

Förslag till moderna byggregler för brandskydd

Robert Jansson McNamee

Ordförande, Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap

Andreas Hoff

Ordförande, Föreningen Sveriges Brandbefäl

Per-Anders Marberg

Ordförande, Sveriges Brandkonsultförening

Anders Bergqvist

Generalsekreterare, Brandskyddsföreningen



Innehåll

1.	Inledning.....	3
2.	Problemområden.....	4
A.	Byggprocessens verktyg för brandskydd används inte på rätt sätt.....	4
B.	Konsekvenserna av vissa bränder är oacceptabla	6
C.	Kunskapsbrist är en av anledningarna till varför byggprocessen inte fungerar optimalt	6
D.	Förordningen om konsekvensutredningar handlar för ensidigt om administrativa pålagor för företag	6
E.	Byggnaders brandskydd försämras över tid	7
F.	Räddningstjänsten är en osäkerhetsfaktor i byggnadens brandskydd.....	7
G.	Otillräcklig koppling mellan risknivå och krav på brandskydd i byggreglerna.....	8
3.	Lösningförslag	10
I.	Reglera om obligatorisk certifiering av bygg- och projekteringsföretag	10
II.	Förstärk kontrollansvariges roll, mandat och ansvar.....	11
III.	Reglera om obligatorisk oberoende kontroll med certifierade sakkunniga inom brandskydd	12
IV.	Ge berörda myndigheter i uppdrag att utreda räddningstjänstens operativa roll för kraven i byggreglerna	13
V.	BBR avsnitt 5 Brandskydd ska utgå från brandrisker.....	14
VI.	Gör ett tillägg i förordning om konsekvensutredning vid regelgivning.....	14
VII.	Boverket ska ges i uppdrag att ta fram syften till alla föreskrifter och allmänna råd i BBR	14
VIII.	Reglera om obligatoriska kontroll- och underhållsplaner för byggnader	15
IX.	Tydliggör reglerna vad gäller byggnadens egendomsskydd	16
4.	Förslag på definitioner	17

1. Inledning

Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap (BIV), Sveriges Brandkonsultförening (BRA), Föreningen Sveriges Brandbataljoner (SBB) och Brandskyddsföreningen (SBF) har under våren 2018 arbetat med att identifiera gemensamma problemområden i bygglagstiftningen vad avser brandskydd. Under hösten 2018 har BIV arrangerat öppna seminarier för att diskutera lösningar till de identifierade problemområdena. Detta dokument redovisar såväl identifierade problemområden som förslag på hur dessa problem kan åtgärdas.

Arbetsgruppen har också identifierat sakfrågor som idag bedöms fungera väl:

- Införandet av start- och slutbesked har bidragit till en bättre kontrollprocess.
- Funktionskrav i regelverket har gjort det möjligt att utveckla det byggnadstekniska brandskyddet.
- Hierarkin gällande regler, lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd inom brandskydd är idag ett inarbetat och fungerande system.
- Behåll de allmänna råden. De har en tydlig juridisk status jämfört med myndighetsvägledning och är avgörande för att kunna tillämpa analytisk dimensionering, som är en förutsättning för att kunna bygga innovativt.

De sju problemområdena är identifierade såsom prioriterade att åtgärda inom bygglagstiftningen. Nio åtgärdsförslag har arbetats fram för att lösa problemområdena. Varken problemområden eller åtgärdsförslag är rangordnade sinsemellan.

Det finns kommentarer till problemområdena. Kommentarer redovisas med indrag. Dessa är frågor från Kommittén för modernare byggregler med svar från arbetsgruppen.

Arbetsgruppen består av Caroline Bernelius Cronsioe (BIV), Magnus Nordberg (BRA), Ola Carlén (SBB) och Ville Bexander (SBF).

2. Problemområden

A. Byggprocessens verktyg för brandskydd används inte på rätt sätt

Brandskydd skiljer sig från de flesta andra teknikområden inom byggprocessen. Om man under byggprocessen inte upptäcker fel i byggnadens brandskydd kan dessa fel kvarstå utan att vare sig fastighetsägare eller nyttjanderättshavare upptäcker dem.

Medvetna byggherrar och entreprenörer ser till att kvalitetssäkring och kontrollfunktioner implementeras i projektering och byggande. Men aktörer i byggprocessen kan, enligt nuvarande regelverk, underlåta sig att utföra viktiga kontroller.

Dagens byggprocess har ett antal verktyg som inte används fullt ut. Det handlar om allt från bristfälliga kontrollplaner till dåligt genomförda arbetsplatsbesök av byggnadsnämnden. Istället för att göra om, eller skapa en ny byggprocess, behöver vi säkerställa att den process vi faktiskt har används på rätt sätt och att dess verktyg nyttjas mer effektivt. Om verktygen inte används på rätt sätt kan det öka risken för en bristande kvalitet i byggnadsbeståndet.

Följande text med indrag är klargöranden inom problemområdet genom frågor från Kommittén för modernare byggregler med svar från arbetsgruppen:

Fråga: Funktionskrav i regelverket har gjort det möjligt att utveckla det byggnadstekniska brandskyddet. Bra! Hur upplever ni möjligheten att kontrollera så att funktionskraven är uppfyllda då?

