

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

fi.remissvar@regeringskansliet.se
med kopia till
fi.sba.bb@regeringskansliet.se

Fi2019/04318/BB

Yttrande över betänkandet Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat, SOU 2019:68

Robert Jansson McNamee

Ordförande, Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap

Andreas Hoff

Ordförande, Föreningen Sveriges Brandbefäl

Magnus Nordberg

Ordförande, Sveriges Brandkonsultförening

Lena Lind

Tf Generalsekreterare, Brandskyddsföreningen



Inledning

De fyra organisationerna BIV, BRA, SBF och SBB har valt att lämna ett gemensamt remissvar för att visa att vi i branschen är överens. Vi avstyrker remissen, motiv till detta ställningstagande finner ni nedan. Framförallt vänder vi oss emot förslaget att ta bort majoriteten av de allmänna råden. Vi anser snarare att det behövs fler allmänna råd. Det finns detaljer i betänkandet som vi tror på såsom att det behövs mer regler och vägledning kring kontrollplanen, men förslaget som helhet vill vi ändå avstyrka.

Om de fyra remissinstanserna

Gruppen har sedan tidigare tagit fram en gemensam problembild och förslag på lösningar utifrån de frågor som kommittén för modernare byggregler hade att hantera. Detta har kommittén fått ta del av, dels i skrift, dels vid ett möte med kommittén. För att tydliggöra vår ståndpunkt och orsaken till vårt remissvar bifogar vi detta dokument till detta remissvar.

- BIV (Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap),
- BRA (Sveriges brandkonsultförening),
- SBF (Brandskyddsföreningen) samt
- SBB (Föreningen Sveriges brandbefäl)

En arbetsgrupp bestående av Caroline Bernelius Cronsioe (BIV), Magnus Nordberg (BRA), Ville Bexander (SBF) och Ola Carlén (SBB) har tagit fram remissvaret. Förankring i organisationerna har föreningarnas styrelser samt ledning stått för.

BIV – **Föreningen för brandteknisk ingenjörsvetenskap** - har 478 medlemmar inom hela brandskyddsbranschen. Medlemmarna fördelar sig enligt följande:

Brandkonsult: 256, Student: 117, Räddningstjänst: 32, Ej angett: 37, Forskning och universitet: 12, Industri: 9, Försäkring: 5, Fastighetsbolag: 4, Institut: 3, Regioner: 3, Myndighet (ej räddningstjänst): 2

BIV är en förening man är medlem i som enskild person. Föreningens syfte är att skapa en naturlig mötesplats som är öppen för alla med ett intresse för brandskydd, med fokus på ingenjörsvetenskap. Några av föreningens mest populära insatser är dels lokalgruppträffarna, där aktuella ämnen inom brandtekniskt ingenjörsvetenskap tas upp, dels tillämpningsstöden som förenar branschen att lösa återkommande problem på ett enhetligt sätt.

BRA – **Sveriges brandkonsultförening** – är en företagsförening som samlar 12 av de mest namnkunniga brandkonsultbolagen. Syftet med föreningen är att förena de företag som finns i branschen för att driva branschgemensamma frågor och vara en partner inom området när det gäller lagstiftning, praxis och erfarenhetsutbyte. Två av de viktigaste kraven på medlemsföretagen är att de kan garantera en tillräckligt hög kompetensnivå inom företaget samt har ett tillförlitligt system för kvalitetssäkring.

10 av de 12 medlemsföretagen samlar 466 av landets brandingenjörer av totalt ca 1500 st.

SBF – **Brandskyddsföreningen** – är en allmännyttig ideell förening som arbetar och driver opinion för ett brandsäkrare Sverige. Föreningen utgör ett ledande kunskapscentrum som ökar framtidens brandsäkerhet och minskar samhällets skadekostnader, bland annat genom besiktning, utbildningar, restvärderäddning och konceptet Heta Arbeten®.

Brandskyddsföreningen arbetar fram gemensamma normer och regelverk för olika branscher och genom Insamlingsstiftelsen Brandforsk finansierar vi forskning och utveckling inom brandsäkerhetsområdet.

Brandskyddsföreningen har för närvarande ca 1400 medlemsföretag.

SBB – **Föreningen Sveriges Brandbefäl** - är en yrkesförening för brandbefäl, som inte har några fackliga eller politiska bindningar. SBB har sedan starten 1958 varit ett självklart forum för brandbefäl. Föreningen har ca 1400 medlemmar fördelade på 19 regionföreningar från Skåne-Blekinge till Norrbotten. I regionföreningarna planeras och genomförs de flesta av föreningens aktiviteter. Detta görs bland annat genom att arrangera konferenser, delta i bransch- och forskningsråd och erfarenhetsutbyte med brandbefäl i såväl Norden som hela Europa.

