

Boverket
remiss@boverket.se

Innovationsföretagen bejakar Boverkets nya regelmodell men tillämpningen om skydd mot buller går i fel riktning

Remissvar – Boverkets föreskrifter om bullerskydd i byggnader samt förslag till ändring av Boverkets byggregler

Innovationsföretagen tackar för möjligheten att lämna synpunkter på remissen "Förslag till Boverkets föreskrifter om skydd mot buller i byggnader och förslag till ändring i Boverkets byggregler", diariern 2747/2019

Innovationsföretagen är bransch- och arbetsgivarorganisation för Sveriges innovativa företag inom den kunskapsintensiva tjänstesektorn med fokus på arkitekt- och ingenjörskunnande: arkitektföretag, teknikonsultföretag inom bygg och anläggning, industrikonsult- och techföretag samt TIC-företag (Test, Inspektion och Certifiering). Vi samlar 750 företag med cirka 40 000 medarbetare i en bransch som skapar innovativ design för smarta samhällen. Innovationsföretagen ingår i Almega – Sveriges största arbetsgivar- och branschorganisation för tjänsteföretag.

Bakgrund

Innovationsföretagen har i en dialog med samhällsbyggnadssektorns aktörer verkat för att förenkla regelverk och underlätta för sektorn att öka fokus på värdeskapande och innovation inom byggande. En allt för stor detaljreglering leder tyvärr till att utveckling snarare sker utifrån att uppfylla myndigheters krav än att skapa värde och innovation i byggandet. **De allmänna råd som Boverket tagit fram har på marknaden och i kommuners handläggning använts som de-facto standarder och krav i tillämpningen.** Det har etablerats arbetssätt som i allt för stor utsträckning baseras på hur något ska utföras istället för att fokusera på vilken funktion eller vilket behov som ska uppfyllas. **Detta är en utveckling som är negativ och som måste brytas.**

Innovationsföretagen är därför mycket positiv till det förändringsarbete som nu sker och ambitionen att återgå till att som huvudregel endast definiera tydliga funktionskrav i enlighet med PBL. **Vi ser dock en risk i att regelverk fortsatt i allt för hög grad utformas detaljreglerat**, att allmänna råd övergår i föreskrifter eller att allmänna råd direkt översätts till detaljreglerande standarder. Med en sådan utveckling förlorar vi den innovationskraft och det värdeskapande som kommer av ett mer öppet förhållningssätt till marketnads och företagets förmåga att uppfylla lagens krav samt att leverera värde och god funktion.

Denna omställning kan i vissa delar vara svår och utmanande både för myndigheten och för marketnads aktörer. Omställningen är dock nödvändig. Det är med detta som bakgrund som Innovationsföretagen lämnar synpunkter på den generella översynen av regelverkets struktur samt de föreskrifter om bullerskydd i byggnader som nu lagts fram kopplat till Möjligheternas byggregler och Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler (Rapport 2020:31).

Generella synpunkter

Den föreslagna nya regelmodellen ska enligt rapporten "Ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler" främja innovation och teknisk utveckling och leda till ett effektivare byggande och en ökad konkurrens. Rollerna ska tydliggöras mellan staten och marknaden där Boverkets roll är att i föreskrifter precisera de krav som ställs i lag. Marknaden förväntas bidra med metodik, lösningar och arbetssätt som uppfyller lagens och föreskrifters krav. Föreskrifter ska utformas som funktionskrav och detaljreglering ska minska.

I rapporten "Möjligheternas byggregler", Boverkets rapport 2020:31 anges att bestämmelserna i de nya författningarna kan komma att formuleras genom tre olika preciseringsnivåer, A, B eller C. Nivå A innebär den lägsta graden av precisering (kvalitativa krav) och nivå C den högsta graden av precisering (kvantitativa krav på flera separata egenskaper och funktioner).

Den övergripande målsättningen är att kraven ska kunna formuleras med preciseringsnivå A.

