

# Jönköpings kommuns remissvar på Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader - 31/2022

## **Sammanfattning**

Stadsbyggnadskontoret, Tekniska kontoret samt Räddningstjänsten i Jönköpings kommun avstyrker förslaget i sin nuvarande utformning. Sammanfattningsvis är vår bedömning att förslaget inte kommer leda till en mer effektiv byggprocess eller billigare byggprojekt. Som förslaget är utformat riskerar säkerhetsnivån för brandskydd att sänkas samt bli mer oförutsägbar. I kommunen är det tre förvaltningar som har tagit del av remissen och står bakom detta remissvar, Stadsbyggnadskontoret, Tekniska kontoret samt Räddningstjänsten. Samtliga av dessa förvaltningar har nedan yttrat sig utifrån respektive förvaltnings perspektiv. Tekniska kontoret svarar utifrån sitt perspektiv som byggherre och Stadsbyggnadskontoret utifrån deras roll som myndighet i byggärenden. Räddningstjänsten har en rådgivande roll gentemot Stadsbyggnadskontoret för brandfrågor i byggprocessen, men arbetar också med byggnadstekniskt brandskydd i förvaltningsskedet i form av tillsyn enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor. Räddningstjänsten utgör också en del av byggnaders utrymningsstrategi i vissa fall samt förväntas kunna göra effektiva insatser vid bränder.

## **Kommentarer från Tekniska kontoret**

Tekniska kontoret vill inledningsvis påpeka att förslaget till ändring av föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i brand har arbetats fram tillsammans med flera andra förslag till ändring av föreskrifter och allmänna råd. Gemensamt för dessa ändringar är att de omfattas av omfattande ändringsförslag och att remisstiden är kort med hänsyn till dels antalet förslag till ändringar och dels de omfattande ändringarna som föreslås.

Tekniska kontoret ser positivt på viljan att främja nya och innovativa lösningar men konstaterar samtidigt att det nuvarande regelverket i stor utsträckning redan uppfyller detta syfte.

Tekniska kontorets roll som byggherre anser att det är lämpligt att det finns en grundnivå som ligger till grund för utformning av brandskydd och som uppfyller alla krav och relevanta lagar och att dessa krav finns specificerade. I det fall en byggherre ställer andra särskilda krav för skydd av en särskilt skyddsvärd verksamhet är det upp till byggherren att säkerställa denna högre nivå.

Kravet om fackmässighet innebär enligt förslaget att den som projekterar eller utför arbete ska ha en kompetens som motsvarar vad som kan krävas av en yrkesmässig person inom den aktuella professionen. Fackmässighet kopplas avsiktligt inte till någon specifik utbildning eller certifiering. Enligt förslaget ska byggnadsnämnden bedöma. Tekniska kontoret anser att det finns en risk för godtycklighet i denna bedömning och att en byggherre sitter med en betydande risk om handlingar i ett projekt avvisas. Det är lämpligt att byggherrar har möjlighet att kunna verifiera fackmässighet för att undvika dessa risker.

I Tekniska kontorets verksamheter eftersträvas det enhetliga utformningar som bygger på ett sk. Ramprogram. Syftet med att tillämpa denna lösning är att minska kostnaden för projektering och att skapa ett mer rationellt genomförande av projekten. Tekniska kontoret har en ambition att införa systemstöd som stödjer detta arbetssätt med standardiserade rumsfunktionsprogram med kopplade tekniska och funktionella krav. Tekniska kontoret ser en risk med att denna ambition motverkas genom att förslaget bedöms öka kostnader för konsulttjänster. Vidare bedöms de ökade kraven på kontroller under projektering, genomförande och i den färdiga byggnaden medföra en högre arbetsbörda och högre kompetenskrav på berörd personal. Redan idag är dessa tjänster svårrekryterade med en hög konkurrens på arbetsmarknaden och det finns risker med att rekryteringsproblematiken förvärras.

