

Kristina Alm, 026-24 10 07
kristina.alm@sandviken.se

Finansdepartementet

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

Remissvar Sandvikens kommun Betänkandet Modernare byggregler SOU 2019:68, Dnr Fi2019/04318/BB

Västra Gästriklands samhällsbyggnadsnämnd (VGS) har, i egenskap av byggnadsnämnd för Sandvikens kommun, fått remiss från Regeringskansliet angående Betänkandet Modernare byggregler SOU 2019:68.

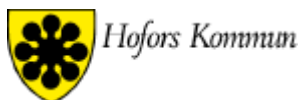
Remissvaret är godkänt och beslutat vid Västra Gästriklands samhällsbyggnadsnämnds sammanträde 2020-04-21 § 64.

Sammanfattning av Sandvikens kommuns remissvar

Västra Gästriklands samhällsbyggnadsnämnd anser att:

- Det är viktigt att byggreglerna består av teknikneutrala funktionskrav som är tydliga med så lite tolkningsutrymme som möjligt.
- Förslaget om förändringar av krav på bostadsutformning värnar inte samhällets svaga utan ser mer till intresset att exploatera. Förslaget är till största delen oacceptabelt.
- Förslaget om en byggkravnämnd är inte väl underbyggt och innebär potentiellt fler problem än det löser. VGS föreslår istället andra åtgärder för att lösa problemet med olika tolkningar i kommunerna:
 1. Utbildningsinsatser för att stärka kompetensen hos byggnadsnämnderna.
 2. Tydligare föreskrifter med mindre tolkningsutrymme.
 3. Inrättande av myndighet med tillsyn över byggnadsnämndernas verksamhet.
- Begreppet ombyggnad bör tas bort ur PBL.
- Certifierade sakkunniga fyller en viktig funktion och bör inte avskaffas.
- Det är ett synnerligen dåligt och oansvarigt förslag att avskaffa kontrollansvariga, de fyller en viktig funktion.

Tillsammans skapar vi framtidens samhälle i Hofors, Ockelbo och Sandviken.



- Föreskrifter och riktlinjer för kontrollplaner och dokumenterad egenkontroll behövs omgående.
- Frågan om när i processen tekniska egenskapskrav och utformningskrav ska prövas, behöver utredas vidare.
- PBL-systemet är relativt välfungerande och bör utvecklas genom kaizen, små förbättringar, istället för stora omorganisationer.

Principer för reformering av BBR

Det är viktigt att byggreglerna består av teknikneutrala funktionskrav som är tydliga med så lite tolkningsutrymme som möjligt. VGS anser att översyn av regleringen i BBR kan vara behövlig. Idag är många av föreskrifterna så vagt formulerade att det inte finns någon möjlighet att tolka dem utan hjälp av de allmänna råden, det är inte heller alltid tydligt varför något är skrivet som föreskrift alternativt allmänt råd. Förenkling och förtydligande är välkommet.

Nya föreskrifter för bostäders lämplighet

Reglering i PBF istället för BBR

VGS har ingen åsikt om att flytta bestämmelser mellan BBR och PBF, men förstår inte riktigt vad som skulle uppnås med en sådan förändring. Om den genomförs måste man dock vara uppmärksam så att det inte får oönskade konsekvenser. Exempelvis om krav på tvättmöjlighet flyttas till PBF måste fritidshus beaktas då det ofta inte är relevant att kräva tvättmöjligheter i enklare fritidshus.

Förslag på nya föreskrifter BBR 3:2

Samhällets roll är att se till att de regler som behövs för att säkerställa en god livsmiljö, hälsa, säkerhet och välbefinnande för sina medborgare finns. Inte att tillgodose exploatörers intresse att bebygga mindre lämpliga tomter med så mycket bostäder som möjligt. VGS anser att utredningen har missat syftet med samhällets reglering i dessa förslag. De förslag på ändringar som läggs fram i detta betänkande ser inte till människors bästa, utan mer till ekonomiska faktorer och intresset att bygga så många bostäder som möjligt.