Innovationsföretagen är mycket positivt inställd till det förändringsarbete som nu sker och stödjer huvudprinciperna för den nya regelmodellen. **Vi vill dock förtydliga att nivå A alltid ska formuleras som tydliga och verifierbara funktionskrav och att denna nivå alltid ska beskrivas.**

Boverket bör utarbeta tydliga principer för när nivå A inte kan anses vara tillräcklig för att beskriva funktionskraven och när det kan anses nödvändigt att beskriva föreskrifterna på de mer detaljerade nivåerna B och C. De övergripande samhällskraven om människors säkerhet och hälsa ser vi som ett rättesnöre.

Vi anser att nivåerna B och C bör utformas som självständiga textstycken, med ambitionen att dessa över tid ska kunna strykas och väljas bort.

Boverket bör aktivt arbeta med att initiera och driva projekt i syfte att kontinuerligt förbättra och förtydliga formuleringarna på nivå A. I första hand för att eliminera de osäkerheter och otydligheter som tvingade Boverket att tidigare frångå preciseringsnivå A, men detta gäller generellt för samtliga föreskrifter. Boverket bör också aktivt och kontinuerligt leda ett arbete som har som syfte att reducera antalet föreskrifter och att dessa framförallt härför sig till samhällets övergripande krav om människors säkerhet och hälsa.

Innovationsföretagen anser att samhällsbyggandets regelforum är en lämplig hemvist för ett sådant kontinuerligt förbättringsarbete. Ett sådant utvecklingsarbete kommer i sin tur att innebära en kunskapsuppyggnad i hela samhällsbyggnadssektorn.

I konsekvensutredningen konstateras inledningsvis att "De nya föreslagna föreskrifterna om skydd mot buller i byggnader är en tillämpning av den nya regelmodellen för byggregler."

Så som Boverket själva skriver i konsekvensutredningen innebär Boverkets förslag till nya föreskrifter att; "delar av det som i dag återfinns som allmänna råd i stället blir föreskrifter. Till skillnad från föreskrifter är allmänna råd inte bindande. Allmänna råd är sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Allmänna råd tillåter alltså att de bindande krav som de hör till uppfylls på annat sätt."

Genom att de förutsättningar som i dag finns som allmänna råd flyttas till föreskrifter bortfaller möjligheten att uppfylla kraven på annat sätt.

Å ena sidan blir regelverket mer entydigt, varpå en likformig tillämpning främjas. Å andra sidan riskerar regelverket att bli mindre flexibelt.

Innovationsföretagen ser att ett stort antal allmänna råd i dagens BRR nu har lyfts upp som föreskrifter i avsnittet om skydd mot buller, och att helt nya föreskrifter har tillkommit. Vi konstaterar att antalet sidor med föreskrifter ökat från lite mer än en sida till nio! Vi anser att föreskrifterna om skydd mot buller går i fel riktning!

Antalet föreskrifter och hur vi formulerar enskilda föreskrifter påverkar direkt vårt sätt att tänka, eller inte tänka! Ett regelverk kan vara en katalysator för en innovationsdriven kultur eller bidra till att skapa en "utförarkultur"!

Innovationsföretagen oroas för att "Möjligheternas byggregler" kommer att bestå av betydligt fler än de 432 föreskrifter som BBR består av idag, och som i detalj beskriver "gör si, gör så"! Det är definitivt inget regelverk som främjar föränderlighet, utveckling och innovation!

Innovationsföretagen ser i remissen detaljerade skall-krav samtidigt som många vaga formuleringar finns kvar. Vi kan inte heller urskilja någon verklig ambition eller vilja att utforma tydliga funktionskrav på nivå A. Vi upplever att man allt för snabbt gett sig på att formulera detaljerade krav på nivå C. **Vi riskerar att få ett regelsystem med både fler vaga föreskrifter och fler detaljerade skall-krav!**

De föreslagna föreskrifterna mot buller ger en tydlig bild av hur den nya regelmodellen är tänkt att tillämpas. Målsättningen är också att det nya regelverket ska få en likriktad struktur och detaljeringsgrad. **Vi är därför ganska övertygade om att ett stort antal av de allmänna råden i resterande kapitel också kommer att lyftas upp som föreskrifter.** Vi kan möjligen få en ökad likformighet, men avsikten med den nya regelmodellen var inte minst att förbättra byggsektorns förutsättningar att utveckla innovativa lösningar som skapar mervärde. Det är inte vad vi ser. Vi ser motsatsen. **Vi ser ett regelverk som snarare hämmar innovation.**