Enligt förslaget införs ett nytt krav på en särskild projektering av brandskydd. I förslaget finns det inte klarlagt om det är möjligt att gå från dokument till bim-modeller (informationsmodeller med redovisning av brandskydd). Tekniska kontoret har en ambition om att inte handla upp sedvanliga handlingar utan att upphandling kan ske med en bim-modell som underlag. Det är av stor vikt att det finns en framtidsäkrad hantering med informationsmodeller (bim-modeller).

### **Kommentarer från Räddningstjänsten**

Enligt Boverket är syftet med att göra omfattande förändringar i myndighetens byggregler att reglerna ska renodlas, bli tydligare och enklare. Målet med ändringen uppges bland annat vara att samhällsbyggnadssektorn ska få utökade möjligheter att ta ett större ansvar för att utveckla byggandet. Den korta remisstiden som dessutom var förlagd över semesterperioden har inte gett utrymme för att kommentera de förändringar som är till det positiva och vi har därför valt att skicka med de risker och farhågor vi ser med förslaget i första hand. Den sammantagna bedömningen som vidare redovisas nedan är att förslaget *inte* kommer att leda till enklare, snabbare och tydligare byggprocesser i dess nuvarande utformning.

Räddningstjänsten ser en risk att ett otydligt regelverk kan få icke önskvärda följder i form av variationer av säkerhetsnivån gällande brandskydd. Konsekvensen av ett otydligt regelverk kan också bli en långsammare och krångligare byggprocess med fördyrande konsultkostnader samt en varierad säkerhetsnivå mellan olika kommuner. Det riskerar att bidra till ojämn konkurrens mellan konsultfirmor vilket i sin tur också kan leda till en lägre säkerhetsnivå på sikt. Risken med ett otydligt regelverk som kan tolkas godtyckligt är att förutsägbarheten i byggprocessen blir lidande och att byggnadens förvaltningsskede kompliceras. Förslaget riskerar att innebära merarbete för bygglovhandläggare/bygginspektörer samt högre kostnader för byggherrar i ärenden som tidigare har kunnat projekteras med förenklad dimensionering utifrån de allmänna råden. Räddningstjänstens erfarenhet är att det är vanligare att byggherrar efterfrågar tydliga regler att förhålla sig till snarare än en önskan om att använda flexibla, innovativa lösningar etc. Mer förutsägbara regler ger en större möjlighet att upprepa projekteringar på liknande objekt.

Förslaget lämnar i stor utsträckning ansvaret till byggherren att sätta nivån för säkerheten, vilket exempelvis kan fungera där det finns byggherrar som uppför byggnader över vilka de även ansvarar i förvaltningsskedet. Då byggbranschen tenderar att vara kostnadsdriven och ha snäva tidsramar är risken att byggherrar inte prioriterar att ha en robust säkerhetsnivå utan snarare att ha en så hög kostnadseffektivitet som möjligt. Det finns också en risk att det leder till mindre marginaler i brandskyddet. Hur ett funktionskrav ska uppfyllas på detaljnivå är med det nya förslaget tänkt att regleras i branschöverenskommelser, standarder och handböcker. Dessa dokument har en oklar juridisk status och det kan bli svårt att avgöra vilken som är gällande om regelverket inte längre hänvisar till specifika publikationer eller om dokumenten skulle ha motsägande information.

En annan risk med att lägga över ansvaret på byggherren för att tolka och verifiera att samhällets krav är uppfyllda är också att kravnivån blir oförutsägbar då kravuppfyllnaden riskerar att bedömas olika i olika kommuner. Detta i sin tur gör att samhällets kravnivå i efterhand vid exempelvis räddningstjänstens tillsyn enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor av byggnader i förvaltningsskedet blir svårbedömd. Att det saknas historisk dokumentation av kravnivån kan leda till rättsosäkerhet i förvaltningsskedet vid tillsynsärenden.