Det finns ett metodstöd i BBRAD (allmänt råd om analytisk dimensionering).

Föreskrifter anger vad som ska uppnås. Allmänna råd beskriver hur det kan eller bör göras. Allmänna råd anger också nivån på kravet i föreskriften. Exempel 5:353 och 5:356 har samma föreskrift "anordningar för tidig upptäckt och varning i händelse av brand". För Vk3A innebär det en brandvarnare och för Vk5B innebär det ett manuellt och automatisk aktiverat brand- och utrymningslarm. Allmänna råd gör funktionskrav verifierbara.

Att kontrollera att de allmänna råden är uppfyllda (förenklad dimensionering) är ingen stor svårighet. Om man väljer en annan lösning än det allmänna rådet (analytisk dimensionering) krävs en mer omfattande kontroll beroende på vilken nivå analysen är gjord. BBRAD anger en metodik hur analytisk dimensionering ska utföras. För enkla analyser (kvalitativ bedömning) krävs kunskap om syften med byggregler och brandförlopp. För komplexa analyser (scenarioanalys och kvantitativ riskanalys) krävs kunskap om tillämpning och begränsningar med olika analysverktyg och känslighetsanalyser. Kontroll av dessa kräver likvärdig kunskap.

Fråga: Ge något konkret ex. på hur en viktig kontroll skulle kunna slinka igenom kontrollsystemet.

Kontrollplanen ska vara en stick-provs-kontroll av kritiska moment. Radhus brinner ofta och därför har många räddningstjänster gjort inventeringar av sitt radhusbestånd. Vad som tydligt framgår är att både äldre som nya radhus har brister i brandcellerna på vind. Detta är ett tydligt exempel på kontroll som har slunkit igenom.

Exempel räddningstjänsters inventeringar:

Uppsala brandförsvaret

<https://www.uppsalabrandforsvar.se/privatperson/din-bostad/brandskydd-i-radhus/>

Räddningstjänsten Syd

<https://www.rsyd.se/globalassets/dokument/hemochfritid/projekt-radhus---rapport-pdf.pdf>

Fråga: Två bristfälliga “verktyg” identifierade. Spalta upp samtliga övriga ni ser och beskriv kort vad problemet med dem är. Ange t.ex. vad ni önskar av ett arbetsplatsbesök av BN!

Vi ser två huvudparter i byggprocessen: Byggherre och byggnadsnämnd. Nedan beskrivs de verktyg för brandskydd som parterna kan använda:

- **Kontrollplaner:** Skrivs slentrianmässig. Specifika och viktiga kontroller genomförs inte. Kritiska moment. Otydlig att veta när kontroll är gjord.
- **Kontrollansvariga:** Arbetar ofta under stor tidspress. Kompetens inom brandområdet är bristfälligt. Mandat och ansvar i lagstiftning är för ospecifik.
- **Brandprojektörer:** Vissa mindre konsultföretag utan egen kvalitetssäkring och bristfällig kompetens.
- **Räddningstjänster:** Dålig intern kommunikation inom kommuner och kommunalförbund. I vissa kommuner är kompetensen inom byggprocessen bristfällig.
- **Certifierad sakkunnig inom brandskydd:** Används mycket sällan i kontrollplaner. Är ett bra verktyg i de fall man har byggherrar som inte har tillräckligt med kompetens. Detta kan man dock även uppnå med nekade startbesked de gånger byggherren inte vill komplettera sin organisation. Dessutom finns inte certifierade sakkunniga för alla discipliner (t.ex. konstruktion) och certifieringen för brand är för bred. En certifiering bör inte täcka hela avsnitt 5. T.ex. är det få brandingenjörer som har någon kompetens om eldstäder, som BBR avsnitt 5:4 reglerar. Ett annat problem som gör att verktyget inte kan användas fullt ut är att kompetenskraven måste sättas så att det finns tillräckligt många som kan certifiera sig för annars finns det inget certifieringsföretag som vill bli ackrediterade, då de enbart kan tänka sig detta om det finns en chans att gå med vinst. Om man ska behålla certifierade sakkunniga ska man ev. fundera på att ändra deras roll, att de får en mer uttalad roll inför slutbesked.
- **Arbetsplatsbesök:** Arbetsplatsbesöken skulle kunna utnyttjas mer och verkligen vara en del av kontrollsystemet, vara ett kontroll-stick-prov. Genom att besöken görs vid kritiska moment - tex vid stomresning eller innan schakt gjuts igen - skulle BN kunna göra stickprovskontroller av att byggherren gör det hen ska göra enl. projekteringen och att gällande byggregler följs. Idag är arbetsplatsbesöken “bara” något som ska utföras utan att säkerställa att BBR och EKS uppfylls. Det är mest en kostnad för byggherren och en tidstjuv för BN.