Innovationsföretagen ser allvarliga begränsningar och tolkningsproblem i dagens regelverk, inte minst på grund av att de allmänna råden tillämpas som föreskrifter. Detta innebär att det i praktiken finns ett mycket litet utrymme för andra och bättre lösningar. **När nu många av de allmänna råden lyfts upp som föreskrifter och skall-krav stadfäster vi de begränsningar och problem vi ser med dagens BBR.**

Innovationsföretagen ser stora risker med att formuleringar som är tänkta som allmänna råd lyfts upp som bindande föreskrifter. Vi ser risker i att vi kommer att lägga än mer tid på att tolka de vaga formuleringarna eftersom de nu är "skall krav". Vi kommer inte att vara särskilt benägna att söka andra och bättre lösningar. Föreskrifternas formuleringar har nu lyfts upp till tolkningar på en "juridisk" nivå. **Risken blir allt större att tänka "utanför boxen".**

Bullerkapitlet har valts ut som en enskild fråga, ett stuprör, där ett antal akustikers syn på buller ska utgöra grunden för hur hela regelsystemet ska utformas. Vi tycker att detta är fel angreppssätt. **Det är näst intill omöjligt att få ett helhetsperspektiv när enskilda experter tittar på sitt eget specialområde.**

Innovationsföretagen anser inte att den organiserade standardiseringen utgör den enda nyckeln till att ta fram metoder, detaljerade krav eller lösningar i förhållande till ett moderniserat regelverk. Snarare finner vi det **problematiskt om Boverket allt för tydligt pekar ut standardiseringen som en nyckelfaktor.** Standardiseringen kommer på sikt spela en stor roll, men skyndas denna process på riskerar standarder att utformas som detaljerade krav och regelverk. Det finns därutöver en utmaning i att sårintressen får allt för stor vikt i förhållande till samhällsintressen. Standarder riskerar även att innehålla delar som är krav utöver lagstiftarens krav.

Innovationsföretagen stödjer det initiativ som tagits i att bilda Samhällsbyggandets regelforum inom IQ Samhällsbyggnad. Där finns möjligheten att öppna upp för fler aktörer att lyfta fram metodik och arbetssätt för att uppfylla lagkrav och regelverk. Det finns även en tydlig koppling till forskning samt insyn för både standardiseringen och Boverket

att bidra till en positiv utveckling. Detta skapar utrymme för många olika marknadsaktörer (även kommuner och regioner) att delta och bidra på bästa sätt.

Förslag till ny modell för Boverkets bygg- och konstruktionsregler

Innovationsföretagen ställer sig positiv till förslaget om en minskad detaljreglering. Även att föreskrifter **utformas som tydliga funktionskrav** samt att regelverken därutöver inte innehåller allmänna råd, hänvisningar till standarder eller andra myndigheters och organisationers föreskrifter och riktlinjer. Det är av största vikt att dessa funktionskrav är övergripande och tydliga. Föreskrifternas funktion är att tydliggöra och förenkla tolkning av lagkrav.

Innovationsföretagen ser dock ett antal risker i implementeringen av modellen. Den största risken vid framtagandet av nya föreskrifter är den goda viljan att vara övertydlig kring hur lagen enligt Boverket ska tolkas. Även om intentionerna är goda leder det till att det som idag är allmänna råd i allt för hög grad översatts till föreskrifter. En tydlighet krävs kring vilka principer som gäller om Boverket ska överväga att frånga kravnivå A.

Det finns en utmaning i metoden som Boverket valt i att arbeta igenom ett kapitel i taget. **Risken är att fokus inte ligger på att utforma verifierbara funktionskrav på kravnivå A** samt att det avvägande som krävs mellan olika sakkompetenser inte kommer till tals.