Oförutsägbara regler bedöms också kunna leda till problem och fördröjning vid operativa insatser om det inte går att förutse hur byggnaden beter sig utifrån en förväntad säkerhetsnivå. Detta är viktiga aspekter när perspektivet med hållbarhet över byggnadens livslängd ska beaktas, men också utifrån vilken nivå

på säkerhet man som medborgare (oavsett kommun) kan förvänta sig i samhället. Räddningstjänsten bedömer att det finns likheter mellan de förändringar i uppbyggnaden av regelverket som skedde vid införandet av BBR 94 i kombination med förändringen i kontrollsystemet vid samma tid och det nya förslaget. Räddningstjänstens erfarenhet genom tillsyn av byggnader som uppförts under en tioårsperiod efter dessa förändringar, är att det finns stora variationer i brandskyddet i dessa byggnader till följd av ett oklart regelverk. Räddningstjänsten bedömer därför att detta inte är en otänkbar följd av de förändringar som nu tas fram i förslaget.

### **Övriga generella synpunkter**

- Språkbruket i författningsförslaget upplevs generellt som omotiverat krångligt och byråkratiskt. Om Boverkets intention är att göra föreskrifterna så flexibla och neutrala som möjligt blir det på bekostnad av att texten blir svårläst och oförutsägbar. Exempelvis står det i 7 kap 27 § att ”*Trappor i utrymningspassager ska vara utformade med konstant stegdjup över trappans bredd*” istället för som det står idag ”*Spiraltrappor*”.

Räddningstjänsten anser att myndigheter och offentlig verksamhet bör uttrycka sig så lättbegripligt som möjligt för att göra regelverket tillgängligt för alla. Med det sagt måste naturligtvis språket uppfylla syftet med föreskriften men i många fall finns enklare ordval som kan användas. Vidare har inarbetade och vedertagna (både inom branschen men också hos allmänheten, ex *utrymningsväg*) begrepp ändrats och ersatts med nya. Räddningstjänsten har en farhåga att detta kommer leda till förvirring och eventuellt missförstånd framförallt i kommunens dialog med oerfarna byggherrar, medborgare och allmänhet gällande brandsäkerhet.

Nya begrepp som inte finns definierade i TNC eller liknande bör förtydligas t.ex. insatsutrymme, utrymmen, öppet garage etc. Särskilt viktigt vid användande av termer som inte harmoniserar med annan lagstiftning, jmf ”*insatstid*” med ”*responstid*” i MSBFS 2021:1. Återkommande otydliga skrivningar/värdeord såsom ”*betryggande robusthet*”, ”*tillräckligt snabb*”, ”*uppenbart obehövt*” och andra liknande uttryck motverkar enhetliga bedömningar i olika byggprojekt då det öppnar för subjektiva tolkningar.

- Generellt anser vi att kapitelindelningen och numreringen av föreskrifterna i förslaget är mer svårnavigerat än nuvarande BBR, där man direkt ser vilket kapitel en föreskrift tillhör. Ett sätt att underlätta orienteringen i dokumentet skulle vara att ange aktuellt kapitel i sidhuvud eller liknande. Uppbyggnaden av förslaget upplevs inte följa någon logisk ordning sett till innehållet i de

olika föreskrifterna, den som läser måste hoppa fram och tillbaka i texten eller till och med andra föreskrifter för att få med helheten. Risk att vissa föreskrifter missas vid projektering.

- Det har blivit mer oklart vad som gäller för ventilationsbrandskydd i det nya förslaget. Brister i ventilationssystem bedöms vara en relativt vanlig orsak till att brand- och rökgasspridning sker mellan brandceller och det är därför viktigt att detta regleras.

### **Synpunkter på kapitel 1 - Övergripande bestämmelser**

- 4§ - Se nedan kommentarer
  - Vid begreppet *brandsektion* står "...delar av ett brandförlopp inklusive en säkerhetsmarginal...". Det är oklart vad som avses med säkerhetsmarginal
  - *Utrymningspassage* – "utan annan användning" behöver förtydligas vad som avses med detta.
  - *Tillträdesväg* - Utveckla vad tillträdesväg innebär, svårt att förstå
- 10§ - Vad menas med upprättade handlingar, är det de som har fastställts i bygglovet, bygghandlingar?
- 13§ punkt 1 - Vad innebär "som kan åtgärdas"?
- 13§ punkt 3 – Vem gör bedömningen av kulturvärdena? Ska detta göras av brandkonsult i samråd med sakkunnig eller liknande?

