



Datum 2020-05-20
Diarienummer 0459/20

Till Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.sba.bb@regeringskansliet.se

Finansdepartementets dnr:
Fi2019/04318/BB

Göteborgs Stads yttrande gällande betänkandet Modernare byggregler (SOU 2019:68)

Övergripande synpunkter på utredningen

Göteborgs Stad är positiv till förtydliganden och ökad flexibilitet i BBR och PBF, det finns behov av en översyn av byggreglerna för att skapa tydligare och mer flexibla regler. Nuvarande system med regler och allmänna råd gör kravställande och granskning utsatt för tolkningssituationer, vilket gör det svårt att söka alternativa lösningar baserade på funktion. Det skapar också risker vid genomförande av byggprojekt såväl som risker för genomförande av stadsutveckling.

Det är dock svårt att avgöra om utredningens förslag lever upp till syftet ”att modernisera och förenkla regelverket och samtidigt främja ett ökat bostadsbyggande och konkurrens, utan att äventyra hälsa, säkerhet, gestaltningskvalitet, en god livsmiljö och ett långsiktigt hållbart byggande”. Göteborgs Stads bedömning är att flera av de bärande principerna i förslaget skulle kunna innebära förtydliganden som ökar förutsägbarheten för byggherrarna och gynnar en effektiv myndighetsutövning, men utan ytterligare tydlighet kring hur dessa principer ska omsättas i faktiskt lagstiftning går det inte att med säkerhet säga att så blir fallet.

Göteborgs Stad saknar också en konsekvensbeskrivning av hur föreslagna förändringar av regler påverkar andra byggnader än bostäder och konsekvenserna av förändrade regler för bostäder på andra aspekter än de boende, till exempel sjukvård i hemmet, förutsättningar för utförande av hemtjänst eller möjligheter till anpassning vid funktionsnedsättning. Framförallt för mindre bostäder gör Göteborgs Stad bedömningen att utredningens förslag inte är neutrala avseende att bibehålla minimikvalitet i nybyggnation, utan att denna sänks med införande av utredningens förslag.

Göteborgs Stads bedömning är att förslagen i utredningen minskar möjligheten för det offentliga att påverka kvaliteten i byggnadsbeståndet och att det därtill ökar centrala myndigheters inflytande på bekostnad av det kommunala självstyret. Ett minskat offentligt inflytande över byggnadsbeståndet leder inte i sig till en lägre kvalitet, särskilt inte i fungerande marknader med jämbördiga aktörer, men marknaden för nyproducerade bostäder är idag inte en marknad med varierat utbud, god konkurrens och jämbördiga parter. Marknadskrafter kan därmed inte i sig antas säkerställa en tillräcklig minimistandard för en god livsmiljö och ett långsiktigt hållbart byggande.

Göteborgs Stad delar utredningens övergripande analys av behovet att öka bostadsbyggandet och problemen med byggkostnader som ökar snabbare än det generella kostnadsläget i landet. Göteborgs Stads bild är dock att den bristande konkurrensen i byggbranschen och den låga effektiviseringsutvecklingen inom svenskt byggande som framkommer i tidigare statliga utredningar inte i första hand kan åtgärdas med regelförändringar i PBL/PBF/BBR eller sänkt minimistandard i nyproduktion.

Det är problematiskt att utredningen i så stor utsträckning fokuserar på bostäder och privata aktörer, där perspektiven för olika typer av kommunal verksamhet och förutsättningarna för kommunala byggaktörer saknas. Utredningen skiljer till exempel genomgående på byggherrar och kommuner och beskriver kommunen huvudsakligen utifrån sin myndighetsroll. PBF och BBR gäller för alla typer av byggnader. Även om anledningen till utredningen härstammar från ambitioner kring bostadsproduktion, måste regler och regelverk fungera för byggande, utveckling och förvaltning i hela samhällsbyggandet. En effektiv utveckling av bostäder är direkt beroende av en effektiv utveckling av kommunal service såsom skolor, förskolor, äldreboenden och idrottsanläggningar.