Om det är viktigt att samhället reglerar exempelvis solljus i bostäder, måste det vara viktigt i alla bostäder för alla människor. Att ha andra regler i små bostäder ger väldigt konstiga signaler, att människor som vill/måste bo i små bostäder inte är värda att må bra? Detsamma gäller med att sänka kraven på tillgänglighet i små lägenheter. Regeringen har tyvärr redan slagit in på den vägen med trafikbullerförordningen där högre buller tillåts vid små lägenheter, men det är lika problematiskt i den frågan, att människors hälsa värderas olika beroende på bland annat betalningsförmåga. Generellt sett anser VGS att regler som rör hälsa och säkerhet aldrig ska skilja beroende på bostadsstorlek.

Förslaget tillåter minsta bostadsarea på 16 kvm. En lägenhet på 16 kvm utan tillgång till solljus, i bullrigt läge, utan förråd och med undermålig

tillgänglighet. Det kan inte godtas som en god livsmiljö, och anstår inte ett land som Sverige att tillåta en sådan boendesituation i ett nybyggt bostadshus.

Angående reglering av bostäder i flera plan, är det inte acceptabelt att en större bostad ska kunna ha en entréväning på så lite som 16 kvm och att det bara är den som behöver vara tillgänglig. Det är så gott som detsamma som att skrota kravet på tillgänglighet helt och hållet.

Marknaden är inte bra på att vara självreglerande när det gäller samhällets svaga. Att hänvisa till att efterfrågan ska styra om det ska finnas lägenhetsförråd eller inte, kommer att innebära att endast betalningsstarka grupper får förråd i storstäder där byggrätterna är för värdefulla för att ge upp någon potentiell bostadsyta för förråd.

Förslaget att inte hänvisa till standarder utan istället ha kraven direkt i föreskrifterna låter som en god idé, men de förslag på formuleringar som är gjorda är krångliga och svårtolkade. Att beskriva måttförhållanden i ord i stället för bild är inte praktiskt. Flera av föreslagna formuleringar missar också delar som är väsentliga för tillgängligheten. Särskilt förslaget på mått för inredning och utrustning för personhygien är problematiskt då man tror sig på några få rader kunna förutse alla tänkbara möbleringsalternativ och de mått som krävs för ett tillgängligt badrum. Skillnaden mot dagens situation är svår att se i praktiken, förutom att det öppnar upp för fler feltolkningar och sämre standard i större lägenheter.

Särregleringen för studentbostäder bör tas bort, då det inte finns någon möjlighet att kontrollera inom ramen för PBL att de faktiskt fungerar som studentbostäder. Det finns heller inget rimligt skäl till att föreskriva om sämre bostäder för studenter än andra människor.

Att ta bort krav på inredning för förvaring m m innebär normalt inget problem i bostäder med äganderätt, så länge man säkrar upp att utrymmet finns. I hyresbostäder är det däremot inte så självklart att det är en god idé att ta bort kravet. Potentiella konsekvenser bör därför utredas vidare.

Införande av byggkravnämnden

Införandet av en byggkravnämnd för förhandsavgöranden låter som en god idé initialt. Mångdubbelt bättre än tidigare lagt förslag om godkännande från certifierade sakkunniga, vilket skulle ge stora problem rörande beroendeställning. Men vid närmare eftertanke finns stora brister i förslaget.

Ett exempel är att BKN skulle jobba utifrån att en lösning ”kan antas” uppfylla gällande krav i avgöranden som är bindande för kommunerna. Ett annat är att de inte skulle ha något ansvar för att säkerställa projekterings kvaliteten. Det betyder att BKN inte tar fullt ansvar för att kraven kan uppfyllas, och det riskerar att sätta kommunerna på pottkanten. Uppdagens problem i projekteringen, eller något som de facto inte uppfyller kraven, måste kommunen ändå bevilja startbesked, bygglov och startbesked trots

problemen. Om BKN ska fylla en vettig funktion måste vi på kommunerna kunna lita på att alla krav har gått igenom och bedömts. Och det är, som vi alla vet, väldigt många krav i föreskrifterna. Så det skulle bli en mycket tidskrävande process att faktiskt gå igenom alla dessa krav. Frågan är då om avgiften skulle bli så hög att ingen skulle att ansöka om ett avgörande.