Om allmänna råd och hänvisning till standarder

Förslaget om att kraftigt minska antalet allmänna råd och att ta bort hänvisningar till standarder avstyrker vi.

Det behövs fler allmänna råd

Brandskyddsreglerna upplevs av många som oflexibla, ofta på grund av att man tycker brandskydd är kostsamt, onödigt (så länge inget händer det vill säga) och begränsar utformningen av en byggnad. För att minska denna oflexibilitet används de allmänna råden i byggreglerna så som det är tänkt, dvs. som förslag på hur föreskrifterna kan uppfyllas men att vi ofta väljer andra brandskyddslösningar för att försöka uppfylla byggherrens önskan om en specifik utformning. För brandskyddsreglerna finns det därför ett system (ett separat allmänt råd *Boverkets allmänna råd om analytisk dimensionering av byggnaders brandskydd*) för hur vi bör gå tillväga för att visa att alternativa lösningar, än de som anges i allmänt råd, uppfyller föreskrifterna. Eftersom vi har detta system och vi upplever att det i hög utsträckning fungerar väl, känner vi inte igen oss i den problemformulering som finns i betänkandet.

De allmänna råden utgör en referensbyggnad

De allmänna råden är viktiga för oss och inom brandskyddsområdet behöver vi fler allmänna råd och vi är därför väldigt oroade över förslaget att kraftigt minska omfattningen av de allmänna råden. Orsaken till vår oro är att de allmänna råden ger oss en nivåsättande referensbyggnad när vi vill lösa brandskyddet på annat sätt än vad som anges i de allmänna råden.

Orsaken till att vi inom brandskydd behöver en referensbyggnad, som byggs upp av lösningarna i allmänt råd, är för att det inte finns dimensionerande värden för alla regler i brandskyddsavsnittet. Det finns några få värden, t.ex. kritiska värden vid utrymning (t.ex. att personer i byggnaden inte ska utsättas för för mycket värmestrålning (max 2,5 kW/m²), inte ska andas in för mycket giftig gas (kolmonoxid max 2000 ppm)), men för majoriteten av våra regler finns inte denna typ av kvantifierade värden. Orsaken till detta är bland annat att forskningen inte har kommit så långt än och att en brand kan bete sig väldigt olika beroende på omständigheter vid tillfället för branden.

Genom att jämföra den byggnad vi vill ha (som avviker mot allmänt råd) med en referensbyggnad (som utgör samhällets accepterade miniminivå och uppfyller alla allmänna råd) så kan vi säkerställa att vi har samma skyddsnivå i den önskade byggnaden som om den hade byggts enligt alla allmänna råd och på så sätt också säkerställa att föreskrifterna uppfylls. I sammanhanget är det viktigt att veta att de allmänna råden är nivåsättande. I föreskrift anges t.ex. att *anordning för tidig upptäckt och varning i händelse av brand* ska finnas i många av våra byggnader. I allmänt råd anges sedan att i en bostad består denna anordning av en brandvarnare, men i ett hotell består anordningen av automatiskt aktiverat brand- och utrymningslarm (som har högre tillförlitlighet).

Låt förenklad och analytisk dimensionering vara vägledande

Vi anser att istället för att ta bort eller kraftigt minska antalet allmänna råd bör det system som finns för brandskydd med förenklad (följer de allmänna råden) och analytisk (uppfyller föreskrifterna på annat sätt än det som anges i allmänt råd) dimensionering utvecklas för alla tekniska egenskapskrav och utformningskrav. Dvs. ge oss verktygen för att kunna verifiera andra lösningar än det som anges i allmänt råd. På så sätt får vi ett flexibelt och förutsägbart regelverk.

Sundare konkurrens och jämnare lägstanivå

När *Boverkets allmänna råd om analytisk dimensionering av byggnaders brandskydd* kom 2012 var det för att lägstanivån på brandskyddet varierade kraftigt, en del lösningar kan inte anses ens ha uppfyllt reglerna. Det fanns ingen metod för hur den analytiska dimensioneringen (dvs. när föreskrifterna uppfylls på annat sätt än vad som anges i de allmänna råden) skulle utföras. Varje brandprojektör gjorde på sitt sätt med stor variation på slutresultatet. Genom ovan nämnda allmänna råd har nu branschen en gemensam metod som gör att lägstanivån är jämnare och konkurrensen sundare.

