

Remiss – Boverkets förslag till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader (dnr 30/2022)

FSB har framfört allmänna synpunkter på förslaget i sitt remissvar till föreskrifter med skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, så det upprepas inte på denna remiss.

Sammanfattning

Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer (FSB) har fått en remiss från boverket som gäller förslag till nya föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader. Förslaget bygger på en ny regelmodell, Möjligheternas byggregler, där varje avsnitt i nuvarande boverkets byggregler, BBR, ska ersättas av separata föreskrifter för varje avsnitt. Föreskrifter för avsnittet skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö behandlas i en annan pågående remiss från boverket. Boverket har skickat övriga avsnitt på remiss vilka ska besvaras i augusti 2023.

Den nya regelmodellen innehåller endast föreskrifter och blir därför mindre omfattande. Allmänna råd som finns i nuvarande BBR tas bort förutom ett fåtal råd som ändras till föreskriftstext. Allmänna råd beskriver ett sätt att uppfylla en bindande föreskrift. Det innebär att de flesta kraven i föreskriften formuleras som funktionskrav vilket ger en otydlig kravnivå. Enligt boverket kan handböcker, branschstandarder och boverkets vägledning vara ett komplement till föreskriften.

Vissa delar inom gällande BBR kommer att inarbetas i egna författningar, BBR 8:9 Skydd mot olyckor på tomter, vilket förvaltningen ser positivt på.

Vi anser att fler områden i föreskriften ska kompletteras med kvantitativa krav så att kravnivån blir tydlig både för kommuner och byggherrar. Vi önskar att boverkets vägledning till föreskriften ska ange vilka standarder och handböcker som kan användas för att tolka kravnivån.

Om kraven i föreskriften är otydliga finns det stor risk att byggherren tror att kraven är uppfyllda och att det upptäcks först i sent skede inför slutbesked. Kommunen tvingas antingen acceptera mindre brister som hade kunnat undvikas eller så tvingas byggherren ändra vilket medför stora kostnader och försenad inflyttning.

Bedömning ur ekonomisk dimension

FSB menar att kommunerna behöver säkerställa att de har god kunskap och medvetenhet om kravnivåer för säkerhet vid användning av byggnader. Det kommer att krävas stora utbildningsinsatser runt om i kommunerna.

Kommunerna kommer att få en kostnadsökning för inköp av standarder, branschstandarder, branschregler, utbildning samt intern och extern utbildning.

För byggherrarna kan de ekonomiska konsekvenserna av författningsförslaget variera beroende på organisationens storlek och professionalitet samt varje enskilt projekts specifika egenskaper. Innovativa lösningar och nytänkande kräver riskanalyser för att visa att föreskrifterna uppnås.

Byggherrar kommer att behöva kompetensutveckling i hur det nya regelverket fungerar. Författningsförslaget får störst konsekvenser för de byggherrar som inte räknar med att projekteringen ska utföras fackmässigt eller inte själv kan avgöra när något är fackmässigt projekterat.

FSB's bedömning

FSB har sammanställt synpunkter som övergripande kommentarer samt som detaljerade kommentarer på vissa kapitel i förslaget. De detaljerade kommentarerna redovisas under rubriker med kapitel och namn lika de som finns i föreskriften.

Övergripande kommentarer

FSB är positiv till att nuvarande byggregler delas upp i ett antal egna föreskrifter för respektive avsnitt. Strukturen i föreskriften med övergripande bestämmelser, uppförande av nya byggnader och ändring av byggnader är tydlig. Det är viktigt att samtliga föreskrifter kommer ha samma struktur för igenkänning vilket gör det enklare för alla att förstå och hitta i föreskriften.

Enligt boverket är syftet med Möjligheternas byggregler att ändra regelmodellen men inte att förändra kravnivån. Ändringarna på föreskriftsnivå som föreslås kommer innebära en ändrad kravnivå i praktiken vilket inte har kommunicerats tydligt av boverket. Nya krav tillkommer i föreskrifter och vissa krav försvinner eller blir mer otydliga då allmänna råd försvinner. I vissa fall kan tidigare allmänna råd fortfarande kan vara ett sätt att uppfylla föreskriftskraven men i andra fall inte.