Det som exploatörer har invändningar mot när det klagas på att kommuner tolkar reglerna olika, beror nog oftare att kommuner missar vissa krav snarare än att ställa högre krav än lagstiftaren avsett. Dvs att exploatören egentligen vill slippa undan kraven i högre grad även i kommuner som är noggranna i sin granskning. En BKN skulle, om den fungerar, förmodligen generellt innebära att högre krav ställs på byggnationer. Skulle det då vara i exploatörers intresse att ansöka om förhandsavgörande om de vet att risken är att de får på sig högre krav än om de går direkt till kommunen?

Ytterligare praktiska problem som kan uppstå är exempelvis:

- hur det kan säkerställas att det är exakt den lösningen som BKN har tittat på som är den som lämnas in i ansökan?
- hur små justeringar utifrån förhandsavgörandet påverkar om det fortfarande gäller?
- vem som har kontrollen att BKN gör korrekta bedömningar om inga positiva beslut får överklagas?
- hur man tänker kring godkännande av "en specifik lösning" då en lösning ofta är beroende av sitt sammanhang för om den är ok eller inte?

Sammantaget anser VGS inte att förslaget om byggkravnämnd inte är tillräckligt genomarbetat och genomlyst för att vara ett funktionellt alternativ. Vi ser inte att detta skulle lösa det problem som var utgångspunkten till förslaget.

Alternativ till byggkravnämnden

Problemet som skulle lösas med byggkravnämnden är ojämn bedömning i landets kommuner. Är då inte den självklara lösningen att satsa på att få en jämnare bedömning i kommunerna, få en högre kompetensnivå bland landets bygglovhandläggare och byggnadsinspektörer? Boverket har under senare år arbetat mycket med kompetenshöjning inom PBL-området, det kanske är dags att även arbeta mer med BBR?

Man bör också arbeta med att minska tolkningsutrymmet. Förslag på hur man kan arbeta med det finns i detta betänkande, bland annat genom att arbeta bort vaga ord och jobba mer med föreskrifter istället för att blanda föreskrifter och allmänna råd. En tydlighet i föreskrifterna minskar möjligheten att tolka dem olika och ger därmed jämnare bedömningar.

Det som förmodligen skulle innebära störst nytta, vore att inrätta en ny myndighet som har till uppgift att ha tillsyn över byggnadsnämndernas verksamhet, så att en jämnare kvalitet över landet kan uppnås. Idag arbetar varje byggnadsnämnd helt enligt sina egna tolkningar av bygglagstiftningen. Man får också väldigt liten hjälp från rättspraxis, då det är en mycket liten

del av ärendena som överklagas, och de som görs handlar i princip endast om bygglovs- och tillsynsärenden, antalet avgöranden i domstolar som rör start- och slutbesked och tolkning av BBR är nära nog obefintligt. Vi får alltså ingen vägledning i hur vi ska tolka byggreglerna. Att ha en myndighet som håller kollen på att vi sköter vårt uppdrag, skulle innebära att vi bygger upp en större säkerhet i vilka bedömningar vi ska göra, och förhoppningsvis en mindre benägenhet för byggnadsnämnder att "vilja vara snälla" och godta lösningar man egentligen vet inte stämmer överens med lagstiftningen.

Borttagande av ombyggnad ur PBL

Att ta bort begreppet ombyggnad ur PBL får anses okontroversiellt. Begreppet har ställt till bekymmer ur flera synvinklar, dels betyder det något helt annat i dagligt tal än det gör i PBL, dels har det varit väldigt svårt att dra gränsen för när något ska klassas som ombyggnad och i så fall vilka följdkrav som är möjliga att ställa. Det är bra om det tas bort.

Ökad förutsägbarhet i kontrollen av byggandet

Betänkandet skriver långa passager om den stora mängd byggfel som uppstår. När man sedan skriver förslag på åtgärder är det att montera ned i princip hela den kontrollorganisation som finns idag utan att ersätta den med något annat. Det är obegripligt hur utredningen kommit fram till dessa slutsatser.