B. Konsekvenserna av vissa bränder är oacceptabla

Brandskyddet i Sverige bygger på att bränder kan begränsas när de har uppstått. I modern tid har denna begränsning i huvudsak skett i den brandcell där branden startat. Räddningstjänstens initiala kapacitet begränsas ofta till att släcka en lägenhetsbrand. En brand som sprider sig till flera brandceller kräver större resurser för att hanteras. Vid stora bränder blir ofta brand-, rök- och vattenskadorna omfattande, den enskilde drabbas av större avbrottsskador och detta kan orsaka omfattande samhällsstörningar. Miljöpåverkan vid storbränder är dessutom stor, framförallt vid återuppbyggnad.

Att förstärka arbetet med att förhindra bränder att sprida sig från startbrandcellen är därför en viktig fråga för att bibehålla en god skyddsnivå för brandskyddet i Sverige.

C. Kunskapsbrist är en av anledningarna till varför byggprocessen inte fungerar optimalt

Oavsett vilken byggprocess vi har blir den bara så bra som vi gör den. Kunskapen om exempelvis verktygen och de olika rollerna inom byggprocessen är avgörande för att systemet ska fungera optimalt. Bristen på kunskap om byggprocessen och dess olika delar är utbredd i alla led.

Många behöver detaljkunskap för att byggprocessen ska fungera smidigt, både gällande PBL och byggprocessen generellt, men också specifikt om brandskydd, exempelvis förenklad och analytisk dimensionering.

Vad gäller det tekniska egenskapskravet *säkerhet i händelse av brand* är räddningstjänsten ofta involverad som remissinstans till byggnadsnämnden (och i byggnadens förvaltningskedje). Det innebär att kommunen behöver samarbeta mellan förvaltningarna vilket ger en extra dimension att förhålla sig till, och fler som ska ha kunskap.

D. Förordningen om konsekvensutredningar handlar för ensidigt om administrativa pålagor för företag

Att det krävs konsekvensutredningar när man skriver nya regler eller ändrar i befintliga är bra. Men konsekvensutredningar fokuserar för mycket och ensidigt på de administrativa konsekvenserna för företag.

När byggherrar väljer andra lösningar än de som anges i allmänna råd för att uppfylla föreskrifterna behöver den som projekterar brandskyddet förstå syftet med regeln, anledningen till att regeln skrevs eller ändrades. Då dokumentation av detta inte är ett krav, till exempel enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, är detta inget som prioriteras av myndigheterna. Byggherrens och byggnadsnämndens arbete försvåras utan den kunskapen, till exempel när alternativa lösningar används och i förlängningen försvåras det exempelvis innovation.

Följande text med indrag är klargöranden inom problemområdet genom frågor från Kommittén för modernare byggregler med svar från arbetsgruppen:

Fråga: Att förändra 2007:1244 skulle jag spontant säga ligger utanför kommitténs uppdrag, men att syftet till enskilda föreskrifter och/eller råd bör framgå någonstans är något jag tar till mig. Typ som brandkonsultföreningens syfteshandbok - fast framtagen från myndighetssida Korrekt uppfattat?

Vi anser att det ingår i kommitténs uppdrag. Det är grundläggande att reglernas syften är klargjorda. Om det formellt inte går att ändra 2007:1244 så bör man hitta en annan väg. Den enda kritik vi sett mot Syfteshandboken är att den inte är utgiven av Boverket.

Ur direktivet 2017:22: *Direktiven omfattar i huvudsak en översyn av bygg- och konstruktionsregler, men också andra närliggande regelverk som ställer krav på utformning och konstruktion av byggnader och anläggningar.*

Kommentar på utdraget ur direktivet: När regler skrivs ska konsekvensutredningar (KU) alltid skrivas. Eftersom så är fallet bör det vara lämpligt att även KU-förordningen bör vara en del av kommitténs översyn då konsekvensutredningen är ett viktigt verktyg för projektörer, då här t.ex. förklaras syften och motiv.

E. Byggnaders brandskydd försämras över tid

Vid färdigställande ska brandskyddet i byggnaden lägst uppfylla de krav som lagstiftningen ställer. En byggnads totala brandskydd är beroende av att alla de ingående delarna fungerar som avsett. Det finns exempel på att delar av brandskyddet har satts ur spel beroende på okunskap eller bristande underhåll. Sammantaget kan brister innebära oacceptabel fara för personer i byggnaden. För att möjliggöra ett flexibelt framtida byggande måste därför brandskyddet under driftskedet säkerställas på ett tydligare sätt, framför allt för ägaren och nyttjanderättshavaren (hyresgästen). Även ägande- och förvaltningsform har märkbar betydelse på förmågan att underhålla brandskyddet.

F. Räddningstjänsten är en osäkerhetsfaktor i byggnadens brandskydd

I lagstiftningen finns det idag en möjlighet att tillgodoräkna sig den kommunala räddningstjänstens resurser när man utformar brandskyddet i byggnaden. Detta sker då som alternativ till annan byggnadsteknisk utformning. Historiskt har detta varit vanligt vilket innebär att en stor del av byggnadsbeståndet är utformat på detta sätt. Bygglagstiftningen ställer relativt tydliga och strikta krav på vilka förutsättningar som ska gälla för att förmågan hos räddningstjänsten ska kunna tillgodoräknas.