När föreskriften saknar tydliga kvantitativa krav blir kravnivån otydlig. Vår bedömning är att både kommunerna och de allra flesta byggherrarna vill ha tydliga krav för att undvika egen tolkning. Med otydliga krav finns det stor risk att byggherren tror att kraven är uppfyllda och att det upptäcks först inför slutbesked att kommunen har en annan uppfattning. Kommunen tvingas antingen acceptera brister som inte skulle ha godkänts som en mindre avvikelser inför startbesked eller så tvingas byggherren ändra vilket medför stora kostnader och förlorad tid.

Boverket menar att branschen ska ta ett större ansvar och driva utvecklingen genom att ta fram förslag på nya lösningar och också ta fram standarder. Vi menar att det är riksdag, regering och boverket som ska sätta tydliga krav och inte branschen. Branschen arbetar främst efter eget intresse och inte efter att uppfylla samhällets krav. Vi ifrågasätter starkt om den här förändringen leder till ett hållbart byggande med rätt kvalitet.

Om byggherren föreslår en ny lösning som inte återfinns i standarder, handböcker eller andra branschdokument ska förslaget enligt boverket styrkas med riskanalyser som visar att funktionskraven är uppfyllda. Detta behöver utvecklas mer av boverket. Det är högst

oklart hur byggnadsnämnden ska ta ställning till en riskbedömning och vilken kompetens som krävs hos den som gör riskanalysen.

Samtliga kommuner i landet kommer behöva ta fram egna kravnivåer där sådana saknas i föreskriften så att bedömningen blir lika i alla ärenden hos kommunen. Detta kommer kräva mycket resurser och också högre kompetens hos byggnadsinspektören.

Boverket skriver att standarder, handböcker eller andra branschdokument kan användas för att tolka föreskriften. Vissa standarder som finns idag är inte tillgängliga för alla, standarder från SIS måste beställas och varje standard kostar. Sällanbyggare och privatpersoner kommer sannolikt inte beställa alla standarder som kan vara bra att ha i ett projekt och kommer därför gå miste om de kravnivåer som idag kan finnas i BBR. Boverket vill inte rekommendera några standarder eller informera om standarder som kan vara användbara. Kommunerna behöver skaffa de standarder som byggherren hänvisar till för att bedöma om standarden är tillämplig i aktuellt ärende. Det innebär en kostnad för landets alla kommuner. Dessutom ska varje kommun göra sin bedömning om standarden accepteras. Det nämns ingenstans i konsekvensutredningen om byggherren kan hänvisa till utländska standarder.

Kraven på projekteringen ökar med fackmässiga handlingar, högre kompetens hos byggherren och fler handlingar som ska tas fram inför ett startbesked. Vi håller med om att det underlättar byggnadsnämndens handläggning men byggherrarna kommer sannolikt klaga på att byggnadsnämnden ställer onödiga krav på dokumentation vilket fördyrar och försenar projekten. Otydliga krav på projekteringen i föreskriften förenklar inte byggprocessen.

Inom flera områden har krav tagits bort i föreskriften med hänvisning att frågan bevakas i annan lagstiftning, till exempel i Arbetsmiljölagen. Arbetsmiljöverket bevakar inte sina krav inför byggstart vilket görs enligt PBL. Det innebär en stor risk att färdig byggnad inte kommer uppfylla samhällets krav och det kommer bli orimligt att kräva rättelser i efterhand. Vi anser att kraven inte kan tas bort från PBL-lagstiftningen innan man vet att de bevakas aktivt av andra myndigheter i byggprocessen.

FSB har tagit del av utkastet till SIS/TS 59:2023, Trappor, ramper, räcken och balkonger och anser att denna behöver träda i kraft senast tidpunkten för införandet av de nya föreskrifterna gällande säkerhet vid användning av byggnader.

Vi har i vårt remissvar utgått från att standarden träder i kraft inför införandet av föreslagen författning

Sammanfattningsvis anser vi att föreskriften ska kompletteras med fler kvantitativa krav eller att boverket tydliggör vilka standarder och handböcker som kan användas för att tolka kravnivån så att det blir tydligt både för kommuner och byggherrar.

