



Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader

Remiss från Boverket
Remisstid den 25 augusti 2023

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Jan Valeskog

Sammanfattning av ärendet

Boverket har upprättat ett förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader. Förslaget har remitterats till bland andra Stockholms stad för yttrande.

Boverkets förslag bygger på en ny regelmodell som har tagits fram inom ramen för ett regeringsuppdrag med uppdrag att se över bygg- och konstruktionsreglerna. Författningsförslagen preciserar kraven i 3 kap. 8 § Plan- och byggförordningen (2011:338).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholms Stadshus AB och Storstockholms brandförsvaret. Exploateringskontoret, fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret har inkommit med kontorsyttranden. Storstockholms brandförsvaret har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret ser sammantaget positivt på att Boverket föreslår att vissa detaljregler frångås till förmån för funktionskrav men noterar också att Boverkets konsekvensanalys är tvetydig huruvida förslaget kommer förenkla för landets byggnadsnämnder.

Exploateringskontoret har inga synpunkter på rubricerat ärende.

Fastighetskontoret ser positivt på förslaget men har synpunkter på de höga krav som kommer att ställas på olika aktörer.

Stadsbyggnadskontoret ser positivt på initiativ till förenklade och förtydligade regelverk men anser att förändringarna kommer att ställa högre krav på den som söker bygglov.

Stockholms Stadshus AB poängterar att det kan vara svårt att överblicka konsekvenserna av de föreslagna nya föreskrifterna och allmänna råden. Bland annat diskuteras konsekvensen av de höga krav som kommer att ställas på branschen.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Det är positivt att färre enskilda regler kan göra regelverket mer lättöverskådligt och skapa en mer effektiv hantering gällande ny- och ombyggnation samt förvaltning av byggnader. Flera av de föreslagna förändringarna innebär dock en förskjutning av ansvar till senare skeden i byggnadsprocessen och större ansvar för enskilda byggaktörer. Vi vänder oss därtill emot att förslaget att sänka kraven på byggnader och göra dessa mer beroende av räddningstjänstens förmåga. Vi förespråkar robusta lösningar i grunden med ett inbyggt byggnadstekniskt brandskydd i fastigheterna. Om föreslagna förändringar ska genomföras är det ytterst viktigt att en förändring inte riskerar boendekvaliteten och säkerheten i byggnader. Förändringar behöver ske under en tillräckligt lång övergångsperiod tills kompetens och adekvata kontrollsystem har kunnat etableras för en fungerande modell där byggaktörer och entreprenörer säkerställer gällande funktionskrav. Konsekvenserna av en större grad av efterhandskontroller behöver i större grad analyseras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta då sådana bland annat riskerar att leda till ökade kostnader för den enskilda byggaktören eftersom upparbetade kostnader finns redan innan kontroll genomförs. För kommunen som kontrollinstans finns också en risk för längre ledtider med fler arbetsplatsbesök och ökade kostnader. Föreslagna förändringar behöver också analyseras specifikt från ett finansieringsperspektiv då förändringarna för kommunen skulle innebära en förskjutning från avgiftsfinansierad verksamhet till anslagsfinansierad verksamhet. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets och särskilt stadsbyggnadskontorets yttrande.

Stockholm den 23 augusti 2023

Jan Valeskog

Bilaga

Remiss – Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader.

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Boverkets förslag bygger på en ny regelmodell som har tagits fram inom ramen för ett regeringsuppdrag med uppdrag att se över bygg- och konstruktionsreglerna. Författningsförslagen preciserar kraven i 3 kap. 8 § Plan- och byggförordningen (2011:338).

De nya föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024 med övergångsbestämmelser om ett år. De befintliga reglerna om säkerhet i händelse av brand i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd (BBR), i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), i Boverkets allmänna råd (2011:27) om analytisk dimensionering av byggnaders brandskydd, och i Boverkets allmänna råd (2013:11) om brandbelastning upphävs.

Författningsförslaget är indelat i tre avdelningar:

- Avdelning I innehåller Övergripande bestämmelser om bland annat tillämpningsområde, byggprodukter, projektering, utförande och kontroll.
- Avdelning II behandlar uppförande av nya byggnader.
- Avdelning III innehåller bestämmelser om ändring av byggnader. Bestämmelserna reglerar hur anpassning och avsteg från kraven i avdelning II får göras vid ändring av byggnader.

Ett av syftena med förslaget är att skapa en tydlig struktur med funktionskrav samtidigt som föreskrifterna sätter den eftersträlvade säkerhetsnivån. Föreskrifterna uttrycks som teknik- och materialneutrala funktionskrav med preciserade krav med möjlighet att verifiera utformningar genom analytisk dimensionering. Det här skapar en frihet för byggaktören att föreslå egna lösningar som uppfyller kraven.

Ambitionen med förändringarna är att minska detaljregleringen av hur saker utförs för att stimulera till nya tekniska lösningar som uppfyller det av förordningen fastställda funktionskravet. Boverket tror att detta på sikt kan leda teknisk utveckling och pressade byggkostnader.

Enligt Boverket innebär förslaget att den totala regelmassan avseende säkerhet i händelse av brand minskar med omkring hälften jämfört med idag.

