

Modernare byggregler

– förutsägbart, flexibelt och förenklat



SLUTBETÄNKANDE AV

KOMMITTÉN FÖR
MODERNARE
BYGGREGLER



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:68

Modernare byggregler

– förutsägbart, flexibelt och förenklat

Slutbetänkande av Kommittén för modernare byggregler

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:68

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslagsfoto: Mattias Ahlm och Folio Images
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-25012-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Per Bolund

Regeringen beslutade den 23 februari 2017 att tillsätta en kommitté för att genomföra en genomgripande översyn av Boverkets byggregler, kontrollen av byggandet med mera. Syftet med översynen är att modernisera och förenkla regelverket. Samma dag förordnades Kurt Eliasson till ordförande och Anna Sander till ledamot i kommittén. Kommittén har tagit namnet Kommittén för modernare byggregler. De sakkunniga och experter som har medverkat anges nedan.

De personer som 2017 anställdes i kansliet för att arbeta med detta slutbetänkande är Johanna Ode som huvudsekreterare och kanslichef från och med den 13 mars, Anna-Maria Engqvist som kommunikatör från och med den 15 maj, Åsa Johansson som jurist från och med den 10 juli samt Marja Lundgren och Jonas Hammarlund som sekreterare från och med den 23 oktober. Den 6 augusti 2018 anställdes även Tomas Carlsson som sekreterare och den 11 mars 2019 Tove Lundmark Söderberg som jurist.

Kommittén har tidigare lämnat två delbetänkanden. Kommittén överlämnar härmed slutbetänkandet *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat* (SOU 2019:68).

Stockholm i december 2019

Kurt Eliasson
Anna Sander

Johanna Ode
Anna-Maria Engqvist
Åsa Johansson
Marja Lundgren
Jonas Hammarlund
Tomas Carlsson
Tove Lundmark Söderberg

Förteckning över sakkunniga och experter

Om inte annat anges har förordnandet gällt från den 10 maj 2017.

Sakkunniga

Kansliråd Sophie Ahlstrand, Finansdepartementet.

Departementssekreterare Helena Strigård, Finansdepartementet till och med den 8 juni 2017.

Departementssekreterare Helena Lund, Finansdepartementet från och med den 9 juni 2017 till och med den 24 januari 2018.

Kansliråd Philip Fridborn Kempe, Finansdepartementet från och med den 26 januari 2018.

Rättssakkunnig Charlotte Jansson, Finansdepartementet från och med den 1 april 2019.

Experter

Handläggare Anna-Bie Agerberg, Sveriges kommuner och regioner till och med den 9 september 2019.

Förbundsjurist Johan Larsson, Sveriges kommuner och regioner från och med den 10 september 2019.

Arkitekt SAR/MSA, teknisk dr. Jonas Andersson, Myndigheten för delaktighet till och med den 13 maj 2019.

Utredare Hans von Axelsson, Myndigheten för delaktighet från och med den 14 maj 2019.

Senior rådgivare Tomas Berggren, Energimyndigheten.

Konkurrenssakkunnig Anders Gerde, Konkurrensverket till och med den 23 april 2018.

Avdelningschef Johan Hedelin, Konkurrensverket från och med 24 april 2018.

Utredare Erik Gravenfors, Kemikalieinspektionen.

Enhetschef Ingrid Hensell Norling, Boverket.

Stadsbyggnadsdirektör Christer Larsson, Malmö kommun.

Enhetschef Patrik Perbeck, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Arkitekt SAR/MSA Ulla Rosenius, Arbetsmiljöverket.

Teknisk dr. Kaisa Svennberg, Research Institutes of Sweden.

Innehåll

Ordlista	13
Sammanfattning	17
Summary	27
1 Författningsförslag	37
1.1 Förslag till lag (202X:XX) om förhandsavgörande om krav på byggnadsverk.....	37
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:267) om energimätning i byggnader.....	40
1.3 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	43
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler	58
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.	59
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader	61
1.7 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	62
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket	71

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande.....	73
1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.....	74
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler	75
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper.....	77
2	Uppdraget.....	79
2.1	Vårt uppdrag från regeringen.....	79
2.2	Våra avgränsningar av uppdraget	84
2.3	Centrala begrepp	88
2.4	Metod – ett utåtriktat arbetssätt.....	89
3	Bostadsbyggande och omvärldsförändringar.....	101
3.1	Bostäderna behöver anpassas till samhällsutvecklingen.....	102
3.2	Konkurrens och bostadsbyggande	127
3.3	Digitalisering.....	143
3.4	Agenda 2030 och hållbarhet.....	147
3.5	Klimatförändringar och anpassningar	154
4	Boverkets och andra myndigheters bemyndiganden	159
4.1	Rätten att meddela föreskrifter	160
4.2	Myndighetsföreskrifter inom byggområdet	161
4.3	Regelverkets omfattning i några andra länder	166

4.4	Tillämparna anser att regelverket är omfattande och svåröverskådligt	168
5	Föreskrifter, allmänna råd och standarder i BBR	173
5.1	Boverkets föreskriftsarbete	174
5.2	Användningen av allmänna råd	202
5.3	Hänvisningar till standarder	223
6	Lämplighetskrav vid nybyggnad och ombyggnadskrav ..	245
6.1	Nationella krav på byggnadsverk sedan 150 år	246
6.2	Krav på byggnadsverk.....	247
6.3	Lämplighet för ändamålet.....	261
6.4	Ombyggnad.....	296
7	Kontroll av byggandet	309
7.1	Framväxten av nationella bestämmelser om kontroll av byggandet.....	310
7.2	Kontrollprocessen.....	311
7.3	Kontrollansvariga.....	315
7.4	Certifierade sakkunniga.....	324
7.5	Kontrollplan	339
7.6	Tekniskt samråd.....	348
7.7	Startbesked	350
7.8	Arbetsplatsbesök.....	355
7.9	Slutsamråd	358
7.10	Slutbesked.....	360
7.11	Prövningen av krav på tillgänglighet och lämplighet för sitt ändamål	365

7.12	Intresset av att minimera byggfel genom kontrollprocessen	369
7.13	Påverkan på kommunernas handläggningstid till följd av de väsentliga ändringarna 2011	373
7.14	Påverkan på byggherrarnas administrativa kostnader av 2011 års väsentliga ändringar	375
7.15	Övergripande om kontrollen av byggandet	378
7.16	Kontroll av byggandet i några andra länder	388
8	Problembild	397
8.1	Boverkets byggregler är inte tillräckligt förutsägbara eller flexibla	397
8.2	Bostadsutbudet begränsas av kravnivån	403
8.3	Kontrollprocessens aktörer och verktyg hindrar inte byggfel tillräckligt	406
8.4	Motiverat med åtgärder	410
9	Förslag	411
9.1	Mål och utgångspunkter för våra förslag	411
9.2	Principer för reformering av BBR	412
9.3	Mer förutsägbarhet, flexibilitet och diversitet med nya föreskrifter för bostäders lämplighet	431
9.4	Införande av Byggkravsnämnden för förhandsavgöranden om krav på byggnadsverk	459
9.5	Utvärdering av våra förslag om reformering av BBR och Byggkravsnämnden	474
9.6	Borttagande av ombyggnad ur PBL	475
9.7	Ökad förutsägbarhet i kontrollen av byggandet	486
9.8	Förslagets genomförande och ikraftträdande	500

10	Författningskommentar	503
10.1	Förslag till lag (202X:XX) om förhandsavgörande om krav på byggnadsverk	503
10.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	504
11	Konsekvensanalys.....	507
11.1	Konsekvensanalysens innehåll och syfte	507
11.2	Konsekvenser av principer för reformering av BBR	508
11.3	Konsekvenser av nya föreskrifter för bostäders lämplighet	514
11.4	Konsekvenser av införande av Bygghälsöversynsmyndigheten för förhandsavgöranden om krav på byggnadsverk	539
11.5	Konsekvenser av förslag om borttagande av ombyggnad ur PBL.....	545
11.6	Konsekvenser av förslag gällande kontrollen av byggandet.....	553
11.7	Bedömningar av övriga perspektiv gällande samtliga förslag	560
	Referenser	561
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:22	579
Bilaga 2	Enkät internationell jämförelse.....	595
Bilaga 3	Grundmall semistrukturerad intervjuserie med arkitekter.....	609
Bilaga 4	Förslag till nya föreskrifter i 3:2 BBR	613

Ordlista

Här listas de förkortningar som vi använder i betänkandet. I betänkandet skrivs förkortningarnas betydelse ut första gången de används i varje kapitel. Centrala begrepp som vi använder i betänkandet förklaras i kapitel 2.

Allmänna förkortningar samt företags, myndigheters och andra organisationers namn som förekommer i betänkandet	
Förkortning	Betydelse
AIDAH	Forskningsprojektet Rum för hälsa och livskvalitet (Architectural Inventions for Dwelling, Ageing and Healthcare) inom Centrum för vårdens arkitektur, Chalmers tekniska högskola
AMA	Allmän material- och arbetsbeskrivning
API	Applikationsprogrammeringsgränssnitt (Application Programming Interface)
BBR	Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6)
BFS	Boverkets författningssamling
BPI	SCB:s byggnadsprisindex
BBRAD	Boverkets allmänna råd (2011:27) om analytisk dimensionering av byggnaders brandskydd
Byggnadsstadgan	Byggnadsstadga för rikets städer (tidigare gällande regelverk)
CASE	Centre of Ageing and Supportive Environments, Lunds universitet
CBA	Centrum för boendets arkitektur, Chalmers tekniska högskola
CEN	European Committee for Standardization
CENELEC	European Committee for Electrotechnical Standardization
CEX	Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2007:5) för certifiering av energiexpert
CRUSH	Critical Urban Sustainability Hub, Malmö universitet
Dnr	Diarienummer
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsrådet

Allmänna förkortningar samt företags, myndigheters och andra organisationers namn som förekommer i betänkandet

Förkortning	Betydelse
EKS	Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder)
ESO	Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
EU	Europeiska unionen
FA-region	Funktionell analysregion i betydelse enligt myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)
FN	Förenta nationerna
FPI	SCB:s faktorprisindex för byggnader
FSB	Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer
Hus-AMA	Se AMA
IRCC	Inter-jurisdictional Regulatory Collaboration Committee
ISO	International Organization for Standardization
IT	Informationsteknik
Kommissionen	Europeiska kommissionen
KPI	SCB:s konsumentprisindex
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
NBO	Nordiska kooperativa och allmännyttiga bostadsorganisationer
NKB	Nordiska kommittén för byggbestämmelser
NR	Boverkets nybyggnadsregler (tidigare gällande regelverk)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OVK	Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:16) om funktionskontroll av ventilationssystem och certifiering av sakkunniga
PBF	Plan- och byggförordning (2011:338)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
Reach	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier
Rise	Research Institutes of Sweden
Rådet	Europeiska unionens råd
SBN	Svensk byggnorm (tidigare gällande regelverk)
SBUF	Svenska byggbranschens utvecklingsfond
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SIS	Svenska institutet för standarder

Allmänna förkortningar samt företags, myndigheters och andra organisationers namn som förekommer i betänkandet

Förkortning	Betydelse
SKR	Sveriges kommuner och regioner, tidigare Sveriges kommuner och landsting (SKL)
SMHI	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
SNI	Svensk näringsgrensindelning
SOU	Statens offentliga utredningar
TBT-avtalet	Technical Barriers to Trade, WTO:s avtal om tekniska handelshinder
TIL	Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:18) om certifiering av sakkunniga av tillgänglighet
TMF	Trä- och möbelföretagen
TNC 95	Terminologicentrums publikation Plan- och byggtermer 1994
ULF	SCB:s årliga urvalsundersökning av levnadsförhållanden
Vinnova	Verket för innovationssystem
VVS	Värme, ventilation och sanitet
WTO	Världshandelsorganisationen (World Trade Organization)
ÄPBL	Äldre plan-och bygglagen, Plan- och bygglag (1987:10)

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 Byggkravsnämnden 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, Byggkravsnämnden, införs med uppgift att ge förhandsavgörande om vissa utformningskrav och samtliga tekniska egenskapskrav kan antas komma att uppfyllas vid nybyggnad. 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.

Summary

The overarching objective for all our proposals is to bring about more modern building regulations, and to ensure that both the regulatory framework and its application will be predictable, flexible and simplified. We propose measures which, taken together, provide the basis for a more appropriate construction process, wider variety in housing supply, greater competition and sustainable construction.

The proposals contain principles for a comprehensive reform of the National Board of Housing, Building and Planning (Boverket) building regulations (BBR), a new authority to issue advance rulings on requirements for construction works, and clarifications and simplifications in the inspection process. We also make specific proposals for new regulations on the suitability of housing for its intended purpose. In addition, we propose that the term reconstruction (*ombyggnad*) be removed from the Planning and Building Act (PBL) and that there be further investigation of the question of whether parts of the requirements relating to technical characteristics should be also regulated as design requirements and be examined in the building permit.

This is the third and last report from the Building Rules Modernisation Committee. Our remit is hereby concluded.

Our remit

Building regulations are the way society sets the minimum acceptable level for what is built. In this report we review Chapters 8 and 10 of PBL, Chapters 3–5 and 7 of the Planning and Building Ordinance (PBF), BBR and Boverket's Mandatory Provisions and General Recommendations on the Application of European Design Standards (EKS) and the standards to which these refer. We investigate

the appropriateness, effectiveness and scope of the regulatory framework.

We have three part remits concerned with modernising and simplifying BBR, reviewing building inspection and considering at what level (Riksdag, government, authority) there should be authorisation to issue which regulations and which authority should do so.

The purpose of our remit is to modernise and simplify the regulations and, at the same time, promote increased housing construction and competition, without jeopardising health, safety, design quality, a good residential environment and sustainable construction.

Objectives for our proposals

The overarching objective of all our proposals is to bring about more modern building regulations, focusing on the regulatory framework and its application being predictable, flexible and simplified.

The more precise objectives for our proposals on principles for reform of BBR and the establishment of an authority to be known as the Building Requirements Commission (*Bygghälsömyndigheten*) are that application of BBR should become more predictable and, at the same time, flexible so that there is scope for new solutions. Greater predictability is achieved through our proposal that the rules in BBR be made more specific and that the Building Requirements Commission, on the initiative of developers, issue advance rulings on what solutions can be assumed to fulfil societal requirements. Both these proposals promote uniform application of the provisions. Most of the requirements for construction works do not presuppose any local considerations, the idea instead being that the same requirements should apply throughout the country. The proposals in turn provide a new basis for the inspection process and consequently for the proposals we make regarding the inspection of construction.

In the proposals we present on suitability for purpose in new construction, we apply the principles set down in the reform of BBR and establish the minimum requirements of society. There is an objective both for the principles at large and for the suitability requirements that the regulations should become less extensive and more comprehensible and consequently be simplified. The objectives behind the proposals on level of requirements with regard to suit-

ability for purpose in new construction and reconstruction are more diversified housing supply and greater cost and resource efficiency. The objectives behind the proposals for inspection of construction are to streamline the process and parties involved so that predictability is increased, application is simplified and construction defects are minimised.

The provisions prescribed by central government are intended to enable the industry to develop towards a higher level of efficiency, innovation and fresh thinking. This is important in order to achieve more varied construction and higher productivity. To create such incentives there is a need for predictable provisions for those involved on the developers' side so that they can devise new solutions and concepts that can be suited to a larger market. As a result, competition can increase and contribute to a greater supply of housing at more reasonable cost.

Principles for reform of BBR

The regulatory technique currently in use in BBR, with generally worded provisions supplemented by non-binding general recommendations, which in turn refer to standards, has led to an ambiguous legal position. The lack of specific details in provisions means that the support for decision-making by municipalities in practice is contained in general recommendations and the standards to which they refer. This has led firstly to municipalities applying the provisions differently and secondly to difficulty in adopting solutions other than those indicated in general recommendations and standards.

Different interpretations of the requirements in BBR create unpredictability and uncertainty and may hamper innovation and fresh thinking. Building costs are affected if different interpretations being made in the examination of building permits and assessment in start clearances lead to costs in adapting each individual project. This may lead to repetition, learning and economies of scale being made more difficult, hampering industrial and mass construction in particular. Greater clarity in the rules is being requested by all parties concerned.

We propose a reform of BBR for greater predictability, flexibility and comprehensibility. The provisions in BBR should be made more

specific, for example by clarifying vague words and/or turning information from general recommendations and standards into regulatory requirements. At the same time, the general recommendations should as far as possible be removed, making what applies to everyone who implements the building regulations more predictable. We further propose that the regulations as far as possible should be formulated as functional requirements to create scope for flexibility and make different solutions possible. This means that Boverket should avoid wording in the provisions that restricts different possible solutions, so that there is flexibility and it is possible to fulfil the regulations in different ways. Boverket should be commissioned by the Government to:

- continue to formulate the regulations as far as possible as functional requirements,
- clarify to the greatest degree possible vague words and formulations occurring in regulations that are of significance to the scope or requirement of the provision,
- define terms in the regulations which are significant for the scope or requirements of the provision,
- specify what methods of verification are to be applied to check that the requirements are met in those cases where Boverket sees a need for authority control in this respect,
- reduce to the greatest degree possible the use of general recommendations and streamline the contents of those general recommendations which are retained,
- delete references to standards in provisions and general recommendations, except in relation to standards prepared according to the new method, such as lifts and funicular railway facilities,
- delete references to publications of authorities and organisations in general recommendations,
- divide BBR into chapters and sections and, as far as possible, follow the order and terminology in PBL and PBF, and
- state in what are referred to as information sections which provision is being referred to and what it is concerned with.

New provisions on the suitability of housing

An area in which we see a great need for reform of BBR is requirements for the suitability of housing in new construction. These regulations are of great significance for greater variety in housing supply and for cost and resource efficiency. We propose new provisions on the suitability of housing for its purpose for simplified construction and ample provision of housing.

We propose that the requirements on the suitability of housing for its purpose should to a greater extent be stipulated in PBF instead of BBR. We take the view that which spaces are to be separated, separable and be able to overlap and which spaces are to have windows should be regulated in PBF, as this reflects a political position.

Furthermore we make proposals for new authority provisions in 3:2 of BBR. We propose that each space is regulated in a separate section, without general recommendations and references to standards. Clear and comprehensible regulation would be brought about in this way. Establishing a number of minimum dimensions in the provisions makes application of the provisions more predictable and flexible, as it allows for different layouts to meet the needs of different target groups.

In comparison with the present-day regulations, the provisions we propose mean that special requirements for student accommodation and dwellings larger than 55 square metres are removed. Category housing for a particular group of people, such as students, is not appropriate and may hamper flexibility in use of the housing stock over time. It also enriches society if people from different generations can meet and live in the same residential areas. We therefore propose that the same requirements should apply to all dwellings up to 35 square metres, irrespective of whether they are student accommodation or not. With the provisions we propose, it is estimated that the minimum size of these dwellings could become 16 square metres. It also becomes possible with 35 square metres of floor space to build apartments with either two single bedrooms or one double bedroom, as well as space for cooking, dining, socialising and leisure in an open-plan layout. The possibility of more compact housing solutions and more separate bedrooms is also being created for dwellings of above 55 square metres.

We take the view that there is a crucial difference between dwellings for smaller households, in which mostly one or two people live, and larger dwellings which more people cohabit. It is therefore reasonable for central government to set different requirements for dwellings up to and above 35 square metres in size, where there is, for example, a greater need for separable spaces. However, the limit which exists at present for dwellings larger than 55 square metres is not appropriate. In the case of larger dwellings, the market can be assumed to meet the demand for further grades of housing to a greater extent. The limit of 55 square metres should therefore be removed.

In the case of dwellings on more than one floor, we propose that the same requirements should apply to the ground floor as to dwellings of up to 35 square metres. In addition, space is only required for cooking, not interior fittings and equipment for cooking. This means that kitchens do not need to be installed from the outset, provided that water, drainage and electricity services are laid. The floor area on the ground floor can therefore be minimised in comparison with today, making dwellings on more than one floor possible even where space constraints mean that there is a small area per floor, for example in urban terraced houses.

We also propose that the requirement of *interior fittings* for storage be removed. It is sufficient for *space* for storage to be ensured. It is not uncommon today for new wardrobes and hat racks to be thrown away, which is not resource-efficient.

Accessibility and usability for people with impaired mobility or orientation is a fundamental requirement, where it is important for society to set the requirement level, as there is a risk of these needs otherwise not being met by the market. To make implementation easier, the dimensions required for accessibility in homes can be regulated together with requirements for suitability in 3:2. In the proposals we make on housing design in 3:2, we therefore include accessibility and usability in all spaces, passages and door openings in the dwelling, including outside doors, balcony doors and terrace doors.

Introduction of the Building Requirements Commission for advance rulings on requirements for construction works

Society has an interest in the requirements for construction works being interpreted and applied uniformly in the municipalities, except in cases where local consideration is required for example for good choice of form, colour and materials. In the present-day system it is not possible to gather a large amount of experience from legal practice in assessment of the design requirements and the requirements on technical characteristics. The fact that there is no extensive experience from legal practice also means that it is not possible to provide guidance on application of the requirements to any great extent. Boverket provides guidance on PBL, PBF and Boverket regulations, but cannot make an assessment in individual cases. Nor in the present-day system is it possible to obtain an assessment by an expert who looks at fulfilment of the requirements from a combined perspective, encompassing all technical characteristic requirements.

We propose that an authority, the Building Requirements Commission (*Bygghälsömyndigheten*) be introduced, tasked with making advance rulings on whether certain design requirements and all requirements concerning technical characteristics can be assumed to be fulfilled in new construction. The assessment in a advance ruling should relate to requirements for a building to be suitable for its purpose and accessible and usable for persons with impaired mobility or orientation, as well as all requirements concerning the technical characteristics of construction works. It should be possible for developers to apply to the authority for a advance ruling regarding the new construction of construction works. A positive advance ruling should be binding on the local building committee in examining building permits and assessing start clearances.

Advance rulings of the Building Requirements Commission will create guiding practice, enabling application to become more uniform and predictable. This is desirable in particular for developers wishing to build on a more industrial scale and erect equivalent buildings in different municipalities, often referred to as a mass construction or mass producers.

The Building Requirements Commission should be governed by a new law and authority instructions. As a first step, the Government

should appoint an organisational inquiry tasked with submitting proposals on the detailed organisation and tasks of the Building Requirements Commission, based on the proposals we have presented.

Removal of reconstruction from PBL

To ensure that the provision of housing works well, it is important that the existing housing stock can be used effectively and can be altered when needs change. We have found that the present-day rules for reconstruction hamper reconstruction measures in the existing stock. Examples of reconstruction measures that may be hampered are extensive changes in layouts, conversions of commercial premises to homes, interventions in the frame of a building or replacement of most of the technical systems. Consequential requirements arise at present in reconstruction, which mean that the design requirements and the requirements on technical characteristics have to be met for the whole building or facility unless this is unreasonable, even if the reconstruction applies only to part of the building or facility. It is also difficult for those who apply the regulations to differentiate between reconstruction and alteration, maintenance and extension. We therefore propose that the term reconstruction be removed from PBL.

Inspection of construction

Within the scope of the existing distribution of responsibilities between developer and municipality, we have been tasked with reviewing the amendments made to Chapter 10 of PBL in 2011 and whether building inspection is appropriately designed. We take the view that the elements constituting the present-day inspection process are logical based on how construction projects are performed. However, our proposals regarding building inspection involve abolishing the roles of certified expert and inspection officer, as well as clarifying site visits and inspection plans.

Abolition of certified expert

The system of certified experts has several shortcomings and does not counteract building defects to a sufficient degree. We therefore propose that inspection through certified experts be abolished, so that all inspections will be done as part of the developer's self-inspection. A developer who wants to engage experts in different areas to assist in construction projects can continue to do so, but under our proposal there will no longer be requirements for certified experts to be engaged in PBL.

Abolition of inspection officer

The system of inspection officers also has several shortcomings and therefore does not fulfil such an important function in the present-day inspection process that there is justification for requiring developers to engage an inspection officer. We therefore propose that the system of inspection officers be abolished. A developer wishing to engage a person who is an expert in construction to assist in construction projects can continue to do so, but under our proposal this role will no longer be governed by PBL.

Clarification of site visits

Site visits are not always felt to be meaningful at present. There is therefore a need for more detailed regulation of site visits clarifying what is to be reviewed on a site visit. The significance of the site visit would be boosted in that way and its purpose would be made clear. We therefore propose that it be clarified in PBL what is to be reviewed on a site visit. Under the proposal, the following review of the following would be stipulated on a site visit:

- how the permit, inspection plan, other conditions in start clearances and supplementary conditions are followed,
- whether there are any deviations from the requirements applicable to the actions taken,
- documentation on execution of the work,

- need for other actions, and
- whether there are reasons for the local building committee to intervene under Chapter 11 of PBL.

Clarification of inspection plans

There is a need for more detailed provisions on what is to be stated in an inspection plan and how an inspection plan is to be formulated so that it will become a key instrument for the developer's self-inspection. These regulations should be set out in authority provisions. We therefore propose that Boverket be tasked by the Government with issuing authority regulations on the design of inspection plans.

Investigate review of requirements on technical characteristics

The introduction of PBL resulted in requirements regarding suitability and accessibility being divided into design requirements and technical characteristics requirements respectively, because it was considered important to be able to intervene early in the process to ensure that resources would not be wasted. The requirements therefore needed to be reviewed in connection with building permit examination. There is a need to investigate whether parts of other requirements on technical characteristics should be regulated as design requirements and therefore already be examined at the permit stage. This applies in particular to requirements for daylight but also to requirements concerned with noise protection, room height and evacuation routes. We therefore propose that Boverket be tasked by the Government with reviewing which parts of the requirements on technical characteristics with an impact on design should also be regulated as design requirements and be examined in the building permit.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (202X:XX) om förhandsavgörande om krav på byggnadsverk

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller förhandsavgörande om krav på byggnadsverk vid nybyggnad. Förhandsavgörande avser krav i 8 kap. 1 § 1 och 3 samt 4 § plan- och bygglagen (2010:900) och tillhörande föreskrifter som har meddelats med stöd av plan- och bygglagen.

Förhandsavgörande lämnas av Byggkravsnämnden efter ansökan av en enskild.

2 § Byggkravsnämnden består av högst fjorton ledamöter och högst tio ersättare. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen för högst fyra år i taget.

Regeringen utser bland ledamöterna en ordförande och en vice ordförande.

3 § Byggkravsnämnden är beslutförför när ordföranden vid sammanträdet samt fem andra ledamöter är närvarande. Nämnden är dock beslutförför med färre ledamöter, om tre av dem, bland dem ordföranden, är ense om utgången i ärendet. Fler än ordföranden samt sex andra ledamöter får inte delta i nämndens beslut.

En ordförande eller en vice ordförande får ensam fatta andra beslut än att lämna förhandsbesked eller avvisa en ansökan om sådant besked.

4 § Om det framkommer skiljaktiga meningar vid överläggningen i Byggkravsnämnden tillämpas bestämmelserna i 16 kap. rättegångsbalken om omröstning i tvistemål.

Förutsättningar för förhandsavgörande

5 § Efter ansökan av en enskild får förhandsavgörande lämnas i en fråga som avser krav på byggnadsverk enligt 1 § vid nybyggnad om det är av vikt för sökanden eller för en enhetlig lagtolkning eller rättstillämpning.

6 § En ansökan om förhandsavgörande ska vara skriftlig. Ansökan ska innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen.

Byggkravsnämnden får anmoda sökanden att inom viss tid komma in med de ytterligare upplysningar som nämnden anser sig behöva för att pröva ansökan om förhandsbesked.

Hinder mot att pröva ansökan

7 § Finner Byggkravsnämnden med hänsyn till ansökans innehåll att förhandsavgörande inte bör lämnas ska ansökan avvisas.

Förhandsavgörandet

8 § I förhandsavgörandet ska Byggkravsnämnden ange hur den fråga som förhandsavgörandet avser ska bedömas och om de krav som anges i 1 § kan antas komma att uppfyllas.

Förhandsavgörandet ska delges den sökande.

9 § Ett förhandsavgörande om att krav som avses i 1 § kan antas komma att uppfyllas är bindande för byggnadsnämnden i förhållande till den enskilde som förhandsavgörandet angår, om denne yrkar det, vid byggnadsnämndens prövning av bygglov enligt 9 kap. och startbesked enligt 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900).

Förhandsavgörandet är inte bindande om en författningsändring påverkar den fråga som förhandsavgörandet avser.

Avgift

10 § För ett förhandsavgörande rörande en fråga som avses i 1 § får Bygghälsömyndigheten ta ut en avgift av en sökande enligt föreskrifter som regeringen meddelar.

Om Mark- och miljööverdomstolen undanröjer ett förhandsavgörande på grund av att det inte borde ha lämnats, ska avgiften betalas tillbaka.

11 § Avgift enligt 10 § som inte betalats inom den tid Bygghälsömyndigheten angett får tas ut genom indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Vid indrivning får verkställighet enligt utskönningsbalken ske.

Överklagande

12 § Ett beslut om förhandsavgörande får överklagas endast av sökanden i ärendet. Ett förhandsavgörande får överklagas hos Mark- och miljööverdomstolen. Överklagan ska ha kommit in till Bygghälsömyndigheten inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av förhandsbeskedet.

13 § Om en fråga i ett mål vid en mark- och miljödomstol har samband med en fråga om förhandsavgörande som är anhängig i Bygghälsömyndigheten får domstolen förordna att målet helt eller delvis ska vila till dess att förhandsbeskedet fått laga kraft.

14 § Beslut om avvisande av ansökan enligt 7 § och avgift enligt 10 § får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:267) om energimätning i byggnader

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2014:267) om energimätning i byggnader

dels att 2, 3, 5 och 6 §§ samt rubrikerna närmast före 2 och 5 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a §

I denna lag avses med större renoveringar detsamma som i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet.

Mätning av el och naturgas vid uppförande av en byggnad och vid ombyggnad

Mätning av el och naturgas vid uppförande av en byggnad och vid större renovering

2 §

Den som för egen räkning uppför eller låter uppföra en byggnad ska se till att varje lägenhets elförbrukning kan mätas.

Detsamma gäller i samband med en *ombyggnad*. Skyldigheten gäller då den som för egen räkning utför eller låter utföra *ombyggnaden*.

Detsamma gäller i samband med en *större renovering*. Skyldigheten gäller då den som för egen räkning utför eller låter utföra *renoveringen*.

3 §

Den som för egen räkning uppför eller låter uppföra en byggnad ska se till att varje lägenhets naturgasförbrukning kan mätas.

Detsamma gäller i samband med en *ombyggnad*. Skyldigheten gäller då den som för egen

Detsamma gäller i samband med en *större renovering*. Skyldigheten gäller då den som för egen

räkning utför eller låter utföra
ombyggnaden.

räkning utför eller låter utföra
renoveringen.

**Mätning av värme, kyla och
tappvarmvatten vid uppförande
av en byggnad och vid
*ombyggnad***

**Mätning av värme, kyla och
tappvarmvatten vid uppförande
av en byggnad och vid *större
renovering***

5 §¹

Den som för egen räkning uppför eller låter uppföra en byggnad ska se till att den energi som används för att påverka inomhusklimatet (värme eller kyla) i varje lägenhet kan mätas, om detta är kostnadseffektivt.

Detsamma gäller i samband med en *ombyggnad*, om detta är tekniskt genomförbart och kostnadseffektivt. Skyldigheten gäller då den som för egen räkning utför eller låter utföra *ombyggnaden*.

Detsamma gäller i samband med en *större renovering*, om detta är tekniskt genomförbart och kostnadseffektivt. Skyldigheten gäller då den som för egen räkning utför eller låter utföra *renoveringen*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om i vilka fall som kostnadseffektivitet respektive teknisk genomförbarhet ska anses föreligga, samt om vilka mätmetoder som ska tillämpas.

6 §²

Den som för egen räkning uppför eller låter uppföra en byggnad ska se till att varje lägenhets användning av tappvarmvatten kan mätas, om detta är kostnadseffektivt.

Detsamma gäller i samband med en *ombyggnad*, om detta är tekniskt genomförbart och kostnadseffektivt. Skyldigheten gäller då den som för egen räkning utför eller låter utföra *ombyggnaden*.

Detsamma gäller i samband med en *större renovering*, om detta är tekniskt genomförbart och kostnadseffektivt. Skyldigheten gäller då den som för egen räkning utför eller låter utföra *renoveringen*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om i vilka fall som kostnadseffektivitet respektive teknisk genomförbarhet ska anses föreligga.

¹ Senaste lydelse 2014:267; lydelsen träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

² Senaste lydelse 2014:267; lydelsen träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1.3 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 10 kap. 9–13 §§, 11 kap. 18 och 35–36 §§ och 16 kap. 10 ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 4 §, 8 kap. 2 och 5 §§, 9 kap. 21 och 40 §§, 10 kap. 1, 14, 24, 28, 31 och 32 §§, 11 kap. 1, 19, och 27 §§, 13 kap. 2, 16 kap. 2 och 9 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

markanvisning: ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande,

medfinansieringsersättning: ersättning som en byggherre eller en fastighetsägare i samband med genomförande av en detaljplan åtar sig att betala för en del av en kommuns kostnad för bidrag till byggande av en viss väg eller järnväg som staten eller ett landsting ansvarar för,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbuller: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

8 kap.

2 §

Om inte annat följer av detta kapitel eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 § ska kraven i 1 § uppfyllas på så sätt att de,

1. vid nybyggnad uppfylls för hela byggnaden,

2. vid ombyggnad uppfylls för hela byggnaden eller, om detta inte är rimligt, den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden, och

3. vid annan ändring av en byggnad än ombyggnad uppfylls i fråga om ändringen.

1. vid nybyggnad uppfylls för hela byggnaden, och

2. vid ändring av en byggnad uppfylls i fråga om ändringen.

När det gäller kravet i 1 § 3 ska hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde trots första stycket alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa.

5 §

Kraven i 4 § ska uppfyllas på så sätt att de

1. uppfylls vid nybyggnad, ombyggnad och annan ändring av en byggnad än ombyggnad, och

2. med normalt underhåll kan antas komma att fortsätta att vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd.

De egenskapskrav som ska uppfyllas vid tillämpningen av första stycket är de krav som gäller när uppförandet eller ändringen görs. Kraven ska uppfyllas i samma omfattning av byggnaden som anges i 2 § första stycket, om inte annat följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 §.

Det som enligt första och andra styckena gäller i fråga om byggnad ska också tillämpas på andra anläggningar än byggnader.

9 kap.

21 §

En ansökan om lov eller förhandsbesked ska vara skriftlig och innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen.

En ansökan om lov ska dessutom innehålla

1. *byggherrens förslag om vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga enligt det som följer av 10 kap. 9 och 10 §§, och*

2. de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap., om ansökningen avser tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus.

de handlingar som krävs för beslut om startbesked enligt 10 kap., om ansökningen avser tillbyggnad eller annan ändring av ett en- eller tvåbostadshus.

40 §

Av ett bygglov, rivningslov eller marklov ska det framgå

1. vilken giltighetstid lovet har,

1. vilken giltighetstid lovet har,
och

2. *om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga, och*

3. att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap.

2. att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap.

Lovet ska också innehålla de villkor och upplysningar som följer av 23, 36, 37 eller 38 § eller behövs i övrigt.

Om ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan ska det, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen, även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.

10 kap.

1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. förutsättningar för att få påbörja vissa åtgärder och ta ett byggnadsverk i bruk, 2. byggherrens skyldighet att kontrollera genomförandet och ha en kontrollplan, 3. <i>kontrollansvariga och deras uppgifter,</i> 4. tekniskt samråd och startbesked innan åtgärderna påbörjas, 5. utstakning av en planerad byggnad, tillbyggnad eller anläggning, 6. byggnadsnämndens arbetsplatsbesök, och 7. slutsamråd och slutbesked i samband med att åtgärderna avslutas. | <ol style="list-style-type: none"> 3. tekniskt samråd och startbesked innan åtgärderna påbörjas, 4. utstakning av en planerad byggnad, tillbyggnad eller anläggning, 5. byggnadsnämndens arbetsplatsbesök, och 6. slutsamråd och slutbesked i samband med att åtgärderna avslutas. |
|---|--|

8 §

Av kontrollplanen ska det framgå i vilken omfattning kontrollen ska utföras

1. inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll, eller
2. av någon som har särskild sakkunskap och erfarenhet i fråga om sådana åtgärder som kontrollen avser (sakkunnig) och som kan styrka sin sakkunnighet med ett certifikat som har utfärdats av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av pro-

Kontrollerna ska utföras inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll.

dukteer och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och 5 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll eller av någon som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

9 §

För den kontroll som avses i 5 § ska det finnas en eller flera kontrollansvariga som

1. har den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och kan styrka detta med ett bevis om certifiering, och

2. har en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras.

Om det finns flera kontrollansvariga, ska byggherren se till att någon av dem samordnar de kontrollansvarigas uppgifter.

Den certifiering som avses i första stycket 1 ska vara gjord av någon som har ackrediterats för detta ändamål enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och 5 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll eller av någon som uppfyller motsvarande

krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Certifieringen ska vara tidsbegränsad och avse ett visst slag av arbete.

10 §

Trots 9 § krävs det inte någon kontrollansvarig i fråga om

1. små ändringar av en- eller tvåbostadshus, om byggnadsnämnden inte beslutar annat, eller

2. andra små åtgärder enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 10 §.

11 §

En kontrollansvarig ska

1. biträda byggherren med att upprätta förslag till den kontrollplan som krävs enligt 6 § och, i fråga om rivningsåtgärder, biträda vid inventeringen av farligt avfall och annat avfall,

2. se till att kontrollplanen och gällande bestämmelser och villkor för åtgärderna följs samt att nödvändiga kontroller utförs,

3. vid avvikelser från föreskrifter och villkor som avses i 2 informera byggherren och vid behov meddela byggnadsnämnden,

4. närvara vid tekniska samråd, besiktningar och andra kontroller samt vid byggnadsnämndens arbetsplatsbesök,

5. dokumentera sina byggplatsbesök och notera iakttagelser som

kan vara av värde vid utvärderingen inför slutbeskedet,

6. avge ett utlåtande till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbesked, och

7. om den kontrollansvarige lämnar sitt uppdrag, meddela detta till byggnadsnämnden.

12 §

Om en kontrollansvarig inte utför sina uppgifter enligt 11 §, ska byggherren omedelbart underrätta byggnadsnämnden. Om en kontrollansvarig har lämnat sitt uppdrag, ska byggherren föreslå en ny kontrollansvarig.

13 §

Om en kontrollansvarig har lämnat sitt uppdrag ska byggnadsnämnden utse en ny kontrollansvarig.

14 §

I fråga om sådana åtgärder som avses i 3 § ska byggnadsnämnden utan dröjsmål efter att lov har getts eller anmälan har kommit in kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd, om

1. det krävs en kontrollansvarig enligt det som följer av 9 och 10 §§,

2. ett sådant samråd inte är uppenbart obehövligt, eller

3. byggherren har begärt ett sådant samråd.

1. ett sådant samråd inte är uppenbart obehövligt, eller

2. byggherren har begärt ett sådant samråd.

Tekniskt samråd behövs inte för sådana åtgärder som avses i 9 kap. 4 a–4 c §§ eller för flyttning av en enstaka enkel byggnad, om byggnadsnämnden inte beslutar annat. Byggnadsnämnden får besluta att tekniskt samråd inte behövs för att flytta flera enkla byggnader.

En kallelse enligt första stycket ska vara skriftlig och skickas till byggherren *och den eller dem som är kontrollansvariga*. Kallelsen ska också skickas till dem i övrigt som enligt detta kapitel ska ges tillfälle att delta i samrådet eller som enligt byggnadsnämndens bedömning bör ges tillfälle att delta.

En kallelse enligt första stycket ska vara skriftlig och skickas till byggherren. Kallelsen ska också skickas till dem i övrigt som enligt detta kapitel ska ges tillfälle att delta i samrådet eller som enligt byggnadsnämndens bedömning bör ges tillfälle att delta.

24 §

I startbeskedet ska byggnadsnämnden

1. fastställa den kontrollplan som ska gälla för åtgärderna enligt byggherrens förslag och det som kommit fram i det tekniska samrådet eller annars i handläggningen av ärendet, *med uppgift om vem eller vilka som är sakkunniga eller kontrollansvariga*,

2. bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna, om sådana villkor behövs,

3. bestämma villkor och ungefärlig tidpunkt för utstakning, om utstakning behövs,

4. bestämma vilka handlingar som ska lämnas till nämnden inför beslut om slutbesked, och

5. ge upplysningar om krav enligt annan lagstiftning, i den mån sådana upplysningar behövs.

1. fastställa den kontrollplan som ska gälla för åtgärderna enligt byggherrens förslag och det som kommit fram i det tekniska samrådet eller annars i handläggningen av ärendet.

28 §

Vid ett arbetsplatsbesök ska byggnadsnämnden gå igenom följande

1. *hur lovet, kontrollplanen, andra villkor i startbeskedet och kompletterande villkor följs,*

2. *om det finns avvikelser från de krav som gäller för åtgärderna,*

3. dokumentation över arbetets utförande,

4. behov av andra åtgärder, och

5. om det finns skäl för nämnden att ingripa enligt 11 kap.

Byggnadsnämnden ska föra protokoll över arbetsplatsbesöket. Protokollet ska skickas till byggherren.

Byggnadsnämnden ska föra protokoll över arbetsplatsbesöket. Protokollet ska skickas till byggherren och den kontrollansvarige.

Byggnadsnämnden ska föra protokoll över arbetsplatsbesöket. Protokollet ska skickas till byggherren.

31 §

En kallelse enligt 30 § ska vara skriftlig och skickas till

1. byggherren,

1. byggherren, och

2. den eller de kontrollansvariga, och

3. övriga som enligt byggnadsnämnden bör ges tillfälle att delta.

2. övriga som enligt byggnadsnämnden bör ges tillfälle att delta.

32 §

Slutsamrådet ska normalt hållas på den plats där byggåtgärderna har genomförts. Vid slutsamrådet ska följande gås igenom:

1. hur kontrollplanen, andra villkor i startbeskedet och kompletterande villkor har följts,

2. avvikelser från de krav som gäller för åtgärderna,

3. den kontrollansvariges utlåtande enligt 11 § 6,

4. den kontrollansvariges och byggnadsnämndens dokumentation över besök på byggarbetsplatsen och annan dokumentation över arbetets utförande,

3. byggnadsnämndens dokumentation över besök på byggarbetsplatsen och annan dokumentation över arbetets utförande,

5. behov av andra åtgärder, och

4. behov av andra åtgärder, och

6. förutsättningarna för ett slutbesked.

5. förutsättningarna för ett slutbesked.

11 kap.

1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. tillsynen allmänt, möjlighet att få ett ingripandebesked samt skyldighet att ge tillträde och lämna upplysningar för tillsynen,

2. tillsynen över kommunala beslut,

3. förelägganden som behövs för att regler, domar och beslut ska följas,

4. genomförande på den försumliges bekostnad och förbud mot fortsatt arbete eller användning av byggnadsverk,

5. ingripanden mot kontrollan- 5. ingripanden mot kontrollan-
ter och kontrollansvariga, ter,

6. att förelägganden och förbud får förenas med vite eller ska genomföras omedelbart,

7. handräckning,

8. anteckningar av förelägganden och förbud i fastighetsregistret samt verkan av förelägganden och förbud vid ägarbyte,

9. byggsanktionsavgifter,

10. överlåtelse av egendom efter en överträdelse,

11. tystnadsplikt, och

12. avgift vid tillsyn.

18 §

Om det brister i underhållet av ett byggnadsverk, får byggnadsnämnden uppdra åt en sakkunnig att utreda behovet av underhållsåtgärder. Innan nämnden beslutar om ett sådant uppdrag, ska nämnden i ett föreläggande ge byggnadsverkets ägare tillfälle att inom en viss tid ge synpunkter på uppdraget och på frågan om vem som ska betala kostnaderna för uppdraget.

Den sakkunnige ska vara certifierad enligt 10 kap. 8 § 2.

19 §

Om en byggherre, ägare, nyttjanderättshavare, väghållare, *kontrollansvarig*, *sakkunnig* eller huvudman för en allmän plats låter bli att vidta en åtgärd och därigenom bryter mot en skyldighet enligt denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga denne att inom en viss tid vidta åtgärden (åtgärdsföreläggande).

Om en byggherre, ägare, nyttjanderättshavare, väghållare eller huvudman för en allmän plats låter bli att vidta en åtgärd och därigenom bryter mot en skyldighet enligt denna lag eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden förelägga denne att inom en viss tid vidta åtgärden (åtgärdsföreläggande).

27 §

Om ett föreläggande enligt 17 § inte följs, får byggnadsnämnden besluta att på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt vidta de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för att pröva frågan om lov.

När den tid för sympunkter som har angetts i ett föreläggande enligt 18 § har gått ut, får byggnadsnämnden uppdra åt en sakkunnig att på ägarens bekostnad utreda behovet av underhållsåtgärder.

Om ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23 eller 24 § inte följs, får byggnadsnämnden besluta att åtgärden ska genomföras på den försumliges bekostnad och hur det ska ske.

35 §

Om byggnadsnämnden finner att en kontrollansvarig som avses i 10 kap. 9 § har åsidosatt sina skyldigheter enligt 10 kap. 11 §, ska nämnden

1. entlediga den kontrollansvarige från sitt uppdrag och underätta den som har certifierat den kontrollansvarige om beslutet, och

2. efter förslag från byggherren besluta om en ny kontrollansvarig.

36 §

Om en kontrollansvarig har visat sig vara olämplig för sin uppgift, får den som har certifierat den kontrollansvarige återkalla certifieringen.

13 kap.

2 §

Kommunala beslut enligt denna lag får inte överklagas i den del de avser

1. avbrytande av ett planarbete,
2. planbesked enligt 5 kap. 2 §,
3. andra frågor om gatukostnader än de som avses i 1 § 5,
4. villkorsbesked enligt 9 kap. 19 §,
5. förlängd handläggningstid enligt 9 kap. 27 §,
6. behovet av *kontrollansvarig, särskilt sakkunnig*, tekniskt eller slutsamråd, samråd eller slutsamråd,
7. ingripandebesked enligt 11 kap. 7 §, eller
8. en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked.

Att tvister rörande gatukostnader prövas av mark- och miljödomstol framgår av 15 kap. 10 §.

16 kap.

2 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. att det som gäller i fråga om en byggnad i 8 kap. 1 och 2 §§ ska tillämpas också på en annan anläggning än en byggnad,
2. att det som gäller i fråga om en byggnad i 8 kap. 1 § 2 ska tillämpas också på skyltar och ljusanordningar,
3. vad som krävs för att ett byggnadsverk, skyltar och ljusanordningar ska anses uppfylla kraven i 8 kap. 1 och 4 §§,

4. att vissa krav trots 8 kap. 2 och 5 §§ eller vid tillämpning av 8 kap. 7 och 8 §§ alltid ska uppfyllas vid nybyggnad, *ombyggnad* eller *annan* ändring av en byggnad, och

5. att vissa krav trots 8 kap. 2 och 5 §§ eller vid tillämpning av 8 kap. 7 och 8 §§ inte behöver uppfyllas vid nybyggnad, *ombyggnad* eller *annan* ändring av en byggnad.

4. att vissa krav trots 8 kap. 2 och 5 §§ eller vid tillämpning av 8 kap. 7 och 8 §§ alltid ska uppfyllas vid nybyggnad eller ändring av en byggnad, och

5. att vissa krav trots 8 kap. 2 och 5 §§ eller vid tillämpning av 8 kap. 7 och 8 §§ inte behöver uppfyllas vid nybyggnad eller ändring av en byggnad.

9 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela

1. föreskrifter om funktionskontrollanter enligt 8 kap. 25 §,

2. föreskrifter om vad som i fråga om kunskap, erfarenhet och certifiering krävs av sådana kontrollansvariga och sakkunniga som avses i 10 kap., och

3. de föreskrifter i övrigt om kontrollansvariga och sakkunniga som behövs utöver bestämmelserna i 10 kap. 9–13 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om funktionskontrollanter enligt 8 kap. 25 §.

10 §

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka små åtgärder som enligt 10 kap. 10 § 2 innebär ett undantag från kravet på kontrollansvarig enligt 10 kap. 9 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021 i fråga om 1 kap. 4 §, 8 kap. 2 och 5 §§, 10 kap. 28 §, 16 kap. 2 § och i övrigt den 1 juli 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden och mål som har påbörjats före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Enligt denna förordning lämnas bidrag för

1. ny- eller ombyggnad av musei-, teater- och konsertlokaler som tillhör någon annan än staten,

2. standardhöjande reparationer och handikappanpassning av sådana lokaler och

3. utbyte eller komplettering av inventarier till sådana lokaler.

Enligt denna förordning lämnas bidrag för

1. nybyggnad av musei-, teater- och konsertlokaler som tillhör någon annan än staten,

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om ärenden som har påbörjats innan ikraftträdandet.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.

Häri genom föreskrivs i fråga om förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. att 1 och 4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Boverket får lämna statlig garanti (kreditgaranti) till kreditinstitut enligt denna förordning. Kreditgarantin får avse lån till

1. *ny- eller ombyggnad* av hyres- eller bostadsrättshus,

2. *ny- eller ombyggnad* av egnahem eller ägarlägenheter, och

3. *sådan ombyggnad av lokal, byggnad eller annan anläggning som innebär nytillskott av ägarlägenheter, och*

4. förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt.

1. *nybyggnad* av hyres- eller bostadsrättshus,

2. *nybyggnad* av egnahem eller ägarlägenheter,

3. förvärv av hus för ombildning till kooperativ hyresrätt.

4 §

Vid *ny- eller ombyggnad* får kreditgarantin vid garantitidens början avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av fastighetens eller tomträttens marknadsvärde.

Om kostnaden för *ny- eller ombyggnaden* överstiger den ökning av marknadsvärdet som *ny- eller ombyggnaden* medför, får kreditgaranti i stället lämnas med ett belopp som motsvarar 90 procent av kostnaden för *ny- eller*

Vid *nybyggnad* får kreditgarantin vid garantitidens början avse högst ett belopp som motsvarar 90 procent av fastighetens eller tomträttens marknadsvärde.

Om kostnaden för *nybyggnaden* överstiger den ökning av marknadsvärdet som *nybyggnaden* medför, får kreditgaranti i stället lämnas med ett belopp som motsvarar 90 procent av kostnaden för *nybyggnaden*.

ombyggnaden. Kreditgarantin får i dessa fall dock inte överstiga ett belopp om 16 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea. Kreditgarantin får i dessa fall dock inte överstiga ett belopp om 16 000 kronor per kvadratmeter uppvärmd boarea.

Vid nybyggnad av eller ombildning till kooperativ hyresrätt får kreditgarantin vid garantitidens början avse högst ett belopp som motsvarar 95 procent av fastighetens eller tomträttens marknadsvärde.

Med marknadsvärde avses det pris som skulle uppnås vid en marknadsmässig försäljning där skälig tid ges för förhandlingar. Marknadsvärdet ska bedömas med utgångspunkt i att *ny- eller ombyggnaden* färdigställts och utan hänsyn till spekulativa och tillfälliga förhållanden.

Med marknadsvärde avses det pris som skulle uppnås vid en marknadsmässig försäljning där skälig tid ges för förhandlingar. Marknadsvärdet ska bedömas med utgångspunkt i att *nybyggnaden* färdigställts och utan hänsyn till spekulativa och tillfälliga förhållanden.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader att 7 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

De rekommendationer som enligt 9 § första stycket 4 lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader lämnas i en energideklaration ska vara av betydelse för den aktuella byggnaden, tekniskt genomförbara och inkludera åtgärder på klimatskärm eller installationssystem med eller utan samband med ändring eller *ombyggnad*. Energideklarationen ska innehålla uppgifter om var det finns ytterligare information om de rekommenderade åtgärderna och vad som krävs för att genomföra dem samt om beräkningen av rekommendationernas kostnadseffektivitet.

De rekommendationer som enligt 9 § första stycket 4 lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader lämnas i en energideklaration ska vara av betydelse för den aktuella byggnaden, tekniskt genomförbara och inkludera åtgärder på klimatskärm eller installationssystem med eller utan samband med ändring eller *större renovering*. Energideklarationen ska innehålla uppgifter om var det finns ytterligare information om de rekommenderade åtgärderna och vad som krävs för att genomföra dem samt om beräkningen av rekommendationernas kostnadseffektivitet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

1.7 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och byggförordningen (2011:338)

dels att 3 kap. 21 §, 7 kap. 1, 2 och 5 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 1 §, 3 kap. 1 §, 3 kap. 22–23, 27–28 §§, 6 kap. 8 §, 7 kap. 3, 4 och 23 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 1 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om

1. innehåll och definitioner (1 kap.),
2. planer och områdesbestämmelser (2 kap.),
3. krav på byggnadsverk (3 kap.),
4. krav på byggprodukter m.m. (4 kap.),
5. funktions- och säkerhetsåtgärder (5 kap.),
6. lov och anmälan m.m. (6 kap.),
7. kontrollplan, funktionskon- 7. kontrollplan *och* funktions-
trollanter, *kontrollansvariga och* kontrollanter, (7 kap.),
sakkunniga (7 kap.),
8. tillsyn, vägledning och uppföljning (8 kap.),
9. byggsanktionsavgifter (9 kap.), och
10. bemyndiganden (10 kap.).

3 kap.

1 §

För att uppfylla det krav på lämplighet för sitt ändamål som anges i 8 kap. 1 § 1 plan- och bygglagen (2010:900) ska en byggnad som innehåller bostäder vara utförd på ett sådant sätt att bostäderna *i skälig utsträckning* har *avskiljbara* utrymmen för sömn

För att uppfylla det krav på lämplighet för sitt ändamål som anges i 8 kap. 1 § 1 plan- och bygglagen (2010:900) ska en byggnad som innehåller bostäder vara utförd på ett sådant sätt att bostäderna har utrymmen för sömn och vila, *samvaro och fritid*,

och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring.

Bostäderna ska *med hänsyn till användningen* ha inredning och utrustning för matlagning och hygien.

matlagning, måltider, hygien och förvaring. *Om gemensam tvättstuga saknas ska bostäder ha utrymme för tvätt och tork maskinellt.*

Bostäderna ska ha inredning och utrustning för matlagning och hygien.

1 a §

Av de utrymmen som anges i 1 § ska

1. minst ett utrymme för personhygien vara avskilt med väggar och eventuellt övriga utrymmen för personhygien kunna avskiljas med väggar,

2. utrymme för sömn och vila i bostäder större än 35 kvadratmeter kunna avskiljas med väggar, och

3. utrymme för sömn och vila, samvaro och fritid samt måltider ha fönster i yttervägg och utblick genom fönster till omgivande utemiljö vid stående och sittande position.

I bostäder om högst 35 kvadratmeter får utrymmena för sömn och vila, samvaro och fritid samt måltider överlappa varandra helt. Om något av dessa utrymmen avskiljs ska minst två av utrymmena ha fönster i yttervägg och utblick enligt första stycket 3.

21 §

Om en ombyggnad ska genomföras i etapper och egenskapskraven i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) medför krav på omfattande ändringar av andra delar av byggnaden än den direkt berörda delen, får byggnadsnämnden i kontrollplanen enligt 10 kap. plan- och bygglagen eller i ett särskilt beslut bestämma att en sådan ändring inte behöver utföras förrän vid en viss senare tidpunkt, om detta av tekniska, sociala eller ekonomiska skäl är lämpligare.

22 §

Det som sägs om uppfyllandet av kraven på tekniska egenskaper i 8 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900) ska gälla för uppfyllandet av egenskapskraven i 7–10 och 13–20 a §§. Kravet som gäller bredbandsanslutning i 8 kap. 4 § första stycket 10 plan- och bygglagen och 20 a § detta kapitel behöver dock inte uppfyllas vid annan ändring av en byggnad än ombyggnad.

Det som sägs om uppfyllandet av kraven på tekniska egenskaper i 8 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900) ska gälla för uppfyllandet av egenskapskraven i 7–10 och 13–20 a §§.

23 §

I fråga om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska 8 kap. 7 § första stycket andra meningen plan- och bygglagen (2010:900) tillämpas på så sätt att det är möjligt att anpassa eller göra avsteg

I fråga om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska 8 kap. 7 § första stycket andra meningen plan- och bygglagen (2010:900) tillämpas på så sätt att det är möjligt att anpassa eller göra avsteg

från kraven i 8 kap. 1 § 3 och 4 § första stycket 8 plan- och bygglagen med hänsyn till plan- och bygglagens bestämmelser om varsamhet och förbud mot förvanskning och därutöver

1. vid ombyggnad endast om det är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven, och

2. vid annan ändring av en byggnad eller vid flyttning av en byggnad i den utsträckning det är lämpligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar.

från kraven i 8 kap. 1 § 3 och 4 § första stycket 8 plan- och bygglagen med hänsyn till plan- och bygglagens bestämmelser om varsamhet och förbud mot förvanskning och

i den utsträckning det är lämpligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar.

27 §

Kraven som gäller energihushållning, hushållning med vatten och avfall och bredbandsanslutning i 8 kap. 4 § första stycket 6, 9 och 10 plan- och bygglagen (2010:900) och 14, 20 och 20 a §§ detta kapitel samt de föreskrifter som Boverket har meddelat i anslutning till de paragraferna behöver inte uppfyllas vid nybyggnad, *ombyggnad* eller *annan* ändring än *ombyggnad* avseende ett tillfälligt anläggningsboende.

Kraven som gäller energihushållning, hushållning med vatten och avfall och bredbandsanslutning i 8 kap. 4 § första stycket 6, 9 och 10 plan- och bygglagen (2010:900) och 14, 20 och 20 a §§ detta kapitel samt de föreskrifter som Boverket har meddelat i anslutning till de paragraferna behöver inte uppfyllas vid nybyggnad eller ändring avseende ett tillfälligt anläggningsboende.

28 §

I fråga om nybyggnad, *ombyggnad* eller *annan* ändring än *ombyggnad* avseende ett tillfälligt anläggningsboende ska kraven i 8 kap. 1 § och 4 § första stycket 2–5, 7 och 8 plan- och bygglagen (2010:900) och 8–10, 13 och

I fråga om nybyggnad, eller ändring avseende ett tillfälligt anläggningsboende ska kraven i 8 kap. 1 § och 4 § första stycket 2–5, 7 och 8 plan- och bygglagen (2010:900) och 8–10, 13 och 16 §§ och 18 § första stycket

16 §§ och 18 § första stycket detta kapitel samt de föreskrifter som Boverket har meddelat i anslutning till de paragraferna anpassas och avsteg från kraven göras i den utsträckning som är skäligen i förhållande till åtgärdens art, omfattning och varaktighet.

Anpassningar och avsteg som görs enligt första stycket får inte medföra en oacceptabel risk för människors hälsa och säkerhet.

detta kapitel samt de föreskrifter som Boverket har meddelat i anslutning till de paragraferna anpassas och avsteg från kraven göras i den utsträckning som är skäligen i förhållande till åtgärdens art, omfattning och varaktighet.

6 kap.

8 §

En ansökan om lov eller en anmälan ska, utöver det som sägs i 9 kap. 21 § plan- och bygglagen (2010:900), innehålla uppgifter om

1. fastighetens beteckning,

2. byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress,

3. den tidpunkt då byggnads-, rivnings- eller markarbetena är avsedda att påbörjas, och

4. den föreslagna kontrollansvariges person- eller organisationsnummer, namn och adress, om det behövs en kontrollansvarig.

2. byggherrens person- eller organisationsnummer, namn och adress, och

3. den tidpunkt då byggnads-, rivnings- eller markarbetena är avsedda att påbörjas.

7 kap.

1 §

Om en ombyggnad ska genomföras i etapper, ska de tidpunkter som avses i 3 kap. 21 § framgå av kontrollplanen enligt 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900).

2 §

När byggnadsnämnden prövar behovet av att en åtgärd eller ett byggnadsverk kontrolleras av

någon som är sakkunnig enligt 10 kap. 8 § 2 plan- och bygglagen (2010:900) ska nämnden ta särskild hänsyn till den risk för allvarliga personskador som uppkommer om åtgärden eller byggnadsverket inte uppfyller föreskrivna krav.

3 §

Sådana funktionskontrollanter som avses i 8 kap. 25 § och sakkunniga enligt 10 kap. 8 § 2 plan- och bygglagen (2010:900) ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och kunna styrka detta med ett intyg om certifiering.

Certifieringen ska vara tidsbegränsad och avse ett visst slag av arbete.

Sådana funktionskontrollanter som avses i 8 kap. 25 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och kunna styrka detta med ett intyg om certifiering.

Certifieringen ska vara tidsbegränsad och avse ett visst slag av arbete.

4 §

Byggnadsnämnden ska godta certifierade kontrollansvariga och funktionskontrollanter samt utlåtanden från sakkunniga vars kompetens har styrkts genom certifiering. Nämnden ska även godta kontrollansvariga, funktionskontrollanter och utlåtanden från sakkunniga som har styrkt sin kompetens på annat motsvarande sätt enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Byggnadsnämnden ska godta certifierade funktionskontrollanter samt utlåtanden från funktionskontrollanter vars kompetens har styrkts genom certifiering. Nämnden ska även godta funktionskontrollanter som har styrkt sin kompetens på annat motsvarande sätt enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Bestämmelser om tillfällig yrkesutövning och erkännande av yrkeskvalifikationer som har förvärvats eller erkänts i en annan stat än Sverige inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz finns i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och i de föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen.

5 §

En kontrollansvarig krävs inte för

1. åtgärder som inte kräver lov eller anmälan,

2. andra små ändringar än sådana som avses i 10 kap. 10 § 1 plan- och bygglagen (2010:900),

3. åtgärder avseende uthus, garage och andra små byggnader,

4. uppförande eller tillbyggnad av en sådan byggnad som avses i 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen,

5. ändring av en komplementbyggnad som innebär att den blir ett komplementbostadshus,

6. tillbyggnad som avses i 9 kap. 4 b § första stycket 1 plan- och bygglagen,

7. byggande av takkupor som avses i 9 kap. 4 b § första stycket 2 plan- och bygglagen,

8. inredning av ytterligare en bostad i ett enbostadshus,

9. att flytta en eller flera enkla byggnader,

10. att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra en anläggning som avses i

a) 6 kap. 1 § 4, om anläggningen är liten och avsedd endast för en viss fastighets behov,

b) 6 kap. 1 § 6, om vindturbinens diameter är mindre än tre meter,

c) 6 kap. 1 § 7,

d) 6 kap. 1 § 8 eller 9, om anläggningen är liten, eller

e) 6 kap. 1 § 10,

11. en sådan ändring av en byggnad som avses i 9 kap. 2 § 3 c plan- och bygglagen, om åtgärden inte berör en sådan särskilt värdefull byggnad som avses i 8 kap. 13 § plan- och bygglagen,

12. en åtgärd avseende en skylt eller ljusanordning,

13. en åtgärd som kräver rivningslov efter beslut i detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

14. en åtgärd som kräver marklov enligt 9 kap. 11–13 §§ plan- och bygglagen, om åtgärden är liten.

Första stycket 2–14 gäller endast om byggnadsnämnden inte beslutar annat.

23 §

Boverket får meddela de föreskrifter om funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga som behövs för tillämpningen av 7 kap. 2–4 §§.

Boverket får meddela de föreskrifter om funktionskontrollanter som behövs för tillämpningen av 7 kap. 2–4 §§.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020 i fråga om 3 kap. 1 och 1 a §§, den 1 juli 2021 i fråga om 3 kap. 21–23, 27 och 28 §§ samt 7 kap. 1 § i övrigt den 1 juli 2022.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ärenden och mål som har påbörjats före ikraftträdandet.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket att 3 och 6 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Boverket ska särskilt

1. bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljöpåverkan och utveckling,
2. beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för funktionshindrade, barn, ungdomar och äldre samt för integration, boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet,
3. i förhållande till myndigheter, allmänheten och andra berörda aktivt ge råd och stöd,
4. utöva tillsyn, ge tillsynsvägledning och ha uppsikt i enlighet med lagar och förordningar,
5. utveckla en fördjupad förståelse för bostadsmarknadens funktionssätt,
6. aktualisera statistik, följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden, såväl i nationellt perspektiv som på regional nivå,
7. träffa avtal med kommuner om statens medverkan vid omstrukturering eller rekonstruktion av ett kommunalt bostadsföretag samt göra uppföljningar och utvärderingar avseende stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet,
8. följa och analysera tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen och lagstiftningen om energideklaration för byggnader,
9. i förekommande fall upprätta och förvalta register över energideklarationer,
10. *utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna* samt följa och analysera tillämpningen av dessa,
10. *så långt det är möjligt utforma föreskrifterna som verifierbara funktionskrav* samt följa och analysera tillämpningen av dessa,
11. följa utvecklingen av frågor inom verkets verksamhetsområde och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås,

12. samordna, utveckla, följa upp och utvärdera de statliga stöd och bidrag som Boverket har ett centralt administrationsansvar för, redogöra för resultat och fördelning när det gäller stöden och bidragen samt informera om dem, och

13. samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön.

6 §

Boverket har vidare till uppgift att

1. förvalta och redovisa de kreditgarantier som Statens bostadskreditnämnd eller Boverket utfärdat,

2. bevaka att kreditförsörjningen vid *ny- och ombyggnad samt* vid förvärv av bostäder stöds i tillräcklig omfattning av statliga kreditgarantier och ta de initiativ som behövs i detta syfte, och

2. bevaka att kreditförsörjningen vid *nybyggnad och* vid förvärv av bostäder stöds i tillräcklig omfattning av statliga kreditgarantier och ta de initiativ som behövs i detta syfte, och

3. erbjuda marknadskompletterande rådgivning kring finansiering av bostäder till mindre och medelstora byggherrar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Statsbidrag enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, lämnas till en kommun som under den tidsperiod som anges i 5 § andra stycket gett startbesked enligt 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900) för nybyggnad, tillbyggnad *eller ombyggnad* som innefattar att minst en ytterligare bostad tillkommer. Statsbidrag enligt 7 § får lämnas under förutsättning att det i kommunen den 31 juli innevarande år finns minst en folkbokförd nyanländ invandrare som från och med den 1 juli föregående år och någon gång under en tid av tolv månader framåt fått uppehållstillstånd och som omfattas av förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Statsbidrag enligt denna förordning får, i mån av tillgång på medel, lämnas till en kommun som under den tidsperiod som anges i 5 § andra stycket gett startbesked enligt 10 kap. plan- och bygglagen (2010:900) för nybyggnad *eller* tillbyggnad som innefattar att minst en ytterligare bostad tillkommer. Statsbidrag enligt 7 § får lämnas under förutsättning att det i kommunen den 31 juli innevarande år finns minst en folkbokförd nyanländ invandrare som från och med den 1 juli föregående år och någon gång under en tid av tolv månader framåt fått uppehållstillstånd och som omfattas av förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om ärenden som har påbörjats innan ikraftträdandet.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande att 4 och 5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

4 §
Stöd får lämnas enbart till bostäder som anordnas genom nybyggnad, tillbyggnad eller ombyggnad av hel eller del av byggnad som inte har använts till bostäder under de senaste åtta åren.

Föreslagen lydelse

4 §
Stöd får lämnas enbart till bostäder som anordnas genom nybyggnad eller tillbyggnad.

5 §

Ett byggnadsprojekt, genom vilket bostäder anordnas enligt 4 §, anses vara påbörjat när byggnadsarbetet har påbörjats. Med byggnadsarbete avses vid nybyggnad och tillbyggnad grundläggningsarbete och vid ombyggnad rivnings- eller röjningsarbete.

Ett byggnadsprojekt, genom vilket bostäder anordnas enligt 4 §, anses vara påbörjat när byggnadsarbetet har påbörjats. Med byggnadsarbete avses vid nybyggnad och tillbyggnad grundläggningsarbete.

Ett byggnadsprojekt anses färdigställt när det finns ett slutbesked enligt 10 kap. 34 § plan- och bygglagen (2010:900) eller ett interimistiskt slutbesked enligt 10 kap. 36 § samma lag.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om ärenden som har påbörjats innan ikraftträdandet.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler att 8 och 10 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Med investeringsbidrag avses i denna förordning bidrag för

1. köp,
2. ny- eller tillbyggnad,
3. *ombyggnad* eller standardhöjande reparationer som inte är av ringa omfattning, eller
4. tillgänglighetsskapande åtgärder för personer med funktionsnedsättning.

Med investeringsbidrag avses i denna förordning bidrag för

1. köp,
2. ny- eller tillbyggnad,
3. standardhöjande reparationer som inte är av ringa omfattning, eller
4. tillgänglighetsskapande åtgärder för personer med funktionsnedsättning.

För bidrag för en åtgärd enligt första stycket 1, 2 eller 3 krävs att kommunen lämnar ekonomiskt eller likvärdigt bidrag som motsvarar minst 30 procent av det bidragsunderlag enligt 11 § som berättigar till det statliga bidraget.

10 §

Investeringsbidrag för ett köp som är fullbordat när en ansökan om bidrag prövas lämnas endast om sökanden haft synnerliga skäl för att genomföra köpet före bidragsbeslutet. På samma sätt lämnas investeringsbidrag för en ny-, *till-* eller *ombyggnad* som har påbörjats när en ansökan om bidrag prövas endast om sökanden haft synnerliga skäl för att

Investeringsbidrag för ett köp som är fullbordat när en ansökan om bidrag prövas lämnas endast om sökanden haft synnerliga skäl för att genomföra köpet före bidragsbeslutet. På samma sätt lämnas investeringsbidrag för en ny- eller *tillbyggnad* som har påbörjats när en ansökan om bidrag prövas endast om sökanden haft synnerliga skäl för att

påbörja arbetena före bidrags- påbörja arbetena före bidrags-
beslutet. beslutet.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om ärenden och mål som har påbörjats innan ikraftträdandet.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper att 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Med byggemenskap avses i denna förordning en ekonomisk förening enligt lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar som bildats i syfte att anordna bostäder åt föreningens medlemmar genom nybyggnad, tillbyggnad *eller ombyggnad av byggnad som tidigare använts för annat ändamål.*

4 §

Med initiala projektkostnader avses i denna förordning kostnader i projektet fram till att byggnadsarbetet har påbörjats. Med byggnadsarbete avses vid nybyggnad och tillbyggnad grundläggningsarbete *och vid ombyggnad rivnings- eller röjningsarbete.*

Med byggemenskap avses i denna förordning en ekonomisk förening enligt lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar som bildats i syfte att anordna bostäder åt föreningens medlemmar genom nybyggnad *eller tillbyggnad.*

Med initiala projektkostnader avses i denna förordning kostnader i projektet fram till att byggnadsarbetet har påbörjats. Med byggnadsarbete avses vid nybyggnad och tillbyggnad grundläggningsarbete.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2021.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om ärenden och mål som har påbörjats innan ikraftträdandet.

2 Uppdraget

I detta kapitel redogör vi för uppdraget såsom det anges i vårt direktiv. Sedan följer en redogörelse för de avgränsningar av uppdraget som vi har gjort och förklaringar av begrepp som är centrala för betänkandet. Kapitlet avslutas med en redogörelse för hur vi har arbetat med uppdraget.

2.1 Vårt uppdrag från regeringen

Vi har fått i uppdrag att lämna tre betänkanden. Detta är slutbetänkandet. Det första delbetänkandet fokuserade på standardisering inom byggområdet och lämnades i december 2017.¹ Det andra delbetänkandet behandlade behov av reglering för att minska miljöpåverkan under byggprocessen och lämnades i juni 2018.²

I detta betänkande ska vi genomföra en systematisk och grundlig översyn av åttonde och tionde kapitlen i plan- och bygglagen (PBL)³, tredje till femte och sjunde kapitlen i plan- och byggförordningen (PBF)⁴, Boverkets byggregler (BBR)⁵, Boverkets konstruktionsregler (EKS)⁶ och de standarder dessa hänvisar till. Vi ska utreda regelverkets ändamålsenlighet, effektivitet och omfattning. Det står oss fritt att vid behov föreslå ändringar i detta och andra närliggande

¹ Kommittén för modernare byggregler, SOU 2017:106, *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan*.

² Kommittén för modernare byggregler, SOU 2018:51, *Resurseffektiv användning av byggmaterial*.

³ Plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

⁴ Plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

⁵ Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6), BBR.

⁶ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS.

regelverk som ställer krav på utformning och konstruktion av byggnader och anläggningar. Uppdraget omfattar dock inte skattefrågor.⁷

Syftet med översynen är att modernisera och förenkla regelverket och samtidigt främja ett ökat bostadsbyggande och konkurrens, utan att äventyra hälsa, säkerhet, gestaltungs-kvalitet, en god livsmiljö och ett långsiktigt hållbart byggande.⁸

Direktivet anger att byggreglerna är samhällets sätt att ange den lägsta accepterade nivån för det som byggs. Byggregelsystemet har en stor betydelse för effektiviteten i plan- och bygglagstiftningen som helhet. Vidare är byggreglernas utformning, enligt direktivet, avgörande för att det ska kunna finnas ett diversifierat utbud av bostäder som kan efterfrågas av flera olika målgrupper, med olika behov och preferenser. Vi ska utreda om byggreglernas utformning bidrar till att öka kostnaderna för byggproduktionen och om byggreglerna representerar en lämplig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.⁹

Merparten av bestämmelserna återfinns i BBR, där de anges som funktionskrav, det vill säga att en viss funktion ska uppnås. Funktionskraven kompletteras i många fall med allmänna råd och hänvisning till en standard. De allmänna råden anger hur någon lämpligen kan eller bör gå till väga för att uppfylla föreskrifterna. Avgörande är dock att byggherren kan visa att funktionskraven uppfylls, inte att de allmänna råden följts. Enligt direktivet finns emellertid i vissa fall svårigheter att visa att funktionskraven är uppfyllda om inte de allmänna råden följts. Av den anledningen har de allmänna råden kommit att få en normgivande roll, vilket innebär att det utrymme för innovation och utveckling som funktionskraven förväntas ge inskränks. Därför är det, enligt direktivet, angeläget att utreda hur tillämpningen av regelverket med de allmänna råden ser ut i kommunerna. Specifika lösningar för att uppfylla de funktionskrav som ställs i regelverket förväntas utvecklas av branschens aktörer. Genom att utveckla en standard kan en specifik teknisk lösning som tagits fram av en aktör användas av flera andra.¹⁰

⁷ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 1 och 9.

⁸ Ibid.

⁹ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 5.

¹⁰ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 2, 6 och 7.

I direktivet nämns särskilt samhällets förväntningar och behov i relation till hållbar utveckling, klimatförändringar och digitalisering. Den byggda miljön påverkar alla aspekter av hållbar utveckling. Därför ska Agenda 2030, som är den handlingsplan världens länder enats om för en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling, och dess mål vara vägledande för översynen. Klimatförändringar förväntas få konsekvenser för bebyggelsen och byggreglerna och behöver därmed anpassas till de ändrade förutsättningar som klimatförändringarna innebär. I direktivet anges också att digitaliseringen av samhället i stort liksom inom byggandet skapar förväntan på att regler och allmänna råd, som till exempel utgörs av mätvärden och beräkningsmodeller, ska kunna behandlas digitalt.¹¹

Inom ramen för slutbetänkandet finns tre deluppdrag som beskrivs nedan.

2.1.1 Moderna och förenklade föreskrifter

Byggreglerna har många användare, i första hand kommuner och byggherrar med varierande förutsättningar, som ska kunna hitta, läsa och tillämpa regelverket. Reglerna omfattar i varierande grad alla typer av byggnadsverk. Byggnaders utformning styrs i vissa avseenden av föreskrifter som meddelas av andra myndigheter än Boverket, bland annat Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Arbetsmiljöverket. Hur reglerna är strukturerade och hur de presenteras för användarna kan vara viktigt för om regelverket upplevs som krångligt eller fördyrande. Vi ska därför utreda möjligheterna att göra reglerna mer användarvänliga.¹²

En översyn av reglerna i BBR och EKS ska genomföras med utgångspunkt i byggregelsystemet inom de ramar som ges av lag och förordning. Vi ska därför:

- se över samtliga byggregler i BBR och EKS, samt föreslå de förändringar i reglerna som bedöms lämpliga,

¹¹ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 5–6.

¹² Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 9–10.

- överväga om avgränsningen av bemyndiganden mellan de myndigheter som utfärdar föreskrifter på byggområdet är lämplig, och
- utreda i vilka former byggreglerna och allmänna råd ska finnas tillgängliga för olika användare och hur hänvisningar görs till standarder.¹³

Enligt direktivet ska förslag gällande föreskrifter från detta deluppdrag fortlöpande överlämnas till Boverket.¹⁴

2.1.2 Normgivningsnivå för beslut av byggregler

Offentliga regler för byggnaders utformning tar bland annat sikte på säkerhet, hälsa och resurseffektivitet. Med stöd av forskning och internationella jämförelser ska vi belysa om de svenska byggreglerna har en ändamålsenlig omfattning. Vi har även i uppgift att överväga om den nuvarande ordningen med subdelegation av normgivningsmakt från riksdagen och regeringen till Boverket i alla delar är ändamålsenlig samt överväga om systematiken i något avseende bör förändras. Vi ska därför:

- belysa det svenska regelverkets omfattning i jämförelse med regelverkets omfattning i andra jämförbara länder,
- vid behov förslå förändringar av det offentliga åtagandets omfattning, och
- överväga om den nuvarande ordningen med subdelegation av normgivningsmakt, när det gäller föreskrifter på byggområdet, i alla delar är ändamålsenligt och vid behov föreslå författningsförändringar.¹⁵

¹³ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 9–10.

¹⁴ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 15.

¹⁵ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 10–11.

2.1.3 Kontrollen av byggandet

PBL medförde väsentliga förändringar i den offentliga kontrollen av genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder. Vår översyn av tionde kapitlet PBL bör i första hand omfatta de ändringar som innebar väsentliga nyheter i förhållande till bestämmelserna i den äldre plan- och bygglagen (ÄPBL). Översynen bör dock även säkerställa att den sammantagna kontrollprocessen fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Översynen ska göras med utgångspunkt i de motiv som låg till grund för förändringarna enligt proposition 2009/10:170. Vi ska därför:

- utvärdera hur bestämmelserna i tionde kapitlet i PBL och anslutande föreskrifter tillämpas,
- analysera om bestämmelserna i tionde kapitlet i PBL och anslutande föreskrifter är ändamålsenligt utformade sett ur både ett allmänt och enskilt perspektiv, särskilt i förhållande till intresset av att minimera antalet byggfel,
- översiktligt beskriva förändringarnas betydelse för kvaliteten på det som byggs,
- utvärdera reformen att vissa utformningskrav, som tidigare omfattades av byggherrens egenkontroll, numera prövas av byggnadsnämnden redan i bygglovskedet,
- utreda hur förändringarna i PBL har påverkat handläggningstiderna i kommunerna,
- undersöka om förändringarna har inneburit ökade administrativa kostnader för byggherrarna, och
- vid behov föreslå sådana förändringar av regelverket som behövs för att åstadkomma en ändamålsenlig bygg- och kontrollprocess.¹⁶

¹⁶ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 12–13.

2.2 Våra avgränsningar av uppdraget

2.2.1 Uppdragets omfattning

De paragrafer i PBL och PBF som direkt pekas ut i vårt direktiv omfattar 120 paragrafer, exklusive paragrafer om bemyndiganden. BBR och EKS omfattar tillsammans ungefär 700 myndighetsföreskrifter och 700 allmänna råd¹⁷ och därutöver 6 000 sidor eurokoder samt hänvisningar till andra standarder.

Vi har konstaterat att det inom ramen för utredningstiden är nödvändigt att göra avgränsningar och dessa redovisar vi nedan.

2.2.2 Vikten av ett helhetsperspektiv och en samlad slutredovisning

Vi bedömer att det uppdrag vi har fått är ett unikt tillfälle för en översyn som spänner brett dels vertikalt över lag, förordning, myndighetsföreskrift, allmänna råd och hänvisningar till standarder, dels horisontellt över hela BBR och EKS. Bestämmelserna i dessa olika författningssamlingar är beroende av varandra. En ändring i ett avsnitt i BBR kan påverka förutsättningarna i andra avsnitt och/eller vara beroende av ändringar i lag eller förordning. Relationen mellan lag, förordning och myndighetsföreskrift genomsvårar analysen av varje deluppdrag. Vi bedömer det därför som varken möjligt eller lämpligt att löpande under utredningstiden rapportera olika avsnitt ur myndighetsföreskrifterna till Boverket, på det sätt som direktivet föreslår. Vi väljer därför att samla alla förslag i detta slutbetänkande.

2.2.3 Genomgripande, principiell översyn av BBR

Vår genomgripande, principiella översyn av hur föreskrifter bör utformas samt hur användningen av allmänna råd och hänvisningar till standarder bör ske omfattar BBR. Direktivet fokuserar på BBR och nämner i vissa fall även EKS. Eftersom varken direktivet eller de tillämpare vi fått och inhämtat synpunkter från ger någon omfattande eller tydlig problembeskrivning gällande EKS, har vi bedömt att en översyn av BBR är mest angelägen och därför genomfört det.

¹⁷ Boverket, e-post 2018-08-22.

2.2.4 Prövning av kravnivån av bestämmelser av betydelse för bostadsförsörjningen

I vårt uppdrag ingår att gynna ett ökat bostadsbyggande med ett diversifierat utbud av bostäder som kan efterfrågas av flera olika målgrupper och som passar olika personers behov och preferenser. Vi har tolkat detta som att kraven ska ge förutsättningar för ett enklare byggande och en väl fungerande bostadsförsörjning. Med en väl fungerande bostadsförsörjning avser vi att bestämmelserna ska underlätta anpassningar i utbudet av bostäder utifrån de boendes efterfrågan, behov, ekonomiska möjligheter och preferenser. En väl fungerande bostadsförsörjning innebär att det inom rimlig tid går att få tillgång till en bostad vid olika skeden i livet och vid förändrade livssituationer. En god bostadsförsörjning förutsätter att anpassningar i utbudet kan göras utifrån samhällsutvecklingen i såväl befintliga bostäder som i nyproduktion. Utifrån vilka bestämmelser som har störst möjlighet att främja en god bostadsförsörjning och vår samlade bild av de krav som tillämparna framfört störst kritik mot har vi valt att se över bestämmelserna om bostäders lämplighet för sitt ändamål vid nybyggnad och angränsande bestämmelser samt bestämmelserna om ombyggnad.

2.2.5 Omfattningen av det svenska regelverket

Enligt direktivet ska vi belysa om omfattningen av det svenska regelverket är ändamålsenlig i jämförelse med regelverkets omfattning i andra jämförbara länder.

Om den nuvarande omfattningen är lämplig eller inte måste bland annat bedömas utifrån behovet av detaljerade föreskrifter. För att veta vilka specifika bestämmelser som behövs så krävs det, enligt vår mening, en översyn av behovet i sak av varje enskild bestämmelse. En sådan översyn genomför vi avseende avsnitt 3:2 i BBR. En heltäckande översyn av BBR och EKS kommer att genomföras av Boverket, som nu har ett sådant uppdrag.¹⁸

¹⁸ Regeringsbeslut 2019-06-13, *Uppdrag till Boverkets att se över myndighetens bygg- och konstruktionsregler*, Fi 2019/02343/BB.

2.2.6 Vi ser över bemyndiganden till myndigheter som nämns i PBL och i vårt direktiv

Enligt vårt direktiv ska vi överväga om avgränsningen av rätten att meddela föreskrifter mellan de myndigheter som utfärdar föreskrifter på byggområdet är lämplig. Enligt direktivet styrs byggnaders utformning i vissa avseenden av föreskrifter som meddelas av andra myndigheter än Boverket, bland andra Arbetsmiljöverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I detta avseende har vi avgränsat vårt arbete till de myndigheter som har föreskriftsrätt med stöd av PBL samt de myndigheter direktivet nämner, det vill säga Arbetsmiljöverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som båda meddelar föreskrifter med stöd av andra lagar än PBL.

2.2.7 Översynen av kontrollen av byggandet utgår från befintlig ansvarsfördelning

Vår översyn av kontrollen av byggandet ska enligt direktivet göras med utgångspunkt i de motiv som låg till grund för förändringarna. Det innebär att vi utgår från rådande ansvarsfördelning mellan kommun och byggherre, det vill säga att det är byggherren som ansvarar för att kraven uppfylls, medan byggnadsnämnden främst agerar som tillsynsmyndighet. Vi har därför inte utrett eller övervägt alternativ som skulle innebära en ändrad ansvarsfördelning.

2.2.8 De väsentliga ändringarna

Vår översyn av tionde kapitlet PBL avser framför allt de ändringar som innebar väsentliga nyheter i förhållande till bestämmelserna i ÄPBL. Vår bedömning av vilka ändringar som inneburit väsentliga nyheter har utgått från om motiven syftat till att åstadkomma mer omfattande förändringar än avseende administration eller handläggning. Utifrån detta resonemang fann vi att nedanstående ändringar var väsentliga nyheter:

- kvalitetsansvarig ersattes med kontrollansvarig med förtydliganden och ändringar avseende kontrollansvariges uppgifter, certifiering och ställning i förhållande till byggherren,

- det infördes ett krav på certifiering av sakkunniga samt så förtydligades statusen av sakkunnigas utlåtanden,
- byggherren ska ansvara för att upprätta kontrollplanen och att kontrollplanens innehåll förtydligades,
- startbesked ersatte det tidigare kravet på bygganmälan före byggstart med ändringar gällande när åtgärderna får påbörjas,
- byggnadsnämnden fick utökade skyldigheter att genomföra arbetsplatsbesök,
- krav på slutsamråd infördes,
- slutbesked ersatte slutbeviset med ändringar gällande när ett byggnadsverk får tas i bruk, med möjlighet till interimistiska slutbesked, och
- kravet på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och kravet på lämplighet för avsett ändamål delades upp i dels utformningskrav, dels tekniska egenskapskrav där delar av kraven som avser utformning ska prövas i bygglovsprövningen.

2.2.9 Byggfel och byggkvalitet

Enligt direktivet ska vi analysera om bestämmelserna i tionde kapitlet i PBL och anslutande föreskrifter är ändamålsenligt utformade bland annat utifrån intresset av att minimera antalet byggfel och vi ska också översiktligt beskriva förändringarnas betydelse för kvaliteten i det som byggs. Med byggfel avser vi bristande uppfyllande av krav i PBL och tillhörande föreskrifter. Någon ytterligare kvalitet utöver uppfyllande av dessa krav har vi inte studerat utan vi har begränsat oss till den nivå som samhället har valt att reglera.

2.3 Centrala begrepp

Aktörer på byggherresidan

Med aktörer på byggherresidan avser vi byggherrar och de aktörer byggherrar anlitar, till exempel arkitekter, tekniska konsulter och entreprenörer.

Byggfel

Vad som avses med byggfel är inte självklart. Ordet förekommer inte i PBL, PBF, BBR eller EKS och används olika i olika sammanhang. Exempelvis i arbetet med rapporten *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn* upplevde Boverket att varje branschaktör hade sin tolkning av begreppet byggfel. Myndigheten valde därför att inte närmare precisera begreppet, för att inte riskera att intervjupersonerna gjorde omedvetna avgränsningar utifrån sina egna tolkningar.¹⁹ I betänkandet *Rätta byggfelen snabbt! – med effektivare förelägganden och försäkringar* så avses byggfel vara avvikelser från samhällskrav.²⁰ Vår definition av byggfel utgår från ett offentlighetsrättsligt perspektiv och i detta betänkande väljer vi därför att definiera byggfel som bristande uppfyllande av krav i PBL och tillhörande föreskrifter.

Byggnadsverk

I detta betänkande använder vi begreppet byggnadsverk så som det definieras i PBL, det vill säga som en byggnad eller annan anläggning.²¹ Med annan anläggning avses exempelvis vägar, järnvägar, ledningsnät, plattformar, slussar och dammar.²²

¹⁹ Boverket (2018), *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn*, s. 15–16.

²⁰ Bygghälsoutredningen, SOU 2013:10, *Rätta byggfelen snabbt! – med effektivare förelägganden och försäkringar*, s. 48.

²¹ 1 kap. 4 § PBL.

²² Proposition 1993/94:178, *Ändring i plan- och bygglagen, m.m.*

Byggherre

Vi använder begreppet byggherre så som det definieras i PBL, det vill säga den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten.²³ I PBF framgår att byggherren kan vara en fysisk eller juridisk person.²⁴

Tillämpare

Med tillämpare avser vi aktörer som använder byggreglerna dagligdags, såsom kommunföreträdare (politiker och tjänstemän), byggherrar, arkitekter, tekniska konsulter och entreprenörer. Byggherrar omfattar såväl flergångsbyggare som bygger för andra, liksom engångsbyggare som ofta är brukare.

2.4 Metod – ett utåtriktat arbetssätt

Vi har strävat efter ett öppet och utåtriktat arbetssätt och har haft en omfattande dialog med olika tillämpare. Vi har hållit i ett stort antal möten för att kunna skapa oss en bild av upplevda problem och vilka möjliga lösningar som finns. Vi har också genomfört enkätundersökningar samt konsult- och forskningsuppdrag. Vidare har vi tagit del av skriftliga källor från EU-institutioner, riksdag, regering, statliga utredningar, myndigheter samt litteratur och andra tryckta och webbpublicerade skrifter. Dessa återfinns i referensförteckningen.

2.4.1 Möten, seminarier och hearingar

Expertgrupp

Det ansvariga statsrådet utsåg en expertgrupp på tolv personer. Gruppens sammansättning finns beskriven i missivet. Vi träffade inledningsvis alla experter och sakkunniga individuellt och har sedan haft gemensamma möten. Vi har sammankallat expertgruppen 14 gånger under arbetet med detta betänkande. Vi har också haft kontakt med olika experter mellan mötena.

²³ 1 kap. 4 § PBL.

²⁴ 6 kap. 8 § 2 PBF.

Referensgrupp

Under våren 2018 utsåg vi personer till en referensgrupp för de frågor som behandlas i detta betänkande. Gruppen består av företrädare för kommuner, aktörer på byggherresidan, akademi, boende, användare av byggnader och en myndighet som inte finns representerad i expertgruppen, nämligen Lantmäteriet. Vi har träffat referensgruppen åtta gånger under arbetet med detta betänkande.

Rundabordssamtal

I maj och juni 2017 genomförde vi åtta rundabordssamtal med företrädare för totalt 35 organisationer från byggindustri, byggmaterialindustri, fastighetsägare, boende, användare av byggnader med fokus på tillgänglighet, kommuner, länsstyrelser, arkitekter och tekniska konsulter.²⁵ Syftet var att få en bred genomlysning av aktörernas erfarenhet av de frågor vi utreder. Sammanlagt deltog 65 personer i dessa samtal. Mötesförfrågan har gick till organisationerna, som själva valde representanter till samtalen.

Sverigeturné

Under våren 2018 besökte vi 15 kommuner och träffade representanter för byggnadsnämnderna, kommundienstämman, byggindustri och fastighetsägare. Vi besökte Botkyrka, Göteborg, Gävle, Gällivare, Huddinge, Jönköping, Karlstad, Kiruna, Knivsta, Malmö, Stockholm, Umeå, Uppsala, Växjö och Örebro. Totalt träffade vi cirka 130 personer under dessa besök. Kommunerna bestämde själva upplägg för mötena. Ibland samtalade alla aktörer gemensamt och ibland träffade vi kommun- respektive branschföreträdare var för sig.

²⁵ **Byggindustrin:** Sveriges byggindustrier, Installatörsföretagen, Swedish Rental Association. **Byggmaterialindustrin:** Svensk Betong, Stålbyggnadsinstitutet, Svensk Ventilation, Byggmaterialindustrierna, Trä- och Möbelföretagen, Hissförbundet. **Fastighetsägare:** Sabo, Bostadsrätterna, Fastighetsägarna Sverige, HSB, Byggherrarna, Riksbyggen, Studentbostadsföretagen. **Boende:** Hyresgästföreningen, SPF Seniorerna, jagvillhabostad.nu, Villaägarnas Riksförbund. **Användare med fokus på tillgänglighet:** Förbundet för delaktighet och jämlikhet, Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder, Funktionsrätt Sverige, Hörselskadades riksförbund, Neuroförbundet, Synskadades riksförbund. **Kommunerna:** Kontrollansvarigas riksförbund, SKL:s chefsnätverk bygglovchefer, Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer. **Arkitekter och konsulter:** Sveriges stadsarkitektförening, Brandkonsultföreningen, Sveriges Arkitekter, Svenska Geotekniska Föreningen, Energi- och Miljötekniska föreningen. **Länsstyrelserna.**

Därutöver träffade vi företrädare för de tre städerna Göteborg, Malmö och Stockholm, den så kallade trestadsgruppen, våren 2018 respektive hösten 2019. Inom trestadsgruppen bedrivs ett samarbete kring avstämning av rutiner för att tillämpa PBL, PBF, BBR och EKS. Vid mötena hösten 2019 var fokus på kraven för lämplighet för sitt ändamål.

Forskningsseminarier och innovationsworkshop

Hösten 2017 hade vi en serie möten med forskare från universitet och högskolor inom ämnen som är relevanta för vårt arbete. Temat för mötena var forskningsfronten, historik och nutida utmaningar för byggregelverket med fokus på utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Vid det första mötet, som arrangerades tillsammans med IQ Samhällsbyggnad, deltog forskare från Chalmers, KTH och Rise samt forskningsmiljöerna KTH-live in Lab, HSB-lab och Grön BoStad Stockholm. Vid nästa möte deltog forskarepresentanter för forskningsmiljöerna Centrum för boendets arkitektur (CBA), Rum för hälsa och livskvalitet: Integrerade former för boende, åldrande och sjukvård (AIDAH) och forskarepresentanter för Chalmers Arkitektur med inriktning på digital design och produktion. I Malmö träffade vi forskare vid Critical Urban Sustainability Hub (CRUSH). Vi har även haft kontakt med forskare vid Centre of Ageing and Supportive Environments (CASE) vid Lunds Universitet.

Ett annat tema var praktikinära forskning, där vi träffade representanter som har medverkat i utvecklingsprojekt för en workshop på temat innovation i februari 2018.

Två hearingar

Under hösten 2018 genomförde vi två hearingar med tillämpare. Den första genomfördes i september och samlade över 100 personer. Den utgick från rapporten *Vägval för Sveriges nya byggregler*²⁶ och handlade om krav på byggnadsverk. Den andra handlade om kontrollen av byggandet och samlade 85 personer i november. Vid bägge hearingar medverkade företrädare för arkitekter, boende, användare av byggnader, byggherrar, byggtreprenörer, byggmaterialbranschen,

²⁶ Kommittén för modernare byggregler (2018), *Vägval för Sveriges nya byggregler*.

fastighetsägare, forskare, kommun, kontrollansvariga och certifierade sakkunniga, länsstyrelser samt tekniska konsulter.

Möten med bostadspolitiska talespersoner i civilutskottet

Vi har träffat respektive partis bostadspolitiska talespersoner i civilutskottet.

Boverkets PBL kompetensdagar 2017 och 2018

Vi medverkade i samtal under Boverkets årliga PBL-konferens både 2017 och 2018. Samtalen var upplagda så att en inspelad presentation av vårt uppdrag och arbete föregick en diskussion med frågor som vi ställde. 2017 var fokus i våra frågor och efterföljande diskussioner på när funktionskrav i realiteten prövas i plan- och byggprocessen och vad tolkningsutrymmet innebär avseende funktionskrav för kommunen. 2018 var fokus på 2011 års förändringar av kontrollen av byggandet och hur den fungerar i sin helhet.

Internationella möten

Vi deltog i Nordiska Byggmyndigheters möte i augusti 2017 respektive i september 2018. På nordisk nivå har vi även deltagit i Nordiska kooperativa och allmännyttiga bostadsorganisationers (NBO) årsmöte i september 2018 samt träffat en norsk, statlig utredning.

Vi har deltagit i möten med Inter-jurisdictional Regulatory Collaboration Committee (IRCC) i oktober 2018 samt i maj 2019. IRCC samlar länder som arbetar med funktionskravsbaseade byggregler för erfarenhetsutbyten. Vi har även träffat Brian Meacham, professor på avdelningen för brandteknik på Worcester Polytechnic Institute i USA.

Fokusgrupp lämplighet för sitt ändamål

Gällande kraven på lämplighet för sitt ändamål har vi samlat en fokusgrupp bestående av elva personer, dels bostadsutvecklare och dels arkitekter. De deltagande bostadsutvecklarna har eller har haft

såväl bostadsutveckling som byggande i sin verksamhet och flera är verksamma i Norden. Tyngdpunkten hos bostadsutvecklarna ligger på utveckling av bostadsrätter, men utveckling åt allmännyttan förekommer också. De deltagande arkitekterna arbetar med projekt för allmännyttan, kooperativa bostadsföretag, privata bostadsutvecklare, samt såväl som för större som mindre byggherrar och internationella fastighetsinvesteringsbolag. Under september och oktober 2019 träffade vi gruppen vid fyra tillfällen.

Enskilda möten

Utöver ovan nämnda möten har vi haft ett flertal samrådsmöten med Boverkets ledning, träffat Boverkets personal i Karlskrona fyra gånger samt haft ett flertal möten med olika experter inom Boverket. Vi har också haft möten med Länsstyrelserna, Sveriges kommuner och regioners (tidigare Sveriges kommuner och landsting, SKL) nätverk för bygglovschefer, Sveriges Byggindustrier, Stockholms byggmästareförening, White arkitekter, Boverkets byggråd, BoKlok, Svensk försäkring, Barnverket, branschorganisationer för brandsäkerhet samt Svenska institutet för standarder (SIS) och representanter för samhällsbyggnadsbranschen.

Vi har vidare medverkat vid ett 40-tal konferenser som föredrags-hållare för att sprida kunskap om vårt arbete.

2.4.2 Enkäter och intervjuer

Övergripande enkät till professionella och allmänhet

Som ett komplement till de ovan nämnda kvalitativa möten, anlidade vi Kantar Sifo för att genomföra två övergripande kvantitativa enkäter. Den ena riktade sig till professionella inom samhällsbyggnadsbranschen och offentliga aktörer och den andra till allmänheten. I gruppen professionella ingick arkitekter och tekniska konsulter, byggbolag²⁷ och exploatörer²⁸, byggmaterialindustri, fastighetsägare

²⁷ Företag under SNI-kod 41.1, Byggnad av bostadshus och andra byggnader, i SCB:s näringslivsindelning till exempel företag som är verksamma som byggentreprenörer.

²⁸ Företag under SNI-kod 41.2, Utformning av byggprojekt, i SCB:s näringslivsindelning till exempel företag som är verksamma med projektutveckling genom att som byggherre ansvara för att uppföra ett byggnadsverk som sedan säljs till en fastighetsägare som förvaltar byggnaden.

samt kommun, länsstyrelse och myndighet. Totalt svarade 2 773 personer på enkäten. Enkäten genomfördes för de professionella via telefonintervjuer och för allmänheten via en online-enkät under 2017.

Fördjupad enkät till kommuner

Under 2018 genomförde vi, genom Länsstyrelserna, en fördjupad enkätundersökning om svenska kommuners erfarenhet av krav på byggnader och kontrollen av byggandet. Enkäten skickades ut digitalt och besvarades skriftligt. Av Sveriges 290 kommuner svarade 198 kommuner på enkäten.

Enkät till kommuner om tillämpningen av allmänna råd och standarder

Under 2019 genomförde vi en enkätundersökning genom Byggfakta AB om kommunernas tillämpning av allmänna råd och standarder. Enkätundersökningen handlade om hur allmänna råd används, i vilken utsträckning de är normgivande samt tillgången till och tillämpningen av standarder vid bedömningen av uppfyllelsen av byggregler. Målgruppen för enkäten var ansvariga för bygglovshanteringen i kommunerna. Undersökningen omfattade samtliga landets 290 kommuner. Svar erhöles från 275 kommuner då vissa kommuner har en gemensam förvaltning för bygglovsfrågor.

Enkät till kommuner om certifierade sakkunniga

Under 2019 genomförde vi en intervjuundersökning, genom Byggfakta AB, till kommuner om certifierade sakkunniga. Målgruppen för enkäten var ansvariga för bygglovshanteringen i kommunerna. Undersökningen omfattade samtliga landets 290 kommuner. Svar erhöles från 250 kommuner som representerade 277 kommuner då vissa kommuner har gemensam förvaltning för bygglovsfrågor.

Fördjupad enkät till byggherrar

Under 2018 genomförde vi, genom Kantar SIFO, en fördjupad enkätundersökning om byggherrars erfarenheter av dagens krav i BBR och EKS, problem med specifika bestämmelser och kontrollen av byggandet. Målgruppen för enkäten var byggherrar som hade genomfört nybyggnation av flerbostadshus och småhus samt ombyggnadsprojekt med ett färdigställandevärde överstigande 10 miljoner kronor de senaste 12 månaderna. Undersökningen var en totalundersökning och omfattade 1 250 projekt.

Fördjupad enkät till sällanbyggherrar

Under 2018 genomförde vi, genom Byggfakta AB, en enkätundersökning om sällanbyggherrars förståelse för bestämmelser, förekomsten av kostnadsdrivande krav, tolkningar av krav samt kontrollen av byggandet. Målgruppen för enkäten var privatpersoner som hade byggt ett enbostadshus de senaste två åren. Undersökningen omfattade 200 byggherrar som byggt ett monteringsfärdigt hus och 200 byggherrar som hade byggt ett hus i lösvirke.

Enkät till fastighetsägare om ombyggnad

Under 2019 genomförde vi, genom Navet Analytics, en intervjuundersökning om hur kraven vid ombyggnad påverkar fastighetsägares möjligheter till ombyggnadsåtgärder. Undersökningen avsåg flerbostadshus byggda under perioden 1961–1975 och renoveringsbehoven i detta bestånd. Undersökningen baserades på 100 intervjuer med 50 allmännyttiga och 50 privata bostadsbolag. Totalt uppgick de intervjuade bostadsbolagens bestånd till cirka 370 000 lägenheter, vilket motsvarar cirka 15 procent av det totala beståndet av lägenheter i flerbostadshus (exklusive specialbostäder).

Enkät till certifieringsorgan

Under 2018 skickade vi ut en enkät avseende uppföljning av klagomål på kontrollansvariga och certifierade sakkunniga till de två certifieringsorgan som vid tidpunkten fanns avseende personcertifier-

ingar, Kiwa och Rise, samt till Incert som tidigare erbjudit certifiering av energiexperter. Frågorna besvarades heltäckande av Kiwa och Incert, medan Rise gav översiktliga eller inga svar på en del av frågorna.

Jämförelse med andra länder

Under 2018 genomförde vi en jämförande studie av andra länder i enlighet med direktivet då vi har i uppgift att belysa det svenska regelverkets omfattning i jämförelse med regelverken i andra jämförbara länder. Vidare ska vi inom ramen för uppdraget studera och analysera systemen för byggregler i övriga nordiska länder samt andra länder som vi anser relevanta utifrån direktivets syfte.²⁹

Vår ambition är att översiktligt studera mängden föreskrifter som kan anses motsvara de svenska utformningskraven och de tekniska egenskapskraven i de andra länderna, på den nivå som kan anses motsvara den svenska myndighetsnivån BBR och EKS. Vi avser att göra en grov uppskattning av hur omfattningen av det svenska regelverket förhåller sig till de andra länderna. Regelverken i de länder har olika uppbyggnad, ämnesområden och reglering. Det rör sig om hundratals föreskrifter att jämföra, varför jämförelsen måste ske genom en uppskattning med grova antaganden. Utöver omfattningen, har vi frågat länderna om i hur många nivåer de reglerar krav på byggnader och kontroll av byggandet, i vilken utsträckning de utformar föreskrifter som funktionskrav och använder sig av standarder samt hur deras system för kontroll av byggandet ser ut.

Vi gjorde ett urval av länder utifrån en sammanvägning av följande kriterier:

- länder i Norden,
- länder som är medlemmar i Europeiska Unionen (EU),
- länder med liknande klimat som Sverige,
- länder som har genomfört översyn av bestämmelserna i närtid i syfte att modernisera och förenkla kraven på byggnader och/eller kontrollen av byggandet, och

²⁹ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 11 och 15.

- länder med liknande administrativ indelning som Sverige, det vill säga en lokal nivå motsvarande de svenska kommunerna.

Dessa urvalskriterier har resulterat i att vi studerade Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Skottland.

Studien genomfördes genom att en enkät (se bilaga 2) under hösten 2018 skickades till respektive utvalt lands departement. För att underlätta för respondenterna att förstå vilken information vi efterfrågade, skrev vi motsvarande information om de svenska bestämmelserna. Enkätsvaren har kompletterats med information från tidigare enkät som genomfördes inom ramen för standardiseringsbetänkandet och uppföljande e-postfrågor. I sammanhanget har också underlag från de internationella mötena, som beskrivits ovan, använts.

Kvalitativ intervjuserie om kraven på lämplighet för sitt ändamål

I arbetet med kraven på lämplighet för sitt ändamål har en kvalitativ intervjuserie med tio praktiserande arkitekter och en forskare med praktikerfarenhet genomförts. Arkitekterna som valdes ut för intervjuerien har ritat projekt för allmännyttan, kooperativa bostadsföretag, privata bostadsutvecklare, såväl större som mindre byggherrar och internationella fastighetsinvesteringsbolag. Flertalet arkitekter är verksamma vid stora och mellanstora arkitektkontor i Sverige men även ett mindre arkitektkontor finns representerat. Bland arkitekterna finns även tillgänglighetskompetens och kompetens om särskilda boendeformer för äldre. Intervjuerna utgick ifrån fjorton frågor om plan- och byggförordningens paragraf om lämplighet för ändamålet³⁰ och om de preciseringar i föreskrifter, allmänna råd och hänvisningar till standarder som finns i avsnitt 3:2 i BBR (se intervjumall i bilaga 3).

2.4.3 Forsknings- och konsultuppdrag

Under 2018 och 2019 lät vi genomföra ett flertal forsknings- och konsultuppdrag. Vad det gäller forskning så har Centrum för Boendets arkitektur vid Chalmers på vårt uppdrag beskrivit grundlägg-

³⁰ 3 kap. 1 § PBF.

gande förutsättningar i utformningen av en god bostad koppat till formuleringar i lagstiftning, förordning respektive myndighetsföreskrifter samt sammanställt en kunskapsöversikt över befintlig forskning om boendes bostadsbehov i dag. Som ett komplement till detta har vi låtit Lateral Living AB genomföra en studie om problem och konsekvenser mellan bestämmelser och boendes förväntningar på en god bostad. Studien utgick ifrån en empirisk bas av insamlade ritningar i en enkätstudie.

Vad det gäller konsultuppdrag har vi låtit arkitektkontoret Gatun (dåvarande Scheiwiller Svensson, SSArk) genomföra en fallstudie i befintlig bebyggelse där nuvarande krav i avsnitt 3 i BBR tillämpas vid ändring och dess ekonomiska konsekvenser studeras.

Vidare har Copenhagen Economics, på vårt uppdrag, utfört en studie utifrån ekonomisk teori, forskning och empiri om sambandet mellan byggregler, konkurrens och byggkostnader. Dessutom har Hans-Olof Hagén anlåtats för att skriva en analys av innovationsklimatet i byggsektorn samt dess betydelse för produktivitets- och kostnadsutvecklingen.

Därutöver har vi låtit olika arkitektkontor ta fram olika underlag gällande föreskrifter, allmänna råd och standard i BBR avsnitt 3:1 och 3:2. Lateral Living har i planlösningsexempel för bostadsstorlekar mellan 55–75 kvadratmeter belyst nuvarande tillämpning av förvaring i bostaden och säsongförvaring. Vi har också låtit White arkitekter redovisa tillämpning av utrymme för samvaro i BBR avsnitt 3:2 i ett antal typfall för kategorierna studentbostäder om högst 35 kvadratmeter, bostäder om högst 35 kvadratmeter, bostäder större än 35 och högst 55 kvadratmeter och bostäder större än 55 kvadratmeter. För bostäder under 35 kvadratmeter (inklusive studentbostäder) har även överlapp mellan samvaro, sömn och vila och matplats enligt dagens bestämmelser belysts. Analysen baseras på ett urval från hela Sverige, med några typplanlösningar per kategori som har beviljats bygglov efter att BBR 23 trätt i kraft. Vi har vidare låtit arkitekter och certifierad tillgänglighetskonsult vid Fojab arkitekter belysa hur ny reglering av utrymmen för sömn och vila i bostäder över 55 kvadratmeter kan påverka planlösningsförutsättningar i relation till nuvarande tillämpning.

Vi har slutligen låtit två olika arkitektkontor, Malmström Edström Arkitekter Ingenjörer och Fojab arkitekter, redovisa planlösningar för våra förslag till föreskrifter för bostäder om högst 35 kvadrat-

meter och bostäder större än 35 kvadratmeter. De har även ombetts kommentera föreskrifternas effekter.

2.4.4 Konsekvensanalys

Vi har arbetat med konsekvensanalysen parallellt med övrigt utredningsarbete. I arbetet med att identifiera och överväga möjliga förslag har konsekvenserna av dessa diskuterats med såväl referensgrupp som expertgrupp samt i andra kontakter med berörda aktörer.

3 Bostadsbyggande och omvärldsförändringar

I detta kapitel ger vi en omvärldsbild utifrån de övergripande aspekter som i direktivet pekas ut som centrala för vårt arbete, nämligen bostadsbyggande, konkurrens, digitalisering, Agenda 2030 och hållbarhet samt klimatförändringar. Syftet med vår översyn är att modernisera och förenkla regelverket och därmed gynna ökat byggande och ökad konkurrens. Direktivet anger också att digitaliseringen skapar förväntan på att regler som till exempel utgörs av mätvärden och beräkningsmodeller ska kunna behandlas digitalt. Vad det gäller Agenda 2030 så påpekas det i direktivet att den byggda miljön påverkar alla aspekter av hållbar utveckling och vid vår översyn av de regler som styr bebyggelsens utformning ska agendan och dess mål vara vägledande. Vidare anges att med de förändringar i klimatet som är att förvänta ändras förutsättningarna för samhället och byggreglerna behöver anpassas till dessa förutsättningar.¹

I detta kapitel är syftet att skapa en bild av vilka behov utvecklingen i dagens och morgondagens samhälle ställer på framtidens byggregler, det vill säga de behov moderna och förenklade byggregler behöver möta. Först beskriver vi boendet, bostadsbyggande, befolkningsutveckling samt boendepreferenser och hur dessa förhåller sig till bostadsbehoven, nu, och i framtiden. Sedan redogör vi för konkurrensförhållanden inom bostadsbyggandet och marknadens förutsättningar att möta behov och efterfrågan. Därefter belyser vi om digitaliseringsutvecklingen ger oss några givna förutsättningar för vår regelreformerings. Vidare beskriver vi kort vad målen i Agenda 2030 och klimatförändringarna innebär för översynen av byggregelverket. Varje avsnitt avslutas med våra slutsatser.

¹ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 21 och 6.

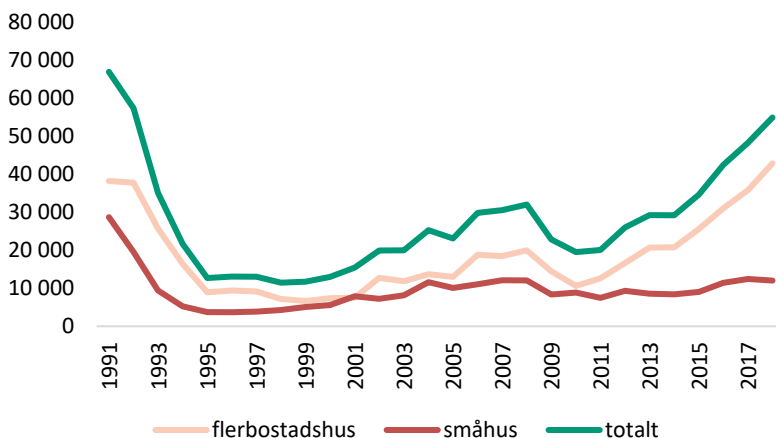
3.1 Bostäderna behöver anpassas till samhällsutvecklingen

3.1.1 Bostadsbeståndet förändras över tid

Det fanns 4 843 612 bostäder i Sverige i slutet av 2018.² Bostadsbeståndet utgörs av befintliga bostäder och det tillskott som nybyggnation ger. Anpassningar i bostadsutbudet tar tid och svängningar i efterfrågan kan på kort sikt påverka bostadspriser och bostadsinvesteringar. Antalet byggda bostäder har därför varierat över tid.

2018 färdigställdes cirka 55 000 bostäder, varav omkring 43 000 i flerbostadshus och 12 000 i småhus. Det tillskott som tillkom genom nyproduktion utgör cirka en procent av det befintliga beståndet. Bostadsbyggandet förväntas minska de närmaste åren, framför allt av bostadsrätter.³ I figur 3.1 nedan beskrivs antalet färdigställda bostäder 1991–2018.

Figur 3.1 Färdigställda bostäder 1991–2018



Källa: SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse, Nybyggnad av bostäder.

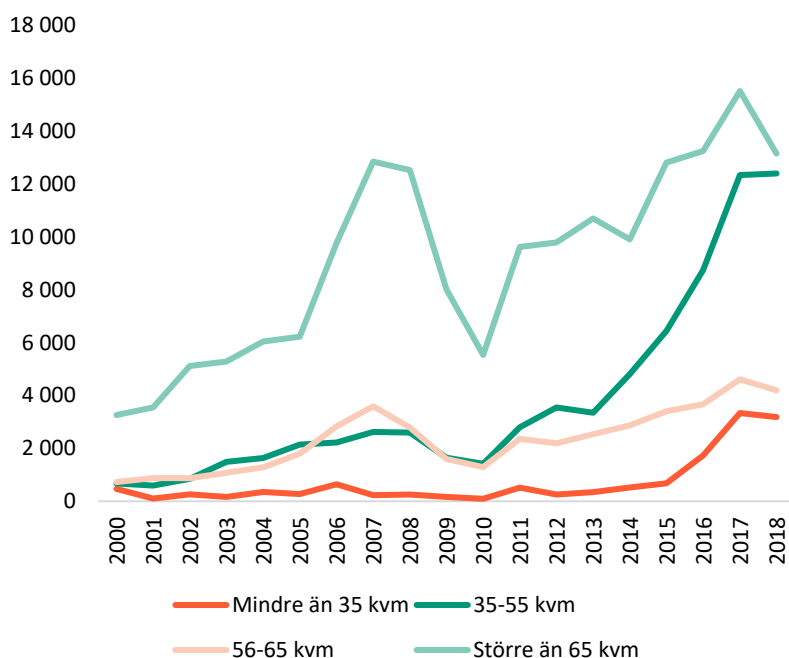
Storleken på de bostäder som byggs i flerbostadshus har varierat över tid. Lägenheter större än 65 kvadratmeter har varit vanligast de senaste decennierna. Sedan 2010 har framför allt antalet lägenheter

² SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse, Bostadsbestånd.

³ Boverket (2019), *Boverkets indikatorer, Nummer 1, juni 2019*.

mellan 35 och 55 kvadratmeter ökat. Lägenheter mindre än 21 kvadratmeter förekommer nästan aldrig med undantag för 2016 och 2017 då det byggdes drygt hundra lägenheter per år.⁴ I figur 3.2 redovisas antal lägenheter i flerbostadshus fördelat efter byggår och storlek.⁵

Figur 3.2 Antal lägenheter i flerbostadshus fördelat efter byggår och storlek



Källa: SCB, bearbetning av uppgifter från lägenhetsregistret.

Bostadsbeståndet påverkas också av ombyggnation⁶. Ombyggnationer gav ett bidrag om cirka 3 500 bostäder till bostadsutbudet 2018. Ombyggnad skedde framför allt genom ombyggnad av lokaler till

⁴ SCB, bearbetning av uppgifter från lägenhetsregistret.

⁵ SCB, lägenhetsregistret. I det totala antalet bostäder finns inte specialbostäder med. Därför är det färre bostäder totalt när denna källa används för jämförelse.

⁶ Ombyggnad definieras av SCB som nettoförändringen av antalet lägenheter i ombyggda flerbostadshus. Nettoförändringen av antalet lägenheter är skillnaden mellan nytillkomna lägenheter och avgångna lägenheter. Kommunerna rapporterar in ombyggnadsåtgärder som inneburit nettoförändringar i antalet lägenheter till följd av ombyggnad av lokal till lägenhet, inredning av vind, tillbyggnad av lägenhet, påbyggnad av lägenhet, omdisponering av lägenhet eller andra åtgärder.

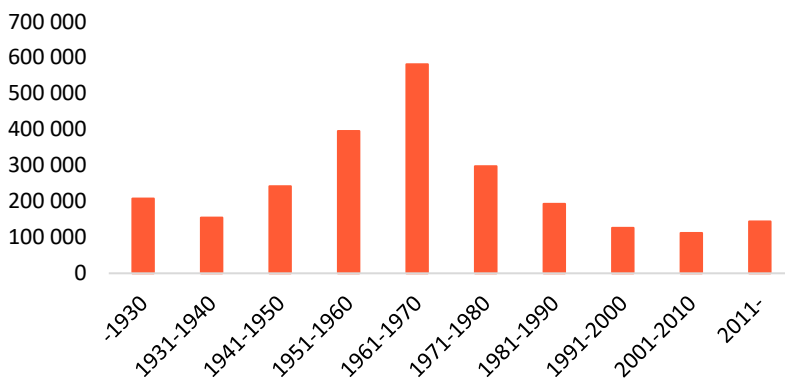
bostäder. Den näst vanligaste åtgärden var ombyggnad av vindar till bostäder. Antalet rivningar var få under 2000-talet och 2018 revs 540 bostäder.⁷

Bostadsbeståndet åldras

En övervägande del av flerbostadshusen, 57 procent, byggdes mellan 1950 och 1980. Under perioden 1951–2018 byggdes det 2 144 738 lägenheter i flerbostadshus. Det byggdes flest tvåor (733 402) och treor (678 815). Lägenheterna i detta bestånd fördelar sig på 21 procent ettor, 34 procent tvåor, 32 procent treor, 11 procent fyror och 2 procent femmor eller större.⁸

Det svenska fastighetsbeståndets kännetecknas av en stor andel bostäder byggda 1960–1970. 25 procent av bostäderna i flerbostadshus är byggda under denna period.⁹ Se fördelningen av fastighetsbeståndets åldersstruktur i figur 3.3 nedan.

Figur 3.3 Fastighetsbeståndets åldersstruktur i flerbostadshus 2017



Källa: SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse.

⁷ SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse, ombyggnad och rivning av flerbostadshus.

⁸ SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse.

⁹ Ibid.

Perioden 1961–1970 byggdes det mest, 659 122 lägenheter, och det byggdes en relativt stor andel treor (36 procent). Under perioden 1950–1980 byggdes det sammanlagt 472 000 treor och 468 000 tvåor.¹⁰

Vi har undersökt renoveringsbehoven i flerbostadshus byggda under perioden 1961–1975, de så kallade rekordårens bostäder. Drygt 30 procent av det totala beståndet av lägenheter i flerbostadshus som fanns 2018 härstammar från denna period. De allmännyttiga bostadsbolagen är dominerande fastighetsägare i detta bestånd med närmare 40 procent av lägenheterna. De mest förekommande lägenhetsstorlekarna är treor (36 procent) och tvåor (29 procent). Cirka 260 000 lägenheter i beståndet av flerbostadshus som är byggda under perioden 1961–1975 hade, enligt den undersökning som vi har låtit göra, ett omfattande renoveringsbehov vid utgången av 2019. Med omfattande behov menas att den tekniska livslängden är slut och att åtgärder måste genomföras inom fem år. Renoveringstakten i detta bestånd har varit 45 000–55 000 lägenheter per år de senaste tre åren.¹¹

Stora variationer i bostadsbyggande i landets kommuner

Under perioden 2005–2017 ökade bostadsbeståndet med 421 517 bostäder. Bostadsbeståndet växte i 239 kommuner men minskade samtidigt i 51 kommuner. I de kommuner som ökade sitt bostadsbestånd skedde ett tillskott om 427 304 bostäder och i de kommuner där antalet bostäder minskade var minskningen 5 787 bostäder. Över 95 procent av landets befolkning bodde i kommuner där antalet bostäder ökade.¹²

¹⁰ SCB, lägenhetsregistret, Färdigställda lägenheter i nybyggda flerbostadshus efter år och lägenhetstyp 1951–2018.

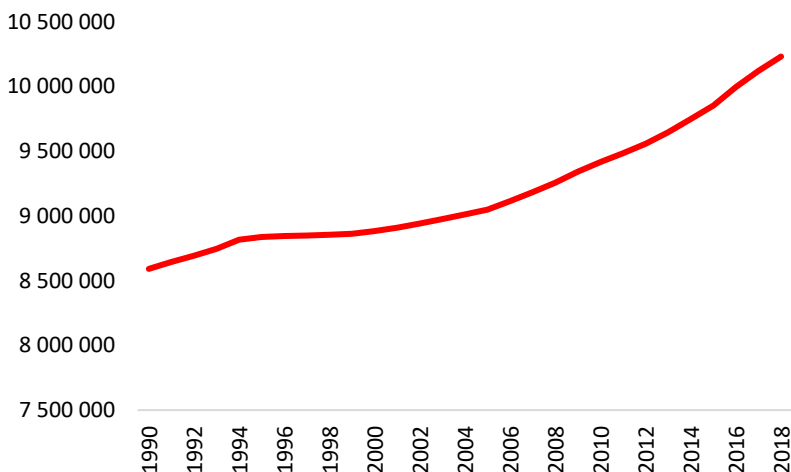
¹¹ Navet Analytics (2019), Renoveringsbehov i rekordårens bostäder. Rapporten baseras på kvantitativa och kvalitativa intervjuer samt interna data och nyckeltal, där beräkningarna har tagits fram genom en kombination av intervjuer och statistiska data samt specialbeställd statistik från SCB. Dessutom gjordes ett antal djupintervjuer med bland annat bostadsrättsföretag som underlag för beräkningarna.

¹² SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse.

3.1.2 En växande befolkning behöver bostäder

Vid slutet av 2018 fanns det 10 230 185 invånare i Sverige. Befolkningens mängd i Sverige var i princip oförändrad mellan 1995 och 2005. Efter 2005 inleddes en kraftig befolkningsökning. Under 2016 ökade befolkningen med cirka 144 000 personer, den största befolkningsökning som Sverige har haft sedan 1861. Ökningen berodde främst på att cirka 117 000 fler personer invandrade än utvandrade och på att det föddes fler individer än vad som avled.¹³ Figur 3.4 nedan beskriver befolkningsutvecklingen i Sverige 1990–2018.

Figur 3.4 Sveriges folkmängd 1990–2018



Källa: SCB, statistikdatabasen, Befolkning.

I Statistiska centralbyråns (SCB) senaste befolkningsprognos¹⁴ redovisas en framskrivning av Sveriges befolkning för perioden 2018–2070. Befolkningen antas i prognosen öka till 12,8 miljoner år 2070. Befolkningsökningen förväntas vara störst i inledningen av perioden. Under framskrivningsperioden kommer det att födas fler än som avlider. Migrationen antas ha en större betydelse för folkökningen

¹³ SCB, statistikdatabasen, Befolkning.

¹⁴ Prognoser är förenade med osäkerhet, inte minst befolkningsframskrivningar där migrationen är särskilt svår att förutse. Regler för invandringen påverkas av politiska beslut, såväl i Sverige som i andra länder och gör både invandringen och utvandringen svår att prognosticera.

än den naturliga folkökningen (födda minus döda). I dag är 18 procent av befolkningen född utomlands. Andelen utrikesfödda beräknas vara som högst i början av 2040-talet då 23 procent av befolkningen förväntas vara utrikesfödd.¹⁵

Medellivslängden förväntas öka. För män förväntas medellivslängden öka från 81 år 2017 till 87 år 2070 och för kvinnor från 84 år 2017 till 89 år 2070. 2017 var nästan var femte person i Sverige 65 år eller äldre. I slutet av perioden fram till 2070 beräknas var fjärde person vara i dessa åldrar. 2017 utgjorde barn och unga i åldern 0–19 år 23 procent av befolkningen. Denna andel förväntas vara lika stor i framtiden. Trots att antalet personer i de mest yrkesverksamma åldrarna 20–64 år ökar så minskar deras andel av befolkningen. År 2017 var 57 procent av befolkningen i åldern 20–64 år och 2070 beräknas deras andel ha minskat till 53 procent.¹⁶

Befolkningstillväxten är ojämnt fördelad i landet

Under perioden 2005–2017 ökade befolkningen i 203 kommuner med totalt 1 105 779 personer. I 87 kommuner var befolkningsutvecklingen samtidigt negativ och minskade med 33 289 personer.¹⁷

Befolkningsutvecklingen i de tre storstadsregionerna samt Uppsala, Linköping, Norrköping, Örebro, Västerås, Helsingborg och Jönköping var 818 563 personer. Cirka 76 procent av befolkningsökningen skedde i dessa regioner.¹⁸

Befolkningstillväxten i landets storstadsregioner och centralorter har ökat bostadsbehoven. Vid sidan av tillväxtregioner finns det regioner med en minskad eller åldrande befolkning där den regionala marknaden präglas av minskade investeringsbehov som helhet, men också av förändrade behov till följd av demografiska förändringar.¹⁹

¹⁵ SCB (2018), *Sveriges framtida befolkning 2018–2070*, Demografiska rapporter 2018:1.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ SCB, statistikdatabasen, Befolkning.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Boverket (2017), *Bostadsmarknadsenkäten 2017*.

Befolkningstillväxten skapar byggbehov

Boverket gör byggbehovsprognoser för bostäder.²⁰ Enligt Boverket beräknas behovet av nya bostäder fram till 2027 vara 640 000. Det innebär en genomsnittlig årstakt på 64 000 nya bostäder under perioden 2018–2027.²¹ Orsaken till det stora byggbehovet är den förväntade befolkningsökningen framöver och att byggandet inte har ökat i tillräcklig omfattning de senaste åren för att svara mot befolkningstillväxten. Boverket anser att nettomigrationen är den viktigaste faktorn för byggbehovet de närmaste tio åren.²² Vid ett antagande om en hög migration (in- och utvandring) behöver i genomsnitt cirka 73 000 bostäder tillkomma per år perioden 2018–2027. Med ett antagande om en låg migration blir behovet cirka 52 000 nya bostäder per år under perioden.²³

Diskrepansen som uppstår mellan bostadsbehoven till följd av befolkningstillväxten och ett för lågt byggandet gör att bostadsbristen riskerar att öka om inte behoven kan mötas genom en ökad nyproduktion.²⁴

3.1.3 Urbanisering ger tätare städer och högre byggnader

Urbanisering innebär en omfördelning av befolkningen från landsbygd till städer. Det är främst två drivkrafter som ligger bakom urbaniseringen, nämligen en ökad invandring och flyttning från glesbygd till storstadsregioner. Under 1995–2013 hade följande nio FA-regioner²⁵ en positiv nettoinflyttning: Stockholm, Nyköping, Kalmar, Malmö, Halmstad, Göteborg, Borås, Strömstad och Umeå.²⁶

Många i yrkesverksam ålder bor i storstadsregionerna medan andelen äldre är högre i glesbygden. Glesbygden förlorar unga vuxna, då

²⁰ Boverket (2016), *En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet*, rapport 2016:32. Boverkets modell för beräkning av framtida behov av nya bostäder utgår från SCB:s befolkningsprognoser. SCB (2018), *Sveriges framtida befolkning 2018–2070*, Demografiska rapporter 2018:1.

²¹ Boverket, www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/byggbehovsberakningar/, besökt 2019-11-14.

²² Boverket (2017), *Beräkning av behovet av nya bostäder till 2025*, rapport 2017:17, s. 20. Boverket (2018), *Beräkning av behovet av nya bostäder 2018–2025*, rapport 2018:24.

²³ Boverket, www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/byggbehovsberakningar/, besökt 2019-11-14.

²⁴ Boverket (2018), *Beräkning av behovet av nya bostäder 2018–2025*, rapport 2018:24, s. 11.

²⁵ En funktionell analysregion (FA-region) är en region inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor.

²⁶ Långtidsutredningen, SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7.

de flyttar till storstadsregioner eller universitetsorter för att ta del av ett större utbud av arbete, utbildning och kultur.²⁷

Urbaniseringen förväntas fortsätta till 2040. Prognoser visar dock att utflyttningarna förväntas dämpas. Det beror på att färre yngre personer förväntas finnas i dessa områden. Även om flyttbenägenheten kvarstår innebär färre personer i åldrarna 20–30 år ett mindre underlag för flytt.²⁸

Urbaniseringen kan beskrivas genom urbaniseringsgraden, den andel av befolkningen som bor i tätort. Urbaniseringsgraden har ökat från 81 procent 1970 till 85 procent 2010 då den senaste tätortsavgränsningen gjordes i Sverige. Det betyder enligt SCB att 85 procent av Sveriges befolkning bor på 1,3 procent av landets yta.²⁹

Enligt Sveriges kommuner och regioners (SKR) klassificering finns det tre storstäder i Sverige: Stockholm, Göteborg och Malmö. En storstad är en kommun där det bor fler än 200 000 invånare, varav minst 200 000 bor i den största tätorten. Vidare finns det enligt SKR 20 kommuner i den näst största kommunkategorin, större städer. För att räknas som större stad ska kommunen bestå av minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten.³⁰

Boverket bedömer att den framtida urbaniseringen kommer leda till en ökad tätortsgrad och förtätning i stället för utbredning för att effektivisera redan ianspråktagen mark och befintlig infrastruktur.³¹ Den svenska husbyggnadstraditionen har hittills varit att bygga på bredden. Städernas yta har ökat mer än befolkningen.³² Utvecklingen i Sverige går dock mot att bygga allt högre hus.³³ Den ökade urbaniseringsgraden i landets största städer kan aktualisera ett mer omfattande höghusbyggande. Begränsad marktillgång i expanderande städer med hög efterfrågan på centralt belägna bostäder kan driva upp markpriserna i de centrala delarna.³⁴ Kopplat till urbaniseringen

²⁷ Boverket, <https://sverige2025.boverket.se/en-urbaniserad-varld.html>, besökt 2019-02-15.

²⁸ Långtidsutredningen, SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*, bilaga 7.

²⁹ SCB, www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2015/Urbanisering--fran-land-till-stad/, besökt 2019-02-15.

³⁰ SKR, <https://skl.se/tjanster/kommunerregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>, besökt 2019-02-25.

³¹ Boverket (2012), *Vision för Sverige 2025*, s. 21 och 33.

³² SCB, www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/tatorter/pong/statistiknyhet/tatorter-2010-arealer-befolkning-korrigerad-2011-06-20/, besökt 2019-03-07.

³³ C-O. Lindebäck (2009), *En studie i höghusbyggande*, Linköpings universitet, s. 6.

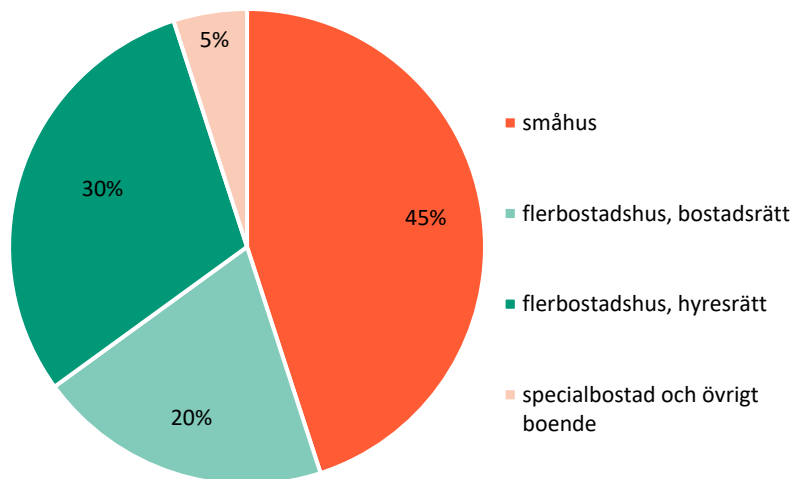
³⁴ T. Banerjee, A. Loukaitou-Sideris (2011), i E. Gullers *Urbanisering och agrara markvärden i en storstadsregion*, SLU 2012, s. 19.

är även den samhällsförändring som eftersträvas politiskt med bebyggelse planerad för gående, cyklister och kollektivtrafikresenärer snarare än för personbilstransporter.³⁵

3.1.4 Det är vanligast att bo i ett småhus

Bostadsbeståndet i Sverige består av cirka 45 procent småhus, 50 procent lägenheter i flerbostadshus och 5 procent specialbostäder (för studenter eller äldre/funktionshindrade) och övrigt boende.³⁶

Figur 3.5 Boendeformer i Sverige 2017



Källa: SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse.

Drygt hälften av Sveriges befolkning, 53 procent, bor i ett småhus som de oftast äger. Cirka 26 procent av befolkningen bor i en hyresrätt och cirka 17 procent i en bostadsrätt i ett flerbostadshus.³⁷

Hyresrätten utgör cirka 60 procent av det totala bostadsbeståndet i flerbostadshus och dominerar i 260 av landets 290 kommuner. Bostadsrätter utgör 40 procent av bostadsbeståndet i flerbostadshus.³⁸

³⁵ Boverket (2019), *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*, rapport 2019:2, s. 43.

³⁶ SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse.

³⁷ SCB, hushållens ekonomi, Hushållens boende.

³⁸ SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse, Bostadsbestånd.

Den vanligaste lägenhetstypen i flerbostadshus är 2 rum och kök, följt av 3 rum och kök. De två lägenhetstyperna utgör 68 procent av bostadsbeståndet i flerbostadshus. Den genomsnittliga lägenheten i flerbostadshus är 68 kvm, och det genomsnittliga småhuset är 122 kvm.³⁹

Enligt SCB var cirka 7 procent, eller 325 000 hushåll, under 2018 så kallade övriga hushåll, där minst en person i bostaden saknar nära relationer till någon annan i hushållet. Personen är varken barn eller förälder eller har en parrelation i hushållet. Till exempel kan det vara hushåll med tregenerationsboenden, inneboende, kompisboenden och kollektiv.⁴⁰

Boendet varierar med ålder och livssituation

Många flyttar mellan bostäder sker till följd av förändringar i människors livssituation. Tydliga livscyklar är unga som vill bo centralt, unga vuxna som bildar familj och som har svårt att hitta en bra och tillräckligt stor bostad samt äldre personer med behov av en lättskött bostad.⁴¹

Under 20 års ålder är det vanligast att bo i ett småhus. Under de första fem åren i livet flyttar många barn från flerbostadshus till småhus. År 2017 bodde 58 procent av barnen 0–9 år och 65 procent av 10–19-åringarna i ett småhus. I åldrarna 20 till 39 år är det vanligast att bo i ett flerbostadshus, med hyresrätt eller bostadsrätt. I den åldern flyttar många från föräldrarnas bostad till ett eget boende. Från 40 till 79 års ålder är det återigen vanligast att bo i ett småhus. Unga och äldre bor oftare än andra i en specialbostad avsedd för studenter och äldre. I åldersgruppen 20–29 år och personer över 80 år är andelen som bor i specialbostäder relativt hög.⁴²

³⁹ SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse, Bostadsbestånd.

⁴⁰ SCB, www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/hushall-i-sverige, besökt 2019-02-15.

⁴¹ O. Nylander, *Bostadsundersökningen, en del av bostadsforskningens historia*, s. 32–33 i *Den goda bostaden* (2019).

⁴² SCB, boendeutgiftsprocent per hushåll, konsumtionsutrymme per hushåll och antal hushåll efter upplåtelseform och hushållstyp år 2015.

Andrahandsboende

Långa köer för att få ett förstahandskontrakt och höga bostadspriser har bidragit till att andrahandsmarknaden utgör ett nödvändigt komplement till den ordinarie bostadsmarknaden för många och efterfrågan har därför ökat även på andrahandsboende.⁴³

Det är svårt att uppskatta storleken på marknaden för andrahandsuthyrning eftersom det inte finns någon särskild statistik. Gränsen för vad som utgör andrahandsmarknaden är oklar och en del av marknaden utgörs av olovlig verksamhet. Cirka 1,8 procent av Sveriges befolkning bodde i andra hand i en hyresrätt 2015⁴⁴. Om kategorien övrigt boende inkluderas var andelen 2,6 procent⁴⁵. Undersökningar tyder enligt Boverket på att cirka 200 000 hushåll i Sverige bor i andrahand.⁴⁶

3.1.5 Dagens boendepreferenser

Boendes önskemål om bostadskvaliteter

Undersökningar visar att grundläggande funktioner i planlösningar med möblerbarhet tillsammans med ljus, öppenhet, genomsikt och rums samband, omsorg, detaljer och hög kvalitet i materialval samt tillräckliga ytor för hall och förvaring uppskattas i bostaden.⁴⁷

I en studie av genomförda förändringar i relativt nybyggda bostadsrätter, uppförda mellan 2001 och 2008, framgår att strax under en tredjedel av hushållen förändrat lägenhetens planlösning.⁴⁸ Exempelvis har förändringarna inneburit att stänga igen eller ta upp öppningar, ta ner eller sätta upp innerväggar och ta bort fristående skåpsenheter, vilka fungerat som rumsavskiljare mellan kök eller hall och vardags-

⁴³ Boverket (2018), *Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden*, rapport 2018:29, s. 6.

⁴⁴ Denna indelning baseras på hur hushållet förfogar över bostaden. Lägenheten kan således vara antingen en hyresrätt, bostadsrätt eller äganderätt, men den registreras hos SCB som en hyresrätt i andra hand.

⁴⁵ Övrigt boende är boende i andelslägenhet, bostad i egen hyresfastighet, inneboende och boende utan hyreskontrakt.

⁴⁶ Boverket (2018), *Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden*, rapport 2018:29, s. 29–31.

⁴⁷ O. Nylander, *Bostadsundersökningen, en del av bostadsforskningens historia*, s. 31–42 och P. Femenias, *Har bostadens utformning betydelse för den miljömässiga och sociala hållbarheten?*, s. 45–57 i *Den goda bostaden* (2019).

⁴⁸ P. Femenias et al. (2016), *Arkitektur, materialflöden och klimatpåverkan i bostäder*, rapport 2016:02, E2B2, s. 35.

rum. Många boende påpekar brist på bänkyta i kök och förvaring. Särskilt kök i större lägenheter upplevas vara för små. Anpassningsmöjligheter är en uppskattad kvalitet som ökar bostadens attraktivitet och kan vara avgörande inför ett bostadsköp. Boende vill kunna anpassa bostaden efter ändrade behov, till exempel kunna skapa ytterligare rum. Det ökar möjligheten för de boende att kunna bo kvar när hushållets sammansättning eller dess ekonomi ändras. Även andra renoveringar har skett i de relativt nya bostadsrätterna.⁴⁹ Orsakerna till förändringarna är:

- Livsstil- eller livsförändringsrelaterade, det vill säga att de boende frivilligt vill sätta en personlig prägel eller höja värdet på sin bostad eller framtvingad behovsanpassning på grund av livsförändringar, som exempelvis påverkar antalet boende i bostaden.
- Kvalitetsrelaterade, som framtvingas av att bostaden har byggts med dålig kvalitet, material eller utförande.
- Utformningsrelaterade, som drivs av att lagkrav, ekonomi, eller bristande kunskap om boendes behov och önskemål leder till lösningar som inte upplevs funktionella.⁵⁰

Större lägenheter byggs oftare om än mindre. Studien visar att små lägenheter i lägre grad än stora lägenheter uppfyller krav i Boverkets byggregler (BBR)⁵¹ på tillgänglighet och utrustning efter de boendes förändringar.⁵² Sammantaget uppfylls inte dessa krav i strax under hälften av de bostäder där hushållen hade förändrat planlösningen.⁵³

⁴⁹ P. Femenias et al. (2016), *Arkitektur, materialflöden och klimatpåverkan i bostäder*, rapport 2016:02, E2B2. P. Femenias et al. (2018), *Framtidens klimatsmarta och hållbara bostad*, rapport 2018:22, E2B2. P. Femenias, *Har bostadens utformning betydelse för den miljömässiga och sociala hållbarheten?*, s. 45–57 i *Den goda bostaden* (2019). C. Holmström (2018), *Möter byggregler boendes förväntningar – problembeskrivning och konsekvenser mellan byggregler och boendes förväntningar på en god bostad*.

⁵⁰ P. Femenias, *Har bostadens utformning betydelse för den miljömässiga och sociala hållbarheten?*, s. 45–57 i *Den goda bostaden* (2019). C. Holmström (2018), *Möter byggregler boendes förväntningar – problembeskrivning och konsekvenser mellan byggregler och boendes förväntningar på en god bostad*, s. 2–4 och 46.

⁵¹ Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6).

⁵² P. Femenias, *Har bostadens utformning betydelse för den miljömässiga och sociala hållbarheten?*, s. 45–57 i *Den goda bostaden* (2019). C. Holmström (2018), *Möter byggregler boendes förväntningar – problembeskrivning och konsekvenser mellan byggregler och boendes förväntningar på en god bostad*, s. 3–4.

⁵³ P. Femenias et al. (2016), *Arkitektur, materialflöden och klimatpåverkan i bostäder*, rapport 2016:02, E2B2, s. 35.

Behov i olika skeden i livet

Dagens bostadssituation förändrar vårt sätt att bo och hur bostaden används. Det finns till exempel behov av att bo tillsammans kollektivt och att åldras längre i hemmet. I olika utredningar har byggnadsförutsättningar och de krav som samhället kan ställa på byggnaderna i relation till kollektivboende, uthyrning och vård i hemmet utretts.⁵⁴ I utredningen *Gestaltad livsmiljö* framhölls att utformningen av bostäder bör ske utifrån en medvetenhet om människors skiftande behov, oavsett ekonomi, ålder, funktionsförmåga, olika familjekonstellationer eller kulturell förståelse.⁵⁵

Boendes önskemål gällande bostadens utformning varierar i olika skeden i livet.⁵⁶ Bostadsutvecklare och projektörer har genomfört undersökningar om ungdomars och studenters syn på framtidens bostäder. Veidekke frågade unga i åldern 15 till 22 år om hur de vill bo i framtiden. Veidekkes slutsats var att det finns stora skillnader mellan vad som efterfrågas och det som byggs. Svaren visade att ungas framtida drömbostad ska vara mellan 35 till 55 kvadratmeter med en högsta månadskostnad om 5 000 kronor. Bostaden ska också vara ett smart hem med flexibla lösningar, anpassat för att kunna leva hållbart och miljövänligt och delningsekonomi ska vara en integrerad del av bostaden.⁵⁷ Studentbostadsföretagen, White arkitekter och Stockholms Studentbostäder genomförde en undersökning bland 2 035 studenter om hur de vill bo. Undersökningen visar att det finns ett stort intresse för att bo kollektivt. Mer än var tredje student vill bo kollektivt, och många vill bo i en större bostad som de delar med ytterligare en eller två studenter, medan få ville bo i en traditionell studentkorridor. De intervjuade ansåg också att det är viktigt att boendekostnaderna sänks och att det behövs ett mer differentierat utbud av bostäder, där det även finns bostäder med en lägre standard än dagens bostäder.⁵⁸

⁵⁴ Boverket (2018), *Partiella hyreskontrakt*, rapport 2017:15. Sveriges Kommuner och Landsting och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2017), *Trygghet och säkerhet 2017*. Statskontoret (2017), *Åtgärder för att öka uthyrningen av privatbostäder*, 2017:11.

⁵⁵ *Gestaltad livsmiljö*, SOU 2015:88, *Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design*, s. 81.

⁵⁶ O. Nylander, *Bostadsundersökningen, en del av bostadsforskningens historia*, s. 32–33 i *Den goda bostaden* (2019).

⁵⁷ Veidekke (2018), *Så vill unga bo i framtiden – En minirapport om unga och framtidens bostäder*.

⁵⁸ Studentbostadsföretagen, White arkitekter och Stockholms Studentbostäder (2016), *Framtidens studentbostäder*.

Vad gäller äldre, personer över 65 år, så bor allt fler kvar hemma och vårdas i sina hem. Mellan 2008–2013 ökade andelen sjuka äldre som har omfattande vård- och omsorgsbehov och som bor kvar hemma från 67 till 74 procent. Även bland personer över 80 år har andelen som bor på äldreboende minskat.⁵⁹ För äldre är i dag kvarboende med hemtjänst i bostaden den dominerande boendeformen. Bakomliggande orsaker är bland annat brist på platser i äldreboenden, ett problem som fler än 80 kommuner 2014 bedömde skulle öka i takt med att en allt större andel av befolkningen blir äldre. Allt mer av vården kommer sannolikt i framtiden utföras utanför sjukhusen, inte sällan i patientens hem, enligt en statlig utredning.⁶⁰ I en annan utredning framhålls också att bostaden blir en plats för så väl arbete som för vård.⁶¹

Anpassningsbarhet och flexibilitet

Anpassningsbarhet är ett sätt att hantera de utmaningar som samhället står inför, till exempel en åldrande befolkning. Både svenska och internationella studier har lyft problematiken med att många bostäder i dag inte byggs för anpassningsbarhet utan i stället är förbestämda och specifika i sin användning. Anpassningsbarhet i en bostad kan sammanfattas som att byggnaden är förberedd för förändringar. Det kan exempelvis handla om förutsättningar för tillbyggnader eller ändringar i lägenhetsstorlekar inom ett flerbostadshus, eller att flexibilitet finns inom bostaden att förändra planlösning och rumsstorlekar.⁶² Anpassningsbarhet kan stärka de boendes möjligheter att påverka sin boendesituation.⁶³

Flexibilitet inom bostaden innebär att planlösningen går att förändra fysiskt för att möta nya behov.⁶⁴ Forskare har pekat på att en bostad med en kärna med köks- och badrumsfunktioner och i övrigt

⁵⁹ Socialstyrelsen, www.socialstyrelsen.se/nyheter/2015februari/alltfarresjukaaldreborpaaldreboende, besökt 2018-11-13.

⁶⁰ En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården, SOU 2016:2, *Effektiv vård*, s. 18.

⁶¹ Utredningen om bostäder för äldre, SOU 2015:85, *Bostäder att bo kvar i*, s. 14 och 252.

⁶² P. Femenias, *Har bostadens utformning betydelse för den miljömässiga och sociala hållbarheten?*, s. 45–57 i *Den goda bostaden* (2019).

⁶³ A. Braide Eriksson (2016), *Residential usability and social sustainability – towards a paradigm shift within housing design?*, s. 13.

⁶⁴ A. Braide Eriksson (2016), *Residential usability and social sustainability – towards a paradigm shift within housing design?*, s. 10.

lättviktswäggar som enkelt kan flyttas ger optimal flexibilitet. Den typen av lösningar används sedan länge i kontorsbyggnader, vilka oftare byggs om än bostadshus. I bostäder har flyttbara väggar och flyttbara rumsinredningar testats, men inte utvärderats i någon större skala.⁶⁵

Det finns en tradition att bostäder innehåller minst ett rum stort nog för alla i bostaden att samlas i samtidigt. Placeringen av detta rum och samband till andra rum i bostaden, samt eventuell förekomst av flera rum med samma yta, avgör möjligheterna till alternativa användningar av bostaden utan omfattande fysiska förändringar. Att utforma rum utifrån detaljerad kunskap om avsedd användning i form av specifika mått, hindrar rummen att fungera för oförutsedda behov.⁶⁶ Utan att göra fysiska ingrepp kan rum av en viss storlek och form erbjuda en mångsidig användning lämplig för flera olika funktioner.⁶⁷ Motsatsen till mångsidiga rum är rum som är specifika i sin användning. Bostadslägenheter uppförda från 1950-talet fram till 1980-talet har ofta flera rum av samma storlek och rundgångar. Sådana lägenheter har större möjlighet att husera olika typer av hushåll än senare byggda lägenheter eftersom dessa har mer funktionsstyrda och specifika rum. Bostäder från perioden 2000–2010 har tydliga skillnader i storlek mellan vardagsrum och sovrum och mellan olika sovrum. Det innebär att det ofta inte är möjligt att byta funktion, till exempel mellan sovrum och vardagsrum.⁶⁸

Ur ett miljöperspektiv har anpassbarhet lyfts fram som ett sätt att spara resurser över tid om byggnader kan återbrukas för samma eller ny funktion eller ändras med en minskad materialåtgång som resultat. Högre grad av anpassbarhet är teoretiskt sett också ekonomiskt intressant då det borde leda till lägre kostnader för ändringar av bostaden. De högre initiala kostnaderna för inbyggd anpassbarhet har dessvärre ofta visat sig vara ett hinder.⁶⁹ Ett föränderligt bostads-

⁶⁵ P. Femenias, *Har bostadens utformning betydelse för den miljömässiga och sociala hållbarheten?*, s. 45–57 i *Den goda bostaden* (2019).

⁶⁶ K. Granath, *Bostadens arkitektur*, s. 59–65 i *Den goda bostaden* (2019).

⁶⁷ A. Braide Eriksson (2016), *Residential usability and social sustainability – towards a paradigm shift within housing design?*, s. 10. K. Granath, *Bostadens arkitektur*, s. 59–65 i *Den goda bostaden* (2019). B. Leupen (2006), *Polyvalence, a concept for the sustainable dwelling*, NA, 19(3).

⁶⁸ P. Femenias, *Har bostadens utformning betydelse för den miljömässiga och sociala hållbarheten?*, s. 45–57 i *Den goda bostaden* (2019).

⁶⁹ *Ibid.*

bestånd ger möjlighet att möta demografiska förändringar och förändrade förutsättningar hos de boende.⁷⁰

3.1.6 Boendekostnad beror på upplåtelseform och bostadsort

Hur mycket av inkomsten olika individer använder till boendet varierar mellan hur och var personen bor. Den genomsnittliga boendeutgiften⁷¹ 2015 var cirka 20 procent av disponibel inkomst. En ensamstående person utan barn i en hyresrätt använder i genomsnitt 34 procent av sin disponibla inkomst till hyran. Ett hushåll som bor i ett småhus som de äger i en kommun med färre än 75 000 invånare använder cirka 15 procent av den disponibla inkomsten till boendet.⁷² Se tabell 3.1 nedan.