Idag är den politiska viljan att öka tillgängligheten och andelen kvarboende utan att öka frångängligheten i byggnaderna. Så länge detta fortsätter blir det en fråga för räddningstjänsten att hantera vid räddningsinsatser.

Följande text med indrag är klargöranden inom problemområdet genom frågor från Kommittén för modernare byggregler med svar från arbetsgruppen:

Fråga: Har vi någon bra källa på detta påstående eller är det mer en upplevd typ... iakttagelse?

Vi kan bla referera till SOU 2015:85 - Bostäder att bo kvar i:

“År 2030 kommer det att finnas bortåt en halv miljon fler invånare över 65 år – men tusen färre i åldern 20–29 år. Ökningen av antalet äldre kommer att fortgå lång tid framöver och till följd av den bristande tillgängligheten i bostadsbeståndet kan många äldre efter hand hamna i en ohållbar bostadssituation.”

Dimensioneringen av svensk räddningstjänst sker utifrån lagen om skydd mot olyckor (LSO) vilken inte alls är så reglerad vad gäller insatsförmåga kopplad till byggnader. Det innebär också att det är svårt att säkerställa insatsförmågan över tid. Det som i första hand bör belysas är hur räddningstjänstens höjdfordon kan tillgodoräknas och hur tillgång till släckvatten ska regleras. I andra hand behöver räddningstjänstpersonalens säkerhet ställas i relation till den insats som de förväntas göra. Det bör förtydligas vad det är för åtgärder räddningstjänsten förväntas göra utifrån det byggnadstekniska brandskyddet.

Fråga: Räddningstjänståtgärder vid insats? Förebyggande åtgärder?

Vi menar åtgärder vid räddningsinsats. Frågan är kopplad till fråga 4. Flera av kraven i BBR förutsätter att en räddningsinsats kommer att genomföras vid brand. Vilken insatstids, typ av insats och med vilka resurser framgår inte (förutom för stegutrymning). Vår bedömning är att en räddningsinsats behövs för att tex kunna begränsa en brand till en brandcell eller för att säkerställa skydd mot brandspridning mellan byggnader. Vi anser att gränssnittet mellan BBR och LSO bör klargöras eftersom hänvisning görs till LSO i BBR.

G. Otillräcklig koppling mellan risknivå och krav på brandskydd i byggreglerna

Denna punkt handlar i mångt och mycket om att analysera var vi har risker, i vilka typer av byggnader och i vilka verksamheter. Utifrån analysen av riskerna bör reglerna renodlat formuleras som funktionskrav så att vi får ett skydd som väger upp riskerna. Idag medför flertalet krav extra kostnader - både rena kostnader men även indirekta kostnader - i form av b.la. längre byggtider, inom verksamheter där vi egentligen inte har så stora risker, exempelvis kontor. En konsekvens av detta är att vi inte heller ser någon förbättring i form av sparade liv eller färre antal skadade.

Utgångspunkten bör vara att, oberoende vilken byggnad man befinner sig i, ska nivån på brandskyddet vara utformat utifrån riskerna. Till exempel om man ligger på ett sjukhus och inte kan ta sig ut själv i händelse av brand måste det organisatoriska brandskyddet anpassas efter det byggnadstekniska brandskyddet. Dessutom måste sjukhusets roll i samhället beaktas, hur stor sårbarhet kan vi acceptera om det brinner på ett sjukhus.

Observera att vi endast föreslår att reglerna ska utgå från riskerna, vi har inte för avsikt att föreslå att projektering ska ske utifrån ett riskperspektiv.

Följande text med indrag är klargöranden inom problemområdet genom frågor från Kommittén för modernare byggregler med svar från arbetsgruppen:

Fråga: Ett problem med många funktionsbaserade krav är att det är svårt att kontrollera om de är uppfyllda (är något "säkert", "tillgängligt"? osv...). Ge gärna ngt ex på hur kontrollerbara funktionskrav inom brand skulle kunna kontrolleras!

Vi ser att det är otydligt skrivet. När vi skriver krav eller regler menar vi lag, förordning, föreskrift och allmänna råd. Verifiering och nivåsättning görs ofta i allmänt råd, annars blir det för mycket detaljer i föreskrift som hindrar innovation och andra lösningar eftersom föreskrifter kan man inte avvika ifrån. Vi kan enbart avvika från allmänna råd.

När vi gör på annat sätt än vad allmänna råd anger så har vi ett metodstöd - BBRAD. Ett exempel är:

Exempel 5:353 och 5:356 har samma föreskrift "anordningar för tidig upptäckt och varning i händelse av brand". För Vk3A innebär det en brandvarnare och för Vk5B innebär det ett manuellt och automatisk aktiverat brand- och utrymningslarm. Det allmänna rådet gör funktionskravet verifierbart.

Fråga: Som alltid styrk påståendet med exempel, källor, odyl.

Reglerna ska skrivas utifrån den risk som finns (här kommer det att krävas förstudier och forskning). T.ex. i en verksamhet med hög risk för individen, dvs. där vi är sängliggande och behöver hjälp från personal för att utrymma behöver mer brandskydd än i de verksamheter där vi är vakna, nyktra, och kan utrymma själva. Idag är inte reglerna skrivna utifrån risken, därför lägger vi ev. pengarna på brandskydd på fel ställen.