Boverket menar att avsaknaden av specifika lösningar inte ska tolkas som en sänkning av kravnivån. Kraven sänks inte med förslaget.

Förslaget innehåller vissa nya regleringar till följd av att tekniken har förändrats mycket sedan reglerna utarbetades 2012. Regleringarna har varit föremål för särskild utredning och handlar om följande fem områden:

- Gröna tak och fasader.
- Ny teknik (solpaneler, energilagring och alternativa drivmedel).
- Flervåningsbyggnader med brännbar stomme.

- Höga byggnader.
- Brandskydd i trygghetsboenden och liknande.

Boverket har upprättat en konsekvensanalys av förslaget. Boverket bedömer att delar av förslaget kommer innebära ökade produktionskostnader. Det handlar om krav avseende bärande och avskiljande konstruktioner i byggnader med brännbar stomme samt krav på boendesprinkler i trygghetsboenden.

Kravet på boendesprinklar uppskattas innebära en fördyring om ca 0,5 - 0,6 miljoner kronor i investering för ett trygghetsboende samt en driftskostnadsökning om mindre än 0,1 miljoner kronor per år. Kravet om bärande och avskiljande konstruktioner i byggnader med brännbar stomme bedöms innebära en fördyring om byggnaden är över fyra våningar. Boverket har inte uppskattat kostnaden i kronor. I övrigt bedömer Boverket att förslaget kan innebära direkta kostnader i övergångsskedet till följd av förändrade arbetssätt och behov av kompetensutveckling.

Boverket bedömer inte att förslaget kommer att få påverkan på gällande säkerhetsnivå med undantag för de särskilda utredningspunkter som lyfts.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, Stockholms Stadshus AB och Storstockholms brandförsvaret. Exploateringskontoret, fastighetskontoret och stadsbyggnadskontoret har inkommit med kontorsyttranden. Storstockholms brandförsvaret har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 4 augusti 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser sammantaget positivt på att Boverket föreslår att vissa detaljregler frångås till förmån för funktionskrav. Förhoppningsvis kan detta stimulera innovation och utveckling inom branschen som kommer samhället till gagn. Initiativ för att förenkla och få ned de höga byggkostnaderna utan att göra avkall på säkerheten på det som byggs välkomnas.

Stadsledningskontoret noterar att Boverkets konsekvensanalys är tvetydig huruvida förslaget kommer förenkla för landets byggnadsnämnder. Vissa krav på underlaget som byggnadsnämnderna har att begära in höjs vilket kan leda till enklare bedömningar. Dock kan avsaknaden av tydliga lösningar att verifiera byggaktörens förslag mot försvåra nämndens handläggning. Det kan innebära en mer komplicerad handläggning initialt innan det nya arbetssättet har satt sig och branschen som helhet har mognat något. Förändringen kommer påverka hela branschen och det är osäkert

om branschen är mogen att hantera detta. Stadsbyggnadsnämnden utvecklar dessa synpunkter i sitt remissvar.

Förändringarna ställer högre krav på den som söker lov. Det kommer sannolikt bli ännu viktigare än tidigare för mindre byggaktörer att ha en professionell organisation med sig i arbetet.

Stadsledningskontoret noterar att förändringen är omfattande med totalt hela åtta remisser och ett mycket stort utredningsmaterial. Mot den bakgrunden är remisstiden något kort och dåligt planerad eftersom den infinner sig under sommarperioden då nämnder och bolagsstyrelser inte sammanträder

Stadsledningskontoret noterar att Boverket föreslår regel-förändringar som bidrar till kostnadsökningar, bland annat för byggande av trygghetsboenden. Mot bakgrund av det sjunkande bostadsbyggandet och den alltjämt stora bostadsbristen är det inte välkommet att ytterligare införa förändringar som ökar kostnaderna för nya bostäder. Stadsledningskontoret förutsätter att förändringarna bygger på en väl avvägd analys av den förhöjda säkerheten i relation till de ökade kostnaderna som förslaget innebär.

Exploateringskontoret

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 juni 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringskontoret har inga synpunkter på rubricerat ärende.

Fastighetskontoret

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 juni 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Fastighetskontoret ser positivt på förslaget som innebär ett förtydligt regelverk och en mindre regelmassa. Förslaget innebär dock att det ställs höga krav på exempelvis egenkontroll, kravställning, dokumentation och uppföljning vilket i sin tur ställer höga krav på branschen.

Inledningsvis kommer de nya föreskrifterna medföra kostnader för fastighetskontoret genom tid för inläring, anpassning av arbetsätt och kompetensutveckling.

Som ett komplement till föreskrifterna ser fastighetskontoret att det är viktigt att goda exempel, best practices, tas fram av branschen för olika funktionsområden.

Fastighetskontoret ser det som viktigt att övergångsperioden där olika regelverk gäller blir kort för att undvika olika tolkningar. Fastighetskontoret ser samtidigt en risk i att övergångstiden är kort i förhållande till hur lång tid det tar att ta fram nödvändiga skrifter/bedömningskriterier och kompetensutvecklingsinsatser.

Enligt förslaget kommer handböcker, standarder, branschstandarder och branschöverenskommelser få en viktig roll. Fastighetskontoret ser här en utmaning i

att det kommer ställas höga krav på branschen att göra genomtänka val och att sakkunniga har tillräcklig kompetens att göra rätt bedömningen.