Tabell 3.1 Genomsnittlig boendeutgiftsprocent i Sverige för samtliga hushåll efter upplåtelseform 2015 (disponibel inkomst)

Boendeform	Boendeutgift % medianvärde
Hyresrätt	28,2
Bostadsrätt	20,5
Äganderätt	14,6
Samtliga	20,8

Källa: SCB, statistikdatabasen, Hushållens ekonomi, Hushållens boendeutgifter.

Kostnad för att äga sin bostad

De reala huspriserna var relativt stabila under perioden 1950–2000. Efter 2000 steg de reala huspriserna och småhuspriserna ökade kraftigt efter 2013. Det sker en ökning i landet med 250 procent mellan 1991 och 2017. Justerat för den allmänna prisuppgången innebär det en real ökning i fastighetspriser på 150 procent i landet. Hushållens disponibla inkomster ökade med 55 procent under samma period. I storstäderna var prisuppgången kraftigast.⁷³

Även för bostadsrätter har den kraftigaste prisökningen skett i storstäder. Sedan millennieskiftet har medelpriset på en bostadsrätt

⁷⁰ A. Braide Eriksson (2016), *Residential usability and social sustainability – towards a paradigm shift within housing design?*, s. 13.

⁷¹ Medianvärdet.

⁷² SCB, hushållens ekonomi, Hushållens boendeutgifter.

⁷³ SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse, Fastighetspriser och lagfarter.

i Stockholm stigit från 1 till 3,7 miljoner kronor. Insatsen för bostadsrätter som färdigställdes under 2017 var i genomsnitt 2 734 000 kronor i landet. Den genomsnittliga bostadsytan per bostadsrättslägenhet var 77 kvadratmeter. Insatsen 2017 för bostadsrätter var högst i Storstockholm (3 414 000 kronor) och lägst i kommuner med färre än 75 000 invånare (2 034 000 kronor).⁷⁴

Prisökningarna på småhus och bostadsrätter hänger samman med den uppåtgående konjunkturen, det mycket låga ränteläget och ett lågt utbud av bostäder, både i nyproduktion och i det befintliga beståndet.⁷⁵

Hushållens behov av lån har stigit till följd av ökade bostadspriser. Bankernas utlåning till bostadsinvesteringar har ökat kraftigt och därmed även hushållens skuldsättning. De största skulderna har yngre, förvärvsarbetande hushåll med höga inkomster i storstäder. För hushåll med nya bolån uppgick skulderna i förhållande till nettointkomsterna (skuldkvoten) i genomsnitt till 411 procent av nettointkomsten 2017.⁷⁶

Kostnad för att hyra sin bostad

Hyran per kvadratmeter för nybyggda hyreslägenheter 2018 var 1 773 kronor per kvadratmeter i Sverige som helhet. Årshyran per kvadratmeter för en hyreslägenhet ökade med 110 procent från 1991 till 2018. Konsumentpriserna steg med 44 procent samma period.⁷⁷

Den genomsnittliga månadshyran för en trerumslägenhet 2018 var 6 904 kronor. För en tvårumslägenhet var hyran i genomsnitt 5 591 kronor och för en etta 4 027 kronor per månad. Hyrorna varierar mellan regioner. Storstockholm och Stormalmö har högst hyror och kommuner med färre än 75 000 invånare har lägst hyror.⁷⁸ Se tabell 3.2 nedan.

⁷⁴ SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse, Fastighetspriser och lagfarter.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Finansinspektionen (2018), *Den svenska bolånemarknaden, april 2018*.

⁷⁷ SCB, www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/bostads-och-hyresuppgifter/hyror-i-bostadslagenheter/pong/statistiknyhet/hyror-i-bostadslagenheter/, besökt 2019-01-07.

⁷⁸ Ibid.

Tabell 3.2 Hyra per kvadratmeter för nybyggda hyreslägenheter (kronor)

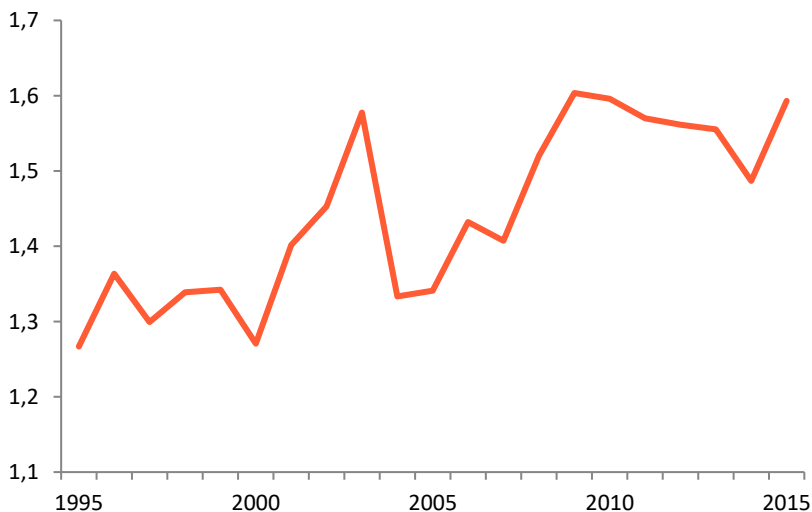
Region	2017
Stor-Stockholm	2 057
Stor-Göteborg	1 899
Stor-Malmö	1 688
Kommuner med > 75 000 inv. (exkl. storstadsområden)	1 779
Kommuner med < 75 000 inv. (exkl. storstadsområden)	1 445
Sverige	1 742

Källa: SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse.

Hyresnivån är högre i nyproducerade lägenheter än i befintligt bestånd

Hyresnivån skiljer sig åt mellan det befintliga beståndet och nyproducerade bostäder. Boendeutgiften är lägre för hyresgäster i äldre lägenheter.⁷⁹ I figur 3.6 nedan visas skillnaden mellan hyran i nyproduktion i relation till hyran i befintligt bestånd. Figuren visar kvoten mellan hyra per kvadratmeter för nybyggda lägenheter och hyra per kvadratmeter i befintligt bestånd. Där framgår att kvoten mellan nybyggnadshyror och hyror i det äldre befintliga beståndet är cirka 1,6 2015 och att kvoten ökar efter 2005.

⁷⁹ SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse.

Figur 3.6 Hyra i nyproduktion i relation till befintligt bestånd

Källa: SCB, statistikdatabasen, Boende, byggande och bebyggelse, egna beräkningar.

Det är dyrt att bo i andrahand

Hyrorna för bostadsrätter och hyresrätter på andrahandsmarknaden har ökat kraftigt jämfört med hyrorna på förstahandsmarknaden. För en hyresrätt i andra hand ligger hyran i snitt cirka 65 procent högre än förstahandshyran. Hyran för en bostadsrätt i andra hand ligger ungefär 138 procent över hyran på förstahandshyresmarknaden.⁸⁰

Sedan 2009 har hyrorna för bostadsrätt som hyrs ut i andra hand ökat med 84 procent och hyrorna för hyresrätt i andra hand har ökat med 59 procent. 2013 kom en lagändring för bostadsrätter som innebar att innehavaren kunde ta ut en högre avgift än tidigare. Efter det ökade andrahandshyrorna ännu kraftigare enligt Boverket. Andrahandshyran för hyresrätter ökade också, enligt Boverket, trots att lagändringen inte berörde dessa.⁸¹

⁸⁰ Boverket (2018), *Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden*, rapport 2018:29, s. 33–34.

⁸¹ Ibid.

3.1.7 Bostadssituationen varierar med inkomst och bostadsort

Vilket boende olika individer har möjlighet att efterfråga påverkas av hushållets inkomster och var i landet de bor. I storstadskommuner finns det relativt många hyresrätter samtidigt som priserna på småhus och bostadsrätter är höga. I kommuner utanför storstadsområdena och i större städer är priserna på bostäder betydligt lägre samtidigt som hyresrätterna ofta är färre. Personer med högre inkomster bor ofta i ett småhus eller i en bostadsrätt och de med lägre inkomster oftare i en hyresrätt. I mindre kommuner är andelen låginkomsttagare som bor i småhus relativt hög.⁸²

SCB har jämfört boendesituationen 2015 i olika inkomstskikt genom att dela in befolkningen i fyra lika stora delar (kvartiler) efter hushållets disponibla inkomst med hänsyn till hushållets storlek och sammansättning. Av hushållen med högst inkomster (kvartil 4) bodde 65 procent i ett ägt småhus, 23 procent i en bostadsrätt och 12 procent i en hyresrätt. I gruppen med lägst inkomst (kvartil 1) var andelen som bodde i ett ägt småhus 30 procent, cirka hälften bodde i en hyresrätt och 16 procent i en bostadsrätt. I åldrarna 12–15 år i kvartil 4 bodde 85 procent i ett ägt småhus och 4 procent i en hyresrätt. Bland barn i åldrarna 12–15 år som tillhör kvartil 1 bodde vart tredje barn i ett småhus och över hälften i en hyresrätt.⁸³

I storstadsområdena var andelen som bodde i andra hand 2015 över riksgenomsnittet, närmare 3 procent för hyresrätter i andra hand och runt 4 procent med övriga boendeformer inräknat. Regioner med ett stort underskott på bostäder har även högre hyror på andrahandsmarknaden. Hyresnivåerna i Storstockholm är betydligt högre för alla sorters andrahandsuthyrning. De som bor i andra hand är grupper som har svårt att komma in på bostadsmarknaden, det vill säga främst unga och ensamstående hushåll. Inkomsten hos dem som bor i andra hand är oftast lägre än de som har ett förstahandsboende.⁸⁴

⁸² SCB, www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2017/Laginkomsttagare-bor-ofta-i-hyresratt/, besökt 2018-11-14.

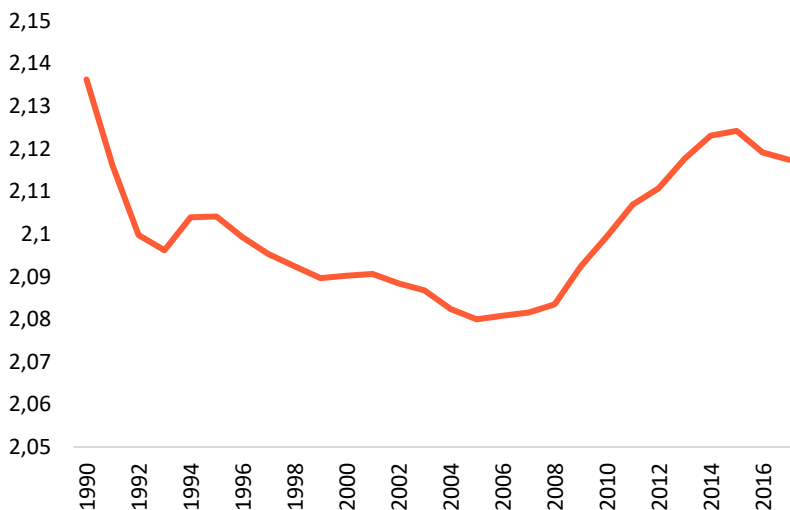
⁸³ Ibid.

⁸⁴ Boverket (2018), *Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden*, rapport 2018:29, s. 58–65.

3.1.8 Trots ett högt byggande i många kommuner råder bostadsbrist

Bostadsbehov kan beskrivas utifrån hur boendetätheten utvecklas, det vill säga hur bostadsbeståndet utvecklas i förhållande till befolkningsutvecklingen. Boendetäthet uttrycker antal personer i förhållande till antalet bostäder. 1960 var boendetätheten cirka 2,8 invånare per bostad. Boendetätheten minskade under de följande årtiondena och var som lägst 2005, 2,08 invånare per bostad. Det senaste decenniet har utvecklingen vänt och befolkningen växer snabbare än antalet bostäder. 2017 var boendetätheten 2,12. Situationen varierar dock kraftigt mellan olika kommuner och bland olika hushåll och individer i samhället.⁸⁵ I figur 3.7 visas boendetäthetens utveckling perioden 1990–2017.

Figur 3.7 Utveckling av boendetäthet i Sverige 1990–2017



Källa: SCB, statistikdatabasen, egen beräkning.

⁸⁵ SCB, statistikdatabasen, egen beräkning.

Av landets 290 kommuner har 118 kommuner inte byggt bostäder i takt med befolkningsutvecklingen under perioden 2005–2017.⁸⁶ Utifrån kriteriet att boendetätheten skulle ha hållits oförändrad i kommunerna fanns det ett underskott på cirka 141 000 bostäder i dessa kommuner, där över 70 procent av befolkningen bor. Det saknas bostäder främst i storstadsregionerna, cirka 67 000 bostäder i Storstockholm, 16 000 i Stormalmö och 14 000 i Storgöteborg. I 172 kommuner ökade antalet bostäder mer än befolkningen. Det tillkom cirka 44 000 fler bostäder än vad som skulle ha behövts för att boendetätheten skulle ha varit oförändrad år 2017.

Boverket presenterar årsvisa sammanställningar av bostadsmarknadsläget i olika regioner, kommungrupper och för olika grupper på bostadsmarknaden.⁸⁷ Totalt uppgav 243 kommuner att de hade ett underskott på bostäder 2018. Det var färre kommuner än föregående år och fler kommuner uppgav att bostadsmarknaden var i balans 2018 jämfört med 2017. Totalt förväntade sig 196 kommuner ett underskott på bostäder om tre år.

Situationen uppges vara särskilt ansträngd för grupper som är nya på bostadsmarknaden, till exempel unga, nyanlända och för äldre som vill flytta till en mer tillgänglig bostad. Vidare råder det underskott på studentbostäder i landets högskolekommuner. Läget är även ansträngt när det gäller särskilda boendeformer för personer med funktionsnedsättning. 169 kommuner uppgav att det saknades bostäder för dessa individer. I enkäten uppgav 116 kommuner att de hade ett underskott på särskilda boendeformer för äldre. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2018 var det bostadsbrist för ungdomar mellan 19–25 år i 240 av Sveriges 290 kommuner.⁸⁸

Bostadsbristen för ungdomar innebär enligt Hyresgästföreningen att det blir svårare att flytta hemifrån. Många unga vuxna tvekar inför att bilda familj eller att flytta till jobb och utbildning. Enligt Hyresgästföreningen var andelen unga vuxna i åldrarna 20–27 år som bodde

⁸⁶ Vi har jämför boendetätheten 2005 med 2017 för att se hur mycket kommunerna har byggt och skulle behöva ha byggt för att boendetätheten skulle ha varit oförändrad år 2017 jämfört med år 2005. Om det har byggts bostäder i en lägre takt än befolkningsutvecklingen finns det ett bostadsunderskott och om det har byggts bostäder i en högre takt än befolkningstillväxten finns det ett överskott. Vi har använt samma metod och angreppssätt som Boverket i rapporten *Var byggdes det? – en kartläggning av kommunernas bostadsbyggande 2005–2015*, rapport 2016:25. Bostadsstocken antas befinna sig i jämvikt 2005.

⁸⁷ Boverket (2018), *Bostadsmarknadsenkäten 2018*.

⁸⁸ *Ibid.*

hemma 2017 24 procent. Andelen hemmaboende var 29 procent för män och 20 procent för kvinnor. Av de som var hemmaboende ville 82 procent flytta hemifrån.⁸⁹

3.1.9 Bostadsbrist leder till trångboddhet

Bristen på bostäder får konsekvenser i form av en ökad trångboddhet. Trångboddhet mäter hur många personer som har en sämre bostads-situation än vad som anges enligt en fastställd trångboddhetsnorm, det vill säga bostadsbrist ur ett behovsperspektiv. Det har förekommit flera olika trångboddhetsnormer i Sverige.⁹⁰

SCB:s årliga urvalsundersökning av levnadsförhållanden (ULF) visar att trångboddhet (enligt norm 3⁹¹) är vanligare i storstadsområden än i övriga delar av landet.⁹²

Boverket har kartlagt trångboddhet (enligt norm 2⁹³ och 3) i flerbostadshus i storstadsregionerna, Stormalmö, Storgöteborg och Storstockholm. Trångboddheten var särskilt utbredd i Malmö, Göteborg och Stockholms stad. Där trångboddheten var särskilt hög var även andelen trångbodda barn och unga hög. I Storgöteborg och Stormalmö var medianinkomsten låg i områden med en hög trångboddhet. I Storstockholm återfanns samma mönster för två tredjedelar av områdena med en hög trångboddhet. Den resterande tredjedelen bestod av områden i Stockholms innerstad där medianinkomsten var högre än regionens genomsnitt. Kartläggningen visade att trångboddheten var mest utbredd i mindre lägenheter, det vill säga i ett- och tvåor. En stor andel av de mindre lägenheterna saknade samtidigt folkbokförd befolkning. Kartläggningen bekräftade tidigare

⁸⁹ Hyresgästföreningen (2017), *Unga vuxnas boende, Hur påverkar situationen på bostadsmarknaden unga vuxnas möjligheter att skapa sin egen framtid?*

⁹⁰ Boverket (2018), *Trångboddhet i storstadsregionerna*, rapport 2016:28, s. 9–12.

⁹¹ Enligt norm 3 ska samtliga hushållsmedlemmar (inklusive barn) ha ett eget sovrum, förutom makar och partners som kan dela. Dessutom ska det finnas ett kök och ett vardagsrum. Bostadskommittén, SOU 1986:5, *Slutbetänkande*.

⁹² SCB, www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/undersokningarna-av-levnadsforhallanden-ulf-silc/pong/statistiknyhet/undersokningarna-av-levnadsforhallanden-ulfsilc-2018/, besökt 2019-02-04.

⁹³ Enligt norm 2 är bostaden trångbodd om det bor fler än två personer per rum (kök och vardagsrum oräknat). Det betyder att ett hushåll som består av två vuxna och två barn är trångbodda i en tvårumslägenhet men inte i en tretrumslägenhet. SOU (1965:32), *Höjd bostadsstandard*.

studier⁹⁴ som visat att individer med utländsk bakgrund är trångbodda i större utsträckning än individer med en svensk bakgrund.⁹⁵

Bostadsbrist kan också leda till konsekvenser som hemlöshet. Socialstyrelsen använder en bred definition av hemlöshet där hemlöshet kan bero på såväl strukturella som individuella faktorer och är en situation som en person kan befinna sig i till följd av såväl ekonomiska faktorer som sociala omständigheter. Enligt Socialstyrelsen var 32 400 personer hemlösa 2017. Hälften av dessa hade en boendelösning i en träningslägenhet, socialt kontrakt eller motsvarande. Cirka 18 procent eller 5 900 personer var akut hemlösa. Till akut hemlösa räknas personer som sover ute eller i trappuppgångar, bilar, tält och liknande samt de som övernattar på akutboende, härbärke, jourboende, skyddat boende eller motsvarande. Cirka 18 procent av de som registrerades som hemlösa hade ett eget ordnat kortsiktigt boende utan kontrakt till exempel hos någon kompis eller släkting eller ett andrahandskontrakt hos en privatperson. Cirka 15 procent befann sig i en situation där de var utskrivna från fängelse eller annan institution, men utan någon bostad att flytta till.⁹⁶

3.1.10 Våra slutsatser om framtidens bostadsbehov

Bostadsbehov förändras över tid, till följd av befolkningstillväxt, ekonomisk utveckling, demografiska förändringar och utvecklingen på arbetsmarknaden. Utbudet av bostäder behöver därför vara flexibelt för att kunna anpassas i takt med behoven.

En ökande befolkning, etablering av ungdomskullar på arbets- och bostadsmarknaderna, en åldrande befolkning samt att det är fler som invandrar än utvandrar bidrar till att behovet av bostäder sannolikt fortsatt kommer att vara större än utbudet i framtiden.

En bostad som är anpassningsbar och flexibel efter den boendes livsförhållanden är eftersträvanvärt. Det är uppskattat av boende och innebär att det går att bo kvar även när livet ändras. Anpassningsbarhet och flexibilitet kan vara att möjliggöra ändringar av planlösning, placering av väggar med mera inom bostaden, generella rumsstorlekar som möjliggör mångsidig användning av rummen och innebär att

⁹⁴ SCB, www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2018/var-femte-person-fodd-utanfor-europa-ar-trangbodd/, besökt 2019-02-05.

⁹⁵ Boverket (2016), *Trångboddhet i storstadsregionerna*, rapport 2016:28.

⁹⁶ Socialstyrelsen (2017), *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*.

planlösningen kan används som den boende själv väljer utan fysiska ingrepp. Ett sovrum kan exempelvis användas som vardagsrum och tvärtom.

I dag visar studier att planlösningar i nya bostäder ändras och förvaringsinredning byts ut med följderna att tillgänglighets- och utrustningskrav i BBR inte längre uppfylls. De boendes förändringar har också negativa miljöeffekter i form av resursanvändning.

Bostadsbehoven på lokala bostadsmarknader varierar. Boendesituation, behov och efterfrågan varierar med ålder, var man bor och inkomst. Bostadsbristen är störst i landets storstadsregioner och centralorter. Särskilt inflyttningen till Stockholmsregionen har bidragit till en kraftigt ökad bostadsefterfrågan. Urbaniseringen förväntas fortsätta främst till följd av en hög invandring.

Vid sidan av tillväxtregioner finns det regioner med en minskad eller åldrande befolkning där den regionala marknaden präglas av minskade investeringsbehov som helhet, men också av förändrade behov till följd av demografiska förändringar. Det finns ett minskande underlag för befolkningstillväxt och en ökande andel äldre i glesbygd. Varierande behov lokalt kräver flexibla och generella förutsättningar.

Hushållens och individernas ekonomiska möjligheter gör att vägarna in på bostadsmarknaden ser olika ut. För hushåll med låga inkomster innebär det en stor utmaning att få råd med boendet. Skillnaderna i möjligheter förstärks av att hyrorna i beståndet skiljer sig åt mellan äldre och nyare lägenheter. En stor framtida utmaning är att skapa förutsättningar för personer med låga inkomster. Det gäller utrikes födda som etablerar sig på bostads- och arbetsmarknaderna, ungdomar på väg ut i vuxenlivet samt en växande andel äldre.

Nyproduktion leder till höga boendekostnader. De billigaste bostäderna finns i det äldre befintliga beståndet och utanför storstadsregionerna. En stor andel av bostadsbeståndet är byggt mellan 1950–1980 och står inför moderniserings- och renoveringsbehov. De krav som ställs vid ombyggnad och ändring är därför viktiga för att främja bostadsförsörjningen.

3.2 Konkurrens och bostadsbyggande

3.2.1 Marknaden möter efterfrågan, inte behoven

Efterfrågan på en konsumentmarknad bestäms, ur ekonomiskt hänseende, av den samlade betalningsviljan för en vara eller tjänst som beror på inkomsterna och hur dessa är fördelade mellan hushåll. När bostadsbrist diskuteras så förknippas brist ofta med att det finns ett icke tillgodosett behov av bostäder, snarare än att utbudet av bostäder inte motsvarar efterfrågan.⁹⁷

Med efterfrågan avses i ekonomisk mening hur mycket boende som efterfrågas vid de bostadspriser som gäller. En individ som saknar betalningsförmåga kan definitionsmässigt inte efterfråga ett boende. Det behöver inte innebära att individen inte har ett behov av boende. Boendebehovet avspeglar individens nytta av boendet eller samhällets värdering av individers boendesituation. Marknaden svarar på efterfrågan snarare än behov.⁹⁸

Bostadsbrist och höga priser på bostäder är ett stort problem för invånarna i flera kommuner, inte minst i storstadsregionerna. Om bostadsbrist avser en situation där behovet av bostäder överstiger den ekonomiska efterfrågan på bostäder kan inte en väl fungerande konkurrens eliminera bostadsbristen. Det betyder inte att konkurrens saknar betydelse för att minska bostadsbristen. En väl fungerande konkurrens kan pressa byggkostnaderna, ge en större mångfald av aktörer i bostadsbyggandet och skapa bättre förutsättningar för att bygga fler bostäder till rimliga kostnader som kan efterfrågas av fler människor.⁹⁹

3.2.2 Konkurrenssituationen i bostadsbyggandet

Marknaderna för bostadsbyggande avviker i flera avseenden från den ideala bilden av en perfekt konkurrensmarknad. Byggsektorn har enligt flera statliga utredningar karaktäriserats av olika effektivitetsproblem, till exempel bristande konkurrens, höga byggkostnader, en låg grad av förnyelse samt brist på innovationer och nytänkande. Sammantaget kan dessa egenskaper vara en bidragande orsak till att utbudet

⁹⁷ Byggkonkurrensutredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*, s. 70–72.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ibid.

av nyproducerade bostäder inte svarar mot behoven. Förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens beror i hög grad på egenskaper hos byggmarknaden, exempelvis marknadsstruktur, etableringshinder och tillgång till produktionsresurser och byggbar mark.¹⁰⁰

Konkurrensverket gjorde på regeringens uppdrag 2018 en uppföljning och kartläggning av utredningsbehov av konkurrensen inom bostadsbyggandet. Utredningen visar att det har tillkommit nya aktörer inom bostadsbyggandet och att marknaden har blivit något mindre koncentrerad den senaste femårsperioden. Det finns dock inga andra tydliga tecken på att konkurrensen har förbättrats.¹⁰¹

Byggbranschen består av många små lokala och några få stora företag

Byggbranschen som helhet är präglad av ett stort antal små företag, relativt få men ett ökat antal medelstora företag samt några få stora rikstäckande företag. Den svenska byggmarknaden har följande fyra stora rikstäckande företag: Peab, Skanska, NCC och JM. Dessa företag svarade tillsammans för nästan 65 procent av de 30 största företagens omsättning 2016.¹⁰² 2014 stod företag med färre än 20 anställda för nästan 98 procent av det totala antalet företag.¹⁰³

Små och stora företag har olika konkurrensförutsättningar. De stora rikstäckande företagen är verksamma i hela landet inom flera segment där de på lokala marknader möter konkurrens från mindre och mer specialiserade företag. Konkurrenssituationen skiljer sig åt mellan olika kommuner och marknadssegment.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:7. Byggkonkurrensutredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*.

¹⁰¹ Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:7. Rapporten utgick från Byggkonkurrensutredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer* och Konkurrensverkets rapportserie 2015:2, 2015:4, 2015:5 och identifierar hur bedömningarna och förslagen i dessa utredningar har omhändertagits.

¹⁰² Sveriges byggindustrier, www.sverigesbyggindustrier.se/30-storsta-byggforetagen__7411, besökt 2019-01-12.

¹⁰³ Sveriges Byggindustrier (2015), *Fakta om byggandet 2015*.

¹⁰⁴ Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:7. Byggkonkurrensutredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*.

Internationell konkurrens

Den svenska byggmarknaden präglas av en låg grad av internationell konkurrens. Samtidigt är flera av de stora svenska byggentreprenörerna inom bostadsbyggande verksamma i Norden och i flera europeiska länder, vilket pekar på möjligheten till internationell expansion.¹⁰⁵

På senare år har antalet utländska entreprenörer i Sverige ökat, främst inom anläggningsbranschen och på underentreprenörsidan. På anläggningsidan har utländska aktörer deltagit i och vunnit offentliga upphandlingar av stora anläggningsprojekt.¹⁰⁶

Boverket lanserade i juni 2018 Buildinginsweden.se i syfte att främja konkurrensen inom byggsektorn genom att underlätta för utländska byggherrar och byggföretag som vill etablera sig i Sverige. Webbplatsen ska sprida information om vad som gäller i Sverige, från byggregler till avtalsvillkor på arbetsmarknaden.¹⁰⁷

Samtidigt sker en omfattande handel med byggmaterial. Den totala importen av byggmaterial till den svenska marknaden var 2017 cirka 76 miljarder kronor. Den svenska exporten uppgick samma år till cirka 80 miljarder kronor.¹⁰⁸

Marknadskoncentration

Marknaden för bostadsbyggande kan delas in i bostadsutveckling och bostadsbyggande. Byggherren är bostadsutvecklare och den som bygger är byggentreprenör. Byggherrar kan bygga bostads-, ägande- eller hyresrätter och välja att förvalta den byggda bostaden eller bygga för vidareförsäljning.

En växande bostadsefterfrågan och ett ökat bostadsbyggande har bidragit till att antalet aktörer inom bostadsbyggandet har ökat och att marknadskoncentrationen har minskat. Sett till värdet av alla bostadsprojekt 2017 stod de fyra största byggföretagen JM, NCC, PEAB och Skanska tillsammans för en tredjedel av marknaden. Motsvarande andel för 2013 var närmare 50 procent¹⁰⁹

¹⁰⁵ Byggherrens utredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*, s. 297.

¹⁰⁶ Byggherrens utredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*. Konkurrensverket (2013), *Konkurrensen i Sverige – så kan vi bygga mer och billigare*, rapport 2013:10.

¹⁰⁷ Boverket (2018), *Bygga upp och förvalta en webbplats med information för utländska byggherrar och byggföretag*, rapport 2018:21.

¹⁰⁸ Industrifakta (2018), *Import, export samt distribution av byggvaror*.

¹⁰⁹ Byggherrens utredningen, statistik bostäder 2013–2017, beräknat på värdet på projektet och vem som var huvudbyggentreprenör.

En minskad marknadskoncentration totalt sett behöver inte innebära att konkurrensen nödvändigtvis har förbättrats då marknaderna är lokala och etablerade aktörer kan ha en stor marknadsmakt lokalt. Trots lägre marknadsandelar för de fyra stora företagen på den totala byggmarknaden har de en stark ställning på delar av marknaden för bostadsbyggande. Även medelstora företag kan vara konkurrenskraftiga på sina lokala marknader och ha en stark ställning lokalt.¹¹⁰

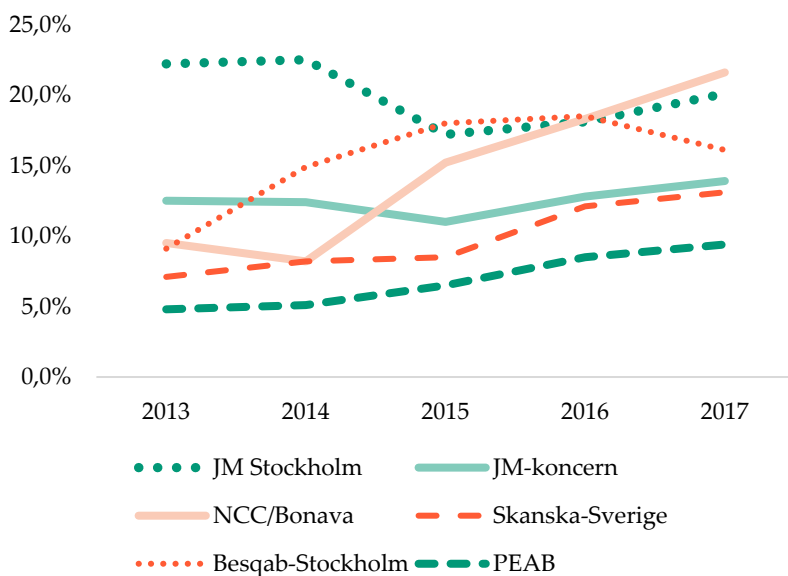
Lönsamhet inom bostadsutveckling

Även om marknadskoncentrationen inom bostadsutveckling har minskat genom tillkomsten av fler aktörer så har inte lönsamheten pressats ner. Det kan vara en indikation på att konkurrensen kan vara begränsad. I figur 3.8 redovisas utvecklingen av rörelsemarginalen inom bostadsutveckling bland några av de största företagen och utvecklingen i Stockholm i de fall där den har särredovisats. Lönsamheten inom bostadsutveckling har ökat sedan 2013 och i de fall den har fallit har den gjort det från en hög nivå. Lönsamheten är högre i Stockholmsregionen än i övriga Sverige.¹¹¹

¹¹⁰ Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:7, s. 159.

¹¹¹ Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:7, s. 31–33.

Figur 3.8 Rörelsemarginal bostadsutvecklare – Sverige/Stockholmsregionen



Källa: Årsredovisningar 2013–2017.

Byggbar mark är en nödvändig konkurrensförutsättning

Den viktigaste insatsvaran inom bostadsbyggande är enligt Konkurrensverket tillgång till byggbar mark.¹¹² Utbudet av mark för bostadsändamål kan på kort sikt inte ökas vid en ökad efterfrågan. Markanvändningen är begränsad och för att marken ska bli byggbar måste den också vara detaljplanerad. Hur plan- och markanvisningsprocessen fungerar har därför betydelse för etableringsmöjligheterna och konkurrensen.¹¹³

En stor del av den byggbara marken, inte minst i centrala lägen och i synnerhet i storstädernas innerstadsområden, ägs av kommuner. I Stockholm, Göteborg och Malmö producerades 50–70 procent av alla nya bostadslägenheter på kommunägd mark under perioden

¹¹² Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:7. Byggekonskurrensutredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*. Statskontoret (2012), *Mark bostadsbyggande och konkurrens*, rapport 2012:25. ESO (2013), *Bäste herre på täppan*, rapport 2013:1.

¹¹³ Statskontoret (2012), *Mark bostadsbyggande och konkurrens*, rapport 2012:25. ESO (2013), *Bäste herre på täppan*, rapport 2013:1

2007–2012.¹¹⁴ Av Boverkets bostadsmarknadsenkät framgår att 12 procent av kommunerna äger all mark som är aktuell för bebyggelse och 76 procent av kommunerna äger delar av marken som kan bebyggas.¹¹⁵

Tillgången på byggbar mark kan enligt flera myndigheters utredningar vara begränsad för nya aktörer som en följd av att större etablerade företag köpt mycket mark, eventuellt också av prisstrategiska skäl. Byggherrar som har möjlighet att köpa in och finansiera egen mark har en konkurrensfördel och gör företaget mindre beroende av kommunala markanvisningar.¹¹⁶

3.2.3 Utveckling av byggkostnader

Det finns olika sätt att beskriva byggkostnader. Produktionskostnaden är den totala kostnaden för alla ingående delar i ett byggprojekt; markförvärv, projektering, kommunala avgifter, kontroll, besiktning, garantier, försäkringar, kreditivränta, entreprenadarbeten och mervärdesskatt. Den vinst eller förlust som kan uppkomma ingår också och fördelas mellan bygg- respektive markkostnaden.¹¹⁷

Byggkostnaderna har ökat kraftigt

SCB:s byggnadsprisindex (BPI) mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för nyproducerade bostäder. BPI följer utvecklingen av byggkostnaderna från ett byggherreperspektiv och ger en indikation på vad det kostar att bygga bostäder.¹¹⁸ BPI mäter prisförändringar för bostadshus rensat från kvalitetsförändringar och regionala skillnader.¹¹⁹

¹¹⁴ ESO (2013), *Bäste herre på täppan*, rapport ESO 2013:1, s. 46.

¹¹⁵ Boverket (2018), *Bostadsmarknadsenkäten 2018*.

¹¹⁶ Konkurrensverket (2015), *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:5. Statskontoret (2012), *Mark bostadsbyggande och konkurrens*, rapport 2012:25. ESO (2013), *Bäste herre på täppan*, rapport 2013:1.

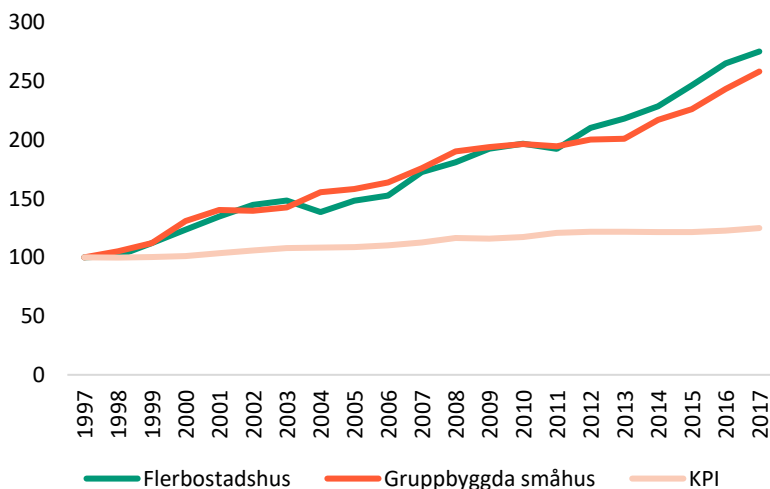
¹¹⁷ Sveriges byggindustrier, www.sverigesbyggindustrier.se/statistik-byggmarknad/kostnader__6915, besökt 2019-03-27.

¹¹⁸ Byggnadspriset utgörs av kostnader för byggnadsarbeten, anslutningsavgift för el och fjärrvärme/naturgas, köp av tomtmark samt kostnader för markarbeten på kvartersmark. Priset inkluderar byggherrekostnader såsom kostnader för administration, projekteringskostnader, räntekostnader och mervärdesskatt.

¹¹⁹ SCB, www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/priser-och-konsumtion/byggnadsprisindex-samt-faktorprisindex-for-byggnader/byggnadsprisindex-bpi/, besökt 2019-09-23.

Av figur 3.9 framgår att BPI stigit betydligt mer än konsumentprisindex (KPI) under de senaste tjugo åren. Enligt BPI är det nästan tre gånger dyrare att uppföra en bostad 2017 jämfört med 1997.

Figur 3.9 Utveckling av byggnadsprisindex och konsumentprisindex, 1997–2017



Källa: SCB, statistikdatabasen, Byggnadsprisindex.

Byggkostnaderna skiljer sig åt i landet och är högre i storstadsregionerna. De samlade byggkostnaderna har ökat under de senaste decennierna, särskilt priset på mark. Skillnaderna beror framför allt på att markpriset är högre i storstadsregionerna och särskilt i StorStockholm jämfört med övriga landet. Markpriserna ökade under tjugoårsperioden 1996–2016 nominellt med 740 procent i Sverige som helhet och med 1 405 procent i StorStockholm.¹²⁰

Det finns en kritik när det gäller hur väl BPI kan kopplas till byggkostnader. Det behöver inte vara så att höga kostnader leder till ett högt pris utan i stället kan det motsatta orsaksförhållandet råda. En ökad efterfrågan och ett begränsat utbud gör att det går att ta ut ett högt pris av slutkunden.¹²¹ Om det finns brister i konkurrensen kan ett högt pris på slutprodukten göra det möjligt för leverantörer

¹²⁰ SCB, statistikdatabasen, Markkostnad/lägenhetsarea för nybyggda ordinära flerbostadshus efter region, nettokostnad.

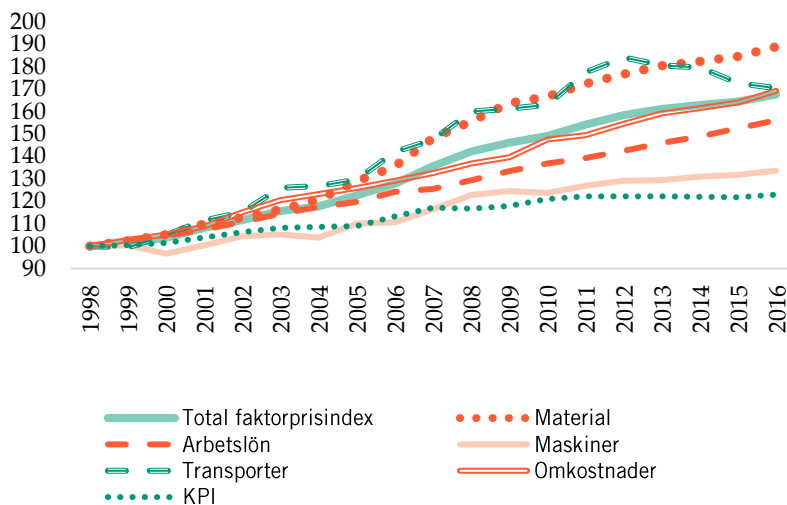
¹²¹ Boverket (2014), *Svenska byggkostnader i en internationell jämförelse*, rapport 2014:14.

av insatsvaror och tjänster att höja sina priser och marginaler. Byggkonkurrensutredningen pekade på att om lönsamheten är hög för slutprodukten kan incitamenten försvagas att arbeta med att hålla ner prisökningar från underleverantörer.¹²²

Faktorprisindex ökar mer än andra priser

Som ett mått på byggkostnadernas utveckling presenterar SCB ett faktorprisindex (FPI). FPI är ett index sammansatt av prisutvecklingen för ett antal olika produktionsfaktorer vid byggprojekt.¹²³ Indexet är ett genomsnitt av kostnadsutvecklingen för byggmaterial, arbetslöner, maskiner, transporter, entreprenörens kostnad samt byggherrekostnaden. FPI beräknas med en sammanvägning av vikter för ett urval av priser för att uppföra en byggnad exklusive markkostnaden. Som framgår nedan av figur 3.10 har FPI ökat mer än KPI sedan mitten av 1990-talet.¹²⁴

Figur 3.10 Faktorprisindex för bostadsbyggande



Källa: SCB (2018), Faktorprisindex för byggnader.

¹²² Byggkonkurrensutredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler om bygger mer*, s. 56–61.

¹²³ FPI är ett kostnadsindex som inte tar hänsyn till vare sig kvalitetsförändringar hos produkten eller effektivitetsutveckling i produktionen.

¹²⁴ SCB, statistikdatabasen Faktorprisindex för byggnader.

Svenska byggkostnader bland de högsta i EU

Enligt Eurostats beräkningar har Sverige de högsta kostnaderna för att bygga bostäder i EU. I flera andra länder som Storbritannien, Nederländerna och Danmark har byggkostnaderna sjunkit jämfört med övriga EU-länder mellan 2007–2016 och i Sverige låg de på samma nivå under perioden.¹²⁵

Det index som Eurostat räknar fram för att mäta inköpskostnader, baseras på kostnader för olika processer i ett standardiserat bostadsbygge. Jämförelser av priser mellan olika länder inom EU är inte helt idealisk, eftersom valet av material och utförandet av byggnadsprocessen varierar.¹²⁶ En förklaring till att Sverige får höga kostnader i internationella jämförelser kan vara att Sverige är ett land med en högre boendestandard och ett relativt högt löneläge.¹²⁷

Oberoende av hur byggkostnader mäts finns det dock indikatorer på att det finns problem inom det svenska bostadsbyggandet vad gäller kostnadsbilden.¹²⁸

3.2.4 Produktivitetens utvecklingen är negativ i byggindustrin

En låg produktivitetens utveckling kan vara ett tecken på att konkurrensen fungerar mindre väl. Produktivitet kan mätas som relationen mellan förädlingsvärdet, värdet på det som produceras, med antalet arbetade timmar. Om produktionen skapar ett stort värde per arbetstimme är produktiviteten hög. På marknader som kännetecknas av ett högt konkurrensstryck riskerar företag som inte ökar produktiviteten att slås ut från marknaden. Risken är mindre överhängande på marknader där konkurrensstrycket är svagt vilket leder till att mindre effektiva företag kan överleva.¹²⁹

¹²⁵ Europeiska kommissionen (2018), *Landsrapport Sverige 2018 Med en fördjupad granskning rörande förebyggande och korrigering av makroekonomiska obalanser, arbetsdokument från kommissionens avdelningar*, SWD (2018) 225.

¹²⁶ Ibid.

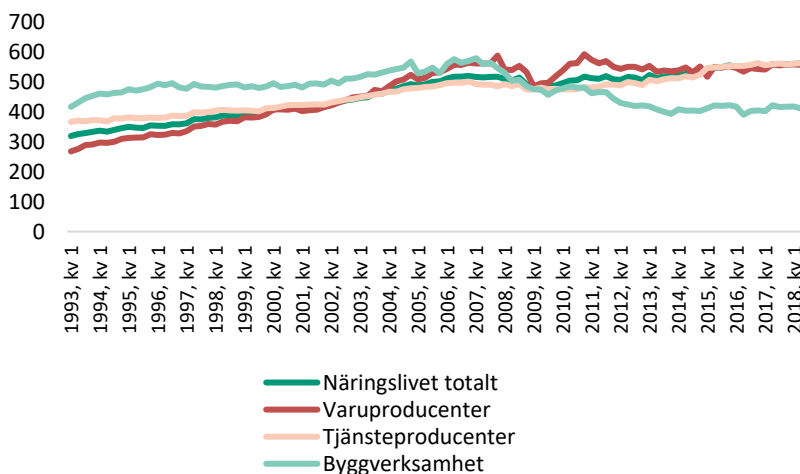
¹²⁷ Boverket (2014), *Svenska byggkostnader i en internationell jämförelse*, rapport 2014:14.

¹²⁸ Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:7, s. 34.

¹²⁹ Konkurrensverket (2009), *Åtgärder för bättre konkurrens – Konkurrensen i Sverige*, Konkurrensverkets rapportserie 2009:4.

Flera studier visar att produktivitetens utvecklingen inom byggindustrin är svag.¹³⁰ I figur 3.11 nedan redovisas produktivitetens utvecklingen i byggindustrin jämfört med näringslivet, varuproducenter och tjänsteproducenter. Där framgår att produktiviteten för byggverksamhet utvecklades negativt under perioden 1993–2018 och minskade med 9 procent. Motsvarande utveckling i näringslivet totalt var 66 procent ökning, 88 procent för varuproducenter och 56 procent för tjänsteproducenter.¹³¹

Figur 3.11 Produktivitetens utveckling – kronor per arbetad timme, 2017 års priser, 1993–2017¹³²



Källa: SCB, Statsiktdatabasen, Nationalräkenskaper.

Det är framför allt i sektorer där den internationella konkurrensen är hård som produktivitetens utvecklingen är hög, till exempel inom tillverkning av motorfordon.¹³³ Det svenska bostadsbyggandet är en

¹³⁰ Byggkonkurrensutredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*. Statskontoret (2009), *Sega gubbar? En uppföljning av Byggkommissionens betänkande "Skärpning gubbar!"*, rapport 2009:6.

¹³¹ SCB, statistikdatabasen, Nationalräkenskaper.

¹³² Arbetsproduktiviteten definieras som förädlingsvärde/produktion per arbetad timme. Serierna visar säsongrensad arbetsproduktivitet i olika branscher inom näringslivet och är beräknade som kvoter mellan förädlingsvärde och arbetade timmar som säsongrensats separat.

¹³³ J. Boumediene, G. Grahn (2015), *Produktivitetens utveckling, investeringar och välstånd*. McKinsey & Co (2012), *Tillväxt och förnyelse i den svenska ekonomin*, Svenskt Näringsliv.

inhemsk industri som inte är utsatt för konkurrenstryck från utländska företag. Dessa präglas ofta av en låg produktivitet utveckling.¹³⁴

Det finns svenska och utländska studier som ifrågasätter att produktivitet utvecklingen skulle vara särskilt låg inom byggsektorn då bland annat korrekt data om kvalitetsutvecklingen saknas.¹³⁵ Det finns en osäkerhet vid mätning av produktivitet utveckling, men kritik mot byggindustrins låga produktivitet utveckling är inte unikt för Sverige. Produktivitet i byggbranschen hos flera OECD-länder har under många år utvecklats sämre än i andra branscher och det finns indikationer på att produktionsgapet ökar.¹³⁶

I takt med att kunskapssamhället blivit en växande del av ekonomin har betydelsen av immateriella investeringar¹³⁷ för produktivitet och tillväxt uppmärksammas allt mer.¹³⁸ Multifaktor produktivitet, det vill säga bidraget från den tekniska utvecklingen och utvecklingen av kunskap till produktivitet, har minskat i byggindustrin till skillnad från andra branscher där den har ökat.¹³⁹

3.2.5 Konkurrens, innovationer och tillväxt

Faktorer som öppenhet i marknaderna, konkurrens, förändring och innovationer spelar en avgörande roll för tillväxten i ekonomin.¹⁴⁰

Den marknad som företag har tillgång till påverkar utvecklingsarbetet och har betydelse för produktivitet utvecklingen. I SCB:s analys av näringslivets innovationsaktiviteter delas företagen upp i fyra grupper beroende på sin innovationsverksamhet. Studien visar att byggindustrin har få företag som kategoriseras som förnyare eller

¹³⁴ Nordic Competition Authorities (2014), *Vision for Competition – Competition Policy towards 2020*, rapport 2014:1.

¹³⁵ H. Lind, H-S. Song (2012), *Dålig produktivitet i byggindustrin – Ett faktum eller ett mätfel*, Sveriges Byggindustrier.

¹³⁶ Byggekonskurrensutredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*.

¹³⁷ Med immateriella investeringar avses investeringar i bland annat kunskap i form av nya produkter och processer, organisationer och marknadsföring. H-O. Hagén (2018), *Betydelsen av produktivitet, innovationer och marknader*.

¹³⁸ A. Joung (1998), Measuring Intangible Investment, www.oecd.org/sti/ind/1943301.pdf. C. Corrado, D. Hulten, D. Sichel (2006), Intangible Capital and Economic Growth. National Bureau of Economic Research Working Paper 11948.

¹³⁹ H-O. Hagén (2012), *Does Sweden give away its TFP for free?* i SCB:s Productivity yearbook 2006. H-O. Hagén (2012), *Multifactor productivity growth in Sweden 1993–2010* i SCB:s Productivity yearbook 2012.

¹⁴⁰ P. Romer (1994), The Origins of Endogenous Growth, *The Journal of Economic Perspectives*, 8(1), s. 3–22.

innovatörer och att dessa företag främst återfinns där marknaden som företagen verkar på är nationell eller internationell.¹⁴¹

SP Träteck gjorde på uppdrag av Nordic Innovation en uppskattning av samhällskostnader på grund av skillnader i byggregler mellan de nordiska länderna. Olikheter i byggreglerna innebär att husföretag måste anpassa sina hus för varje land, samt att mycket arbete går åt till att diskutera lösningar med lokala myndigheter. Samhällets kostnader per år för skillnader i byggregler för nyproducerade bostäder i Sverige uppskattades i rapporten till 40–60 miljoner euro 2009. Den dominerande andelen avsåg indirekta kostnader och brist på konkurrens på grund av skillnader i regelverket. Kostnaden för en nyproducerad bostad uppskattades till 2 000–4 000 euro.¹⁴²

Studier visar att andelen innovativa företag är färre i nästan alla storleksklasser i byggindustrin jämfört med andra branscher inom näringslivet. Den generella bilden är att produktinnovationer är mindre vanliga inom byggindustri än i övriga näringslivet och att skillnaderna har ökat över tid.¹⁴³ Det har gjorts en svensk studie för att uppskatta immateriella investeringar i olika branscher med hjälp av företagsdata.¹⁴⁴ Det framgår av studien att de totala investeringarna i kunskap per anställd¹⁴⁵ är lägst inom byggindustrin och väsentligt lägre än i nästan alla andra branscher.¹⁴⁶

Innovationer viktigt för ett effektivare byggande

Innovationer inom bostadsbyggandet kan ske på flera sätt. Exempelvis genom nya processer att bygga och leverera bostäder på, till exempel genom prefabricering och industrialiserat byggande. Nya affärsmodeller kan utvecklas genom nya sätt att handla upp leverantörer eller genom nya upplåtelseformer. Bostäder med nya lösningar

¹⁴¹ H-O. Hagén (2018), *Betydelsen av produktivitet, innovationer och marknader*.

¹⁴² Nordic Innovation (2012), *Uppskattning av samhällskostnader för bostäder på grund av skillnader i byggregler mellan de nordiska länderna*, rapport 2012:06.

¹⁴³ N. Rosenberg (1971), *The Economics of Technological Change: Selected Readings*, N. Rosenberg (1972) *Technology and American Economic Growth*, N. Rosenberg (1976) *Perspectives on Technology*. Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/community-innovation-survey> besökt 2018-12-01.

¹⁴⁴ SCB (2016), *Utveckling av innovationer för innovation* s. 17.

¹⁴⁵ I definitionen inräknas innovationsinvesteringar, investeringar i mjukvara, såväl egenproducerad som köpt, marknadsföring, organisationsförändringar och kompetensutveckling.

¹⁴⁶ H-O. Hagén (2016), *Intangible investments, innovativeness and internationalisation in the Swedish business sector 2015*.

kan bygga på ett mer resurseffektivt utnyttjande av mark, material och arbete eller genom en smartare utformning av bostäder. Innovationer inom byggmaterialindustrin kan ske genom att befintliga produkter får en bättre kvalitet. Till exempel genom att metoder för att öka hållfastheten eller bearbetbarhet i betong utvecklas och provas i experimentmiljö och sedan introduceras i byggprojekt. Byggprodukter kan utvecklas genom processutveckling mot mer industriella metoder vid byggtreprenader. Detta gäller exempelvis prefabricering av stommar, installationer eller våtrumsmoduler.¹⁴⁷

Vägen till kommersialisering av en produktidé inom byggbranschen är ofta lång. Det finns flera skäl till att innovationer inte når marknaden och att utveckling tar lång tid. En underentreprenör måste till exempel övertyga flera andra företag (entreprenörer, beställare och konsulter) om fördelarna hos en innovativ produkt. Livscykeln är lång för byggnader och deras delar svårutbytbara, vilket kan ställa högre krav på verifiering genom provning än i andra branscher. Många byggprojekt genomförs med detaljerade tekniska beskrivningar och små möjligheter för entreprenören att avvika från den föreskrivna lösningen. Det betyder att branschens vana att hantera innovationer är begränsad.¹⁴⁸

Den projektbaserade verksamheten ger svaga och kortsiktiga kopplingar mellan aktörerna och kan försvåra lärande och produktivitet utveckling som leder till värdeskapande.¹⁴⁹ Inom byggprocessen ska ett stort antal yrkesgrupper samordnas och engageras. Den projektbaserade verksamheten och de många aktörerna fragmenterar byggprocessen och kan hindra en utveckling mot mer resurseffektiva metoder som till exempel mer industriella byggmetoder.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Bygghkonkurrensutredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*. SOU 2000:44, *Från byggsekt till byggsektor*.

¹⁴⁸ Vinnova (2017), *Från idé till affär – Framgångsrika innovationsprocesser inom samhällsbyggandet*, dnr. 2016–02653.

¹⁴⁹ A. Dubois, L-E Gadde (2002), *The construction industry as a loosely coupled system: implications for productivity and innovation*, *Construction Management and Economics* vol 20, s. 621–631.

¹⁵⁰ Bygghkonkurrensutredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*. Nybyggar-kommissionen (2014), *En bostadspolitisk agenda för Sverige 63 förslag för ökat byggande*.

3.2.6 Den svenska bostadsbyggnadsmarknaden är fragmenterad

Höga kostnader och låg produktivitetsutvecklingen inom bostadsbyggandet kan enligt Byggkonkurrensutredningen och Konkurrensverket bero på att den svenska bostadsmarknaden är fragmenterad, det vill säga att Sverige inte är att betrakta som en nationell marknad.¹⁵¹

Decentraliseringen av ansvaret till kommunerna för tillämpningen av de olika regelverk om bostadsbyggandet gör att de lokala förutsättningarna och tillämpningen skiljer sig åt lokalt. Det innebär att marknadsförutsättningarna för bostadsbyggande kan bli lokala och därigenom försvåra etablering och leda till att konkurrenstrycket försvagas.¹⁵²

Förutsättningarna för byggande skiljer sig åt mellan kommuner, exempelvis genom att kommunerna tolkar plan- och bygglagen (PBL)¹⁵³ och tillhörande föreskrifter olika samt att plan- och marknadsanvisningsprocesserna skiljer sig åt mellan kommuner. Skillnader mellan hur kommuner agerar gentemot byggherrar gör att förutsättningarna för att bygga bostäder varierar och försämrar förutsättningarna för upprepning och lärande, utnyttjandet av skalfördelar samt utveckling av långsiktiga och effektiva värdekedjor¹⁵⁴, som kan sänka byggkostnaderna. En högre grad av enhetlighet och transparens ger förutsättningar för att byggnader kan upphandlas och byggas i hela landet vilket skapar skalfördelar. Därigenom stimuleras innovativa lösningar och volymer som kan vara attraktiva för såväl större som mindre aktörer inom bostadsbyggandet. Det ger förutsättningar för att kunna bygga kostnadseffektivt och i lägen där det annars inte är lönsamt.¹⁵⁵

Enligt Konkurrensverket är det ett problem för bygg- och byggmaterialindustrin att det finns många lokala preferenser som är häm-

¹⁵¹ Byggkonkurrensutredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*. Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:7.

¹⁵² Byggkonkurrensutredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*. Statskontoret (2012), *Mark bostadsbyggande och konkurrens*, rapport 2012:25. ESO (2013), *Bäste herre på täppan*, rapport 2013:1

¹⁵³ Plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

¹⁵⁴ Värdekedjan utgörs av alla de aktörer som är inblandade i aktiviteter för att skapa ett mervärde för slutprodukten för företaget och dess kunder. Värdekedjan är det sammanlagda resultatet av hur alla aktörer på byggherresidan tillsammans arbetar för att producera bostäder.

¹⁵⁵ Byggkonkurrensutredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*. Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:7.

mande för byggbranschens utvecklingsförmåga. Det kan till exempel handla om kommuner som förordar att ett visst byggmaterial ska användas i ett hus eller ställer andra krav. Enligt Konkurrensverket ser företag behov av enhetliga nationella regler för att konkurrera på hela den nationella marknaden. Enligt myndighetens rapport menar flera aktörer att det är svårt att industrialisera byggprocessen när regler inte tillämpas enhetligt nationellt. De upplever att krav kan ha oklara grunder, sakna lagstöd och inte vara förenliga med samordning och möjligheten att utveckla och producera till exempel serietillverkade hus som kan byggas i hela landet.¹⁵⁶

Allt fler företag arbetar med nya typer av produktionsprocesser för att sänka byggkostnaderna och bostadspriserna. Utgångspunkten är bland annat att arbeta utifrån ett mer industriellt perspektiv. En omställning tar dock tid då plan- och byggprocessen är lång och det kan ta tid att förändra värdekedjor och produktionssystem.¹⁵⁷

Ofta talas det om industriellt byggande och serietillverkade hus i ett sammanhang. Det handlar oftast om ett sammanhang för att beskriva hur byggkostnaderna kan sänkas genom en produktion som mer liknar annan tillverkningsindustri. Det är svårt att exakt definiera vad ett industriellt byggande eller ett serietillverkat hus är. Boverket har använt begreppet seriebyggda hus.¹⁵⁸

3.2.7 Våra slutsatser om konkurrensituationen

Bostadsbyggandet har ökat de senaste åren. Flera aktörer har kommit in på marknaden för bostadsbyggande men variationen i utbudet har inte ökat väsentligt och produktiviteten inom bostadsbyggandet är fortsatt låg. Hur sambanden ser ut mellan byggpriser och boendekostnader kommer att bestämmas av utbuds- och efterfrågeförhållanden på bygg- och bostadsmarknaderna. I detta sammanhang är

¹⁵⁶ Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:7, s. 132 och 157.

¹⁵⁷ Konkurrensverket (2018) *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:7, s. 84.

¹⁵⁸ Ett seriebyggt hus innebär en specifikation av byggnaden som definierar dess utformning och inte hur den produceras. Seriebyggda hus kan produceras på olika sätt, platsbyggt, förtillverkning av element eller volymer på fabrik, specifikationen är dock densamma varje gång byggnaden uppförs. Det är enligt Boverket den som uppför huset, det vill säga byggherren, som avgör om huset blir seriebyggt. Boverket (2017), *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, rapport 2017:23.

konkurrenssituationen avgörande. Konkurrensen kan stimulera företagen att utveckla nya produkter och metoder för en effektivare produktion. En väl fungerande konkurrens har därför betydelse för kostnadsutveckling, produktivitet och kvalitet.

De byggbehovsvolymer som behövs har inte producerats i Sverige sedan miljonprogrammet. Byggbranschen är mycket konjunkturkänslig. Byggbehovet är stort och gäller över en lång tidsperiod. Det är nödvändigt med produktivetsförbättringar om byggandet ska hållas på en hög nivå. Annars minskar tillväxten i ekonomin och välståndet minskar när stora resurser behöver användas i mindre produktiva delar av ekonomin.

Kopplingen mellan byggsektorn och innovationssystemet är svag. Aktörer på byggherresidan saknar starka incitament att initiera utvecklingsinsatser och testa innovationer. Bostadsbyggandet är i hög grad projektorienterat vilket kan försvåra lärande och utveckling inom byggindustrin och att effektiva värdekedjor utvecklas. Byggindustrin har en lägre förnyelseförmåga än många andra branscher och har inte lyckats förbättra sin produktivitet över tiden. Ökade kostnader kan bero på en låg effektivitet men även på ökade krav på nya bostäder från lagstiftning och kunder.

Den marknad som företag har tillgång till har betydelse för produktivetsutvecklingen. Bostadsbyggnadsmarknaden är fragmenterad och avgränsad i lokala marknader. Det kan motverka process- och produktinnovationer och begränsa konkurrensen. Olika tillämpningar av byggregelverket kan avgränsa den nationella marknaden i lokala marknader och minska konkurrensen. Det kan leda till ett mindre varierat bostadsutbud, en sämre produktivetsutveckling och högre kostnader.

Olika tolkningar av kraven i BBR skapar oförutsägbarhet och osäkerhet och kan hämma innovation och nytänkande. Byggkostnaderna påverkas om det innebär kostnader att anpassa varje enskilt projekt om olika tolkningar görs vid prövningen av bygglov och bedömning vid starbesked. Detta kan medföra att upprepning, lärande och skalfördelar motverkas. Därigenom kan produktivets- och kostnadsutvecklingen påverkas negativt av ett oförutsägbart byggregelverk.

Det är viktigt att det finns ett innovationsklimat som ger incitament att utveckla nya produkter och produktionsätt. Förekomsten av dominerande företag, fåtalskonkurrens och olika etableringshinder

gör att det är viktigt att de bestämmelser som staten föreskriver ger förutsättningar för nyetableringar, investeringsvilja och konkurrens.

Byggregelverket bör främja innovation, nytänkande och bidra till att ge branschen förutsättningar att utvecklas mot en högre grad av effektivitet. Det är viktigt för att ett mer varierat byggande och en högre produktivitet. För att skapa sådana incitament är det viktigt med förutsägbara bestämmelser för aktörer på byggherresidan så att de kan utveckla nya lösningar och koncept som kan byggas på en större marknad. Därigenom kan konkurrensen öka och bidra till ett större utbud av bostäder till rimligare kostnader.

3.3 Digitalisering

Digitalisering är verksamhetsutveckling med teknikens möjligheter och användarens fokus.¹⁵⁹ Regeringen har i en digitaliseringsstrategi satt ett övergripande mål om att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Regeringen har också satt fem delmål om digital kompetens, trygghet, innovation, ledning och infrastruktur.¹⁶⁰

3.3.1 Digitaliseringens utbredning

I en översyn av digitaliseringens utveckling i Sverige gjord av Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) 2018 konstaterades att Sverige är ett av de ledande OECD-länderna inom spridning och användning av digital teknik och att förmågan att ta till sig digital omvandling i Sverige har varit viktig för den ekonomiska utvecklingen de senaste åren. OECD identifierade samtidigt integritet och innovation som utmaningar för Sveriges fortsatta digitalisering.¹⁶¹

2017 genomförde Tillväxtverket en undersökning med närmare 10 000 svarande företag där det framgår att företagen inom bygg är

¹⁵⁹ Myndigheten för digital förvaltning, e-post, 2018-12-28.

¹⁶⁰ Regeringsbeslut 2017-05-18, *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, dnr. N2017/03643/D, s. 6 och 11.

¹⁶¹ OECD (2018), *OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Sweden*, s. 13.

digitaliserade i minst utsträckning jämfört med flera andra branscher.¹⁶² Liknande slutsatser har dragits i andra studier. Tillväxtanalys konstaterade 2017 att företag inom bygg placerar sig sist jämfört med flera andra branscher när det gäller övergripande digital mognad och användande av it-baserade affärssystem, kundhanteringssystem, sociala medier samt system för marknad och integration.¹⁶³ Industrifakta konstaterade 2017, efter 300 intervjuer med personer inom olika delar av byggbranschen, att den digitala nivån i byggsektorn är låg. Som exempel framkom att mindre än hälften av de svarande bedömde att de kan erbjuda digitaliseringstjänster i sitt tjänsteutbud samt att 35 procent uppgav att de aktivt arbetar med digitalisering i verksamhets- och affärsplaner. Industrifakta såg emellertid tecken på att digitaliseringstakten i byggbranschen hade börjat öka.¹⁶⁴

Byggbranschens låga placering i branschjämförelser av digital mognad är inte unikt för Sverige, utan kännetecknar byggbranschen i flera länder.¹⁶⁵ En förklaring är att byggbranschen består av många småföretag som inte har resurser och incitament att på egen hand satsa på digitalisering.¹⁶⁶

3.3.2 Boverkets och Lantmäteriets digitaliseringsarbete gällande detaljplaner och byggregler

Lantmäteriet har i slutrapporten Digitalt först lyft ett par generella behov för att öka digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen. Bland annat framhåller de att det inte alltid kommer att vara samma offentliga organisation som investerar i digitalisering som sedan kommer att kan ta del av effekterna. Därför måste frågorna hanteras på övergripande nivåer ur ett helhetsperspektiv menar Lantmäteriet. Det saknas vidare en fungerande och modern ramlagstiftning för den offentliga sektorns gemensamma informationsförsörjning samt gemensamma

¹⁶² Tillväxtverket (2018), *Digitalisering i svenska företag – Temarapport 0253, nr 7 i serien om Företagsvillkor och verklighet*, tab. 3.6 och s. 24.

¹⁶³ Tillväxtanalys (2017), *Digital mognad i svenskt näringsliv*, rapport 2017:02, tab. 5, s. 22.

¹⁶⁴ Industrifakta AB på uppdrag av AB Svensk Byggtjänst (2017), *Byggbranschen och digitalisering*, s. 3–6.

¹⁶⁵ McKinsey & Co (2016), *Imagining construction's digital future*. Boston Consulting Group (2016), *Digital engineering and construction – The transformative power of building information modelling*.

¹⁶⁶ Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:7 s. 45.

juridiska tolkningar och styrningar för framtagning och användning av förvaltningsgemensamma lösningar. Det gäller bland annat digitala signaturer, e-legitimation, myndighetsbrevlåda, att anslå ärenden, digital ansökan, digitalt diariesystem, digital arkivering, säkerhet och integritet, menar Lantmäteriet.¹⁶⁷

Boverket och Lantmäteriet har ett gemensamt ansvar för att kravet på innehåll i detaljplaner ska fungera tillsammans med kraven på hur de tillgängliggörs nationellt. En målsättning är att alla nya detaljplaner som tas fram från och med 2022 ska kunna vara digitala, enhetliga och oberoende av programvara.¹⁶⁸

Boverket fick 2017 i uppdrag att till och med augusti 2020 verka för en enhetlig digital tillämpning av PBL genom att främja digitala standarder, klargöra roller och ansvar mellan aktörer för en digital utveckling inom samhällsbyggnadsprocessen samt ge författningsförslag som innebär krav på digital planerings- och bygginformation, standarder, gränssnitt och informationsflöden mellan samhällsaktörer.¹⁶⁹ I Boverkets uppdrag ingår att se till att de krav som ställs i förhållande till byggreglerna ska kunna hanteras och kontrolleras digitalt. Datorstödda projekteringshjälpmedel finns i form av exempelvis rit- och beräkningsprogram, varav en del klarar att göra kontroller mot olika krav i byggreglerna. Boverket kommer identifiera vilka digitala verktyg som finns på marknaden i dag för kontroll av att krav i exempelvis BBR och EKS uppfylls samt hur Boverket skulle kunna underlätta tillämpning av byggregler i digitala verktyg.¹⁷⁰

2018 lät Boverket utföra en förstudie om möjligheter för digitaliserade byggregler i syfte att ge en bild av i vilken utsträckning branschaktörer arbetar digitalt samt hur de ser på ett eventuellt digitaliserande av BBR och Boverkets konstruktionsregler (EKS)¹⁷¹. Arton personer intervjuades i sina roller som byggherre, arkitekt, konstruktör, kommunchef för bygglov och tillsyn samt entreprenör. Av flera svar

¹⁶⁷ Lantmäteriet (2018), *Digitalt först – För en smartare samhällsbyggnadsprocess, rapport 2018:1*, s. 21 och 24.

¹⁶⁸ Boverket, www.boverket.se/sv/samhallsplanering/uppdrag/digitalisering-av-samhallsbyggnadsprocessen/, besökt 2019-03-27.

¹⁶⁹ Regeringsbeslut 2017-12-03, *Uppdrag att verka för en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen*, dnr. N2017/07543/PBB. Boverket, www.boverket.se/sv/samhallsplanering/uppdrag/digitalisering-av-samhallsbyggnadsprocessen/, besökt 2018-12-28.

¹⁷⁰ Boverket (2018), *Förstudie: Framtidssäkrad målbild digitala byggförfattningar*, s. 11–12.

¹⁷¹ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS.

framgår att det inte är ovanligt att personer skriver ut olika dokument för användning i pappersformat och sedan scannar och sparar digitalt. Det gäller till exempel dokument som kräver någon form av interaktivitet såsom checklistor, dokument som ska undertecknas eller ändringar på ritningar.¹⁷²

På fråga, från oss, om vad vi behöver ta hänsyn till i utformningen av kraven i BBR och EKS för att möjliggöra digitalisering av BBR respektive kontrollen av kraven har Boverket uppgett att maskinella beslut inte är möjliggjorda i dag då det fordrar att innebörden av varje byggbestämmelse först behöver programmeras så att den blir hanterbar av ett datorprogram. Detta avser Boverket att göra centralt i ett så kallat applikationsprogrammeringsgränssnitt (API) som marknadens programvaror kan använda sig av för bearbetning av användarnas indata. Boverket framhäver att maskinell kontroll fordrar detaljerade regler, vilket behöver vägas mot önskad flexibilitet av reglerna.¹⁷³ I dag tillhandahåller Boverket ett API avseende geografisk data som möjliggör att mycket precist kunna finna var gränserna går mellan zoner för snölaster, vindlaster och temperaturer. Boverket undersöker möjligheterna att tillhandahålla ett API för en mer generell digital tillämpning av byggreglerna. Boverket konstaterar emellertid att det fordrar övergripande insatser och utredningsbehov. Exempelvis behöver hantering av upphovsrättsligt skyddade standarder som är föreskrivna som gällande utredas. Det omfattar till exempel eurokoderna, men även andra standarder som är föreskrivna i BBR. Vidare ser Boverket en stor utmaning med att programmeringsmässigt koppla rätt bestämmelse till vad den avser, så kallad klassificering. Ett samarbetsprojekt kallat CoClass pågår om detta.¹⁷⁴

3.3.3 Våra slutsatser om digitalisering

Vi menar att det i dagsläget inte finns förutsättningar för att förändra PBL och tillhörande föreskrifter utifrån digitaliseringsperspektivet, eftersom det ännu inte framkommit vad eventuella behov andra pågående och genomgripande regeringsuppdrag avseende digitalisering leder till. Vi noterar att Boverket framhåller att en maski-

¹⁷² Sweco (2018), *Analoga spiken i kistan eller slå huvudet på den digitala spiken*, s. 14–15.

¹⁷³ Boverket, e-post 2019-04-24.

¹⁷⁴ Boverket (2018), *Förstudie: Framtidssäkerad målbild digitala byggförfattningar*, s. 15, 20, 23–24, 28 och 33–34.

nell kontroll av om krav är uppfyllda skulle kräva detaljerade bestämmelser, vilket behöver vägas mot önskad flexibilitet i bestämmelserna. I kapitel 5 återkommer vi till frågan om hur kraven i BBR bör utformas.

3.4 Agenda 2030 och hållbarhet

2015 antog Förenta nationerna (FN) 17 globala mål för hållbar utveckling genom Agenda 2030. Agendan innebär att alla medlemsländer i FN förbundit sig att arbeta för att uppnå en socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbar värld till år 2030.¹⁷⁵ I det elfte målet om hållbara städer och samhällen nämns bland annat målen att senast 2030 säkra tillgång för alla till fullgoda, säkra och ekonomiskt överkomliga bostäder respektive verka för en inkluderande och hållbar urbanisering samt förbättra kapaciteten för deltagandebaserad, integrerad och hållbar planering och förvaltning av bostäder.¹⁷⁶

I den nationella handlingsplanen för Agenda 2030 lyfter regeringen fram följande sex fokusområden: ett jämlikt och jämställt samhälle, hållbara samhällen, en samhällsnyttig, cirkulär och biobaserad ekonomi, ett starkt näringsliv med hållbart företagande, en hållbar och hälsosam livsmedelskedja samt kunskap och innovation.¹⁷⁷ Inom fokusområdet hållbara samhällen poängterar regeringen att stadsutveckling ska utgå från en helhetssyn och omfatta miljömässiga, sociala och ekonomiska dimensioner. Det handlar bland annat om att åstadkomma goda livsmiljöer med väl fungerande och robusta bostäder som utformas för alla. Hållbar samhällsutveckling ska enligt handlingsplanen inkludera funktionshinders-, jämställdhets-, äldre- och barnrättsperspektiven.¹⁷⁸ Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter har varje barn rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling

¹⁷⁵ Agenda 2030-delegationen, <https://agenda2030delegationen.se/agenda-2030/om-agendan>, besökt 2019-02-04.

¹⁷⁶ Agenda 2030-delegationen, <https://agenda2030delegationen.se/blogg/agenda-2030/om-agendan/mal-11/>, besökt 2019-11-05.

¹⁷⁷ Regeringen, www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/06/regeringen-har-beslutat-om-sveriges-handlingsplan-for-agenda-2030, besökt 2019-02-04.

¹⁷⁸ Regeringen, *Handlingsplan Agenda 2030, 2018–2020*, s. 45.

samt rätt till vila och fritid respektive till lek och rekreation anpassad till barnets ålder.¹⁷⁹

Agenda 2030-delegationen menar att det finns ett behov av att bygga fler bostäder och att dessa behöver byggas på ett långsiktigt hållbart sätt, med val av lokalt och förnybart byggmaterial och med effektiv uppvärmning. Framtida planer, processer och strukturer bör anpassas till nya samhällsomvälvningar genom tillåtande av en mer flexibel bebyggelse, flerfunktionell markanvändning, täthet baserad på flera centrum samt kultur- och funktionsblandning. I dokumentet påpekas även att det finns kritik mot att den sociala dimensionen av hållbar utveckling har varit underordnad de andra i olika satsningar och att PBL inte tillräckligt väl lyfter fram sociala aspekter av hållbarhet.¹⁸⁰

3.4.1 Agenda 2030 omhändertas i God bebyggd miljö

Flera av de ekologiska aspekterna av de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030 omhändertas i det svenska miljömålssystemet som bland annat omfattar målet God bebyggd miljö.¹⁸¹ Regeringen har fastställt tio preciseringar av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, varav vi har bedömt att följande sex preciseringar särskilt rör byggnadsverk:

- hållbar bebyggelsestruktur,
- kulturvärden i bebyggd miljö,
- god vardagsmiljö,
- hälsa och säkerhet,
- hushållning med energi och naturresurser, och
- hållbar avfallshantering.¹⁸²

¹⁷⁹ Artikel 27 och 31 i FN:s konvention om barnets rättigheter, www.regeringen.se/49d199/globalassets/regeringen/dokument/socialdepartementet/barnets-rattigheter/konventionen-om-barnets-rattigheter-svenska-2018.pdf, besökt 2019-11-05.

¹⁸⁰ Agenda 2030-delegationen (2017), *I riktning mot en hållbar välfärd*, s. 92–93.

¹⁸¹ Naturvårdsverket, www.sverigesmiljomal.se/miljomalen, besökt 2019-02-04. Boverkets redovisning av uppdrag till statliga myndigheter att bidra med underlag för Sveriges genomförande av Agenda 2030, bilaga 2.

¹⁸² Naturvårdsverket, www.sverigesmiljomal.se/miljomalen, besökt 2019-02-04.

I Naturvårdsverkets årliga uppföljning av Sveriges nationella miljömål konstateras att många kommuner har fortsatt bostadsbrist vilket leder till hög efterfrågan på mark och att det ökade bostadsbehovet kan medföra risk för att den byggda miljöns alla värden inte kan tas om hand och utvecklas. Miljöpåverkan från bygg- och fastighetssektorn bedöms minska något, men det stora behovet av många nya bostäder innebär en stor utmaning för byggsektorn.¹⁸³

Hållbar bebyggelsestruktur

Det befintliga bostadsbeståndet kommer att vara dominerande i samhället även vid ett kraftigt ökat bostadsbyggande.¹⁸⁴ En långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur behöver säkerställas både vid nylokalisering av byggnader, anläggningar och verksamheter och vid användning, förvaltning och omvandling av befintlig bebyggelse samtidigt som byggnader är hållbart utformade.¹⁸⁵ Drivkrafter som stödjer en hållbar bebyggelsestruktur är prioritering av cykel och kollektivtrafik framför bilen, vilket i sig skapar behov av en förtätad och funktionsblandad stad.¹⁸⁶ Förtätning av befintliga städer kan till exempel handla om påbyggnader och vindsinredningar i befintliga byggnader, respektive riva och bygga nytt. Vid nyproduktion och förtätning kan även nya höjdskalor tillkomma i staden.¹⁸⁷ Ökning av bebyggd yta i relation till befintlig mark kan se olika ut, ha olika konsekvenser och skapa målkonflikter. Utmaningar och risker som identifieras med ökad täthet avser försämringar för grönytor, luftkvalitet, biologisk mångfald, hälsa och mikroklimat.¹⁸⁸ I en förtätad stad blir andelen människor och byggnader fler samtidigt som mängden gröna ytor är konstant eller minskar. När fler ska samsas om offentliga ytor och friytor kan det orsaka trängsel och ökat slitage.¹⁸⁹ När mindre yta ska tillgodose allt fler människors behov kan tillgången till lättillgängliga

¹⁸³ Naturvårdsverket (2018), *Miljömålen – årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2018 – Med fokus på statliga insatser*. Boverket (2019), Uppdrag att analysera hur myndigheten ska verka för att nå miljömålen.

¹⁸⁴ Boverket (2019), *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*, rapport 2019:2, s. 43.

¹⁸⁵ Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/God-bebyggd-miljo/Precisering-av-God-bebyggd-miljo/, besökt 2019-03-22.

¹⁸⁶ Boverket (2019), *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*, rapport 2019:2, s. 43–46.

¹⁸⁷ Boverket (2016), *Rätt tätt – en idéskrift om förtätning av städer och orter*, s. 6, 12–17 och 19–23.

¹⁸⁸ IVA (2017), *Den urbana utvecklingens drivkrafter och konsekvenser*, s. 25–27.

¹⁸⁹ Boverket (2019), *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*, rapport 2019:2, s. 43–46.

områden för lek och vardagsrekreation påverkas. I allt tätare städer riskerar barns utemiljö att begränsas.¹⁹⁰

Boverket framhåller vikten av att vid förtätning bibehålla grön- och vattenområden som är viktiga för ekosystemtjänster, genom att de hjälper till att reglera lokalklimatet, fördröja dagvatten, bidra till rekreation samt har andra sociala värden. Boverket beskriver att utmaningen är att hitta en balans i den täthet som är hållbar, vilket kan variera på grund av lokala förutsättningar.¹⁹¹ En tät stad behöver fortsatt erbjuda sociala, utvecklande och rekreativa ytor för alla och bidra till ekosystemtjänster och biologisk mångfald.¹⁹²

Kulturvärden i bebyggd miljö

Kulturvärden i bebyggd miljö handlar om det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer samt att platser och landskap bevaras, används och utvecklas.¹⁹³ Byggnader och bebyggelsemiljöer är en viktig del av vårt kulturarv genom att de synliggör vår historia, berikar vår livsmiljö och är betydelsefulla resurser.¹⁹⁴

Den statliga utredningen *Gestaltad livsmiljö* konstaterar att nyproduktionens omfattande resursförbrukning gör det viktigt med bevarande och vidareutveckling av det befintliga beståndet. Utredningen menar att det är klok resurshushållning att förvalta den existerande bebyggelsen med respekt för kulturvärden.¹⁹⁵

En vardagsmiljö som stödjer människans behov

En god vardagsmiljö är att den byggda miljön ger möjligheter till ett gott liv och inte orsakar problem för människans hälsa utan stödjer människans behov, ger skönhetsupplevelser och trevnad samt erbjuder

¹⁹⁰ Gestaltad livsmiljö, SOU 2015:88, *Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design*, s. 77 och 80–81.

¹⁹¹ Boverket (2019), *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*, rapport 2019:2, s. 44.

¹⁹² Boverket (2016), *Rätt tätt – en idéskrift om förtätning av städer och orter*, s. 6, 12–17, 19–23.

¹⁹³ Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/God-bebyggd-miljo/Precisering-av-God-bebyggd-miljo/, besökt 2019-03-22.

¹⁹⁴ Boverket (2019), *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*, rapport 2019:2, s. 22–23.

¹⁹⁵ Gestaltad livsmiljö, SOU 2015:88, *Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design*, s. 72.

ett varierat utbud av bostäder, arbetsplatser, service och kultur.¹⁹⁶ Utformningen av livsmiljön bör ske med människan i centrum och med hänsyn till människans möjligheter, behov och preferenser och till både den befintliga och den framtida gestaltade livsmiljön.¹⁹⁷

Bostadsgårdar, lekplatser, parker, naturområden och skolvägar bildar tillsammans med skolans och förskolans utemiljö en infrastruktur för barns och ungas kontakt med natur och vardagsrörlighet. Barn är särskilt känsliga för hur den byggda miljön och friytor fungerar utifrån lärande och utveckling och för påverkan av negativa och positiva miljöfaktorer.¹⁹⁸

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att undersöka tillämpningen av barnkonventionen i kommuner och länsstyrelser utifrån att barns livsvillkor påverkas av hur den byggda miljön planeras och ser ut. Boverket fick även i uppdrag att se över hur tas hänsyn till barns rättigheter och barnkonventionen i Boverkets beslut och åtgärder.¹⁹⁹

Hälsa och säkerhet

Målet om hälsa och säkerhet omfattar att människor inte utsätts för skadliga luftföroreningar, kemiska ämnen, ljudnivåer och radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker.²⁰⁰

Sedan 2017 års förändringar av trafikförordningen om buller²⁰¹ har möjligheterna att förtäta bebyggelsen i attraktiva, centralt belägna och kollektivtrafiknära lägen ökat, liksom möjligheterna att bygga små lägenheter. Enligt Boverket kan en ökad acceptans för mer bullerexponering vid nybyggda bostäder dock innebära att måluppfyllelsen av God bebyggd miljö försvåras. Boverket bedömer att problem med

¹⁹⁶ Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/God-bebyggd-miljo/Precisering-av-God-bebyggd-miljo/, 2019-03-22.

¹⁹⁷ Gestaltad livsmiljö, SOU 2015:88, *Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design*, s. 65–66.

¹⁹⁸ Boverket och Movium (2015), *Gör plats för barn och unga! En vägledning för planering, utformning och förvaltning av skolans och förskolans utemiljö*, s. 12–16.

¹⁹⁹ Regeringen, www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/09/barnperspektivet-blir-nytt-moment-i-samhallsplaneringen/, besökt 2019-09-16.

²⁰⁰ Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/God-bebyggd-miljo/Precisering-av-God-bebyggd-miljo/, besökt 2019-09-22.

²⁰¹ Förordning 2015:216 om trafikbuller vid bostadsbyggnader.

bullerexponering i inomhus- och utomhusmiljö finns kvar och inte kommer att åtgärdas fram till 2020.²⁰² Boverket menar att när städer förtätas ställer det högre krav på utformningen av byggnader för att skapa en önskad ljudmiljö och dags- och solljus.²⁰³

Andra hälsoproblem med fukt, mögel och radon i inomhusmiljön är fortfarande aktuella, enligt Boverket.²⁰⁴ Enligt Folkhälsomyndigheten är kemikaliehalterna ofta höga i nya eller nyrenoverade byggnader och domineras av emissioner från byggnads- och inredningsmaterial.²⁰⁵

Hushållning med energi och naturresurser

Med hushållning av energi och naturresurser menas att användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt med ett mål om att främst förnybara energikällor ska användas på sikt.²⁰⁶

Den totala energianvändningen i Sverige inom sektorn bostäder och service har varit relativt stabil sedan 1980-talet. Sedan 1990-talet har förändrade energislag lett till minskade utsläpp av växthusgaser. Vidare har en effektivare energianvändning vid uppvärmning och varmvattenanvändning inneburit en kontinuerlig minskning av energianvändning per kvadratmeter i bostäder och lokaler. Däremot ökar elanvändningen till annat än uppvärmning i bostäder och lokaler.²⁰⁷ Den totala elanvändningen förväntas också öka i takt med att det byggs fler bostäder och lokaler.²⁰⁸

Det finns en utmaning i att klara av ytterligare energieffektivisering och samtidigt bibehålla en god inomhusmiljö. Erfarenheter visar att det finns risk för dålig ventilation och fuktproblem.²⁰⁹ Om minskad energianvändning leder till lägre ventilationsflöde i byggnader kan de medföra att föroreningar från inomhuskällor ökar i

²⁰² Boverket (2019), *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*, rapport 2019:2, s. 55.

²⁰³ Boverket (2016), *Rätt tätt – en idéskrift om förtätning av städer och orter*, s. 24–27.

²⁰⁴ Boverket (2019), *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*, rapport 2019:2, s. 51.

²⁰⁵ Folkhälsomyndigheten, *Folkhälsorapport 2017*, s. 86.

²⁰⁶ Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetstmalen/God-bebyggd-miljo/Precisering-av-God-bebyggd-miljo/besokt-2019-03-22.

²⁰⁷ Boverket (2019), *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*, rapport 2019:2, s. 22–23 och 54.

²⁰⁸ Energimyndigheten (2019), *Scenarier över Sveriges energisystem 2018*, ER 2019:07, s. 23.

²⁰⁹ Boverket (2019), *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*, rapport 2019:2, s. 45.

koncentration, vilket medför ökad exponering för till exempel emissioner från matlagning, tobaksrök, radon och kemiska utsläpp från byggnadsmaterial.²¹⁰

Enligt Boverket anger BBR framför allt hur byggnader ska utformas för att trygga människors säkerhet, hälsa, tillgänglighet och komfort samt byggnadens energiprestanda. BBR omfattar i mindre utsträckning byggnadens miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv, miljöpåverkan på den närmaste omgivningen samt hushållningen med naturresurser.²¹¹

Hållbar avfallshantering

Hållbar avfallshantering är effektiv för samhället och enkel att använda för konsumenterna. Avfallet förebyggs samtidigt som resurserna i det avfall som uppstår tas till vara i så hög grad som möjligt varpå avfallets påverkan på hälsa och miljö minimeras.²¹²

3.4.2 Våra slutsatser om agenda 2030 och hållbarhet

Sveriges befolkningstillväxt är störst i städer. Sedan år 2000 har byggandet i hög grad fokuserat på förtätning av stadskärnor, vilket skiljer sig från tidigare tradition med att bygga nytt på bredden. Detta skapar nya förutsättningar för byggandet. Ett antal målkonflikter kan uppstå vid förtätning i dagens boendemiljöer och vid höga exploateringsnivåer i urbana miljöer kring markens funktioner som social och ekologisk resurs samtidigt som den utgör en ekonomisk resurs för byggande och för fler bostäder. Förtätning påverkar även förutsättningarna att uppfylla kraven i BBR och målen i Agenda 2030. I en tätare stad behöver fortsatt den goda vardagsmiljön värnas, med hänsyn till människors hälsa och särskilt barnperspektivet. Bestämmelserna i BBR behöver formuleras utifrån ett helhetstänk där utmaningar vid utformning av byggnadsverk i den täta och hållbara bebyggelsen är identifierade.

²¹⁰ Folkhälsomyndigheten (2018), *Värmestress i urbana inomhusmiljöer – förekomst och åtgärder i befintlig bebyggelse*, s. 19.

²¹¹ Boverket (2019), *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*, rapport 2019:2, s. 53.

²¹² Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/God-bebyggd-miljo/Precisering-av-God-bebyggd-miljo/, besökt 2019-03-22.

De befintliga bostäderna, som fortsatt kommer att utgöra majoriteten av beståndet, är en betydelsefull resurs som behöver vidareutvecklas med hänsyn till dess befintliga värden. Bestämmelser i lag, förordning och BBR behöver främja förutsättningar för ett hållbart förvaltande av den befintliga bebyggelsen.

3.5 Klimatförändringar och anpassningar

Klimatkonventionen²¹³ fattade 2015 beslut om ett nytt globalt och rättsligt bindande klimatavtal i Paris. Enligt Parisavtalet ska den globala medeltemperaturen hållas väl under 2 grader Celsius med ansträngningar att hålla temperaturökningen under 1,5 grader mot förindustriell nivå. Analyser tyder på att klimatåtagandena som anges i ländernas klimatplaner inte är tillräckliga för att nå avtalets mål.²¹⁴ Den globala uppvärmningen är ojämnt fördelad och kommer att bli mest tydlig i områden närmast nordpolen, varför Sveriges temperaturökning förväntas ligga på 2–4 grader vid en genomsnittlig global uppvärmning på 2 grader. Även inom Sverige förväntas lokala skillnader där till exempel Norrbotten förväntas få en nästan dubbelt så stor temperaturökning som Skåne. I klimatscenarier utförda av Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) syns störst temperaturökning under vintern. Varierande klimateffekter förväntas i Sverige. Exempelvis torrare mark till följd av högre temperaturer samtidigt som nederbörden ökar och bidrar till kraftigare slagregn och ökade extrema flöden i vattendrag. Även havsnivån höjs.²¹⁵

Klimatförändringar till följd av global uppvärmning förväntas påverka förutsättningarna för Sveriges befintliga byggnadsbestånd och nybyggnad och människors livsmiljö och livsförutsättningar.²¹⁶ Riskerna är flera. Nya byggnader, anläggningar och infrastruktur måste enligt Boverket lokaliseras så att de inte hamnar inom riskområden

²¹³ Klimatkonventionen är ett ramverk för åtgärder för att förhindra klimatförändringarna.

²¹⁴ Boverket (2019), *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*, rapport 2019:2, s. 22–23. Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/EU-och-internationellt/Internationellt-miljoarbete/miljokonventioner/Klimatkonventionen/Parisavtalet/Nya-Klimatåtaganden-infor-Parisavtalet/, besökt 2019-03-14.

²¹⁵ SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, *Byggnad för ett framtida ändrat klimat – fokus fuktsäkerhet*, SP rapport 2016:86, s. 11 och 15–20.

²¹⁶ SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, *Byggnad för ett framtida ändrat klimat – fokus fuktsäkerhet*, SP Rapport 2016:86. Folkhälsomyndigheten (2018), *Värmestress i urbana inomhusmiljöer – förekomst och åtgärder i befintlig bebyggelse*.

för översvämning, ras, skred eller erosion. Den befintliga bebyggelsen måste också anpassas till de nya förutsättningarna.²¹⁷ Andra relevanta aspekter av klimatpåverkan för byggnadsverk är ökade vindlaster, laster av snö, ökad temperatur, ökad brandrisk under torra perioder och sjunkande grundvattennivåer (med risk för sättningar och sprickor i byggnaders konstruktioner). Klimatförändringarna kan i sin tur påverka vattenkvalitet och sjukdomsspridning. Exempelvis finns vid översvämning risk att avloppsvatten tränger in i byggnader via golvbrunnar och toaletter, med risk för direkta och framtida inomhusmiljöproblem.²¹⁸

3.5.1 Konsekvenser av kraftigare nederbörd

Klimatförändringarna kan komma att kräva att hanteringen av dagvatten och dränvatten förbättras, exempelvis genom gröna tak, andra markmaterial på tomter, öppna dagvattenkanaler, dagvattenmagasin och dammar.²¹⁹ Dagvattenhantering är ofta ett problem i städer då den höga andelen hårdgjord yta minskar infiltrationsgraden av dagvatten, vilket i sin tur ökar risken för översvämningar.²²⁰

Med kraftigare nederbörd, som exempelvis slagregn, finns även större risk för fuktinträngning i klimatskalet²²¹.²²² Extremare väder, med exempelvis fler och intensivare slagregn skapar sannolikt ett behov av förändrade konstruktioner. Intensivare nederbörd kan annars innebära inträngning av vatten vid slagregn i otätheter i anslutningar mellan byggdelar och fasaddelar, med risk för fuktskador och mögelpåväxt. Högre temperaturer och ökat fuktinnehåll kan även leda till ökade angrepp av insekter, svampar och bakterier på byggnadskonstruktioner och material.²²³

²¹⁷ Boverket (2019), *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*, rapport 2019:2, s. 45.

²¹⁸ SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, *Byggande för ett framtida ändrat klimat – fokus fuktsäkerhet*, SP rapport 2016:86, s. 9, 22.

²¹⁹ SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, *Byggande för ett framtida ändrat klimat – fokus fuktsäkerhet*, SP rapport 2016:86, s. 21–33.

²²⁰ Malmö stad (2016), *BEST rapporten – Boverket och ekosystemtjänsterna*, s. 8.

²²¹ Klimatskal är ytterväggar, fönster, tak, dörrar och grund enligt Boverket (2007), *Byggnader i förändrat klimat: Bebyggelsens sårbarhet för klimatförändringars och extrema väders påverkan*, s. 35.

²²² Boverket (2018), *Boverkets byggregler och klimatanpassning*, rapport 2018:10, s. 13–16.

²²³ SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, *Byggande för ett framtida ändrat klimat – fokus fuktsäkerhet*, SP rapport 2016:86, s. 21–33.

Om klimatförändringarna leder till brist på kallt dricksvatten kan vatten som inte uppfyller den önskvärda kvaliteten i stället användas till uppvärmning, kylning, toalettspolning, maskintvätt med mera. Det kan i sin tur leda till ett ökat behov av återanvändning av regnvatten och gråvatten.²²⁴

3.5.2 Byggnads- och markutformning för att hantera värmestress

Klimatförändringarna bidrar till att högre temperaturer bibehålls mellan natt och dag under sommaren. Det finns risk för ökad dödlighet när temperatursänkningen under natten uteblir flera dagar i rad under en värmebölja på grund av utebliven återhämtning, särskilt för känsliga personer. Ju tätare bebyggelse med högre andel hårdgjorda ytor och mindre mängd vegetation desto högre värmeeffekt. En tät stad med byggnader som skuggar mark och andra byggnader sänker temperaturer dagtid, men stänger in värmeenergin nattetid. Riktningen på byggnader, andelen solbelysta ytor på byggnader och materialegenskaper hos dessa ytor har stor effekt på hur mycket värme som reflekteras bort eller hålls kvar. Materialens förmåga att släppa igenom och hålla kvar vatten har betydelse för att sänka temperaturerna i staden, varför ytor som gräsmattor, parker, grusplaner och träd, gröna tak och väggar är av vikt i den täta staden.²²⁵

Förebyggande åtgärder på byggnadsnivå är klimatanpassad utformning, konstruktion, design och tekniska åtgärder anpassade till området och klimatet. Klimatanpassad utformning består av strategier för att maximera ventilationen och minimera värme från solinstrålning. Det kan ske genom orientering av byggnaden, fönstrens antal, storlek och placering, solavskärmning samt byggmaterialets egenskaper som exempelvis byggnadsstommens kapacitet att utjämna temperaturvariationer och hålla nere temperaturen. Vid temperaturskillnader mellan dag och natt kan byggnadsstommen kylas nattetid genom vädring.²²⁶

²²⁴ Boverket (2018), *Boverkets byggregler och klimatanpassning*, rapport 2018:10, s. 13–16.

²²⁵ Folkhälsomyndigheten (2018), *Värmestress i urbana utombusmiljöer – förekomst och åtgärder i befintlig bebyggelse*, s. 10–17, 26 och 29.

²²⁶ Folkhälsomyndigheten (2018), *Värmestress i urbana inombusmiljöer – förekomst och åtgärder i befintlig bebyggelse*, s. 30–33.

Då bostäder i Sverige i regel är utformade utifrån vinterförutsättningar finns det utmaningar i att utforma byggnader som kan hantera det svala skandinaviska klimatet och samtidigt klara av mer frekventa och kraftiga värmeböljor.²²⁷ Boverket skriver i en genomgång av BBR att ett ändrat klimat kan leda till behov i form av förändringar av byggnadsutformning och teknikutrustning. Om klimatet exempelvis blir varmare kan det behövas större kylkapacitet och kyleffekter samtidigt som värmekomfort vintertid kommer att bli lättare att uppfylla.²²⁸

3.5.3 Våra slutsatser om klimatförändringar och anpassningar

Klimatförändringarna skapar nya förutsättningar för krav på byggnader som att kunna kombinera konstruktion, personsäkerhet, brand och hälsa med de nya risker och utmaningar som kommer av värmeböljor och torka, ökad nederbörd och översvämningrisker. Det är av vikt ur hälsosynpunkt att bebyggelsen utformas för att klara ökade och långvariga höga temperaturer och samtidigt bibehålla hälsosamma temperaturer inomhus. Integration av grönska är en viktig aspekt både med tanke på Sveriges hållbarhetsmål samt som en möjlig balanserande faktor vid klimatförändringarna. Det ställer dock nya krav på byggnaders tak och fasader. Sammantaget behöver utformningen av bestämmelserna i BBR ta höjd för och möjliggöra nuvarande och kommande samhällsutmaningar.

²²⁷ SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, *Byggnade för ett framtida ändrat klimat – fokus fuktsäkerhet*, SP rapport 2016:86, s. 21–33.

²²⁸ Boverket (2018), *Boverkets byggregler och klimatanpassning*, rapport 2018:10, s. 13–16.

4 Boverkets och andra myndigheters bemyndiganden

Vi har i uppdrag att överväga om den nuvarande ordningen med subdelegation av normgivningsmakt när det gäller föreskrifter på byggområdet i alla delar är ändamålsenlig, och vid behov föreslå författningsförändringar. Vi ska dels överväga om avgränsningen av bemyndiganden mellan de myndigheter som utfärdar föreskrifter på byggområdet är lämplig, dels överväga om den nuvarande ordningen med subdelegation från riksdagen och regeringen till Boverket i alla delar är ändamålsenlig. Vi ska överväga om systematiken i något avseende bör förändras så att normgivningen tydligare avspeglar i vilken mån en viss regel ger uttryck för ett politiskt ställningstagande, som det är lämpligare att riksdagen eller regeringen meddelar föreskrifter om, eller i stället utgör detaljföreskrifter som med fördel meddelas av en förvaltningsmyndighet. Vi har också i uppdrag att belysa om det svenska regelverket har en ändamålsenlig omfattning i jämförelse med regelverkets omfattning i andra jämförbara länder.¹

I detta kapitel beskriver vi först rätten att meddela föreskrifter generellt och sedan myndighetsföreskrifter specifikt inom byggområdet, dels vilka myndigheter som har sådan rätt och dels Boverkets bemyndiganden mer specifikt. Urvalet av myndigheter beskrivs i avsnitt 2.2. Därefter följer en redogörelse för omfattningen av regelverket i andra länder. Vidare redogör vi för tillämparens syn på omfattningen av regelverket. Urvalet av länder och beskrivning av vilka möten och enkäter som vi har genomfört och metodik för dessa finns i avsnitt 2.4. Kapitlet avslutas med våra slutsatser.

¹ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 10–11.

4.1 Rätten att meddela föreskrifter

Föreskrifter är bestämmelser som är bindande för myndigheter och enskilda. Rätten att meddela föreskrifter och delegera denna rätt regleras i regeringsformen². Där anges att endast riksdag och regering har rätt att meddela föreskrifter. Riksdagen och regeringen kan emellertid under vissa förutsättningar delegera rätt att meddela föreskrifter till myndigheter. Delegeringen kommer till uttryck i ett bemyndigande där riksdagen eller regeringen anger inom vilket ämne och vilka ramar som myndigheten får meddela föreskrifter. Föreskrifter som beslutas av riksdagen meddelas i lag, föreskrifter som beslutas av regeringen meddelas i förordning och föreskrifter som beslutas av myndigheter meddelas i myndighetsförfattningar.³

I Sverige ska regelgivningen inom de områdena som är viktigast för medborgarna meddelas av folkvalda eller i varje fall under dess medverkan. Medborgarna ska därmed genom de politiker de har röstat fram ha del i besluten om de bestämmelser som inskränker medborgarnas frihet eller rätt till egendom. Bestämmelser om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som innebär skyldigheter för enskilda eller inskränker enskildas rätt att förfoga över egendom, ska därför i första hand meddelas av riksdagen genom lag. Detta kallas för det primära lagområdet, eller riksdagens primärområde.⁴ Betydande delar av kraven på byggnadsverk och kontrollen av byggandet i plan- och bygglagen (PBL)⁵ hör till detta område.⁶

Riksdagen kan delegera rätten att meddela föreskrifter inom sitt primärområde till regeringen genom bemyndiganden i lagen.⁷ Riksdagen kan samtidigt ge regeringen möjlighet att i sin tur överlåta hela eller delar av föreskriftsrätten till en myndighet under regeringen, så kallad subdelegation.⁸

Regeringen har inom sitt primärområde rätt att meddela bland annat så kallade verkställighetsföreskrifter. Denna rätt kräver ingen

² Regeringsformen (1974:152).

³ 8 kap. 1 § regeringsformen (1974:152). 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725). Proposition 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 201–204.

⁴ 8 kap. 2 § regeringsformen (1974:152). Proposition 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 201.

⁵ Plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

⁶ Proposition 1985/86:1, *med förslag till ny plan- och bygglag*, s. 99.

⁷ 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen.

⁸ 8 kap. 10 § regeringsformen.

delegering från riksdagen, utan framgår direkt av regeringsformen.⁹ Regeringen får delegera rätten att meddela verkställighetsföreskrifter till myndighet.¹⁰ Verkställighetsföreskrifter kan vara föreskrifter som i sak fyller ut en lag utan att tillföra den något väsentligt nytt. De får dock inte innebära ett nytt ingrepp i enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden.¹¹

Myndigheters föreskrifter ska bidra till rättssäkerheten genom att öka förutsägbarheten och underlätta både enskildas och myndigheters ställningstaganden i olika frågor. Tjänstemän i kommuner ska få klarare besked om hur de ska tolka den lag eller förordning som föreskrifterna fyller ut. Föreskrifterna ska också bidra till att praxis blir enhetlig, till att allmänheten får klara och snabba besked och till att onödiga överklaganden undviks.¹²

4.2 Myndighetsföreskrifter inom byggområdet

PBL innehåller de grundläggande kraven. Kraven preciseras i plan- och byggförordningen (PBF)¹³. I Boverkets författningar, bland annat Boverkets byggregler (BBR)¹⁴ och Boverkets konstruktionsregler (EKS)¹⁵ finns ytterligare preciseringar.

Skälet till denna systematik är att bestämmelserna i lagen inte ska vara så detaljerade att de hindrar en anpassning till samhällsutvecklingen, förändrade ekonomiska förutsättningar eller nya lösningar. Riksdagen och regeringen har konstaterat att det i fråga om byggandet finns behov av en detaljbetonad reglering och att det i många fall inte heller finnas något behov av att kräva riksdagens medverkan för den detaljbetonade regleringen. Därför preciseras lagens allmänt hållna bestämmelser genom förordning och myndighetsföreskrifter.¹⁶

⁹ 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen. Utöver verkställighetsföreskrifter får regeringen meddela sådana föreskrifter som inte enligt regeringsformen ska meddelas av riksdagen.

¹⁰ 8 kap. 11 § regeringsformen.

¹¹ Proposition 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*, s. 211.

¹² Proposition 1983/84:119, *om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd.*

¹³ Plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

¹⁴ Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6), BBR.

¹⁵ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS.

¹⁶ Proposition 1985/86:1, *med förslag till plan- och bygglag*, s. 99.

4.2.1 Fördelning av föreskrifträtten i PBL

Rätten att meddela myndighetsföreskrifter med stöd av PBL är fördelad mellan tre myndigheter. Boverket har rätt att meddela föreskrifter om byggnader, anläggningar och kontrollen av byggandet. Transportstyrelsen har rätt att meddela föreskrifter om järnvägar, tunnelbanor, spårvägar, vägar och gator samt de anordningar som hör till dessa. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac) har rätt att meddela föreskrifter om avgifter för övervakning och utvärdering av tekniska bedömningsorgan.¹⁷

4.2.2 Föreskrifter enligt andra lagar som kan påverka byggnader och anläggningar

Föreskrifter med stöd av andra författningar än PBL kan i vissa fall påverka krav på och förutsättningar för byggandet. Direktivet pekar ut föreskrifter av Arbetsmiljöverket utifrån arbetsmiljölagen¹⁸ och av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utifrån lagen om skydd mot olyckor¹⁹.

Boverket hänvisar i BBR till Arbetsmiljöverkets föreskrifter i en rad olika frågor, exempelvis särskilda boendeformer för äldre.²⁰ I BBR anger Boverket att Arbetsmiljöverket bland annat utfärdar föreskrifter om arbetsplatser.²¹ Boverket hänvisar till MSB:s föreskrifter i fråga om brandskydd och dokumentation.²²

Boverket har själva påtalat att det finns ett samordningsbehov avseende regleringen av cisterner. Gällande dessa behöver reglerna i EKS, enligt Boverket, samordnas med Transportstyrelsens konstruktionsregler och med Arbetsmiljöverket och MSB.²³

Boverket har också i en rapport till regeringen framhållit att det finns osäkerheter bland tillämparna om vilka regler eller rekommendationer som ska gälla avseende enkelt avhjälppta hinder på vissa all-

¹⁷ 10 kap. PBF.

¹⁸ Arbetsmiljölagen (1977:1160).

¹⁹ Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

²⁰ Därutöver exempelvis i fråga om dörrar och portar, driftsutrymmen, avfallsutrymmen, utrymningsplatser, luft, ljus, buller, skydd mot fall och taksäkerhet, se avsnitt 1:2, 2:3, 2:4, 2:51, 3:143, 3:228, 3:3113, 3:312, 3:42, 3:421, 3:422, 3:53, 3:54, 5:336, 5:341, 5:732, 5:733, 6:41, 6:923, 6:92, 6:93, 6:94, 7:1, 7:41, 8:2, 8:241, 8:52, 8:6 och 8:7.

²¹ Avsnitt 1:2 i BBR.

²² Avsnitt 5:12, 5:214, 5:216 och 8:5 i BBR.

²³ Boverket (2018), *Årsredovisning 2017*, s. 42.

männa platser. Boverket menar därför att det kan övervägas att låta Transportstyrelsen överta ansvaret för regler för tillgänglighet och användbarhet, inklusive enkelt avhjälpna hinder, för bland annat vägar och gator.²⁴

Vad det gäller de myndigheter som direktivet nämner, det vill säga Boverket, Arbetsmiljöverket och MSB, menar samtliga att eventuella problem med utformningen av enskilda föreskrifter från de respektive myndigheterna bör kunna lösas inom ramen för den samverkan som myndigheter ska ha sinsemellan.²⁵

4.2.3 Boverkets bemyndiganden

Boverket har bemyndigats att meddela föreskrifter både inom riksdagens primärområde genom subdelegation och inom regeringens primärområde genom delegation av rätten att meddela verkställighetsföreskrifter.²⁶

Utformning

Gällande utformning får Boverket meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om:

- utformning av byggnader utifrån vissa enskilda och allmänna intressen i andra kapitlet²⁷ PBL,²⁸
- utformningskrav avseende lämplighet för bostäder,²⁹
- utformningskrav avseende tillgänglighet och användbarhet för byggnader, anläggningar och bostäder,³⁰

²⁴ Boverket (2018), *Analys av reglerna om enkelt avhjälpna hinder*, rapport 2018:31, s. 7.

²⁵ Arbetsmiljöverket, e-post 2019-09-16. Boverket, e-post 2019-09-16. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, e-post 2019-09-20.

²⁶ Regeringskansliet, Promemoria 2010-08-19, *Remiss med förslag till ny plan- och byggförordning*, dnr M2010/3420/R. 10 kap. PBF.

²⁷ 2 kap. 6, 8 och 9 §§ PBL.

²⁸ 10 kap. 1 § PBF.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

- att utformningskraven ska uppfyllas för hela eller delar av byggnader och anläggningar vid nybyggnad, ombyggnad och annan ändring,³¹ och
- vilka hinder mot tillgänglighet och användbarhet som ska anses enkla att avhjälpa samt de övriga föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om enkelt avhjälpna hinder och om undantag från sådana krav.³²

Tekniska egenskaper

Boverket har bemyndigats att meddela föreskrifter avseende samtliga tekniska egenskapskrav för byggnadsverk och om särskilda säkerhetskrav för redan uppförda byggnader.³³ Boverket får även meddela föreskrifter om i vilken utsträckning de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad och annan ändring.³⁴

Undantag från kraven

Boverket får i sina föreskrifter göra undantag från kravet på tillgänglighet och användbarhet³⁵ i arbetslokaler, fritidshus med högst två bostäder och en- eller tvåbostadshus. Boverket får även meddela föreskrifter om avsteg från utformningskraven och de tekniska egenskapskraven vid ändring av byggnader och anläggningar. Vidare får Boverket meddela föreskrifter om avsteg från utformningskraven och de tekniska egenskapskraven för byggåtgärder som inte kräver bygglov eller anmälan.³⁶

³¹ 10 kap. 1 § PBF.

³² 10 kap. 2 § PBF.

³³ 10 kap. 3 § PBF.

³⁴ 10 kap. 4 § PBF.

³⁵ Undantagsmöjligheten gäller för kravet på tillgänglighet och användbarhet både som utformningskrav och tekniskt egenskapskrav.

³⁶ 10 kap. 8 § PBF.

Kontroll

Boverket får meddela de föreskrifter som behövs om utformningen av en kontrollplan.³⁷ Boverket får även meddela de föreskrifter om funktionskontrollanter, kontrollansvariga och sakkunniga som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om krav på kunskap, erfarenhet och lämplighet samt certifiering.³⁸ Slutligen får Boverket meddela föreskrifter om byggherrens ansvar för kontrollen av genomförandet av byggåtgärder.³⁹

4.2.4 Boverkets föreskrifter

Boverkets föreskrifter om krav på byggnader och anläggningar finns framför allt i BBR och EKS. Utöver BBR och EKS har Boverket bland annat gett ut följande författningar med föreskrifter och allmänna råd som rör krav på byggnader och anläggningar:

- Boverkets allmänna råd (2017:1) om bredbandsanslutning,
- Boverkets allmänna råd (2013:11) om brandbelastning,
- Boverkets allmänna råd om analytisk dimensionering av byggnaders brandskydd (BFS 2011:27),
- Boverkets föreskrifter och allmänna råd om hissar och vissa andra motordrivna anordningar (BFS 2011:12), och
- Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:13) om avhjälpande av enkelt avhjälpbara hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser.

4.2.5 Samordning och samråd i föreskriftsarbetet

Myndigheter ska genom samarbete med varandra och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.⁴⁰ Innan Boverket meddelar föreskrifter om de tekniska egenskapskraven samt om uppfyllandet av dessa krav vid nybyggnad,

³⁷ 10 kap. 22 § PBF.

³⁸ 10 kap. 23 § PBF.

³⁹ 10 kap. 24 § PBF.

⁴⁰ 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515).

ombyggnad och annan ändring än ombyggnad ska Boverket höra andra berörda myndigheter i den omfattning som behövs.⁴¹ Boverket ska även höra andra berörda myndigheter om Boverket meddelar föreskrifter om undantag och avsteg från utformnings- och egen-skapskraven i vissa fall.⁴²

4.3 Regelverkets omfattning i några andra länder

4.3.1 Danmark har bestämmelser på två nivåer

I Danmark finns bindande nationella bestämmelser gällande krav på byggnader och tillsyn på två nivåer. Byggeloven är den ramlag som formulerar de överordnade ändamålen med lovgivningen på byggområdet och antas av det danska parlamentet. Byggeloven genomförs i stor utsträckning genom Byggnadsreglementet som specificerar Byggelovens krav och innehåller de närmare bestämda krav som byggandet ska leva upp till. Ansvarig minister har delegerat utfärdandet av Byggnadsreglementet till myndigheten Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen.⁴³ Byggeloven specificeras också genom Bekendtgørelse om certificeringsordningen.⁴⁴

4.3.2 Finland har bestämmelser på två nivåer

I Finland finns bindande nationella bestämmelser gällande krav på byggnader och tillsyn på två nivåer. I den finska markanvändnings- och bygglagen finns bestämmelser om allmänna förutsättningar för byggande, om väsentliga tekniska krav och om tillståndsförfarandet för byggande samt om myndigheternas tillsyn.⁴⁵ Markanvändnings- och bygglagen beslutas av det finska parlamentet. Förordningar som preciserar lagen ges antingen av regeringen eller ett departement, exempelvis Miljöministeriet. Dessa förordningar innehåller både tekniska krav och krav på byggprocessen.⁴⁶ Finlands byggbestämmelse-

⁴¹ 10 kap. 5 § andra stycket PBF.

⁴² 10 kap. 8 § PBF med hänvisning till 8 kap. 6–8 §§ PBL. 3 kap. 23 § PBF.

⁴³ Transport-, Byggnads- og Boligministeriet, enkätsvar 2018-11-04.

⁴⁴ Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, e-post 2018-11-14.

⁴⁵ Miljöministeriet, http://www.ym.fi/sv-FI/Markanvandning_och_byggande/Lagstiftning_och_anvisningar/Byggbestammelser, besökt 2018-11-13.

⁴⁶ Miljöministeriet, enkätsvar 2018-11-05.

samling består av en samling förordningar som har beslutats av Miljöministeriet respektive Statsrådet.⁴⁷

4.3.3 Nederländernas har bestämmelser på tre nivåer

I Nederländerna finns bindande nationella bestämmelser med krav på byggnader och tillsyn på tre nivåer. Lagar så som The Housing Act och The Spatial Planning Act beslutas av det nederländska parlamentet. Förordningar så som The Building Decree 2012 beslutas av ansvarig minister och, om det krävs enligt lagen, läggs de också fram till parlamentet. The Building Decree baseras på The Housing Act. Ministerbestämmelser bestäms av ansvarig minister för de aktuella sakfrågorna och preciserar kraven i lag och förordning genom mer detaljerade bestämmelser. Det finns exempelvis en ministerbestämelse som fastställer vilken information som krävs för bygglov.⁴⁸

4.3.4 Norge har bestämmelser på två nivåer

I Norge finns bindande nationella bestämmelser med krav på byggnader och tillsyn på två nivåer. Det norska parlamentet beslutar om Plan- og Bygningsloven. Kommunal- og moderniseringsdepartementet beslutar om Forskrift om tekniske krav til byggverk och Forskrift om byggesak, som delvis innehåller krav på byggnader.⁴⁹

4.3.5 Skottland har bestämmelser på två nivåer

Byggregler beslutas av det skotska parlamentet, inte det brittiska. I Skottland finns bindande nationella bestämmelser med krav på byggnader på två nivåer. The Building (Scotland) Act 2003 beslutas av det skotska parlamentet. Dessa preciseras i Building (Scotland) Regulations 2004 som utfärdas av den skotska regeringen.⁵⁰

⁴⁷ Miljöministeriet, e-post 2018-11-13.

⁴⁸ Ministry of Interior and Kingdom relations, enkätsvar 2018-11-12. Ministry of Interior and Kingdom relations, e-post 2018-12-10.

⁴⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, enkätsvar 2018-11-05. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, e-post 2018-11-19.

⁵⁰ Local Government and Communities Directorate, enkätsvar 2018-11-05. Local Government and Communities Directorate, e-post 2018-11-26.

4.3.6 Omfattningen av bestämmelserna om krav på byggnader i andra länder jämfört med Sverige

Vi har gjort en översiktlig jämförelse mellan Sverige och ovan nämnda länder av antalet föreskrifter som kan anses motsvara de svenska utformningskraven och de tekniska egenskapskraven, på den lägsta regleringsnivån (som kan anses motsvara den svenska myndighetsnivån BBR och EKS). Vi har då sett att det svenska regelverket är mer omfattande än de andra ländernas. Mängden föreskrifter varierar mellan de olika länderna. Vi uppskattar att Sverige har någonstans mellan 20–40 procent fler föreskrifter än Danmark och Nederländerna. Vad det gäller Finland, Norge och Skottland uppskattar vi att Sverige har åtminstone dubbelt så många föreskrifter som de andra länderna.

4.4 Tillämparna anser att regelverket är omfattande och svåröverskådligt

Under såväl våra rundabordssamtal som Sverigeturné har tillämpare påpekat att mängden bestämmelser behöver minska.⁵¹ Vidare har det vid våra rundabordssamtal, Sverigeturné, hearing om krav på byggnadsverk och i referensgruppen framkommit att överskådligheten behöver förbättras.⁵² Vid besök i en kommun påpekade deltagarna att Boverkets föreskrifter i dag finns i flera författningar vilket försvårar för tillämparen.⁵³ Under rundabordssamtalen efterfrågades bättre överblick och helhetsyn över alla bestämmelser som rör byggprocessen.⁵⁴ Under hearingen uttrycktes både en önskan om att samla Boverkets föreskrifter men även en önskan om att alla bestämmelser, även från annan lagstiftning än PBL, ska samlas och vara digitalt sökbara för att säkerställa att alla bestämmelser som rör byggande kommer tillämparna till känna.⁵⁵

⁵¹ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möten i Gävle 2018-02-12, Jönköping 2018-03-14, Umeå 2018-03-20, Gällivare 2018-04-24, Malmö 2018-05-16, och Örebro 2018-05-18. Haninge kommun, e-post 2018-04-03.

⁵² Sverigeturné: möten i Umeå 2018-03-20, Uppsala 2018-04-17, Malmö 2018-05-16 och Huddinge 2018-05-17. Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Hearing 2018-09-24. Referensgruppsmöte 2018-09-24.

⁵³ Sverigeturné: möte i Uppsala 2018-04-17.

⁵⁴ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01.

⁵⁵ Hearing 2018-09-24.

Kritik från tillämpare har även lyfts mot att föreskrifter och allmänna råd från olika myndigheter inte överensstämmer.⁵⁶ Särskilt har överlapp mellan Boverkets och Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd kommenterats.⁵⁷ Ett exempel från tillämpare gäller toaletter/hygienutrymmen i vårdrum som byggts efter krav i BBR men som inte uppfyller arbetsmiljökraven på avstånd mellan wc och vägg. Det har lett till krav på åtgärder i efterhand.⁵⁸

4.5 Våra slutsatser gällande bemyndiganden

4.5.1 Behov av myndighetsföreskrifter i fråga om byggandet och förbättrad överskådlighet

Lagstiftaren har valt en lösning med grundläggande och allmänt hållna bestämmelser i PBL för att inte hindra anpassningar till samhällsutvecklingen, förändrade ekonomiska förutsättningar eller nya lösningar. Historiskt sett har erfarenheterna visat att det finns ett behov av mer detaljbetonade myndighetsföreskrifter i fråga om byggandet. Riksdagen har därför bemyndigat regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som behövs för att bestämmelserna ska kunna tillämpas.

Vi kan konstatera att det fortfarande finns ett behov av detaljbetonade myndighetsföreskrifter i fråga om byggandet. På myndighetsnivå finns den kompetens i sakfrågor som krävs för den detaljbetonade regleringen och möjlighet att följa tillämpningen i kommunerna. Det finns emellertid en bred kritik från tillämpare om att kraven på byggnader och anläggningar i BBR har blivit för omfattande och svåröverskådlig. Det finns skäl att sträva efter att minska omfattningen och förbättra överskådligheten i BBR. I kapitel 9 lämnar vi förslag om hur avsnitt 3:2 i BBR bör utformas. Där föreslår vi att vissa av föreskrifterna i avsnitt 3:2 i BBR i stället regleras i PBF, eftersom de ger uttryck för ett politiskt ställningstagande.

⁵⁶ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möte i Stockholm 2018-05-02. Referensgruppsmöten 2018-04-18 och 2018-09-24. Hearing 2018-09-24. White, e-post 2018-12-14.

⁵⁷ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05 och Karlstad 2018-03-06. Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01.

⁵⁸ Gotlandshem, e-post 2018-01-26.

4.5.2 Fördelningen av föreskriftsrätt mellan myndigheter

Fördelningen av bemyndiganden mellan de myndigheter som vi har studerat tycks utifrån deras arbetsområden logisk. Under utredningen har det framkommit att det kan förekomma att samma byggnadsverk eller utrymme i en byggnad berörs av olika myndigheters regelgivning. Det gäller till exempel cisterner. Utöver avsnitt 3:2 i BBR har vi inte utrett vilka frågor det närmare rör sig om och inte i vilka avseenden föreskrifterna eventuellt överlappar eller rent av motsäger varandra. För att göra det krävs enligt vår mening en saklig översyn av de enskilda bestämmelserna. I kapitel 6 gör vi en saklig översyn av avsnitt 3:2 i BBR. Översynen har resulterat i ett förslag i kapitel 9 som harmoniserar Boverkets och Arbetsmiljöverkets föreskrifter om vilket utrymme som ska finnas i bostäder för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga med behov av hjälpare.

Vad det gäller de myndigheter som direktivet nämner, det vill säga Boverket, Arbetsmiljöverket och MSB, menar samtliga att eventuella problem med utformningen av enskilda föreskrifter från de respektive myndigheterna bör kunna lösas inom ramen för den samverkan som myndigheter ska ha sinsemellan.

Eftersom Boverket själva redovisat att det finns behov av samordning och många tillämpare upplever de olika myndigheternas bestämmelser som svåröverskådliga menar vi att det finns anledning för Boverket och andra myndigheter som meddelar föreskrifter inom byggområdet att i högre grad samordna sig med varandra i sin regelgivning och i sina informationsinsatser om regelverken.

4.5.3 Omfattningen av regelverket

I Sverige finns föreskrifter om krav på byggnader på tre nivåer (lag, förordning och myndighetsföreskrifter), men i majoriteten av de andra länder som vi har studerat finns enbart två. Kombinationen med allmänt hållna bestämmelser i lagen och ett behov av detaljerade bestämmelser har i Sverige gett ett regelverk där merparten av bestämmelserna ligger på myndighetsnivå.

Vi har konstaterat att de svenska föreskrifterna om krav på byggnadsverk i BBR och EKS är väsentligt fler än motsvarande bestämmelser på lägsta regleringsnivå i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Skottland. I några fall mer än dubbel så många. Utifrån

de studerade länderna förefaller det vara så att färre regleringsnivåer totalt sett ger färre föreskrifter. Vi kan också se att då ett departement har utfärdat föreskrifter på lägsta nivå har de blivit färre i antal än då en myndighet under regeringen har gjort det.

Mängden föreskrifter behöver inte innebära att frågorna är olika mycket reglerade eller att de har olika detaljgrad, men kan göra det. Mängden föreskrifter kan påverkas av en rad andra faktorer, exempelvis lagtekniska. Vi har inte undersökt i vilken grad respektive krav på byggnader regleras i de andra länderna jämfört med Sverige. Om den nuvarande omfattningen är lämplig eller inte i Sverige måste bland annat bedömas utifrån behovet av detaljerade föreskrifter. För att veta vilka specifika bestämmelser och därmed bemyndiganden som behövs krävs enligt vår mening en saklig översyn av varje enskild bestämmelse. I kapitel 6 gör vi en saklig översyn av avsnitt 3:2 i BBR och ser över behovet av bestämmelser och Boverkets bemyndiganden i dessa frågor.

5 Föreskrifter, allmänna råd och standarder i BBR

Vi har i uppdrag att se över Boverkets byggregler (BBR)¹. Denna del av utredningsuppdraget omfattar användningen av allmänna råd och hänvisningar till standarder. I BBR anges föreskrifterna som funktionskrav, vilka kompletteras med allmänna råd om hur någon kan eller bör handla för att uppfylla föreskrifterna. Enligt vårt direktiv har de allmänna råden i praktiken kommit att få en normgivande roll och vi ska därför utreda hur tillämpningen av de allmänna råden ser ut i kommunerna. Vidare ska vi utreda hur hänvisningar görs till standarder.²

Detta kapitel handlar därför om utformningen av föreskrifterna, användningen av allmänna råd och hänvisningar till standarder i BBR. Vi redogör för dessa frågor i var sitt avsnitt och börjar respektive redogörelse med de ramar som finns för Boverkets arbete för att få en förståelse för förutsättningarna. Därefter beskriver vi Boverkets arbete med BBR, hur tillämpningen av författningarna fungerar och vilka synpunkter som framkommit till oss från såväl kommun- som byggherresidan. Beskrivning av vilka möten och enkäter som vi har genomfört och metodiken för dem finns i avsnitt 2.4. Avsnitten om föreskrifter respektive allmänna råd omfattar också vår egen studie av dessa och gällande föreskrifterna och hänvisningar till standarder gör vi även en internationell jämförelse. Varje avsnitt avslutas med våra slutsatser.

¹ Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6), BBR.

² Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 2, 6–7 och 9–10.

5.1 Boverkets föreskriftsarbete

5.1.1 Ramar för Boverkets utformning av föreskrifter

Boverket har regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter om krav på byggnadsverk.³ Föreskrifter är bestämmelser som är bindande för myndigheter och enskilda.⁴ Ett övergripande mål för alla myndighetsföreskrifter i Sverige är att bidra till rättssäkerheten genom att öka förutsägbarheten och underlätta ställningstaganden. Föreskrifter ska bidra till en enhetlig praxis, till att allmänheten får snabba och klara besked och att överklaganden undviks.⁵

Boverket ska enligt myndighetens instruktion utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna.⁶ Denna uppgift infördes i instruktionen 2010.⁷ Nuvarande inriktning för föreskriftsarbetet för byggandet fastslogs i slutet av 1980-talet, då förenklingar skulle åstadkommas genom mindre detaljrika föreskrifter. Den tekniska kompetensen hos både de byggande och byggnadsnämnderna hade enligt regeringen ökat betydligt i förhållande till vad som gällde när den tidigare byggnadslagstiftningen infördes. Samhällets reglering skulle därför enligt regeringen inriktas främst på målen för byggandet och lämna största möjliga frihet i fråga om de medel och metoder som utnyttjades för att förverkliga målen. Föreskrifterna skulle därmed så långt som möjligt uttryckas som funktionskrav. Med funktionskrav skulle det inte heller behövas undantag från föreskrifterna i någon större utsträckning.⁸ Införandet av funktionskrav innebar att den tidigare detaljregleringen genom tekniska föreskrifter kunde begränsas.⁹

Plan- och byggtredningen tog upp frågan om skillnaden mellan funktionskrav och krav som anger en lösning i ett delbetänkande 1994. Det hade enligt utredningen ansetts att de senare uttrycker i måttangivelser vad de förra uttrycker i allmänna ordalag. Detta var

³ 10 kap. 1–5 och 8 §§ plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

⁴ Proposition 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 201–204.

⁵ Proposition 1983/84:119, *om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd*, s. 3–5.

⁶ 3 § tionde punkten förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

⁷ 3 § sjunde punkten förordningen (2009:1482) med instruktion för Boverket.

⁸ Proposition 1985/86:1, *med förslag till ny plan- och bygglag*, s. 85, 100 och 853. Proposition 1993/94:178 *Ändring i plan- och bygglagen*, m.m., s. 73.

⁹ Proposition 1990/91:146 *om ändring i plan- och bygglagen* (1987:10), m.m. s. 24–25.

enligt Plan- och byggtredningen en missuppfattning. Utredningen uttalade att:

Ett funktionskrav kan mycket väl anges som ett mått, t.ex. det mått som krävs för att man skall kunna komma igenom en dörr med rullstol eller det decibeltal som ger godtagbar bullerfrihet. Tekniska lösningar handlar om när man i stället för att ange dörrens passagemått anger dörrens karmyttermått, eller i stället för att ange väggens decibeltal anger vilken tjocklek som ljudisoleringen skall ha.¹⁰

Uppdrag från regeringen

I juni 2019 uppdrog regeringen åt Boverket att se över myndighetens bygg- och konstruktionsregler. Översynen ska syfta till att skapa ett förenklat och konsekvent regelverk, med en, så långt är möjligt, genomgående likriktad struktur och detaljeringsgrad. Boverket ska inom ramen för uppdraget ha en nära dialog med Kommittén för modernare byggregler. Boverket ska hålla Regeringskansliet informerat under uppdragets genomförande och redovisa uppdraget till regeringen senast den 20 december 2020.¹¹ Sedan 2011 har Boverket därutöver inte haft några uppdrag som rör föreskrifternas utformning eller funktionskrav. Under perioden 2001–2011 hade Boverket i regeringsbrev i uppdrag att utveckla verifierbara funktionskrav i föreskrifter och allmänna råd. Under denna period hade Boverket även i uppdrag att minska de administrativa kostnaderna för företaget och att verka för enhetlig tillämpning av myndighetens föreskrifter.¹² I regeringsbrev 1997–2001 framgick att arbetet för en ökad

¹⁰ Plan- och byggtredningen, SOU 1994:36, *Miljö och fysisk planering*, s. 329.

¹¹ Regeringsbeslut 2019-06-13, *Uppdrag till Boverket att se över myndighetens bygg- och konstruktionsregler*, dnr. Fi 2019/02343/BB.

¹² Regeringsbeslut 2010-12-22, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Boverket*, dnr. M2010/4959/A (slutligt). Regeringsbeslut 2009-12-21, *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Boverket*, dnr. M2009/4802/A (delvis). Regeringsbeslut 2008-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Boverket*, dnr. M2008/4791/A (delvis). Regeringsbeslut 2007-12-19, *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Boverket*, dnr. M2007/5487/A (delvis). Regeringsbeslut 2006-12-21, *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Boverket*, dnr. M2006/5959/A (slutligt). Regeringsbeslut 2005-12-15, *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Boverket*, dnr. M2005/6373/A (delvis), M2005/3709/Kk, M2005/6274/Bo. Regeringsbeslut 2004-12-16, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Boverket*, dnr. M2004/4162/A (delvis). Regeringsbeslut 2003-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Boverket*, dnr. M2003/3794/A (delvis). Regeringsbeslut 2002-12-11, *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Boverket*, dnr. M2002/4096/A (delvis). Regeringsbeslut 2001-12-20, *Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Boverket*, dnr. M2001/4896/Hs (delvis). Regeringsbeslut 2000-12-21, *Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Boverket*, dnr. M2000/4657/A (delvis).

användning av funktionskrav i föreskrifter skulle fortsätta.¹³ Resultatet av de senaste decenniernas redovisningar på dessa uppdrag återges i avsnitt 5.1.2 nedan.

Utformning av myndighetsföreskrifter

Enligt författningssamlingsförordningen¹⁴ får författningar endast innehålla föreskrifter och allmänna råd.¹⁵ Vidare ska författningar ha samma format och likartad typografisk utformning som Svensk författningssamling (SFS) senast hade när den gavs ut i tryckt form. Om det finns särskilda skäl, får myndigheten besluta om avvikelser från kraven på format och typografisk utformning.¹⁶ Det finns också en skyldighet att göra föreskrifter tillgängliga i elektronisk form.¹⁷

5.1.2 Boverkets föreskriftsarbete för att utveckla verifierbara funktionskrav i BBR

Boverkets principer för revideringar av BBR

Boverket har upprättat principer för sitt föreskriftsarbete.¹⁸ Där definierar Boverket begreppet funktionskrav som:

Krav på egenskap hos byggnad, anläggning, del därav eller produkt vid bestämd användning som uttrycks i termer som inriktar sig mer på slutresultatet än på sättet att nå dit och som inte begränsar valet av utformning, material och metoder. Ett funktionskrav kan vara verifierbart eller icke verifierbart.¹⁹

¹³ Regeringsbeslut 2000-12-21, *Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Boverket*, dnr. M2000/4657/A (delvis). Regeringsbeslut 1999-12-16, *Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Boverket*, dnr. M1999/5031/A (delvis). Regeringsbeslut 1998-12-17, *Regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende anslag till Boverket*, dnr. In98/2894/BO (delvis). Regeringsbeslut 1997-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 1998 avseende Boverket*, dnr. In97/1461/FU, In97/3016/BO (delvis), In97/3099/FU (delvis). Regeringsbeslut 1996-12-12, *Regleringsbrev för budgetåret 1997 avseende Boverket*, dnr. In96/2823/BO, In97/2811/AD (delvis).

¹⁴ Författningssamlingsförordningen (1976:725).

¹⁵ 29 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

¹⁶ 11 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

¹⁷ 24 a § författningssamlingsförordningen och 3 § rättsinformationsförordningen (1999:175).

¹⁸ Boverket (2004), *Principer för BBR-revideringar* ger fortfarande uttryck för myndighetens principiella syn på hur arbete med revideringar av BBR bör genomföras enligt Boverket, e-post 2019-04-02 och 2019-04-09.

¹⁹ Boverket (2004), *Principer för BBR-revideringar*, s. 42.

Boverket har kategoriserat hur funktionskrav ska regleras utifrån förutsättningarna i dessa fyra alternativ:

- **Alternativ 1:** Preciserade kravnivåer i föreskrift, där det finns entydiga verifieringsmetoder.
- **Alternativ 2:** Kravnivåer saknas för det krav Boverket vill reglera (exempelvis tillfredställande luftförhållanden). Föreskrifter anger i stället krav på egenskaper/komponenter som erfarenhetsmässigt leder till att det krav myndigheten egentligen vill reglera uppfylls. För dessa komponentkrav finns entydiga verifieringsmetoder. Detta alternativ förekommer enligt Boverkets framför allt för komfortkrav, det vill säga när det är en fråga om den enskilda människans upplevelse.
- **Alternativ 3:** Kravnivåer saknas både för krav och komponenter och Boverket kan därmed inte reglera enligt alternativ ett eller två. Funktionskravet uttrycks därför i föreskrift i kombination med ett allmänt råd (bör-råd) som är mätbart med entydiga verifieringsmetoder.
- **Alternativ 4:** Inget av ovanstående alternativ är möjliga, med det finns lösningar som är kontrollerbara i färdig byggnad som uppfyller föreskriften. Funktionskravet uttrycks därför i föreskrift i kombination med ett allmänt råd (kan-råd).²⁰

Beträffande vilken typ av regleringsteknik som ska användas har Boverket angett följande i sina principer:

För att undvika att i onödan styra mot någon specifik teknisk lösning och göra kravet så generellt som möjligt bör man sträva efter att få till verifierbarheten på så hög nivå som möjligt (A1 före A2 före A3 före A4). Dock skall det vara fråga om funktionskrav och inte detaljkrav. Och de grundläggande kriterierna för val av alternativ måste uppfyllas. Är man t.ex. osäker på kriterierna bör A3 väljas i stället för A1 och är det fråga om ett krav som bara gäller under speciella förutsättningar bör A2 väljas i stället för A1. I praktiken blir A1 inte aktuell mer än i ett fåtal fall. I vissa fall kanske det inte över huvud taget går att sätta någon som helst nivå och man kan då ifrågasätta om det över huvud taget är någon mening att ange ett krav eftersom det inte går att verifiera.²¹

²⁰ Boverket (2004), *Principer för BBR-revideringar*, s. 39–54 och 90–94.

²¹ Boverket (2004), *Principer för BBR-revideringar*, s. 94.

Hur föreskrifterna blir verifierbara och verifieringsmetoder

Enligt Boverkets principer innebär verifierbara funktionskrav att kraven uttrycks i mätbara termer. Boverket framhåller att ökad verifierbarhet kan medföra begränsningar vid val av lösningar och en ökad detaljeringsgrad.²²

Verifieringsmetoder kan enligt Boverket bygga på mätning, beräkningar eller provning. Andra sätt att bevisa att kraven uppfylls kan enligt Boverket läggas fast i kontrollplanen.²³

Föreskrifternas påverkan på innovationsmöjligheter

Boverket har utformat föreskrifterna i BBR för att inte motverka innovation. För att göra detta har Boverket i möjligast mån försökt undvika att reglera på detaljnivå i bindande föreskrifter.²⁴

Boverkets arbete med utvärdering och regelreformer

Boverket har under 1994–2016 genomfört 24 utvärderingar som omfattar hela eller delar av BBR. Utvärderingarna omfattar främst avsnitt 3 om tillgänglighet och bostadsutformning, avsnitt 5 om brandskydd, avsnitt 6 om hygien, hälsa och miljö samt avsnitt 9 om energihushållning. För vissa avsnitt i BBR saknas utvärderingar.²⁵

Boverkets återrapportering av regeringens uppdrag

I avsnitt 5.1.1 ovan redogjorde vi för de uppdrag Boverket fick att utveckla byggreglerna till verifierbara funktionskrav. 2011 var det sista avsnittet i BBR klart och de nya reglerna trädde i kraft. I Boverkets årsredovisning från 2011 sammanfattades att arbetet med att utveckla tydliga och verifierbara funktionskrav har pågått i nästan

²² Boverket (2004), *Principer för BBR-revideringar*, s. 25, 39 och 49.

²³ Boverket (2004), *Principer för BBR-revideringar*, s. 42 och 49.

²⁴ Boverket, e-post 2019-04-23.

²⁵ Boverket (2016), *Utveckling och förvaltning av BBR*. Sammanställning av genomförda utvärderingar av tillämpningen och effekterna av BBR/BKR/EKS.

tio år och att alla avsnitt i BBR var bearbetade med målet att skapa tydliga och enkla byggregler.²⁶

Översyn av problemområden gällande Boverkets byggregler 2016

En utvärdering som Boverket lät göra 2016 visar att kommuner, kontrollansvariga, fastighetsbolag, projektörer och entreprenörer har upplevt att funktionskraven skapar möjlighet till flexibilitet och individuella lösningar, men att de också medför stora tolkningsutrymmen. Resultatet visar att det största problemet med BBR är att olika yrkeskategorier och personer gör olika tolkningar av samma regel. Som det näst största problemet anges att uttryck i BBR skapar utrymme för tolkning, som exempelvis avskiljbarhet, tillfredställande, begränsas, minimeras och eftersträvas. Därutöver listas i studien följande problem med BBR i fallande ordning: avsaknad av illustrationer, svårt att veta vilka förändringar som skett mellan olika versioner i BBR vilket försvårar möjligheten att hålla sig uppdaterad, tabeller saknas som skulle kunna förtydliga, krav är för högt ställda, funktionskravens utformning gör det svårt att veta när ett krav verkligen är uppfyllt, det finns för få allmänna råd som förtydligar funktionskraven, innehållet i BBR förändras för ofta samt att det saknas förklaring till hur orden *bör* och *ska* ska tolkas i BBR.²⁷

5.1.3 Myndighetsrapporter och remissynpunkter om föreskrifterna i BBR

Utöver de utvärderingar som Boverket har gjort och som redovisats ovan har myndigheten publicerat ett par andra rapporter som berör utformningen av föreskrifterna i BBR. I rapporten *En mer förutsägbar byggprocess* redogör Boverket för exempel på olika tolkningar av bestämmelser. Dessa omfattar tillgänglighet, bostadens lämplighet för sitt ändamål, buller, brandskydd och energihushållning. Störst skillnad i tolkning upplevde tillfrågade tillämpare av bestämmelserna gällande tillgänglighet, bostadsutformning och brandskydd.²⁸ Tillämparna i Boverkets undersökning anger att de olika tolkningarna

²⁶ Boverket (2012), *Årsredovisning 2011*, s. 9.

²⁷ Markför Marknad och Kommunikation AB (2016), *Slutrapport: Översyn av problemområden gällande Boverkets byggregler – en PDS:studie*, s. 5–6, 15, 17 och 19–23.

²⁸ Boverket (2017), *En mer förutsägbar byggprocess*, rapport 2017:23, s. 23.

leder till osäkerhet om projekt kommer att godkännas och om tidplan kan hållas, utebliven förutsägbarhet, utebliven repetition, störningar i en upparbetad process samt uteblivna återupptagningseffekter.²⁹ I Regeringskansliets remissammanställning av rapporten framgår att många remissinstanser framförde att otydliga byggregler föranleder att kommuner gör olika bedömningar av likartade byggnader.³⁰

I en rapport från Boverket om definitioner framkommer att tillämpare önskar att definitioner följer det allmänna språkbruket, är tydliga och enkla att förstå, endast omfattar de viktigaste parametrarna och inte är alltför matematiska och tekniska, vilket kräver tid och beräkning för att bedömas. Definitionerna får inte heller skapa för stort tolkningsutrymme.³¹

5.1.4 Tillämpares syn på föreskrifternas utformning

Tillämpare anser att funktionskrav är positivt, men att dagens utformning i BBR inte stimulerar innovation

Deltagarna i våra inledande rundabordsamtal var genomgående positiva till att uttrycka föreskrifterna i form av funktionskrav. De ansåg att funktionskrav ger utrymme för innovation och flexibilitet.³² Under vår Sverigeturné framhöll också många tillämpare att funktionskrav kan stimulera kreativitet och innovation.³³

I en övergripande enkät som vi låtit ställa till professionella och offentliga aktörer inom samhällsbyggnadsbranschen gällande deras syn på byggreglerna uppgav majoriteten av samtliga aktörer (mellan 65 och 86 procent) att de föredrar ett system där staten fastställer vilka egenskaper en byggnad minst ska uppfylla och där byggherren sedan väljer lösningar, framför ett system där lösningar föreskrivs. Kom-

²⁹ Boverket (2017), *En mer förutsägbar byggprocess*, rapport 2017:23, s. 147–168.

³⁰ Regeringskansliet (2018), *Remissammanställning för Boverkets rapport En mer förutsägbar byggprocess – förenklad kontroll av serietillverkade hus*, N2017/06080/PBB, s. 2.

³¹ Boverket (2014), *Uppdrag att utreda definitioner på byggnadshöjd,nockhöjd, totalhöjd, vind, suterrängvåning och källare*, rapport 2014:4, s. 32–33.

³² Rundabordsamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Fastighetsägarna, e-post 2017-06-02. Sveriges Arkitekter, e-post 2017-06-08. Svenska Geotekniska Föreningen, e-post (förutsätter funktionskrav med verifieringsmetoder för innovation och kvalitetskontroll). Sveriges Byggindustrier, e-post 2017-06-02. Svensk Betong, e-post 2017-06-08. Svensk Ventilation, e-post 2017-06-08.

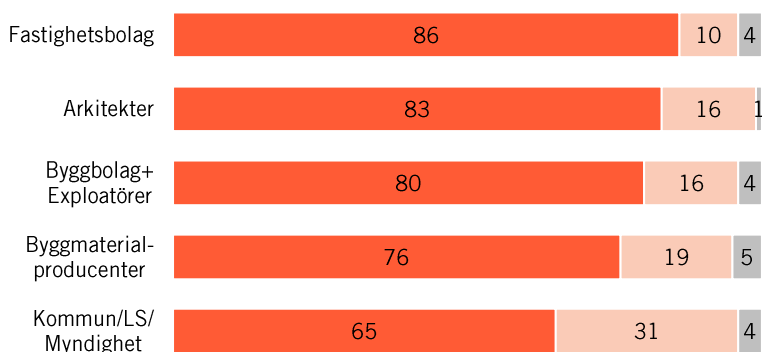
³³ Sverigeturné: möten i Gävle 2018-02-12, Malmö 2018-05-16, Uppsala 2018-04-17 och Stockholm 2018-05-02.

muner, länsstyrelser och myndigheter är den grupp som i minst utsträckning anser detta vara ett bra förfarandesätt, medan fastighetsbolag anser det i högst grad, se figur 5.1.³⁴

Figur 5.1 Stöd för funktionskrav

Vilket av följande alternativ tycker du är bäst?

- Ett system där staten fastställer vilka egenskaper byggnaden ska ha men lämnar till byggherren att välja lösningar
- Ett statligt regelsystem som anger vilka lösningar som ska användas
- Tveksam, vet ej



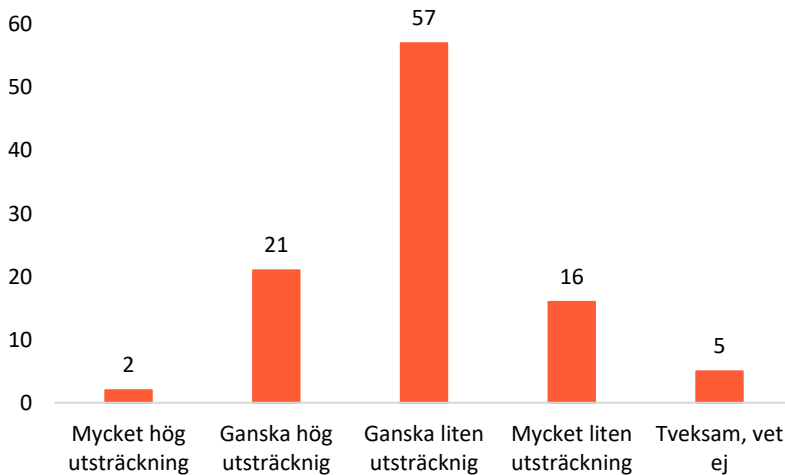
I en fördjupad enkät till byggherrar konstateras dock att de inte anser att dagens utformning av funktionskrav i BBR stimulerar till innovation och utveckling av nya lösningar. 23 procent anser att funktionskraven i BBR stimulerar innovation och utveckling av nya lösningar i mycket hög eller ganska hög utsträckning, medan 73 procent anser det i ganska eller mycket liten utsträckning, se figur 5.2.³⁵

³⁴ Kantar Sifo, redovisning av enkätundersökning 2017-08-21.

³⁵ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

Figur 5.2 Funktionskraven i BBR stimulerar innovation och utveckling av nya lösningar i ganska liten utsträckning

I vilken utsträckning anser du att funktionskraven i BBR och EKS stimulerar innovation och utveckling av nya lösningar?



Olika tolkningar på grund av otydliga föreskrifter

Under rundabordssamtal, Sverigeturné, hearing om krav på byggnadsverk och referensgruppsmöten har tillämpare från både kommun- och byggherresidan påpekat att BBR behöver bli tydligare.³⁶ Såväl kommun- som byggherresidan är här överens om att de tillsammans gör olika tolkningar av krav i BBR.³⁷

I en enkät som vi ställde till landets kommuner och där 198 av 290 kommuner svarade uppgav 137 kommuner att det förekommer att byggnadsnämnden gör en annan tolkning av bestämmelser i BBR än vad byggherren eller sakkunnig gör. 37 kommuner anser att det

³⁶ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möten i Karlstad 2018-03-06, Jönköping 2018-03-14, Umeå 2018-03-20, Uppsala 2018-04-17 och Malmö 2018-05-16. Trestadgruppen genom Malmö stad, e-post 2018-05-18 och Stockholms Stad, e-post 2018-05-03. Hearing 2018-09-24. Referensgruppsmöte 2018-09-24. Byggmaterialindustrierna, e-post 2017-06-07.

³⁷ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen* (fråga 7).

inte gör det.³⁸ Bland byggherrarna svarar 48 procent att det i mycket hög eller ganska hög utsträckning förekommer att byggnadsnämnderna gör en annan tolkning av kraven i BBR än de själva gör. Samtidigt anser lika många att olika tolkningar endast sker i liten eller mycket liten utsträckning.³⁹

I en enkätundersökning som vi genomförde riktad till privatpersoner som varit byggherre för ett småhusprojekt svarade ungefär en fjärdedel att de föreslog en lösning där byggnadsnämnden gjorde en annan tolkning av kraven i byggreglerna än vad de själva eller deras ombud gjorde.⁴⁰

Såväl aktörer på kommun och byggherresidan är överens om att den främsta anledningen till att olika tolkningar görs är att dagens föreskrifter är otydliga.⁴¹ 85 kommuner svarade att anledningen till att olika tolkningar görs är att bestämmelserna är otydliga. Som näst främsta skäl angav 51 kommuner att olika tolkningar uppstår på grund av att föreskrifter hänvisar till standarder. Kommunerna framhöll att standarder är svårtillgängliga, skrivna på engelska, inte fullständiga, kan vara föråldrade och inte tillgängliga gratis. Vidare svarade 41 kommuner att olika tolkningar görs när alternativa lösningar till allmänna råd presenteras av byggherren eller dennes ombud. Vad gäller frågan *annat som leder till olika tolkningar* anger kommunerna bland annat att byggherren inte vill följa de allmänna råden. Se övriga kommunsvar i figur 5.3.⁴²

³⁸ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen* (fråga 7).

³⁹ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

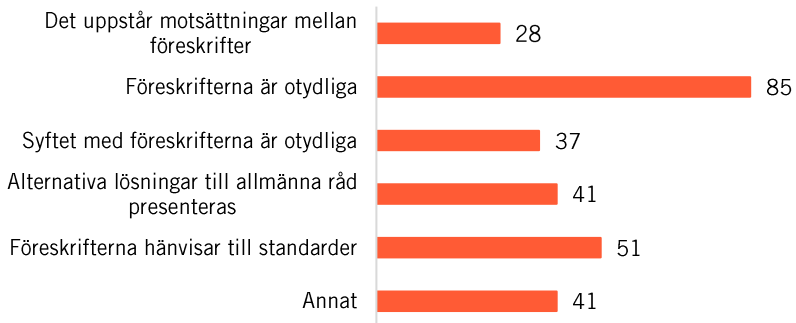
⁴⁰ Byggfakta, redovisning av fördjupad enkätundersökning sällanbyggherrar 2019-01-16.

⁴¹ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 11 (fråga 8). Byggherrarna, e-post, 2017-06-02.

⁴² Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 11 (fråga 8).

Figur 5.3 Kommunerna anser att otydliga föreskrifter är främsta orsaken till olika tolkningar

Vad är anledningen till att olika tolkningar görs? Fler svar möjliga.

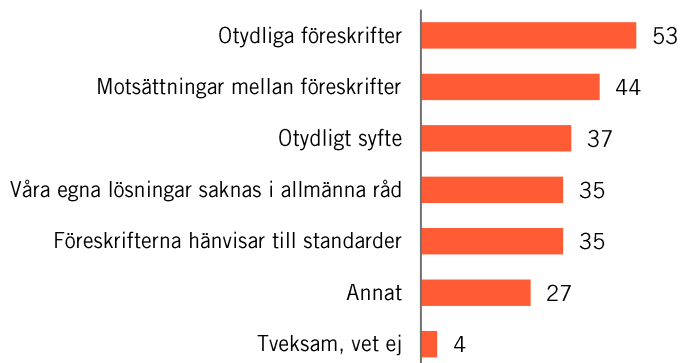


Även bland byggherrarna är det vanligaste svaret till att olika tolkningar görs att föreskrifterna är otydliga. Det uppger 53 procent av byggherrarna.⁴³ Se figur 5.4 för samtliga svar om varför olika tolkningar görs enligt byggherrar.

⁴³ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

Figur 5.4 Byggherrarna anser att otydliga föreskrifter är främsta orsaken till olika tolkningar

Vad är anledningen till att olika tolkningar görs? Fler svar möjliga.