Fler allmänna råd och detaljer gör att vi får en tydligare referensbyggnad. Att därför föreslå att ta bort allmänna råd kommer avsevärt försvåra för den metod som har arbetats fram inom brandskyddsområdet. Om många tycker att brandskydd är oflexibelt idag är risken överhängande att det blir betydligt värre med det som föreslås i betänkandet.

Vi vill även konstatera att alla regler, föreskrifter som allmänna råd, ger upphov till diskussion om vad de egentligen betyder och anger eftersom det är människor som skriver och människor som tolkar reglerna och inga ord har exakt samma betydelse för alla.

Standarder behövs i byggreglerna och byggproduktförordningen är inte valbar

Förslagen på att begränsa antalet allmänna råd och att samtidigt inte hänvisa till standarder anser vi inte analyserats utifrån ett helhetsperspektiv. Särskilt saknas analyser av konsekvenserna för reglerna om hälsa och säkerhet samt kopplingen till Byggproduktförordningen (CPR). De regler som kommittén främst inriktat sig på är utformningsreglerna och dessa utgör endast några enstaka procent av den totala byggregelmassan (BBR, EKS och tillhörande fristående allmänna råd som till exempel ovan nämnda allmänna råd vid analytisk dimensionering). Det går inte utifrån det att dra generella slutsatser på hur exempelvis konstruktionsreglerna påverkas som helt är uppbyggda kring gemensamma europeiska beräkningsstandarder (eurocodes).

Undantaget som kommittén föreslår, att endast hänvisa till standarder om hissar och linbanor, visar att kommittén inte korrekt har uppfattat kopplingen till CPR och de gemensamma verifieringsmetoder inom EES (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) som tagits fram under de senaste 30 åren. CPR:s syfte är att kunna redovisa egenskaper på byggprodukter i Europa för att minska byggkostnaderna genom fri handel och säkerställa kvalitén på byggnader. Hissdirektivet har däremot inte denna tydliga koppling. Även om standarder till hissdirektivet är ett sätt att uppfylla hissdirektivet så är de inte obligatoriska att följa, till skillnad från standarder under CPR som kommittén föreslår ska fasas ur byggreglerna.

Vidare är hänvisningar till standarder nödvändiga för att kunna peka på acceptabla prestandanivåer i byggreglerna. I avsaknad av tydliga krav på kända egenskaper finns ingen

skyldighet för byggprodukttillverkare att deklarerat någon prestanda, vilken innebär att produkter med okända egenskaper kommer att kunna säljas och användas i Sverige. Detta kan leda till att de tekniska egenskapskraven för byggnaden inte uppfylls eftersom byggherren har begränsade möjligheter att få reda på relevanta produkttegenskaper samtidigt som det är otydligt vilken nivå i byggreglerna produkterna ska uppfylla.

I Boverkets konsekvensutredning till nuvarande brandskyddsregler från 2012 anges bland annat följande med avseende hänvisningar till standarder:

”Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

De funktionsbaserade regler som infördes 1994 innebar stora friheter i utformningen av brandskyddet. Eftersom reglerna inte innehöll tydliga nivåer på vilken säkerhet som är acceptabel har detta lett till att säkerhetsnivån har varierat stort för byggnader som har identiska förutsättningar. Eftersom tillämpningen inte har fungerat tillräckligt bra har tidigare system inte bedömts som ett rimligt alternativ.

Boverket bedömer att det inte är möjligt att undvika att i större grad hänvisa till standarder. Sverige har redan beslutat att införa eurokoderna och att avskaffa Boverkets konstruktionsregler, BKR. Det aktuella förslaget är ännu ett steg i den här riktningen där främst europeiska standarder tar större plats. Standarder gör reglerna mer svårtillgängliga de dessa kostar men samtidigt ges möjlighet till nyansering och tydlighet i standarder vilket inte är möjligt i reglerna. Det är viktigt också att påpeka att standardiseringen ger möjlighet för berörda aktörer att delta och påverka arbetet.

Vidare skriver Boverket i konsekvensutredningen:

”I råd som visar på hur man kan gå tillväga för att uppfylla regelkrav har numera handelshindrande nationella metoder slopats och ersatts med hänvisning till gemensamma europeiska standarder. Reglerna har vidare ändrats med anledning av nya vetenskapliga och tekniska rön. Sammantaget bör dessa ändringar underlätta för de företag som följer utvecklingen på den inre marknaden och teknikutvecklingen. Dock innebär fler standarder och hänvisningar att mer tid kommer gå åt för att sätta sig in i reglerna. Dock behöver troligen inte merparten av användarna att gå ner på den detaljnivån.”