Nedan finns mer specifika synpunkter kopplade till förslaget om föreskrifter och allmänna råd i händelse av brand i byggnader.

- I remissen finns begreppet utrymningsplats angivet på ett antal ställen i dokumentet men saknas bland definitionerna

- Gällande kap 2, §29 Utrymningsplats, saknas det även idag krav på brandcellsavskiljning. Här önskar fastighetskontoret att det tydliggörs vad som gäller.

- Gällande bilaga två, gröna tak och väggar, vill fastighetskontoret skicka med i vidare utredning att det är viktigt att tydliggöra definitionen av vad som är en tillräcklig säker lösning. För ett biotoptak är exempelvis döda växter ofta en förutsättning, vilket kräver speciella hänsynstaganden ur brandsäkerhetsynpunkt och idag saknas en lösning på hur de taken ska brandsäkras.

- I bilaga 7, Översikt över nyheter, Allmänt, står att med de nya reglerna kommer det bli möjligt att göra en analytisk dimensionering på större delar av reglerna. Det medför att risken ökar för att förutsättningarna ändras över tid och kommer till ett läge där den analytiska dimensioneringen inte längre stämmer eftersom många små förändringar gjorts som var för sig inte gör någon skillnad men som totalt sett kan vara avgörande.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 juni 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Boverkets remissomgång har ett brett anslag och omfattar omarbetade förslag till föreskrifter och allmänna råd inom bland annat byggnaders säkerhet i händelse av brand, bärförmåga, stadga och beständighet, lämplighet för sitt ändamål, tillgänglighet och användbarhet samt krav på tomter. Stadsbyggnadskontoret (kontoret) ser generellt positivt på förslag till nya föreskrifter och instämmer i Boverkets resonemang om att färre regler gör att regelverken blir mer överskådliga.

I flera delar tolkar kontoret konsekvenserna av förslagen som att en ansvarsförskjutning sker från förhands- till efterhandskontroll, vilket ställer högre krav på byggaktörer. Förslagen får effekter på branschen som helhet i form av både kompetensförsörjning och potentiell resursförstöring. Det förutsätter en hög kompetens och ett högt ansvarstagande från både byggherrar och entreprenörer, eftersom det förutsätter att alla åtgärder uppfyller funktionskrav, utan föregående prövning. Eftersom så inte är fallet idag så förutsätter förslagen, för att uppnå sitt mål, en bransch med högre kompetens och ett högre ansvarstagande i förhållande till idag, i de delar det brister. I annat fall kommer det att medföra resursförstöring, i form av åtgärder som behöver rättas i efterhand, eller en sänkt standard i byggnationen. För kommunerna innebär detta en förskjutning från avgiftsfinansierad verksamhet till

anslagsfinansierad verksamhet. Det saknas bedömning av vilken effekt detta får för kommunernas finansiering.

Kontoret har svårt att se hur ett system med efterhandskontroller skulle kunna vara samhällsekonomiskt mer lönsamt än ett system med förhandskontroller. Det utgår från att byggsektorn genom kreativitet och frigjord kompetens ska hitta nya okända lösningar som nuvarande regelverk hindrar. Något som i sin tur ska göra att förslagen innebär en stimulans för sektorn som i sin tur frigör resurser vilket ger en samhällsvinst. Det finns dock inga direkta analyser som visar på att det skulle finnas grund för en sådan förhoppning. Det finns heller ingen förklaring till varför den kreativiteten skulle omfatta hela sektorn, och även de delar som idag inte klarar av ett system med förhandsprövning. Eftersom all bebyggelse måste uppfylla kraven så kan heller inte kalkylen utgå från en genomsnittlig framgång, utan kostnader och konsekvenser bedömas utifrån varje genomförd åtgärd.

En förskjutning från förhandskontroll till efterkontroll bedöms leda till en kraftigt ökad utmaning för tillsynsverksamheten. Eftersom förutsättningarna för tillsynsverksamheten skiljer sig från övriga PBL-systemet genom att 1) bevisbördan ligger på kommunen, och 2) delegationsmöjligheten är mer begränsad, så innebär det att byggnadsnämnderna och dess förtroendevalda själva måste ta ett större ansvar för beslutsfattandet, vilket i sin tur kommer att förändra förutsättningarna för kommunerna. Eftersom dessa ärenden 1) aktualiseras när en stor andel av byggherrens kostnader redan har upparbetats och 2) det är större risk för att tredje man påverkas (bostadsköpare, verksamhetsutövare, mm), så är det tveksamt om det kommer att vara en välkommen förändring när det samtidigt ska innebära sammansatta funktionsbedömningar av tekniska funktioner. Förslaget innebär även en bevisproblematik för samtliga berörda aktörer.

En förskjutning från förhandskontroll till efterkontroll bedöms även leda till en kraftigt ökad utmaning för tillsynsverksamheten. Eftersom dessa ärenden innebär komplicerade bedömningar av tekniska funktioner så bedömer kontoret att det kommer att kräva omfattande resursförstärkning för att stödja lekmanbeslutsfattarna, innebära längre tidsutdräkt samt därmed högre kostnader totalt sett.