Den detaljerade sakkompetensen inom varje område är extremt viktig i utformning av metoder, metodik och lösningar för att uppfylla krav, men det finns en uppenbar risk att detaljkrav hamnar i regelverk och inte där de hör hemma, dvs. i de vägledningar, handböcker, expertkunskaper och standarder som finns och ska utvecklas på marknaden.

Utvecklingen och kulturförändringen som ett moderniserat regelverk innebär, är en utmaning som kommer kräva förändrade arbetssätt och en kunskapsuppbyggnad i hela samhällsbyggnadssektorn och kommuner.

Förtydliganden i korthet:

- Innovationsföretagen är positiv till att allmänna råd tas bort samt att hänvisningar till standarder eller andra myndigheters och organisationers föreskrifter och riktlinjer inte sker.
- Innovationsföretagen anser inte att skälet att konsumenten/köparen har en svag ställning är ett starkt skäl att avvika från kravnivå A. Detta syfte måste regelmässigt omfattas av nivå A eller regleras annat sätt och i annan lag som har till syfte att stärka konsumentens/köparens rätt.
- Innovationsföretagen anser inte att skälet att konsumenten/köparen har en svag ställning är ett starkt skäl att frånga huvudprincipen. Detta måste regleras på annat sätt och i annan lag.
- Innovationsföretagen anser att Boverket endast kan frånga huvudprincipen, att endast utforma tydliga funktionskrav på nivå A om bedömningen görs att verktyg, metodik, verifieringsmetoder eller standardiserade arbetssätt inte finns på marknaden för att uppfylla de krav som lagen ställer.
- Innovationsföretagen anser att det problematiskt om Boverket allt för tydligt pekar ut standardiseringen som nyckelfaktor för att ta fram lösningar för hur krav ska verifieras.
- Innovationsföretagen stödjer det initiativ som tagits i att bilda Samhällsbyggandets regelforum inom IQ Samhällsbyggnad vilket skapar utrymme för marknadens aktörer, kommuner och myndigheter att bidra på bästa sätt.

Förslag till Boverkets föreskrifter om skydd mot buller i byggnader

I förslaget till nya föreskrifter för skydd mot buller i byggnader har Boverkets valt att ange de fem olika ljudegenskaper ska beaktas och överlåter till beställaren att bestämma vilken kravnivå som ska tillämpas. Avseende skydd mot buller i lokaler åläggs beställaren välja kravnivåer som inte medför oacceptabel risk och att välja metod kunna verifiera att detta krav är uppfyllt. Skrivningen är föredömligt kort men det kan vara rimligt att Boverket som formulerat lagens krav också på övergripande nivå indikerar hur kravet kan verifieras.

För bostäder, till skillnad från lokaler, definierar Boverket detaljerat vilka kravnivåer som ska uppfyllas och var i bostaden. Detta leder till att **föreskrifterna kring skydd mot buller i bostäder är avsevärt mer omfattande än dagens föreskrifter**. Den föreslagna **utvecklingen är mycket olycklig**, dels för att regelverket blir mycket omfattande, dels för att detaljkrav på skall-nivå riskerar att stå i konflikt med etablerade standarder, nya tekniska lösningar och akustikers expertkunskaper.

Innovationsföretagens uppfattning är att ett mycket mer genomgripande arbete behöver göras på nivå A. Oavsett detaljeringsgrad på lägre nivå så **behöver det övergripande funktionskravet på nivå A vara tydligt och därmed verifierbart**. Utifrån regelverkets nivå A kan sedan marknadens aktörer bryta ner och definiera vad det innebär i varje konkret projekt. **Det bör anses rimligt att byggherren/beställaren har full möjlighet att i samråd med projektör, experter och konsulter kunna definiera den nivå som ska uppnås och att utföraren kan uppfylla kravet som beställaren satt upp.**

Det finns en viss risk att byggnadsnämnd gör individuella bedömningar. Det är därför av största vikt att även kommuner är delaktiga i samverkan kring lämpliga och praktiska metoder för att verifiera att kravnivåer uppfylls då detta annars riskerar att leda till fördröningar och förseningar i projekt. Här kan Samhällsbyggandets regelforum spela en avgörande roll i bidragandet till att metodik och verktyg för verifiering utvecklas.