Lag om bostadsanpassningsbidrag, LSO och Socialtjänstlagen är angränsande regler som kan användas för individanpassat brandskydd.

Fråga: Regler ska utgå från risk men inte projektering... ni får ursäkta min okunskap, men jag förstår inte riktigt.

Vi ser inte att branschen är mogen för att enskilda projektörer ska kunna bestämma risknivåer för enskilda verksamheter och byggnader. Begreppet risk är komplext: Vilken konsekvens är tex oacceptabel även om sannolikheten är låg?

Verksamhets- och byggnadsklassificering bygger på en riskvärdering. Vi upplever dock inte att skyddet utgår från verklig riskbild. Att ha byggregler som bättre reglerar risknivå med adekvat skydd skulle ge mer kostnadseffektiva regler.

3. Lösningsförslag

Under hösten 2018 har fem seminarier kopplade till problemområdena arrangerats. Fyra av dessa arrangerades av BIV, 2018-10-05 i Stockholm, 2018-10-09 i Norrköping, 2018-10-10 i Göteborg och 2018-10-23 i Malmö.

Ett seminarium arrangerades av Brandskyddsföreningen, Byggmaterialindustrierna och RISE i Stockholm den 2018-10-10.

Seminarierna har lett till en bred palett av åtgärdsförslag. Arbetsgruppen har därefter sammanställt och analyserat förslagen för att slutligt landa i lösningsförslagen nedan. Många av lösningsförslagen kan härröras till flera problemområden. Lösningsförslagen är inte rangordnade sinsemellan.

I. Reglera om obligatorisk certifiering av bygg- och projekteringsföretag

Denna lösning kopplar till problem: A och C

Det finns idag en majoritet inom riksdagen som säger att kvalitetskrav är en väsentlig fråga för den svenska välfärdsmodellen. För att ta detta vidare och bryta ner till det uppdrag som Kommittén för moderna byggregler har och för att delvis lösa problemområde A och C föreslår vi följande:

- Inför krav på obligatorisk certifiering på företagsnivå inom bygg och projektering.
- Företag som arbetar med utförandet (byggföretag/entreprenörer av olika slag) ska ha en certifiering för det området.
- Företag som arbetar inom projektering ska ha en certifiering för det området.
- Företag som arbetar inom bägge delarna ovan ska ha bägge certifieringarna.

Obligatorisk certifiering med stöd av anpassade normer utifrån det område företaget fungerar inom har erfarenhetsmässigt visat sig bidra till att öka företagets arbete med kvalitetssystem och kvalitetssäkring. Bakgrunden till att vi föreslår obligatorisk certifiering är att erhålla en snabb förändring gällande synen på kvalitet inom bygg- och projekteringsföretag. Idag uppstår det för många byggfel.

Det finns idag ett system som efterfrågas av marknaden, ISO 9001. I grund och botten är det inget fel på den standarden men den är inte anpassad till vilket område företaget är verksamt inom utan har för avsikt att vara en övergripande standard som ska vara applicerbar för allt som rör kvalitetsledning. Som styrmedel blir detta ett trubbigt verktyg och därmed inte så effektivt.

Det finns andra branscher där kraven gällande kvalitet har anpassats utifrån det specifika arbetsområdet och inför upprättandet av hur dessa certifieringar ska vara utformade bör de som får uppdraget studera andra branschers kvalitetsstyrning för att dra lärdom av deras upp- och nedsidor.

Gemensamt för bägge certifieringarna är att:

- företagen ska ha dokumenterade kvalitetssystem, skriftliga rutiner, tillgång till relevant information samt personal med rätt kompetens för de projekt de ämnar bedriva/genomföra.
- företaget ansvarar för att personer som leder och arbetar med projekt ska vara väl insatt i projektets komplexitet och deras erfarenheter och kunskaper ska stå i paritet med projektets art.

Förutom ovanstående behöver mer detaljerade krav arbetas fram för de olika certifieringarna så att de kan användas som effektiva styrmedel. Dels handlar det om att säkerställa att företagen använder de verktyg inom byggprocessen som finns på ett korrekt sätt, dels handlar det om att säkerställa kompetensutvecklingen inom varje enskilt gebit.

Får vi en företagscertifiering där krav ställs på både företagen och de enskilda som jobbar med projekten ser vi möjligheter att förbättra kvaliteten och öka kompetensen.

II. Förstärk kontrollansvariges roll, mandat och ansvar

Denna lösning kopplar till problem: A och C

Ett av de verktyg som idag finns och som inte nyttjas på ett optimalt sätt är kontrollansvarig (KA). I grund och botten är KA ett mycket bra verktyg men som tyvärr branschen i sig nyttjat på ett sätt så att deras roll ej är vad den borde vara.