I det arbete som pågick mellan 2006-2012 har Boverket visserligen konstaterat att hänvisning till standarder kan innebära mer detaljer för den enskilda att sätta sig in i och att det kan innebära en ökad kostnad. Å andra sidan konstaterar Boverket samtidigt att de flesta användare inte behöver gå ner i den detaljeringsnivån. Det är ytterst sällan byggherren behöver köpa någon standard för att tolka reglerna, utan det är produkttillverkare och vissa teknikkonsulter som kan behöva enskilda standarder i sitt arbete, på samma sätt som de behöver investera i verktyg och datorer m.m. Standarderna fungerar däremot som en säkerhet för byggherren genom att garantera att denne får den kvalitet den har beställt, exempelvis på en sprinkleranläggning. Detta eftersom om hänvisning sker i allmänt råd till en standard så kan en produkt eller lösning inte ersättas med andra produkter eller lösningar utan motsvarande säkerställd kvalitet. Fördelarna med hänvisning till gemensamma europeiska standarder i byggreglerna, som innebär en ökad konkurrens på byggproduktmarknaden samtidigt som det ger möjlighet att bestämma den svenska säkerhetsnivån, överväger därmed nackdelarna.

Synpunkter på konsekvensutredningen i SOU 2019:68

Konsekvensutredningen saknar nästan helt analys av hur förslagen på att minimera antalet allmänna råd och inte hänvisa till standarder kommer påverka den stora majoriteten av byggregler som syftar till att säkerställa kraven på människors hälsa och säkerhet i byggnader.

En sådan omfattande ändring av byggregelsystemet och begränsning av möjligheterna att skriva verifierbara funktionskrav behöver konsekvensutredas inte bara hur det påverkar kostnaden för byggandet men även vilka EU-rättsliga konsekvenser det kan få samt hur det påverkar säkerhetsnivån i Sverige. Angående säkerhetsnivån och risken för exempelvis katastrofbränder behöver man inte bara analysera den absoluta säkerhetsnivån om reglerna följs utan framförallt vilken variation i säkerhet det kan antas bli med ett förändrat regelsystem beroende på tillämpningen av reglerna. Detta framgår exempelvis av de utredningar som gjorts efter Grenfellbranden som i Judith Hackitts rapport *Building a safer future*.

Erfarenheter från införandet av mer funktionsbaserade regler i Sverige 1994 visar att det ledde till en ökad spridning av brandsäkerhetsnivå med risk för katastrofbränder som följd. Detta framgår såväl av Boverkets egna utredningar (*Utvärderingen av ändringar i byggregleringen*, Boverket Rapport 1997:9) samt oberoende forskning på området, exempelvis Johan Lundins doktorsavhandling *Safety in Case of Fire – The Effect of Changing Regulations*. Detta ledde fram till ett långsiktigt förändringsarbete av reglerna som pågick under närmare 10 år i syfte att skriva mer verifierbara regler, bland annat genom nivåställande allmänna råd och hänvisningar till europeiska verifieringsmetoder i standarder under dåvarande byggproduktdirektivet (numera byggproduktförordningen). Att ta bort dessa möjligheter skulle kunna få stora konsekvenser för människors hälsa och säkerhet genom en ökad risk för t.ex. katastrofbränder.

Exempelvis har Sverige under cirka 20 år arbetat för att EU ska ta fram en gemensam storskalig metod för fasader för att kunna undvika Grenfellliknande bränder. Detta arbete är nu inne i slutfasen. Att kommittén då föreslår att den typen av gemensamma provningsstandarder, för att minska byggkostnaderna i Europa genom att alla länder kan använda samma krav på fasader, inte längre får hänvisas till i svenska byggregler förefaller kontraproduktivt och olyckligt ur ett säkerhetsperspektiv. För närvarande används en nationell metod för fasader i Sverige men det föreslås inte heller bli möjligt att referera till sådana standarder.

Sammanfattning av konsekvensen att inte hänvisa till standarder

Att ta bort hänvisningar till standarder som verifierar säkerheten riskerar sammanfattningsvis leda till en ökad osäkerhet kring vilka säkerhetskrav som gäller i Sverige med risk för människors liv och hälsa som följd. Det riskerar även skapa en oförutsägbar byggprocess med risk för längre byggtider och ökade kostnader. Därutöver riskerar Sverige att stämmas av EU-kommissionen om vi inte använder de gemensamma verifieringsmetoder och klasser som arbetats fram gemensamt sedan byggproduktdirektivets tillkomst 1989.