Exempel på otydligheter i BBR

Vaga ord och formuleringar

Det finns en efterfrågan från såväl kommuner som aktörer på byggherresidan på mer preciserade föreskrifter. Exempel på vaga ord som nämndes som förekommer men inte är preciserade i föreskrifterna i BBR är tillräckligt och begränsas.⁴⁴ Exempel på andra ord i föreskrifter som har uppgetts som otydliga är dörrar som är lätta att öppna i föreskrift 3:143,⁴⁵ kravet att personer ska kunna förflytta sig säkert i föreskrift 8:91,⁴⁶ risken för att halka och snubbla ska begränsas i föreskrift 8:22,⁴⁷ rätt tempererat tappvarmvatten utan besvärande väntetid i föreskrift 6:623⁴⁸. Vidare önskar kommunerna generellt tydligare bestämmelser gällande personsäkerhet, tillgänglighet och brand.⁴⁹

⁴⁴ Referensgruppsmöte 2019-05-08. Hearing 2018-09-24.

⁴⁵ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 12 (fråga 3 och 7).

⁴⁶ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 12 (fråga 7).

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Hearing 2018-09-24.

⁴⁹ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 8 (fråga 3).

Avsaknad av definitioner

Ett flertal aktörer på både kommun- och byggherresidan har framfört att det saknas definitioner av nyckelbegrepp och att definitioner ibland överlappar varandra i BBR.⁵⁰ Exempelvis finns avgränsningsproblem mellan vad som är hotell respektive bostad⁵¹ och när ett enbostadshus övergår i flera bostäder, vilket är av vikt för bedömningen av brandavskiljning. Det efterfrågas även definition av olika trapphus i avsnitt 5 om brandskydd.⁵²

Ytterligare ett exempel är att olika begrepp används för när hisskrav inträder i föreskrifterna 3:144 om hissar och andra lyftanordningar respektive 5:734 avseende räddningshiss.⁵³ I 3:144 bestäms kraven på hissar i relation till begreppet plan, men i 5:734 i relation till begreppet våningsplan.⁵⁴ Att kraven på hissar är formulerade utifrån olika begrepp leder till tolkningssvårigheter gällande om vilka delar av byggnaden (källare respektive vind) som ska räknas när kravet tillämpas. Trots olika begrepp så sammanknyts dessa föreskrifter i det allmänna rådet i 5:734.⁵⁵ Trestadsgruppen framförde med anledning av att det i plan- och byggförordningen (PBF)⁵⁶ och BBR finns överlappande definitioner av begreppen plan, våningsplan, källarplan, vindsplan och vind⁵⁷ önskemål om enhetliga definitioner i alla led av regelverket.⁵⁸ Ytterligare en otydlighet i föreskriften 3:144 som framhölls är vad som avses med personhiss.⁵⁹ Begreppet är inte definierat och förekommer endast i denna föreskrift i BBR. Vid ett tillfälle hade kommun, tillgänglighetskonsulter och Boverket olika

⁵⁰ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möten i Göteborg, 2018-02-05, Uppsala, 2018-04-17, Huddinge, 2018-05-17 och Malmö, 2018-05-16. Trestadsgruppen, möte 2018-05-28.

⁵¹ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Uppsala 2018-04-17, Huddinge 2018-05-17 och Malmö 2018-05-16.

⁵² Malmö stad, e-post 2019-03-19.

⁵³ Sverigeturné: möte i Malmö 2018-05-16. Malmö stad, e-post 2018-05-18 och 2019-03-19. Göteborg stad, e-post 2019-02-19. Byggfakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

⁵⁴ I föreskriften 3:144 och 5:734 i BBR.

⁵⁵ Byggfakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

⁵⁶ Plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

⁵⁷ I föreskrift i 1:6 *Terminologi i Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd* (BFS 2011:6) framgår att med plan avses våningsplan, källarplan eller vindsplan. Därefter följer definitioner av våningsplan, källarplan och vindsplan. I 1 kap. 4 § PBF definieras våning, källare och vind.

⁵⁸ Trestadsgruppen, möte 2018-05-28. Malmö stad, e-post 2019-03-19. Göteborg stad, e-post 2019-02-19.

⁵⁹ I *Plan- och byggtermer 1994*, TNC 95, definieras personhiss som hiss för transport av främst personer enligt Rikstermsbanken, www.rikstermsbanken.se/rtb/simpleSearch.html, besökt 2019-05-24.

tolkningar gällande om personhiss är en tillgänglig hiss, vilket i ett sent skede vållade stora bekymmer.⁶⁰

Konsekvenser av otydliga föreskrifter

Konsekvenserna av otydliga föreskrifter är enligt kommuner och aktörer på byggherresidan att olika kommuner gör olika tolkningar.⁶¹ Svårförståeliga bestämmelser skapar onödigt merarbete för byggnadsnämnderna och oförutsägbarhet för byggherrarna.⁶² Byggherrar påpekade att kommunernas bedömningar är personberoende och individuella utifrån enskilda tjänstemäns kompetens, vilja och profession vid varje prövning. De menade vidare att det saknas kostnadsmedvetande hos tjänstemännen om konsekvenserna för byggherren. Det framfördes även synpunkter på att kommunerna ställer högre krav än byggreglerna framför allt avseende tillgänglighet och energi och att flertalet tolkningar varierar mellan kommuner.⁶³ Andra följer av att olika tolkningar görs mellan kommuner är att det är oförutsägbart om utvecklade lösningar kommer att kunna återanvändas. Detta hämmar en industrialisering av byggprocessen och minskar incitamenten för investeringar i innovation och i utveckling av byggsystem som kan sänka byggkostnaderna.⁶⁴ Majoriteten av byggherrarna i den fördjupade enkätundersökningen svarade att olika tolkningar av byggreglerna i kommunerna utgör ett inträdeshinder som försämrar etablerings- och konkurrensvillkoren. 58 procent angav att det är så i ganska eller mycket hög utsträckning, medan 35 procent angav att det är så i ganska eller mycket liten utsträckning.⁶⁵ Vidare har byggherrar utvecklat egna kvantitativa krav, i brist på tydliga föreskrifter.⁶⁶

Bristen på definitioner ger även konsekvenser gällande vilken kravnivå som ska tillämpas.⁶⁷ Exempelvis är det i avsnitt 9 om energihushållning oklart om rättspsykiatriska boenden ska tolkas som bostad

⁶⁰ Sverigeturné: möte i Malmö 2018-05-16. Malmö stad, e-post 2018-05-18.

⁶¹ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 8 (fråga 3). NCC, e-post 2019-05-07. Länsstyrelsen i Hallands län, e-post 2017-06-02. Fastighetsägarna, e-post 2017-06-02.

⁶² Sverigeturné: möte i Malmö, 2018-05-16.

⁶³ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

⁶⁴ Veidekke Bostad, e-post 2019-02-21 och 2019-06-04. NCC, e-post 2019-05-07.

⁶⁵ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

⁶⁶ Hearing 2018-09-24.

⁶⁷ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Uppsala 2018-04-17, Huddinge 2018-05-17 och Malmö 2018-05-16.

eller lokal, vilket innebär en skillnad på 18 kWh/kvm i krav på energi-prestanda.⁶⁸ Otydliga föreskrifter kan också leda till att krav inte uppfylls.⁶⁹

Konsekvenser av att definitioner är otydliga och att olika begrepp med olika innebörd används i 3:144 om hissar och andra lyftanordningar och 5:734 om räddningshiss i BBR är att det blir svårt för byggnadsnämnder att bedöma om byggherren frångår kravet för räddningshiss i föreskriften med motivering att källarplanen inte bör omfattas i beräkning av antal våningsplan.⁷⁰

Efterfrågade lösningar

Efterfrågan på mätbara krav i föreskrifter

Gemensamt för såväl kommuner som aktörer på byggherresidan är att preciseringar i form av mätbara krav efterfrågas i föreskrifter där det är möjligt.⁷¹ Ibland kan sådana uppgifter tas från allmänna råd. När det gäller i vilken grad föreskrifterna ska konkretiseras bör skyddsintresset vara vägledande. Ju större skyddsbehov desto mer preciserade föreskrifter. Brand och konstruktion nämndes som exempel på områden där skyddsintresset är stort. Vid användning av mätbara värden i föreskrifter är det dock viktigt att beakta att exempelvis mått kan minska utrymmet för olika lösningar.⁷²

I de fall där föreskriften inte kan vara mätbar önskar tillämparna att kraven på annat sätt uttrycks tydligt, så att det vid bedömning är uppenbart om de är uppfyllda eller inte, för att minska tolkningsutrymmet.⁷³

⁶⁸ Sverigeturné: möte i Göteborg 2018-02-05. Föreskrift 9:2 *Bostäder och lokaler* verifieras enligt 9:25 *Krav på verifiering* som i föreskrift hänvisar till Boverkets föreskrifter och allmänna råd om fastställande av byggnadens energianvändning vid normalt brukande och ett normalår (BFS 2016:12 – BEN 1). Där finns brukarindata för Lokal: Kontor, byggnader för parti- och detaljhandel, restaurang, lager, undervisningslokaler, laboratorium, idrottsanläggningar, vårdlokaler samt andra lokalbyggnader respektive för Bostad. I 9:2 framgår i föreskrift att för byggnader som innehåller bostäder och lokaler ska kraven viktas i proportion till golvarean.

⁶⁹ Astma och allergiförbundet, e-post 2017-06-02.

⁷⁰ Byggfakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

⁷¹ Hearing 2018-09-24. Referensgruppsmöte 2019-05-08.

⁷² Referensgruppsmöte 2019-05-08.

⁷³ Hearing 2018-09-24.

Efterfrågan på verifieringsmetoder

Till föreskrifter som är kvantifierbara och där kravuppfyllandet förutsätter beräkning eller mätning efterfrågades lätta metoder för att verifiera att kravet är uppfyllt. Efterfrågan på verifieringsmetoder motiveras av att funktionskrav kräver att verifiering genomförs.⁷⁴

Syften och annan information som inte framgår i BBR

Ett återkommande önskemål från såväl kommuner som aktörer på byggherresidan är att syftet med föreskriften ska framgå tydligare. Anledningarna som framfördes är att möjliggöra tolkning och tillämpning.⁷⁵ I en del fall har behovet av syften uttrycks som att det behövs en precisering av krav.⁷⁶

Efterfrågan på vägledning för att underlätta tillämpning och tolkning

Såväl deltagarna i rundabordssamtalen som vid ett flertal av besöken under Sverigeturnén uttryckte behov av ytterligare vägledning.⁷⁷ Behovet av vägledning finns hos många aktörer, men framför allt hos byggherrar som bygger mindre projekt eller mer sällan. Det framfördes att Boverkets PBL kunskapsbanken är bra, men att ytterligare vägledning behövs kring tillämpning av bestämmelserna.⁷⁸ Efterfrågade vägledningar är hur gällande byggregler som helhet bör tillämpas och förslag på färdiga lösningar för att uppfylla en specifik föreskrift.⁷⁹ Referensgruppen föreslog en digital nationell vägledning som består av en samling med allmänna råd, standarder, goda och godkända exem-

⁷⁴ Referensgruppsmöte 2019-05-08. Hearing 2018-09-24.

⁷⁵ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Umeå 2018-03-20, Gällivare 2018-04-24, Malmö 2018-05-16, Huddinge 2018-05-17, Örebro 2018-05-18 och Växjö, 2018-05-24. Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, Föreningen Sveriges brandbefäl, Sveriges Brandkonsultförening och Brandskyddsföreningen, e-post 2019-02-11. Sveriges kommuner och landsting, e-post 2018-10-05. Hearing 2018-09-24. Referensgruppsmöte 2018-09-26.

⁷⁶ Hearing 2018-09-24.

⁷⁷ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möten i Gävle, 2018-02-12, Karlstad 2018-03-06, Stockholm 2018-05-02, Malmö 2018-05-16, Huddinge 2018-05-17 och Växjö 2018-05-24.

⁷⁸ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01.

⁷⁹ Sverigeturné: möten i Gävle 2018-02-12, Karlstad 2018-03-06, Stockholm 2018-05-02, Malmö 2018-05-16, Huddinge 2018-05-17 och Växjö 2018-05-24. Svensk Ventilation, e-post 2017-06-08.

pel för att minska förekomsten av olika tolkningar av funktionskrav i landets kommuner.⁸⁰

5.1.5 Dagens utformning av föreskrifterna i BBR

BBR innehåller 432 föreskrifter.⁸¹

Föreskrifterna i BBR

Med anledning av de synpunkter som kommuner och aktörer på byggherresidan har framfört till oss om otydliga föreskrifter på grund av vaga ord och avsaknad av definitioner har vi studerat förekomsten av sådana föreskrifter i avsnitt 3 till och med avsnitt 9 BBR, med undantag för de föreskrifter som endast rör ändring av byggnad.⁸²

Vi har identifierat att 170 av 350 föreskrifter från avsnitt 3 till och med 9 i BBR innehåller vaga ord och formuleringar och/eller saknar definitioner av begrepp, som gör att det kan vara svårt att avgöra om föreskriften är uppfylld.⁸³ Nedan redogör vi för exempel på sådana föreskrifter. Redovisning av samtliga identifierade föreskrifter sker i fotnoter.

⁸⁰ Referensgruppsmöte 2018-09-24.

⁸¹ Boverket, e-post 2018-08-22.

⁸² Vi har valt att inte redogöra för de 82 föreskrifter om ändring, eftersom vissa avsteg från de kraven får göras enligt 8 kap. 7 § första stycket PBL och därför görs alltid en avvägning vid tillämpningen av dessa krav. Avsnitt 1 och 2 berörs enbart när de relaterar till föreskrifter i andra avsnitt som behandlar, det vill säga Föreskrifter och allmänna råd i 1:4, 1:6 och 2:1 i BBR.

⁸³ Föreskrifter i avsnitt 3:112, 3:113, 3:122, 3:1225, 3:132, 3:142, 3:1425, 3:143, 3:144, 3:1451, 3:1452, 3:1453, 3:146, 3:147, 3:148, 3:22, 3:221, 3:222-3:228, 3:23, 3:31, 3:3112, 3:42, 3:421, 3:422, 5:1, 5:13, 5:22, 5:231, 5:232, 5:243, 5:244, 5:245, 5:246, 5:247, 5:2511, 5:2512, 5:2513, 5:252, 5:253, 5:254, 5:2551, 5:256, 5:321(2), 5:322 (2), 5:323 (3), 5:332, 5:334, 5:335 (2), 5:336, 5:341, 5:342, 5:351, 5:41, 5:421, 5:4222, 5:4253, 5:4257, 5:43, 5:44, 5:522, 5:523, 5:524 (2), 5:527, 5:53 (2), 5:531, 5:532, 5:535, 5:538, 5:543(2), 5:544, 5:545, 5:546, 5:547, 5:548, 5:55, 5:551, 5:552, 5:553, 5:561, 5:61, 5:62, 5:71, 5:721, 5:722 (2), 5:731, 5:732, 5:733, 6:1, 6:11, 6:21, 6:24, 6:25, 6:31, 6:321, 6:322, 6:323, 6:41, 6:411, 6:42, 6:61, 6:62, 6:621, 6:622, 6:623, 6:625(2), 6:71, 6:74, 6:743, 6:81, 7:1, 7:12, 7:21, 7:22, 8:1, 8:11, 8:22, 8:231, 8:232 (3), 8:2321(2), 8:233, 8:241(2), 8:2421, 8:2422, 8:2431, 8:2432, 8:2434, 8:31, 8:32, 8:33, 8:352, 8:353, 8:4, 8:41, 8:42, 8:43, 8:7 (2), 8:8, 8:91, 8:92, 8:93, 8:94, 8:951, 8:952, 9:1, 9:51(2), 9:52, 9:6, 9:7 i BBR.

Vaga ord och formuleringar

I 120 föreskrifter i BBR används vaga ord och formuleringar, exempelvis för i hur hög grad funktionen i föreskriften ska uppfyllas.⁸⁴ I flera föreskrifter följer ytterligare beskrivningar i föreskriften som gör att det ändå blir tydligt vad som ska uppfyllas. I ett stort antal föreskrifter saknas dock ytterligare preciseringar. Vi har därför inte inkluderat dem i vår sammanställning.

Exempel på vaga ord som används i föreskrift är tillräckligt⁸⁵ (exempelvis om manöverutrymme eller höga), begränsas⁸⁶ (exempelvis om risk), tillfredställande⁸⁷ och dämpas⁸⁸. I 7:21 om bostäder preciseras i det allmänna rådet i hur hög grad buller normalt behöver dämpas för att funktionskravet ska vara uppfyllt. Det görs i tabeller med mätvärden. Angivna mätvärdesaspekter, exempelvis ljudnivåskillnad och stegljudsnivå, definieras i sin tur genom standarder.⁸⁹

I flera föreskrifter används begreppet god och i endast i två av dessa fall preciseras i föreskriften vad som avses. I övriga fall preciseras detta i allmänna råd som även hänvisar till standarder.⁹⁰ Samtliga föreskrifter i avsnitt 3:1 om tillgänglighet och användbarhet som reglerar utrymmen i bostaden saknar uppgifter om vad som krävs för att tillgänglighet ska uppnås.

Exempelvis i 3:1451 står i föreskriften att ljudmiljön ska utformas för god hörbarhet, god taluppfattbarhet och god orienteringsbarhet. Vad god innebär preciseras i det allmänna rådet genom ett spann för

⁸⁴ Föreskrifter i avsnitt 3:122, 3:132, 3:142, 3:143, 3:1451, 3:23, 3:31, 3:42, 3:421, 3:422, 5:1, 5:13, 5:243, 5:244, 5:245, 5:246, 5:2511, 5:2512, 5:2513, 5:252, 5:253, 5:254, 5:2551, 5:256, 5:323 (3), 5:332, 5:334, 5:335 (2), 5:342, 5:351, 5:41, 5:421, 5:422, 5:4253, 5:4257, 5:43, 5:44, 5:522, 5:524 (2), 5:527, 5:53 (2), 5:532, 5:538, 5:544, 5:545, 5:546, 5:547, 5:548, 5:55, 5:551, 5:552, 5:553, 5:561, 5:61, 5:62, 5:71, 5:721, 5:722, 5:731, 5:733, 6:1, 6:11, 6:21, 6:24, 6:25, 6:31, 6:321, 6:322, 6:323, 6:41, 6:61, 6:62, 6:621, 6:622, 6:623, 6:625(2), 6:71, 6:74, 6:743, 6:81, 7:1, 7:21, 7:22, 8:1, 8:22, 8:232 (3), 8:2321, 8:241(2), 8:2421, 8:2422, 8:2431, 8:2432, 8:2434, 8:31, 8:33, 8:352, 8:353, 8:4, 8:43, 8:7, 8:8, 8:91, 8:92, 8:93, 8:94, 8:951, 8:952, 9:1, 9:51(2), 9:52, 9:6, i BBR.

⁸⁵ Begreppet tillräcklig används i följande föreskrifter: avsnitt 3:142, 3:143 Dörrar och portar, 3:42, 3:421, 5:13, 5:244, 5:2511, 5:2513, 5:252, 5:253, 5:323, 5:53, 6:625, 6:743, 6:81 och 8:241 i BBR.

⁸⁶ Begreppet begränsas används i följande föreskrifter och: avsnitt 2:3, 3:42, 3:421, 3:422, 5:243, 5:245, 5:246, 5:256, 5:332, 5:421, 5:422, 5:4253, 5:44, 5:53, 5:531, 5:535, 5:538, 5:545, 5:546, 5:547, 5:548, 5:551, 5:552, 5:553, 5:561, 5:62, 5:722, 6:74, 7:1, 8:1, 8:232, 8:241, 8:242, 8:31, 8:33, 8:352, 8:353, 8:4, 8:43, 8:8, 8:92, 8:93, 8:94, 8:951, 9:1 och 9:6 i BBR.

⁸⁷ Begreppet tillfredsställande används i följande föreskrifter: avsnitt 5:1, 5:253, 5:31, 5:323, 5:342, 5:41, 5:53, 5:71, 6:1, 6:41, 6:61, 6:623 och 8:951 i BBR.

⁸⁸ Begreppet dämpas används i följande föreskrifter: avsnitt 7:21, 7:22 i BBR.

⁸⁹ 7:21 i BBR.

⁹⁰ Begreppet god används i följande föreskrifter: avsnitt 3:1451, 5:721, 6:21, 6:322, 6:743, 9:51 och 9:52 i BBR.

godtagbar efterklangstid (0,6–0,8 sekunder) generellt och för rums- höjder högre än 3,5 meter (2,0 sekunder). Därutöver anges i allmänt råd en maximal bakgrundsnivå för ekvivalent ljud från tekniska installationer med mera i decibel (30, 35, 45 för olika avsedd användning av rummen).⁹¹

I 3:22 anges i föreskriften att bostäder ska dimensioneras och disponeras, inredas och utrustas med hänsyn till sin långsiktiga användning och att det i bostaden ska finnas utrymmen för aktiviteterna sömn, vila, samvaro, matlagning, måltider och förvaring samt inredning och utrustning för matlagning och hygien angivna i PBF. Utöver kraven i PBF ställer Boverket krav på inredning för förvaring. Vad som krävs för de olika aktiviteterna preciseras genom en hänvisning till dimensionerande mått och inredningslängder i standarden SS 91 42 21 i det allmänna rådet. Begreppet avskiljbar del av rum preciseras i föreskrift. Långsiktig användning preciseras inte.⁹²

En annan vag formulering i föreskrift är att inte påverka negativt.⁹³ Ett sådant exempel finns i 6:11 där det anges att material, byggprodukter och deras behandling inte ska påverka inomhusmiljön eller byggnadens närmiljö negativt. I det allmänna rådet preciseras hur en aspekt av materials påverkan på inomhusmiljö och närmiljö regleras i rättsakter från Europeiska unionen (EU) samt av annan myndighet avseende farliga kemikalier.⁹⁴ Andra aspekter av ett material eller kombinationer av material eller deras behandling som inte ska leda till negativ påverkan preciseras inte.⁹⁵

⁹¹ 3:1451 i BBR.

⁹² Långsiktig användning preciseras i en standard som Boverket inte hänvisar till – SS 92 42 22, som SS 91 42 21 hänvisar till.

⁹³ Begreppet används i följande föreskrifter: avsnitt 6:11 och 2:4 i BBR.

⁹⁴ Förordningen (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach). Förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och klassningar. Det allmänna rådet hänvisar även till Kemikalieinspektionen i avsnitt 6:11 i BBR.

⁹⁵ Det framgår i stället i det allmänna rådet om luftkvalitet i 6:21 Allmänt att material som inte avger stora mängder föroreningar eller emissioner bör väljas i första hand för att undvika behov av ökad luftväxling. Samtidigt framgår i föreskrift i 2:1 Material och produkter att byggmaterial och byggprodukter ska ha kända egenskaper i de avseenden som har betydelse för byggnadens förmåga att uppfylla kraven i BBR och i det allmänna rådet 1:4 Byggprodukter med bedömda egenskaper står att byggherren kan ha tilltro till att de egenskaper som är deklarerade för byggprodukter bedömda genom CE-märkning, typgodkännande m.m. men att byggherren behöver avgöra om byggprodukten är lämplig för aktuell användning, BBR.

Begrepp saknar definitioner

I 70 föreskrifter har vi funnit att det saknas definitioner som är viktiga för förståelsen av kravet.⁹⁶ Ibland saknas definitionerna helt och ibland anges de i allmänna råd. Där det finns definitioner i föreskrifterna i BBR återfinns dessa antingen i 1.6 om terminologi, i inledningen av vissa avsnitt eller i annan föreskrift. Begrepp som definieras i plan- och bygglagen (PBL), PBF eller Terminologicentrums publikation *Plan- och byggtärmer 1994* (TNC 95) är inte medräknade bland föreskrifter som vi identifierar som att de saknar definitioner.

I avsnitt 3 om tillgänglighet och bostadsutformning, avsnitt 6 om hygien, hälsa och miljö respektive avsnitt 8 om säkerhet vid användning saknas enligt vår uppfattning flera definitioner för begrepp som används i föreskrifterna. Dessa förklaras i stället i allmänna råd till föreskrifterna.

Avsnitt 5 om brandskydd inleds med 5:1 och 5:2 där begrepp som är viktiga för förståelsen av föreskrifterna i resterande delar av avsnitt 5 har givits egna rubriker. Här finner vi att ett mindre antal av dessa rubriker innehåller tydliga föreskrifter med tydliga definitioner men att det större antalet föreskrifter inte är tillräckligt preciserade och saknar nödvändiga definitioner.

Definitionerna i avsnitt 7 om bullerskydd är baserade på standarder, varför tillgång till standarden behövs för att förstå innehållet i definitionen.

I avsnitt 9 om energihushållning är alla avsnittsspecifika begrepp definierade inledningsvis. Tre av de 26 av definitionerna baseras på standarder.

Exempel på begrepp från de olika avsnitten i BBR som vi bedömer saknar definition i föreskrift är utrymmen där barn kan vistas⁹⁷, termiskt klimat och termisk komfort.⁹⁸ Innebörden av dessa begrepp beskrivs och exemplifieras i allmänna råd. Exempelvis anges i det allmänna rådet till 8.11 om tillämpningsområde innebörden i utrymmen i byggnader där barn kan vistas:

⁹⁶ Föreskrifter i avsnitt 3:112, 3:113, 3:1225, 3:1425, 3:144, 3:1453, 3:146, 3:147, 3:148, 3:22, 3:221, 3:222-3:228, 3:3112, 5:22, 5:232, 5:245, 5:246, 5:247, 5:321(2), 5:322(2), 5:336, 5:341, 5:523, 5:527, 5:531, 5:532, 5:543(2), 5:544, 5:546, 5:547, 5:548, 5:722(2), 5:732, 6:41, 6:411, 6:42, 6:61, 6:62, 6:621, 7:12, 8:11, 8:231, 8:232, 8:2321, 8:233, 8:32, 8:41, 8:42, 8:7, 8:92, 9:7 i BBR.

⁹⁷ Begreppet används i följande föreskrifter: avsnitt 8:231, 8:232, 8:2321, 8:233, 8:32, 8:41, 8:6, 8:7 och i allmänt råd i 8:353 i BBR.

⁹⁸ Preciserats i de allmänna råden i avsnitt 3:122, 8:11 respektive 6:41 och 6:42 i BBR.

Med utrymmen där barn kan vistas avses rum, delar av rum eller utrymmen där barn i förskoleåldern ska kunna vistas eller kan tänkas uppehålla sig utan ständig tillsyn av vuxna. Exempel på sådana utrymmen är bostadslägenheter och gemensamma utrymmen i bostadshus som t.ex. korridorer, trapphus, tvättstugor och fritidslokaler. Hit räknas även gästrum i hotell och utrymmen i förskolor, barnvårdscentraler, barnkliniker, bibliotek, köpcentrum och andra liknande lokaler. De särskilda kraven gäller även sådana kommunikations- eller utrymningsvägar som hör ihop med utrymmen där barn i förskoleåldern kan tänkas uppehålla sig.⁹⁹

Ett annat exempel är 6:4 om termiskt klimat där termiskt klimat och termisk komfort beskrivs i allmänna råd. Vad som avses med termiskt klimat preciseras i det allmänna rådet till 6:41. Skillnaden mellan termiskt klimat och termisk komfort presenteras under 6:411 om tillämpningsområde.¹⁰⁰ I 6:42 preciseras i det allmänna rådet olika aspekter av termisk komfort.¹⁰¹ De begrepp som används i rådet finns delvis definierade i 6:412 om definitioner/beteckningar.¹⁰²

Ett tredje exempel är föreskrifterna som reglerar användbara och tillgängliga hygienrum¹⁰³ där preciseringar av kraven av vad som är tillgänglig och användbar dels återfinns i de allmänna råd som följer på föreskrifterna och dels i preciseringar i allmänna råd till definitionen tillgänglig och användbar i 3:112 respektive precisering i allmänna råd till 3:113 Dimensionerande mått för rullstol.¹⁰⁴ I allmänna råd till 3:146 och 3:22 hänvisar de allmänna råden till standarden SS 91 42 21.

⁹⁹ Avsnitt 8:11 i BBR. Nio föreskrifter ställer krav på utrymmen där barn kan vistas i avsnitt 8:231, 8:232, 8:2321, 8:233, 8:32, 8:41, 8:6, 8:7 i BBR.

¹⁰⁰ 6:4 med 6:41, 6:411, 6:412 och 6:42 i BBR.

¹⁰¹ I *Plan- och byggtimer 1994*, TNC 95 finns inte Termiskt klimat eller Termisk komfort definierade enligt Rikstermsbanken www.rikstermsbanken.se/rtb/simpleSearch.html besökt 2019-05-24. Där återfinns i stället Arbetsmiljöverket ordlista från 2008 som innehåller definitionen: klimatet beskrivet av parametrarna lufttemperatur, medelstrålningstemperatur, luft-hastighet och luftfuktighet.

¹⁰² 6:412 och 6:42 i BBR.

¹⁰³ Tre olika begrepp används i BBR. Dessa är toalett i avsnitt 3:1453 respektive hygienrum i avsnitt 3:146 samt rum för personhygien i avsnitt 3:22.

¹⁰⁴ Avsnitt 3:112, 3:113, 3:1453, 3:146 och 3:22 i BBR.

Föreskrifter som anger verifieringsmetoder

Ett fåtal föreskrifter innehåller information om verifieringsmetoder, däribland avsnitt 5 om brandskydd och avsnitt 9 om energihushållning.¹⁰⁵ I brandavsnittet anges att det finns två olika tillvägagångssätt för att verifiera byggnadernas brandskydd, antingen genom att följa de lösningar och metoder som anges i de allmänna råden eller genom en kvalitativ bedömning, en scenarioanalys eller kvantitativ riskanalys.¹⁰⁶ De närmare detaljerna för hur de tre analysmetoderna bör genomföras preciseras i allmänna råd i en separat författning.¹⁰⁷ I avsnittet om energihushållning anges att verifiering ska ske enligt en separat författning med föreskrifter och allmänna råd.¹⁰⁸

5.1.6 Funktionskravens utveckling internationellt

Funktionskrav för byggandet utvecklades parallellt i USA, Storbritannien och de nordiska länderna från 1960-talet och framåt.¹⁰⁹ Kännetecknen för funktionskrav är att samhällsmål och syften uttrycks explicit, varefter dessa preciseras i olika nivåer och genom kriterier mot vilka prövning av kravuppfyllande kan göras. Som motsats till funktionskrav nämns ofta krav som föreskriver en lösning. I det förstnämnda är det samhälleliga syftet explicit uttalat medan i de senare återspeglas syftet implicit i lösningen.¹¹⁰

1976 tog Nordiska kommittén för byggbestämmelser (NKB) fram en hierarki för strukturering av funktionsbaserade byggregler bestående av fem nivåer. På den högsta nivån i den nordiska femstegsmodellen finns de övergripande samhällsmålen som uttrycks i bestämmelser i lag och förordning. I de mer detaljerade bestämmelserna transformeras de övergripande kraven till så kallade operativa funktionskrav, det vill säga krav som kan användas av de projek-

¹⁰⁵ Avsnitt 5.11, 5:111, 5:112, 6:51 och 9:25 i BBR.

¹⁰⁶ Avsnitt 5.11, 5:111, 5:112 i BBR.

¹⁰⁷ Boverkets allmänna råd om analytisk dimensionering av byggnaders brandskydd, BBRAD (BFS 2011:27).

¹⁰⁸ Boverkets föreskrifter och allmänna råd om fastställande av byggnadens energianvändning vid normalt brukande och ett normalår, BEN (BFS 2016:12).

¹⁰⁹ A. Lee, P. Barrett (2003), *Performance Based Building: First International State-of-the-Art Report*, International Council for Research and Innovation in Building and Construction CIB General Secretariat, The Netherlands, s. 9.

¹¹⁰ B. Meacham, R. Bowen, J. Traw, A. Moore (2005), *Performance-based building regulation: current situation and future needs*, Building Research & Information, 33:2, s. 92.

terande och byggande. På dessa tre nivåer är bestämmelserna juridiskt bindande. I den nordiska modellen finns sedan ytterligare två nivåer som inte är juridiskt bindande och dessa innehåller metoder för verifiering av kravuppfyllelse och exempel på lösningar.¹¹¹ Senare forskning har understrukt behov av en detaljering av funktionskrav, i form av kvantitativ prestanda eller risk och kriterier för verifiering. I denna forskning påpekas att vid regelgivning behöver hänsyn tas till relationen mellan kravnivåer och verifieringsmetoder. Varianter av den nordiska modellen har utvecklats internationellt.¹¹²

Motiven till att använda funktionskrav varierar mellan länder, men forskning har identifierat ambitioner som att minska statlig administration, avreglering, minskade handelshinder, ökad flexibilitet för byggnadsutformning samt reduktion av onödiga byggkostnader för att uppnå acceptabla byggnadsfunktioner.¹¹³ Funktionskrav bidrar även till kostnadsoptimering, genom att byggherren själv kan göra avvägningar mellan önskad eller acceptabel funktion och kostnad.¹¹⁴

En utmaning som uttrycks i forskning är att definiera och kvantifiera funktionskrav för såväl krav med hänsyn till hälsa, säkerhet och välmående som krav introducerade mer nära i tid, som hållbarhet och klimatanpassningar.¹¹⁵

I en rapport från Inter-jurisdictional Regulatory Collaboration Committee (IRCC)¹¹⁶ lyfts vikten av struktur för funktionsbaserade bestämmelser, behovet av hög kunskapsnivå, kontrollens uppbyggnad och ansvarsfördelning, stödsystem bland annat i form av standarder och implementeringsstrategier för föreskrivande myndigheter.¹¹⁷ För att skapa effektiva funktionskrav lyfts också behov av att bättre förstå och karaktärisera relationerna mellan samhällets mål

¹¹¹ Nordiska kommittén för byggbestämmelser (1978), *Strukturering av byggbestämmelser*, NKB rapport nr. 34, s. 9.

¹¹² B. Meacham, R. Bowen, J. Traw, A. Moore, (2005), *Performance-based building regulation: current situation and future needs*, *Building Research & Information*, 33:2, s. 94–96. B. Meacham, (2016) *Sustainability and resiliency objectives in performance building regulations*, *Building Research & Information*, 44:5–6, 474–489, s. 475.

¹¹³ B. Meacham, R. Bowen, J. Traw, A. Moore (2005), *Performance-based building regulation: current situation and future needs*, *Building Research & Information*, 33:2, s. 92.

¹¹⁴ G. C. Foliente, (2000), *Developments in performance-based building codes and standards*. *Forest Products Journal*, 50(7).

¹¹⁵ B. Meacham (2016), *Sustainability and resiliency objectives in performance building regulations*, *Building Research & Information*, 44:5–6, s. 477.

¹¹⁶ IRCC har medlemmar från 14 länder, bland annat Boverket, se <http://ircc.info/AboutIRCC.html>

¹¹⁷ The Inter-jurisdictional Regulatory Collaboration Committee (1998), *Guidelines for the introduction of performance-based building regulation (Discussion Paper)*.

och syften vad gäller övergripande krav, operativa funktionskrav samt de kriterier och metoder utifrån vilka utvärdering om kraven har uppfyllts görs.¹¹⁸ Forskning pekar även på att funktionskrav idealt bör följas av en kommentar som beskriver tolkningsramen och tillämpningen.¹¹⁹ Ju tydligare funktionskraven är och ju enklare det är att identifiera och utvärdera kravuppfyllelsen desto lägre blir kostnaderna och desto effektivare fungerar byggreglerna.¹²⁰ Vissa krav behöver dock uttryckas i en föreskrivande bestämmelse, som exempelvis specifik steghöjd i en trappa.¹²¹

5.1.7 Användningen av funktionskrav i andra länder

I Danmark används funktionskrav i allt högre grad

I Danmark är byggeloven den ramlag som formulerar de överordnade ändamålen. Byggeloven genomförs i stor utsträckning genom bygningsreglementet som specificerar byggelovens krav och innehåller de närmare krav som byggandet ska leva upp till. Sedan 2004 är fler och fler av kraven i bygningsreglementet funktionskrav. Funktionskrav efterfrågas löpande av branschen.¹²²

Undantag från funktionskraven görs bland annat för tillgänglighetsbestämmelserna som i stället är utformade som mer detaljerade krav där specifika mått att bygga efter anges för att kraven ska vara uppfyllda.¹²³

Enligt danska Transport-, Byggnings- och Boligministeriet möjliggör funktionskrav val av olika lösningar, så länge det kan dokumenteras att lösningen uppfyller ändamålet med kravet. Det ger större frihet i val av metod men kan också resultera i att det blir svårare att dokumentera att kraven uppfylls.¹²⁴

¹¹⁸ B. Meacham, R. Bowen, J. Traw, A. Moore (2005), Performance-based building regulation: current situation and future needs, *Building Research & Information*, 33:2, s. 103.

¹¹⁹ G. C. Foliente (2000), Developments in performance-based building codes and standards, *Forest Products Journal*, 50(7), s. 17.

¹²⁰ B. Meacham, R. Bowen, J. Traw, A. Moore (2005), Performance-based building regulation: current situation and future needs, *Building Research & Information*, 33:2, s. 102.

¹²¹ B. Meacham (2016), Sustainability and resiliency objectives in performance building regulations, *Building Research & Information*, 44:5–6, s. 477.

¹²² Transport-, Byggnings- och Boligministeriet, enkätsvar 2018-11-04.

¹²³ Transport-, Byggnings- och Boligministeriet, enkätsvar 2018-11-04. Trafik-, Bygge- och Boligstyrelsen, e-post 2019-10-24.

¹²⁴ Transport-, Byggnings- och Boligministeriet, enkätsvar 2018-11-04.

I Finland används funktionskrav ibland, men är problematiskt eftersom krav ska vara tydliga och exakta i Finland

I Finland ger markanvändnings- och bygglagen de allmänna förutsättningarna för byggande.¹²⁵ Lagen preciseras i Finlands byggbestämmelsesamling som består av en samling förordningar.¹²⁶

Delar av de tekniska bestämmelserna i Finland kan ses som funktionskrav. Enligt det finska lagstiftningssystemet ska dock krav vara tydliga och exakta så det framgår hur bestämmelsen ska följas. Därför blir funktionskrav delvis problematiskt, enligt det finska Miljöministeriet. Det finns en stor risk att kommuners tolkningar leder till en situation där byggherren får olika villkor beroende på i vilken kommun beslutet tas eller till och med inom en och samma kommun.¹²⁷

Nederländerna använder genomgående funktionskrav

I Nederländerna finns bestämmelser med krav på byggnader bland annat i The Housing Act och innehållet preciseras i förordningar så som The Building Decree 2012. I Nederländerna är alla krav formulerade som funktionskrav. Alla funktionskrav kan uppfyllas på olika sätt, med alternativ teknik som uppnår samma funktion under försättning att byggnaden kan erbjuda minst samma grad av säkerhet, skydd för hälsan, användbarhet, energieffektivitet och skydd för miljön som eftersträvas i The Building Decree. Det är kommunerna som avgör om det kan uppnås.¹²⁸ I The Buildings Decree används funktionskrav i kombination med prestandakrav.¹²⁹

I Norge används funktionskrav inom alla områden

I Norge finns krav på byggnader i plan- och Byggnadsloven, som preciseras i forskrift om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift).¹³⁰

¹²⁵ Miljöministeriet, www.ym.fi/sv-FI/Markanvandning_och_byggande/Lagstiftning_och_anvisningar/Byggbestammelser, besökt 2018-11-13.

¹²⁶ Miljöministeriet, enkätsvar 2018-11-05. Miljöministeriet, e-post 2018-11-13.

¹²⁷ Miljöministeriet, enkätsvar 2018-11-05.

¹²⁸ Ministry of Interior and Kingdom relations, enkätsvar 2018-11-12. Artikel 1.3. Likvärdighetsbestämmelse i The Buildings Decree.

¹²⁹ Ministry of Interior and Kingdom relations, e-post 2018-12-10.

¹³⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, enkätsvar 2018-11-05. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, e-post 2018-11-19.

I Norge ställs krav på byggnader i form av övergripande, kvalitativa funktionskrav inom alla områden i byggteknisk forskrift. Funktionskrav definieras som ett övergripande syfte eller uppgift som ska uppfyllas i den färdiga byggnaden och anges kvalitativt. Funktionskraven tolkas till en operativ nivå i form av prestandakrav i byggteknisk forskrift eller accepterad prestanda i vägledning. Prestandan är en tolkning och konkretisering av funktionskravet i form av en kvalitativt eller kvantitativt angiven kapacitet eller egenskap hos byggnadsverket, byggnadsdelen, installationen eller tomten. Accepterad prestanda anges av Direktoratet for byggkvalitet, och uppfyller eller bidrar till att uppfylla ett eller flera funktionskrav i byggteknisk forskrift. Prestandan är kvantifierad där det är möjligt. Exempel på prestanda är U-värden, brandmotstånd och ljuddämpning. 60–70 procent av funktionskraven är tolkade till kvantitativ prestanda.¹³¹

Inom några områden, så som tillgänglighet, är prestandakraven så omfattande i byggteknisk forskrift att de inte längre kan anses som funktionskrav, enligt Kommunal- og moderniseringsdepartementet, eftersom det är svårt att dokumentera alternativ prestanda. Exempelvis gäller det diameter på rullstolscirkel, dörrbredd, tröskelhöjd och stigning på ramper. Vidare finns en del krav som gränsar mot en teknisk lösning, till exempel krav på stoppkran vid invändig vatteninstallation och krav på radonspärr mot grund.¹³²

Kommunal- og moderniseringsdepartementet menar att funktionskrav ger flexibilitet och möjligheter för professionell innovation och utveckling. Vidare är funktionskraven i stor grad allmängiltiga och internationella, vilket ger mindre behov av revision och bidrar till att undanröja handelshinder. Som negativa effekter av funktionskrav nämns att många ansvariga projekterande företag inte förstår hur tillämpningen av funktionskrav fungerar och att de förutsätter hög kompetens hos ansvarigt projekterande företag.¹³³

¹³¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, enkätsvar 2018-11-05.

¹³² Ibid.

¹³³ Ibid.

I Skottland är alla krav utformade som funktionskrav

I Skottland finns krav på byggnader i The Building (Scotland) Act 2003 som preciseras i Building (Scotland) Regulations 2004.¹³⁴

I Skottland är alla byggregler utformade som funktionskrav. Alla bestämmelser är korta krav och sedan finns vägledning för hur kraven ska följas. Det enda undantaget och den enda föreskrivande bestämmelsen som har utvecklats i byggreglerna är användningen av sprinklers i vissa typer av byggnader.¹³⁵

En positiv effekt av funktionskrav är enligt Local Government and Communities Directorate att de ger stort utrymme för innovation.¹³⁶ Negativa effekter av funktionskrav är att tillämparna ofta följer vägledning eller lite ändrade versioner samt att det krävs hög kompetens, vilket har varit utmanande för mindre kommuner.¹³⁷

5.1.8 Våra slutsatser gällande föreskrifterna

Dagens föreskrifter är funktionskrav, men de är inte verifierbara

Vad gäller inriktningen för Boverkets föreskriftsarbete så bestämdes den för 30 år sedan. Enligt vår uppfattning verkar det inte ha varit regeringens avsikt 1987 att föreskrifterna skulle få en så pass allmänt hållen utformning som vissa föreskrifter har i dag. Vi anser, i likhet med regeringens skrivningar inför införandet av plan- och bygglagen 1987, att föreskrifterna *så långt som möjligt* bör utformas som funktionskrav. I förhållande till dagens föreskrifter i BBR innebär det enligt vår mening att många föreskrifter behöver preciseras.

Efter 2011 har regeringens årliga regleringsbrev till Boverket inte nämnt föreskriftsarbetet, utan den ingår numera som en del i instruktionen där det framgår att Boverket har i uppdrag att utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna. Enligt vår mening är majoriteten av föreskrifterna i BBR utformade som funktionskrav, men eftersom de saknar information som behövs för att avgöra om de är uppfyllda eller inte, är föreskrifterna inte verifierbara.

¹³⁴ Local Government and Communities Directorate, enkätsvar 2018-11-05. Local Government and Communities Directorate, e-post 2018-11-26.

¹³⁵ Local Government and Communities Directorate, enkätsvar 2018-11-05.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

Boverket har valt att i många fall uttrycka funktionskravet i föreskrift i kombination med ett allmänt råd för att undvika att styra mot en specifik lösning. Vår slutsats är att detta sätt att utforma funktionskrav varken är förutsägbart eller flexibelt, utan att reglering bör ske genom föreskrifterna i stället för genom allmänna råd.

Många allmänt hållna föreskrifter i BBR

Vi konstaterar att det finns en efterfrågan på mer preciserade föreskrifter och vår studie visar att 170 av 350 studerade föreskrifter i BBR innehåller vaga ord och formuleringar och/eller saknar definitioner som gör att det kan vara svårt att veta om föreskriften är uppfylld. Precis som Boverket konstaterar i rapporten *Principer för BBR-revideringar* kan verifierbarhet uppnås genom att uttrycka krav i mätbara termer.

Funktionskrav kan ha olika konkretiseringsgrad, beroende på i vilken grad styrning är avsedd. Motsatsen till funktionskrav är en föreskrift som anger vilken lösning som ska användas. Den exakta utformningen av en föreskrift måste göras utifrån överväganden i varje enskilt fall.

En fördel med funktionskrav är att de ger byggherren flexibilitet, möjlighet att utveckla olika lösningar och uppnå kostnadseffektivitet i byggandet. Flexibiliteten kan främja nytänkande inom byggområdet, både i form av innovation men också via nya lösningar som kanske inte är innovativa men ändå fyller en funktion, till exempel genom att vara kostnadseffektiva. Funktionskrav kan också ha längre giltighet än krav som anger specifika lösningar, vilket främjar kontinuitet i bestämmelserna. För att kunna tillämpa funktionskrav krävs dock högre kompetens hos både byggherre och kommun än om konkreta lösningar föreskrivs. Tillgång till exempel på lösningar som uppfyller kraven underlättar för byggherrar med begränsad erfarenhet eller vilja att utveckla nya lösningar. Att utveckla egna lösningar som svarar mot funktionskrav i föreskrift kan i sig vara tidskrävande och innebära kostnader.

Det finns i dag ett stort stöd bland tillämpare för att formulera myndighetsföreskrifter som funktionskrav, eftersom det kan ge utrymme för innovation, flexibilitet och kreativitet. Byggherrarna

anser dock inte att dagens utformning av funktionskrav i BBR stimulerar innovation.

Både kommun- och byggherressidan menar att dagens föreskrifter är otydliga, vilket leder till olika tolkningar. Dels görs olika tolkningar mellan byggherre och kommun, vilket det kan finnas naturliga anledningar till i och med att de kan ha motstående intressen. Dels görs olika tolkningar av samma föreskrifter av olika kommuner och ibland inom en och samma kommun (se avsnitt 5.2.3 nedan).

Studien av andra länder ger ingen given lösning, men visar att det krävs ett kontinuerligt utvecklingsarbete

Andra länder som vi har studerat använder funktionskrav i varierande omfattning och ser också såväl fördelar som nackdelar med användningen av funktionskrav. Vad vi kan se finns det inget land som har identifierat en problemfri lösning för funktionskrav. Mot bakgrund av detta samt att olika länder har olika förutsättningar, finns det enligt oss inget land vars funktionskrav kan vara en tydlig förebild för våra förslag. Detta tyder enligt vår mening även på att arbetet med att utveckla och utvärdera funktionskravens utformning behöver ske kontinuerligt.

Myndighetsföreskrifter ska inte ange syften

Eftersom flera tillämpare har framfört önskemål om att syftet bör framgå av föreskrifterna, vill vi förtydliga att det inte är avsikten. Författningarna ska enbart innehålla föreskrifter och allmänna råd. Syften ges i lag, förordning och förarbeten till dessa. Vidare konstaterar vi att om föreskrifter är tydligt formulerade bör det framgå vad som ska uppfyllas och därmed bör syftet med bestämmelserna framgå.

5.2 Användningen av allmänna råd

5.2.1 Ramar för Boverkets användning av allmänna råd

I samband med införandet av funktionskrav 1987, se avsnitt 5.1.1, fick Boverket i uppdrag att ta fram de allmänna råd som, enligt regeringens uttryck, var absolut nödvändiga för förståelsen av föreskrif-

terna eller som behövdes för att byggnadsnämndernas bedömningar skulle bli lika i frågor där en sådan likformighet var väsentlig. Råd-givningsverksamheten skulle enligt regeringen inriktas på att pröva och värdera nya metoder och lösningar och att aktivt förmedla sina erfarenheter från detta arbete.¹³⁸

Allmänna råd är generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.¹³⁹ Regeringen har gett närmare besked om hur det är tänkt att allmänna råd ska användas, nämligen dels för att främja en enhetlig rättstillämpning genom att förorda ett visst handlings sätt, dels för att ange hur någon lämpligen kan handla i vissa hänseenden genom angivande av exempel utan att utesluta andra handlings sätt.¹⁴⁰ Allmänna råd är inte bindande och det ska stå den enskilde fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet.¹⁴¹

Sedan 1994 krävs inget medgivande från regeringen för myndigheter att utfärda allmänna råd.¹⁴²

Varken i Boverkets instruktion eller 2019 års regleringsbrev finns särskilda uppdrag om allmänna råd.¹⁴³ Boverkets tidigare uppdrag om allmänna råd beskrivs i de delar de getts som samlade uppdrag för föreskrifter och allmänna råd i avsnitt 5.1.1.

5.2.2 Boverkets användning av allmänna råd i BBR

Till föreskrifterna i BBR har Boverket meddelat allmänna råd. De allmänna råden är placerade efter den föreskrift som rådet avser. BBR innehåller 432 föreskrifter och 427 allmänna råd.¹⁴⁴ Det följer således i princip ett allmänt råd på varje föreskrift i BBR.

¹³⁸ Proposition 1985/86:1, *med förslag till ny plan- och bygglag*, s. 85, 100 och 853. Proposition 1993/94:178 *Ändring i plan- och bygglagen, m.m.*, s. 73.

¹³⁹ 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

¹⁴⁰ Proposition 1983/84:119, *om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd*, s. 24–25.

¹⁴¹ Proposition 1975/76:112, *om kungörande av lagar och andra författningar*, s. 66. Proposition 1983/84:119, *om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd*, s. 6.

¹⁴² 1 och 4 §§ begränsningsförordningen (1987:1347). Proposition 1983/84:119, *om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd*, s. 24.

¹⁴³ Förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket. Regeringsbeslut 2018-12-20, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Boverket*, dnr. N2018/05841/SUBT, N2018/05793/KLS (delvis), N2018/01427/SUBT.

¹⁴⁴ Boverket, e-post 2018-08-22.

På fråga från oss har Boverket uppgett att Boverket upprättar allmänna råd om det är ett lämpligt sätt att hjälpa användarna att tillämpa reglerna.¹⁴⁵

Bör- och kan-råd

I Boverket rapport *Principer för BBR-revideringar* från 2004 har Boverket uttryckt att allmänna råd som uttrycks med bör eller kan, så kallade bör-råd och kan-råd, har olika legal verkan då det ena är en rekommendation och det andra endast ger ett exempel på godtaggen lösning.¹⁴⁶

På fråga från oss om Boverket i utformningen av dagens allmänna råd i BBR har gjort någon skillnad mellan bör-råd och kan-råd har Boverket angett att det är en språklig fråga när orden bör respektive kan passar bäst in i sammanhanget. Oftast faller det sig, enligt Boverket, naturligt att använda bör när det är fråga om mått, siffror, klassbeteckningar och liknande, som till exempel i 5:334 i BBR som anger att utrymningsvägar bör ha en fri bredd på minst 0,90 m. För exempel på faktiska lösningar eller rekommenderade verifieringsmetoder är däremot ordet kan mer naturligt att använda. Boverket uppger att myndigheten inte ser någon principiell skillnad mellan användande av bör-råd och kan-råd i juridiskt hänseende. I båda fallen blir råden, enligt Boverket, nivåsättande genom att de anger lösningar eller metoder som anses uppfylla en bindande föreskrift. Vill byggherren uppfylla föreskriften på annat sätt, behöver denne visa att samma funktion och grad av säkerhet uppnås, exempelvis genom att göra en jämförande analys mot rådets lösning. I det fallet spelar det ingen större roll om ordet bör eller kan används i det allmänna rådet.¹⁴⁷

Verifieringsmetoder

Boverket konstaterar att om en verifieringsmetod anges i en föreskrift är det tvingande för byggherren att använda just den metoden. Anges verifieringsmetoden däremot i ett allmänt råd är det fritt för

¹⁴⁵ Boverket, e-post 2019-04-25.

¹⁴⁶ Boverket (2004), *Principer för BBR-revideringar*, dnr 10829–1592/2003, s. 42.

¹⁴⁷ Boverket, e-post 2019-04-23 och 2019-05-13.

byggherren att använda andra metoder om dessa ger ett motsvarande resultat. Boverket menar att därmed kan det generellt sägas att verifieringsmetoder i föreskrift ger en likriktad och enhetlig tillämpning, medan verifieringsmetoder i allmänna råd ger större flexibilitet och möjlighet att använda alternativa verifieringsmetoder som är anpassade till valda lösningar.¹⁴⁸

5.2.3 Tillämpning av och tillämparnas syn på allmänna råd

Svårigheter att skilja på föreskrifter och allmänna råd – olika tolkningar görs

Enligt kommunerna uppstår olika tolkningar då byggherren inte vill använda de allmänna råden. Det uppstår diskussioner om uppgifterna i de allmänna råden är krav eller inte. Det uppstår också motsättningar mellan kommunen och byggherren där kommunens sakkunnige (till exempel Räddningstjänst) kan ha en annan syn än byggherrens brand-sakkunniga.¹⁴⁹

I den övergripande enkäten till professionella och offentliga aktörer inom samhällsbyggnadsbranschen gällande deras syn på byggreglerna framkom att drygt hälften av de tillfrågade anser att det finns en skillnad mellan föreskrifter och allmänna råd i den praktiska tillämpningen. Ungefär en tredjedel uttalade att det inte finns någon sådan skillnad.¹⁵⁰ Arkitekter var den grupp som i högst utsträckning ansåg att det finns en praktisk skillnad mellan allmänna råd och föreskrifter. Se vidare figur 5.5.

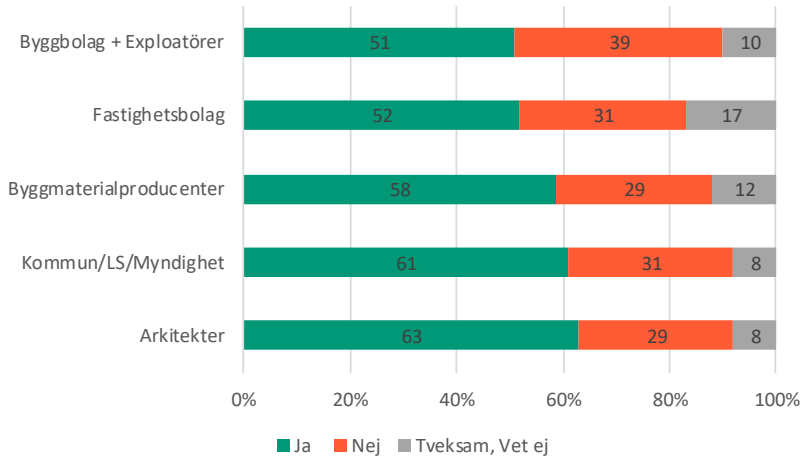
¹⁴⁸ Boverket, e-post 2019-06-18.

¹⁴⁹ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 11 (fråga 8).

¹⁵⁰ Kantar Sifo, redovisning av enkätundersökning 2017-08-21.

Figur: 5.5 De flesta anser att det finns en praktisk skillnad mellan allmänna råd och föreskrifter

Tycker du att det är någon praktisk skillnad mellan allmänna råd och föreskrifter?



Vid rundabordsamtalen och i flera kommuner under Sverigeturnén uttrycktes att det är svårt att skilja på föreskrifter och allmänna råd, särskilt i den praktiska tillämpningen, och att de allmänna rådens status tolkas olika av olika aktörer.¹⁵¹ En del aktörer ser dem som obligatoriska och en del som frivilliga.¹⁵² Det nämndes även att tolkningarna av de allmänna råden varierar såväl mellan som inom en och samma kommun.¹⁵³ Även i den fördjupade enkäten till byggherrar som vi låtit göra visar de fria intervjuvaren att byggherrar anser att olika kommuner drar olika gräns för när allmänna råd och standarder måste tillämpas för att kommunen ska anse att kraven är uppfyllda. Ett drygt femtiotal byggherrar anger att olika tolkningar av BBR görs av byggnadsnämnderna och även att olika handläggare.¹⁵⁴ I lik-

¹⁵¹ Rundabordsamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Gävle 2018-02-12, Karlstad 2018-03-06, Umeå 2018-03-20, Uppsala 2018-04-17, Malmö 2018-05-16 och Huddinge 2018-05-17.

¹⁵² Rundabordsamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01.

¹⁵³ Studentbostadsföretagen, e-post 2017-06-02. HSB, e-post, 2017-06-02. Byggherrarna, e-post 2017-06-02. Trä- och möbelföretagen, e-post 2017-06-07.

¹⁵⁴ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

het med detta har vår referensgrupp framhållit att det skiljer sig åt mellan kommunerna vilka råd som tolkas som krav respektive inte.¹⁵⁵

De allmänna råden har blivit normerande

Såväl kommuner som aktörer på byggherresidan framförde under Sverigeturnén att de allmänna råden i hög grad blivit normerande¹⁵⁶ och att tillämpningen av BBR blivit detaljstyrd snarare än funktionsstyrd.¹⁵⁷ Vid hearingen framkom från tillämpare att kravuppbyggnaden i BBR där föreskriften är allmänt hållen och förtydligande sker i allmänt råd leder till att det allmänna rådet blir normerande.¹⁵⁸ Vidare beskrev referensgruppen att de allmänna råden i vissa fall har blivit normerande då de av vissa kommuner tolkas som krav.¹⁵⁹ Även andra aktörer har framfört att de allmänna råden är nivåsättande för funktionskraven.¹⁶⁰

Enkelt och förutsägbart att använda de allmänna råden

Referensgruppen framförde också att de allmänna råden fyller en funktion som komplement till föreskrifterna. Eftersom det ofta är i de allmänna råden som kravnivån framkommer så underlättar de tolkningen av kraven. För den byggherre som vill använda de allmänna råden innebär de en förutsägbarhet, förebygger rättsprocesser och håller också ner kostnader för kompetensutveckling.¹⁶¹ På hearingen uttrycktes att allmänna råd erbjuder en enkel väg att uppfylla föreskrifterna för den byggherre som inte själv vill eller kan utveckla lösningar.¹⁶² Det framgår även i den fördjupade byggherreenkäten att

¹⁵⁵ Referensgruppsmöte 2019-05-08.

¹⁵⁶ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Gävle 2018-02-12, Karlstad 2018-03-06, Umeå 2018-03-20, Uppsala 2018-04-17, Malmö 2018-05-16 och Huddinge 2018-05-17.

¹⁵⁷ Sverigeturné: möten i Umeå 2018-03-20 och Malmö 2018-05-16. Referensgruppsmöte 2019-05-08.

¹⁵⁸ Hearing 2018-09-24.

¹⁵⁹ Referensgruppsmöte 2019-05-08.

¹⁶⁰ Energi- och Miljötekniska föreningen, e-post 2017-06-02. Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, Föreningen Sveriges brandbefäl, Sveriges Brandkonsultförening och Brandskyddsföreningen, e-post 2019-02-11 och 2019-03-21.

¹⁶¹ Referensgruppsmöte 2019-04-27.

¹⁶² Hearing 2018-09-24.

flera byggherrar väljer att använda de allmänna råden då de själva inte har tid och medel att utveckla egna lösningar.¹⁶³

Svårt att välja andra lösningar än de som anges i allmänna råd

I en övergripande enkät till kommuner, länsstyrelser och myndigheter ställdes frågan om det i dag är vanligt att byggherren vill välja en alternativ lösning jämfört med det allmänna rådet. 51 procent svarade nej, 30 procent ja och resterande vet inte.¹⁶⁴ I en fördjupad enkätundersökning till byggherrar angav drygt hälften av de projektansvariga att de aldrig föreslår en alternativ lösning till allmänna råd för att uppfylla kraven i BBR. Samtidigt anger knappt hälften att det händer.¹⁶⁵

Av de tillfrågade byggherrar som inte föreslår alternativa lösningar till allmänna råd anges återkommande som skäl att det blir byråkratiskt, krångligt, svårt och tar tid att få igenom samtidigt som det är en situation med tidspress. Några byggherrar beskriver att de inte själva insett att de har möjlighet att presentera alternativa lösningar till de allmänna råden.¹⁶⁶ Även vid möten som vi har haft med kommuner och aktörer på byggherresidan framhålls att en anledning till att alternativa lösningar inte används beror på risken att förlora tid och därmed pengar i processen för att pröva en ny lösning.¹⁶⁷ Fastighetsägarrepresentanter framför att de önskar förutsägbarhet och i nuläget innebär det en osäker process för dem att föreslå alternativa lösningar jämfört med allmänna råd.¹⁶⁸

I en fördjupad enkät till kommuner ställdes frågan om hur byggherren väljer att presentera ett förslag till en alternativ lösning jämfört med allmänt råd för att uppfylla funktionskrav. Det vanligaste sättet är intyg från sakkunnig.¹⁶⁹ Se svarsfördelningen i övrigt i figur 5.6 nedan. För avsnitt 5 om brandskydd används ofta analytisk dimen-

¹⁶³ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

¹⁶⁴ Kantar Sifo, redovisning av enkätundersökning, 2017-08-21.

¹⁶⁵ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Referensgruppsmöte 2018-04-18. Sverigeturné, möte i Malmö 2018-05-16.

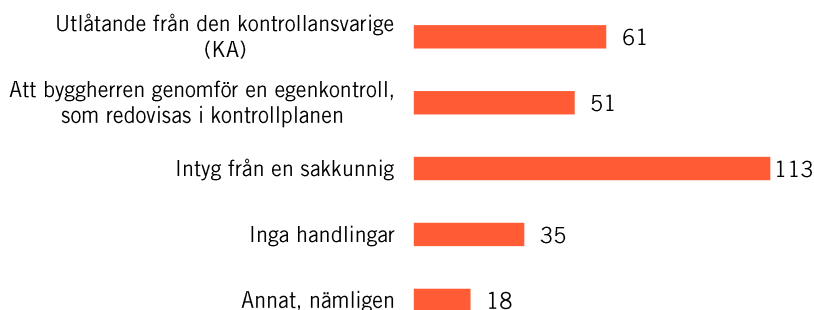
¹⁶⁸ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05 och Malmö 2018-05-16. Rundabordsamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01.

¹⁶⁹ Länsstyrelserna, (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 14–15 (fråga 11).

sionering vid presentation av en alternativ lösning till det allmänna rådet.¹⁷⁰

Figur 5.6 Intyg från sakkunnig är det vanligaste sättet att visa att ett alternativt förslag uppfyller funktionskraven

Vilka handlingar, ritningar eller annat brukar byggherren presentera vid förslag av annat alternativ jämfört med allmänt råd för att uppfylla krav i föreskrift?



I den fördjupade kommunenkäten ställdes frågan om det förekommer att byggherren eller sakkunniga föreslår en alternativ lösning till allmänna råd för att uppfylla funktionskravsbestämmelsen. Här angav 121 kommuner att så är fallet medan 53 svarade att så inte är fallet.¹⁷¹

I ytterligare en enkät till kommunerna om tillämpningen av allmänna råd framgår att 57 procent av kommunerna ansåg att det är mycket svårt eller svårt för byggherren att visa att föreskriften är uppfylld om de inte följer det allmänna rådet som följer föreskriften. Några kommuner svarade att det gällde speciellt för mindre entreprenörer och privatpersoner. En kommun angav att det är svårt att bedöma, eftersom de allra flesta byggherrar följer de allmänna råden.¹⁷² Svaren redovisas i figur 5.7 nedan.

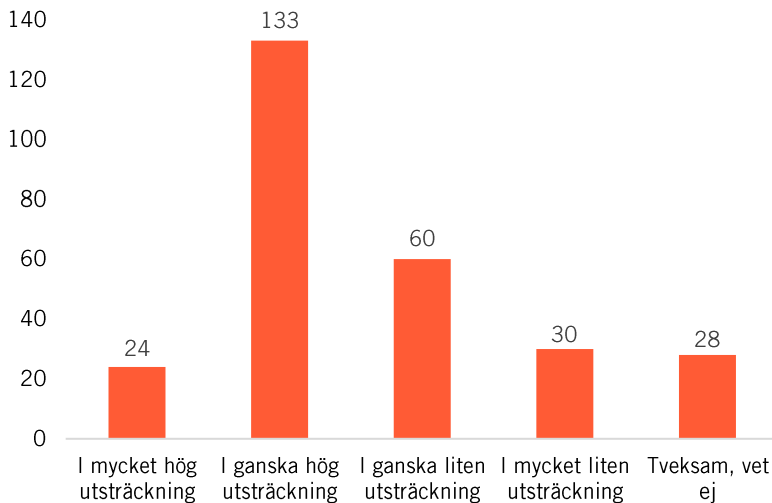
¹⁷⁰ Länsstyrelserna, (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 14 (fråga 9).

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Byggfakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

Figur 5.7 Svårt för byggherren att visa att föreskriften är uppfylld

Är det enligt dig svårt för byggherren att visa att föreskriften är uppfylld om man inte följer allmänna råd?



Kommunerna menade att byggherrar ofta har svårt att frångå det allmänna rådet och oftast utgår från den lösning som framgår i det. Enkelheten att förhålla sig till något konkret och förståeligt väljs många gånger före innovation eller nya lösningar som kanske inte är beprövade och som ska bevisas att de uppfyller en viss funktion. Byggherrens tidplaner i produktionsskedet medger inte att pröva lösningar som kan innebära längre diskussioner med kommuner om huruvida en obeprövad lösning kan uppfylla ett funktionskrav eller inte. Valet av lösning blir oftast en kostnadsfråga. Kunskapsnivån hos byggherren kan också vara en faktor som påverkar valet att hålla sig till allmänna råd i stället för att hitta andra lösningar som kräver sakkunskap.¹⁷³

Det uppstår enligt kommunerna diskussioner med byggherrar inom de flesta tekniska egenskapskraven, mer eller mindre. En gemensam nämnare till att vissa föreskrifter diskuteras oftare, oavsett avsnitt, är att de upplevs som onödiga och/eller att uppfyllandet är kopplat till en stor kostnad för byggherren. En annan orsak till att föreskrifter i allmänhet diskuteras är att vissa begrepp kan vara otydliga

¹⁷³ Byggfakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

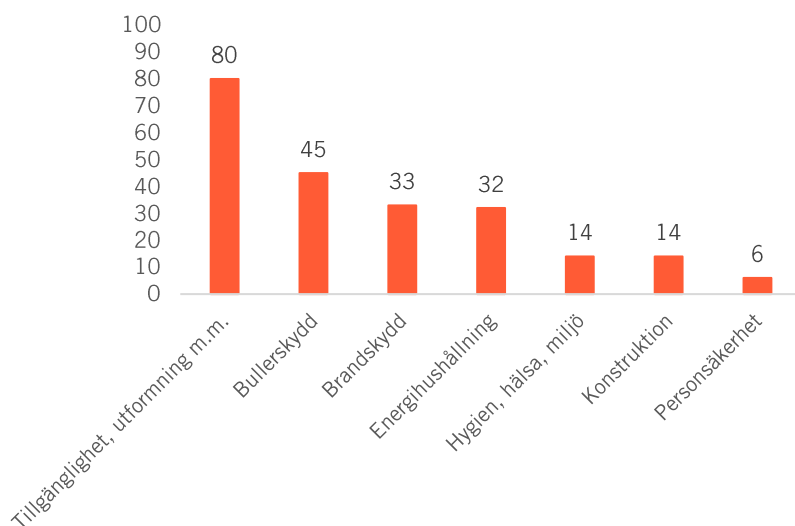
och att syften med föreskrifterna inte framgår. Hur lätt eller svårt det är för byggherren att visa att en alternativ lösning till de allmänna råden uppfyller kraven i BBR beror även på vilka kunskaper som den aktuella byggnadsinspektören har inom olika områden. Om det bortses från byggnadsinspektörernas kunskaper skulle varje lösning som skiljer sig från de allmänna råden kräva intygande från sakkunnig i området.¹⁷⁴

Vanligast att vilja, men svårast att använda andra lösningar än de i allmänna råd för avsnitt 3 i BBR

Av de byggherrar som föreslår andra lösningar än de som anges i allmänna råd svarar flest att det främst gäller avsnitten om tillgänglighet och bostadsutformning.¹⁷⁵ Se figur 5.8 för övriga svar.

Figur 5.8 Enligt byggherrarna föreslår de oftast en alternativ lösning inom tillgänglighet och bostadsutformning

I vilka avsnitt förekommer det att ni föreslår alternativa lösningar till Boverkets allmänna råd?



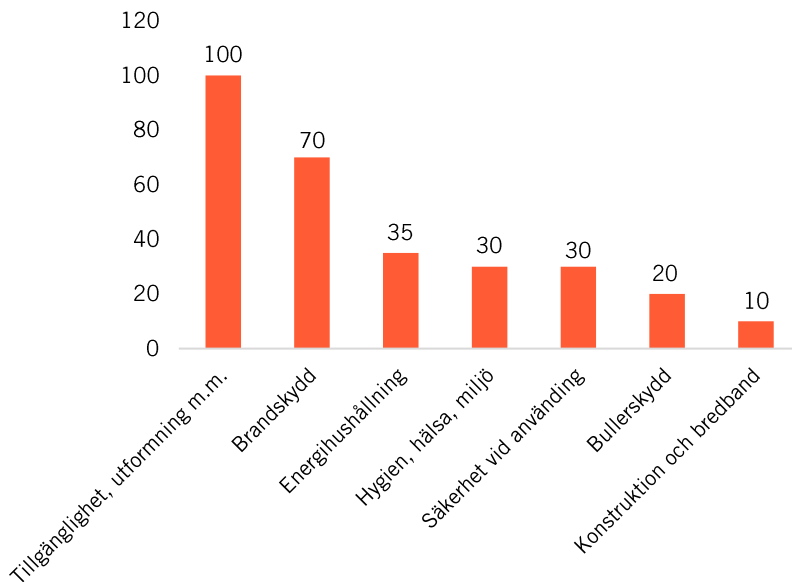
¹⁷⁴ Byggefakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

¹⁷⁵ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

Även enligt kommunerna är det vanligast att byggherren föreslår en alternativ lösning jämfört med de som ges i allmänna råd för avsnitt 3 om tillgänglighet och bostadsutformning.¹⁷⁶ För fördelning av övriga avsnitt se figur 5.9.

Figur 5.9 Enligt kommunerna är det vanligast att byggherren föreslår en alternativ lösning inom tillgänglighet, utformning m.m.

I vilket avsnitt det vanligast att byggherren föreslår en alternativ lösning?



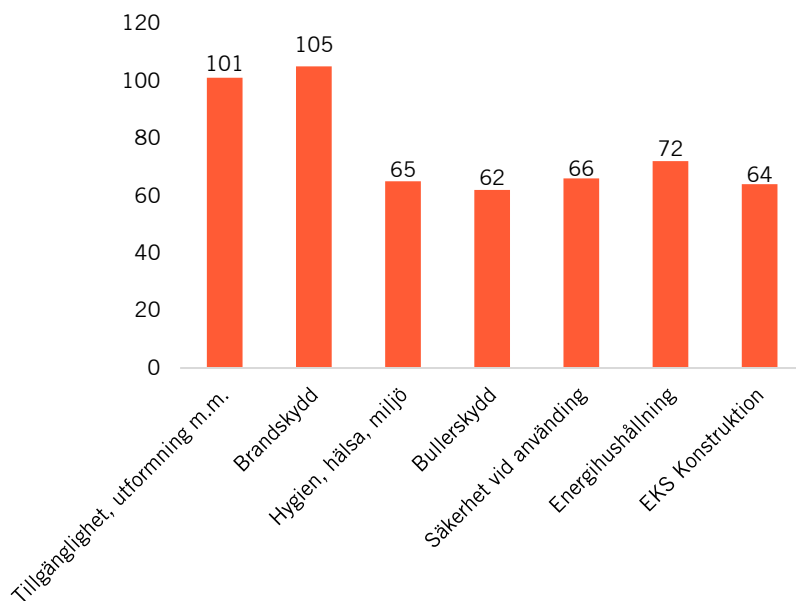
Vi frågade även i den andra enkäten till kommunerna för vilka avsnitt i BBR det var särskilt svårt att visa att föreskriften var uppfylld utan att följa det allmänna rådet. Svaren visade att det förekom i samtliga avsnitt men att det var vanligast i avsnitt 5 om brandskydd och i avsnitt 3 om tillgänglighet och bostadsutformning. Flera kommuner svarade att problemet är generellt och inte specifikt för särskilda avsnitt.¹⁷⁷ Se figur 5.10 nedan.

¹⁷⁶ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen* (fråga 10).

¹⁷⁷ Byggefakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

Figur 5.10 Avsnitten om brandskydd och om tillgänglighet och bostadsutformning är svårast att uppfylla utan att följa de allmänna råden

I vilka avsnitt är det svårt att uppfylla föreskriften om man inte följer de allmänna råden?



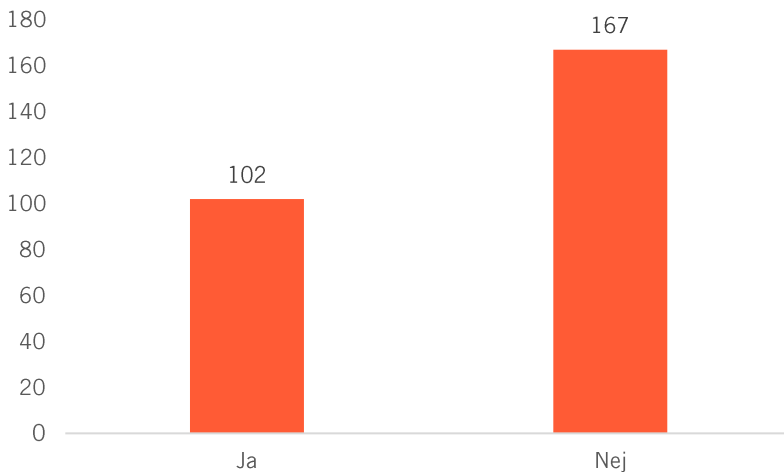
Majoriteten av kommunerna gör inte skillnad på kan-råd och bör-råd i tillämpningen

I enkäten ställdes även frågan om kommunerna gör skillnad på om de allmänna råden har formulerats som kan-råd eller bör-råd. Av de kommuner som svarade var det 102 som uppgav att de gjorde skillnad och 167 som svarade att de inte gjorde någon sådan skillnad. Bland de som svarade att de inte gjorde skillnad uppgav någon kommun att de alltid tillämpar de allmänna råden som ett krav. Bör-råd uppfattades av flera kommuner som mer styrande och kan-råd som mer tolkningsbara. Någon kommun svarade att de uppfattade kan-råd som ett förslag och bör-råd som en stark rekommendation.¹⁷⁸ Se figur 5.11 nedan.

¹⁷⁸ Byggefakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

Figur 5.11 Majoriteten av kommunerna gör inte skillnad i tillämpningen oavsett om de allmänna råden är formulerade som kan eller bör

Gör ni skillnad på tillämpningen av allmänna råd beroende på om de har formulerats som bör eller kan?



Exempel på hur allmänna råd preciserar föreskrifter

Olika aktörer har lämnat synpunkter på att de allmänna råden preciserar kraven i föreskrifter i olika avseenden. Ett sådant exempel som ett flertal aktörer har framhållit är 8:22 där föreskriften anger att risken för att halka och snubbla ska begränsas och där det allmänna rådet rekommenderar att stödhandtag bör finnas i vissa duschutrymmen.¹⁷⁹ Detta kan leda till att kommunerna i ett sent skede i byggprocessen ställer krav på stödhandtag, vilket kan innebära att badrumstättskikten måste perforeras. I sammanhanget har också framförts att det inte är alla boende som önskar sådana handtag.¹⁸⁰

Kommuner har vidare nämnt 8:91 om skydd mot fall på tomter, där föreskriften anger att personer ska kunna förflytta sig säkert på vissa ställen och det allmänna rådet rekommenderar hur trappor och ramper bör utformas med olika mått.¹⁸¹

¹⁷⁹ Länsstyrelserna, (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 12 (fråga 7).

¹⁸⁰ Referensgruppsmöte 2019-05-08.

¹⁸¹ Länsstyrelserna, (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 12 (fråga 7).

Exempel på allmänna råd där det enligt kommunerna är svårt för byggherren att använda andra lösningar

Kommunerna beskrev i enkäten att för avsnitt 3 om tillgänglighet och bostadsutformning kan alternativ i vissa fall hittas när det gäller tillgänglighet, där ramper emellanåt kan ersättas av någon slags lyft-hiss. Däremot är det svårt att avvika från de allmänna råd i avsnitt 3:14 om generell tillgänglighet i byggnader, förvaring i kök, rumshöjd och bostadsutformning generellt då dessa är så precisa.¹⁸²

Om avsnitt 5 om brandskydd sa kommunerna att brandskyddet är så kritiskt att en alternativ lösning från en lekman skulle vara svårt att acceptera. Kommunerna uppgav att byggherren inte har förståelse för avsnittet och vad som avses med brandskydd, avstånd mellan byggnader och brandspridning och brandceller. Däremot finns det många brandingenjörer och andra kunniga inom brand som kan göra bedömningar när kommunen inte har egen kunskap. Kommunerna lyfte även exempel på allmänna råd i avsnitt 5 som är svåra att avvika från. Ett sådant är 5:337 om hiss, som består av ett allmänt råd som hänvisar till 3:144 om hissar och andra lyftanordningar och till två författningar med föreskrifter och allmänna råd utgivna av Boverket, där Boverkets allmänna råd om analytisk dimensionering även ger råd om hur utrymningshissar ska dimensioneras och verifieras. Kommunerna uppgav även att det är svårt att avvika från allmänna råd i 5:61 där föreskriften anger att byggnader ska utformas med tillfredsställande skydd mot brandspridning och rådet säger att ett tillfredsställande skydd erhålls vid ett byggnadsavstånd som överstiger åtta meter. Det allmänna rådet i 5:611 om småhus som följer på denna föreskrift anger att avståndet mellan småhus och komplementbyggnader kan vara mindre än åtta meter. Även detta råd uppgav kommuner är svårt för byggherrarna att avvika från.¹⁸³

I avsnitt 6 om hygien, hälsa och miljö är många av föreskrifterna inte preciserade med mätbara värden och därför kan andra lösningar än de som anges i allmänna råd finnas, enligt kommunerna. Det finns dock exempel på allmänna råd i avsnitt 6 som enligt kommunerna är svåra att avvika från. Ett sådant är 6:743 om skorstenshöjd där mått i meter anges i det allmänna rådet.¹⁸⁴

¹⁸² Bygghälsa, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

I avsnitt 7 om bullerskydd finns fasta värden att ta hänsyn till och kommunerna ansåg att det bör finnas ganska många lösningar för att nå fram till de önskade värdena.¹⁸⁵

Angående avsnitt 8 om säkerhet vid användning svarade kommunerna att eftersom människors säkerhet står på spel bör alla lösningar som inte följer de allmänna råden styrkas ordentligt. Här saknas det inom vissa områden sakkunniga att tillfråga vilket gör det ännu svårare att bevisa att en annan lösning klarar kraven. Kommunerna nämnde att ett allmänt råd som byggherrar ofta upplever som onödigt, särskilt då barn inte finns i hushållen, är rådet om hållskydd i 8:42. Vidare blir det otydligt om detta är ett krav eller inte, eftersom det är ett bör-råd. Dessutom kan formuleringen i föreskriften tolkas som att hållskydd inte krävs för moderna hållar då ytor på spisar, ugnar och dylikt inte har den höga yttemperaturen av vid beröring som kan orsaka brännskador. Om formuleringen dylikt omfattar själva kastrullen är oklart. Det allmänna rådet i 8:43 som anger att utslagsvask bör placeras i samma bänklängd som spisen uppges också vara svårt att avvika ifrån. Ytterligare exempel är 8:353 där det står i föreskrift att glasytor ska utformas så att risken för skärskador begränsas och i det allmänna rådet bland annat anges att glas behandlat enligt två olika standarder och som uppnår vissa säkerhetsklasser bör användas i glasträcken och för glasytor med vissa avstånd från golv och mark.¹⁸⁶

I avsnitt 9 om energihushållning finns, precis som i buller, målvärden att uppnå och metoder att mäta eller räkna ut dem, vilket ger utrymme för alternativa lösningar enligt kommunerna. Exempel på föreskrifter och allmänna råd som är svåra att tillämpa annorlunda än vad som anges i allmänt råd är 9:25 om verifiering och 9:26 om klimatskärmens lufttäthet.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Byggfakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

¹⁸⁶ Ibid.

¹⁸⁷ Ibid.

Preciseringar i allmänna råd kan upplevas som orimligt kostnadsdrivande

Kommunerna gav även exempel på en kostnadskrävande precisering i ett allmänt råd. I 5:733 finns ett allmänt råd att stigarledningar för byggnader med en byggnadshöjd över 40 meter bör vara trycksatta och utformade enligt SS 3112.¹⁸⁸ För att bespara byggherren de engångskostnader som det innebär för att utforma en trycksatt stigarledning och bespara förvaltningsskedet de underhållskostnader som en trycksatt stigarledning medför, lämnas ofta en lösning i slutdokumentationen som kanske inte fullt ut når upp till den nivå som det allmänna rådet anger. Det kan handla om att stigarledningen inte når upp till angivet arbetstryck eller att det inte är trycksatt överhuvudtaget.¹⁸⁹ Hänvisningen till standarden skapar även utrymme för tolkning på grund av att olika höjdbegrepp anges i råd respektive standard.¹⁹⁰ Om byggherren frångår det allmänna rådet återstår frågeställning huruvida en analytisk dimensionering kan påvisa hur funktionskravet uppfylls.¹⁹¹

Efterfrågade lösningar

Behov av att skilja på föreskrifter och allmänna råd samt önskemål om fler eller färre råd

Många aktörer på såväl kommun- som byggherresidan menade vid våra rundabordssamtal, Sverigeturné och referensgrupp att det finns behov av att skilja föreskrifter från allmänna råd, så de inte finns i samma författning.¹⁹² Allmänna råd är många gånger utformade så att de framstår som föreskrifter och att de följs åt bidrar till att allmänt råd framstår som föreskrift. En indelning av BBR i två delar,

¹⁸⁸ I avsnitt 5:733 Stigarledning anges i föreskriften att tillgången till släckvatten ska säkerställas för byggnader med en byggnadshöjd över 24 meter, det allmänna rådet preciserar att stigarledningar bör vara trycksatta över 40 meter och utformade enligt SS 3112 i avsnitt 5:733 i BBR.

¹⁸⁹ Byggefakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

¹⁹⁰ I SS 3112 anges att en torr stigarledning från trycksynpunkt inte kan användas för en höjd över 70 meter, vilket enligt standarden motsvarar 26 våningar enligt SIS, www.sis.se/api/document/preview/5181/ besökt 2019-05-27.

¹⁹¹ Byggefakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

¹⁹² Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möten i Gävle 2018-02-12, Umeå 2018-03-20, Gällivare 2018-04-24, Örebro 2018-05-18 och Växjö 2018-05-24. Svensk Försäkring, möte 2018-11-20. Referensgruppsmöte 2018-04-18.

en med föreskrifter och en med allmänna råd, vore bra.¹⁹³ Föreskrifterna måste kunna tillämpas självständigt utan allmänna råd.¹⁹⁴

Under Sverigeturnén framhölls i några städer att det behövs tydligare föreskrifter och färre råd.¹⁹⁵ Vissa delar av de allmänna råden i BBR behöver flyttas till föreskriften, medan andra delar av råden kan tas bort.¹⁹⁶ Någon aktör har föreslagit att de allmänna råden tas bort helt.¹⁹⁷ Andra menar i stället att det vore bra med fler allmänna råd. Om minst två allmänna råd kan ges till en föreskrift understryks möjligheten till flera olika lösningar.¹⁹⁸

Om det endast finns en lösning – ange den i föreskrift

Vid återkommande tillfällen har olika tillämpare framfört att om det bara finns en möjlig lösning, bör den uttryckas i föreskrift i stället för i allmänt råd. Flera tillämpare har nämnt ett exempel i 8:4 där föreskriften anger att utslagsvask ska placeras så att risken för skällningsskador begränsas och det allmänna rådet preciserar att utslagsvasken bör placeras i samma inredningslängd som spisen.¹⁹⁹

Önskemål om verifieringsmetoder för andra lösningar än de som anges i allmänna råd

De allmänna råden i avsnitt 5 om brandskydd om analytisk dimensionering har under våra rundabordssamtal, Sverigeturné och referensgruppsmöten lyfts fram som ett gott exempel på en metod för att kontrollera att kraven uppfylls oavsett lösning.²⁰⁰ En del menade att om motsvarande metoder utvecklas för övriga avsnitt kan det bidra

¹⁹³ Malmö stad, e-post, 2018-10-17.

¹⁹⁴ Sverigeturné: möte i Göteborg 2018-02-05.

¹⁹⁵ Sverigeturné: möten i Gällivare 2018-04-24, Jönköping 2018-03-14 och Örebro 2018-05-18. Synskadades Riksförbund, e-post 2019-04-23.

¹⁹⁶ Referensgruppsmöte 2019-05-08.

¹⁹⁷ BoKlok, e-post 2018-11-09.

¹⁹⁸ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Innovationsworkshop 2018-02-14. Sverigeturné: möte i Göteborg 2018-02-05. Trä- och möbelföretagen (TMF), e-post, 2017-06-07. Byggmaterialindustrierna, e-post 2017-06-07. Sveriges Byggindustrier, e-post, 2017-06-02.

¹⁹⁹ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möte i Växjö 2018-05-24. Hearing 2018-09-24. Referensgruppsmöte 2018-09-26

²⁰⁰ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05 och Malmö 2018-05-16. Referensgruppsmöte 2019-05-08. Stockholms byggmästareförening, möte 2019-06-11.

till att byggbranschen utvecklar egna lösningar och blir mer proaktiva.²⁰¹ Företrädare för brandskyddsfrågor uttryckte att metoden har medfört utveckling av andra lösningar, men också oro för att de allmänna råden skulle försvinna eller obearbetat föras in i föreskrift.²⁰²

Bland annat under hearingen påpekades att det behövs en tydlig process där det finns vägledning och metoder för hur byggherren ska gå tillväga för att visa att en lösning uppfyller ett funktionskrav.²⁰³

Andra tillämpare lyfte dock vikten av att inte skapa kostsamma utvärderingsprocesser av funktionskrav.²⁰⁴

Konsekvenser

Utöver vad som har framkommit i enkätsvaren ovan har olika aktörer på byggherresidan uttryckt att uppbyggnaden av föreskrift, råd och standarder i BBR gör processen svår att förutse, vilket hämmar konkurrensen,²⁰⁵ att lösningar som godkänns i en kommun men inte i en annan förhindrar en rationell produktion²⁰⁶ samt att de allmänna råden generellt riskerar att bli en hämsko för nya lösningar och innovation eftersom de tillämpas som föreskrifter.²⁰⁷

Enligt referensgruppen medför de olika tillämpningarna av allmänna råd en oförutsägbarhet för byggherren.²⁰⁸

5.2.4 Innehåll i dagens allmänna råd

Vi har studerat innehållet i de allmänna råden i BBR. Vi har sett att de innehåller dels råd, dels övriga uppgifter som inte är råd i författningssamlingsförordningens mening. De övriga uppgifterna utgör återgivande av lag- och förordningstexter,²⁰⁹ information av kunskaps-

²⁰¹ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05 och Malmö 2018-05-16. Hearing 2018-09-24. Stockholms byggmästareförening, möte 2019-06-11.

²⁰² Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, Föreningen Sveriges brandbefäl, Sveriges Brandkonsultförening och Brandskyddsföreningen, möte 2019-03-05 och e-post 2019-03-21.

²⁰³ Hearing 2018-09-24. Boverkets Byggråd möte 2018-09-20. Svensk Försäkring, möte 2018-11-20.

²⁰⁴ Referensgruppsmöte 2018-09-26.

²⁰⁵ Studentbostadsföretagen, e-post 2017-06-02.

²⁰⁶ Byggherrarna, e-post 2017-06-02. Trä och Möbelföretagen, e-post 2017-06-07.

²⁰⁷ BoKlok, e-post 2018-11-09.

²⁰⁸ Referensgruppsmöte 2019-05-08.

²⁰⁹ De allmänna råden i avsnitt 3:11, 3:111, 3:121, 3:131, 3:141, 3:211, 3:51, 3:514 och 8:95 i BBR.

spridande och vägledande karaktär,²¹⁰ uppgifter som definierar begrepp i föreskrifterna,²¹¹ upplysningar om att vissa krav i BBR bör tillämpas i vissa situationer,²¹² och hänvisningar till andra föreskrifter²¹³. Ibland utgörs de allmänna råden enbart av sådana övriga uppgifter. I många fall upptar sådana övriga uppgifter hälften av den text som anges i det allmänna rådet.

Det förekommer även en rad formuleringar där det är oklart om det är information eller ett råd. Det rör sig om formuleringar som att något är lämpligt,²¹⁴ viktigt,²¹⁵ att något bör eftersträvas,²¹⁶ att något vanligtvis kan accepteras,²¹⁷ att något förutsätts uppfylla kraven²¹⁸ och att något förväntas kunna uppfylla kraven²¹⁹.

²¹⁰ De allmänna råden i avsnitt 3:122, 3:1222, 3:1223, 3:132, 3:1423, 3:143, 3:511, 3:52, 5:215, 6:2523 i BBR. Ett exempel finns i det allmänna rådet till föreskriften i avsnitt 3:122, Tillgängliga och användbara gångvägar, angörings- och parkeringsplatser m.m., med lydelse: Fasta sittplatser med rygg- och armstöd i anslutning till tillgängliga och användbara gångvägar och entréer ökar tillgängligheten och användbarheten för personer med nedsatt rörelseförmåga.

²¹¹ De allmänna råden i avsnitt 3:112, 3:122, 3:1221, 3:1423, 3:1451, 3:228, 3:3112, 3:312, 3:513, 5:1, 5:13, 5:211, 5:212, 5:213, 5:214, 5:215, 5:216, 5:247, 5:2511, 5:2513, 5:252, 5:321, 5:322 i BBR. Exempelföringarna av vad som faller in under begrepp i föreskrifterna har ofta beröring på föreskriftens tillämpningsområde. Ett exempel finns i det allmänna rådet till föreskriften i avsnitt 3:1451 Ljudmiljö: Kravet på god hörbarhet, god taluppfattbarhet och god orienterbarhet gäller publika utrymmen i exempelvis lokaler för kollektivtrafik, reseterminaler, lokaler för hälso- och sjukvård, samlingssalar, och receptioner. Exempel på samlingssalar är hörsalar, teatrar, kyrkor och större konferensrum som rymmer minst 50 personer.

²¹² De allmänna råden i avsnitt 3:52, 3:53 i BBR. Ett exempel finns i det allmänna rådet till föreskriften i avsnitt 3:52 Bostadsutformning med lydelse: Kraven i avsnitt 3:2 bör tillämpas när t.ex. vindar, kontor, skolor eller vårdanläggningar ändras till bostäder. Detsamma gäller när bostäder enligt avsnitt 3:225–3:228 eller andra specialbostäder byggs om till ordinarie bostäder.

²¹³ De allmänna råden i avsnitt 3:111, 3:1221, 3:1222, 3:1223, 3:132, 3:142, 3:1421, 3:1422, 3:1423, 3:1424, 3:143, 3:144, 3:1451, 3:146, 3:147, 3:22, 3:221, 3:224, 3:225, 3:226, 3:227, 3:228, 3:23, 3:31, 3:3111, 3:3113, 3:312, 3:42, 3:421, 3:422, 3:511, 3:513, 3:514, 3:53, 3:54, inledningen i avsnitt 5, 5:11, 5:112, 5:12, 5:214, 5:216, 5:231, 5:232, 5:233, 5:244, 5:252, 5:254, 5:321, 5:323, 5:332, 5:334 i BBR.

²¹⁴ Ett exempel finns i det allmänna rådet till föreskriften i avsnitt 3:113 Dimensionerande mått för rullstol som lyder: Dimensionerande vändmått som är lämpliga vid bedömning av tillgängligheten och användbarheten för en mindre utomhusrullstol är en cirkel med diametern 1,50 meter och för en inomhusrullstol en cirkel med diametern 1,30 meter.

²¹⁵ De allmänna råden i avsnitt 3:143, 3:511, 6:21. Ett exempel finns i det allmänna rådet till föreskriften i avsnitt 3:143 Dörrar och portar som lyder: vid dörrar med automatisk dörröppnare är det viktigt att markera utrymmet där dörren slås upp eller att förse dörrarna med säkerhetssensorer eller liknande.

²¹⁶ De allmänna råden i avsnitt 3:514 i BBR.

²¹⁷ Ett exempel finns i det allmänna rådet till föreskriften i avsnitt 3:53 *Rumshöjd* med lydelse: ”Rumshöjden i befintliga bostadslägenheter kan vanligtvis accepteras även om den är lägre än de rumshöjder som anges i avsnitt 3:3, och bör behållas om den är högre.”

²¹⁸ De allmänna råden i avsnitt 5:322 i BBR.

²¹⁹ De allmänna råden i avsnitt 5:323 i BBR.

Bör-råd och kan-råd

I BBR förekommer dels råd som rekommenderar hur någon bör handla (bör-råd), dels råd som anger hur någon kan handla genom angivande av exempel (kan-råd). Det förekommer klart fler bör-råd än kan-råd i BBR. Totalt förekommer ordet bör 812 gånger i de allmänna råden i BBR. I 137 fall innehåller bör-rådet en mätbar term av något slag. De mätbara termerna uttrycks ofta i meter men även i area, procent, antal, grader, decibel med mera. På så sätt preciserar de allmänna råden kraven i föreskrifterna.

Allmänna råd som anger verifieringsmetoder

I 2:32-2:322 har Boverket i allmänna råd redogjort för huvuddragen i hur kraven i BBR ska verifieras. Där anges bland annat att det fastställs i kontrollplanen på vilket sätt verifieringen ska ske i det aktuella fallet. Resultatet av de verifieringar som gjorts bör enligt råden dokumenteras.

I övrigt i BBR har Boverket i vissa avseenden genom allmänna råd angett vilken verifieringsmetod som kan eller bör användas. Totalt har Boverket rekommenderat verifieringsmetod i drygt 40 avseenden. Av dessa har rekommendationen om verifieringsmetod skett genom hänvisning till standarder i 30 fall, främst i avsnitt 5 om brandskydd.²²⁰

5.2.5 Våra slutsatser gällande de allmänna råden

Omfattande användning av allmänna råd

Gällande inriktning för Boverkets föreskriftsarbete bestämdes för 30 år sedan. Enligt vår uppfattning verkar det inte ha varit regeringens avsikt 1987 att föreskrifterna skulle kompletteras med den mängd, detaljerade allmänna råd som det har blivit i dag där det i princip finns ett råd för varje föreskrift. Vi anser, i likhet med regeringens skrivningar då, att allmänna råd bör användas när det är absolut nödvändigt för förståelsen av föreskrifterna eller för att byggnads-

²²⁰ Avsnitt 3:1451, 5:11, 5:122, 5:12, 5:2311, 5:2511, 5:2312, 5:2513, 5:2521, 5:2522, 5:253, 5:2551, 5:256, 5:4221, 5:4251, 5:426, 5:549, 6:251, 6:51, 6:53, 6:5331, 6:91, 6:92, 6:95, 7:3, 7:42, 8:10.1, 9:25 och 9:91 i BBR.

nämndernas bedömningar ska bli lika i frågor där en sådan likformighet är väsentlig.

Allmänna råd har blivit normerande

Vår utredning visar att olika tillämpare inklusive kommunernas i sin tillämpning uppger att allmänna råd har blivit normerande. I praktiken är det inte någon skillnad mellan bör-råd och kan-råd. Det är dels svårt att skilja på föreskrifter och allmänna råd och det är dels svårt för byggherren att använda andra lösningar än de som anges i allmänna råd för att uppfylla föreskrifterna. Det framkommer också att möjligheten är beroende av byggherrens respektive byggnadsinspektörens kompetens eller sakkunnigintyg. (I kapitel 7 redogör vi för kontrollen av byggandet och konstaterar där att det inte finns sakkunniga för alla krav, till exempel inte kraven på lämplighet för sitt ändamål i avsnitt 3 i BBR.) Osäkerheten om hur den aktuella kommunen kommer att se på andra lösningar än de som ges i allmänna råd kan minska incitamenten för byggherrar att överhuvudtaget föreslå andra lösningar. Det kan kosta för mycket tid och pengar. Det möjliggörande av ny teknik och nya metoder som funktionskraven är tänkta att främja är därmed inte möjligt. I stället är lösningarna till föreskrifterna i många fall begränsade till de som anges i allmänna råd. Vi konstaterar att allmänt hållna föreskrifter banar väg för normerande allmänna råd. Genom att följa de allmänna råden får byggherren en förutsägbarhet. För den byggherre som inte tillämpar alla allmänna råd blir det oförutsägbart eftersom olika kommuner tillämpar de allmänna råden olika.

Lösningar och verifieringsmetoder efterfrågas

Trots problemen med att de allmänna råden har blivit normerande framför olika tillämpare att de allmänna råden i dag fyller en funktion i form av ett enkelt sätt att uppfylla föreskrifterna för den byggherre som inte kan eller vill utveckla egna lösningar. Behovet att utveckla egna lösningar varierar mellan olika avsnitt i BBR och uppges vara störst inom avsnitt 3 om tillgänglighet och bostadsutformning.

Vi noterar att det finns önskemål från olika aktörer om att Boverket i vissa fall anger dels exempel på lösningar, dels verifierings-

metoder för hur byggherren ska visa att kraven är uppfyllda. Vi har inte fått några synpunkter på om verifieringsmetoder bör anges i föreskrift eller allmänt råd.

Inte primärt om föreskrifterna och allmänna råden ges i samma författning eller inte

Vi konstaterar att flera tillämpare ser behov av att särskilja föreskrifter och allmänna råd i olika författningar, men vi menar att i en digital värld spelar det ingen roll om de allmänna råden finns i samma eller separat författning som föreskrifterna. Det viktiga är att föreskrifterna är självständigt formulerade och kan läsas och förstås i sig, utan de allmänna råden.

5.3 Hänvisningar till standarder

5.3.1 Ramar för Boverkets förhållningssätt till standarder

Standarder och deras funktion

Standarder utarbetas och används av marknadens aktörer för att hitta lösningar i olika frågor. Standarder är i grunden marknadsdrivna, vilket innebär att de tas fram på frivillig basis av marknadens aktörer, till exempel företag och organisationer i samhällsbyggnadsbranschen utifrån ett egenintresse.²²¹ Standarder är konsensusdokument som fastställs av en standardiseringsorganisation.²²²

Standarder används inom många områden, till exempel för terminologi, produkter, metod, process, beräkning, mätning, material, installation, provning och säkerställande av kvalitet.²²³

²²¹ SIS, www.sis.se/standarder/vadrenstandard/, besökt 2017-11-01.

²²² ISO, <http://isotc.iso.org/livelink/livelink/Open/8389141>, besökt 2017-11-01. Den svenska översättningen är hämtad från Kommerskollegium, www.kommers.se/Handelspolitiskt-ABC/?q=standard, besökt 2017-11-01.

²²³ SIS, www.sis.se/forum-i-forvaltning/guidetillstanderochstandardisering/, besökt 2017-09-21. CEN och CENELEC, www.cenelec.eu/research/innovation/standardtypes/Pages/default.aspx, besökt 2017-11-01.

Skrifter från organisationer

Inom samhällsbyggnadsbranschen finns ett flertal dokument med uppgifter om hur olika saker kan utföras, som branschen tagit fram i stället för att inom ramen för standardiseringssystemen ta fram nationella, europeiska eller internationella standarder. Dessa dokument benämns i dagligt tal branschstandarder. Ett exempel är Allmän material- och arbetsbeskrivning (AMA) som är en samling projekterings- och utförandestandarder inom byggbranschen som sammanställs och ges ut av Svensk Byggtjänst.²²⁴ Eftersom sådana dokument inte har tagits fram inom en standardiseringsorganisation benämner vi i det följande sådana dokument för skrifter.

Privaträttsliga organ, finansiering och upphovsrätt

Den internationella standardiseringsorganisationen International Organization for Standardization (ISO) finansierar sin verksamhet främst genom försäljning av standarder och medlemsavgifter.²²⁵ Den europeiska standardiseringsorganisationen European Committee for Standardization (CEN) finansieras huvudsakligen av medlemsavgifter och försäljning av standarder.²²⁶ Standardiseringens kärnverksamhet är att ta fram och sälja standarder och standardiseringsorganisationernas inkomst säkerställs genom upphovsrätt till standarder. Detta fastställs i Svenska institutet för standarder (SIS) fall i ISO:s och CEN:s medlemsvillkor, enligt vilka försäljning av standarder baseras på kommersiella principer och det är således inte tillåtet att tillhandahålla avgiftsfria standarder. Medlemmar i ISO och CEN ska aktivt skydda upphovsrätten till standarder, bland annat genom att påminna om att rättsliga åtgärder kan vidtas om intrång i upphovsrätten sker.²²⁷ Som vi redogjorde i vårt delbetänkande *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan* har villkoren för upphovsrätt skapat problem mellan SIS och Boverket.²²⁸

²²⁴ Svensk byggtjänst, www.byggtjanst.se/bokhandel/ama/?gclid=EAIaIQobChMIq9HnufGz1gIVUMayCh2KIwrjEAAAYASAAEgLMSfD_BwE, besökt 2017-09-20.

²²⁵ ISO (2015), *Membership Manual*, s. 8.

²²⁶ CEN-CENELEC (2015), *Guide 10, Policy on dissemination, sales and copyright of CEN-CENELEC Publications*.

²²⁷ ISO POCOSA (2017), *Policy for the distribution, sales and reproduction of ISO publications and the protection of ISO's copyright*. CEN-CENELEC, *Policy on dissemination, sales and copyright of CEN-CENELEC Publications*.

²²⁸ Kommittén för modernare byggregler, SOU 2017:106, *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan*, s. 121.

Avtalet om tekniska handelshinder

Sverige är medlem i Världshandelsorganisationen (WTO). WTO:s avtal om tekniska handelshinder (TBT-avtalet) syftar till att motverka handelshinder mellan medlemsländerna. Avtalet innehåller bestämmelser som medlemmarna ska rätta sig efter när de utarbetar, fastställer och tillämpar tekniska föreskrifter, standarder och förfaranden för bedömning av överensstämmelse (tekniska regler). Till tekniska föreskrifter räknas krav på varuegenskaper och därmed sammanhängande processer och tillverkningsmetoder, exempelvis krav på kvalitetsnivå, prestanda, säkerhet och mått, terminologi, symboler, förpacknings-, märknings- eller etiketteringskrav. Med förfaranden för bedömning av överensstämmelse menas metoder för att kontrollera att tillämpliga krav i tekniska föreskrifter eller standarder är uppfyllda. Avtalet innebär bland annat att medlemsländerna, om det är effektivt och lämpligt, ska använda internationella standarder som grund för tekniska föreskrifter. Vidare ska kraven på produkter, när det är möjligt, utgå från prestanda i stället för design.²²⁹

Tekniska regler ska utarbetas med hänsyn till standarder

I förordningen om tekniska regler²³⁰ finns bestämmelser som Boverket ska iaktta när det gäller tekniska regler om varor. Bestämmelserna ansluter till Sveriges internationella förpliktelser enligt TBT-avtalet och EU:s anmälningsdirektiv²³¹.

Med tekniska regler avses i förordningen föreskrifter eller andra bestämmelser som utgörs av eller hänvisar till tekniska specifikationer eller andra krav och som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en vara. Med tekniska specifikationer avses specifikationer intagna i ett dokument och som fastställer de egenskaper som krävs av en vara, till exempel kvalitetsnivåer, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet krav på varan som avser varubeteckning, terminologi, symboler, provning och provningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering och förfaran-

²²⁹ WTO, *Agreement on technical barriers to trade*, punkterna 2.4 och 2.8.

²³⁰ Förordningen (1994:2029) om tekniska regler.

²³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter.

den för bedömning av överensstämmelse. Som tekniska specifikationer räknas också krav på processer och tillverkningsmetoder.²³²

Boverket ska enligt förordningen se till att tekniska regler utformas så att de inte hindrar handeln med andra länder mer än vad som behövs för att tillgodose syftet med reglerna och säkerställa att varor som uppfyller likvärdiga krav i något annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Turkiet när det gäller industriellt utformade produkter inte hindras tillträde till den svenska marknaden.

När Boverket ändrar, upphäver eller utarbetar nya tekniska regler ska myndigheten undersöka om det finns en internationell eller europeisk standard eller förslag till standard på området samt utreda möjligheten att anpassa reglerna till den. Boverket bör i sådana fall utforma reglerna så att de är förenliga med standarderna eller förslagen till standarder.²³³ Boverkets beslut kring tekniska regler ska anmälas till Europeiska kommissionen (kommissionen) och WTO, via Kommerskollegium.²³⁴

Standardiseringens roll i EU-samarbetet för att främja handel

Inom EU-samarbetet var en gemensam marknad en målsättning redan i Romfördrag 1957. En milstolpe i utvecklingen var EU-domstolens avgörande i målet *Cassis de Dijon* 1979 som lade fast principen om ömsesidigt erkännande.²³⁵ Principen innebär att ett medlemsland inte får förbjuda att en vara som lagligen tillverkats eller saluförts i ett annat EU-land säljs i medlemslandet enbart på grund av att varan inte uppfyller särskilda krav i medlemsländernas lagstiftning.²³⁶

²³² 1 och 2 §§ förordningen (1994:2029) om tekniska regler.

²³³ 3 och 4 §§ förordningen (1994:2029) om tekniska regler.

²³⁴ 6–12 §§ förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet).

²³⁵ Proposition 2012/13:93, *Anpassning av svensk rätt till EU-förordning om byggprodukter*, s. 12.

²³⁶ *Cassis de Dijon*, domstolens dom den 20 februari 1979, mål 120/78.

Den nya metoden

Enbart principen om ömsesidigt erkännande var dock inte tillräcklig för att främja en gemensam marknad. 1985 antog därför Europeiska unionens råd (rådet) en resolution om en ny metod för teknisk harmonisering och standarder, den så kallade nya metoden. I och med den nya metoden överlåtts de tekniska detaljerna till standardiseringen. Denna modell, där föreskrivna krav är tänkta att kompletteras med standarder, ska främja en snabbare anpassning till den tekniska utvecklingen än tidigare EU-rätt, som innehöll omfattande tekniska krav.²³⁷ Det gäller ett flertal produkter inom EU, däribland leksaker²³⁸, mätinstrument²³⁹ och marin utrustning²⁴⁰. Det gäller även vissa byggprodukter, nämligen hissar²⁴¹ och linbaneanläggningar²⁴². Dessa produkter är byggprodukter enligt plan- och bygglagen, men omfattas inte av EU:s byggproduktförordning (se nedan), utan av ett eget direktiv och en förordning.

Produkter som uppfyller kraven ska CE-märkas och får därefter säljas fritt inom och mellan länderna. De grundläggande kraven kompletteras med en hänvisning till standarder som utarbetas av europeiska standardiseringsorganisationer.²⁴³ Dessa standarder, så kallade harmoniserade standarder, är europeiska standarder som antagits på grundval av kommissionens begäran för tillämpningen av unionens harmoniseringslagstiftning.²⁴⁴ Dessa ska vara frivilliga att följa för tillverkaren. En produkt som uppfyller en sådan harmoniserad standard

²³⁷ Rådets resolution 85/C 136/01 av den 7 maj 1985 om en ny metod för teknisk harmonisering och standarder. Regeringens skrivelse 2007/08:140, *Standardiseringens betydelse i en globaliserad värld*, s. 8. Inre marknadsutredningen, SOU 2009:71, *EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet*, s. 410.

²³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG av den 18 juni 2009 om leksakers säkerhet.

²³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/32/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av mätinstrument (omarbetning).

²⁴⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/90/EU av den 23 juli 2014 om marin utrustning.

²⁴¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/33/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om hissar och säkerhetskomponenter till hissar (omarbetning). Proposition 2015/16:59, *Genomförande av hissdirektivet*.

²⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/424 av den 9 mars 2016 om linbaneanläggningar.

²⁴³ Rådets resolution 85/C 136/01 av den 7 maj 1985 om en ny metod för teknisk harmonisering och standarder.

²⁴⁴ Artikel 2.1 c) i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering (standardiseringsförordningen).

antas uppfylla de tvingande kraven i EU-rätten. Tillverkaren kan dock välja att inte följa en standard, men måste då på annat sätt visa hur de tvingande kraven i rättsakten har uppfyllts.²⁴⁵

2008 antogs det så kallade varupaketet.²⁴⁶ Varupaketet består av varuförordningen²⁴⁷ förordningen om ackreditering och marknads kontroll²⁴⁸ samt Europaparlamentets och rådets beslut om en gemensam ram för saluföring av produkter²⁴⁹. Därmed infördes bestämmelser om kontroll och principer för utarbetandet av EU-rättsakter om produkter.²⁵⁰

EU:s standardiseringsförordning

Ramarna för den europeiska standardiseringen anges i EU:s standardiseringsförordning. Enligt förordningen är en standard en teknisk specifikation som antagits av ett erkänt standardiseringsorgan för upprepad eller fortlöpande tillämpning, som inte är tvingande.²⁵¹ Den europeiska standardiseringen grundas på de principer som erkänts av WTO och TBT-avtalet.²⁵² I standardiseringsförordningen anges att standarder är frivilliga och ska styras av marknaden.²⁵³

I standardiseringsförordningen nämns också att samhällsintressen ska speglas i standarder. Tanken är att myndigheter ska delta i standardiseringen för att bevaka samhällsintressen.²⁵⁴ I vårt tidigare delbetänkande konstaterade vi dock att myndigheternas deltagande inte är tillräckligt i byggstandardiseringen. Exempelvis deltar inte Boverket fullt ut i standardiseringsarbetet på grund av bristande

²⁴⁵ Europeiska kommissionen COM (2016) 445 av den 7 juli 2016, s. 3. Proposition 2012/13:93, *Anpassning av svensk rätt till EU-förordning om byggprodukter*, s. 13. Regeringens skrivelse 2007/08:140, *Standardiseringens betydelse i en globaliserad värld*, s. 8. Inre marknadsutredningen, SOU 2009:71, *EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet*, s. 410.

²⁴⁶ Proposition 2012/13:93, *Anpassning av svensk rätt till EU-förordning om byggprodukter*, s. 13–14.

²⁴⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat (varuförordningen).

²⁴⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter.

²⁴⁹ Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG av den 9 juli 2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter.

²⁵⁰ Proposition 2012/13:93, *Anpassning av svensk rätt till EU-förordning om byggprodukter*, s. 16.

²⁵¹ Artikel 2.1 i standardiseringsförordningen.

²⁵² Skäl 1 och 2 i ingressen till standardiseringsförordningen.

²⁵³ Skäl 11 i ingressen till standardiseringsförordningen.

²⁵⁴ Skäl 25 i ingressen till standardiseringsförordningen.

sakkunskap, brist på resurser och de villkor om upphovsrätt som SIS ställer.²⁵⁵

Standarder baserade på byggproduktförordningen följer inte den nya metoden

För byggprodukter ska standarder inte precisera krav, utan i stället enbart ange hur information om produkterna ska lämnas. Bestämmelserna finns i EU:s byggproduktförordning²⁵⁶. Syftet med bestämmelserna är att underlätta handeln med byggprodukter inom EU.²⁵⁷

Byggproduktförordningen avviker från den nya metoden i vissa avseenden, bland annat genom att avsikten inte är att harmonisera de nationella byggreglerna eller reglera krav på byggprodukterna som sådana.²⁵⁸ Olika krav gäller i medlemsländerna på grund av skillnader i klimat, geologi, geografi samt andra skilda förutsättningar. Ett annat särdrag är att användningen av standarder enligt byggproduktförordningen är obligatorisk.²⁵⁹

Byggprodukternas prestanda ska i en så kallad prestandadeklaration beskrivas på samma sätt oavsett var de är tillverkade.²⁶⁰ För beskrivningen av produkternas prestanda ger kommissionen i uppdrag till en europeisk standardiseringsorganisation, till exempel CEN, att ta fram standarder.²⁶¹

Byggprodukternas prestanda ska beskrivas i förhållande till deras väsentliga egenskaper.²⁶² De väsentliga egenskaperna utgår från grundläggande krav för byggnadsverk, som avser bärförmåga, stadga, beständighet, säkerhet vid brand, hygien, hälsa och miljö, säkerhet och tillgänglighet vid användning, bullerskydd, energihushållning, värmeisolering och hållbar användning av naturresurser.²⁶³ Vilka produkt-

²⁵⁵ Kommittén för modernare byggregler, SOU 2017:106, *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan*, s. 121.

²⁵⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter (byggproduktförordningen).

²⁵⁷ Ingressen till rådets direktiv 89/106/EEG.

²⁵⁸ Artikel 1 i byggproduktförordningen.

²⁵⁹ Artikel 8 i byggproduktförordningen. Europeiska kommissionen, COM(2016) 445 av den 7 juli 2016, s. 6.

²⁶⁰ Europeiska kommissionen, COM(2016) 445 av den 7 juli 2016, *Om genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter*, s. 2–3.

²⁶¹ Artikel 17 i byggproduktförordningen.

²⁶² Artikel 6 i byggproduktförordningen.

²⁶³ Artikel 3 och bilaga I i byggproduktförordningen.

egenskaper som är väsentliga i respektive land avgörs av ländernas nationella lagstiftning om krav på byggnadsverk.²⁶⁴

Regeringens standardiseringsstrategi

I juli 2018 antog regeringen en strategi för standardisering. Syftet med strategin är att belysa nyttan med standardiseringen och tydliggöra Sveriges viljeinriktning gällande standardisering. I strategin anges att standarder inte ska ersätta lagstiftning, utan snarare ses som ett alternativ eller komplement. Det är dock viktigt, enligt regeringen, att standarder inte kräver specifika material, tekniklösningar eller metoder, utan snarare generella funktionskrav som tillgodoser nya behov. Regeringen ska bland annat verka för att öka tillämpningen av relevanta internationella standarder i Sverige till exempel vid myndigheters framtagande av tekniska föreskrifter, att hänvisningar till standarder i lagstiftning inte ska vara tvingande samt kontinuerlig utvärdering av behovet att tillgängliggöra obligatoriska standarder som det hänvisas till i svenska föreskrifter. Vad det gäller samhällsbyggnadsområdet specifikt ska regeringen bland annat verka för att standarder på området som det hänvisas till i myndigheters föreskrifter tillgängliggörs.²⁶⁵

Uppdrag från regeringen

I Boverkets instruktion finns inga särskilda instruktioner om standarder.²⁶⁶ Inte heller i Boverkets regleringsbrev för 2019 nämns standarder specifikt. För budgetåret 2018 angavs dock i en not till myndighetens allmänna förvaltningsanslag att posten fick användas för att göra eurokoderna och övriga standarder inom byggområdet tillgängliga. 2013–2017 fanns det i Boverkets regleringsbrev en anslagspost om 6–7 miljoner kronor som fick användas för att göra eurokoderna

²⁶⁴ Proposition 2012/13:93, *Anpassning av svensk rätt till EU-förordning om byggprodukter*, s. 20.

²⁶⁵ Regeringskansliet (2019), *Regeringens strategi för standardisering*, s. 3, 5–9, 13–16 och 35.

²⁶⁶ Förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

tillgängliga. 2017 kunde posten även användas för att göra övriga standarder inom byggområdet tillgängliga.²⁶⁷

2015 fick Boverket i uppdrag att ta fram en strategi för när, varför och på vilket sätt hänvisningar bör göras till standarder i myndighetens föreskrifter, då det var otydligt för användaren om en standard är en specifikation, en rekommendation eller omfattas av lagkrav.²⁶⁸ Resultatet av Boverkets rapport beskrivs i avsnitt 5.3.2 nedan.

5.3.2 Boverkets hänvisningar till standarder i BBR

BBR innehåller hänvisningar till standarder i olika avseenden. De standarder som Boverket hänvisar till i BBR anger i vissa fall uppgifter om utförande och utformning, och i vissa fall verifieringsmetoder.

Hänvisningar till standarder i BBR

Enligt uppgift från Boverket finns i BBR för närvarande 174 hänvisningar till standarder, varav 159 i allmänna råd och 15 i föreskrift. Hänvisningar till standarder från standardiseringsorganisationer uppgick till 149, varav 134 i allmänna råd och 15 i föreskrift.²⁶⁹

²⁶⁷ Regeringsbeslut 2018-12-20, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Boverket*, dnr. N2018/05841/SUBT, N2018/05793/KLS (delvis), N2018/01427/SUBT. Regeringsbeslut 2017-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Boverket*, dnr. N2017/07683/SUBT, N2017/07265/KLS, N2017/01453/SUBT. Regeringsbeslut 2016-12-14, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Boverket*, dnr. N2016/07802/SUBT, N2016/07505/KLS (delvis), N2016/01717/PBB m.fl. Regeringsbeslut 2015-12-17, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Boverket*, dnr. N2015/08892/SUBT, N2015/08630/KLS (delvis), N2015/01953/PUB. Regeringsbeslut 2014-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Boverket*, dnr. S2014/8774/SAM (delvis). Regeringsbeslut 2013-12-19, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Boverket*, dnr. S2013/8937/SAM (delvis). Regeringsbeslut 2012-12-20, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Boverket*, dnr. S2012/8390/SAM (slutligt).

²⁶⁸ Regeringsbeslut 2014-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Boverket*, dnr. S2014/8774/SAM (delvis).

²⁶⁹ Boverket, e-post 2019-03-04.

Därutöver sker hänvisningar till olika sorters skrifter från organisationer, företag och myndigheter.²⁷⁰

Som framgår ovan hänvisar Boverket till standarder oftast i allmänna råd i BBR, men det förekommer i 15 fall att Boverket hänvisar till standarder i föreskrifter i BBR. Det handlar enligt Boverket då om definitioner inom avsnitt 7 om bullerskydd respektive avsnitt 9 om energihushållning. Boverket menar att det är svårt att se att en tillämpare kan välja en egen definition av exempelvis dimensionerande vinterutetemperatur.²⁷¹

Varför Boverket hänvisar till standarder

På fråga från oss har Boverket uppgett att myndigheten inte har någon skyldighet att hänvisa till några standarder i BBR.²⁷² Boverket har dock framhållit att EU:s byggproduktförordning innebär att det svenska regelverket måste anpassas till standarder som ska underlätta handel med byggprodukter. När det gäller brand måste Sverige därför hänvisa till harmoniserade klasser och beskriva produkttegenskaper på samma sätt som i standarderna. Dessa avser ofta provningsmetoder.²⁷³ Genom att inte hänvisa till en standard där det entydigt framgår vad klasserna innebär, vilken provningsmetod som ska användas för att uppnå dem med mera skulle regelverket enligt Boverket bli otydligt med stora möjligheter för tolkningar samt möjligen även för missbruk som kan äventyra säkerheten.²⁷⁴

²⁷⁰ NCS Colour AB:s *Natural Color System*. VVS-företagen, *Rätt arbetsmiljö för VVS-montörer och driftpersonal*. Svensk byggtjänst, *Regler för brandlarm, SBF 110:8*. Formas, *Metoder för mätning av luftflöden i ventilationsinstallationer (T9:2007)*. Svensk byggtjänst, *Fukthandbok – praktik och teori*, avsnitt 51 och 39:4. Svensk byggtjänst, *AMA VVS & Kyl 09*. Rise:s provningsmetod *SP FIRE 105*. Energi- och miljötekniska föreningen, *R1 – Riktlinjer för specifikation av inneklimatkrav*. Formas, *Radonboken – Förebyggande åtgärder i nya byggnader*. Formas, *Radonboken: åtgärder mot radon i befintliga byggnader*. Nordtests *Nordtestmetod NT VVS 114*. Fuktcentrum vid Lunds tekniska högskola, *Branschstandard ByggaF – metod för fuktsäker byggprocess*. Lunds universitet, avdelningen för byggnadsfysik, *Bestämning av kritiskt fuktillstånd för påväxt av mögel på byggnadsmaterial*. Sveriges Byggindustrier, *Manual – fuktmetning i betong*. Den Nordiske Komité for Bygningsbestemmelser, *NKB 4*. Energigas Sverige, *Energigas Sveriges Energigasnormer EGN 2011*. Funkis, *Radon 1* och *Radon 2*.

²⁷¹ Boverket, e-post 2019-05-14.

²⁷² Boverket, e-post 2019-04-23.

²⁷³ Boverket (2004), *Principer för BBR-revideringar*, dnr 10829–1592/2003, s. 36–38. Utöver harmoniserade standarder finns enligt Boverket även produktstandarder för icke-harmoniserade produkter, systemstandarder, beräkningsstandarder samt provningsstandarder som kan bidra till verifierbara funktionskrav.

²⁷⁴ Boverket, e-post 2019-05-13.

Utöver standarder från byggproduktförordningen har Boverket, av harmoniseringsskäl och på grund av lagen om offentlig upphandling, som princip att anpassa sina regler även till andra europeiska standarder.²⁷⁵ Exempelvis hänvisar Boverket till europeiska mätstandarder i 6:7412 om utsläppskrav. Om Boverket skulle rekommendera andra mätmetoder skulle det enligt verket innebära risk för handels hinder.²⁷⁶

Utöver det anger Boverket att hänvisningar till standarder kan vara ett lämpligt sätt att skapa verifierbara funktionskrav.²⁷⁷ På frågor från oss har Boverket uppgett att hänvisningar till standarder kan underlätta för tillämparna. Standarder som beskriver lösningar underlättar enligt Boverket byggherrens kommunikation med kommunen om huruvida kraven är uppfyllda eller inte.²⁷⁸

Boverkets strategi för standarder

I Boverkets rapport om förslag till strategi för hänvisning till standarder anges att eftersom harmoniserade byggproduktstandarder till byggproduktförordningen inte är frivilliga behövs generellt sett inte hänvisningar till dessa i myndighetsregler. Ibland kan dock hänvisning vara en lämplig lösning enligt Boverket. För varje väsentlig egenskap anges i standarden hur denna ska redovisas. Detta kan exempelvis ske i form av nivåer eller klasser. De svenska reglerna för byggnader får uttrycka vilken klass eller nivå en byggprodukt minst ska hålla för att anses lämplig att använda i Sverige. När det i bestämmelserna uttrycks en nivå eller klass bör en hänvisning ske till den harmoniserade produktstandarden för att få en källa till exempelvis klassen. Detta skapar enligt Boverket en rättssäkrare hantering av den valda klassen. Enligt strategin kan standardiseringen och regelarbetet dra nytta av varandra, varför myndigheter ibland kan överväga att hänvisa till standarder i myndighetsreglerna. Detta ska dock enligt Boverket motiveras så att hänvisningar inte sker av slentrian eller att myndigheten aldrig eller sällan utnyttjar standarder vid regelgivning och på det viset måste lägga än mer tid på regelgivning än om en

²⁷⁵ Boverket har exemplifierat de europeiska standarderna som systemstandarder, provningsstandarder, utförandestandarder, frivilliga produktstandarder och beräkningsstandarder.

²⁷⁶ Boverket, e-post 2019-05-25.

²⁷⁷ Boverket (2004), *Principer för BBR-revideringar*, s. 36–38. Boverket (2013), *Tillgängliga eurokoder och andra standarder inom byggsektorn*, rapport 2013:27, s. 48.

²⁷⁸ Boverket, e-post 2019-05-25.

hänvisning till standarder hade gjorts. En slutsats i Boverkets rapport är att hänvisning till standarder i första hand ska ske genom en exemplifierande hänvisning, vilket innebär att föreskriften ska anses uppfyllad om standarden följs, men att det inte är uteslutet att föreskriften kan uppfyllas på ett annat sätt.²⁷⁹

Kostnaden för staten att tillhandahålla standarder

Staten bekostar inte tillgängliggörandet av standarder till vilka det görs hänvisningar i BBR. Däremot tillhandahålls de eurokoder²⁸⁰ som finns översatta till svenska avgiftsfritt för användarna, genom ett avtal med mellan Boverket och SIS om kostnadsfritt tillhandahållande av eurokoder. Det första avtalet löpte ut den 30 juni 2018²⁸¹ och har sedan förlängts i omgångar och gäller nu till den 31 december 2019.²⁸² Avtalet innebär att Boverket ska betala SIS 4,5 miljoner kronor för en årlig licens som ger rätt för verksamma slutanvändare i Sverige att ta del av Eurokoder SE.²⁸³ Den totala årliga kostnaden för tillgängliggörandet av de till svenska översatta eurokoderna har enligt Boverket varit cirka 6 miljoner kronor sedan 2013.²⁸⁴

5.3.3 Tillämpares tillämpning av och syn på hänvisningar till standarder

Tillämpares synpunkter på att hänvisningar görs till standarder

De hänvisningar som i BBR görs till standarder ansågs bland annat av deltagarna i våra rundabordsamtal som problematiska, eftersom standarder inte är tillgängliga gratis, utan behöver köpas av de som

²⁷⁹ Boverket (2015), *En strategi för hänvisning till standarder*, s. 17, 21 och 26.

²⁸⁰ Eurokoderna är harmoniserade standarder som innehåller en samling beräkningsstandarder för dimensionering av bärverk enligt The EN Eurocodes, <http://eurocodes.jrc.ec.europa.eu/showpage.php?id=1>, besökt 2017-11-01.

²⁸¹ Avtal om eurokodernas tillgängliggörande utan avgift mellan Boverket och SIS, Boverket dnr. 100-3307/2013.

²⁸² Avtal om eurokodernas tillgängliggörande utan avgift mellan Boverket och SIS, Boverket dnr. 3973/2018. Avtal om eurokodernas tillgängliggörande utan avgift mellan Boverket och SIS, Boverket dnr. 3973/2018-2.

²⁸³ Avtal om eurokodernas tillgängliggörande utan avgift mellan Boverket och SIS, Boverket dnr. 3973/2018-2.

²⁸⁴ Boverket, e-post 2019-10-14.

ska tillämpa BBR. Flera aktörer menade om Boverket hänvisar till standarder behöver de tillhandahållas fritt.²⁸⁵ Ett par aktörer menade vidare att om inte en standard är fritt tillgänglig bör information framgå direkt i BBR.²⁸⁶ Även referensgruppen ansåg att hänvisningar till standarder förutsätter att de görs tillgängliga.²⁸⁷ Tillämpare under Sverigeturnén påpekade vidare att konsekvensanalyser av standarder är centralt ur ett kostnadsperspektiv om hänvisningar ska göra till dem i BBR.²⁸⁸

Under hearingen lyfte olika aktörer även att en standard behöver ha legitimitet, genom att vara accepterad, vedertagen och framtagen på ett förtroendeingivande sätt om Boverket ska hänvisa till den i BBR.²⁸⁹ Referensgruppen lyfte vikten av samhällsansvar och var kritiska till hänvisningar till standarder, eftersom de menade att det flyttar ansvaret för regelgivning från Boverket till SIS. Referensgruppen ansåg i stället att relevanta delar av standarder bör omformuleras i föreskrift.²⁹⁰

Ett par aktörer var positiva till användningen av standarder som är inriktade på att bedöma och verifiera prestanda (produkttegenskaper, konstruktionsprestanda, byggnadsprestanda) och säkerhet snarare än att ge förslag på lösningar.²⁹¹

Synpunkter på var hänvisningar till standarder görs

Vissa deltagare i rundabordssamtalen menade att hänvisningar till standarder inte bör göras i föreskrifter i BBR, men kan göras i vägledning.²⁹²

Deltagare i våra rundabordssamtal och referensgrupp menar att även om hänvisningar till standarder görs i allmänna råd uppfattas de ibland som tvingande och att det i praktiken inte finns något alter-

²⁸⁵ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Byggmaterialindustrierna, e-post 2017-06-07. Neuroförbundet, e-post 2017-06-02. Föreningen för Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, e-post 2017-06-02. Länsstyrelsen i Hallands län, e-post 2017-06-02. Installatörsföretagen, e-post 2017-06-02.

²⁸⁶ Länsstyrelsen i Hallands län, e-post 2017-06-02. Installatörsföretagen, e-post 2017-06-02.

²⁸⁷ Referensgruppsmöte 2019-03-27.

²⁸⁸ Sverigeturné: möte i Stockholm 2018-05-02.

²⁸⁹ Hearing 2018-09-24.

²⁹⁰ Referensgruppsmöte 2019-03-27 och 2019-05-08.

²⁹¹ Svenska geotekniska föreningen, e-post 2017-06-01. Svensk betong, e-post 2017-06-08. Swedisol, e-post 2017-06-07.

²⁹² Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sveriges arkitekter, e-post 2017-06-08.

nativ.²⁹³ Från andra aktörer har det framkommit att hänvisningar till standarder i föreskrift och allmänt råd riskerar att vara konserverande och motverka funktionskravens syfte.²⁹⁴

Bland annat under Sverigeturnén framkom det att olika kommuner har olika syn på när och om standarder ska tillämpas.²⁹⁵ En aktör lyfte också att standarder kan ha en annan kravnivå än myndighetsföreskrifter.²⁹⁶

Byggherresidan använder standarder i varierande grad

Vi har i en övergripande enkät undersökt om branschen anser att de berörs av standarder. Arkitekter uppgav i högst grad (95 procent) att de generellt berörs av standarder i sitt arbete, följt av byggbolag/exploatörer (75 procent), byggmaterialproducenter (68 procent) och fastighetsbolag (60 procent).²⁹⁷

Två tredjedelar av kommuner har tillgång till relevanta standarder

I vår undersökning av kommunernas tillämpning av standarder ställdes frågan om kommunerna har tillgång till de standarder som förekommer i BBR. 186 kommuner svarade att de hade tillgång till standarder och uppgav att de hade tillgång till de standarder som var relevanta för deras tillämpning eller de vanligaste standarderna. Huruvida de hade tillgång till samtliga standarder som det görs hänvisningar till i BBR framgick inte. 85 kommuner uppgav att de inte hade tillgång till de standarder som finns i BBR. Det framgick av svaren att det upplevs som ett problem att användningen av standarder är förenad med kostnader.²⁹⁸ Se figur 5.12 nedan.

²⁹³ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Referensgruppsmöte 2017-09-04.

²⁹⁴ Innovationsworkshop 2019-02-14.

²⁹⁵ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05 och Uppsala 2018-04-17. Studentbostadsföretagen, e-post 2017-06-02.

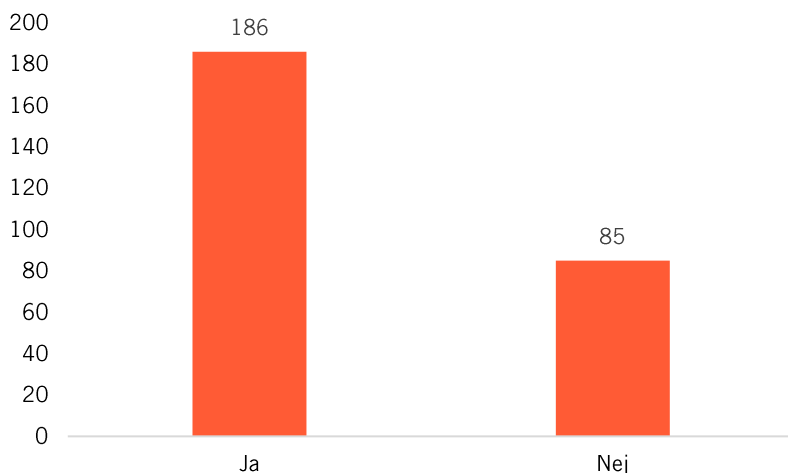
²⁹⁶ Synskadades Riksförbund, e-post 2019-04-23.

²⁹⁷ Kantar Sifo, redovisning av enkätundersökning 2017-08-21.

²⁹⁸ Byggfakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

Figur 5.12 Två tredjedelar av kommunerna har tillgång till relevanta standarder

Har ni tillgång till de standarder som finns i BBR och EKS?



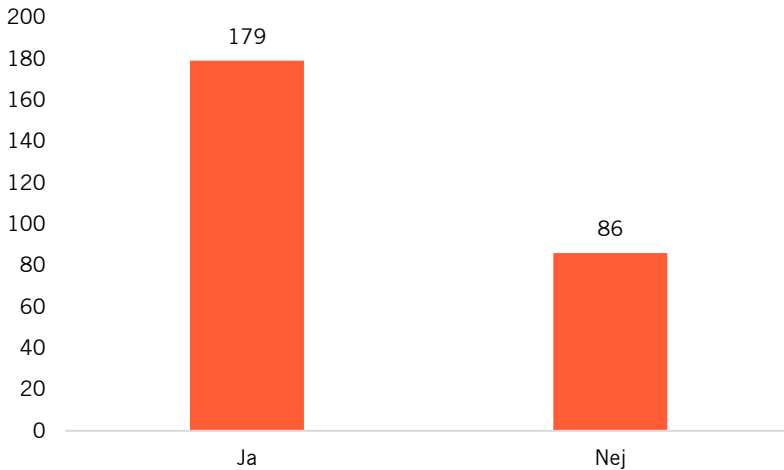
Standarder kan ha betydelse i kommuners och domstols tillämpning

I vår undersökning av kommunernas tillämpning av standarder svarade 179 kommuner att det är svårt för byggherren att visa att föreskriften i BBR är uppfylld utan att använda standarder, medan 86 kommuner svarande att det inte är det.²⁹⁹ Se figur 5.13 nedan.

²⁹⁹ Bygghälsa, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

Figur 5.13 Det är svårt att uppfylla föreskrifter i BBR utan att följa standarder

Är det svårt för byggherren att visa att föreskriften i BBR är uppfylld om man inte följer standarder?



Vissa kommuner nämnde att vissa handläggare/inspektörer inte godtar om standarderna inte följs trots att hänvisning till dem enbart sker i de allmänna råden. Standarderna är oftast väldigt tydliga och därmed blir det svårt för en byggherre att visa på att föreskriften uppfyllts om inte standarden följts.³⁰⁰

Även i domstolspraxis kan standarder ha betydelse. I ett mål om bygglov låg Boverkets allmänna råd och Svensk standards mått för dörrpassager till grund för domstolens avgörande. Det gällde föreskriften och det allmänna rådet i 3:143 i BBR, där det allmänna rådet hänvisar till standarden SS 91 42 21. Då den aktuella ansökningen inte uppfyllde de mått som angavs i det allmänna rådet och i standarden kunde bygglov enligt domstolen inte lämnas.³⁰¹

³⁰⁰ Byggfakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

³⁰¹ Mark- och miljöoverdomstolens dom den 19 november 2015, målnummer P 6103-15 (MÖD 2015:39).

Tillämpares synpunkter på enskilda standarder

Olika tillämpare har givit synpunkter på enskilda standarder, till vilka det görs hänvisningar i BBR. I avsnitt 3 om tillgänglighet och bostadsutformning kritiserades exempelvis standarden om bostadsutformning SS 91 42 21:2006³⁰² för att vara föråldrad, för att den inte särskiljer mellan tillgänglighet och bekvämlighet samt inte är anpassad till dagens behov av små lägenheter och flexibilitet.³⁰³ Den uppfattades samtidigt som svår att göra avsteg från då de allmänna råden hänvisar till den.³⁰⁴ Som exempel på vad som är svårt att uppfylla på annat sätt lyftes vändmått och inredningsstorlekar.³⁰⁵ Referensgruppen uppgav att standarden kan ge upphov till tolkningsproblematik, eftersom den endast redovisar enkeldörrar, vilket har lett till ifrågasättande av pardörrar ut till balkong.³⁰⁶ Ett förslag till ny standard om bostadsutformning remitterades våren 2019 och under hösten 2019 pågick ett arbete med att sammanställa och arbeta in inkomna kommentarer. Ett öppet seminarium om standarden är enligt SIS planerat till januari 2020.³⁰⁷ Ett annat exempel på standard i avsnitt 3 om tillgänglighet och bostadsutformning där kommunerna påpekade att det är svårt för byggherren att uppfylla föreskrifterna utan att följa standarden är de mått som finns i SS-EN 81–70, till vilken det finns en hänvisning i 3:144 hissar och andra lyftanordningar.³⁰⁸

Standarder i avsnitt 5 om brandskydd som kommuner framförde som svåra att göra avsteg från för byggherren är standarden SS-EN 12845 och standardserien SS-EN 12259 i 5:2521 om automatisk vattensprinkleranläggning. Andra standarder som nämndes gäller beslag till dörrar som ska kunna ske med ett handgrepp, SS-EN 1125, respektive utformas med ett enkelt trycke, SS-EN 179, till vilka det återfinns hänvisning till i 5:352.³⁰⁹ Ytterligare exempel finns i 5:4255

³⁰² SIS, *Byggnadsutformning – Bostäder – Invändiga mått (SS 91 42 21)*. Hänvisningar i allmänna råd till SS 91 42 21 finns i avsnitt 3:142, 3:143, 3:146, 3:22, 3:23 i BBR.

³⁰³ Sverigeturné: möte i Malmö 2018-05-16.

³⁰⁴ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Referensgruppsmöte 2017-09-04. Byggefakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

³⁰⁵ Byggefakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

³⁰⁶ Referensgruppsmöte 2019-03-27.

³⁰⁷ SIS, e-post 2019-10-11.

³⁰⁸ Byggefakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

³⁰⁹ Avsnitt 5:352 i BBR. Standarden SS-EN 1125:2008 Byggnadsbeslag – Panikutrymningsbeslag manövrerade med horisontell tryckstång – Krav och provning. Standarden SS-EN 179 Byggnadsbeslag – Nödutrymningsbeslag manövrerade med tryck eller tryckplatta – Krav och provning enligt SIS.

om materialegenskaper och beständighet i skorstenar, rök- och avgas-kanaler och insatsrör där hänvisning görs till vissa delar av SS-EN 15287 och SS-EN 15287-2 om utformning, installation och idriftsättning av skorstenar.³¹⁰

För avsnitt 6 om hälsa, hygien och miljö framförde kommuner att det är svårt för byggherren att uppfylla föreskrifterna utan att följa standarden SS 91 42 01 för verifiering av dagsljus som det hänvisas till i 6:322.³¹¹

I kommunenkäten framkom inga kommentarer på avsnitt 7 om bullerskydd.³¹² Däremot har andra aktörer framfört synpunkter på detta. Vissa aktörer angav att hänvisningar till standarder i detta avsnitt försvårar för byggnadsinspektörerna vid tillämpning,³¹³ medan andra var positiva och uppgav att ljudklassningsstandarder är kravställande standarder som kompletterar BBR.³¹⁴

5.3.4 Internationell forskning

I internationell forskning har relationen mellan byggregler och standarder analyserats och det har konstaterats att de har olika syfte. Medan byggreglerna avser att reglera lokalt och nationellt relevanta samhällskrav, är standarder tekniska dokument som standardiserar exempelvis kvalitet, prestanda, storlek, procedur i relation till byggnader och byggande. Standarder används även för att uppfylla exempelvis byggherrars egna kvalitetskrav och försäkringsbranschens riskbedömningar, vilket kan innebära andra kravnivåer än de som finns i samhällets bestämmelser. Forskningen pekar på behovet av en särskilnad mellan byggregler och standarder, men att denna tydlighet saknas i en del länders byggregler.³¹⁵

³¹⁰ Byggfakta, redovisning av kommunenkät 2019-05-20.

³¹¹ Ibid.

³¹² Ibid.

³¹³ Länsstyrelsen i Hallands län, e-post 2017-06-02.

³¹⁴ Swedisol, e-post 2017-06-07.

³¹⁵ G. C. Foliente (2000), Developments in performance-based building codes and standards, *Forest Products Journal*, 50(7), s. 16–17.

5.3.5 Hänvisningar till standarder i andra länders byggregler

I Danmark görs hänvisningar till standarder

I bygningsreglementet görs hänvisningar till ett flertal standarder som ska användas. Hänvisningar görs till standarder som är utarbetade inom såväl ISO och CEN som inom den danska standardiseringsorganisationen, Dansk standard. När hänvisningar görs till standarder i bygningsreglementet blir standarderna rättsligt bindande.³¹⁶ Som utgångspunkt är det dock möjligt att uppfylla bygningsreglementets funktionskrav på andra sätt än att följa de standarder som det hänvisas till, så länge det kan dokumenteras att kraven är uppfyllda.³¹⁷

I Danmark görs hänvisningar till standarder för att säkra en hög kvalitet och en gemensam förståelse. Framför allt används standarder för att beskriva hur funktionskraven kan följas och dokumenteras. Vidare är det den danska regeringens önskan att öka användningen av europeiska och internationella standarder bland annat för att minska hinder för internationella företag.³¹⁸

I Finland görs inga hänvisningar till standarder i byggreglerna

I de finska byggreglerna finns inga hänvisningar till standarder.³¹⁹ Standarder är tekniska dokument och är, enligt det finska Miljöministeriet, ofta inte skrivna för att möta de behov som lagen ger uttryck för.³²⁰ Den finska regeringen använder dock centrala delar av standarder i omskriven form i bestämmelser. Detta arbete genomförs tillsammans med intressenter, bland annat den nationella standardiseringsorganisationen.³²¹

³¹⁶ Transport-, Byggnings- och Boligministeriet, enkätsvar 2018-11-04.

³¹⁷ Trafik-, Bygge og Boligstyrelsen, enkätsvar 2017-08-22.

³¹⁸ Ibid.

³¹⁹ Miljöministeriet, enkätsvar 2018-11-05.

³²⁰ Miljöministeriet, e-post 2017-07-14.

³²¹ Miljöministeriet, e-post 2017-11-15.

I Nederländerna görs hänvisningar till standarder i byggreglerna

I Nederländerna görs hänvisningar till standarder från ISO, CEN och nationella standarder i byggreglerna. Standarder i The Building Decree är så kallade designerade standarder. Antingen väljer regeringen att göra en befintlig nederländsk standard till designerad standard eller så ber regeringen den nederländska standardiseringsorganisationen att utveckla en standard som senare fastställs i The Building Decree. I prövningen om tillstånd att bygga måste designerade standarder accepteras om de används i tillämpningen. Dock kan även andra metoder användas för att visa att kraven har uppfyllts.³²²

I norska föreskrifter görs hänvisningar till standarder både generellt och specifikt

I byggteknisk forskrift görs en generell hänvisning till användning av standarder. Där står det att uppfyllandet av krav och accepterad prestanda kan dokumenteras genom användning av Norsk Standard eller likvärdig standard.³²³

I byggteknisk forskrift görs också hänvisningar till specifika standarder. På vissa ställen står det att bestämda standarder ska användas. Där byggteknisk forskrift anger att bestämda standarder ska användas är det antingen för att föreskriftskravet konkretiseras i en standard (till exempel NS 3059:1994 Lukkede vedfyrte ildsteder – Røykuttlipp – Krav) eller för att det krävs en standardiserad metod för att dokumentera att krav i byggteknisk forskrift är uppfyllda (till exempel NS 3031:2014 Beregning av bygningers energiytelse – Metode og data).³²⁴

På andra ställen anges i byggteknisk forskrift att bestämda standarder kan användas och då är praxis att dessa standarder används eftersom det i praktiken inte finns alternativ. Ett exempel är NS 8175:2012 Lydforhold i bygninger – Lydklasser for ulike bygningstyper. Avvikelser från dessa standarder accepteras ändå, men det måste då dokumenteras att kraven i byggteknisk forskrift är uppfyllda på annat sätt.³²⁵

³²² Ministry of Interior and Kingdom relations, enkätsvar 2018-11-12.

³²³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, enkätsvar 2018-11-05.

³²⁴ Ibid.

³²⁵ Ibid.

Där det i accepterad prestanda och i vägledning anges att bestämda standarder kan användas är det avsett som exempel och det är valfritt att använda standarderna. Det flesta hänvisningar som görs till standarder görs i vägledning.³²⁶

I Skottland görs hänvisningar till standarder framför allt i vägledning

Hänvisningar till standarder görs snarare i vägledning än i bindande bestämmelser i Skottland. Flera hundra standarder är citerade. Standarderna används för att visa på god tillämpning eller för att tillhandahålla kvantifiering av till exempel vilken styrka i murbruk som behövs eller vindlastberäkningar. Framför allt görs hänvisningar till standarder från ISO, CEN och nationella standarder, men det görs även hänvisningar till branschstandarder om de visar sig innebära god tillämpning. När hänvisningar görs till standarder är de avsedda som vägledning och det går att visa att kraven har uppfyllts på andra sätt.³²⁷

5.3.6 Våra slutsatser gällande hänvisningar till standarder

Samhällskrav och standarder har olika syften

Boverket har valt att hänvisa till standarder i 15 föreskrifter och 159 allmänna råd i BBR. Vi har kunnat se att trots att standarder i grunden är frivilliga att använda har vissa i dag blivit normerande. Det framgår av att tillämpare på både kommun- och byggherresidan uppger att det är svårt att uppfylla föreskrifter i BBR utan att följa standarder som det görs hänvisningar till i föreskrifter eller allmänna råd. Vidare konstaterar vi att allmänt hållna föreskrifter banar väg för att de standarder som hänvisningar görs till blir normerande. Att det såväl inom kommuner och bland aktörer på byggherresidan råder osäkerhet kring standarders rättsliga status och att vissa standarder har fått en normerande funktion skapar oförutsägbara byggregler. Den nu använda regeltekniken i BBR med allmänt hållna föreskrifter som kompletteras av icke bindande rekommendationer i allmänna

³²⁶ Direktoratet för byggkvalitet, enkätsvar 2017-07-17.

³²⁷ Local Government and Communities Directorate, enkätsvar 2018-11-05.

råd som i sin tur hänvisar till exempellösningar i standarder, har lett till ett oklart rättsläge.

Vi kan konstatera att syftet med samhällets krav och de standarder som branschen tar fram skiljer sig åt. Eftersom standarder utarbetas och används av marknadsaktörer för att hitta lösningar i olika frågor och standardiseringen i grunden är marknadsdriven, är det inte samhällsintressen som primärt driver framtagandet av standarder. Det är statens roll att bevaka samhällsintressen och fastställa samhällets krav i föreskrifter.

En majoritet av de länder som vi har studerat gör hänvisningar till standarder, men i Finland görs inga hänvisningar till standarder i bestämmelser. I stället använder den finska regeringen centrala delar av standarder i omskriven form i bestämmelser, i samförstånd med bland annat den nationella standardiseringsorganisationen.

Hänvisningar till standarder i föreskrifter

I de fall som Boverket i dag hänvisar till standarder i föreskrifter i BBR blir standarderna en del av föreskriften och därmed juridiskt bindande. Vi delar tillämparnas kritik mot att standarder som Boverket hänvisar till i föreskrift inte tillhandhålls gratis som föreskrifter i övrigt. Som vi redogör för i avsnitt 5.1.1 ska föreskrifter gratis vara tillgängliga i elektronisk form och vi menar att det även omfattar de standarder som föreskriften hänvisar till.

6 Lämplighetskrav vid nybyggnad och ombyggnadskrav

Vårt direktiv beskriver att byggreglerna är samhällets sätt att ange den lägsta accepterade nivån för det som byggs och att de har en stor betydelse för effektiviteten i plan- och bygglagstiftningen som helhet. Byggreglerna och deras utformning är bland annat avgörande för att det ska kunna finnas ett diversifierat utbud av bostäder som kan efterfrågas av flera olika målgrupper och ett bostadsbyggande som passar olika behov och preferenser. Direktivet anger vidare att det finns en kritik mot den nuvarande regleringen som går ut på att den uppfattas som alltför omfattande och kostnadsdrivande, men att kritiken vanligtvis är allmänt hållen och därmed ger begränsad vägledning för hur regelverket kan ändras.¹

I denna del av vårt utredningsarbete har vi valt att fokusera på kraven på lämplighet för sitt ändamål vid uppförande av nya byggnader som innehåller bostäder respektive krav vid ombyggnad. Avgränsningen till dessa frågor beskrivs i avsnitt 2.2. I detta kapitel beskrivs dessa frågor var för sig efter en övergripande redogörelse för krav på byggnadsverk generellt. Både för de generella bestämmelserna, lämplighetskraven och ombyggnadskraven beskriver vi en historisk bakgrund, dagens bestämmelser och syftet med dem, aktuella myndighets- och forskningsrapporter, synpunkter från tillämpare som vi samlat in samt resultatet av övriga studier som vi har låtit genomföra. Beskrivning av vilka möten och enkäter som vi har genomfört och metodiken för dem finns i avsnitt 2.4. Varje avsnitt avslutas med våra slutsatser.

¹ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, dir. 2017:22, s. 4.

6.1 Nationella krav på byggnadsverk sedan 150 år

För nästan 150 år sedan infördes ett statligt krav på Sveriges städer att planera bebyggelse, upprätta lokala byggnadsordningar och säkerställa brandsäkerheten i Sveriges första stadsbyggnadslagstiftning, 1874 års byggnadsstadga för rikets städer (byggnadsstadgan).² Byggnadsstadgan var allmänt hållen och lämnade till varje stad att reglera mer precisa bestämmelser genom en lokal så kallad byggnadsordning.³ Syftet med byggnadsordningarna var att reglera hänsyn till allmänna och enskilda intressen och till allmän trevnad, sundhet och säkerhet.⁴

Under 1950-talet utreddes förutsättningarna för förenkling av byggreglerna.⁵ Det ledde till att en ny byggnadsstadga med enhetliga bestämmelser för hela landet och möjligheter för byggnadsnämnderna att medge undantag i enskilda fall antogs 1959. Samtidigt upphörde de lokala byggnadsordningarna.⁶ Ett skäl till avskaffandet av de lokala byggnadsordningarna var att de hindrade en industriell produktion, vilket fördyrade bostadsproduktionen.⁷

Vid övergången från 1959-års byggnadsstadga till den äldre plan- och bygglagen (ÄPBL)⁸ 1987 ersatte Boverkets nybyggnadsregler (NR) Svensk byggnorm (SBN). I NR 1 görs en hänvisning till första utgåvan av standarden *Byggnadsutformning – Bostäder – Funktionsmått (SS 91 42 21)* för första gången.⁹ 1994 ersatte Boverkets byggregler (BBR)¹⁰ och Boverkets konstruktionsregler (BKR) NR.¹¹

Kraven på lämplighet har funnits sedan 1940-talet och tidigare varit kopplade till statlig finansiering, se vidare avsnitt 6.3.1.

Ombyggnadsbegreppet har funnits av och till och med olika innebörd sedan 1930-talet, se vidare avsnitt 6.4.1.