I grund och botten borde krav ställas på att:

- kontrollplanen ska vara ett levande dokument med kontroller av de kritiska momenten, detta mot bakgrund av att förändringar sker under hela projektet och kontrollerna måste anpassas utifrån dem.
- om KA tar in sakkunniga för att göra vissa kontroller ska det åligga dem att skriva hur och vilka kontroller som ska göras inom deras område.
- KA och dess eventuella sakkunniga ska vara delaktiga i projekteringen, vara på plats under uppförandet och utföra slutkontroll på plats. Slutkontrollen ska utmynnas i dokument där KA och eventuella sakkunniga går i god för att byggnaden uppfyller de krav som samhället har i form av lagar och föreskrifter.

Vårt förslag är därmed att man ändrar reglerna för KA så att KA får en utökad roll i projekt och tydliggör vilka krav som ställs på KA och de sakkunniga som erfordras för att kontrollera att en byggnad uppfyller plan- och bygglagen.

Det system som vi har idag fungerar inte som avsett. Därför behöver reglerna skärpas eller förtydligas men det är även tydligt att det behövs någon form av konsekvens om KA eller dess sakkunniga inte sköter sin uppgift. Om detta innebär en risk att förlora sin certifiering eller om det är en ekonomisk konsekvens behöver utredas.

Delar av ovanstående finns redan i dagens system men nyttjas ej av marknaden på det sätt som finns att utläsa exempelvis i kunskapsbanken¹, se nedan:

¹ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken>, hämtat 2019-01-15

“Eftersom viktiga vägval, som har betydelse för den efterföljande kontrollen, ofta sker på projekteringsstadiet är det lämpligt att byggherren redan då utser en kontrollansvarig. I ansökan om lov ska byggherren uppge vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga. Av bygglovsbeslutet ska det framgå om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga.

Den kontrollansvarige ska närvara vid:

- tekniska samråd,
- besiktningar och andra kontroller, samt
- byggnadsnämndens arbetsplatsbesök.

Den kontrollansvarige ska dokumentera sina byggplatsbesök och notera iakttagelser som kan vara av värde vid utvärderingen inför slutbeskedet. Den kontrollansvarige ska också avge ett utlåtande till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbeskedet. Det finns inget krav i lagen på att den kontrollansvarige måste delta på slutsamrådet. Men eftersom kallelse till slutsamrådet ska skickas till den kontrollansvarige och den kontrollansvarige har en viktig roll vid genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder bör kontrollansvarige ha ett intresse av att delta.”

III. Reglera om obligatorisk oberoende kontroll med certifierade sakkunniga inom brandskydd

Denna lösning kopplar till problem: A och C

Certifierad sakkunnig i PBL och PBF regleras idag i de avsnitt som rör kontrollplanen och de kontroller som ska utföras inom ramen för kontrollplanen.

Certifierad sakkunnig inom brandskydd definieras genom *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifiering av sakkunniga inom brandskydd, BFS 2011:17, SAK 3*. Där anges att uppgiften för SAK3 är att ”kontrollera och verifiera att bygglagstiftningens krav på säkerhet i händelse av brand är uppfyllda”.

I PBF anges att kommunen är skyldig att godta utlåtanden från en certifierad sakkunnig (PBF 7 kap, 4 §). Detta gäller då endast i de fall SAK3 agerar inom ramen för de kontroller som är fastställda i kontrollplanen eller om byggnadsnämnden begär en kontroll i ett senare skede. Övriga utlåtanden från en SAK3 omfattas för närvarande inte i PBF.

SAK3-rollen har dock i första hand kommit att användas till att avgöra tvister i byggprocessen, dvs på ett annat sätt än vad regelgivaren har tänkt. Denna praxis bör formaliseras och införas som en ytterligare uppgift för SAK3. Kommunen ska besluta om en sådan utredning och även vara skyldig att godta resultatet.

Användningen av oberoende SAK3-kontroll bör även utökas genom att verifiering och kontroll genom SAK3 ska vara obligatoriska för komplicerade projekteringar eller utföranden eller som utmanar regelverkets etablerade tolkningar och utföranden. Till exempel vid:

- Projektering av brandskyddet genom analytisk dimensionering
- utförande med metoder eller material som inte är vedertagna

Det finns idag inga krav på att den som agerar som SAK3 i ett ärende måste vara anställd på ett annat företag än det som gör brandprojekteringen men detta har blivit en praxis inom branschen.

Detta beror sannolikt delvis på den ”oberoende tredjepartsgranskning” som fanns i tidigare lagstiftning.

All verifiering, kontroll eller tvistutredningar av SAK3 bör utföras av en person som är anställd på ett annat företag, än den projekterande och byggande, för att säkerställa en opartisk granskning.

IV. Ge berörda myndigheter i uppdrag att utreda räddningstjänstens operativa roll för kraven i byggreglerna

Denna lösning kopplar till problem: F

Det finns en historisk koppling mellan byggnaders brandskydd och räddningstjänstens insats. Det är idag möjligt att utforma byggnaden utifrån denna insatsförmåga, till exempel vad gäller alternativ utrymning från bostäder (stegutrymning) och förutsättningarna för detta är tydliga vad gäller insatstid och förmåga. Stegutrymning används däremot sällan och erfarenheten har visat att det är vanligt att enskilda bostäder över tid har allvarliga brister vad gäller räddningstjänstens möjlighet att utgöra alternativ utrymningsväg. Det finns även exempel på att insatstid och förmågan förändrats över tid.