Förslagen medför en ökad skadeståndsrisk till följd av kravet på en samlad helhetsbedömning för avvikelser, vilket i sin tur kommer att ställa krav på en större kompetens hos de kommunala myndigheterna, bland annat genom fler arbetsplatsbesök.

En yrkesgrupp som särskilt bedöms påverkas av detta är byggnadsinspektörer. Mer komplicerade processer ställer högre kompetenskrav, vilket bidrar till en ökad sårbarhet hos berörda myndigheter i fråga om ett ökat behov av medhandläggare i ärendebereidningen.

Kontoret ser även risk för att dialogen kring bedömningar av funktionskrav kan komma att innebära att kommunen i allt högre grad anklagas för bristande

myndighetsutövning alternativt bristande eller felaktig informationsgivning, med risk för ersättningskrav för konsekvenserna.

Säkerhet i händelse av brand i byggnader

Stadsbyggnadskontoret ser positivt på förslag till nya föreskrifter och instämmer i Boverkets resonemang om att färre regler gör att regelverket blir mer överskådligt. Kontoret ser positivt att en del allmänna råd kopplat till standarder som är lämpliga att använda behålls eftersom det gör det enklare att avgöra ifall föreskrifterna uppfylls. Kontoret är positivt till att bevisbördan då ligger på byggherren att visa att en annan standard än den som är angiven i allmänt råd, är minst lika bra eller bättre än den standarden.

Den nya regelmodellen tydliggör att det är byggherren som har ansvaret för att en åtgärd uppfyller alla krav i författningen. Det är byggherren som i sin projektering ska avgöra om en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas. Därefter är det nämndens uppgift, som för övriga regler, att inför start- eller slutbesked bedöma om byggherren har tillämpat reglerna på ett korrekt sätt.

Kontoret befarar att det blir svårt för nämnden att bevaka olika avvikelser som kan ha inarbetats i byggherrens projektering. I den nya regelmodellen framgår det inte vart nämnden ska klargöra om mindre avvikelse från föreskrifterna har godtagits – jämfört med nuvarande allmänt råd till avsnitt 1:21 BBR. Det nya förslaget öppnar även upp för mindre avvikelse inför slutbesked, vilket är en ändring mot nuvarande BBR, även här krävs det ett förtydligande.

Kontoret anser att Avdelning III. Ändring av byggnader kap 9 och kap 10 lämnar öppet för stort tolkningsutrymme avseende vilka avsteg som är tillåtna vid ändring av byggnader. Det anges att avsteg från säkerhetsnivån får göras under vissa omständigheter om säkerhetsnivån blir godtagbar, samtidigt som avsteg inte får göras i större omfattning än vad som anges i kap 10. Samtidigt anges det i förslaget att avsteg får göras i större omfattning än vad som anges i kap 10, om uppfyllandet av kraven är oskäligt eller bara leder till försumbart bättre brandskydd. Kontoret är inte negativt inställt i sig till att försumbara avsteg tillåts och att oskäliga krav inte behöver uppfyllas. Kontorets farhåga ligger i att formuleringarna öppnar upp för stort tolkningsutrymme, vilket kommer leda till att fler meningsskiljaktigheter om huruvida säkerhetsnivå är godtagbar uppstår mellan kontoret och byggherrar, samt räddningstjänsten.

Kontoret ser även positivt på mer tydlighet kring kravet på dokumentation vad gäller projektering och utförande, fackmannamässighet, riskbedömning vid avsteg samt införande av kontroller som är oberoende av de kontroller som tas upp i kontrollplanen.

Stadsbyggnadskontoret är positivt inställt till förslaget där det tydliggörs hur analytisk dimensionering ska redovisas om hela eller delar av brandskyddet verifierats genom analytisk dimensionering.

Kontoret är positivt inställt till att det i förslaget är angivet att en funktionsbaserad utformning ska vara verifierad utan att räddningstjänstens förmåga utgör en förutsättning för utformningen. Detta eftersom det underlättar kontorets prövning om huruvida funktionskraven uppnås, eftersom sannolikheten för meningsskiljaktigheter mellan byggherren och räddningstjänsten (om kraven uppfylls eller inte) som kontoret sedan ska ta ställning till, minskar.

Kontoret är negativt inställd till att allmänt råd i nuvarande avsnitt 5:333 om dimensionerande personaltas tas bort och inte ersätts med något preciserat krav eller behålls som allmänt råd. Detta då kontoret befarar att oseriösa byggherrar kommer ha ett egenintresse av att räkna personantalet mycket låg, vilket leder till att säkerhetsnivån kan komma att sänkas jämfört med om det allmänna rådet hade behållits.

Kontoret är positivt inställd till att det i förslaget är angivet att en brandskyddsdocumentation ska upprättas om åtgärden är lov eller anmälningspliktig och påverkar byggnadens säkerhet i händelse av brand, eftersom detta är förtydligande av kraven jämfört med i BBR där det vid ändring av brandskyddet enbart funnits som allmänt råd att en brandskyddsdocumentation bör upprättas.