I enlighet med förslaget ska byggherren/beställaren avgöra huruvida en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas. Byggnadsnämnden kan dock neka start- eller slutbesked om man gör bedömningen att regler har tillämpats felaktigt samt vid behov utöva tillsyn i efterhand. Innovationsföretagen motsätter sig att Byggnadsnämnden har denna möjlighet.

När det gäller förslag om införande av krav på bullerdokumentation så framgår det inte tydligt vilken nytta denna ska tillföra. **Om dokumentationen innehåller kunskap om hur en viss problematik har lösts och så kan detta bidra till en god kunskapsutveckling och bättre lösningar över tid.** En utökad uppföljning, mätning och återkoppling kring hur väl en viss lösning uppfyller kravnivåer kan ha en utvecklingsdriven funktion. Detta förutsätter dock att informationen görs tillgänglig och kan nyttjas vid kommande projekt eller större studier kring vilka lösningar som nyttjas och ger avsedd funktion.

Förtydliganden i korthet:

- Innovationsföretagen menar att föreskrifter om skydd mot buller i byggnader även inom bostäder kan beskrivas på nivå A – dvs. med tydliga och övergripande funktionskrav.
- Innovationsföretagen tillstyrker förslaget om att på byggherren ska avgöra huruvida en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas.
- Innovationsföretagen avstyrker att byggnadsnämnden i efterhand ska kunna neka slutbesked med grund att reglerna bedöms ha tillämpats felaktigt.
- ...

Innovationsföretagen vill tydligt betona att föreskrifternas syfte är att förtydliga lagens andemening och krav. Rätt hanterat bör inte innefatta att detaljreglera eller att begränsa marknadens förutsättningar att utvecklas och bidra med innovation.

När marknadens utveckling drivs mot att snarare uppfylla detaljerade krav än att utveckla framtidens samhälle, byggnader och bostäder, så krävs det att vi tänker om. **Allt för detaljerade krav har historiskt bidragit till begränsningar i utformning och onödiga kostnader istället för att bidra till god funktion och rätt kvalitet.**

Den förändringsprocess som nu är satt i rullning och där Boverket spelar en central roll innebär ibland stora utmaningar som vi gemensamt måste hantera. Det innebär också en enorm potential i att bidra till att en marknad skapas som drivs av kvalitet, innovation, effektivt och ständiga förbättringar och skapar förutsättningar för ett ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart byggande.

Innovationsföretagen hoppas att vårt framtida regelverk ska främja ett mer holistiskt synsätt parat med kontinuerlig utveckling och innovation. Då kan också våra företag fullt ut bidra med all sin kunskap och kompetens till att radikalt minska byggsektorns klimatavtryck, främja en god livsmiljö och bidra till hållbar samhällsbyggnad.

Vi anser att det remitterade förslaget i stora delar pekar i fel riktning! Den övergripande modellen har tillämpats på ett felaktigt sätt och förslaget innehåller en omfattande ökad detaljreglering. Arbetet behöver börja om med att endast fokusera på kravnivå A, dvs. tydliga och verifierbara funktionskrav. **Först när kravnivå A är väl genomarbetat och förankrat kan en diskussion tas kring om det finns brister i verktyg, metodik, verifieringsmetoder och standardiserade arbetssätt som finns på marknaden för att uppfylla lagkrav. Samt om detta skulle kunna innebära ett krav på Boverket att ge ytterligare vägledning eller att reglera i detalj.** Våra företag bidrar gärna med inspel och kunskap i detta arbete.

Innovationsföretagen tackar för möjligheten att lämna synpunkter och står redo att bidra till den fortsatta utvecklingen.

Med vänlig hälsning

INNOVATIONSFÖRETAGEN



Anders Persson
Näringspolitisk chef

Kontaktuppgifter:

e-post: anders.persson@innovationsforetagen.se

tel: +46 70 509 69 17