Syften är viktigt för att veta vilka alternativa lösningar som är relevanta

Många i branschen efterfrågar reglernas syften. Dessa är viktiga i de fall man väljer att uppfylla en föreskrift på annat sätt än vad som anges i de allmänna råden. Sveriges brandkonsultförening har t.o.m. tagit fram en syfteshandbok som används av branschen just för att vi behöver syftena när analytisk dimensionering tillämpas. Problemet med syfteshandboken är att det inte är

Boverket som har gett ut den. Det är endast Boverket som kan ange vilka syften olika regler i byggreglerna har.

Kommittén påstår att branschen vill att syftena framgår av föreskrifterna. Det är inte på något sätt nödvändigt enligt oss. Syftena kan t.ex. framgå av konsekvensutredningen eller anges i vägledningar. Att som kommittén påstår att syften ges i lag och förordning är inte tillräckligt. Den del av PBF som brandskyddsavsnittet i BBR och EKS förtydligar utgörs av fem punkter, medan brandskyddsreglerna i BBR och EKS utgörs av över 60 sidor med regler. Lag, förordning och förarbeten till dessa kan inte på något sätt ange syftet med t.ex. att begränsa en brandcell till att omfatta högst två plan. Så frågan vi ställer oss är vad är det vi ska säkerställa för värden när vi har tre eller fler plan i samma brandcell. Det kan vi inte få svar på i förarbetena eller i lag och förordning. Utan kunskapen om reglernas syften innebär den alternativa utformningen att vi ibland använder lösningar som missar målet, dvs. egentligen inte uppfyller föreskrifterna.

Definition av begrepp

I grunden är det bra att fler och viktiga begrepp blir definierade. En definition ska generellt inte gå att ”analysera bort” varför det är lämpligt att många definitioner finns just i föreskrift. Men det är ibland motiverat att ha *vaga ord* som inte definieras i föreskrift för att i allmänt råd ge en nivå. Detta skapar flexibla regler som öppnar upp för innovation och nya lösningar.

Exempel från gällande BBR:

”Anordning för tidig upptäckt och varning i händelse av brand” står det idag i flera föreskrifter, t.ex. i föreskrift för bostäder respektive hotell. Det är ur säkerhetssynpunkt skillnad på att bo på hotell och att bo i sin egen bostad. Man är visserligen sovande på båda ställena men man har endast lokalkännedom i sin egen bostad. I händelse av brand är det en stor fördel med lokalkännedom. Av två anledningar definieras inte vad ”anordning för tidig upptäckt och varning i händelse av brand” är närmare i föreskriften.

- Det skapar oflexibilitet. I bostäder anges det i allmänt råd att brandvarnare uppfyller föreskriften. Genom att skriva det i allmänt råd kan andra lösningar istället för brandvarnare användas, eventuellt ett larm kopplat till ett vaktbolag. Hade brandvarnare angetts i föreskrift hade en brandvarnare alltid varit tvunget att installeras även om andra system hade varit mer lämpligt i det enskilda fallet, eller att innovativa nya lösningar hade kunnat tas fram.
- Allmänna råd är nivåsättande. För hotell är nivån istället automatiskt aktiverat brand- och utrymningslarm (ett system med mycket högre tillförlitlighet än en brandvarnare) men anordningen har samma grunduppgift som t.ex. en brandvarnare, att detektera branden tidigt och att starta ett utrymningslarm för att varna de som befinner sig i byggnaden så att de kan påbörja utrymningen när tid ännu finns att utrymma. Genom att ha samma föreskrift men olika allmänna råd kan samma funktion ha olika lösningar. Vill byggherren sedan göra på ett annat sätt än vad som anges i det allmänna rådet så måste nivån i det allmänna rådet tas hänsyn till. För hotell krävs med andra ord ett system med långt bättre tillförlitlighet än vad en brandvarnare ger som är nivån i bostäder. Dvs. vill man göra på annat sätt kan man inte byta till vad som helst.

Att använda definitionerna i *terminologcentrum TNC: Plan- och byggtermer 94* fungerar bra, framförallt om man inte vill att reglerna ska öka i regelmassa. Däremot behöver en del av definitionerna i TNC revideras och det behöver även tillskapas en del nya definitioner. Istället

för att drastiskt öka regelmassan i byggreglerna genom att skriva in många definitioner av ord och begrepp bör man ge Boverket ett uppdrag att revidera *terminologacentrum TNC: Plan- och byggtermer 94*.