Sammantaget ser Göteborgs Stad behov av ett fördjupat utredningsarbete innan föreslagna förändringar kan genomföras. Framförallt behöver förslaget med verifierbara funktionskrav utvecklas för alla typer av byggnader och frågan om hur avsedd kvalitet i byggnadsbeståndet ska säkerställas oavsett byggherre utredas. Göteborgs Stads remissvar har därför delats upp i synpunkter på utredningen och behov av fortsatt utredning.

Specifika synpunkter på några av utredningens förslag

1. Reformering av BBR och verifierbara funktionskrav

Göteborgs Stad är positivt till att BBR föreslås reformeras för att skapa mer tydlighet kring vad som är allmänna råd och regler. Det är dock svårt att ta ställning till förslaget om verifierbara funktionskrav utan ytterligare beskrivning av ett sådant system. Ett exempel på svårigheten att skapa tillräckligt tydliga funktionskrav är skrivningen om avstånd mellan ”inredning för att tvätta sig” och toalett på sidan 453. Här finns stort

utrymme för olika uppfattningar om vilka punkter som ska vara utgångspunkt för mätningen. Vidare kan det bli ett omfattande arbete att på förhand påvisa att funktionskrav uppfylls. Det riskerar att skapa osäkerhet som översätts till projektrisker, och med för omfattande risker genomförs inte projekt. Fokus för konstruktionen av regelverket bör vara en effektiv byggprocess snarare än ett förenklat regelsystem. De delar där möjligheter och frihetsgrader är små, kan med fördel utformas som utförandekrav.

2. Förslag för att möjliggöra flexiblare bostäder

Det är positivt med en översyn av kategoribostäder då nuvarande ordning är otydlig. Många av de föreslagna kraven för lägenheter mindre än 35 kvadratmeter är dock för lågt ställda för att kunna fungera som permanenta boenden över längre tid. Till exempel föreslås att ugn inte behövs, att enkelsidiga lägenheter mot norr möjliggörs och att utrymme för sömn och vila, samvaro och fritid och måltider får överlappa varandra. Då många mindre lägenheter idag bebos av olika slags grupper, exempelvis studenter och äldre, med olika behov och under andra tidsrymder än vad som ursprungligen avsetts, kan mer omfattande avvikelser ifrån gängse standard vara problematiska. En viss minimistandard bör därför bibehållas.

Göteborgs Stad saknar vidare en analys av konsekvenserna av de lågt ställda kraven för till exempel hemtjänsten då ett av förslagen är att det inte ska krävas utrymme för hjälpare vid utrymme för sömn och vila i små lägenheter. Eftersom utredningen samtidigt föreslår att kategoriboende ska tas bort kan det dessutom medföra att personer med begränsad ekonomi, som marknaden hänvisat till mindre lägenheter, kan behöva flytta om de permanent eller under en period behöver leva med assistans.

Utredningen lyfter anpassningsbarhet (anpassningsmöjligheter) efter ändrade behov över tid. Föreslagna förändringar kommer sannolikt att medföra att det kommer att byggas mindre lägenheter jämfört med idag, vilket kan motverka möjligheten till förändringar över tid. Små lägenheter är svårare att anpassa för fler personer till exempel.

Göteborgs Stad noterar att utredningens förslag att flytta reglerna om exempelvis tvättmöjligheter i 3:23 BBR till PBF också kan komma att innebära att fritidshus, som nu är undantagna enligt 3:11 BBR, omfattas av dessa krav. Det är oklart om detta varit utredarnas avsikt, vilket bidrar till att urvalet av regler att flytta inte upplevs vara konsekvent beskrivet eller genomfört. Istället för att utgå från regler som ”ger uttryck för ett politiskt ställningstagande” hade Göteborgs Stad önskat att en översyn av strukturen hade fokuserat på att ordna föreskrifterna efter kopplingen till prövningen av utformningskrav respektive tekniska krav.

