

PM Rotel II (Dnr KS 2023/355)

Boverkets förslag till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader

Remiss från Boverket
Remisstid den 16 juni 2023

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Jan Valeskog

Sammanfattning av ärendet

Boverket har tagit fram ett förslag till nya föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader som ska precisera det tekniska egenskapskravet i plan- och byggförordningen, att byggnader ska vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att det vid användning eller drift inte innebär oacceptabel risk för olyckor. Förslaget bygger på en ny regelmodell för Boverkets byggregler och föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Boverkets målsättning är att den nya författningen ska ha en tydlig struktur och bygga på teknik- och materialneutrala funktionskrav. Kostnadseffektiva lösningar och nytänkande som kan bidra till att öka produktiviteten och pressa byggkostnaderna ska främjas. Författningen ska inte innehålla allmänna råd och inte heller hänvisningar till standarder eller till föreskrifter eller allmänna råd från andra myndigheter eller organisationer. Boverket betonar att borttagandet av allmänna råd inte ska tolkas som en sänkning av kravnivån. Byggnader ska projekteras och utföras på ett fackmässigt sätt.

Boverket har remitterat förslaget till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Exploateringsnämnden har inte inkommit med svar. Fastighetskontoret har på svarat med ett kontorsyttrande på grund av kort remisstid. Stockholms Stadshus har skickat en underremiss till dotterbolagen AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder, AB

Stockholmshem, Micasa Fastigheter i Stockholm AB och Skolfastigheter i Stockholm AB.

Stadsledningskontoret positivt på intentionen att främja kostnadseffektiva lösningar och nytänkande som på längre sikt kan bidra till att förbättra produktiviteten och pressa byggkostnaderna. Kontoret förtydligar vikten av att regelverket kring kontroller och dokumentation är tydligt, vilket annars riskerar att det blir svårtillämpat med längre handläggningstider som följd

Fastighetskontoret ser positivt på förslaget som innebär ett förtydligt regelverk. Men ser risker då nya föreskrifterna inledningsvis kan medföra kostnader.

Stadsbyggnadsnämnden befarar att bedömningen av att föreskrifterna uppfylls kommer bli svårhanterat, vilket kommer att resultera till längre handläggningstider. För kommunen kommer förslaget exempelvis innebära längre tekniska samråd och för tillsynsmyndigheten kommer det att bli avsevärt svårare då samtliga allmänna råd tas bort.

Stockholms Stadshus AB ser risker med att ge byggherrar ett stort ansvar i att utveckla nya standarder då det kan bli ett glapp när nuvarande bestämmelse förändras. Stockholms Stadshus AB anser även att föreskrifter avseende skydd mot bränn och skällningsskador samt skydd mot förgiftning utredas vidare. Även föreskrifter kopplade till trappor och ramper, skyddsanordningar mot fallande is och snö, hållskydd samt barnsäkerhetsanordning bör analyseras vidare.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Det är positivt att förslag finns om att detaljregler kan ersättas av funktionskrav för en mer effektiv och ändamålsenlig hantering av frågor gällande ny- och ombyggnation samt förvaltning. Gällande Boverkets förslag på nya föreskrifter och regelmodell vill jag särskilt belysa de risker som framhålls av stadsbyggnadsnämnden gällande bedömningen av att föreskrifterna uppfylls då detta kan bli mer svårhanterat vid föreslagna förändringar. Detta kommer att resultera i betydligt längre handläggningstider. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets yttrande.

Stockholm den 31 maj 2023

Jan Valeskog

Bilaga

Boverkets förslag till föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader, dnr KS 2023/355-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Ärendet