² 1874 års byggnadsstadga och brandstadga för rikets städer. K. Granath (2001), *Ordning, lag och stadga – om byggnadsordningar och maktfördelning*, Nordisk arkitekturforskning 2001:4.

³ 1 kap. 1–2 §§ och 3 kap. 44§ Byggnadsstadga för rikets städer.

⁴ Normalförslag till byggnadsordningar m.m., SOU 1932:6, *Byggnadsordning för stad, köping och större municipalsamhälle*, s. 4.

⁵ Förenklad Byggnadslagstiftning: Betänkande avgivet av 1951 års byggnadsutredning, SOU 1957:21, s. 122–125 och 174–183.

⁶ Boverket (2016), *Byggregler – en historisk översikt*, s. 2.

⁷ A. Bexelius m.fl., *Byggnadslagstiftningen, 1948 – kommentar till 1947 års nya byggnadslagstiftning*, s. 19–20.

⁸ 1987-års plan- och bygglag (1987:10), ÄPBL.

⁹ Boverkets nybyggnadsregler, NR 1, (BFS 1988:18), s. 68.

¹⁰ Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6), BBR.

¹¹ Boverkets byggregler (föreskrifter och allmänna råd), BBR 94:1, (BFS 1993:54), s. 3.

6.2 Krav på byggnadsverk

6.2.1 Bestämmelser om krav på byggnadsverk

Krav på byggnadsverk bestämt nationellt i en internationell kontext

Krav på byggnadsverk regleras nationellt. Sveriges anslutning till Europeiska unionen (EU) innebär dock att Sverige är bunden av EU-förordningar och skyldig att implementera EU-direktiv i den nationella lagstiftningen.¹² Vidare finns EU:s byggproduktförordning¹³, som reglerar hur byggprodukters prestanda ska beskrivas.¹⁴ Byggproduktternas prestanda ska beskrivas i förhållande till deras väsentliga egenskaper.¹⁵ De väsentliga egenskaperna utgår från grundläggande krav på byggnadsverk, som avser bärförmåga, stadga, beständighet, säkerhet vid brand, hygien, hälsa och miljö, säkerhet och tillgänglighet vid användning, bullerskydd, energihushållning, värmeisolering och hållbar användning av naturresurser.¹⁶ De svenska bestämmelserna om byggnadsverks tekniska egenskaper motsvarar till stor del de grundläggande kraven på byggnadsverk som anges i byggproduktförordningen.¹⁷ Sverige är också bunden av Förenta nationernas (FN) konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och FN:s konvention om barnets rättigheter.¹⁸

Plan- och bygglagen ska bidra till goda levnadsförhållanden och en god livsmiljö

Plan- och bygglagen (PBL)¹⁹ innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. I lagens inledande bestämmelse anges att syftet är att främja en samhällsutveckling med jämlika och

¹² Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter (byggproduktförordningen).

¹⁴ Artikel 1 i byggproduktförordningen. Proposition 2012/13:93, *Anpassning av svensk rätt till EU-förordning om byggprodukter*, s. 20.

¹⁵ Artikel 6 i byggproduktförordningen.

¹⁶ Artikel 3 och bilaga I i byggproduktförordningen.

¹⁷ Proposition 1993/94:178, *Ändring i plan- och bygglagen*, m.m. s. 128.

¹⁸ Regeringen, www.regeringen.se/informationsmaterial/2015/06/konvention-om-rattigheter-for-personer-med-funktionsnedsattning/ och www.regeringen.se/regeringens-politik/barnets-rattigheter/, besökta 2019-09-05.

¹⁹ Plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människor i dagens samhälle och för kommande generationer. Målen ska uppnås med hänsynstagande till den enskilda människans frihet.²⁰ De grundläggande syftena har behållits oförändrade från ÄPBL.²¹

Utformningskrav och tekniska egenskapskrav i PBL

Åttonde kapitlet i PBL innehåller bestämmelser om krav på byggnadsverk. Kraven utgörs dels av krav på utformning (utformningskrav), dels av krav på tekniska egenskaper (tekniska egenskapskrav).²² Bestämmelserna syftar främst till att skydda svaga konsumenter, som inte kan tillgodose sina anspråk på en marknad baserad på tillgång och efterfrågan. Bebyggelsens och närmiljöns egenskaper är enligt regeringen av väsentlig betydelse för människors säkerhet, hälsa och välbefinnande. Kraven till skydd för vissa särskilda grupper, exempelvis rörelsehindrade och äldre, syftar till att skapa förutsättningar för deras deltagande i samhällslivet.²³ Kraven gäller med undantag för åtgärder som inte kräver lov eller anmälan och för arbetslokaler, vissa fritidshus och en- eller tvåbostadshus.²⁴

Utformningskraven innebär att byggnader och i vissa fall anläggningar ska:

- vara lämpliga för sitt ändamål,
- ha en god form-, färg- och materialverkan, och
- vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.²⁵

De tekniska egenskapskraven innebär att byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga för:

²⁰ 1 kap. 1 § PBL.

²¹ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 127 och 412.

²² 8 kap. 1 och 4 §§ PBL.

²³ Proposition 1985/86:1, *med förslag till plan- och bygglag*, s. 85.

²⁴ Enligt 8 kap. 6 § PBL gäller krav på tillgänglighet och användbarhet i vissa fall inte i fråga om arbetslokaler, fritidshus med högst två bostäder och en- eller tvåbostadshus. Enligt 8 kap. 8 § PBL får avsteg från kraven i vissa fall göras i fråga om åtgärder som inte kräver lov eller anmälan.

²⁵ 8 kap. 1 § PBL. 3 kap. 2–5 §§ plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

- bärförmåga, stadga och beständighet,
- säkerhet i händelse av brand,
- skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön,
- säkerhet vid användning,
- skydd mot buller,
- energihushållning och värmeisolering,
- lämplighet för det avsedda ändamålet,
- tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga,
- hushållning med vatten och avfall, och
- bredbandsanslutning.²⁶

Regeringskansliet har hösten 2019 remitterat ett förslag om att utrustning för laddning av laddfordon ska införas som ett nytt tekniskt egenskapskrav i åttonde kapitlet fjärde paragrafen PBL.²⁷

De ovan nämnda utformningskraven och tekniska egenskapskraven ska uppfyllas genom att de:

- vid nybyggnad uppfylls för hela byggnaden,
- vid ombyggnad uppfylls för hela byggnaden eller, om detta inte är rimligt, den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden, och
- vid annan ändring av en byggnad än ombyggnad uppfylls i fråga om ändringen.²⁸

Hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde ska alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpas.²⁹

²⁶ 8 kap. 4 § PBL.

²⁷ Infrastrukturdepartementet (2019), *Remiss av Boverkets rapport 2019:15 Nya krav på laddinfrastruktur för laddfordon*, I2019/01695/E.

²⁸ 8 kap. 2 § första stycket och 5 § PBL.

²⁹ 8 kap. 2 § första stycket och 5 § PBL.

Ändring

Ändring av en byggnad definieras i PBL som en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde. En typ av ändring är tillbyggnad, som definieras som ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym. En annan typ av ändring är ombyggnad, som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas.³⁰ Åtgärder som inte faller in under begreppen tillbyggnad eller ombyggnad utgör därmed ändring.

Som framgått ovan finns en skillnad i kraven mellan ombyggnad och andra ändringar. För ändringar ska utformningskraven och de tekniska egenskapskraven uppfyllas i fråga om ändringen, medan kraven ska uppfyllas för hela byggnaden eller byggnadsverket vid ombyggnad, om det inte är orimligt. I avsnitt 6.4 nedan redogör vi närmare för bestämmelserna om ombyggnad.

Vid ändringar, inklusive ombyggnad, aktualiseras PBL:s bestämmelser om förbud mot förvanskning samt krav på underhåll och varsamhet. Dessa bestämmelser innebär att tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värden tillvaratas, med beaktande av byggnadens och omgivningens karaktär.³¹

Anpassningar och avsteg från kraven vid ändringar

Uppfyllandet av kraven vid ändringar, inklusive ombyggnad, får anpassas och avsteg göras med hänsyn till ändringens omfattning samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning.³² När det gäller tillgänglighet och användbarhet får dock dessa avsteg endast göras om det med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven.³³ Det ska vara möjligt att anpassa eller göra avsteg från kraven på tillgänglighet och användbarhet med hänsyn till PBL:s bestämmelser om varsamhet och förbud mot förvanskning och därutöver:

³⁰ 1 kap. 4 § PBL.

³¹ 8 kap. 13, 14 och 17 §§ PBL.

³² 8 kap. 7 § PBL.

³³ 8 kap. 7, 13 och 17 §§ PBL. Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 261.

- vid ombyggnad endast om det är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven, och
- vid annan ändring av en byggnad eller vid flyttning av en byggnad i den utsträckning det är lämpligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar.³⁴

Slutligen får avsteg från kraven på tillgänglighet och användbarhet alltid göras om ändringen innebär att bostäder på högst 35 kvadratmeter inreds på en vind.³⁵

Boverket har meddelat föreskrifter och allmänna råd om anpassningar och avsteg vid ändring i BBR.

6.2.2 Myndighetsrapporter och forskning om krav på byggnadsverk

I forskning som har följt de länder som arbetar med funktionskrav har krockar mellan historiskt förankrade krav, som brand, och krav som tillkommit för att hantera resurs- och hållbarhetsfrågor, som energi, identifierats. Resultaten pekar på behov av att i högre grad analysera krav utifrån ett holistiskt synsätt vid regelskrivning.³⁶

Ett exempel på en sådan krock beskrivs i en studie utförd av Research Institutes of Sweden (Rise), Svenska byggbranschens utvecklingsfond (SBUF) och Vinnova. I studien uppges att intresset för gröna tak, som är gynnsamma för biologisk mångfald och andra klimat aspekter, har ökat. Men enligt studien uppfyller inte gröna tak brandkraven i BBR och Boverkets allmänna råd om analytisk dimensionering³⁷ erbjuder inte någon vedertagen metod för gröna tak.³⁸

³⁴ 3 kap. 23 § PBF.

³⁵ 8 kap. 7 § PBL.

³⁶ B. Meacham (2016), *Sustainability and resiliency objectives in performance building regulations*, Building Research & Information, 44:5–6, s. 485.

³⁷ Boverkets allmänna råd om analytisk dimensionering av byggnaders brandskydd, BBRAD (BFS 2011:27).

³⁸ C/O City, <https://hallbarstad.se/cocity/wp-content/uploads/sites/121/2018/03/Gröna-klimatskal-Fukt-och-brand.pdf?x14227>, besökt 2019-09-30.

6.2.3 Tillämparens syn på krav på byggnadsverk

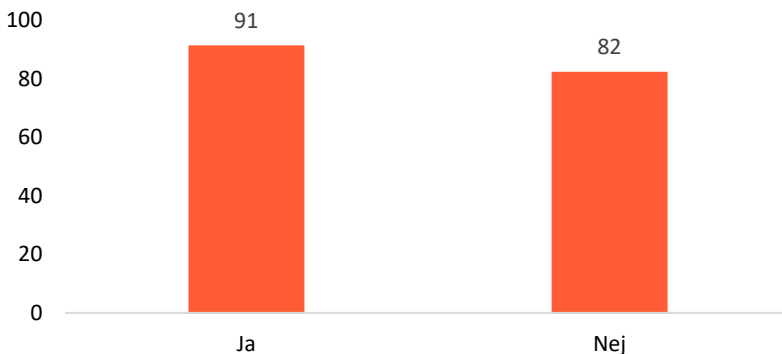
Tillämpare ser motsättningar mellan krav i BBR

Deltagare vid vår Sverigeturné har uppmärksammat oss på att det i dag kan uppstå motsättningar mellan krav i BBR vid den praktiska tillämpningen.³⁹ Några kommuner har uttryckt ett behov av att se över kraven i BBR så att de inte motverkar varandra.⁴⁰ Referensgruppen ansåg att det under framtagandet av krav behövs en bättre analys av kravets relation till andra krav som omfattar kravets konsekvenser för byggnaden som helhet.⁴¹

I en fördjupad kommunenkät som vi har låtit göra angav 91 kommuner att det finns svårösta motsättningar mellan olika föreskrifter i BBR, medan 82 kommuner angav att det inte finns sådana motsättningar.⁴² Se figur 6.1 nedan.

Figur 6.1 Det finns motsättningar mellan olika föreskrifter i BBR

Har kommunen identifierat svårösta motsättningar mellan olika föreskrifter i BBR?



Enligt kommunerna som har svarat på enkäten är de vanligaste exemplen på motsättningar mellan krav tillgänglighet och fukt såsom tröskelhöjd i relation till fuktrisk, tillgänglighet och brandskydd,

³⁹ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Karlstad 2018-03-06, Uppsala 2018-04-17, Stockholm 2018-05-02 och Växjö 2018-05-24.

⁴⁰ Trestadsgruppen, möte 2018-05-28.

⁴¹ Referensgruppsmöte 2018-09-24.

⁴² Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 10–11 (fråga 6).

ventilationskrav och små lägenheter, antikvariska krav och nybyggnadskrav, energihushållning och dagsljus samt tillgänglighet och buller vid inredning av vind i flerbostadshus.⁴³

Även under Sverigeturnén och den hearing om krav på byggnadsverk som vi bjöd in till har vissa avsnitt och exempel återkommit där tillämpare menar att kraven i praktiken hamnar i konflikt. Ett sådant exempel är dagsljus, vädring, buller och energihushållning. Ett annat är tillgänglighet och brandskydd. Ett tredje är att krav på energihushållning respektive krav på tillgänglighet lyftes fram som motstående kulturmiljö-, bevarande- och varsamhetskrav.⁴⁴

Statlig prioritering mellan krav önskas

Under hearingen uttryckte tillämpare att de anser att vissa krav i BBR och Boverkets konstruktionsregler (EKS)⁴⁵ är viktigare än andra och att staten bör ange en tydlig hierarki.⁴⁶ Även under Sverigeturnén framhölls att samhället behöver styra mot vad som är viktigast. Tillämpare efterfrågade såväl prioriteringar från staten mellan kraven i regelverket som möjlighet att själva göra avvägningar i enlighet med dessa. De framhöll även att det behövs en möjlighet till större avvikelser från krav än de mindre avvikelser i enskilda fall som Boverket föreskriver i BBR.⁴⁷ Även referensgruppen gav uttryck för behovet av en tydlig rangordning i regelverket.⁴⁸

Krav som olika tillämpare sammantaget inte vill kompromissa med är bärförmåga, brandskydd, personsäkerhet och vissa har även uppgett tillgänglighet respektive hygien, hälsa och inomhusmiljö.⁴⁹ Representer för Sveriges Bygginstrumenter menade att övriga tekniska egen-skapskrav kan överlåtas till marknaden att sköta.⁵⁰

⁴³ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 10–11 (fråga 6).

⁴⁴ Hearing 2018-09-24. Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Karlstad 2018-03-06, Uppsala 2018-04-17, Stockholm 2018-05-02 och Växjö 2018-05-24. Folkhem, möte 2018-01-16. Innovationsworkshop 2018-02-14.

⁴⁵ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS.

⁴⁶ Hearing 2018-09-24.

⁴⁷ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Gällivare 2018-04-24, Stockholm 2018-05-02 och Malmö 2018-05-16. Trestadsgruppen, möte 2018-05-28. Malmö stad, e-post, 2018-10-17.

⁴⁸ Referensgruppsmöte 2018-09-26.

⁴⁹ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Karlstad 2018-03-06, Umeå 2018-03-20 och Jönköping 2018-03-14. Malmö stad, e-post, 2018-10-17. Sveriges Bygginstrumenter, möte 2019-03-14.

⁵⁰ Sveriges Bygginstrumenter, möte 2019-03-14.

Regelverkets framtidssäkring

Deltagare vid såväl vår hearing, Sverigeturné och referensgrupp har framfört att BBR behöver ses över för att uppmuntra till återbruk, både av hela byggnader och byggnadsdelar.⁵¹ I dag hindras till exempel återanvändning av en ytterdörr från 1920-talet i en byggnad från 1920-talet av krav på ljud, brand och energi.⁵² Det saknas också vägledning för hur byggherren säkerställer att återvunnet material uppfyller kraven.⁵³ Byggherrar och fastighetsägare efterfrågade bestämmelser som ger förutsättningar för långsiktigt hållbara byggnader, som bidrar till låg förvaltningskostnad⁵⁴ och minskat resurslöseri.⁵⁵

Vid ett möte under Sverigeturnén framhölls att främjande av hållbarhet saknas i bestämmelserna, som främst är inriktade på att skydda (bärförmåga, brandskydd, hälsa, personsäkerhet och bullerskydd).⁵⁶ I en annan kommun påpekades att det hållbara vore att kombinera krav energi- och materialhushållning.⁵⁷ Tillämpare i två kommuner uttryckte även att det är viktigt att säkerställa att framtida funktionskrav är materialneutrala och inte hindrar miljövänliga och resurseffektiva val. Andra tillämpare menade att det i dag är svårt att använda trämaterial i konstruktioner eftersom vissa krav inte är materialneutrala.⁵⁸

Under rundabordssamtalen och i en kommun under Sverigeturnén lyftes behovet av hänsyn till hälsoeffekter inom byggnader, bland annat emissioner från material.⁵⁹

I referensgruppen har även behovet av ett ökat fokus på byggnaders långsiktighet, kvalitet och användarens behov lyfts. Vilken livslängd som ligger till grund för bestämmelserna är avgörande för hur de utformas. Vad som är kostnadsdrivande på kort och lång sikt skiljer sig ibland åt. Står byggnader länge behövs generalitet, som exem-

⁵¹ Referensgruppsmöte 2018-04-18 och 2018-09-26. Sverigeturné: möten i Karlstad 2018-03-06 och Växjö 2018-05-24. Hearing 2018-09-24.

⁵² Sverigeturné: möte i Karlstad 2018-03-06.

⁵³ Karlstad kommun, e-post 2018-03-06. White arkitekter, möte 2018-01-23.

⁵⁴ Fastighetsägarna, skrivelse 2017-06-02 överlämnad vid möte i Umeå 2018-03-20.

⁵⁵ Baltic-gruppen, skrivelse 2018-03-01 överlämnad vid möte i Umeå 2018-03-20.

⁵⁶ Sverigeturné: möte i Karlstad 2018-03-06.

⁵⁷ Sverigeturné: möte i Göteborg 2018-02-05.

⁵⁸ Hearing 2018-09-24. Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05 och Växjö 2018-05-24. Föreningen för hållbart byggande, möte 2018-03-06. Folkhem, möte 2018-01-16.

⁵⁹ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möte i Göteborg 2018-02-05.

pelvis för rumshöjder, som möjliggör att byggnadens användning kan ändras över tid.⁶⁰

Deltagare i innovationsworkshopen ansåg att kraven i avsnitt 3 i BBR gör det svårt att naturanpassa tomter, vilket i sin tur leder till stora förändringar av mark med resursförluster både ekologiskt och ekonomiskt.⁶¹ Vidare framhölls vid flera besök under Sverigeturnén att urbaniseringen innebär nya utmaningar där gårdsmiljön får större betydelse bland annat för ekologiska och sociala värden.⁶² Exempelvis är gårdsstorlek viktigt för barns utemiljö. I dag tas inte tillräcklig hänsyn till barn- och ungdomsperspektivet.⁶³ Försäkringsbranschen uttryckte önskemål om att krav utformas så att de boende kan känna trygghet och säkerhet i sin boendemiljö.⁶⁴

Deltagarna vid hearingen och försäkringsbranschen uttryckte att bestämmelserna behöver säkra klimatanpassning, exempelvis anpassning till värmeböljor, extrema regn och översvänningsrisker.⁶⁵ En länsstyrelse angav att det behövs bestämmelser för byggnaders fukt-säkerhet och vatten- och avloppssystem.⁶⁶ Vid flera besök under Sverigeturnén uttrycktes behov av att i högre grad ställa krav på dagvattenhantering, vattenanvändning och grönytor.⁶⁷

Kravnivåer hinder vid ny- och ombyggnad av bostäder

I vår undersökning av byggherrars erfarenheter av byggregelverket svarade 60 procent att de i mycket eller ganska hög utsträckning upplever att det finns hinder för bostadsbyggande i BBR och EKS. 39 procent svarade att de upplever det i ganska eller mycket liten utsträckning. I storstäder upplevde fler att det finns hinder, jämfört med företag verksamma i mellanstora städer och på landsbygden. Det fanns inga skillnader beroende på vilken hustyp som byggdes.⁶⁸ Se figur 6.2 nedan.

⁶⁰ Sverigeturné: möte i Gävle 2018-02-12. Referensgruppsmöte 2018-09-26.

⁶¹ Innovationsworkshop 2018-02-14. Maestralt arkitektur, e-post 2018-02-13.

⁶² Sverigeturné: möten i Huddinge 2018-05-17 och Örebro 2018-05-18. Huddinge kommun, e-post, 2018-06-17.

⁶³ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Jönköping 2018-03-14 och Huddinge 2018-05-17. Referensgruppsmöte 2018-04-18.

⁶⁴ Svensk Försäkring, e-post 2018-11-23.

⁶⁵ Hearing 2018-09-24. Svensk Försäkring, möte 2018-11-20. Länsstyrelsen i Hallands län, e-post 2017-06-02.

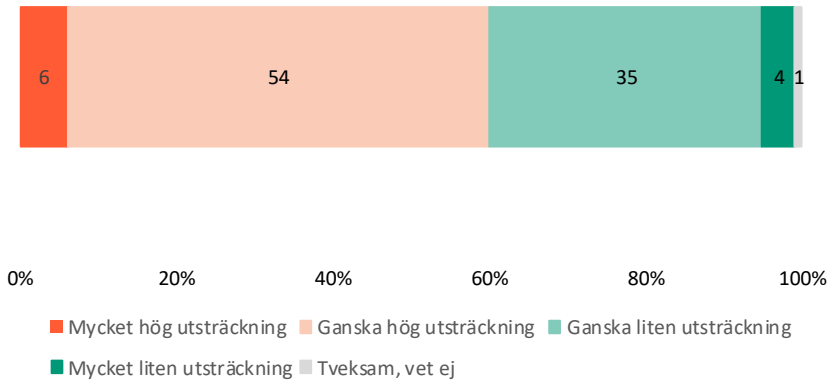
⁶⁶ Länsstyrelsen i Hallands län, e-post 2017-06-02.

⁶⁷ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Huddinge 2018-05-17 och Örebro 2018-05-18.

⁶⁸ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

Figur 6.2 En majoritet upplever att det finns hinder för bostadsbyggande i BBR och EKS

I vilken utsträckning upplever du att det finns hinder för bostadsbyggande i Boverkets byggregler (BBR) och konstruktionsregler (EKS)? Procentuell fördelning av svaren.



Bland de som i hög utsträckning upplevde att kraven skapar hinder för bostadsbyggande ansåg 46 procent att kraven hindrar billigare bostäder och 45 procent att lägenheter mindre än 35 kvadratmeter hindras. För byggherrar av nya flerbostadshus var denna siffra högre. I den gruppen ansåg 52 procent att mindre lägenheter under 35 kvadratmeter hindras.⁶⁹

Under Sverigeturnén ifrågasatte tillämpare vad som är en rimlig kravnivå för ny- och ombyggnad.⁷⁰ Det upplevdes som viktigt att regelverket kan besvara frågan om vilken samhällsnytta varje krav tillför.⁷¹ Både kommuner och aktörer på byggherresidan menade att kravnivån på en bostad behöver vara avvägd mot den boendekostnad som kraven ger upphov till. När aktörer i branschen i dag vill sänka boendekostnaderna upplever de att det enda sättet att åstadkomma det är att minska kvadratmeterytan, vilket kan ha negativa konsekvenser för boendekvaliteten.⁷²

⁶⁹ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

⁷⁰ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-12, Karlstad 2018-03-06, Jönköping 2018-03-14, Umeå 2018-03-20, Uppsala 2018-04-17, Gällivare 2018-04-24, Kiruna 2018-04-25, Malmö 2018-05-16, Huddinge 2018-05-17 och Örebro 2018-05-18. Trestadsgruppen 2018-05-28.

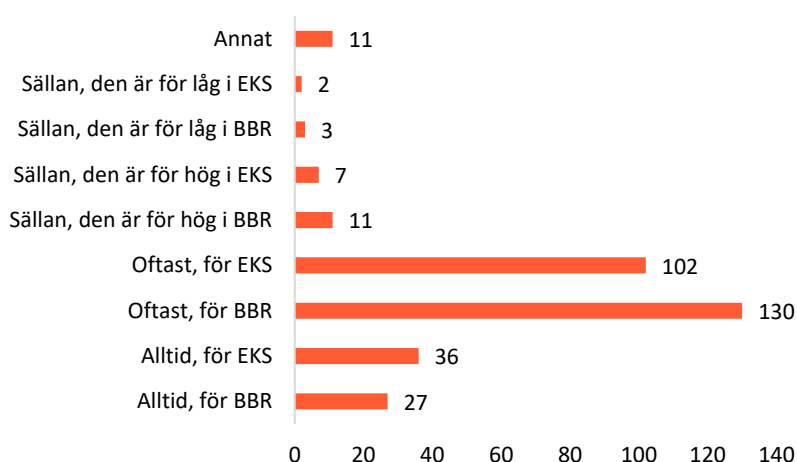
⁷¹ Sverigeturné: möten i Umeå 2018-03-20 och Gällivare 2018-04-24.

⁷² Sverigeturné: möten i Umeå 2018-03-20 och Malmö 2018-05-16. Referensgruppsmöte 2018-09-26.

I den fördjupade kommunenkäten som vi låtit ställa bedömer 157 kommuner att nivån på bestämmelserna i BBR alltid eller oftast motsvarar samhällets behov och 136 kommuner svarar att det alltid eller oftast är fallet för bestämmelserna i EKS. Elva kommuner svarar att nivån är för hög i BBR och sju kommuner svarar att den är för hög i EKS, medan tre kommuner svarar att den är för låg i BBR och två kommuner uppgav motsvarande för EKS.⁷³ Se figur 6.3 nedan.

Figur 6.3 Nivån på föreskrifterna motsvarar oftast samhällets behov

Bedömer BN att nivån på föreskrifterna i BBR och EKS motsvarar samhällets behov?



Sveriges allmännyttan (tidigare Sabo) har jämfört hur byggkostnaderna kan sänkas genom lägre krav på tillgänglighet. Sveriges Allmännyttan kom fram till att elva procent av byggkostnaderna kan sparas med sänkta tillgänglighetskrav och uppger att tillgängligheten för dessa lägenheter då ligger på en nivå som är i linje med de krav som gäller för lägenheter under 35 kvadratmeter. Sveriges Allmännyttan anser att tillgänglighetskraven i BBR gör att många bostäder blir onödigt stora för de flesta människor och därmed onödigt dyra. Genom att de görs tillgängliga för personer med funktionsnedsättning blir de otillgängliga för grupper med svag ekonomi.⁷⁴

⁷³ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 9 (fråga 5).

⁷⁴ Sabo (2018), *Allmännyttans byggagenda*, s. 14.

SBUF har studerat byggreglernas kostnadspåverkan på installationer. Enligt studien försvårar olika tillämpningar i kommuner industrialiserat byggande. Bristen på förutsägbarhet om regelverkets tolkning för specifika byggprojekt ansågs starkt kostnadsdrivande särskilt för tillgänglighet, bostadsutformning och brandskydd.⁷⁵

I ett annat projekt genomfört av SBUF jämfördes ett planerat bostadskvarter, projekterat efter dåvarande bestämmelser, med hur kvarteret skulle kunna utformas med avsteg.⁷⁶ I studien gjordes avsteg från bestämmelser om buller, dagsljus, tillgänglighet och avskiljbarhet mellan olika delar av bostaden. Syftet var att belysa hur de dåvarande bestämmelserna hämmar bostadsbyggandet, genom krav som, enligt SBUF, driver boendekostnader till nivåer som överstiger många konsumenters köpkraft. Studien visade att det gick att inrymma 40 procent fler lägenheter i kvarteret med de avsteg som gjordes och att produktionskostnaden per lägenhet minskade med 20 procent. Lägenheterna fick mindre yta och antal rum och om de skulle upplåtas med hyresrätt skulle månadshyran för en tvårumslägenhet kunna vara 1 200–1 500 kronor lägre, jämfört med att följa då gällande bestämmelser. SBUF menade att resultatet av dagens krav på tillgänglighet blir ekonomisk otillgänglighet. De önskvärda lägenheterna blir helt enkelt inte byggda, eller kan inte efterfrågas av dem de är avsedda för.⁷⁷

Enligt Skanska skulle en stor del av våra befintliga bostäder inte kunna byggas med dagens krav. Kravnivån ökar produktionskostnaderna och begränsar utrymmet att bygga vissa bostäder. Trots att husen är både attraktiva och trivsamma hade dagens byggregler satt stopp.⁷⁸

⁷⁵ SBUF (2018), *BBR's kostnadspåverkan på installationer – sammanfattande slutrapport*, SBUF-projekt 13389.

⁷⁶ Projektet studerar en sluten kvartersbebyggelse, planerad i Nacka. I samrådsförslaget som låg till grund för studien ryms 165 lägenheter. Hushöjden varierar mellan 5 och 6 våningar och förväntas bli omgivet av vägtrafik på alla fyra sidor. Studien avgränsades i huvudsak till det regelverk som styr utformningen av bostäder. Studien utgick från Boverkets Byggregler BBR 23, som var den version som var giltig när projektet inleddes i september 2016.

⁷⁷ SBUF (2017), *Fler, billigare och bättre bostäder – Är det möjligt genom att förenkla byggreglerna!*, SBUF-projekt 13271.

⁷⁸ Skanska, <http://bostadsutmaningen.skanska.se/om-bostadsutmaningen/> besökt 2019-01-14.

6.2.4 Våra slutsatser gällande krav på bygnadsverk

Eventuella motsättningar mellan krav

Vi kan konstatera att många kommuner och aktörer på byggherresidan upplever att det inom BBR finns krockar mellan de krav som ställs, det vill säga att det inte alltid är möjligt att uppfylla alla krav. De har även gett generella exempel på krav som de upplever motsättningar mellan. Vi har inte studerat dessa krav i BBR i sak och kan därför inte avgöra om tillämparnas bild stämmer eller inte. Vi noterar dock att forskning om funktionskrav har visat att det krävs att sådana bestämmelser i högre grad analyseras utifrån ett holistiskt synsätt. I kapitel 5 konstaterar vi att det finns en efterfrågan på att många föreskrifter i BBR preciseras. En sådan precisering kan dels tydliggöra för tillämpare vilken kravuppfyllnad som förväntas, dels underlätta för Boverket att analysera vilka konsekvenser kraven kan få och på det sättet lättare upptäcka eventuella motsättningar mellan krav.

Vilka krav samhället ska ställa

I vårt direktiv framhåller regeringen att byggreglerna är samhällets sätt att ange den lägsta accepterade nivån för det som byggs. Sverige bestämmer vilka krav som ska ställas på bygnadsverk, men de flesta av de svenska tekniska egenskapskraven i PBL motsvarar kraven på bygnadsverk i EU:s byggproduktförordning. De senaste åren har Sverige också valt att införliva EU:s utbyggnadsdirektiv genom att lägga till ett tekniskt egenskapskrav i PBL och Boverket har föreslagit att motsvarande nu ska göras för EU-direktivet om laddstolpar.

Å enda sidan finns det tillämpare som menar att samhället behöver ställa fler eller andra krav i förhållande till samhällsutvecklingen. De menar att dagens bestämmelser i för hög grad är inriktade på att skydda i stället för att främja och saknar krav som främjar exempelvis hållbarhet och är anpassade till dagens och morgondagens förutsättningar bland annat vad det gäller klimat. Å andra sidan finns det tillämpare som menar att staten behöver göra en prioritering mellan befintliga krav och vissa menar även att det finns krav i dag som samhället kan överlåta till marknaden att sköta. Vid en eventuell prioritering är aktörerna överens om att krav på bärighet, brandskydd och personsäkerhet är viktigast.

Någon sådan inbördes prioritering mellan kraven som tillämpare efterfrågar finns inte i PBL. Vid ändringar får avsteg från kraven göras med hänsyn till ändringens omfattning samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning. Enligt proportionalitetsprincipen ska det finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen.

Byggregler påverkar kostnaderna för att bygga bostäder genom att det är förenat med kostnader att uppfylla olika kravnivåer. Till exempel kan kostnaderna påverkas genom att bestämmelserna styr bostadslösningar och bostadsstorlekar. Kravnivåer har visat sig utgöra hinder vid ny- och ombyggnad av bostäder. Kravnivåerna kan hindra billigare bostäder och att lägenheter mindre än 35 kvm byggs. Det efterfrågas ett regelverk där kraven motsvarar samhällsnyttan och att kravnivån på en bostad behöver vara avvägd mot den boendekostnad som kraven ger upphov till. När aktörer i branschen i dag vill sänka boendekostnaderna upplever de att det enda sättet att åstadkomma det är att minska kvadratmetytan, vilket kan ha negativa konsekvenser för boendekvaliteten. Samtidigt ifrågasätts krav på tillgänglighet som uppges medföra att utrymmen i bostäder blir onödigt stora för de flesta människor och därmed onödigt dyra. Genom att de görs tillgängliga för personer med funktionsnedsättning blir de otillgängliga för grupper med svag ekonomi. Å ena sidan finns det alltså aktörer som ifrågasätter dagens kravnivåer vad det gäller tillgänglighet. Å andra sidan finns det aktörer som menar att tillgänglighet hör till de områden som staten behöver reglera och inte kan överlåta till marknaden att tillgodose. Vi menar att 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.

Vi har valt att se över kravnivån vad det gäller lämplighet för ändamålet vid nybyggnad och kraven på ombyggnad, vilket är de frågor som flest tillämpare anser hindrar bostadsförsörjningen. Frågorna beskrivs nedan.

6.3 Lämplighet för ändamålet

6.3.1 Lämplighetskraven kopplades historiskt till statlig finansiering

De första statliga bestämmelserna om hur det är lämpligt att utforma bostäder var låneregler. De kom 1942 och byggde på bostadsvaneundersökningar och behandlade bostadens dimensionering, planlösning och hygienförhållanden. I dessa bestämmelser fanns de bostadsstorlekar som skulle användas till funktionskrav infördes. Ambitionen för bostadsnormerna var det bostadspolitiska målet om att hela befolkningen skulle beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader. Bostadsnormerna lades till grund för statliga lån och lån beviljades enbart till bostäder enligt dessa krav. Större bostäder ansågs inte berättigade till statligt stöd.⁷⁹

Det fanns förhållandevis detaljerade bestämmelser kring det som motsvarade dagens krav i 1947 och 1959 års byggnadsstadgor. Exempelvis krav på planlösning, ljus, tambur, garderobsutrymmen, sanitär utrustning, kvadratmeter per rum, kök, takhöjder och kubikmeter.⁸⁰

Bostadsbestämmelser kopplade till statliga lån gavs ut i publikationer under namnet God bostad 1954, 1957, 1964 och 1969.⁸¹ Ambitionen var att åstadkomma en höjning av utrymmes- och utrustningsstandarden.⁸² God bostad innehöll dimensionerande möbelmått, standard för dörrar, fönster och skåp och sammanställde den bostadstekniska minimiåttstandarden.⁸³ En god bostad skulle vara rymlig och effektivt planerad. Rymligheten avsåg i första hand egna rum för sovande för barn över tolv år, men även rymlighet för att få plats med nödvändigt möblemang. Rum för sovande förutsattes även kombineras med lek, läs- och skrivarbete. Effektiviteten i bostads-

⁷⁹ Boverket (2003), *Bra bostadsutformning – Regler, kvalitet, kostnader och exempel för flerbostadshus*, s. 26–27 och 32–33.

⁸⁰ 4 kap. 26 § och 7 kap. 61 § Kungl. Maj:ts byggnadsstadga; given Stockholms slott den 30 juni 1947. 5 kap. 47 § Kungl. Maj:ts byggnadsstadga; given Stockholms slott den 30 december 1959.

⁸¹ O. Nylander, P. Femenias, M. Andersson, H. Morichetto och A. Braide Eriksson (2018), *Bostadsforskare om bostadskvalitet*, Centrum för boendets arkitektur, Chalmers arkitektur och samhällsbyggnadsteknik, s. 6.

⁸² Kungl. Byggnadsstyrelsen (1964), *God Bostad i dag och imorgon*.

⁸³ Boverket (2003), *Bra bostadsutformning – Regler, kvalitet, kostnader och exempel för flerbostadshus*, s. 26–27.

planen avsåg att möta de funktioner som bostaden skulle fylla, men även att rummen skulle ges en god allmängiltig användbarhet.⁸⁴

Eftersom de flesta bostäder uppfördes med statliga lån, överfördes lånereglerna till byggregler i Svensk byggnorm (SBN) 1975. Därigenom överfördes God bostads måttstandard till byggreglerna.⁸⁵

Vid införandet av ÄPBL 1987 infördes en bestämmelse som bland annat angav att byggnader skulle vara lämpliga för sitt ändamål.⁸⁶ Bestämmelsen innehöll allmänna nytto-, hälso- och trevnadsaspekter. Motsvarande bestämmelser fanns i byggnadsstadgan. Bostäder skulle ha fungerande planlösningar med goda rumssamband och god möblerbarhet. I rum och kök skulle det finnas fönster mot det fria och utsikts- och insynsförhållanden berördes. Tidigare hade krav på solighet och genomluftbarhet i bostäder i första hand formulerats som hygieniska krav, men nu betonades även dessa kravs trevnadsaspekter.⁸⁷

Bestämmelsen om lämplighet för sitt ändamål behölls då de tekniska egenskapskraven infördes i 1994 års lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk⁸⁸. I förordningen till lagen infördes den precisering⁸⁹ som återfinns i dagens plan- och byggförordningen (PBF)⁹⁰, se avsnitt 6.3.2.

Vid övergången från NR till BBR relaterades föreskrifterna inte längre till lägenhetens rumsinnehåll (antal och typ av rum) utan till krav på användbarhet för det antal personer som bostaden är avsedd för. Övergången från NR till BBR innebar att den traditionella bostadsnormeringen ersattes av funktionskrav, utan detaljerade krav på rumsmått, samband, möblerbarhet eller utrustningsmängder i föreskrift. Boverket konstaterade att nyproducerade bostäder därmed gav en större mångfald och ökad variation av bostadslösningar samt kvalitets- och standardvariationer. Det mest påtagligt nya med bostadens utformning var lägenheter med mindre ytor och flera rum på färre kvadratmeter.⁹¹

⁸⁴ Kungl. Byggnadsstyrelsen (1964), *God Bostad i dag och imorgon*.

⁸⁵ Boverket (2003), *Bra bostadsutformning – Regler, kvalitet, kostnader och exempel för flerbostadshus*, s. 26–27.

⁸⁶ 3 kap. 5 § ÄPBL.

⁸⁷ Proposition 1985/86:1, *Med förslag till ny plan- och bygglag*, s. 489.

⁸⁸ Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

⁸⁹ 11 § i förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

⁹⁰ Plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

⁹¹ Boverket (1997), *Utvärderingar av ändringar i byggregleringen: Bostadsutformning och tillgänglighet*, rapport 1997:9, s. 7, 15, 58, 136–138 och 140.

Statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande infördes 1992⁹², som en ersättning för de statliga lånen, som då avvecklades. Boverket lämnar i dag under vissa förutsättningar statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande.⁹³ Det har förekommit och förekommer fortfarande statliga stöd för att stimulera och underlätta bostadsbyggande för vissa grupper eller syften.

6.3.2 Bestämmelser om lämplighet för ändamålet

PBL:s bestämmelser om lämplighet för sitt ändamål är dels ett utformningskrav, dels ett tekniskt egenskapskrav. Kraven gäller i båda avseendena för byggnadsverk.⁹⁴

Kraven på lämplighet preciseras för bostäder, men inte avseende byggnader eller byggnadsverk i övrigt. Preciseringsarna görs i PBF och BBR. I PBF anges både för utformningskravet och det tekniska egenskapskravet att en byggnad som innehåller bostäder ska vara utförd på ett sådant sätt att bostäderna i skälig utsträckning har avskiljbara utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring. Bostäderna ska med hänsyn till användningen också ha inredning och utrustning för matlagning och hygien.⁹⁵

Regeringen har uttalat att grundprincipen bör vara att det som anges i tredje kapitlet första och sjuttonde paragraferna PBF som ska tillgodoses genom kravet om byggnaders lämplighet för sitt ändamål och att det bortsett från rena tillgänglighetsaspekter inte ligger i statens intresse att detaljreglera den fysiska utformningen av olika utrymmen i en bostad. De behov som ska tillgodoses kan enligt regeringen vara mycket olika beroende på exempelvis om bostaden är avsedd som studentboende eller äldreboende.⁹⁶

I BBR finns bestämmelserna om lämplighet för sitt ändamål för byggnader som innehåller bostäder och bostadskomplement i avsnitt 3:2.⁹⁷ Avsnittet innehåller föreskrifter och allmänna råd till antingen utformningskravet, det tekniska egenskapskravet eller båda. Avsnittet inleds i 3:211 med upplysningar om vilka delar i föreskrifterna som är utformningskrav respektive tekniska egenskaps-

⁹² Förordning (1991:1924) om statlig kreditgaranti för bostäder.

⁹³ Förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.

⁹⁴ 8 kap. 1 § första punkten och 4 § första stycket sjunde punkten PBL. 3 kap. 2 § PBF.

⁹⁵ 3 kap. 1, 16 och 17 §§ PBF.

⁹⁶ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 257.

⁹⁷ Avsnitt 1:2, 1:22, och 3:2 i BBR.

krav. I 3:212 finns en definition av matlagning. Därefter följer 3:22 som allmänt reglerar utformningen av bostäder, följd av föreskrifter i 3:221 – 3:228 för följande sorters bostäder:

- bostäder i flera plan,
- bostäder större än 55 kvadratmeter,
- bostäder större än 35 kvadratmeter och högst 55 kvadratmeter,
- bostäder om högst 35 kvadratmeter,
- bostäder med gemensamma utrymmen, och
- särskilda boendeformer för äldre.

Avsnittet avslutas med 3:23 om bostadskomplement. Utformningen av bostäder påverkas av kraven på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga som finns i 3:1 i BBR. Nedan redogör vi för föreskrifterna och de allmänna råden i avsnitt 3:2 i BBR samt de föreskrifter och råd i 3:1 i BBR som behöver tillämpas tillsammans med 3:2 vid bostäders utformning.

Allmänt om utformning av bostäder

I 3:22 regleras allmänt om utformning av bostäder. Enligt föreskriften ska bostäder dimensioneras och disponeras med hänsyn till sin långsiktiga användning. Bostäderna ska också inredas och utrustas med hänsyn till sin långsiktiga användning.⁹⁸ I en bostad ska det enligt föreskriften finnas:

- minst ett rum för personhygien,
- inredning och utrustning för personhygien⁹⁹,
- rum eller avskiljbar del av rum för daglig samvaro,
- rum eller avskiljbar del av rum för sömn och vila,
- rum eller avskiljbar del av rum för matlagning,
- inredning och utrustning för matlagning¹⁰⁰,

⁹⁸ Tekniskt egenskapskrav enligt avsnitt 3:211 i BBR.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

- utrymme för måltider i eller i närheten av rum för matlagning,
- entréutrymme med plats för ytterkläder med mera,
- utrymme för att tvätta och torka tvätt maskinellt om gemensam tvättstuga saknas,
- utrymmen för förvaring, och
- inredning för förvaring¹⁰¹.

I föreskriftens andra stycke anges att avskiljbar del av rum ska ha fönster mot det fria. Avskiljbar del av rum ska också utformas så att den med bibehållen funktion kan avskiljas med väggar från resten av rummet.

Till föreskriften finns ett allmänt råd som anger att en balkong, uteplats eller ett liknande utrymme bör finnas i anslutning till bostaden. För dimensionerande mått och inredningslängder som enligt det allmänna rådet är lämpliga vid utformningen av bostaden hänvisar det allmänna rådet till standarden *Byggnadsutformning – Bostäder – Invändiga mått* (SS 91 42 21). Vidare anger rådet att plats för en kombinerad tvättmaskin och torktumlare uppfyller kravet på utrymme för att tvätta och torka tvätt maskinellt i bostaden. Det allmänna rådet innehåller också följande hänvisningar: regler om bostadskomplement finns i 3:23, regler om avfallsutrymmen i bostäder finns i 3:4 och regler om vädring, ljus och utblick finns i 6:253 respektive 6:3.

Standarden SS 91 42 21

Boverket hänvisar till standarden *Byggnadsutformning – Bostäder – Invändiga mått* (SS 91 42 21). Boverket beskriver på PBL kunskapsbanken att det i standarden finns invändiga mått som gör bostaden möblerbar, tillgänglig och användbar. Den ger mått på möblerbart utrymme, fast inredning och fast utrustning samt betjäningsareor till dessa.¹⁰² Den ger också mått för dörröppningar och passageareor. Måtten i standarden presenteras utifrån tre tillgänglighetsnivåer: normalnivå, höjd nivå och sänkt nivå. Normalnivån anger de mått som

¹⁰¹ Tekniskt egenskapskrav enligt avsnitt 3:211 i BBR.

¹⁰² Boverket, www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/boverkets-byggregler/bostadsutformning/utformningsstandard/, besökt 2019-09-30.

behövs för tillgänglighet och användbarhet när manuell eller liten eldriven rullstol ska kunna användas.¹⁰³

Ett förslag till ny standard om bostadsutformning remitterades våren 2019 och under hösten 2019 pågick ett arbete med att sammanställa och arbeta in inkomna kommentarer. Ett öppet seminarium om standarden är enligt Svenska institutet för standarder (SIS) planerat till januari 2020.¹⁰⁴

Bostäder i flera plan

I 3:221 anges att i bostäder med flera plan ska entréplanet minst rymma:

- ett hygienrum enligt avsnitt 3:146,
- avskiljbar sängplats (sovalkov),
- möjlighet till matlagning,
- utrymme för måltider,
- utrymme för sittgrupp,
- entréutrymme,
- utrymme för förvaring, och
- utrymme för att tvätta och torka tvätt maskinellt om gemensam tvättstuga saknas.

Bostäder större än 55 kvadratmeter

I 3:222 regleras bostäder större än 55 kvadratmeter. Enligt föreskriften ska dessa utformas med hänsyn till det antal personer som de är avsedda för.

Till föreskriften finns ett allmänt råd som anger att bostäder med en boarea större än 55 kvadratmeter bör ha plats för parsäng i minst ett rum eller i en avskiljbar del av ett rum för sömn och vila. Bostäder med en boarea större än 55 kvadratmeter som är avsedda för flera

¹⁰³ Standarden *Byggnadsutformning – Bostäder – Invändiga mått* (SS 91 42 21).

¹⁰⁴ SIS, e-post 2019-10-11.

studenter kan enligt rådet utformas utan plats för parsäng i något rum eller i en avskiljbar del av ett rum för sömn och vila.

Bostäder större än 35 och högst 55 kvadratmeter

I 3:223 regleras bostäder större än 35 kvadratmeter och högst 55 kvadratmeter. Dessa ska enligt föreskriften utformas med hänsyn till sin storlek. I sådana bostäder är det dock tillräckligt att antingen rummet för sömn och vila eller rummet med inredning och utrustning för matlagning är en avskiljbar del av ett rum. Avskiljbar del av rum ska ha fönster mot det fria och ska utformas så att den med bibehållen funktion kan avskiljas med väggar från resten av rummet.

Enligt ett allmänt råd kan bostäder med en boarea större än 35 kvadratmeter och högst 55 kvadratmeter utformas utan plats för parsäng i något rum eller i en avskiljbar del av ett rum för sömn och vila.

Bostäder om högst 35 kvadratmeter

I 3:224 regleras bostäder om högst 35 kvadratmeter. Sådana bostäder ska utformas med hänsyn till sin storlek. I sådana bostäder får utrymmena för funktionerna:

- daglig samvaro, sömn och vila samt matlagning finnas i ett och samma rum utan att vara avskiljbara, och
- daglig samvaro samt sömn och vila överlappa varandra helt eller delvis.

I ett allmänt råd till föreskriften rekommenderar Boverket att i bostäder med en boarea om högst 35 kvadratmeter bör:

- utrymmet för inredningslängden för matlagning vara minst 1,80 meter brett,
- utrymmet för inredningslängden för förvaring vara minst 1,20 meter brett, och
- platsen för ytterkläder i kapphylla vara minst 0,40 meter bred.

Vidare rekommenderar Boverket att:

- inredningslängden för matlagning bör vara minst 1,80 meter bred, och
- inredningslängden för förvaring bör vara minst 1,20 meter bred.

Studentbostäder om högst 35 kvadratmeter

I 3:225 regleras studentbostäder om högst 35 kvadratmeter. Sådana bostäder ska utformas med hänsyn till sin storlek. I enskilda studentbostäder med en boarea om högst 35 kvadratmeter gäller samma reglering som för bostäder om högst 35 kvadratmeter med undantag för att i sådana bostäder får utrymmen för funktionerna:

- daglig samvaro, sömn och vila, samt måltider överlappa varandra helt eller delvis.

och samma rekommendationer i ett allmänt råd som för bostäder om högst 35 kvadratmeter förutom att:

- utrymmet för inredningslängden för matlagning bör vara minst 1,40 meter brett, och att:
- inredningslängden för matlagning bör vara minst 1,40 meter bred.

Bostäder med gemensamma utrymmen

I 3:226 finns en föreskrift om bostäder med gemensamma utrymmen. För en grupp boende får de enskilda bostädernas rum för matlagning och för daglig samvaro samt utrymme för måltider delvis sammanföras till gemensamma utrymmen. De gemensamma utrymmena ska vara så stora att de på ett fullgott sätt kompenserar för inskränkningarna i de enskilda bostäderna. Vidare föreskrivs att för en grupp boende får de enskilda bostädernas inredning och utrustning för matlagning delvis sammanföras till gemensamma utrymmen. De gemensamma utrymmena ska också vara så välutrustade att de på ett fullgott sätt kompenserar för inskränkningarna i de enskilda bostäderna. Bostäder avsedda för personer med nedsatt funktionsförmåga enligt 9 paragrafen 9 punkten lagen om stöd och service till

vissa funktionshindrade¹⁰⁵ och femte kapitlet sjunde paragrafen socialtjänstlagen¹⁰⁶, är undantagna från föreskriften.

En hänvisning finns till 3:228, där regler om särskilda boendeformer för äldre finns.

Bostäder avsedda för en person med gemensamma utrymmen

I 3:227 regleras bostäder avsedda för en person med gemensamma utrymmen. Där anges att för en grupp boende, i enskilda bostäder avsedda för en person, får de enskilda bostädernas rum för personhygien, matlagning och daglig samvaro samt utrymme för måltider, helt eller delvis, sammanföras till gemensamma utrymmen. De gemensamma utrymmena ska vara så stora att de i skälig utsträckning kompenserar för inskränkningarna i de enskilda bostäderna. Vidare anges att för en grupp boende, i enskilda bostäder avsedda för en person, får dessutom de enskilda bostädernas inredning och utrustning för matlagning, helt eller delvis, sammanföras till gemensamma utrymmen. De gemensamma utrymmena ska också vara så välutrustade att de i skälig utsträckning kompenserar för inskränkningarna i de enskilda bostäderna. Gemensamma delar av bostaden för personhygien ska finnas i nära anslutning och på samma plan som de enskilda bostäderna. Varje rum för personhygien får högst delas av tre enskilda bostäder avsedda för en person. Gemensamma delar av bostaden för matlagning och daglig samvaro samt utrymme för måltider ska finnas i nära anslutning till de enskilda bostäderna. Gemensamma delar av bostaden med inredning och utrustning för matlagning som ersätter motsvarande funktioner i de enskilda bostäderna får inte delas av fler än tolv enskilda bostäder avsedda för en person. Bostäder avsedda för personer med nedsatt funktionsförmåga enligt 9 paragrafen 9 punkten lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och femte kapitlet sjunde paragrafen socialtjänstlagen (2001:453), är undantagna från föreskriften.

En hänvisning finns till 3:228, där regler om särskilda boendeformer för äldre finns.

¹⁰⁵ Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

¹⁰⁶ Socialtjänstlagen (2001:453).

Bestämmelser i 3:1 i BBR som påverkar utformningen av bostäder

Avsnitt 3:1 i BBR innehåller föreskrifter och allmänna råd om bland annat tillgänglighet i bostäder.

Avsnitt 3:113 innehåller föreskrifter och allmänna råd om dimensionerande mått för rullstol i enskilda bostadslägenheter. Enligt det allmänna rådet är lämpliga dimensionerande vändmått vid bedömning av tillgängligheten och användbarheten för en inomhusrullstol en cirkel med diametern 1,30 meter.

3:143 innehåller föreskrifter och allmänna råd om passagemått för dörrar i bostäder och till bostadskomplement. I det allmänna rådet anges lämpliga passagemått för dörrar till bostadskomplement. För dörrar i bostäder hänvisar Boverket i det allmänna rådet till passagemått och mått på betjäningsareor i standarden SS 91 42 21 (normalnivån).

Avsnitt 3:146 omfattar enskilda bostäder i ett plan. Avsnittet innehåller föreskrifter och allmänna råd om tillgänglighet och användbarhet avseende rum, balkonger, terrasser och uteplatser, dörr till huvudentrén och dörrar till rum i bostäder. För dimensionerande mått för tillgänglighet och användbarhet i rum hänvisar Boverket i det allmänna rådet till standarden SS 91 42 21 (normalnivån).

Avsnitt 3:147 omfattar bostäder i flera plan och anger att kraven i avsnitt 3:146 ska uppfyllas på hela entréplanet.

Avsnitt 3:148 anger att bostadskomplement ska vara tillgängliga och användbara.

Bestämmelser i trafikbullerförordningen kan påverka planlösningar

Bostadsbyggnader ska utformas på ett sätt som är lämpligt för att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller. Det gäller vid planläggning och i ärenden om bygglov.¹⁰⁷ Vid bedömningen av om kravet på förebyggande av olägenheter till följd av omgivningsbuller är uppfyllt ska bestämmelserna i tredje till åttonde paragraferna i förordningen om trafikbuller¹⁰⁸ vid bostadsbyggnader tillämpas. Förordningen innehåller bestämmelser om riktvärden för

¹⁰⁷ 2 kap. 6 a § första stycket andra punkten PBL.

¹⁰⁸ Förordningen (2015:216) om trafikbuller (trafikbullerförordningen).

buller utomhus för spårtrafik, vägar och flygplatser vid bostadsbyggnader samt om beräkning av bullervärden vid bostadsbyggnader.

Enligt förordningen bör buller från spårtrafik och vägar inte överskrida 60 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostadsbyggnads fasad, och 50 dBA ekvivalent ljudnivå samt 70 dBA maximal ljudnivå vid en uteplats. För en bostad om högst 35 kvadratmeter gäller att bullret inte bör överskrida 65 dBA ekvivalent ljudnivå vid bostadsbyggnadens fasad.¹⁰⁹ Skälen för detta undantag var att det bör vara möjligt att bygga fler enrumslägenheter i bullerutsatta miljöer, utan att efterätta rimliga krav på en godtagbar bostadsmiljö.¹¹⁰

Om 60 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostadsbyggnads fasad ändå överskrids bör minst hälften av bostadsrummen i en bostad vara vända mot en sida där 55 dBA ekvivalent ljudnivå inte överskrids vid fasaden, och minst hälften av bostadsrummen vara vända mot en sida där 70 dBA maximal ljudnivå inte överskrids mellan kl. 22.00 och 06.00 vid fasaden.¹¹¹ Med bostadsrum avses rum för daglig samvaro, utom kök, och rum för sömn.¹¹²

Boverket har i allmänna råd om planering för bostäder i områden utsatta för buller från väg- och spårtrafik uttalat att ju högre ljudnivån är på trafiksidan, desto viktigare är det att åstadkomma en tyst sida. Normalt bör enligt Boverket minst hälften av bostadsrummen, och då i första hand sovrummen, vändas mot den tysta sidan. Sovrum bör enligt verket vändas mot tyst sida för att tillgodose många människors (60 procent av befolkningen) önskemål att kunna sova med öppet fönster. Om sovrum orienteras mot den bullriga sidan finns det dessutom enligt verket alltid risk för sömnstörningar.¹¹³

I den statliga utredning som föregick propositionen om trafikbullerförordningen intervjuades kommuner om dåvarande tillämpning. Där framkom att avsteg från riktvärden och kompensationsstänkande var vanligt. Exempel på kompensationslösningar innan bullerförordningen infördes var tyst sida, burspråk med avskärmande verkan, inbyggda gårdar som gav tyst uteplats, avskärmande glasskiva utanför fönster eller balkong och andra tekniska lösningar. Ibland kompenserades höga ljudnivåer utomhus med krav på lägre ljudnivåer

¹⁰⁹ 3 § i trafikbullerförordningen.

¹¹⁰ Proposition 2013/14:128, *Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen*, s. 85.

¹¹¹ 4 § i trafikbullerförordningen.

¹¹² 2 § i trafikbullerförordningen.

¹¹³ Boverket (2008), *Buller i planeringen – Planera för bostäder i områden utsatta för buller från väg- och spårtrafik*, Allmänna råd 2008:1, s. 42.

inomhus. I de kommuner där studentbostäder byggdes i mycket bullerutsatta områden användes olika lösningar för att skapa bra boendemiljöer. Exempel på lösningar var smala genomgående lägenheter med en ljuddämpad sida, ljudavskärmande glasruta några centimeter utanför inåtgående vädringsfönster, icke öppningsbara fönster och loftgångar mot den bullriga sidan.¹¹⁴

6.3.3 Myndighetsrapporter och forskning om lämplighet för bostadsändamålet

Lämplighetskrav som bedöms olika i olika kommuner

I kapitel 5 konstaterar vi att olika kommuner gör olika tolkningar av samma krav. Där framgår också att Boverket i rapporten *En mer förutsägbar byggprocess* redovisar att ett av de tre områden där tillverkare av seriebyggda hus, bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer sammantaget upplevde störst skillnad i tolkningen av bestämmelserna var bostadsutformning. Vad det gäller bostadsutformning framfördes att kommunerna gör olika tolkningar av kraven på förvaring i en bostad, exempelvis gällande förvaringens storlek, tillgänglighet till förvaringen och var förvaringen ska finnas. Vidare framkom att föreskriften om avskiljbarhet och dess betydelse för behovet av fönster och för antalet fönster i kök tolkas olika av olika kommuner och att de mått som framgår av standarden SS 91 42 21 hanteras som krav.¹¹⁵

Bostadsundersökningar

Bostadsundersökningar är en central del av forskningen vid Centrum för boendets arkitektur (CBA). CBA undersöker både hur de boende uppfattar mätbara, praktiska funktioner som anges som mått och möblerbarhet i bestämmelser och de omätbara, kvalitativa och estetiska egenskaper som hör till rumsupplevelsen. Som den senare beskriver CBA medvetet gestaltade siktlinjer genom bostaden, en rumsorganisation som möjliggör alternativa sätt att röra sig mellan

¹¹⁴ Bullersamordningsutredningen, SOU 2013:57, *Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet*, s. 109.

¹¹⁵ Boverket (2017), *En mer förutsägbar byggprocess*, rapport 2017:23, s. 23 och 143.

olika rum och omsorg om material och detaljer.¹¹⁶ På uppdrag av oss har CBA sammanställt en rapport kallad *Den goda bostaden*, där de har sammanställt relevant forskning. Nedan redogör vi för utdrag ur den rapporten.

I en studie från 2011 av Inga-Britt Werner och Kristina Grange om bostadsvärderingar framkom att de boende i huvudsak uppfattade och uppskattade de kvaliteter arkitekter strävat efter att åstadkomma. Kvaliteter såsom yteffektivitet, öppen planlösning, god möblerbarhet, utblickar och mycket dagsljus bedöms i deras undersökning som mycket viktigt av de boende. Siktlinjer, flexibilitet och tydliga rumsformer fick omdömet ganska viktigt, medan överblick och rundgång fick omdömet inte så viktigt. Ett tidigare arbete av Ulla Westerberg och Jan Eriksson kom fram till liknande slutsatser.¹¹⁷

Internationellt har forskare kunnat urskilja grundläggande aktiviteter i bostaden som är gemensamma, oavsett kultur. I en jämförelse mellan japanska och västerländska bostäder har Bernard Leupen identifierat följande sex basala aktiviteter: sova, umgås, äta, laga mat, sköta sin hygien och arbeta.¹¹⁸

Förändringar i bostaden genomförda av boende

I en studie av boendes genomförda förändringar i bostadsrätter uppförda mellan 2001 och 2008, har boendeönskemål tydliggjorts när de har ritat in de förändringar som de har genomfört i planritningar.¹¹⁹ Utifrån materialet har vi beställt en fördjupande rapport där ett antal tendenser i de boendes svar har identifierats.

Bostaden som helhet uppskattades när den uppfattades som genomtänkt med sovrum och bad nära och gemensamma rumssamband för kök, matplats, vardagsrum och balkong. Även lättmöblerade och kvadratiska rum uppskattades, och rundgång om det inte skapar omöbler-

¹¹⁶ K. Granath, *Bostadens arkitektur*, s. 59–65 i *Den goda bostaden* (2019). O. Nylander, *Bostadsundersökningen, en del av bostadsforskningens historia*, s. 21–42 i *Den goda bostaden* (2019).

¹¹⁷ K. Granath, *Bostadens arkitektur*, s. 60 i *Den goda bostaden* (2019).

¹¹⁸ K. Granath, *Bostadens arkitektur*, s. 59–65 i *Den goda bostaden* (2019).

¹¹⁹ P. Femenias et al. (2016), *Arkitektur, materialflöden och klimatpåverkan i bostäder*, rapport 2016:02, E2B2. P. Femenias et al. (2018), *Framtidens klimatsmarta och hållbara bostad*, rapport 2018:22, E2B2. P. Femenias, *Har bostadens utformning betydelse för den miljömässiga och sociala hållbarheten*, s. 45–57 i *Den goda bostaden* (2019). Enkätundersökningen har besvarats av 313 hushåll, vilket är drygt två tredjedelar av de 462 tillfrågade hushållen. Ett urval av dessa hushåll har även besökts och intervjuats. Medelinkomsten i de studerade områdena är 40–60 procent högre än medelinkomsten i Sverige.

bara ytor. Brister i materialkvalitet och detaljutförande fick kritik som exempelvis dålig placering av eluttag eller täckbitar i kök. Även det som upplevdes som outnyttjade ytor kritiserades. Det framkom också att bostäderna beboddes av fler personer än de ursprungligen var planerade för.¹²⁰

De förändringar som kan identifieras som drivna av lägenhetens planlösning har ofta gjorts för att skapa fler rum, ändra samband, byta funktion mellan ytor, ta bort outnyttjad yta eller öka möblerbarheten.¹²¹ Exempelvis svarar en tredjedel av hushållen att de har ändrat lägenhetens planlösning. En knapp femtedel har gjort förändringar i köket, av dessa har hälften satt upp en vägg mellan kök och vardagsrum och hälften har tvärt om skapat en öppen planlösning mellan kök och vardagsrum. Tendensen är att yngre hushåll öppnar upp köken medan äldre stänger igen, men förhållandet är inte statistiskt säkerställt.¹²² I en del lägenheter har sambanden mellan rum förändrats för att få en tydligare privat del med sovrum och en del där vardagsrum och kök får en öppen planlösning.¹²³ En sjättedel har skapat ett eller flera nya rum i lägenheten. Drygt hälften av dem som skapat fler rum är barnfamiljer. Nya rum har till exempel skapats genom att dela större rum med flera fönster i två rum. I ett fåtal fall har hushållen byggt en låda i vardagsrummet för att skapa ett sovrum, eller byggt om en klädkammare med eller utan fönster till ett barnrum. Många av de lägenheter där det har skapats fler rum har haft en fönsterindelning som har underlättat en delning. Några hushåll har tvärtom slagit ihop två rum till ett större. Det är ofta ett sovrum som har slagits ihop med vardagsrummet, eller en klädkammare som har slagits ihop med ett intilliggande sovrum.¹²⁴

De boende uppskattade generös, genomtänkt och samlad förvaring som inte sticker ut eller hindrar siktlinjer och som utnyttjar höjden i bostaden. Vidare uppskattades sociala och välplanerade kök

¹²⁰ C. Holmström (2018), *Möter byggregler boendes förväntningar – problembeskrivning och konsekvenser mellan byggregler och boendes förväntningar på en god bostad*, s. 2–4.

¹²¹ P. Femenias et al. (2016), *Arkitektur, materialflöden och klimatpåverkan i bostäder*, rapport 2016:02, E2B2. P. Femenias et al. (2018), *Framtidens klimatsmarta och hållbara bostad*, rapport 2018:22, E2B2.

¹²² P. Femenias, *Har bostadens utformning betydelse för den miljömässiga och sociala hållbarheten*, s. 45–57 i *Den goda bostaden* (2019).

¹²³ P. Femenias et al. (2016), *Arkitektur, materialflöden och klimatpåverkan i bostäder*, rapport 2016:02, E2B2, s. 29.

¹²⁴ P. Femenias, *Har bostadens utformning betydelse för den miljömässiga och sociala hållbarheten*, s. 45–57 i *Den goda bostaden* (2019).

med bra arbetsytor och med hög materialkvalitet. Effektiva badrum uppfattades som en funktionell yta med förvaring i motsättning till ett stort rum med endast toalett, tvättställ och dusch. I de boendes strävan efter bostäder som fungerar för deras behov byggdes de dimensionerande mått som anges i SS 91 42 21 (normalnivå) bort för att exempelvis skapa den förvaring som de önskade i bostaden inklusive i badrummet. Ytorna är dock möjliga att återfå om förvaringen tas bort igen.¹²⁵

Det framgår av studien att inre renovering (ytskikt, utbyte och tillägg av utrustning och fast inredning) och ändring av planlösning har lett till materialkrävande följdåtgärder. Dessa följdåtgärder är exempelvis golvbyten när fast inredning har flyttats. En konsekvens är att över en period på femtio år motsvarar dessa förändringar 40 procent större klimatpåverkan än motsvarande generellt antaget normalt inre underhåll.¹²⁶

Forskning om vridbara toaletter

Ett pågående projekt i Stockholms stad prövar innovationer.¹²⁷ I en av innovationerna har, i samarbete med Norge och andra offentliga och privata aktörer, ergonomi och hjälpares arbetsmiljö studerats utifrån hur badrum kan utformas. Ett bra stöd i utformningen av badrum kan leda till mindre behov av hjälp, så att den boende klarar sig själv eller behöver stöd av en i stället för två personer. Innovationen är en prototyptoalett som är höj- och sänkbar samt vridbar 180 grader. Prototypen förutsätter mindre yta och en placering av toaletten nära handfatet. Denna lösning möjliggör ett mindre badrum, vilket minskar risken för fallskador.¹²⁸

¹²⁵ C. Holmström (2018), *Möter byggregler boendes förväntningar – problembeskrivning och konsekvenser mellan byggregler och boendes förväntningar på en god bostad*, s. 2–4.

¹²⁶ P. Femenias et al. (2016), *Arkitektur, materialflöden och klimatpåverkan i bostäder*, rapport 2016:02, E2B2. P. Femenias et al. (2018), *Framtidens klimatsmarta och hållbara bostad*, rapport 2018:22, E2B2, s.4.

¹²⁷ Stockholms stad, www.verklighetslabbet.se/ besökt 2019-11-20. Projektet är bland annat finansierat av Vinnova.

¹²⁸ Stockholms stad, e-post 2019-11-22.

6.3.4 Tillämparnas syn på lämplighet för ändamålet

Att staten ställer krav på bostäders lämplighet för sitt ändamål

I de inledande rundabordssamtalen framhöll representanter för de boende att byggreglerna ska försvara en grupp som inte kan tala för sig själva. Samtidigt menade andra aktörer att bestämmelserna borde innehålla färre detaljkrav, att det som är lätt att ändra i efterhand inte behöver regleras och kraven på lämplighet för sitt ändamål driver kostnader och därför borde tas bort.¹²⁹ Tillämpare vid en innovationsworkshop påpekade att ett syfte med byggreglerna är att skydda boende från dåliga bostadslösningar och när vi i dag inte har en bostadsmarknad i balans är det fortsatt av vikt att det finns statliga bestämmelser.¹³⁰ Under hearingen poängterade tillämpare att bostäder inte är en vara som andra varor och att samhället därför behöver garantera kvalitet över tid och att flera generationer kan bo i en bostad, inte bara den första som flyttar in. De menade därför att staten behöver ställa vissa basala krav.¹³¹ Även vår referensgrupp menade att staten behöver fastställa krav för att säkerställa goda bostäder, men att de krav som finns i dag är för detaljerade.¹³²

I en övergripande enkät som vi har låtit ställa till professionella och offentliga aktörer inom samhällsbyggnadsområdet gällande deras syn på om staten ska ställa krav på utformning av bostaden eller inte uppgav kommuner, länsstyrelser och myndigheter i högre grad än övriga att de tycker att staten bör ställa krav på utformning (63 procent). De som i högst grad motsäger sig detta är fastighetsbolag, byggmaterialsproducenter samt byggbolag och exploatörer, där 78, 74 respektive 66 procent anser att staten inte ska ställa krav på utformning av en bostad. Bland arkitekter och tekniska konsulter är ungefär lika många positiva som negativa.¹³³ Se figur 6.4 nedan.

¹²⁹ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01.

¹³⁰ Innovationsworkshop 2018-02-14.

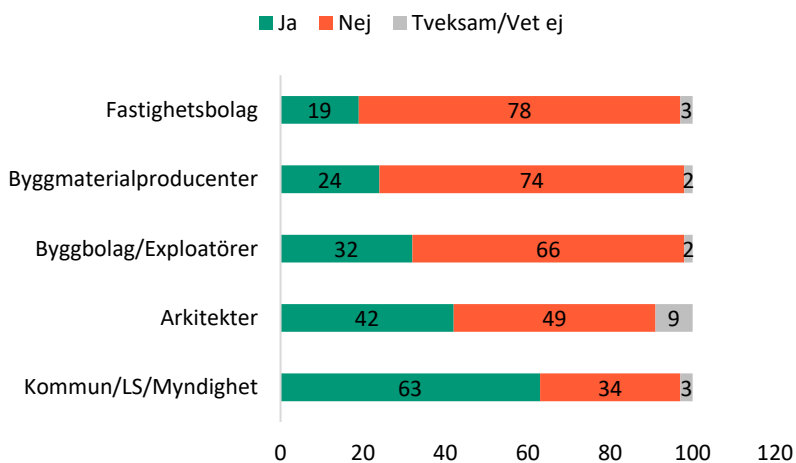
¹³¹ Hearing 2018-09-24.

¹³² Referensgruppsmöte 2019-09-04.

¹³³ Kantar Sifo, redovisning av enkätundersökning, 2017-08-21.

Figur 6.4 Delade meningar huruvida staten ska ställa krav på bostadsutformningen

Tycker du att staten ska ställa krav på utformningen av bostaden?



Förväntningarna från samma grupp på vad en ny bostad ska innehålla var, utifrån fasta svarsalternativ, främst dagsljusinsläpp (93–98 procent i de olika grupperna), öppningsbara fönster (88–95 procent), köksinredning (72–91 procent), bredbandsanslutning (73–82 procent), vitvaror (59–79 procent) och cykelparkering (60–84 procent), varefter förråd, garderober, tvättmöjligheter, parkeringsplats, balkong följde. I samma enkätundersökning blev även allmänheten tillfrågad om förväntningar på planlösning, fast inredning och bredband i en ny bostad utifrån fasta svarsalternativ. Förväntningarna från allmänheten var högst på ett eget badrum med dusch eller badkar (87 procent) följt av köksinredning (76 procent) och vitvaror (75 procent). Därefter angavs garderober (64 procent), bredbandsanslutning (63 procent), städskåp (41 procent), plats för dubbelsäng (36 procent) och skrivbord (16 procent).¹³⁴

I kvalitativa djupintervjuer som vi har genomfört med tio praktiserande arkitekter och en forskare framkom att PBF:s bestämmelse om lämplighet svarar mot de praktiserande arkitekternas uppfattning av rimliga förväntningar på en bostad. De intervjuade uppgav dock att förordningens formulering om *i skälig utsträckning* ger ett

¹³⁴ Kantar Sifo, redovisning av enkätundersökning, 2017-08-21.

väl stort tolkningsutrymme, men att preciseringarna i BBR har begränsat det för kraftigt. Några arkitekter efterfrågade ett fåtal tydliga föreskrifter och var kritiska till stora delar av de preciseringar som föreskrifterna, allmänna råden och standarden SS 91 42 21 ger om hur en bostad ska vara utförd för att i skäligen utsträckning ha avskiljbara utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring. Även preciseringarna av inredning och utrustning kritiserades. En av de intervjuade arkitekterna beskrev att strukturen i 3:2 i BBR, med en allmän föreskrift och efterkommande föreskrifter som medger avsteg, är problematisk eftersom undantagen inte skapar en pedagogisk och logisk helhet. Arkitekten menade att avsnittet skapar problem hos både konsulter och byggherrar, eftersom det är svårt att lära sig utantill och krävs lång bostadsritar-erfarenhet för att tolka de ramar som ges.¹³⁵

Behov av långsiktig flexibilitet i bostaden för olika boendeformer

Vid våra rundabordssamtal, flera besök under Sverigeturnén, under den innovationsworkshop som vi genomfört och ett referensgruppsmöte har såväl kommuner som aktörer på byggherresidan kritiserat bestämmelserna i BBR för att skapa ett likriktat och oflexibelt bostadsbestånd.¹³⁶ Deltagarna i rundabordssamtalen ansåg att bestämmelserna behöver förändras för att möta ett mer varierat behov med olika boendeformer, olika familjekonstellationer samt att funktionsnedsättningar ökar med åldern. Behov av bostäder för kompisboende samt mindre bostäder med gemensamma ytor förväntades öka. Deltagarna förutspådde vidare att morgondagens bostäder behöver kunna förändras över tid exempelvis genom flyttbara väggar och att en villa kan delas upp i flera bostäder.¹³⁷ Även under Sverigeturnén lyftes behov att bygga bostäder som kan växa och krympa.¹³⁸ Det behövs utrymme för innovation för fastighetsägare som utgår ifrån fastig-

¹³⁵ Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019.

¹³⁶ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möten i Karlstad 2018-03-06, Uppsala 2018-04-17 och Botkyrka 2018-05-17. Innovationsworkshop 2018-02-14. Referensgruppsmöte 2019-09-04.

¹³⁷ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01.

¹³⁸ Sverigeturné: möten i Karlstad 2018-03-06, Uppsala 2018-04-17 och Botkyrka 2018-05-17.

hetsägarens ambition och de boendes önskemål.¹³⁹ Under vår hearing menade deltagarna att projekt som inte är tänkta för en kärnfamilj eller ett singelhushåll hindras. Kritik lyftes också mot att dagens lägstnivå blivit så dyr att få kan efterfråga den och att trångboddhet behöver mötas med högre flexibilitet i statens kravställande. De menade vidare att vissa krav är för detaljerade.¹⁴⁰

Vid vår innovationsworkshop påpekades även att det finns behov av ökad flexibilitet i BBR för brukaren att börja med en storlek på bostaden och sedan bygga ut själv efter hand. De menade att relationer och hushållssammansättning varierar över tid och att bestämmelserna i BBR bör ta höjd för det så att den boendes liv kan bibehållas på samma plats. De menade också att det finns en vinst i att blanda åldrar i samhället vilket talar för ett diversifierat bostadsutbud.¹⁴¹

En kommun uttryckte kritik mot att lämplighetskraven i BBR utgår ifrån en viss familjesituation som inte svarar mot behoven hos dagens olika familjekonstellationer.¹⁴²

Referensgruppen menade att det finns behov av att ha ett långsiktigt perspektiv på byggnader, gärna 100 år och mer, och att det därför behövs högre generalitet i kraven.¹⁴³ I djupintervjuerna menade arkitekterna att den långsiktiga användningen är viktig för att kunna åldras i hemmet. Samtidigt ansåg de att andra förändringar under livet, som personer som bor i bostaden kommer att gå igenom, inte alls hanteras i BBR. Det kan handla om behovet av anpassning när barn kommer in i familjelivet och när barn flyttar ut, att lägenheten behöver kunna indelas för att växa med barn och sedan för att krympa. Flera tog upp att BBR kunde tillåta större flexibilitet i planlösning vid genomförandet, så länge ett grundscenario med högre grad av tillgänglighet i planlösningen är möjlig inom bostadens väggar. Därmed skulle en större diversitet av planlösningar tillåtas och alternativa lösningar över tid förberedas. Det vore en fördel om bestämmelserna inte hindrade utan stöttade planering av olika framtida lösningar.¹⁴⁴

¹³⁹ Sverigeturné: möte i Jönköping 2018-03-14.

¹⁴⁰ Hearing 2018-09-24.

¹⁴¹ Innovationsworkshop 2018-02-14.

¹⁴² Länsstyrelsen i Hallands län, e-post 2017-06-02.

¹⁴³ Referensgruppsmöte 2018-09-26 och 2019-02-13.

¹⁴⁴ Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019.

Generella krav utan särskilnad i kategoriboenden efterfrågas

Vid rundabordssamtalen och innovationsworkshopen framfördes kritik mot bestämmelser av så kallade kategoriboenden, det vill säga bostäder som riktar sig enbart till en viss grupp av boende i stället för alla människor, som till exempel studentbostäder. Kritiken bestod främst i att det kan variera över tid vem som bor i en bostad och att en uppdelning av bostadsbeståndet kan leda till ålderssegregation.¹⁴⁵ Sveriges förenade studentkårer framhöll att det inte är önskvärt att skilja mellan studentbostäder och andra bostäder och att studentbostäder inte heller bör ses som tillfälliga bostäder.¹⁴⁶

Avskiljbara utrymmen

Majoriteten av de intervjuade arkitekterna ansåg att bestämmelsen i BBR om avskiljbarhet, som anger att ett avskiljbart utrymme ska ha tillgång till fönster i fasad och vara fysiskt avskiljbart med väggar, motsvarar det som arkitekterna förväntade. De menade att syftet med en avskiljbar del av ett rum borde vara att möjliggöra ett nytt rum. Fönster ses som en förutsättning för ett rum och en av de tillfrågade påpekade att det även motsvarar vad allmänheten i regel förväntar sig av ett rum.¹⁴⁷

Samtidigt lyfte några arkitekter behov av ytterligare en kravnivå för avskiljbarhet som främst rör ljud, och i vissa fall indirekt ljus, men inte skapar behov av ett fönster. Som exempel på sådana utrymmen nämns framför allt sovplats, i form av sovalkov, och köksinredning. Även under Sverigeturnén framkom att kraven på dagsljus för bostäder i avsnitt 6 om hälsa, hygien och miljö i BBR inte sågs som relevanta för samtliga utrymmen i en bostad och ifrågasattes när det gäller matlagning och sovutrymme.¹⁴⁸ Även deltagarna i vår referensgrupp menade att det i utrymme för matlagning och sovalkov inte är lika viktigt som i övriga med direkt dagsljusinsläpp.¹⁴⁹

¹⁴⁵ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Innovationsworkshop 2018-02-12. Kod arkitekter, e-post 2018-02-14.

¹⁴⁶ Sveriges förenade studentkårer, e-post 2019-02-13.

¹⁴⁷ Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019.

¹⁴⁸ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Uppsala, 2018-04-17 och Malmö, 2018-05-16. Föreningen för Hållbart byggande i Värmland, möte 2018-03-06.

¹⁴⁹ Referensgruppsmöte 2019-09-04.

Flera arkitekter menade att det först vid tre personer eller tre rum uppstår behov av avskiljbarhet, för exempelvis ljudmiljö i relation till barn eller inneboende. De flesta arkitekter reflekterade kring avskiljbarhet utifrån såväl bostadens ytor som hur många personer den är avsedd för. Huruvida avskiljbarhet bäst preciseras i relation till personer eller i relation till kvadratmeter rårde det oenighet om.¹⁵⁰

Såväl deltagare i vår referensgrupp som i en fokusgrupp med arkitekter och bostadsutvecklare samt några tillfrågade kommuner ses badrummet som det utrymme som alltid ska vara avskiljbart ur lukt- och ljudaspekt.¹⁵¹ För mindre bostäder för en person eller ett rum krävs ingen avskiljbarhet utöver badrum, enligt arkitekterna.¹⁵²

I samtalen med fokusgruppen om vilka utrymmen som behöver kunna avskiljas med respektive utan fönster framkom också att sovutrymmen behöver kunna skiljas av med fönster i medelstora och större bostäder, men att övriga utrymmen som samvaro, matlagning, måltider och förvaring inte behöver kunna skiljas av. Däremot utmynnade diskussionerna i att det i utrymme för samvaro och måltider behövs fönster och ges möjlighet till utblick, men att det i matlagning inte behövs fönster och avskiljbarhet. Enligt uppgift förekommer det att klädkammare, som saknar dagsljus och ventilation, används som barnrum.¹⁵³

Bland andra tillämpare rådde dock delade meningar om det behövs avskiljbarhet mellan kök och andra utrymmen. Å ena sidan framhölls att avskiljbarheten på ett negativt sätt styr placering av fönster och hur ytor kan utnyttjas och i dag är det vanligt med öppen planlösning mellan kök-, mat- och vardagsrum.¹⁵⁴ Å andra sidan uppgav boenderepresentanter att dagens öppna planlösningar mellan kök och vardagsrum skapar hög ljudnivå inomhus och att möjligheten att dela av kök-, mat och vardagsrum fortsatt behövs för att bostäder ska fungera över tid för alla människor.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019.

¹⁵¹ Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019. Referensgruppsmöte 2019-09-04. Fokusgruppsmöten 2019-09-25, 2019-10-04, 2019-10-10 och 2019-10-17. Trestadsgruppen medverkande Göteborg och Malmö, möte 2019-10-15.

¹⁵² Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019. Referensgruppsmöte 2019-09-04.

¹⁵³ Fokusgruppsmöten 2019-09-25, 2019-10-04, 2019-10-10 och 2019-10-17.

¹⁵⁴ Sverigeturné, möte i Malmö, 2018-05-16.

¹⁵⁵ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01.

Reglering sker både utifrån kvadratmeter och antal personer – trots att det inte överensstämmer med verkligt antal boende

Enligt vår referensgrupp bör lämplighetskrav uttryckas i kvadratmeter och kubikmeter, men inte utifrån antal personer som är tänkta att bo där eftersom det ändå inte behöver överensstämma med hur många som faktiskt bor där.¹⁵⁶

Arkitekterna i djupintervjuerna beskriver att föreskrifterna om lämplighet i praktiken verifieras utifrån antalet sängar i planritning enligt standarden SS 91 42 21. När bostaden är klar kan dock fler personer bo i den. Det är även något som speglas vid försäljning då bostaden i försäljningsinformationen kan möbleras för ett större antal personer. Det möjliggör för marknaden att erbjuda en tillräckligt stor bostad med bra fördelning av rum för de människor som annars skulle stå utan bostad av ekonomiska skäl. En av de intervjuade arkitekterna poängterade också att vissa föreskrifter hänvisar till antal personer och andra till kvadratmeter.¹⁵⁷

Kvadratmetergränser styr i hög grad utformningen av bostäder

Under flera besök på vår Sverigeturné, i vår referensgrupp och i intervjuer med arkitekterna har det genomgående framförts kritik mot dagens kvadratmetergränser i lämplighetsavsnittet i BBR.¹⁵⁸ Under Sverigeturnén kritiserade deltagare i majoriteten av de besökta städerna de gränser för olika lämplighetskrav som inträder vid 35 kvadratmeter respektive 55 kvadratmeter. Kvadratmetergränserna begränsar förutsättningar exempelvis när en byggnad skulle tillåta en eller några kvadratmeter extra med högre boendestandard som följd, men där byggherren avstår från att införliva dessa extra kvadratmeter i bostaden på grund av den högre kravnivån. I stället kan byggherren välja att använda dessa kvadratmetrar till blindschakt eller allmänna ytor.¹⁵⁹ Kraven leder även till att ett stort antal lägenheter av en viss storlek produceras, exempelvis tvårumslägenheter på 54 kvadrat-

¹⁵⁶ Referensgruppsmöte 2019-09-04.

¹⁵⁷ Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019.

¹⁵⁸ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Karlstad 2018-03-06, Stockholm 2018-05-02 och Malmö 2018-05-16. Tengbom, e-post 2018-05-21. Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019. Referensgruppsmöte 2019-09-04.

¹⁵⁹ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Karlstad 2018-03-06, Stockholm 2018-05-02 och Malmö 2018-05-16.

meter, samtidigt som det finns behov av trerumslägenheter på ytterligare ett tiotal kvadratmeter och som med nuvarande bestämmelser blir för dyra för den tänkta målgruppen.¹⁶⁰

Också i majoriteten av arkitektintervjuerna påtalades att dagens gränser på 35 och 55 kvadratmeter gör det mycket svårt eller omöjligt att åstadkomma bra bostäder på 35–40 respektive 56–60 kvadratmeter, vilket skulle varit möjligt om inte gränserna var fasta.¹⁶¹ Deltagare i referensgruppen framhöll vidare att detta innebär ett likriktat bostadsbestånd vad det gäller utbudet av lägenhetsstorlekar, men även att bostädernas planlösning blir så likriktad att 90 procent av lägenheterna på 54 kvadratmeter är mer eller mindre likadant utformade.¹⁶²

En sovrumslösning blir styrande för bostäder över 55 kvadratmeter

De intervjuade arkitekterna uppfattade föreskrifter och allmänna råd för bostäder över 55 kvadratmeter som negativt styrande. Att skrivningen om parsäng 2016 flyttades från föreskrift till allmänt råd har inte förändrat praxis menade de. Arkitekterna var kritiska till att det allmänna rådet anger att bostäder större än 55 kvadratmeter bör ha plats för en parsäng, då det leder till planering av ett stort rum och motverkar planlösningar med flera jämnstora rum, vilket bättre svarar mot många av dagens olika boendekonstellationer. Om en bostad utformas med ett tillgängligt sovrum med parsäng och ett eller två mindre sovrum, kan de mindre sovrummen i sin tur bli så små att endast en säng och rörelseyta möjliggörs. Rummet med tillgänglig parsäng är inte heller tillräckligt stort för att kunna avdelas i två rum.¹⁶³

Lättnader för bostäder under 55 kvadratmeter möjliggör för kreativitet

De intervjuade arkitekterna uppgav att de lättnader som genomförts för 35–55 kvadratmeter har öppnat upp för större innovation och flexibilitet i lösningen av dessa lägenhetsstorlekar. Utifrån dessa föreskrifter kan en bostad under 55 kvadratmeter ritas som en trea med tillgängligt enkelsovrum, arbetsrum, vardagsrum och kök. Den

¹⁶⁰ Sverigeturné: möte i Karlstad 2018-03-06.

¹⁶¹ Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019.

¹⁶² Referensgruppsmöte 2019-09-04.

¹⁶³ Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019.

lägenheten efterfrågas i praktiken troligen av en målgrupp dominerad av en ensamstående förälder med ett till två barn. Skulle däremot föreskriften relateras till person och standarden SS 91 42 21 (normalnivå) skulle det innebära större sovrum, utökad kökslängd och förvaring samt mindre samvaroytor. Det skulle leda till att bostaden som helhet blir sämre och troligtvis en tvårumslägenhet där ingen familjemedlem får eget rum.¹⁶⁴

Överreglering av dimensionerande mått och inredningslängder

Både deltagarna i våra rundabordsamtal, referensgrupp och hearing samt majoriteten av de intervjuade arkitekterna har riktat kring mot standard SS 91 42 21 som Boverket hänvisar till i ett allmänt råd.¹⁶⁵ Under rundabordsamtalen framförde arkitekter och konsulter att hänvisningen är ett problem eftersom standarden i praktiken blir styrande.¹⁶⁶ Deltagare i vår referensgrupp menade att standarden är föråldrad, att den garanterar tillgänglighet men inte möter andra bostadsbehov och kvaliteter, att den är för detaljerad till exempel gällande köksinredning utan att nödvändigtvis svara mot faktiska behov samt att den låser lösningar efter ett hypotetiskt antal personer som ska använda bostaden.¹⁶⁷ Deltagare i hearingen kritiserade att standarden SS 91 42 21 anger dimensionerande mått runt förvaring som om det vore en fast inredning.¹⁶⁸ Under arkitektintervjuerna beskrevs att förvaring sällan utformas som fast inredning, utan ställs på plats som fria moduler och kan flyttas. Möbler får inkräkta på andra dimensionerande mått och det menar tillämparna vore rimligt även för förvaring. Sättet att ställa krav påverkar ytbehovet.¹⁶⁹ I en kommun under Sverigeturnén påpekade tillämpare att ekonomisk hänsyn inte syns i standardens måttplanering.¹⁷⁰

I arkitektintervjuerna framkom att inrednings- och utrustningsnivåerna i standarden inte är anpassade till de bostadsstorlekar som byggs i dag, vilket innebär att i mindre lägenheter tar inredningen så

¹⁶⁴ Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019.

¹⁶⁵ Rundabordsamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Referensgruppsmöte 2019-03-27 och 2019-05-08. Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019.

¹⁶⁶ Rundabordsamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01.

¹⁶⁷ Referensgruppsmöte 2019-03-27 och 2019-05-08.

¹⁶⁸ Hearing 2018-09-24.

¹⁶⁹ Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019.

¹⁷⁰ Sverigeturné: möte i Stockholm 2018-05-02.

stor plats att det finns en risk för att samvaroutrymmen inte får den yta som behövs. Majoriteten av de intervjuade arkitekterna såg omfattningen och detaljeringsgraden av de dimensionerande mått och inredningslängder som finns i SS 91 42 21 som likriktande och menade att måtten dessutom styr i en riktning som inte efterfrågas. De menade att för att möjliggöra ett mer diversifierat utbud behöver mängden dimensionerande mått och detaljeringen i inredningslängderna minska. De menade också att dimensionerande mått angivna per person i standarden SS 91 42 21 driver utrymmes- och inredningsytor på ett sätt som hindrar kreativa lösningar. Flertalet av de tillfrågade arkitekterna framförde att kökslängd och beredningsyta är relaterad till antalet personer i bostaden, men att detaljeringen av vad som ska ingå i köksbänks- och köksskåplängd kan lösas på många sätt och att de lösningar som anges i SS 91 42 21 är föråldrade. Flera av arkitekterna menade dock att vissa utrymmeskrav för kök, badrum och förvaring är grundläggande för att rita bostäder.¹⁷¹

Grundläggande krav på tillgänglighet lyfts fram

Under intervjuerien med arkitekter framhöll samtliga att det finns ett antal tillgänglighetsmått i BBR och i SS 91 42 21 som är grundläggande för bostadsritande. Dessa är fritt passagemått, öppningsmått till entré och dörrar, rörelsemått som möjliggör för en person med nedsatt rörelseförmåga att öppna dörrar och vändradien på 1 300 mm för inomhusrullstol. Alla dessa mått står i dag i allmänna råd eller i SS 91 42 21. Utomhusrullstolsmåttens ansåg man bör gälla som öppningsmått i byggnadens entré och i allmänna utrymmen.¹⁷²

Samtidigt kritiserades andra mått runt inredning i intervjuerna för att utgå från de produkter på marknaden som är svåröppnade och kräver fria mått runtomkring. Exempelvis mått runt kyl och frys. Standardens riktlinjer från 2006 har tagit fasta på dessa och tillåter inte att måtten vid sidan om minskar om man planerar med val av kylskåp som är bättre ur tillgänglighetssynpunkt. Det skapar hinder för bostadsplanlösningar och uppmuntrar inte till produktinnovation. Mått som leder till passbitar är konserverande och upptar värde-

¹⁷¹ Intervjuerie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019.

¹⁷² Ibid.

full funktionsyta, vilket studier har visat inte uppskattas av de boende. Samma logik gällde för mått intill tvätt- och torkpelare.¹⁷³

Krav på byggd inredning kritiseras

Tillämpare som vi har träffat under vår Sverigeturné och deltagare i vår innovationsworkshop och referensgrupp har kritiserat kraven på byggd inredning.¹⁷⁴

Under Sverigeturnén diskuterades i vilken omfattning en byggnad ska innehålla alla färdiga lösningar eller om det räcker att den är förberedd för de utrymmen och installationer som det ställs krav på i bostaden. I några städer poängterades att tidigare bestämmelser om att genom installationer eller utrymme förbereda för kommande inredning och utrustning kan vara ett alternativ till att installera exempelvis köksinredning som är tänkt för ett framtida behov som ännu inte finns.¹⁷⁵ Det är ändå den boende som till sist avgör vilken inredning och utrustning som finns i bostaden.¹⁷⁶ Även vid vår innovationsworkshop kritiserades kravnivån på utrustning i BBR för att vara orimligt hög.¹⁷⁷

Referensgruppen har vid flertalet möten lyft att det är rimligt att staten reglerar vad det ska finnas utrymme för i bostaden och att det ska vara förberett för tillgänglighet, utrustning och inredning, men att kraven på byggda lösningar har blivit för detaljerade, hindrande, kostsamma och resurskrävande.¹⁷⁸ Under hearingen diskuterades vad som är fast inredning. Exempelvis kan bokhyllor i dag även fungera som sängar då de fälls ned och väggar kan behöva vara flyttbara.¹⁷⁹

¹⁷³ Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019.

¹⁷⁴ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Stockholm 2018-05-02 och Malmö 2018-05-16. Innovationsworkshop 2018-02-14. Referensgruppsmöte 2018-04-18, 2018-09-26, 2019-02-13, 2019-03-27, 2019-05-08 och 2019-09-04.

¹⁷⁵ Sverigeturné: möten i Göteborg, 2018-02-05, Stockholm, 2018-05-02 och Malmö 2018-05-16.

¹⁷⁶ Sverigeturné: möte i Jönköping 2018-03-14.

¹⁷⁷ Innovationsworkshop 2018-02-14.

¹⁷⁸ Referensgruppsmöte 2018-04-18, 2018-09-26, 2019-02-13, 2019-03-27, 2019-05-08 och 2019-09-04.

¹⁷⁹ Hearing 2018-09-24.

Inredning i kök och badrum

I intervjuerna med arkitekter uttrycktes att inredning och utrustning för kök och hygienrum förutsätter både kompetens samt är ekonomiskt krävande och grundläggande för en bostad. De flesta ansåg att det är rimligt att inredning och utrustning för matlagning och hygien, som anges i PBF, ska ingå i bostaden. Samtidigt önskade flera arkitekter möjligheten att kunna pröva så kallat raw space, där de boende helt väljer inredning och endast installationer är framdragna. Ett par arkitekter var kritiska till att staten alls anger hur köksinredning ska planeras. En arkitekt ansåg att staten ska reglera byggnadens långsiktiga aspekter som avskiljande väggar mellan lägenheter och byggnadens djup, förutsättningar för att byggnaden ska stå i hundratals år. Inredning har kortare livslängd och under en byggnads livslängd kommer tre till fyra inredningar passera.¹⁸⁰

Förvaring

Majoriteten av de intervjuade arkitekterna såg Boverkets föreskrift om krav på inredning för förvaring som problematisk, då boende ofta vill skapa sina egna förvaringslösningar. De menade att föreskriften leder till ett resursslöseri då den byggda förvaringen senare byts ut. Någon framhöll att det inte är rimligt att staten ställer krav på förvaring, eftersom inredning inte är en del av byggnadens grundläggande och långsiktiga beståndsdelar.¹⁸¹

Hinder för friliggande bostäder som följd av krav i entréplan

Deltagare i referensgruppen tog upp att för bostäder i fler plan är kraven på grundfunktioner i entréplan begränsande, exempelvis för att bygga suterränghus. De menade att det vore rimligare att förutsättningar för matlagning i form av installationer och utrymme finns, men inte själva inredningen och utrustningen.¹⁸²

Även vid djupintervjuerna med arkitekter beskrevs att även om grundtanken är sympatisk skapar denna föreskrift hinder för exempelvis suterränghus och stadsradhus. Exempelvis kan de tillgängliga

¹⁸⁰ Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019.

¹⁸¹ Ibid.

¹⁸² Referensgruppsmöte 2019-03-27.

ytorna per plan vara små i stadsradhus, vilket förutsätter att olika funktioner sprids mellan olika våningsplan. De påpekade även att föreskriften är otydlig och att diskussioner uppstår bland annat om vad möjlighet till matlagning innebär. Arkitekterna påpekade att föreskriften många gånger förutsätter plansprängning, med resultatet att det inte blir en bostad alternativt att markförhållanden behandlas på ett ohållbart sätt.¹⁸³

Bostäder med gemensamma utrymmen

Olika tillämpare har i olika sammanhang framfört potentialen med bestämmelserna om gemensamma utrymmen till oss. De relativt nya föreskrifterna om bostäder med gemensamma utrymmen har välkomnats i sak av de intervjuade arkitekterna eftersom de har öppnat upp för bostadsformer som inte tidigare har tillåtits, men som de ansåg efterfrågas. Samtidigt hade de gärna sett att dessa utformats med ännu större generalitet. Flera arkitekter hade inte egen erfarenhet av att pröva föreskrifterna då denna form i praktiken inte har genomförts så ofta ännu.¹⁸⁴

Flera tillämpare vid vår innovationsworkshop lyfte svårigheten med att möta ett uttryckt behov hos boende av gemensamhetsytor. De ställde sig dock frågande till vilken fakta som ligger bakom kraven på att exempelvis tre personer kan dela på ett badrum och tolv personer på ett kök.¹⁸⁵ Ytterligare en arkitekt har framfört till oss att det är problematiskt att högst tre enskilda bostäder kan dela på ett tillgängligt rum för personhygien i bostäder med gemensamma utrymmen. Exempelvis hindras en naturlig indelning av en byggnad i fyra enskilda bostäder och en central kärna med bland annat rum för personhygien. För att skapa en ekonomisk och symmetrisk planlösning behöver antalet bostäder uppgå till sex enskilda bostäder och två rum för personlig hygien. Ytan utökas då även med yta för passage och manöveryta runt dörr till utrymmet, vilket gör att planlösningen i sin helhet förändras.¹⁸⁶

¹⁸³ Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni – 28 augusti 2019.

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Innovationsworkshop 2018-02-14.

¹⁸⁶ White arkitekter, e-post 2019-11-28.

En kommun har ifrågasatt relevansen i att det ställs krav på alla bostadsfunktioner (avskiljbara utrymmen för sömn, vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring) i den egna delen av bostaden i de fall där gemensamhetsutrymmen kan skapa flexibla boendelösningar.¹⁸⁷ En länsstyrelse ansåg att det vore ändamålsenligt med generellt utformade rum och neutrala rumssamband samt större antal hygienrum för att möjliggöra olika boendeformer för exempelvis storfamiljer, generationsboende, delat boende eller för att boendet ska kunna förändras över tid. Länsstyrelsen menade även att tvättstugor kan behövas i högre grad för de boendeformer som omfattar fler personer.¹⁸⁸

I en enkätundersökning genomförd av Studentbostadsföretagen, Stockholms studentbostäder (SSSB) och White arkitekter har studenter svarat på frågor om kollektivt boende.¹⁸⁹ Majoriteten av studenterna föredrog ett eget boende. Den mest byggda studentbostaden den senaste 15-årsperioden är också en enrumslägenhet på 20–27 kvadratmeter med kök och rum i öppen planlösning. Sammantaget efterfrågade en dryg tredjedel kollektivboende, framför allt en bostad för två till tre personer. Det fanns även en efterfrågan på kollektiva boendeformer avsedda för fler personer. I studien framgår vad de tillfrågade är beredda att dela med andra i sitt boende. Både de som önskade kollektivt boende och de som inte önskade kollektivt boende svarade. Båda grupperna såg sovrum, dusch, bad och toalett som privata och ytterst få önskade dela detta med andra. Bland de som önskade bo kollektivt önskade en majoritet (cirka 80 procent) dela en större matplats, sociala ytor och gemensamhetsutrymmen samt balkong och uteplats. Drygt 60 procent önskade dela kök. Tvättstuga och tvättmaskin ville 90 procent dela med andra.¹⁹⁰

I studien framgår vidare att kökets funktionalitet vad gäller såväl att laga som att förvara mat är av vikt. De vanligaste aktiviteterna i studentboende är tillagning och intagandet av middag. I stort sett har samtliga svaranden angett att det är viktigt att bostaden har en

¹⁸⁷ Malmö stad, e-post, 2018-10-17.

¹⁸⁸ Länsstyrelsen i Hallands län, e-post 2017-06-02.

¹⁸⁹ SSSB och White arkitekter (2017), *Framtidens studentbostäder – från enkätundersökning till färdiga studentbostäder*, s. 5–7. Drygt 2 000 studenter i olika livsskeenden och drygt 100 ej studerande ungdomar har svarat på en webbenkät och kvalitativ fördjupning har gjorts med cirka 30 personer. Undersökningen genomfördes 2014–2015 med finansiering av Boverket och slutrapporterades 2017.

¹⁹⁰ SSSB och White arkitekter (2017), *Framtidens studentbostäder – från enkätundersökning till färdiga studentbostäder*, s. 22, 28, 41 och 47–49.

komplett spis och ugn och utöver kylskåp även frys. Under hälften (40 procent) ansåg att mikrovågsugn var viktigt. I framtida gemensamma kök i kollektivt boende efterfrågades rymliga kök där flera personer kan laga mat samtidigt och att kyl, frys och skåp möjliggör storhandling. Det fanns även önskemål om större möjlighet till förvaring av kläder och sänglinnen. Även förråd är viktigt för de tillfrågade. Runt en tredjedel av alla tillfrågade kunde dock tänka sig att dela förrådsutrymmen med andra.¹⁹¹

Ett par olika projekt som har inkommit i bygglovsprocessen i Göteborg visar byggherrars olika sätt att utforma de enskilda bostäderna med egna utrymmen för personhygien i bostäder med gemensamma utrymmen. I ett projekt är det tillgängliga utrymmet för personhygien även entré till det egna boendet. Därutöver finns ett gemensamt utrymme med toalett och handfat. I ett annat projekt har tolv enskilda bostäder ett litet eget utrymme med plats för toalett, handfat och dusch. Därutöver har ytterligare en enskild bostad per plan ett tillgängligt utrymme för personhygien samt tillgänglig parsäng. I detta projekt finns även ett gemensamt tillgängligt utrymme för personhygien med toalett, handfat och dusch.¹⁹²

Studie av storlek på olika utrymmen

Vi har låtit White arkitekter analysera och redovisa hur stor yta de beräknat krävs för att uppfylla gällande föreskrifter, allmänna råd och den standard som det hänvisas till i allmänt råd. Studien baseras på ett urval av typplanlösningar av bostäder som har beviljats bygglov från olika delar av Sverige efter att BBR 23 trätt i kraft.¹⁹³

Överlapp av utrymmen i bostäder om högst 35 kvadratmeter

Vad det gäller bostäder om högst 35 kvadratmeter omfattar studien det överlappande utrymmet för sömn och vila, samvaro och måltider i ett antal studentbostäder om högst 35 kvadratmeter och det överlappande utrymmet för sömn och vila och samvaro i bostäder om

¹⁹¹ SSSB och White arkitekter (2017), *Framtidens studentbostäder – från enkätundersökning till färdiga studentbostäder*, s. 27 och 32–33.

¹⁹² Göteborgs stad, e-post 2019-10-31.

¹⁹³ White arkitekter, e-post 2019-11-05.

högst 35 kvadratmeter. Underlaget utgörs av bostadsrätter och privata hyresrätter i form av studentbostäder.¹⁹⁴

För studentlägenheter blir den mindre enkelsängsplatsen utan hjälpare i SS 91 42 21 dimensionerande för ytan för sömn och vila, samvaro och måltider, då denna yta är den största av de tre funktionsmåttan som tillåts överlappa. Det innebär en sammantagen yta på 3,5 kvadratmeter. För övriga bostäder om högst 35 kvadratmeter är det enkelsängen med hjälpare som blir dimensionerande. Det innebär en sammantagen yta på 6,1 kvadratmeter.¹⁹⁵

Utrymme för samvaro i bostäder större än 35 kvadratmeter

Vad det gäller bostäder större än 35 kvadratmeter har ett antal typfall av tillämpade minimiytor redovisats för bostäder större än 35 och högst 55 kvadratmeter respektive över 55 kvadratmeter. Underlaget utgörs av bostadsrätter. För bostäder mellan 35 till 55 kvadratmeter varierar storleken för utrymmet för samvaro som redovisas i bygglov mellan knappt 6 till knappt 7 kvadratmeter. För bostäder över 55 kvadratmeter varierar storleken mellan knappt 7 och drygt 9 kvadratmeter.¹⁹⁶

Ekonomiska aspekter gällande lämplighetskraven

I vår undersökning om byggherrars erfarenheter av byggregelverket svarade 83 procent att det finns krav i BBR och EKS som skapar onödiga kostnader, medan 12 procent svarade att det inte fanns sådana krav. Projektansvariga för projekt i storstäder svarade i högre grad än de som arbetade i mellanstora städer och på landsbygd att det finns krav som skapar onödiga kostnader.¹⁹⁷ Se svarsfördelningen i figur 6.5.

¹⁹⁴ White arkitekter, e-post 2019-11-05.

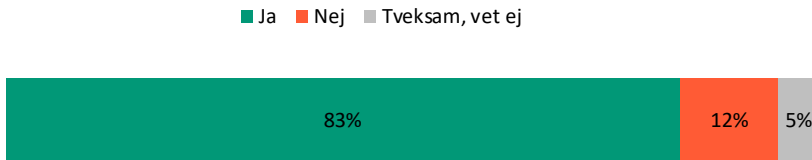
¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

Figur 6.5 En majoritet av byggherrarna anser att det finns krav i BBR och EKS som skapar onödiga kostnader

Finns det krav i BBR och EKS som skapar onödiga kostnader?



I vår undersökning om sällanbyggherrars erfarenheter av byggregelverket svarade 50 procent att det finns krav i byggreglerna som skapar onödiga kostnader. Det var främst krav på tillgänglighet och lämplighet för sitt ändamål som ansågs vara särskilt kostnadsdrivande.¹⁹⁸

Sedan 2011 provas lämplighet och tillgänglighet i bygglovet (se avsnitt 7.11). De intervjuade arkitekterna menade att det sedan 2011 har skett en praxisförskjutning genom att certifierade sakkunniga inom tillgänglighet har fått ett tolkningsföreträde då intyg från certifierade sakkunniga är ett vanligt förekommande krav i kommuner. Praxisförskjutningen innebär utökade måttkrav baserat på tolkningar av SS 91 42 21. Mått för exempelvis definition av korridor som inte är angiven i SS 91 42 21 har också fått förändrad tolkning i praxis. Detta påverkar när vändmått krävs och har lett till ökad styrning av lägenhetslösningar.¹⁹⁹

Tillämparnas syn på Trafikbullerförordningen

Referensgruppen, ett par kommuner under Sverigeturnén samt deltagare i fokusgruppen har kritiserat att regleringen av buller avser ljudnivåer i fasad.²⁰⁰ Under Sverigeturnén framfördes att buller utanför byggnaden påverkar planlösningar i bostäder negativt. Tillämpare är kritiska till att fördelningen av hälften av bostadsrum för sömn och vila eller samvaro mot tyst sida leder även till en styrning

¹⁹⁸ Byggfakta, redovisning av fördjupad enkätundersökning sällanbyggherrar 2019-01-16.

¹⁹⁹ Intervjuserie med arkitekter om avsnitt 3:2 Bostadsutformning, 26 juni-28 augusti 2019.

²⁰⁰ Referensgruppsmöte 2018-04-18. Sverigeturné: möte i Uppsala 2018-04-17 och Malmö 2018-05-16. Fokusgruppsmöten 2019-09-25, 2019-10-04, 2019-10-10 och 2019-10-17.

av rums storlekar.²⁰¹ Kritik lyfts även mot att ansvaret flyttas från bullerkällan, trafikplaneringen, till fastigheter. Tillämpare menar att mer fokus borde läggas på begränsning vid bullerkällan.²⁰² Tillämpare har även kritiserat reglering av bullernivå vid fasad dels för att den inte återspeglar ljudmiljön inne i lägenheten och dels utifrån rimligheten i att förutsätta vädring i trafikbullerutsatta miljöer med dålig luftkvalitet.²⁰³ Deltagare i fokusgruppen kritiserade trafikbullerförordningens definition av bostadsrum, som omfattar utrymme för sömn och vila respektive samvaro, men inte utrymme för måltider och matlagning, i kombination med reglering av antalet rum som ska vara vända mot en tyst sida. När hälften av bostadsrummen ska vara mot en tyst sida påverkas planlösningar, särskilt i klassiskt slutna kvarter där fasadytan är begränsad mot den tysta sidan.²⁰⁴

6.3.5 Våra slutsatser gällande krav på lämplighet för sitt ändamål

Bostäder byggs för flera generationer av boende och är en ekonomisk investering för byggherrar, förvaltare och boende, vars materiella och ekonomiska resurser även har en samhällsekonomisk betydelse. För att skapa ett långsiktigt välfungerande bostadsbestånd som fungerar för alla och för att skydda boende i en marknad med bostadsbrist behöver staten ange vissa krav för vad som är en lämplig bostad. Kravnivån behöver dock avvägas i förhållande till de kostnader som kraven medför. De krav på utrymmen i PBF som regeringen angett för sömn och vila, matlagning, samvaro, måltider, förvaring och hygien motsvarar vad tillämpare ser som basala krav.

Som vi konstaterade i kapitel 3 finns det ett växande behov av bostäder för hushåll med inkomster som inte räcker till att efterfråga det som i huvudsak produceras i dag. En stor framtida utmaning är att skapa förutsättningar för personer med låga inkomster, till exempel utrikes födda som etablerar sig på bostads- och arbetsmarknaderna, ungdomar på väg ut i vuxenlivet samt en växande andel äldre att få en bostad. Bestämmelsernas utformning med avseende på krav och kravnivåer i avsnitt 3:2 i BBR är betydelsefulla för att det ska

²⁰¹ Sverigeturné: möte i Malmö 2018-05-16.

²⁰² Sverigeturné: möte i Malmö 2018-05-16. Innovationsworkshop 2018-02-14.

²⁰³ Sverigeturné: möte i Uppsala 2018-04-17. Referensgruppsmöte 2019-02-13.

²⁰⁴ Fokusgruppsmöten 2019-09-25, 2019-10-04, 2019-10-10 och 2019-10-17.

kunna finnas ett diversifierat utbud av bostäder som kan efterfrågas av flera olika målgrupper och ett bostadsbyggande som passar olika behov och preferenser. Om marknaden ska kunna möta det behov som finns av bostäder till rimliga kostnader som hushållen kan efterfråga är det viktigt att kraven ger förutsättningar för att bygga till lägre kostnader. Annars kan det innebära att staten behöver ta ett större ansvar för finansiering av byggande av dyra bostäder med dagens utformningskrav eller genom stöd till hushåll som saknar betalningsförmåga.

Boendes önskemål i boendet varierar i olika skeden i livet. Utformningen av bostäder bör ske utifrån en medvetenhet om människors skiftande behov, oavsett ekonomi, ålder, funktionsförmåga och familjekonstellationer. Det allmänna rådet om parsäng till bostäder över 55 kvadratmeter styr mot ett stort sovrum och ger sämre förutsättningar för övriga utrymmen för sömn och vila. Samtidigt blir det stora sovrummet inte stort nog att dela i två rum. Förändringar i bostädernas planlösning sker ofta för att skapa fler rum, ändra rums-samband och byta funktioner mellan ytor. Bland dem som önskat fler rum har större rum med flera fönster delats in i mindre rum och det förekommer att klädkammare byggts om till barnrum. Vi kan konstatera att detta visar på ett behov av att kunna bygga mindre sovrum.

Dagens krav med fasta kvadratmetergränser (35 och 55 kvadratmeter) styr bostadsproduktionen och skapar ett likriktat bostadsutbud. Reglerna kan medföra en koncentration av bostadsstorlekar på bostäder strax under 35 kvadratmeter respektive 55 kvadratmeter. I kapitel 3 konstaterade vi också att sedan 2010 har framför allt antalet lägenheter mellan 35 och 55 kvadratmeter ökat.

Vi anser att det är viktigt att alla människor kan leva i samma bostadsområden, eftersom det berikar samhället att generationer kan mötas. Det är också viktigt att bostadsbeståndet är flexibelt över tid. Därför ifrågasätter vi behovet av kategoribostäder, så som studentbostäder.

Vidare ser vi anledning att ifrågasätta bestämmelserna om köksinredning och inredning för förvaring utifrån ett resursperspektiv, då sådan inredning tas bort och ersätts trots att de kan vara nya. Förutom att själva utrustningen ersätts behöver som en följd ibland också golv ersättas, eftersom det annars uppstår hål. Krav på inred-

ning för förvaring i form av till exempel garderober, kan därmed innebära ett resursslöseri.

Vi kan konstatera att kraven på bostadsutformning i huvudsak styrs av allmänna råd i avsnitt 3:2 och standarden SS 91 42 21 för bostadens dimensionerande mått och inredningslängder. Detaljeringsgraden skapar ett likriktat och oflexibelt bostadsbestånd. Kravnivån hindrar också yteffektiva lösningar. Aktörer på byggherresidan efterfrågar tydligare och färre regler för ökad förutsägbarhet och flexibilitet.

Trafikbullerförordningen är inte ändamålsenligt utformad

Trafikbullerförordningens bestämmelser om placering av minst hälften av bostadsrummen mot tyst sida vid vissa ljudnivåer kan ha negativa effekter för bostadsförsörjningen. För att främja ett mer diversifierat bostadsutbud och för att möjliggöra anpassningar av bostäder över tid behövs större möjlighet till utformning av olika planlösningar för bostäder och förändring av dessa. I trafikbullersituationer finns fler möjliga kompensationsåtgärder, varav hälften av bostadsrummen mot tyst sida är en. Konsekvenser om nuvarande bestämmelser tolkas ordagrant är att regleringen av bostäder med ett jämnt antal rum och kök regleras annorlunda än bostäder med ett ojämnt antal rum, där kraven blir högre.

Bestämmelserna i trafikbullerförordningen aktualiseras redan vid detaljplaneskedet och skapar förutsättningar och begränsningar för planlösningsfrågor och andra frågor som har med bostadsutformning att göra. En avvägning mellan olika intressen och en samlad bedömning motverkas därför av reglerna i trafikbullerförordningen.

Bestämmelser om skydd mot trafikbuller i bostäder behövs. Valet av reglering är dock inte ändamålsenlig, då den påverkar möjligheterna att utforma bra planlösningar och ställer hårdare krav på bostäder med ett ojämnt antal rum än bostäder med ett jämnt antal rum. I stället borde de primära åtgärderna vara att kräva kompensationsåtgärder för att minska bullret där det överskrids alternativt öppna för olika byggnadsutformnings- och byggnadstekniska lösningar för att nå inomhusmiljökraven. Det kan gälla krav vid detaljplanering och bygglov. Det krävs ytterligare utredning för att klarlägga vilka kompensationsåtgärder som är de mest ändamålsenliga.

6.4 Ombyggnad

6.4.1 Historiskt skulle bostadsstandarden förbättras genom krav vid ombyggnad

Ombyggnad har funnits i den svenska plan- och bygglagstiftningen sedan 1930-talet, men haft olika betydelse och innebörd. I 1931 och 1959 års byggnadsstadgor likställdes ombyggnad med nybyggnad.²⁰⁵ Vid införandet av 1987 års plan- och bygglag, ÄPBL, definierades ombyggnad om och tog sikte på åtgärder som avsevärt förlängde brukstiden för en byggnad eller en del av den samt inredningsarbete som väsentligt ändrade byggnadsdelens användning. I stället för nybyggnadskrav skulle kraven utgå från byggnadens egenskaper och områdets förutsättningar.²⁰⁶ Skälen var ekonomiska, exempelvis påverkade nybyggnadskraven möjligheterna för boende att bo kvar efter en ombyggnad och vissa åtgärder riskerade att bli eftersatta. Genom ändringarna behövde nybyggnadskraven, i vissa fall, endast uppfyllas i skälig utsträckning med hänsyn till den förlängning av brukstiden som ombyggnaden medförde. Lägsta godtagbara standard i den då gällande bostadsaneringslagen²⁰⁷ fick dock aldrig underskridas. Tillgänglighetskravet skulle uppfyllas i samma utsträckning som vid nybyggnad, om det inte var uppenbart oskäligt med hänsyn till ombyggnadens omfattning och byggnadens standard. Krav på åtgärder i andra delar av byggnaden än den som byggdes om, så kallade följdkrav, kunde också bli aktuella vid sådana tillfällen då det var tekniskt och ekonomiskt lämpligt. Ombyggnader skulle inte kunna genomföras etappvis på ett sådant sätt att kraven kunde kringgås.²⁰⁸

År 1995 utgick begreppet ombyggnad ur ÄPBL. Begreppen ombyggnad och annan ändring sammanfördes till begreppet ändring. Ett skäl var att behovet av att höja standarden på befintliga byggnader inte längre var aktuellt. Bostadsaneringslagen hade upphört att gälla 1994 och bestämmelserna om lägsta godtagbara standard fördes över till hyreslagen. Andra skäl var att ombyggnad hade visat

²⁰⁵ 63, 66 och 117 §§ byggnadsstadgan (1931:364), dess lydelse före den 1 januari 1960. 38 och 75 §§ byggnadsstadgan (1959:612), dess lydelse före den 1 juli 1987.

²⁰⁶ 3 kap. 10 § ÄPBL, dess lydelse före den 1 januari 1995. 3 § plan- och byggförordningen (1987:383), dess lydelse före den 1 juli 1995. Proposition 1985/86:1, *Med förslag till ny plan- och bygglag*, s. 146, 160 och 229–230.

²⁰⁷ Bostadsaneringslagen (1973:531).

²⁰⁸ Proposition 1985/86:1, *med förslag till ny plan- och bygglag*, s. 504. Proposition 1993/94:178, *Ändring i plan- och bygglagen, m.m.* s. 96 och 236–241.

sig svår att skilja från ändring och underhåll i den praktiska tillämpningen samt att följdkraven i vissa fall var onödiga och i vissa fall orimliga.²⁰⁹

I samband med att de tekniska egenskapskraven överfördes till lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk²¹⁰ överfördes uttrycket avsevärt förlängd brukstid till förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk²¹¹. Uttrycket kom att användas som ett kriterium för huruvida följdkrav kunde bli aktuella vid ändringar, trots att ombyggnadsbegreppet hade utgått ur PBL.²¹²

Nu ska tillgänglighet, energieffektivitet och bredband förbättras

Vid införandet av nu gällande PBL infördes begreppet ombyggnad på nytt, men med främsta syfte att förbättra det befintliga byggnadsbeståndet avseende tillgänglighet och energieffektivitet. Detta ska åstadkommas genom att utformningskraven och de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas även i delar av byggnaden som inte omfattas av ombyggnationen, så kallade följdkrav. Avsikten är att byggnaden i sin helhet rustas upp till en högre nivå när en fastighetsägare gör en stor investering.²¹³ Även förbättringar avseende bredbandsanslutning ska åstadkommas genom ombyggnadsbestämmelserna.²¹⁴

6.4.2 Bestämmelser om ombyggnad

Ombyggnad är som angivits i avsnitt 6.2.1 ovan en ändring i PBL:s mening, men har en annorlunda reglering än andra ändringar genom att så kallade följdkrav kan ställas vid ombyggnad. Vid ändring ställer PBL enbart krav på den del av byggnaden som ändras, men vid ombyggnad kan krav ställas på hela byggnaden respektive byggnadsverket i den mån den är rimligt, genom så kallade följdkrav.²¹⁵

²⁰⁹ Proposition 1993/94:178, *Ändring i plan- och bygglagen, m.m.* s. 95–99.

²¹⁰ Lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

²¹¹ Förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

²¹² Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 147.

²¹³ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 150–151.

²¹⁴ 8 kap. 4 § första stycket tionde punkten PBL. 3 kap. 20 a och 22 §§ PBF.

²¹⁵ 8 kap. 2 och 5 §§ PBL.

Definition av ombyggnad

Ombyggnad definieras i PBL som:

En ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas.²¹⁶

Vad som menas med *en betydande och avgränsbar del* och *påtagligt förnyas* anges inte i lag- eller förordningstexterna. Regeringen har i förarbetsuttalandena till PBL i vissa delar uttalat sig om begreppens innebörd och Boverket har meddelat föreskrifter och allmänna råd om begreppen.

Betydande och avgränsbar del

Beträffande *betydande och avgränsbar del* saknas uttalanden i förarbetena till PBL. I BBR förklaras inledningsvis *avgränsbar del* som en funktionell enhet av byggnadens volym.²¹⁷ En funktionell enhet kan enligt ett allmänt råd vara en bostad eller en lokal.²¹⁸ Därefter förklaras begreppet *betydande och avgränsbar del* som en eller flera funktionella enheter som tillsammans utgör en betydande del av byggnadens volym.²¹⁹ Enligt ett allmänt råd kan exempel på en betydande och avgränsbar del vara:

- ett trapphus med omkringliggande lägenheter,
- samtliga lägenheter på ett våningsplan, eller
- en hel råvind.²²⁰

En åtgärd som endast berör en begränsad del av en byggnad omfattar enligt det allmänna rådet normalt inte en funktionell enhet av byggnadens volym. Exempel på sådana åtgärder är:

- byte av ett tekniskt system, till exempel ventilationssystemet,
- byte av en byggnadsdel, till exempel klimatskärmen, eller

²¹⁶ 1 kap. 4 § PBL.

²¹⁷ Avsnitt 1:2241 BBR.

²¹⁸ Allmänt råd till föreskriften i avsnitt 1:2241 i BBR.

²¹⁹ Avsnitt 1:2241 i BBR.

²²⁰ Allmänt råd till föreskriften i avsnitt 1:2241 i BBR.

- en åtgärd som endast omfattar ett utrymme eller en funktion i alla lägenheter, till exempel hygienrummen.²²¹

Påtaglig förnyelse

Enligt regeringens förarbetsuttalanden till PBL avses med *påtaglig förnyelse* sådana större ändringsåtgärder att följdkrav på hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av den ska kunna ställas av byggnadsnämnden. Det räcker enligt regeringen med att någon av ändringsåtgärderna är bygglovspliktig. Utöver det bör det enligt regeringen krävas att den totala ekonomiska insatsen för den sökta ändringsåtgärden är så omfattande att den motiverar ganska långtgående följdkrav från samhällets sida.²²²

Boverket har i föreskriften i 1:2242 i BBR infört regeringens kriterier och lagt till ytterligare en. Enligt föreskriften ska följande tre punkter vara uppfyllda för att en ändring av en byggnad ska anses medföra en påtaglig förnyelse. Åtgärden ska:

- vara bygglovs- eller anmälningspliktig,
- medföra en stor ekonomisk investering, och
- ha en sådan karaktär och omfattning att byggnaden påtagligt förnyas.²²³

Vad som menas med stor ekonomisk investering bör enligt det allmänna rådet till nu aktuell föreskrift bedömas i förhållande till vad det skulle ha kostat att uppföra en byggnad av motsvarande storlek och karaktär, inte byggnadens marknadsvärde. Investeringen måste också i absoluta tal vara stor, vilket bör beaktas om byggnaden är av mycket begränsat värde.²²⁴

Vid en bedömning av om en åtgärd är av en sådan karaktär och omfattning som krävs för att åtgärden ska kunna anses vara en påtaglig förnyelse behöver enligt det allmänna rådet en samlad bedömning av hela projektet göras. Ofta kan flera olika kriterier behöva vägas samman. Kriterier som bör vägas in vid en sådan bedömning är enligt det allmänna rådet om:

²²¹ Allmänt råd till föreskriften i avsnitt 1:2241 i BBR.

²²² Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 151.

²²³ Avsnitt 1:2242 i BBR.

²²⁴ Allmänt råd till avsnitt 1:2242 i BBR.

- större förändringar av befintliga bostäders eller lokalers planlösningar görs,
- byggnaden tas i anspråk eller inreds för ett väsentligt annat ändamål,
- omfattande ingrepp i byggnadens stomme görs, och
- utbyte av merparten av de tekniska systemen.²²⁵

För att en underhållsåtgärd ska betraktas som en påtaglig förnyelse, så bör den enligt det allmänna rådet innefatta så omfattande åtgärder i såväl klimatskärm, tekniska system och invändiga ytskikt att byggnaden kan betraktas som stomren.²²⁶

Krav vid ombyggnad

Utformningskraven och de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas för hela byggnaden vid ombyggnad, även om ombyggnaden avser en avgränsbar del av byggnaden. Om det inte skulle vara rimligt, ska den betydande och avgränsbara delen av byggnaden som förnyas i stället uppfylla utformningskraven.²²⁷ Hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde ska alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa.²²⁸

De två kraven tillgänglighet och energieffektivitet pekas särskilt ut som angelägna att förbättra vid ombyggnad, enligt regeringen. Att höja nivån på dessa egenskaper kan enligt förarbetena i många lägen leda till stora ingrepp i byggnaden, vilka samtidigt kan strida mot ett annat angeläget samhällsbehov, nämligen att bevara de kulturhistoriska värdena eller vissa tidstypiska drag i bebyggelsen.²²⁹ Rimlighetsbedömningen kan därmed bestå i en avvägning mellan förbättrad tillgänglighet och kulturhistoriska värden.

²²⁵ Allmänt råd till avsnitt 1:2242 i BBR.

²²⁶ Allmänt råd till avsnitt 1:2242 i BBR.

²²⁷ 8 kap. 2 § första stycket andra punkten och 5 § andra stycket PBL. 3 kap. 6 och 22 §§ PBF.

²²⁸ 8 kap. 2 § PBL.

²²⁹ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 149–150, 260–261, 265 och 460–461.

Avsteg från kraven

Som framgått i avsnitt 6.2.1 ovan får avsteg enligt åttonde kapitlet sjunde paragrafen PBL från utformningskraven och de tekniska egenskapskraven göras vid ändringar. Detta gäller även ombyggnad. Hänsyn ska tas till ändringens omfattning, byggnadens förutsättningar och bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning. När det gäller tillgänglighet och användbarhet får dock avsteg enligt åttonde kapitlet sjunde paragrafen PBL endast göras om det med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven.²³⁰ I PBF anges att det ska vara möjligt att anpassa eller göra avsteg från kraven på tillgänglighet och användbarhet med hänsyn till PBL:s bestämmelser om varsamhet och förbud mot förvanskning och därutöver:

- vid ombyggnad endast om det är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven, och
- vid annan ändring av en byggnad eller vid flyttning av en byggnad i den utsträckning det är lämpligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar.²³¹

Boverket har meddelat föreskrifter om ändringens omfattning vid ombyggnad. Där anges det att vid ombyggnad ställs krav på de funktionella enheter av byggnaden som omfattas av de planerade åtgärderna. Därutöver ställs krav på:

- sådana gemensamma funktioner eller tekniska system där det är tekniskt och ekonomiskt lämpligt att utföra åtgärderna i ett sammanhang, och
- att åtgärda betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet.²³²

I allmänna råd till föreskrifterna har Boverket angett att:

Med funktionell enhet avses till exempel en bostad eller en lokal.

Exempel på en gemensam funktion kan vara en hiss. Om ett plan behöver göras tillgängligt med hiss, så bör hissen nå de under- och överliggande planen så att dessa kan bli tillgängliga och användbara.

²³⁰ 8 kap. 7, 13 och 17 §§ PBL. Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 261.

²³¹ 3 kap. 23 § PBF.

²³² Avsnitt 1:2243 i BBR.

Exempel på tekniska system kan vara ventilationssystem. Vidtas åtgärder i en del av ett ventilationssystem, så bör hela systemet åtgärdas.

Exempel på betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet kan vara om byggnaden inte uppfyller dagens krav vad gäller

- utformning av tappvattensystemet med avseende på risken för tillväxt av mikroorganismer,
- brandcellsindelning på vinden, eller
- bärförmåga avseende snölast.²³³

Villkorsbesked

Byggherren har möjlighet att få ett villkorsbesked där byggnadsnämnden ska bedöma om en ändring ska anses utgöra en ombyggnad och därmed kommer att bli föremål för särskilda villkor avseende utformningskraven och tekniska egenskapskraven. Ett villkorsbesked är inte bindande och kan inte överklagas.²³⁴ Bakgrunden till bestämmelsen är enligt regeringen att det i vissa fall kan vara svårt för en byggherre att bedöma om en åtgärd kommer att bedömas som en ombyggnad eller annan bygglovspliktig ändring av byggnadsnämnden. Eftersom en ombyggnad kan medföra att byggnadsnämnden ställer krav på exempelvis tillgänglighetsanpassning av hela byggnaden kan det vara av intresse för den som vill vidta en åtgärd att veta om byggnadsnämnden bedömer åtgärden som en ombyggnad eller inte. Skälen för att villkorsbeskedet inte är bindande är dels att inte försvåra prövningen dels att det inte är ovanligt att förutsättningarna i det enskilda ärendet ändras.²³⁵

6.4.3 Myndighetsrapporter och forskning om ombyggnad

I en studie Boverket låtit genomföra kring vilka krav i BBR som fastighetsbolagen anser påverkar fastighetsbolagens byggande negativt framkommer att det främst är ombyggnadsprojekt som respondenterna undviker att genomföra där kalkylerna i många fall inte håller. Ett exempel är att konvertering av kontorslokaler till lägenheter undviks.²³⁶

²³³ Allmänna råd till avsnitt 1:2243 i BBR.

²³⁴ 9 kap. 19 § och 13 kap. 2 § första stycket fjärde punkten PBL.

²³⁵ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 278.

²³⁶ Markör (2016), *Fastighetsbolagens syn på kraven i BBR – en kvalitativ studie*, s. 16.

6.4.4 Tillämparnas syn på ombyggnad

Svårt att avgöra vad som är ombyggnad respektive ändring

Såväl tillämpare vid våra inledande rundabordssamtal, som i flera besök under vår Sverigeturné samt under vår hearing och i referensgruppen har uttryckt att gränsen för vad som är ändring respektive ombyggnad är svår. De menar att det är svårt att veta vilken kravnivå som ska gälla och vilka avsteg som är möjliga. Olika tillämpare framhöll att tillämpningen av bestämmelserna är svår och att den behöver bli tydligare.²³⁷ Vid ett referensgruppsmöte framhölls att om byggherren anger att ett projekt är en ombyggnad så finner kommunen som regel inte anledning att ifrågasätta det. Kommunen har exempelvis inte tillgång till ekonomiska uppgifter om projektet, som underlag för att göra en sådan bedömning.²³⁸

Ombyggnad hinder för tillskapandet av bostäder

Såväl under vår hearing som vid möte med vår referensgrupp har det framkommit att det är viktigt att det befintliga beståndet nyttjas effektivt för en väl fungerande bostadsförsörjning och att bestämmelser inte begränsar det.²³⁹ Det har dock framkommit att olika tillämpare upplever ombyggnadskraven som hinder.

Under Sverigeturnén lyftes att för äldre hus blir dagens kravnivåer hindrande, både ur ekonomisk synvinkel och ur miljösynpunkt. Det kritiserades att väl fungerande lösningar, material och inredningar behöver rivs ut och bytas.²⁴⁰ Även att nya konstruktionsregler ska gälla för befintliga byggnader som är byggda i en helt annan tid, uppgavs hindra ombyggnader.²⁴¹ I Kiruna har det visat sig omöjligt att bevara kulturbyggnader för att regelverket kräver att de i så fall följer dagens kravnivåer.²⁴²

²³⁷ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné, möte i Gävle 2018-02-12, möte i Karlstad, 2018-03-06 och möte i Umeå, 2018-03-20. Hearing 2018-09-24. Referensgruppsmöte 2019-10-08.

²³⁸ Referensgruppsmöte 2019-10-08.

²³⁹ Hearing 2018-09-24. Referensgruppsmöte 2018-09-26.

²⁴⁰ Sverigeturné, möte i Umeå 2018-03-20.

²⁴¹ Sverigeturné, möte i Malmö 2018-05-16.

²⁴² Sverigeturné, möte i Kiruna 2018-04-25.

Ett bättre utnyttjande av det befintliga beståndet innebär minskad miljöpåverkan i relation till en dåligt utnyttjad eller riven byggnad.²⁴³ Som ett exempel nämndes i en kommun att flerbostadshus i miljonprogrammet har en bra stomme och kan utvecklas, men att det är svårt att exempelvis dela en lägenhet i flera då dagens kravnivåer träder in. Även om det är ett bestånd byggt 1950–2000 motsvarar bostäderna sällan de storlekar som behövs och görs större ingrepp i storleksfördelningen ska dagens krav tillgodoses.²⁴⁴ I en annan kommun påpekade tillämparna att det är svårt att göra om lokaler till lägenheter på grund av att de ska anpassas till dagsljus och tillgänglighet.²⁴⁵

Många tillämpare ansåg att det är rimligt med vissa avsteg från energikrav och tillgänglighetsanpassning, åtminstone i det befintliga beståndet.²⁴⁶ Argument som framförts är att dessa krav är svåra att genomföra, materialresurskrävande och kostnadsdrivande. I vissa fall hindrar kraven förändringar som skulle kunna innebära att fler lägenheter frigörs, eftersom kraven gör att förändringen blir omfattande.²⁴⁷ I en kommun menade tillämpare att det skulle skapas nya bostäder om inte tillgänglighetskraven tillämpades på det befintliga beståndet. De såg behov av lättnader för både energikrav och tillgänglighetskrav i befintligt bestånd.²⁴⁸ Tillämpare i en annan kommun nämnde att vissa avsteg i det befintliga beståndet eventuellt skulle kunna leda till fler bostäder.²⁴⁹ Även under hearingen uppgav flera deltagare att ombyggnad inte sker på grund av att hyran blir för hög till följd av de krav som ställs. Deltagarna framhöll att ombyggnad i dag hindras på grund av tillgänglighetskrav. Under hearingen framkom också att kraven på ombyggnad leder till ekonomiska konsekvenser som gör att fastighetsägare avstår från att nyttja och förändra det befintliga beståndet.²⁵⁰

I vår undersökning om byggherrars erfarenheter av byggregelverket svarade hälften av respondenterna att kraven i BBR och EKS

²⁴³ Sverigeturné, möten i Gävle 2018-02-12, Karlstad 2018-03-06, Umeå 2018-03-20, Uppsala 2018-04-17 och Malmö, 2018-05-16.

²⁴⁴ Sverigeturné, möte i Karlstad 2018-03-06.

²⁴⁵ Sverigeturné, möte i Botkyrka 2018-05-17.

²⁴⁶ Sverigeturné, möten i Göteborg 2018-02-05, Gävle 2018-02-12, Karlstad 2018-03-06 och Umeå 2018-03-20.

²⁴⁷ Sverigeturné, möten i Gävle 2018-02-12, Karlstad 2018-03-06, Jönköping 2018-03-14, Umeå 2018-03-20 och Örebro 2018-05-18.

²⁴⁸ Sverigeturné, möte i Gävle 2018-02-12.

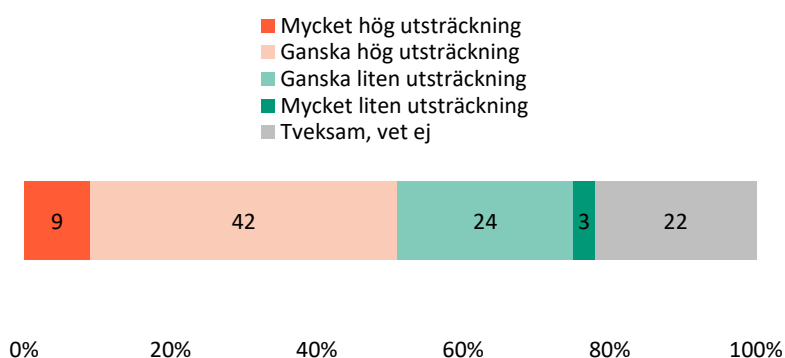
²⁴⁹ Sverigeturné, möte i Göteborg 2018-02-05.

²⁵⁰ Hearing 2018-09-24.

hindrar möjligheterna att göra ombyggnad och ändringar av det befintliga beståndet i hög utsträckning. 51 procent svarade att de upplevde att kraven hindrade ombyggnad och ändring i hög eller ganska hög utsträckning. 27 procent svarade ganska eller mycket liten utsträckning och 22 procent var tveksamma.²⁵¹ Se figur 6.6 nedan.

Figur 6.6 Hälften av byggherrarna anser att kraven i BBR och EKS hindrar möjligheterna att göra ombyggnad och ändring av det befintliga beståndet

Hindrar kraven i BBR och EKS) möjligheterna att göra ombyggnad och ändring av det befintliga beståndet?



Byggföretag verksamma i mellanstora städer svarade i högre utsträckning än övriga att kraven hindrar möjligheterna i hög utsträckning. Av de som uppgav att kraven i BBR och EKS hindrar möjligheterna att göra ombyggnad och ändringar av det befintliga beståndet svarade 86 procent att detta gäller tillgänglighet och bostadsutformning. Hälften svarade att hindret gäller buller. Fler som bygger flerbostadshus svarade att detta gäller energi jämfört med övriga. Byggherrar som utfört större ombyggnads- eller renoveringsprojekt upplevde i högst utsträckning av reglerna hindrade ombyggnad och ändring av befintliga fastigheter. 58 procent svarade i hög eller mycket hög utsträckning.²⁵²

²⁵¹ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

²⁵² Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

I en intervjuundersökning med allmännyttiga och privata bostadsföretag som vi låtit göra om ombyggnad uppgav 90 procent av 100 intervjuade personerna att de hade viss eller stor kännedom om hur följdkrav kan påverka ombyggnadsåtgärder. Närmare 60 procent menade att de kände till kraven mycket väl. En dryg tredjedel av de intervjuade företagen uppgav att de hade avstått från att göra ombyggnader i sitt bestånd på grund av följdkraven som rör tillgänglighet. Hos de allmännyttiga bostadsbolagen var andelen 40 procent. I de flesta fall uppgav företagen att de avstod ombyggnader på grund av ökade kostnader. 13 procent av de intervjuade företagen uppgav att de hade låtit bli att göra ombyggnader på grund av följdkraven som rör energi. För allmännyttiga bostadsbolag var andelen knappt 20 procent. Även i dessa fall var det ökade kostnader som ansågs hindrande.²⁵³

Knappt 30 procent av de intervjuade företagen svarade att ett borttagande av följdkraven skulle innebära att de gjorde ombyggnadsåtgärder i mycket större utsträckning, drygt 40 procent att de skulle genomföra ombyggnadsåtgärder i något större utsträckning, medan knappt 30 procent uppgav att de inte skulle göra fler ombyggnadsåtgärder om följdkraven togs bort.²⁵⁴ I tabell 6.1 redovisas svaren.

Tabell 6.1 Bostadsbolags syn på om ett borttagande av följdkraven skulle leda till fler ombyggnadsåtgärder

Ägarkategori	Ja, i mycket större utsträckning	Ja, i något större utsträckning	Nej	Vet ej/ ej svar
Allmännyttiga bostadsbolag	20	44	36	0
Privata bostadsbolag	36	40	18	6
Medelvärde	28	42	27	3

Källa: Navet Analytics (2019), Renoveringsbehov i rekordårens bostäder.

Cirka 50 procent av de intervjuade företagen svarade att ett borttagande av följdkraven kan innebära att stora lägenheter byggs om till flera mindre och cirka 40 procent av de intervjuade företagen svarade att ett borttagande av följdkraven kan innebära att flera mindre lägenheter slås ihop till större. Fler allmännyttiga bostads-

²⁵³ Navet Analytics (2019), Renoveringsbehov i rekordårens bostäder.

²⁵⁴ Ibid.

företag (53 procent) än privata svarade att det kan innebära att flera mindre lägenheter slås ihop till större.²⁵⁵

Företagen i undersökningen ombads att värdera olika faktorer som påverkar företagets möjligheter till ombyggnadsåtgärder. De faktorer som ansågs ha störst inverkan på möjligheterna till ombyggnadsåtgärder var entreprenadpriser och svårigheter att finansiera kostnaderna genom hyreshöjningar. Därefter följde faktorer som räntenivån och följdkrav på energi och tillgänglighet. Följdkraven värderades medelhögt i jämförelse med övriga alternativ, vilket bör tolkas som att kraven har väsentlig effekt men är inte den faktor som har störst betydelse.²⁵⁶

6.4.5 Våra slutsatser gällande krav på ombyggnad

Ombyggnad är en typ av ändring, som ska ha en viss omfattning och vara av viss art. Ombyggnadsbegreppets funktion är att möjliggöra följdkrav, vilket innebär att utformningskraven och de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas i hela byggnadsverket, även om den ändring som vidtas endast berör en del av byggnadsverket. Kraven kan därmed behöva uppfyllas i hela byggnadsverket, men avsteg från kraven får göras. Syftet med ombyggnadsbestämmelserna är framför allt att förbättra energieffektivitet, tillgänglighet och användbarhet.

Under vårt arbete har det framförts kritik mot ombyggnadsbestämmelserna. Kritiken rör dels att bestämmelserna om ombyggnad är svåra att tillämpa, dels de följdkrav som kan inträda.

Synpunkter från tillämpare om ombyggnad berör inte sällan även ändring och tillbyggnad. Olika aktörer anger att det är oklart när ombyggnad föreligger, att gränsdragningen mellan ändring och ombyggnad är svår samt att det är svårt att avgöra vilka krav som ska gälla och vilka avsteg som är möjliga. Bedömningen av om en åtgärd är en ombyggnad måste göras utifrån flera kriterier. För att åstadkomma en förutsägbarhet i frågan finns möjlighet att få kommunens bedömning av om en åtgärd utgör ombyggnad genom villkorsbesked.

Utifrån det totala bostadsbeståndet bidrar ombyggnad till en liten del (se avsnitt 3.1). Ombyggnad sker bland annat vid omvandling av lokaler till bostäder och vindar till bostäder. Följdkraven och sam-

²⁵⁵ Navet Analytics (2019), Renoveringsbehov i rekordårens bostäder.

²⁵⁶ Ibid.

hällsnyttan av dem ifrågasätts av aktörer som vi har samtalat med. Enligt aktörerna hindrar följdkraven anpassningar i befintligt bestånd för att möjliggöra fler bostäder. Utredningen har visat att följdkraven avseende tillgänglighet har hindrat en stor andel ombyggnadsåtgärder i det befintliga bostadsbeståndet.

Vi menar därför att ombyggnadsbegreppets följdkrav och samhällsnyttan av dem kan ifrågasättas. För en väl fungerande bostadsförsörjning är det av vikt att det befintliga bostadsbeståndet kan nyttjas effektivt. Det är också viktigt att bestämmelserna är enkla och förutsägbara för fastighetsägare och byggherrar och inte hindrar ombyggnadsåtgärder.

7 Kontroll av byggandet

Vi har i uppdrag att se över tionde kapitlet i plan- och bygglagen (PBL)¹ om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder. Vi ska dels utvärdera de väsentliga ändringar som gjordes 2011, dels säkerställa att systemet i sin helhet är ändamålsenligt utformat utifrån de motiv som låg till grund för ändringarna. Enligt vårt direktiv finns det anledning att analysera bestämmelserna, eftersom de har varit i kraft i några år och att Boverket har konstaterat att det finns brister i många kontrollplaner. I översynen ingår att analysera om bestämmelserna är ändamålsenliga sett från både allmän och enskild synpunkt, och då särskilt intresset av att minimera antalet byggfel, om de har påverkat handläggningstiderna i kommunerna och om de har inneburit ökade administrativa kostnader för byggherrarna.²

I avsnitt 2.2 redogör vi för vårt urval av väsentliga ändringar. I detta kapitel redogör vi för dagens krav och dess bakomliggande motiv, tidigare myndighetsrapporter samt synpunkter på och tillämpningen av dels ändringarna som gjordes 2011, dels kontrollen av byggandet i sin helhet. Beskrivning av vilka möten och enkäter som vi har genomfört och metodiken för dem finns i avsnitt 2.4. Avslutningsvis gör vi även en internationell jämförelse med andra länder. Varje avsnitt avslutas med våra slutsatser.

¹ Plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

² Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, dir. 2017:22, s. 3 och 12–13.

7.1 Framväxten av nationella bestämmelser om kontroll av byggandet

Ett nationellt system för kontroll av krav på byggande började ta sin form i och med Sveriges första stadsbyggnadslagstiftning, 1874 års byggnadsstadga för rikets städer (byggnadsstadgan), som började gälla 1875. Byggnadsstadgan var allmänt hållen och tillämpningen av kontrollen överläts till städerna att besluta om.³ I byggnadsstadgan angavs, från 1931 till dess att den äldre plan- och bygglagen (ÄPBL)⁴ infördes 1987, att byggnadsnämnderna vid lovprövning skulle se till att nya byggnadsverk uppfyllde ett antal egenskaper.⁵ När ÄPBL infördes 1987 fick byggherren det huvudsakliga ansvaret för att byggnadsverk uppfyllde gällande bestämmelser. Byggnadsnämndens granskning begränsades till att bedöma om det fanns förutsättningar för att åtgärden kunde komma att uppfylla kraven. Granskningens omfattning skulle också kunna anpassas till den samlade kompetens som i det enskilda fallet fanns hos byggherren och anlidade projektörer och entreprenörer samt till byggnadsobjektets art.⁶ 1995 tydliggjordes att byggherren ansvarar för att de krav som ställs vid byggande uppfylls och att byggnadsnämnden har ett renodlat tillsynsansvar.⁷ Den nu gällande PBL som infördes 2011 bygger på samma princip om att byggherren har ansvaret för att kraven uppfylls.⁸ I propositionen som föregick PBL angav regeringen att den nya lagen bland annat avsåg att förenkla plan- och byggprocessen och skärpa kontrollen av byggandet.⁹

³ 1874 års byggnadsstadga och brandstadga för rikets städer. Nordisk Arkitekturforskning 2001:4. K. Granath, *Ordning, lag och stadga Om byggnadsordningar och maktfördelning*, s. 21.

⁴ 1987 års plan- och bygglag (1987:10), ÄPBL.

⁵ 10 kap. 112 § byggnadsstadga för stad och landsbygd 1931.

⁶ Proposition 1985/86:1, *med förslag till plan- och bygglag*, s. 84.

⁷ Proposition 1993/94:178, *Ändring i plan- och bygglagen, m.m.*, s. 1.

⁸ 10 kap. 5 § PBL.

⁹ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, dir. 2017:22, s. 2.

7.2 Kontrollprocessen

Före 1995 prövades samtliga krav på byggnadsverk inom ramen för bygglovet.¹⁰ Därefter har samhällets krav på byggnadsverk delats in i utformningskrav och tekniska egenskapskrav, se avsnitt 6.2.¹¹ Utformningskraven prövas av kommunens byggnadsnämnd inom ramen för bygglovsprövningen som regleras i nionde kapitlet i PBL.¹² Bygglövsplikten syftar till att byggnadsnämnden ska kunna bedöma om en åtgärd är lämplig i sig och sitt lokala sammanhang.¹³ För anmälningspliktiga åtgärder krävs inget bygglov utan processen inleds genom en anmälan.¹⁴ De tekniska egenskapskraven omfattas i stället av byggherrens egenkontroll och byggnadsnämndens beslut under genomförandet av byggåtgärderna som regleras i tionde kapitlet i PBL,¹⁵ vilket är de bestämmelser som vår översyn omfattar.

Det är byggherren som ska se till att varje bygg-, rivnings- och markåtgärd som byggherren utför eller låter utföra genomförs i enlighet med de krav som gäller för åtgärden enligt PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen.¹⁶ Byggherren definieras som den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten.¹⁷ Om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig, ska byggherren också se till att den kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet.¹⁸ Kontrollen kan utföras både inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll och av certifierad sakkunnig. Byggherrens dokumenterade egenkontroll är den grundläggande kontrollformen. I förarbetena anges att byggnadsnämnden utövar kontroll enbart genom tillsynsåtgärder.¹⁹

Kontrollprocessen kan delas upp i momenten tekniskt samråd, startbesked, utstakning, arbetsplatsbesök, slutsamråd och slutbesked. Processen innebär i korthet att för lov- och anmälningspliktiga åtgärder ska ett tekniskt samråd hållas. Detta ska ske efter att näm-

¹⁰ 3 kap 11 och 12 §§ ÄPBL, dess lydelse i mars 1994.

¹¹ 8 kap. 1 § och 4 § PBL.

¹² 9 kap. 30 och 31 §§ PBL.

¹³ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 269 och 288.

¹⁴ 10 kap. 3 och 4 §§ PBL.

¹⁵ 10 kap. PBL.

¹⁶ 10 kap. 5 § PBL.

¹⁷ 1 kap. 4 § PBL.

¹⁸ 10 kap. 5 § PBL.

¹⁹ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 300–303.

den har meddelat bygglov eller tagit emot en anmälan. Tekniskt samråd behöver dock inte hållas om det inte krävs en kontrollansvarig för åtgärden eller om samråd är uppenbart obehövligt. I de fall det inte behövs något tekniskt samråd ska byggnadsnämnden i samband med, eller snarast möjligt efter, att nämnden meddelar lov eller tar emot en anmälan antingen ge startbesked, eller begära ytterligare handlingar som behövs för beslut om startbesked.²⁰

Genom startbeskedet ska nämnden godkänna att de åtgärder som kräver lov eller anmälan får påbörjas. I startbeskedet får nämnden bland annat bestämma villkor för att åtgärderna ska få påbörjas. Villkor får även under vissa förutsättningar meddelas efter startbeskedet, så kallade kompletterande villkor.²¹ När det gäller lovgivna åtgärder ska de frågor eller krav som har prövats i lovet inte prövas igen utan då återstår att pröva att byggnadsverket har de tekniska egenskaper som är väsentliga.²²

Byggnadsnämnden ska besluta om startbesked om åtgärden kan antas komma att uppfylla kraven i PBL och tillhörande föreskrifter.²³ Det byggnadsnämnden ska godkänna i ett startbesked är endast att byggnadsarbetena ska få påbörjas. Byggnadsnämnden ska inte behöva pröva om de tekniska egenskapskraven är uppfyllda eller inte fullt ut. Byggnadsnämndens prövning i lovskedet skiljer sig från den bedömning som byggnadsnämnden gör inför startbesked på så sätt att prövningen i lovskedet innebär ett godkännande som senare inte kan ändras och att det inför startbesked enbart görs en bedömning.²⁴

När byggnadsnämnden har gett ett startbesked ska nämnden skyndsamt och inom den tid som anges i beskedet låta staka ut byggnaden, tillbyggnaden eller anläggningen och märka ut dess höjdläge, om det behövs med hänsyn till förhållandena på platsen och omständigheterna i övrigt.²⁵ Efter startbeskedet ska byggnadsnämnden genomföra minst ett arbetsplatsbesök, om åtgärderna har krävt ett tekniskt samråd. I vissa fall behöver dock inte något arbetsplatsbesök ske.²⁶

²⁰ 10 kap. 14–22 §§ PBL.