För byggherren är stegutrymning ofta attraktivt i form av minskade kostnader men det innebär inte att brandskyddets nivå blir likvärdigt.

Även andra delar av brandskyddet bygger på räddningstjänstens insats till exempel undsättning av personer som avvaktar vid en utrymningsplats inom byggnaden. Förutsättningarna för denna undsättning framgår däremot inte lika tydligt i regelverket.

Räddningstjänstens insats förutsätts även för stora delar av skyddet mot brandspridning, till exempel via fönster mellan olika våningar eller till annan byggnad.

Räddningstjänstens roll i regelverket behöver därför tydliggöras vad gäller:

- Utred säkerhetsnivån för en alternativ utrymningsväg med räddningstjänstens stegutrustning.
- Värdera alternativa åtgärder med utgångspunkt i byggnadstekniska åtgärder för att ersätta räddningstjänstens stegar i befintligt byggnadsbestånd.
- Utred om stegutrymning och utrymningsplatser kan ersättas med andra tekniska lösningar.
- Förutsättningarna för räddningstjänstens insatstid och förmåga behöver tydliggöras för alla delar i BBR där detta förväntas.

V. BBR avsnitt 5 Brandskydd ska utgå från brandrisker

Denna lösning kopplar till problem: G

Oavsett vilken byggnad eller verksamhet en person befinner sig i ska brandskyddet vara sådant att personens skyddsnivå eller risk att dö eller skadas allvarligt är densamma. Exempelvis om man är nedsövd på ett sjukhus eller om man är vaken och nykter vid skrivbordet på sin arbetsplats.

BBR avsnitt 5 bedöms idag sakna denna riskbalans, vilket innebär att samhällets resurser inte används på ett effektivt och optimalt sätt. Vissa byggnader eller verksamheter har en för hög kostnad för sitt brandskydd och andra en för låg.

För att åstadkomma riskbaserade regler som ger en jämn skyddsnivå behöver ett stort förarbete göras där bland annat en utvärdering görs om och i så fall hur mycket riskerna skiljer sig mellan olika verksamheter idag, och vad nivån bör vara. I Sverige har vi under många år samlat in information från insatsrapporter och fört dödsbrandstatistik. Detta är ett exempel på material att utgå ifrån.

Föreskrifterna ska fortsatt vara funktionsbaserade med en verifierbar nivå i de allmänna råden.

VI. Gör ett tillägg i förordning om konsekvensutredning vid regelgivning

Denna lösning kopplar till problem: C och D

För att myndigheter ska prioritera att skriva syften, motiv och konsekvens för varje enskild regel (både föreskrifter och allmänna råd) som tas fram ska detta skrivas in i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Precis som förarbeten görs till lagar behöver till exempel brandkonsulter förarbeten i form av konsekvensutredningar. Detta för att förstå bakgrunden till regeln och för att kunna tillämpa analytisk dimensionering, det vill säga använda en alternativ lösning.

VII. Boverket ska ges i uppdrag att ta fram syften till alla föreskrifter och allmänna råd i BBR

Denna lösning kopplar till problem: C och E

Sveriges brandkonsultförening, BRA, har påbörjat ett arbete med att ta fram syften till regler i BBR avsnitt 5: Syfteshandboken. Detta arbete påbörjades efter att i många år ha frågat efter något liknande från Boverket. Syftena behövs för att kunna använda analytisk dimensionering, dvs. göra på ett annat sätt än vad de allmänna råden anger i BBR avsnitt 5. Om man inte vet syftet med en föreskrift eller allmänt råd är det ofta svårt att veta vad det är man ska visa är uppfyllt när en annan lösning väljs.

Det är inte bara inom brandskydd som det behövs syften till föreskrifterna och de allmänna råden. Aktörer som jobbar med andra tekniska egenskapskrav än brandskydd har kommenterat Syfteshandboken i positiv bemärkelse och att de vill ha något motsvarande.

Det finns ett problem med Syfteshandboken och det är att Boverket inte ger ut den. Samma myndighet som skriver BBR bör också kunna ange syftena med varje enskild föreskrift eller allmänt råd. Därför ska Boverket påbörja och fullfölja ett arbete där syftena med varje enskild föreskrift eller allmänt råd i BBR tas fram och publiceras på ett lättillgängligt, användbart och digitalt sätt.

VIII. Reglera om obligatoriska kontroll- och underhållsplaner för byggnader

Denna lösning kopplar till problem: B, C och E

En byggnad ska stå i minst 50 år, oftast betydligt längre än så. Under denna tid behöver en hel del underhållsåtgärder göras för att säkerställa att brandskyddskraven fortsätter att uppfylla de regler som gällde när byggnaden byggdes under byggnadens hela livstid. Idag är kontroll och underhåll många gånger eftersatt, delvis på grund av kunskapsbrist.

