

Sektionen för planering säkerhet och miljö
Johan Sjöstrand

Boverket
Remiss Remiss
371 23 Karlskrona

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

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) avstyrker Boverkets förslag till föreskrifter i sin helhet.

SKR ser positivt på att Boverket gör en ordentlig översyn av byggregelverket med ambitionen att skapa ett förenklat och konsekvent regelverk. Dessvärre riskerar den nu presenterade modellen med vagt formulerade krav och en avsaknad av verifieringsmetoder att leda till att kontrollprocessen och dialogen mellan byggherre och byggnadsnämnd blir oförutsägbar och tidskrävande. SKR gör därför bedömningen att Boverkets förslag till föreskrifter behöver ytterligare bearbetning vad gäller såväl avsedda kravnivåer som hur själva verifieringsarbetet ska ske. Standardutvecklingen och den kompetenshöjning som behövs för att klara av regelförändringen kommer svårligen vara på plats redan i slutet av den föreslagna övergångsperioden.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

Den nya regelmodellen

Syftet med den nya regelmodellen har enligt Boverket inte varit att ändra kravnivåerna utan endast systematiken och strukturen. I praktiken bedömer SKR att det ändå kommer ske en ändring i kravnivå på grund av tillkommande krav, krav som tas bort och kravnivåer som är svårtolkade. Redan i betänkandet från Kommittén för modernare byggregler (SOU 2019:68) konstaterades att Boverket behövde precisera vaga ord och formuleringar, definiera begrepp och föreskriva vilka verifieringsmetoder som ska användas. Dessvärre konstaterar SKR att så inte skett i de förslag som nu remitterats. Ett stort antal kvantitativa krav ändras i det nya regelverket till kvalitativa krav som beskrivs genom svårtolkade begrepp och formuleringar.

Då de allmänna råden och en stor del av de hänvisningar som görs till standarder tas bort utan att ersättas med tydliga kravnivåer eller ett system för verifiering skapas ett stort utrymme för tolkning. Dialogen mellan byggnadsnämnd och byggherre är viktig och i de flesta fall konstruktiv med goda intentioner från båda

parter. Emellertid har parterna olika perspektiv och incitament som grund för sina bedömningar. Detta innebär att även bedömningen av vad som ska ses som en acceptabel kvalitativ nivå kan skilja sig mellan byggnadsnämnden och byggherren. Utan en ordentlig vägledning i tolkningen av regelverket får parterna svårt att mötas.

Boverket förutsätter att branschens handböcker och standardutveckling till stor del ska ersätta det stöd som de allmänna råden tidigare givit. Branschen är en synnerligen heterogen sektor och representerar många olika intressen och perspektiv. Vissa branschföreträdare fokuserar på att utveckla standarder som leder till ambitiösa kvalitetsnivåer, andra aktörer har en god projektekonomi som central drivkraft. Att vi skulle få en stringens och konsensus i standardutvecklingen ser SKR som en allt för svår uppgift för branschen inom den tidsram som Boverket presenterat. SKR gör dessutom bedömningen att branschen kommer få det svårt att utveckla normer, handböcker och verifiering av godtagbara lösningar som helt kan accepteras av byggnadsnämnderna. Det behöver finnas en aktör med stort förtroende hos både branschen, allmänheten och framförallt byggnadsnämnderna som ges ett mandat att samordna och skapa en trovärdighet i standardutvecklingen.

Det behöver även påpekas att de allra flesta byggherrar är privatpersoner och icke-professionella aktörer. Standarder är inte helt lätta att tillgängliggöra och tillämpas för aktörer inom denna grupp och kostar dessutom ofta mycket pengar att nyttja. Aktörer som redan idag behöver ett stort stöd av kommunernas handläggare, kommer att ställa stora krav på byggnadsnämndernas pedagogiska och professionella förmåga.

Byggnaders brandskydds beroende av den kommunala organisationen för räddningstjänst

SKR ifrågasätter systematiken i förslaget vad gäller byggnaders brandskydd. Istället för att göra byggnaders brandskydd mer självständigt riskerar de föreslagna ändringarna att öka beroendet av den kommunala räddningstjänstorganisationens förmåga (utrustning och bemanning). Då denna vid tillfällen kan vara upptagen av räddningsinsatser ser SKR negativa konsekvenser för ett robust brandskydd. Dessutom innebär förslaget i och med detta en överföring av kostnader från byggherre till det offentliga.

Egendomsskydd och samhällsviktig verksamhet

SKR anser att Boverket bör överväga ett förtydligande av att reglerna inte primärt utgår från egendomsskydd eller skydd av samhällsviktig verksamhet/kontinuitet, utan att detta behöver beaktas av byggherren utöver byggreglerna.