Förenklad och analytisk dimensionering - en metod som fungerar

2012 gav Boverket ut ett allmänt råd som beskriver en metod som kan användas när man ska verifiera att en alternativ lösning, än den som anges i allmänt råd, uppfyller föreskriften och säkerhetsnivån i det allmänna rådet. Anledningen till att det är ett allmänt råd är för att det finns fler metoder och i vissa fall kan dessa vara mer lämpade. Att då ge ut föreskrifter med tvingande metoder tror vi hämmar dels användningen av den mest lämpliga metoden men att det även hämmar utvecklingen av analysprogram och metoder.

Däremot föreslår vi att man för övriga tekniska egenskapskrav och utformningskrav tar lärdom av Boverkets allmänna råd om analytisk dimensionering av byggnaders brandskydd för att om möjligt göra något liknande för övriga tekniska egenskapskrav och utformningskrav. Genom att visa hur man kan avvika från de allmänna råden så borde det innebära att fler förstår vad ett allmänt råd är och att man får avvika från dem, förutsatt att alternativet är lika bra eller bättre.

Kunskapsbrist är det verkliga problemet

Det är beklagligt att kommittén skriver att *de allmänna råden fått stor betydelse i den praktiska tillämpningen och att det uppstår diskussioner om uppgifter i de allmänna råden är bindande eller inte (sidan 434)*. Att diskussionerna huruvida allmänna råd är bindande eller inte ens uppstår är problematiskt. Att ta bort allmänna råd är att behandla symtomen och inte problemet som är kunskapsbrist. Kunskapsbrist kring vad som är ett allmänt råd och hur det ska tillämpas. Problemet kommer fortsatt att finnas kvar oavsett om vi har allmänna råd, vägledning eller föreskrifter. Om alla allmänna råd istället görs om till föreskrifter är risken överhängande att vi får oflexibla och innovationshämmande regler istället. Det är kunskapsbristen som måste lösas. Lösningen är därför inte att ta bort de allmänna råden.

I betänkandet (sidan 398) hävdar man att *BBR har utformats med allmänt hållna föreskrifter som ger ett alltför stort tolkningsutrymme i kombination med många detaljerade allmänna råd som har medfört oförutsägbarhet*. Samtidigt hävdar man att *det är svårt att använda andra lösningar är de som i allmänt råd (red. anm.) ges*. Man hävdar även att *preciseringarna av föreskrifternas krav i allmänt råd motverkar tanken med funktionskrav, som är att ge byggherren största möjliga frihet att själv finna metoder och lösningar för att uppfylla kraven i föreskrifterna*.

Här missar man även en annan av de stora fördelarna med de allmänna råden. Deras styrka är att de faktiskt är bindande för byggnadsnämnden, så till vida att om byggherren har valt att följa det allmänna rådet så måste byggnadsnämnden acceptera den lösningen. Detta skapar en rättssäkerhet och förutsägbarhet för byggherren samtidigt som flexibiliteten finns kvar om byggherren väljer att använda en annan utformning. Att ta bort de allmänna råden riskerar däremot att skapa en osäkerhet för byggherrarna huruvida vald lösning kommer accepteras av byggnadsnämnden och dessutom ökar risken för ökad grad av olika tolkningar av byggreglerna i olika kommuner. Man kan i sammanhanget till och med påstå att råden till viss del fyller den funktion som kommittén föreslår att byggkravsnämnden ska ha. Det vill säga en statligt godkänd lösning som måste accepteras av samtliga kommuner.

Att de allmänna råden är nivåsättande är delvis de allmänna rådets styrka. Vi har funktioner (om än allmänt hållna) som ska uppfyllas i föreskrift. I allmänt råd finns detaljerna som gör att vill man bygga enligt allmänt råd så går det. Vill man göra på annat sätt så ger allmänt råd en tydlig referensbyggnad (fler allmänna råd behövs för att göra referensbyggnaden ännu tydligare) att verifiera sin lösning mot. Utan denna möjlighet kommer innovation och flexibilitet att försvinna.

För andra tekniska egenskapskrav är det istället viktigt att ta fram metoder för verifiering i de fallen man avviker från allmänna råd snarare än att ta bort allmänna råd. Att ta bort de allmänna råden har vi redan testat i början av 90-talet och det fungerade inte.