1 kap. Övergripande bestämmelser

Mindre avvikelser från föreskrifterna i denna författning

3 §

Mindre avvikelser från föreskrifter godkänns idag i beslut om lov eller startbesked enligt BBR 1:21. Enligt förslaget är det byggherren som ansvarar för att avgöra om mindre avvikelser kan tillämpas. I dagsläget är det extremt ovanligt att byggherren presenterar mindre avvikelser från byggreglerna. Det är i stort sett alltid byggnadsinspektören som upptäcker avvikelser och kräver en redovisning från byggherren varför avvikelserna finns

och hur funktionskraven blir uppfyllda. Byggherren är alltså mycket ovan att ta det ansvaret.

I och med att föreskriften blir mer otydlig utan exempel i allmänna råd kommer byggherren oftare behöva analysera om föreskriften följs eller om det är en mindre avvikelse. Detta nämns inte som en konsekvens i remissförslaget.

Det framgår inte i remissförslaget om byggnadsnämnden ska förtydliga mindre avvikelser i beslut om lov eller startbesked. Vi anser att det fortsatt ska finnas krav på att mindre avvikelser dokumenteras i projektet antingen av byggherren eller i beslut från byggnadsnämnden.

Tolkning av om en åtgärd är en avvikelse eller inte beror på den utförda riskbedömningen. Om byggnadsnämnden inte anser att man har utfört en korrekt riskbedömning och en åtgärd är att betrakta som avvikelse ska denna då behandlas i ett kompletterande beslut eller som en brist i slutbeskedet om nämnden anser att den kan godtas. Detta blir en viss osäkerhet för byggherren om man har gjort erforderliga riskanalyser och att dom är utförda på ett korrekt sätt. Byggherren får ett stort ansvar att säkerställa att byggnaden uppförs fackmässigt vilket kan antas fördyra processen för den byggherre som inte är van att driva projekt.

Projektering och utförande

8 §

Projektering ska utföras på ett fackmässigt sätt och dokumenteras enligt förslaget om det inte är uppenbart obehövligt. Begreppet fackmässigt sätt är otydligt och kommer sannolikt uppfattas på olika sätt av olika kommuner och av byggherrarna. Allmänt råd BBR 2:31 anger att projektering bör redovisas på ritningar och andra handlingar vilket anger en viss nivå på redovisningen som saknas nu. Det finns inga exempel i remissförslaget på när det är obehövligt med fackmässig dokumenterad projektering. Även här kommer kommunerna och byggherrar ha olika uppfattningar.

Projekteringen ska vara klar inför startbesked. Eftersom det saknas allmänna råd kommer behovet att öka, att pröva om förslaget uppfyller kraven i föreskrifterna med hjälp av riskbedömning. Detta kan komma att medföra en längre handläggning hos kommunen för att bedöma om det är godtagbart samt vid ändringar en fördyrande process för byggherrar.

Särskilt om ändring av byggnad

10–11 §

Det är otydligt i föreskriften vad som menas med att ”det ska klarläggas”. Det ställs inga krav på dokumentation eller kompetens hos den som ska utföra undersökningen. Varför används inte begreppet förundersökning i föreskriften som i BBR 2:311?

Konsekvensutredningen borde ge exempel på hur man ska klarlägga och att det i enkla ärenden kan vara en beskrivning från byggherren.

Det blir svårt för kommunerna att bevaka hur statusen i byggnaden avseende säkerheten. Allt ansvar kommer att vila på byggherren. Det är tveksamt om byggherren kommer att göra extra åtgärder om det inte kontrolleras av någon. I mindre ärenden där kommunerna varken har tekniskt samråd, arbetsplatsbesök eller slutsamråd finns det stor risk att byggherren inte har gjort erforderlig riskbedömning av ett projekt.

Byggherrens ansvar för hur och när en förundersökning ska göras är oklar. Kan byggnadsnämnden kräva in en förundersökning för att se att man gör de åtgärder som föreskrifterna avser? Om avsteg görs vid ändring av byggnad ställer det stora krav på byggherren att utförd riskbedömning som ska komma fram till om avsteg kan tillämpas är utförd på ett korrekt sätt. Riskbedömning blir en extra kostnad för de små byggherrarna medan de stora byggherrarna gör mycket av detta redan idag.

