

2021-03-26

Ert dnr:
2747/2019

Sektionen för planering säkerhet och miljö
Johan Sjöstrand

Boverket
Remiss Remiss
Box 534
371 23 Karlskrona

Förslag till Boverkets föreskrifter om skydd mot buller i byggnader och förslag till ändring i Boverkets byggregler

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser att Boverket bör ge kommunerna mer tid att ställa om och skapa bra förutsättningar för att hantera förändringarna.
- SKR tillstyrker förslaget att ersätta de allmänna råden med föreskrifter men för att få en tydlighet och förutsägbarhet i kommunens handläggning borde ett system för godkännande av verifieringsmetoder utredas.
- SKR tillstyrker förslaget på mindre avvikelser men det bör vara byggnadsnämnden som avgör om en avvikelse är liten då det annars skapar ett svårtolkat regelverk.
- SKR anser att Boverket bör ta stöd av kommunerna och byggaktörerna i att utforma en struktur för den bullerskyddsdokumentation som anges i förslaget. Vissa enkla ärenden behöver undantas kravet på bullerdokumentation.
- Förslaget saknar en relevant konsekvensbeskrivning för hur kommunerna påverkas av ökade krav på kompetens och resurser. Då förslaget endast är en del av flera nya föreskrifter saknas en analys där Boverket behandlar samtliga ändringar i ett sammanhang.

Övergripande synpunkter

SKR ser positivt på att Boverket gör en ordentlig översyn av byggregelverket och ambitionen att skapa ett förenklat och konsekvent regelverk är bra. Det är emellertid viktigt att fokus ligger på att ersätta gällande byggregler med ett tydligt regelverk som är enkelt att tillämpa i praktiken. SKR anser att delar av förslaget behöver förtydligas och omarbetas för att minska negativa konsekvenser för både kommunerna och byggherrarna i handlägningsprocessen och myndighetsutövningen.

Förslaget som en del i en kontext

Förslaget till nya föreskrifter är först ut i en omfattande ändring av regelmodellen för byggregler. Föreskrifterna för skydd mot buller i byggnader kommer således att följas av likartade förändringar gällande andra tekniska egenskapskrav. Förslaget innehåller

förändringar som gör regelverket svårtolkat och diffust. Sett till samtliga tekniska egenskapskrav, utöver skydd mot buller i byggnader, finns skäl att oroas över konsekvenserna för kommunernas handläggningsprocess. Det går inte att bedöma förslaget som en enskild förändring då slutprodukten omfattar ett regelverk som är omarbetat i sin helhet. Med anledning av detta skulle det vara gynnsamt att genomföra denna och efterföljande förändringar i samklang med varandra. Den utveckling vi nu ser framför oss innebär en period där både kommuner och byggherrar ska förhålla sig till två olika system för byggregler på samma gång. Det belastar handläggningsprocessen på ett sätt som till viss del kan undvikas.

SKR har vid flera tillfällen påtalat problemen med den sporadiska och höga förändringstakt som plan- och bygglagstiftningen genomgår. Många mindre förändringar med korta mellanrum medför en ökad risk för en mindre effektiv och förutsägbar handläggningsprocess i kommunerna. Denna situation behöver mildras i så stor utsträckning det är möjligt, samtidigt som det är viktigt att lagstiftningen harmoniserar med samhällsutvecklingen i stort. Det är därför viktigt att förändringar görs med god framförhållning och där flera mindre förändringar görs samlat i övergripande processer.

Boverket bör som en del i detta ge kommunerna och byggherrarna mer tid att ställa om och skapa bra förutsättningar för att hantera förändringarna genom exempelvis tydligare vägledning och kompetenshöjande insatser. SKR föreslår att Boverket tar ett större samlat grepp om utgivningen av de nya föreskrifterna. Till exempel kan Boverket identifiera ett par eller några tekniska egenskapskrav som med fördel kan genomgå en förändring till föreskrifter samtidigt. Det är inte SKRs vilja att försena processen av ta fram ett nytt regelverk men att sporadiskt och under lång tid portionera ut en ny föreskrift i taget skapar en ineffektiv handläggningsprocess. Om en sådan process, sett till samtliga kommande ändringar, kan genomföras inom en rimlig tidsrymd bör detta utredas.

