



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

2020-05-14

Dnr V 2020/292

Finansdepartementet

Rektor

Yttrande över betänkandet Modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat (SOU 2019:68)

(Ert dnr Fi2019/04318/BB)

Lunds universitet har anmodats att lämna synpunkter på rubricerad remiss. Lunds universitet avger härmed följande synpunkter som utarbetats av universitetslektor Per-Johan Dahl, universitetsadjunkt Fredrik Linander, professor Patrick van Hees, biträdande universitetslektor Nils Johansson, universitetslektor Håkan Frantzich, doktorand Marcus Runefors och doktorand Oskar Ranefjärd vid Lunds tekniska högskola.

Inledning

Lunds universitet stöttar det övergripande målet med reformeringen av Boverkets byggregler (BBR), vilket är att skapa utrymme för nya lösningar och innovation inom den svenska byggsektorn. Det svenska samhällsbyggandet står idag inför stora utmaningar. Innovationsnivån måste höjas för att kvalitén ska kunna förbättras, byggkostnaderna sänkas och utbudet aktualiseras. Sammanfattningsvis är Lunds universitet positiva till att strukturen för hur byggföreskrifterna är formulerade ifrågasätts och granskas.

Universitetet bedömer att den föreslagna reformeringen av BBR är omfattande och att sådana bör vägas gentemot kritisk granskning och omvärldsanalys samt lärdomar från tidigare genomförda försök till reform. Om man gör ett större omtag så är risken att osäkerheten blir mycket stor vilket kommer ha stora negativa konsekvenser för byggandet.

Nedan återfinns universitetets synpunkter gällande kapitlen 2 Uppdraget, 4.3 Regelverkets omfattning i några andra länder, 5 Föreskrifter, allmänna råd och standarder i BBR, 7 Kontroll av byggandet, 8.1 Boverkets byggregler är inte tillräckligt förutsägbara eller flexibla, 9.2 Principer för reformering av BBR samt 9.4 Införande av Byggkravsnämnden för förhandsavgöranden om krav på byggnadsverk.

2 Uppdraget

Betänkandet anger att syftet med översynen har varit att modernisera och förenkla regelverket. Man undviker därmed att utreda syftet med regelverket i sig. Genom historien har syftet att kontrollera byggandet genom regelverk förändrats för att stämma överens med de utmaningar samhället står inför. Man bör därför utreda syftet med byggregler i en samtida kontext, så att regelverket stöttar byggsektorn i arbetet med vår tids mest brinnande samhällsutmaningar som klimatförändringar, segregation och utanförskap. I stora delar av västvärlden, Sverige inkluderat, är byggreglerna fortfarande kontextualiserade i de synsätt på byggandet som arbetades fram under modernismens samhällsreform. Det universella och

funktionsinriktade ramverk som utgör moderniseringen av BBR vittnar om detta. Arkitekturforskning i USA har sedan 1960-talet pekat på vikten av att utveckla nya typer av regelverk som syftar till att stötta och omhänderta transformativa, iterativa och platspecifika processer och fenomen. Lunds universitet anser att det saknas en kritisk granskning av syftet med byggreglerna, och gör bedömningen att en sådan granskning skulle aktualisera ändamålet med kontroll inom byggsektorn. Lunds universitet föreslår därför att syftet med byggreglerna aktualiseras.

Betänkandet arbetar efter direktivet att byggreglerna är ”samhällets sätt att ange den lägsta nivån för det som byggs” (80). Tillämpningen är därmed preskriptiv, d.v.s. samhället anger en ’sann’ instruktion om hur livsmiljön ska byggas. Tillämpningen borde ändras från preskriptiv till deskriptiv, eftersom den lägsta nivån måste sättas i relation till andra faktorer än det byggda, som till exempel upplåtelseform, kostnadsbesparande åtgärder samt nya former av användning och socioekonomisk blandning. Byggreglerna bör till exempel ange den lägsta nivån för inredning och utrymme för matlagning i en hyreslägenhet, men inte för en äganderätt. Byggreglerna bör också möjliggöra för byggherren att kunna sänka byggkostnaderna genom att reducera inredning och utrustning, om sådan besparing tillför nya kvaliteter för samhällsnyttan. Tankemodeller för sådana förfaranden finns att hämta i amerikanska plan- och byggregler. Lunds universitet föreslår därför att man utreder en ändring av tillämpningsförfaranden från preskriptiv till deskriptiv.