Avskaffande av kontroll genom certifierad sakkunnig

Även om det finns viss ojämn kvalitet i kompetensen hos de certifierade sakkunniga, kan man som byggnadsnämnd ändå känna sig skapligt trygg med att de vet vad de håller på med. Om dessa tas bort ligger ansvaret på att bedöma kompetensen i byggherrens organisation helt hos byggnadsnämnden. I ett normalfall är det väl inget problem, men i de större, mer komplicerade fallen där det finns skäl till ifrågasättande, ställer detta omöjliga krav på byggnadsnämnden. Ska vi börja kräva in CV, betyg, referenser o dyl från de som ska utföra egenkontrollerna? Och om vi inte anser att kompetenskraven uppfylls, hur ska vi hantera det? Ska vi bara hålla inne slutbeskedet på obestämd tid? Hur kommer överinstanserna att hantera om de får överklaganden av vägrade slutbesked på grund av bristande kompetens i kontrollorganisationen?

Om man anser att det finns brister i systemet, är det bristerna som ska åtgärdas, inte avskaffa systemet. Om kompetensen är ojämn, jobba med kraven för certifieringen. Om det är problem med att sakkunniga hamnar i beroendeställning, hitta en organisation där den sakkunnige har bättre förutsättningar för oberoende.

Avskaffande av kontrollansvarig

VGS anser att det är ett synnerligen dåligt och oansvarigt förslag att avskaffa kontrollansvarigrollen utan att ersätta den med något annat. Majoriteten av våra byggherrar är privatpersoner som bygger en eller ett fåtal gång i sitt liv. Vi kan inte ställa krav på dem att de ska kunna PBL och BBR eller förstå

kontrollplaner. Det är av största vikt att vi har en part i sådana byggen som förstår processen och kan hjälpa byggherrarna till rätta.

Det är uppenbart redan nu, när det krävs kontrollplan för alla ärenden, även riktigt små och enkla. Vi lägger mycket tid i dessa ärenden på att förklara vad en kontrollplan är, varför de ska ha en, vad den är till för och hur den ska fungera. Om inte kontrollansvarige fanns i de större ärendena skulle vi få lägga en mycket större andel av vår tid på att förklara och hjälpa byggherrar att ta fram en kontrollplan som fungerar. Detta skulle inte på något sätt bli billigare för byggherren än om kontrollansvarige gör det, och det skulle ta enorma resurser från byggnadsnämnden. Det skulle kort sagt vara ohållbart.

Utan kontrollansvarig skulle dessa svaga byggherrar också sitta helt i klorna på entreprenören. De få arbetsplatsbesök som byggnadsnämnden kan göra väger inte på långt när upp det tapp som det skulle innebära om kontrollansvarige togs bort.

Vi känner heller inte att de problem som målas upp i betänkandet innebär något större problem i realiteten, även om risken med beroendeställning gentemot byggherren existerar. Men då är det den problematiken som ska adresseras, inte att skrota hela rollen.

Förtydligande av arbetsplatsbesök

Det finns ett symbolvärde i arbetsplatsbesöket som inte ska föringas. Att byggnadsnämnden syns på arbetsplatsen visar att vi finns där och ser dem. Det krävs ingen regelrätt inspektion för det. Att återgå till någon form av godkännandebesiktningar som innan 1995 finns inte förutsättningar för då hela den organisationen och kompetensen har monterats ned. Det lägger också väldigt stort ansvar på kommunen på ett sätt som inte stämmer överens med lagstiftningen i övrigt.

Att förtydliga vad arbetsplatsbesöket ska innebära kan ha ett värde, men skulle inte på långt när väga upp tappet som uppstår om kontrollansvariga och certifierade sakkunniga togs bort.

Förtydligande av kontrollplaner

Det har en tid klagats på både kontrollansvariga och byggnadsnämnder att kontrollplanerna är för dåliga. Att det finns dåliga kontrollplaner stämmer, men problemet är att det inte finns några tydliga riktlinjer för vad som ska finnas med i kontrollplanen, hur den ska utformas eller användas. Att då lägga ansvaret hos kontrollansvariga och byggnadsnämnder anser vi är fel, ansvaret bör ligga hos riksdag, regering och Boverket, dvs de myndigheter som har underlåtit att ta fram fullgott underlag och förutsättningar för att få till bra och fungerande kontrollplaner.