3. Ny myndighet för enhetlig tillämpning av byggreglerna

Göteborgs Stad avstyrker förslaget om att införa en Byggkravsnämnd. Förslaget innebär inskränkning i stadens möjlighet att påverka

bebyggelseutvecklingen och försvårar helhetsbedömningar vid lovgivning. Utredningen föreslår dessutom en komplicerad prövningsgång som innebär ökad risk för ändringar i redan uppförda byggnader. Skulle byggherren presentera en lösning för byggnadsnämnden som godkänts med något typgodkännande och byggnadsnämnden inte är överens med lösningen ska nämnden enligt förslaget godta lösningen i startbeskedet och efter slutbesked driva tillsyn för åtgärden. Detta blir ett kostsamt alternativ både för kommunen, som får lägga tid och pengar för att bedriva tillsyn, och för byggherren som kan komma att få rätta en utförd åtgärd. Det är dessutom i förslaget otydligt att det inte finns lösningar på ändamålsenlighet, tillgänglighet och tekniska egenskapskrav som kan komma i konflikt med vad kommunen uppfattat som till exempel god färg-, form- och materialverkan. Göteborgs Stad anser att resurser istället bör läggas på att förtydliga BBR och utveckla PBL Kunskapsbanken.

4. Ombyggnadskraven tas bort

Göteborgs Stad instämmer med utredningen att ombyggnadsbegreppets konstruktion är onödigt komplicerad och anser att begreppet behöver ändras och förtydligas. Göteborgs Stad är dock tveksam till att utredningens förslag innebär någon egentlig förbättring. Det är osäkert om begreppet större renovering är bättre, då det mer låter som underhåll. Begreppet större renovering behöver definieras om det ska införas.

Ifall begreppet ombyggnad tas bort kommer delar av kostnaden för en ökad tillgänglighet i det befintliga beståndet att flyttas ifrån byggherren till kommunen genom bostadsanpassningsbidraget. Det kommer också innebära att det kommer att ta längre tid innan samhället som helhet är tillgängligt och energieffektivt. De fördelar som eventuellt kan finnas, som till exempel att byggherrar kan förväntas genomföra åtgärder de idag avstår ifrån eftersom de i sådant fall också skulle behöva sätta in exempelvis en hiss, vägs inte upp av effekterna för jämlikheten, miljön och kommunernas kostnadsutveckling.

5. Kontrollprocessen förenklas och förtydligas

Göteborgs Stad anser att certifierade sakkunniga och kontrollansvariga ska behållas. Delvis då systemet ger en ökad trygghet för små byggherrar och delvis för att de förenklar myndighetsarbetet.

För små byggherrar innebär förslaget att all kontroll hamnar hos exempelvis husleverantören eller entreprenören. Om byggherren ansvarar för upprättandet av sin kontrollplan ställer detta stora krav på byggherrens kompetens eller så blir det en avspeglning av entreprenörernas egenkontroller. En kontroll av entreprenörens egenkontroller är en viktig del i att minska byggfel i ett projekt. Med förelagt förslag innebär det att entreprenörernas egenkontroll spelar en större roll i byggprocessen och att ingen kontrollerar dessa.

Göteborgs Stad uppfattar dessutom att utredningen vill avskaffa certifieringen av sakkunniga, snarare än de sakkunnigas roll och medverkan till fungerande processer. En bättre beskrivning av hur sakkunskap ska bli tillgodogjord i kritiska moment hade varit lovvärd. Göteborgs Stads uppfattning är att sakkunniga generellt sett idag bidrar till högre kvalitet inom respektive sakkunskapsområden.

Göteborgs Stad anser att förslaget med att förtydliga vad som ska gås igenom vid arbetsplatsbesöket är bra. Det skulle också vara bra om det förtydligas när och vid vilka projekt arbetsplatsbesök ska göras.

Göteborgs Stad anser att förslaget med mer detaljerade bestämmelser om vad en kontrollplan ska innehålla och utformas är bra. Göteborgs Stad anser dock att inte alla ärenden behöver ha kontrollplan. Då Göteborgs Stad förordar att kontrollansvarig ska finnas kvar, tycker staden också att det hänger ihop med när en kontrollplan behövs. Göteborgs Stad önskar ett förtydligande när det behöver finnas en kontrollansvarig och då också en kontrollplan.

Göteborgs Stad är positiv till förslaget att utreda om delar av andra tekniska egenskapskrav bör regleras som utformningskrav och därmed prövas redan i lovskedet. Ytterligare tekniska utformningskrav i bygglovskedet bör dock inte innebära att fler handlingar och ytterligare projektering krävs innan bygglov kan beviljas.

Göteborg den 20 maj 2020
GÖTEBORGS KOMMUNSTYRELSE

Axel Josefson

Mathias Sköld