4.3 Regelverkets omfattning i några andra länder

Omvärldsspaningen har begränsats till länder i norra Europa. Därmed går man miste om den kunskapsutveckling inom området som skett i Asien och USA. Regelverk och praxis som tillämpas i städer som Hong Kong och New York bör beaktas inför reformeringen av BBR med syfte att stimulera en högre innovationsnivå inom den svenska byggsektorn. Universitetet föreslår därför att omvärldsspaningen utökas.

5 Föreskrifter, allmänna råd och standarder i BBR

Lunds universitet noterar komplexiteten av betänkandet och det rådande regelverket och att det av nödvändighet finns målkonflikter och motsättningar beroende av om man tar en holistisk syn eller en ämnesspecifik syn på olika frågor. Därav följer att man kan se på betänkandet på olika sätt.

Utifrån ett holistiskt synsätt delar Lunds universitet den grundläggande intentionen med att minska användningen av allmänna råd i BBR, vilket skulle reducera komplexiteten i regelverket. Dock är universitetet osäker på att denna åtgärd kommer stötta innovation och nytänkande inom den svenska byggsektorn. Slutbetänkandet redovisar inte på ett tydligt sätt att problemet uppstår i de allmänna rådens ontologiska konstruktion. Kanske är det snarare de allmänna rådens epistemologi som är problemet i Sverige? D.v.s. att betänkandet har identifierat en oönskad effekt av tillämpningen av de allmänna råden. Man borde vidare utreda relationen mellan de allmänna rådens ontologiska och epistemologiska konstruktion. Lunds universitet ser också en risk i förfarandet att en del allmänna råd blir föreskrifter, samt att betänkandet öppnar för att en del föreskrifter kan föreskriva specifika lösningar istället för att vara funktionskrav. Betänkandet specificerar inte i vilken omfattning detta skulle ske, vilket skulle kunna resultera i en mer oflexibel bygglagstiftning som i ännu mindre grad stöttar innovation.

Utifrån det ämnesspecifika perspektivet brandskydd är Lunds universitet tveksam till att de allmänna råden tas bort. De allmänna råden kan anses vara viktiga för att kunna göra jämförande analyser som är den absolut dominerande metoden för att verifiera alternativa utföranden. Man kan se det som en fördel att de

allmänna råden är nivåsättande. Lunds universitet för fram uppfattningen detta system överlag fungerar väl inom brandskydd. Råden är fortfarande en rekommendation om utförande och öppnar upp för byggherrar med ambitionen över nivån som anges genom allmänna råd. I den bästa av världar hade nivåsättning i råden kunnat ersättas med kvantitativa krav i föreskrifter, men det saknas tillgång på relevant data och metoderna är så pass krävande att det inte rimligt att applicera dem för alla byggnader. Detta kan dessutom leda till inlåsningseffekter om de verifierbara funktionskraven blir illa utformade. Ett sådant exempel finns i BBR 5:336 som pekat ut en teknisk lösning när det kan finnas alternativ som synes fungera bättre med avseende på syftet. Om motsvarande text hade funnits som allmänt råd så hade man antingen kunnat välja att bygga en utrymningsplats eller visa att en lösning med utrymningshiss (eller något helt annat) är minst lika bra. De allmänna råden ger möjlighet att på ett enkelt och likartat sätt hantera enklare byggnader och i fall där råden inte medför stora fördyringar. När man bedömer att det på något sätt är negativt eller kostsamt att följa de detaljerade anvisningarna så har man en tydlig referensbyggnad att jämföra med i sin analys, på sätt som anges i Boverkets allmänna råd om analytisk dimensionering av byggnaders brandskydd (BBRAD). Om man jämför med en annan byggnad, snarare än mot ett kvantitativt riskmått, så minskar behovet av indata markant eftersom mycket är gemensamt för de båda byggnaderna. För att ytterligare minska behovet att ta fram egna indata (som kan variera väldigt mycket mellan olika källor) så finns det vissa val som har gjorts i Boverkets allmänna råd för analytisk dimensionering (BBRAD) som har varit mycket viktigt för att få en likartad nivå.