Idag skrivs det in underhållsplaner i brandskyddsdocumentationen (relationshandling) men dessa är sällan skrivna på ett sätt att alla kan förstå vad som avses, de har inte en tidshorisont som gäller för byggnadens hela livstid och få vet att det är i brandskyddsdocumentationen som det finns en underhållsplan.

Alla fastighetsägare, även till exempel en bostadsrättsförening ska veta och förstå hur byggnaden ska kontrolleras och underhållas och idag sätter vi dessutom in ganska många tekniska system såsom, räddningshiss, sprinklersystem, fläkt i drift i händelse av brand.

Ett område där brister har lett till regler om kontroll och underhåll är på sotningsområdet. Här finns både krav på rengöring och brandskyddskontroll. Rengöringen kan utföras av en själv, förutsatt att kommunen har godkänt det, medan brandskyddskontrollen är en myndighetsutövning. Detta har lett till färre brister och färre bränder.

För att utveckla underhållsplaner som kan användas för kontroll och underhåll i en byggnad behövs därför två saker:

- Boverket ska ta fram en vägledning till exempel på PBL Kunskapsbank där myndigheten tydligt beskriver kontroll och underhåll av olika passiva och aktiva brandskyddssystem generellt. Det vill säga ett uppslagsverk som den som har att underhålla en byggnad kan vända sig till för att öka kunskapen och förståelsen varför underhåll behövs och hur.
- Även att det i PBF eller BBR skrivs in tydligare krav på att kontroll- och underhållsplaner tas fram till slutsamrådet. I denna regel ska det även framgå vad kontroll- och underhållsplanerna ska innehålla såsom tidsintervaller för kontroller så att brandskyddet inte försämras över tid. En större komplex byggnad ska ha en mer omfattande kontroll- och underhållsplan.
 - I ett allmänt råd bör det även framgå att kontroll- och underhållsplanerna ska vara skrivna på ett sådant sätt att mottagaren kan förstå och tillämpa innehållet. Är det en bostadsrättsförening som är mottagare så ska planerna anpassas efter det och så vidare.

IX. Tydliggör reglerna vad gäller byggnadens egendomsskydd

Denna lösning kopplar till problem: B, E och F

Lagstiftningen anger idag en miniminivå som ska uppfyllas, med fokus på personskydd avseende brandskydd. Byggreglerna ger ett visst egendomsskydd för att kunna säkerställa ett acceptabelt personskydd, utöver det finns det ett par regler som enbart handlar om egendomsskydd. Svårigheten för byggherren och brandkonsulten är att veta vilka krav som enbart utgör egendomsskydd eller både egendomsskydd och personskydd i de fall byggherren väljer att lösa brandskyddet på ett annat sätt än vad som anges i de allmänna råden.

Erfarenheten visar att det normala är att uppfylla ovan nämnda minimikrav och att byggherren mer sällan bygger in ett bättre brandskydd av egen ambition. Det finns dessutom en uppfattning eller okunskap hos många byggherrar att regelverket idag ger ett fullgott egendomsskydd vid brand. Det senare skapar en falsk trygghet.

Bygglagstiftningen är idag skriven med utgångspunkt på människors säkerhet vid brand och till viss del hur en brand påverkar en eventuell granne. Det senare bygger däremot på räddningstjänstens insats. Utöver detta finns det även enstaka föreskrifter som är av karaktären rena egendomsskyddsåtgärder, till exempel sektionering av stora byggnader. Dessutom framgår inte motivet eller syftet med dessa regler varför det blir en tolkning vad som är egendomsskydd.

Detta har lett till svagheter och ibland brister i brandskyddet. Tydligaste exemplet på detta är brandtekniska brister inom radhus. Dessa har skett i både projekterings- och byggfasen. Dessa går oftast att härleda till problemområde A, C och hanteras därför inte vidare här.

Det finns idag en allmän otydlighet om byggnadens egendomsskydd mot brand. Det vore önskvärt att tydliggöra både nivån på egendomsskyddet och vilka föreskrifter och allmänna råd som i huvudsak syftar till att ge egendomsskydd. Ett sådant förtydligande underlättar även vid analytisk dimensionering. Strävan bör vara att utforma reglerna transparent och med en tydlighet vad som avses och därmed skilja på skydd mot liv respektive egendom.

För att tydliggöra byggnadens egendomsskydd bör regelverket ändras vad gäller:

- Separera eller på annat sätt visa vad som är egendoms- respektive personskydd i BBR. Till exempel ett kapitel 5.9 om egendomsskydd vid brand.
- En stor del av byggnadens egendomsskydd bygger på räddningstjänstens insats. För att värdera egendomsskyddet behöver därför räddningstjänstens förmåga definieras. Detta gäller särskilt när brandspridningen ska begränsas.

4. Förslag på definitioner

Regler

Lag, förordning, föreskrift och allmänna råd.

Byggregler

Alla regler som berör byggnaden. När till exempel BBR avses specificeras det.

Ändamålsenliga regler

Att byggreglerna har ett tydligt och uttalat syfte.

Moderna regler

En viljeinriktning och för att få framtidssäkrade byggregler. ”BBRAD för alla tekniska egenskapskrav samt FD- och AD-begrepp för alla tekniska egenskapskrav”.