²¹ 10 kap. 29 och 34 §§ PBL.

²² De tekniska egenskapskraven regleras i 8 kap. 4 § PBL.

²³ 10 kap. 23 § PBL.

²⁴ 10 kap. 34 § PBL.

²⁵ 10 kap. 26 § PBL.

²⁶ 10 kap. 27 § PBL.

I samband med att åtgärder avslutas ska ett slutsamråd hållas om det inte är uppenbart obehövligt. Krav på slutsamråd gäller för åtgärder som har omfattats av ett tekniskt samråd.²⁷

Slutligen ska byggnadsnämnden godkänna att de lov- och anmälningspliktiga åtgärderna ska anses slutförda och, vad det gäller byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk. Detta beslutar nämnden genom ett slutbesked.²⁸ Det krävs slutbesked för alla åtgärder som omfattas av ett startbesked. För att få slutbesked krävs att byggherren visar att alla krav som gäller för åtgärden enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda och att byggnadsnämnden inte anser att det finns skäl att ingripa med tillsyn.²⁹ Om kraven för slutbesked inte uppfylls får byggnadsnämnden under vissa förutsättningar ge ett interimistiskt slutbesked i avvaktan på ett slutligt slutbesked.³⁰ Byggnadsnämndens beslut om slutbesked innebär inte att byggnadsnämnden får ett ansvar för att åtgärderna uppfyller alla krav i plan- och bygglagstiftningen utan det är byggherren som ensam bär detta ansvar.³¹

En byggsanktionsavgift, ska tas ut om någon påbörjar en lov- eller anmälningspliktig åtgärd innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked.³² Detsamma gäller om någon tar i anspråk ett byggnadsverk innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked.³³ Byggnadsnämnden är normalt den tillsynsmyndighet som beslutar om byggsanktionsavgiften.³⁴

²⁷ 10 kap. 30–33 §§ PBL.

²⁸ 10 kap. 34–37 §§ PBL.

²⁹ 10 kap. 34 § PBL.

³⁰ 10 kap. 36 § PBL.

³¹ 10 kap. 5 § PBL.

³² 9 kap. 6–17 §§ plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

³³ 9 kap. 17–24 §§ PBF.

³⁴ 11 kap. 51 § PBL och 8 kap. 2 § PBF.

7.2.1 Sammanfattning av 2011 års väsentliga ändringar

De väsentliga ändringarna av kontrollen av byggandet 2011 bestod i att:

- kvalitetsansvarig ersattes med kontrollansvarig med förtydliganden och ändringar avseende kontrollansvariges uppgifter, certifiering och ställning i förhållande till byggherren,³⁵
- det infördes ett krav på certifiering av sakkunniga samt att statusen av deras utlåtanden förtydligades,³⁶
- byggherren ska ansvara för att upprätta kontrollplanen och att kontrollplanens innehåll förtydligades,³⁷
- startbesked ersatte det tidigare kravet på bygganmälan före byggstart med ändringar gällande när åtgärderna får påbörjas,³⁸
- byggnadsnämnden fick utökade skyldigheter att genomföra arbetsplatsbesök,³⁹
- krav på slutsamråd infördes,⁴⁰
- slutbesked ersatte slutbeviset med ändringar gällande när ett byggnadsverk får tas i bruk, med möjlighet till interimistiska slutbesked,⁴¹ och
- kravet på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och kravet på lämplighet för avsett ändamål delades upp i dels utformningskrav, dels tekniska egenskapskrav där delar av kraven som avser utformning ska prövas i bygglovsprövningen.⁴²

Nedan redogör vi för de moment och aktörer som de väsentliga ändringarna omfattar mer i detalj.

³⁵ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 305–311.

³⁶ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 302–304.

³⁷ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 300–306.

³⁸ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 315–319.

³⁹ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 319–321.

⁴⁰ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 321–322.

⁴¹ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 322–328.

⁴² Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 254–261.

7.3 Kontrollansvariga

7.3.1 Bestämmelser om kontrollansvariga

För byggherrens kontroll ska det finnas en eller flera certifierade kontrollansvariga.⁴³ Kontrollansvarig var en ny benämning som 2011 ersatte kvalitetsansvarig och fick delvis nya uppgifter. Exempelvis ska den kontrollansvariga biträda byggherren dels vid upprättande av kontrollplan, dels vid inventering av farligt avfall och annat avfall. Vid avvikelser från kontrollplanen ska den kontrollansvarige informera byggherren och vid behov meddela byggnadsnämnden. Vidare var det en nyhet att den kontrollansvarige ska avge ett utlåtande till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbesked. Slutligen skulle funktionen vara oberoende i förhållande till byggherren. En fråga inför nu gällande PBL var om funktionen kvalitetsansvarig borde kompletteras eller ersättas med andra nyckelpersoner. En kvalitetsansvarig ansågs behöva ha en oberoende ställning, fristående från både byggherrens och byggtreprenörens egenintressen. En förhoppning med förändringarna av rollen till kontrollansvarig var att de skulle bidra till att minska mängden byggfel. Regeringen uttalade också att syftet med systemet med kontrollansvarig är att ge samhället garantier om att byggherren har tillgång till tillräcklig kompetens och erfarenhet.⁴⁴

Ett undantag från kravet på kontrollansvarig gäller små ändringar av en- eller tvåbostadshus. Byggnadsnämnden kan dock besluta att en kontrollansvarig ändå ska krävas i dessa fall. Regeringen har meddelat föreskrifter om undantag från kravet på kontrollansvarig för andra små åtgärder.⁴⁵ Även i fråga om dessa undantag kan kommunen besluta att en kontrollansvarig ändå ska krävas, dock inte för åtgärder som varken kräver lov eller anmälan.⁴⁶

I bygglovsansökan ska byggherren lämna förslag på vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga.⁴⁷ Byggnadsnämnden ska i bygglovsbeslutet ange om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka.⁴⁸ Kravet på uppgift om vem som ska vara kon-

⁴³ 10 kap. 9 § PBL.

⁴⁴ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 301, 305–310, 401 och 479–480.

⁴⁵ 10 kap. 10 § PBL.

⁴⁶ 7 kap. 5 § PBF.

⁴⁷ 9 kap. 21 § PBL.

⁴⁸ 9 kap. 40 § PBL.

trollansvarig infördes 2011 för att den kontrollansvariga ska komma in så tidigt som möjligt i processen, om möjligt redan under projekteringsstadiet.⁴⁹

Kontrollansvariges uppgifter

En kontrollansvarig ska delta i kontrollprocessen vid flera tillfällen. Inledningsvis ska kontrollansvarig biträda byggherren med att upprätta förslag till kontrollplan. Vid rivningsåtgärder ska kontrollansvarig biträda vid inventeringen av farligt avfall och annat avfall. Kontrollansvarig ska se till att kontrollplanen och gällande bestämmelser och villkor för åtgärderna följs samt att nödvändiga kontroller utförs. Vid avvikelser från föreskrifter och villkor ska kontrollansvarig informera byggherren och vid behov meddela byggnadsnämnden. Kontrollansvarig ska närvara vid tekniska samråd, besiktningar och andra kontroller samt vid byggnadsnämndens arbetsplatsbesök. Vidare ska kontrollansvarig dokumentera sina byggplatsbesök och notera iakttagelser som kan vara av värde vid utvärderingen inför slutbeskedet. Slutligen ska kontrollansvarig sedan 2011 avge ett utlåtande till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för beslut om slutbesked.⁵⁰ I förarbetsuttalandena framhöll regeringen att även om det är byggherrens ansvar att se till att kraven i PBL tillgodoses och att kontroller görs i tillräcklig omfattning bör den kontrollansvarige se till att kontrollplanen och gällande bestämmelser och villkor för åtgärderna följs samt att nödvändiga kontroller utförs. Regeringen framförde gällande kontrollansvariges uppgifter att bidra med underlag för nämndens beslut att:

Av förarbetena till nu gällande bestämmelser framgår att den kvalitetsansvarige inte tänktes fungera som byggnadsnämndens förlängda arm. Syftet var i stället att minska behovet av en detaljerad myndighetskontroll, dvs. att minska behovet av tillsyn från byggnadsnämndens sida. Den kontrollansvarige bör dock kunna ge byggnadsnämnden beslutsunderlag även i inledande och avslutande skeden, inför beslut om bygglov och slutbesked.⁵¹

⁴⁹ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 292 och 308.

⁵⁰ 10 kap. 11 § PBL.

⁵¹ 10 kap. 9 § PBL. Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 308.

Certifiering och kunskapskrav

Före 2011 fick endast den som hade fått godkännande (riksbehörighet) av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål eller den som byggnadsnämnden godkänt för visst arbete utses som kvalitetsansvarig.⁵² Genom ändringarna 2011 krävs certifiering som ska utföras av någon som har ackrediterats för detta ändamål enligt Europeiska unionens (EU) reglering om ackreditering och teknisk kontroll⁵³ eller av någon som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom EU:s eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Det tydliggjordes att certifieringen ska vara tidsbegränsad och avse visst slag av arbete.⁵⁴ Detta var en följd av genomförandet av tjänstedirektivet, som hindrar att en myndighet gör sin egen bedömning av om en kontrollansvarig är lämplig för en viss typ av projekt.⁵⁵ Enligt regeringen ställde de nya uppgifterna och den ökade självständigheten högre krav på den kontrollansvariges kompetens. Detta tillsammans med att tjänstedirektivet inte gör det möjligt för en myndighet att göra en egen bedömning av om en kontrollansvarig är lämplig för en viss typ av projekt föranledde kravet på certifiering.⁵⁶

Kontrollansvariga ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften.⁵⁷ Boverket får meddela de föreskrifter om sakkunniga som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om krav på kunskap, erfarenhet och lämplighet samt certifiering.⁵⁸ Boverket har meddelat föreskrifter och allmänna råd om certifiering av kontrollansvariga.⁵⁹

⁵² 9 kap. 14 § ÄPBL.

⁵³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter. 5 § Lag (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

⁵⁴ 10 kap. 9 § PBL.

⁵⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet). Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 309 och 479.

⁵⁶ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 309.

⁵⁷ 10 kap. 9 § PBL.

⁵⁸ 10 kap. 23 § PBF.

⁵⁹ Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av kontrollansvariga, (BFS 2011:14).

Ställning i förhållande till byggherren

Kontrollansvariga ska ha en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras.⁶⁰ Detta bör normalt innebära att den kontrollansvarige exempelvis inte bör vara en nära släkting eller ha ett anställningsförhållande till den som utför åtgärden.⁶¹ I förarbetena har regeringen uttalat att:

Det är angeläget att en kontrollansvarig har en oberoende ställning till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras. Däremot är det inte möjligt för byggnadsnämnden att pröva om denne har ett anställningsförhållande eller annan beroendeställning till någon annan än byggherren. Det är inte heller på den grunden möjligt att avvisa en certifierad kontrollansvarig. Det måste i stället ankomma på denne att styrka självständigheten gentemot utföraren. Det är önskvärt att en kontrollansvarig har en stark ställning i organisationen och inte har några andra uppgifter eller förpliktelser i projektet.⁶²

Samma person kan vara byggherre och kontrollansvarig. Det som är av vikt är att kontrollansvarig inte får kontrollera sitt eget utförda arbete. Så länge byggherren inte själv utför arbetena kan byggherren vara kontrollansvarig. Det gäller under förutsättning att byggherren är certifierad som kontrollansvarig. En byggherre som bygger i egen regi och själv utför byggnadsarbetena kan alltså inte vara kontrollansvarig i sitt eget byggprojekt. En person som är anställd hos byggherren kan vara kontrollansvarig förutsatt att denne är certifierad och inte själv utför de åtgärder som ska kontrolleras.⁶³

Om kontrollansvarig lämnar eller missköter sitt uppdrag

Om den kontrollansvarige lämnar sitt uppdrag ska hon eller han meddela detta till byggnadsnämnden, som ska utse en ny kontrollansvarig.⁶⁴ Byggnadsnämndens skyldighet att besluta om en ny kontrollansvarig infördes 2011.⁶⁵ Byggnadsnämndens beslut om kon-

⁶⁰ 10 kap. 9 § PBL.

⁶¹ Boverkets allmänna råd (2012:8) om den kontrollansvariges självständiga ställning (BFS 2012:8).

⁶² Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 309 och 479.

⁶³ Boverket (2012), *Konsekvensutredning – Boverkets allmänna råd om den kontrollansvariges självständiga ställning*, s. 12–13.

⁶⁴ 10 kap. 11 och 13 §§ PBL.

⁶⁵ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 480.

trollansvarig kan inte överklagas.⁶⁶ Även om det är byggherren som lämnar förslag på kontrollansvarig är det kommunen som både avgör om det finns ett behov av en kontrollansvarig i det aktuella ärendet och beslutar om det.⁶⁷

Om en kontrollansvarig inte utför sina uppgifter, ska byggherren omedelbart underrätta byggnadsnämnden. Om en kontrollansvarig har lämnat sitt uppdrag, ska byggherren föreslå en ny kontrollansvarig.⁶⁸ Om byggnadsnämnden finner att en kontrollansvarig har åsidosatt sina skyldigheter ska nämnden entlediga den kontrollansvarige från sitt uppdrag och underrätta den som har certifierat den kontrollansvarige om beslutet, och efter förslag från byggherren besluta om en ny kontrollansvarig.⁶⁹ Certifieringsorganet kan återkalla certifieringen, om en kontrollansvarig har visat sig olämplig för sin uppgift.⁷⁰

7.3.2 Myndighetsrapport och remissynpunkter om kontrollansvariga

Boverket har i rapporten *Förstudie kontrollplan* sammanfattat en undersökning med byggnadsinspektörer som uttryckte att det händer att kontrollansvariga inte är insatta i projekten och inte är klara över sin roll. När Boverket i rapporten sammanfattar inkomna synpunkter från byggherrar, byggindustri och konsulter så framgår att kontrollansvariga inte vågar anmäla byggen som borde stoppas till byggnadsnämnden av rädsla för att inte få fler uppdrag. Boverket konstaterade vidare att samtliga aktörer, inte minst de större byggentreprenörerna, upplevde att systemet med kontrollansvariga var ett onödigt, tidskrävande och dyrt pappersarbete som inte hindrar fusk i branschen eller att byggfel uppstår. Vidare framgår att det råder osäkerhet angående i vilken utsträckning kontrollansvarig får utföra kontroller själv, något som Boverket haft svårt att svara på då förarbetena inte ger vägledning i frågan. Representanter för Kontrollansvarigas Riksförening har uttryckt olika åsikter i frågan.⁷¹

⁶⁶ 13 kap. 2 § sjätte punkten PBL.

⁶⁷ 10 kap. 9 och 10 §§ och 13 kap. 2 § sjätte punkten PBL.

⁶⁸ 10 kap. 12 § PBL.

⁶⁹ 11 kap. 35 § PBL. 10 kap. 11 § PBL.

⁷⁰ 11 kap. 36 § PBL.

⁷¹ Boverket, 2014, *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11, s. 9–10, 23–26 och 41–45.

I remissammanställningen av Boverkets rapport *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus* framkom en kommentar om att det finns en ojämnhet bland kontrollansvariga som yttrar sig i olika arbetssätt, hanteringar och bedömningar.⁷²

7.3.3 Tillämpares syn på kontrollansvariga

Kontrollansvarigs ansvarsområde är otydligt

Flera kommuner, kontrollansvariga, deltagare vid vår hearing om kontrollen av byggandet, några brandorganisationer och Research Institutes of Sweden (Rise) har framhållit att kontrollansvarigs ansvarsområde är otydligt. Otydligheterna gäller bland annat vilka platsbesök kontrollansvariga måste göra och vad som ska ske vid besöken, hur ett slututlåtande ska utformas samt om kontrollansvarig, byggherre eller den som utfört kontrollen ska signera i kontrollplanen.⁷³

Rise påtalade att det finns relativt stort tolkningsutrymme för både kontrollansvariga och kommuner gällande förväntade insatser från kontrollansvariga, vilket kan leda till missförstånd och att det saknas författningar och handböcker som preciserar kvalitetsnivå för utförda uppdrag.⁷⁴

Nyttan med kontrollansvariga ifrågasätts

Flera kommuner har påtalat att variationen i kompetensnivå bland kontrollansvariga är stor. Som exempel på bristande kompetens har framförts att en del kontrollansvariga inte förstår hur en kontrollplan ska se ut samt har otillräcklig kunskap inom konstruktion. Vidare framhölls att byggherrar som bygger småhus oftast inte har tillräcklig kompetens om husbyggnation och om kontrollansvarig inte heller har det så kan konstruktionsfel lätt missas eller fuktpro-

⁷² Näringsdepartementet (2018), *Remissammanställning för Boverkets rapport En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, N2017/06080/PBB, s. 14.

⁷³ Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-25, Kiruna 2018-04-25 och Stockholm 2018-05-02. Rise, e-post 2017-10-27 och 2018-10-11. Hearing 2018-11-19. Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11, s. 24. Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, Föreningen Sveriges brandbefäl, Sveriges Brandkonsultförening och Brandskyddsföreningen, e-post 2019-02-11.

⁷⁴ Rise, e-post 2018-11-01.

blem uppstå. Det framhölls även att det finns många oseriösa kontrollansvariga.⁷⁵ I ett svar till en fördjupad kommunenkät som vi har låtit göra framfördes att kontrollansvarig kan ha väldigt många projekt samtidigt och att det fungerar mindre bra.⁷⁶ Även en fastighetsägarorganisation har i en inläga till oss ställt sig frågande till kontrollansvarigrollen och menade att rollen handlar mer om pappersinsamling än kvalitetssäkring.⁷⁷

Kontrollansvariga sägs ha en beroendeställning till byggherren

Flera kommuner och deltagare i vår hearing har påtalat att kontrollansvarig normalt är betald av byggherren och att det innebär en risk som öppnar upp för fusk då rollen inte blir opartisk eller oberoende.⁷⁸ Vid ett referensgruppsmöte påtalades att det förekommer att byggherrar försöker göra sig av med kontrollansvariga som upplevs hålla för hög ambitionsnivå eller ha för låg kompetens och att dessa då kan svara med att behålla dittills insamlad dokumentation.⁷⁹

Att byggherren själv kan vara kontrollansvarig ifrågasattes vid ett besök under Sverigeturnén samt av vår referensgrupp.⁸⁰

Kommuner avstår från att agera gentemot kontrollansvariga

Facktidskriften *Stadsbyggnad* konstaterar efter en undersökning av ett 20-tal kommuner att flera kommuner avstår från påföljd mot kontrollansvariga, eftersom det uppfattas som alltför svårt, resurskrävande och tungrott att nå framgång i en sådan process. Avsaknad av lagstöd för påföljd vid visst slag av misskötsel beskrivs som en

⁷⁵ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 18 och 23. Rundabordssamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möte i Växjö, 2018-05-24.

⁷⁶ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 18.

⁷⁷ Sabo, e-post 2018-11-20.

⁷⁸ Sverigeturné: möten i Karlstad 2018-03-06 och Botkyrka 2018-05-17. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 18. Hearing 2018-11-19. Qualita AB, e-post 2018-11-20 och 2018-11-21. Astma och Allergiförbundet, e-post 2017-06-02.

⁷⁹ Referensgruppsmöte 2018-11-21.

⁸⁰ Sverigeturné: möte i Kiruna 2018-04-25. Referensgruppsmöte 2018-11-21.

faktor i sammanhanget. Den upplevda bristen på intresse från certifieringsorganen att bistå i hanteringen är en annan.⁸¹

På vår hearing framkom att certifieringsorganens kontroll av kontrollansvariga brister.⁸²

7.3.4 Uppgifter från ackrediteringsorgan om kontrollansvariga

I dag finns två ackrediterade organ för certifiering av kontrollansvariga, nämligen Kiwa och Rise.⁸³ Kiwa har haft mellan 350–600 certifierade kontrollansvariga⁸⁴ sedan 2012. 2011 var motsvarande siffra knappt 100. Sedan 2011 fram till hösten 2018 har totalt ett 20-tal klagomål inkommit på de kontrollansvarigas yrkesutövning. Av dessa klagomål har två fall lett till återkallad certifiering och åtta fall har lett till skriftlig varning.⁸⁵ Rise hade hösten 2018 cirka 3 500 certifierade kontrollansvariga⁸⁶. Antalet klagomål på de kontrollansvariga har de senaste åren varit cirka tio per år. Av dessa klagomål har cirka två per år lett till återkallad certifiering.⁸⁷

Både Kiwa och Rise anger att åtgärder mot kontrollansvariga i praktiken behöver initieras av utomstående anmälningar, då de inte själva gör uppsökande kontroller.⁸⁸

7.3.5 Våra slutsatser gällande kontrollansvariga

2011 ersatte kontrollansvarig tidigare kvalitetsansvarig och det skedde ändringar avseende kontrollansvariges uppgifter, certifiering och ställning i förhållande till byggherren. De huvudsakliga motiven för ändringarna var att skapa ett oberoende från byggherren, minska byggfelen och bidra med ökad kompetens till byggherren.

⁸¹ Stadsbyggnad, nr 5 2018, s. 28.

⁸² Hearing 2018-11-19.

⁸³ Boverket, www.boverket.se/sv/om-boverket/tjanster/hitta-certifierade/kontakt-certifieringsorgan/, besökt 2018-11-01.

⁸⁴ Nivå N och K sammantaget. Den som vill bli certifierad ska vända sig till ett ackrediterat certifieringsorgan som prövar ansökan utifrån Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:14) om certifiering av kontrollansvariga. Behörighet lämnas för N som kontrollansvarig för projekt av normal art och K som kontrollansvarig för projekt av komplicerad art.

⁸⁵ Kiwa, e-post 2018-10-24.

⁸⁶ Nivå N och K sammantaget.

⁸⁷ Rise, e-post 2018-11-01.

⁸⁸ Kiwa, e-post 2018-10-24. Rise, e-post 2018-11-01.

Vad det gäller ambitionen att skapa ett oberoende från byggherren noterar vi Boverkets allmänna råd om den kontrollansvariges självständiga ställning.⁸⁹ Enligt ett flertal kommuner kvarstår dock fortfarande problemet med kontrollansvarigas beroendeställning till byggherren. Att den som ska sammanfatta slutdokumentation och avge slututlåtande (kontrollansvarig) är betald av den som har nytta av ett beviljat slutbesked (byggherren) borgar enligt vår mening inte för ett oberoende. Tvärtom öppnar det för en beroendeställning och det krävs enligt vår bedömning stor integritet av kontrollansvarig att agera på ett sätt som missgynnar uppdragsgivaren.

Vad det gäller motivet att minska antalet byggfel är det enligt vår mening svårt att se någon sådan effekt. Genom att kontrollansvariga i huvudsak har att förlita sig på egenkontroller och i övrigt inte har direkt ansvar för utförda kontroller så är det svårt att se att rollen skulle kunna vara en garant för att minska byggfel. Boverkets utredning av byggfel (se avsnitt 7.12.2 nedan) indikerar inte heller att kontrollansvariga har en avgörande roll för att förhindra byggfel.

Vad det gäller möjligheten för kontrollansvariga att bidra med ökad kompetens till byggherren kan vi konstatera att kompetensen mellan kontrollansvariga verkar variera och därmed sannolikt deras förmåga att kunna stödja byggherren. Samtidigt varierar även byggherrars kompetens och förutsättningar, då dessa kan vara allt från engångsbyggare av det egna småhuset till företag som bygger flerbostadshus i stor skala. Certifieringskravet på kontrollansvariga kan ha bidragit till en högre allmän lämplighet och kompetens hos kontrollansvariga. Certifieringsorganen anger dock att eventuella ärenden om påföljder för kontrollansvariga måste initieras externt eftersom de själva inte bedriver någon uppsökande verksamhet. Vi menar vidare att det kan ifrågasättas om det är en lämplig ordning att ett organ som får inkomster från certifieringar ska ifrågasätta de certifieringar som getts. Samtidigt är det svårt att se någon annan extern aktör som har incitament att ifrågasätta certifieringarna. Kommunerna uppger själva att de ofta avstår från att agera.

Eftersom vi inte kan se att de avsedda ambitionerna med kontrollansvariga har uppnåtts samtidigt som ett flertal aktörer menar att kontrollansvarigas ansvarsområde behöver förtydligas och många inte ser nyttan med kontrollansvariga finns det enligt vår mening skäl att ifrågasätta denna roll.

⁸⁹ Boverkets allmänna råd (BFS 2012:8) om den kontrollansvariges självständiga ställning.

7.4 Certifierade sakkunniga

7.4.1 Bestämmelser om certifierade sakkunniga

Kontrollen av byggåtgärder kan utföras antingen inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll eller av sakkunnig.⁹⁰ Systemet med sakkunniga är tänkt att innebära en förenkling och ett förtydligande i kommunens tillsynsarbete. Ett syfte med sakkunniga är att förbättra kontroll av vissa moment i byggandet. I förarbetena har regeringen angett att kontroll av byggarbeten förbättras genom att kommunen i kontrollplan ska kunna kräva att kontroll av vissa moment, exempelvis brand och fukt, ska utföras av en särskilt sakkunnig.⁹¹

Certifiering och kunskapskrav

2011 infördes ett krav på certifiering av sakkunniga. Certifieringen ska vara tidsbegränsad och avse ett visst slags arbete.⁹² Före 2011 fanns inget krav på certifiering, men en möjlighet.⁹³ Kravet på certifiering av sakkunniga infördes som en följd av EU:s tjänstedirektiv.⁹⁴ Genom ändringarna 2011 ska certifieringen göras av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål enligt EU:s reglering om ackreditering och teknisk kontroll⁹⁵ eller av någon som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom EU eller EES.⁹⁶ Det var regeringens intention att kravet på certifiering av sakkunniga skulle leda till förbättrad byggkvalitet och säkerhet samt på sikt bidra till kostnadsbesparingar genom förbättring av byggnaders beständighet, standard och funktion.⁹⁷

Sakkunniga ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften.⁹⁸ Boverket får meddela de föreskrifter om sak-

⁹⁰ 10 kap. 8 § PBL.

⁹¹ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 391–392.

⁹² 7 kap. 3 § PBF.

⁹³ 17 § plan- och byggförordningen (1987:383).

⁹⁴ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 397.

⁹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter. 5 § lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll.

⁹⁶ 10 kap. 8 § PBL.

⁹⁷ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 397.

⁹⁸ 7 kap. 3 § PBF.

kunniga som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om krav på kunskap, erfarenhet och lämplighet samt certifiering.⁹⁹ Boverket har meddelat föreskrifter som anger de krav som måste uppfyllas för att kunna bli certifierad inom olika områden. Boverket har utfärdat föreskrifter för certifiering av sakkunniga inom brand-,¹⁰⁰ energi-,¹⁰¹ luft-,¹⁰² kulturvärde¹⁰³ och tillgänglighetsområdet¹⁰⁴. Certifieringen av funktionskontrollanter och energiexperter gäller för andra kontroller än de kontroller som certifierade sakkunniga kan göra enligt PBL, men certifieringarna kan användas även för dessa kontroller.¹⁰⁵

Certifierade sakkunniga utför kontroller av genomförandet av åtgärderna efter det att startbesked har meddelats.¹⁰⁶ Sakkunniga kan kontrollera byggprojekt även tidigare i lovprocessen men för dessa uppgifter har de inte någon offentligrättslig funktion i PBL. De certifierade sakkunniga behöver inte vara fristående från byggherrar eller entreprenörer utan de är sakkunniga genom sina erhållna certifikat och ansvarar som certifierade sakkunniga inför sin uppdragsgivare.¹⁰⁷

När sakkunniga krävs

Kontrollplanen ska innehålla uppgift om vem eller vilka som är sakkunniga.¹⁰⁸ Byggnadsnämnden ska i varje enskilt fall bedöma behovet av sakkunniga. När byggnadsnämnden prövar behovet ska nämnden ta särskild hänsyn till den risk för allvarliga personskador som uppkommer om åtgärden eller byggnadsverk inte uppfyller föreskrivna

⁹⁹ 10 kap. 23 § PBF.

¹⁰⁰ Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga inom brandskydd (BFS 2011:17).

¹⁰¹ Boverkets föreskrifter och allmänna råd för certifiering av energiexpert (BFS 2007:5).

¹⁰² Boverkets föreskrifter om funktionskontroll av ventilationssystem och certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter (BFS 2011:16).

¹⁰³ Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga avseende kulturvärden (BFS 2011:15).

¹⁰⁴ Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga av tillgänglighet (BFS 2011:18).

¹⁰⁵ Boverkets föreskrifter och allmänna råd för certifiering av energiexpert (BFS 2007:5). Författningen reglerar sakkunskap och certifiering för energiexperter enligt förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader och certifiering av sådana sakkunniga som avses i 10 kap. 8 § 2 PBL. Boverkets föreskrifter och allmänna råd om funktionskontroll av ventilationssystem och certifiering av sakkunniga (BFS 2011:16). Författningen reglerar certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter och sådana sakkunniga som avses i 10 kap. 8 § 2 PBL.

¹⁰⁶ 10 kap. 8 § PBL.

¹⁰⁷ Boverket (2017), *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, rapport 2017:23, s. 31.

¹⁰⁸ 10 kap. 24 § första punkten PBL.

krav.¹⁰⁹ Bestämmelsen syftar till att betona vikten av att en certifierad sakkunnig kontrollerar åtgärder i byggnadsverk som kan medföra allvarliga personskador exempelvis till följd av att byggnadsverk eller delar av ett sådant rasar.¹¹⁰

Om det vid slutsamrådet visar sig finnas behov av ytterligare kontroller kan byggnadsnämnden besluta att en sakkunnig ska utföra kontrollen.¹¹¹

Sakkunnigas utlåtanden

Byggnadsnämnden ska godta utlåtanden från certifierade sakkunniga.¹¹² Före 2011 skulle byggnadsnämnden godta utlåtanden från sakkunniga om inte särskilda omständigheter föranledde annat.¹¹³

Underhållsåtgärder

Certifierade sakkunniga har även en roll när det kommer till underhållet av byggnadsverk. Om det brister i underhållet av ett byggnadsverk får byggnadsnämnden ge en certifierad sakkunnig i uppdrag att utreda behovet av underhållsåtgärder. Innan nämnden beslutar om ett sådant uppdrag, ska byggnadsnämnden i ett föreläggande ge byggnadsverkets ägare tillfälle att inom en viss tid ge synpunkter på uppdraget och på frågan om vem som ska betala kostnaderna för uppdraget.¹¹⁴

7.4.2 Myndighetsrapport om certifierade sakkunniga

I rapporten *Certifierade sakkunniga – utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet* från 2013 tar Boverket upp problem med systemet med certifierade sakkunniga samt föreslår ändring så att

¹⁰⁹ 7 kap. 2 § PBF.

¹¹⁰ Regeringskansliet, Promemoria 2010-08-19, *Remiss med förslag till ny plan- och byggförordning*, dnr M2010/3420/R.

¹¹¹ 10 kap. 32 § femte punkten PBL. Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 486.

¹¹² 7 kap. 4 § PBF.

¹¹³ 18 § plan- och byggförordning (1987:383).

¹¹⁴ 11 kap. 18 § PBL.

samtliga kontroller framöver görs inom ramen för byggherrens egenkontroll, det vill säga utan inblandning av certifierade sakkunniga.¹¹⁵

Boverket menade att eftersom systemet med certifierade sakkunniga vilar på kommersiell grund så förutsätter det att både enskilda personer och certifieringsorgan måste finna det lönsamt att genomföra certifieringarna. För att samtliga tio tekniska egenskapskrav enligt PBL ska kunna hanteras av certifierade sakkunniga så behövs ett stort antal typer av certifieringar, och risk finns att marknaden inte kommer att satsa på samtliga typer.¹¹⁶ Inom vissa discipliner skulle då inga certifierade sakkunniga stå till förfogande. Det stora antalet typer av certifieringar behövs eftersom de övergripande tekniska egenskapskraven ofta fordrar indelning i mer nischade discipliner. Som exempel angav Boverket att det övergripande tekniska egenskapskravet om skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö lämpligen delas in i de mer nischade disciplinerna lufttäthet, ljus, termiskt klimat, fuktprojektering, fuktutförande, vatten- och avloppsprojektering, vatten- och avloppsutförande och utsläpp till omgivningen. För området bärförmåga, stadga och beständighet identifierade Boverket på motsvarande sätt nio undergrupper för att täcka in projektering och utförande av betong, stål, trä, geoteknik samt enkla byggnader.¹¹⁷ På liknande vis delades även andra tekniska egenskapskrav lämpligen in mer nischat, vilket sammantaget ger en uppsjö av kunskapsområden som skulle behöva täckas av egna typer av certifierade sakkunniga. Om inte marknaden frambringar samtliga typer av certifierade sakkunniga så riskerar byggherrar att inte kunna presentera efterfrågade utlåtanden till kommunen, vilket enligt Boverket skulle kunna ge oönskade effekter, till exempel stopp i byggprojekt. Ett annat problem som Boverket tog upp är vilka krav som ska ställas på olika typer av certifierade sakkunniga. De kontroller som certifierade sakkunniga förväntas kunna utföra är av mycket olika slag och den teoretiska sakkunskap och praktiska erfarenhet som behövs för dessa uppgifter varierar avsevärt. Om å ena sidan certifieringsföreskrifterna blir rigorösa kommer ett fåtal att kunna låta certifiera sig. Om certifieringsföreskrifterna å andra sida blir allmänt hållna finns risken att de certifierade sakkunniga inte kommer att klara av att utföra de

¹¹⁵ Boverket (2013), *Certifierade sakkunniga – utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet*, s. 9.

¹¹⁶ De tio övergripande tekniska egenskapskraven återfinns i 8 kap. 4 § PBL.

¹¹⁷ Boverket (2013), *Certifierade sakkunniga – utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet*, s. 16, tabell 1.

kontroller som de anlitas för att göra. Boverket konstaterade att det därför är i det närmaste omöjligt att skriva så precisa föreskrifter för samtliga egenskapsområden att en kommun eller en byggherre utan vidare kan förutsätta att en sakkunnig kan utföra en viss kontroll inom det område som denne är certifierad för. Boverket ansåg att detta särskilt gäller områdena bärförmåga, stadga och beständighet samt skydd med hänsyn till hygien hälsa och miljö.¹¹⁸

Boverket såg vidare en risk att kommuner kan begära certifierade sakkunniga regelmässigt för vissa kontroller, utan att det finns någon faktisk anledning till det. Ett sådant agerande skulle leda till att byggherrar tvingas anlita endast certifierade sakkunniga, vilket skulle medföra att alla som verkar inom ett visst sakområde måste certifiera sig för att överleva på arbetsmarknaden. Detta skulle avsevärt öka byggkostnaden utan att kvaliteten i byggprocessen nödvändigtvis ökar. Scenariot kan även bli tvärtom, påpekade Boverket, det vill säga att vissa typer av certifierade sakkunniga kan komma att efterfrågas så sällan av kommunerna att marknaden för dessa certifieringar självdör. I en undersökning som Boverket lät göra med medlemmarna i Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer (FSB) framkom att det är inom områdena bärförmåga, brandskydd och tillgänglighet som medlemmarna uppger att de skulle ha störst behov av certifierade sakkunniga.¹¹⁹

Den fysiska spridningen av certifierade sakkunniga över landet var ett annat problem enligt Boverket. I vissa delar av landet var det redan brist på olika certifierade sakkunniga. Med fler typer av certifieringar skulle det problemet sannolikt uppstå även för dessa.

Boverket konstaterade att en förbättring av byggherrens egenkontroll och kontrollplaner har större betydelse för uppfyllandet av byggreglerna än ett system med certifierade sakkunniga.¹²⁰

2017 lade Boverket i rapporten *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus* fram två förslag för alternativ och frivillig kontroll av serietillverkade hus i syfte att bidra till att öka nybyggandet av primärt seriebyggda bostäder, även om Boverket bedömde att förslagen med fördel skulle kunna tillämpas för

¹¹⁸ Boverket (2013), *Certifierade sakkunniga – utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet*, s. 13–17 och 33–35.

¹¹⁹ Boverket (2013), *Certifierade sakkunniga – utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet*, s. 8 och 13–14.

¹²⁰ Boverket (2013), *Certifierade sakkunniga – utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet*, s. 33 och 37.

all nybyggnad av bostäder. Det ena förslaget byggde på att utöka de certifierade sakkunnigas roll så att de skulle överta delar av de byggnadsnämndernas uppgifter. De certifierade sakkunnigas bedömningar skulle därmed, enligt förslaget, godtas av byggnadsnämnden i samband med startbesked. Det andra förslaget byggde på att ge möjlighet till byggprojekteringsföretag att certifiera sig avseende samtliga tekniska egenskapskrav. De bedömningar som ett sådant certifierat byggprojekteringsföretag skulle redovisa skulle ersätta byggnadsnämndens bedömningar, som i stället skulle godta de presenterade handlingarna i samband med startbesked.¹²¹

I remissammanställningen för Boverkets rapport *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus* framkom bland annat att tillsynen av de certifierade sakkunniga inte är tillräcklig i dag, utan behöver skärpas samt att det är mycket ovanligt att sakkunniga blir av med sin certifiering.¹²²

7.4.3 Tillämpares syn på certifierade sakkunniga

Expertiskår med varierande kompetens

Vid vår hearing framfördes å ena sidan att systemet med certifierade sakkunniga upprätthåller en kontinuerlig expertiskår, men också att kompetensnivån är ojämn.¹²³ Även flera kommuner har uppgett att de upplever kompetensbrist hos en del certifierade sakkunniga.¹²⁴

Certifierade sakkunnigas utlåtanden

Att byggnadsnämnden måste godta utlåtanden från certifierade sakkunniga utan möjlighet till undantag eller krav på granskning har framförts som problematiskt av deltagarna i våra rundabordssamtal,

¹²¹ Boverket (2017), *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, rapport 2017:23, s. 7–8, 37, 43 och 85.

¹²² Näringsdepartementet (2018), *Remissammanställning för Boverkets rapport En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus* Rapport 2017:23, s. 3 och 12.

¹²³ Hearing 2018-11-19.

¹²⁴ SKL, möte bygglovschefer 2018-08-28. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 16. Hearing 2018-11-19.

vid ett par besök på vår Sverigeturné samt av vår referensgrupp.¹²⁵ Det gäller speciellt om utlåtandena innehåller uppenbara märkligheter eller om den certifierade sakkunniga haft andra intressen eller roller i projektet. Det har berättats om fall där olika sakkunnigutlåtanden motsäger varandra i samma projekt och kommunerna upplever osäkerhet om hur utlåtandena ska beaktas.¹²⁶ Under Sverigeturnén framförde flera kommuner att certifierade sakkunniga i sina utlåtanden tenderar att återupprepa rådande bestämmelser utan att tillföra något nytt.¹²⁷ En kommun kritiserade att certifierade sakkunniga inte är ute på arbetsplatserna, utan att de ofta baserar utlåtanden på foton och samtal.¹²⁸ Några brandorganisationer tycker att certifierade sakkunniga inom brandskydd i första hand har kommit att användas till att avgöra tvister i byggprocesser på ett sätt som inte var avsett. De framhöll också att certifieringen för brandsakkunniga är för bred och inte borde täcka avsnitt 5 om brandskydd i Boverkets byggregler (BBR)^{129, 130}.

I den fördjupade kommunenkäten uppgav 96 procent av de svarande kommunerna att utlåtanden från certifierade sakkunniga i stort sett alltid eller ofta uppfyller kommunens behov för att kunna bedöma om en föreskrift kan förväntas bli uppfylld.¹³¹ Se svarsfördelning i sin helhet nedan i figur 7.1.

¹²⁵ Rundabordssamtal, 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möten i Karlstad 2018-03-06 och Knivsta 2018-04-17. Referensgruppsmöte 2018-11-21.

¹²⁶ SKL, möte bygglovschefer 2018-08-28. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 16–17 Veidekke bostad, e-post 2019-02-21 och 2019-08-16.

¹²⁷ SKL, möte bygglovschefer, 2018-08-28. SKL, e-post 2018-10-05. Sverigeturné: möte i Malmö 2018-05-16. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 16.

¹²⁸ Sverigeturné: möte i Knivsta 2018-04-17.

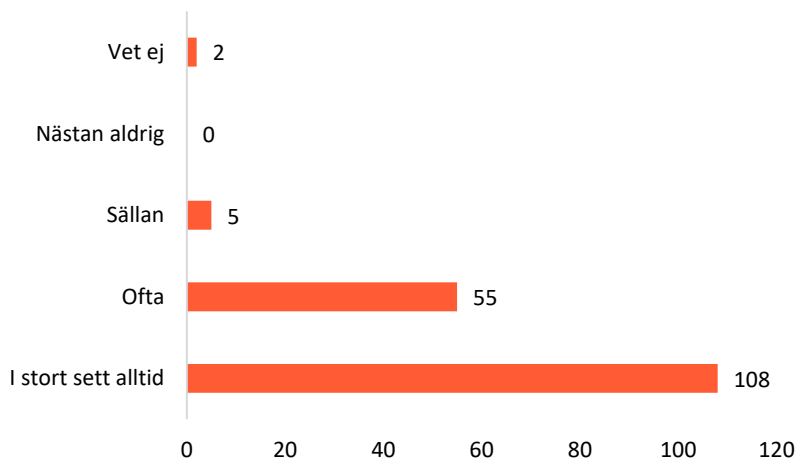
¹²⁹ Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6), BBR.

¹³⁰ Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, Föreningen Sveriges brandbefäl, Sveriges Brandkonsultförening och Brandskyddsföreningen, e-post 2019-02-11.

¹³¹ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 16.

Figur 7.1 Utlåtanden från sakkunniga uppfyller kommunens behov

Uppfyller certifierade sakkunnigutlåtande kommunens behov för att kunna bedöma om en föreskrift kan förväntas bli uppfylld enligt 10 kap 23 § p 1 PBL?

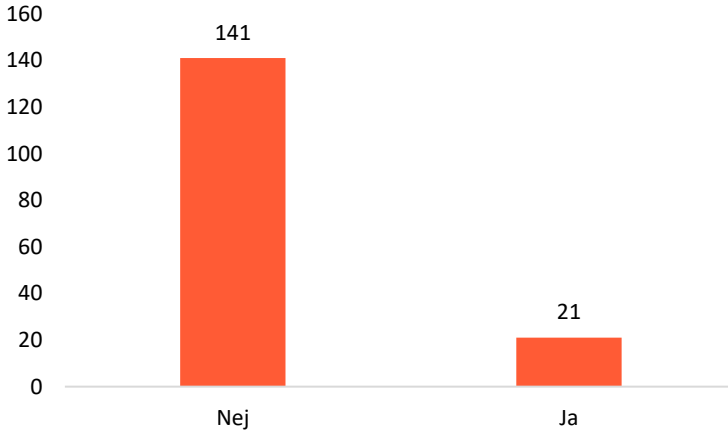


I samma enkätundersökning angav 87 procent av de svarande kommunerna att det inte förekommer konflikter mellan olika utlåtanden i de fall intyg från flera sakkunniga inkommer, medan 13 procent angav att det gör det.¹³² Se figur 7.2 nedan.

¹³² Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 17.

Figur 7.2 Få konflikter mellan utlåtanden från olika sakkunniga

Förekommer det konflikter mellan olika utlåtanden i de fall intyg inkommer från flera sakkunniga?



Certifierade sakkunnigas beroendeställning och partiskhet

Vid vår första hearing om krav på byggnadsverk framfördes att den kvalitetsgranskning av certifierade sakkunniga som de kommersiella certifieringsorganen står för brister.¹³³ Vid den andra hearingen om kontroll av byggandet sades att en grundläggande brist är att certifierade sakkunniga är bundna till byggherrarna.¹³⁴ Även vid Sverige-turnén påtalade en kommun beroendeproblematiken med certifierade sakkunniga, liksom en kommun som i ett enkätsvar menade att det inte finns någon garanti för att certifierade sakkunniga skulle gå emot byggherren, eftersom betalningen kommer från byggherren.¹³⁵ Vid ett av våra referensgruppsmöten framfördes att det behövs tillsyn från någon myndighet avseende certifierade sakkunniga, eftersom certifieringsorganen uppgavs sakna incitament för att återkalla certifieringar.¹³⁶

Några brandorganisationer såg problem med att det inte finns krav på att certifierade sakkunniga inom brandskydd måste vara anställda

¹³³ Hearing 2018-09-24.

¹³⁴ Hearing 2018-11-19.

¹³⁵ Sverige-turné: möte i Karlstad 2018-03-06. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 18.

¹³⁶ Referensgruppsmöte 2018-11-21.

på annat företag än det som gör brandprojekteringen och föreslog att all verifiering, kontroll eller tvistutredning som certifierade sakkunniga inom brandskydd utför ska innebära krav på anställning på annat företag än det som projekterat och byggt, för att säkerställa en opartisk granskning.¹³⁷

Otillräckligt utbud av certifierade sakkunniga

Vid våra rundabordsamtal framfördes att det saknas certifierade sakkunniga inom vissa geografiska områden samt inom vissa typer av befintliga certifieringar.¹³⁸ Vid vår hearing framkom att dagens urval av discipliner för certifierade sakkunniga är ologisk.¹³⁹ Vidare menade ett flertal kommunrepresentanter i olika sammanhang att dagens urval av certifieringstyper inte är tillräckligt. De menade att en certifiering behövs för bärförmåga, bland annat eftersom byggnadsnämnden vid prövning av behovet av medverkan av certifierade sakkunniga i ett projekt ska ta särskild hänsyn till risk för allvarliga personskador.¹⁴⁰

I en intervjuundersökning med kommuner om certifierade sakkunniga frågade vi vilka utformningskrav eller tekniska egenskapskrav, utöver de som det i dag finns certifierade sakkunniga för, som det vara vore betydelsefullt med utlåtanden för. De krav som kommunerna ansåg att det var särskilt betydelsefullt med utlåtanden från certifierade sakkunniga för var skydd mot buller och bärförmåga, stadga och beständighet.¹⁴¹ Svaren redovisas i figur 7.3 nedan.

¹³⁷ Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, Föreningen Sveriges brandbefäl, Sveriges Brandkonsultförening och Brandskyddsföreningen, e-post 2019-02-11.

¹³⁸ Rundabordsamtal, 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möten i Gävle 2018-02-12, Kiruna 2018-04-25 och Växjö 2018-05-24. Hearing 2018-11-19. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregel föreskrifter och kontrollprocessen*, s. 16.

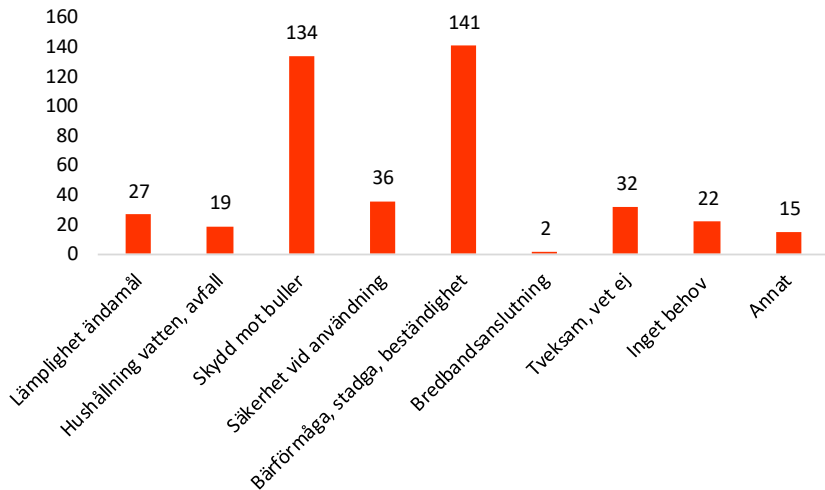
¹³⁹ Hearing 2018-11-19.

¹⁴⁰ Sverigeturné: möte i Malmö 2018-05-16. Trestadsgruppen, möte 2018-05-28. Malmö stad, e-post 2018-12-05. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregel föreskrifter och kontrollprocessen*, s. 12 och 16.

¹⁴¹ Byggfakta (2019), Intervjuundersökning om certifierade sakkunniga, 2019-11-05.

Figur 7.3 Utlåtanden kring andra utformningskrav eller tekniska egenskapskrav

För vilka utformningskrav eller tekniska egenskapskrav, än de som det i dag finns certifierade sakkunniga för, skulle det vara betydelsefullt med utlåtanden? Flera svarsalternativ var möjliga.



Uppföljning av klagomål på certifierade sakkunniga brister

Ett flertal kommuner har vid olika tillfällen framfört till oss att det är ett problem med hur byggherrar och byggnadsnämnd ska gå till väga när de råkar ut för certifierade sakkunniga som gör tveksamma insatser. En bygglovschef berättade att en anmälan av en certifierad sakkunnig gjorts till certifieringsorganet, men att ingenting hände. Några andra kommuner tog upp att certifieringsorganet inte agerat när byggnadsnämnden anmält en funktionskontrollant som de ansåg inte hade beaktat sin skyldighet.¹⁴²

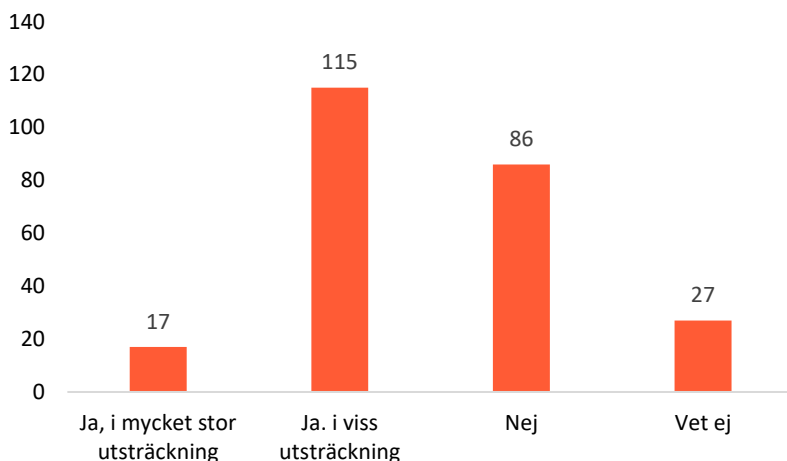
I samma intervjuundersökning som ovan frågade vi kommunerna om det finns en obenägenhet att anmäla klagomål om brister i certifierade sakkunnigas yrkesutövning. Över hälften av kommunerna, 54 procent, svarade att det finns en obenägenhet att anmäla brister i

¹⁴² Rundabordsamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möten i Knivsta 2018-04-17 och Stockholm 2018-05-02 samt 2017-06-01. Trestadsgruppen, e-post 2018-05-02.

certifierade sakkunnigas yrkesutövning till certifieringsorganen.¹⁴³ Svaren redovisas i figur 7.4 nedan.

Figur 7.4 Anmälningar om klagomål på certifierade sakkunniga

Finns det en obenägenhet att anmäla klagomål om brister i certifierade sakkunnigas yrkesutövning?



7.4.4 Uppgifter från ackrediteringsorgan om certifierade sakkunniga

Liksom för certifiering av kontrollansvariga är det Rise och Kiwa som är de två ackrediterade organ som finns för certifiering av sakkunniga. Certifiering för energi och ventilation kan göras hos både Rise och Kiwa. Certifiering för brand och kulturvärden kan endast göras hos Rise. Certifiering för tillgänglighet kan endast göras hos Kiwa.¹⁴⁴ Tidigare kunde personer även certifiera sig rörande energi hos Incert, men de har upphört med den verksamheten till följd av otillräcklig lönsamhet.¹⁴⁵

Kiwa uppger att de 2011 hade drygt 700 certifierade inom ventilation, knappt 600 inom energi och 20 inom tillgänglighet. Antalet för ventilation har ökat någorlunda linjärt till drygt 1 200 år 2017, medan

¹⁴³ Byggefakta (2019), intervjuundersökning om certifierade sakkunniga, 2019-11-05.

¹⁴⁴ Boverket, www.boverket.se/sv/om-boverket/tjanster/hitta-certifierade/kontakta-certifieringsorgan/, besökt 2018-11-01.

¹⁴⁵ Incert, e-post 2019-04-21.

antalet inom energi sjönk något ett par år för att sedan öka igen till drygt 600 år 2017. Antalet certifierade inom tillgänglighet har ökat någorlunda linjärt till drygt 170 år 2017.¹⁴⁶ Se tabell 7.1 nedan.

Tabell 7.1 Antal personcertifieringar (nivå N och K) hos Kiwa

Typ sakkunnig	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ventilation (OVK)	736	820	839	975	1 048	1 135	1 204
Energi (CEX)	595	528	479	557	594	606	624
Tillgänglighet (TIL)	20	33	49	63	94	132	171

Under perioden 2011–2017 inkom totalt 27 klagomål på certifierade för ventilation, 3 för energi och 6 för tillgänglighet till Kiwa.¹⁴⁷ Se tabell 7.2 nedan.

Tabell 7.2 Antal mottagna klagomål (nivå N och K) till Kiwa

Typ sakkunnig	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ventilation (OVK)	1	2	5	2	5	5	7
Energi (CEX)	0	0	0	0	1	1	1
Tillgänglighet (TIL)	0	0	1	1	2	1	1

Klagomålen 2011–2017 ledde till återkallade certifieringar i totalt två fall för ventilation, inget fall för energi och ett fall för tillgänglighet.¹⁴⁸ Se tabell 7.3 nedan.

Tabell 7.3 Antal mottagna klagomål (nivå N och K) till Kiwa

Typ sakkunnig	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ventilation (OVK)	0	0	1	0	0	0	1
Energi (CEX)	0	0	0	0	0	0	0
Tillgänglighet (TIL)	0	0	1	0	0	0	0

¹⁴⁶ Kiwa, e-post 2018-10-24.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

Rise har inte angett hur många certifierade sakkunniga de haft sedan 2011 men uppger att de 2017 hade följande antal: 360 för ventilation, 157 för energi, 80 för brand och 169 för kulturvärden. Rise har inte angett antal klagomål eller återkallade certifieringar,¹⁴⁹ trots upprepade förfrågningar från oss.

Incert uppger att de 2011–2014 hade cirka 110 certifierade sakkunniga inom energi, varpå antalet snabbt föll till 25 stycken 2017. Det stora fallet har att göra med att Incert upphörde med sin certifieringsverksamhet för energiexperter och därefter endast förvaldade tidigare beviljade certifikat.¹⁵⁰ Under perioden 2011 till 2017 har Incert inte noterat något klagomål och inte heller återkallat någon certifiering.¹⁵¹

Kiwa, Rise och Incert anger att åtgärder mot certifierade sakkunniga i praktiken behöver initieras av utomstående anmälningar, då de inte själva gör uppsökande kontroller.¹⁵²

De olika certifieringsorganen tillämpar olika tidsperioder för hur länge ett återkallande av certifiering gäller. Kiwa och Rise anpassar tiden efter förseelsens art, medan Incert har en fast tidsperiod oavsett förseelsens art. Kiwas återkallningar gäller minst ett år och upp till resterande certifikatstid, det vill säga maximalt fem år.¹⁵³ Rises återkallningar gäller minst ett år och upp till permanent indragning.¹⁵⁴ Incerts återkallningar gäller ett halvt år.¹⁵⁵

I dag finns inte något krav på att certifieringsorganen ska utbyta information om avstängningar eller andra vidtagna åtgärder med varandra.¹⁵⁶

7.4.5 Våra slutsatser gällande certifierade sakkunniga

2011 infördes ett krav på certifiering av sakkunniga och statusen av deras utlåtanden förtydligades. De främsta motiven för ändringarna var att anpassa bestämmelserna till EU:s reglering av personcertifiering samtidigt som systemet med certifierad sakkunnig var tänkt att innebära en förenkling och ett förtydligande i kommunens till-

¹⁴⁹ Rise, e-post 2018-11-01.

¹⁵⁰ Incert, e-post 2018-10-23.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Incert, e-post 2018-10-23. Kiwa, e-post 2018-10-24. Rise, e-post 2018-11-01.

¹⁵³ Kiwa, e-post 2018-10-24.

¹⁵⁴ Rise, e-post 2018-11-01.

¹⁵⁵ Incert, e-post 2018-10-23.

¹⁵⁶ Swedac, telefonmöte, 2019-01-25.

synsarbete. Det var regeringens intention att kravet på certifiering av sakkunniga skulle leda till förbättrad byggkvalitet och säkerhet samt på sikt bidra till kostnadsbesparingar genom förbättring av byggnaders beständighet, standard och funktion.

När det gäller frågan huruvida certifierade sakkunniga har inneburit en förenkling och ett förtydligande i kommunens tillsynsarbete kan vi konstatera att 96 procent av de kommuner som svarat i vår enkät uppgav att utlåtanden från certifierad sakkunnig ofta eller i stort sett alltid uppfyller kommunens behov för att kunna bedöma om en föreskrift kan förväntas bli uppfylld. Å andra sidan menar flera kommunföreträdare att det är problematiskt att byggnadsnämnden måste godta utlåtanden från certifierade sakkunniga, speciellt då det finns tveksamheter om innehållet eller den certifierades roll. En majoritet av kommunerna uppger att det finns en obenägenhet att anmäla klagomål på certifierade sakkunniga till certifieringsorganen. Samtidigt vittnar några kommuner om att när de anmält certifierade sakkunniga, som de upplevt undermåliga, till certifieringsorganen har ingen åtgärd vidtagits. Certifieringsorganen bedriver heller ingen uppsökande verksamhet för att identifiera misskötsamma certifierade sakkunniga.

Såväl Boverket som kommuner och aktörer på byggherresidan har framfört att det finns många brister i systemet med certifierade sakkunniga. En brist är utbudet på certifierade sakkunniga. Dels saknas certifierade sakkunniga inom vissa geografiska områden, dels saknas certifiering för många tekniska egenskapskrav, exempelvis för lämplighet för sitt ändamål, där vi i kapitel 5 konstaterade att många byggherrar vill använda andra lösningar än de som anges i allmänna råd. Andra exempel där certifiering inte finns är för bärförmåga och säkerhet, vilket kommunerna efterfrågar eftersom de i sin bedömning av behov av certifierad sakkunnig ska ta särskild hänsyn till risk för allvarliga personskador och att det finns kompetensbrist inom konstruktion (se avsnitt 7.15 nedan). Bristerna består också i att utlåtandena som sådana ibland är undermåliga, motsäger varandra och inte tillför något utan bara anger gällande bestämmelser. Det främsta problemet är dock enligt vår mening att systemet med certifierade sakkunniga inte garanterar en oberoende eller enhetlig bedömning. De certifierade sakkunniga har, på samma sätt som kontrollansvariga, en beroendeställning till byggherren i och med att det är byggherren som väljer vem som ska anlitas och betalar för tjänsten

samtidigt som certifieringen bedrivs av ett organ som behöver ha lönsamhet i verksamheten. Även om certifierade sakkunniga i enskilda fall kan bidra med sakkunskap, kan vi inte se att systemet med certifierade sakkunniga genomgående kan sägas ha inneburit förbättrad byggkvalitet och säkerhet. Boverket konstaterade också 2013 att en förbättring av byggherrens egenkontroll och kontrollplaner skulle ha större betydelse för uppfyllandet av byggreglerna än systemet med certifierade sakkunniga.

Mot bakgrund av ovanstående anser vi att det finns anledning att ifrågasätta systemet med kontroll av certifierade sakkunniga.

7.5 Kontrollplan

7.5.1 Bestämmelser om kontrollplaner

Åtgärder som är lov- eller anmälningspliktiga ska byggherren se till kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet.¹⁵⁷

Kontrollplanen är grunden för det tillsyns- och kontrollsystem som infördes i plan- och bygglagen 1995. Vid införandet 1995 var det byggnadsnämnden som skulle upprätta förslag till kontrollplan. I kontrollplanen skulle det finnas uppgifter om vilken kontroll som skulle utföras, vilka intyg och övriga handlingar som skulle visas för nämnden samt vilka anmälningar som skulle göras till nämnden. Enligt de utredningar som föregick införandet av ändringarna 2011 hade dock kontrollplanen ibland uppfattats som den svagaste länken i kedjan. En brist var att det inte var reglerat hur ingående kontrollplanen och redovisningarna skulle vara. Utredningarna hade konstaterat att eftersom det inte ställdes några krav på innehållet i kontrollplaner och inte heller på utförandet och dokumentationen av kontrollerna, uppfattades kontrollplanerna ofta som en formalitet. De hade enligt utredningarna betecknats som en pappersprodukt, som inte sa mycket om vilken kontroll som krävdes eller vilken kontroll som hade skett. Både PBL-kommittén och Byggprocessutredningen har funnit att det var uppenbart att kontrollplanen inte har fungerat som instrument för att åstadkomma en förtroendeingivande kontroll. Regeringen delade

¹⁵⁷ 10 kap. 5 § PBL.

utredningarnas bedömning, vid ändringarna som infördes 2011 genom PBL förtydligades därför bestämmelserna om kontrollplanens innehåll.¹⁵⁸

I förarbetena till de nu gällande bestämmelserna om kontrollplan har regeringen uttryckt att kontrollplanens funktion är tänkt att utgöra en slags riskbedömning, där misslyckanden som kan tänkas uppkomma under byggtiden identifieras. Den kanske största skillnaden mot tidigare praxis är enligt regeringen att kontrollplanen bör visa vad kontrollerna ska avse.¹⁵⁹

Ändringarna innebär att enligt nu gällande regler ska byggherren se till att kontrollplanen innehåller uppgifter om:

- vilka kontroller som ska göras och vad kontrollerna ska avse,
- vem som ska göra kontrollerna,
- vilka anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden,
- vilka arbetsplatsbesök som byggnadsnämnden bör göra och när besöken bör ske,
- vilket farligt avfall som rivningsåtgärder kan ge upphov till, och
- hur farligt avfall och annat avfall ska tas om hand.¹⁶⁰

Vad kontrollerna ska avse och deras omfattning

Beträffande vad kontrollerna ska avse framgår av förarbetena att det innebär att bedöma hur kontrollen ska ske och mot vad kontrollerna eller mätningarna ska göras. Det naturligaste borde enligt förarbetena vara att kontrollen görs mot en ritning. Annars kan kontrollen relateras till en monteringsanvisning från en materialtillverkare, ett allmänt råd från Boverket, Hus-AMA, en branschnorm eller något annat. Om byggherren och medhjälpare inte kan svara på frågan vad olika kontroller ska relateras till, finns det enligt förarbetena anledning för byggnadsnämnden att avvakta med godkännandet av kontroll-

¹⁵⁸ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 301–302.

¹⁵⁹ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 304 och 319.

¹⁶⁰ 10 kap. 6 § PBL.

planen.¹⁶¹ Boverket har inte använt sin föreskriftsrätt avseende kontrollplaners utformning¹⁶², men har en vägledande webbsida.¹⁶³

Det framhålls i förarbetena att ett småhus kanske inte behöver ha fler än 20–30 kontrollpunkter enligt plan- och bygglagen även om byggtreprenören kan ha hundratals punkter i den egenkontroll som har avtalats med byggherren. Genom att begränsa kontrollpunkterna till de viktigaste momenten, ökar sannolikheten för att kontrollen verkligen blir av, och respekten för kontrollplanen ökar.¹⁶⁴

Kontrollplanen ska vara anpassad till de omständigheter som råder i det enskilda fallet. Den ska utformas och ha den detaljeringsgrad som behövs för att säkerställa att alla väsentliga tekniska egenskapskrav uppfylls samt att förbudet mot förvanskning följs och kraven på varsamhet vid ändring och flyttning uppfylls.¹⁶⁵ Tanken är inte att kontrollplanen ska vara en checklista för alla krav som ställs eller kan ställas enligt lagen. Det viktiga är att kontrollplanen utformas på ett sätt som ger förutsättningar för uppfyllande av de väsentliga egenskapskraven. För att säkerställa detta har regeringen uttalat en avsikt om att meddela verkställighetsföreskrifter, bland annat avseende krav på att vissa kontroller ska finnas med i kontrollplanen.¹⁶⁶

Remitterat förslag om utformningen av kontrollplaner

Regeringen har i oktober 2019 remitterat förslag till hur ändringar i EU-direktiv på avfallsområdet ska genomföras. Förslagen innebär ändringar i bestämmelserna om kontrollplaners utformning. Det föreslås att en kontrollplan som tas fram i samband med en bygg- eller rivningsåtgärd ska innehålla uppgifter om vilket avfall som åtgärden kan ge upphov till och hur avfallet ska tas om hand för att möjliggöra avlägsnande och säker hantering av farliga ämnen och materialåtervinning av hög kvalitet. Vidare föreslås att kontrollplanen ska innehålla uppgifter om vilka byggprodukter som kan återanvändas och

¹⁶¹ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 304.

¹⁶² 10 kap. 22 § PBF. Boverket, e-post 2018-10-08.

¹⁶³ Boverket, www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/byggprocessen/kontrollplan, besökt 2019-09-25.

¹⁶⁴ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 303–304.

¹⁶⁵ 10 kap. 7 § PBL.

¹⁶⁶ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 478.

hur dessa ska tas omhand. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 5 juli 2020.¹⁶⁷

Felaktiga verifikationer

Om byggnadsnämnden vid det slutliga samrådet misstänker att de i kontrollplanen föreskrivna verifikationerna är tillkomna i efterhand eller på annat sätt inte stämmer med verkligheten, är detta enligt förarbetena en allvarlig förseelse som eventuellt bör polisanmälas som misstänkt osant intygande.¹⁶⁸

7.5.2 Myndighetsrapporter och remissammanställning om kontrollplaner

Som vi redovisat i avsnitt 7.4.2 menar Boverket i en rapport om systemet med certifierade sakkunniga 2013 att en förbättring av kontrollplanerna och byggherrens egenkontroll har större betydelse för uppfyllandet av byggreglerna än systemet med certifierade sakkunniga. I rapporten framhåller Boverket att det finns ett stort behov av att förbättra kvaliteten på kontrollplanerna.¹⁶⁹

I en förstudie gällande vägledning om kontrollplaner som Boverket lät göra 2019, konstaterar myndigheten att det finns behov av att utveckla och förtydliga denna samt även andra vägledningar av kontrollprocessen. Vägledningsbehovet avseende kontrollplaner avsåg vem som ska ta fram förslag till kontrollplan, innebörden av att på ändamålsenligt sätt säkerställa att alla väsentliga krav uppfylls, innebörden av kravet på anpassning till omständigheterna i det enskilda fallet med den utformning och detaljeringsgrad som behövs, skäl till att en kontrollplan inte kan fastställas, vilket underlag som krävs för att kunna göra en kritisk bedömning och hur bedömningen ska göras samt ansvarsfördelningen mellan byggherre och kontrollansvarig. Boverket ser även behov av att betona vikten av att kontrollpunkterna ska redovisas självständigt i ett separat dokument och föreslår framtagande av konkreta exempel på kontrollpunkter som ger väg-

¹⁶⁷ Miljödepartementet (2019), *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet*, Dnr M2019/01776/R.

¹⁶⁸ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 486.

¹⁶⁹ Boverket (2013), *Certifierade sakkunniga – utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet*, s. 37.

ledning kring omfattning, innehåll och detaljeringsgrad. Boverket ser även behov av att utveckla en modell för hur urval av kontrollpunkter till kontrollplaner bör ske. Boverket tänker sig att en sådan modell bör baseras på byggherrens och dennes organisations kompetens, projektets karaktär samt vilka konsekvenser potentiella bygghfel skulle kunna ge upphov till avseende uppskattad åtgärdskostnad samt risk för personskada.¹⁷⁰

Statens haverikommission rekommenderade Boverket i slutet av 2013 att vidta de åtgärder som behövs för att tydliggöra betydelsen av dimensioneringskontroll vid upprättande av kontrollplaner, genom föreskrifter och allmänna råd.¹⁷¹ Boverket svarade våren 2014 att de höll på att utreda problem i systemet med kontrollplaner och kontrollansvariga och att det på något sätt skulle resultera i förtydligade krav på kontroller.¹⁷² Senare under 2014 presenterade Boverket rapporten *Förstudie kontrollplan*, där myndigheten menar att bland annat följande uppgifter bör framgå i kontrollplaner för att uppfylla kraven i byggreglerna och intentionerna i förarbetena: namn och funktion som förtydligande till signaturer, vad man ska kontrollera, hur kontrollerna ska genomföras, vilka bestämmelser kontrollpunkterna baseras på, datum för när kontrollerna utförts och mot vad kontrollerna ska ske. Dessutom menar Boverket att kontrollpunkter ska avse kritiska moment. I rapporten konstaterar Boverket att kontrollplaner allmänt upplevs som pappersprodukter samt att kontrollplanen sällan är anpassad till omständigheterna i det aktuella fallet och inte används som ett levande dokument.¹⁷³ Som en del av förstudien samlade Boverket in 171 kontrollplaner fastställda i åtta kommuner under 2012. Boverket studerade kontrollplanerna i syfte att få en uppfattning om deras utformning och innehåll. Resultatet visar till exempel att det inte i någon av kontrollplanerna redovisas behov av sakkunniga, i 94 procent redovisas inte hur avfall ska tas om hand, i 88 procent används inte centrala kontrollbegrepp enligt Boverkets

¹⁷⁰ Boverket (2019), *Förstudie inför översyn och utveckling av Boverkets vägledning om kontrollplan enligt PBL*, rapport 2019:23, s. 11, 16, 20–21, 24 och 26.

¹⁷¹ Statens haverikommission (2013), *Husras på Aulingatan i Ystad*, slutrapport RO 2013:03 s. 63.

¹⁷² Brev från Boverket till Statens haverikommission 2014-03-14, dnr: 1229-5625/2013, Haverikommissionens dnr: O-06/12, s. 1–2.

¹⁷³ Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11, s. 9 och 43.

konstruktionsregler (EKS)¹⁷⁴, i 63 procent finns kontrollpunkter som inte är baserade på krav i byggreglerna samt i 60 procent anges inte vilka anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden och/eller vilka arbetsplatsbesök som byggnadsnämnden bör göra.¹⁷⁵ Vidare anges i rapporten att en del oklarheter kvarstår rörande kontrollplaners innehåll, trots förtydligandena 2011. I rapporten tar Boverket upp att det är oklart om uppräknigen i plan- och bygglagen av vad kontrollplaner ska innehålla ska betraktas som en uttömmande lista eller om uppräknigen i stället ska anses utgöra minimikrav.¹⁷⁶ I förarbetena fann Boverket stöd för båda synsätt och menade att om uppräknigen ska betraktas som uttömmande så borde kontrollpunkter inte tas med avseende lägeskontroll eller om bygglov har följts. Följdfrågan lyftes också om relevanta kontroller som regleras i andra författningar får, eller ska, ingå i kontrollplanerna. Om kontrollpunkter som till exempel obligatorisk ventilationskontroll och utstakning inte ingår finns risk att de inte blir kontrollerade över huvud taget.¹⁷⁷ Boverket konstaterar att kontrollplanerna i praktiken inte förändrats nämnvärt trots de ändringar som gjordes 2011 för att förtydliga kontrollplanernas innehåll genom införandet av PBL. En av Boverkets slutsatser är att det i PBL¹⁷⁸ är otydligt vem som ska bedöma att kontrollplanen är anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet samt har den utformning och detaljeringsgrad som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att de tekniska egenskapskraven, varsamhetskravet och förvanskningförbudet är uppfyllda. Är det byggherren, den kontrollansvarige eller byggnadsnämnden? I rapporten sammanfattar Boverket en undersökning med byggherrar, byggindustri och konsulter, där samtliga aktörer, inte minst de större byggentreprenörerna, upplevde att kontrollplaner är ett onödigt, tidskrävande och dyrt pappersarbete som inte hindrar byggfel eller fusk i branschen.¹⁷⁹

En granskning som Riksantikvarieämbetet gjorde 2018 av 30 lovärenden där kulturvärden hade uppmärksammats visade att kulturvärdena följdes upp i tillhörande kontrollplaner i endast fyra av ären-

¹⁷⁴ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS.

¹⁷⁵ Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11, s. 32, 35 och 36.

¹⁷⁶ 10 kap. 6–7 §§ PBL.

¹⁷⁷ Boverkets allmänna råd (BFS 2012:7) om funktionskontroll av ventilationssystem. 10 kap. 26 § PBL. Boverket, 2014, *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11, s. 9–10.

¹⁷⁸ Avser 10 kap. 7 § PBL.

¹⁷⁹ Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11, s. 9–10, 23, 26, 40, 42 och 44–45.

dena. I intervjuer som hölls med kommunhandläggarna om anledning till frånvaron av kulturvärden i kontrollplanerna så framgick bland annat att byggherren kan ha lämnat förslag på kontrollplan utan att ha beaktat kulturvärden, något som kommunen sedan inte uppmärksammat att begära komplettering av. Det framhölls att mallar och checklistor skulle kunna vara behjälpliga för att bättre fånga upp relevanta kontrollpunkter.¹⁸⁰

7.5.3 Tillämpares syn på kontrollplanen

Kontrollplaner är ett bra kontrollinstrument

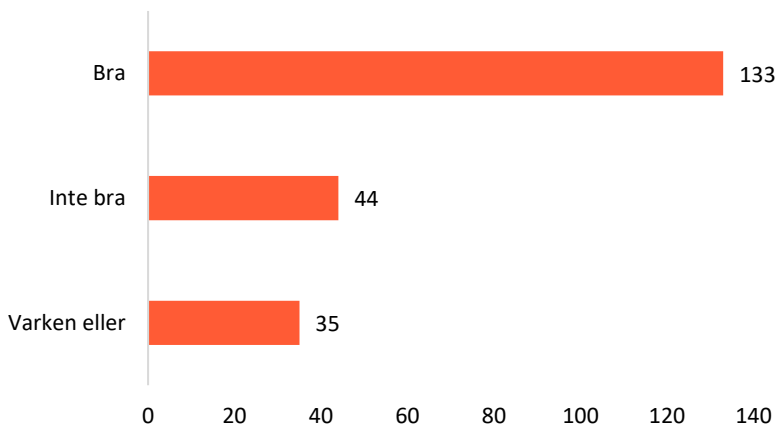
I kommunenkäten har vi ställt frågan om kontrollplanen är ett bra kontrollinstrument. 63 procent av de kommuner som har svarat ansåg det, medan 21 procent inte ansåg det. De kommuner som ansåg att kontrollplanen är ett bra kontrollinstrument framhöll att arbetsbördan fördelas mellan kommun, byggherre och kontrollansvarig samt att kontrollplaner ger en övergripande bild av kontrollbehovet och samtidigt belyser de kritiska punkter som ett bygge kan innebära. De kommuner som inte ansåg att kontrollplaner är ett bra kontrollinstrument menade att de inte vet om den följs, att kontrollpunkterna ofta är diffusa och att kritiska kontrollpunkter sällan belyses.¹⁸¹ Se svarsfördelningen i figur 7.5.

¹⁸⁰ Riksantikvarieämbetet (2018), *Kulturvärden försvinner i byggprocessen*, s. 18–19.

¹⁸¹ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregel föreskrifter och kontrollprocessen*, s. 3, 17 och 21–23.

Figur 7.5 Kontrollplanen är ett bra kontrollinstrument enligt kommunerna

Utgör kontrollplanen ett bra eller mindre bra kontrollinstrument?



Kontrollplaners kvalitet varierar

Fler kommuner, kontrollansvariga och deltagare i vår referensgrupp uppger att kontrollplaners kvalitet varierar betydligt och att den många gånger upplevs främst som en pappersprodukt.¹⁸² Bland svaren från kommunerna framkom från flera kommuner att det många gånger inkommer kontrollplaner som helt saknar kontroll av konstruktion och utförande. Kommunerna uppgav att kvaliteten på kontrollplanen beror på hur seriös eller kompetent den kontrollansvarige är. Ofta tar kontrollansvariga huvudsakligen med punkter från BBR, men utelämnar EKS, och ibland är kontrollpunkterna så pass övergripande att det blir otydligt vad de avser. Enligt kommunerna förstår inte alla kontrollansvariga hur en kontrollplan ska utformas. Kommunerna uppgav att de ofta får korrigera de föreslagna kontrollplanerna.¹⁸³

Vid ett möte med företrädare för försäkringsbranschen framkom att deras tilltro till kontrollplaner är låg. De menade sig se byggfel passera frekvent i projekt, trots att kontrollplanerna har verifierats.

¹⁸² Rundabordsamtal, 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01. Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Kiruna 2018-04-25 och Botkyrka 2018-05-17. Referensgruppsmöte 2018-11-21.

¹⁸³ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 18 och 22–23.

De nämnde följande exempel på vanligt förekommande byggfel som passerar: felmonterade golvbrunnar, otäta fogar mellan prefabricerade byggdelar, bakfall i avloppdragningar och presskopplingar som läcker.¹⁸⁴

Vid ett referensgruppsmöte påtalades att aktörers egna check-listor blandas ihop med kontrollplanens punkter enligt PBL.¹⁸⁵

Några brandorganisationer framförde att kontrollplaner skrivs slentrianmässigt och att de inte leder till att specifika och viktiga kontroller genomförs.¹⁸⁶ En fastighetsägarorganisation uppger att det förekommer att kommuner begär in kontroller inför slutbesked utöver vad som fastställts i kontrollplan och efterfrågar tydlighet avseende vilka bestämmelser som kontrollpunkter baseras på för att undvika godtyckliga krav.¹⁸⁷

Mallar

Utöver Boverkets vägledande webbsida om kontrollplaner som nämnts ovan har en del kommuner publicerat mallar som exempel på kontrollplaner på sina webbplatser som guidning för hur kontrollplaner bör utformas.¹⁸⁸

7.5.4 Våra slutsatser gällande kontrollplaner

2011 förtydligades kontrollplanens innehåll. Enligt de utredningar som föregick införandet av ändringarna 2011 hade kontrollplanen ibland uppfattats som den svagaste länken i kedjan och betecknats som en pappersprodukt. I vårt direktiv framgår också att en av anledningarna till att denna översyn av tionde kapitlet PBL initierades är att Boverket har konstaterat att det finns brister i många kontrollplaner.

Kontrollplanen är grunden för kontrollen av byggandet. Det är viktigt att kontrollplanen utformas på ett sätt som ger förutsättningar för att de tekniska egenskapskraven uppfylls. Trots förtyd-

¹⁸⁴ Svensk försäkring, möte 2018-11-20.

¹⁸⁵ Referensgruppsmöte, 2019-02-13.

¹⁸⁶ Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, Föreningen Sveriges brandbefäl, Sveriges Brandkonsultförening och Brandskyddsföreningen, e-post 2019-03-21.

¹⁸⁷ Sabo, e-post 2018-11-20.

¹⁸⁸ Sverigeturné: möten i Uppsala 2018-04-17 och Örebro 2018-05-18. Stockholm stads www.stockholm.se/ByggBo/Bygglov/a-o-lanksidor/Exempelkontrollplaner/, besökt 2018-10-31.

ligandet av kontrollplanernas innehåll samt certifieringskravet och förtydligandet av arbetsuppgifterna för kontrollansvariga 2011 är systemet med kontrollansvariga och kontrollplaner fortfarande omdiskuterat. Flera aktörer har påpekat att kvaliteten varierar och att kontrollplanerna fortfarande uppfattas som pappersprodukter. Vi har inte uppfattat att utformningen av kontrollplaner blivit bättre sedan Boverkets stickprovsgenomgång av 171 kontrollplaner fastställda 2012, då flertalet brister uppdagades.

Kontrollplanen ska utformas anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet, men det saknas föreskrifter om kontrollplaners utformning. Vi kan konstatera att det är en brist, eftersom sådana närmare bestämmelser hade gynnat både handläggningstid och kontrollplanernas kvalitet i den mån de lyckats reducera diskussionerna av hur kontrollplaner ska utformas och i stället ökat fokus på riskbedömningar av projekten.

Vi menar därför att de förtydliganden av kontrollplanerna som gjordes 2011 inte har varit tillräckliga för att åstadkomma den önskade funktionen som förtroendeingivande instrument.

7.6 Tekniskt samråd

Bestämmelserna om tekniskt samråd var inte föremål för någon väsentlig ändring 2011, men vi har valt att ändå beskriva förfarandet här eftersom det är steg i kontrollprocessen. Eftersom det inte utgör någon väsentlig ändring har vi inte inhämtat tillämparsynpunkter på det tekniska samrådet och det finns heller ingen analys av oss specifikt för detta skede.

7.6.1 Bestämmelser om tekniskt samråd

Åtgärder som kräver tekniskt samråd

Byggnadsnämnden ska kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd för åtgärder som omfattas av startbesked.¹⁸⁹ Huvudregeln är att ett tekniskt samråd ska genomföras avseende åtgärder som kräver bygglov, marklov, rivningslov eller anmälan om:

¹⁸⁹ 10 kap. 14 § PBL.

- det krävs en kontrollansvarig,
- tekniskt samråd inte är uppenbart obehövligt, eller
- byggherren har begärt ett sådant samråd.¹⁹⁰

Vissa åtgärder, som är undantagna från kravet på bygglov, är också undantagna från kravet på tekniskt samråd.¹⁹¹

Tidpunkt för och deltagande vid tekniskt samråd

Byggnadsnämnden ska utan dröjsmål kalla till ett sammanträde för tekniskt samråd efter att lov har getts eller anmälan har kommit in. Kallelsen ska skickas till byggherren och kontrollansvariga. Därutöver får byggnadsnämnden skicka kallelse till de som enligt byggnadsnämndens bedömning bör ges tillfälle att delta.¹⁹²

För att underlätta en samordning av myndigheters krav som är av betydelse för byggherrens planering av projektet ska byggnadsnämnden i vissa fall ge Arbetsmiljöverket, en representant för arbetstagarna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tillfälle att yttra sig vid det tekniska samrådet.¹⁹³

Handlingar som ska lämnas in under det tekniska samrådet

Senast vid det tekniska samrådet ska byggherren lämna ett förslag till kontrollplan och tekniska handlingar till byggnadsnämnden. De tekniska handlingarna är handlingar som, utöver ansökningshandlingarna för bygglovet, krävs för att byggnadsnämnden ska kunna pröva frågan om startbesked. När det gäller rivningsåtgärder kan byggnadsnämnden besluta att det inte behövs någon kontrollplan.¹⁹⁴

¹⁹⁰ 10 kap. 14 § PBL.

¹⁹¹ 10 kap. 14 § och 9 kap. 4 a–c §§ PBL.

¹⁹² 10 kap. 14 § PBL.

¹⁹³ 10 kap. 15–17 §§ PBL.

¹⁹⁴ 10 kap. 18 § PBL.

Frågor som ska tas upp under det tekniska samrådet

Vid det tekniska samrådet ska följande gås igenom:

- arbetets planering och organisation,
- byggherrens förslag till kontrollplan och de handlingar i övrigt som byggherren har gett in,
- hur förekomst av tänkbart farligt avfall har inventerats, om samrådet avser en rivningsåtgärd,
- behov av att byggnadsnämnden gör arbetsplatsbesök eller av andra tillsynsåtgärder,
- behov av ett färdigställandeskydd,
- behov av utstakning,
- byggnadsnämndens behov av ytterligare handlingar inför beslut om kontrollplan eller startbesked, och
- behov av ytterligare sammanträden.¹⁹⁵

Om byggnadsnämnden finner att de åtgärder som det tekniska samrådet avser kräver tillstånd av eller anmälan till någon annan myndighet, ska nämnden upplysa byggherren om det under samrådet.¹⁹⁶ Byggnadsnämnden ska föra protokoll över det tekniska samrådet.¹⁹⁷

7.7 Startbesked

7.7.1 Bestämmelser om startbesked

Genom ändringarna 2011 krävs att byggnadsnämnden med ett startbesked godkänner att en åtgärd får påbörjas om åtgärden kräver bygglov, marklov eller rivningslov eller en anmälan.¹⁹⁸ Motivet för införandet av startbesked var att byggnadsnämnden ska kunna ingripa i ett tidigt skede, innan åtgärder som inte uppfyller gällande krav har genomförts. Enligt regeringen kan stora resurser sparas genom att felaktiga åtgärder utreds närmare och eventuellt stoppas i ett tidigt

¹⁹⁵ 10 kap. 19 § PBL.

¹⁹⁶ 10 kap. 20 § PBL.

¹⁹⁷ 10 kap. 21 § PBL.

¹⁹⁸ 10 kap. 3 § PBL. Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 484.

skede i förhållande till om åtgärden måste avbrytas under byggtiden eller att utförandet måste göras om när åtgärden är fullföljd. Startbeskedet innebär dock inte någon granskningsplikt för byggnadsnämnden. Tanken är i stället att skapa förutsättningar för att byggherren ska kunna ta fram ett anpassat kontrolldokument. Om ett projekt är bristfälligt redovisat kan byggnadsnämnden begära en bättre redovisning, innan ett startbesked kan ges.¹⁹⁹ I startbeskedet ska byggnadsnämnden bestämma vilka handlingar som ska lämnas till nämnden inför beslut om slutbesked.²⁰⁰ Byggnadsnämnden ska, om det inte behövs något tekniskt samråd, ge ett startbesked så snart som möjligt.²⁰¹ Byggnadsnämnden får ta ut en avgift för beslut om startbesked.²⁰² Att påbörja en åtgärd som kräver lov eller anmälan utan startbesked är en överträdelse av plan- och bygglagstiftningen. Byggnadsnämnden ska ta ut en byggsanktionsavgift för en sådan överträdelse.²⁰³

Förutsättningar för startbesked

Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att de åtgärder som kräver bygglov, marklov, rivningslov eller anmälan får påbörjas, om:

- åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,
- ett bevis om att det finns ett färdigställandeskydd²⁰⁴ har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant skydd,
- ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt lagen om skyddsrum²⁰⁵,
- en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt lagen om energideklaration för byggnader²⁰⁶, och

¹⁹⁹ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 258, 316–317.

²⁰⁰ 10 kap. 24 § PBL.

²⁰¹ 10 kap. 22 § PBL.

²⁰² 12 kap. 8 § PBL.

²⁰³ 11 kap. 53–54 §§ PBL och 9 kap. 2 § PBF.

²⁰⁴ Ett sådant färdigställandeskydd som avses i 10 kap. 16 § PBL.

²⁰⁵ 3 kap. 4 § lagen (2006:545) om skyddsrum.

²⁰⁶ 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader.

- de villkor för startbesked som har uppställts i en detaljplan eller bygglov är uppfyllda.²⁰⁷

Om byggherren kräver ett startbesked trots att förutsättningarna för detta inte är uppfyllda, bör byggherren enligt förarbetena kunna få ett beslut om vägrat startbesked. Exempel på situationer där byggnadsnämnden har anledning att vänta med ett startbesked kan vara att energibalansberäkningar visar att energihushållningskraven inte kommer att kunna klaras, att en stomkonstruktion inte är tillräckligt stabiliserad, att bygget inte kommer att ha ett tillräckligt fuktskydd under byggtiden och att byggherren inte kan visa hur fuktillståndet ska hinna bli tillräckligt lågt med redovisad byggtid, att utrymningsvägarna inte uppfyller föreskrivna krav på utrymningstrygghet eller att en viss brandsäkerhetsfråga inte är belyst.²⁰⁸

Startbeskedet syftar främst till att säkerställa att de tekniska egenkapskraven tillgodoses.²⁰⁹ Ett beslut om startbesked får endast överklagas av sökanden eller anmälaren i ärendet.²¹⁰

Startbeskedets innehåll

I startbeskedet ska byggnadsnämnden:

- fastställa kontrollplanen enligt byggherrens förslag och det som kommit fram i det tekniska samrådet eller annars i handläggningen av ärendet, med uppgift om vem eller vilka som är sakkunniga eller kontrollansvariga,
- bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna, om sådana villkor behövs,

²⁰⁷ 10 kap. 23 § första stycket PBL.

²⁰⁸ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 317.

²⁰⁹ 10 kap. 23 § jfr 8 kap. 4 § PBL.

²¹⁰ 13 kap. 15 § PBL. När det gäller startbesked för så kallade attefallsåtgärder har Mark- och miljööverdomstolen i flera avgöranden underkänt överklagandeförbudet. Se bland annat Mark- och miljööverdomstolens domar den 1 december 2017, målnummer P 1646-17 (MÖD 2017:50), den 23 februari 2016, målnummer P 1948-15 och den 26 mars 2018, målnummer P 12189-17. I avgörandena slås fast vad som prövas vid startbeskedet enligt 10 kap. 23 § 1 PBL. Vår bedömning är att det endast avser prövningen av startbesked för attefallsåtgärder och inte startbesked för lovgivna åtgärder eller startbesked för andra anmälningspliktiga åtgärder.

- bestämma villkor och ungefärlig tidpunkt för utstakning, om utstakning behövs,
- bestämma vilka handlingar som ska lämnas till nämnden inför beslut om slutbesked, och
- ge upplysningar om krav enligt annan lagstiftning, i den utsträckning sådana upplysningar behövs.²¹¹

Startbeskedets giltighetstid

Ett startbesked för lovpliktiga åtgärder upphör att gälla den dag då beslutet om lov upphör att gälla. Om det vid den tidpunkten finns förutsättningar för slutsamråd får byggnadsnämnden kalla till slutsamråd. När det gäller anmälningspliktiga åtgärder upphör ett startbesked att gälla två år efter att startbeskedet gavs. Om arbetena då har påbörjats men inte avslutats och ett nytt tekniskt samråd behövs, ska byggnadsnämnden kalla till ett nytt sammanträde för tekniskt samråd. Om det finns förutsättningar för slutsamråd får byggnadsnämnden i stället kalla till slutsamråd.²¹²

Det finns möjlighet för byggnadsnämnden att ange kompletterande villkor för åtgärderna eller för kontrollen efter det att startbesked har meddelats. Byggnadsnämnden får besluta om kompletterande villkor om sådana villkor behövs för att uppfylla kraven enligt PBL och tillhörande föreskrifter och om behovet av villkoren inte kunde förutses när startbeskedet gavs.²¹³ Byggnadsnämnden kan därför i samband med vissa ingripanden besluta om ändringar i ett givet startbesked och även i en kontrollplan som fastställs i startbeskedet. Det kan till exempel gälla byte av kontrollansvarig.²¹⁴

Partiella startbesked

Det finns en möjlighet för byggnadsnämnden att ge ett startbesked endast för vissa arbeten, till exempel att entreprenören får schakta men inte påbörja grundkonstruktionen eller att grundkonstruk-

²¹¹ 10 kap. 24 § PBL.

²¹² 10 kap. 25 § PBL.

²¹³ 10 kap. 29 § PBL.

²¹⁴ Regeringens proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 321.

tionen får utföras trots att det råder tveksamheter om takkonstruktionen. Förutsättningen är att bygglovets är beviljat.²¹⁵

Mark- och miljööverdomstolen har i ett rättsfall inte ansett att byggsanktionsavgift kunde utfärdas då en byggherre påbörjat byggnation av husstommar trots att byggherren endast beviljats partiellt startbesked avseende förberedande markåtgärder. Domstolen fann att det är oklart hur bestämmelserna om sanktionsavgift ska tolkas i en situation där någon utför en åtgärd som omfattas av ett beviljat bygglov, men inte av det meddelade startbeskedet. Mot bakgrund av oklarheten ska den mildare tolkningen ges företräde och domstolen beslutade att sanktionsavgift inte ska tas ut i fallet.²¹⁶

Utstakning

När byggnadsnämnden har gett ett startbesked ska nämnden skyndsamt och inom den tid som anges i beskedet låta staka ut byggnaden, tillbyggnaden eller anläggningen och märka ut dess höjdläge om det behövs med hänsyn till förhållandena på platsen och omständigheterna i övrigt. Om byggnaden eller anläggningen till sitt läge är direkt beroende av gränsen mot en grannes fastighet, ska grannen kallas till utstakningen.²¹⁷

7.7.2 Tillämpares syn på startbesked

Positivt med startbesked

Såväl deltagare i vår referensgrupp och hearing samt kommuner och brandorganisationer har upplevt införandet av startbesked 2011 som något positivt.²¹⁸ Flera kommuner har påtalat att de nu kan påverka utformning och innehåll av kontrollplaner innan de fysiska åtgärderna får starta och att byggherre, kontrollansvarig och byggnadsnämnd i regel blir överens om vad som ska göras.²¹⁹

²¹⁵ Regeringens proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 317–318.

²¹⁶ Mark- och miljööverdomstolens dom den 14 mars 2017, målnummer P 4033-16 (MÖD 2017:3).
²¹⁷ 10 kap. 26 § PBL.

²¹⁸ Referensgruppsmöte 2018-04-18. Hearing 2018-11-19. Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, Föreningen Sveriges brandbefäl, Sveriges Brandkonsultförening och Brandskyddsföreningen, e-post 2018-06-29.

²¹⁹ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 22.

7.7.3 Våra slutsatser gällande startbesked

2011 ersattes startbeskedet det tidigare kravet på bygganmälan före byggstart med ändringar gällande när åtgärderna får påbörjas. Motivet för införandet av startbesked var att byggnadsnämnden ska kunna ingripa i ett tidigt skede, innan åtgärder som inte uppfyller gällande krav har genomförts. Regeringen förutsåg med startbeskedet en möjlighet att spara stora resurser då felaktiga åtgärder utreds närmare och eventuellt stoppas i ett tidigt skede.

Vi menar att regeringens ambition att ge byggnadsnämnden möjlighet att agera i ett tidigt skede har uppfyllts genom startbeskedet. Flera kommuner har påtalat att de nu kan uppmärksamma risker för eventuella kommande byggfel tidigare innan de fysiska åtgärderna får starta och även andra aktörer framhåller startbeskedet som en positiv ändring. Vi menar därför att påbörjandet av fysiska åtgärder nu kan hejdas till dess att eventuella frågor har retts ut. För att kunna använda detta moment fullt ut krävs att övriga instrument i kontrollprocessen fungerar väl.

7.8 Arbetsplatsbesök

7.8.1 Bestämmelser om arbetsplatsbesök

Efter ett startbesked ska byggnadsnämnden minst en gång under arbetets gång besöka den plats där åtgärderna genomförs, om startbeskedet har föregåtts av ett tekniskt samråd och ett arbetsplatsbesök inte kan anses obehövt. Ett arbetsplatsbesök ska dock alltid göras om startbeskedet avser ett stort eller komplicerat byggprojekt eller om byggnadsnämnden och byggherren vid det tekniska samrådet har kommit överens om ett arbetsplatsbesök.²²⁰

Bestämmelserna före 2011 gav byggnadsnämnden rätt att besiktiga byggprojekt. Efter ändringarna 2011 måste byggnadsnämnden efter startbeskedet besöka den plats där åtgärderna genomförs minst en gång under arbetets gång under ovanstående förutsättningar. Byggnadsnämndernas tillsynsbesök ska ha karaktären av en revision. Om byggnadsnämnden vid besöket upptäcker allvarliga avvikelser från föreskrifterna eller bygglovet, förväntas byggnadsnämnden kalla till ett samråd och diskutera nödvändiga åtgärder. Exempelvis kan kon-

²²⁰ 10 kap. 27 § PBL.

trollplanen i detta läge behöva revideras. Tyngdpunkten för kontrollen ska, liksom tidigare, ligga på byggherrens egenkontroll, kompletterad med en sakkunnigkontroll.²²¹

Enligt utredningar som föregick regeringens förslag till ny PBL hade byggnadsnämnderna utövat alltför lite tillsyn och den tillsyn som utövades höll ofta en låg nivå. Den bristfälliga tillsynen ledde till att hela systemet förlorade i trovärdighet. Uppseendeväckande byggfel inträffade alltför ofta. Regeringen uttalade i förarbetena att det behövs någon form av kommunal tillsyn över att reglerna i plan- och bygglagen följs och att arbetsplatsbesöket skulle kunna bli den enskilda åtgärd som på sikt har störst betydelse för systemets trovärdighet och effekt.²²²

Byggnadsnämnden ska föra protokoll över arbetsplatsbesöket och det ska skickas till byggherren och den kontrollansvarige.²²³

7.8.2 Myndighetsrapport om arbetsplatsbesök

I en undersökning som Boverket låtit göra framgick att kommunernas brist på tid och resurser begränsar antalet genomförda arbetsplatsbesök till en nivå som understiger vad som kan förväntas utifrån PBL:s reglering. I samma rapport framkom det att kontrollansvariga upplever att byggnadsnämndernas handläggare inte vet vad de ska göra på arbetsplatsbesöken.²²⁴

7.8.3 Tillämpares syn på arbetsplatsbesök

Positiva effekter av arbetsplatsbesök

Såväl deltagare i vår hearing, som kommunföreträdare i möten och enkäter uppger att införandet av arbetsplatsbesök har inneburit att de besöker byggarbetsplatserna i högre utsträckning än tidigare och att de upptäcker fler uppenbara brister och avvikelser på byggarbetsplatserna än tidigare.²²⁵

²²¹ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 319.

²²² Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 319–320.

²²³ 10 kap. 28 § PBL.

²²⁴ Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11, s. 24–25.

²²⁵ SKL, möte bygglovschefer, 2018-02-13. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 20–21. Hearing 2018-11-19.

Vid vår hearing poängterades att arbetsplatsbesöken har ett pedagogiskt värde, som bland annat markerar att kontrollansvarig behövs och att besöken underlättar för denne att få in underlag. Vidare sades arbetsplatsbesöken synliggöra byggnadsinspektörerna och detta upplevs ha ett symbolvärde. Arbetsplatsbesöken beskrevs även ge en positiv relationsbyggande inverkan mellan byggherre, kontrollansvarig och byggnadsinspektör, vilket kan underlätta dialogen vid eventuella meningsskiljaktigheter.²²⁶

Arbetsplatsbesök genomförs inte alltid

Vid ett av våra referensgruppsmöten påtalades att överenskomna arbetsplatsbesök ibland inte blir av, utan att kommunens första platsbesök kan bli i samband med slutsamrådet. Det hävdades att missade arbetsplatsbesök inte medför mer än att kommunen eventuellt noterar det i slutbeskedet. Det sades vidare att det kan bero på både byggherre och kommun att arbetsplatsbesöken inte genomförs.²²⁷

Osäkerhet om arbetsplatsbesökens innehåll och syfte

Vid vår hearing framkom att det finns en osäkerhet om arbetsplatsbesökens innehåll då innehållet upplevs otydligt beskrivet. Vidare angavs att såsom arbetsplatsbesöken är utformade nu så bidrar de inte effektivt till att upptäcka och motverka exempelvis allvarliga brister i konstruktion eller brandsäkerhet. En grupp uppgav att byggnadsnämnderna inte ges en aktiv funktion på arbetsplatsbesöken.²²⁸ Flera kommuner upplever att besöken innebär betydande tidsåtgång för såväl dem som övriga medverkande.²²⁹ Även några brandorganisationerna hävdade att arbetsplatsbesöken är en kostnad för byggherren och en tidstjuv för byggnadsnämndens handläggare. Enligt brandorganisationerna så säkerställer inte arbetsplatsbesöken att BBR och EKS uppfylls. De efterfrågade arbetsplatsbesök med mer stick-

²²⁶ Hearing 2018-11-19.

²²⁷ Referensgruppsmöte 2018-11-21.

²²⁸ Hearing 2018-11-19.

²²⁹ SKL, möte bygglovschefer, 2018-08-28.

provskontroller av kritiska moment.²³⁰ I likhet med detta har Rise påtalat att det saknas riktlinjer för byggnadsinspektörens arbetsplatsbesök och vad de ska göra stickprov på.²³¹

7.8.4 Våra slutsatser gällande arbetsplatsbesök

2011 fick byggnadsnämnden utökade skyldigheter att genomföra arbetsplatsbesök, eftersom regeringen ansåg att det behövs någon form av kommunal tillsyn över att reglerna i plan- och bygglagen följs. Tanken var att arbetsplatsbesöken skulle ha karaktären av en revision och regeringen menade att arbetsplatsbesöken skulle kunna bli den enskilda åtgärd som på sikt har störst betydelse för systemets trovärdighet och effekt.

Införandet av arbetsplatsbesök har inneburit att många kommuner besöker byggarbetsplatserna i högre utsträckning och upptäcker fler brister än tidigare. Det förekommer dock att de inte genomförs och det finns en osäkerhet om vad de borde innebära. Därmed anser vi inte att arbetsplatsbesöken kan sägas ha fått den status som var regeringens ambition. Arbetsplatsbesöken tar tid och det finns inte några konsekvenser om de inte genomförs, samtidigt som det finns en osäkerhet om syftena med besöken. Vi menar att regleringen av arbetsplatsbesöken behöver förtydligas om besöken ska få den stora betydelse som regeringen avsåg.

7.9 Slutsamråd

7.9.1 Bestämmelser om slutsamråd

Krav på slutsamråd infördes 2011. Slutsamrådet ska utgöra nämndens slutliga genomgång av att föreskrivna krav kan antas vara uppfyllda inför beslut om slutbesked. Även slutsamrådet, likt arbetsplatsbesöket, är tänkt att ha karaktär av en revision. En av de viktigaste punkterna för samrådet anges i förarbetena vara att avgöra hur kontrollplanen har uppfyllts och om det finns avvikelser från bygglovet eller från tekniska föreskrifter.²³²

²³⁰ Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, Föreningen Sveriges brandbefäl, Sveriges Brandkonsultförening och Brandskyddsföreningen, e-post 2019-02-11.

²³¹ Rise, e-post 2018-10-11.

²³² Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 322 och 485.

Tidpunkt för och deltagande vid slutsamråd

I samband med att åtgärder som har omfattats av ett tekniskt samråd avslutas ska byggnadsnämnden kalla till ett sammanträde för slutsamråd om det inte är uppenbart obehövt.²³³ Kallelse ska skickas till byggherren, den eller de kontrollansvariga och övriga som enligt byggnadsnämnden bör ges tillfälle att delta.²³⁴

Plats och innehåll för slutsamrådet

Slutsamrådet ska normalt hållas på den plats där byggåtgärderna har genomförts. Vid slutsamrådet ska följande gås igenom:

- hur kontrollplanen, andra villkor i startbeskedet och kompletterande villkor har följts,
- avvikelser från de krav som gäller för åtgärderna,
- den kontrollansvariges utlåtande,
- den kontrollansvariges och byggnadsnämndens dokumentation över besök på byggarbetsplatsen och annan dokumentation över arbetets utförande,
- behov av andra åtgärder, och
- förutsättningarna för ett slutbesked.²³⁵

Byggnadsnämnden ska föra protokoll över slutsamrådet.²³⁶

7.9.2 Tillämpares syn på slutsamråd

Såväl deltagare i vår hearing, som kommunföreträdare i möten och enkäter uppger att införandet av slutsamråd har inneburit att byggnadsinspektörerna besöker byggarbetsplatserna i högre utsträckning

²³³ 10 kap. 30 § PBL.

²³⁴ 10 kap. 31 § PBL.

²³⁵ 10 kap. 32 § PBL.

²³⁶ 10 kap. 33 § PBL.

än tidigare och att de upptäcker fler uppenbara brister och avvikelser än tidigare.²³⁷

7.9.3 Våra slutsatser gällande slutsamråd

2011 infördes krav på slutsamråd. Även slutsamrådet, likt arbetsplatsbesöket, är tänkt att ha karaktär av en revision. En av de viktigaste punkterna är att avgöra hur kontrollplanen har uppfyllts och om det finns avvikelser från bygglovet eller gällande bestämmelser.

Införandet av slutsamråd har inneburit att många kommuner besöker byggarbetsplatser i högre utsträckning och upptäcker fler brister än tidigare. Utifrån detta tycks syftet med slutsamråd ha uppnåtts. Det är dock tveksamt om syftet med bestämmelserna om slutsamråd helt har uppnåtts i den utsträckning att slutsamrådet kan sägas ha karaktären av en revision. Vi menar att det går att ifrågasätta om kommunerna har tillräckliga förutsättningar för att avgöra hur kontrollplanen har uppfyllts vid slutsamrådet. Att vi gör denna bedömning beror på att många kontrollpunkter avser utföranden som har byggts in, eller i de fall de är synliga så krävs det särskild utrustning för kontroller. Kommunens bedömning om byggherren har visat att kontrollplanen har uppfyllts blir därför mer beroende av det underlag, den dokumentation och intyg, som byggherren presenterar, i stället för kommunens besök på byggarbetsplatsen vid slutsamrådstillfället. Det ska dock inte förstås som att slutsamråd är ett onödigt moment i kontrollprocessen. Vi ser ett fortsatt behov av att det ställs krav på att kommuner ska besöka byggarbetsplatser.

7.10 Slutbesked

7.10.1 Bestämmelser om slutbesked

Ett byggnadsverk får inte tas i bruk i de delar som omfattas av ett startbesked för byggåtgärder förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked, om byggnadsnämnden inte beslutar annat.²³⁸ Det inne-

²³⁷ SKL, möte bygglovschefer, 2018-02-13. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregel föreskrifter och kontrollprocessen*, s. 20–21. Hearing 2018-11-19.

²³⁸ 10 kap. 4 § PBL.

bär att det råder ett användningsförbud fram tills dess att ett slutbesked har utfärdats.²³⁹ Om en byggherre tar ett byggnadsverk i bruk innan byggnadsnämnden har gett startbesked sanktioneras det med byggsanktionsavgift.²⁴⁰ Byggnadsnämnden ska med slutbeskedet godkänna att de lov- och anmälningspliktiga åtgärderna ska anses slutförda och, vad det gäller byggåtgärder, att byggnadsverket får tas i bruk.²⁴¹ Ett lov upphör som regel att gälla, om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag då beslutet vann laga kraft.²⁴²

Slutbesked ersatte 2011 det tidigare slutbeviset. De sakliga ändringarna innebar att byggnadsverket i fråga eller en del av byggnadsverket inte får tas i bruk före slutbeskedet. Något hinder mot att ta ett byggnadsverk i bruk innan slutbevis fanns inte före 2011. Skälen för att införa slutbesked var att kvalitetssäkra processen samt att avskaffa behovet av ett särskilt beslut om användningsförbud.²⁴³ Regeringen har i fråga om syftet med slutbesked uttalat att:

Syftet med bestämmelsen är att nämnden ska göra bedömningen att de utförda åtgärderna är ”tillräckliga” för att de ska kunna presumeras vara slutförda enligt gällande krav. Byggherren har alltid ansvaret för att kraven i lagen uppfylls. Med uttrycket ”anses slutförda” avses ett godkännande av en sådan presumtion som nämnden gör.²⁴⁴

Innebörden av slutbeskedet är enligt förarbetena att byggnadsnämnden förklarar sig nöjd och direkt eller indirekt godkänner resultatet med avseende på föreskrivna krav. Däremot innebär det inte enligt förarbetena att byggnadsnämnden tar på sig något ansvar för resultatet. Det nämnden medger är att byggherren har tagit sitt ansvar, så långt det kan bedömas utifrån den kontrollansvariges utlåtande.²⁴⁵

²³⁹ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 327.

²⁴⁰ 10 kap. 4 § PBL och 9 kap. 18 § PBF.

²⁴¹ 10 kap. 35 § PBL.

²⁴² 9 kap. 43 § PBL.

²⁴³ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 326.

²⁴⁴ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 487.

²⁴⁵ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 331–332.

Tidpunkten för prövningen av slutbesked

Byggnadsnämnden ska pröva frågan om slutbesked så snart nämnden har fått in eller skaffat sig det underlag som behövs för prövningen. Handläggningen ska ske skyndsamt. Om nämnden finner att det finns skäl för ett tillsynsinslag ska nämnden också handlägga den frågan skyndsamt.²⁴⁶

Förutsättningar för slutbesked

Nämnden ska godkänna att byggnadsverket får tas i bruk om byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda och nämnden inte har funnit skäl att ingripa i sin tillsynsroll.²⁴⁷ Regeringen preciserade i förarbetena att byggherren bäst visar att kraven är uppfyllda genom det utlåtande av den kontrollansvarige som ska skickas till byggherren och nämnden. Detta förfarande innebär att ansvaret för att uppfylla och bestyrka föreskrivna krav ligger kvar på byggherren. Det innebär också att bästa möjliga beslutsunderlag tas fram av den som bör ha de bästa förutsättningarna att uttala sig om hur kontrollerna har utfallit och hur föreskrifterna har följts. På så sätt ska byggnadsnämndens beslut inte fördröjas. Det förutsätts att en certifierad kontrollansvarig, likaväl som en särskild sakkunnig, förmår göra en självständig och fackmannamässig bedömning. Det innebär också att den kontrollansvariges utlåtande förväntas innehålla anmärkningar om det är befogat. Byggnadsnämnden gör sedan, som ett andra steg, en bedömning av den kontrollansvariges utlåtande. Denna bedömning bör i fråga om ansvarstagande inte skilja sig från den bedömning som nämnden normalt gör av inkomna kontrollintyg. Utgångspunkten är att den kontrollansvariges bedömningar ska godtas, om inte nämnden finner särskilda skäl att ifrågasätta dem.²⁴⁸

Ett slutbesked får dock ges om det finns brister som är försumbara. I slutbeskedet ska byggnadsnämnden göra de anmärkningar som behövs med anledning av bristerna.²⁴⁹

²⁴⁶ 10 kap. 37 § PBL.

²⁴⁷ 10 kap. 34 § PBL.

²⁴⁸ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 326–327.

²⁴⁹ 10 kap. 35 § PBL.

Interimistiskt slutbesked

Om ett slutbesked inte kan ges på grund av att en brist som inte är försumbar behöver avhjälpas eller på grund av att en kontroll behöver göras i ett senare skede, får byggnadsnämnden ge ett interimistiskt slutbesked som är beroende av att bristen avhjälpas eller att kontrollen görs. Ett interimistiskt slutbesked får avse etapper i ett projekt. Om det behövs, ska nämnden i ett interimistiskt slutbesked ange vad som gäller i fråga om möjligheterna att ta ett byggnadsverk i bruk. När bristen är avhjälpd eller kontrollen är gjord ska nämnden slutligt pröva frågan om slutbesked.²⁵⁰ Om byggherren underlåter att vidta åtgärder och därigenom bryter mot PBL, kan byggnadsnämnden meddela åtgärdsföreläggande.²⁵¹ Byggnadsnämnden får meddela användningsförbud även om ett byggnadsverk eller en del av ett byggnadsverk har tagits i bruk med stöd av ett interimistiskt slutbesked. Det krävs dock att det finns synnerliga skäl för det.²⁵²

7.10.2 Tillämpares syn på slutbesked

Positiva effekter av slutbesked

Ändringen av slutbevis till slutbesked 2011 är positivt enligt deltagarna i vår referensgrupp och hearing, flera kommuner och några brandorganisationer.²⁵³ Flera kommuner svarade i en enkät att bestämmelserna om slutbesked har medfört större intresse för att avsluta ärenden korrekt.²⁵⁴ Även vid vår hearing framkom att slutbesked ger bra kvalitetssäkring och leder till att ärenden blir avslutade.²⁵⁵ Såväl kommuner i enkäten som deltagarna i vår hearing och referensgrupp framhöll att interimistiska slutbesked är bra och att den flexibilitet

²⁵⁰ 10 kap. 26 § PBL.

²⁵¹ 11 kap. 19 § PBL.

²⁵² 11 kap. 33 § PBL.

²⁵³ Referensgruppsmöte 2018-04-18. Hearing 2018-11-19. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 17–18. Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, Föreningen Sveriges brandbefäl, Sveriges Brandkonsultförening och Brandskyddsföreningen, e-post 2018-06-29.

²⁵⁴ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 17–18. Referensgruppsmöte 2018-11-21.

²⁵⁵ Hearing 2018-11-19.

som de medger uppskattas, men kommunerna nämnde också att de sannolikt använder dem i större utsträckning än vad som var avsett.²⁵⁶

Några kommuner upplever att det vid prövning av slutbesked i efterhand ofta är svårt att säkerställa att byggnation har utförts i enlighet med kontrollplan och att de tekniska egenskapskraven är uppfyllda.²⁵⁷

7.10.3 Våra slutsatser gällande slutbesked

2011 ersatte slutbesked slutbeviset med ändringar gällande när ett byggnadsverk får tas i bruk, med möjlighet till interimistiska slutbesked. Skälen för att införa slutbesked var att kvalitetssäkra processen samt att avskaffa behovet av ett särskilt beslut om användningsförbud.

Införandet av slutbesked har enligt vår mening fallit ut väl. Bestämmelserna om slutbesked har medfört större intresse för att avsluta ärenden korrekt. Att fler slutbesked söks och ges innebär att regeringen uppnått avsedd effekt såtillvida att kommunerna inte aktivt behöver besluta om användningsförbud. Att bestämmelserna om slutbesked innebär ett automatiskt användningsförbud, sanktionerat med byggsanktionsavgift, har haft effekt för det ökade intresset av att söka slutbesked. Eftersom kraven för att erhålla slutbesked inte ändrades nämnvärt 2011 jämfört med de tidigare kraven för att erhålla slutbevis, är det dock enligt vår mening tveksamt om kvalitetssäringen kan ha påverkats.

Vidare uppskattas den flexibilitet som interimistiska slutbesked ger.

²⁵⁶ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 17–18. Referensgruppsmöte 2018-11-21. Hearing 2018-11-19.

²⁵⁷ Trestadsgruppen, möte 2018-05-02.

7.11 Prövningen av krav på tillgänglighet och lämplighet för sitt ändamål

7.11.1 Bestämmelser om prövning av krav på tillgänglighet och lämplighet för sitt ändamål

2011 delades kravet på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och kravet på lämplighet för avsett ändamål upp i dels utformningskrav, dels tekniska egenskapskrav. Före 2011 prövades dessa krav inte inom ramen för bygglovsprövningen, utan ingick enbart i byggherrens egenkontroll vid genomförandet av byggåtgärderna.²⁵⁸ Nu ska en första prövning av tillgängligheten och lämpligheten ske vid bygglovsprövningen.²⁵⁹ En ytterligare bedömning av kraven ska sedan ske i samband med startbeskedet.²⁶⁰ Bedömningen i samband med startbeskedet avser en mer detaljerad projektering som har tagits fram efter det att lovprocessen har avslutats.²⁶¹ I BBR finns föreskrifter och allmänna råd om sådana utformningskrav som ska prövas i bygglovet och i vissa fall även bedömas inför startbesked.²⁶²

Skälet för att låta vissa aspekter av kraven om byggnaders lämplighet för sitt ändamål och tillgänglighet prövas i bygglovet var att i ett tidigt skede kunna upptäcka och förhindra felaktiga lösningar. Före ändringarna 2011 kunde ett ingripande bara ske när felaktigheten redan hade byggts. Möjlighet att ingripa tidigt i processen är enligt regeringen viktig för att inte resurser ska gå till spillo, inte minst för byggherrens skull. Enligt regeringen kan en byggnads lämplighet för ett visst ändamål också handla om ett sådant tekniskt egenskapskrav som inte helt och fullt går att pröva i samband med bygglovsprövningen. Frågan ska därför även omfattas av byggnadsnämndens bedömning inför startbesked. I samband med byggnadsnämndens beslut om startbesked ska en kompletterande bedömning av om lämpligheten kan antas komma att uppfyllas också ur en mer teknisk synvinkel göras.²⁶³

²⁵⁸ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 254–261 och 289.

²⁵⁹ 9 kap. 30 § första stycket 4 PBL för område med detaljplan och av 9 kap. 31 § 3 för ett område utanför detaljplan PBL.

²⁶⁰ 10 kap. 3 § och 8 kap. 4 § 7 och 8 PBL.

²⁶¹ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 256–257.

²⁶² BBR 3:11.

²⁶³ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 256–257.

På samma sätt som för kravet på lämplighet för sitt ändamål har regeringen ansett att en bedömning av byggnadens tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga redan i samband med bygglovsprövningen ökar sannolikheten för att felaktigheter kan observeras i ett tidigt skede. Regeringen uttalade i förarbetena att ett beviljat bygglov inte innebär att lösningar som inte framgår av bygglovshandlingarna är godtagna av byggnadsnämnden och att de tillgänglighetsfrågor som inte framgår av bygglovshandlingarna bör kunna bedömas inför startbeskedet.²⁶⁴

Vilka krav som är utformningskrav respektive tekniska egenskapskrav regleras i BBR 3:111 och 3:211. Boverket har med hjälp av färgmarkeringar tydliggjort vilka föreskrifter och allmänna råd i BBR 3:1 samt i BBR 3:2 som ska prövas vid bygglovet respektive bedömas inför startbeskedet.²⁶⁵

7.11.2 Myndighetsrapport och remissammanställning som berör prövningen av kraven på tillgänglighet och lämplighet för sitt ändamål

I Boverkets rapport *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus* föreslår myndigheten två nya system som förutsätter att kraven på tillgänglighet och lämplighet för sitt ändamål inte längre prövas vid bygglov, utan enbart behandlas som tekniska egenskapskrav inom ramen för byggherrens egenkontroll. Syftet med förslaget är att möjliggöra bedömningar i ett samlat förfarande tillsammans med övriga tekniska egenskapskrav. Det skulle minska gränsdragningsproblem avseende vilka delar av bestämmelserna som ska prövas vid lov respektive vid startbesked. Eftersom Boverkets båda förslag innebär att ge privata certifierade aktörer beslutsbefogenhet för startbesked så undviks att de privata aktörerna bedriver myndighetsutövning i bygglovsprövningen om kraven på dessa krav inte prövas där.²⁶⁶

I remissammanställningen av Boverkets rapport så menar flera remissinstanser att det inte skulle minska arbetsbelastningen att inte

²⁶⁴ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 258.

²⁶⁵ Boverket, www.boverket.se/contentassets/3e737d7a60ce4d7cb6d28a3f7177d26b/utformningskrav_respektive_tekniska_egenskapskrav_20140618.pdf, besökt 2019-10-08.

²⁶⁶ Boverket (2017), *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, rapport 2017:23, s. 77 och 85–86.

pröva tillgänglighet och lämplighet i bygglovet. Tvärtom befarar de att arbetet kommer att öka och bli mer komplicerat i kontrollprocessen. Vidare har tillgänglighetssakkunniga och organisationer för personer med funktionsnedsättningar kraftiga invändningar. De menar att det i så fall kommer att byggas många hus som inte kommer att vara tillgängliga. FSB anser inte heller att det är bra att flytta granskning till ett senare skede i processen. En länsstyrelse menar att förslaget går emot syftet med förändringen av PBL och kommer snäva in den krets som har möjlighet att överklaga, trots att överklaganderätten är av stort allmänt intresse. En kommun anser att förslaget är en så genomgripande förändring att den hade behövt utredas och analyseras djupare och i ett större sammanhang, särskilt eftersom förändringen omfattar alla byggnader, inte bara serietillverkade som Boverkets uppdrag handlade om.²⁶⁷

7.11.3 Tillämpares syn på prövning av krav på tillgänglighet och lämplighet för sitt ändamål i lovskedet

Positivt med prövning av krav på tillgänglighet och lämplighet vid bygglovet

Vid vår hearing framkom att en prövning av kraven på tillgänglighet och lämplighet för sitt ändamål vid bygglovet har ökat byggherrens förutsättningar för regeluppfyllelse.²⁶⁸ Flera kommuner har framhållit att ordningen för prövningen på detta sätt blir mer logisk och minskar risken för att hinder dyker upp i senare skede.²⁶⁹ En kommun framförde att det tidigare visade sig vara för sent att ta upp tillgänglighetsaspekter som påverkade utformning i byggnämnan efter lovet och att det därför är bättre nu.²⁷⁰

Både deltagare i hearingen och i vår referensgrupp har dock påtalat att det finns problem med gränsdragningen mellan vilka delar av kraven som ska prövas i bygglov respektive bedömas inför startbesked.²⁷¹ Några förslag på hur det ska åtgärdas, utöver de insatser som Boverket redan har gjort, har inte framkommit till oss.

²⁶⁷ Näringsdepartementet (2018), *Remissammanställning för Boverkets rapport En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, rapport 2017:23, s. 8 och 11.

²⁶⁸ Hearing 2018-11-19.

²⁶⁹ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 20.

²⁷⁰ Sverigeturné: möte i Malmö 2018-05-16.

²⁷¹ Hearing 2018-11-19. Referensgruppsmöte, 2019-02-13.

Fler krav bör prövas i bygglovet

Såväl deltagare i vår hearing och referensgrupp samt flera kommuner har föreslagit att fler av de krav som i dag bedöms inför startbesked ska prövas inför bygglov. Det vill säga att fler krav delas upp i såväl utformningskrav som tekniska egenskapskrav på samma sätt som kraven på tillgänglighet och lämplighet för sitt ändamål. Det rör krav som till stor del styrs i bygglovsskedet, men som i dag prövas efter att bygglov beviljats. Genomgående har bestämmelserna om dagsljus framhållits som ett sådant exempel, men flera aktörer har också nämnt buller, rumshöjd och utrymningsvägar. För samtliga dessa bestämmelser är ofta byggnadsutformning och planlösning avgörande faktorer, vilket endast kan påverkas marginellt efter beviljat lov, om inte ny lovprövning sker.²⁷² Genom att i stället pröva sådana krav i bygglovsskedet kan situationer undvikas där bygglov beviljas, men sedan inte startbesked kan beviljas.²⁷³ Exempelvis har Stockholms byggmästareförening framfört att bestämmelserna om dagsljus skapar oförutsägbarhet och kan leda till ändringar i sena skeden. De menade att det händer att byggherrar får beviljat bygglov, men därefter nekats startbesked på grund av dagsljusbestämmelserna.²⁷⁴

7.11.4 Våra slutsatser gällande prövningen av krav på tillgänglighet och lämplighet för sitt ändamål i lovskedet

2011 delades kravet på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och kravet på lämplighet för avsett ändamål upp så att de prövas i bygglovsprövningen och sedan bedöms i startbeskedet inför genomförandet av byggåtgärderna.

Skälet för att låta vissa aspekter av dessa krav prövas redan i bygglovet var att i ett tidigt skede kunna upptäcka och förhindra felaktiga lösningar. Möjligheten att ingripa tidigt i processen är enligt reger-

²⁷² SKL, möte bygglovschefer, 2018-08-28. Sverigeturné: möte i Malmö 2018-05-16. Trestadsgruppen, möte 2018-05-28. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 20. Referensgruppsmöte 2018-11-21. Hearing 2018-11-19. SKL, *Yttrande till Remiss: Förslag till ändring i Boverkets byggregler*, 2018-04-20. Länsstyrelsen i Halland, e-post 2017-06-02.

²⁷³ SKL, *Yttrande till Remiss: Förslag till ändring i Boverkets byggregler*, 2018-04-20.

²⁷⁴ Stockholms byggmästareförening, möte 2019-06-11.

ingen viktig för att inte resurser ska gå till spillo, inte minst för byggherrens skull.

Vi menar att fördelarna med att förlägga prövningen av vissa aspekter av dessa krav till bygglovsskedet har övervägt den gränsdragningsproblematik som nu finns. Ordningen upplevs mer logisk av samtliga aktörer och det framhölls att den underlättar regeluppfyllnaden i enlighet med regeringens intention. Vad gäller gränsdragningsproblematiken är vår bedömning att nuvarande reglering tillsammans med den vägledning som Boverket ger är tillräcklig för att byggnadsnämnden ska kunna avgöra frågan i enskilda fall. I takt med att rättspraxis utvecklas inom området blir det också tydligare vilka aspekter av kraven som ska prövas i lovet respektive i samband med startbeskedet. Vår bedömning är därför att det inte finns något behov av att ändra bestämmelserna i detta avseende.

Vidare noterar vi att det finns önskemål om att även pröva vissa aspekter av andra krav redan i bygglovsskedet för att möjliggöra en smidig byggprocess. Framför allt verkar behovet gälla bestämmelserna om dagsljus, men flera aktörer har även nämnt buller, rumshöjd och utrymningsvägar.

7.12 Intresset av att minimera byggfel genom kontrollprocessen

Vid prövning av frågor enligt PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. I PBL anges vilka intressen som ska beaktas vid olika slags prövningar och ärenden. De allmänna intressena som ligger bakom kraven på byggnadsverk är bland annat säkerhet, miljö, hälsa, kommunikation och skydd för värdefull bebyggelse. Livsmiljön ska vara tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper.²⁷⁵

Proportionalitetsprincipen innebär ett krav på att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen. Avvägningar ska göras i varje enskilt ärende och beslut som går emot enskilda intressen ska motiveras.²⁷⁶ I förarbetena till ÄPBL uttalade

²⁷⁵ 2 och 8 kap. PBL. Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 156–169.

²⁷⁶ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 160. Proportionalitetsprincipen gäller bland annat som allmän rättsgrundsats inom förvaltningsrätten och även som en del av Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, se proposition 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 60–64.

regeringen att flertalet av kraven på byggnadsverk var av det slaget att det allmänna utan vidare bör ha rätt att fordra att enskilda tillgodoser dem. Exempelvis ansåg regeringen att det var självklart att de sanitära förhållandena och säkerheten måste vara tillfredsställande i bostäder och arbetslokaler. Vidare uttalade regeringen att man normalt också kan utgå från att det allmänna och det enskilda intresset sammanfaller i dessa frågor.²⁷⁷

Vad det gäller hur allmänna och enskilda intressen påverkas av de väsentliga förändringarna som genomfördes i tionde kapitlet PBL 2011, pekar vårt direktiv särskilt ut att vi ska belysa förändringarnas betydelse för intresset av att minimera byggfel. Vi har valt att definiera byggfel som bristande uppfyllande av krav i PBL och tillhörande föreskrifter, se avsnitt 2.3.

7.12.1 Myndighetsrapporter om byggfel

Boverket har i två utredningar efter 2011 års PBL-förändringar konstaterat att byggfelen inte verkar minska.²⁷⁸

Boverket konstaterar i *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn* 2018 att tidsbrist och bristande kompetens eller resurser inom byggherrarnas egna organisationer är de dominerande orsakerna till att fel, brister och skador uppstår. Det gäller i såväl planerings- och projekteringsskedet som under själva produktionen. En annan orsak som anges är bristande motivation, särskilt bland entreprenörerna under produktionen. Boverkets intervjupersoner i kartläggningen upplevde inte tolkningen av bestämmelser som en avgörande orsak till att fel, brister och skador uppstår, men däremot upplevs nuvarande kontroll som bristfälligt, se vidare avsnitt 7.15 nedan. Boverket finner det uppenbart att det nuvarande systemet inte har förhindrat att fel, brister och skador sker i praktiken och frågar sig vilken ambitionsnivå staten bör ha för att fel ska undvikas, då det borde vara oundvikligt att sådana uppstår.²⁷⁹

Utifrån sina samtal med branschaktörer kan Boverket inte se att det generellt skulle vara kraven på byggnadsverk som är felaktigt

²⁷⁷ Proposition 1985/86:1, med förslag till plan- och bygglag, s. 374.

²⁷⁸ Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11, s. 3. Boverket (2018), *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn*, rapport 2018:36, s. 10.

²⁷⁹ Boverket (2018), *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn*, rapport 2018:36, s. 10–11 och 82–83.

ställda utan att det oftast är tillämpningen som brister. Boverket har uppskattat de fastighets- och samhällsekonomiska kostnader som orsakas av fel, brister och skador inom byggsektorn. Boverket poängterar att kostnaderna är mycket svårbedömda, men ger ändå en uppskattning i syfte att visa på kostnadernas storleksordning. De bedömer att de sammanlagda fastighetsekonomiska kostnaderna för interna och externa åtgärdskostnader samt kostnader knutna till ineffektiv resursanvändning uppgår till 59–73 miljarder kronor per år, räknat på 2016 års produktionsvolym. Om hänsyn dessutom tas till indirekta följd effekter så bedömer Boverket att de totala fastighetsekonomiska kostnaderna kan uppgå till 83–111 miljarder kronor per år. I bedömningen ingår inte tillkommande kostnader för samhällsekonomiska följd effekter. Enligt rapporten domineras byggfelen av vatten- och fukt skador som uppkommit på grund av otäta klimatskal som medgivit inträngning av regn samt på grund av läckage från rörskarvar. I rapporten framgår att skadefrekvensen i kök i dag är ungefär lika stor som i våtrum enligt försäkringsbranschen. Boverket noterade också att många av de potentiella problemområden som olika aktörer ser i framtiden är kopplade till utvecklingen av nya material och produkter.²⁸⁰

Boverket konstaterar i rapporten att tillgången på nationell statistik är begränsad.²⁸¹ Boverket har i samband med upprättandet av rapporten inte undersökt om förekomsten av byggfel förändrats något i och med övergången från ÄPBL till PBL 2011.²⁸² Vi har även frågat Rise och Statens haverikommission om de kunnat se tendenser rörande utvecklingen av byggfel före respektive efter 2011, men de anser sig ha för lite material för att kunnat yttra sig i frågan.²⁸³

7.12.2 Tillämpares syn på byggfel

Såväl deltagare i vår referensgrupp som hearing framhöll att många byggfel sker i dagsläget.²⁸⁴ I en fördjupad enkät till byggherrar som vi låtit göra svarade 45 procent av de 220 svarande att de uppfattar att antalet byggfel är oförändrat jämfört med innan 2011. Bland bygg-

²⁸⁰ Boverket (2018), *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn*, rapport 2018:36, s. 10–11 och 82–83.

²⁸¹ Boverket (2018), *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn*, rapport 2018:36, s. 9.

²⁸² Boverket, e-post 2018-10-23.

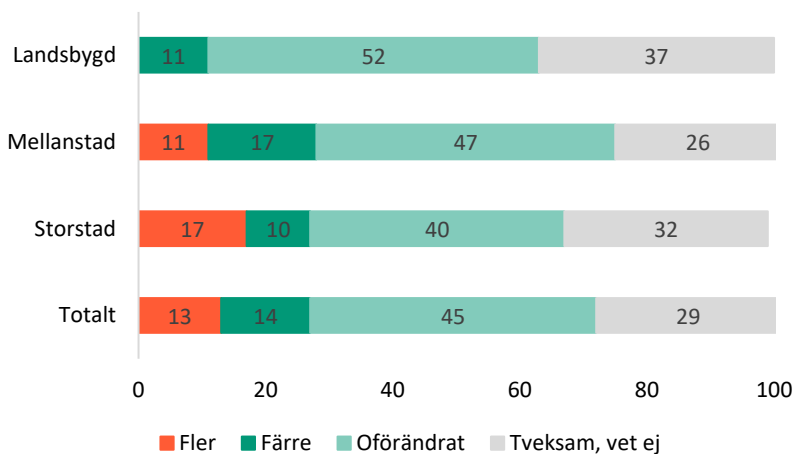
²⁸³ Rise, e-post 2019-04-17. Statens haverikommission, e-post 2019-06-25.

²⁸⁴ Referensgruppsmöte 2018-04-18 och Hearing 2018-11-19.

herrar verksamma i storstäder uppfattar fler än genomsnittet att antalet byggfel har ökat. Bland byggherrar på landsbygden är det i stället fler som menar att antalet byggfel är oförändrat och färre än genomsnittet som uppfattar att byggfelen har ökat.²⁸⁵ Se svarsfördelningen i figur 7.6 nedan.

Figur 7.6 Antalet byggfel är till stor del oförändrade

Hur anser du att antalet byggfel har förändrats sedan förändringarna i plan- och bygglagen 2011? Procentuell fördelning av svaren.



7.12.3 Våra slutsatser gällande påverkan på byggfelen av 2011 års ändringar i kontrollen av byggandet

I och med att vi har definierat byggfel som bristande kravuppfyllelse, täcker begreppet in de allmänna intressen som staten reglerat i PBL och tillhörande föreskrifter. I likhet med regeringens konstaterande så finner vi att det allmänna och enskilda intresset av att minimera byggfel normalt sammanfaller. Vi kan inte se att några andra väsentliga enskilda intressen som direkt berörs av 2011 års ändringar av tionde kapitlet PBL. Vi fokuserar därför i denna analys på intresset av att minimera antalet byggfel.

I förarbetena till PBL resonerade regeringen bland annat om att byggfelen skulle motverkas genom ökat oberoende för kontroll-

²⁸⁵ Kantar Sifo (2018), redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06.

ansvariga samt ökat tydliggörande av deras roll i kombination med arbetsplatsbesök av byggnadsnämnden. Det är dessvärre svårt att veta om 2011 års ändringar inneburit fler eller färre byggfel. De myndigheter vi har konsulterat har inte kunnat tillhandahålla något sådant underlag. Bland de byggherrar vi har tillfrågat menar en majoritet att de upplever att antalet byggfel är oförändrat.

Oavsett om någon förändring har skett med anledning av ändringarna 2011 eller inte, kan vi konstatera att byggfel i dag förekommer till en omfattning där de sammanlagda fastighetsekonomiska kostnaderna uppgår till 59–73 miljarder kronor per år. De intressen som direktivet pekar ut i form av hälsa, säkerhet, gestaltningskvalitet, en god livsmiljö och ett långsiktigt hållbart byggande säkras inte fullt ut i dagens kontrollprocess eftersom byggfel förekommer inom dessa områden. Vi instämmer dock i Boverkets resonemang om att det sannolikt är omöjligt att helt undanröja uppkomsten av byggfel.

7.13 Påverkan på kommunernas handläggningstid till följd av de väsentliga ändringarna 2011

Med handläggningstid avser vi den tid det tar för kommunen att ge byggherren besked avseende dennes presenterade beslutsunderlag. Sådana besked kan utgöras av begärda kompletteringar alternativt genom beviljat beslut avseende startbesked respektive slutbesked.

7.13.1 Myndighetsundersökningar om handläggningstider

Vid årsskiftet 2016–2017 undersökte Boverket hur långa kommunernas handläggningstider var för startbesked i anmälningssärenden.²⁸⁶ Fem av sex kommuner (203 av 242) klarade då att handlägga 90 procent eller mer av anmälningssärendena inom den föreskrivna tidsfristen om fyra veckor, inklusive eventuell förlängning. Var sjätte kommun (39 av 242) klarade inte det. De vanligaste orsakerna till att tidsfristen inte hölls uppgavs vara ärendenas komplexitet och hög arbetsbelastning.²⁸⁷

²⁸⁶ Proposition 2017/18:210, *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan*. Boverket (2017), *Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner*, rapport 2017:4.

²⁸⁷ Proposition 2017/18:210, *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan*, s. 12.

I Boverkets årliga plan-, bygg- och tillsynsenkät till kommunerna ställdes 2016–2018 frågor om handläggningstid. Majoriteten av de svarande kommunerna angav att i deras kommun är handläggningstiden högst fem veckor för att få startbesked efter tekniskt samråd.²⁸⁸ I sammanställningarna av tidigare års enkätsvar finns inte motsvarande uppgifter.²⁸⁹

7.13.2 Tillämpares syn på handläggningstider

Vid vår hearing framkom att införandet av startbesked upplevs ha förlängt tiden för att komma i gång med byggåtgärderna. Tidsåtgången uppgavs bero både på byggherrens förmåga att få fram efterfrågad dokumentation samt handläggarens erfarenhet och arbetsbelastning.²⁹⁰

Några kommuner bedömde själva att handläggningstiden åtminstone inte minskat sedan 2011.²⁹¹

7.13.3 Våra slutsatser gällande påverkan av 2011 års väsentliga ändringar på kommunernas handläggningstider

Det är svårt att veta om några förändringar har skett av handläggningstiderna med anledning av 2011 års väsentliga ändringar. De två kommunala beslut som förekommer inom ramen för tionde kapitlet i PBL är startbesked och slutbesked och dessa har ersatt tidigare beslut om bygganmälan och slutbevis. Handläggningstiderna påverkas dock av hela processen och de moment som där förekommer, där vissa ändringar kan ha bidragit till längre handläggningstider och andra kortare.

²⁸⁸ Boverket (2018), *Uppföljning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen 2016*, s. 53.
Boverket (2019), *Redovisning av tillämpningen av Plan- och bygglagstiftningen 2017*, s. 49.
Boverket, www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-lov-bygg/arenden-om-lov-och-forhandsbesked/, besökt 2019-09-13.

²⁸⁹ Boverket, e-post 2019-09-12.

²⁹⁰ Hearing 2018-11-19.

²⁹¹ SKL möte bygglovschefer, 2018-02-13.

7.14 Påverkan på byggherrarnas administrativa kostnader av 2011 års väsentliga ändringar

Med administrativa kostnader avser vi byggherrarnas kostnader för att upprätta, lagra eller överföra information eller uppgifter som för- anletts av lagar, förordningar, myndigheters föreskrifter eller all- männa råd.²⁹²

Regeringen anförde att ändringarna 2011 bland annat syftade till att minska byggherrarnas administrativa kostnader. I propositionen redogörs emellertid inte närmare på vilket sätt ändringarna av kon- trollprocessen skulle medföra en minskning.²⁹³ Ändringen att låta lämplighets- och tillgänglighetskrav prövas i lovskedet bedömde reger- ingen kunna öka de administrativa kostnaderna för byggherrarna, efter- som ändringen innebar att det i bygglovshandlingarna framöver skulle behöva redovisas hur kraven på lämplighet och tillgänglighet var tänkta att uppfyllas.²⁹⁴

7.14.1 Tillämpares syn på administrativa kostnader

I den fördjupade enkäten till byggherrar framkom att 71 procent uppfattar att de administrativa kostnaderna har ökat sedan 2011, ingen ansåg att de minskat och 13 procent angav att de var oförändrade.²⁹⁵ Se svarsfördelningen i figur 7.7 nedan.

²⁹² En snarlik definition används bland annat i Tillväxtverkets databas Malin som en del resone- mang om administrativa kostnader utgår ifrån i propositionen inför PBL.

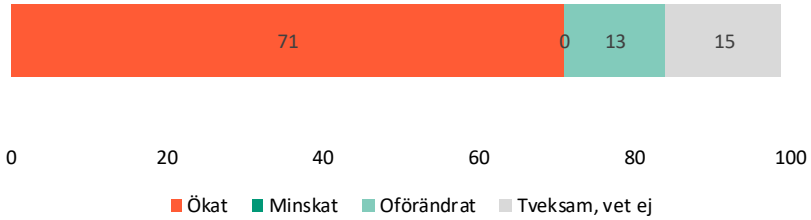
²⁹³ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 394–395.

²⁹⁴ Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, s. 403.

²⁹⁵ Kantar Sifo, redovisning av fördjupad enkätundersökning till byggherrar 2018-12-06. Begreppet administrativa kostnader definierades inte i enkäten.

Figur 7.7 Ökade administrativa kostnader för sju av tio företag

Hur upplever du att de administrativa kostnaderna har förändrats sedan (ev. förändringarna i plan- och bygglagen) 2011?
 Procentuell fördelning av svaren.



Kommunerna uppger i en enkätundersökning som vi har genomfört att avgifterna för både bygglov och kontrollprocess har ökat, dessutom så framgår att avgifterna varierar mycket mellan kommunerna.²⁹⁶ Kommunerna tillämpar en taxa för avgifter som följer av kommunernas uppgifter enligt PBL. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har utformat en taxekonstruktion som de flesta kommuner tillämpar.²⁹⁷ Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för kommunal verksamhet.²⁹⁸ Se avgiftsutvecklingen för kontrollprocessen i figur 7.8 nedan.

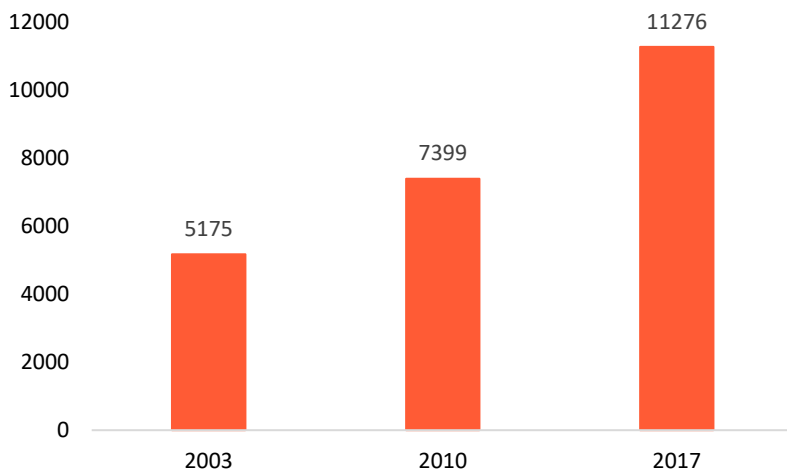
²⁹⁶ Länsstyrelserna (2018), Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregel föreskrifter och kontrollprocessen (fråga 31 och 32), s. 3, 25 och 26.

²⁹⁷ SKR, <https://skl.se/download/18.19d277d3155bd405a4881b1/1467890476922/SKL-Underlag-konstruktion-PBL-taxa-2014-version-juni-2016.pdf>, besökt 2019-08-23

²⁹⁸ 2 kap. 6 § kommunallagen (2017:725). Se även 12 kap. 10 § PBL.

Figur 7.8 Avgiften för kontrollprocessen ökade mellan 2003 och 2017

Ange avgift för kontrollprocessen (anmälan, tekniskt samråd, startbesked, arbetsplatsbesök, slutsamråd, slutbesked) för nybyggnad av ett småhus på 100–199 kvadratmeter för följande år:



Vid vår hearing framfördes att det är positivt att tillgänglighet och lämplighet provas i bygglov då risken minskar för nekat startbesked och därmed behov av att söka nytt bygglov, vilket minskar risken för tillkommande administrativa kostnader.²⁹⁹

7.14.2 Våra slutsatser gällande påverkan av 2011 års väsentliga ändringar på byggherrarnas administrativa kostnader

Regeringens intention om att minska de administrativa kostnaderna för byggherrar till följd av ändringarna 2011 har inte infriats. I stället har avgifterna med anledning av kontrollprocessen ökat. Kommunernas avgifter för kontrollprocessen är inte definitionsmässigt samma sak som byggherrarnas administrativa kostnader. Avgifterna för kontrollprocessen och bygglov kan dock ses som en indikator för byggherrarnas administrativa kostnader. De avgifter kommunerna tillämpar för kontrollprocessen beror på den tid som byggnadsnämnden lägger ned på att handlägga ärenden. Förändras processen så att den tar mer

²⁹⁹ Hearing 2018-11-19.

tid, så innebär det ökade kostnader för byggnadsnämnden, och därmed sannolikt ökade kostnader även för byggherren.

För den ändring där regeringen förutsåg ökade administrativa kostnader, nämligen prövning av lämplighet och tillgänglighet i bygglovs-skedet, uppfattar tillämpare att det finns möjlighet att spara kostnader genom att processen blivit mer ändamålsenlig.

7.15 Övergripande om kontrollen av byggandet

7.15.1 Myndighetsrapporter, forskning och remissammanställningar om kontrollen av byggandet

Byggherrens egenkontroll

Boverket konstaterade i rapporten *Förstudie kontrollplan* att det råder samstämmighet i byggbranschen om att kontrollen av byggandet har stora brister och att den inte förmår stoppa oseriösa byggare, utan i stället lämnar öppet för dessa att medvetet strunta i gällande bestämmelser. I rapporten beskrivs situationer där en oseriös byggherre med ofullständiga handlingar slinker genom, medan den seriöse byggherren med ett väl redovisat material får fler frågor. I rapporten framgår att byggnadsinspektörer föreslår att stickprov införs och att det noteras på ritningar var dessa har gjorts.³⁰⁰

Av rapporten framgår också att såväl de kontrollansvariga som byggbranschen uppger att det inte finns någon spårbarhet i dagens system. Ofta finns bara en signatur på att en kontroll har genomförts, men det framgår inte vem som har signerat eller hur kontrollen har genomförts.³⁰¹ Från samtal med byggtreprenörer som Boverket lät göra inför rapporten *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn*, framgick att signeringarna av egenkontrollerna allt för ofta är efterhandskonstruktioner. I rapporten framhöll Boverket att branschens aktörer upplever att det som orsakar fel är brister i kontrollen av byggandet och att det framför allt är egenkontrollerna som är verkningslösa.³⁰²

³⁰⁰ Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11 s. 9–10, 23, 26, 42 och 44–45.

³⁰¹ Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11 s. 24.

³⁰² Sweco (2018), på uppdrag av Boverket, *Sammanställning av tillgänglig statistik om byggsador*, s. 17.

Kompetensbrist

Boverket menar att utbredd kompetensbrist råder inom så gott som samtliga delar av byggbranschen rörande byggreglerna och att inte heller byggnadsnämnderna alltid har kompetens att bedöma på vilken nivå egenkontroller behövs. Boverket ser i och med detta en allvarlig tendens där betydelsefulla beräkningar för byggnadsverk, särskilt rörande bärförmåga, stadga och beständighet saknas.³⁰³

I *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus* redovisar Boverket att många kontrollansvariga upplever att det finns ett samband mellan varierande tolkningar av bestämmelser och den erfarenhet och kompetens som finns hos kommunernas handläggare. När handläggare har mindre erfarenhet och kompetens varierar bedömningarna i större utsträckning. De kontrollansvariga upplever att problemet har ökat de senaste åren.³⁰⁴ I remissammanställningen av rapporten hävdar många aktörer att kompetensen hos kommunerna behöver stärkas genom utbildningsinsatser och vägledning från Boverket.³⁰⁵

I en utredning beställd av bland annat Trafikverket sägs att det saknas incitament till systematisk personlig kompetensutveckling för ingenjörer inom byggbranschen. Rapporten föreslår ett meriteringssystem för ingenjörer i syfte att skapa tydliga karriärvägar mot högre expertkompetens och för att underlätta för byggherrar att säkerställa kvalitet i sina beställda projekt.³⁰⁶

Avsaknad av kontroll av bärförmåga

2014 konstaterade Boverket brister framför allt gällande kontroll av bärförmåga, stadga och beständighet. Myndigheten konstaterar att kontrollpunkter i kontrollplaner som direkt hänvisar till eurokoder i stort sett aldrig förekommer och att de kontrollbegrepp som anges i EKS sällan används. Vidare framgår att en del kommuner inte vill begära in konstruktionshandlingar då de tolkar det som en gransk-

³⁰³ Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11, s. 9–10, 23, 26, 42 och 44–45.

³⁰⁴ Boverket (2017), *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, rapport 2017:23, s. 25.

³⁰⁵ Näringsdepartementet (2018), Remissammanställning för Boverkets rapport *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, rapport 2017:23, s. 2 och 8–9.

³⁰⁶ Sveriges Bygguniversitet, *System för personlig meritering och certifiering för ingenjörer inom den svenska byggsektorn*, s. 3.

ning. I de fall konstruktionshandlingar begärs in är ett annat problem att byggnadsnämnden inte har erfarenhet från byggarbetsplatser och därmed saknar kompetens att förstå konsekvenserna av vad de ser på ritningarna.³⁰⁷ Att det inte skett någon rasolycka i Sverige med flera omkomna de senaste åren får närmast betraktas bero på lyckliga omständigheter enligt Boverket.³⁰⁸

Brist på fungerande kontroll speciellt gällande konstruktionsdimensionering har påtalats av Statens haverikommission. Myndigheten har föreslagit att uttryckliga krav ställs på att dimensioneringskontroll utförs av någon som inte har deltagit i dimensioneringsarbetet.³⁰⁹

7.15.2 Tillämpares syn på kontrollen av byggandet

Kontrollen av byggandet har förbättrats sedan 2011, men brister fortfarande

Jämfört med före 2011 anser kommunerna att kontrollen av byggandet har blivit bättre. I en fördjupad enkät till kommunerna svarade tre fjärdedelar att det nuvarande systemet bidrar till en bättre kvalitet i det som byggs än systemet före 2011. Ingen kommun anser att det har blivit sämre.³¹⁰ Se svarsfördelningen i figur 7.9 nedan.

³⁰⁷ Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11, s. 9, 10, 37–38 och 44.

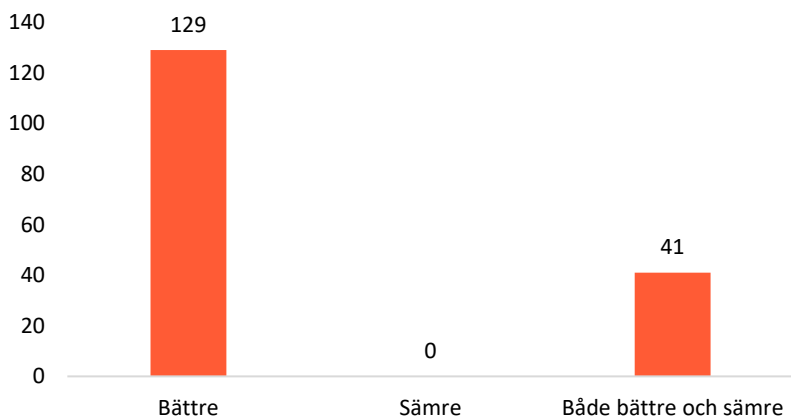
³⁰⁸ Boverket (2014), *Expertfunktion för byggsador*, rapport 2014:22, s. 11.

³⁰⁹ Statens haverikommission, *Husras på Aulingatan i Ystad*, slutrapport RO 2013:03, s. 63.

³¹⁰ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 20.

Figur 7.9 Det nuvarande systemet bidrar till en bättre kvalitet än systemet före 2011

Bidrar det nuvarande systemet med KA, kontrollplan och sakkunnig-utlåtanden till en bättre eller sämre kvalitet i det som byggs än systemet före 2011?



Kommunföreträdare menade att det nuvarande systemet innebär att det har blivit mer ordning, kommunen har bättre kunskap över hur arbetet fungerar på byggarbetsplatsen samt att kravuppfyllelsen har blivit högre. Återkommande kommentarer var att kontrollen av genomförandet har blivit bättre från start till slut samt att intresset för att avsluta ärenden har ökat. Att kommunen gör besök på arbetsplatser påtalas också som en stor förbättring, bland annat för att förutsättningarna för en tät dialog då förbättras.³¹¹

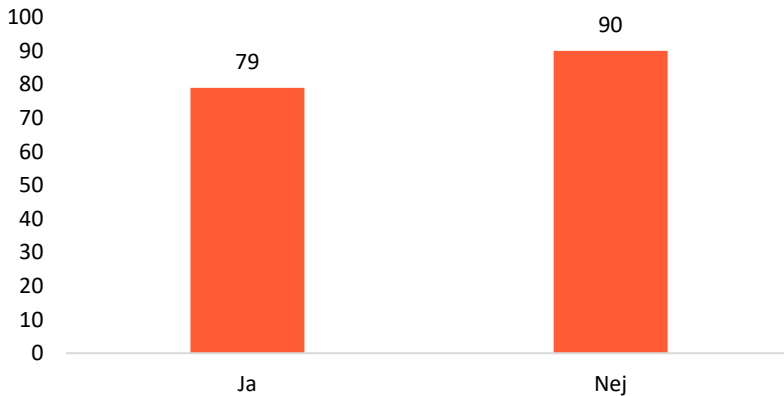
I samma enkät uppgav 90 kommuner att de inte saknar någon ansvarsroll i systemet för att säkerställa samhällets krav och 79 svarade att de gör det.³¹² Se svarsfördelning i figur 7.10 nedan.