I samband med övergången till BBR94 så gjordes försök att ta bort de allmänna råden i kapitel 5, men, på grund av de problem som diskuterats ovan, så blev konsekvensen att de allmänna råden flyttade ut i olika handböcker som delvis sa emot varandra vilket ökade otydligheten markant. I ett första steg ledde detta till att Boverket gav ut egna handböcker om till exempel utrymningsdimensionering för att förtydliga tillämpningen av föreskrifterna. Mycket av texterna från dessa handböcker återfinns idag som allmänna råd i BBR och har i många fall sitt ursprung i byggregler före BBR94. Det finns naturligtvis anledning att se över såväl föreskrifter som allmänna råd för att de ska vara så precisa som möjligt och ge frihet för innovation, men att det ska vara en fortsatt successiv utveckling i dialog med branschen snarare än ett större omtag vilka riskerar att snarare öka än minska problemen.

Utifrån det ämnesspecifika perspektivet brandskydd är också värt att notera att erfarenheten att de allmänna råden i kapitel 5 inte försvårar eller fördyrar bostadsbyggande, utan att de istället förenklar bostadsbyggandet eftersom det är tydligt vad som gäller så att diskussioner sent i byggskedet undviks. Lunds universitet vill därför, från ett ämnesspecifikt perspektiv, varna för möjligheten att skriva om väl fungerande allmänna råd till föreskrift i ambitionen att reducera mängden allmänna råd, och att svenska byggregler även i framtiden formuleras som verifierbara funktionskrav med tillhörande allmänna råd som fungerar nivåsättande och/eller anger förslag på lämpligt utförande.

Utifrån det ämnesspecifika området konstruktionsteknik ser man i praktiken ingen skillnad mellan krav och råd och är därför positiv till att avlägsna de allmänna råden.

Ovanstående pekar på motsättningen som kan iakttas, och understryker vikten av man nogsamt tänker igenom målkonflikter som kan uppstå mellan sammanvägda bedömningar och specialisters krav. Sammanfattningsvis föreslår Lunds universitet att man vidare utreder hur de allmänna råden skall hanteras i BBR samt relationen

mellan de allmänna rådens ontologiska och epistemologiska konstruktion, och att Boverket får en tongivande roll i detta arbete.

7 Kontroll av byggandet

Lunds universitet anser att samhället behöver stärka sin kontrollfunktion för att säkerställa att ställda krav uppfylls. Det förekommer oseriösa byggherrar och entreprenörer och för att säkerheten i allmänhet ska nå upp till samhällets krav så kan det behövas kontroller som är genuint oberoende av byggherren. Riskerna är annars att det vi kommer att se fler bränder som den i Grenfell när oseriösa byggherrar jagar kostnader. I sammanhanget stödjer universitetet betänkandets förslag om avskaffandet av certifierade sakkunniga som sannolikt blir överflödiga med en förbättrad kontroll från samhällets sida. Detta torde leda till en lägre kostnad totalt. Lunds universitet föreslår därför att byggnadsnämnderna får en tydligare kontrollfunktion för att säkerställa att samhällets krav uppfylls.

8.1 Boverkets byggregler är inte tillräckligt förutsägbara eller flexibla

Byggregler som reformerats i flera steg tenderar att utvecklas till ett komplext regelverk. Arkitekturforskning och -praktik pekar på att denna komplexitet motverkar innovation. Därför stödjer universitetet den grundläggande intentionen med förutsägbara processer, vilket ska minska komplexiteten i BBR. Lunds universitet delar dock inte argumentet att oförutsägbarhet och osäkerhet hämmar innovation och nytänkande. Forskning pekar istället på att innovation och nytänkande uppstår när oförutsägbara lösningar undersöks. Det är snarare en transparent tillämpning av byggreglerna som kommer generera innovation och nytänkande, där bedömningsförfaranden och beslutsgångar av oförutsägbara lösningar kommuniceras både inom och utom förvaltningen. Praktisk forskning pekar på samband mellan icke-transparent tillämpning av byggregler och trög innovationstakt. Universitetet ser ingen konflikt mellan den grundläggande intentionen bakom det resonemang kring förutsägbara processer som Betänkandet lyfter och termen transparent. Lunds universitet föreslår därför att Betänkandet ersätter termen förutsägbart med transparent.