Kontoret är dock negativt inställd till formuleringen i Avd. I 1 kap. 20 § om att en brandskyddsdocumentation inte behöver upprättas om det är ”uppenbart obehövligt”, då den formuleringen lämnar öppet ett stort tolkningsutrymme om vad som är uppenbart obehövligt. Detta trots de angivna exemplen i konsekvensutredningen om vad som kan anses vara ”uppenbart obehövligt” (enkla väderskydd i kollektivtrafiken, komplementbyggnader på högst 15 m² och enkla friliggande ved- eller redskapsskjul eller vid små ändringar i befintliga byggnader). Kontorets förslag är att fler exempel presenteras som en icke-uttömmande lista, på liknande sätt som gjorts idag i Boverkets allmänna råd (2012:12) om anmälan för åtgärder som inte är bygglovspliktiga.

Sammanfattningsvis är kontoret orolig för att hanteringen av bedömningen av funktionskraven, särskilt baserat på analytiska dimensioneringar, kommer att bli svår. Detta kan leda till förlängda handläggningstider, mer omfattande tekniska samråd, fler remisser till räddningstjänsten och fler vägrade start- och slutbesked. Dessutom kommer det att bli svårare för tillsynsmyndigheten att genomföra sin tillsyn eftersom flera allmänna råd har tagits bort.

Bärförmåga, stadga och beständighet samt krav på tomter m.m.

Kontoret ser positivt på förslag till nya föreskrifter och instämmer i Boverkets resonemang om att färre regler gör att regelverket blir mer överskådligt.

Författningsförslagets struktur på tre avdelningar gör det enklare att tillämpa reglerna, särskilt vid uppförande av nya byggnader och vid ändring av byggnader. Det är oklart i förslaget om en ändrad användning ska tillämpa avdelning 2 eller avdelning 3, detta behöver förtydligas.

Kontoret ser även positivt på mer tydlighet kring kravet på dokumentation vad gäller projektering och utförande, riskbedömning vid avsteg samt införande av kontroller som är oberoende av de kontroller som tas upp i kontrollplanen.

Förslaget innebär nya kontrollmoment (15§), det är dock oklart i förslaget när dokumentation ska begäras in, vad kontroller, utöver kontrollplan, ska innehålla och om dokumentation kring kontroller ska lämnas in till byggnadsnämnden eller inte. Detta krav kan misstolkas och likställas med dagens egenkontroller i kontrollplan, och behöver således förtydligas.

I det aktuella förslaget föreslås att allmänt råd kvarstår till viss del, tillskillnad från tidigare förslag, där de allmänna råden tas bort helt.

Det nya förslaget öppnar upp för tillämpning av andra konstruktionsregler än de europeiska då eurokoderna blir allmänt råd. Kontoret befarar att detta medför att specifik kompetens inom konstruktion behöver anställas för att kunna säkerställa att andra konstruktionsregler är likvärdiga eurokoderna. Kontoret ser det därför som ett bättre alternativ att redan i inledande föreskriftsbestämmelser göra en hänvisning till eurokoderna för att underlätta tillämpningen på området(ena).

Den nya regelmodellen tydliggör att det är byggherren som har ansvaret för att en åtgärd uppfyller alla krav i författningen. Det är byggherren som i sin projektering ska avgöra om en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas. Därefter är det nämndens uppgift, som för övriga regler, att inför start- eller slutbesked bedöma om byggherren har tillämpat reglerna på ett korrekt sätt.

Kontoret befarar att det blir svårt för nämnden att bevaka olika avvikelser som kan ha inarbetats i byggherrens projektering. I den nya regelmodellen framgår det inte vart nämnden ska klargöra om mindre avvikelse från föreskrifterna har godtagits – jämfört med nuvarande allmänt råd till avsnitt 1:21 BBR. Det nya förslaget öppnar även upp för mindre avvikelse inför slutbesked, vilket är en ändring mot nuvarande BBR, även här krävs det ett förtydligande. Eurokoder, handböcker, programvaror, branschstandarder och branschöverenskommelser kommer att få en viktig roll vid tolkning av konstruktionsreglerna. Det ställer ökade krav på handläggaren som ska kunna två system.

Vidare framgår det av konsekvensutredningen att kommunernas efterfrågan på standarder kan minska till följd av att hänvisningar till standarder tas bort, samtidigt som efterfrågan på standarder också kan öka i takt med att byggherrar i större utsträckning föreslår lösningar som är baserade på standarder.

Kontoret instämmer inte med det ovan nämnda då nämnden inför start- och slutbesked vill kunna säkerställa vilken standard och förekommande metoder på området, samt vad byggherren verifierat mot.

Sammanfattningsvis befarar kontoret att bedömningen av att föreskrifterna uppfylls kommer bli svårhanterat, vilket kommer att resultera i längre handläggningstider samt längre ledtider i byggprocessen. För kommunen kommer förslaget exempelvis

innebära längre tekniska samråd, behov av kallelser till nya tekniska samråd för kompletterande villkor, svårare bedömningar om huruvida kraven enligt PBL-systemet är uppfyllda vid slutbeskedsprövningar och för tillsynsmyndigheten kommer det att bli avsevärt svårare då majoriteten av de allmänna råden tas bort.