³¹¹ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 20.

³¹² Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 19.

Figur 7.10 Det är nästan lika många som saknar någon ansvarsroll i kontrollprocessen som inte gör det

Saknas någon ansvarsroll i kontrollprocessen för att säkra samhällskraven?



Samtidigt uppger såväl kommuner som aktörer på byggherresidan som vi har varit i kontakt med att kontrollen brister. Några kommuner sammanfattade det med att systemet är uppbyggt för dem som egentligen inte behöver det, det vill säga de som avser och har möjlighet att följa gällande bestämmelser. De menade att en genomgående brist är att konsekvenserna är otydliga eller inte avskräcker.³¹³ FSB upplever att en övergripande brist handlar om att kommunens arbete består i papperskontroller med för hög tilltro till byggherrens förmåga att leva upp till sitt ansvar.³¹⁴ Även en länsstyrelse har uttryckt att byggnadsinspektörens roll har inskränkts till att checka av inlämnade dokument, vilket har medfört att de har fjärrat sig från byggverksamheten och inte upptäcker byggfusik.³¹⁵

Några branschorganisationer hävdade att aktörer i byggprocessen kan avstå från att utföra viktiga kontroller och att de verktyg som finns inte används fullt ut. De menade att det handlar om bristfälliga kontrollplaner, dåligt genomförda arbetsplatsbesök av kommunen och att dagens system med kontrollansvariga och certifierade sakkunniga inte fungerar som avsett. I stället för att göra om, eller

³¹³ Trestadsgruppen, möte 2018-05-28.

³¹⁴ Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, e-post 2017-06-09.

³¹⁵ Länsstyrelsen i Halland, e-post 2017-06-02.

skapa en ny byggprocess, menade organisationerna att den process som redan finns ska användas på rätt sätt och dess verktyg användas mer effektivt.³¹⁶ En annan branschorganisation menade att kontrollfunktionen överlag bör stärkas via tredjepartskontroller samt genom ett kvalitetsansvar.³¹⁷

Byggherrens egenkontroll

En fråga som återkommande lyfts av olika aktörer är problem med byggherrens egenkontroll. Redan vid våra inledande rundabordsamtal med byggherrar och fastighetsägare gavs bland annat medskicket att se över byggherrens egenkontroll och uppföljningssystem.³¹⁸ Vid vår hearing fick deltagarna ange vilken del av kontrollprocessen de ansåg är i störst behov av en översyn. Flest angav egenkontrollerna (23 av 71 svarande), följt av konsekvensbrist (17 av 71) samt inkonsekventa regeltolkningar (14 av 71). Ett antal andra delar av kontrollprocessen pekades ut av mellan en till fyra deltagare vardera. Egenkontrollintygen beskrevs bland annat bli ifyllda utan anmärkning oavsett om arbetet är korrekt utfört eller inte och att egenkontrollsystemet innebär att ingen egentligen kontrollerar något.³¹⁹

Under vår Sverigeturné framhöll ett par kommuner att egenkontrollerna är den svagaste länken i kontrollprocessen och att de generellt inte tas på allvar.³²⁰

Problemet med systemet är att kontrollerna inte alltid utförs, enligt Rise, som hävdar att systemet lämnar öppet för oseriösa aktörer att ta genvägar vad gäller lösningar och kontroll. Rise menar vidare att ett system som enbart bygger på självkontroll är sårbart.³²¹

En fastighetsägarorganisation ser en fördel i att byggherrar och entreprenörer får ta ett stort ansvar för sitt utförande, men de konstaterade även att egenkontrollerna ofta är pappersprodukter, som enskilda undertecknare inte alltid känner ansvar för och att det fuskas med egenkontroller. De befarade vidare att egenkontrollintyg som

³¹⁶ Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, Föreningen Sveriges brandbefäl, Sveriges brandkonsultförening och Brandskyddsföreningen, e-post 2019-02-11.

³¹⁷ Svensk försäkring, e-post 2018-11-23.

³¹⁸ Rundabordsamtal 2017-05-22, 2017-05-23 och 2017-06-01.

³¹⁹ Hearing 2018-11-19.

³²⁰ Sverigeturné: möten i Botkyrka 2018-05-17 och Karlstad 2018-03-06.

³²¹ Rise, e-post 2017-10-27.

dominerande beslutsunderlag hos kommunerna på sikt riskerar att utarma kommunernas praktiska kompetens.³²²

Kompetensbrist

Under Sverigeturnén lyfte många kommuner behovet av hög kompetens vid tillämpning av byggreglerna.³²³ Många kommuner uppgav sig samtidigt ha hög arbetsbelastning, personalbrist och många nya oerfarna medarbetare.³²⁴ Några poängterade särskilt att nuvarande bestämmelser har skapat ett behov av många specialister när konsulter kompletteras med certifierade sakkunniga som ska tolka enskilda bestämmelser. De menade att det är kostnadsdrivande och tidskrävande med risk för behov av omprojektering.³²⁵

FSB påpekade att det är mycket svårt att tillsätta kompetens inom samtliga tio tekniska egenskapskrav inom en och samma kommun. De menade vidare att det är ett problem att det inte finns formella kompetenskrav på kommunala handläggare som bevakar att samhällskraven uppfylls.³²⁶

Några brandorganisationer upplever att bristen på kunskap om byggprocessen och dess olika delar är utbredd i alla led och ger exempel på att bristande kompetens finns hos både brandprojektörer och räddningstjänster samt att endast ett fåtal certifierade sakkunniga inom brand har kunskap specifikt om eldstäder.³²⁷

³²² Sabo, e-post 2018-11-20.

³²³ Sverigeturné: möten i Göteborg 2018-02-05, Karlstad, 2018-03-06, Umeå, 2018-03-20, Uppsala, 2018-04-17, Kiruna, 2018-04-25, Örebro, 2018-05-18 och Växjö 2018-05-24. Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11, s. 10.

³²⁴ Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 2.

³²⁵ Sverigeturné: möten i Malmö, 2018-05-16 och Umeå, 2018-03-20. Stena Fastigheter, e-post 2018-05-21.

³²⁶ Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, e-post 2017-06-09.

³²⁷ Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, Föreningen Sveriges brandbefäl, Sveriges Brandkonsultförening och Brandskyddsföreningen, e-post 2019-02-11.

Avsaknad av kontroll av bärförmåga

Vid ett referensgruppsmöte framhölls att förhållandevis lite fokus i kontrollprocessen läggs på byggnadsverks bärighet jämfört med andra tekniska egenskapskrav, till exempel tillgänglighet och energi.³²⁸

Ett par kommuner har också uppgett att vem som helst kan uppätta konstruktionsritningar och kalla sig konstruktör, eftersom det inte är en skyddad titel, samtidigt som kommunerna inte kan kontrollera om konstruktioner håller eller inte.³²⁹

Svenska geotekniska föreningen menade att projektering och utförande av geokonstruktioner i dag inte säkerställs i enlighet med gällande regler. Deras erfarenhet är att merparten av Sveriges kommuner saknar egen sakkunskap inom geoteknik och grundläggning.³³⁰

Behov om nationell, oberoende bedömning

Under Sverigeturnén framkom vid besök i en kommun vikten av att på förhand få svar på hur bestämmelser ska tolkas så att alla parter känner till förutsättningarna. De menade att en prövning om funktionskrav har uppfyllts borde göras på nationell nivå och önskade få svar från Boverket avseende projektspecifika frågor på ett sätt som i dag ligger utanför Boverkets generella upplysningsmöjlighet.

Även under vår hearing påtalade deltagarna behov av nationellt stöd. Dels uppgav deltagarna att ett sätt att skapa enhetlig tillämpning mellan kommuner vore att ta fram praxis nationellt. Dels framkom förslag om att inrätta ett nationellt bedömningsorgan där tvister kan prövas med ett tolkningsråd med överklaganfunktion likt Allmänna reklamationsnämnden. Det nya organets funktion föreslogs även kompletteras av en nationell digital portal för insamling av goda exempel för olika funktionskrav.³³¹

Vid ett av våra referensgruppsmöten lyftes också behovet av större nationellt stöd. Referensgruppen menade att det finns behov av en process för att pröva om nya lösningar uppfyller gällande bestämmelser, gärna av ett centralt organ.³³²

³²⁸ Referensgruppsmöte, 2019-02-13.

³²⁹ Sverigeturné: möte i Malmö 2018-05-16. Länsstyrelserna (2018), *Byggnadsnämndernas beskrivning av den praktiska tillämpningen av byggregelföreskrifter och kontrollprocessen*, s. 12.

³³⁰ Svenska geotekniska föreningen, e-post 2017-06-02.

³³¹ Hearing 2018-09-24.

³³² Referensgruppsmöte 2019-02-13 och 2019-03-27.

FSB menade att det finns anledning att överväga införandet av en statlig myndighet med uppgift att se efter att byggnadsnämnderna efterlever sina förpliktelser, likt Skolinspektionen. Behovet motiverades med att byggnadsnämnder med tveksam skötsel av sitt uppdrag i dagsläget inte åläggs någon konsekvens, såvida det inte gått så långt att en anmälan till Justitieombudsmannen upprättas eller skadeståndskrav framförs.³³³

Fyra professorer i olika byggnadstekniska ämnen framförde i en artikel 2012 att samhällets kontroll och granskning måste skärpas. De menade att oberoende tekniska granskningar organiserade i offentlig regi måste inrättas, likt kontrollbesiktning av motorfordon eller läkemedelskontroll.³³⁴

Sveriges byggindustrier har angett att tolkningar av funktionskrav bör hanteras på nationell nivå för att förhindra särbedömningar och möjliggöra en tillräckligt stor marknad för investeringar i utveckling för att inte hindra innovation.³³⁵

7.15.3 Våra slutsatser gällande den sammantagna kontrollen av byggandet

Förändringarna 2011 var ett steg i rätt riktning

De väsentliga förändringar som gjordes 2011 har generellt varit positiva, men de flesta förändringarna kan inte sägas ha fått avsedd effekt enligt de motiv som redovisas i förarbetena.

De förändringar som vi funnit särskilt lyckade är att delar av tillgänglighets- och lämplighetskraven numera prövas i bygglovets samt införandet av start- och slutbesked. Gemensamt för dessa bestämmelser är att det finns direkta konsekvenser av att inte följa dem. Presenterar inte byggherren hur utformningskraven för tillgänglighet och lämplighet uppnås tillfredställande beviljas inte bygglov. Motsvarande gäller för start- och slutbesked. Presenterar inte byggherren tekniskt underlag och kontrollintyg så får byggherren inte starta bygget respektive inte ta byggnadsverket i bruk. Kommunen kan utfärda sanktionsavgift om en byggherre påbörjar en åtgärd utan

³³³ Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, e-post 2017-06-09.

³³⁴ L. Elfgrén, K. Gylltoft, H. Sundquist och S. Thelandersson, Byggnader som rasar växande problem i Sverige, publicerad 2012-11-06 i *Dagens nybeter*, www.dn.se/debatt/byggnader-som-rasar-vaxande-problem-i-sverige/, besökt 2018-11-12.

³³⁵ Sveriges byggindustrier, e-post 2017-06-02 och möte 2019-03-14.

att startbesked har meddelats eller om en byggherre tar ett byggnadsverk i bruk utan att slutbesked har meddelats.

Certifieringskravet för kontrollansvariga och sakkunniga kan ha lyft kompetensnivån för dessa roller generellt, men certifieringarna utgör inte någon garanti för att arbetsuppgifterna i kontrollprocessen blir väl utförda. Förändringarna av kontrollansvarigas uppgifter och kontrollplanens utformning har varit av förtydligande art och har inte kommit att förändra tillämpningen i avgörande grad.

Även om både kommuner och aktörer på byggherresidan menar att det är positivt att byggnadsinspektörerna kommer till bygget vid arbetsplatsbesök och slutsamråd, så har införandet av arbetsplatsbesök inte fått den stora betydelse som var avsikten.

Kontrollprocessen är logisk

Vi menar att de olika momenten som utgör dagens kontrollprocess i huvudsak är logiska utifrån hur byggprojekt bedrivs. Att en teknisk genomgång ska ske innan byggstart beviljas, att en eller flera avstämningar görs på plats under produktionstiden och att en slutlig uppföljning görs på plats innan byggnadsverket får tas i bruk är en ordning som vi anser ger förutsättningar för preventivt agerande och är lätt att förstå för tillämparna. Start- och slutbesked markerar en tydlig början och slut av processen.

Vi menar vidare att de anpassningsmöjligheter som är inbyggda i kontrollprocessen ger en viss flexibilitet i processens upplägg, vilket är positivt i tillämpningen av olika projekt. Exempel på sådana anpassningsmöjligheter är medverkan av certifierade sakkunniga efter behov, möjlighet till att undvara kontrollansvarig i mindre ärenden samt utformningen av kontrollplaner i varje enskilt fall. Ytterligare exempel är att både start av åtgärderna och rätten att få ta byggnadsverk i bruk kan anpassas genom partiella startbesked respektive interimistiska slutbesked.

Att tillfällen finns för aktörerna att träffas och diskutera genom tekniskt samråd, arbetsplatsbesök och slutsamråd är också bra, förutsatt att deltagarna uppfattar mötenas syfte och innehåll som konkreta och meningsfulla samt att mötena leder till större grad av regeluppfyllnad. Här har vi sett att regleringen av arbetsplatsbesöken behöver förtydligas.

Systemet säkerställer inte att samhällets krav uppfylls

Trots att förändringarna 2011 var ett steg i rätt riktning och att de olika momenten i kontrollprocessen är logiska kan vi konstatera att dagens system inte säkerställer att de krav som ställs i PBL och tillhörande föreskrifter uppfylls. Boverket har konstaterat att förekomsten av byggfel är omfattande. Systemet säkerställer inte att kontroller utförts på tillfredställande sätt. Bristfällig kontroll innebär att det inte säkerställs att kraven i PBL och tillhörande föreskrifter uppfylls. Därmed finns risk för byggfel som bland annat riskerar att ge upphov till allvarliga personskador.

7.16 Kontroll av byggandet i några andra länder

Nedan beskriver vi de huvudsakliga dragen för kontrollen av byggandet i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Skottland.

7.16.1 Danmarks kontroll av byggandet

I Danmark är det kommunerna som beslutar om tillstånd för att bygga och att ta byggnader i bruk.³³⁶ Fastighetsägaren är under byggnationen ansvarig för att byggåtgärderna sker i enlighet med rådande bestämmelser.³³⁷

Vid prövning av bygglov ska kommunen bedöma om byggåtgärderna överensstämmer med gällande rätt.³³⁸ Skulle bedömningen av de tekniska handlingarna fordra utlåtande från särskild sakkunnig så kan kommunen, på begäran av sökanden, utse en sådan på den sökandes bekostnad.³³⁹ Vem som kan vara en särskild sakkunnig eller vad denne ska ha för kunskaper är generellt inte definierat, liksom inte heller vilka typer av discipliner som kan vara aktuella. Den särskilda sakkunniga ska vara en person, inte ett företag.³⁴⁰

Avseende projektering och utföranden av brandskydd och konstruktion, behöver den sökande anlita en certifierad brandrådgivare

³³⁶ Transport-, Byggnings- och Boligministeriet, enkätsvar 2018-11-04.

³³⁷ Transport-, Byggnings- och Boligministeriet, e-post 2019-05-28.

³³⁸ §§ 35–36 Byggningsreglementet 18.

³³⁹ § 37 Stk. 4 och § 43 Stk. 3 Byggningsreglementet 18.

³⁴⁰ Transport-, Byggnings- och Boligministeriet, e-post 2019-05-28.

respektive certifierad konstruktör vars godkännanden av brandrespektive konstruktionsprojekteringen är en förutsättning för beviljad bygglovsansökan.³⁴¹ Certifieringarna för brand och konstruktion görs för person och finns i en lägre och i en högre nivå, beroende på bland annat personens utbildning och erfarenhet. Vilken nivå som fordras för vilka projekt styrs genom klassificering av den planerade byggåtgärden, utifrån givna kriterier. Det är de certifierade som föreslår klassificering för byggåtgärderna, varpå kommunen bedömer om förslaget överensstämmer med kriterierna. I mer komplexa ärenden kan krav ställas på att den certifierade brandrådgivaren eller certifierade konstruktören ska kontrolleras av ytterligare en brandrådgivare eller konstruktör med särskild certifiering för sådant uppdrag.³⁴²

Bygglovspliktiga åtgärder får inte tas i bruk innan kommunen beslutat om sådan tillåtelse. Som underlag till beslutet ska sökanden presentera slutdokumentation bestående av bland annat slututlåtanden från den certifierade brandrådgivaren och den certifierade konstruktören.³⁴³ Kommunen ska inför beslutet kontrollera att slutdokumentationen är komplett.³⁴⁴

I tio procent av ärenden större än villor ska kommunen göra en mer djupgående kontroll av slutdokumentationen. Kommunen avgör själv hur omfattande och djupgående kontrollen ska vara samt på vilket sätt de tio procenten av ärendena ska väljas ut.³⁴⁵

7.16.2 Finlands kontroll av byggandet

I Finland är det kommunerna som beslutar om tillstånd att bygga och har ansvar för tillsyn av byggprocessen.³⁴⁶ Byggherren ska se till att byggnaden planeras och byggs i enlighet med gällande bestämmelser.³⁴⁷

³⁴¹ §§ 16 och 20 Byggningsreglementet 18.

³⁴² §§ 19 och 23 Byggningsreglementet 18. §§ 11 och 18 Bekendtgørelse om certificeringsordning for dokumentation af tekniske forhold i bygningsreglementet.

³⁴³ § 40 Byggningsreglementet 18.

³⁴⁴ § 43 Byggningsreglementet 18.

³⁴⁵ §§ 43 och 46 Byggningsreglementet 18. Transport-, Byggnings- og Boligministeriet, e-post 2019-06-25. Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, <http://byggningsreglementet.dk/Administrative-bestemmelser/BRV/Vejledning-om-byggesagsbehandling-efter-BR18>, besökt 2019-07-03.

³⁴⁶ Finska Miljöministeriet, enkätsvar 2018-11-05.

³⁴⁷ Finska Miljöministeriet, www.ym.fi/sv-FI/Markanvandning_och_byggande/Lagstiftning_och_anvisningar/Byggbestemmelser/Planering_och_tillsyn, besökt 2019-07-04.

Kommunen bedömer i varje projekt om byggherren kan antas ha tillräckliga förutsättningar för att genomföra aktuellt projekt i överensstämmelse med gällande krav och om involverade arbetsledare och projektörer inom vissa discipliner uppfyller formella behörighetskrav. Byggherren ska redovisa sin projektorganisation som underlag för denna bedömning.³⁴⁸ Kommunen bestämmer upplägg och omfattning av tillsyn i varje projekt. Mer komplexa byggprojekt ska ha en så kallad huvudprojekterare som ansvarar för projekteringen samt en ansvarig arbetsledare som ansvarar för utförandena på plats. Huvudprojekteraren ska vara angiven i bygglovsansökan.³⁴⁹ Den ansvariga arbetsledaren ser till att byggnadsarbetet utförs i enlighet med ritningarna, att myndighetsinspektionerna begärs i tid, att det på arbetsplatsen finns bygglovsritningar och andra behövliga detaljritningar, att eventuella oförutsedda saker eller ändringar protokollförs och förmedlas till aktuella projektörer för godkännande.³⁵⁰

Kommunens bedömningar baseras på byggherrens redovisade handlingar samt minst ett inledande möte mellan byggherre och kommun. Kommun och byggherre avtalar vid det inledande mötet, eller inför bygglovet, om vem som ansvarar för olika byggskeden samt vilka som ska inspektera arbetskedena. Dessa utsedda personer bekostas av byggherren och de ska verifiera sina inspektioner i ett gemensamt inspektionsprotokoll för bygget, som byggherren ansvarar för. Tillsynen påbörjas när beviljade åtgärder påbörjas och upphör i och med en obligatorisk slutlig syn på plats av kommunen. Anteckningarna i inspektionsprotokollet stäms av vid den slutliga synen på plats.³⁵¹

³⁴⁸ Finska Miljöministeriet, www.ym.fi/sv-FI/Markanvandning_och_byggande/Lagstiftning_och_anvisningar/Byggbestammelser/Planering_och_tillsyn, besökt 2018-11-25. Borgå kommun, www.borga.fi/huvudprojekterare-och-ansvariga-arbetsledare, besökt 2018-11-25. Miljöministeriet, enkätsvar 2018-11-05.

³⁴⁹ Borgå kommun, www.borga.fi/huvudprojekterare-och-ansvariga-arbetsledare, besökt 2018-11-25.

³⁵⁰ 73 § Markanvändnings- och byggförordningen. Borgå kommun, www.borga.fi/huvudprojekterare-och-ansvariga-arbetsledare, besökt 2018-11-25.

³⁵¹ Miljöministeriet, www.ym.fi/sv-FI/Markanvandning_och_byggande/Lagstiftning_och_anvisningar/Byggbestammelser/Planering_och_tillsyn, besökt 2018-11-25. Borgå kommun, www.borga.fi/huvudprojekterare-och-ansvariga-arbetsledare, besökt 2018-11-25. Miljöministeriet, enkätsvar 2018-11-05.

7.16.3 Nederländernas kontroll av byggandet

I Nederländerna är det kommunerna som tar beslut om tillstånd att bygga och har ansvar för tillsyn av byggprocessen. De nederländska provinserna övervakar att kommunernas beslut överensstämmer med gällande bestämmelser och säkerställer att kommunerna utför sin tillsyn korrekt.³⁵² För att få lov att påbörja fysiska åtgärder i ett byggprojekt fordras ett så kallat miljötillstånd från kommunen, där eventuella villkor framgår. Den som innehar miljötillståndet ansvarar för att villkoren uppfylls.³⁵³

Kommunernas kontroll är inte preciserad genom nationella regler, utan det ligger inom kommunernas egen bestämmanderätt. Kommunernas handläggning kan inkludera teknisk konsultation och arbetsplatsbesök. Ansvar för konstruktionen ligger under uppförandeskedet hos entreprenören. Efter överlämning av byggnaden till beställaren ansvarar entreprenören endast för dolda fel. Det finns inga nationella regler om certifierade kompetenser.³⁵⁴

7.16.4 Norges kontroll av byggandet

I Norge är det kommunerna som utfärdar bygglov och har det primära ansvaret för tillsyn över byggprocessen.³⁵⁵ Bygglovet kan delas in i ett ramtillstånd och sedan ett eller flera starttillstånd för olika delprojekt.³⁵⁶ Byggherren ansvarar som huvudregel för att ett byggprojekt följer gällande bestämmelser. För lovpliktiga åtgärder är dock byggherren skyldig att överföra sitt ansvar till så kallade ansvariga företag avseende ansökan, projektering, utförande och kontroll. Mindre lovpliktiga åtgärder är undantagna från denna bestämmelse. För att kunna bli ett ansvarigt företag måste det uppfylla ett antal kriterier rörande till exempel utbildning och erfarenhet för personer i operativ ledande ställning samt kvalitetssäkringssystem för verksamheten.³⁵⁷

³⁵² Ministry of Interior and Kingdom relations, enkätsvar 2018-11-12. Ministry of Interior and Kingdom relations, e-post 2018-12-10.

³⁵³ Kap. 2, § 2.4, Artikel 2.25 (1), Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (senast reviderad 2018-07-28).

³⁵⁴ Ministry of Interior and Kingdom relations, e-post 2018-12-20.

³⁵⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, enkätsvar 2018-11-05.

³⁵⁶ Sweco på uppdrag av Boverket (2016), *Kartläggning av regelverk i Norden gällande kontroll av egenskaper hos seriebyggda hus*, s. 2, 26, 28, 29 och 36. § 21–2, Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71 med ändringar t.o.m. LOV-2019-03-08-5).

³⁵⁷ §§ 23–1 och 23–3 Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, enkätsvar 2018-11-05.

Byggherren ska ge förslag på ansvariga företag och ange deras ansvarsområden till kommunen för bedömning i varje enskilt projekt. Alternativt kan projekterings- och entreprenadföretag ansöka om så kallade centrala godkännanden för olika verksamheter inom området; ansvarig sökande, ansvarig projektör, ansvarig utförare, oberoende projekteringskontrollant och oberoende utförandekontrollant. För att erhålla centralt godkännande ska krav uppfyllas liknande den kommunala bedömningen i enskilda fall och därutöver görs även kontroll av företagets skattebetalningar, försäkringar, arbetstagarvillkor med mera.³⁵⁸ Godkännandena medger automatiskt ansvarsbehörighet i samtliga kommuner inom aktuellt verksamhetsområde och gäller tre år innan förnyelse fordras.³⁵⁹

I byggskedet ska kommunen utöva tillsyn över att utförda åtgärder genomförs i enlighet med givna tillstånd och bestämmelser. Kommunen bedömer denna tillsyns omfattning.³⁶⁰ Kommunen kan också kräva oberoende kontroller av utvalda moment både för projektering och produktion i syfte att säkerställa liv, hälsa och säkerhet.³⁶¹

Kommunens tillsyn upphör formellt när det utfärdas en färdigattest, men kommunen har rätt att upp till fem år därefter kräva att upptäckta avvikelser från bestämmelserna avhjälpas.³⁶² Beslut om beviljande av färdigattest baseras på dokumentation från de ansvariga företagen samt de eventuella oberoende kontrollerna. Även vid ej slutförda åtgärder kan tillfällig färdigattest beviljas, med byggsanktionsvillkorad tidsgräns för när kvarstående åtgärder ska vara slutförda.³⁶³

Det norska systemet med att fördela ansvaret har visat sig ha nackdelen att byggherren kan sprida ansvar i syfte att själv undkomma ansvar och det kan vara svårt att reda ut vem som är ansvarig för vad.³⁶⁴

³⁵⁸ Norges regering, www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/byggkvalitetutvalget/mandat-for-byggkvalitetutvalget/id2607515/_1 besökt 2018-11-27. § 13–1a och § 13–1b Byggesaksföreskriften (SAK10).

³⁵⁹ § 21–4 Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, enkätsvar 2018-11-05.

³⁶⁰ § 25–1 Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, enkätsvar 2018-11-05.

³⁶¹ §§ 24–1 och 24–2 Lov om planlegging og byggesaksbehandling. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, enkätsvar 2018-11-05. Sweco på uppdrag av Boverket (2016), *Kartläggning av regelverk i Norden gällande kontroll av egenskaper hos seriebyggda hus*, s. 26.

³⁶² § 23–3 Lov om planlegging og byggesaksbehandling och Kommunal- og moderniseringsdepartementet, enkätsvar 2018-11-05.

³⁶³ § 21–10 Lov om planlegging og byggesaksbehandling och Kommunal- og moderniseringsdepartementet, enkätsvar 2018-11-05.

³⁶⁴ Norska expertutredningen Byggkvalitetutvalget, möte 2019-03-28.

7.16.5 Skottlands kontroll av byggandet

Den skotska regeringen utser kontrollanter av byggreglerna, vilket för närvarande är 32 lokala myndigheter. Kontrollanterna beslutar om tillstånd att bygga och har tillsyn över byggprocessen.³⁶⁵ Det är den sökandes ansvar att säkerställa att kraven uppfylls, inte kontrollantens. Tillsynen av byggandet är i hög utsträckning en kontraktsfråga mellan klienter, designers och byggtreprenörer.³⁶⁶

Kontrollanterna ska godkänna att byggnader uppfyller kraven före byggnation påbörjas och sedan genomföra viss utredning under byggnation för att utvärdera överensstämelsen. Det kan exempelvis handla om att kontrollera byggandet på plats, olika certifikat och liknande för att aktuella krav ska anses uppfyllda. I varje projekt bedömer de lokala myndigheterna hur pass ingående undersökningar de ska göra under byggtiden.³⁶⁷

Tillståndspliktiga byggnadsarbeten får inte påbörjas förrän sökande erhållit byggrätt från den lokala myndigheten.³⁶⁸ Byggrätten kan delas upp i olika steg, avseende vissa angivna arbetsmoment, i takt med att projekteringshandlingar och annat underlag färdigställs.³⁶⁹ Vid prövning av sökandes underlag ska den lokala myndigheten undersöka så att ingenting indikerar att de önskade byggåtgärderna avviker från byggreglerna.³⁷⁰ Vid behov av hjälp med bedömningen kan den lokala myndigheten anlita konsulter eller andra myndigheter, som den lokala brandmyndigheten.³⁷¹ Utformning av en byggrätt, och andra byggrelaterade myndighetsbeslut, utgår från standardiserade mallar som är gemensamma för samtliga lokala myndigheter.³⁷² Av beviljad byggrätt framgår till exempel som standardformulering att inget i någon ritning, specifikation eller annan information som lämnats in med ansökan, indikerar att byggnaden vid uppförandet inte kommer uppfylla byggbestämmelserna.³⁷³ En erhållen byggrätt är giltig i tre år.³⁷⁴

³⁶⁵ Local Government and Communities Directorate, enkätsvar 2018-11-05.

³⁶⁶ Ibid.

³⁶⁷ Ibid.

³⁶⁸ 8, Part 2, Building (Scotland) Act 2003 (asp 8).

³⁶⁹ 9(3), Part 2, Building (Scotland) Act 2003 (asp 8).

³⁷⁰ 9(1) och 9(2), Part 2, Building (Scotland) Act 2003 (asp 8).

³⁷¹ 10 och 11. Part II, The Building (Procedure) (Scotland) Regulations 2004 (No. 428).

³⁷² The Building (Forms) (Scotland) Regulations 2005 (No. 172).

³⁷³ Form 1, The Building (Forms) (Scotland) Regulations 005.

³⁷⁴ 19(1) Part II, The Building (Procedure) (Scotland) Regulations 2004 (No. 428).

Formell och frivillig certifieringsmöjlighet på personnivå finns för konstruktionsprojektering, energiprojektering, elektriska installationsarbeten samt värme, ventilation och sanitet (VVS).³⁷⁵ Dessa certifierade personer kan anlitas av både den sökande eller de lokala myndigheterna för att bistå med intyg och tolkningar. Intyg utfärdade av certifierade personer ska godtas av de lokala myndigheterna.³⁷⁶ Det finns bestämmelser om konsekvenser för både utfärdande av och godtagande av oriktiga intyg, förutsatt att kännedom om sådant förhållande förekommit.³⁷⁷

En byggnad får inte tas i bruk förrän den lokala myndigheten beviljat ett slutcertifikat baserat på den sökandes slutdokumentation samt de eventuella undersökningar lokala myndigheter själva företagit.³⁷⁸ Under vissa omständigheter finns möjlighet att få temporärt slutcertifikat i avvaktan på kompletterande fullständig slutdokumentation.³⁷⁹

Den skotska regeringen upprätthåller ett register av godkända certifierare, övervakar och granskar certifieringssystemet samt övervakar och granskar kontrollanternas utförande.³⁸⁰ I Skottland utreds ett möjligt införande av en nationell expertisgrupp för brandfrågor och eventuellt för konstruktionsfrågor.³⁸¹

7.16.6 Våra slutsatser gällande kontrollen av byggandet i några andra länder jämfört med Sverige

Vi konstaterar att de aktuella ländernas kontroll av byggandet uppvisar övergripande principiella likheter med det svenska systemet, men att det för enskilda moment finns flera exempel på andra lösningar än de som används i Sverige.

Exempel på övergripande principiella likheter är att flera länder lägger det yttersta ansvaret för uppfyllande av byggreglerna på det som motsvarar byggherre i Sverige. Vidare överlåter samtliga länder till de lokala myndigheterna att bedöma kontrollinsatsens omfatt-

³⁷⁵ 7(1) och 7(2), Part 2, Building (Scotland) Act 2003 (asp 8). Local Government and Communities Directorate, e-post 2018-11-05. Skottska regeringen, www.certificationregister.co.uk, besökt 2019-03-12.

³⁷⁶ 11(3) och 19(3), Part 2, Building (Scotland) Act 2003 (asp 8).

³⁷⁷ 11(4), 19(4) och 20, Part 2, Building (Scotland) Act 2003 (asp 8).

³⁷⁸ 18(2) och 21(5), Part 2, Building (Scotland) Act 2003 (asp 8).

³⁷⁹ 21(3), Part 2, Building (Scotland) Act 2003 (asp 8).

³⁸⁰ Local Government and Communities Directorate, enkätsvar 2018-11-05.

³⁸¹ IRCC, möte 2018-10-04. Scottish Government (2018), *Feasibility of a Centralized Hub for Verification of Complex Fire Engineered Solutions in Scotland*.

ning och djup i varje projekt, med varierande styrning av hur bedömningen ska gå till. Vissa av länderna har en uppdelning liknande Sveriges avseende bygglov och startbesked. Samtliga länder har ett system för avslut av projekten liknande slutbeskedet i Sverige, varav flera länder även medger flexibilitet på liknande sätt som de interimistiska slutbeskeden i Sverige. Vi noterar att i exempelvis den norska motsvarigheten till interimistiskt slutbesked tidsbegränsas slutförandet av kvarstående åtgärder, med risk för byggsanktion vid överträdelse av tidsgränsen.

Samtliga länders system bejakar hälsa och säkerhet och flera länder tar särskilt sikte på att trygga brandsäkerhet och byggnadskonstruktion med andra förfaranden än i Sverige. I till exempel det danska systemet finns certifierade brandrådgivare och konstruktörer, i det norska systemet kan oberoende kontroller sättas in för utföranden som skulle kunna riskera liv, hälsa och säkerhet och i Skottland utreds införandet av ett statligt organ för beslutsrådgivning i enskilda byggprojekt rörande brandsäkerhet och eventuellt konstruktionsutföranden.

I Danmark finns möjlighet att inhämta sakkunnigas bedömningar, likt i Sverige. Men i Danmark finns inga certifieringar av sakkunniga som i Sverige. I stället är det de danska kommunerna som avgör vem som kan anses vara sakkunnig. I det danska systemet är det uttalat att de olika byggprojektens slutdokumentation inte ska kontrolleras lika djupgående, utan fördjupande stickprovskontroller ska göras i tio procent av byggprojekten.

8 Problembild

I detta kapitel presenterar vi de tre problem som vi har identifierat inom ramen för vårt uppdrag.

8.1 Boverkets byggregler är inte tillräckligt förutsägbara eller flexibla

Vi har i uppdrag att se över Boverkets byggregler (BBR)¹ och utreda regelverkets ändamålsenlighet, effektivitet och omfattning. En bakgrund till att vi fått i uppdrag att se över BBR är att riksdagen tillkännagett för regeringen att det fortfarande finns ett omfattande reformbehov och att plan- och bygglagen (PBL)² behöver moderniseras, förenklas och förtydligas. Regeringen nämner även att hur reglerna är strukturerade och hur de presenteras kan vara viktigt för om de upplevs som krångliga eller fördyrande. I vårt direktiv framhålls vidare att det i vissa fall finns svårigheter att visa att funktionskraven är uppfyllda om inte de allmänna råden följs och att de allmänna råden i praktiken kommit att få en normgivande roll. Det innebär enligt regeringen att det utrymme för innovation och utveckling som funktionskraven förväntas ge inskränks.³

Gällande inriktning för Boverkets författningsarbete bestämdes för 30 år sedan. Regeringen uttalade då att föreskrifterna så långt som möjligt skulle uttryckas som funktionskrav och att Boverket skulle ta fram de allmänna råd som var oundgängligen nödvändiga för förståelsen av föreskrifterna eller för att främja en enhetlig tillämpning i kommunerna. Dagens instruktion till Boverket från regeringen är att myndigheten ska utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna.

¹ Boverket (2011), Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6), BBR.

² Plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

³ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 1, 4, 6 och 10.

BBR har utformats med allmänt hållna föreskrifter som ger ett alltför stort tolkningsutrymme i kombination med många detaljerade allmänna råd som har medfört oförutsägbarhet. Samtidigt innebär de detaljerade allmänna råden och de hänvisningar som där görs till standarder bristande flexibilitet, eftersom det är svårt att använda andra lösningar än de som där ges.

Enligt vår uppfattning verkar det inte ha varit regeringens avsikt 1987 att föreskrifterna skulle få en så pass allmänt hållen utformning som vissa föreskrifter har i dag och inte heller att föreskrifterna skulle kompletteras med den mängd detaljerade allmänna råd som det är i dag där det i princip finns ett råd för varje föreskrift.

Preciseringarna av föreskrifternas krav i allmänna råd motverkar tanken med funktionskrav, som är att ge byggherren största möjliga frihet att själv finna metoder och lösningar för att uppfylla kraven i föreskrifterna. I dag kan 290 kommuner göra olika bedömningar i samma fråga. Ett system där byggherren inte på förhand kan utläsa vilka krav som ställs på åtgärderna är inte rättssäkert. Ett system som återkommande medför tolkningsdiskussioner mellan parterna är inte heller effektivt. När kraven i BBR upplevs som oförutsägbara, oflexibla och svårförståeliga påverkar det legitimiteten för plan- och bygglagstiftningen som helhet.

I dag uppstår det diskussioner mellan byggherrar och kommuner inom de flesta tekniska egenskapskrav, mer eller mindre. Diskussioner uppstår på grund av att föreskrifter är allmänt hållna och för att allmänna råd är detaljerade och styr lösningar. En annan gemensam nämnare till att vissa föreskrifter diskuteras oftare, oavsett avsnitt i BBR, är att de upplevs som onödiga och/eller att uppfyllandet är kopplat till en stor kostnad för byggherren.

Trots att allmänna råd juridiskt sett enbart utgör rekommendationer, kan varken kommuner eller aktörer på byggherresidan skilja dem från de bindande föreskrifterna. Vi ser att råden som helhet, det vill säga både rekommendationer om hur någon bör eller kan handla (så kallade bör-råd och kan-råd), i stora delar har blivit normerande.

Funktionskrav har stort stöd, men aktörer på byggherresidan accepterar samtidigt att vissa föreskrifter på olika sätt kan begränsa byggherrens möjligheter att välja olika lösningar, i fall samhälls- och skyddsintresset är högt, exempelvis inom bärförmåga, stadga och beständighet. Samtidigt efterfrågas större utrymme att välja egna lösningar, framför allt inom bostadsutformning och tillgänglighet. Det

finns en större legitimitet för att staten styr vissa områden starkare än andra.

Grunderna för dessa slutsatser presenterar vi nedan och de baseras på fakta och slutsatser i kapitel 4 och 5 där inget annat anges.

8.1.1 Allmänt hållna föreskrifter medför olika tolkningar

Både kommuner och aktörer på byggherresidan har uppmärksammat oss på att föreskrifter i BBR dels innehåller vaga ord och formuleringar, dels saknar definitioner av begrepp. Det leder till att det uppstår diskussioner mellan kommuner och byggherrar om hur föreskrifterna ska tolkas. Byggherrarna upplever att kraven är oförutsägbara och kommunerna upplever att det skapar merarbete. Det rör exempelvis föreskrifter som innehåller formuleringar som tillfredsställande, tillräckligt och begränsas. Våra studier av BBR visar att 170 av 350 föreskrifter från avsnitt 3 till 9 innehåller vaga ord och formuleringar och/eller saknar definitioner av begrepp, som gör att det kan vara svårt att avgöra om föreskriften är uppfylld. I 120 föreskrifter i BBR används vaga ord och formuleringar, exempelvis för i hur hög grad funktionen i föreskriften ska uppfyllas. Exempel på sådana ord är tillräcklig, tillfredsställande och begränsas. I 70 föreskrifter saknas definitioner som är viktiga för förståelsen av kravet. Ibland saknas definitionerna helt och ibland anges de i allmänna råd.

Enligt aktörer på byggherresidan tolkas krav olika från kommun till kommun och mellan handläggare inom samma kommun. De menar att det innebär att lösningar inte alltid kan återanvändas inom olika kommuner och att industrialisering av byggprocessen försvåras. Bristande förutsägbarhet avseende möjligheterna att använda sig av en viss lösning kan också minska incitamenten för byggherrar att föreslå nya lösningar som inte anges i allmänna råd, eftersom det tar tid och därmed riskerar att öka kostnaderna.

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 startbesked. Det kan medföra att upprepning, lärande och skalfördelar motverkas. Därigenom kan produktivitets- och kostnadsutvecklingen påverkas negativt av ett oförutsägbart byggregel-

verk och motverka innovationsklimat som ger incitament till att utveckla nya produkter och produktionssätt.

8.1.2 Många allmänna råd preciserar kraven i föreskrifterna

Under vårt arbete har det framkommit dels att olika aktörer uppfattar de allmänna rådens juridiska status olika, dels att stora delar av de allmänna råden har blivit normerande. Det uppstår diskussioner mellan kommuner och byggherrar om de allmänna råden måste tillämpas eller inte. Tillämpningen av allmänna råd skiljer sig åt mellan kommuner. Det gör att byggherren inte alltid kan förutse vad som kommer att krävas för att kommunerna ska godta lösningarna. En konsekvens är att byggherren i sena skeden kan tvingas att utföra åtgärder som enbart anges i allmänna råd. Det gör att bestämmelserna upplevs som oförutsägbara. I många fall menar både kommuner och byggherrar att det i praktiken har blivit svårt att skilja på föreskrifter och allmänna råd.

Oftast väljer byggherrar att utföra åtgärder enligt de allmänna råden, men i de fall byggherren vill utföra åtgärder på annat sätt är det framför allt i frågor om tillgänglighet och bostadsutformning i avsnitt 3 i BBR. Det uppger både kommuner och byggherrar.

Enligt kommunerna är det svårt för byggherren att visa att föreskrifterna är uppfyllda om de allmänna råden inte följs. Detta gäller enligt kommunerna generellt för alla avsnitt i BBR, men framför allt för avsnitt 5 om brandskydd och för avsnitt 3 om tillgänglighet och bostadsutformning.

Vid våra studier av BBR har vi konstaterat att det finns allmänna råd till i princip varje föreskrift. BBR innehåller 432 föreskrifter och 427 allmänna råd. De allmänna råden preciserar genomgående kraven i föreskrifterna på olika sätt. Vanligast är att preciseringarna sker genom rekommendationer om hur byggherren bör handla (så kallade bör-råd). De allmänna råden kan vidare vara detaljerade. Preciseringarna i de allmänna råden är många gånger uttryckta i mätbara termer av olika slag, exempelvis meter, area, procent, antal, grader, decibel med mera. Ett exempel är det allmänna rådet i 3:224 där det allmänna rådet bland annat anger att inredningslängden för matlagning bör vara minst 1,80 meter.

Att det finns allmänna råd till nästan varje föreskrift och att råden därtill som regel anger i detalj hur byggherren bör handla kan förklara varför byggherrar och kommuner upplever att det finns svårigheter med att skilja på föreskrifter och allmänna råd. I de fall föreskriften dessutom är allmänt hållen gällande vad som krävs för att funktionen ska uppnås, får uppgifterna i de allmänna råden en kompletterande funktion i förhållande till föreskriften. Vi tror att dessa omständigheter är den huvudsakliga orsaken till att de allmänna råden i praktiken har blivit normerande. Andra bidragande orsaker kan vara kompetensbrist hos såväl kommuner som byggherrar och att det saknas certifierade sakkunniga för bland annat bostadsutformningsfrågor (se kapitel 7), vilket kan göra det svårt att få igenom lösningar som avviker från de som rekommenderas i de allmänna råden.

Att de allmänna råden i praktiken i många fall har blivit normerande medför att tillämpningen av BBR är oflexibel och att syftet med funktionskrav inte realiserar.

8.1.3 Standarder preciserar kraven i föreskrifterna

Boverket hänvisar till standarder i BBR. Standarderna preciserar antingen innehållet i föreskriftens krav, det vill säga vad som ska uppfyllas, eller anger hur något kan verifieras. Oftast sker hänvisningen i ett allmänt råd. Standarderna blir därmed en del av de allmänna råden. Oklarheterna om de allmänna råden måste tillämpas eller inte gäller därför även standarderna. Liksom de allmänna råden, tolkar kommuner standardernas juridiska status olika. I de fall standarderna preciserar föreskriftens krav kan det bli svårt för byggherren att förutse om kraven måste uppnås till den nivå som anges i standarden eller inte.

Liksom i fråga om de allmänna råden kan det, enligt kommunerna, vara svårt för byggherren att visa att föreskrifterna inte är uppfyllda om standarder inte följs. Enligt kommuner godtar vissa handläggare/inspektörer inte lösningar som avviker från standarder trots att de enbart är en del av de allmänna råden. Det kan enligt kommunerna vara svårt att göra avsteg från standarder då de är detaljerade och innehåller mått av olika slag. Att standarderna i praktiken i många fall har blivit normerande medför att tillämpningen av BBR är oflexibel och att syftet med funktionskrav inte realiserar.

Aktörer på byggherresidan har återkommande framhållit standarden SS 914221 *Byggnadsutformning – Bostäder – Invändiga mått* som exempel på en standard som har blivit normerande. Branschen anser att standarden är föråldrad och inte anpassad till dagens behov av små lägenheter och flexibilitet.

8.1.4 Omfattande och svåröverskådligt

Under våra samtal med olika aktörer har det framförts kritik om att BBR är omfattande och svåröverskådligt. Aktörerna efterfrågar dels en minskad regelmängd, dels ett sammanhållet regelverk där bättre överblick och helhetssyn över alla bestämmelser finns. I vår övergripande internationella jämförelse har vi också sett att de svenska föreskrifterna om krav på byggnadsverk i BBR och Boverkets konstruktionsregler (EKS)⁴ är väsentligt fler än motsvarande bestämmelser på lägsta regleringsnivå i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Skottland. För att bedöma om bestämmelserna är ändamålsenliga och har en rimlig omfattning behövs en översyn av behovet av bestämmelser i varje sakfråga. Enligt våra avgränsningar gör vi en sådan översyn och bedömning i fråga om kravet på byggnaders lämplighet för sitt ändamål, vilket utgör avsnitt 3:2 i BBR.

Omfattningen kan även påverkas av vilken regelteknik som används. Som vi redogjort för i avsnitt 8.1.2 ovan följer ett allmänt råd på varje föreskrift i BBR, vilket bidrar till författningens omfattning. Vidare förekommer det en mängd uppgifter i allmänna råd i BBR som inte utgör råd. Det rör sig om återgivande av lag- och förordningstexter, information av kunskapsspridande och vägledande karaktär, uppgifter som definierar begrepp i föreskrifterna, upplysningar om att vissa krav i BBR bör tillämpas i vissa situationer och hänvisningar till andra föreskrifter. Ibland utgörs de allmänna råden enbart av sådana övriga uppgifter och i många fall upptar sådana övriga uppgifter hälften av den text som anges i det allmänna rådet. Därutöver förekommer en rad formuleringar som exempelvis att något är viktigt, lämpligt, bör eftersträvas med mera. Sådana formuleringar kan tolkas både som information eller råd. Dessa uppgifter bidrar till att öka omfatt-

⁴ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS.

ningen av texterna i de allmänna råden och omfattningen av BBR som helhet.

8.2 Bostadsutbudet begränsas av kravnivån

Vi har i uppdrag att förenkla och modernisera regelverket och därmed gynna ett ökat byggande. Enligt vårt direktiv är byggreglerna och deras utformning avgörande för att det ska kunna finnas ett diversifierat utbud av bostäder som kan efterfrågas av flera olika målgrupper och ett bostadsbyggande som passar olika behov och preferenser. Det finns enligt direktivet en kritik mot den nuvarande regleringen som går ut på att den uppfattas som alltför omfattande och kostnadsdrivande.⁵

Bostadsbyggandet i Sverige har under många år varit lågt i förhållande till befolkningstillväxten. Sveriges befolkning ökar kraftigt och störst är befolkningstillväxten i storstadsregionerna. Det fanns ett underskott på cirka 141 000 bostäder 2017 om bostadsbyggandet skulle ha matchat befolkningsutvecklingen. Över 70 procent av befolkningen bodde i en kommun där bostadsbyggandet släpade efter befolkningsutvecklingen. 240 av landets kommuner bedömde 2018 att det råder underskott på bostäder på marknaden i deras respektive kommun. Situationen är särskilt svår för grupper som är nya på bostadsmarknaden, till exempel unga, nyanlända och för äldre som vill flytta till en mer tillgänglig bostad.

Boendesituationen, behov och efterfrågan varierar med ålder, bostadsort och inkomst. För hushåll med låga inkomster innebär det en stor utmaning att få råd med boendet. Kraven på bostäders lämplighet för sitt ändamål och kraven vid ombyggnad har betydelse för bostadsförsörjningen och bostadsutbudet.

Grunderna för dessa slutsatser presenterar vi nedan och de baseras på fakta och slutsatser i kapitel 3 och 6.

⁵ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 1 och 5.

8.2.1 Byggnaders lämplighet för sitt ändamål

Samtidigt som de basala krav på utrymmen som staten ställer i plan- och byggförordningen (PBF)⁶ har legitimitet, kritiseras preciseringarna i avsnitt 3:2 Bostadsutformning i BBR. Kraven på bostadsutformning styrs i huvudsak utifrån allmänna råd i avsnitt 3:2 i BBR och standarden som råden hänvisar till. Standarden *Byggnadsutformning – Bostäder – Invändiga mått (SS 91 42 21)* anger dimensionerande mått och inredningslängder för bostäder. Detaljeringsgraden skapar ett likriktat och oflexibelt bostadsbestånd. Kravnivån hindrar också yteffektiva lösningar. Aktörer på byggherresidan efterfrågar tydligare och färre regler för ökad förutsägbarhet och flexibilitet.

Ett likriktat bostadsbestånd både gällande storlekar och planlösningar

Bestämmelserna och de allmänna råden i 3:2 i BBR skapar ett likriktat och oflexibelt bostadsbestånd gällande storlekar på bostäder och deras planlösningar.

Färre kvadratmetergränser i 3:2 i BBR behövs för att uppnå större flexibilitet i bostadsstorlekar. De olika krav som uppträder vid 35 respektive 55 kvadratmeter begränsar förutsättningar att införliva några extra kvadratmeter i bostaden som skulle komma de boende till godo. Kraven leder även till att ett stort antal lägenheter av en viss storlek produceras, exempelvis tvårumslägenheter på 54 kvadratmeter. Samtidigt finns behov av trerumslägenheter på ytterligare ett tiotal kvadratmeter och som med nuvarande regelverk blir för dyra för den tänkta målgruppen. Gränserna vid 35 och 55 kvadratmeter gör det svårt att bygga bra bostäder på 37 respektive 56–60 kvadratmeter, vilket i realiteten vore möjligt om gränserna minimerades.

Detaljeringsgraden i de allmänna råden i avsnitt 3:2 i BBR påverkar planlösningar och hindrar ett mer diversifierat utbud av bostäder som möter behov av olika boendeformer för olika familjekonstellationer. Det behövs en större flexibilitet, så länge en hög grad av tillgänglighet i planlösningen är möjlig.

Kategoriboenden riktar sig enbart till en viss grupp av boende, exempelvis studentbostäder. En sådan uppdelning av bostadsbestånd

⁶ Plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

det kan leda till ålderssegregation och hindra ett flexibelt nyttjande av bostadsbeståndet över tid.

Brist på kostnadseffektiva bostäder

För att skapa ett långsiktigt välfungerande bostadsbestånd som fungerar för alla och för att skydda boende i en marknad med bostadsbrist behöver staten ange vissa krav för vad som är en lämplig bostad. Kravnivån behöver dock avvägas i förhållande till de kostnader som kraven medför. Det finns ett växande behov av bostäder för hushåll med inkomster som inte räcker till att efterfråga det som i huvudsak produceras i dag. En stor framtida utmaning är att skapa förutsättningar för personer med låga inkomster, till exempel utrikes födda som etablerar sig på bostads- och arbetsmarknaderna, ungdomar på väg ut i vuxenlivet samt en växande andel äldre. Annars kan det innebära att staten behöver ta ett större ansvar för finansiering av byggande av dyra bostäder med dagens utformningskrav eller genom stöd till hushåll som saknar betalningsförmåga.

Dagens krav på bostadsutformning och tillgänglighet påverkar produktionskostnaden. Om marknaden ska kunna möta det behov som finns av bra bostäder till rimliga kostnader som hushållen kan efterfråga, behöver bestämmelserna ge uttryck för samhällets minimikrav.

Ett effektivt resursutnyttjande motverkas

En bostad behöver inte innehålla alla färdiga lösningar som det i dag rekommenderas direkt vid nybyggnad. Det räcker att bostaden är förberedd för vissa av dem. De allmänna råden om köksinredning och inredning för förvaring kan ifrågasättas utifrån ett resursperspektiv, då sådan inredning ibland tas bort och ersätts, trots att de kan vara nya. Förutom att själva utrustningen ersätts, behöver som en följd ibland också golv ersättas, eftersom det annars uppstår hål. Krav på inredning för förvaring i form av till exempel garderober möjliggör inte för boende att välja inredning och kan därmed innebära ett resursslöseri.

8.2.2 Kraven vid ombyggnad

Ombyggnadsbestämmelsernas funktion är att möjliggöra så kallade följdkrav. Följdkraven innebär att utformningskraven och de tekniska egenskapskraven som huvudregel ska uppfyllas för hela byggnaden vid ombyggnad, även om enbart en del av byggnadens byggs om.⁷ Det är främst tillgänglighet och energieffektivitet som är tänkt att förbättras i hela byggnaden, då ombyggnationer sker.

Under vårt arbete har det från både kommuner och aktörer på byggherresidan framförts kritik mot ombyggnadsbestämmelserna, dels för att de är oklara, dels för att kraven är orimliga. Följdkraven kan hindra anpassningar i befintligt bestånd för att möjliggöra fler bostäder.

En stor andel av bostadsbeståndet, 57 procent, är byggt mellan 1950–1980 och står inför moderniserings- och renoveringsbehov. Ombyggnationer gav ett bidrag om cirka 3 500 bostäder till bostadsutbudet 2018. Utredningen har visat att en dryg tredjedel av 100 tillfrågade bostadsföretag har avstått från att göra ombyggnader på grund av följdkraven som rör tillgänglighet. Hos de allmännyttiga bostadsbolagen var andelen 40 procent. Skälet har i de flesta fall varit ökade kostnader. Avsevärt färre (13 procent) har låtit bli att göra ombyggnader på grund av följdkraven som rör energi. För allmännyttiga bostadsbolag var andelen knappt 20 procent.

Eftersom ombyggnadskraven hindrar anpassningar av befintligt byggnadsbestånd, hindrar de även åtgärder för att främja bostadsförsörjningen. För en väl fungerande bostadsförsörjning är det av vikt att det befintliga bostadsbeståndet kan nyttjas effektivt. Det är också viktigt att bestämmelserna är enkla och förutsägbara för fastighetsägare och byggherrar och inte hindrar ombyggnadsåtgärder.

8.3 Kontrollprocessens aktörer och verktyg hindrar inte byggfel tillräckligt

Vi har i uppdrag att inom ramen för befintlig ansvarsfördelning mellan byggherre och kommun se över att kontrollen av byggandet är ändamålsenligt utformad. Bakgrunden till denna del av uppdraget är att bestämmelserna har varit i kraft i några år och att bland annat

⁷ 8 kap. 2 § första stycket andra punkten och 5 § andra stycket PBL.

Boverket har konstaterat att det finns brister i många kontrollplaner. Även riksdagens tillkännagivande (se avsnitt 8.1 ovan) om att det behövs en översyn av PBL lyfts fram som motiv till en närmare översyn av dessa bestämmelser. I vårt direktiv beskrivs vidare intresset av att minimera antalet byggfel samt att inte äventyra hälsa, säkerhet, gestaltungs-kvalitet, en god livsmiljö och ett långsiktigt hållbart byggande.⁸

Enligt vår bedömning hindrar inte de aktörer och verktyg som finns i kontrollen av byggandet byggfel i tillräcklig utsträckning och kontrollen kan därför inte anses fungera på ett ändamålsenligt sätt. Dagens system säkerställer inte att de krav som ställs i PBL och tillhörande föreskrifter uppfylls. En konsekvens är att byggfel av olika slag inte förhindras i tillräcklig omfattning, vilket kan leda till allvarliga personskador och stora ekonomiska effekter. Boverket har konstaterat att förekomsten av byggfel medför fastighetsekonomiska kostnader som kan uppgå till 83–111 miljarder kronor per år, medräknat indirekta följd effekter. Bristerna i kontrollen av byggandet beror enligt oss inte på processen som sådan, utan till stor del på att vissa aktörer och verktyg inte fungerar ändamålsenligt.

Systemen med kontrollansvariga och certifierade sakkunniga har flera brister, bland annat att de är i beroendeställning till byggherren som är uppdragsgivare. Bestämmelserna om kontrollansvariga genererar samtidigt inte någon klagjord nytta. Kontrollplaner är centrala instrument för byggherrens egenkontroll, men dagens reglering av kontrollplaner är inte tillräckligt utförlig. Detsamma gäller regleringen av byggnadsnämndens arbetsplatsbesök. Det medför att byggnadsnämndens arbetsplatsbesök varierar i kvalitet och inte alltid upplevs som meningsfulla. De sammanlagda konsekvenserna av dessa problem leder till att byggfel inte förhindras i tillräcklig omfattning.

Grunderna för dessa slutsatser presenterar vi nedan och de baseras på fakta och slutsatser i kapitel 7.

⁸ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22, s. 9 och 12–13.

8.3.1 Systemet med certifierade sakkunniga har flera brister

Certifierade sakkunniga är de formella aktörer i kontrollprocessen som i dag finns för att komplettera byggherrens egenkontroll. För flera relevanta tekniska egenskapskrav saknas emellertid möjlighet till certifiering. Framför allt pekar kommuner på behov av utlåtan- den inom bärförmåga och skydd mot buller. Inom de tekniska egen- skapskrav som har certifierade sakkunniga så äventyras kontroll- insatserna av de certifierade sakkunnigas beroendeförhållande till bygg- herren som uppdragsgivare, inkonsekventa bedömningar, uteblivna anmälningar med klagomål på misskötsamma certifierade sakkun- niga samt avsaknad av uppsökande verksamhet för att identifiera misskötsamma certifierade sakkunniga från certifieringsorganen. Då tillgången till certifierade sakkunniga styrs av kommersiella förut- sättningar kan byggherrar i vissa delar av landet också ha svårt att få tag på certifierade sakkunniga. Flera av de problem vi har identifierat har påtalats av framför allt kommuner och även Boverket har behand- lat problemen i flera rapporter.

Dessa problem medför risk för att samma lösning riskerar att bedömas olika av olika certifierade sakkunniga och att kontroll av tekniska egenskapskrav med, respektive utan, täckning av certifie- rade sakkunniga ges olika förutsättningar för kontroll. Vidare finns risk att certifierade sakkunniga ser till sina uppdragsgivares bästa på bekostnad av efterlevnad av bestämmelser och att misskötsamma certifierade sakkunniga kan fortsätta verka. Det medför risk för att certifierade sakkunnigas medverkan inte bidrar till att upptäcka och avhjälpa byggfel i den grad som samhället utgår från.

Sammantaget finner vi att dagens system med certifierade sak- kunniga inte utgör det komplement till byggherrens egenkontroll som var avsikten. Systemet med certifierade sakkunniga medför inte, enligt vår bedömning, att byggherrens kontroll förbättras i sådan utsträckning att byggfel hindras.

8.3.2 Nyttan med kontrollansvariga väger inte upp kostnaderna

Kontrollansvarig är en formell aktör i kontrollprocessen som ska med- verka till att byggherrens projekt uppfyller kraven i bygglagstiftningen, genom att bland annat bistå med förslag till kontrollplan, se till att

kontrollplanen följs, vara med vid tekniskt samråd samt skriva ett utlåtande som beslutsunderlag inför byggnadsnämndens slutbesked. Kravet på byggherren att anlita en kontrollansvarig medför en kostnad, men genererar inte uppenbar nytta eller förhindrar inte byggfel i nämnvärd utsträckning. Det beror på kontrollansvarigas beroendeställning till byggherren som uppdragsgivare, bristen på incitament att agera mot misskötsamma kontrollansvariga, tillämparnas upplevda osäkerhet om kontrollansvarigas ansvarsområde och kontrollansvarigas varierande kunskapsnivå. De problem vi har sett har påtalats av så gott som alla typer av branschföreträdare som vi har haft kontakt med.

Problemen medför en risk för att kontrollansvariga ser till sina uppdragsgivares bästa på bekostnad av efterlevnad av bestämmelser. Systemet med kontrollansvariga fungerar inte tillfredställande och bidrar inte till att förhindra byggfel i nämnvärd utsträckning.

Sammantaget ser vi inte att kostnaden det innebär för byggherren att anlita en kontrollansvarig vägs upp av den eventuella nytta de tillför för byggherren, kommunen eller samhället.

8.3.3 Arbetsplatsbesök upplevs inte som meningsfulla

I förarbetena framhålls att arbetsplatsbesök kan komma att vara den enskilda åtgärd som på sikt har störst betydelse för systemets trovärdighet och effekt. Vi har emellertid konstaterat att arbetsplatsbesöken inte har uppnått de höga förhoppningar som sattes, vilket har framgått av såväl kommuner som aktörer på byggherresidan. Olika tillämpare beskriver att det finns en osäkerhet om vad som är syftet med ett arbetsplatsbesök och de upplevs inte alltid som meningsfulla. I dagsläget bidrar därför inte arbetsplatsbesöken till att förhindra byggfel.

Vi menar att den huvudsakliga anledningen till att förhoppningarna inte har infriats är att det inte är tillräckligt preciserats i PBL vad som ska gås igenom vid ett arbetsplatsbesök.

8.3.4 Oklarhet om hur en kontrollplan ska utformas

Vid införandet av PBL var det uppenbart att kontrollplanen inte hade fungerat som instrument för att åstadkomma en förtroendeingivande kontroll. De ändringar som gjordes av bestämmelserna för

kontrollplaner var emellertid inte tänkta att på egen hand åtgärda problemet, utan de skulle kompletteras av verkställighetsföreskrifter. I propositionen angavs att det genom verkställighetsföreskrifter skulle säkerställas att kontrollplaner utformas på ett sätt som ger förutsättningar för uppfyllande av de väsentliga egenskapskraven. Exempelvis var det tänkt att krav skulle ställas på att vissa kontroller finns med i kontrollplanen. Att verkställighetsföreskrifter ännu inte har meddelats hindrar potentialen i systemet med kontrollplaner. I dag är det oklart för tillämpare vilka kontrollpunkter samt typ av information som ska framgå i en kontrollplan. Det finns också en osäkerhet om det krävs att det i en kontrollplan ska anges hur kontrollerna ska genomföras, när i processen en kontroll får ha eller ska ha utförts tidigast respektive senast samt hur anpassning i det enskilda fallet ska göras. De problem vi har identifierat har påtalats av byggherrar, konsulter, försäkringsbransch och kontrollansvariga. Även Boverket och andra myndigheter har konstaterat dessa problem i rapporter.

Oklarheterna riskerar att leda till att bristfälliga kontrollplaner fastställs. Det riskerar medföra att viktiga kontroller inte blir av och att byggfel då inte upptäcks och avhjälpas inför slutbesked.

8.4 Motiverat med åtgärder

Mot bakgrund av att staten har ett starkt intresse av en god bostadsförsörjning samt att BBR och kontrollen av byggandet fungerar väl, anser vi att det är motiverat med åtgärder för att möjliggöra ett enklare byggande med mer förutsägbarhet och flexibilitet, ett ökat och mer diversifierat utbud av bostäder samt att kontrollen av byggandet förtydligas.

9 Förslag

Detta kapitel innehåller våra förslag. Först redogör vi för mål och utgångspunkter för samtliga förslag. Sedan följer förslagen och avvägandena bakom dem. Avslutningsvis i kapitlet redogör vi för förslagens genomförande och ikraftträdande.

9.1 Mål och utgångspunkter för våra förslag

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

De mer precisa målen för våra förslag om principer för reformering av Boverkets byggregler (BBR)¹ och inrättande av en Byggkravsnämnd i avsnitt 9.2 respektive 9.4 är att tillämpningen av BBR ska bli mer förutsägbar och samtidigt flexibel så det finns utrymme för nya lösningar. Den ökade förutsägarbeten ligger i att vi föreslår att föreskrifterna i BBR ska preciseras och att Byggkravsnämnden, på byggherrars initiativ, ska lämna förhandsavgöranden om vilka lösningar som kan antas komma att uppfylla samhällskraven. Båda dessa förslag främjar en enhetlig tillämpning av bestämmelserna. Bestämmelserna om krav på byggnadsverk är nationella och ska gälla lika i hela landet. Merparten av dessa bestämmelser 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 avsnitt 9.7.

I de förslag om lämplighet för sitt ändamål vid nybyggnation som vi presenterar i avsnitt 9.3 tillämpar vi de principer som ges i reformeringen av BBR i 9.2. För såväl principerna i stort som för lämp-

¹ Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6), BBR.

lighetskraven 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 i avsnitt 9.2 och 9.6 är ett ökat och mer diversifierat utbud av bostäder samt en ökad kostnads- och resurseffektivitet.

Målen för förslagen om kontrollen av byggandet i avsnitt 9.7 är att renodla processen och inblandade aktörer så att förutsägbarheten ökar, tillämpningen förenklas och byggfelen minimeras.

9.2 Principer för reformering av BBR

Vi föreslår en reformering av BBR för ökad förutsägbarhet, flexibilitet och överskådlighet.

9.2.1 Förslag för ökad förutsägbarhet och flexibilitet

Bedömning: Det finns behov både av ökad förutsägbarhet och flexibilitet i Boverkets byggregler (BBR).

Förslag: Ökad förutsägbarhet och flexibilitet i BBR bör åstadkommas genom att Boverket:

- så långt det är möjligt även i fortsättningen formulerar föreskrifterna som funktionskrav,
- i största möjliga mån preciserar vaga ord och formuleringar som förekommer i föreskrifter som har betydelse för föreskriftens tillämpningsområde eller krav,
- definierar begrepp i föreskrifterna som har betydelse för föreskriftens tillämpningsområde eller krav,
- föreskriver 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 minskar användningen av allmänna råd,
- tar bort hänvisningar till standarder i föreskrifter och allmänna råd, förutom avseende standarder som har utarbetats enligt nya metoden som till exempel hissar och linbaneanläggningar, och
- tar bort hänvisningar till myndigheters och organisationers skrifter i allmänna råd.

Förslaget för regelreformerings bör genomföras genom ett regeringsuppdrag till Boverket.

Juridiska utgångspunkter

Reglers funktion är att styra handlandet så att eftersträfvade mål uppnås. Myndigheters regler omfattar föreskrifter och allmänna råd. Föreskrifter är ett av flera styrmedel för att nå bestämda mål. Om målet nås eller inte, beror på den samlade effekten av en rad faktorer. När det gäller föreskrifterna beror det bland annat på hur dessa utformas

och vilken genomslagskraft de får. Myndighetsföreskrifter ska åstadkomma rättssäkerhet, förutsägbarhet och en enhetlig rättstillämpning. Enligt Regeringskansliets riktlinjer för myndigheters föreskrifter ska omfattningen av föreskrifterna och de allmänna råden hållas nere. Syftet med regelreformer i sak är att åstadkomma mer ändamålsenliga regler och en smidigare regeltillämpning. Enligt riktlinjerna för myndigheters föreskrifter kan många och detaljrika föreskrifter bli svåra att tillämpa. Det finns också risk att de i onödan fördyrar verksamheten hos staten, kommunerna, företagen och de enskilda. Färre och enklare regler är därför enligt riktlinjerna ofta en förutsättning för att regelsystemet ska fungera på det sätt som var tänkt. Reglerna ska vara enkla, klara och lätta att överblicka samt ska kontinuerligt utvärderas.²

Föreskrifter är bestämmelser som är bindande för myndigheter och enskilda.³ Allmänna råd är generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.⁴ Regeringen har gett närmare besked om hur det är tänkt att allmänna råd ska användas, nämligen dels för att främja en enhetlig rättstillämpning genom att förorda ett visst handlingssätt, dels för att ange hur någon lämpligen kan handla i vissa hänseenden genom angivande av exempel utan att utesluta andra handlingssätt.⁵ Allmänna råd är därmed inte bindande. I de fall Boverket i föreskrift hänvisar till en standard, i sin helhet eller i delar, blir standarden eller delarna av den en del av föreskriften och därmed bindande. I de fall Boverket i allmänt råd hänvisar till en standard, i sin helhet eller i delar, blir standarden eller delarna av den en del av rådet och därmed en rekommendation.

Standardisering är i grunden marknadsdriven, det vill säga standarder utarbetas och används av marknadsaktörer för att hitta lösningar i olika frågor.⁶ Standardiseringen har även fått en roll i Europeiska unionens (EU) arbete att underlätta handel inom EU:s inre

² Statsrådsberedningen (1998), *Myndigheternas föreskrifter – handbok i författningsskrivning*, Ds 1998:43, s. 17–19.

³ Proposition 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 201–204.

⁴ 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

⁵ Proposition 1983/84:119, *om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd*, s. 24–25.

⁶ SIS, www.sis.se/standarder/vadrenstandard/, besökt 2019-03-23.

marknad. Enligt EU:s standardiseringsförordning⁷ är en standard en teknisk specifikation som antagits av en erkänd standardiseringsorganisation för upprepad eller fortlöpande tillämpning.⁸

EU:s direktiv om hissar⁹ och förordning om linbananläggningar¹⁰ har utarbetats enligt den så kallade nya metoden. Metoden innebär att väsentliga säkerhetskrav som produkterna måste uppfylla fastställs i rättsakterna, medan de tekniska detaljerna återfinns i europeiska standarder som det hänvisas till i EU:s officiella tidning. Standarderna som tas fram utifrån den nya metoden är frivilliga att följa för tillverkaren, men en produkt som uppfyller en sådan standard antas uppfylla kraven i EU-rätten. Tillverkare som väljer att inte följa en standard måste på annat sätt visa hur kraven har uppfyllts.¹¹

EU:s byggproduktförordning¹² reglerar hur information om byggprodukter ska lämnas. Enligt artikel 3 i förordningen utgör standarder grunden för tillverkaren att upprätta en prestandadeklaration med uppgifter om byggproduktens väsentliga egenskaper. Byggproduktförordningen avviker från den nya metoden i vissa avseenden, bland annat genom att den inte reglerar krav på byggprodukterna som sådana och att användningen av standarder som tagits fram utifrån förordningen är obligatorisk.¹³

Enligt punkt 2.2 i avtalet om tekniska handelshinder¹⁴ ska Sverige i egenskap av part se till att tekniska föreskrifter inte skapar onödiga hinder för internationell handel. Tekniska föreskrifter ska därför inte vara mer handelsbegränsande än nödvändigt för att uppfylla ett

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering (standardiseringsförordningen).

⁸ Artikel 2.1 i standardiseringsförordningen.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/33/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om hissar och säkerhetskomponenter till hissar (omarbetning). Proposition 2015/16:59, *Genomförande av hissdirektivet*.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/424 av den 9 mars 2016 om linbananläggningar.

¹¹ Rådets resolution 85/C 136/01 av den 7 maj 1985 om en ny metod för teknisk harmonisering och standarder. Europeiska kommissionen COM (2016) 445 av den 7 juli 2016, s. 3. Proposition 2012/13:93, *Anpassning av svensk rätt till EU-förordning om byggprodukter*, s. 12–13. Regeringens skrivelse 2007/08:140, *Standardiseringens betydelse i en globaliserad värld*, s. 8. Inremarknadsutredningen, SOU 2009:71 *EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet*, s. 410. Artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG av den 9 juli 2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter. Europeiska kommissionen, https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/new-legislative-framework_en, besökt 2019-06-27.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter (byggproduktförordningen).

¹³ Artikel 1 och 8 i byggproduktförordningen. Europeiska kommissionen, COM(2016) 445 av den 7 juli 2016, s. 6.

¹⁴ Agreement on technical barriers to trade, Världshandelsorganisationen.

legitimt mål. Sådana legitima mål är bland annat nationella säkerhetskrav, förebyggande av vilseledande metoder, skydd av människors hälsa eller säkerhet, djur- eller växtliv eller hälsa eller miljön. Enligt punkterna 2.4 och 2.8 i avtalet ska Sverige, om det är effektivt och lämpligt, använda internationella standarder som grund för tekniska föreskrifter. Vidare ska kraven på produkter, när det är möjligt, utgå från prestanda i stället för design.

Enligt 3 § i förordningen (1994:2029) om tekniska regler ska en myndighet som utarbetar en teknisk regel se till att regeln utformas så att den inte hindrar handeln med andra länder mer än vad som behövs för att tillgodose syftet med regeln och säkerställa att sådana varor som uppfyller likvärdiga krav enligt regler som gäller i något annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), eller i Turkiet när det gäller industriellt utformade produkter, inte hindras tillträde till den svenska marknaden. Enligt 4 § samma förordning ska en myndighet som avser att ändra, upphäva eller utarbeta en ny en teknisk regel undersöka om det finns en internationell eller europeisk standard på området samt utreda möjligheten att anpassa regeln till den. Detsamma gäller även förslag till sådana standarder. Myndigheten bör i så fall utforma regeln så att den är förenlig med standarden.

Begränsa tolkningsutrymmet i vissa föreskrifter

Vi har identifierat att knappt femtio procent av de studerade föreskrifterna i avsnitt 3 till 9 i BBR innehåller vaga ord och formuleringar och/eller saknar definitioner av begrepp, som gör att det kan vara svårt att avgöra om föreskriften är uppfylld.¹⁵ I 120 föreskrifter i BBR används vaga ord och formuleringar som ger ett stort tolkningsutrymme. Exempel på sådana ord är tillräckligt (bland annat om manöverutrymme eller höga), begränsas (exempelvis om risk), tillfredställande och dämpas. Därutöver saknas definitioner som är viktiga för förståelsen av kravet i 70 föreskrifter. Ofta återfinns såväl preciseringar som definitioner i allmänna råd och standarder. Följ-

¹⁵ Vi har valt att inte redogöra för de 82 föreskrifter om ändring, eftersom vissa avsteg från de kraven får göras enligt 8 kap. 7 § första stycket PBL och därför görs alltid en avvägning vid tillämpningen av dessa krav. Avsnitt 1 och 2 berörs enbart när de relaterar till föreskrifter i andra avsnitt som behandlar, det vill säga Föreskrifter och allmänna råd i 1:4, 1:6 och 2:1 i BBR. Underlaget utgörs därmed av 350 föreskrifter, varav 170 innehåller vaga ord och formuleringar och/eller saknar definitioner av begrepp.

den har blivit tolkningsdiskussioner mellan kommuner och byggherrar och bidrar till att allmänna råd får en normerande roll i tillämpningen. Det skapar oförutsägbarhet om vad som krävs av byggherren för att kravet ska anses vara uppnått och merarbete för kommunerna. Vi ser därför att det finns ett behov av att begränsa tolkningsutrymmet för att skapa ökad förutsägbarhet och effektivitet.

Genomgående har vi fått synpunkter om att föreskrifterna så långt det är möjligt bör formuleras som funktionskrav för att möjliggöra för byggherren att välja olika lösningar och hitta kostnadseffektivitet. Både kommuner och aktörer på byggherresidan efterfrågar preciseringar i föreskrifterna, genom ökad användning av mätbara termer. Flera av aktörer har föreslagit att vissa uppgifter flyttas från allmänna råd till föreskrifterna.

Vi föreslår att föreskrifterna så långt det är möjligt ska formuleras som funktionskrav för att skapa utrymme för flexibilitet och möjliggöra olika lösningar. Samtidigt vill vi skapa ökad förutsägbarhet, genom att begränsa tolkningsutrymmet avseende vad kravet innebär och vad som krävs för att föreskriften ska anses uppfylld. Precisa och förutsägbara föreskrifter möjliggör en resurseffektiv och rättssäker tillämpning av BBR. Vi föreslår därför att Boverket i största möjliga mån ska precisera vaga ord och formuleringar i föreskrifterna samt definiera begrepp i föreskrifterna som har betydelse för föreskriftens tillämpningsområde eller krav. En viktig utgångspunkt i Boverkets arbete bör vara de 170 föreskrifter där vi har identifierat sådana vaga formuleringar och som vi redogör för i avsnitt 5.1.5. Det kan innebära att vissa uppgifter i allmänna råd omarbetas till preciseringar i föreskrift. Preciseringar av föreskrifter kan ske genom att Boverket i ökad utsträckning anger nivåer på kraven, så att byggherren kan veta när kravet är uppfyllt. Det kan exempelvis handla om att ersätta ord som tillräckligt eller begränsas med en tydlig kravnivå eller att införa mått som kan uppnås på olika sätt. I detta arbete bör Boverket undvika de uppgifter i allmänna råd som har visat sig begränsa olika möjliga lösningar. I de fall en styrning i detalj inte är avsedd kan givetvis föreskrifterna kvarstå i sin allmänt hållna formulering, utan preciseringar. Preciserade föreskrifter kommer minska behovet av allmänna råd.

Vi bedömer att dessa åtgärder förebygger olika tolkningar mellan kommuner och byggherrar samt att olika kommuner tolkar bestämmelserna på olika sätt, vilket bidrar till en mer enhetlig tillämpning bland kommuner. Vi bedömer också att förslaget förebygger situa-

tioner där byggherren tvingas utföra kompletterande åtgärder, som i dag enbart framgår av allmänna råd, i sena skeden.

I fall Boverket i sin översyn kommer fram till att det finns behov av att precisera föreskrifterna så långt att de inte längre kan anses vara funktionskrav, utan i stället föreskriver en specifik lösning kan vi konstatera att det finns stöd för det från tillämpare på såväl kommun som byggherresidan om det finns starka skäl för det. Vi har uppfattat att aktörerna föredrar en sådan tydlighet i vissa fall. Det kan enligt vår mening sannolikt vara befogat i fall där innovationsgraden är låg och samhälls- och skyddsintresset är högt, exempelvis gällande säkerhet för barn.

Verifieringsmetoder

Vissa aktörer menar att användningen av allmänna råd om analytisk och förenklad dimensionering kopplade till avsnitt 5 om brandskydd i BBR fungerar väl och att motsvarande verifieringsmetoder kan utvecklas för fler avsnitt. Förutom för brand har Boverket även reglerat sådana verifieringsmetoder i föreskrifter och allmänna råd i Boverkets konstruktionsregler (EKS)¹⁶ och i ett avseende i avsnitt 9 om energi i BBR. Därutöver anger Boverket verifieringsmetoder i övriga avsnitt, ibland direkt i allmänt råd, ibland genom en hänvisning till standard. Aktuell forskning visar behov av en detaljering av funktionskrav, i form av kvantitativ prestanda eller risk och kriterier för verifiering samt att hänsyn behöver tas till relationen mellan kravnivåer och verifieringsmetoder.

I och med att fler föreskrifter i BBR uttrycks i en tydlig kravnivå, utan att ange en specifik lösning i allmänt råd, kommer byggherrar behöva genomföra olika former av mätningar, beräkningar, provningar och så vidare för att visa att kravet är uppfyllt. I de fall Boverket ser behov av statlig styrning i detta avseende, bör myndigheten ange verifieringsmetod i föreskrift. Det kan vara krav där staten ser behov av att säkerställa en enhetlig eller viss relevant verifieringsmetod.

¹⁶ Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS.

Minskad användning av allmänna råd

I vårt direktiv har regeringen angett att det i vissa fall finns svårigheter för byggherren att visa att funktionskraven i BBR är uppfyllda om inte de allmänna råden följs. Av den anledningen har de allmänna råden kommit att få en betydande och i praktiken normgivande roll. Det innebär enligt regeringen att det utrymme för innovation och utveckling som funktionskraven förväntas ge inskränks.

Vår utredning bekräftar den bild som regeringen har beskrivit i direktivet. Trots att allmänna råd juridiskt sett enbart är rekommendationer utan bindande verkan, har stora delar av dem i BBR i praktiken blivit normerande. Både kommuner och byggherrar uppger att de har svårt att skilja på föreskrifter och allmänna råd och att det är svårt för byggherrar att visa att lösningar som avviker från de allmänna råden uppfyller föreskriften, särskilt då råden är detaljerade och anger preciseringar i mätbara termer.

Vi kan konstatera att det finns allmänna råd till i princip varje föreskrift i BBR. De allmänna råden preciserar genomgående kraven i föreskrifterna på olika sätt. Vanligast är att preciseringarna sker genom rekommendationer om hur byggherren bör handla (så kallade bör-råd). De allmänna råden kan vidare vara detaljerade. Preciseringarna i de allmänna råden är många gånger uttryckta i mätbara termer av olika slag, exempelvis meter, area, procent, antal, grader, decibel med mera. De allmänna råden får en kompletterande funktion i förhållande till föreskriften i de fall den är allmänt formulerad. Denna kombination av allmänt hållna föreskrifter och detaljerade allmänna råd har bidragit till att de allmänna råden i praktiken har blivit normerande.

Såväl kommuner som aktörer på byggherresidan efterfrågar tydliggörande av den juridiska skillnaden mellan föreskrifter och råd. Som vi har angett ovan anser ett flertal aktörer att vissa uppgifter i de allmänna råden kan flyttas till föreskrift. En del aktörer menar att de allmänna råden kan avskaffas, men inte i de avseenden råden ger exempel på lösningar som kan användas (så kallade kan-råd).

Vi föreslår att Boverket i största möjliga mån ska minska användningen av allmänna råd för att realisera den flexibilitet som funktionskraven syftar till. Byggherrarna kommer även få ökade möjligheter att utveckla och välja olika kostnadseffektiva lösningar.

Efterfrågan på att Boverket ger exempel på lösningar

En av regeringens tänkta funktioner med allmänna råd är att genom exempel ange hur någon lämpligen kan handla utan att utesluta andra handlingssätt (så kallade kan-råd). Vi ser att finns en efterfrågan på sådana exempel från såväl kommuner som aktörer på byggherresidan. Sådana exempel erbjuder en enkel och snabb väg att uppfylla föreskrifterna för den byggherre som inte själv vill eller kan utveckla lösningar och som vill säkerställa att de lösningar som väljs godtas oavsett kommun. Vi bedömer dock att det inte är lämpligt att Boverket anger sådana exempel i allmänna råd eftersom de sannolikt skulle bli normerande på det sätt som vi ser att de har blivit i dag. Vidare kan vi konstatera att det inte är statens uppgift att utveckla lösningar, utan Boverkets resurser ska läggas på att utveckla ändamålsenliga och effektiva föreskrifter. Med de åtgärder vi föreslår i form av tydligare föreskrifter bör behovet av exempel på lösningar minska. Mot bakgrund av detta anser vi att det är viktigare att möjliggöra funktionskravens flexibilitet än att ge byggherrar råd om lösningar som kan användas. Behovet av exempel på lösningar kommer även tillgodoses genom vårt förslag om införande av Byggkravsnämnden, se avsnitt 9.4 nedan.

Ta bort hänvisningar till standarder

Reglerna om krav på byggnader och byggprodukter bestäms nationellt. I Sverige finns kraven på byggnader och byggprodukter i 8 kap. PBL. Som vi har redogjort för i avsnitt 5.3 innebär Världshandelsorganisationens avtal om tekniska handelshinder och förordningen om tekniska regler att Sverige inte ska införa regler som strider mot standarder och därmed förhindrar den fria rörligheten för varor. Detta innebär inte att Boverket måste hänvisa till standarder i regelverket. Boverket har valt att anpassa reglerna till standarder genom att hänvisa till standarder i BBR samt för att underlätta för tillämparna. Oftast sker hänvisningen till standarder i ett allmänt råd. Standarderna blir därmed en del av de allmänna råden. Standarderna innehåller dels verifieringsmetoder, dels uppgifter som preciserar kraven i föreskrifterna.

Vår utredning har visat att detta tillvägagångssätt har medfört problem. Dels uppstår tolkningsproblem, dels har vissa standarder

blivit normerande. Det skapar också diskussioner mellan byggherrar och kommuner om standardernas rättsliga status, det vill säga om de ska tillämpas eller inte. I de fall standarderna har blivit normerande kan de i praktiken innebära detaljerade krav som minskar handlingsutrymmet för byggherren. De nuvarande hänvisningarna till standarder i BBR påverkar regelsystemets rättssäkerhet och förutsägbarhet på ett negativt sätt. Det finns därför ett behov av att minska hänvisningar till standarder i BBR för att skapa en ökad förutsägbarhet och realisera den flexibilitet som funktionskraven syftar till.

Vi föreslår att Boverket tar bort hänvisningarna till standarder, som inte är baserade på nya metoden, i BBR. Eftersom standardiseringen i grunden är marknadsdriven är det inte samhällsintressen som primärt driver framtagandet av standarder. Det är statens roll att fastställa minimikrav i föreskrifter.

I Finland görs inga hänvisningar till standarder i bestämmelser, utan den finska regeringen använder centrala delar av standarder i omskriven form i bestämmelser, i samförstånd med bland annat den nationella standardiseringsorganisationen. Vi menar att Boverket bör undersöka möjligheten att på motsvarande sätt använda central information från standarder direkt i föreskrift. Aktörer på byggherresidan kan fortsatt utveckla och tillämpa standarder även om Boverket minskar antalet hänvisningar till dem.

Genom hänvisningar till standarder i föreskrifter respektive allmänna råd blir dessa standarder en del av föreskrifterna eller de allmänna råden. I det löpande regelreformeringsarbetet ingår att ta ställning till om alla föreskrifter och allmänna råd fortfarande behövs och i så fall om de behöver uppdateras eller på annat sätt ändras. Boverket kan inte styra när nya standarder ska utarbetas eller när befintliga standarder behöver uppdateras. Tiden för att ta fram nya standarder och för att ändra befintliga standarder kan många gånger vara långa. Det är enligt vår uppfattning olyckligt om Boverket är beroende av standardiseringens förutsättningar i sin regelgivning.

Särskilt om standarder som har utarbetats enligt nya metoden

Som vi har redogjort för i avsnitt 5.3.1 finns EU-rättsakter som har utarbetats enligt den så kallade nya metoden, vilket innebär att standarder ska precisera kraven på produkter. Standarder ska alltså

användas för att komplettera produktkraven i EU-rätten genom att ange de detaljerade tekniska specifikationerna. Metoden innebär att exempelvis säkerhetskrav som produkterna måste uppfylla fastställs i rättsakter, medan de tekniska detaljerna återfinns i europeiska standarder som det hänvisas till i EU:s officiella tidning. Dessa standarder är frivilliga att följa för tillverkaren, men en produkt som uppfyller en sådan standard antas uppfylla kraven i EU-rätten. Tillverkare som väjer att inte följa en standard måste på annat sätt visa hur kraven har uppfyllts.¹⁷ Eftersom dessa standarder kan precisera kraven på produkter inom byggområdet, som exempelvis hissar och linbaneanläggningar, anser vi att Boverket även i fortsättningen bör hänvisa till dessa standarder.

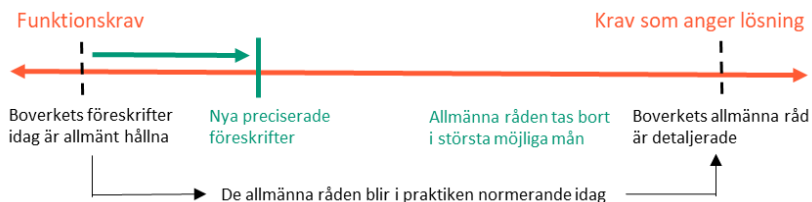
Skillnaden vårt förslag jämfört med dagens BBR

I dag är många föreskrifter i BBR allmänt hållna, vilket skapar oförutsägbarhet om vad som gäller för kommuner och aktörer på byggherresidan. Samtidigt är de allmänna råden många och detaljerade. Eftersom de allmänna råden har visat sig vara normerande i många fall, blir det ofta i praktiken svårt att använda andra lösningar än de som anges där eller i de standarder som de allmänna råden hänvisar till. Med vårt förslag preciseras föreskrifterna, exempelvis genom att precisera vaga ord och/eller reglera uppgifter från allmänna råd och standarder i föreskrift. Samtidigt tas de allmänna råden 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 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.

¹⁷ Rådets resolution 85/C 136/01 av den 7 maj 1985 om en ny metod för teknisk harmonisering och standarder. Europeiska kommissionen COM (2016) 445 av den 7 juli 2016, s. 3. Proposition 2012/13:93, *Anpassning av svensk rätt till EU-förordning om byggprodukter*, s. 12–13, Regeringens skrivelse 2007/08:140, *Standardiseringens betydelse i en globaliserad värld*, s. 8. Inre marknadsutredningen, SOU 2009:71 *EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet*, s. 410. Artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG av den 9 juli 2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter. Europeiska kommissionen, https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/new-legislative-framework_en, besökt 2019-06-27.

Skillnaden mellan vårt förslag och utformningen av många av dagens föreskrifter och allmänna råd i BBR illustreras i figur 9.1 nedan.

Figur 9.1 Vårt förslag jämfört med dagens BBR



Vid vår översyn av avsnitt 3:2 om bostadsutformning i BBR tillämpas de ovan angivna principerna vid utformningen av bestämmelserna.

9.2.2 Förslag för mer överskådliga byggregler

Bedömning: Boverkets byggregler (BBR), kan bli mer överskådliga genom minskad omfattning av och renodlat innehåll i de allmänna råden samt tydligare indelning och tydligare hänvisningar till andra myndigheters föreskrifter.

Förslag: Boverket bör tydliggöra indelningen i BBR genom att:

- dela in BBR i kapitel och paragrafer och så långt det är möjligt följer ordningen och terminologin i plan- och bygglagen (PBL)¹⁸ och plan- och byggförordningen (PBF)¹⁹.

Förslag: Boverket bör minska omfattningen av allmänna råd i BBR genom att:

- i största möjliga mån minska användningen av allmänna råd enligt förslaget i 9.2.1 och renodla innehållet i de allmänna råd som behålls.

Förslag: Boverket bör tydliggöra hänvisningar till andra myndigheters föreskrifter genom att:

- i så kallade upplysningsparagrafer ange vilken föreskrift som åsyftas och vad den handlar om.

Förslagen bör genomföras genom ett regeringsuppdrag till Boverket.

Aktuella bestämmelser

Enligt 29 § författningssamlingsförordningen (1976:725) får författningar endast innehålla föreskrifter och allmänna råd.

Författningar ska enligt 11 § författningssamlingsförordningen ha samma format och likartad typografisk utformning som Svensk författningssamling (SFS) senast hade när den gavs ut i tryckt form. Om det finns särskilda skäl, får en myndighet besluta om avvikelser från kraven på format och typografisk utformning.

¹⁸ Plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

¹⁹ Plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

Aktuella riktlinjer

Enligt riktlinjerna för myndigheters föreskrifter ska omfattningen av föreskrifter och allmänna råd hållas nere. När föreskrifterna fyller ut stora delar av innehållet i en överordnad författning, kan det enligt riktlinjerna vara lämpligt att följa den ordningsföljd och rubricering som den överordnade författningen har. På så sätt underlättas en jämförelse mellan författningarna. Valet mellan den överordnade författningens disposition och en egen disposition måste dock alltid göras med hänsyn till vilket innehåll författningen ska ha och hur den ska användas av tillämpare. Eftersom myndighetsföreskrifter kompletterar föreskrifter i lagar eller förordningar, kan de många gånger inte läsas och förstås fristående. Tillämpare måste också veta vad som står i lagen eller förordningen. Enligt riktlinjerna för myndigheters föreskrifter kan myndigheterna hänvisa till de bakomliggande reglerna i andra författningar för att underlätta för tillämparen.²⁰

Behov av ökad överskådlighet

Vi har genomgående från såväl kommuner som aktörer på byggherresidan fått synpunkter på att BBR är omfattande och oöverskådligt. Aktörerna efterfrågar dels en minskad regelmängd, dels ett sammanhållet regelverk där bättre överblick och helhetssyn över alla bestämmelser finns.

Indelningen av BBR

BBR är i dag utformat med avsnitt och underavsnitt. Underavsnitten kan vara många och sifferkombinationerna kan bli femsiffriga, exempelvis 3:4444. Avsnitten delas in i rubriker och underrubriker, som kan uppgå till fyra rubriknivåer. Enligt riktlinjerna för myndigheters föreskrifter bör innehållet i nya författningar delas upp i paragrafer. Om författningen är omfattande och behandlar olika sakområden, kan den delas in i kapitel. BBR följer i stort indelningen enligt PBL och PBF. Denna struktur underlättar för tillämparen att följa reglingen genom hela kedjan. Varje avsnitt i BBR bör bli ett kapitel.

²⁰ Statsrådsberedningen (1998), *Myndigheternas föreskrifter – handbok i författningsskrivning*, Ds 1998:43, s. 17, 84–85 och 88.

Första avsnittet i BBR är benämnt Inledning. Avsnittet anger inledningsvis tillämpningsområde. Därefter finns ändrings- och ombyggnadsbestämmelser med allmänna råd samt bestämmelser och råd om byggprodukter. Bestämmelser om ändring finns även i de olika sakavsnitten som behandlar respektive ämne. Avsnittet avslutas med Terminologi och allmänna råd om terminologi samt Hänvisningar. Avsnitt 2 i BBR är benämnt Allmänna regler. Där finns föreskrifter och allmänna råd om byggmaterial och byggprodukter, ekonomiskt rimlig livslängd, allmänt om byggande, markarbeten samt drift- och skötselinstruktioner med mera. En författnings inledning bör ange tillämpningsområdet och definitioner. Liksom inledningarna i PBL och PBF kan inledningen i BBR renodlas så att den anger tillämpningsområde och definitioner. I 9.3 nedan föreslår vi att ombyggnadsbestämmelserna utgår ur PBL. En följdändring av det förslaget är att ombyggnadsbestämmelserna som finnas i avsnitt 1 i BBR utgår. Vad gäller placeringen av de ändringsbestämmelser som återstår i Avsnitt 1 bör Boverket se över om och hur de kan anges tillsammans med ändringsbestämmelserna i de olika sakavsnitten.

Eftersom föreskrifterna i BBR preciserar innehållet i PBL och PBF bör terminologin följa PBL och PBF. I avsnitt 9.3 nedan lämnar vi förslag om hur terminologin i avsnitt 3:2 i BBR kan anpassas efter terminologin i PBF i ett avseende.

Minskad omfattning av allmänna råd och renodling av innehållet

I avsnitt 9.3 nedan lämnar vi förslag på nya föreskrifter i avsnitt 3:2, där samhällets krav och vad som krävs för att uppfylla kraven framgår av föreskrifterna, i stället för i de allmänna råden. Vi har därmed kunnat ta bort de allmänna råden i avsnittet. Genom motsvarande åtgärder i övriga avsnitt i BBR kan det finnas potential att minska mängden allmänna råd och textmassa i de övriga kapitlen i BBR. Eftersom vi inte har sett över föreskrifterna och de allmänna råden i de övriga avsnitten i BBR i sak kan vi dock inte uttala oss mer precist om möjligheten att minska omfattningen i dessa.

Renodla innehållet i allmänna råd

Ovan har vi lämnat förslag om att användningen av allmänna råd bör minskas, dels för att åstadkomma ett tydligare rättsläge, dels minska omfattningen i BBR. När det gäller de allmänna råd som ändå måste vara kvar kan innehållet renodlas. Det förekommer en mängd uppgifter i allmänna råd i BBR som inte utgör råd i författningssamlingsförordningens mening. Av den anledningen bör Boverket ur de allmänna råden ta bort återgivning av lag- och förordningstexter, information av kunskapsspridande och vägledande karaktär och texter om att vissa krav i BBR bör tillämpas. Uppgifter som definierar begrepp i föreskrifterna och nödvändiga hänvisningar till andra föreskrifter bör i stället flyttas till föreskrift. I de råd som Boverket behåller bör Boverket ta bort uttryck som lämpligt, viktigt, bör eftersträvas, vanligtvis kan accepteras och så vidare och ersätta dem med bör eller kan.

Hänvisningar till andra myndigheters föreskrifter

I BBR sker i dag hänvisningar till andra myndigheters regelgivning i de allmänna råden i BBR genom angivande av att X-myndigheten ger ut regler på området, exempelvis anges i det allmänna rådet till föreskriften i avsnitt 3:228 i BBR att: Arbetsmiljöverket ger ut regler om arbetsplatsens utformning. Hur hänvisningar till andra myndigheters föreskrifter kan utformas beskrivs i statsrådsberedningens handbok Myndigheternas föreskrifter, Ds 1998:43. Där anges att när myndighetens föreskrifter bara behandlar delar av ett ämne och det finns behov av att nämna att föreskrifter i ämnet också finns i andra författningar, bör så kallade upplysningsparagrafer användas. Sådana paragrafer bör formuleras så att det klart framgår vilken föreskrift som åsyftas och vad bestämmelsen handlar om.

Upplysningar om vilka bestämmelser som preciseras

I BBR anger Boverket på olika sätt i inledningen till avsnitten vilka bestämmelser i PBL och PBF som förtydligas. Det ser olika ut i olika avsnitt. Det är enligt vår mening inte helt lätt att i alla sammanhang förstå vilken i regelhierarkin ovanliggande bestämmelse som respektive föreskrift i BBR preciserar. Enligt riktlinjerna för myndigheters

föreskrifter kan hänvisningar till ovanliggande föreskrifter ske för att underlätta för tillämparen att se hela regleringskedjan. I PBF har regeringen genomgående angett vilken föreskrift i PBL som föreskrifterna i PBF preciserar. Det är då enligt vår uppfattning lätt att förstå vilken ovanliggande bestämmelse som preciseras och att följa regelkedjan i hierarkin.

Regelreformen bör genomföras genom ett regeringsuppdrag till Boverket

Förslagen för regelreforming bör genomföras genom ett regeringsuppdrag till Boverket. Det är en kärnuppgift för myndigheter med föreskriftsrätt att på ett tydligt sätt fastställa samhällets lägsta accepterade kravnivåer i föreskrifter. Ett sådant viktigt arbete måste enligt vår mening ha högsta prioritet. Lösningar som uppfyller kraven kan däremot med fördel utvecklas av bransch, akademi och företag. För en mer förutsägbar, flexibel och förenklad tillämpning av BBR måste därför Boverket i sitt reformarbete både arbeta med föreskrifternas utformning och dess innehåll i sak. Vi menar att regelreforming av detta slag är ett resurskrävande arbete. Uppgiften innebär en genomgång av åtminstone de 170 föreskrifter som vi identifierat som allmänt hållna i avsnitt 5.1.5. och som vi redogör för att de innebär ett problem i kapitel 8. Boverkets reformeringsarbete innebär ett ställningstagande till hur de föreskrifterna kan preciseras, så att tolkningsproblem inte uppstår och samtidigt undvika att preciseringen låser lösningar. Boverket kommer vidare behöva ta ställning till om vissa preciserande uppgifter, som i dag finns i allmänna råd eller standarder, bör införas i föreskrifterna eller om nya preciseringar är lämpligare. Slutligen behöver Boverket undersöka möjligheten att på motsvarande sätt som Finland använda central information från standarder direkt i föreskrift.

Under perioden 2001–2011 hade Boverket i uppdrag från regeringen att utveckla verifierbara funktionskrav i föreskrifter och allmänna råd. Vi uppskattar att det regelreformeringsarbete som vi föreslår kan innebära motsvarande tidsåtgång. Fokus i Boverkets regelreformeringsarbete och i regeringens styrning av myndigheten bör nu och det närmaste decenniet vara utformning av myndighetens föreskrifter. Vi bedömer att arbetet bör ske etappvis och börja med avsnitt 3 om tillgänglighet och bostadsutformning i BBR, där det är mest ange-

läget att genomföra ändringar. Därmed kommer resultatet av regelreformeringsarbetet att visa sig succesivt. Boverket bör också i sitt regelreformeringsarbete löpande uppmärksamma regeringen på behov av förändringar i andra bestämmelser föranledda av reformarbetet i BBR.

9.2.3 Ändring av Boverkets instruktion

Förslag: Förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket bör ändras från att Boverket *ska utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna* till att Boverket *så långt det är möjligt ska utforma föreskrifterna som verifierbara funktionskrav*.

Aktuella bestämmelser

Enligt 3 § tionde punkten i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket ska Boverket utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna.

Ändring av Boverkets instruktion

Gällande inriktning för Boverkets författningsarbete bestämdes för 30 år sedan. Regeringen uttalade då att föreskrifterna så långt som möjligt skulle uttryckas som funktionskrav och att Boverket skulle ta fram de allmänna råd som var oundgängligen nödvändiga för förståelsen av föreskrifterna eller för att främja en enhetlig tillämpning i kommunerna. Dagens instruktion till Boverket är att myndigheten ska utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna. Enligt vår uppfattning verkar det inte ha varit regeringens avsikt 1987 att föreskrifterna skulle få en så pass allmänt hållen utformning som vissa föreskrifter har i dag och att föreskrifterna skulle kompletteras med den mängd, detaljerade allmänna råd som det är i dag där det i princip finns ett råd för varje föreskrift.

Det vi vill åstadkomma med en ändring i Boverkets instruktion är för det första att föreskrifterna i sig blir verifierbara, i stället för att verifierbarheten uttrycks i föreskrift i kombination med allmänt råd som i dag. Det andra vi vill åstadkomma är att tydliggöra att föreskrifterna *så långt det är möjligt* ska uttryckas som funktionskrav,

men när det inte är möjligt eller lämpligt kan föreskrifter i stället ange specifikt vilka åtgärder som ska genomföras. Genom att Boverkets instruktion ändras från att Boverket *ska utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna* till att Boverket *så långt det är möjligt ska utforma föreskrifterna som verifierbara funktionskrav* läggs fokus på föreskrifterna. Detta förslag säkerställer det reformbehov som vi har identifierat och beskrivit i förslagen ovan samt tydliggör det skifte i statens styrning av Boverket som vi menar krävs, där fokus är på föreskriftsarbete i stället för vägledning.²¹

²¹ Sedan 2007 har Boverket genom regleringsbrev och särskilda uppdrag fått i uppdrag att ta fram ett trettiotal vägledning i olika specifika frågor. Före 2007 förekom endast något enstaka uppdrag om att Boverket skulle utarbeta vägledning. Regeringsbeslut 2018-12-20, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Boverket*, diarienummer N2018/05841/SUBT, N2018/05793/KLS (delvis), N2018/01427/SUBT. Regeringsbeslut 2017-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Boverket*, diarienummer N2017/07683/SUBT, N2017/07265/KLS, N2017/01453/SUBT. Regeringsbeslut 2016-12-14, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Boverket*, diarienummer N2016/07802/SUBT, N2016/07505/KLS (delvis), N2016/01717/PBB m.fl. Regeringsbeslut 2015-12-17, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Boverket*, diarienummer N2015/08892/SUBT, N2015/08630/KLS (delvis), N2015/01953/PUB. Regeringsbeslut 2014-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Boverket*, diarienummer S2014/8774/SAM (delvis). Regeringsbeslut 2013-12-19, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Boverket*, diarienummer S2013/8937/SAM (delvis). Regeringsbeslut 2012-12-20, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Boverket*, diarienummer S2012/8390/SAM (slutligt). Regeringsbeslut 2011-12-20, *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Boverket*, diarienummer S2011/223/PBB, S2011/5545/PBB, S2011/5550/PBB m.fl. Regeringsbeslut 2010-12-22, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Boverket*, diarienummer M2010/4959/A (slutligt). Regeringsbeslut 2009-12-21, *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Boverket*, diarienummer M2009/4802/A (delvis). Regeringsbeslut 2009-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Boverket*, diarienummer M2008/4791/A (delvis). Regeringsbeslut 2007-12-19, *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Boverket*, diarienummer M2007/5487/A (delvis). Regeringsbeslut 2006-12-21, *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Boverket*, diarienummer M2006/5959/A (slutligt).

9.3 Mer förutsägbarhet, flexibilitet och diversitet med nya föreskrifter för bostäders lämplighet

Bedömning: Kraven på bostäders lämplighet för sitt ändamål kan i högre grad preciseras i plan- och byggförordningen (PBF). Vilka utrymmen som ska vara avskilda, avskiljbara och kunna överlappa varandra samt vilka utrymmen som ska ha fönster ger uttryck för ett politiskt ställningstagande. Dessa bestämmelser bör därför regleras i PBF i stället för i Boverkets byggregler (BBR).

Kraven i avsnitt 3:2 i BBR, behöver i ökad utsträckning möjliggöra ett diversifierat bostadsutbud samt vara kostnadseffektiva och resurseffektiva. Vidare kan förutsägbarheten och flexibiliteten i avsnitt 3:2 i BBR förbättras genom användning av preciserade föreskrifter som formuleras som funktionskrav samt utan användning av allmänna råd och utan hänvisning till standard. Slutligen kan överskådligheten i avsnitt 3:2 i BBR förbättras genom en minskad omfattning och tydligare indelning.

Förslag: 3 kap. PBF bör innehålla föreskrifter om vilka utrymmen som ska vara avskilda, avskiljbara och kunna överlappa varandra och vilka utrymmen som ska ha fönster.

Förslag: Avsnitt 3:2 om bostadsutformning i BBR bör innehålla preciserade föreskrifter om:

- vilka ytor som krävs för utrymmen för sömn och vila, samvaro och fritid, matlagning, måltider, personhygien och förvaring, dörröppningar och passager samt balkonger, terrasser och uteplatser,
- vilken inredning och utrustning som krävs för matlagning och personhygien,
- vad som ska finnas på entréplan i bostäder i flera plan,
- bostäder med gemensamma utrymmen, och
- bostadskomplement.

Aktuella bestämmelser

Bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, syftar enligt 1 kap. 1 § till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Lämplighet, tillgänglighet och användbarhet i PBL och PBF

Enligt utformningskraven i 8 kap. 1 § och de tekniska egenskapskraven i 4 § PBL ska byggnader utformas så att de är lämpliga för sitt ändamål och ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om lämplighet för det avsedda ändamålet.

Enligt utformningskravet i 3 kap. 1 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, ska en byggnad som innehåller bostäder vara utförd på ett sådant sätt att bostäderna i skäligen utsträckning har avskiljbara utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring. Vidare ska bostäderna ha inredning och utrustning för matlagning och hygien med hänsyn till användningen. Det samma gäller enligt det tekniska egenskapskravet i 3 kap. 17 § PBF med tillägget att byggnaden också ska vara projekterad i dessa avseenden.

Enligt utformningskraven i 8 kap. 1 § och de tekniska egenskapskraven i 4 § PBL ska en byggnad vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Enligt 3 kap. 18 § första stycket PBF ska en byggnad vara projekterad och utförd på ett sådant sätt att byggnaden är tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Boverkets bemyndiganden

Enligt 10 kap. 1 och 3 §§ PBF får Boverket meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om utformningskrav och tekniska egenskapskrav avseende lämplighet i 3 kap. 1 och 17 §§ PBF samt utformningskrav och tekniska egenskapskrav avse-

ende tillgänglighet och användbarhet i 8 kap. 1 och 4 §§ PBL samt 3 kap. 18 § PBF.

Avsnitt 3:2 Bostadsutformning i Boverkets byggregler

Avsnitt 3:2 Bostadsutformning i Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6), BBR, innehåller föreskrifter och allmänna råd föreskrifter och allmänna råd till 3 kap. 1 och 17 §§ PBF om bostäders lämplighet för sitt ändamål.

Avsnittet inleds i 3:211 med upplysningar om vilka delar i föreskrifterna som är utformningskrav respektive tekniska egenskapskrav. I 3:212 finns en definition av matlagning.

I 3:22 finns generella bestämmelser och allmänna råd om utformning av bostäder. 3:221 innehåller bestämmelser och allmänna råd om bostäder i flera plan. I 3:222 till 3:228 finns föreskrifter och allmänna råd för följande sorters bostäder:

- bostäder större än 55 kvadratmeter,
- bostäder större än 35 kvadratmeter och högst 55 kvadratmeter,
- bostäder om högst 35 kvadratmeter,
- bostäder med gemensamma utrymmen, och
- särskilda boendeformer för äldre.

Avsnittet avslutas i 3:23 med föreskrifter och allmänna råd om bostadskomplement.

Avsnitt 3:1 Tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

Avsnitt 3:1 i BBR innehåller föreskrifter och allmänna råd bland annat om tillgänglighet i bostäder.

Avsnitt 3:113 innehåller föreskrifter och allmänna råd om dimensionerande mått för rullstol i enskilda bostadslägenheter. Enligt det allmänna rådet är lämpliga dimensionerande vändmått vid bedömning av tillgängligheten och användbarheten för en inomhusrullstol en cirkel med diametern 1,30 meter.

3:143 innehåller föreskrifter och allmänna råd om passagemått för dörrar i bostäder och till bostadskomplement. I det allmänna rådet anges lämpliga passagemått för dörrar till bostadskomplement. För dörrar i bostäder hänvisar Boverket i det allmänna rådet till passagemått och mått på betjäningsareor i standarden SS 91 42 21 (normalnivån).

Avsnitt 3:146 omfattar enskilda bostäder i ett plan. Avsnittet innehåller föreskrifter och allmänna råd om tillgänglighet och användbarhet avseende rum, balkonger, terrasser och uteplatser, dörr till huvudentrén och dörrar till rum i bostäder. För dimensionerande mått för tillgänglighet och användbarhet i rum hänvisar Boverket i det allmänna rådet till standarden SS 91 42 21 (normalnivån).

Avsnitt 3:147 omfattar bostäder i flera plan och anger att kraven i avsnitt 3:146 ska uppfyllas på hela entréplanet.

Avsnitt 3:148 anger att bostadskomplement ska vara tillgängliga och användbara.

Bindande föreskrifter och icke bindande rekommendationer

Avsnitt 3:1 och 3:2 i BBR innehåller både föreskrifter och allmänna råd. Som vi har redogjort för i kapitel 5 har de allmänna råden fått stor betydelse i den praktiska tillämpningen och att det uppstår diskussioner om uppgifter i de allmänna råden är bindande eller inte. När vi redogör för de nuvarande reglerna om bostadsutformning i 3:2 samt tillgänglighet och användbarhet i 3:1 i BBR beskriver vi vad som anges i föreskrift och därmed är bindande samt vad som anges i allmänna råd och därmed är icke bindande rekommendationer.

9.3.1 Delar av 3:2 i BBR bör i stället regleras i PBF

Trots att bostadsbyggandet har varit högt de senaste åren har det inte kunnat matcha bostadsbehoven till följd av befolkningstillväxten. En ökande befolkning, etablering av ungdomskullar på arbets- och bostadsmarknaderna, en åldrande befolkning samt att det är fler som invandrar än utvandrar bidrar till att behovet av bostäder sannolikt fortsatt kommer att vara större än utbudet i framtiden. En stor framtida utmaning är att skapa förutsättningar för personer med låga inkomster att efterfråga en bra bostad. En utgångspunkt för våra

förslag är att de bestämmelser vi föreslår ska vara nödvändiga och kostnadseffektiva. De krav vi föreslår kommer att påverka nybyggnationer och ändringar i befintligt bestånd. En rimlig tidshorisont för dessa krav är 20–30 år, utifrån de behov som nu finns. Vid framtida översyner ska bestämmelserna anpassas efter de behov som då finns.

I PBF ställs de grundläggande kraven på utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring i bostäder samt viss inredning och utrustning. Regeringen har uttalat att det, bortsett från rena tillgänglighetsaspekter, inte ligger i statens intresse att detaljreglera utformningen av utrymmen i bostäder, eftersom boendes behov kan vara olika.

I avsnitt 3:2 i BBR har Boverket preciserat förordningens bestämmelser. I 3:22 i BBR ställs krav på utrymme för tvätt och tork, om gemensam tvättstuga saknas. Detta krav är ändamålsenligt och bör läggas till i PBF som ett av de grundläggande kraven på utrymmen i bostäder. I avsnitt 3:22, 3:223, 3:224, 3:225, 3:226 och 3:227 i BBR finns preciseringar avseende vilka utrymmen som ska vara avskilda, avskiljbara och kunna överlappa varandra samt vilka utrymmen som ska ha fönster.

Som vi har konstaterat i kapitel 4 bör föreskrifter av mer detaljbetonat slag generellt sett meddelas på myndighetsnivå. Reglering av vilka utrymmen som ska vara avskilda, avskiljbara och kunna överlappa varandra och vilka utrymmen som ska ha fönster ger uttryck för ett politiskt ställningstagande. Frågorna aktualiserar inte heller den detaljeringsgrad som behövs för andra frågor i 3:2 i BBR, exempelvis mått. Det är därför lämpligare att regeringen meddelar föreskrifter i de nu nämnda avseendena, vilket innebär att regleringen sker i PBF i stället för i BBR. Kvar i BBR blir då främst föreskrifter om vilka mått som krävs för att utrymmena ska bli tillgängliga och användbara samt vilken inredning och utrustning som krävs för matlagning och hygien, som med fördel meddelas av Boverket. Vi lämnar därför förslag till ny lydelse av 3 kap. 1 § PBF och förslag till en ny paragraf i 3 kap. PBF, 1 a § samt förslag till nya föreskrifter i 3:2 i BBR.

Förslaget föranleder inga ändringar i Boverkets bemyndiganden. De frågor som behöver preciseras genom Boverkets föreskrifter kan meddelas inom ramen för nuvarande bemyndigande i 10 kap. 1 och 3 §§ PBF.

Vårt förslag till ändringar i PBF presenteras i kapitel 1 Författningsförslag och nya föreskrifter i 3:2 i BBR presenteras i bilaga 4, benämnd Förslag till nya föreskrifter i 3:2 i BBR. Nedan redogör vi för förslagen och övervägandena för förslagen, först avseende ändringarna i PBF och därefter avseende ändringarna i 3:2 i BBR.

Avskilda och avskiljbara utrymmen

Avskiljbara utrymmen ska enligt 3:2 i BBR utformas så att de med bibehållen funktion ska kunna avskiljas med väggar. Vilka utrymmen som ska vara avskiljbara från varandra regleras olika för olika bostadsstorlekar i BBR.

I bostäder större än 55 kvadratmeter ska utrymme för sömn och vila, samvaro och matlagning enligt 3:22 och 3:222 i BBR vara avskiljbara. I bostäder större än 35 och högst 55 kvadratmeter är det tillräckligt att antingen rummet för sömn och vila eller rummet för matlagning är en avskiljbar del av ett rum. Det framgår av 3:223 i BBR. För bostäder och studentbostäder om högst 35 kvadratmeter får utrymme för samvaro, sömn och vila samt matlagning finnas i ett och samma rum utan att vara avskiljbara. Det framgår av 3:224 och 3:225 i BBR. Utrymme för måltider, tvätt och tork samt förvaring behöver inte kunna avskiljas i någon typ av bostad.

Minst ett utrymme för personhygien ska vara avskilt med väggar

I 3 kap. 1 § PBF anges i dag att utrymmena i en bostad ska vara avskiljbara i skäligen utsträckning. Enligt 3:22 i BBR ska det finnas minst ett rum för personhygien. Med rum avses enligt BBR, med hänvisning till Terminologacentrum, TNC 95,²² ett utrymme som är begränsat på alla sidor av väggar. Minst ett utrymme för personhygien ska alltså i dag vara avskilt med väggar. Det saknas anledning att ändra detta. Eventuellt övriga utrymmen för personhygien bör kunna avskiljas, men behöver inte vara avskilda från start. Vi föreslår därför att minst ett utrymme för personhygien ska vara avskilt med väggar och att eventuellt övriga utrymmen för personhygien ska kunna avskiljas med väggar.

²² Rum definieras i BBR genom en hänvisning i 1:6 BBR till Terminologacentrums publikation TNC 95.

I dag finns inget krav på att eventuellt övriga utrymmen för personhygien ska kunna avskiljas. I praktiken borde det ändå inte innebära några större förändringar jämfört med i dag, eftersom de flesta utrymmen för personhygien avskiljs. I vårt förslag utgår användning av begreppet *rum*. Tillämparen behöver därmed inte längre söka definitionen av rum i TNC 95 för att tolka bestämmelsen.

Enbart utrymme för sömn och vila i bostäder större än 35 kvadratmeter ska kunna avskiljas med väggar

Avskiljbara utrymmen ska enligt 3:2 i BBR utformas så att de med bibehållen funktion ska kunna avskiljas med väggar. Vilka utrymmen som ska vara avskiljbara regleras olika för olika bostadsstorlekar i BBR.

I bostäder om högst 35 kvadratmeter bor oftast inte så många personer och därför finns inte så stort behov av avskiljbarhet. Där emot är det väsentligt att i bostäder större än 35 kvadratmeter ha möjlighet att avskilja utrymme för sömn och vila med väggar, eftersom dessa utrymmen dagtid kan används för egna aktiviteter där det finns behov av att kunna stänga om sig. I dessa bostäder bor också ofta fler personer i olika åldrar och med olika behov som ska samsas om utrymmena. I och med att utrymmen för sömn och vila går att skilja av minskar behovet av att skilja av utrymmet för matlagning respektive samvaro. Det är i dag vanligt och efterfrågat med en öppen planlösning mellan utrymmen för matlagning, samvaro och måltider.

Vi föreslår därför att utrymme för sömn och vila i bostäder större än 35 kvadratmeter ska kunna avskiljas med väggar.

Förslaget innebär ingen skillnad jämfört med i dag för bostäder om högst 35 kvadratmeter. En skillnad jämfört med dagens reglering för bostäder större än 35 och högst 55 kvadratmeter är att vi fastställer att utrymmet för sömn och vila måste kunna vara avskiljbart och det inte längre går att välja om det utrymmet eller utrymmet för matlagning ska vara avskiljbart. För bostäder större än 55 kvadratmeter minskar vi kravet på vilka utrymmen som måste kunna vara avskiljbara. Med vårt förslag måste endast utrymme för sömn och vila kunna vara avskiljbart, medan det tidigare även fanns krav på att kunna skilja av utrymmen för matlagning och samvaro.

Genom att regleringen om vilka utrymmen som ska vara avskiljbara fastställs i PBF kan formuleringen i 3 kap. 1 § PBF om att bostäderna i skälig utsträckning ska ha avskiljbara utrymmen utgå.

Fönster och utblick

Kraven på fönster är, liksom avskiljbarhet, i dag olika mellan de olika bostadsstorlekarna i BBR.

Bostaden är en viktig faktor för välmående och fönster är en grundläggande kvalitet i en bostad. Fönster behövs för att släppa in dagsljus och medge utblick. Fönster kan även behövas för vädring. Bostäder utformas i dag ofta så att utrymmen för samvaro och måltider har tillgång till fönster och utblick men utan avskiljbarhet med väggar. Utrymme för matlagning läggs ofta innanför matplats och samvaro, i kärnan av bostaden. Aktörer som vi har samtalat med har beskrivit att behovet av direkt och nära kontakt till fönster är lägre i utrymmet för matlagning och har ifrågasatt dagens krav på avskiljbarhet med väggar och fönster för utrymme för matlagning.

Sovutrymmen är dagtid ofta en boendes avskilda yta för lek, studier eller annat sätt att nyttja sin fritid. En prioritering av att dessa utrymmen får fönster, framför utrymmet för matlagning, behövs när bostäder blir mindre och tillgången till fasad krymper i bostaden. Kompaktare planlösningar och minskad fönsteryta är också en följd av andra krav, exempelvis krav på energieffektivitet. Bostaden har en begränsad yta nära fasaden och vid utformning av bostaden sker en prioritering av vilka utrymmen som placeras i fasad nära fönster och utblick. Vi anser att utrymmen som används socialt och enskilt av vuxna och barn ska placeras nära fönster och utblick. Det är rimligt att tillåta att matlagningen sker längre ifrån fasaden och därmed längre från fönster.

Vi föreslår att utrymme för sömn och vila, samvaro och fritid samt måltider ska ha fönster i yttervägg och utblick genom fönster, oavsett bostadsstorlek. En skillnad jämfört med i dag blir att utrymmet för måltider enligt förslaget måste ha fönster i stället för utrymme för matlagning.

Förslaget medför följdändringar i föreskriften i BBR 6:322 om dagsljus. Dagsljusbestämmelsen anger att rum eller avskiljbara delar av rum där människor vistas mer än tillfälligt ska utformas och orienteras så att god tillgång till direkt dagsljus är möjlig, om detta inte är orimligt med hänsyn till rummets avsedda användning. Innebörden av bestämmelsen är att god tillgång till direkt dagsljus ska prioriteras i utrymme för personhygien, sömn och vila, samvaro och matlagning, där människor vistas mer än tillfälligt. Bestämmelsen behöver

anpassas till vårt förslag så att dagsljuskravet i utrymme för matlagning och personhygien utgår. I dag är praxis att utrymme för personhygien utformas utan fönster. Det är det utrymme i bostaden där det är uppenbart att vuxna och barn vistas tillfälligt.

I avsnitt 6:323 om solljus föreskrivs krav på direkt solljus. Ett undantag gäller för studentbostäder om högst 35 kvadratmeter. Kravet på solljus bör kvarstå. Däremot bör undantaget anpassas till vårt förslag, så att det gäller för bostäder om högst 35 kvadratmeter, eftersom det möjliggör enkelsidiga bostäder mot norr.

I avsnitt 6:253 i BBR finns föreskrifter om ventilation och vädring, där vädring ska kunna ske genom ett fönster eller en vädringslucka. Förslaget medför inga ändringar av den bestämmelsen.

Särskilt om utblick

Kravet på fönster för vissa utrymmen i PBF innebär enbart att det ska finnas fönster i utrymmena. Det reglerar inte hur många fönster det ska finnas, var de ska placeras eller hur de ska utformas. Föreskriften i 6:322 i BBR om dagsljus innebär krav på utformning och orientering av utrymmen för att åstadkomma god tillgång till direkt dagsljus. I avsnitt 6.33 lämnar Boverket rekommendationer om utblick. Där anges att minst ett fönster i rum eller avskiljbara delar av rum där människor vistas mer än tillfälligt bör vara placerat så att utblicken ger möjlighet att följa dygnets och årstidernas variationer. I bostäder bör inte takfönster utgöra enda dagsljuskälla i de rum där människor vistas mer än tillfälligt. I bostäder avsedda för en person med gemensamma utrymmen enligt avsnitt 3:227 behöver det enligt rådet inte finnas utblick i gemensamma utrymmen för daglig samvaro, matlagning eller måltider.

Att kunna blicka ut mot det som finns utanför fönstret är en viktig faktor för upplevelsen av rummet och bostaden. Att se ut har även en praktisk funktion – vad är det för väder i dag, vilka kläder ska jag sätta på mig? Det går att avskärma ett fönster med gardiner för minskad insyn, men det går inte att göra det omvända.

Det finns skäl att låta utblick ingå som en del av lämplighet och att föra in krav på utblick i föreskrift. Att lyfta blicken och se himlen genom högt sittande fönster eller takfönster ger dagsljus, men är inte utblick. Utblick bör erbjuda en möjlighet för ögat att växla fokus,

att se saker på nära håll och på en längre distans. Fönster behöver därmed placeras så det är möjligt att se ut från stående och sittande position.

Utblick regleras i flera andra nordiska länder. I Finland regleras möjlighet att se ut från rummet och avstånd mellan huvudfönster i ett bostadsrum och motsatt byggnad på samma fastighet eller till grannfastigheten.²³ I Norge anges att rum där personer vistas varaktigt ska ha fönster som ger tillfredsställande utblick. I vägledning anges att utblick är en viktig och efterfrågad kvalitet med stor betydelse för hur inomhusmiljön upplevs och att ändamålet är att personer som sitter och personer som står ska få god kontakt med omgivningen.²⁴ I Danmark anges att bostadsrum ska förses med fönster, som är placerade så att personer i rummen kan se ut på omgivningarna. Fönster och solavskärmning ska projekteras och utföras så att det säkras att utblick över omgivningarna finns en tillfredsställande del av brukstiden.²⁵

Mot bakgrund av detta föreslår vi att utblick ska ingå som en del av de grundläggande kraven i bostäders lämplighet för sitt ändamål och upptas i PBF. Utblick genom fönster bör ge visuell kontakt med bostadens omgivande utemiljö, vid stående och sittande position.

Överlappningsmöjligheter bör regleras i PBF i stället för BBR

I bostäder och studentbostäder om högst 35 kvadratmeter får samvaro samt sömn och vila i dag överlappa varandra helt eller delvis. I studentbostäder får även måltider ingå i överlappen. Det framgår av 3:224 och 3:225 i BBR. I praktiken har överlappningsmöjligheterna för studentbostäder inneburit att ytan för sömn och vila är dimensionerande för rummets storlek. För bostäder om högst 35 kvadratmeter har oftast utrymmet för sängplats med hjälpare och matplats blivit dimensionerande.

För att undvika indelning i kategoriboende behöver bestämmelserna i största möjliga mån vara generella. För att inte öka kraven på yta i studentbostäder föreslår vi att i bostäder om högst 35 kvadratmeter (inklusive studentbostäder) får utrymmena för sömn och vila,

²³ Miljöministeriets förordning om bostadsutrymmen, inkvarteringslokaler och arbetsutrymmen 1008/2017.

²⁴ § 13–8 Utsyn, Byggteknisk forskrift 17.

²⁵ §§ 377 och 378 Lys og udsyn, Byggningsreglementet 18.

samvaro och fritid samt måltider överlappa varandra helt. Regleringen blir lika för bostäder och studentbostäder om högst 35 kvadratmeter. För bostäder om högst 35 kvadratmeter innebär förslaget att fler funktioner får överlappa varandra än i dag.

Utrymme för tvätt och tork bör regleras i PBF i stället för BBR

Enligt 3:22 i BBR ska det finnas utrymme för att tvätta och torka maskinellt i bostaden, om gemensam tvättstuga saknas. I ett allmänt råd informerar Boverket att plats för en kombinerad tvättmaskin och torktumlare uppfyller kravet.

Möjlighet att tvätta och torka kläder bör ingå som en grundläggande del av bostäders lämplighet för sitt ändamål. Vi föreslår därför att dagens reglering om krav på tvätt och tork, om gemensam tvättstuga saknas, bör upptas i PBF. Det saknas anledning att närmare reglera hur mycket plats som behöver finnas för detta utrymme. Enligt våra förslag för lämplighet kan utrustning för tvätt och tork placeras i utrymmet för matlagning eller utrymme för personhygien. Bestämmelser om fuktskydd finns i avsnitt 6 i BBR.

Fritid bör läggas till i PBF

Enligt 3 kap. 1 § PBF ska det i bostäder finnas utrymme för samvaro. Den närmare innebörden av samvaro har inte preciserats genom någon föreskrift, men i Boverkets rekommendationer kan samvaro utgöras av sociala ytor och möblering i form av soffgrupper.

Fritiden kan tillbringas på olika sätt. Barns fritid ska kunna innefatta lek, vila och rekreation. I Finland används begreppen vistelse och fritid för det utrymme som motsvarar samvaro.²⁶ Finlands begrepp är bredare än samvaro och skapar vidare perspektiv på hur ytor kan utformas och vad de ska kunna erbjuda. Genom ett tillägg med ordet fritid ges en bättre beskrivning av de aktiviteter som kan ta plats i hemmet. Vi föreslår därför att utrymmet ska benämnas samvaro och fritid.

²⁶ Miljöministeriets förordning om bostadsutrymmen, inkvarteringslokaler och arbetsutrymmen 1008/2017.

Förslag till ny lydelse av 3 kap. 1 § och ny paragraf i PBF

Med de förslag till ändringar vi nu har beskrivit bör nuvarande 3 kap. 1 § och en ny paragraf, 1 a §, i PBF få följande nya lydelse:

1 § För att uppfylla det krav på lämplighet för sitt ändamål som anges i 8 kap. 1 § 1 plan- och bygglagen (2010:900) ska en byggnad som innehåller bostäder vara utförd på ett sådant sätt att bostäderna har utrymmen för sömn och vila, samvaro och fritid, matlagning, måltider, hygien och förvaring. Om gemensam tvättstuga saknas ska bostäder ha utrymme för tvätt och tork maskinellt.

Bostäderna ska ha inredning och utrustning för matlagning och hygien.

1 a § Av de utrymmen som anges i 1 § ska

1. minst ett utrymme för personhygien vara avskilt med väggar och eventuellt övriga utrymmen för personhygien kunna avskiljas med väggar,

2. utrymme för sömn och vila i bostäder större än 35 kvadratmeter kunna avskiljas med väggar, och

3. utrymme för sömn och vila, samvaro och fritid samt måltider ha fönster i yttervägg och utblick genom fönster till omgivande utemiljö vid stående och sittande position.

I bostäder om högst 35 kvadratmeter får utrymmena för sömn och vila, samvaro och fritid samt måltider överlappa varandra helt. Om något av dessa utrymmen avskiljs ska minst två av utrymmena ha fönster i yttervägg och utblick enligt första stycket 3.

9.3.2 Förslag till nya föreskrifter i avsnitt 3:2 i BBR

Nedan redogör vi för våra överväganden och förslag till nya föreskrifter i 3:2 i BBR. Förslagen medför ny lydelse av 3:2 i BBR i sin helhet, som vi redovisar i bilaga 4.

Särskilda krav för studentbostäder och bostäder större än 55 kvadratmeter bör utgå

Kvadratmetergränser (35 och 55 kvadratmeter) har visat sig styrande och låsande för utbudet av olika bostadsstorlekar och planlösningar. Även indelningen i kategoribostäder, det vill säga bostäder som riktar sig enbart till en viss grupp av boende i stället för alla människor, som till exempel studentbostäder, är begränsande. Det kan variera över tid vem som bor i en bostad. Det berikar också samhället att människor från olika generationer kan mötas och leva i samma bostads-

område. En indelning under 35 kvadratmeter i den som är student och inte student menar vi inte är ändamålsenlig, då det finns fler i samhället som vill bo billigt och använda sina ekonomiska resurser till annat än boende.

Vi menar samtidigt 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 ställer olika krav på bostäder som är högst respektive större än 35 kvadratmeter, där exempelvis behov av avskiljbara utrymmen finns större utsträckning. Vi ser att det i detta avseende finns olika behov för mindre bostäder, om högst 35 kvadratmeter och större bostäder över 35 kvadratmeter. En gräns vid 35 kvadratmeter finner vi ändamålsenligt. Däremot bör kraven på dessa bostäder vara desamma oavsett om det är studenter eller andra människor som bor där.

Att fortsätta utgå från 35 kvadratmeter som gräns är ändamålsenligt eftersom regeringen även i andra avseenden har lagt fast att undantag för 35 kvadratmeter i PBL. 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.

Begreppet rum bör utgå

3 kap. 1 § PBF innehåller begreppet *utrymmen*. I 3:2 i BBR används både begreppen *utrymme* och *rum*. Definitionen av *rum* finns enligt 1:6 i BBR i Terminologicentrums publikation Plan- och byggtermer 1994, TNC 95. Där definieras rum som utrymme i byggnad som är beträdbart och begränsat på alla sidor av golv, väggar och tak. Skillnaden mellan begreppen *utrymme* och *rum* är att *rum* har väggar medan *utrymme* inte har det.

Förslagen om ny utformning av 3:2 i BBR bör bygga på den terminologi som finns i PBF. Begreppet *rum* bör därför utgå och enbart *utrymme* användas. Där ett utrymme ska vara avskilt med väggar kan det i stället framgå direkt i föreskrift.

Definitionen av matlagning bör utgå

I 3:212 i BBR finns en definition av matlagning. Där anges att med matlagning avses tillagning av mat och förvaring av livsmedel. Med vårt förslag om inredning och utrustning för matlagning nedan finns inget behov av en definition av matlagning. Definitionen bör därför utgå.

Kravet på inredning för förvaring bör utgå

Enligt 3 kap. 1 § PBF ska bostäder ha utrymmen för förvaring. I avsnitt 3:22 i BBR föreskrivs att bostäder, förutom *utrymmen* för förvaring, även ska ha *inredning* för förvaring.

Graden av färdigställande som krävs i en ny bostad med avseende på inredning för förvaring har kritiserats för att inte vara resurseffektiv. Ny inredning för förvaring byts ofta ut för att den inte motsvarar boendes olika behov. Exempelvis är det inte ovanligt att nya garderober och hatthyllor slängs ut. Kravet på inredning för förvaring främjar därmed inte resurseffektivitet. När det gäller hyresrätter ska enligt 12 kap. 18 a § jordabalken (1970:994) bostadslägenheter vara försedda med förvaringsutrymmen. Det finns utöver det inga krav på förvaringsutrymmena. Mot bakgrund av detta föreslår vi att kravet på inredning för förvaring utgår.

Tillgänglighet och användbarhet inkluderas i de nya föreskrifterna

Avsnitt 3:2 i BBR avser utformning av bostäder. Utformningen påverkas av tillgänglighetsbestämmelserna för bostäder i 3:1 i BBR. I både avsnitt 3:1 och 3:2 rekommenderar Boverket de dimensionerande mått som finns i standarden SS 91 42 21. I dag finns inga föreskrifter om vad som krävs för att tillgänglighet och användbarhet i de utrymmen som berörs ska vara uppnått. Mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt Förenta Nationernas (FN) konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och Agenda 2030 om att säkra att det finns bostäder för alla, bör föreskrifterna om lämplighet även ange vad som krävs för att tillgänglighet och användbarhet ska anses vara uppnått.

För att underlätta tillämpningen kan de mått som krävs för både utformning och tillgänglighet i bostäder regleras i ett sammanhang. I de förslag vi lämnar om bostadsutformning i 3:2 inkluderar vi därför tillgänglighet och användbarhet i alla utrymmen samt passage och dörröppningar i bostaden, inklusive ytterdörr, balkong- och altandörr.

Bostadens olika utrymmen är sömn och vila, samvaro och fritid, matlagning, måltider, hygien och förvaring samt, om gemensam tvättstuga saknas, utrymme för tvätt och tork. I de nedan redovisade förslagen till nya föreskrifter i 3:2 i BBR ingår nödvändig rörelseyta för tillgänglighet och användbarhet inom bostadens utrymmen och mellan utrymmena.

De förslag vi lämnar till nya föreskrifter i 3:2 i BBR omfattar, förutom lämplighet, även tillgänglighet och användbarhet²⁷ i bostäder. Förslaget medför ingen ändring i Boverkets bemyndiganden utan föreskrifterna kan fortsatt meddelas med stöd av 10 kap. 1 och 3 §§ PBF.

En följd av förslaget är att de tillgänglighetskrav som berör bostäder, från bostadens ytterdörr, balkong- och altandörr, bör utgå ur avsnitt 3:1 i BBR.

Dörröppningar och passager

Förutom tillgänglighet i respektive utrymme i en bostad måste det även gå röra sig mellan utrymmen. Bedömningen av vad som är tillgängligt och användbart för alla bör utgå från det utrymme som krävs för inomhusrullstol. Enligt föreskrifterna i avsnitt 3:146 i BBR ska minst en dörr till varje rum, balkong, terrass och uteplats medge passage med rullstol. Det ska också finnas tillräcklig plats för att öppna och stänga dörrarna från rullstolen. I ett allmänt råd till föreskriften rekommenderar Boverket de dimensionerande mått för tillgänglighet och användbarhet i rum som följer av standarden SS 91 42 21 (normalnivån).

För en tydlig reglering som möjliggör olika lösningar bör ett fåtal grundläggande mått fastslås. Ett noggrant utvalt antal mått medför att det finns ytor kvar i bostaden som inte styrs av föreskrifter, där frihet i utformningen av utrymmen och planlösningar möjliggörs. De ytor för rörelseutrymme och passage som vi föreslår kan över-

²⁷ Det vill säga preciseringar av bestämmelserna om tillgänglighet och användbarhet i 8 kap. 1 § tredje punkten och 4 § första stycket åttonde punkten PBL samt 3 kap. 18 PBF.

lappa utrymmena för sömn och vila, matlagning, samvaro och fritid, måltider och förvaring. Vi föreslår följande lydelse:

Bostadens entrédörr och minst en dörr till varje balkong, terrass och uteplats ska ha ett passagemått om minst 0,8 meter. Övriga dörrar i en bostad ska ha ett passagemått om minst 0,76 meter.

I bostaden ska det finnas plats för rörelseutrymme

1. vid entrédörr om minst 1,3 meter i diameter,
2. i korridorer om minst 1,1 meter i bredd,
3. för att öppna och stänga dörr från rullstol enligt illustration 1, och
4. och vid 90-gradig sväng om 1,2 meter enligt illustration 2.

Illustrationer enligt 3 och 4 visas i bilaga 4.

Utrymme för sömn och vila

Enligt 3:146 i BBR ska *rum* vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelseförmåga. I ett allmänt råd i avsnitt 3:146 rekommenderar Boverket dimensionerande mått med hänsyn till tillgänglighet och användbarhet i standarden SS 91 42 21 (normalnivån) som lämpliga. Vidare anger Boverket i allmänt råd i avsnitt 3:146 att studentbostäder om högst 35 kvadratmeter kan utformas utan plats för medhjälpare på sängens bortsida.

Utrymmen för enkelsängar möjliggör ett diversifierat bostadsutbud

För bostäder större än 55 kvadratmeter finns en rekommendation i avsnitt 3:222 om att sådana bostäder bör ha plats för parsäng i minst ett rum eller i en avskiljbar del av ett rum för sömn och vila. Denna rekommendation, tillsammans med rekommendationen om mått för tillgänglighet och användbarhet i standarden SS 91 42 21 har lett till sovrum som blir oproportionerligt stora i relation till andra sovutrymmen i bostäder mellan 55 och 65 kvadratmeter. Utrymmet med parsäng är inte heller tillräckligt stort för att kunna delas i två utrymmen. Möjligheten att växa och krympa utrymmen uteblir därför. Bostäder över 55 kvadratmeter för två eller fler personer som utformats enligt nu nämnda rekommendationer svarar inte mot olika boendekonstellationer, exempelvis ensamstående föräldrar med flera barn som kan behöva mellanstora bostäder.

Utifrån ett barnperspektiv där lek, utveckling och studier kan behöva ske i ett avskilt utrymme ser vi inte att en specifik fördelning på ett stort utrymme och ett eller flera mycket mindre utrymmen för sömn och vila är ändamålsenlig. Även utifrån ett åldrandeperspektiv där det av olika skäl kan finnas behov av skilda sovrum, snarare än ett större med parsäng, är kravet inte ändamålsenligt.

För bostäder mellan 35–55 kvadratmeter finns ingen rekommendation om parsäng. Det ger förutsättningar för flera olika planlösningalternativ, som möter olika boendekonstellationer.

För att åstadkomma kostnadseffektiva bostäder behöver ytor minimeras. Samtidigt behöver bostäder utformas för alla och tillgänglighetsaspekter beaktas.

Mot bakgrund av detta bör krav på plats i utrymmen för sömn och vila begränsas till plats för enkelsäng. De ytor som, utöver plats för säng, bör krävas för att åstadkomma tillgänglighet och användbarhet bör skilja sig åt mellan bostäder som är högst 35 kvadratmeter respektive större.

Bostäder större än 35 kvadratmeter bör ha minst en sängplats i bostaden som är tillgänglig för personer med nedsatt rörelseförmåga och som har plats för hjälpare. Frågan har uppstått vilken plats som behövs för en hjälpare eftersom Arbetsmiljöverkets och Boverkets regler skiljer sig åt. Arbetsmiljöverket anger ett mått om 0,8 meter. Det avser den plats som behövs för hjälpare och motiveras av att personen som hjälper ska kunna sträcka och vrida sig samt använda sig av sin benstyrka när kraft behövs eller huka sig ner utan att hindras. Med Boverkets mått om 0,6 meter blir det svårt för en hjälpare att böja och huka sig. Med hänsyn till att människor kan behöva hjälp i sitt hem, och att det inte har framkommit några skäl till varför exempelvis en närstående hjälpare inte skulle behöva samma utrymme som en professionell hjälpare, föreslår vi att måttet för hjälpare ska vara 0,8 meter.

Eventuellt övriga utrymmen för sömn och vila i bostäder större än 35 kvadratmeter bör ha plats för att en person med nedsatt rörelseförmåga kan förflytta sig i och ur sängen. I alla utrymmen för sömn och vila bör även plats för installationer, såsom radiatorer, finnas.

Vi föreslår därför följande lydelse för bostäder större än 35 kvadratmeter:

I bostäder större än 35 kvadratmeter ska minst ett utrymme för sömn och vila ha en yta för en sängplats om $0,9 \times 2,2$ meter och ett rörelseutrymme längs ena långsidan om minst 1,2 meter och andra långsidan om minst 0,8 meter. Om utrymmet för sömn och vila är avskilt med väggar och enbart har en dörr ska det finnas rörelseutrymme vid sängplatsens kortsida om 0,7 meter.

Eventuellt övriga utrymmen för sömn och vila ska ha en yta för en sängplats om $0,9 \times 2,2$ och ett rörelseutrymme längs ena långsidan om minst 1,2 meter.

I bostäder om högst 35 kvadratmeter behöver ytorna kunna användas än mer effektivt. Vi anser därför inte att det i dessa mindre bostadsstorlekar är motiverat att ställa krav på plats för hjälpare från sängens båda sidor. Vi föreslår därför följande lydelse för bostäder om högst 35 kvadratmeter:

I bostäder om högst 35 kvadratmeter ska utrymme för sömn och vila ha en yta för en sängplats om $0,9 \times 2,2$ och ett rörelseutrymme längs ena långsidan om minst 1,2 meter.

Utrymme för samvaro och fritid

Enligt nuvarande föreskrifter i BBR ska bostäder om högst 55 kvadratmeter utformas med hänsyn till sin storlek och bostäder över 55 kvadratmeter ska utformas med hänsyn till antalet personer som de är avsedda för (avsnitt 3:222–3:225). Det finns inga föreskrifter om utformningen av samvaroytan. Boverket rekommenderar de dimensionerande mått och inredningslängder som finns i standarden SS 91 42 21. Där bestäms ytan för samvaro utifrån antalet personer, vilket redovisas i antalet sängar i planlösning. Detta skapar möjligheter att krympa utrymmet för samvaro i förhållande till antal sängplatser som ritats in. Som vi redogör för i kapitel 6 kan redovisningen av möblering i planlösning skilja sig mellan de bygglovhandlingar som inges till byggnadsnämnden och den information som används vid försäljning av bostäder.

I förtätningen av bebyggelse kan det finnas behov av mindre ytor än tidigare. Samtidigt har utrymmen för matlagning och hygien inte minskat och tar därmed plats på bekostnad av utrymme för samvaro och fritid.

I dag finns nya sätt att umgås med digitala medel hemma. Detta umgänge kräver oftast inte något särskilt utrymme, utan kan ske i

utrymmen för sömn och vila, samvaro eller måltider. De nya sätten att umgås kan ändå inte ersätta behovet samvaro och fritid där barn utvecklas genom lek eller stöd med läsläsning eller där de boende har möjlighet att umgås och bjuda hem vänner. Det behövs därför, enligt vår mening, fortfarande ytor i bostäder för samvaro och fritid. Det är av vikt att det finns tillräckligt med sociala ytor och att ytor för fritid erbjuds på en bostadsmarknad som inte är i balans.

Det finns anledning att motverka att dessa ytor endast blir passage- ytor eller korridorer. Vi ser därför behov av minimimått som säkrar bredd och viss möblerbarhet. Användning av mått motiveras även utifrån behovet av att skapa en förutsägbar och enhetlig tillämpning i Sveriges 290 kommuner samt ge kommunerna nödvändigt beslutsstöd.

För mindre bostäder om högst 35 kvadratmeter kan utrymmen för sömn och vila, samvaro och fritid samt måltider överlappa varandra. Det innebär att ytan för sömn och vila också kan bli yta för samvaro. Den kan inredas med multifunktionsmöbler som utgör en soffa på dagen, säng på natten. Genom bokhyllor som genom automatik flyttas kan ett nästan avskilt utrymme skapas nattetid i en samvaroyta. Detta möjliggör yteffektiva bostäder med bibehållna funktioner.

Den reglering vi föreslår avser en sammanhållen kvadratmeteryta med en minsta bredd, med följande lydelse:

I bostäder större än 35 kvadratmeter ska utrymmet för samvaro och fritid vara minst 7 kvadratmeter, där två, inte motstående sidor, ska vara minst 2,3 meter vardera. Längs ena långsidan och passage till dörr ska det finnas ett rörelseutrymme om minst 0,9 meter.

I bostäder om högst 35 kvadratmeter ska utrymme för samvaro och fritid vara minst 2,1 × 2,2 meter.

Utrymme för matlagning

Det finns i dag inga föreskrifter om storleken på utrymme för matlagning. Förutom hänvisningen till standarden SS 91 42 21 rekommenderar Boverket i ett allmänt råd att utrymmet för inredningslängden för matlagning bör vara minst 1,80 meter brett (avsnitt 3:224).

För studentbostäder om högst 35 kvadratmeter rekommenderar Boverket att utrymmet för inredningslängden för matlagning bör vara minst 1,40 meter brett (avsnitt 3:225). När det gäller andra dimensionerande mått och inredningslängder hänvisar Boverket till stan-

dard SS 91 42 21. I standarden SS 91 42 21 finns olika kökslösningar för olika bostadsstorlekar och antal boende.

I dag sker byten av inredning och utrustning för matlagning oftare än tidigare. Att olika boende önskar olika utformning av kök leder även till större krav på anpassning till olika målgrupper redan från start för att inte leda till resursslöseri genom inrednings- och utrustningsbyten och renoveringar i nybyggnationer. Ett minimiutrymme för matlagning som främjar långsiktighet i bostäder för flera generationer boende, där olika inrednings- och utrustningslösningar för matlagning får plats, behöver garanteras. Vi föreslår därför följande lydelse:

I utrymme för matlagning ska det finnas plats för inredning och utrustning till ett djup om minst 0,6 meter och passage- och rörelseyta om 1,2 meter.

För bostäder större än 35 kvadratmeter ska platsen för inredningslängden vara minst 3,4 meter.

För bostäder om högst 35 kvadratmeter ska platsen för inredningslängden vara minst 1,8 meter.

Inredning och utrustning för matlagning

Genom förslaget om utrymme för matlagning säkras en viss plats för matlagning. Viss inredning och utrustning behöver också finnas i bostaden från start. Kraven på dessa bör vara uttryckta som funktioner och vissa säkerhetsaspekter behöver beaktas vid regleringen av dessa funktioner. Genom att reglera funktioner öppnar föreskriften för en variation av lösningar och för ett större produktutbud än i dag.

I avsnitt 8:43 föreskrivs i dag att utslagsvask ska placeras så att risken för skällningsskador begränsas. I ett allmänt råd rekommenderar Boverket att utslagsvask bör placeras i samma inredningslängd som spisen.

Utslagsvask bör av säkerhetsskäl placeras i samma inredningslängd som spisenhet. Detta bör framgå av föreskrift i stället för i en rekommendation. Eftersom detta rör tekniska installationer i bostadskök bör det regleras i avsnitt 3:2. Vi föreslår därför följande lydelse:

I utrymmen för matlagning ska det finnas installationer, inredning och utrustning för

1. arbetsytor och avställningsytor med minsta inredningslängd 0,6 meter,
2. tillagning av mat på spisenhet respektive i ugnsenhet,
3. diskning och utslag av vatten (utslagsvask),
4. kyl- och fryshållande av mat, och
5. förvaring av torrvaror, husgeråd och porslin.

Utslagsvask ska placeras i samma inredningslängd som spisenhet. Kravet på ugnsenhet gäller inte för bostäder om högst 35 kvadratmeter.

En följd av förslaget är att avsnitt 8:43 *Skydd mot skällningsskador* utgår.

Eftersom vi inte föreslår detaljerade krav på den inredning och utrustning som ska finnas i utrymmen för matlagning bör även reglering av inredning i avsnitt 8:32 *Fast inredning* och 8:42 *Spisar, ugnar och dylikt* utgå.

Utrymme för måltider

Enligt nuvarande föreskrifter i BBR ska bostäder om högst 55 kvadratmeter utformas med hänsyn till sin storlek och bostäder över 55 kvadratmeter ska utformas med hänsyn till antalet personer som de är avsedda för (avsnitt 3:222–3:225). Boverket rekommenderar de dimensionerande mått och inredningslängder som finns i standarden SS 91 42 21.

Det är i detta sammanhang inte ändamålsenligt att reglera ytor i förhållande till avsedda antal personer. Som vi har beskrivet ovan är det ändå inte säkert att antalet personer som bor i bostaden överensstämmer med det som anges i ritningar vid bygglov. I stället bör bostäder ha en minsta yta för måltider i relation till dess storlek. Miniminivån för utrymme för måltider bör vara tillgänglig för en person med rullstol och tillräcklig yta för ytterligare matplatser.

För mindre bostäder om högst 35 kvadratmeter kan utrymmen för sömn och vila, samvaro och fritid samt måltider överlappa varandra. Det innebär att ytan för samvaro och fritid också kan bli yta för måltider. Genom våra förslag om yta för sömn och vila respektive samvaro och fritid säkerställs även utrymme för måltider. Det saknas därför skäl att reglera detta ytterligare för bostäder om högst 35 kvadratmeter.

Vi föreslår därför följande lydelse:

I bostäder större än 35 kvadratmeter ska utrymmet för måltider vara minst $0,8 \times 1,4$ meter. På ena långsidan ska det finnas ett rörelseutrymme om 1,2 meter och på andra långsidan ska rörelseutrymmet vara 0,8 meter.

Utrymme för personhygien

Enligt 3:146 ska minst ett hygienrum vara tillgängligt och användbart för personer med nedsatt rörelseförmåga och utformas så att det lätt kan ordnas plats för medhjälpare.

Vilka mått personer med nedsatt rörelseförmåga behöver i utrymme för personhygien är oklart med tanke på utvecklingen på området och mot bakgrund av de olika behov som finns. Exempelvis pågår innovationer med snurrbara toalettstolar som minskar ytbehoven. Mot bakgrund av den utveckling som nu sker på området är det lämpligt att vidta ytterligare utredning. Vi föreslår därför inga ändringar i detta avseende. I stället bör Boverket meddela nya föreskrifter efter att Boverket har utrett vilka krav som bör ställas utifrån de nya möjligheter som utvecklingen medger. Däremot anser vi att nuvarande bestämmelse om att minst ett utrymme för personhygien ska vara tillgängligt är ändamålsenlig och bör kvarstå. Vidare kan vi konstatera att det även i framtiden bör krävas en vändradie om 1,3 meter för en rullstol. Vi föreslår därför att föreskriften bör innehålla följande uppgifter:

Minst ett utrymme för personhygien ska vara XX kvadratmeter och med inredning och utrustning ha en vändradie om 1,3 meter för en rullstol.