Kommittén verkar även tro (sidan 398) att problemet med kunskapsbrist ska lösas med att ta bort allmänna råd. *Trots att allmänna råd juridiskt sett enbart utgör rekommendationer, kan varken kommuner eller aktörer på byggherresidan skilja dem från de bindande föreskrifterna.*

Detta stämmer verkligen inte. Det finns de som inte har läst innantill och förstått vad som skiljer en föreskrift från ett allmänt råd. Det stämmer också att kommunen ofta inte har den kunskap som många gånger behövs för att läsa och förstå en verifiering av en alternativ lösning. Det senare är ett bekymmer då en del verifierade lösningar därför får nej och att kommunen känner sig mest säker om alla allmänna råd följs. Det är dock inte samma sak som att man inte kan skilja allmänna råd från föreskrifter. Lösningen är ökad kunskap, både hos byggherren och på kommunerna, istället för att ta bort allmänna råd.

Sammanfattningsvis angående kunskapsbrist

Vi har och kommer fortsätta att ha 290 kommuner som kan göra olika tolkningar även utan allmänna råd, kanske t.o.m. större variation utan stödet från allmänt råd. Fokusera på att se till att alla i byggbranschen förstår systemet och vad allmänna råd är och hur man kan avvika från dem. Behandla problemet och inte symptomen.

Inte ens kommitténs förslag ger verifierbara lösningar

Att föreskrifterna ska vara i form av *verifierbara funktionskrav*, det anser vi är en förutsättning för att kunna bygga flexibla byggnader och skapa innovativa lösningar. Att däremot kräva att verifierbarheten finns i föreskrift kommer att skapa oflexibla regler och därmed få möjligheter att bygga de byggnader som samhället eller byggherren så önskar. Det innebär också att innovativa lösningar i låg utsträckning kan användas och detta riskerar att hämma utvecklingen.

Ett par exempel på föreskrift (hämtat från betänkandet) som är oflexibla och troligen även hämmar innovation eftersom verifierbarheten inte finns i ett allmänt råd som man får avvika ifrån:

- Sidan 453, första stycket är en föreskrift som låser utformningen och hämmar innovation. Om det finns lösningar (t.ex. tekniska sådana) som tillåter mindre ytor så kan man inte med analytisk dimensionering visa att det ger likvärdig tillgänglighet.
- Sidan 453, Rubriken *utrymme och förvaring*, andra stycket anger att man t.ex. inte får ha samma yta med smalare och djupare förvaring. Höjden spelar heller ingen roll. Då kan man få förvaring som är 1 m hög istället för golv till tak. Eller förvaring som sitter alldeles för högt för att användas i vardagen (om byggherren nu så önskar).

Om förslaget att ta bort kontrollansvariga och certifierade sakkunniga

Vi avstyrker både förslaget att avskaffa kontrollansvarig och certifierade sakkunniga. Vi föreslår istället att deras roller samt befogenheter och skyldigheter förtydligas och utökas.

Reglera om obligatorisk oberoende kontroll med certifierade sakkunniga inom brandskydd.

Vi hävdar att ett system med kontrollansvariga certifierade sakkunniga har potential till att höja kvaliteten i byggprocessen enligt följande:

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. 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.

Förstärk kontrollansvariges roll, mandat och ansvar

Vi hävdar att kontrollansvariga har potential till att höja kvaliteten i byggprocessen enligt följande:

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 åläggas 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:

“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.”

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

Sammanfattningsvis angående kontrollansvariga och certifierade sakkunniga

Kommitténs förslag att avskaffa kontrollansvarig och certifierade sakkunniga riskerar att radera ett fungerande kontrollsysteem i byggprocessen. Detta system är dock inte optimerat varför vi föreslår att deras roller samt befogenheter och skyldigheter förtydligas och utökas. Genom att reglera om obligatorisk oberoende kontroll med certifierade sakkunniga samt att förstärka kontrollansvariges roll, mandat och ansvar finns potential till att höja kvaliteten i byggprocessen avsevärt.

Om förslaget att förtydliga kontrollplanen

Vi tillstyrker förslaget att förtydliga kontrollplanens innehåll och syfte med hjälp av regler (inkl. allmänna råd) och vägledningar som Boverket ger ut.

Kontrollplanen är ett viktigt verktyg med potential att minska byggskadekostnaderna

Kontrollplanen är ett viktigt verktyg i byggprocessen för att göra stickprovskontroller. Kontrollplanen har potential att vara ett kraftfullt verktyg för byggnadsnämnden, men det förutsätter att den används som det är tänkt. Med mer stöttning från Boverket har kontrollplanen en möjlighet att bli det kraftfulla stöd som kontrollplanen kan vara och i förlängningen kan det bidra med att få ner byggfelskostnaderna.