Kontoret har noterat att den nya regelmodellens indelning skiljer sig från tidigare. Den aktuella remissen är indelad i tre avdelningar, medan exempelvis ”säkerhet vid användning av byggnader” är indelad i tre kapitel. Indelningarna borde vara desamma, för att undvika förvirring.

Bostäders lämplighet för sitt ändamål samt tillgänglighet och användbarhet för person med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga

Reglerna om bostäders lämplighet innehåller dubbla krav. Dels utformningskrav om lämplighet i lovprövningen, dels tekniska egenskapskrav.

Om bygglovsprocessen ska vara förutsägbar och enkel, vilket varje omarbetning av lagen har handlat om sen införandet av ÄPBL så behövs så många tydliga bestämmelser och avvägningar i lag eller förordning som möjligt.

Vissa delar av bygglovsprövningen går inte att specificera då de är kopplade till en specifik kommuns egna avvägningar, såsom kulturvärden och anpassningskraven. Tillgänglighetskraven är något som går att standardisera då byggnaderna ser likadana ut och används på samma sätt oavsett kommun. Ändringarna är inte i linje med detta utan lägger till ytterligare ett avvägningsmoment till prövningen som tidigare varit tydligt både för byggherrar och handläggare, oavsett vilken kommun dessa har varit verksamma i.

Att lägga fler avvägningar på handläggaren ställer krav på en hög kompetens och erfarenhet för samtliga handläggare i kommunerna. Avvägningar för hur olika byggnadstyper ska uppfylla tillgänglighetskraven bör inte göras av enskilda handläggare utan av mer specialiserad kompetens för att skapa samsyn och förutsägbarhet redan på förordningsnivå.

I gällande byggregler finns möjligheten att uppfylla tillgänglighetskraven på andra sätt än vad som anges i allmänna råd, om sökande kan visa på att en alternativ lösning uppnår samma funktion som redovisas i föreskriften. Om sökande inte vill använda alternativa lösningar så kan den följa de mått som står i allmänna rådet samt i Svensk standard för att vara säker på att funktionskravet i föreskriften uppfylls. Att ta bort dessa allmänna råd och hänvisa till relevanta och vedertagna standarder riskerar att innebära att diskussionen landar i vilka standarder som är relevanta och vedertagna, snarare än i om en åtgärd uppfyller funktionskravet eller inte. Om det fortsättningsvis är måtten i Svensk standard som används får ändringen begränsad verkan. Förtydliganden vilka standarder som avses tillämpas eller vilka krav på förfarande för att ta fram en standard bör förtydligas för att inte skapa diskussion kring standardens autenticitet.

Ändring i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd samt upphävande av Boverkets allmänna råd (2011:27) om analytisk dimensionering av byggnader och Boverkets allmänna råd (2013:11) om brandbelastning

Kontoret är negativt inställt till förslag om att Boverkets allmänna råd (2011:27) ”BBRAD”, upphävs och ersätts med standarder, då en resurs som tidigare varit kostnadsfri nu blir till en avgiftsbelagd standard, vilket bidrar till ökade kostnader för framförallt mindre byggherrar, men även mindre kapitalstarka kommuner och räddningstjänster.

Kontorets anser att det är viktigt att de standarder som ersätter BBRAD blir färdigställda innan BBRAD upphävs, då kontoret befarar att utan BBRAD eller ett motsvarande alternativ blir det svårt för nämnden att granska de analytiska dimensioneringar som görs. Ifall BBRAD upphävs utan att ersättas av ett likvärdigt alternativ kan det för kommunen innebära längre tekniska samråd, fler remisser till brandförsvaret och fler vägrade startbesked.

Kontoret har inga övriga synpunkter, förutsatt att de standarder som ersätter BBRAD bidrar till en motsvarande eller högre säkerhetsnivå på det brandskydd som idag projekteras med hjälp av BBRAD, samt att de standarder som ersätter BBRAD på motsvarande eller bättre sätt än BBRAD underlättar för kommunen i granskningen av analytiska dimensioneringar.

Kontoret har inga synpunkter på att BBRE upphävs. Kontoret ser positivt på att motsvarande innehåll i BBRE angående brandbelastning förs in i grundförfattningen om säkerhet i händelse av brand i byggnader.

Sammanfattning

Konsekvenserna av att ärenden riskerar hamna i svåra bevistolkningstvister blir mycket resurskrävande, särskilt som det kommer att tangera både offentlig- och civilrättsliga aspekter. Stockholms stad har inom området flertalet exempel på ärenden som pågått i flera år, bland annat inom brand och tillbyggnader, där aktörssidan åberopat sakkunnigintyg som först efter noggrann granskning inte visat sig styrka följsamhet till PBL-systemets reglering och krav.

Kontoret ställer sig kritiskt till det processuella tillvägagångssättet, särskilt i fråga om remissmaterialets omfattning i relation till den snäva remisstiden, men även vad gäller stuprörsmoellen som försvårar uppföljning av regelsystemets alla delar och dess kopplingar till varandra. Förslagets potentiellt breda påverkan på kommunernas verksamhet förutsätter en enad analys från Kommunsverige, vilket remisstiden i kombination med remissmaterialet inte medgett förutsättningar till. Kontoret är av uppfattningen att de konsekvensbeskrivningar som Boverket presenterar i vissa fall inte står i proportion till förslagets påverkan på kommunens och byggnadsnämndens uppdrag. Det saknas även en helhetsanalys kring konsekvenserna av förslagen på systemnivå, vilket gör materialet både otillgängligt och översködligt.