Inredning och utrustning för personhygien

Enligt tillgänglighetskraven i 3:146 ska det gå att ordna en separat duschplats om en sådan saknas från början. När det gäller dimensionerande mått rekommenderar Boverket uppgifterna i standarden SS 91 42 21.

Viss inredning och utrustning för funktionerna för personlig hygien behöver finnas från start i bostaden. Regleringen bör vara uttryckt som funktioner och vi föreslår att föreskriften bör innehålla följande uppgifter:

I minst ett utrymme för personhygien ska det finnas inredning och utrustning för att tvätta sig, bada eller duscha och använda toaletten.

Avståndet mellan inredning för

1. att tvätta sig och använda toalett ska vara X meter,
2. dusch och övrig utrustning ska vara X meter,
3. att tvätta sig och vägg ska vara X meter, och
4. att använda toalett och vägg ska vara X meter.

I de fall tvättmaskin ska vara i utrymme för personhygien ska avståndet mellan tvättmaskin och övrig inredning och utrustning vara X meter.

Utrymme för förvaring

Enligt 3 kap. 1 § PBF ska bostäder ha utrymme för förvaring. I bostäder och studentbostäder om högst 35 kvadratmeter bör utrymmet för inredningslängden och själva inredningslängden för förvaring vara minst 1,20 meter brett och platsen för ytterkläder i kapphylla vara minst 0,40 meter bred. I övrigt rekommenderar Boverket de mått som finns i standarden SS 91 42 21.

Vi har ovan föreslagit att nuvarande krav på inredning för förvaring utgår ur BBR. Däremot ser vi skäl att fortsatt reglera att det finns utrymme för förvaring. Därigenom möjliggörs att boende själva väljer lämplig inredning. Vi föreslår följande storlekar på utrymme för förvaring i bostaden:

I bostäder med en bostadsyta större än 35 kvadratmeter ska plats för ytterkläder vara minst 1,2 meter i längd och 0,4 i djup. Plats för övrig förvaring ska vara minst 2,4 meter i längd och 0,6 meter i djup.

I bostäder med en bostadsyta om högst 35 kvadratmeter ska plats för ytterkläder vara minst 0,4 meter i längd och djup. Plats för övrig förvaring ska vara minst 1,2 meter i längd och 0,6 meter i djup.

Vid plats för förvaring ska det utöver förvaringsdjupet finnas plats för rörelseutrymme om minst 1,2 meter.

Bostäder i flera plan

Föreskriften i BBR avsnitt 3:221 ställer krav på att vissa grundfunktioner finns på det våningsplan till vilket entrén till bostaden är. I bostäder med flera plan ska entréplanet rymma ett hygienrum, avskiljbar sängplats (sovare), möjlighet till matlagning, utrymme för måltider, utrymme för sittgrupp, entréutrymme, utrymme för förvaring och utrymme för att tvätta och torka tvätt maskinellt om gemensam tvättstuga saknas.

Dessa bestämmelser skapar ett ytbehov i entréplan. Tomter som är kuperade och har naturförutsättningar som gör det svårt att få ut den exakta ytan blir därför svåra att bygga på. Det kan förutsätta plansprängning vilket är problematiskt både utifrån ett naturresursperspektiv och ur ett ekonomiskt perspektiv. Det skapar i sin tur hinder för olika bostäder som suterränghus och stadsradhus.

För bostäder i flera plan bör det för entréplan vara samma krav som för bostäder om högst 35 kvadratmeter. Det innebär att utrymna för sömn och vila, samvaro och måltider får överlappa varandra och att utrymme för matlagning inte behöver vara mer än 1,8 meter lång och 0,6 djup samt ha en rörelseyta om 1,2 meter. Dessutom krävs endast utrymme för matlagning samt installationer för 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. Vi föreslår därför:

I bostäder med flera plan ska entréplanet minst rymma

1. ett utrymme för sömn och vila enligt 3 § första stycket,
2. ett utrymme för personhygien enligt 9 och 10 §§,
3. ett utrymme för förvaring av ytterkläder enligt 11 § första stycket,
4. installationer för inredning och utrustning för matlagning,
5. utrymme för matlagning enligt 6 § första stycket, och
6. utrymme för att tvätta och torka tvätt maskinellt om gemensam tvättstuga saknas.

Balkonger, terrasser och uteplatser

Det finns inget krav på att bostäder ska ha balkong, uteplats eller liknande men Boverket rekommenderar i 3:22 att en balkong, uteplats eller liknande utrymme bör finnas i anslutning till bostaden. I 3:146 i BBR föreskriver Boverket att balkonger, terrasser och uteplatser ska vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelseförmåga. För sådana terrasser som kompletterar tillgängliga och användbara samt väl placerade balkonger är tillgängligheten och användbarheten tillgodosedd, om det med enkla åtgärder i efterhand går att ordna en ramp.

Vi lämnar inget förslag om att det ska finnas balkonger, terrasser eller uteplatser i bostäder. Om det ändå byggs balkonger, terrasser och uteplatser bör de vara tillgängliga och användbara för alla. För

olika platser kan det av andra skäl, exempelvis för att möjliggöra vädring eller tillräckligt med dagsljus i täta stadsmiljöer, finnas skäl till grundare balkonger som inte är avsedda att vistas på. Därför föreslår vi att tillgänglighetskrav enbart ska gälla för balkonger som är avsedda för vistelse. Vi föreslår därför följande:

På balkong, terrass och uteplats avsedda för vistelse ska det finnas ett rörelseutrymme om minst 1,3 meter i diameter.

Skyddsföreskrifter om räcken finns i avsnitt 8 i BBR.

Bostäder med gemensamma utrymmen

I 3:226 finns föreskrifter om bostäder för ett obestämt antal personer där bostäderna har gemensamma utrymmen, exempelvis kollektivboende med familjer. Där får utrymme för matlagning och för daglig samvaro samt utrymme för måltider delvis sammanföras till gemensamma utrymmen.

I 3:227 finns föreskrifter om bostäder för en person där bostäderna har gemensamma utrymmen, exempelvis kollektivboende för studenter. Där får utrymme för personhygien, matlagning och daglig samvaro samt utrymme för måltider, helt eller delvis, sammanföras till gemensamma utrymmen.

I 3:228 finns föreskrifter om särskilda boendeformer för äldre.

För samtliga boendeformer med gemensamma utrymmen (3:226, 3:227 och 3:228) föreskrivs att de gemensamma utrymmena ska vara så stora att de i skäligen utsträckning kompenserar för inskränkningarna i de enskilda bostäderna.

Vilka utrymmen som får delas bör anges i PBF och Boverket bör utreda de närmare preciseringar som behövs

Bestämmelserna om gemensamma utrymmen har inte tillämpats i så stor omfattning men överlag uppfattas regleringen som positiv av de aktörer vi har samtalat med. Synpunkterna rör avsnitt 3:227 om bostäder för en person (exempelvis studentboende). I dag får tre bostäder dela på ett utrymme för personhygien. Det finns önskemål om att fyra bostäder i stället ska kunna dela på ett utrymme för per-

sonhygien, på grund av de ytor som krävs för dessa utrymmen och därmed har påverkan på kostnads- och prisbildningen.

I dag finns inget krav på egna utrymmen för personhygien i de enskilda bostäderna. Studenter vill dock inte dela toalett, dusch och bad med andra. Det bör, enligt vår mening, vara möjligt att med en rimlig hyresnivå ha utrymmen för personhygien i varje enskild bostad. Detta behöver inte åstadkommas genom krav på utrymmen för personhygien i de enskilda bostäderna, men kan möjliggöras om ytorna för dessa utrymmen kan minska. Vi har därför övervägt om det skulle vara möjligt att tillåta utrymmen för personhygien i de enskilda bostäderna, i dessa typer av boenden, som har toalett och handfat men inte den yta som krävs enligt dagens tillgänglighetskrav. Om det skulle finnas sådana utrymmen för personhygien i varje enskild bostad, skulle ett tillgängligt utrymme för personhygien kunna delas av fler enskilda bostäder. Frågan bör utredas vidare av Boverket i samband med utredning om vilket utrymme som ska krävas för personhygien utifrån den utveckling som sker inom tillgänglighetsområdet.

Beträffande alla former av bostäder med gemensamma utrymmen (3:226, 3:227 och 3:228) bör regeringen meddela föreskrifter om vilka utrymmen som ska kunna delas i PBF. Boverket bör meddela de närmare preciseringar som behövs i fråga om hur många bostäder som kan dela på respektive utrymme samt vilken inredning och utrustning som ska finnas i utrymme för hygien och matlagning. Boverket kan även med fördel precisera samhällets minikrav för storleken på de gemensamma utrymmena, i linje med de förslag vi har lämnat om minsta storlek för respektive utrymme i bostäder utan gemensamma utrymmen. Samtliga tre boendeformer bör i den nya lydelsen av 3:2 i BBR sorteras in under rubriken Bostäder med gemensamma utrymmen. Dessa ändringar kan införas efter att Boverket har utrett frågan om hygienutrymmen för bostäder avsedda för en person (3:227). Ändringarna i PBF och BBR bör genomföras samtidigt.

Mot bakgrund av vad vi nu sagt lämnar vi inga förslag i fråga om bostäder med gemensamma utrymmen. I bilaga 4 Förslag till nya föreskrifter i 3:2 i BBR inför vi därför föreskrifterna 3:226, 3:227 och 3:228 i dess nuvarande lydelse.

Bostadskomplement

I avsnitt 3:23 i BBR föreskrivs att i bostadslägenhetens närhet ska det finnas en gemensam tvättstuga med möjlighet att tvätta och torka maskinellt, om det saknas utrymme att tvätta och torka tvätt maskinellt i den enskilda bostadslägenheten. Det föreskrivs även att det i bostadslägenheten eller i dess närhet ska finnas låsbart utrymme för förvaring av säsongsutrustning och liknande. Slutligen föreskrivs att det i bostadslägenhetens närhet ska finnas rum för förvaring av barnvagnar, cyklar, utomhusrullstolar, rollatorer och liknande samt utrymme för postboxar. Enligt tillgänglighetskraven i 3:148 i BBR ska sådana förvaringsutrymmen vara tillgängliga och användbara. Avsnitt 3:143 innehåller föreskrifter och allmänna råd om passage-mått för dörrar i bostäder och till bostadskomplement. I det allmänna rådet anges lämpliga passagemått för dörrar till bostadskomplement.

Utrymme för barnvagnar, rullatorer med mera bör finnas i bostadens närhet

I avsnitt 9.3.1 ovan föreslår vi att det i PBF anges att bostäder ha utrymme för tvätt och tork maskinellt, om gemensam tvättstuga saknas ska. Föreskriften i nuvarande 3:23 behövs därmed inte längre i denna del.

Beträffande förvaring av säsongsutrustning är dagens krav att det ska finnas i bostaden eller i bostadens närhet. I vårt förslag om förvaring i bostaden ovan ingår inte säsongsutrustning. Förvaringsutrymmen kräver ytor och ytor driver kostnader. Med dagens krav måste dessa ytor finnas och de boende får betala för kostnaderna det medför. Det bör finnas en möjlighet att välja bort utrymme för säsongsförvaring för boende som inte har behov av sådant utrymme eller som inte vill betala den boendekostnad som tillkommer genom utrymmet. Vi föreslår därför att dagens krav på säsongsförvaring i 3:23 i BBR avskaffas. Det innebär inte att det inte får byggas bostäder med säsongsförvaring. Tvärtom får efterfrågan på marknaden styra. Vårt förslag innebär ökade valmöjligheter.

Beträffande förvaring av barnvagnar, cyklar, utomhusrullstolar, rollatorer och liknande samt utrymme för postboxar ska det enligt nuvarande föreskrifter i 3:23 finnas i bostadslägenhetens närhet. Det saknas anledning att ändra detta. Enligt det allmänna rådet till 3:143

bör passagemåttet vara minst 0,8 meter när dörren är uppställd i 90°, vid dörrar till bostadskomplement. Enligt tillgänglighetskraven i 3:148 i BBR ska sådana förvaringsutrymmen vara tillgängliga och användbara. Dessa tillgänglighetskrav och rekommendationer bör regleras i avsnitt 3:1 i BBR, i enlighet med vad vi anför i 9.3.2 ovan om att tillgänglighetskrav inom bostaden bör regleras i 3:2 i BBR och tillgänglighetskrav i byggnader och på tomter bör regleras i avsnitt 3:1 i BBR. Vi föreslår därför följande lydelse om bostadskomplement i avsnitt 3:2 i BBR:

I bostadslägenhetens närhet ska det finnas utrymme för förvaring av barnvagnar, cyklar, utomhusrullstolar, rollatorer och liknande som är avskilt med väggar samt utrymme för postboxar.

Utformningskrav och krav på tekniska egenskaper

I avsnitt 3:211 ger Boverket upplysningar om vilka delar i föreskrifterna som är utformningskrav respektive tekniska egenskapskrav.

Inredning och utrustning för matlagning och personhygien bör fortsatt vara tekniska egenskapskrav för lämplighet enligt 3 kap. 17 § PBF, medan resten av de föreslagna föreskrifterna bör vara utformningskrav för lämplighet och tillgänglighet. Det bör framgå av Boverkets hänvisning till de bemyndiganden som föreskrifterna är meddelade med stöd av.

9.4 Införande av Byggkravsnämnden för förhandsavgöranden om krav på byggnadsverk

Bedömning: För att ge förutsättningar för ökad förutsägbarhet i byggprocessen för byggherrar och för att få en enhetlig tillämpning av vissa utformningskrav och samtliga tekniska egenskapskrav på byggnadsverk behöver praxis utvecklas.

Förslag: En myndighet, Byggkravsnämnden, bör införas med uppgift att ge förhandsavgörande om vissa utformningskrav och samtliga tekniska egenskapskrav kan antas komma att uppfyllas vid nybyggnad. Bedömningen i ett förhandsavgörande bör avse krav på att en byggnad ska vara lämplig för sitt ändamål (8 kap. 1 § första punkten plan- och bygglagen, PBL, och tillhörande föreskrifter) och tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (8 kap. 1 § tredje punkten PBL och tillhörande författningar) samt samtliga krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper (8 kap. 4 § PBL och tillhörande författningar). Enskilda bör kunna ansöka om ett förhandsavgörande för nybyggnad av byggnadsverk hos myndigheten. Ett positivt förhandsavgörande bör vara bindande för byggnadsnämnden vid prövningen av bygglov och bedömningen vid startbesked.

Regleringen av Byggkravsnämnden bör ske i en ny lag och en myndighetsinstruktion.

Som ett första steg bör regeringen tillsätta en organisationsutredning med uppgift att lämna förslag om Byggkravsnämndens närmare uppgifter och organisation utifrån de förslag vi lämnar.

9.4.1 Juridiska utgångspunkter

Kommuner är förhindrade att ställa egna krav på byggnadsverks tekniska egenskaper enligt 8 kap. 4 a § plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Syftet med förbudet är att tekniska egenskapskrav ska vara förutsägbara och enhetliga över hela landet och på så vis hindra merkostnader vid byggnation. Det innebär att samhället redan har visat på ett intresse av att krav på byggnadsverk ska tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt i kommunerna. Om kommunen ställer andra krav än vad som följer av 4 kap. 12 och 16 §§ PBL vid planläggning, i

andra ärenden enligt PBL eller i samband med genomförande av detaljplaner är dessa utan verkan. Detta gäller dock inte om kommunen är byggherre och fastighetsägare.

9.4.2 Behov av enhetlig tillämpning och utveckling av praxis

Vi har föreslagit principer för en reformering av BBR för att skapa en ökad förutsägbarhet, flexibilitet och överskådlighet, se avsnitt 9.2. Samhället har ett intresse av att krav på byggnadsverk ska tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt i kommunerna och tillåter inte kommuner att ställa krav som går utöver vad som följer av PBL när det gäller de tekniska egenskapskraven. Tillämpare upplever dock att vissa utformningskrav och de tekniska egenskapskraven tillämpas olika i olika kommuner, se kapitel 5. Det gäller särskilt utformningskrav avseende tillgänglighet och tekniska egenskapskrav avseende brandsäkerhet.

Om en byggherre anser att en byggnadsnämnd ställer egna eller för höga krav på ett byggnadsverk, kan byggherren överklaga ett vägrat bygglov eller ett vägrat startbesked. En överprövning tar dock både tid och pengar i anspråk. En byggherre har sällan möjlighet att avvära den tiden. I stället är det fördelaktigare för byggherren att anpassa byggprojektet till byggnadsnämndens tolkning. Det innebär att det i nuvarande system inte finns 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 föreskrifter 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. Om byggnadsnämnden anser att byggherrens dokumenterade egenkontroll inte är tillräcklig kan byggnadsnämnden kräva att kontroll görs av en certifierad sakkunnig enligt PBL enligt 10 kap. 8 § PBL. De certifierade sakkunniga gör en kontroll inom det tekniska egenskapsområde som denne har särskild kompetens i. Bedömningen av sakkunnig görs endast utifrån den sakkunniges kompetensområde.

Från såväl byggherrar som kommuner finns önskemål om vägledande praxis om kravens tillämpning. Anledningen är dels att kraven anses svårtillämpade och dels att nuvarande vägledning inte anses tillräcklig. Framför allt byggherrar som önskar bygga mer industriellt och uppföra likvärdiga byggnader i olika kommuner, ofta benämnt seriellt byggande eller serietillverkare, efterfrågar en mer enhetlig tillämpning av bestämmelserna. Att kommuner tolkar krav olika innebär att kravtillämpningen blir otydlig och oförutsägbar. En utvecklad praxis ger förutsättningar för vägledning om regeltolkning och rättstillämpning. Genom vägledande praxis kan tillämpningen bli mer enhetlig och förutsägbar.

Vår bedömning är att utöver de bestämmelser i lag, förordning och föreskrift som gäller för krav på utformning och tekniska egenskaper för byggnadsverk behövs mer utvecklad praxis om hur bedömningen av kraven ska göras, hur en avvägning ska göras mellan olika krav och vilka aspekter som ska väga särskilt tungt i olika fall. Den reformering av BBR som vi föreslår i avsnitt 9.3 behöver kompletteras genom möjligheten att utveckla praxis. Genom praxis om kravens tillämpning förstärks effekterna av förslaget om vägledande principer för BBR. En mer omfattande praxis gynnar en enhetlig rättstillämpning och blir även en viktig del i föreskriftsarbetet när det gäller framtagandet av bestämmelser som preciserar kraven.

9.4.3 Byggkravsnämndens uppgifter

Vi föreslår att det införs en myndighet, kallad Byggkravsnämnden, som ska ha till uppgift att ge förhandsavgöranden om ett byggprojekt kan antas uppfylla vissa krav som ställs på byggnadsverk. Byggkravsnämndens syfte ska vara att utveckla vägledande praxis för att främja enhetlig tillämpning av krav i kommunerna. Förslaget innebär i korthet att en ny myndighet ska bedöma samhällskrav på byggande som inte är beroende av var ett byggnadsverk är lokaliserat eller var ett planerat byggprojekt är tänkt att uppföras. Myndigheten ska därför pröva utformningskrav om lämplighet och tillgänglighet och de tekniska egenskapskraven, det vill säga krav som bör tillämpas enhetligt av olika kommuner. Förhandsavgörandena ska omfatta utformningskraven i 8 kap. 1 § första punkten och tredje punkten PBL och

de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § PBL samt tillhörande författningar i PBF, BBR och EKS.

Enskilda ska kunna ansöka om ett förhandsavgörande hos myndigheten. Förhandsavgörandet ska avse en bedömning av om ett byggprojekt kan antas komma att uppfylla kraven. Myndighetens förhandsavgöranden ska vara fristående från lov- och byggprocessen hos kommunerna. Det ska vara frivilligt att ansöka om ett förhandsavgörande. Ett positivt förhandsavgörande ska, om en byggherre begär det, vara bindande vid byggnadsnämndens prövning av kraven i bygglov och vid bedömning i startbesked. Det innebär att byggnadsnämnden inte ska pröva de krav som har bedömts i förhandsavgörandet på nytt.

Regleringen av Bygghöghetsnämnden bör ske i en ny lag och en myndighetsinstruktion. Se kapitel 1 för förslag till lag i sin helhet och avsnitt 9.4.4 nedan för myndighetsinstruktion.

Förhandsavgörandet

Den som planerar att utföra en bygglovspliktig eller anmälningspliktig nybyggnad bör kunna söka ett förhandsavgörande hos myndigheten. Förhandsavgörandena ska ge en möjlighet att i förväg få en prövning av om en viss projektering kan antas komma uppfylla kraven. Förhandsavgörande avser projektering som genomförts fram till startbesked. Det handlar med andra ord inte om kontroller i genomförandefasen. Förhandsavgörande ska vara ett eget, från lov- och kontrollprocessen fristående, ärende.

Förhandsavgörande omfattar vissa krav

Förhandsavgörande bör omfatta kraven i 8 kap. 1 § första och tredje punkten och 4 § PBL och tillhörande författningar som har meddelats som precisering av dessa krav i 3 kap. PBF samt i BBR och EKS.²⁸ Kravet på lämplighet för sitt ändamål och kravet på tillgäng-

²⁸ Enligt 3 kap. 2 § PBF ska det som gäller för en byggnads lämplighet enligt 8 kap. 1 § första punkten också gälla för andra anläggningar än byggnader. Av 3 kap. 5 § PBF framgår att krav på byggnads tillgänglighet och användbarhet enligt 8 kap. 1 § tredje punkten ska gälla också för andra anläggningar än byggnader om anläggningen kräver bygglov enligt vissa punkter i 6 kap. 1 § PBF. Av 3 kap. 5 § andra stycket framgår att andra anläggningar än byggnader ska göras tillgängliga och användbara enligt första stycket endast i den utsträckning det behövs med hänsyn till anläggningens syfte och behovet av tillträde för allmänheten.

lighet och användbarhet är både utformningskrav och tekniska egenskapskrav.

Myndigheten ska bedöma om den planerade åtgärden antas uppfylla vissa av utformningskraven och de tekniska egenskapskraven i PBL. Myndigheten ska i förhandsavgöranden bedöma om ett byggprojekt kan antas komma att uppfylla krav på byggande som inte är beroende av en byggnads lokalisering. Utgångspunkten är att endast krav som inte är beroende av ett byggnadsverk lokalisering ska avgöras och prövas av den nya myndigheten. Förhandsavgörandena ska därför inte omfatta utformningskrav som ska bedömas lokalt i kommunerna. Av den anledningen omfattas inte utformningskraven i 8 kap. 1 § andra punkten PBL om krav på att en byggnad ska ha en god form-, färg- och materialverkan eller andra krav som gäller för att byggnadsnämnden ska kunna bevilja lov och startbesked.

För vissa krav kan dock byggnadsverkets lokalisering ha betydelse för om det kan antas att kraven kan komma att uppfyllas. Exempel på sådana krav är kraven på dimensioneringen av bärande delar som är beroende av förväntad snölast i olika delar av landet, energihushållningskraven i BBR är olika för olika kommuner i landet och frågor om entréers tillgänglighet är beroende av till exempel höjdskillnader på den aktuella tomten. Platsspecifika förhållanden kommer alltså att behöva hanteras i förhandsavgörandena, eftersom det är av vikt att Bygghälsömyndigheten gör en helhetsbedömning av kraven. Det innebär att lokaliseringen av byggnadsverket blir en omständighet som måste redovisas i ansökan och som sedan blir en del av prövningen. På så sätt blir lokaliseringen en aspekt som inte får ändras utan att förhandsavgörandet i sådant fall förlorar sin bindande verkan. Redogörelsen av på vilket sätt byggnadsverkets lokalisering har påverkat bedömningen av kraven blir relevant i den praxis som utvecklas. Genom praxis ges förutsättningar för en enhetlig tillämpning i på vilket sätt platsspecifika aspekter ska påverka bedömningen av vissa krav.

Inte heller bedömning av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § PBL och kraven på varsamhet enligt 8 kap. 17 och 18 §§ PBL omfattas av den prövning som ska göras i förhandsavgöranden. Bedömning av förvanskningsförbud och varsamhetskrav är en kommunal fråga och ska fortsättningsvis prövas av byggnadsnämnden.

Förhandsavgörande omfattar nybyggnad

Det är nödvändigt att begränsa vilka åtgärder som förhandsavgörandena ska omfatta, eftersom alla åtgärder inte är lämpliga att bedöma av Byggrådsnämnden. Vi föreslår att förhandsavgöranden ska omfatta nybyggnad, men inte ändring av byggnadsverk, eftersom bedömning av krav vid ändring innebär ställningstaganden om anpassningar och avsteg från kraven och därför inte är allmängiltiga. Frågan om anpassningar och avsteg från kraven ska fortsatt avgöras av byggnadsnämnden enligt 8 kap. 7 § PBL. Av 8 kap. 7 § PBL framgår att anpassningar och avsteg får göras från kraven i 8 kap. 1 och 4 §§ PBL vid ändring och flyttning av byggnadsverk.

För alla bygglovspliktiga åtgärder finns det möjlighet att ansöka om förhandsbesked enligt 9 kap. 17 § PBL innan bygglov söks. Ett förhandsbesked innebär att byggnadsnämnden prövar om den aktuella åtgärden kan tillåtas på platsen, det vill säga lokaliseringen prövas. Byggnadsutformning prövas däremot inte av byggnadsnämnden i ett sådant förhandsbesked. Införandet av myndigheten och dess uppgift att ge förhandsavgörande om vissa utformningskrav och de tekniska egenskapskraven utgör därför ett komplement till det system som finns med byggnadsnämndernas möjlighet att ge förhandsbesked.

Förhandsavgörande ska lämnas på begäran av enskild

Myndigheten ska lämna ett förhandsavgörande när någon begär det. En byggherre kan exempelvis begära ett förhandsavgörande när det är svårt att avgöra om byggnadsnämnden kommer att bedöma om en åtgärd uppfyller de tekniska egenskapskraven då byggherren vill testa en ny lösning. På så sätt blir det möjligt att få ett besked innan en lovprocess har avklarats och en byggprocess inletts.

En ansökan om förhandsavgörande ska innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för myndighetens prövning av om kraven är uppfyllda. Det handlar bland annat om uppgifter om de tekniska egenskapskraven som bärande stomme, brandskydd, energihushållning, bullerskydd och fuktsäkerhet.

Bedömningen av kraven i ett förhandsavgörande

Byggnadsverkets utformningskrav och tekniska egenskapskrav bedöms av Bygghandlingsnämnden utifrån ritningar och andra projekteringshandlingar. Bedömningen kan antingen gälla en specifik lösning, exempelvis ett trapphus, eller ett byggnadsverk i sin helhet. Bygghandlingsnämnden bedömer om kraven kan antas komma att uppfyllas. Det motsvarar den bedömning som byggnadsnämnden i dag gör i fråga om de tekniska egenskapskraven vid startbeskedet. Det utesluter inte att byggnadsnämnden i ett senare skede återkommer med tillsyn under byggtiden och efter det att byggnaden har tagits i bruk. Byggnadsnämnden har därför möjlighet att återkomma med tillsyn även i ärenden där ett förhandsavgörande från Bygghandlingsnämnden har varit bindande för byggnadsnämnden i dess beslut om startbesked.

Ett förhandsavgörande ska vara bindande för byggnadsnämnden

Ett förhandsavgörande som vunnit laga kraft ska vara bindande för byggnadsnämnden vid prövningen av bygglov och startbesked i bygglovspliktiga och anmälningspliktiga ärenden om sökanden begär det. Bundenheten av förhandsavgörandet omfattar de krav som har prövats av myndigheten.

Byggnadsnämnden blir bunden av den bedömning av kraven som myndigheten har gjort i bygglovet och i startbeskedet.

Byggnadsnämnden ska pröva respektive bedöma övriga krav som gäller för bygglov och i samband med meddelande av startbesked. Förhandsavgörande avser en bedömning av projekteringshandlingar och omfattar inte en prövning av kraven i genomförandefasen. Byggnadsnämndens slutbesked avseende byggherrens genomförande av byggåtgärden enligt 10 kap. 34 § PBL påverkas därmed inte av ett förhandsavgörande.

Förhandsbeskedet upphör att vara bindande om förutsättningarna inte längre stämmer överens med de som framgår av ansökan eller om den fråga som avses påverkas av en lagändring eller annan författningsändring.

Myndighetens förhandsavgörande är bindande för byggnadsnämnden under förutsättning att någon författningsändring inte har skett. Till skillnad från förhandsbesked om lokalisering som kan sökas hos byggnadsnämnden enligt 9 kap. 17 § PBL behövs det inte någon

reglerad giltighetstid utan vår bedömning är att det är tillräckligt att bundenheten är beroende av vilken författning som har tillämpats.

Förslaget ändrar inte byggherrens ansvar eller kommunens roll

Att en myndighet har gett ett positivt förhandsavgörande innebär inte att staten därmed tar över något ansvar från byggherren eller att byggherrens ansvar för att kraven uppfylls enligt 10 kap. 5 § PBL minskar. Byggherren har samma ansvar även om byggherren har fått ett positivt förhandsavgörande. Kommunernas uppgifter enligt PBL påverkas inte heller av förslaget. Beslut om bygglov, startbesked och slutbesked ska även fortsättningsvis fattas av byggnadsnämnden. Vidare är byggnadsnämnden fortsatt tillsynsmyndighet enligt 11 kap. 5 § PBL.

Införandet av myndigheten och möjligheten att få ett förhandsavgörande kompletterar nuvarande ordning, inte ändrar den. Kontrollprocessen och ansvarsfördelningen mellan byggherre och byggnadsnämnd ska vara oförändrad.

Myndighetens ansvar

När det gäller Byggherrens ansvar för de lösningar som beviljas positivt förhandsavgörande så begränsas ansvaret av att myndigheten endast bedömer om den redovisade lösningen i ansökningshandlingarna kan antas komma att uppfylla gällande krav. Myndigheten tillämpar de bestämmelser om krav på utformning och tekniska egenskaper som ställs på byggnadsverk. Myndigheten har inte något ansvar att kontrollera eller på annat sätt säkerställa projekterings kvalitet. Byggherren ansvarar på samma sätt som i dag för byggnadsverkets kvalitet och att de krav som ställs på byggnaden uppfylls vid genomförandet. Att myndigheten gör en bedömning av om kraven kan anses uppfyllda innebär inte att det allmänna tar över byggherrens ansvar för eventuella byggfel. Om det skulle visa sig att en lösning som uppfyller gällande krav och därmed har fått ett positivt förhandsavgörande medför byggsador så faller det utanför myndighetens ansvar. Myndigheten har i uppgift att tillämpa gällande bestämmelser, inte att utreda vilka risker gällande bestämmelser eller lösningar som uppfyller gällande krav kan innebära. Beslut om positiva förhandsavgöranden om att det redovisade byggprojektet i ansökan ska

anses uppfylla utformningskraven och de tekniska egenskapskraven medför därför inte något utökat ansvar för det allmänna jämfört med nuvarande system när det gäller förhållandet mellan byggherren och kommunen och de beslut som byggnadsnämnden fattar i kontrollprocessen.

Förhandsavgöranden kan avvisas och vilandeförklaras

Byggkravsnämnden ska kunna avvisa en ansökan om förhandsbesked. Då meddelas inget förhandsavgörande utan i stället fattas ett avvisningsbeslut. Grund för avvisande kan till exempel vara att ansökan inte är komplett. En ansökan är komplett när myndigheten bedömer att ansökan innehåller tillräckligt med uppgifter för att en bedömning av kraven ska kunna göras. En annan grund för avvisande kan vara att ärendet inte har betydelse för en enhetlig lagtolkning eller rätts-tillämpning.

Ett beslut om avvisning är inget hinder för en ny ansökan i samma fråga. Om det pågår en domstolsprövning av samma rättsfråga ska ärendet om förhandsavgörande kunna vilandeförklaras till dess att domstolsprövningen är avklarad.

Förhandsavgörande kan överklagas

Ett beslut om förhandsavgörande får överklagas endast av sökanden i ärendet. Det motsvarar begränsningen i rätten att överklaga byggnadsnämndens beslut om startbesked enligt 13 kap. 15 § PBL. Vår bedömning är att det är lämpligt att klagorätten avseende Byggkravsnämndens beslut om förhandsavgörande regleras på motsvarande sätt som byggnadsnämndens startbesked utifrån att bedömningen av kraven ska göras på motsvarande sätt. Motivet till den begränsade klagorätten av startbesked är att startbeskedet endast anses beröra den som sökt bygglov eller anmält en anmälningsskyldig åtgärd och huvudsakligen syftar till att säkerställa de tekniska egenskapskraven. Detsamma kan sägas komma att gälla för Byggkravsnämndens beslut om förhandsavgörande. Mot den bakgrunden bedömer vi att rätten att överklaga ett förhandsavgörande bör begränsas till sökanden i ärendet, eftersom övriga antingen inte berörs av ett förhandsavgörande, och om de skulle anses berörda, borde ha möjlighet att få sin sak

fullständigt prövad i ett senare skede i samband med en bygglovsprövning eller tillsynsanmälan enligt PBL.²⁹

Överklagan av Byggkravsnämndens beslut ska göras till Mark- och miljööverdomstolen.

Förhandsavgöranden omfattas av sekretess

Den föreslagna myndigheten kommer att omfattas av offentlighetsprincipen. Skyldigheten för myndigheten att lämna ut förhandsavgöranden begränsas dock av bestämmelser om sekretess. I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar. Det kan därmed tänkas att ett antal ärenden inte kommer att kunna offentliggöras och på så sätt bli praxis på grund av att sökandens uppgifter anses avse affärshemligheter och därför behöver vara skyddade av sekretess. Även i ett sådant ärende kommer sökandens intresse av att få ett förhandsavgörande att tillgodoses. I dessa fall får Byggkravsnämnden utreda vilka möjligheter som finns att anonymisera eller på annat sätt ta bort sekretessbelagda uppgifter som gör att det blir möjligt att redovisa myndighetens praxis som kan ge efterfrågad vägledning om kravens tillämpning även för andra aktörer än den sökande.

Förhandsavgöranden finansieras genom en avgift

Den föreslagna myndigheten ska ha rätt att ta ut en avgift av den sökande för förhandsavgörande. Det ska inte gå att överklaga ett beslut om avgift. Om Mark- och miljööverdomstolen undanröjer ett förhandsavgörande ska dock avgiften återbetalas till sökanden.

Storleken på avgiften bör spegla ärendets komplexitet. Exempelvis bör en mindre avgift tas ut för ärende som omfattar en specifik lösning än för ärenden som omfattar ett helt byggnadsverk. Eftersom ärenden kan ha vitt skilda karaktär bör avgiftsspannet vara brett

²⁹ När det gäller startbesked för så kallade attefallsåtgärder har Mark- och miljööverdomstolen i flera avgöranden åsidosatt överklagandeförbudet i 13 kap. 15 § PBL, se bland annat MÖD 2017:50, MÖD dom den 23 februari 2016 i mål nr P 1948-15 och MÖD dom den 26 mars 2018 i mål nr P 12189-17. Om en översyn görs av regleringen av rätten att överklaga byggnadsnämndens startbesked med anledning av detta bör den översynen även omfatta begränsningen i rätten att överklaga Byggkravsnämndens förhandsavgörande.

och Bygghälsömyndigheten ha mandat att fastställa avgiften i varje enskilt ärende.

9.4.4 Bygghälsömyndighets organisation

En ny myndighetsuppgift kan inrättas i en befintlig myndighet, som Boverket, eller genom att en ny myndighet inrättas. Eftersom det är olämpligt att en myndighet både är regelgivare och har uppgifter av domstolsliknande karaktär som uttolkare av samma bestämmelser kan uppgiften inte placeras inom Boverket. Att placera uppgiften på någon annan myndighet ser vi inte som aktuellt utifrån ärendenas art. Vi föreslår därför att en ny myndighet inrättas för uppgiften om förhandsavgöranden för krav på byggnadsverk.

Nämndmyndighet är en lämplig ledningsform

Verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra en myndighet är utgångspunkt för valet av ledningsform. Utifrån syftet att främja enhetlig tillämpning av krav på byggande genom att praxis skapas anser vi att en nämndmyndighet är lämpligast. Nämndmyndighetsformen förekommer för myndigheter med väl avgränsade frågor och ofta är uppgifterna reglerade i lag. Vissa nämnder har en domstolsliknande karaktär. Fördelen med nämndmyndighet är att det går att skapa en domstolsliknande struktur.

Nämnder ansvarar inför regeringen för verksamheten. När nämndformen väljs för en myndighet är det oftast en verksamhet där regeringen har lagt stor vikt vid myndighetens självständighet. Verksamheten kan vara så gott som helt lagstyrd och inte sällan av domstolsliknande eller normerande karaktär. Med den karaktären på nämndernas verksamhet är regeringens styrning ofta begränsad.³⁰

Nämndmyndighet ger förutsättningar för kortare handläggningstid än domstolsprövningar. Ett skäl för att inrätta en nämndmyndighet är just rättssäkerhet. Uppgifter av det slag som oftast hanteras av domstol och behov av kollektivt beslutsfattande är återkommande argument för att inrätta en nämnd.³¹

³⁰ Statskontoret (2014), *Myndigheternas ledningsformer – kartläggning och analys*, 2014:4, s. 7 och 65.

³¹ Statskontoret (2014), *Myndigheternas ledningsformer – kartläggning och analys*, 2014:4, s. 65.

Eftersom syftet med den föreslagna myndigheten är att göra en bedömning av om ett byggprojekts projekteringshandlingar visar på en lösning som kan antas komma att uppfylla vissa utformningskrav och samtliga tekniska egenskapskrav utifrån ett helhetsperspektiv av sakkunniga från olika sakområden är ett kollektivt beslutsfattande att föredra. Det är inte fråga om handläggning av enskilda ärenden utan syftet ska i stället vara att skapa vägledande beslut i form av förhandsavgöranden.

En nackdel med nämndmyndigheter är att de oftast är små och inte är byggda för att hantera en stor mängd ärenden där experter ska vara delaktiga i utredandet. Samtidigt kan en liten myndighet med ett avgränsat uppdrag snabbt och pragmatiskt lösa uppkomna problem.³²

Boverket bör vara värdmyndighet för nämnden

Organisatoriskt har nämnder ofta en värdmyndighet som tillhandahåller lokaler och sköter administrativa och handläggande uppgifter. Hur detta regleras mellan värdmyndighet och nämnd varierar. För nämnder med mer domstolsliknande uppdrag är det vanligare att nämnden själv sköter sina kansliuppgifter.³³ I myndighetsförordningen anges att om regeringen har bestämt att en myndighet ska upplåta lokaler och sköta administrativa eller handläggande uppgifter åt en nämndmyndighet, ansvarar den förstnämnda myndigheten inför regeringen för de uppgifter den ska sköta. I administrativa uppgifter ingår personal- och ekonomiadministration, it, telefonväxel och liknande. I handläggande uppgifter kan ingå att bereda och föredra ärenden, göra utredningar, sprida information och bedriva tillsyn.³⁴

Vi föreslår att Boverket ska vara värdmyndighet för Byggkravsnämnden. Det går i linje med förvaltningspolitiska ställningstaganden om ett effektivt nyttjande av statliga resurser. En placering hos Boverket kan också underlätta styrningen av de båda myndigheterna, eftersom de har kopplingar till varandra. Att Boverket fungerar som värdmyndighet för Byggkravsnämnden innebär att Boverket ska ansvara för administrativa uppgifter till exempel personal- och ekonomiadministration, it, telefonväxel och liknande.

³² Statskontoret (2014), *Myndigheternas ledningsformer – kartläggning och analys*, 2014:4, s. 119.

³³ Statskontoret (2014), *Myndigheternas ledningsformer – kartläggning och analys*, 2014:4, s. 115.

³⁴ 17–18 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

Om nämndmyndigheter styrs via egna regleringsbrev eller inte varierar. Det förekommer att nämndmyndigheter utan regleringsbrev omnämns i sina värdmyndigheters regleringsbrev, företrädesvis i de finansiella delarna.³⁵ Vi menar att den årliga styrningen, inklusive finansiering av myndigheten kan göras genom Boverkets regleringsbrev. Därigenom kan regeringen prioritera och avväga behovet av resurser mellan resurser för Byggkravsnämndens förhandsbesked och Boverkets reformering av BBR.

Nämndens sammansättning

Vi föreslår att nämnden består av högst 14 ledamöter och högst 10 ersättare samt att ordförande och vice ordförande är, eller har varit, ordinarie domare. Nämndens storlek är motiverad med att det behövs en bred kompetens bland dess ledamöter, för att ge förutsättningar för rättssäkerhet i de beslut om förhandsavgöranden som fattas. Det är viktigt eftersom Byggkravsnämnden ska bidra till praxis utifrån ett helhetsperspektiv i bedömningen av kraven.

I en nämndmyndighet utgör nämndens ledamöter kollektivt myndighetens ledning. Rekryteringen av nämndledamöter bör ske genom att den för nämndmyndigheten ansvariga enheten i Regeringskansliet tar fram kravprofiler som utgår från regeringens inriktning för nämndens verksamhet. Eftersom en nämnd har beslutsansvar måste jävsfrågan vid rekryteringen av ledamöter beaktas. Att många nämnder har domstolsliknande uppdrag avspeglas i de krav som regeringen då ställer på att ordföranden och vice ordföranden är, eller har varit, ordinarie domare.³⁶

Principiellt viktiga ärenden och ärenden som till följd av innehåll och svårighetsgrad lämpligen bör prövas av nämnden i sin helhet bör avgöras vid nämndens sammanträden. I övrigt kan nämndens kansli besluta i ärenden som har delegerats till kanslichefen. Enligt myndighetsförordningen kan nämndernas arbetsordning delegeras till kanslichefen för att den dagliga verksamheten ska kunna fungera väl.³⁷ En sådan ordning bör nyttjas för Byggkravsnämnden, där många ärenden kommer att behöva beslutas.

³⁵ Statskontoret (2014), *Myndigheternas ledningsformer – kartläggning och analys*, 2014:4, s. 117.

³⁶ Statskontoret (2014), *Myndigheternas ledningsformer – kartläggning och analys*, 2014:4, s. 113–114.

³⁷ SOU 2004:23, *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*, s. 11.

Byggkravsnämndens kansli

Vi föreslår vidare att Byggkravsnämnden ska ha ett kansli som sköter den dagliga verksamheten samt bereda och föredra ärenden, göra utredningar och sprida och tillgängliggöra information om förhandsavgöranden. Byggkravsnämnden bör bemannas med 10–15 dragande experter inom olika sakområden, en sekreterare, en informatör och en kanslichef.

Nämnden bör inrättas nära ett större tekniskt universitet eller högskola där det finns goda möjligheter att kunna rekrytera rätt kompetens. Det är också viktigt att Byggkravsnämnden inte konkurrerar med Boverket om aktuell kompetens.

Kansliet och dess föredragande kan vid behov anlita sakkunniga från till exempel forskningsinstitutioner. Sakkunniga forskare och experter kommer att vara viktiga och bidra i ärendehandläggning, särskilt i handläggningen av mer komplexa ärenden. Sakkunniga kan även behöva kunna delta i nämndens sammanträden utan att ha beslutsrätt.

Organisationsutredningens arbete

För att färdigställa Byggkravsnämndens organisation och uppdrag bör en organisationsutredning tillsättas av regeringen. Utredningen behöver fastställa myndighetens instruktion inklusive de undantag från myndighetsförordningen som kan behövas samt myndighetens avgiftsstruktur, det vill säga vilka avgifter som ska tas ut för vilka ärenden. Utredningen behöver också fastställa hur Boverkets instruktion ska reglera förhållandet till Byggkravsnämnden.

Vi bedömer att organisationsutredningen bör bestå av en särskild utredare och två sekreterare som arbetar under ett halvår för att kunna fullgöra uppdraget.

Byggkravsnämndens instruktion

Nedan redogör vi för ett förslag till myndighetsinstruktion för Byggkravsnämnden.

Uppgifter

1 § Nämnden ska enligt lag (202X:XX) om förhandsbesked om krav på byggnadsverk ge förhandsavgörande om krav i 8 kap. 1 § första stycket 1, 3 och 4 § plan- och bygglagen (2010:900) och tillhörande föreskrifter som har meddelats med stöd av plan- och bygglagen.

Ledning

2 § Myndigheten leds av en nämnd.

Organisation

3 § Av X § förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket framgår att det inom Boverket ska finnas ett gemensam administration för Byggkravsnämnden och Boverket.

Ärendenas handläggning

4 § Ärenden om förhandsbesked avgörs efter beredning och föredragning av personal vid kansliet.

Sakkunniga får kallas att närvara vid överläggningen men får inte delta i nämndens beslut. Detsamma gäller ersättare, även om ingen av ledamöterna har förhinder.

Avgifter

5 § Avgift enligt 10 § lagen (202X:XX) om förhandsavgörande om krav på byggnadsverk ska bestämmas till högst 500 000 kronor och lägst 10 000 kronor.

Undantag från myndighetsförordningen

Den valda nämndfunktionen kan behöva vissa undantag från myndighetsförordningen för att fungera, exempelvis gällande medverkan i EU-arbetet och annat internationellt samarbete. Dessa eventuella undantag behöver närmare regleras i instruktionen.

9.5 Utvärdering av våra förslag om reformering av BBR och Byggkravsnämnden

Bedömning: Förslagen om reformering av BBR och Byggkravsnämnden innebär sammantaget en omställning som kommer att genomföras under en längre tidsperiod. Genomförandet av förslagen behöver följas kontinuerligt under genomförandet och utvärderas.

Förslag: Boverket bör följa upp och utvärdera effekterna av nya föreskrifter i BBR och löpande arbeta med regelreformering. Regeringen bör löpande arbeta med att följa resultatet av Boverkets regelreformering och Byggkravsnämndens arbete. Efter en tid bör regeringen genomföra en utvärdering av Byggkravsnämnden.

Våra förslag innebär sammantaget en omställning som kommer att ta tid att genomföra. Implementeringen av förslagen kommer att ske under en längre tidsperiod och behoven från de berörda myndigheterna kommer att förändras över tid. Förslagets genomförande kommer att ha betydelse för regeringens styrning av resurser och uppgifter för Boverket och Byggkravsnämnden. Byggkravsnämnden skapar praxis och bidrar till att underlätta den omställning som kommer att behövas för myndigheter, kommuner samt aktörer på byggherresidan. Byggkravsnämnden kompletterar och stödjer förslagen om mer förutsägbarhet och flexibilitet i BBR. Enklare och tydligare föreskrifter minskar behovet av myndigheten jämfört med de tillämpningsproblem vi ser i dag. För de vanligaste projekten löser de föreslagna principerna och de materiella förändringar vi presenterar för lämplighetskraven de vanligaste problemen.

Behovet av och efterfrågan på förhandsbesked kommer att vara störst inledningsvis. I takt med att praxis utvecklas kommer förutsägbarheten succesivt att förbättras. Samtidigt kommer de nya principerna för utformningen av de nya funktionsbaserade föreskrifterna att förenkla tillämpningen och över tid skapa ett minskat behov av vägledning genom praxis från Byggkravsnämnden. Byggkravsnämndens syfte att underlätta och förenkla för innovationer och nytänkande samt industriellt och seriellt byggande kommer då att vara det grundläggande uppdraget.

Genomförandet av förslagen behöver kontinuerligt följas och utvärderas. Boverket bör följa upp och utvärdera effekterna av nya föreskrifter i BBR och löpande arbeta med regelreformer. Genom ett löpande regelreformeringsarbete av BBR, där effekterna av bestämmelserna löpande utvärderas och behovet av bestämmelser ses över, kan ändamålsenliga och effektiva bestämmelser åstadkommas och omfattning och detaljeringsgrad hållas till lämpliga nivåer.

Regeringen bör löpande arbeta med att följa resultatet av regelreformen och Bygghälsömyndighets arbete. Efter en tid bör regeringen även utvärdera effekterna av Bygghälsömyndighets arbete.

9.6 Borttagande av ombyggnad ur PBL

Bedömning: De så kallade följdkraven vid ombyggnad i 8 kap. 2 och 5 §§ plan- och bygglagen (PBL) hindrar ombyggnadsåtgärder i det befintliga bostadsbeståndet.

Förslag: Ombyggnadsbegreppet bör utgå ur PBL.

Med anledning av att vi föreslår att begreppet ombyggnad bör utgå ur PBL föreslår vi följändringar i ett antal författningar.

Aktuella bestämmelser

Definition av ändring, underhåll och tillbyggnad

Ändring, underhåll och tillbyggnad definieras i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Med ändring avses en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

Med underhåll avses en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

Med tillbyggnad avses ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym.

Definition av ombyggnad

Ombyggnad är enligt 1 kap. 4 § PBL en ändring som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas.

I Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6), BBR, avsnitt 1:2241 första stycket föreskriver Boverket att med avgränsbar del avses en funktionell enhet av byggnadens volym. I föreskriftens andra stycke anges att med betydande och avgränsbar del avses en eller flera funktionella enheter som tillsammans utgör en betydande del av byggnadens volym. Till föreskriften i 1:2241 BBR finns ett allmänt råd som anger att med funktionell enhet avses till exempel en bostad eller en lokal. Vidare anges i det allmänna rådet att exempel på en betydande och avgränsbar del kan vara:

- ett trapphus med omkringliggande lägenheter,
- samtliga lägenheter på ett våningsplan, eller
- en hel råvind.

I det allmänna rådet anges även att en åtgärd som endast berör en begränsad del av en byggnad omfattar normalt inte en funktionell enhet av byggnadens volym. Exempel på sådana åtgärder är enligt det allmänna rådet:

- byte av ett tekniskt system, till exempel ventilationssystemet,
- byte av en byggnadsdel, till exempel klimatskärmen, eller
- en åtgärd som endast omfattar ett utrymme eller en funktion i alla lägenheter, till exempel hygienrummen.

I avsnitt 1:2242 i BBR föreskriver Boverket att för att en ändring av en byggnad ska anses medföra en påtaglig förnyelse, ska åtgärden:

- vara bygglovs- eller anmälningspliktig,
- medföra en stor ekonomisk investering, samt
- ha en sådan karaktär och omfattning att byggnaden påtagligt förnyas.

Till föreskriften i 1:2242 BBR finns ett allmänt råd som anger att vad som menas med stor ekonomisk investering bör bedömas i förhållande till vad det skulle ha kostat att uppföra en byggnad av motsvarande storlek och karaktär, inte byggnadens marknadsvärde. Investeringen måste också i absoluta tal vara stor, vilket bör beaktas om byggnaden har ett begränsat värde. I det allmänna rådet anges vidare att vid en bedömning av om en åtgärd är av en sådan karaktär och omfattning som krävs för att åtgärden ska kunna anses vara en påtaglig förnyelse behöver en samlad bedömning av hela projektet göras. Ofta kan flera olika kriterier behöva vägas samman. Kriterier som bör vägas in vid en sådan bedömning är:

- större förändringar av befintliga bostäders eller lokalers planlösningar,
- byggnaden tas i anspråk eller inreds för ett väsentligt annat ändamål,
- omfattande ingrepp i byggnadens stomme, och
- utbyte av merparten av de tekniska systemen.

I samma allmänna råd anges att för att en underhållsåtgärd ska betraktas som en påtaglig förnyelse, bör den innefatta så omfattande åtgärder i såväl klimatskärm, tekniska system och invändiga ytskikt att byggnaden kan betraktas som stomren. Vidare anges i det allmänna rådet att om en tillbyggnad medför större förändringar i befintliga bostäders eller lokalers planlösningar är det ett skäl för att åtgärden kan anses ha en sådan karaktär och omfattning att byggnaden påtagligt förnyas. Om tillbyggnaden däremot i såväl tekniskt som funktionellt hänseende fungerar som en separat enhet i förhållande till den ursprungliga byggnaden, kan det enligt det allmänna rådet vara ett skäl för att den befintliga delen inte ska anses vara påtagligt förnyad.

Krav vid ändring och ombyggnad

Enligt utformningskraven i 8 kap. 1 § PBL ska en byggnad och i vissa fall anläggningar³⁸:

- vara lämplig för sitt ändamål,
- ha en god form-, färg- och materialverkan, och
- vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

De tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § PBL innebär att byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om:

- bärförmåga, stadga och beständighet,
- säkerhet i händelse av brand,
- skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön,
- säkerhet vid användning,
- skydd mot buller,
- energihushållning och värmeisolering,
- lämplighet för det avsedda ändamålet,
- tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga,
- hushållning med vatten och avfall, och
- bredbandsanslutning.

Utformningskraven och de tekniska egenskapskraven ska enligt 8 kap. 2 och 5 §§ PBL samt 3 kap. 6 och 22 §§ plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, uppfyllas på så sätt att de:

- vid nybyggnad uppfylls för hela byggnaden,
- vid ombyggnad uppfylls för hela byggnaden eller, om detta inte är rimligt, den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden, och

³⁸ I 3 kap. 2–5 §§ plan- och byggförordningen (2011:338) anges i vilka fall utformningskraven gäller även för anläggningar.

- vid annan ändring av en byggnad än ombyggnad uppfylls i fråga om ändringen.

Enligt 8 kap. 2 § andra stycket PBL ska hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde alltid avhjälpas, om hindret med hänsyn till de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpa.

I avsnitt 1:2243 i BBR föreskriver Boverket det att vid ombyggnad ställs krav på de funktionella enheter av byggnaden som omfattas av de planerade åtgärderna. Därutöver ställs krav på:

- sådana gemensamma funktioner eller tekniska system där det är tekniskt och ekonomiskt lämpligt att utföra åtgärderna i ett sammanhang, och
- att åtgärda betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet.

I ett allmänt råd till föreskriften i 1:2243 BBR anges att med funktionell enhet avses till exempel en bostad eller en lokal. Exempel på en gemensam funktion kan enligt det allmänna rådet vara en hiss. Om ett plan behöver göras tillgängligt med hiss, bör hissen enligt det allmänna rådet nå de under- och överliggande planen så att dessa kan bli tillgängliga och användbara. Exempel på tekniska system kan enligt rådet vara ventilationssystem. Vidtas åtgärder i en del av ett ventilationssystem, bör enligt det allmänna rådet hela systemet åtgärdas. Vidare anges i det allmänna rådet att exempel på betydande brister med avseende på hälsa och säkerhet kan vara om byggnaden inte uppfyller dagens krav på:

- utformning av tappvattensystemet med avseende på risken för tillväxt av mikroorganismer,
- brandcellsindelning på vinden, eller
- bärförmåga avseende snölast.

Avsteg från kraven vid ändring och ombyggnad

Vid ändring av ett byggnadsverk får enligt 8 kap. 7 § PBL första stycket avsteg från utformningskraven och de tekniska egenskapskraven göras med hänsyn till ändringens omfattning, byggnads-

verkets förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning i 8 kap. PBL. Avsteg från kraven på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga får dock göras endast om det med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven. Vidare får avsteg från kraven på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga alltid göras om ändringen innebär att bostäder på högst 35 kvadratmeter inreds på en vind.

Enligt 3 kap. 23 § PBF ska i fråga om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga 8 kap. 7 § första stycket andra meningen PBL tillämpas så att det är möjligt att anpassa eller göra avsteg från kraven på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga med hänsyn till PBL:s bestämmelser om varsamhet och förbud mot förvanskning och därutöver:

- vid ombyggnad endast om det är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven, och
- vid annan ändring av en byggnad eller vid flyttning av en byggnad i den utsträckning det är lämpligt med hänsyn till byggnadens förutsättningar.

Boverket har meddelat föreskrifter och allmänna råd om anpassningar och avsteg vid ändring i BBR.

Villkorsbesked

Av 9 kap. 19 § PBL följer att om den som avser att vidta en bygglovspliktig åtgärd begär det, ska byggnadsnämnden i ett villkorsbesked redovisa sin bedömning om åtgärden kan antas bli föremål för villkor för att uppfylla kraven i 8 kap. 1 och 2 §§. Ett sådant villkorsbesked är inte bindande.

Bestämmelserna om ombyggnad är svåra att tillämpa

Ombyggnad ska inledningsvis skiljas från ändring, underhåll och tillbyggnad. Ändringar är åtgärder som *ändrar* en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde. Underhåll är åtgärder som *bibehåller* eller *återställer* dessa aspekter av en byggnad. Tillbyggnad är en typ av ändring som innebär en *ökning av byggnadens volym*. Ombyggnad är också en typ av ändring, men som innebär att *hela* byggnaden eller *en betydande och avgränsbar del* av byggnaden *påtagligt förnyas*.

Det råder begreppsförvirring när det kommer till ombyggnad. Vid våra samtal med kommuner och aktörer på byggherresidan om ombyggnad har vi noterat att förutom ombyggnadsåtgärder har även åtgärder som utgör ändring eller tillbyggnad lyfts i diskussionerna, som om de vore ombyggnad. Olika aktörer upplever också att det är svårt att avgöra vilka åtgärder som faller in under ombyggnad, att gränsdragningen mellan ändring och ombyggnad är svår samt att det är svårt att avgöra vilka krav som ska gälla och vilka avsteg som är möjliga.

Vi kan konstatera att bedömningen av om en åtgärd är en ombyggnad måste göras utifrån flera kriterier. Trots de föreskrifter och allmänna råd som Boverket har utfärdat i BBR verkar innebörden av ombyggnad inte ha blivit tillräckligt tydlig för tillämparna. Genom en särskild procedur, villkorsbesked, har lagstiftaren möjliggjort att byggherren kan få besked av byggnadsnämnden, avseende utformningskraven, om en åtgärd är en ombyggnad och därmed kan bli föremål för följdkrav.

Bestämmelserna om krav på tillgänglighet vid ombyggnad hindrar anpassningar i befintligt bestånd

Vid ändringar ska utformningskraven och de tekniska egenskapskraven uppfyllas där ändringarna vidtas. Vid ombyggnad gäller så kallade följdkrav, som innebär att utformningskraven och de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas för hela byggnaden eller anläggningen om det inte är orimligt.

Lagstiftarens avsikt med bestämmelserna om ombyggnad är att förbättra det befintliga byggnadsbeståndet i samband med ändringar som innebär stora ekonomiska investeringar. Vid ombyggnationer

är tanken att byggnaden i sin helhet rustas upp till en högre nivå. Regeringen har pekat ut tillgänglighet och energieffektivitet som särskilt angelägna att förbättra vid ombyggnad.

Det fanns drygt 4,8 miljoner bostäder i Sverige i slutet av 2018. Ombyggnationer gav ett bidrag om cirka 3 500 bostäder till bostadsutbudet 2018. Ombyggnad skedde framför allt genom ombyggnad av lokaler till bostäder. Den näst vanligaste åtgärden var ombyggnad av vindar till bostäder.

För en väl fungerande bostadsförsörjning är det av vikt att det befintliga bostadsbeståndet kan nyttjas effektivt. Det är också viktigt att bestämmelserna är enkla och förutsägbara för fastighetsägare och byggherrar och inte hindrar ombyggnadsåtgärder. Sådana åtgärder skulle exempelvis kunna vara omfattande ändringar i planlösningar, omvandlingar av lokaler till bostäder, ingrepp i stomme eller utbyte av merparten av de tekniska systemen.

Följdkraven och samhällsnyttan av dem ifrågasätts. Följdkraven har visat sig hindra ombyggnadsåtgärder i det befintliga bostadsbeståndet. Vår utredning har visat att en dryg tredjedel av 100 tillfrågade bostadsföretag, som innehar 15 procent av flerbostadshusbeståndet, har avstått från att göra ombyggnader på grund av de följdkrav som rör tillgänglighet. Hos de allmännyttiga bostadsföretagen var andelen 40 procent. Skälet har i de flesta fall varit ökade kostnader. Avsevärt färre (13 procent) har låtit bli att göra ombyggnader på grund av följdkraven som rör energi. För allmännyttiga bostadsföretag var andelen knappt 20 procent. Att en lägre andel bostadsföretag påverkas av följdkraven om energi kan bero på att sådana kan minska driftkostnaderna, vilket då förbättrar den ekonomiska kalkylen för ombyggnader samt att det vid energieffektivisering är lämpligast att se över hela byggnaden.

Ombyggnadsbegreppet bör utgå ur PBL

Vi föreslår att ombyggnadsbegreppet utgår ur PBL. Syftet med bestämmelserna har inte uppnåtts. Många ombyggnationer hindras på grund av följdkraven, framför allt avseende tillgänglighet. I dessa fall har bestämmelserna i själva verket motverkat sitt syfte. Ombyggnadskraven hindrar åtgärder i befintligt byggnadsbestånd, vilket kan försvåra fastighetsägares förvaltning och utveckling av byggnader samt

samhällets bostadsförsörjning. Effekten är att ett sämre nyttjande av det befintliga beståndet.

Innebörden av förslaget blir att följdkraven avskaffas. Någon annan funktion finns inte kopplat till ombyggnadsbestämmelserna. De åtgärder som i dag faller in under ombyggnad, det vill säga ändringar av viss omfattning och art, kommer om förslaget genomförs att falla in under ändring. Det innebär att dagens krav vid ändringar kommer att gälla för det som i dag utgör ombyggnad. Utformningskraven och de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 1 och 4 §§ PBL ska därmed uppfyllas där åtgärderna vidtas. Vidare kommer avsteg från kraven att få göras enligt 8 kap. 7 § PBL och bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning i 8 kap. 13, 14 och 17 §§ ska beaktas. Vi föreslår inga förändringar avseende ändring, underhåll eller tillbyggnad.

Följdändringar

Förslaget medför följdändringar i PBL, PBF, lagen (2014:267) om energimätning i byggnader, förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader och i ett antal förordningar om stöd och bidrag av olika slag.

Bredbandsanslutning

I 3 kap. 22 PBF anges att kravet på bredbandsanslutning inte behöver uppfyllas vid annan ändring av en byggnad än ombyggnad. Borttagande av ombyggnad i PBL innebär att kravet på bredbandsanslutning enbart behöver uppfyllas vid nybyggnad.

Energimätning i byggnader och energideklaration för byggnader

Enligt lagen (2014:267) om energimätning i byggnader ska den som för egen räkning utför eller låter utföra ombyggnad se till att det går att mäta varje lägenhets elförbrukning, naturgasförbrukning, energi som används för att påverka inomhusklimatet och användning av tappvarmvatten. Ombyggnadsbegreppet i lagen motsvarar ombyggnad enligt PBL. Genom lagen genomfördes det så kallade energi-

effektiviseringsdirektivet³⁹. Vid genomförandet av direktivet valde lagstiftaren att använda plan- och bygglagstiftningens ombyggnadsbegrepp i stället för direktivets *större renoveringar*. Skälen var följande. För det första ansåg lagstiftaren att en större renovering enligt direktivet omfattas av begreppet ombyggnad enligt PBL, i vart fall när det handlar om att totalkostnaden för renoveringen av klimatskalet eller byggnadens installationssystem överstiger 25 procent av byggnadens värde, exklusive värdet av den mark där byggnaden är belägen. För det andra avsåg lagstiftaren att underlätta rättstillämpningen genom att använda befintliga termer.⁴⁰

I energieffektiviseringsdirektivet används termen större renovering med hänvisning till den definition som begreppet har i energiprestandadirektivet⁴¹. Enligt artikel 2.10 i energiprestandadirektivet avses med större renovering en renovering av en byggnad där a) totalkostnaden för renoveringen av klimatskalet eller byggnadens installationssystem överstiger 25 procent av byggnadens värde, exklusive värdet av den mark där byggnaden är belägen, eller b) mer än 25 procent av klimatskalets yta renoveras.

Med ombyggnad avses enligt 1 kap. 4 § PBL ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas. Definitionen av ombyggnadsbegreppet i PBL är vidare och mer abstrakt än definitionen av *större renoveringar* i energieffektiviseringsdirektivet. Ett av skälen till att vi föreslår att ombyggnad ska utgå ur PBL är att ombyggnadsbegreppet är otydligt, med ett oklart rättsläge som följd. Det råder osäkerhet om när ombyggnad föreligger och därmed när kraven vid ombyggnad ska uppfyllas. En följd av att begreppet ombyggnad utgår ur PBL är att begreppet ombyggnad även utgår ur lagen (2014:267) om energimätning i byggnader, som genomför energieffektiviseringsdirektivet. Begreppet *större renoveringar* som används och definieras i direktivet bör i stället användas. Vi föreslår att definitionen av större renoveringar införs genom en ny paragraf i lagen, 1 a §. Även ombyggnadsbegreppet i förordning (2006:1592) om energideklaration för byggnader bör bytas ut mot begreppet större renoveringar.

³⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet.

⁴⁰ Proposition 2013/14:174, *Genomförande av energieffektiviseringsdirektivet*.

⁴¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda. Se artikel 9.1 b) i energieffektiviseringsdirektivet.

Olika typer av stöd och bidrag

Enligt förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler lämnas bidrag för ny- eller ombyggnad av musei-, teater- och konsertlokaler som tillhör någon annan än staten. En följd av att ombyggnadsbegreppet utgår ur PBL är att stöd för ombyggnad enligt denna förordning också utgår.

Enligt förordningen (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m. får Boverket lämna statlig garanti (kreditgaranti) för lån till ny- och ombyggnadsåtgärder. En följd av att ombyggnadsbegreppet utgår ur PBL är att stöd för ombyggnad enligt denna förordning utgår. Därmed utgår även Boverkets uppgift att bevaka kreditförsörjningen vid ombyggnad i förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.

Enligt förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande får statsbidrag lämnas till en kommun för nybyggnad, tillbyggnad eller ombyggnad som innefattar att minst en ytterligare bostad tillkommer. En följd av att ombyggnadsbegreppet utgår ur PBL är att stöd för ombyggnad enligt denna förordning utgår.

I förordningen (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande anges att stöd får lämnas till bostäder som anordnas genom nybyggnad, tillbyggnad eller ombyggnad. En följd av att ombyggnadsbegreppet utgår ur PBL är att stöd för ombyggnad enligt denna förordning utgår.

Enligt förordningen (2016:1367) om statsbidrag till allmänna samlingslokaler får investeringsbidrag lämnas för köp, ny- eller tillbyggnad, ombyggnad eller standardhöjande reparationer som inte är av ringa omfattning, eller tillgänglighetsskapande åtgärder. En följd av att ombyggnadsbegreppet utgår ur PBL är att stöd för ombyggnad enligt denna förordning utgår.

Förordningen (2019:676) om stöd till byggemenskaper träder i kraft den 1 januari 2020. Enligt förordningen får statligt stöd lämnas för att anordna bostäder genom nybyggnad, tillbyggnad eller ombyggnad. En följd av att ombyggnadsbegreppet utgår ur PBL är att stöd för ombyggnad enligt denna förordning utgår.

9.7 Ökad förutsägbarhet i kontrollen av byggandet

Målen för förslagen om kontrollen av byggandet är att renodla processen för att öka förutsägbarheten. Vi har utgått ifrån de problem vi identifierat med nuvarande kontrollprocess och därefter sett till om det finns behov av de funktioner och aktörer som är involverade. Våra förslag gällande kontrollen av byggandet innebär en förenkling genom ett avskaffande av rollerna kontrollansvariga och certifierade sakkunniga samt ett förtydligande av arbetsplatsbesök och kontrollplaner.

I figur 9.2 nedan illustreras hur kontrollprocessen förändras med våra förslag om införande av en ny myndighet, Byggkravsnämnden, och våra förslag gällande kontrollen av byggandet.

Figur 9.2 Förändringar i kontrollprocessen



9.7.1 Avskaffande av kontroll genom certifierad sakkunnig

Bedömning: Systemet med kontroll genom certifierade sakkunniga har flera brister och motverkar inte byggfel i tillräcklig utsträckning.

Förslag: Kontroll genom certifierade sakkunniga bör avskaffas i plan- och bygglagen (PBL) genom att 10 kap. 8 § PBL ändras, så att samtliga kontroller ska göras inom ramen för byggherrens egenkontroll. Förslaget medför följdändringar i bestämmelser om certifierade sakkunniga i PBL och plan- och byggförordningen (PBF) samt gällande Boverkets bemyndigande att föreskriva om certifiering av sakkunniga förutom avseende funktionskontrollanter och energiexperter.

Aktuella bestämmelser

Enligt 10 kap. 8 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska det framgå av kontrollplanen i vilken omfattning kontroll ska ske inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll eller av en sakkunnig som personcertifierats av ett ackrediterat certifieringsorgan, ett ackrediterat organ eller någon som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom EU eller EES. De kontroller som de certifierade sakkunniga utför avser genomförandeskedet efter att startbesked har meddelats. Certifierade sakkunniga ska lämna ett utlåtande som byggnadsnämnden ska godta enligt 7 kap. 4 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

Av 7 kap. 2 § PBF framgår att när byggnadsnämnden prövar behovet av att en åtgärd eller ett byggnadsverk kontrolleras av certifierad sakkunnig ska särskild hänsyn tas till den risk för allvarliga personskador som uppkommer om åtgärden eller byggnadsverket inte uppfyller föreskrivna krav.

Boverket får meddela de föreskrifter om sakkunniga som behövs för tillämpningen av 7 kap. 2 och 4 §§ PBF enligt 10 kap. 23 § PBF.

Boverket har utfärdat föreskrifter för certifiering av sakkunniga inom brand-,⁴² energi-,⁴³ luft-,⁴⁴ kulturvärde⁴⁵ och tillgänglighetsområdet⁴⁶.

Brister i systemet med certifierade sakkunniga

I nuvarande system kan en byggherre på eget initiativ eller efter begäran av byggnadsnämnden anlita en certifierad sakkunnig för att göra kontroll av att åtgärder i genomförandeskedet uppfyller de tekniska egenskapskraven. Med sakkunnigkontroll avses kontroll utförd av personer med dokumenterad och prövad sakkunnighet. Systemet med certifierad sakkunnig var tänkt att förenkla och förtydliga kommunens tillsynsarbete.

Vår utredning har dock påvisat flera brister med systemet. Det främsta problemet är enligt vår mening att systemet med certifierade sakkunniga inte garanterar en oberoende eller enhetlig bedömning. De certifierade sakkunniga har en beroendeställning till byggherren i och med att det är byggherren som väljer vem som ska anlitas och betalar för tjänsten samtidigt som certifieringen bedrivs av ett organ som behöver ha lönsamhet i verksamheten. Vidare varierar utlåtanden i kvalitet och kan vara motstridiga och utbudet av certifierade sakkunniga är begränsat i vissa geografiska områden. Det saknas dessutom certifiering för vissa tekniska egenskapskrav. Se vidare avsnitt 7.4 och avsnitt 8.3.

Vi kan därför inte se att kontroll genom certifierade sakkunniga har medfört någon förenkling av processen eller att antalet byggfel har minimerats.

⁴² Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga inom brandskydd (BFS 2011:17).

⁴³ Boverkets föreskrifter och allmänna råd för certifiering av energiexpert (BFS 2007:5).

⁴⁴ Boverkets föreskrifter om funktionskontroll av ventilationssystem och certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter (BFS 2011:16).

⁴⁵ Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga avseende kulturvärden (BFS 2011:15).

⁴⁶ Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga av tillgänglighet (BFS 2011:18).

Avskaffa kontroll genom certifierad sakkunnig i PBL

Mot bakgrund av ovanstående föreslår vi att kontroll genom certifierade sakkunnig avskaffas. En byggherre kan visserligen behöva tillgå kompetens och erfarenhet utöver vad som finns i den egna organisationen. Det är dock fortfarande möjligt för byggherren att anlita konsulter för att göra kontroller under genomförandefasen på eget initiativ. Dessa kontroller kommer då att göras inom ramen för byggherrens egenkontroll. Avskaffande av kontroll genom certifierad sakkunnig innebär att byggherrens egenkontroll blir den enda kontrollformen. Förslaget innebär inte någon ändring av rådande ansvarsförhållande mellan byggherren och kommunen utan att gällande ansvarsfördelning renodlas. Byggherren ansvarar fortfarande för att genomförandet uppfyller de krav som gäller för åtgärden enligt 10 kap. 5 § PBL och byggnadsnämnden har fortfarande ett tillsynsansvar enligt 11 kap. 5 § PBL.

Förslaget innebär att 10 kap. 8 § PBL ändras så att det där anges att samtliga kontroller ska göras inom ramen för byggherrens egenkontroll. Det innebär att byggherrens egenkontroll är den enda kontrollformen. Boverkets bemyndigande om föreskrifter för sakkunniga tas bort förutom avseende funktionskontrollanter. För samtliga författningsändringar se kapitel 1.

Underhållsåtgärder

Certifierade sakkunniga har i nuvarande system även en roll när det kommer till underhåll av byggnadsverk. Om det brister i underhållet av ett byggnadsverk får byggnadsnämnden enligt 11 kap. 18 § PBL ge en certifierad sakkunnig i uppdrag att utreda behovet av underhållsåtgärder. Förslaget om att avskaffa certifierade sakkunniga innebär att en kommun inte kommer att kunna ge en certifierad sakkunnig i uppdrag att utreda behovet av underhållsåtgärder. I stället kommer underhållsskyldigheten för ett byggnadsverks ägare hanteras inom ramen för kommunens tillsynsansvar.

Funktionskontrollanter och energiexperter finns kvar

Enligt 8 kap. 25 § PBL ska en byggnads ägare se till att funktionen hos ett ventilationssystem kontrolleras av en certifierad funktionskontrollant för att säkerställa ett tillfredsställande inomhusklimat. Av 4 § lagen (2006:985) om energideklaration av byggnader framgår att den som för egen räkning uppför eller låter uppföra en byggnad ska se till att det finns en energideklaration för byggnaden. Enligt 12 § samma lag ska en energideklaration upprättas av en oberoende expert, certifierad energiexpert. Certifieringen av funktionskontrollanter och energiexperter avser andra kontroller än de som regleras i 10 kap. 8 § andra punkten PBL och omfattas därför inte av vår utvärdering. Dessa certifieringar påverkas därför inte av förslaget. Funktionskontrollanter och energiexperter kommer fortfarande kunna göra kontroller om en byggherre väljer att anlita en sådan sakkunnig som konsult för att förstärka sin organisations kompetens. Dessa kontroller kommer då att göras inom ramen för byggherrens egenkontroll. En byggherre kan också fortfarande använda en energideklaration som byggherren har låtit en energiexpert upprätta som underlag för att visa att krav avseende energihushållning är uppfyllda.

9.7.2 Avskaffande av kontrollansvarig

Bedömning: Systemet med kontrollansvariga har flera brister och har inte medfört att byggfel motverkas i tillräcklig utsträckning. Kontrollansvariga 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.

Förslag: Systemet med kontrollansvariga bör avskaffas genom att 10 kap. 9–13 §§ plan- och bygglagen (PBL) utgår. Förslaget innebär ett flertal följdändringar i PBL och PBF genom att bestämmelser utgår eller ändras samt att Boverkets bemyndigande att meddela föreskrifter om kontrollansvariga tas bort.

Aktuella bestämmelser

Av 10 kap. 9 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, framgår att det ska finnas en eller flera kontrollansvariga för den kontroll som byggherren har att utföra enligt 10 kap. 5 § PBL. Kontrollansvariga regleras i 10 kap. 9–13 §§ PBL. Boverkets bemyndigande att utfärda föreskrifter om certifiering av kontrollansvariga framgår av 10 kap. 23 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Bestämmelser om vad som krävs för att bli certifierad som kontrollansvarig anges i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:14) om certifiering av kontrollansvariga.

Brister i systemet med kontrollansvariga

Systemet med kontrollansvariga syftar till att bidra med ökad kompetens till byggherren och att minska förekomsten av byggfel. Det är byggherren som är ansvarig för att de krav som ställs på byggande i PBL och tillhörande föreskrifter uppfylls. Att det i nuvarande system finns krav på att en kontrollansvarig ska anlitas innebär inte att den kontrollansvarige tar över ansvaret från byggherren. Den kontrollansvarige ska endast biträda byggherren.

När det gäller systemet med kontrollansvariga så har vår utredning påvisat flera brister med systemet, se avsnitt 7.3 och avsnitt 8.3. Ett problem är enligt vår mening att den kontrollansvarige hamnar i beroendeställning till byggherren som är dess uppdragsgivare. Vi har vidare inte kunnat se att antalet byggfel minimeras genom krav på kontrollansvarig, eftersom de i huvudsak har att förlita sig på egenkontroller.

Vad gäller möjligheten för kontrollansvariga att bidra med ökad kompetens till byggherren så varierar kontrollansvarigas kompetens och också byggherrens behov av att anlita denna kompetens.

Att anlita en kontrollansvarig innebär en kostnad för byggherren. Denna kostnad måste motsvaras av den nytta som en kontrollansvarig ger. Nyttan med kontrollansvariga har ifrågasatts av både kommuner och byggherrar. Enligt vår bedömning saknas det skäl att ställa lagkrav på att en byggherre ska anlita en kontrollansvarig.

Avskaffa krav på kontrollansvarig

Mot bakgrund av ovanstående föreslår vi att systemet med kontrollansvariga avskaffas. Genom att krav på kontrollansvarig avskaffas blir det upp till byggherren att ta fram förslag på kontrollplan och att ge ett utlåtande om kontrollplanen har följts till byggnadsnämnden inför beslut om slutbesked. Genom att avskaffa krav på kontrollansvarig förenklas kontrollprocessen genom att en aktör och funktion som inte behövs tas bort. Det bidrar till ett tydligare system där det är klart vilket ansvar olika aktörer har. På så sätt tydliggörs att det är byggherren som har ansvaret för att kraven uppfylls. En byggherre som vill anlita en person som är kunnig inom byggande för att bistå i byggprojektet kan fortfarande göra det. Denna konsult kan då agera som en kontrollansvarig gör i nuvarande system, men denna roll regleras inte längre i PBL.

Eftersom vi föreslår att Boverket ska ta fram föreskrifter om utformningen av kontrollplaner, se avsnitt 9.7.4, kommer byggherrar ha möjlighet att få mer konkret information om hur kontrollplaner bör utformas, vilket ytterligare bör minska behovet av en aktör som kontrollansvarig.

Att avskaffa systemet med kontrollansvarig ger upphov till ett flertal ändringar i PBL och PBF där bestämmelser utgår eller ändras. 10 kap. 9–13 §§ PBL utgår. Boverkets bemyndigande att meddela föreskrifter om certifiering av kontrollansvariga utgår i 16 kap. 9 § PBL och 10 kap. 23 § PBF. För samtliga författningsändringar se kapitel 1.

9.7.3 Förtydligande av arbetsplatsbesök

Bedömning: Arbetsplatsbesöken upplevs i dag inte 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.

Förslag: Vad som ska gås igenom vid ett arbetsplatsbesök bör förtydligas genom att 10 kap. 28 § plan- och bygglagen (PBL) ändras. 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.

Aktuella bestämmelser

Enligt 10 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska byggnadsnämnden efter att startbesked har meddelats, minst en gång under arbetets gång, besöka den plats där åtgärderna genomförs, om startbeskedet har föregåtts av ett tekniskt samråd och ett arbetsplatsbesök inte kan anses obehövt. Enligt bestämmelsens andra stycke ska ett arbetsplatsbesök alltid göras om startbeskedet avser ett stort eller komplicerat byggprojekt eller om byggnadsnämnden och byggherren vid det tekniska samrådet har kommit överens om ett arbetsplatsbesök. Av 10 kap. 28 § PBL framgår att byggnadsnämnden ska föra protokoll över arbetsplatsbesöket vilket ska skickas till byggherren och den kontrollansvarige.

Behov av tydligare reglering av arbetsplatsbesök

I förarbetena framhålls att arbetsplatsbesöket kan komma att vara den enskilda åtgärd som på sikt har störst betydelse för systemets trovärdighet och effekt. Det finns dock en osäkerhet om vad som ska gås igenom vid arbetsplatsbesök och dessutom upplevs de inte alltid som meningsfulla. Vår bedömning är att arbetsplatsbesöken inte har fått den betydelse som var avsedd genom nuvarande reglering.

Vad som ska gås igenom vid ett arbetsplatsbesök är inte reglerat i nuvarande PBL utan framgår av förarbetena. Vid ett arbetsplatsbesök ska, enligt förarbetena, byggnadsnämndens handläggare, tillsammans med byggherren eller ett ombud för byggherren och den kontrollansvarige, gå igenom att kontrollplanen och beviljat lov följs. Byggnadsnämndens handläggare ska även gå igenom att inget uppenbart strider mot krav i PBL och tillhörande föreskrifter vid ett arbetsplatsbesök.

Enligt vår bedömning är det av vikt att byggnadsnämndens handläggare i kontrollprocessen besöker den plats där åtgärderna genomförs. Byggnadsnämnden får vid ett arbetsplatsbesök möjlighet att skaffa sig en övergripande bild över byggprojektets genomförande i ett tidigare skede än vid slutsamrådet.

Reglering av vad som ska gås igenom vid ett arbetsplatsbesök

Vi föreslår att det regleras i lag vad som ska gås igenom vid ett arbetsplatsbesök. Därmed blir kommunens roll i kontrollprocessen och vad som ska göras vid ett arbetsplatsbesök tydligare, vilket skapar förutsättningar för meningsfulla besök för såväl byggherre som kommun.

Förslaget innebär att 10 kap. 28 § PBL ändras genom en precisering av vad som ska gås igenom vid ett arbetsplatsbesök. I bestämmelsen regleras att byggnadsnämndens handläggare vid ett arbetsplatsbesök ska gå igenom hur beviljat lov och kontrollplanen följs, att andra villkor i startbeskedet 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.

Genom ett förtydligande av vad som ska göras vid ett arbetsplatsbesök ges bättre förutsättningar för byggnadsnämnden att upptäcka

fel och brister i utförandet. Byggherren ska vid arbetsplatsbesöket presentera underlag för kommunen om de kontroller som byggherren har gjort inom ramen för egenkontrollen. För kommunens del är arbetsplatsbesöket ett tillsynsbesök. Avsikten med förslaget är att precisera vilka frågor som ska gås igenom för att belysa vikten av att byggnadsnämndens handläggare gör tillsyn på byggarbetsplatsen under arbetets utförande.

Förslaget innebär inte någon ändring av byggherrens ansvar för kontrollen av genomförandet enligt 10 kap. 5 § PBL respektive byggnadsnämndens tillsynsansvar enligt 11 kap. 5 § PBL. Den föreslagna regleringen av arbetsplatsbesök innebär inte att byggnadsnämnden får ett ansvar för arbetets utförande eller kvalitet.

Tidpunkt för när arbetsplatsbesök genomförs

Genom arbetsplatsbesök får kommunen möjlighet att, i ett tidigare skede än vid slutsamrådet, skaffa sig en övergripande bild över projektets genomförande. Det kan exempelvis handla om materialhantering och ordningen på arbetsplatsen. Hur byggherren hanterar sådana frågor kan ge en indikation om i vilken utsträckning som samhällets krav på åtgärderna kommer att kunna uppfyllas.

Tidpunkten för när arbetsplatsbesök ska göras är inte reglerad. Arbetsplatsbesökens antal och i vilka skeden de genomförs kan därför variera mellan olika projekt. Det innebär att vilka frågor som kan gås igenom vid ett visst besök varierar. Om flera arbetsplatsbesök hålls så krävs det inte att samtliga punkter gås igenom vid varje arbetsplatsbesök.

Tydligare koppling mellan kontrollplan och arbetsplatsbesök

I förslaget anges att vid ett arbetsplatsbesök ska det bland annat gås igenom hur kontrollplanen följs. Kontrollplanen är grunden för byggherrens egenkontroll och vi ser behov av att kopplingen mellan arbetsplatsbesöket och de kontrollpunkter som anges i kontrollplanen tydliggörs och framgår av lagstiftningen.

Dokumentation av arbetets utförande

I förslaget anges att dokumentation av arbetets utförande ska gås igenom vid ett arbetsplatsbesök. Dokumentationen av arbetets utförande avser intyg, protokoll och mätningar av olika kontroller som har utförts, till exempel obligatorisk funktionskontroll av ventilationssystem, dragprovresultat av förankringar och brandskydds-dokumentation.

Det kan finnas fullgod anledning till att dokumentation av viss kontroll inte kan presenteras av byggherren vid ett arbetsplatsbesök. Antingen har kontrollen inte utförts ännu eller så kan kontrollen ha gjorts, men dokumentationen finns inte tillgå vid tillfället för arbetsplatsbesöket. Det kan vara tillräckligt att byggherren presenterar dokumentationen vid slutsamrådet eller så kan det ge anledning till ytterligare ett arbetsplatsbesök och att dokumentationen gås igenom vid det besöket.

Skäl till ingripande enligt 11 kap. PBL

I förslaget anges att det ska gås igenom om det finns skäl för ingripande av byggnadsnämnden enligt 11 kap. PBL. Det avser byggnadsnämndens skyldighet och möjlighet att förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätter enligt 11 kap. 30–32 §§ PBL. Om det är uppenbart att en åtgärd äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, ska byggnadsnämnden förbjuda fortsatt arbete. Om det är uppenbart att arbetet strider mot PBL eller en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av PBL får byggnadsnämnden förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätter. Om byggherren inte följer någon väsentlig del av en kontrollplan får byggnadsnämnden förbjuda att arbetet fortsätter till dess bristerna har avhjälpats. Genom att det i lagtexten framhålls att vid arbetsplatsbesök ska byggnadsnämndens handläggare gå igenom om det finns skäl till att ingripa enligt 11 kap. så tydliggörs denna koppling till kontrollplanen.

Protokoll över arbetsplatsbesöket

Nuvarande krav på att byggnadsnämnden ska föra protokoll över arbetsplatsbesöket och att protokollet ska skickas till byggherren kvarstår. Arbetsplatsbesök är en del i kommunens tillsynsarbete och bör av denna anledning dokumenteras.

Eftersom vi föreslår att systemet med kontrollansvariga avskaffas, se avsnitt 9.7.2, så innehåller förslaget om arbetsplatsbesöken inte något krav på att protokollet ska skickas till den kontrollansvarige.

9.7.4 Förtydligande av kontrollplaner

Bedömning: 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.

Förslag: Boverket bör få i uppdrag av regeringen att utfärda verkställighetsföreskrifter om kontrollplaners utformning i enlighet med det bemyndigande som Boverket har i 10 kap. 22 § plan- och byggförordningen (PBF).

Aktuella bestämmelser

Enligt 10 kap. 6 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, ska en byggherre se till att det finns en kontrollplan för kontrollen av en lovpliktig eller anmälningspliktig bygg- eller rivningsåtgärd. Enligt samma bestämmelse ska en kontrollplan innehålla uppgifter om vilka kontroller som ska göras och vad kontrollerna ska avse, vem som ska göra kontrollerna, vilka anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden, vilka arbetsplatsbesök som byggnadsnämnden bör göra och när besöken bör ske samt hur farligt avfall och annat avfall ska tas om hand. Av 10 kap. 7 § PBL framgår att kontrollplanen ska vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet och ha den utformning och detaljeringsgrad som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att alla väsentliga krav som avses i 8 kap. 4 § uppfylls,

förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § följs, och kraven på varsamhet enligt 8 kap. 17 och 18 §§ uppfylls.

Boverket har föreskriftsrätt gällande utformningen av kontrollplaner enligt 10 kap. 22 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Boverket får därmed meddela de föreskrifter som behövs om utformningen av en kontrollplan enligt 10 kap. 6–8 §§ PBL. Boverket har dock inte utfärdat några föreskrifter om kontrollplaners utformning.

Behov av föreskrifter om kontrollplaner

I förarbetena anges att kontrollplanen är grunden i kontrollsystemet och att det därför behövs närmare bestämmelser om kontrollplanens innehåll. Det anges att dessa bestämmelser bör framgå av verkställighetsföreskrifter. Vår utvärdering har visat att kontrollplanernas kvalitet varierar och att de ibland uppfattas som pappersprodukter. Kontrollplanen ska utformas anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet, men det saknas föreskrifter om kontrollplaners utformning. Det finns en osäkerhet hos tillämpare hur det ska avgöras vilka kontrollpunkter som ska tas med samt vilken typ av information som ska framgå i en kontrollplan. Det behövs därför närmare bestämmelser om kontrollplaners utformning för att säkerställa kvaliteten på kontrollplaner och för att öka fokus på riskbedömningar.

Förslag om uppdrag till Boverket om att utfärda föreskrifter

Vi föreslår att Boverket får i uppdrag att ta fram föreskrifter om kontrollplaners utformning i enlighet med befintligt bemyndigande.

Kontrollplanen ska vara ett centralt instrument för byggherrens egenkontroll. För att det ska bli möjligt behövs utförliga och detaljerade bestämmelser om hur kontrollplaner ska utformas. Av föreskrifterna behöver det framgå hur riskbedömningen ska göras, hur det ska avgöras vilka kontrollpunkter samt vilken information som ska ingå i en kontrollplan. Det finns även ett behov av bestämmelser om vad som krävs för att kontrollplanen ska anses vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet samt ha den utformning och detaljeringsgrad som behövs för att på ett ändamålsenligt sätt säkerställa att de tekniska egenskapskraven, varsamhetskravet och förvanskningförbudet är uppfyllda. Föreskrifterna bör också reglera att tid-

punkten för när en viss kontroll ska göras ska anges i kontrollplanen, för att skapa förutsättningar för att arbetsplatsbesök sker i rätt skede.

Bestämmelser om kontrollplaners utformning bör regleras genom myndighetsföreskrifter eftersom de behöver vara så pass detaljerade och dessutom kan behöva revideras kontinuerligt. Boverket har ett bemyndigande att ta fram föreskrifter om kontrollplaners utformning, men har inte meddelat några. Vi föreslår därför att regeringen ger Boverket i uppdrag att ta fram verkställighetsföreskrifter om utformningen av en kontrollplan i enlighet med det bemyndigande som Boverket har. Boverkets bemyndigande är så pass brett att vi inte anser att PBL eller PBF behöver ändras.

9.7.5 Utreda prövning av tekniska egenskapskrav

Bedömning: Genom införandet av plan- och bygglagen (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.

Förslag: Boverket bör få i uppdrag av regeringen att göra en översyn av vilka delar av de tekniska egenskapskraven som påverkar utformningen som även bör regleras som utformningskrav och prövas i bygglovet.

Reformen att vissa lämplighets- och tillgänglighetskrav numera ska prövas i bygglovsskedet

Enligt vårt direktiv ska vi utvärdera reformen att vissa delar av krav, som tidigare omfattades av byggherrens egenkontroll, numera prövas av byggnadsnämnden redan i bygglovsskedet. Genom införandet av PBL 2011 delades krav på lämplighet för sitt ändamål samt krav

på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga upp i dels utformningskrav, dels tekniska egenskapskrav. Det innebär att de delar av kraven som regleras som utformningskrav ska prövas i bygglovet. Anledningen till att kraven delades upp i utformningskrav respektive tekniska egenskapskrav var att det ansågs viktigt att kunna ingripa tidigt i processen för att inte resurser skulle gå till spillo. Genom uppdelningen prövas vissa delar av kraven i bygglovet, medan en bedömning ur en mer teknisk synvinkel görs i samband med beslutet om startbesked. Vår utvärdering visar att uppdelningen har uppfyllt sina motiv och fallit väl ut.

Behov av att utreda om vissa tekniska egenskapskrav som påverkar utformningen bör prövas i bygglovsskedet

Även andra tekniska egenskapskrav påverkar utformningen. Det finns därför skäl att se över om andra tekniska egenskapskrav också bör delas upp i utformningskrav och tekniska egenskapskrav för att möjliggöra att krav som påverkar utformningen prövas tidigare. Det gäller särskilt krav på dagsljus, men även krav på skydd mot buller, rumshöjd och utrymningsvägar.

Uppdrag till Boverket om att utreda om fler tekniska egenskapskrav även bör prövas i bygglovet

Vi föreslår att Boverket får i uppdrag att se över och ta fram författningsförslag om att aspekter av andra tekniska egenskapskrav ska prövas i bygglovet som utformningskrav. Uppdraget bör åtminstone omfatta kraven på dagsljus, skydd mot buller, rumshöjd och utrymningsvägar.

9.8 Förslagets genomförande och ikraftträdande

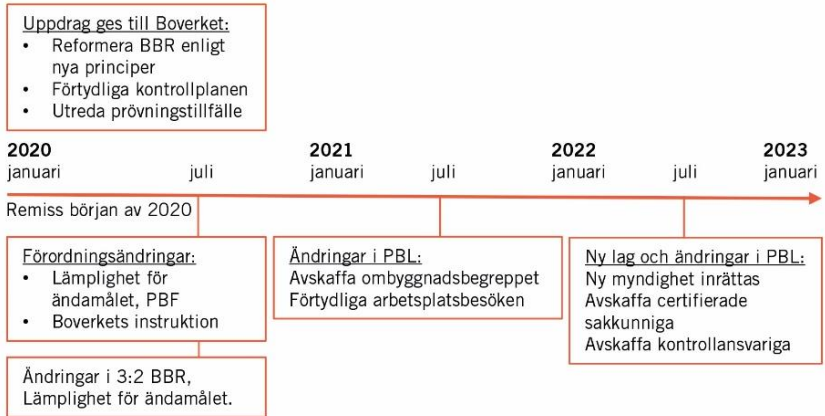
Med utgångspunkt i att en remittering av detta betänkande sker i början av 2020 och därefter bereds i Regeringskansliet kan de förslag som handlar om uppdrag till Boverket ges som särskilda uppdrag till myndigheten under våren 2020. Det gäller förslagen om principer för reformering av BBR (se avsnitt 9.2), skärpning av kontrollplanerna

som centralt instrument för byggherrens egenkontroll (se avsnitt 9.7.4) och utreda prövning av egenskapskrav (se avsnitt 9.7.5). Samtidigt bör även de två förordningsändringar som vi föreslår genomföras av regeringen. Dels rör det den ändring av Boverkets instruktion som föreslås i avsnitt 9.2 och som ger de formella ramarna för Boverkets reformering av BBR. Dels gäller det de ändringar i lämplighet för sitt ändamål i PBF och som föreslås i avsnitt 9.3. Dessa bör kunna träda i kraft vid halvårsskiftet 2020. Därmed bör också Boverkets ändringar i avsnitt 3.2 i BBR träda i kraft vid halvårsskiftet 2020, så det sker samtidigt som ändringar i PBF inom samma sakområde.

Lagstiftningsförslagen i betänkandet bör delas upp i två propositioner. Den första bör omfatta förslagen om borttagande av begreppet ombyggnad (se avsnitt 9.6) och förtydligandet av vad som ska göras vid ett arbetsplatsbesök (se avsnitt 9.7.3). Dessa angelägna förenklingar och förtydliganden kan genomföras oberoende av övriga förslag kopplade till kontrollprocessen och bör kunna träda i kraft vid halvårsskiftet 2021, efter en proposition till Riksdagen i början av det året. Förslaget om införande av ny myndighet tar längst tid, eftersom det krävs en organisationsutredning. Förutsatt att en sådan utredning sker andra halvåret 2021 och därefter remitteras, bör den nya myndigheten kunna starta vid halvårsskiftet 2022, efter en proposition till Riksdagen i början av det året. Den propositionen bör även omfatta avskaffandet av kontrollansvariga och certifierade sakkunniga (se avsnitt 9.7.1 och 9.7.2). Eftersom båda dessa rör certifieringssystemet är det lämpligt att göra ändringarna samtidigt. Byggnadsnämnden ska i dag godta utlåtanden från certifierade sakkunniga i frågor som rör samma krav som vi föreslår att en ny myndighet, Bygghälsömyndigheten, ska ha i uppgift att meddela förhandsavgörande om. Utifrån detta bör avskaffandet av certifierade sakkunniga ske i samband med införandet av den nya myndigheten.

Genomförandet av samtliga förslag illustreras nedan i figur 9.3.

Figur 9.3 Tidplan för genomförande av förslagen



10 Författningskommentar

10.1 Förslag till lag (202X:XX) om förhandsavgörande om krav på byggnadsverk

1 §

Lagen är ny och reglerar Byggkravnämndens uppgift att ge förhandsavgörande i frågor om krav på byggnadsverk vid nybyggnad. Förslaget redovisas i avsnitt 9.4. Tillämpningsområdet är förhandsavgörande om de krav som ställs på byggnadsverk i 8 kap. 1 § 1 och 3 samt 4 § plan- och bygglagen (2010:900) kan anses komma att uppfyllas vid nybyggnad. Syftet med förhandsavgörande är att den som planerar att utföra ett byggnadsprojekt, där möjligheterna att få startbesked är svårbedömda, ska kunna undvika onödig projektering genom att få en prövning av vissa utformningskrav och de tekniska egenskapskraven prövade i ett tidigt skede. Förhandsavgörande gäller endast vid nybyggnad av byggnadsverk. Ändring av en byggnad omfattas inte av förhandsavgörande.

8 §

I ett förhandsavgörande prövas om en byggnadsåtgärd kan anses komma att uppfylla kraven i 8 kap. 1 § 1 och 3 samt 4 § plan- och bygglagen och tillhörande föreskrifter som meddelats med stöd av plan- och bygglagen. Prövningen av kraven är densamma som byggnadsnämnden har att göra i samband med beslut om startbesked enligt 10 kap. 23 § 1 plan- och bygglagen.

12 §

Bestämmelsen begränsar klagorätten vad gäller beslut om förhandsavgörande. Begränsningen är likalydande med regleringen av klagorätten för beslut om startbesked enligt 13 kap. 15 § plan- och bygglagen. Förhandsavgörande bör likt startbesked anses beröra endast den sökande.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

Övervägandena beträffande ikraftträdande redovisas i kapitel 9.

10.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

1 kap.

4 §

Bestämmelsen har ändrats så att definitionen av begreppet ombyggnad upphävs.

8 kap.

2 §

Bestämmelsen har ändrats så att ombyggnad i bestämmelsens första stycke utgår.

5 §

Bestämmelsen har ändrats så att ombyggnad i bestämmelsens första och andra stycke utgår.

10 kap.

8 §

Bestämmelsen har ändrats på så sätt att andra punkten om sakkunnighetskontroll upphävs. Samtliga kontroller ska göras inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll. Byggherrens egenkontroll blir därmed den enda kontrollformen. Byggnadsnämnden har möjlighet att vägra startbesked om byggherrens kontrollplan och organisation för egenkontroll är bristfällig. Först när byggherrens kontrollplan är acceptabel och det är visat att byggherren eller byggherrens organisation har den kompetens som krävs för att byggherren ska kunna uppfylla sitt ansvar enligt 10 kap. 5 § ska byggnadsnämnden ge startbesked enligt 10 kap. 23 § första punkten.

28 §

Bestämmelsens första stycke är nytt. Förslaget behandlas i avsnitt 9.7. Av första stycket framgår vilka frågor som ska behandlas vid ett arbetsplatsbesök. Avsikten är att precisera vilka frågor som ska gås igenom för att belysa vikten av att byggnadsnämndens handläggare gör tillsyn på byggarbetsplatsen under arbetets utförande. Förslaget innebär inte någon ändring i förhållande till vad som gäller i fråga om byggherrens ansvar för kontrollen av genomförandet enligt 10 kap. 5 § respektive byggnadsnämndens tillsynsansvar enligt 11 kap. 5 § (prop. 2009/10:170 s. 297 ff. resp. 331 f.). Tyngdpunkten för kontrollen bör fortfarande ligga på byggherrens egenkontroll.

Arbetsplatsbesöket ska inte omfatta en regelrätt inspektion av byggnadsnämnden utan byggnadsnämndens handläggare ska gå igenom de angivna punkterna och se hur de överensstämmer med vad som framgår vid arbetsplatsbesöket.

Det är inte reglerat vid vilken tidpunkten ett arbetsplatsbesök ska hållas. Det ligger i sakens natur att innehållet vid arbetsplatsbesöket kan variera mellan olika projekt. Beroende på när i projektet som ett arbetsplatsbesök genomförs kan det variera i vilken utsträckning olika frågor gås igenom. Om fler arbetsplatsbesök hålls så krävs det inte att samtliga punkter gås igenom vid varje arbetsplatsbesök.

Enligt första punkten ska hur lovet, kontrollplanen, andra villkor i startbeskedet och kompletterande villkor följs gås igenom vid arbets-

platsbesöket. Syftet med bestämmelsen är att byggnadsnämnden i ett tidigare skede än vid slutsamrådet ska kunna skaffa sig en övergripande bild över projektets genomförande.

Enligt andra punkten ska eventuella avvikelser från de krav som gäller för åtgärderna gås igenom. Med begreppet krav avses dels, i förekommande fall, lovbeslutet, och dels de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § PBL och sådana föreskrifter som ansluter till dessa (prop. 2009/10:170 s. 486).

Enligt tredje punkten ska dokumentation över arbetets utförande gås igenom.

Enligt fjärde punkten ska behovet av andra åtgärder gås igenom. Exempel på sådana åtgärder är främst beslut om kompletterande villkor med stöd av 10 kap. 29 §.

I femte punkten avses med skäl för byggnadsnämnden att ingripa enligt 11 kap. byggnadsnämndens skyldighet och möjlighet att förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätter enligt 11 kap. 30–32 §§ PBL. Åtgärder som kan komma ifråga är förelägganden, förbud och beslut om byggsanktionsavgift.

Andra stycket motsvarar nuvarande paragraf med ändringen att protokollet över arbetsplatsbesöket inte ska skickas till den kontrollansvarige. Ändringen är en följd av att systemet med kontrollansvariga avskaffas.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021 i fråga om 1 kap. 4 §, 8 kap. 2 och 5 §§, 10 kap. 28 §, 16 kap. 2 § och i övrigt den 1 juli 2022.

Övervägandena beträffande ikraftträdande redovisas i kapitel 9.

11 Konsekvensanalys

I detta kapitel redogör vi för konsekvenserna av de förslag vi har presenterat i kapitel 9.

11.1 Konsekvensanalysens innehåll och syfte

Enligt kommittéförordningen¹ ska en konsekvensanalys, där det är motiverat, analysera kostnaderna och intäkterna för stat, kommuner, landsting, företag och andra enskilda. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas och om förslagen innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska en finansiering föreslås. Konsekvensanalysen ska också omfatta eventuella konsekvenser för:

- den kommunala självstyrelsen,
- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,
- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet,
- små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags,
- jämställdheten mellan kvinnor och män, och
- möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.²

Enligt vårt direktiv ska vi därutöver redovisa förslagets effekter på miljön samt tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning.³

¹ Kommittéförordningen (1998:1474).

² 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

³ Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv 2017:22.

Om en reglering kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensanalysen i den omfattning som det är möjligt, innehålla en beskrivning av berörda branscher, antalet företag som berörs samt storleken på företagen. Konsekvensanalysen ska även beakta vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader, andra kostnader och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta, hur konkurrensförhållandena kan påverkas samt om särskild hänsyn behöver tas till små företag.⁴

11.2 Konsekvenser av principer för reformering av BBR

Vi föreslår en reformering av Boverkets byggregler (BBR)⁵ för ökad förutsägbarhet, flexibilitet och överskådlighet. Förslaget innebär att Boverket får ett regeringsuppdrag att reformera BBR genom 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,

⁴ Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

⁵ Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6), BBR.

- dela in BBR i kapitel och paragrafer och så långt det är möjligt följa ordningen och terminologin i plan- och bygglagen (PBL)⁶ och plan- och byggförordningen (PBF)⁷, och
- i så kallade upplysningsparagrafer ange vilken föreskrift som åsyftas och vad den handlar om.

Ovanstående förslag om reformering av BBR innehåller inga författningsförslag.

För att säkerställa det reformbehov som vi har identifierat och beskrivit ovan förslår vi att förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket ändras från att Boverket *ska utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna* till att Boverket *så långt det är möjligt ska utforma föreskrifterna som verifierbara funktionskrav*.

Dessa förslag och motiven för dem beskrivs i avsnitt 9.2. Förslagen möter den problembild vi har identifierat om att BBR inte är tillräckligt förutsägbar eller flexibel, vilket beskrivs i avsnitt 8.1.

11.2.1 Konsekvenser för byggandet

Jämfört med i dag innebär förslagen att föreskrifterna i BBR preciseras, exempelvis genom preciseringar av vaga ord och/eller att uppgifter från allmänna råd och standarder i stället anges i föreskrift. Samtidigt tas de allmänna råden bort i största möjliga mån. Därmed blir det mer förutsägbart vad som gäller för alla tillämpare. Föreskrifterna bör så långt det är möjligt 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. Förslagen skapar därmed också förutsättningar för en mer flexibel tillämpning av BBR än i dag då Boverkets rekommendationer i allmänna råd och de standarder de hänvisar till har blivit normerande.

Mer precisa myndighetsföreskrifter i BBR har betydelse för effektiviteten i plan- och bygglagstiftningen som helhet och innebär en större förutsägbarhet och mindre arbete för att tolka bestämmelserna för såväl kommuner som aktörer på byggherresidan.

⁶ Plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

⁷ Plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

Föreslagen reformering av BBR leder till ett tydligare rättsläge och underlättar en ökad regelefterlevnad i och med att det blir tydligare vad kraven innebär. Genom att kraven blir tydligare ökar förståelsen för BBR och dess syften blir klarare. Det skapar förutsättningar för ökad legitimitet för BBR och därigenom plan- och bygglagstiftningen som helhet. Förutsatt att kravnivåerna är väl avvägda bör det i sin tur leda till att byggnader och anläggningar i högre grad byggs med ökad måluppfyllelse exempelvis gällande säkerhet, hänsyn till hälsa och resurseffektivitet samt andra mål som eftersträvas i plan- och bygglagstiftningen.

Förutsägbarheten skapar bättre förutsättningar för innovation och långsiktig planering för både byggherrar och kommuner. Om föreskrifterna också uttrycks som funktionskrav, men utan den begränsning som de normerande allmänna råden i dag innebär, får byggherrar frihet att föreslå egna lösningar som uppfyller föreskrifterna. Därigenom främjas kostnadseffektiva lösningar och innovationer.

Förslagen ökar också förutsättningar för en likvärdig tillämpning i hela landet, vilket underlättar för byggherrar som vill bygga i mer än en kommun, till exempel industriellt och seriellt byggande, och för utländska aktörer att etablera sig i Sverige. Det skapar bättre förutsättningar för en ökad konkurrens. Det ger också förutsättningar för upprepning och lärande, utnyttjandet av skalfördelar samt utveckling av långsiktiga och effektiva värdekedjor, som kan höja produktiviteten och sänka byggkostnaderna.

Att vissa uppgifter från allmänna råd och de standarder som Boverket i dag hänvisar till används i föreskrift kan i vissa fall innebära att föreskrifterna ökar i omfattning, men den totala omfattningen av regler, standarder och skrifter som tillämpare behöver ta del av minskar. Därigenom minskar kostnaderna för att tillämpa ett svåröverskådligt byggregelverk för kommuner och aktörer på byggherresidan.

11.2.2 Konsekvenser för Boverket

Boverket ges i förslaget ansvar för att genomföra reformeringen av BBR. Det kräver en omfattande arbetsinsats och är förenat med kostnader. Förutom att arbetet med att reformera BBR är omfattande så måste det ske över en lång tidsperiod, uppskattningsvis ett decennium.

Vid Boverket arbetade 2018 cirka 50 årsarbetskrafter med byggregler inklusive föreskrifter och allmänna råd, remissvar, svara på förfrågningar, tillsyn samt kunskapsunderlag. Det motsvarar cirka 20 procent av Boverkets totala arbetskraft. Av dessa 50 årsarbetskrafter arbetade 22 årsarbetskrafter särskilt med föreskrifter och allmänna råd. Utöver dessa 50 årsarbetskrafter används en stor del av Boverkets totala resurser för att ta fram kunskapsunderlag, det vill säga rapporter, analyser, handböcker och vägledningar.

En ökad förutsägbarhet och en minskad regelbörda kan på sikt avlasta Boverket och minska behovet av stöd och vägledning kring PBL och tillhörande föreskrifter. Det frigör resurser som kan omprioriteras inom myndigheten.

Vi bedömer att uppdraget ryms inom Boverkets befintliga uppdrag och resurstilldelning, men att det kräver en prioritering såväl av Boverket internt som av regeringen i styrningen av myndigheten. Det krävs att föreskriftsarbetet blir myndighetens fokus i stället för allmänna råd och vägledning.

11.2.3 Konsekvenser för kommuner

Att tillämpa funktionskrav kräver en hög kompetens. Bland Sveriges 290 kommuner finns skilda förutsättningar vad det gäller kompetens och resurser att tillämpa BBR. Vissa små kommuner saknar egna resurser för byggregeltillämpning och har gemensamma resurser för bygglovshanteringen. De största kommunerna har en organisation och resurser som är större än Boverkets.

Mer förutsägbara och flexibla krav från samhällets sida i BBR kan öka legitimiteten för plan- och bygglagstiftningen och dess syften samt minska osäkerheten om vad som gäller. Det kan i sin tur medverka till en bättre förståelse för de krav som byggnadsnämnderna ställer i enskilda byggprojekt, vilket underlättar kommunernas handläggning och tidsödande tolkningsdiskussioner med byggherrar kan minska. Med en förbättrad efterlevnad av PBL och tillhörande föreskrifter kan även behovet av kommunal tillsyn minska.

De mer preciserade föreskrifterna ger även ett bättre beslutsstöd för kommunerna. Renodlingen kan också minska antalet frågor som behöver tolkas och bedömas av kommunerna. En ökad förutsägbarhet underlättar och effektiviserar därför kommunernas prövning vid

bygglovet och bedömning vid startbeskedet. Sammantaget innebär det att kommunernas kostnader för att tillämpa dagens BBR minskar. Det kan frigöra resurser och möjliggöra omprioriteringar av befintliga resurser.

Vidare kan kommunernas kostnader för att köpa standarder minska om hänvisningar till standarder tas bort från föreskrifter och allmänna råd i BBR.

Förutsägbara och flexibla föreskrifter i BBR kan stärka byggherrars drivkrafter att utveckla nya lösningar och ge bättre konkurrensförutsättningar i kommunerna. Det kan på sikt ge ett mer varierat utbud av bostäder för flera grupper, vilket är till nytta för kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Kommuner och landsting berörs även som tillämpare av PBL och tillhörande föreskrifter i egenskap av byggherre och fastighetsägare på samma sätt som företag.

11.2.4 Konsekvenser för företag

En ökad förutsägbarhet underlättar och effektiviserar byggherrars arbete och minskar tidsödande tolkningsdiskussioner med kommunerna. Även byggkostnaderna kan minska. Dels genom att risken för kompletteringsbehov som innebär kostnader för byggherren i ett sent skede minskar. Dels genom att varje enskilt projekt inte behöver anpassas till följd av att olika tolkningar görs vid prövningen av bygglov och bedömning av startbesked. Det gynnar upprepning, lärande och skalfördelar och kan ge förutsättningar för produktivitetförbättringar, som kan innebära att kostnadsutvecklingen dämpas. Förutsägbara och mer enhetliga tolkningar av BBR är nödvändigt när företag vill återupprepa lösningar i bostadsproduktionen och industrialisera sina processer i högre grad, till exempel genom serietillverkade hus som kan byggas i hela landet.

Mer preciserade föreskrifter uttryckta som funktionskrav, utan normerande allmänna råd, kan främja innovation, nytänkande och bidra till att ge byggherrar bättre förutsättningar att utvecklas mot en högre grad av nytänkande och produktivitet. Det ger förutsättningar för nyetableringar, investeringsvilja och därigenom ökad konkurrens. Förslagen är därför viktiga för alla företag verksamma inom

byggproduktion oberoende av om de arbetar med industrialiserade processer eller med mer konventionella byggprocesser.

Samtidigt kräver föreskrifter uttryckta som funktionskrav kompetens. En minimering av de allmänna råden gör att de lösningar som där anges försvinner. Det kan vara en nackdel för den byggherre som vill kunna använda etablerad praxis. Vårt förslag om införande av en Byggherrkravsnämnd, se avsnitt 11.4, tillgodoser dock behovet av praxis.

Å ena sidan kan byggherrars kostnader för att köpa standarder minska om hänvisningar till sådana tas bort från föreskrifter och allmänna råd i BBR, eftersom de inte längre är tvungna att köpa dessa för att ta del av Boverkets krav och rekommendationer. Å andra sidan kan byggherrar fortsatt ha intresse av att ta del av de lösningar som har utvecklats gemensamt av branschen genom standarder och därför fortsatt välja att köpa dessa.

11.2.5 Konsekvenser för hushåll och enskilda

Hushåll och enskilda påverkas av PBL och tillhörande föreskrifter som byggherrar, boende, användare av byggnader samt som kommunmedborgare.

Regelefterlevnaden och acceptansen för samhällets krav på byggnader ökar även för hushåll och enskilda i egenskap av byggherrar genom våra förslag.

Bättre förutsättningar för bostadsbyggandet genom nytänkande och innovation och förbättrade konkurrensförutsättningar kan på längre sikt gynna enskilda medborgare genom en bättre fungerande bostadsförsörjning.

11.2.6 Konsekvenser för standardiseringen

Arbetet med standarder och regelreformen av BBR är två skilda processer. Standardiseringsarbetet och Svenska institutet för standarder (SIS) kan dock påverkas indirekt om det inte längre sker hänvisningar till standarder i BBR.

SIS intäkter är beroende av den efterfrågan som finns på standarder. Ovan har vi bedömt att kommunernas efterfrågan på standarder kan minska till följd av att hänvisningar till standarder tas bort. För företag är det dock osäkert om efterfrågan påverkas.

Standardiseringen är i grunden marknadsdriven och har andra syften än samhällets utveckling av kravnivåer. Företagens intresse för att delta i standardiseringen och utveckla standarder borde därför vara oförändrat.

11.2.7 Finansiering

Förslagen medför inga kostnader för staten i form av direkta budgetkonsekvenser. De uppgifter som förslaget medför för Boverket ryms inom deras befintliga uppdrag och resurstilldelning. För Boverkets del handlar det om att under det kommande decenniet prioritera föreskriftsarbete i stället för arbete med allmänna råd och vägledning.

11.3 Konsekvenser av nya föreskrifter för bostäders lämplighet

Vi föreslår nya föreskrifter för bostäders lämplighet för sitt ändamål vid nybyggnad i PBF och i avsnitt 3:2 i BBR, för att i ökad utsträckning möjliggöra ett diversifierat bostadsutbud samt kostnads- och resurseeffektivitet. I formuleringen av de nya föreskrifterna i BBR tillämpas principerna som angetts ovan i avsnitt 11.2.

Dessa förslag och motiven för dem beskrivs i avsnitt 9.3. De möter den problembild vi har identifierat om att bostadsutbudet begränsas av kravnivån, vilket beskrivs i avsnitt 8.2.

Illustrationer av förslagen i planlösning

Förslagen i PBF och BBR illustreras sammantaget i bostadsplanlösningar. Illustrationerna är framtagna av två olika arkitektkontor utifrån våra förslag till ny lydelse av PBF och BBR.

Planlösningarna är placerade i byggnaden utifrån olika förutsättningar, exempelvis genom placering i hörnet av en byggnad med fönster från två håll, i mitten av en byggnad med fönster åt två håll eller enkelsidig bostad med fönster åt ett håll.

I planlösningar som illustreras motsvarande en bygglovsritning redovisas förslagets föreskrifter enligt följande:

- Rörelseutrymme illustreras med gröna streck.
- Preciseringar i föreskrifter som exempelvis yta för sängplats, samvaro med mera illustreras i vitt.



- Ytor som tillkommer utan att krav finns i föreskrifter illustreras med en kryssrastring.



- Väggar är svarta förutom de väggar som kan utgå för att skapa ett utrymme för sömn och vila av två utrymmen. Dessa har rasterats med streck.

I samtliga planlösningar följer utrymme för personhygien nuvarande reglering.

För planlösningar som illustrerar hur de boende kan använda bostaden är möbleringen fritt utformad av arkitektkontoren.

11.3.1 Konsekvenser av att delar av 3:2 i BBR i stället regleras i PBF

Förslaget innebär nya föreskrifter i tredje kapitlet PBF som reglerar vilka utrymmen som ska vara avskilda, avskiljbara och kunna överlappa varandra och vilka utrymmen som ska ha fönster. Detta meddelas i dag på myndighetsnivå, i avsnitt 3:2 i BBR. En konsekvens av förslaget är att föreskrifterna i dessa frågor bestäms politiskt i stället för på tjänstemannanivå. Det innebär att regeringen får kontroll över dessa frågor.

Gränsdragningen tydliggörs mellan den grundläggande regleringen i PBF och den mer detaljbetonade regleringen i BBR om de närmare mått som behövs för lämplighet samt tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga, där nödvändig sakkunskap finns inom Boverket.

Avskilda och avskiljbara utrymmen

För bostäder större än 55 kvadratmeter innebär förslaget att färre utrymmen behöver vara avskiljbara. Det innebär större frihet i planlösning samtidigt som det säkrar behov av avskildhet i bostäder som ofta flera personer delar.

En skillnad jämfört med dagens reglering för bostäder större än 35 och högst 55 kvadratmeter är att utrymmet för sömn och vila måste kunna vara avskiljbart med fönster och att det inte längre går att välja om det utrymmet eller utrymmet för matlagning ska vara avskiljbart med fönster. Det innebär en minskad flexibilitet, samtidigt som utrymmen för sömn och vila prioriteras vad det gäller avskiljbarhet.

Förslaget innebär ingen skillnad jämfört med i dag för bostäder om högst 35 kvadratmeter.

Fönster och utblick

Förslaget innebär att det anges vilka utrymmen som ska ha fönster, oavsett om de är avskiljbara eller inte. Dessa krav blir samma oavsett bostadsstorlek och boendekategori, medan det i dag skiljer sig åt. Utöver krav på fönster föreslår vi krav på utblick, som i dag finns i en rekommendation i BBR. Förslagen föreskrift om fönster och utblick i PBF preciseras inte ytterligare i BBR. Utblick behöver bedömas utifrån bostadsrummets form, djup och fasadens utformning. Det kan förutom i plan, visas genom sektion och vid behov i visualiseringar eller perspektiv.

En bostad har en begränsad yta nära fasaden och vid utformning av bostaden sker en prioritering av vilka utrymmen som placeras i fasad nära fönster och utblick. Förslaget innebär att de utrymmen som används socialt och enskilt av vuxna och barn ska placeras nära fönster och utblick och att matlagningen kan ske längre in från fasaden. För utrymmet för sömn och vila innebär förslaget om fönster och utblick i kombination med att utrymmet ska kunna skiljas av, alltid närhet till fönster i yttervägg. För samvaro och fritid respektive måltider, som saknar krav på avskiljbarhet, innebär preciseringen av fönster och utblick att utrymmet ska placeras så att det finns utblick från stående och sittande position. Vidare blir det med förslaget valfritt vilket av dessa utrymmen som kan placeras innanför den

andra. Det innebär en ökad valfrihet i planlösningen. Utblick från båda dessa utrymmen kan med förslaget säkras så länge deras funktion och placering är genomtänkt. En annan skillnad med förslaget jämfört med i dag blir att utrymmet för måltider enligt förslaget måste ha fönster och utblick i stället för utrymmet för matlagning. En konsekvens av förslaget är att vi kan få mörkare utrymmen för matlagning än i dag.

Förslaget innebär att det kan bli enklare att omvandla byggnader avsedda för verksamheter till bostäder, eftersom byggnader avsedda för verksamheter har ofta ett större djup än byggnader utformade för bostäder. Att matlagning kan placeras i mitten av bostaden i en mörkare kärna underlättar därmed för utnyttjande av byggnader över tid med ändrad användning.

Förslaget tillsammans med de följdändringar som ges i avsnitt 9.3, är utformat så att förslaget ska harmonisera med föreskrift och rekommendation om dagsljus i avsnitt 6 i BBR.

Överlappningsmöjligheter

Förslaget berör enbart bostäder om högst 35 kvadratmeter och innebär att överlappningsmöjligheterna blir lika för alla bostäder, inklusive dagens studentbostäder om högst 35 kvadratmeter. För bostäder om högst 35 kvadratmeter, enligt nuvarande reglering, innebär förslaget att fler funktioner får överlappa varandra än i dag. För studentbostäder om högst 35 kvadratmeter innebär förslaget samma överlappningsmöjligheter. Förslaget skapar möjligheter till mer yteffektiva planlösningar för alla personer som väljer att bo mindre av ekonomiska eller andra skäl.

Utrymme för tvätt och tork

Förslaget innebär ingen skillnad i sak jämfört med i dag, men regleras i PBF i stället för i BBR.

Fritid

Förslaget innebär en utvidgning av samvaro-begreppet genom ett tillägg med ordet fritid. Det innebär att utrymmet för samvaro och fritid kan utformas utifrån fler olika aktiviteter jämfört med i dag, då utrymmet utformas för soffgrupp och tv. Exempel på andra aktiviteter är lek och rekreation.

11.3.2 Konsekvenser av förändringar i avsnitt 3:2 BBR

Förslagen till nya föreskrifter i avsnitt 3:2 BBR anger vilka mått som krävs för att utrymmena ska bli lämpliga för bostadsändamålet samt tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelseförmåga samt vilken inredning och utrustning som krävs för matlagning och hygien.

Förslagen innebär att utvalda mått anges i föreskrift i stället för i icke bindande rekommendationer. Det innebär att måtten blir juridiskt bindande och att det blir ett tydligt rättsläge. En nackdel är att mått begränsar flexibiliteten. Samtidigt blir det en större flexibilitet jämfört med i dag eftersom inte alla de mått som anges i Boverkets rekommendationer (inklusive standard) anges i föreskrift. Att ett begränsat antal grundläggande mått föreskrivs skapar en flexibilitet i hur ytorna kan användas och frihet i utformningen av planlösningar.

Förslaget innebär att tillämparna finner samtliga tillgänglighetsmått i en bostad i avsnitt 3:2 och inte i 3:1. Eftersom fler aspekter gällande bostadens utformning nu regleras i ett sammanhang ökar det överskådligheten och användarvänligheten.

Dörröppningar och passager

Förslagen föreskrift innebär i princip ingen skillnad i sak jämfört med Boverkets rekommendationer i dag.

Utrymme för sömn och vila

För bostäder större än 55 kvadratmeter innebär förslaget att dagens rekommendation om tillgänglig parsäng utgår. Genom att rekommendationen utgår skapas större möjlighet att utforma bostäder för

olika boendekonstellationer, exempelvis en förälder med barn eller personer som vill dela bostad utan att dela sovrum.

För bostäder större än 35 kvadratmeter innebär förslaget en samordning av Arbetsmiljöverkets och Boverkets krav på utrymme för hjälpare, vilket ger ett tydligare rättsläge. Förslaget innebär att utrymmet utökas med två decimeter jämfört med Boverkets nuvarande rekommendation. I förslaget klargörs också att det endast är *ett* utrymme för sömn och vila som ska ha krav på yta för plats för hjälpare. Tre sätt att avskilja och möblera sovutrymmen av boende illustreras nedan, varav de två första överensstämmer med förslaget.

Figur 11.1 Alternativa sovutrymmen

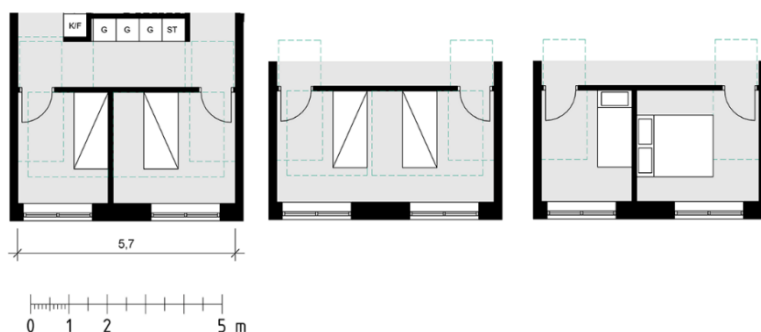


Illustration: Fojab Arkitekter.

För bostäder om högst 35 kvadratmeter föreslås den rekommendation som ges för studentbostäder om högst 35 kvadratmeter bli bindande för samtliga bostäder om högst 35 kvadratmeter. Jämfört med dagens rekommendationer skapar de föreslagna föreskrifterna ett tydligare rättsläge, då Boverkets rekommendation i dag omfattar olika sorters sängar och flera olika mått som skapar utrymme för olika tolkningar om vilka mått som gäller.

I och med att de föreslagna föreskrifterna i PBF och BBR sammantaget ger upphov till att sovrum placeras vid fasad, underlättas möjligheten att två avskilda utrymmen för sömn och vila placeras intill varandra. De kan vid behov projekteras som, eller senare göras om till, ett tillgängligt dubbelsängsutrymme. Det innebär att föreskriften ger förutsättningar för mer generella rum och ändring mellan enkel- och dubbelsäng. Förslaget skapar anpassningsbarhet över tid i relation till olika skeden i livet hos de boende och olika boende över

generationer. Exempelvis kan två mindre sovrum bli ett större dubbelsängsrum med ingång från två håll, se illustrationen nedan av en bostad om strax under 60 kvadratmeter.

Figur 11.2 Anpassningsbara sovutrymmen

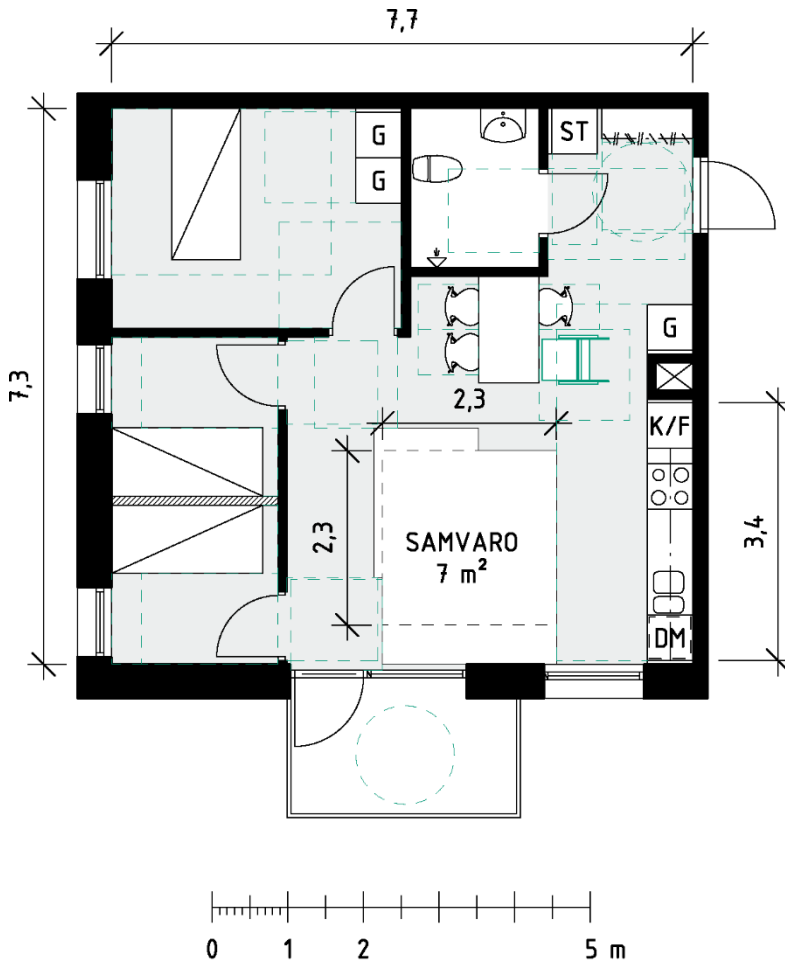
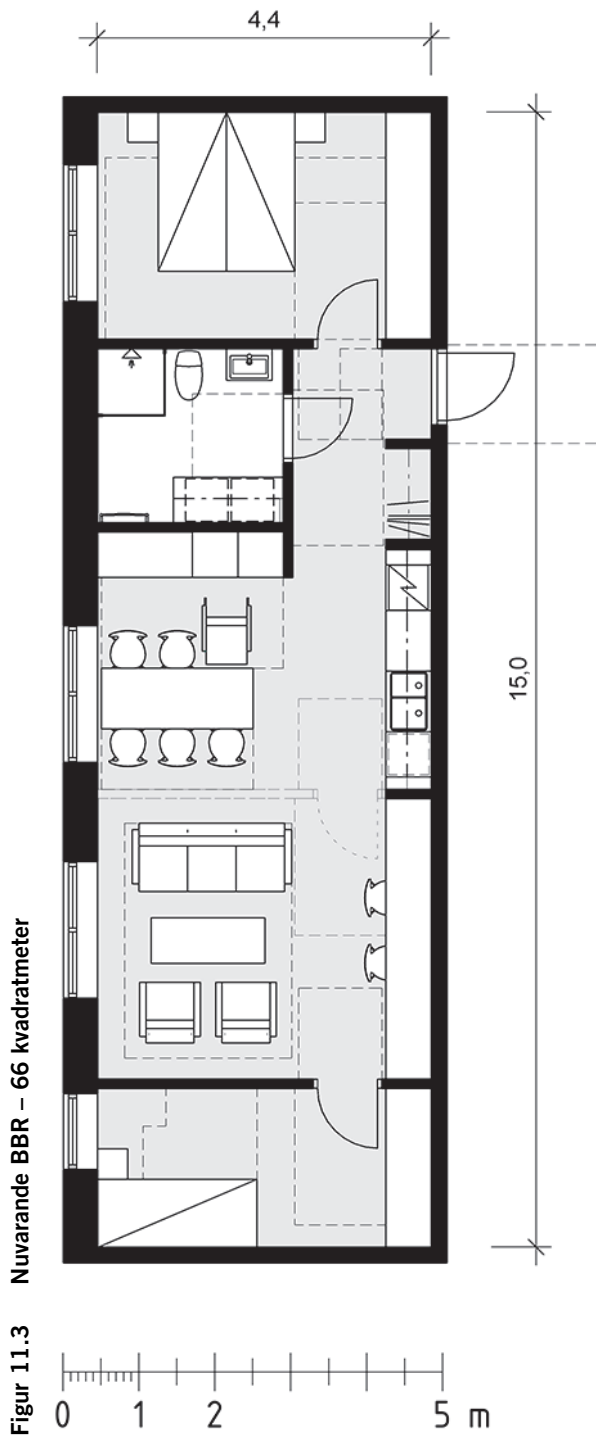
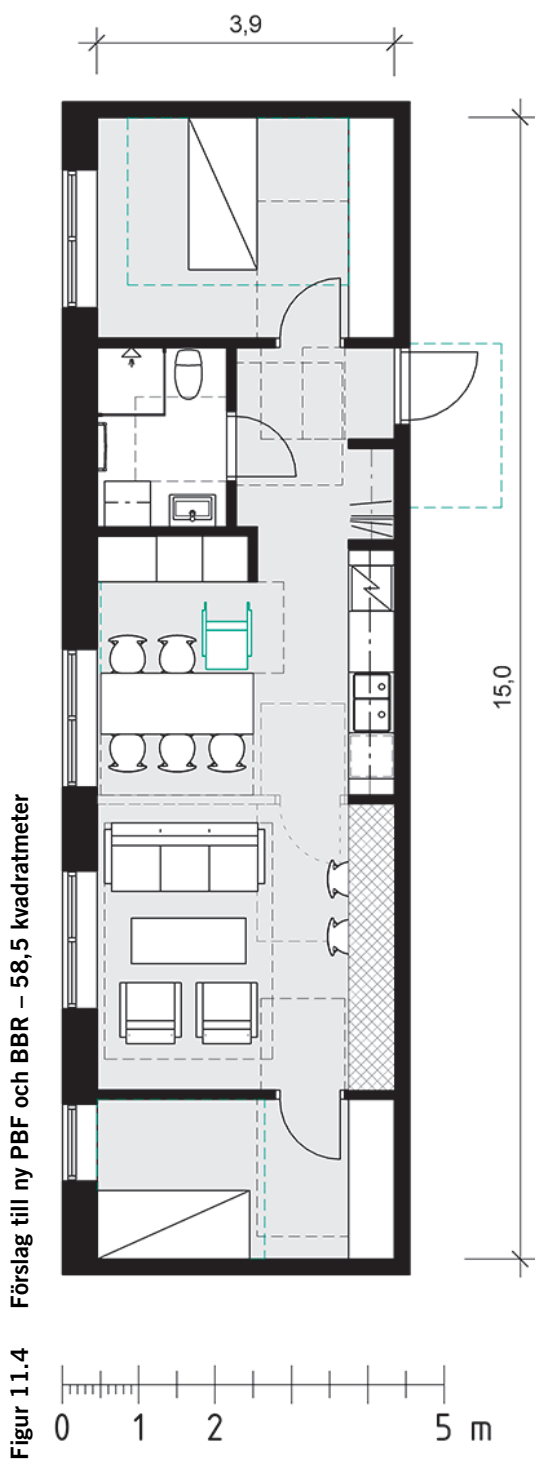


Illustration: Malmström Edström Arkitekter och Ingenjörer.

Yteffektivisering med nytt förslag för utrymmen för sömn och vila

Genom att rekommendationen om parsäng tas bort och ersätts med föreskrifter med andra mått ges möjlighet att utforma mindre bostäder. I en jämförande studie har vi undersökt förändringen från nuvarande rekommendationer i BBR om parsäng över 55 kvadratmeter boarea med våra förslag till föreskrifter för utrymmet för sömn och vila. I ett exempel med en bostad på 66 kvadratmeter kan ändringen av sovutrymme leda till en bostad med minskad bredd och därigenom blir även utrymme för personhygien mindre ytkrävande. Därigenom blir bostaden totalt 58,5 i stället för 66 kvadratmeter. Detta illustreras nedan.





Utrymme för samvaro och fritid

För bostäder större än 35 kvadratmeter innebär den föreslagna föreskriften ett krav på en yta som är oberoende av antal personer som antas bo i bostaden. För bostäder större än 55 kvadratmeter är förslaget minimimått mindre än nuvarande rekommendation. I en bostad för fyra personer är minskningen två kvadratmeter boarea jämfört med dagens rekommendation. Det kan innebära en mindre bostad eller annan yta i bostaden. Med förslaget kan också ytans form varieras. Se exempel i illustrationer nedan.

Figur 11.5 Olika former av utrymme för samvaro och fritid

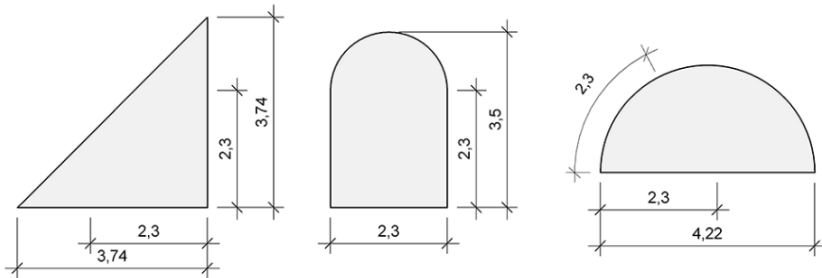


Illustration: Fojab Arkitekter.

För bostäder om högst 35 kvadratmeter motsvarar ytan för samvaro och fritid, ytan för sömn och vila. Utrymmena kan överlappa, men om de avskiljs finns ett mått för den yta som krävs för samvaro och fritid, vilket motsvarar det utrymme som föreslås krävas för sömn och vila. För bostäder om högst 35 kvadratmeter innebär förslaget ett minskat ytbehov jämfört med dagens rekommendation för samvaro. För studentbostäder där dessa tre utrymmen redan kan överlappa innebär förslaget ingen skillnad i ytbehov.

Utrymme för matlagning

Förslaget skiljer sig från dagens rekommendation genom att ett mått gäller för alla bostäder om högst 35 kvadratmeter och ett mått för alla bostäder större än 35 kvadratmeter. För bostäder större än 35 kvadratmeter motsvarar föreskriften om utrymme för matlagning Boverkets rekommendation för en bostad om högst 55 kvadratmeter för en person. I förslaget till föreskrift om utrymme för matlagning anges en minimiyta och därmed frångås dagens rekommendation som växer utifrån antal personer. För en bostad större än 35 kvadratmeter avsedd för fler än fyra personer blir utrymmet exempelvis 1,8 meter kortare. Det finns inget krav på att fylla hela utrymmet med köksinredning, utan det kan användas på annat sätt så länge de föreskrivna funktionerna på inredning och utrustning uppfylls.

För bostäder om högst 35 kvadratmeter innebär förslaget ingen skillnad i sak, men för studentbostäder om högst 35 kvadratmeter innebär förslaget att utrymmet för matlagning blir 40 centimeter längre än nuvarande rekommendation.

Inredning och utrustning för matlagning

Förslaget innebär att kraven på inredning och utrustning föreskrivs i form av funktioner i stället för specifikation av olika inrednings- och utrustningsenheter som styr ytbehovet. Förslaget detaljreglerar inte inbördes relationer mellan utrustning i inredningsbänklängder, utan skapar en frihet i utformningen av inredning och utrustning.

Genom att föreskriva funktioner medger föreskriften en större variation av lösningar. Det kan skapa drivkrafter för producenter att ta fram nya produkter som svarar mot andra mått eller andra placeringar av funktionerna utifrån de boendes behov och önskemål.

Förslaget innebär att vask ska finnas i samma inredningslängd som spis, vilket i dag anges i en rekommendation i avsnitt 8 BBR. Därigenom föreskrivs vilka installationer som ska finnas på plats angivet på ett ställe. Risker för att minska skållskador i hemmet kan då hanteras i projekteringen vid rätt skede när det avgörs var vatten och avlopp ska placeras.

Utrymme för måltider

Förslaget anger ett specifikt mått för utrymme för måltider för bostäder större än 35 kvadratmeter i stället för som i dag då utrymmet ökar med det antal personer som bostaden är avsedd för. Nivån i förslaget motsvarar nuvarande rekommendation för fyra sittplatser, varav en tillgänglig för person med rullstol, runt ett matbord.

För bostäder större än 55 kvadratmeter avsedd för två personer innebär förslaget ingen skillnad. För bostäder större än 55 kvadratmeter avsedd för fler personer innebär förslaget en minskning av den yta som dagens reglering kräver med knappt 1,5 kvadratmeter per två ytterligare personer i bostaden.

För bostäder om högst 35 kvadratmeter anges i förslaget inget ytkrav då samvaro och fritid och matplats alltid får överlappa, vilket innebär ett minskat ytkrav för bostäder om högst 35 kvadratmeter till samma nivå som studentbostäder i dag.

Förslaget i PBF om utblick och detta förslag i BBR innebär att bostaden måste planeras så att matplatsen möjliggör utblick från stående och sittande position.

Utrymme för personhygien

Vi lämnar inte förslag för utrymme för personhygien, utan överlåter det till Boverket. I denna konsekvensanalys har därför nuvarande föreskrifter och rekommendationer legat till grund för de illustrationer som presenteras.

Inredning och utrustning för personhygien

Förslaget innebär en precisering av vilken inredning och utrustning som i sak inte innebär någon skillnad jämfört med nuvarande föreskrift och rekommendation. Vi lämnar inget förslag för avstånd mellan inredningen, utan överlåter det till Boverket.

Utrymme för förvaring

Förslaget anger ett specifikt mått för utrymme för förvaring för bostäder större än 35 kvadratmeter i stället för som i dag då utrymmet ökar med det antal personer som bostaden är avsedd för. Nivån i förslaget motsvarar i princip nuvarande rekommendation för en person i bostäder om högst 55 kvadratmeter, det vill säga knappt 3,6 meter eller 2 kvadratmeter boarea. För bostäder större än 55 kvadratmeter är skillnaden mellan förslaget och nuvarande rekommendation för en bostad för två personer en minskning på 1,2 meter i förvaringslängd. För bostäder för sex personer eller fler innebär förslaget en minskning på 3,8 meter i förvaringslängd, vilket med standarddjup motsvarar 2,3 kvadratmeter boarea. Förslaget skiljer sig från i dag då allt utrymme för förvaring ska vara tillgänglig mot dagens 1,2 meter.

För bostäder om högst 35 kvadratmeter innebär förslaget ingen skillnad jämfört med nuvarande rekommendation.

Inredning för förvaring tas bort

Förslaget innebär att dagens krav på inredning för förvaring utgår. Det kan leda till minskat resursslöseri då det framgått att placering och utformning av förvaringen enligt dagens standard inte svarar mot de boendes behov och därför ofta tas bort.

Bostäder i flera plan

Förslaget innebär att entréplanet i bostäder med flera plan har samma kravnivå som en bostad om högst 35 kvadratmeter. Jämfört med dagens krav innebär det att utrymmen för sömn och vila, samvaro och fritid och måltider får överlappa. Med förslaget kan entréplan därmed motsvara minsta beräknade storlek om 16 kvadratmeter, se avsnitt 11.3.3 nedan. Minskningen av ytbehovet för entréplan skapar möjligheter för stadsradhus och suterränghus även i lägen där ytan per plan är begränsad.

I förslaget finns vidare endast krav på utrymme för matlagning och installationer, inte inredning och utrustning för matlagning. Det innebär att kök inte behöver installeras från start så länge framdraget vatten, avlopp och el finns.

Balkonger, terrasser och uteplatser

Förslaget skiljer sig från i dag då det inte preciseras i BBR hur balkonger, terrasser och uteplatser ska göras tillgängliga. Olika tillämpning kan därför förekomma i olika kommuner. Förslaget kan kräva ett större djup än tillämpningen i vissa kommuner, då en del kommuner godkänner att tillgänglighet tillgodoses genom backning in i bostaden.¹

Förslaget möjliggör i större utsträckning för balkonger som inte är avsedda för vistelse, exempelvis en så kallad fransk balkong avsedd för vädring. Det kan också skapa en yta i bostaden med utekontakt.² Även i detta fall kan tillämpningen i kommuner variera i dag.

Bostäder med gemensamma utrymmen

Vi lämnar inga förslag till ändring i fråga om bostäder med gemensamma utrymmen, utan låter dem kvarstå i dess nuvarande lydelse.

Bostadskomplement

Förslaget medför att krav på låst säsongsförvaring i bostaden eller i bostadens närhet utgår för alla bostäder oavsett storlek. Förslaget innebär en minskad yta, som blir olika stor beroende på om ytan skulle ha placerats i bostaden eller i bostadens närhet. Säsongsförvaring som placeras i bostaden är mindre ytkrävande än om den placeras utanför bostaden. Placeras säsongsförvaring i en gårdsbyggnad kan den även konkurrera med andra boendekvaliteter, exempelvis yta för utevistelse och lek. Förslaget innebär inte att det inte får byggas bostäder med säsongsförvaring, utan att säsongsförvaring kan skapas om efterfrågan finns och marknaden möter denna efterfrågan. Förslaget innebär därmed ökade valmöjligheter.

Förslaget innebär inte någon skillnad jämfört med i dag gällande att förvaring av barnvagnar, cyklar, utomhusrullstolar, rollatorer och liknande samt utrymme för postboxar ska finnas.

¹ Stockholms stad (2013), *Arkitektur Stockholm – Vägledning Balkonger*, s. 9.

² Kungl. Byggnadsstyrelsen (1964), *God Bostad i dag och imorgon*, s. 28.

11.3.3 Konsekvenser för bostadsbyggandet

Hur bostadsbyggandet påverkas av förslagen beror på flera faktorer som ligger utanför vad en byggregelreforming direkt kan påverka. Bostadsbyggandet bestäms av samspelet mellan utbud och efterfrågan på bostäder. Bostadsinvesteringar är konjunkturkänsliga och påverkas av sysselsättning, ränteläge och hushållens disponibla inkomster och förmögenheter. Demografiska förändringar och en ökande folkmängd bidrar till efterfrågan och bostadsinvesteringarnas utveckling. Konsekvenserna för bostadsbyggandet är därför svåra att bedöma kvantitativt. Vi kan dock bedöma och beskriva de förutsättningar som skapas genom förslagen.

Förutsägbarhet

Förslagen skapar en ökad förutsägbarhet genom att samhällets krav framgår av föreskrifter, inklusive de mått som är nödvändiga för att uppfylla kraven.

Flexibilitet och diversitet

Förslagen innehåller ett begränsat antal mått i föreskrifter som sammantaget skapar förutsättningar för generella rumsstorlekar som möjliggör variation i planlösning och ett bredare spann av lägenhetsstorlekar. Förslagen ger därmed förutsättningar för ett mer varierat och bredare utbud av bostäder för olika behov och livssituationer över tid.

Att särskilda krav på studentbostäder samt gränsen för bostäder större än 55 kvadratmeter tas bort ökar också förutsättningarna för en ökad diversitet i bostadsutbudet. Exempelvis blir det lättare bygga lägenheter som är svåra att bygga i dag, till exempel bra mellanstora bostäder över 55 kvadratmeter.

Förenkling och omfattning

Den sammantagna omfattningen minskar genom förslagen. Antal mått som anges har också reducerats jämfört med dagens rekommendationer. För att säkra grundläggande tillgänglighet i form av rörelse-

utrymme har vi lämnat förslag på ett antal nödvändiga och ändamålsenliga mått.

Yteffektivitet

De nya föreskrifterna för utrymmen för sömn och vila, samvaro och fritid, matlagning, måltider samt förvaring ger tillsammans möjlighet till en bostad med fler rum på liten eller samma yta jämfört med dagens rekommendationer. Eftersom kravnivån i bostäder större än 35 kvadratmeter inte ökar utifrån antal personer som bostaden är avsedd för, blir effekten störst för större bostäder. För bostäder om högst 35 kvadratmeter möjliggör överlappen yteffektiva bostäder för alla – inte bara studenter.

Illustrationer av förslagen i planlösning

Bostäder större än 35 kvadratmeter

I följande fyra exempel illustreras de nya föreskrifterna i en bostad om 64 kvadratmeter boarea med två olika placeringar av utrymme för personhygien. Illustrationerna visar att bostaden kan användas på flera sätt utifrån de generella rumsmåtten. I denna bostad finns möjlighet för fyra avskilda utrymmen för sömn och vila, där två enkelsängsutrymmen kan kombineras till ett tillgängligt dubbelsängsutrymme.

Utrymme för måltider är även om det placeras innanför samvaroytan placerat så att utblick genom fönster är möjlig. Avståndet mellan fönster och sittplatserna är som kortast 3,6 meter och som längst 5 meter vid bordets bortre ände.

Figur 11.6 4-5 rum och kök om 64 kvadratmeter med möjligt dubbelsängsutrymme

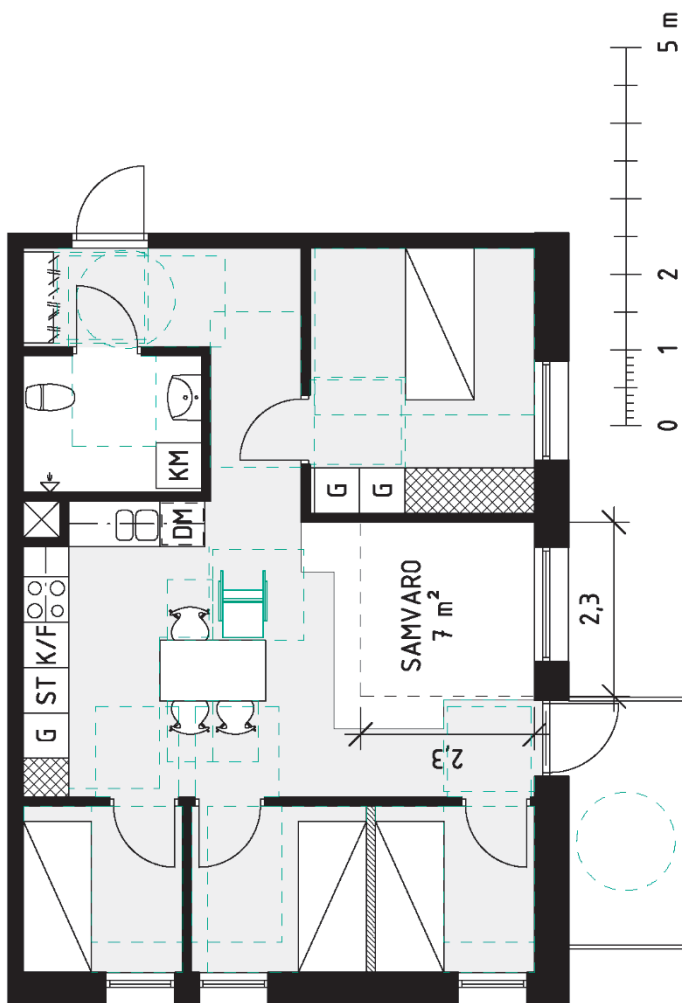


Illustration: Malmström Edström Arkitekter och Ingenjörer.

Figur 1.1.7 4 rum och kök om 64 kvadratmeter med arbetsplats vid fönster

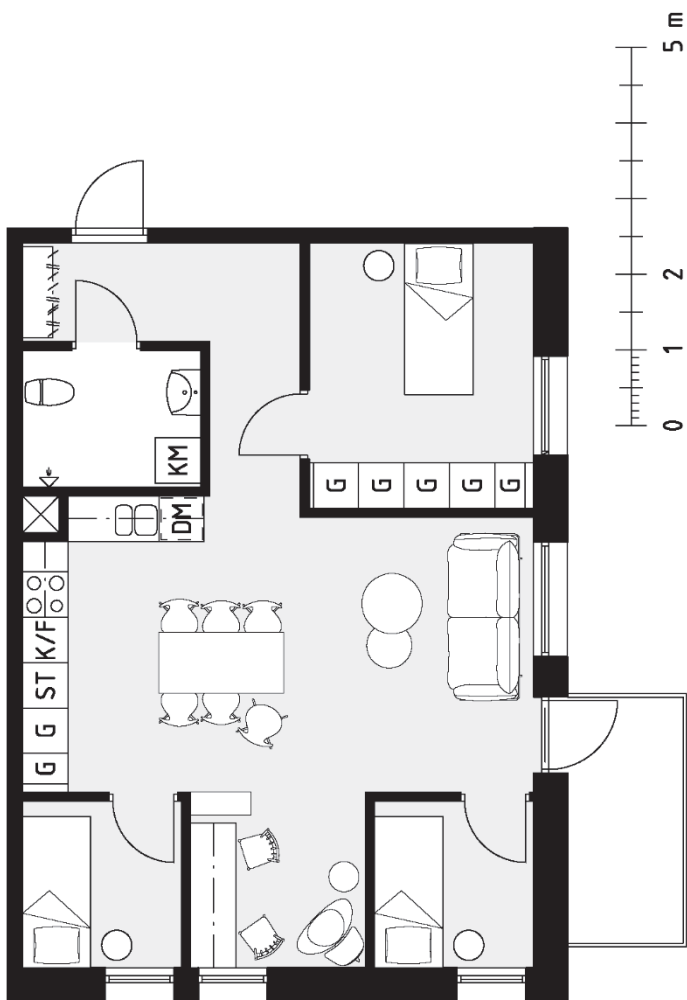


Illustration: Malmström Edström Arkitekter och Ingenjörer.