En mycket viktig del, som enligt betänkandet återkommande har tagits upp som ett problem i den inledande utredningen, är byggherrens egenkontroll. Förvånande nog innebär lagt förslag att inga förändringar görs angående egenkontrollen och att det dessutom blir den enda delen av hela kontrollapparaten som blir kvar. VGS anser att det finns ett stort behov av ett

förtydligande av vad som avses med ”byggherrens dokumenterade egenkontroll”. Eftersom kontrollen idag till stor del – och enligt detta förslag helt och hållet – ska bygga på egenkontroll är det av största vikt att alla parter vet vad som avses.

Eftersom kontrollplanen är en viktig del av kontrollansvariges ansvar vore det högst lämpligt att lägga till åtminstone en heldag i kontrollansvarigutbildningarna helt dedikerad till kontrollplaner.

Utreda prövning av tekniska egenskapskrav

Utredningen pekar inte på några potentiella problem med att utformningskrav flyttats till bygglovet, detta pekar på en betydande svaghet i utredningsarbetet.

VGS ser många fördelar med att pröva utformningen av planlösning redan i bygglovet, att återgå till tidigare system där byggnadsnämnden kan bli tvungen att bevilja bygglov trots att man redan då ser att det inte uppfyller kraven för startbesked känns inte som ett bra alternativ.

Däremot bör belysas det faktum att prövningen i bygglovsskedet är slutgiltig, dvs att byggnadsnämnden kan inte i ett senare skede kan utöva tillsyn över de lösningar som godkänts i lovet, dvs byggnadsnämnden tar över en del av det ansvar som egentligen ska ligga på byggherren. Denna fråga bör utredas vidare innan någon form av beslut fattas.

Alternativ lösning ang beroendeställning

VGS anser att det finns mycket sanning i det som utredningen belyser som problem, men att lagda förslag snarare kommer att öka problemen och försämra kontrollen av byggnationen.

För att komma till rätta med kontrollansvarigas och sakkunnigas potentiella beroendeställning, kan man istället tänka sig att de är kopplade till en myndighet? Och att när någon behöver en kontrollansvarig eller sakkunnig ansöker till myndigheten om det? Dvs de anlitar kontrollmyndigheten istället för en enskild person.

Övriga synpunkter

Utredningen berör även PBL-systemet i stort. VGS anser att det system som infördes 2011 har varit ett stort steg framåt gentemot tidigare system. Det finns dock saker som kan förbättras:

- Möjlighet att förelägga om komplettering av handlingar som krävs för startbesked även i ärenden med tekniskt samråd, jfr PBL 10:22.
- Krav på färdigställande inom en viss tid även för anmälningsärenden, då detta saknas idag, PBL 10:25.
- Tydliggörande att ett startbesked endast gäller för den åtgärd som anges i beslutet, dvs att ett startbesked för grundläggning innebär sanktionsavgift om byggherren fortsätter med överbyggnaden utan nytt startbesked, jfr MOD 2017:3.

Slutsats

Sammanfattningsvis anser VGS att utredningens förslag innebär att kasta ut barnet med badvattnet, dvs man identifierar problem och istället för att lösa dessa skrotas alltihop. Det är inte så man skapar en bra process. För att utveckla och skapa en bättre process måste man identifiera och ta till vara på det som är bra, och jobba med att förbättra det som är mindre bra enligt det japanska begreppet kaizen. PBL-systemet idag är relativt välfungerande i stort. Det finns alltid små brister som behöver utvecklas och förbättras, men att hela tiden börja om från början innebär att man aldrig når någon högre kvalitet.

Av det som anges som syftet, att ”främja ett ökat bostadsbyggande och konkurrens, utan att äventyra hälsa, säkerhet, gestaltningskvalitet, god livsmiljö och ett långsiktigt hållbart byggande”, anser VGS att man endast tillgodosett den första delen, dvs främja ett ökat bostadsbyggande. Hälsa, gestaltningskvalitet och livsmiljö är i stora delar åsidosatta.

Sändlista

Remissvaret skickas som Word-dokument till:

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

”Dnr Fi2019/04318/BB, Sandvikens kommun” anges i ämnesraden (diarienummer och remissinstans)