### **Synpunkter på kapitel 2 - Dimensionerande förutsättningar, tekniska system och övriga anordningar**

- 
- 6 § - Är det tänkt att radhus i tre plan är byggnadsklass 1 eller kan dessa betraktas som sammanbyggda småhus och utföras i byggnadsklass 2?
- 9 §– Vilka verksamheter har man i åtanke under punkt 4? Förtydliga vad som avses. Saknar nivå sättande preciserade krav för sjukhus och lokaler där personer är frihetsberövade. Att bara föreskriva metod, utan att ange acceptabel risk innebär att Boverket släpper säkerhetsnivån till fri tolkning. Byggnader för de mest sårbara i en brandsituation bör ha en tydlig kravnivå från samhället.
- 11 § - "mottagning på vårdcentraler" vilka utrymmen avses här? Vänttrum eller besöksrum för patienter?
- 16 § - Svårt att bedöma vilka boendetyper som avses här, mot vilken lagstiftning ska de vara behovsprövade? Menar man boende i bostäder som

tar emot hemtjänst? I praktiken bedöms denna boendetyper vara mycket svårt att förutse i byggskedet om det inte finns specifika planbestämmelser eller liknande som reglerar just boendetyper. Om detta inte förtydligas är det troligt att byggherrar kommer välja att projektera och bygga enligt det billigare alternativet vk3A. Det är också svårt att se var gränsen går mellan vk 3C och 5B.

- 33 § - insatsutrymmen ska ha ett fritt mått på minst 1,1 x 1,4 meter. Förslag till ändring är att insatsutrymmet inte ska vara mindre än hiss-korgen dock minst 1,1 x 1,4 meter, detta för att undvika att man kommer ur hissen till ett utrymme som är mindre än hiss-korgen.
- 41 och 42 § - Räddningstjänsten anser att man bör hänvisa till både SS-EN-standarderna och/eller SBF. Detta sparar mycket projekteringsarbete och bedöms ge säkrare utformningar över tid.

#### **Synpunkter på kapitel 4 - Skydd mot uppkomst av brand**

- 9 § - Räddningstjänsten anser att krav på spisvakt bör övervägas även för boenderum i 5B.

#### **Synpunkter på kapitel 5 - Skydd mot utveckling och spridning av brand och brandgaser inom byggnad**

- Sänkningen av kraven på sektionering av vindar från 400 kvm till 1250 kvm behöver konsekvensutredas ytterligare. Vi befarar att risken för stora egendomsskador ökar på grund av att förutsättningarna för en effektiv insats på vindar är väsentligen sämre än exempelvis industribyggnader i markplan. Konsekvenserna av stora bränder i bostadshus, förutom rena konstruktionsskador, kan också vara att personer inte kan bo kvar i byggnaden på grund av brand- eller vattensskador.
- 8 § (men även på andra ställen i förslaget) - *Byggnadsdelar, förutom rörisolering, kablar och fasadbeklädnader, som kan bidra till en brands utveckling i mer än försumbar utsträckning ska vara utformade i material i brandteknisk klass D-s2,d0. Borde vara i **lägst** brandteknisk klass XXX.* Denna typ av skrivning finns på fler ställen i författningsförslaget och Boverket bör överväga en genomgående översyn.
- 21 § punkt 2 – vad innebär "...tillhörande samma verksamhet"?
- 22 § - Hur definieras öppna garage?
- 23 § - onödigt svårt språk, vad betyder *tillstötande*?
- 24 § punkt 3 – det behöver förtydligas att det är automatiskt aktiverat brandlarm som avses.