Slutligen vill kontoret betona att remissförfarandet är problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv då den snäva tidsramen försvårat beredningen av ärendena och omöjliggör en hantering inom kommunens ordinarie politiska beslutsprocess. Särskilt då byggnadsnämnderna inte sammanträder under sommarperioden.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 19 juni 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Underremiss

SGA Fastigheter och Svenska Bostäder har avstått från att svara.

SISAB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

SISAB är överlag positiv till föreslagna förändringar. Förslaget vill öppna upp för innovation och nya tekniska lösningar vilket är välkommet. SISAB ser därmed att förslaget kommer att ställa högre krav på byggherrar och projekterande konsulter och entreprenörers kompetens och kapacitet för att säkerställa att utförandet sker med rätt kvalitet.

Klasserna i författningsförslaget följer i huvudsak indelningen i BBR. Författningsförslaget innebär dock vissa justeringar avseende hur klassindelning ska göras, vilka klasser som förekommer och hur tillämpningen är avsedd att göras. Detta innebär en förändring av reglerna för brandceller. I dagsläget är konsekvenserna svårbedömda för hur denna förändring rent praktiskt ska hanteras i våra skolbyggnader. En utmaning ligger i att inför en ombyggnad få en helhetsbild över en fastighets totala brandskydd med olika lösningar över åren och vilken ekonomisk påverkan förslaget kan komma att ge för det befintliga fastighetsbeståndet.

SISAB ser en betydande ekonomisk påverkan i följande förslag: Punkt 6.9.1 (sid 142), tolkning av skrivningen kan innebära krav på reservkraft till dörrautomater. Den ”brandtekniska funktionen” ska fungera vid strömlöst läge vid brand, vilket uppfylls med dörrautomat. Den brandtekniska funktionen innebär att dörrar stängs automatiskt men detta innebär även att en person som sitter i exempelvis rullstol har svårt att passera dörren för att ta sig ut, så kallad frångänglighet. För att lösa detta behövs i så fall reservkraft till samtliga dörrautomater vilket ger en betydande ekonomisk påverkan.

Punkt 6.12 (sid 148) automatiskt släcksystem. SISAB anser att skrivningen *förbättrad tillförlitlighet* är otydlig. SISAB anser vidare att det är otydligt om intentionen är att automatiskt släcksystem kan kompensera bort andra tekniska installationer. Om de nya reglerna innebär krav på automatiskt släcksystem så ger det en ekonomisk påverkan.

Sid 242 – krav på nödbelysning vid säker plats. Detta förslag kommer påverka projektkostnaderna för bolaget.

Sid 79 punkt 5.3.2 (Alternativa lösningar) - Boverket har i förslaget en otydlig definition av brandlarm och förslaget avviker från branschstandard. Detta kan komma att innebära en bristande tillförlitlighet i brandlösningar framöver.

Sid 384, §41. I förslaget ändras dagens mycket kostnadsdrivande krav om ”Utrymningslarm med talat meddelande” (UTM) från 300 personer till 600 vilket är positivt – men samtidigt ändras tolkningen om att antal personer räknas inom en brandcell till att det ska räknas inom en verksamhet. Detta kan innebära en motsatt effekt inom skolverksamheten då alla våra skolor med fler än 600 personer ska förses med UTM framöver. Här skulle bolaget önska att det tydliggörs vilka utrymmen det är som berörs. Olika ljudkaraktärer får inte blandas enligt SBF110 (tex. UTM, klockor och sirener) inom samma lokala område. SISAB konstaterar att detta kan innebära att hela skolan ska förses med UTM. Utöver att UTM är mycket kostnadsdrivande är SISAB:s erfarenhet att branschen idag har en stor kompetensbrist då det saknas behöriga ingenjörer för både projektering och installation. Skolor 6.16 (sid 157). Med hänvisning till att förenkla och anpassa till AFS så ändras kraven, vilket är välkommet men ger också en kostnadspåverkan i och med införandet:

- Nödutrymning via fönster kommer inte längre att accepteras vilket kommer att kräva andra planlösningar.
- Verksamhetsklass avgörs inte längre av antal personer inom brandcell utan inom verksamheten, detta ger påverkansgrad på lösningar och ekonomi.
- Brandlarm kommer krävas i det som utifrån verksamhetsklassning kallas Vk2B (fler än 150 personer i verksamheten).
- Avstånd till utrymningsväg accepteras vara 45 meter. Samlingslokaler 6.17 (sid 158), förslaget innebär kostnadsökningar då klassningen görs om vilket innebär att bolaget behöver ställa andra krav på befintliga lokaler. Förslaget avser verksamhetsklassning Vk2B (fler än 150 personer) och innebär:
- Sprinklerkrav om scenyta över 120 kvm finns.
- Verksamhetsklass avgörs inte längre av antal personer inom brandcell utan inom verksamheten.
- Krav om utrymningslarm med talat meddelande ändras från 300 personer till 600 personer.