Socialtjänstens verksamhetsområde

SKR anser att förslagen som de ser ut nu inte är i linje med gällande lagstiftning och begrepp som används inom Socialtjänstens verksamhetsområde, vilket resulterar i svår använda föreskrifter med ett allt för stort tolkningsutrymme.

Exempelvis återfinns inte begreppet trygghetsboende i lagstiftningen utan borde sannolikt vara en insats som kommunerna kan bevilja med stöd av 4 kap 2 § SoL utan behovsprövning. Det är problematiskt att en myndighet använder sig av ett

begrepp utan klar definition. Inom äldreomsorgen används begreppet ”särskilt boende”, inom funktionshindersomsorg används gruppboende enligt SoL och enligt LSS samt serviceboende enligt LSS 9§ punkt 9.

Det stöd och hjälpbehov hos personer som har insatser enligt dessa lagrum varierar stort. Att sätta alla i samma säkerhetsklass skulle strida mot LSS-lagens intentioner och förflytta verksamheten tillbaka till den tid vi hade institutioner i Sverige. I den målgrupp som Boverket idag benämner som trygghetsboende innefattar i praktiken allt ifrån personer som behöver uppsyn och stöd dygnet alla timmar till de som behöver besök eller ett telefonsamtal ett par gånger i veckan. Det är med andra ord stor skillnad på dessa verksamheter och dess innehåll.

Den nya socialtjänstlagen kommer att medföra förändringar avseende behovsprövningen och skulle behöva beaktats i detta förslag.

Ökat behov av dialog och kompetens

Sammantaget bedöms de föreslagna förändringarna leda till att ett stort fokus behöver läggas på dialog och att höga krav behöver ställas på kompetensen hos alla aktörer i byggsektorn. Då det gemensamma språket som de allmänna råden utgjort tas bort och ersätts av en stor mängd vaga formuleringar och begrepp och då det saknas ett överbyggande verifieringssystem, kommer dialogen mellan byggherre och byggnadsnämnd bli komplicerad. Säkert är i alla fall att fler frågor än tidigare kommer att behöva samråd och diskuteras.

Samtliga kommuner kommer att behöva ett stort utvecklingsarbete för att fastställa hur de ska tolka regelverket där det saknas tydliga kravnivåer. För många kommuner kommer det vara en kostsam process. Konkurrensen om den kompetens som finns kommer troligtvis att öka då även de professionella byggherrarna och andra aktörer i sektorn behöver utveckla sin kapacitet.

Övergångsbestämmelser och remisstid

På grund av de utmaningar som det nya regelverket innebär är det bekymmersamt att omställningstiden är så kort. När remisstiden är slut och det nya regelverket trätt i kraft, så är det svårt att se hur sektorn ska hinna samordna sig på det dryga året som är kvar. En stor del av övergångsperioden kommer troligtvis även präglas av en inte obetydlig förvirring då det går att välja om projekten ska förhålla sig till det redan existerande eller det nya regelverket. Det är olämpligt att stora delar av de föreslagna föreskrifterna remitteras över sommaren vilket försvårar politisk förankring av remissyttranden.

Digitaliseringen av regelverket

Just nu sker en digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen på många nivåer och av många aktörer. Det bör ses som en del av den verksamhetsutveckling som i förlängningen driver innovation. Många kommuner arbetar hårt för att med hjälp av ny teknik bland annat skapa lättare, tydligare och mer effektiva handlägningsprocesser. Digitalisering av infrastruktur är även ett högt prioriterat statligt mål. Därför har Boverket i uppdrag att se till att de krav som ställs i förhållande till byggreglerna ska kunna hanteras och kontrolleras digitalt. Då förslaget innehåller en mängd kvalitativa krav utan tydlig precisering är det svårt att se hur det föreslagna regelverket ska kunna hanteras i de digitala verktyg som

redan existerar och håller på att arbetas fram. Det nya regelverket, så som det är utformat, kommer tvärtom att försvåra digitalisering och automatisering av bygglovsprocessen.

Behov av utbildning och informations- och vägledningsinsatser

Sett till de utmaningar som väntar både kommuner och byggherrar kommer stödet från Boverket genom vägledning, regeltolkning och utbildning vara helt avgörande. Det är inte bara byggnadsnämnderna och byggherrarna som behöver stärka sin kompetens, även Boverket kommer behöva stora resurser för att klara av att vara detta stöd. Om stödet från Boverket i form av utbildning och vägledning inte räcker till kommer ett stort behov av rättspraxis uppstå vilket i sin tur sätter press på domstolarnas resurser och förmåga. Regeringen behöver tillskjuta erforderliga resurser så att övergången blir så smidig som möjligt.

Sveriges Kommuner och Regioner

Gunilla Glasare
Avdelningschef

Ann-Sofie Eriksson
Sektionschef