

Till Boverket via
remiss@boverket.se

Till Boverket via
remiss@boverket.se

Remissyttrande: Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader (dnr 31/2022)

TILRF avstyrker förslaget

Till skillnad mot övriga förslag inom Möjligheternas byggregler innehåller författningsförslaget om säkerhet i byggnader vid brand en högre grad av detaljering samt att man bibehållit allmänna råd vilket TILRF tillstyrker.

TILRF anser att det behövs en tydlighet i lagen om var miniminivån på tillgänglighet och användbarhet ska ligga. Föreskrifter med enbart funktionskrav är inte tillräckligt utan det krävs förtydliganden på en mer detaljerad nivå vilket finns kvar i föreskrifter och allmänna råd om säkerhet i händelse av brand i byggnader. TILRF tillstyrker den modellen.

Med tanke på den mycket korta remisstid som varit samt avsaknaden av dialog så anser TILRF i likhet med Brandkonsultföreningen BRA och Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, BIV, att överblickbarheten av konsekvenserna är otillräcklig – särskilt för frångänglighet ur vårt perspektiv.

Branschföreningen TILRF, Tillgänglighetssakkunnigas riksförening avstyrker därför remissen i nuvarande utformning och anser att föreskriften behöver omarbetas/förtydligas i mer än ringa omfattning innan regelverket är färdigt att användas.

I förslaget finns detaljförslag för förbättrad frångänglighet presenterade och TILRF tillstyrker dessa.

Detaljerade synpunkter gällande Brand

För att skapa ett hållbart samhälle krävs tillgängliga byggnader. Men tillgänglighet innebär också krav på frångänglighet, det vill säga att man ska kunna sätta sig i säkerhet vid brand eller annan fara.

I författningsförslaget finns punkter som TILRF vill lyfta fram och tillstyrka. Vi ser också att det saknas en samordning gentemot reglerna i Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS) och att myndigheterna borde samverka bättre för att minska otydlighet.

TILRF finner det positivt:

1. Att skyddet för personer med nedsatt rörelseförmåga i publika lokaler och att antalet utrymningsplatser tydliggörs i 7kap §28.
2. Att frångänglighet för personer med rörelsenedsättning i andra lokaler än publika säkerställs i 7kap §29.
3. Att undantaget för utrymning genom fönster i verksamhetsklass 2A och 2B tas bort då det inte är ett frångängligt utrymningsalternativ.
4. Att författningen har en högre grad av detaljeringsnivå och att allmänna råd till viss del bibehållits.

TILRF finner också:

5. Att det saknas samstämmighet när det gäller utrymningplats och krav på dörrautomatik i utrymningsväg mot Arbetsmiljöverkets regler "Arbetsplatsens utformning (AFS 2020:1)". Här bör Boverket samverka med Arbetsmiljöverket.

Övergripande synpunkter

Den aktuella föreskriften om säkerhet i händelse av brand i byggnader skiljer sig från övriga remitterade förslag i Möjligheternas Byggregler genom ökad detaljering och att man bibehållit vissa allmänna råd.

Föreskriften måste ändå ses som en del av Möjligheternas Byggregler eftersom tillgänglighet och frångänglighet inte kan skiljas åt, om man kan komma in så måste man kunna komma ut på säkert sätt. Därför väljer TILRF att här diskutera möjligheternas Byggregler som helhet.

Funktionshinderspolitiken och Boverkets ansvar

Krav på en tillgänglig livsmiljö ställs på nationell nivå men också på internationell nivå genom den av Sverige ratificerade FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Konventionen ligger till grund för genomförandet av Sveriges funktionshinderspolitik.

I Plan- och bygglagen finns tillgänglighetskravet redovisat redan i kapitel två som ett allmänt intresse som samhället ansvarar för. Det är Boverkets ansvar som myndighet att säkerställa att föreskrifterna återspeglar detta.

Samhället och branschens ansvar

Att bygga tillgängligt är att bygga ett socialt hållbart samhälle. Behovet är uppenbart, inte minst med tanke på Sveriges åldrande befolkning. I byggbranschen finns en föreställning om att det bara är en ytterst liten del av befolkningen som behöver en tillgänglig bebyggelsemiljö. Så är dock inte fallet. Enligt SCB har minst 10% av den svenska befolkningen en funktionsnedsättning, vilket motsvarar ca 1 miljon personer¹.