De allmänna råden utgår

De allmänna råden som verktyg i byggregelverket har varit föremål för viss kritik från SKR och det är bra att strukturen genomgår en omvandling. Då de allmänna föreskrifterna utgår uppstår ett behov av tydlighet som säkerställer att regelverket kan tillämpas på samma sätt i alla kommuner. SKR anser att det vore bra om de byggherrar som har möjlighet utvecklar nya innovativa sätt att klara exempelvis kraven för skydd mot buller i byggnader. Däremot behöver kommunerna och byggherrarna ytterligare verktyg för att ett granskningsförfarande ska kunna ske på ett för alla tydligt och balanserat vis. Ett sådant verktyg kan vara ett nationellt system för verifieringsmetoder som säkerställer att kraven uppfylls. Dessutom bör Boverket se

över möjligheten att omarbeta de allmänna råden till en handbok för stöd till exempelvis oerfarna byggherrar.

Mindre avvikelse

SKR anser att förslaget om en mindre avvikelse i kapitel 1 är en nödvändig ventil för att ge en flexibilitet till föreskrifterna. Men för att fungera på en smidigt och begripligt sätt behöver förslaget omarbetas. I konsekvensutredningen anges att det inte är byggnadsnämndens uppgift att ta ställning till om förutsättningar för mindre avvikelse är uppfyllda. Det är således byggherrens ansvar att avgöra om en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas. Då byggnadsnämnden har rätt att neka start- och slutbesked kan avvikelseparagrafen som den är utformad i förslaget bidra till diskussioner över vem som har tolkningsföreträde i granskningsprocessen. Som lagstiftningen ser ut är det byggnadsnämndens ansvar att göra den slutgiltiga bedömningen över om ett förslag kan antas uppfylla kraven och har därför verktyg för detta syfte. Att införa en avvikelseparagraf som saknar rättslig konsekvens skapar otydlighet och gör regelverket svårtolkat.

Boverket skriver i konsekvensutredningen att eventuell felaktig hantering av avvikelseparagrafen kan avhjälpas med tillsyn i efterhand. SKR anser att det är direkt olämpligt att utveckla ett regelverk som förutsätter tillsyn i efterhand då det för det första är mycket svårt att avhjälpa byggfel på färdiga konstruktioner, för det andra är en kostsam process som dessutom saknar finansiering hos kommunerna. För att föreskrifterna ska vara tydliga och enkla att tillämpa i praktiken måste det vara byggnadsnämnden som har ansvaret att avgöra om en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas.

Bullerskyddsdocumentation

Förslaget om bullerskyddsdocumentation behöver tydliggöras. Boverket bör ta fram en struktur eller mall för dokumentationens disposition bör utredas för att undvika att handläggningen av bygglovsärenden inte blir för resurs- och tidskrävande. SKR anser att Boverket bör ta fram ett sådant verktyg i samråd med kommuner och byggherrar.

Byggnadsnämnden hanterar en rad olika typer av ärenden, stora som små. Det är inte motiverat att bullerskyddsdocumentation ska krävas i alla ärenden, inklusive små och förhållandevis enkla åtgärder. För att skapa en enklare och smidigare bygglovsprocess anser SKR att Boverket måste undanta kravet på bullerdokumentation för vissa enkla ärenden.

Boverket menar i konsekvensutredningen att förslaget i sin helhet minskar problemet med bristande kvalitet på inkomna handlingar från oerfarna byggherrar. SKR gör bedömningen att detta problem tvärt emot riskerar att öka med det nya förslaget. En

betydande del av de byggherrar som byggnadsnämnderna möter i handläggning om bygglov är oerfarna. Då det föreslås ett utökad krav på redovisning genom bullerskyddsdocumentation kan det eventuellt bli svårare för byggnadsnämnden att erhålla handlingar av godtagbar kvalitet.

Konsekvenser för kommunernas behov av kompetens och resurssättning

Konsekvensanalysen är bristfällig avseende konsekvenser för kommunerna. Förslaget innebär ett ökat behov av teknisk kompetens för en betydande del av landets kommuner. Många kommuner och byggherrar har inte resurser att tillhandahålla expertkompetens för alla de olika tekniska egenskapskraven. I dagsläget är det SKRs bedömning att det inte heller finns resurser i form av konsulter i tillräcklig mängd för att tillgodose det behov som uppstår när hela regelverket omarbetas till nya föreskrifter. I avsaknad av utbildningsinsatser, tid för omställning, stöd i form exempelvis riktlinjer och kanske framförallt ett övergripande system för godkännande av verifieringsmetoder, riskerar förslaget att få allt för negativa konsekvenser för kommunerna.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe
Ordförande