Sammanfattningsvis så ser SISAB att förslaget till nya regler kommer innebära en implementering på befintligt bestånd av en icke ringa natur. Även om inga retroaktiva åtgärder kommer behövas genomföras så kommer nya krav att ställas vid ombyggnation, vilket kommer innebära större och kostnadsdrivande åtgärder.

Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Förslagen minskar detaljeringen i kraven och ger byggherren ett mer öppet sätt att förhålla sig till olika lösningar, vilket kan skapa en flexibilitet som är bra. Kraven utifrån författningsförslaget kommer dock att innebära andra förändringar för bolaget och inom branschen utifrån behov av mer kompetens, alternativa arbetssätt och utökade samarbeten.

I nuvarande BBR finns hänvisningar till Svensk Standard. Författningsförslagen innebär att staten inte längre anger vilka metoder som bedöms för att uppfylla

föreskrifterna, det vill säga att incitamentet att använda Svensk Standard som branschgemensam lägstanivå för kvalitet riskerar att minska. Samtidigt tillför författningsförslagen ett ökat behov av standardisering. Detta medför att annan branschstandard i så fall kan behövas för att de nya reglerna ska kunna fungera i praktiken. Författningsförslagen lämnar detta till branschorganisationer att utveckla, något de idag inte är rustade för.

Bygg- och fastighetsbranschens aktörer arbetar idag fragmenterat och myndigheter, akademi och bransch utvecklas mer parallellt än tillsammans. Författningsförslagen kommer att ställa högre krav på kompetens i bransch och hos myndigheter för att kunna beskriva, kontrollera, bedöma, godkänna och vidimera lösningarna som tas fram. För att nå dit behövs mer sammankoppling mellan reglerande organ, teori och praktik, det vill säga mellan myndigheter, akademi och näringsliv.

Det som behövs för att realisera tanken med författningsförslagen, och som saknas för att skapa framgångsfaktorer för samarbete, är en gemensam samordning och struktur. Det är en uppenbar risk att, utan hänsynstagande till hur branschen fungerar idag, lämna över till olika branschorganisationer att lösa standardiseringen.

Det behövs en nationellt överenskommen gemensam digital informationsinfrastruktur som har sin grund i en gemensam klassificering av all bebyggd miljö, där kraven kan paketeras och kommuniceras över tid mellan olika aktörer. Om en sådan informationsinfrastruktur förverkligas kan det ställas funktionella och kvalitativa krav på branschen och då kan i förlängningen innovation och värde skapas.

Stockholms shems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Boverkets ambition för en ökad flexibilitet och större ansvar för samhällsbyggnadssektorn i tillämpningsfrågor är förståeligt och i delar mycket önskvärd. Stockholmshem välkomnar en ökad utveckling mot och tydlighet kring byggherrarnas ansvar för lösningar och fackmässiga bedömningar.

Men det finns skäl att se över om det finns resurser till samverkan och innovation i branschen som den ser ut idag. När detaljeringsnivån i kravställandet minskar ställs samtidigt större krav på branschen som helhet, och enskilda företag i del, att åstadkomma tolkningar och lösningar. Det är ett arbetssätt som få företag i byggbranschen idag är rustade för. Stockholmshem menar att Boverket på ett tydligare sätt bör säkerställa att det finns en modell för branschsamverkan på plats innan man går vidare i denna riktning.

Då Stockholmshem som allmännyttig aktör på bostadsmarknaden bygger för att förvalta sina byggnader, inte avyttra, vill bolaget lyfta vikten av att alternativa och innovativa lösningar, som regelverket avser främja i uppförandeskedet, inte ska riskera att åstadkomma kostnadsökningar i förvaltningsskedet. Detta gäller särskilt om det blir otydligt vilken lägstanivå som gäller och Svensk Standard, som de nya tillämpningsföreskrifterna inte längre hänvisar till, upphör att utgöra grund för en gemensam branschstandard.

Sammantaget efterfrågar Stockholmshem en tydligare idé om hur branschen gemensamt ska kunna överta den styrning som tidigare låg i Boverkets föreskrifter. Om förslaget leder till en ytterligare fragmentisering av branschens standarder riskerar det som var tänkt att vara kostnadseffektivt att leda till motsatt syfte.

Koncernledningens synpunkter:

Koncernledningen instämmer i dotterbolagens svar i sin helhet och bedömning om att det fullt ut kan vara svårt att överblicka konsekvenserna av de föreslagna nya föreskrifterna och allmänna råden om säkerhet i händelse av brand. SISAB konstaterar att förändringarna kan komma att påverka dem med bland annat ökade kostnader för reservkraft.

Familjebostäder och Stockholmshem lyfter fram att det finns risker med att låta branschen själv lösa standardiseringen. De framtagna förslagen kan innebära högre krav på kompetens i branschen och hos myndigheter för att bland annat kunna kontrollera och vidimera de lösningar som tas fram, och att en branschstandard behövs för att de nya reglerna ska kunna fungera i praktiken. Därför ser koncernledningen att Boverkets förslag både behöver analyseras och utvecklas, för att på ett bättre sätt förenkla genomförandet av de åtgärder som behövs för att stödja det nödvändiga och viktiga brandsäkerhetsarbetet.

För kompletterande synpunkter hänvisar koncernledningen till dotterbolagens svar i sin helhet.