Kontroll

12–16 §

Det är bra med ett tydligt krav på kontroll i olika skeden i byggprocessen och i färdig byggnad. Vår tolkning är att krav i föreskriften gäller en heltäckande kontroll som byggherren ska utföra och dokumentera i sitt projekt. Kontrollen ska styrka att det som utförs uppfyller de krav som gäller vilket 10 kap. 5 § PBL anger.

Dessutom ska byggherren ta fram en kontrollplan enligt 10 kap 6 § PBL med särskilt utvalda kontrollpunkter efter en riskbedömning som ska fastställas i startbeskedet. Detta nämns i texten i avsnitt 5.2.6: *De kontroller som regleras här ska göras av byggherren oavsett vilka kontroller som regleras i kontrollplanen.* Det bör formuleras tydligare i en kommande vägledning från boverket att det handlar om kontroller med olika syften som ska dokumenteras på olika sätt.

2 kap. Uppförande av nya byggnader

Räcken och andra skydd mot fall

10–11§

FSB har tagit del av utkastet till SIS/TS 59:2023, Trappor, ramper, räcken och balkonger och anser att denna behöver träda i kraft senast vid tidpunkten för införandet av de nya föreskrifterna gällande säkerhet vid användning av byggnader.

Förvaltningen anser att det är otydligt vilken status en utländsk branschstandard som frångår svensk standard har, exempelvis gällande minsta hålstorlek på ett balkongräcke, och hänvisa till det aktuella landets utförda riskanalys.

Räckesutformningen vid ytor som kan bli spontana lekytor för barn exempelvis takterrasser, ska utformas utifrån en riskbedömning med en räckeshöjd på minst 1,1 meter enligt föreslagen SIS/TS 59:2023 vilket medför ett stort tolkningsutrymme för byggherren som i vissa fall kan tolkas annorlunda av kommunerna vilket innebär stor osäkerhet för byggherren.

Dörrar och andra rörliga delar och anordningar

27 §

FSB anser att tidigare formulering i BBR 8:33 Skydd mot olyckor vid rörliga anordningar, var tydligare för byggherren vad som avses med byggnaders rörliga delar och anordningar. Förvaltningen anser att tidigare formulering ska inarbetas i nya författningen, “Dörrar, portar, väggar, galler, grindar och bommar som öppnas av en motor och stängs av upplagrad energi eller omvänt...”

Utslagsvask

35 §

FSB anser att föreskriftstexten, “En utslagsvask ska vara placerad så att risken för skållningsskador begränsas” kompletteras med tidigare allmänt råd enligt BBR 8:43 “utslagsvask i samma inredningslängd som spis”.

En utförd riskbedömning kan inte ge ett annat alternativ, framför allt om du har nedsatt rörelseförmåga och behöver bänkytan som hjälp att ex. dra en kastrull med kokande vatten. Rådet i "Bygg barnsäkert" är även där att inte exempelvis snubbla på ett krypande barn som då får vattnet över sig.

Skydd mot instängning

36 §

Publika toaletter eller arbetsplatser där det kan finnas olika krav för vem som får använda vilken toalett är det svårt att uppnå kravet avseende öppna en dörr till hygienrum utifrån utan nyckel eller särskilt verktyg, då dessa ofta är försedda med kodlås eller liknande anordning.

3 kap. Ändring av byggnader

Avsteg vid ändring av byggnader

1 § och 3 §

Föreskriften i 1 § som anger vilka kriterier som avgör om avsteg kan tillämpas för en ändrad del i en befintlig byggnad är mycket tydligare än nuvarande BBR vilket är bra. Det nämns ingenting om tillbyggnader i föreskriften eller i boverkets konsekvensbeskrivning. Vi antar att tillbyggnad fortfarande betraktas som en ändring av byggnad. Vilka avsteg är i så fall möjliga för tillbyggda delar? En tillbyggnad är inte en ändrad del av en byggnad utan en tillkommande del.

Föreskrift om ändrad användning i 3 § är svår att förstå. Det vore tydligare om formuleringen i paragrafen är:

Vid ändrad användning där den nya användningen ställer högre krav på byggnadens säkerhet vid användning av byggnader jämfört med den tidigare användningen gäller att ändringens omfattning är den del som ändrar användning.

Ulrika Nolåker, Ordförande