- 26 § - "*Installation för manuell brandsläckning*" kommer sannolikt att tolkas som handbrandsläckare, även om det i författningskommentaren står att dessa inte kan förväntas vara tillräckliga och att man med förslaget normalt avser inomhusbrandposter. Skriv inomhusbrandpost eller liknande om det är det som avses.
- 29 § Kraven på brandcellsgränser i byggnadsklass 2 och 3 är preciserade till klass EI 30. Detta hindrar formellt byggandet av bostäder i dessa byggnader där kravet för brandcellsgräns mellan två bostäder är EI60. Byt till "...**lägst brandteknisk klass**..."
- 32 § - Vad är kravet på brandavskiljning om det är risk för spridning in i konstruktionen?

#### **Synpunkter på kapitel 6 - Skydd mot brandspridning mellan byggnader**

- 8 § - dokumentationen blir otroligt viktig här för att kunna följa upp detta över tid, särskilt för exempelvis industribyggnader. Ställer större krav på byggnadsnämndens personal att göra en samlad bedömning på samtliga byggnader inom verksamheten vid bygglovsprövning. Exempelvis kan kraven på en tillbyggnad på en fristående byggnad (A) påverkas av en helt annan befintlig byggnad (B).

#### **Synpunkter på kapitel 7 - Möjlighet till utrymning vid brand**

- 6 § - vad som menas med påfrestning?
- 15 § punkt 6 – Vårt förslag är att avståndet 9 meter ska mätas till uppställningsplatsens centrumpunkt/mitt eller liknande då det är där själva stegen börjar.
- 17-18 § - Vi har svårt att överblicka riskerna och konsekvenserna av ökade gångavstånd utifrån den konsekvensutredningen som är gjord.
- 22 § - innebär detta att man i bostadshus kan ha 30 meter gångavstånd i en korridor innan trapphuset förutsatt att den alternativa utrymningsvägen är med räddningstjänstens stegen via fönster? Oklar innebörd av föreskrift
- 23 § - Även här otydligt skriven föreskrift, troligtvis på grund av att begreppet utrymningspassage och dess definition enligt tidigare kapitel inte är tydlig
- 24 § - Ett exempel på den generella synpunkten som redovisas ovan där föreskrifterna hamnar i en helt ologisk ordning som försvårar användandet av regelverket. Varför finns inte krav på fri höjd här?

- 27 § - som det är skrivet i förslaget tillåts inte minsta sväng i trappor, oavsett hur liten. Spiraltrappa är ett mer lättförståeligt och vedertaget begrepp om det nu är detta som avses. Har man upplevt problem med svängda trappor (ej spiraltrappor) som föranleder denna ändring? Vilken funktion är det man vill säkerställa med kravet?
- 28 § - Har man tagit bort kravet på att utrymningsplatsen ska vara en egen brandcell i och med att det står ”Utrymningsplatser som krävs enligt första stycket ska vara placerade i utrymningspassage (egen brandcell) eller i omedelbar anslutning till en utrymningsdörr (inte egen brandcell)”? Den upplevda tryggheten blir rimligtvis mycket lägre om du inte kan stänga bakom dig, även om du råkar sitta nära en dörr där övriga personer kan utrymma genom.
- 35 § - svårt att tolka i vilken utsträckning kraven ska tillämpas i praktiken. Man skriver i författningskommentarerna att kraven på utrymning kan användas för att avgöra vilken nivå som är rimlig, men svårigheten blir ju att avgöra när nivån är just ”rimlig”.
- 44 § - Här är rimligtvis också brandlarm okej så förslagsvis kan man även här skriva ”Brandvarnare eller motsvarande ska skydda...” eller liknande.