Figur 11.8 3-4 rum och kök om 64 kvadratmeter med möjligt dubbelsängsutrymme och matplats vid fönster

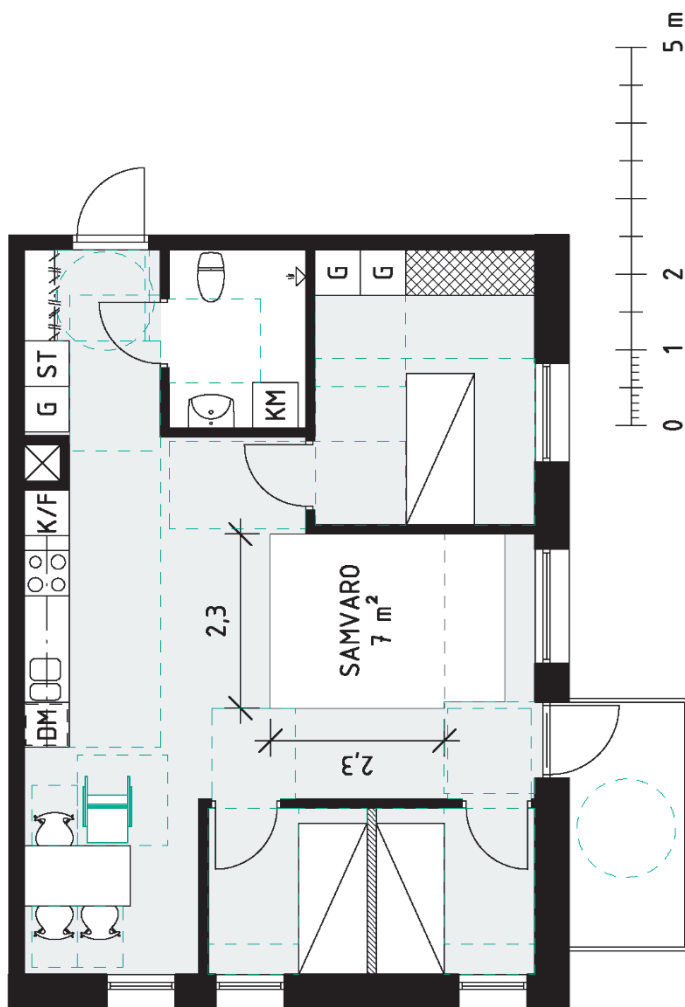


Illustration: Malmström Edström Arkitekter och Ingenjörer.

Figur 11.9 3 rum och kök om 64 kvadratmeter med dubbelsängsutrymme och arbetsplats vid fönster

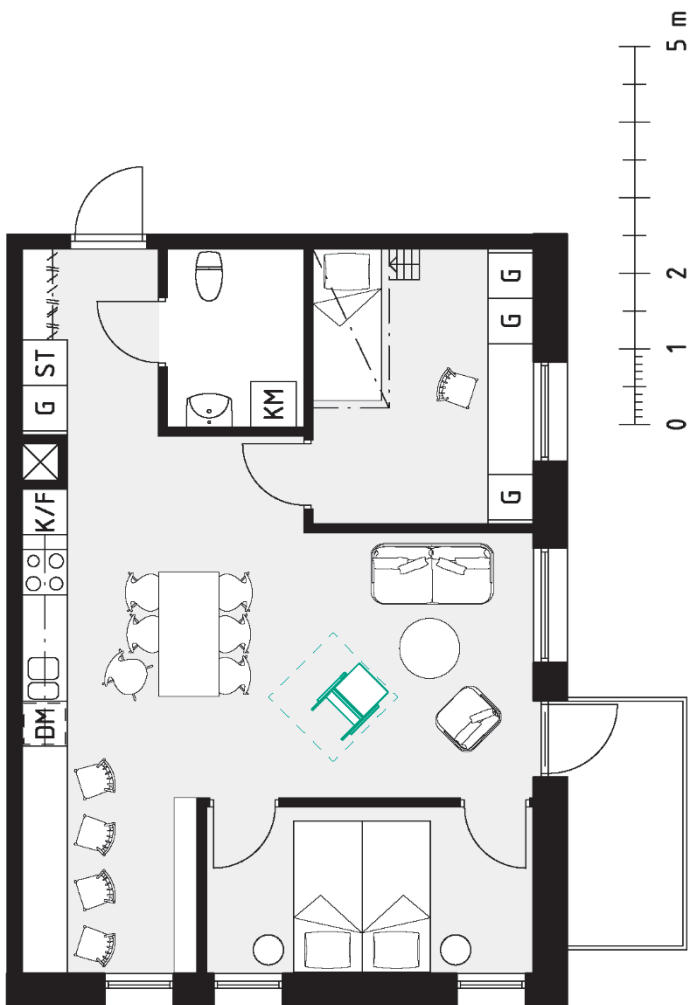


Illustration: Malmström Edström Arkitekter och Ingenjörer.

Bostäder om högst 35 kvadratmeter

Förslaget innebär att för alla bostäder om högst 35 kvadratmeter kan utrymmen för sömn och vila, samvaro och fritid samt måltider överlappa varandra. Ytan för sömn och vila är dimensionerande för dessa utrymmen. Den minsta möjliga bostaden med de nya föreskrifterna blir 16 kvadratmeter boarea enligt illustrationen nedan, vilket motsvarar Boverkets beräkning av minsta möjliga storlek för dagens studentbostäder om högst 35 kvadratmeter.¹ För andra bostäder om högst 35 kvadratmeter än studentbostäder är detta mindre än dagens beräknade minsta möjliga storlek om 21 kvadratmeter enligt Boverket.²

Figur 11.10 1 rum och kök om 16 kvadratmeter

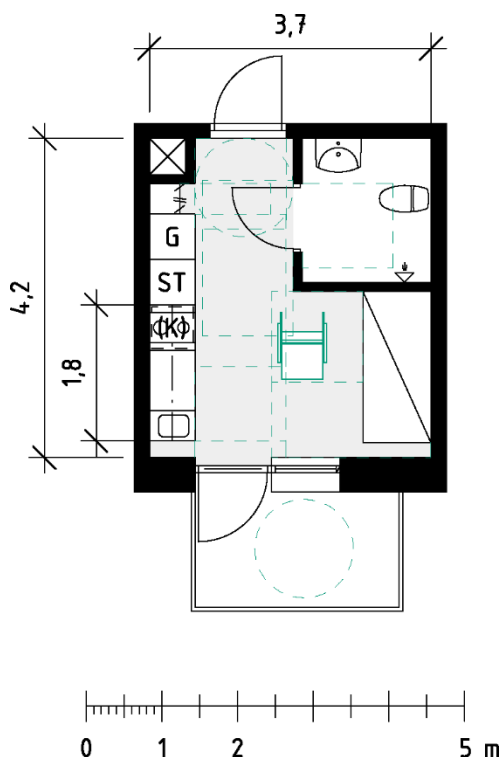


Illustration: Malmström Edström Arkitekter och Ingenjörer.

¹ Boverket (2014), *Boverket informerar om ändringar i Boverkets byggregler den 1 juli 2014*, s. 2.

² Boverket (2014), *Boverket informerar om ändringar i Boverkets byggregler den 1 juli 2014*, s. 1.

Illustrationen nedan visar att en bostad på 35 kvadratmeter boarea utifrån föreslagna föreskrifter i PBF och BBR kan inrymma två avskiljbara utrymmen för sömn och vila eller ett avskiljbart utrymme för sömn och vila med tillgänglig dubbelsäng. I illustrationen är utrymmen för samvaro och fritid samt måltider överlappande och placerade vid fönster med utblick, enligt föreslagna föreskrifter.

Figur 11.11 2-3 rum och kök om 35 kvadratmeter

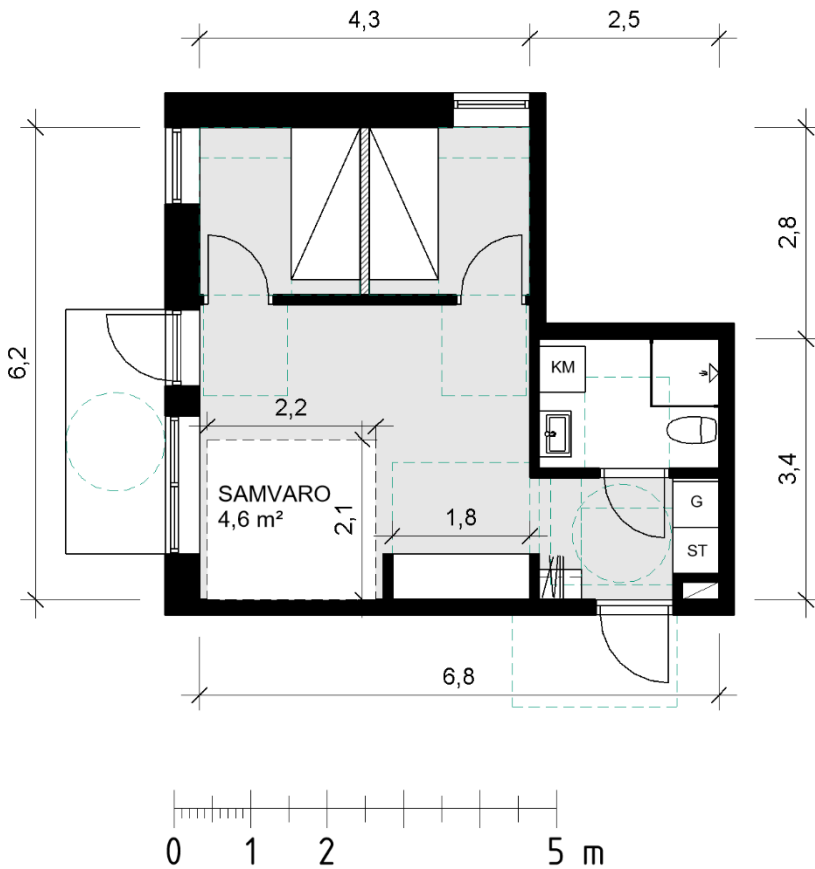


Illustration: Fojab Arkitekter.

11.3.4 Konsekvenser för Boverket

Förslagen innebär en renodling av regelverket, utan allmänna råd och hänvisning till standard. Eftersom förslagen inte omfattar någon hänvisning till standard blir Boverket inte beroende av de revideringar som görs av standarden och får därmed bättre kontroll över innebörden i författningen.

Eftersom vissa delar av föreskrifterna inte är färdigställda krävs en arbetsinsats av Boverket innan författningsändringarna kan genomföras.

I samband med att de nya föreskrifterna träder i kraft krävs också informationsinsatser från Boverkets sida. På sikt kommer dock behovet av information och vägledning från Boverket att minska i och med att förslagna föreskrifter är tydligare och mer förutsägbara än dagens regelverk.

11.3.5 Konsekvenser för kommuner

Förslagen ger ett tydligt beslutsstöd för kommuner. Det kan innebära en effektivare hantering av bygglov, start- och slutbesked och därmed lägre kostnader för detta.

Förslagen kan stimulera kommuner till nytänkande i bostadsplaneringen och även som ägare av bostadsbolag. Ett mer diversifierat utbud som är bättre anpassat till behov utifrån livssituation, ålder och betalningsförmåga ger bättre förutsättningar för kommuner att uppfylla bostadsförsörjningsansvaret.

11.3.6 Konsekvenser för företag

Genom de föreslagna förändringarna får aktörer på byggherresidan bättre möjligheter att producera ett mer diversifierat utbud av bostäder som i större utsträckning möter behovet av bostäder för hushåll med olika ekonomiska förutsättningar och behov jämfört med de bostäder som i huvudsak produceras i dag. Det kan innebära en bättre fungerande och kostnadseffektivare marknad för bostadsbyggandet.

Förslagen skapar ett större utrymme för innovation, nytänkande och utveckling av bostadslösningar generellt och exempelvis för pro-

duktutveckling av inredning och köksutrustning. Därmed kan också konkurrensförutsättningar förbättras på sikt.

11.3.7 Konsekvenser för hushåll och enskilda

Förslagen innebär ökade val- och ändringsmöjligheter för boende till följd av ändrade och varierande behov.

Förslagen för sömn och vila, samvaro och fritid, matlagning, måltider samt förvaring ger förutsättningar för att skapa mer kompakta bostadslösningar och förbättrade möjligheter att skapa bostäder med fler antal rum på samma yta än vad som tidigare har medgetts. När bostadsutrymmen som har tillräckligt med utrymme för en sängplats och rörelseutrymme placeras intill varandra finns förutsättningar för att förändra rumsstorlekar och rumssammansättningar över tid, till exempel mellan enkel och dubbelsovplatser. Med de preciserade mått som anges i BBR för utrymmen för sömn och vila skapas förutsättningar för många möjliga avskiljbara utrymmen vilket är särskilt viktigt i mellanstora bostäder där flera personer kan bo på en relativt liten yta utslaget på varje individ. Det ger möjligheter till avskiljbara utrymmen där man kan vara ifred, stänga om sig och koppla bort övriga aktiviteter som fortgår i bostaden. Det gynnar flera boendekategorier där antal avskilda rum är viktigt, exempelvis familjer med barn varannan vecka, studentkollektiv eller generationsboenden.

Förslaget att sömn och vila ska kunna avskiljas med väggar tillsammans med förslaget att detta utrymme också ska ha tillgång till fönster och utblick säkrar att dessa utrymmen är hälsosamma att använda även dagtid, exempelvis för barns lek, utveckling och studier.

Kravet på utblick innebär en boendekvalitet genom att det möjliggör utblick mot det som finns utanför fönstret, vilket är viktigt för upplevelsen av rummet och bostaden. Det har större betydelse för yteffektiva, mindre bostäder. Förslagen fokuserar på att säkra tillgång till fönster och utblick och därmed även dagsljus i de utrymmen där barn tillbringar mest tid och överensstämmer med Förenta nationernas (FN) konvention om barnets rättigheter intention att det ska finnas tillgång till fullgoda bostäder och barns rätt till lek, vila, fritid och rekreation. I utrymme för matlagning där riktat ljus för själva arbetsuppgiften kan åstadkommas av artificiellt ljus har krav på fönster och utblick utgått.

Om inte marknaden anpassar utrymmenas ytor utifrån olika gruppers behov kan de minimimått som föreslås upplevas som snålt tilltagna. Det kan också upplevas som att möblerbarheten minskar genom att utrymmesmåtten krymper.

11.3.8 Finansiering

Förslaget har inga direkta finansiella konsekvenser.

11.4 Konsekvenser av införande av Byggkravsnämnden för förhandsavgöranden om krav på byggnadsverk

Vi föreslår att en myndighet, Byggkravsnämnden, bör införas med uppgift att ge förhandsavgörande om vissa utformningskrav och samtliga tekniska egenskapskrav kan antas komma att uppfyllas vid nybyggnad. Därigenom utvecklas praxis om kravens tillämpning. Regleringen av Byggkravsnämnden bör ske i en ny lag och en myndighetsinstruktion. Som ett första steg bör en organisationsutredning tillsättas med uppgift att lämna förslag om Byggkravsnämndens närmare uppgifter och organisation utifrån de förslag vi har lämnat.

Förslaget och motiven för det beskrivs i avsnitt 9.4. Det möter den problembild vi har identifierat om att BBR inte är tillräckligt förutsägbar eller flexibel, vilket beskrivs i avsnitt 8.1.

11.4.1 Konsekvenser för byggandet

Byggkravsnämndens förhandsavgöranden bidrar till att öka förutsägbarheten och förståelsen för BBR och bestämmelsernas syften. Därigenom ökar legitimiteten för BBR och plan- och bygglagstiftningen som helhet. Förhandsavgöranden ger byggherrar och kommuner vägledning om tillämpningen av enskilda krav. Det innebär att kompetensen ökar om hur kraven bör tolkas och tillämpas ökar.

Om det är osäkert om en ny lösning för ett byggprojekt kommer att beviljas lov och startbesked kan byggherren först söka ett förhandsavgörande. En enhetlig tillämpning ger en förutsägbar byggprocess för byggherrar. Därigenom skapas förutsättningar till ett effektivare

byggande och produktivitetsförbättringar. Vid industriellt och seriellt byggande kan förhandsavgöranden gällande tillämpningen av kraven vara särskilt värdefulla. Byggherrar som har för avsikt att uppföra samma lösningar, bostäder, eller andra byggnadsverk, i flera kommuner ges genom förslaget bättre förutsättningar för likvärdiga bedömningar av kommunerna avseende upprepade utformningar och lösningar.

Förslaget gynnar vidare en ökad konkurrens i byggandet. För utländska byggherrar kan det vara motiverat att genom en ansökan om förhandsavgörande få besked om ett byggprojekt kan komma att uppfylla kraven och på så sätt vara värt att investera i.

11.4.2 Konsekvenser för Boverket

Byggkravsnämnden får en viktig uppgift för Boverkets föreskriftsarbete i och med att Byggkravsnämnden kommer att fånga upp tillämpningsproblem. Utfallet av föreskriftsarbetet tydliggörs genom Byggkravsnämndens praxis. I vissa ärenden om förhandsavgörande kan det saknas tillräckliga förutsättningar för enhetliga tolkningar som kan utveckla praxis. En föreskrift kan behöva preciseras eller utvecklas för att ge bättre förutsättningar för tolkningar, till exempel genom en avvägning av kravnivån. Utfallet av förhandsavgörandena kan också vara till nytta för föreskriftsarbetet om det visar sig att lösningar som bedöms uppfylla kraven i regelverket senare visar sig medföra byggfel. Då behöver föreskriften ses över och ändras.

Byggkravsnämnden avlastar också Boverkets arbete med vägledning och frågor kring tolkning och innebörden av kraven i BBR. Genom utvecklingen av praxis minskar behovet av vägledning och information till enskilda tillämpare.

11.4.3 Konsekvenser för kommuner

Inrättandet av Byggkravsnämnden förenklar och underlättar den prövning och bedömning som byggnadsnämnden ska göra av krav i bygglovs- och kontrollprocessen. När byggherren åberopar ett förhandsavgörande är byggnadsnämnden bunden av den bedömning som Byggkravsnämnden har gjort och behöver då inte göra någon egen prövning eller bedömning av kraven. Det krävs dock att kommunen

kontrollerar att utlåtanden från myndigheten bygger på samma förutsättningar som byggherrens önskade åtgärd har.

Även i de fall byggherren inte åberopar något förhandsavgörande kan kommunen ha nytta av andra förhandsavgöranden som skapar vägledande praxis. Förhandsavgöranden kan innebära att kommuner gör mer väl övervägda prövningar och bedömningar och att tillämpningen blir mer enhetlig. Förslaget innebär därigenom att tillämpningen av byggreglerna blir tydligare och därmed begränsas utrymmet för omotiverade lokala skillnader i bedömningar av tekniska egenskapskrav och tidsödande diskussioner med byggherrar.

Praxisen bidrar också till att öka kompetensen. Förslaget underlättar därför för kommuner där tillämpningsproblem kan uppstå på grund av att de av olika skäl saknar kompetens eller resurser för de bedömningar som krävs.

Förslaget påverkar inte ansvarsfördelningen mellan kommun och byggherre eller de lagstadgade tidsfrister som finns för handläggning av lov- respektive anmälningsärenden.

11.4.4 Konsekvenser för företag

Förslaget innebär att byggherrar får möjlighet att få en lösning prövad som i praktiken saknas i dag. En utvecklad praxis förbättrar förutsägbarheten och innebär en minskad osäkerhet för aktörer på byggherresidan om hur PBL och tillhörande föreskrifter ska tolkas. Att minska denna osäkerhet ger betydande vinster i form av tid och resurser som i dag går till att tolka och förstå innebörden av BBR. Tidsödande diskussioner och förhandlingar om tolkningar av BBR med kommuner kan därmed undvikas.

En byggherre kan genom ett förhandsavgörande säkerställa att ett byggprojekt uppfyller kraven, vilket tar bort risken för att kostsamma ändringar ska behöva göras i projekteringen för att byggnadsnämnden ska bevilja startbesked.

Behovet av att få förhandsavgörande är störst för en byggherre som har en ny lösning eller som vill uppföra liknande byggprojekt i olika kommuner, till exempel genom industrialiserat eller seriellt byggande. Byggherrens nämnden bidrar därmed till förbättrade incitament för byggherrar att utveckla egna lösningar. Därigenom bidrar förslaget till bättre förutsättningar för produktivitetsförbättringar,

investeringar och innovationer. Det kan också innebära en förbättrad konkurrens genom att underlätta etablering av nya aktörer såväl inhemska som utländska med nya lösningar som affärsidé.

Förslaget bidrar även till att kompetensen och kunskapen om syftet och innebörden i byggregelverket ökar hos aktörer på byggherresidan.

Det är fortfarande byggherren som är ansvarig för att dokumentera att ansökan är komplett och att de krav som ställs uppfylls. Byggherren bär fortfarande kostnaderna för att visa och dokumentera att kraven uppfylls. Därigenom kommer byggherren även fortsättningsvis ha kostnader för att dokumentera att kraven uppfylls.

Tjänster från certifierade sakkunniga kan fortsatt efterfrågas av byggherrar, men i andra former, exempelvis som underlag för ansökan om ett förhandsavgörande. Efterfrågan kan finnas inom fler områden än dagens certifieringar omfattar.

11.4.5 Konsekvenser för hushåll och enskilda

Förslaget innebär bättre förutsättningar för nytänkande och innovationer i bostadsbyggandet och kan ge förbättrade konkurrensförutsättningar på längre sikt. Därigenom kan hushåll och enskilda gynnas genom en bättre fungerande marknad för bostadsbyggande.

11.4.6 Bedömning av konsekvenser för antalet ärenden hos myndigheten

Efterfrågan på förhandsbesked kommer att vara störst under de första åren efter inrättandet av Byggkravsnämnden. Allt eftersom praxis utvecklas kommer förutsägbarheten succesivt att förbättras och därmed kan efterfrågan på förhandsavgöranden minska. Den föreslagna reformeringen av BBR förenklar tillämpningen och skapar efterhand också ett minskat behov av vägledning genom praxis från Byggkravsnämnden. Återkommande vardagsproblem som har sin grund i otydliga föreskrifter kommer att hanteras allt eftersom Boverkets föreskriftsarbete får genomslag.

Byggherrars incitament att ansöka om förhandsbesked kommer avgöra hur många ärenden nämnden behöver hantera. Aktörer som bedömer att det riskerar att bli tidsödande med ifrågasättanden hos

kommunen eller ett nekat startbesked i strid med byggherrens egen bedömning får starka incitament att ansöka om förhandsbesked. Förhandsavgörande blir särskilt viktiga för byggherrar som har en produkt som kräver förutsägbara och enhetliga bedömningar av krav för att kunna bygga samma byggnad i flera kommuner. Dessa byggherrar utgörs framför allt av företag som bygger med industriella metoder, till exempel serietillverkade hus eller seriellt byggande, som kräver upprepning för att möjliggöra skalfördelar i produktionen. Incitamenten påverkas även av betalningsviljan för att ta fram den dokumentation som krävs för ett förhandsavgörande. Byggherren bär kostnaderna för att visa och dokumentera att kraven uppfylls, på motsvarande sätt som i dag.

Det går att få viss ledning utifrån antalet utlåtanden av certifierade sakkunniga när det gäller uppskattningen av ärenden hos den nya myndigheten. Vi har därför kartlagt hur många hur många utlåtanden av certifierade sakkunniga som i dag görs på byggherrens initiativ. Enligt kartläggningen kan antalet utlåtanden från certifierade sakkunniga inom kulturvården, tillgänglighet och brand uppskattas till cirka 6 500 under 2018.³ Dock är det skillnad på ett utlåtande från en certifierad sakkunnig i nuvarande system och den funktion som ett förhandsavgörande från Byggherrens nämnden är tänkt att få. Förslaget innebär att myndigheten får i uppdrag att uttala sig även om sakområden där det inte finns någon certifierad sakkunnig att tillgå inom nuvarande system.

11.4.7 Finansiering

Byggherrens nämnden behöver finansieras med anslag för verksamheten. Byggherrens nämnden ska även vara delvis avgiftsfinansierad och byggherren ska betala en avgift för förhandsavgörandena. Vi bedömer att avgiften för ett förhandsavgörande bör kunna variera mellan 10 000 och 500 000 kronor beroende på ärendets art. Byggherren har redan i dag kostnader för genomförande och verifiering av lösningar som i det föreslagna systemet avskaffas (se certifierade sakkunniga respektive kontrollansvarig nedan i avsnitt 11.6.1 och 11.6.2). Vi bedömer att betalningsviljan kommer att vara hög då ett förhandsavgörande kan ge förutsättningar för att möta en större marknad

³ Byggfakta (2019), Intervjuundersökning om certifierade sakkunniga, 2019-11-05.

som ger betydande vinster. Därför är det rimligt att anta halva Byggkravsnämndens verksamhet kan finansieras av avgifter.

Andra nämndmyndigheter med likartade uppgifter och en liknande organisation kan tjäna som en referens för de finansiella ramarna för Byggkravsnämnden. Ett exempel är Skatterättsnämnden som har ett kansli och en nämnd av samma storlek som vi föreslår. Vi bedömer därför att en årlig budget om 16 miljoner kronor för Byggkravsnämnden är rimlig, varav hälften utgörs av statlig finansiering, se tabell 11.1 nedan.

Tabell 11.1 Byggkravsnämndens finansiering

	Budget tkr
Intäkter av förhandsbesked	8 000 000
Anslag för verksamheten	8 000 000
Summa	16 000 000

Vi föreslår att den finansiella styrningen av Byggkravsnämnden går via Boverkets regleringsbrev inom utgiftsområde 18.

Vårt förslag om att tillsätta en organisationsutredning för att inrätta Byggkravsnämnden kräver statlig finansiering. Vi bedömer att organisationsutredningen bör bestå av en särskild utredare och två sekreterare som arbetar under ett halvår för att kunna fullgöra uppdraget. Detta innebär en kostnad på 2 miljoner kronor, se tabell 11.2. Kostnaden bör finansieras via Regeringskansliets förvaltningsanslag, utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Det är den utgiftspost som normalt finansierar utredningar.

Tabell 11.2 Kostnad för organisationsutredning

	Belopp
Lön för särskild utredare ⁴	600 000
Lön för två utredningssekreterare ⁵	700 000
Resor, konsultuppdrag och administrativa utgifter	700 000
Summa	2 000 000

11.5 Konsekvenser av förslag om borttagande av ombyggnad ur PBL

Vi föreslår att begreppet ombyggnad utgår ur PBL, eftersom de så kallade följdkraven vid ombyggnad hindrar ombyggnadsåtgärder i det befintliga bostadsbeståndet. Följdkraven 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.

Förslaget och motiven för det beskrivs i avsnitt 9.6. Det möter den problembild vi har identifierat om att bostadsutbudet begränsas av kravnivån, vilket beskrivs i avsnitt 8.2.

11.5.1 Konsekvenser för byggandet

Att ombyggnadsbegreppet och dess tillhörande följdkrav avskaffas innebär att åtgärder som i dag skulle utgöra ombyggnad kommer att utgöra ändring. Skillnaden blir att krav exempelvis gällande energi-effektivisering och tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning kommer att kunna ställas på åtgärderna där de vidtas, men inte på hela byggnaden eller anläggningen.

I dag medför följdkraven till exempel att kommunen kan ställa följdkrav på att en fastighetsägare som vill genomföra ombyggnadsåtgärder i ett trapphus även genomför åtgärder som gör att följdkraven uppnås i andra trapphus i en fastighet. Förslaget gör det möjligt att fastighetsägaren till exempel genomför ombyggnadsåtgärder i ett

⁴ Beräkning gjord utifrån SCB-statistik för övre kvartil månadslön för Övriga administrations- och servicechefer, nivå 1 inom statlig sektor: 71 000 kronor/månad, inklusive semesterlön och sociala avgifter (95 796 kronor/månad). Beräkning av lönekostnad genomförd på verksamt.se

⁵ Beräkning gjord utifrån SCB-statistik för övre kvartil månadslön för Planerare och utredare med flera inom statlig sektor: 41 700 kronor/månad, inklusive semesterlön och sociala avgifter (56 264 kronor/månad). Beräkning av lönekostnad genomförd på verksamt.se

trapphus och på sikt kan anpassa sina åtgärder i andra delar, till exempel flera trapphus, i fastigheten när det är ekonomiskt eller praktiskt möjligt. Därigenom kan bland annat tillgängligheten öka succesivt.

Nedan illustreras nuvarande situation där ombyggnad av bostäder i två trapphus i en typisk 60-talsbostadsbyggnad kan medföra att följdkraven inträder för samtliga bostäder i byggnaden. I denna illustration markeras aktuella följdkrav, som omfattar samtliga utrymmen för personhygien, med lila. Illustrationen på nästa sida visar omfattningen av följdkraven på alla plan i byggnaden.

Figur 11.12 Följkrav i alla trapphus

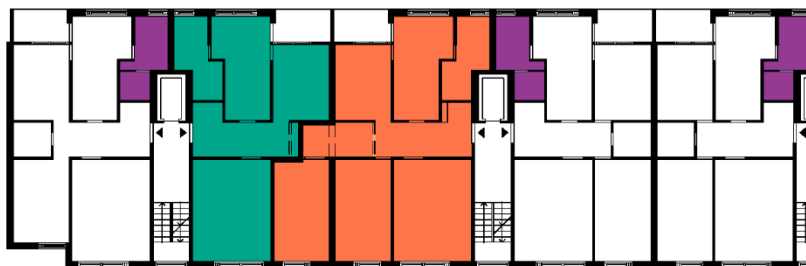


Illustration: Gatun Arkitekter.

Figur 11.13 Följkrav i alla trapphus på alla våningar

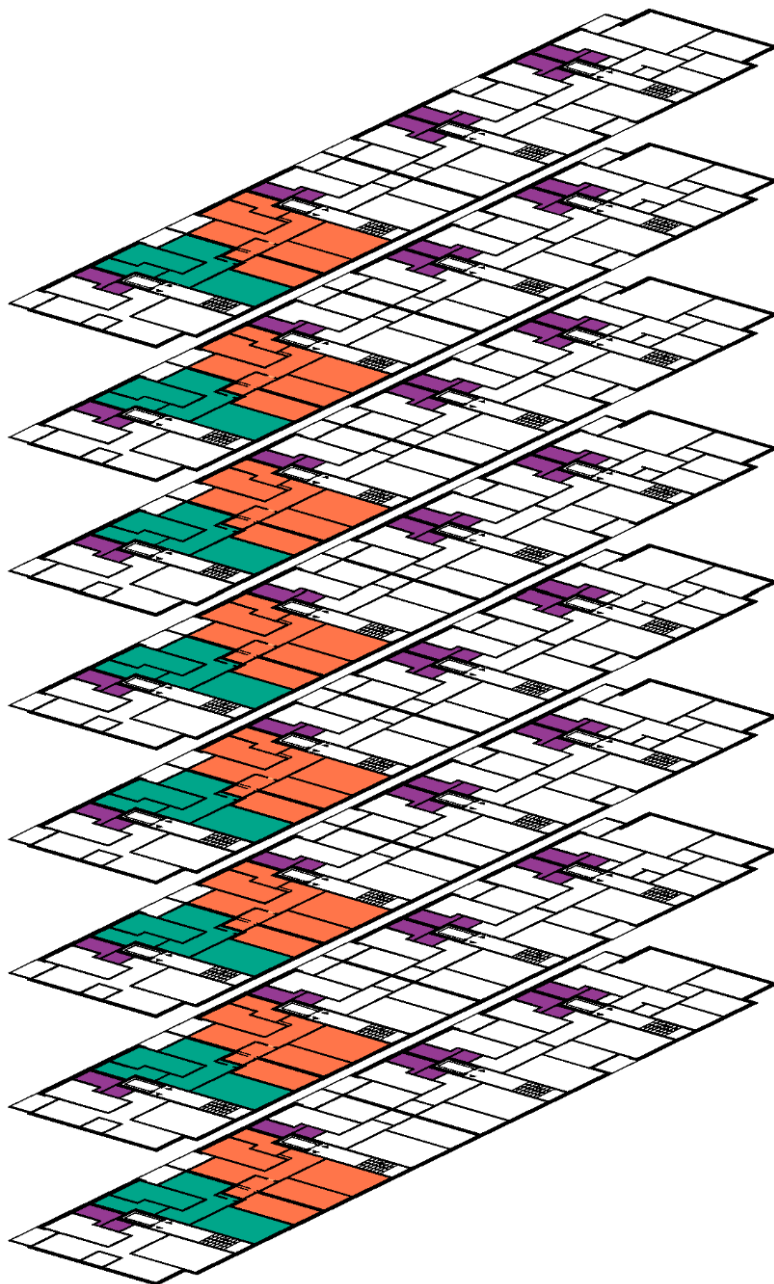


Illustration: Gatun Arkitekter.

Nedan illustreras förslaget att ombyggnadsbegreppet utgår, vilket innebär att krav enbart ställs på åtgärderna där de vidtas, men inte på hela byggnaden. Illustrationen på nästa sida visar att enbart bostäderna i två trapphus påverkas.

Figur 11.14 Krav enbart i lägenheterna där åtgärderna vidtas



Illustration: Gatun Arkitekter.

Figur 11.15 Krav enbart i lägenheterna i två trapphus

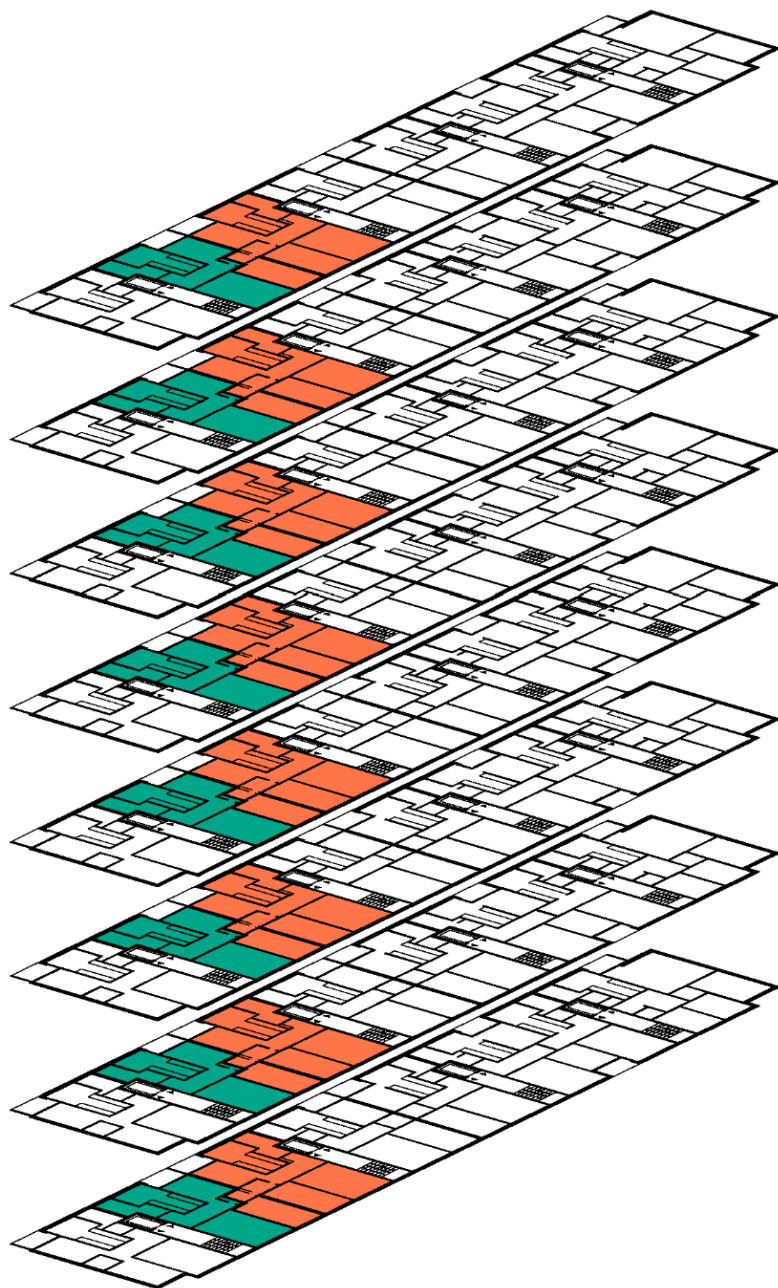


Illustration: Gatun Arkitekter.

Ett avskaffande av ombyggnadsbegreppet innebär en förenkling och renodling av regelverket som underlättar tillämpningen i och med att det i dag är svårt att bedöma om en åtgärd är en ombyggnad eller en ändring.

De senaste tio åren har ombyggnad av flerbostadshus bidragit med cirka 2 300 bostäder per år i genomsnitt. Samtidigt finns det ett omfattande renoveringsbehov i befintligt bestånd. En stor andel av bostadsbeståndet är byggt mellan 1950 och 1980 och står inför moderniserings- och renoveringsbehov. Uppskattningar visar att den tekniska livslängden är uppnådd för mellan 210 000 och 260 000 bostäder i beståndet. Enklare och lägre krav för ombyggnad och ändring skapar möjligheter till ett mer resurseffektivt utnyttjande av det befintliga bostadsbeståndet och därigenom främjas även bostadsförsörjningen. En effektivare användning av beståndet innebär stora miljöfördelar jämfört med att bygga nya bostäder.

Nära 30 procent av de intervjuade företagen i vår undersökning svarade att ett avskaffande av följdkraven skulle innebära att de skulle genomföra ombyggnadsåtgärder i mycket större utsträckning och cirka 40 procent att de skulle genomföra ombyggnadsåtgärder i något större utsträckning. Företag uppgav att ett avskaffande av följdkraven kan komma att innebära att stora lägenheter byggs om till flera mindre.

Att ombyggnadsbegreppet avskaffas ökar flexibiliteten och underlättar förändringar i beståndet som kan möta boendebehov. Eftersom det är fördyrande att uppfylla följdkraven vid det som i dag klassas som ombyggnadsåtgärder, innebär ett avskaffande av ombyggnadsbegreppet lägre kostnader vid sådana åtgärder. Samtidigt finns de billigare bostäderna i det äldre befintliga beståndet och därmed ges förutsättningar att skapa bostäder med mindre boendeutgifter än i dag.

Enklare och mindre kostnadsdrivande krav vid åtgärder som i dag klassas som ombyggnad ger förutsättningar för att fler sådana åtgärder sker och att fler bostäder skapas i det befintliga beståndet. Därigenom skapas en större marknad för sådana åtgärder. Vid en minskad efterfrågan på nyproduktion kan produktionskapacitet frigöras för åtgärder som i dag klassas som ombyggnad.

11.5.2 Konsekvenser för kommuner

Enklare och lägre krav för ombyggnad och ändring ger bättre möjligheter att utnyttja det befintliga bostadsbeståndet effektivare. Det främjar bostadsförsörjningen och medger en successivt förbättrad tillgänglighet i beståndet. Det är av betydelse för kommuner både i rollen som ansvarig för bostadsförsörjningen och som ägare av bostadsbolag.

Att följdkraven avskaffas kommer inte att innebära merkostnader för kommuner till följd av behov av bostadsanpassningar för tillgänglighet. Åtgärder som i dag skulle utgöra ombyggnad kommer med förslaget att utgöra ändring. Därigenom kommer kraven på tillgänglighet vara desamma vid de tillfällen och där åtgärder vidtas. Därmed sker en successivt förbättrad tillgänglighet.

11.5.3 Konsekvenser för företag

Det finns en potential för en större marknad för åtgärder som i dag klassas som ombyggnad. En större ombyggnadsmarknad kan innebära möjligheter för företag att ställa om till ombyggnad och renovering vid en fallande nyproduktion. Det kan skapa nya affärsmöjligheter och innebära ett större utrymme för nya lösningar. Konkurrenssituationen kan förbättras om ökar i omfattning och kan attrahera befintliga såväl som nya aktörer.

För företag såsom fastighetsägare underlättas anpassningar i fastighetsbeståndet genom att ombyggnad utgår ur PBL. Många fastighetsägare har pekat på möjligheten att göra förändringar i det befintliga beståndet genom att till exempel stora lägenheter blir flera små, eller tvärtom, om ombyggnadsbegreppet avskaffas.

11.5.4 Konsekvenser för hushåll och enskilda

Hushåll och enskilda kan vara fastighetsägare och påverkas då av förslaget. Även för dessa underlättas förändringar i den egna bostaden, då krav enbart kan ställas på den del som förändras. Exempelvis kan det inte ställas krav på att ett badrum ska tillgänglighetsanpassas när förändringar görs i en annan del av bostaden.

11.5.5 Energieffektivisering och tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning

Syftet med bestämmelserna om ombyggnad var att förbättra det befintliga bostadsbeståndet i form av krav på åtgärder för att förbättra tillgänglighet och energieffektivitet i samband med ändringar och stora ekonomiska investeringar. Vi konstaterar att syftet med bestämmelserna inte har uppnåtts. Bestämmelserna har motverkat sitt syfte och hindrat möjliga anpassningar av det befintliga beståndet genom ombyggnadsåtgärder. Därmed har inte tillgängligheten eller energieffektiviseringen påverkats i den positiva riktning som avsågs. Avskaffandet av ombyggnadsbegreppet får ingen större betydelse för tillgänglighetsanpassningen av beståndet då det inte sker ombyggnader av befintliga bostäder i någon nämnvärd utsträckning.

Den svenska funktionshinderspolitiken i Sverige utgår från FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som Sverige undertecknade 2007.⁶ Konventionen innebär bland annat att Sverige ska vidta åtgärder för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång till den fysiska miljön på lika villkor som andra.⁷ Tillträdet till konventionen föranledde inga ändringar i den gällande svenska lagstiftningen.⁸ Vårt förslag om ombyggnad påverkar inte förutsättningarna för personer med funktionsnedsättning att få tillgång till den fysiska miljön och boende på lika villkor som andra. Förslaget påverkar därför inte Sveriges åtaganden enligt konventionen.

Lagen (2014:267) om energimätning i byggnader genomför det så kallade energieffektiviseringsdirektivet⁹. Vid genomförandet av direktivet valde lagstiftaren att använda plan- och bygglagstiftningens ombyggnadsbegrepp i stället för direktivets *större renoveringar*. En följd av att begreppet ombyggnad utgår ur PBL är att begreppet ombyggnad även utgår ur lagen (2014:267) om energimätning i byggnader. Vi föreslår att lagen i stället ska omfatta större renoveringar

⁶ Regeringskansliet, www.regeringen.se/regeringens-politik/funktionshinder/, besökt 2019-10-22. Proposition 2008/09:28, *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, s. 6. Förenta nationerna, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15&chapter=4&clang=_en, besökt 2019-10-22.

⁷ Artikel 9 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

⁸ Proposition 2008/09:28, *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, s. 6 och 40.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet.

som används och definieras i direktivet och att definitionen av större renoveringar införs genom en ny paragraf i lagen, 1 a §. En tänkbar effekt av förslaget är att det kan bidra till ett klarare rättsläge i fråga om när lagens krav ska uppfyllas. Detsamma gäller förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader, som genomför energiprestandadirektivet¹⁰. I övrigt påverkar förslaget inte de skyldigheter som följer av energiprestandadirektivet och inte heller i övrigt av EU-rätten.

11.5.6 Finansiering

Förslaget har inga direkta finansiella konsekvenser.

11.6 Konsekvenser av förslag gällande kontrollen av byggandet

11.6.1 Konsekvenser av avskaffande av kontroll genom certifierad sakkunnig

Vi föreslår att kontroll genom certifierade sakkunniga avskaffas i (PBL), eftersom systemet med kontroll genom certifierade sakkunniga har flera brister och inte motverkar byggfel i tillräcklig utsträckning.

Förslaget och motiven för det beskrivs i avsnitt 9.7.1. Det läggs mot bakgrund av den problembild om att kontrollprocessens aktörer och verktyg inte hindrar byggfel tillräckligt, som beskrivs i avsnitt 8.3.

Konsekvenser för byggandet

Genom förslaget om en ny myndighet för förhandsavgöranden, se avsnitt 11.4, görs bedömningar om utformningskrav och tekniska egenskapskrav kan antas komma att uppfyllas. En byggherre kan välja att anlita en sakkunnig i arbetet med en ansökan om förhandsavgörande. Det kommer dock inte längre ställas krav på att en certifierad sakkunnig ska anlitas för kontroll. Certifierade sakkunniga utför i dagens system kontroller vid genomförandefasen. Den nya myn-

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda. Se artikel 9.1 b) i energieffektiviseringsdirektivet.

dighetens utlåtanden kommer enbart att avse projekteringsfasen och byggherrens egenkontroll kommer vara den enda kontrollformen vid genomförandet.

Konsekvenser för kommuner

Förslaget om att avskaffa systemet med kontrollansvariga innebär inte någon förändring i ansvarsförhållandena mellan byggherre och kommun. Inför fastställande av kontrollplan behöver kommunerna i och med förslaget, inte ta ställning till om en kontroll ska verifieras genom byggherrens dokumenterade egenkontroll eller om det krävs kontroll av certifierad sakkunnig. Kommunerna kan endast begära egenkontrollintyg. Samtidigt behöver kommuner inte längre godta certifierade sakkunnigas utlåtanden när innehållet uppfattas som undermåligt. Kommunernas arbete med tillsyn kan dock komma att öka i och med att kontroll av certifierad sakkunnig avskaffas. Underhållsskyldigheten för ett byggnadsverks ägare kommer som en följd av förslaget att hanteras inom ramen för kommunens tillsynsansvar.

Kommunerna kan, vid behov, se över sina taxor. Kommunen får ta ut avgifter för bland annat beslut om startbesked, slutbesked och ingripandebesked, tekniska samråd, slutsamråd, arbetsplatsbesök och andra tillsynsbesök på byggarbetsplatsen och andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. Kommunen har också möjlighet att ta ut avgift även när ärendet inte leder till ett visst resultat, till exempel när bygglov vägras.

Sammantaget leder våra förslag till förenklingar och förtydliganden som kommer kommunerna tillgodo.

Konsekvenser för företag

Förslaget innebär att samtliga kontroller ska göras inom ramen för byggherrens egenkontroll. Egenkontrollsystemet får ett större utrymme än i dag. Byggherren kan fortfarande anlita konsulter som är experter på kontroller av de tekniska egenskapskraven. De kontroller som dessa utför görs då inom ramen för byggherrens egenkontroll. I och med vårt förslag om förtydligande av kontrollplaner, se avsnitt 11.6.4 nedan, förstärks byggherrens egenkontroll.

Lokala variationer i tillgång på certifierade sakkunniga och variationer i utlåtandenas kvalitet upphör då certifierade sakkunniga avskaffas.

De kostnader för certifierade sakkunniga som byggherrar har varierar stort. Storleken och komplexiteten i projektet är avgörande men även om det är ett flerbostadshus eller en kontorsbyggnad eller en annan typ av byggnad. Kostnaden för en certifierad sakkunnig inom tillgänglighet kan till exempel uppgå till mellan femtio- och sextio-tusen kronor i ett normalt flerbostadshusprojekt. I och med förslaget kan inte kommunerna kräva att byggherren anlitar certifierade sakkunniga. Byggherren väljer själv utifrån sina behov om motsvarande kompetens ska anlitas i ett projekt eller inte.

En minskad efterfrågan på certifierade sakkunniga har betydelse för företag som erbjuder tjänster i egenskap av certifierad sakkunnig, företag som utbildar certifierade sakkunniga och företag som utfärdar certifieringarna. Dessa företag kan få en minskad inkomst, även om byggherrar fortsatt väljer att anlita deras kompetens i vissa fall. Många företag som erbjuder tjänster som certifierade sakkunniga är små, ofta enmans- eller fåmansbolag, som bedriver konsultverksamhet som helt eller delvis erbjuder tjänster som certifierade sakkunniga.

Certifieringen av funktionskontrollanter och energiexperter avser andra kontroller än de som avses enligt tionde kapitlet åttonde paragrafen andra punkten PBL och berörs inte av förslaget om avskaffande.

Konsekvenser för hushåll och enskilda

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för hushåll och enskilda.

Finansiering

Förslaget har inga direkta finansiella konsekvenser.

11.6.2 Konsekvenser av avskaffande av kontrollansvarig

Vi föreslår att systemet med kontrollansvariga avskaffas i PBL, eftersom det har flera brister och inte har medfört att byggfel motverkas i tillräcklig utsträckning. Kontrollansvariga 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.

Förslaget och motiven för det beskrivs i avsnitt 9.7.2. Det läggs mot bakgrund av den problembild om att kontrollprocessens aktörer och verktyg inte hindrar byggfel tillräckligt, som beskrivs i avsnitt 8.3.

Konsekvenser för byggandet

Kontrollansvariga förlitar sig i huvudsak på egenkontroller och har inte direkt ansvar för utförda kontroller. Ett avskaffande av kontrollansvariga har därför inte någon direkt påverkan på byggandet eller omfattningen av byggfel.

Konsekvenser för kommuner

Förslaget om att avskaffa systemet med kontrollansvariga innebär inte någon förändring i ansvarsförhållandena mellan byggherre och kommun. Förslaget kan dock påverka kommunernas arbete med tillsyn. Då det inte längre finns en aktör med kunskap och erfarenhet som biträder byggherren vid genomförandet av åtgärderna kan kommunerna behöva vara mer aktiva i sitt tillsynsarbete. Kommunernas handläggning av startbesked kan bli mer omfattande än vad som är fallet i dag. Det gäller särskilt oerfarna byggherrar som bygger för första gången och inte har den kunskap om de krav som ställs på byggande som exempelvis behövs för att kunna upprätta en objektsanpassad kontrollplan. Vi föreslår dock ett förtydligande av kontrollplaner, se avsnitt 11.6.4 nedan, som kommer att underlätta upprättandet av kontrollplaner för byggherrar. Byggherrar kan också fortsatt välja att anlita en byggkonsult för arbetsuppgifter motsvarande kontrollansvarig.

Kommunerna kan, vid behov, se över sina taxor. Kommunen får ta ut avgifter för bland annat beslut om startbesked, slutbesked och ingripandebesked, tekniska samråd, slutsamråd, arbetsplatsbesök och

andra tillsynsbesök på byggarbetsplatsen och andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder. Kommunen har också möjlighet att ta ut avgift även när ärendet inte leder till ett visst resultat, till exempel när bygglov vägras.

Sammantaget leder våra förslag till förenklingar och förtydliganden som kommer kommunerna tillgodo.

Konsekvenser för företag

Byggherren är ansvarig för att kraven uppfylls. Byggherrar får själva avgöra hur de vill gå till väga vid upprättande av kontrollplan och vid verifiering av att den följs. Det arbete som kontrollansvariga nu gör i form av att sammanställa egenkontrollintyg och kontrollera att det däri intygas rätt saker enligt kontrollplan ska med förslaget utföras av byggherren. För byggherrar som kan utföra dessa åtaganden själva, eller inom sina organisationer, innebär det en kostnadsbesparing, jämfört med dagens arvoden till kontrollansvariga. Byggherrars kostnader för kontrollansvariga varierar och beror på projektets storlek och komplexitet, om det är ett flerbostadshus, en kontorsbyggnad eller annan byggnad. Enligt uppgifter till oss uppgår kostnaden till 2 000–2 300 kronor per lägenhet i ett normalt flerbostadshusprojekt. Byggherrar kan, vid behov, fortsatt välja att anlita en byggkonsult med kompetens och för arbetsuppgifter motsvarande kontrollansvarig.

En minskad efterfrågan på kontrollansvariga har betydelse för företag som erbjuder tjänster i egenskap av kontrollansvarig, företag som utbildar kontrollansvariga och företag som utfärdar certifieringarna. Dessa företag kan få en minskad inkomst, även om byggherrar fortsatt väljer att anlita deras kompetens i vissa fall. Många företag som erbjuder tjänster som kontrollansvariga är små, ofta enmans- eller fåmansbolag, som bedriver konsultverksamhet som helt eller delvis erbjuder tjänster som kontrollansvariga.

Konsekvenser för hushåll och enskilda

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för hushåll och enskilda.

Finansiering

Förslaget har inga direkta finansiella konsekvenser.

11.6.3 Konsekvenser av förtydligande av arbetsplatsbesök

Vi föreslår att PBL förtydligas med vad som ska gås igenom vid ett arbetsplatsbesök, för att förstärka arbetsplatsbesökens betydelse och tydliggöra deras syfte. Förslaget innebär inte någon ändring i sak då förslaget motsvarar vad som anges i förarbetena till nu gällande PBL.

Förslaget och motiven för det beskrivs i avsnitt 9.7.3. Det läggs mot bakgrund av den problembild om att kontrollprocessens aktörer och verktyg inte hindrar byggfel tillräckligt, som beskrivs i avsnitt 8.3.

Konsekvenser för byggandet

I och med att det blir tydligare vad som ska göras vid arbetsplatsbesök ökar sannolikheten att eventuella brister uppdagas vid arbetsplatsbesöket, i stället för att upptäckas i ett sent skede vid slutsamråd. Det ökar byggherrens möjligheter att kunna vidta åtgärder innan andra hindrande åtgärder har hunnit påbörjas. Därmed kan byggfel förhindras.

Konsekvenser för kommuner

Förslaget innebär inte några nya arbetsuppgifter för kommunerna. Den arbetsbelastning som arbetsbesök innebär kan dock påverkas i och med att vikten av att arbetsplatsbesök genomförs förtydligas. I situationer då en kommun inte alltid genomför arbetsplatsbesök kan det bli en skillnad när arbetsplatsbesök prioriteras högre. Samtidigt kan kommunernas arbete med arbetsplatsbesök underlättas när det blir tydligt vad byggnadsnämndens handläggare ska göra vid besöket.

Konsekvenser för företag

Förslaget innebär inte någon ändring i sak och medför inte heller några särskilda konsekvenser för företag.

Byggherren får bättre möjligheter att vidta åtgärder innan andra hindrande åtgärder har hunnit påbörjas. Det kan påverka byggherrens ekonomi och projektets tidplan i viss utsträckning.

Konsekvenser för hushåll och enskilda

Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för hushåll och enskilda.

Finansiering

Förslaget har inga direkta finansiella konsekvenser.

11.6.4 Konsekvenser av förtydligande av kontrollplaner

Vi föreslår att Boverket får i uppdrag av regeringen att utfärda verkställighetsföreskrifter om kontrollplaners utformning i enlighet med det bemyndigande som Boverket har, eftersom det finns behov av mer detaljerade bestämmelser. Förslaget innehåller inga författningsförslag. Förslaget ryms inom Boverkets uppdrag och styrningen av myndigheten och har inga direkta finansiella konsekvenser.

Förslaget och motiven för det beskrivs i avsnitt 9.7.4. Det läggs mot bakgrund av den problembild om att kontrollprocessens aktörer och verktyg inte hindrar byggfel tillräckligt, som beskrivs i avsnitt 8.3.

11.6.5 Konsekvenser av att utreda prövning av tekniska egenskapskrav

Vi föreslår att Boverket får i uppdrag av regeringen att göra en översyn av vilka delar av de tekniska egenskapskraven som påverkar utformningen och som även bör regleras som utformningskrav och prövas i bygglovet. Förslaget innehåller inga författningsförslag. Förslaget ryms inom Boverkets uppdrag och styrningen av myndigheten har inga direkta finansiella konsekvenser.

Förslaget och motiven för det beskrivs i avsnitt 9.7.3. Det läggs mot bakgrund av den problembild om att kontrollprocessens aktörer och verktyg inte hindrar byggfel tillräckligt, som beskrivs i avsnitt 8.3.

11.7 Bedömningar av övriga perspektiv gällande samtliga förslag

Förslagen i detta betänkande kommer inte direkt att påverka tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning eller miljön, utöver vad som ovan har beskrivits gällande förslagen om lämplighet för sitt ändamål i avsnitt 11.3 respektive förslaget om ombyggnad i avsnitt 11.5. Vi har heller inte identifierat några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, möjligheten att nå de integrationspolitiska målen, brottslighet och brottsförebyggande arbete, sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet eller för det kommunala självstyret.

Vi bedömer inte att någon särskild hänsyn behöver tas till de förutsättningar som gäller för små företag vid bestämmelsernas utformning. Våra förslag syftar till att göra regelverket tydligare och enklare. Det gynnar små företag som har mindre resurser att hålla sig uppdaterade om regeländringar än större företag.

Referenser

Källor från EU-institutioner, internationella organ och andra länder

FN:s konvention om barnets rättigheter.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

WTO, Agreement on technical barriers to trade.

EU-domstolen, Cassis de Dijon, den 20 februari 1979, mål 120/78.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat (varuförordningen).

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och klassningar.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter (byggproduktförordningen).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering (standardiseringsförordningen).

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/424 av den 9 mars 2016 om linbaneanläggningar.
- Rådets direktiv 89/106/EEG.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/48/EG av den 18 juni 2009 om leksakers säkerhet.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/31/EU av den 19 maj 2010 om byggnaders energiprestanda.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/27/EU av den 25 oktober 2012 om energieffektivitet.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/32/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av mätinstrument (omarbetning).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/33/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om hissar och säkerhetskomponenter till hissar (omarbetning).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/90/EU av den 23 juli 2014 om marin utrustning.
- Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster (anmälningsdirektivet).
- Europaparlamentets och rådets beslut 768/2008/EG av den 9 juli 2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter.
- Rådets resolution 85/C 136/01 av den 7 maj 1985 om en ny metod för teknisk harmonisering och standarder.
- Europeiska kommissionen, COM (2016) 445 av den 7 juli 2016, om genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter.

- Europeiska kommissionen (2018), Landsrapport Sverige 2018 Med en fördjupad granskning rörande förebyggande och korrigerande av makroekonomiska obalanser, arbetsdokument från kommissionens avdelningar, SWD (2018) 225.
- OECD (2018), *OECD Reviews of Digital Transformation: Going Digital in Sweden*.
- ISO (2015), Membership Manual.
- ISO POCOSA (2017), Policy for the distribution, sales and reproduction of ISO publications and the protection of ISO's copyright.
- CEN-CENELEC (2015), Guide 10, Policy on dissemination, sales and copyright of CEN-CENELEC Publications.
- Byggningsreglementet BR 18, Danmark.
- Bekendtgørelse om certificeringsordning for dokumentation af tekniske forhold i bygningsreglementet, Danmark.
- Lov om planlegging og byggesaksbehandling, Norge.
- Byggteknisk forskrift 17, Norge.
- Markanvändnings- och byggförordningen, Finland.
- Miljöministeriets förordning om bostadsutrymmen, inkvarteringslokaler och arbetsutrymmen 1008/2017, Finland.
- CIB General Secretariat, Nederländerna.
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Nederländerna.
- Building (Scotland) Act 2003 (asp 8), Skottland.
- Part II, The Building (Procedure) (Scotland) Regulations 2004 (No. 428), Skottland.
- The Building (Forms) (Scotland) Regulations 2005 (No. 172).
- Scottish Government (2018), *Feasibility of a Centralized Hub for Verification of Complex Fire Engineered Solutions in Scotland*.
- Den Nordiske Komité for Bygningsbestemmelser, NKB 4.
- Nordiska kommittén för byggbestämmelser (1978), *Strukturering av byggbestämmelser*, NKB rapport nr. 34.
- The Inter-jurisdictional Regulatory Collaboration Committee (1998), *Guidelines for the introduction of performance-based building regulation* (Discussion Paper).

Källor från riksdag, regering, Regeringskansli och statliga utredningar

- Regeringsformen (1974:152).
- Byggnadsstadga och brandstadga för rikets städer (1874).
- Byggnadsstadga för stad och landsbygd (1931).
- Kungl. Maj:ts byggnadsstadga; given Stockholms slott den. 30 juni 1947.
- Kungl. Maj:ts byggnadsstadga; given Stockholms slott den 30 december 1959.
- Bostadssaneringslagen (1973:531).
- Arbetsmiljölagen (1977:1160).
- Äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL.
- Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
- Lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.
- Socialtjänstlagen (2001:453).
- Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.
- Lagen (2006:545) om skyddsrum.
- Lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader.
- Plan- och bygglagen (2010:900).
- Kommunallagen (2017:725).
- Författningssamlingsförordningen (1976:725).
- Plan- och byggförordningen (1987:383).
- Begränsningsförordningen (1987:1347).
- Förordning (1991:1924) om statlig kreditgaranti för bostäder.
- Förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
- Förordningen (1994:2029) om tekniska regler.
- Kommittéförordningen (1998:1474).
- Rättsinformationsförordningen (1999:175).
- Förordning (2004:105) om statlig kreditgaranti för lån för bostadsbyggande m.m.

- Myndighetsförordningen (2007:515).
- Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.
- Förordning (2009:1482) med instruktion för Boverket.
- Plan- och byggförordningen (2011:338).
- Förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket.
- Förordningen (2015:216) om trafikbuller (trafikbullerförordningen).
- Proposition 1973:90, *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*
- Proposition 1975/76:112, *om kungörande av lagar och andra författningar.*
- Proposition 1983/84:119 *om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd.*
- Proposition 1985/86:1, *med förslag till ny plan- och bygglag.*
- Proposition 1990/91:146, *om ändring i plan- och bygglagen (1987:10) m.m.*
- Proposition 1993/94:178, *Ändring i plan- och bygglagen, m.m.*
- Proposition 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag.*
- Proposition 2008/09:28, *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning.*
- Proposition 2012/13:93, *Anpassning av svensk rätt till EU-förordning om byggprodukter.*
- Proposition 2013/14:128, *Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen.*
- Proposition 2013/14:174, *Genomförande av energieffektiviseringsdirektivet.*
- Proposition 2015/16:59, *Genomförande av hissdirektivet.*
- Proposition 2017/18:210, *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan.*
- Regeringsbeslut 1996-12-12, *Regleringsbrev för budgetåret 1997 avseende Boverket*, dnr. In96/2823/BO, In97/2811/AD (delvis).
- Regeringsbeslut 1997-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 1998 avseende Boverket*, dnr. In97/1461/FU, In97/3016/BO (delvis), In97/3099/FU (delvis).

- Regeringsbeslut 1998-12-17, *Regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende anslag till Boverket*, dnr. In98/2894/BO (delvis).
- Regeringsbeslut 1999-12-16, *Regleringsbrev för budgetåret 2000 avseende Boverket*, dnr. M1999/5031/A (delvis).
- Regeringsbeslut 2000-12-21, *Regleringsbrev för budgetåret 2001 avseende Boverket*, dnr. M2000/4657/A (delvis).
- Regeringsbeslut 2001-12-20, *Regleringsbrev för budgetåret 2002 avseende Boverket*, dnr. M2001/4896/Hs (delvis).
- Regeringsbeslut 2002-12-11, *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Boverket*, dnr. M2002/4096/A (delvis).
- Regeringsbeslut 2003-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Boverket*, dnr. M2003/3794/A (delvis).
- Regeringsbeslut 2004-12-16, *Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Boverket*, dnr. M2004/4162/A (delvis).
- Regeringsbeslut 2005-12-15, *Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Boverket*, dnr. M2005/6373/A (delvis), M2005/3709/Kk, M2005/6274/Bo.
- Regeringsbeslut 2006-12-21, *Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Boverket*, dnr. M2006/5959/A (slutgiltig).
- Regeringsbeslut 2007-12-19, *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Boverket*, dnr. M2007/5487/A (delvis).
- Regeringsbeslut 2008-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Boverket*, dnr. M2008/4791/A (delvis).
- Regeringsbeslut 2009-12-21, *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Boverket*, dnr. M2009/4802/A (delvis).
- Regeringsbeslut 2010-12-22, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Boverket*, dnr. M2010/4959/A (slutgiltig).
- Regeringsbeslut 2012-12-20, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Boverket*, dnr. S2012/8390/SAM (slutligt).
- Regeringsbeslut 2013-12-19, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Boverket*, dnr. S2013/8937/SAM (delvis).
- Regeringsbeslut 2014-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Boverket*, dnr. S2014/8774/SAM (delvis).

- Regeringsbeslut 2015-12-17, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Boverket*, dnr. N2015/08892/SUBT, N2015/08630/KLS (delvis), N2015/01953/PUB.
- Regeringsbeslut 2016-12-14, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Boverket*, dnr. N2016/07802/SUBT, N2016/07505/KLS (delvis), N2016/01717/PBB m.fl.
- Regeringsbeslut 2017-02-23, *Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.*, direktiv. 2017:22.
- Regeringsbeslut 2017-05-18, *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, dnr. N2017/03643/D.
- Regeringsbeslut 2017-12-03, *Uppdrag att verka för en enhetlig digital tillämpning av plan- och bygglagen*, dnr. N2017/07543/PBB.
- Regeringsbeslut 2017-12-18, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Boverket*, dnr. N2017/07683/SUBT.
- Regeringsbeslut 2018-12-20, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Boverket*, dnr. N2018/05841/SUBT, N2018/05793/KLS (delvis), N2018/01427/SUBT.
- Regeringsbeslut 2019-06-13, *Uppdrag till Boverket att se över myndighetens bygg- och konstruktionsregler*, dnr. Fi 2019/02343/BB.
- Regeringen, *Handlingsplan Agenda 2030*.
- Regeringens skrivelse 2007/08:140, *Standardiseringens betydelse i en globaliserad värld*.
- Infrastrukturdepartementet (2019), *Remiss av Boverkets rapport 2019:15 Nya krav på laddinfrastruktur för laddfordon*.
- Miljödepartementet (2019), *Genomförande av reviderade EU-direktiv på avfallsområdet*, Dnr M2019/01776/R.
- Näringsdepartementet (2018), *Remissammanställning för Boverkets rapport En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, N2017/06080/PBB.
- Regeringskansliet, Promemoria 2010-08-19, *Remiss med förslag till ny plan- och byggförordning*, dnr M2010/3420/R.
- Regeringskansliet (2018), *Remissammanställning för Boverkets rapport En mer förutsägbar byggprocess – förenklad kontroll av serietillverkade hus*, N2017/06080/PBB.
- Regeringskansliet (2019), *Regeringens strategi för standardisering*.

- Statsrådsberedningen (1998), *Myndigheternas föreskrifter – handbok i författningskrivning*, Ds 1998:43.
- Normalförslag till byggnadsordningar m.m., SOU 1932:6, *Byggnadsordning för stad, köping och större municipalsamhälle*.
- Förenklad Byggnadslagstiftning: *Betänkande avgiivet av 1951 års byggnadsutredning*, SOU 1957:21.
- Bostadsbyggnadsutredningen, SOU 1965: 32, *Höjd bostadsstandard*.
- Bostadskommittén, SOU 1986:5, *Slutbetänkande*.
- Plan- och byggutredningen, SOU 1994:36, *Miljö och fysisk planering*.
- SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*.
- Inremarknadsutredningen, SOU 2009:71, *EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet*.
- Byggkravsutredningen, SOU 2013:10, *Rätta byggfelen snabbt! – med effektivare förelägganden och försäkringar*.
- Bullersamordningsutredningen, SOU 2013:57, *Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet*.
- Utredningen om bostäder för äldre, SOU 2015:85, *Bostäder att bo kvar i*.
- Gestaltad livsmiljö, SOU 2015:88, *Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design*.
- Långtidsutredningen, SOU 2015:101, *Demografins regionala utmaningar*.
- Byggkonkurrensutredningen, SOU 2015:105, *Plats för fler som bygger mer*.
- En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården, SOU 2016:2, *Effektiv vård*.
- Kommittén för modernare byggregler, SOU 2017:106, *Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan*.
- Kommittén för modernare byggregler, SOU 2018:51, *Resurseffektiv användning av byggmaterial*.
- Kommittén för modernare byggregler (2018), rapport *Vägval för Sveriges nya byggregler*.

Domstolar samt myndigheters föreskrifter och rapporter

- Högsta domstolen (2017), målnummer Ö 4833-16 (NJA 2017:14).
- Mark- och miljööverdomstolen (2015), målnummer P 6103-15 (MÖD 2015:39).
- Mark- och miljööverdomstolen (2016), målnummer P 1948-15.
- Mark- och miljööverdomstolen (2017), målnummer P 4033-16 (MÖD 2017:3).
- Mark- och miljööverdomstolen (2017), målnummer P 1646-17 (MÖD 2017:50).
- Mark- och miljööverdomstolen (2018), målnummer P 12189-17.
- Boverkets byggregler (föreskrifter och allmänna råd), BBR 94:1, (BFS 1993:54).
- Boverkets nybyggnadsregler, nr. 1, (BFS 1988:18).
- Boverkets föreskrifter och allmänna råd för certifiering av energiexpert (BFS 2007:5).
- Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:6), BBR.
- Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS.
- Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av kontrollansvariga, (BFS 2011:14).
- Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga avseende kulturvärden (BFS 2011:15).
- Boverkets föreskrifter om funktionskontroll av ventilationssystem och certifiering av sakkunniga funktionskontrollanter (BFS 2011:16).
- Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga inom brandskydd (BFS 2011:17).
- Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga av tillgänglighet (BFS 2011:18).
- Boverkets allmänna råd om analytisk dimensionering av byggnaders brandskydd, BBRAD (BFS 2011:27).
- Boverket, *Buller i planeringen – Planera för bostäder i områden utsatta för buller från väg- och spårtrafik*, allmänna råd 2008:1.

- Boverkets allmänna råd (BFS 2012:7) om funktionskontroll av ventilationssystem.
- Boverkets allmänna råd (2012:8) om den kontrollansvariges självständiga ställning.
- Boverket (2003), *Bra bostadsutformning – Regler, kvalitet, kostnader och exempel för flerbostadshus*.
- Boverket (2004), *Principer för BBR-revideringar*.
- Boverket (2007), *Byggnader i förändrat klimat: Bebyggelsens sårbarhet för klimatförändringars och extrema väders påverkan*.
- Boverket (2012), *Konsekvensutredning – Boverkets allmänna råd om den kontrollansvariges självständiga ställning*.
- Boverket (2012), *Årsredovisning 2011*.
- Boverket (2013), *Certifierade sakkunniga – utredning av förutsättningar för och omfattning av systemet*.
- Boverket (2013), *Tillgängliga eurokoder och andra standarder inom byggsektorn*, rapport 2013:27.
- Boverket (2014), *Boverket informerar om ändringar i Boverkets byggregler den 1 juli 2014*.
- Boverket (2014), *Förstudie kontrollplan*, rapport 2014:11.
- Boverket (2014), *Expertfunktion för byggsador*, rapport 2014:22.
- Boverket (2014), *Uppdrag att utreda definitioner på byggnadshöjd, nockhöjd, totalhöjd, vind, suterrängvåning och källare*, rapport 2014:4.
- Boverket (2014), *Svenska byggkostnader i en internationell jämförelse*, rapport 2014:14.
- Boverket (2015), *En strategi för hänvisning till standarder*, rapport 2015:42.
- Boverket och Movium (2015), *Gör plats för barn och unga! En vägledning för planering, utformning och förvaltning av skolans och förskolans utemiljö*, rapport 2015:8.
- Boverket (2016), *Byggregler – en historisk översikt*.
- Boverket (2016), *Rätt tätt – en idéskrift om förtätning av städer och orter*.
- Boverket (2016), *Utveckling och förvaltning av BBR*.
- Boverket (2016), *Var byggdes det? – en kartläggning av kommunernas bostadsbyggande 2005–2015*, rapport 2016:25.

- Boverket (2016), *Trångboddhet i storstadsregionerna*, rapport 2016:28.
- Boverket (2016), *En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet*, rapport 2016:32.
- Boverket (2017), *Bostadsmarknadsenkäten 2017*.
- Boverket (2017), *Partiella hyreskontrakt*, rapport 2017:15.
- Boverket (2017), *Beräkning av behovet av nya bostäder till 2025*, rapport 2017:17.
- Boverket (2017), *En mer förutsägbar byggprocess – Förenklad kontroll av serietillverkade hus*, rapport 2017:23.
- Boverket (2018), *Uppföljning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen 2016*.
- Boverket (2019), *Redovisning av tillämpningen av Plan- och bygglagstiftningen 2017*.
- Boverket (2018), *Årsredovisning 2017*.
- Boverket (2018), *Bostadsmarknadsenkäten 2018*.
- Boverket (2018), *Förstudie: Framtidssäkrad målbild digitala byggförfattningar*.
- Boverket (2018), *Boverkets byggregler och klimatanpassning*, rapport 2018:10.
- Boverket (2018), *Bygga upp och förvalta en webbplats med information för utländska byggherrar och byggföretag*, rapport 2018:21.
- Boverket (2018), *Beräkning av behovet av nya bostäder 2018–2025*, rapport 2018:24.
- Boverket (2018), *Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden*, rapport 2018:29.
- Boverket (2018), *Analys av reglerna om enkelt avhjälpta hinder*, rapport 2018:31.
- Boverket (2018), *Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn*, rapport 2018:36.
- Boverket (2019), *Boverkets indikatorer*, nummer 1, juni 2019.
- Boverket (2019), *Fördjupad utvärdering av God Bebyggd Miljö 2019*, rapport 2019:2.
- ESO (2013), *Bäste herre på täppan*, rapport 2013:1.
- Energimyndigheten (2019), *Scenarier över Sveriges energisystem 2018*, ER 2019:07.

- Finansinspektionen (2018), *Den svenska bolånemarknaden, april 2018*.
- Folkhälsomyndigheten (2017), *Folkhälsorapport 2017*.
- Folkhälsomyndigheten (2018), *Värmestress i urbana inomhusmiljöer – förekomst och åtgärder i befintlig bebyggelse*.
- Formas *Radonboken – Förebyggande åtgärder i nya byggnader*.
- Formas *Radonboken: åtgärder mot radon i befintliga byggnader*.
- Formas (2007), *Metoder för mätning av luftflöden i ventilationsinstallationer (T9:2007)*.
- Konkurrensverket (2009), *Åtgärder för bättre konkurrens – Konkurrensen i Sverige*, Konkurrensverkets rapportserie 2009:4.
- Konkurrensverket (2013), *Konkurrensen i Sverige – så kan vi bygga mer och billigare*, rapport 2013:10.
- Konkurrensverket (2015), *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, Konkurrensverkets rapportserie 2015:5.
- Konkurrensverket (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, Konkurrensverkets rapportserie 2018:7.
- Kungl. Byggnadsstyrelsen (1964), *God Bostad i dag och imorgon*.
- Lantmäteriet (2018), *Digitalt först – För en smartare samhällsbyggnadsprocess*, rapport 2018:1.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Sveriges Kommuner och Landsting och (2017), *Trygghet och säkerhet 2017*.
- Naturvårdsverket (2018), *Miljömålen – årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2018 – Med fokus på statliga insatser*.
- Riksantikvarieämbetet (2018), *Kulturvärden försvinner i byggprocessen*.
- RISE, provningsmetod SP FIRE 105.
- SCB (2018), *Sveriges framtida befolkning 2018–2070*, Demografiska rapporter 2018:1
- SCB (2016), *Utveckling av innovationer för innovation*.
- SCB, lägenhetsregistret.
- SCB, statistikdatabasen.
- Socialstyrelsen (2017), *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*.
- Statens haverikommission, *Husras på Aulingatan i Ystad*, slutrapport RO 2013:03.

- Statskontoret (2012), *Mark bostadsbyggande och konkurrens*, rapport 2012:25.
- Statskontoret (2014), *Myndigheternas ledningsformer – kartläggning och analys*, 2014:4.
- Statskontoret (2017), *Åtgärder för att öka uthyrningen av privatbostäder*, 2017:11.
- Sveriges Tekniska Forskningsinstitut (2016), *Byggande för ett framtida ändrat klimat – fokus fuktsäkerhet*, rapport 2016:86.
- Sweco (2018), *Analoga spiken i kistan eller slå huvudet på den digitala spiken*.
- Sweco (2018), *Sammanställning av tillgänglig statistik om byggsador*.
- Sweco (2016), *Kartläggning av regelverk i Norden gällande kontroll av egenskaper hos seriebyggda hus*.
- Tillväxtanalys (2017), *Digital mognad i svenskt näringsliv*, rapport 2017:02.
- Tillväxtverket (2018), *Digitalisering i svenska företag – Temarapport 0253*, nr 7 i serien om Företagsvillkor och verklighet.
- Vinnova (2017), *Från idé till affär – Framgångsrika innovationsprocesser inom samhällsbyggandet*, dnr. 2016–02653.

Litteratur

- Banerjee T., Loukaitou-Sideris A. (2011), i Gullers E. *Urbanisering och agrara markvärden i en storstadsregion*, SLU 2012.
- Bexelius A. m.fl., *Byggnadslagstiftningen, 1948 – kommentar till 1947 års nya byggnadslagstiftning*.
- Boumediene J. och Grahn G. (2015), *Produktivitet utveckling, investeringar och välbefinnande*.
- Braide Eriksson A. (2016), *Residential usability and social sustainability – towards a paradigm shift within housing design?*
- Corrado C., Hulten D., Sichel D. (2006), *Intangible Capital and Economic Growth*, National Bureau of Economic Research Working Paper 11948.

- Dubois A. och Gadde L-E. (2002), *The construction industry as a loosely coupled system: implications for productivity and innovation*, Construction Management and Economics vol 20.
- Elfgren L., Gylltoft K., Sundquist H. och Thelandersson S., Byggnader som rasar växande problem i Sverige, 2012-11-06 i *Dagens Nyheter*.
- Femenias P. et al. (2016), *Arkitektur, materialflöden och klimatpåverkan i bostäder*, rapport 2016:02, E2B2.
- Femenias P. et al. (2018), *Framtidens klimatsmarta och hållbara bostad*, rapport 2018:22, E2B2.
- Femenias P. (2019), *Har bostadens utformning betydelse för den miljömässiga och sociala hållbarheten?*, Den goda bostaden.
- Foliente G. C. (2000), *Developments in performance-based building codes and standards*, Forest Products Journal.
- Granath K. (2019), *Bostadens arkitektur*, Den goda bostaden.
- Granath K. (2001), *Ordning, lag och stadga – om byggnadsordningar och maktfördelning*, Nordisk arkitekturforskning 2001:4.
- Hagén H-O. (2012), *Does Sweden give away its TFP for free?*, SCB:s Productivity year-book 2006.
- Hagén H-O. (2012), *Multifactor productivity growth in Sweden 1993–2010*, SCB:s Productivity yearbook 2012.
- Hagén H-O. (2016), *Intangible investments, innovativeness and internationalisation in the Swedish business sector 2015*.
- Hagén H-O (2018), *Betydelsen av produktivitet, innovationer och marknader*.
- Holmström C. (2018), *Möter byggregler boendes förväntningar – problembeskrivning och konsekvenser mellan byggregler och boendes förväntningar på en god bostad*.
- Lee A. och Barrett P. (2003), *Performance Based Building: First International State-of-the-Art Report*, International Council for Research and Innovation in Building and Construction.
- Leupen B. (2006), *Polyvalence, a concept for the sustainable dwelling*, NA, 19(3).
- Lind H., Song H-S. (2012), *Dålig produktivitet i byggindustrin – Ett faktum eller ett mätfel*, Sveriges Byggindustrier.

- Lindebäck C-O. (2009), En studie i höghusbyggande, LIU 2009.
- McKinsey & Co (2012), *Tillväxt och förnyelse i den svenska ekonomin*, Svenskt Näringsliv.
- McKinsey & Co (2016), *Imagining construction's digital future*.
- Meacham B., Bowen R., Traw J., och Moore A., (2005), *Performance-based building regulation: current situation and future needs*, Building, Research & Information, 33:2.
- Meacham B., (2016) *Sustainability and resiliency objectives in performance building regulations*, Building Research & Information, 44:5–6.
- Nylander O., Femenias P., Andersson M., Morichetto H. och Braide Eriksson A. (2018), *Bostadsforskare om bostadskvalitet*, Centrum för boendets arkitektur, Chalmers arkitektur och samhällsbyggnadsteknik.
- Nylander O. (2019), *Bostadsundersökningen, en del av bostadsforskningens historia*, Den goda bostaden.
- Rosenberg N. (1971), *The Economics of Technological Change: Selected Readings*.
- Rosenberg N. (1972) *Technology and American Economic Growth*.
- Rosenberg N. (1976) *Perspectives on Technology*.
- Romer P. (1994), The Origins of Endogenous Growth, *The Journal of Economic Perspectives*, 8(1).

Övriga tryckta källor

- Boston Consulting Group (2016), *Digital engineering and construction – The transformative power of building information modelling*.
- Energigas Sverige, Energigas Sveriges Energigasnormer EGN 2011.
- Energi- och miljötekniska föreningen, R1 – Riktlinjer för specifikation av inneklimatekrav.
- Funkis, *Radon 1 och Radon 2*.
- Fuktcentrum vid Lunds tekniska högskola, *Branschstandard ByggaF – metod för fuktsäker byggprocess*.

- Hyresgästföreningen (2017), *Unga vuxnas boende. Hur påverkar situationen på bostadsmarknaden unga vuxnas möjligheter att skapa sin egen framtid?*
- Industrifakta på uppdrag av AB Svensk Byggtjänst (2017), *Byggbranschen och digitalisering.*
- Industrifakta (2018), *Import, export samt distribution av byggvaror.*
- IVA (2017), *Den urbana utvecklingens drivkrafter och konsekvenser.*
- Lunds universitet, avdelningen för byggnadsfysik, *Bestämning av kritiskt fuktillstånd för påväxt av mögel på byggnadsmaterial.*
- Markör (2016), *Fastighetsbolagens syn på kraven i BBR – en kvalitativ studie.*
- Markör (2016), *Slutrapport: Översyn av problemområden gällande Boverkets byggregler – en PDS-studie.*
- Malmö Stad (2016), *BEST rapporten – Boverket och ekosystemtjänsterna.*
- Navet Analytics (2019), *Renoveringsbehov i rekordårens bostäder.*
- Nordic Competition Authorities (2014), *Vision for Competition – Competition Policy towards 2020*, rapport 2014:1.
- Nordic Innovation (2012), *Uppskattning av samhällskostnader för bostäder på grund av skillnader i byggregler mellan de nordiska länderna*, rapport 2012:06.
- Nordisk Arkitekturforskning 2001:4.
- Nordtests Nordtestmetod NT VVS 114.
- Nybyggarkommissionen (2014), *En bostadspolitisk agenda för Sverige 63 förslag för ökat byggande.*
- Plan- och byggtermer 1994, TNC 95.
- SABO (2018), *Allmännyttans byggagenda.*
- SBUF (2018), *BBR's kostnadspåverkan på installationer – sammanfattande slutrapport*, SBUF-projekt 13389.
- SBUF (2017), *Fler, billigare och bättre bostäder – Är det möjligt genom att förenkla byggreglerna!*, SBUF-projekt 13271.
- SIS, Byggnadsutformning – Bostäder – Invändiga mått (SS 91 42 21).
- SKL (2018), *Yttrande till Remiss: Förslag till ändring i Boverkets byggregler.*
- SSSB och White arkitekter (2017), *Framtidens studentbostäder – från enkätundersökning till färdiga studentbostäder.*

- Stadsbyggnad, nr 5 2018.
- Standarden *Byggnadsutformning – Bostäder – Invändiga mått* (SS 91 42 21).
- Stockholms stad (2013), *Arkitektur Stockholm – Vägledning Balkonger*.
- Svensk byggtjänst, *Regler för brandlarm*, SBF 110:8.
- Svensk byggtjänst, *Fukthandbok – praktik och teori*.
- Svensk byggtjänst, *AMA VVS & Kyl 09*.
- Sveriges byggindustrier (2015), *Fakta om byggandet 2015*.
- Sveriges byggindustrier, *Manual – fuktmätning i betong*.
- Sveriges bygguniversitet, *System för personlig meritering och certifiering för ingenjörer inom den svenska byggsektorn*.
- Terminologicenter (1994), *Plan- och byggtermer 1994*, TNC 95.
- Veidekke (2018), *Så vill unga bo i framtiden – En minirapport om unga och framtidens bostäder*.
- VVS-företagen, *Rätt arbetsmiljö för VVS-montörer och driftpersonal*.

Webbplatser

- Agenda 2030-delegationen, <https://agenda2030delegationen.se>
- Boverket, www.boverket.se
- Borgå kommun, www.borga.fi
- CEN-CENELEC, www.cencenelec.eu
- C/O City, www.hallbarstad.se/cocity
- Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat>
- Förenta nationerna, <https://treaties.un.org>
- ISO, <http://isotc.iso.org>
- Kommerskollegium, www.kommers.se
- Finska Miljöministeriet, www.ym.fi/sv-FI
- Naturvårdsverket, www.sverigemiljomal.se/miljomalen
- Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se
- Norges regering, www.regjeringen.se
- Regeringen, www.regeringen.se
- Rikstermbanken, www.rikstermbanken.se

Statistiska centralbyrån, www.scb.se
Skanska, www.skanska.se
Skottiska regeringen, www.certificationregister.co.uk
SIS, www.sis.se
Sveriges kommuner och regioner, <https://skl.se>
Socialstyrelsen, www.socialstyrelsen.se
Stockholm stad, www.stockholm.se
Svensk byggtjänst, www.byggtjanst.se
Sveriges byggindustrier, www.sverigesbyggindustrier.se
Trafik-, Bygge- og Boligstyrelsen, <http://byggningsreglementet.dk>

Kommittédirektiv 2017:22

Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.

Beslut vid regeringssammanträde den 23 februari 2017

Sammanfattning

En kommitté ska genomföra en systematisk och grundlig översyn av 8 och 10 kap. plan- och bygglagen, 3–5 och 7 kap. plan- och byggförordningen, Boverkets byggregler, Boverkets föreskrifter om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder och de standarder dessa hänvisar till i syfte att modernisera regelverket och därmed gynna ökad konkurrens och ökat byggande. Kommittén ska även utreda regelverkets ändamålsenlighet, effektivitet och omfattning. Det står kommittén fritt att vid behov föreslå ändringar i detta och andra närliggande regelverk som ställer krav på utformning och konstruktion av byggnader och anläggningar.

Kommittén ska även analysera behovet av reglering för att minska klimat- och miljöpåverkan inklusive minskad spridning av särskilt farliga ämnen under byggprocessen och vid val av byggmaterial.

Kommittén ska i den del som avser föreskrifter om byggregler förlöpande överlämna sina förslag till Boverket.

Överväganden och förslag när det gäller standarder ska redovisas senast den 29 december 2017.

Överväganden och förslag när det gäller minskad klimat- och miljöpåverkan till följd av byggprocessen och materialval ska redovisas senast den 30 november 2018.

Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 13 december 2019.

Bakgrund

Bostadsbyggandet i Sverige har under många år varit lågt i förhållande till befolkningsstillväxten. Sveriges befolkning ökar kraftigt och störst är befolkningsstillväxten i storstadsregionerna. Av Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2016 framgår att 240 av landets kommuner bedömer att det råder underskott på bostäder på marknaden. Drygt 80 procent av Sveriges befolkning bor i sådana kommuner.

Sedan 2012 har antalet påbörjade bostäder tredubblats i landet och det senaste året har antalet påbörjade bostäder genom nybyggnad ökat från cirka 46 500 år 2015 till 60 500 år 2016 enligt Boverkets senaste uppgifter. Prognoserna för kommande år är att bostadsbyggandet kommer att öka ytterligare. Staten har en viktig uppgift att se till att den positiva utvecklingen håller i sig och att bostadsbyggandet ökar ännu mer. När bostadsbyggandet ökar gäller det att regelverk och berörda processer anpassas.

Plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, trädde i kraft den 2 maj 2011 och ersatte då den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. På motsvarande sätt ersatte den nuvarande plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, en tidigare förordning med samma namn.

I PBL och PBF regleras krav på byggnadsverk. Boverket får meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna och myndighetens föreskrifter benämns Boverkets byggregler, förkortade BBR. Merparten av bestämmelserna återfinns i BBR medan lagen och förordningen är översiktligt hållna. I BBR anges funktionskrav, dvs. att en viss funktion ska uppnås. Det innebär att funktionen ibland kan uppnås med olika tekniska lösningar.

I propositionen som föregick PBL angav regeringen att den med den nya lagen avsåg att bl.a. förenkla plan- och byggprocesserna och skärpa kontrollen av byggandet. Den nya lagen innebar även en språklig modernisering och ett krav på att fler aspekter ska beaktas vid planläggning och byggande, bl.a. miljö- och klimataspekter. Hänsyn till natur- och kulturvärden och att det byggda ska ha en estetiskt tilltalande utformning lyftes också fram som allmänna intressen.

I 8 kap. PBL finns de materiella bestämmelserna om krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser. I kapitlet anges bl.a. krav på byggnadsverks utformning och deras tekniska egen-

skaper. En del av kraven i dessa bestämmelser fanns redan i ÄPBL medan andra har tillkommit på senare tid, bl.a. till följd av EU-direktiv.

I 10 kap. PBL finns bestämmelser om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder. Det är byggherren som ansvarar för att kraven uppfylls, medan byggnadsnämnden främst agerar som tillsynsmyndighet. Genom PBL utvidgades kraven på hur en kontrollplan ska utformas. Den kvalitetsansvarige ersattes av en kontrollansvarig, samtidigt som dennes uppgifter utvidgades och förtydligades. Byggsamrådet ersattes av ett tekniskt samråd, samtidigt som det formella innehållet i detta samråd preciserades. Vidare infördes krav på att byggnadsnämnden ska besluta om ett startbesked innan byggnadsarbetet får påbörjas. Slutbeviset ersattes av ett slutbesked vilket gjordes till en förutsättning för att byggnadsverket ska få tas i bruk. Samtidigt samordnades bygglovskedet i högre grad med den tekniska kontrollprocessen.

Standarder har kommit att spela en allt mer synlig roll inom byggandet i takt med att byggreglerna har utformats som funktionskrav, dvs. krav på funktion utan att ange hur den ska uppnås. Funktionskraven kompletteras i många fall med en hänvisning till en standard för en specifik lösning. Hänvisningen görs oftast i ett allmänt råd och är därmed inte bindande. Däremot finns det en fördel med att följa det allmänna rådet eftersom det därigenom kan förutsättas att funktionskravet i föreskriften uppfylls. Det står var och en fritt att välja en annan lösning, men den som gör det måste kunna visa att funktionskravet har uppfyllts.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 305/2011 av den 9 mars 2011 om fastställande av harmoniserade villkor för saluföring av byggprodukter och om upphävande av rådets direktiv 89/106/EG (byggproduktförordningen) trädde i kraft 2011. Den reglerar bl.a. hur vissa byggprodukters egenskaper ska göras kända. Detta görs genom att europagemensamma, harmoniserade standarder tas fram. För de produkter som omfattas av en harmoniserad standard är det obligatoriskt att prova och redovisa produktens egenskaper enligt denna, för att få sälja produkten på EU:s inre marknad.

Den 1 januari 2011 upphörde Boverkets föreskrifter och allmänna råd om konstruktion (BKR) att gälla som tillämpningsföreskrifter till plan- och byggförordningens krav på ett byggnadsverks konstruktion. Som tillämpningsföreskrifter infördes i stället Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av europeiska kon-

struktionsstandarder (EKS). EKS består av hänvisningar till relevanta delar av de europeiska konstruktionsstandarderna (eurokoderna) och nationella val inom dessa. Till skillnad från de flesta andra standarder inom byggande är konstruktionsstandarderna bindande. Genom övergången från BKR till EKS blev byggföretagen tvungna att köpa in relevanta standarder för att kunna följa regelverket.

I budgeten för 2013 avsattes tio miljoner kronor till ett uppdrag åt Boverket att översätta eurokoderna och andra centrala standarder inom byggsektorn till svenska och göra dem fritt tillgängliga för svenska företag. Sedan 2014 har ett anslag om sju miljoner kronor lämnats varje år för detta ändamål.

Enligt PBF ska Boverket bl.a. följa upp och analysera samt regelbundet sammanställa erfarenheterna från tillämpningen av PBL och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Inom ramen för denna uppgift har Boverket årligen lämnat rapporter till regeringen om hur olika delar av PBL tillämpas. Någon samlad utvärdering av PBL har däremot inte genomförts.

Under riksmötet 2013/2014 framfördes i flera riksdagsmotioner uppfattningen att PBL inte fullt ut har motsvarat förväntningarna om en enklare plan- och bygglagstiftning. Enligt motionerna finns det anledning att genomföra ytterligare förenklingar. Med anledning av motionerna har riksdagen tillkännagett för regeringen att det fortfarande finns ett omfattande reformbehov och att PBL behöver moderniseras, förenklas och förtydligas (bet. 2013/14:CU10, rskr. 2013/14:187 och 2013/14:188).

Regeringen presenterade den 21 juni 2016 ett bostadspolitiskt paket med 22 steg för fler bostäder. I paketet föreslogs flera reformer som behöver utredas för att kunna genomföras. Bland annat aviserades förslag om en översyn av Boverkets byggregler (punkten 6 i paketet). Förslaget behandlas i dessa direktiv. Direktiven omfattar i huvudsak en översyn av bygg- och konstruktionsregler, men också andra närliggande regelverk som ställer krav på utformning och konstruktion av byggnader och anläggningar.

Utredningsbehovet

Byggreglerna behöver ses över

Mot bakgrund av att plan- och bygglagstiftningen har genomgått omfattande förändringar under de senaste åren tillsätter regeringen en kommitté för att genomföra en genomgripande översyn av hela byggregelsystemet.

Byggreglerna är samhällets sätt att ange den lägsta accepterade nivån för det som byggs. Byggregelsystemet har en stor betydelse för effektiviteten i plan- och bygglagstiftningen som helhet.

Byggreglerna och deras utformning är bl.a. avgörande för att det ska kunna finnas ett diversifierat utbud av bostäder som kan efterfrågas av flera olika målgrupper och ett bostadsbyggande som passar olika behov och preferenser, liksom för att säkerställa att de arbetsplatser som byggs blir sunda och säkra för arbetstagarna.

Det finns en kritik mot den nuvarande regleringen som går ut på att den uppfattas som alltför omfattande och kostnadsdrivande, men kritiken är vanligtvis allmänt hållen och ger därmed begränsad vägledning för hur regelverket skulle kunna ändras.

Eftersom någon genomgripande och systematisk översyn inte har gjorts för att modernisera och uppdatera byggregelsystemet finns det anledning att utreda om regelverket är anpassat och ändamålsenligt samt att utreda om byggreglerna representerar en lämplig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Det finns också anledning att utreda om deras utformning bidrar till att öka kostnaderna för byggproduktionen.

Digitaliseringen av samhället i stort liksom av processer för planering, projektering, produktionsstyrning och uppföljning inom byggandet skapar förväntan på att regler och allmänna råd, som t.ex. utgörs av mätvärden och beräkningsmodeller, ska kunna behandlas digitalt.

Dagens samhälle är anpassat och uppbyggt efter ett visst klimat. Med de förändringar i klimatet som är att förvänta ändras förutsättningarna. Det kommer att få konsekvenser på många olika områden i samhället och inte minst för bebyggelsen. Klimatförändringen innebär omställningar i bl.a. temperaturer, relativ fuktighet och nederbörd. Bebyggelsen kommer att påverkas av detta t.ex. genom påverkan på materials livslängd och risk för ökade fukt- och mögelrelaterade skador. Nya dimensioneringsregler kan behöva utarbetas för att

klara mer extrema väder, t.ex. höga snölaster. Byggreglerna behöver därför anpassas till de ändrade förutsättningar som klimatförändringarna innebär.

Agenda 2030 är den handlingsplan som världens länder enats om för att lösa den globala utmaning det innebär att etablera en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Den byggda miljön påverkar alla aspekter av hållbar utveckling och vid en översyn av de regler som styr bebyggelsens utformning ska agendan och dess mål vara vägledande.

Till Boverkets byggregler finns allmänna råd som kompletterar de föreskrivna funktionskraven och anger hur någon lämpligen kan eller bör handla för att uppfylla föreskrifterna. Avgörande är dock att byggherren kan visa att funktionskraven uppfylls, inte att de allmänna råden följts. I vissa fall finns svårigheter att visa att funktionskraven är uppfyllda om man inte följer de allmänna råden. Av den anledningen har de allmänna råden kommit att få en betydande och i praktiken normgivande roll för vad som byggs och hur det byggs. Det innebär att det utrymme för innovation och utveckling som funktionskraven förväntas ge inskränks. I det sammanhanget är det angeläget att utreda hur tillämpningen av regelverket med de allmänna råden ser ut i kommunerna.

Regeringen gav den 8 september 2016 Boverket i uppdrag att lämna förslag som bidrar till enhetlighet i kontrollen av egenskaper hos serietillverkade hus. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2017. Det ligger i Boverkets uppdrag att bl.a. överväga författningsförändringar, som då kommer att beröra en delmängd av det som byggs i landet. För övrigt byggande förutsätts befintligt regelverk fortsätta att gälla. I dessa delar finns det anledning att utvärdera de förändringar som gjordes när delvis nya regler för kontroll av genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder infördes i 10 kap. PBL år 2011.

Boverket fick 2012 i uppdrag av regeringen att föreslå författningsändringar i syfte att stimulera byggande av student- och ungdomsbostäder och föreslå de ändringar i lagar, förordningar, föreskrifter och vägledningar som behövs för att stimulera och underlätta framväxt och byggande av sådana bostäder. Uppdraget resulterade i långtgående ändringar i utformningskraven som möjliggjorde minskad boyta i dessa två kategorier av bostäder utan att göra avkall på tillgängligheten och användbarheten för personer med nedsatt rörelse-

eller orienteringsförmåga. Utöver student- och ungdomsbostäder finns andra tidsbegränsade boendeformer som eventuellt skulle kunna ses över på liknande sätt.

Standards roll i byggregelverket behöver ses över

Boverkets byggregler är sedan många år i huvudsak utformade som funktionskrav. Specifika lösningar för att uppfylla de funktionskrav som ställs i regelverket förväntas utvecklas av branschens aktörer. Genom att utveckla en standard kan en specifik teknisk lösning som tagits fram av en aktör användas av flera andra. Andra företag kan på så sätt undvika de utvecklingsinsatser som annars skulle krävas. Genom att på så sätt sänka byggföretags informations- och anpassningskostnader bidrar utveckling och användning av branschgemensamma standarder till ett effektivare byggande.

Standarder är privaträttsliga dokument, som andra aktörer måste köpa för att få använda. Systemet gör det möjligt för den aktör eller de aktörer som har haft utvecklingskostnader att få ersättning för standarden, något som är en förutsättning för att standarder tas fram.

Samtidigt kan kostnaden för att köpa standarder vara relativt hög för det enskilda företaget som behöver tillgång till dem. För små företag kan sådana kostnader vara särskilt kännbara. I den mån kostnaderna för standarder är så höga att de skapar inträdeshinder eller hindrar små företag från att växa, kan systemet med standarder också hämma konkurrensen på byggmarknaden och därigenom leda till högre byggkostnader.

Eftersom en väl fungerande standardisering är väsentlig för industrins tillväxt och utveckling lämnar staten dels direkta bidrag till standardiseringsorganen, dels stöd på annat sätt, exempelvis genom myndighetsexperters medverkan inom olika sektorer.

Det finns ett behov av att utreda om byggregelverkets funktionskrav i kombination med standarder och byggindustrins struktur skapar hinder för etablering av nya företag och för tillväxt inom byggindustrin. I detta sammanhang måste dock för- och nackdelar av alternativ till standardisering övervägas. Likaså behöver dessa alternativ prövas i förhållande till EU-rätten.

Europeiska och internationella standarder är nyckeln till marknader utanför Sverige. För att svenska företag ska ha möjlighet att

driva innovation och utveckling krävs möjligheter att också kunna påverka utformningen av standarder på europeisk och internationell nivå. Det finns ett behov av att utreda särskilda insatser för att främja byggindustrins medverkan i utvecklingen av europeiska och internationella standarder.

Hållbara byggprocesser och materialval

Den byggda miljön står för en stor del av miljöpåverkan och energianvändningen i samhället. För att underlätta omställningen till ett energisystem baserat på förnybara råvaror där de nationella miljökvalitetsmålen nås behöver den byggda miljös energianvändning minska. Dagens nyproducerade bostäder håller oftast hög kvalitet när det gäller energieffektivitet. Till följd av att nyproducerade bostäder blir alltmer energieffektiva blir byggprocessens relativa andel av byggnadens sammantagna miljöpåverkan sett under byggnadens hela livslängd allt större. Därför anger bl.a. Miljömålsberedningen i sitt delbetänkande En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47) att mer fokus behöver läggas på att minimera klimat- och miljöpåverkan från byggmaterial och under byggprocessen.

Två studier initierade av Sveriges Byggindustrier visar att upp till 50 procent av ett nybyggt flerbostadshus totala klimatpåverkan under dess livscykel uppkommer under byggprocessen. Studierna visar att materialval har en betydande klimatpåverkan under byggprocessen. Boverkets kartläggning från 2015 av forsknings- och kunskapsläget om byggnaders klimatpåverkan pekar på behovet av statlig ledning för att öka drivkrafterna i klimatarbetet inom byggsektorn. Boverkets förstudie av miljö- och klimatanpassade byggregler visar bl.a. på en obalans i informationen om byggprodukters miljöpåverkan mellan materialproducenter och byggherrar, vilket kan utgöra skäl för att reglera vilken information om byggprodukters miljöpåverkan som ska finnas tillgänglig under byggprocessen.

I dagens byggregler finns krav om hygien, hälsa och miljö (8 kap. 4 § första stycket 3 PBL), men dessa krav är begränsade till den miljö användarna av byggnaden vistas i. Byggreglernas energihushållningskrav (8 kap. 4 § första stycket 6 PBL) syftar till att minska byggnadens energianvändning och klimat- och miljöpåverkan under dess driftsfas. I takt med att produktionsfasen står för en allt större del av de

negativa klimat- och miljöeffekterna från bygg- och bostadssektorn blir det allt viktigare att beakta klimatpåverkan under byggprocessen. Mot bakgrund av denna utveckling finns det anledning att se över behovet av styrmedel i syfte att begränsa miljö- och klimatpåverkan under byggprocessen.

Uppdraget

En kommitté ska genomföra en systematisk och grundlig översyn av 8 och 10 kap. plan- och bygglagen, 3–5 och 7 kap. plan- och byggförordningen, Boverkets byggregler, Boverkets föreskrifter om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder och de standarder dessa hänvisar till med utgångspunkt i vad som redovisats under rubriken Utredningsbehovet. Kommittén ska även utreda regelverkets ändamålsenlighet, effektivitet och omfattning. Det står kommittén fritt att vid behov föreslå ändringar i detta och andra närliggande regelverk som ställer krav på utformning och konstruktion av byggnader och anläggningar.

Kommittén ska även analysera hur regelverket kan utformas för att minska klimat- och miljöpåverkan inklusive minskad spridning av särskilt farliga ämnen under byggprocessen och vid val av byggmaterial.

Uppdraget omfattar inte skattefrågor.

Syftet med översynen är att modernisera och förenkla regelverket och samtidigt främja konkurrensen, utan att äventyra hälsa, säkerhet, gestaltungs-kvalitet, en god livsmiljö och ett långsiktigt hållbart byggande.

Nedan redogörs för fem deluppdrag. Det första uppdraget under rubriken Moderna och förenklade föreskrifter ska redovisas löpande under utredningstiden medan de övriga delredovisas eller ingår i slutbetänkandet enligt vad som framgår under rubriken Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget.

Moderna och förenklade föreskrifter

En översyn av reglerna i BBR och EKS ska genomföras med utgångspunkt i byggregelsystemet inom de ramar som ges av lag och förordning. Systemet består av en betydande volym regler som har många

användare; i första hand kommuner och byggherrar med varierande förutsättningar, allt från enskilda byggare till stora kommersiella byggföretag, som ska kunna hitta, läsa och tillämpa de enskilda reglerna och regelverket som helhet. Reglerna omfattar i varierande grad alla typer av byggnadsverk.

Byggnaders utformning styrs i vissa avseenden av föreskrifter som meddelas av andra myndigheter än Boverket, bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Arbetsmiljöverket. Med hänsyn till användarna av reglerna är det lämpligt om regler som avser samma egenskap hos en byggnad beslutas och tillhandahålls i ett sammanhang. Det finns därför anledning att överväga om nuvarande fördelning av bemyndigande mellan myndigheterna är i alla delar lämplig.

Hur reglerna är strukturerade och hur de presenteras för olika typer av användare kan vara väl så viktigt för om de upplevs vara krångliga eller fördyrande. Kommittén ska därför i samband med den systematiska översynen av reglernas materiella innehåll även utreda möjligheter att göra reglerna mera användarvänliga, t.ex. genom tekniska applikationer som gör det möjligt att överblicka vilka delar av regelverket som är relevanta i en viss beslutssituation. Denna del av utredningsuppdraget innefattar också användningen av allmänna råd samt hänvisningar till standarder.

Kommittén ska därför:

- se över samtliga byggregler i BBR och EKS, samt föreslå de förändringar i reglerna som bedöms lämpliga,
- överväga om avgränsningen av bemyndiganden mellan de myndigheter som utfärdar föreskrifter på byggområdet är lämplig, och
- utreda i vilka former byggreglerna och allmänna råd ska finnas tillgängliga för olika användare och hur hänvisningar görs till standarder.

På vilken normgivningsnivå bör olika byggregler beslutas?

Offentliga regler för byggnaders utformning tar sikte på bl.a. säkerhet, hälsa och resurseffektivitet. Även om varje regel enskilt är motiverad finns det skäl att genomföra en översyn av hela systemet. Med stöd

av forskning och internationella jämförelser ska kommittén belysa om de svenska byggreglerna har en ändamålsenlig omfattning.

Även om omfattningen av regelverket på byggområdet är lämplig finns det anledning att överväga om den nuvarande ordningen med subdelegation av normgivningsmakt från riksdagen och regeringen till Boverket i alla delar är ändamålsenlig. Kommittén ska därför överväga om systematiken i något avseende bör förändras så att normgivningen tydligare avspeglar i vilken mån en viss regel ger uttryck för ett politiskt ställningstagande, som det är lämpligare att riksdagen eller regeringen meddelar föreskrifter om, eller i stället utgör detaljföreskrifter som med fördel meddelas av en förvaltningsmyndighet.

Kommittén ska därför:

- belysa det svenska regelverkets omfattning i jämförelse med regelverkets omfattning i andra jämförbara länder,
- vid behov föreslå förändringar av det offentliga åtagandets omfattning, och
- överväga om den nuvarande ordningen med subdelegation av normgivningsmakt när det gäller föreskrifter på byggområdet i alla delar är ändamålsenlig och vid behov föreslå författningsförändringar.

Standarder och konkurrenskraft

Mot bakgrund av de förändringar plan- och byggregleringen genomgått sedan PBL infördes och Boverkets konstruktionsregler övergick till EKS 2011 är det motiverat att se över dagens standardiseringsmodell inom byggområdet. Kommittén ska särskilt utreda hur det nuvarande systemet med standarder och dess praktiska tillämpningar påverkar byggandets effektivitet, samt systemets ekonomiska konsekvenser och hur det påverkar konkurrensen inom byggindustrin och på byggmarknaden. Syftet är att öka förståelsen och användbarheten av systemet med standarder.

Uppdraget innefattar även att se över hur byggregelverkets funktionskrav och standarder samverkar, för att kartlägga sådana förhållanden som hämmar företagsetablering och tillväxt inom byggbranschen.

Kommittén ska därför:

- kartlägga hur jämförbara medlemsstater inom EU hanterar standardisering på byggområdet,
- kartlägga pågående reviderings- och utvecklingsarbete för standarder inom EU på byggområdet,
- kartlägga och analysera vilka hinder för etablering och tillväxt inom byggindustrin som kan hänföras till kombinationen av byggregelverkets funktionskrav och standarder,
- vid behov föreslå åtgärder för att undanröja sådana hinder, och
- undersöka om det är motiverat med särskilda insatser för att underlätta byggsektorns medverkan i europeisk och internationell standardisering, med hänsyn tagen till de generella insatser som bl.a. görs som en del av stödet till den svenska exportindustrin.

Kontrollsystemet

PBL medförde flera väsentliga förändringar i den offentliga kontrollen av genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder. Mot bakgrund av att lagen har varit i kraft några år finns det anledning att analysera om bestämmelserna i 10 kap. PBL är ändamålsenligt utformade, bl.a. mot bakgrund av att Boverket har konstaterat att det finns brister i många kontrollplaner. Även riksdagens tillkännagivande om att det behövs en översyn av PBL talar för en närmare översyn av dessa bestämmelser.

Översynen av 10 kap. PBL bör i första hand omfatta de ändringar som innebar väsentliga nyheter i förhållande till bestämmelserna i ÄPBL, men översynen bör även säkerställa att den sammantagna kontrollprocessen fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Översynen bör även omfatta reformen att vissa utformningskrav, som tidigare enbart omfattades av byggherrens egenkontroll, numera ska prövas redan i bygglovet.

Översynen syftar till att säkerställa att systemet är ändamålsenligt utformat och ska göras med utgångspunkt i de motiv som låg till grund för förändringarna (prop. 2009/10:170).

Kommittén ska därför:

- utvärdera hur bestämmelserna i 10 kap. PBL och anslutande föreskrifter tillämpas,
- analysera om bestämmelserna i 10 kap. PBL och anslutande föreskrifter är ändamålsenligt utformade sett från både allmän och enskild synpunkt, särskilt i förhållande till intresset av att minimera antalet byggfel,
- översiktligt beskriva förändringarnas betydelse för kvaliteten på det som byggs,
- utvärdera reformen att vissa utformningskrav, som tidigare omfattades av byggherrens egenkontroll, numera prövas av byggnadsnämnden redan i bygglovskedet,
- utreda hur förändringarna i PBL har påverkat handläggningstiderna i kommunerna,
- undersöka om förändringarna har inneburit ökade administrativa kostnader för byggherrarna, och
- vid behov föreslå sådana förändringar av regelverket som behövs för att åstadkomma en ändamålsenlig bygg- och kontrollprocess.

Minskad klimat- och miljöpåverkan till följd av byggprocessen och materialval

Mot bakgrund av att en betydande andel av nyproducerade byggnaders klimatpåverkan uppstår under byggprocessen och vid materialval finns det skäl att se över behovet av att rikta styrmedel även mot byggprocessen.

Kommittén ska därför:

- bedöma de samhällsekonomiska effekterna av att minska byggnaders klimat- och miljöpåverkan inklusive minskad spridning av särskilt farliga ämnen ur ett livscykelperspektiv, och
- utreda behovet av förändringar i regelverk och andra styrmedel för att minska klimat- och miljöpåverkan inklusive minskad spridning av särskilt farliga ämnen under byggprocessen och vid behov lämna kostnadseffektiva förslag.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska redovisa kostnadsberäkningar samt förslagets effekter för miljön, jämställdheten mellan flickor, pojkar, kvinnor och män, tillgängligheten för personer med funktionsnedsättning och i övrigt i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) i den omfattning som är relevant för de olika förslagen. När det gäller förslag om föreskrifter som ska överlämnas till Boverket ska även tillhörande konsekvensutredningar överlämnas till myndigheten.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. Kommittén ska redovisa vilka förslag som har övervägts men avfärdats, och motivera sitt ställningstagande. Kommittén ska därutöver bedöma och redovisa vilka effekter förslagen kan få för miljön. Om kommittén bedömer att förslagen kan få statsfinansiella effekter ska kommittén föreslå finansiering.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Kommittén ska inom ramen för uppdraget studera och analysera systemen för byggregler i övriga nordiska länder samt andra länder som kommittén anser relevanta utifrån kommittédirektivens syfte. Kommittén ska ta del av relevant forskning om hur byggregler påverkar den byggda miljöns utformning samt påverkan på kostnaderna för ny-, till- och ombyggnad. Det står kommittén fritt att initiera forskningsstudier inom dessa områden.

Det är viktigt att kommuner och byggherrar, såväl små och medelstora som stora, samt organisationer med brukarperspektiv, ges möjlighet att medverka vid utformningen av förslagen till förändrade. Översynen ska genomföras med olika referensgrupper som kopplar till direktivens olika deluppdrag för att nå samsyn och ökad förståelse och för att åstadkomma ett ändamålsenligt regelsystem som säkerställer god användbarhet och tillämpbarhet, väl gestaltade livsmiljöer samt ett effektivt byggande.

Kommittén ska invänta redovisningen av Boverkets uppdrag att lämna förslag som bidrar till enhetlighet i kontrollen av serietillverkade hus innan utvärderingen av kontrollsystemet inleds. I den del av uppdraget som avser minskad klimat- och miljöpåverkan till följd av byggprocessen och materialval ska kommittén samråda med

Boverket om hur utredningsinsatserna kan komplettera uppdrag 8 i Boverkets regleringsbrev för 2017. Kommittén ska vidare hålla sig informerad om andra utredningar och uppdrag som kan vara av relevans för denna utredning. Boverket ska under hela utredningsperioden fungera som expertstöd och bistå utredningen.

Kommittén ska samråda med länsstyrelserna. Vid behov ska länsstyrelserna även bistå kommittén, t.ex. med sammanställningar och utvärderingar av kommuners tillämpning av regelverket.

Kommittén ska i den del som avser föreskrifter om byggregler fortlöpande överlämna sina förslag med konsekvensutredningar till Boverket.

Den del av uppdraget som avser standarder ska redovisas senast den 29 december 2017.

Den del av uppdraget som avser minskad klimat- och miljöpåverkan till följd av byggprocessen och materialval ska redovisas senast den 30 november 2018. Denna del av uppdraget ska redovisas separat från övriga delar.

Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 13 december 2019. Denna redovisning ska innefatta en kortfattad redogörelse för hur den del av uppdraget som avser föreskrifter, där förslagen fortlöpande har överlämnats till Boverket, har genomförts.

(Näringsdepartementet)

Enkät internationell jämförelse

Byggreglernas uppbyggnad och omfattning

1. Kommittén för modernare byggregler genomför en genomgripande översyn av de svenska byggreglerna gällande krav på byggnader och tillsyn över byggprocessen i syfte att modernisera och förenkla dem.

Frågor

- a) Vilka större förändringar av byggreglerna har ni genomfört sedan 2010-01-01?
- b) Pågår det någon genomgripande översyn av byggreglerna nu och vad handlar den i så fall om?
- c) Vad har varit syftet med de ändringar som har genomförts eller med pågående översyn?

Byggreglernas nivåer och beslutsorgan

2. I Sverige finns bestämmelser om krav på byggnader och tillsyn över byggprocessen i tre nivåer. I plan- och bygglagen (2010:900) finns de grundläggande bestämmelserna. Lagen beslutas av Sveriges riksdag. I plan- och byggförordningen (2011:338) finns preciseringar av bestämmelserna i lagen. Dessa beslutas av regeringen.

I Sverige har riksdagen och regeringen delegerat rätten att meddela bindande bestämmelser till Boverket i flera frågor som rör krav på byggnader. (Se en redogörelse för dessa i bilaga.) I Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (BBR) och Boverkets

konstruktionsregler (EKS) finns därför ytterligare preciseringar. Boverket är en myndighet under regeringen.

I Sverige finns även två näraliggande lagstiftningar, miljöbalken och arbetsmiljölagen, som i viss utsträckning hanterar samma frågor som PBL. Arbetsmiljöverket är en myndighet under regeringen som ger ut bindande bestämmelser som påverkar krav på byggnader som är arbetslokaler.

I Sverige är det kommunerna som beslutar om tillstånd att bygga och har tillsyn över byggprocessen.

Frågor

- a) På hur många nivåer finns bindande bestämmelser om krav på byggnader och tillsyn över byggprocessen i ert land? Vilken/vilka instanser har rätt att meddela bindande bestämmelser?
- b) Vilka krav på byggnader och tillsyn över byggprocessen regleras längst ner i regelhierarkin i ert land (motsvarande Boverkets föreskrifter i Sverige)?
- c) Vilken/vilka instanser beslutar om tillstånd att bygga och har tillsyn över byggprocessen?
- d) Finns det andra bindande bestämmelser för krav på byggnader? Vilken/vilka instanser har rätt att meddela dessa bindande bestämmelser?

Lagteknisk utformning av krav – så kallade funktionskrav

3. I Sverige är kraven på byggnader delvis utformade som funktionskrav, det vill säga de anger vilken funktion som ska uppnås (ofta i form av förväntade byggnadsegenskaper) men lämnar frihet att använda medel, metoder och lösning för att nå kraven. Den föreslagna lösningen prövas av kommunen.

Frågor

- a) Har ni krav på byggnader som är utformade som funktionskrav? Om ja, hur stor andel? Varför? Vilka positiva och negativa effekter kan ni se av funktionskrav?
- b) Om ni i huvudsak har funktionskrav, finns det undantag där ni bestämmer vilken lösning som ska användas? För vilka krav är det och varför?

Icke-bindande rekommendationer

4. I Sverige kompletteras Boverkets föreskrifter med rekommendationer, som i Sverige kallas för allmänna råd. Allmänna råd är rekommendationer om tillämpningen av en bindande bestämmelse som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. De allmänna råden är inte bindande. I Boverkets föreskrifter är de allmänna råden sammanförda i samma dokument som föreskrifterna. Först anges föreskrift, sedan det allmänna rådet.

Frågor

- a) Har ni någon motsvarighet till allmänna råd?
- b) Finns det i så fall tillsammans med bindande bestämmelser eller i separat dokument?

Icke-bindande vägledningar

5. I Sverige ger Boverket ut icke-bindande vägledningar för att underlätta tillämpningen.

Frågor

Finns icke-bindande vägledning om krav på byggnader och tillsyn över byggprocessen i ert land? Om ja, vilken instans ger ut vägledningen? Vad innehåller vägledningen?

Standardernas roll i byggreglerna

6. I Sverige görs hänvisningar till standarder (från ISO, CEN och den nationella standardiseringsorganisationen), ibland i föreskrifter (bindande bestämmelser) men oftast i allmänna råd. I Sverige ingår alla Sveriges nationella val av eurokoderna i bindande bestämmelser.

Frågor

- a) Hänvisar ert land till standarder i byggreglerna, inklusive handböcker eller vägledning, som ges ut av den nationella byggmyndigheten? Om ja, varför hänvisar ni till standarder? På vilken hierarkisk nivå i byggreglerna görs hänvisningarna oftast och varför? Sker hänvisningar till standarder i bindande bestämmelser i ert land?
- b) När ni gör hänvisningar till standarder, vilken legal status får standarderna? Vänligen beskriv den legala statusen för varje hierarkisk nivå i byggreglerna där det förekommer hänvisningar i dag.
- c) När ni gör hänvisningar till standarder i byggreglerna och den legala statusen är att de fortfarande är frivilliga att använda, är tillämparna av byggreglerna medvetna om det? Eller tror tillämparna att dessa standarder är bindande? Om nej, motivera varför inte.
- d) Ingår eurokoderna i ert lands bindande bestämmelser? Om ja, i vilken omfattning?

Krav på byggnader

7. I Sverige finns krav på byggnader både som så kallade utformningskrav och tekniska egenskapskrav vid nybyggnad respektive ändring/ombyggnad av ett byggnader i befintligt bestånd.

Med ändring avses i Sverige ”en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde”, det vill säga alla former av ändringar så som ombyggnad, tillbyggnad etc. Med ombyggnad avses i Sverige en viss typ av ändring, nämligen ”ändring av en byggnad som inne-

bär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas”.

I Sverige finns också bestämmelser om krav på varsamhet och förbud mot förvanskning vid ändring. (Se beskrivning av de svenska kraven i bilaga.)

Frågor

- a) Vilka krav på byggnader vid nyproduktion finns i ert land?
- b) Finns det olika krav vid nybyggnation respektive ändring/ombyggnad av byggnader i befintligt bestånd? På vilket sätt skiljer de sig åt i så fall?
- c) Har ni krav på varsamhet och förbud mot förvanskning vid ändring/ombyggnad?

Modernisering av byggreglerna

8. Moderna byggregler behöver förhålla sig till samhällets utveckling och vi vill med nedanstående frågor fånga hur ni hanterat några sådana frågor i ert lands bindande bestämmelser.

Frågor

Lämplighet för ändamålet

- a) Finns det olika krav på olika sorters byggnader (exempelvis bostäder, skolor, kontor, sjukhus)?
- b) Finns det krav vid nybyggnad respektive ändring/ombyggnad på byggnaders utformning för dess lämplighet för sitt ändamål? Finns exempelvis krav på bostadsutformning, avseende de funktioner en bostad förväntas inrymma (sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring)? Finns lämplighetskrav för andra ändamål, exempelvis skolor, kontor och sjukhus?

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

- c) Finns krav vid nybyggnad eller ändring/ombyggnad av bostäder, lokaler och offentliga lokaler på tillgänglighet utifrån FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning? Finns krav på tillgänglighet enligt FN-konventionen för bostäder, lokaler och offentliga lokaler vid ombyggnad?

FN:s konvention om barnets rättigheter

- d) Finns särskilda krav på byggnader för att säkerställa uppfyllandet av FN:s barnkonvention eller på annat sätt tillgodose barnperspektivet? Om ja, hur är de kraven formulerade?

Framtida utmaningar

- e) Påverkar era byggregler förutsättningarna för flexibla boendeformer och möjligheten att byta användning mellan exempelvis lokaler och bostäder? Om ja, hur då? Har ni infört eller tagit bort/undvikit krav för att möjliggöra detta?
- f) Finns det särskilda krav för att byggnader ska kunna möta utmaningar i form av klimatanpassningar? Om ja, hur är de kraven formulerade?
- g) Finns det särskilda krav på byggnader med anledning av urbanisering med högre byggnader och tätare städer? Om ja, hur är de kraven formulerade? Finns krav på höga hus specifikt?
- h) Finns det några andra krav med anledning av urbaniseringen? Finns bestämmelser om ekosystemtjänster och vilka krav ställs i så fall? Finns bestämmelser om vattenbesparing och dagvattenhantering och vilka krav ställs i så fall? Finns bestämmelser om utevistelseplatser per medborgare/barn och vilka krav ställs i så fall?
- i) På vilka nivåer i regelhierarkin finns krav på dagsljus respektive buller i ert land? Vilka krav finns? Är kravnivån baserad på forskning, standard eller något annat?

Kontroll av och tillsyn över byggprocessen

9. I Sverige är kommunerna tillsynsmyndighet för byggprocessen. De beslutar om tillstånd att bygga genom startbesked och slutbesked. I processen ingår också tekniskt samråd, arbetsplatsbesök och slutsamråd. Byggherren ska kontrollera att lov- och anmälningspliktiga åtgärder genomförs i enlighet med gällande bestämmelser och beslut enligt en kontrollplan. Kontrollen kan utföras både inom ramen för byggherrens egenkontroll och av certifierad sakkunnig. (Se bilaga för en kort beskrivning av processen och aktörer i den.)

Frågor

- a) Hur ser kontrollsystemet ut i ert land, det vill säga när och hur kontrolleras det att byggnader uppfyller de krav som finns inför beslut om lov att bygga, under byggtiden samt efter färdigställande av byggnader?
- b) Regleras krav på kompetens hos någon aktör?

Övriga frågor

10. Kan ni bifoga/länka till de lagar, förordningar, föreskrifter, allmänna råd och vägledningar (eller motsvarande bestämmelser) som ovanstående svar hänvisar till?
11. Har ni genomfört några offentliga utredningar som har studerat hur konkurrensen på byggmarknaden, bostadsbyggandet eller byggkostnaderna påverkas av byggreglerna? Har de lämnat några förslag till förändringar av krav på byggnader eller tillsyn av byggprocessen för att främja konkurrens och bostadsbyggande? Kan ni bifoga/länka dessa eller information vilken myndighet/organisation som har genomfört dessa?

Bilaga till enkäten med information om svenska förhållanden

Krav på byggnaders utformning vid nybyggnation

I Sverige finns vid nybyggnation krav på byggnaders utformning avseende:

- vara lämplig för sitt ändamål, vilket innebär att byggnader som innehåller bostäder i skälig utsträckning ska ha avskiljbara utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring samt inredning och utrustning för matlagning och hygien,
- form-, färg- och materialverkan, och
- tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Byggnader måste vid nybyggnation utformas på ett lämpligt sätt med hänsyn till:

- stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan,
- skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
- åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,
- behovet av hushållning med energi och vatten och av goda klimat- och hygienförhållanden,
- möjligheterna att hantera avfall,
- trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö,
- möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området, och
- behovet av framtida förändringar och kompletteringar.

Krav på byggnaders utformning vid ändringar

- Kraven på byggnaders utformning vad det gäller lämplighet och tillgänglighet ska vid ombyggnad uppfyllas för hela byggnaden. Om detta inte är rimligt ska dessa krav uppfyllas för den betydande och avgränsbara del av byggnaden som påtagligt förnyas genom ombyggnaden.
- Kraven på byggnaders utformning ska vid annan ändring än ombyggnad uppfyllas i fråga om ändringen.

När det gäller kravet om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga finns ett krav om att hinder mot tillgänglighet till eller användbarhet av lokaler dit allmänheten har tillträde alltid ska avhjälpas, om det utifrån de praktiska och ekonomiska förutsättningarna är enkelt att avhjälpas.

Tekniska krav på byggnader vid nybyggnation

I Sverige finns vid nyproduktion krav på att byggnader ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om:

- bärförmåga, stadga och beständighet,
- säkerhet i händelse av brand,
- skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön,
- säkerhet vid användning,
- skydd mot buller,
- energihushållning och värmeisolering,
- lämplighet för det avsedda ändamålet,
- tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga,
- hushållning med vatten och avfall, och
- bredbandsanslutning.

Tekniska krav på byggnader vid ändringar

Vid ändring eller flyttning av en byggnad får avsteg från utformningskraven och de tekniska kraven göras med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte samt med hänsyn till byggnadens förutsättningar och till bestämmelserna om varsamhet och förbud mot förvanskning i detta kapitel. Avsteg från kraven på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga får dock göras endast om det med hänsyn till ändringens omfattning eller flyttningens syfte och byggnadens standard är uppenbart oskäligt att uppfylla kraven.

Förbud mot förvanskning av byggnader och områden

I Sverige finns ett skydd för byggnader och områden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Dessa byggnader och områden får inte förvanskas.

Krav på varsamhet

I Sverige finns krav på att ändring av en byggnad ska utföras varsamt så att man tar hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och tar till vara byggnadens tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden.

Rätten för Boverket att meddela närmare bestämmelser om krav på byggnader i Sverige

I Sverige har riksdagen och regeringen delegerat rätten att meddela bindande bestämmelser till Boverket i flera frågor som rör krav på byggnader.

När det gäller byggnaders utformning får Boverket meddela föreskrifter om hur byggnader måste utformas på ett lämpligt sätt med hänsyn till:

- stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan,
- skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
- åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,
- behovet av hushållning med energi och vatten och av goda klimat- och hygienförhållanden,
- möjligheterna att hantera avfall,
- trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö,
- möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området,
- behovet av framtida förändringar och kompletteringar,
- påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt,
- avskiljbara utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring,
- inredning och utrustning för matlagning och hygien,
- tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

I fråga om de tre sistnämnda punkterna får Boverket meddela föreskrifter om hur de ska uppfyllas vid nybyggnad och ombyggnad eller annan ändring.

När det gäller byggnaders tekniska egenskaper får Boverket föreskrifter om:

- bärförmåga, stadga och beständighet,
- säkerhet i händelse av brand,
- skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö,
- säkerhet vid användning,
- särskilda säkerhetskrav avseende redan uppförda byggnader,
- skydd mot buller,
- energihushållning och värmeisolering,
- lämplighet för det avsedda ändamålet,
- tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga,
- hushållning med vatten,
- hushållning med avfall,
- bredbandsanslutning.

Boverket får meddela föreskrifter om hur de tekniska kraven på byggnader ska uppfyllas vid nybyggnad och ombyggnad eller annan ändring.

I övrigt får Boverket meddela föreskrifter om byggprodukter, hissar, värmepannor och linbaneanläggningar, funktionskontroll av ventilationssystem och kontroll av motordrivna anordningar i byggnader.

Kontroll av och tillsyn över byggprocessen

Tillsyn, kontroll och prövning av genomförandet av byggåtgärder i Sverige kan delas upp i momenten tekniskt samråd, startbesked, utstakning, arbetsplatsbesök, slutsamråd och slutbesked. Processen innebär i korthet följande:

I Sverige är det byggherren som ansvarar för att byggåtgärder genomförs i enlighet med gällande föreskrifter eller beslut. Med byggherre menas ”den som för egen räkning utför eller låter utföra pro-

jekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten”. Byggherren kan vara en fysisk eller juridisk person.

Byggherren ska kontrollera att lov- och anmälningspliktiga åtgärder genomförs i enlighet med gällande bestämmelser och beslut enligt en kontrollplan. Kontrollen kan utföras både inom ramen för byggherrens egenkontroll och av certifierad sakkunnig. För kontrollen ska det som huvudregel finnas en eller flera certifierade kontrollansvariga. Den certifiering som gäller för sakkunniga och kontrollansvariga ska vara gjord av någon som har ackrediterats för detta ändamål enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter eller av någon som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Efter att kommunen har lämnat tillstånd till byggnationen ska ett tekniskt samråd hållas. Tekniskt samråd behöver dock inte hållas om det inte krävs en kontrollansvarig för åtgärden eller om det är uppenbart att samråd inte behövs. I de fall det inte behövs något tekniskt samråd ska kommunen i samband med att den meddelar lov eller tar emot en anmälan antingen ge startbesked, eller begära ytterligare handlingar som behövs för prövningen om startbesked.

Genom startbeskedet ska kommunen godkänna att de åtgärder som kräver lov eller anmälan får påbörjas. I startbeskedet får kommunen bland annat bestämma villkor för att få påbörja åtgärderna. Villkor får även under vissa förutsättningar meddelas efter startbeskedet, så kallade kompletterande villkor. Efter startbeskedet ska kommunen genomföra minst ett arbetsplatsbesök, om åtgärderna har krävt ett tekniskt samråd. I vissa fall behöver inte något arbetsplatsbesök ske.

I samband med att åtgärder avslutas ska ett slutsamråd hållas om det inte är uppenbart obehövligt. Krav på slutsamråd gäller för åtgärder som har omfattats av ett tekniskt samråd.

Slutligen ska kommunen godkänna att åtgärderna ska anses slutförda och att byggnaden får tas i bruk. Detta beslutar kommunen genom ett slutbesked.

Rätten för Boverket att meddela närmare bestämmelser om kontrollen av genomförandet av byggåtgärder

I fråga om kontrollen av genomförandet av byggåtgärder får Boverket meddela närmare bestämmelser om:

- utformningen av kontrollplan,
- kontrollansvariga,
- sakkunniga,
- vilken information en tillsynsmyndighet ska lämna samt hur och när informationen ska lämnas,
- språkrav,
- ersättning för provningskostnader, och
- avgift vid tillsyn.

Grundmall semistrukturerad intervjustudie med arkitekter

BBR avsnitt 3:2 Bostadsutformning

Kommittén för modernare byggregler har till uppgift att modernisera och förenkla byggreglerna samt öka förutsättningarna för ett diversifierat utbud av bostäder. Intervjustudien sker per telefon med ett urval arkitekter vid arkitektföretag och omfattar synen på BBR avsnitt 3:2 om bostadsutformning.

Regeringen har genom propositioner uttalat att en ambition med kraven som finns i PBF är att skydda svaga konsumenter, närmiljöns betydelse för säkerhet, hälsa och välbefinnande och skydd för särskilt utsatta grupper, exempelvis rörelsehindrade och äldre. Det utgör en bakgrund till frågorna som ställs och inledande presenterades utformningskraven avseende lämplighet i 3 kap. PBF 1 §.

1 § För att uppfylla det krav på lämplighet för sitt ändamål som anges i 8 kap. 1 § 1 plan- och bygglagen ska en byggnad som innehåller bostäder vara utförd på ett sådant sätt att bostäderna i skäligen utsträckning har avskiljbara utrymmen för sömn och vila, samvaro, matlagning, måltider, hygien och förvaring.

Bostäderna ska med hänsyn till användningen ha inredning och utrustning för matlagning och hygien.

1. Min första fråga är om du har några synpunkter kring skrivningen i PBF?

Nu önskar jag ställa några frågor om Boverkets preciserade föreskrifter av plan- och byggförordningens krav på lämplighet för bostäder:

2. Ser du några hinder för ett diversifierat bostadsutbud utifrån hur avsnittet 3:22–3:228 är skrivet i föreskrift. allmänt råd och hänvisning till standard?
 - Beskriv gärna kort föreskrift, allmänt råd och standards relation och därefter synpunkter på var och en.
3. På vilket sätt ser du se att detta avsnitt kan förbättras gällande:
 - ett diversifierat bostadsutbud?
 - tydlighet?
 - innovation?
 - att säkra svagare brukare/konsumenter behov i relation till bostadsutbudet?
4. Förutsatt att BBR ska innehålla funktionskrav, vad är din uppfattning om funktionsmåten i allmänna råd respektive standarder?
 - Vilka funktionsmått säkrar boendes behov?
 - Vilka funktionsmått hindrar innovation?
 - Finns det något i standarden, exempelvis funktionsmått, som kan anges i föreskrift?
5. Förutsatt att BBR ska innehålla funktionskrav, vad är din uppfattning om BBR:s precisering av inredning och utrustning gällande:
 - kök?
 - badrum?
 - förvaring?
6. Har du någon kommentar till att Boverket har lagt till krav på k) inredning för förvaring (utöver utrymme för förvaring)?
 - Finns inredningsmått som säkrar boendes behov?
 - Finns inredningsmått som hindrar innovation?
 - Finns det något i standarden, exempelvis inredningsmått, som kan anges i föreskrift?

7. Någon kommentar till preciseringen av avskiljbart utrymme i BBR:

Avskiljbar del av rum ska ha fönster mot det fria. Avskiljbar del av rum ska också utformas så att den med bibehållen funktion kan avskiljas med väggar från resten av rummet.

- Vad behöver vara avskiljbart mellan olika funktioner som ska finnas i en bostad?
- Relaterar behovet av avskiljbart utrymme till storlek av bostad, till antal personer eller till något annat? Finns det något generellt att reglera?

8. Har du någon kommentar till följande skrivning i 3:22?

Bostäder ska dimensioneras och disponeras med hänsyn till sin långsiktiga användning. Bostäderna ska också inredas och utrustas med hänsyn till sin långsiktiga användning.

- Hur ser du att detta kan preciseras i föreskrift?
- Har du någon tanke om hur byggherren kan visa för kommunen att detta är uppfyllt?

9. Någon kommentar till skrivningen i 3:222 om att bostäder *ska utformas med hänsyn till det antal personer som de är avsedda för?*

- Hur bedömer du att/när det är uppnått?
- Hur ser du att det kan preciseras i föreskrift?
- Har du någon tanke om hur byggherren kan visa för kommunen att det är uppfyllt?

10. Någon kommentar till skrivningen i 3:223 om att bostäder *ska utformas med hänsyn till sin storlek?*

- Hur bedömer du att/när det är uppnått?
- Hur ser du att det kan preciseras i föreskrift?
- Har du någon tanke om hur byggherren kan visa för kommunen att det är uppfyllt?

11. Vad i avsnitt 3 kring personer med nedsatt rörelseförmåga är avgörande för bostaden och behöver regleras i lämplighetsavsnittet?

12. Har du någon synpunkt på utformningen av 3:221 *Bostäder i flera plan?*
13. Har du någon synpunkt på utformningen av 3:226 *Bostäder med gemensamma utrymmen* eller 3:227 *Bostäder för en person med gemensamma utrymmen?*
14. Har du någon synpunkt på utformningen av 3:228 *Särskilda boendeformer för äldre?*

Förslag till nya föreskrifter i 3:2 BBR

Dörröppningar och passager

1 § Bostadens entrédörr och minst en dörr till varje balkong, terrass och uteplats ska ha ett passagemått om minst 0,8 meter. Övriga dörrar i en bostad ska ha ett passagemått om minst 0,76 meter.

2 § I bostaden ska det finnas plats för rörelseutrymme

1. vid entrédörr om minst 1,3 meter i diameter,
2. i korridorer om minst 1,1 meter i bredd,
3. för att öppna och stänga dörr från rullstol enligt illustration 1, och
4. vid 90-gradig sväng om 1,2 meter enligt illustration 2.

Illustration 1

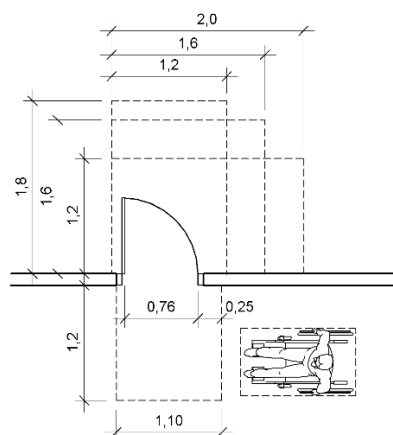
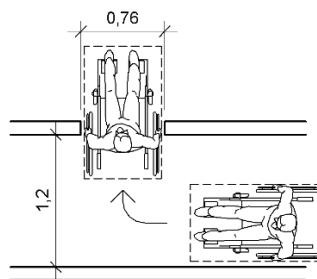


Illustration 2



Utrymme för sömn och vila

3 § I bostäder större än 35 kvadratmeter ska minst ett utrymme för sömn och vila ha en yta för en sängplats om $0,9 \times 2,2$ meter och ett rörelseutrymme längs ena långsidan om minst 1,2 meter och andra långsidan om minst 0,8 meter. Om utrymmet för sömn och vila är avskilt med väggar och enbart har en dörr ska det finnas rörelseutrymme vid sängplatsens kortsida om 0,7 meter.

Eventuellt övriga utrymmen för sömn och vila ska ha en yta för en sängplats om $0,9 \times 2,2$ och ett rörelseutrymme längs ena långsidan om minst 1,2 meter.

4 § I bostäder om högst 35 kvadratmeter ska utrymme för sömn och vila ha en yta för en sängplats om $0,9 \times 2,2$ och ett rörelseutrymme längs ena långsidan om minst 1,2 meter.

Utrymme för samvaro och fritid

5 § I bostäder större än 35 kvadratmeter ska utrymmet för samvaro och fritid vara minst 7 kvadratmeter, där två, inte motstående sidor, ska vara minst 2,3 meter vardera. Längs ena långsidan och passage till dörr ska det finnas ett rörelseutrymme om minst 0,9 meter.

I bostäder om högst 35 kvadratmeter ska utrymme för samvaro och fritid vara minst $2,1 \times 2,2$ meter.

Utrymme för matlagning

6 § I utrymme för matlagning ska det finnas plats för inredning och utrustning till ett djup om minst 0,6 meter och passage- och rörelseyta om 1,2 meter.

För bostäder större än 35 kvadratmeter ska platsen för inredningslängden vara minst 3,4 meter.

För bostäder om högst 35 kvadratmeter ska platsen för inredningslängden vara minst 1,8 meter.

Inredning och utrustning för matlagning

7 § I utrymmen för matlagning ska det finnas installationer, inredning och utrustning för

1. arbetsytor och avställningsytor med minsta inredningslängd 0,6 meter,
2. tillagning av mat på spisenhet respektive i ugnsenhet,
3. diskning och utslag av vatten (utslagsvask),
4. kyl- och fryshållande av mat, och
5. förvaring av torrvaror, husgeråd och porslin.

Utslagsvask ska placeras i samma inredningslängd som spisenhet. Kravet på ugnsenhet gäller inte för bostäder om högst 35 kvadratmeter.

Utrymme för måltider

8 § I bostäder större än 35 kvadratmeter ska utrymmet för måltider vara minst $0,8 \times 1,4$ meter. På ena långsidan ska det finnas ett rörelseutrymme om 1,2 meter och på andra långsidan ska rörelseutrymmet vara 0,8 meter.

Utrymme för personhygien

9 § Minst ett utrymme för personhygien ska vara XX¹ kvadratmeter och med inredning och utrustning ha en vändradie om 1,3 meter för en rullstol.

Inredning och utrustning för personhygien

10 § I minst ett utrymme för personhygien ska det finnas inredning och utrustning för att tvätta sig, bada eller duscha och använda toalett.

¹ Se avsnitt 9.3.2 i detta betänkande om skälen till att mått för utrymme för personhygien inte har angivits i detta förslag.

Avståndet mellan inredning för

1. att tvätta sig och använda toalett ska vara X meter,
2. dusch och övrig utrustning ska vara X meter,
3. att tvätta sig och vägg ska vara X meter, och
4. att använda toalett och vägg ska vara X meter.

I de fall tvättmaskin ska vara i utrymme för personhygien ska avståndet mellan tvättmaskin och övrig inredning och utrustning vara X meter.

Utrymme för förvaring

11 § I bostäder med en bostadsyta större än 35 kvadratmeter ska plats för ytterkläder vara minst 1,2 meter i längd och 0,4 i djup. Plats för övrig förvaring ska vara minst 2,4 meter i längd och 0,6 meter i djup.

I bostäder med en bostadsyta om högst 35 kvadratmeter ska plats för ytterkläder vara minst 0,4 meter i längd och djup. Plats för övrig förvaring ska vara minst 1,2 meter i längd och 0,6 meter i djup.

Vid plats för förvaring ska det utöver förvaringsdjupet finnas plats för rörelseutrymme om minst 1,2 meter.

Bostäder i flera plan

12 § I bostäder med flera plan ska entréplanet minst rymma

1. ett utrymme för sömn och vila enligt 3 § första stycket,
2. ett utrymme för personhygien enligt 9 och 10 §§
3. ett utrymme för förvaring av ytterkläder enligt 11 § första stycket,
4. installationer för inredning och utrustning för matlagning,
5. utrymme för matlagning enligt 6 § första stycket, och
6. utrymme för att tvätta och torka tvätt maskinellt om gemensam tvättstuga saknas.

Balkonger, terrasser och uteplatser

13 § På balkong, terrass och uteplats avsedda för vistelse ska det finnas ett rörelseutrymme om minst 1,3 meter i diameter.

Bostäder med gemensamma utrymmen²

14 § (3:226 i nuvarande lydelse, ej ändrad)

För en grupp boende får de enskilda bostädernas rum för matlagning och för daglig samvaro samt utrymme för måltider delvis sammanföras till gemensamma utrymmen. De gemensamma utrymmena ska vara så stora att de på ett fullgott sätt kompenserar för inskränkningarna i de enskilda bostäderna.

För en grupp boende får de enskilda bostädernas inredning och utrustning för matlagning delvis sammanföras till gemensamma utrymmen. De gemensamma utrymmena ska också vara så välutrustade att de på ett fullgott sätt kompenserar för inskränkningarna i de enskilda bostäderna.

Avsnitt 3:226 gäller inte för bostäder avsedda för personer med nedsatt funktionsförmåga enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och 5 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

15 § (3:227 i nuvarande lydelse, ej ändrad)

För en grupp boende, i enskilda bostäder avsedda för en person, får de enskilda bostädernas rum för personhygien, matlagning och daglig samvaro samt utrymme för måltider, helt eller delvis, sammanföras till gemensamma utrymmen. De gemensamma utrymmena ska vara så stora att de i skälig utsträckning kompenserar för inskränkningarna i de enskilda bostäderna.

För en grupp boende, i enskilda bostäder avsedda för en person, får dessutom de enskilda bostädernas inredning och utrustning för matlagning, helt eller delvis, sammanföras till gemensamma utrymmen. De gemensamma utrymmena ska också vara så välutrustade att de i

² Föreskrifterna under denna rubrik anger nuvarande lydelse av 3:226, 3:227 och 3:228 i BBR, men med paragrafnummer. Regeringen bör meddela föreskrifter om vilka utrymmen som ska kunna delas i PBF och Boverket bör meddela de närmare preciseringar som behövs efter ytterligare utredning. Det gäller alla tre boendeformer som omfattas av nuvarande 3:226, 3:227 och 3:228 i BBR. Preciseringar kan behövas i fråga om hur många bostäder som kan dela på respektive utrymme, vilken inredning och utrustning som ska finnas i utrymme för hygien och matlagning och storleken på de gemensamma utrymmena.

skälig utsträckning kompenserar för inskränkningarna i de enskilda bostäderna. Gemensamma delar av bostaden för personhygien ska finnas i nära anslutning och på samma plan som de enskilda bostäderna.

Varje rum för personhygien får högst delas av tre enskilda bostäder avsedda för en person.

Gemensamma delar av bostaden för matlagning och daglig samvaro samt utrymme för måltider ska finnas i nära anslutning till de enskilda bostäderna.

Gemensamma delar av bostaden med inredning och utrustning för matlagning som ersätter motsvarande funktioner i de enskilda bostäderna får inte delas av fler än tolv enskilda bostäder avsedda för en person.

Avsnitt 3:227 gäller inte för bostäder avsedda för personer med nedsatt funktionsförmåga enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och 5 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

16 § (3:228 i nuvarande lydelse, ej ändrad)

För en mindre grupp boende, i särskilda boendeformer för äldre, får de enskilda bostädernas rum för matlagning och för daglig samvaro samt utrymme för måltider delvis sammanföras till gemensamma utrymmen. De gemensamma utrymmena ska vara så stora att de på ett fullgott sätt kompenserar för inskränkningarna i de enskilda bostäderna. De gemensamma utrymmena ska ligga i anslutning till de enskilda bostäderna.

För en mindre grupp boende, i särskilda boendeformer för äldre, får de enskilda bostädernas inredning och utrustning för matlagning delvis sammanföras till gemensamma utrymmen. De gemensamma utrymmena ska också vara så välutrustade att de på ett fullgott sätt kompenserar för inskränkningarna i de enskilda bostäderna.

Gruppboendestäder avsedda för åldersdementa behöver inte ha inredning och utrustning för matlagning i de enskilda bostäderna. I sådana fall ska dock nödvändiga installationer för detta vara förberedda.

Enskilda bostäder om högst 35 kvadratmeter, i särskilda boendeformer för äldre, ska utformas enligt 3:223.

Bostadskomplement

17 § I bostadslägenhetens närhet ska det finnas utrymme för förvaring av barnvagnar, cyklar, utomhusrullstolar, rollatorer och liknande som är avskilt med väggar samt utrymme för postboxar.

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter
och gruppvis bedömning av ämnen. M.
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.
Volym 1, 2 och 3. Fi.
47. Jobbpolarisering på svensk
arbetsmarknad. Fi.
48. Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? Fi.
49. En ny terroristbrottslag. Ju.
50. Fusk vid antagning till
högskoleutbildning
– vad händer sen? U.
51. Näringslivets roll inom totalförsvaret.
Fö.
52. Sverige och bankunionen. Fi.
53. Grundpension. S.
54. Inequality and economic
performance. Fi.
55. Utvecklingen av intergenerationell
rörlighet i Sverige. Fi.
56. Idéburen välfärd. Fi.
+ Idéburet offentligt partnerskap.
Vägledning.
57. Inkomstfördelningen 2035 vid olika
scenarier. Fi.
58. Härifrån till evigheten.
En långsiktig arkivpolitik för
förvaltning och kulturarv. Ku.
59. Samlade åtgärder för korrekta
utbetalningar från välfärdssystemen.
Fi.
60. EU:s bankpaket om riskreducerande
åtgärder. Ändringar i regelverken
om kapitaltäckning och hantering av
banker i kris. Fi.
61. Sveriges ekonomi – utsikter till 2035.
Fi.
62. Kapitalinkomster
och inkomstfördelning. Fi
63. Mer biogas! För ett hållbart Sverige. I.
64. Nya regler för skolor
med konfessionell inriktning. U.
65. Långtidsutredningen 2019.
Huvudbetänkande. Fi.
66. En utvecklad vattenförvaltning.
Volym 1 och 2. M.
67. Hållbar terrängkörning. M.
68. Modernare byggregler – förutsägbart,
flexibelt och förenklat. Fi.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens
arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökad författningsstöd.
[19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor.
En avståndsberäknad och färdmedels-
neutral skattereduktion för längre
arbetsresor. [36]

Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. [40]

Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. [43]

En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3. [46]

Jobbpolarisering på svensk arbets-
marknad. [47]

Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? [48]

Sverige och bankunionen. [52]

Inequality and economic
performance. [54]

Utvecklingen av intergenerationell
rörlighet i Sverige. [55]

Idéburen välfärd.

+ Idéburet offentligt partnerskap.
Vägledning. [56]

Inkomstfördelningen 2035 vid olika
scenarier. [57]

Samlade åtgärder för korrekta
utbetalningar från välfärdssystemen.
[59]

EU:s bankpaket om riskreducerande
åtgärder. Ändringar i regelverken om
kapitaltäckning och hantering
av banker i kris. [60]

Sveriges ekonomi – utsikter till 2035. [61]

Kapitalinkomster
och inkomstfördelning. [62]

Långtidsutredningen 2019.
Huvudbetänkande. [65]

Modernare byggregler – förutsägbart,
flexibelt och förenklat. [68]

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Näringslivets roll inom totalförsvaret. [51]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndsprocesser för elnät. [30]

Mer biogas! För ett hållbart Sverige. [63]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som bevitnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. [32]

Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. [38]
En ny terroristbrottslag. [49]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. [35]

En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar i AV-direktivet. [39]

Härifrån till evigheten.
En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv. [58]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. [22]

Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter och gruppvis bedömning av ämnen. [45]

Future chemical risk management.
Accounting for combination effects and assessing chemicals in groups. [45]

En utvecklad vattenförvaltning.
Volym 1 och 2. [66]

Hållbar terrängkörning. [67]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. [17]

Företagare i de sociala trygghetssystemen. [41]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation. [26]

Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård baserad på behov och kontinuitet. [42]

Ett bättre premiepensionssystem. [44]

Grundpension. [53]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehundledning på modersmål. [18]

Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

Fusk vid antagning till högskoleutbildning – vad händer sen? [50]

Nya regler för skolor med konfessionell inriktning. [64]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. [21]

”Moderna byggregler möjliggör ett kostnadseffektivt, innovativt byggande och tillgodoser behovet av bra bostäder. Vi föreslår åtgärder för att regelverket och dess tillämpning ska bli förutsägbar, flexibel och enkel.”

Kurt Eliasson och Anna Sander



NORSTEDTS
JURIDIK

KARNOV GROUP

106 47 Stockholm Tel 08-598 191 90 kundservice@nj.se www.nj.se

ISBN 978-91-38-25012-9 ISSN 0375-250X

Ömslag: Elanders Sverige AB
Bild: Föto