Det bör även ingå att förtydliga de olika rollerna som kan ge input till en kontrollplan inför startbesked. Det finns kompetens vad som är kritiska moment hos bland annat teknik konsulterna och hos räddningstjänsten, som både utför tillsyn (enligt lagen om skydd mot olyckor, och det innebär att kontrollera det byggnadstekniska brandskyddet) och räddningsinsats vid brand i byggnad och upptäcker brister i brandskyddet. Denna kompetens måste tillvaratas, i byggprojekt som är av en viss storlek eller karaktär.

I förtydligandet av kontrollplanen bör även detaljeringsnivå beskrivas. Allt för ofta utgör kontrollpunkterna oprecisa kontroller, vilket leder till att det är svårt att veta vad som har kontrollerats när kontrollplanen signeras.

Om förslag på införande av byggkravsnämnden

Vi avstyrker förslaget på införandet av en byggkravsnämnd så som den beskrivs i förslaget. Det finns positiva delar i förslaget som vi tror på men det är dels för många juridiska aspekter som inte är klargjorda, dels osäkerhet kring kompetens när man roterar personer i nämnden, dels så finns det många lokala omständigheter som gör att en byggnad i viss utsträckning måste anpassas till de lokala förhållandena som gör att ett förhandsutlåtande enbart kan gälla för den specifika platsen. En sådan förutsättning är räddningstjänstens förmåga.

Införande av Byggkravsnämnden för förhandsavgöranden om krav på byggnadsverk

Vi tror att det finns förutsättningar att utforma Byggkravsnämnden till något positivt men det finns även några farhågor som bör belysas.

Historiskt är kunskapsbrist en av anledningarna till varför byggprocessen inte fungerat optimalt. Bristen på kunskap om byggprocessen och dess olika delar är utbredd i alla led. Här ser vi att byggkravsnämnden kan innebära en spetskompetens som på ett bättre sätt kan bedöma brandskyddets utformning. Detta har förutsättningar att ge en nationell enhetlig nivå som motverkar lokala variationer. Ledamöternas bakgrund och kansliets kompetens är däremot avgörande för detta. Inom området brandskydd är dagens kompetens inte heterogen. Att rekrytera rätt sakkunnig expert är avgörande för kvaliteten inom området brandskydd. Detta då brandskydd är ett område som ” normalt ” inte prövas under husets livslängd men när det behövs ska fungera under extrema förutsättningar.

Brandskydd som disciplin är även lite speciellt i byggprocessen. Förutom att utförandet sällan prövas är det även beroende av utformningarna som traditionellt behandlas i andra discipliner tex arkitektur, VVS, el eller konstruktion. Det innebär att brandskyddsbeskrivningens utförande måste vara inarbetat i de övriga underlagen. Det är normalt inget problem i sig men ställer stora krav på samordning mellan brand och de övriga disciplinerna. Mindre justeringar utifrån lokala förutsättningar kräver därför även en samordning mot brandskyddet.

Brandskydd är som ovan angetts ett av de tekniska egenskapskrav som anses kunna vara lämpligt att ge förhandsbesked om. Det är då viktigt att nämna att delar av brandskyddet alltid kräver lokal hänsyn. Det gäller t.ex. alla de delar där räddningstjänsten är en del i brandskyddets utformning. Flera av kraven i BBR förutsätter att en räddningsinsats kommer att genomföras vid brand. Här har vi tidigare påpekat att räddningstjänsten är en osäkerhetsfaktor i byggnadens brandskydd. Bygglagstiftningen ställer relativt tydliga och strikta krav på vilka förutsättningar som ska gälla för att förmågan hos räddningstjänsten ska kunna tillgodoräknas. Svårigheten ligger bl.a. i att dimensioneringen av svensk räddningstjänst sker utifrån lagen om skydd mot olyckor (LSO) vilken inte alls är så reglerad vad gäller insatsförmåga kopplad till enskilda 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. Detta är helt lokalt utformade förutsättningar vilka inte kan avgöras i ett förhandsbesked.

För att byggkravsnämnden ska kunna bedöma brandskyddet på ett adekvat sätt behöver lagstiftningen redovisa syften till föreskrifterna. Särskilt om de allmänna råden tas bort. Syftena behövs för att kunna använda analytisk dimensionering men även vid förenklad dimensionering för att avgöra att föreskriften är uppfylld. 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.