Det är därför viktigt att myndigheterna ansvarar för sin roll som kravställare. Viss detaljreglering är nödvändig för att byggbranschen ska kunna enas kring kravens miniminivå. Utan tydliga och detaljerade lagkrav är risken stor att det som byggs inte blir tillgängligt och etta drabbar både samhället och individen. Redan idag belastas samhället av byggfel som kostar mellan 83-111 miljarder

¹ https://www.scb.se/contentassets/048c2c293c404f3e899e91b844b6b9c2/statistik-om-levnadsforhallanden-for-personer-med-funktionsnedsattning_slutrapport-av-regeringsuppdrag2.pdf

²kronor per år jämfört med de ca 500 miljarder kronor som 2021 investerades i bostäder och lokaler. Åtgärder för att i efterhand korrigera det ökade antal brister i tillgängligheten som det nya förslaget kan förväntas medföra kommer att belasta samhället med ytterligare stora kostnader. I efterhand kan dock allvarliga brister inte vara möjliga att åtgärda vilket innebär stora konsekvensen för personer med funktionsnedsättning. Brister i tillgängligheten i det normala bostadsbeståndet medför också ett ökat behov av investeringar i specialbostäder.

Funktionskrav och detaljkrav

Enligt Boverket är ett av syftena med den nya föreskriften att kravnivån ska ligga kvar men att regelverket ska bli enklare och mer konsekvent. Detta ska bidra till ett snabbare och billigare byggande. TILRF anser dock att syftet inte kommer att kunna uppnås och att regeländringen i stället kommer att få helt motsatt effekt.

Färre regler innebär inte att föreskrifterna blir enklare att tolka och använda. När den första BBR gavs ut 1994 var de allmänna råden få. Under årens lopp har de utökats. Anledningen till det är att det har visat sig att de behövs. Fler och tydligare detaljkrav underlättar förståelsen och bidrar till att projektering och byggnation går snabbare. Det är inte svårtolkade funktionskrav som efterfrågas av byggbranschen men det är precis det som byggbranschens aktörer kommer att få.

Boverkets avsikt är att detaljerade utformningskrav ska hämtas i fristående standarder, handböcker och branschöverenskommelser. Detta tydliggör att Boverket tillstår att detaljkrav behövs; de ska bara först rensas bort ur den nya föreskriften för att därefter, utom kontroll, utformas av externa intressenter. Dessa intressenter kan komma att utgöras av personer och organisationer som inte alltid har vare sig insikt i eller intresse av tillgänglighetsfrågor. Det ställs inga krav på vilka grupper som ska vara representerade vid framtagandet av vare sig handböcker, standarder eller branschöverenskommelser. Vanligtvis saknas både brukare och kommuner. Sådana produkter kan därför komma att belysa enskilda intressen där inte alla aspekter på en frågeställning finns med. Branschorganisationer drivs ofta på ideell basis utan vare sig ekonomiska resurser eller organisatoriska möjligheter att arbeta fram vägledningar. Boverket har regeringens bemyndigande att utforma föreskrifter till PBL men minskar innehållet i föreskriften så att den i praktiken blir omöjlig att följa. Uppfyller Boverket därmed sitt uppdrag?

Tolkningsutrymme och verifierbarhet

Ett annat syfte som Boverket angivit med den nya föreskriften är att skillnaderna mellan olika kommuners bedömningar behöver minska. Funktionskrav utan detaljkrav är dock inte verifierbara och någon miniminivå på kraven kan inte längre utläsas.

Inget stöd ges heller för hur kraven kan uppfyllas. Regelverket har därmed blivit avsevärt otydligare och kommer därför att medföra ett ökat tolkningsutrymme som kommer att leda till ytterligare ökande skillnader i bedömningarna mellan olika kommuner, tvärtemot Boverkets syfte med den nya föreskriften. Det kommer därtill att bli svårare även för konsulter, sakkunniga och domstolar att avgöra vilka krav som kan ställas i varje enskilt fall.