Lunds universitet uppmärksammar en konflikt i betänkandet mellan målsättningarna att uppnå flexibla byggregler och att upprätthålla krav som är nationella och inte förutsätter lokal hänsyn. Forskning pekar på samband mellan flexibla byggregler och regelverk som är responsiva på platsens och situationens egenart och specifika sammansättning. Bakgrunden till den universella hållning som präglar betänkandet står att finna i det utopiska värdesystem som utgjorde bakgrunden till modernismens samhällsreform. Utopiska värdesystem är i sin princip absoluta, vilket hämmar flexibilitet. Dessutom ser universitetet en risk att den enhetliga tolkningen av byggreglerna kommer leda till ett enhetligt bestånd av byggnader och därmed motverka lokala nyansering och identitet i den byggmiljön. Lunds universitet föreslår därför att man utreder nya gränssnitt mellan universella och specifika regelsystem.

9.2 Principer för reformering av BBR

Betänkandet hävdar tolkningsutrymmet som ett problem. Lunds universitet pekar på att tolkning kan användas för att bedöma otestade lösningar, och därmed stötta innovation och nytänkande. Tolkningsutrymmet borde istället utvecklas och nyanseras. Tankemodeller för sådana förfaranden finns att hämta i amerikanska plan- och byggregler. Lunds universitet föreslår därför att man omprövar målsättningen att begränsa tolkningsutrymmet.

Lunds universitet är positiv till att ombyggnad avlägsnas från PBL, detta gör att man enklare kan förlänga livslängden på befintlig byggnation.

9.4 Införande av Bygghälsöversynen för förhandsavgöranden om krav på byggnadsverk

Lunds universitet noterar komplexiteten av förslaget att tillskapa Bygghälsömyndigheten som en ny myndighet. Därav ser Lunds universitet både en risk, en motsättning och en förbättring i förslaget.

Risken är att en sådan myndighet skulle få många ärenden vilket kan leda till lång handläggningstid, men en nästan större risk är att en sådan myndighet skulle göra det svårare för Boverket att uttala sig i vissa frågor. I dag finns en bra och pragmatisk princip hos Boverket där man i vissa fall uttalar sig om hur regelpunkter ska tolkas i allmänhet. Om det finns en parallell myndighet, särskilt om denna är oberoende från Boverket, kan det göra att man blir mindre benägen att ge det stödet till byggherren som är mycket värdefull för att minska osäkerheten i vilka krav som gäller och hur de ska tolkas. Istället bör det utredas hur en lösning kan se ut som hanterar de problem med varierade krav i olika kommuner som byggindustrin lyfter fram. Dock bör olika förutsättningar avseende krav på byggnader i kommunerna fortfarande ingå som en förutsättning för att inte frångå den kommunala självstyrandeprincipen. Vid tvister mellan kommun och byggherre finns redan idag en möjlighet till domstolsprövning.

Motsättningen är att betänkandet beskriver ett dubbelt syfte med Bygghälsömyndigheten; "att underlätta och förenkla för innovationer och nytänkande samt industriellt och seriellt byggande" (474). Detta dubbla syfte förefaller motsägelsefullt och det bör utredas vidare om det är rimligt och i linje med uppdraget. Lunds universitet ser en motsättning i att underlätta för seriellt byggande och likvärdiga byggnader i olika kommuner och att underlätta för innovation och nytänkande. Finns den en risk att likvärdiga, serieproducerade byggnader ersätter den lokalt producerade karaktären och den lokalt förankrade innovationen? Riskerar den enhetliga tolkningen av byggregler leda till ett enhetligt bestånd av byggnader? Det kommunala planmonopolet garanterar någon form av lokal förankring och universitetet är angelägen om att denna lokala förankring inte går förlorad.

Förbättringen är att inrättandet av Bygghälsömyndigheten för förhandsavgöranden gynnar det industriella byggandet. De industriella byggarna har idag 290 olika byggregler att förhålla sig till, kommunerna kan inte förväntas hyra in den kompetens som krävs för att bedöma om ett funktionskrav är uppfyllt eller inte. Ett förhandsavgörande kan underlätta för samtliga parter.

Lunds universitet föreslår sammanfattningsvis att man antingen avstyr tillskapandet av Bygghälsömyndigheten och istället ger Boverket förtroendet att ge förtydligande kring regelverket, eller att man vidare utreder Bygghälsömyndighetens syfte samt dess påverkan på innovationsnivån.

Beslut

Beslut om att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av universitetslektor Per-Johan Dahl, Lunds tekniska högskola.

Torbjörn von Schantz