#### **Synpunkter på kapitel 8 - Räddningspersonalens säkerhet vid brand**

- 2 § - innebär detta att vi kan ställa krav på utvändiga markbrandposter? Otydlig innebörd av kommentaren att begränsade inträngningsvägar (begrepps betydelse jmf med tillträdesväg/angreppspunkt?) ska ge mer tillgång till släckmedel.
- 7 § - En fundering är hur angreppspunktens placering väljs ut? Ska detta alltid förankras med den lokala räddningstjänsten eller är det upp till byggherren? Angreppsvägens exakta placering kan påverka om krav finns på ex räddningshiss och/eller stigarledning vilket är förhållandevis dyra installationer. Risken blir att brandkonsulten får i uppgift att placera angreppspunkten utifrån att man vill undvika fördyrande installationer, snarare än vad som ur ett operativt perspektiv är den bästa placeringen.
- 9 § - En insats i exempelvis sprinklade källargarage, där takhöjden ofta är låg, dagsljusinsläpp begränsade och sikten snabbt kan försämras, bedöms kunna innebära komplexa räddningsinsatser om avståndet från tillträdesväg är 80 meter.
- 11 § - vad innebär tillräcklig genomströmning av tilluft under näst sista stycket?



- 12 § - om det inte anges kriterier för när det krävs större geometrisk area än 1 m<sup>2</sup> kommer detta alltid tillämpas.

## **Kommentarer från Stadsbyggnadskontoret**

### *Möjliggöra för innovativa lösningar*

Syftet med förändring av byggreglerna till att mer eller mindre enbart bestå av funktionskrav tycks motiveras av att möjliggöra för innovativa lösningar. Boverket menar att byggherrar har haft svårt att få gehör för nya lösningar som inte följer de allmänna råden. Stadsbyggnadskontoret ställer sig frågande till att detta skulle vara ett utbrett problem då Stadsbyggnadskontoret inte har några erfarenheter av detta. Enligt Stadsbyggnadskontoret är det ytterst sällan byggherrar introducerar nya lösningar. Stadsbyggnadskontoret upplever att byggherrarna istället önskar regler som är förutsägbara, något som de nu föreslagna föreskrifterna inte är. Stadsbyggnadskontoret ställer sig därför frågande till att förändringen är motiverad.

### *Mindre förutsebara regler*

Utöver ökade förutsättningar för innovation framför Boverket att ett annat viktigt skäl till förändringen är förenkling av författningen. Författningen kanske blir enklare att läsa på så sätt att det inte finns både föreskrifter och allmänna råd, men det väsentliga borde vara om författningen blir enkel att tillämpa eller inte.

Stadsbyggnadskontoret anser att byggreglerna istället kommer bli mer svårtillämpade för alla, såväl byggherrar, projektörer, arkitekter, kontrollansvariga som stadsbyggnadsnämnden. Byggreglerna blir mindre förutsägbara och det finns stora risker att förslaget innebär att tillämpningen kommer variera över landet i mycket större utsträckning än idag. Författningsförslagen innebär att det alltid behöver göras tolkningar i varje enskilt fall och det finns därmed en stor risk att olika bedömningar kommer göras i olika kommuner. Det finns även risk att enskilda handläggare på en och samma kommun kommer att göra olika bedömningar. Stadsbyggnadskontoret kan inte se att mer eller mindre enbart funktionskrav ska leda till en mer lika tillämpning så som Boverket menar. Att reglerna är svåra att tolka innebär även en större risk för fel och brister.

Med fler krav som endast är funktionskrav utan ledning av allmänna råd finns även stora risker att det i många ärenden blir diskussioner mellan byggherrar och byggnadsnämnd om kravet anses vara uppfyllt eller inte.

### *Digitalisering*

Boverkets arbete med Möjligheternas byggregler verkar inte alls ha haft någon

fokus på möjligheterna med digitalisering. Digitalisering nämnds inte någonstans i konsekvensutredningen. Författningsförslagen kommer tyvärr leda till att en digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen försvåras och försenas. Med enbart funktionskrav finns mindre möjlighet att ta fram verktyg att granska handlingar automatiskt.

Daniel Håkansson  
*Avdelningschef, Tekniska kontoret*

Anna Klahr  
*Bygglovchef, Stadsbyggnadskontoret*

Mattias Heimdahl  
*Avdelningschef, olycksförebyggande avdelningen, Räddningstjänsten*