² <https://www.boverket.se/sv/byggande/forebygg-fel-brister-skador/>

Innovationer

Boverkets avsikt med den nya föreskriften är att borttagande av de allmänna råden ska ge byggbranschen incitament till innovationer som leder till ett mer kostnadseffektivt byggande. Trots att den möjligheten har funnits redan i den första utgåvan av BBR har branschen ännu inte kommit med några väsentliga innovationer inom tillgänglighetsområdet. Ett betydligt enklare sätt att öppna för innovationer är att helt enkelt flytta informationen om betydelsen med de allmänna råden från BBR Läsanvisningar till själva föreskriften. Därigenom blir det tydligare för byggbranschens aktörer att avsikten med dem endast är att ge exempel på möjliga lösningar för att den tvingande regel som rådet är kopplat till skall bli uppfyllt. I den digitalt publicerade PBL Kunskapsbanken³ är just denna information redan lättillgänglig. I och med det ökande användandet av denna informationskanal kan det säkerligen förutsättas att byggbranschens aktörer börjar bli medvetna om de allmänna rådens betydelse. Det torde därför vara onödigt att vidta en så drastisk åtgärd som att låta de allmänna råden, med all den kunskap de innehåller, utgå för att ge branschen incitament till innovationer. Incitamentet finns redan.

En central del för just disciplinen tillgänglighet och användbarhet är människans mått och förutsättningar. Dessa ändras svårligen med innovationer. De mått som anges i nuvarande byggregler är den samlade kunskapen från årtal av forskning. Måtten är lika relevanta idag som de var när de togs fram. Det är därför svårt att se vad byggbranschen vinner på att de allmänna råden avseende tillgänglighet och användbarhet utgår.

Sammanfattning

Till skillnad mot övriga förslag inom Möjligheternas byggregler innehåller författningsförslaget om säkerhet i byggnader vid brand en högre grad av detaljering samt att man bibehållit allmänna råd. TILRF tillstyrker den modellen.

I författningsförslaget finns tre punkter som TILRF vill lyfta fram och tillstyrka. Vi ser också att det saknas en samordning gentemot reglerna i Arbetsmiljöverkets författningssamling (AFS) och att myndigheterna borde samverka bättre för att minska otydlighet.

I likhet med Brandkonsultföreningen BRA och Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap, BIV, anser TILRF att remissförslaget behöver omarbetas/förtydligas i mer än ringa omfattning innan regelverket är färdigt att användas.

Boverkets syfte att den nya föreskriften skall utjämna skillnaderna i olika kommuners bedömningar uppfylls inte. Förslaget riskerar tvärtom att leda till än större skillnader i bedömningarna.

Kunskapen från dem som ser konsekvensen av dagens byggande behöver i stället tillvaratas, till exempel bygglovhandläggare, byggnadsinspektörer, bostadsanpassare, funktionshinder-rörelsen, forskare och sakkunniga inom området. Den kunskapen behöver formaliseras på myndighetsnivå för att vi ska kunna bygga ett socialt hållbart samhälle.

³ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/boverkets-byggregler/om-bbr/foreskrifter-och-allmanna-rad/>

TILRF tror inte heller att förslaget kommer leda till ett snabbare och mer kostnadseffektivt byggande i projekterings- och produktionsskedet. Istället kommer tolkningsspannet att leda till fler tvister och till en avsevärd juridisk osäkerhet. Det kommer även krävas mer tid för projektering liksom för de aktörer som har att utvärdera och att söka verifiera den utformning som blir resultatet i avsaknad av detaljkrav.

Om TILRF

Tillgänglighetssakkunnigas riksförening, TILRF, är en ideell intresseorganisation för personer som är yrkesverksamma som certifierade sakkunniga av tillgänglighet enligt TIL 2. Medlemmarna har stor kompetens när det gäller tillgänglighetsfrågor inom byggbranschen.

Vi vill även lyfta att vår upplevelse av de referensgruppmöten som Boverket anordnat, där vi deltagit, inte har handlat om att inhämta perspektiv av den expertis som inbjudits. Det har varit förvånande att Boverket ensidigt presenterat de nya byggreglerna och att möjligheten till dialog varit obefintlig.

Per Jameson, ordförande

Remissvaret har utarbetats av styrelsen gemensamt.

Styrelsens sammansättning se www.tilrf.se