Boverket har tagit fram ett förslag till nya föreskrifter om säkerhet vid användning av byggnader som ska precisera det tekniska egenskapskravet i plan- och byggförfordningen, att byggnader ska vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att det vid användning eller drift inte innebär oacceptabel risk för olyckor. Förslaget bygger på en ny regelmodell för Boverkets byggregler och föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Boverkets målsättning är att den nya författningen ska ha en tydlig struktur och bygga på teknik- och materialneutrala funktionskrav. Kostnadseffektiva lösningar och nytänkande som kan bidra till att öka produktiviteten och pressa byggkostnaderna ska främjas. Författningen ska inte innehålla allmänna råd och inte heller hänvisningar till standarder eller till föreskrifter eller allmänna råd från andra myndigheter eller organisationer. Boverket betonar att borttagandet av allmänna råd inte ska tolkas som en sänkning av kravnivån. Byggnader ska projekteras och utföras på ett fackmässigt sätt.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden och Stockholms Stadshus AB. Exploateringsnämnden har inte inkommit med svar. Fastighetskontoret har på svarat med ett kontorsyttrande på grund av kort remisstid. Stockholms Stadshus har skickat en underremiss till dotterbolagen AB Svenska Bostäder, AB Familjebostäder, AB Stockholms hem, Micasa Fastigheter i Stockholm AB och Skolfastigheter i Stockholm AB.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 maj 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser positivt på initiativ till förenklade och förtydligade regelverk. Stadsledningskontoret ser också positivt på intentionen att främja kostnadseffektiva lösningar och nytänkande som på längre sikt kan bidra till att förbättra produktiviteten och pressa byggkostnaderna. Stadsledningskontoret bedömer att förslaget till nya föreskrifter på det hela taget är tydligare och mer överblickbart än motsvarande nuvarande regelverk.

Stadsledningskontoret bedömer att förslaget för stadens fastighetsförvaltning och -utveckling nämnder och bolagsstyrelser är i huvudsak positivt. Det innebär en ökad frihet och flexibilitet att ta fram egna lösningar, men det ställer samtidigt ökade krav på dokumentation och uppföljning. I ett första skede kan det också leda till vissa ökade kostnader kopplade till kompetensutveckling och anpassning av arbetssätt.

Stadsledningskontoret konstaterar att den föreslagna regelmodellen tydliggör att det är byggaktören som ansvarar för att en åtgärd uppfyller alla krav i författningen och att i sin projektering avgöra om en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas. Stadsbyggnadsnämnden ansvarar för att bedöma om byggaktören har tillämpat reglerna på ett korrekt sätt. Det är centralt att regelverket kring kontroller och dokumentation är tydligt, annars är risken att det blir svårtillämpat med längre handläggningstider som följd. Stadsledningskontoret konstaterar att stadsbyggnadsnämndens remissvar pekar på utvecklingsbehov bland annat i detta avseende.

Stadsledningskontoret föreslår att remissen anses besvarad vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Fastighetskontoret

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 25 april 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Fastighetskontoret ser positivt på förslaget som innebär ett förtydligat regelverk och större möjligheter för teknikutveckling och innovation vid ny- och ombyggnation. Konsekvenser för olika aktörer som berörs av förslaget har analyserats och beskrivs tydligt i remissen. Kontoret instämmer i Boverkets analys gällande konsekvenser för byggherrar och att förslaget på sikt kommer att innebära ett förbättrat arbetssätt som gynnar teknisk utveckling och innovation och kan leda till ökad kostnadseffektivitet. Den ökade friheten innebär dock högre krav på exempelvis kravställning, dokumentation och uppföljning.

Inledningsvis kommer de nya forskrifterna medföra kostnader för fastighetskontoret genom tid för inläring, anpassning av arbetssätt och kompetensutveckling.

Som ett komplement till föreskrifterna ser Kontoret att det är viktigt att goda exempel, best practices, tas fram för olika funktionsområden inom byggnader, t.ex trappor.

Kontoret ser det som viktigt att övergångsperioden där olika regelverk gäller blir kort för att undvika olika tolkningar. Kontoret ser samtidigt en risk i att övergångstiden är kort i förhållande till hur lång tid det tar att ta fram nödvändiga skrifter/bedömningskriterier och kompetensutvecklingsinsatser.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 20 april 2023 följande.

- 1 Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
- 2 Stadsbyggnadsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 4 april 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret ser positivt på förslag till nya föreskrifter och instämmer i Boverkets resonemang om att färre regler gör att regelverket blir mer överskådligt.

Författningsförslagets struktur på tre kapitel gör det enklare att tillämpa reglerna, särskilt vid uppförande av nya byggnader och vid ändring av byggnader. Det är oklart i förslaget om en ändrad användning ska tillämpa kapitel 2 eller kapitel 3, detta behöver förtydligas.

Kontoret ser positivt på förtydligandet av vad en särskilt värdefull byggnad är, då det kommer förenkla prövning av kraven i sådana typer av byggnader.

Kontoret ser även positivt på mer tydlighet kring kravet på dokumentation vad gäller projektering och utförande, riskbedömning vid avsteg samt införande av kontroller som är oberoende av de kontroller som tas upp i kontrollplanen.

Det är oklart i förslaget när dokumentation ska begäras in, vad kontroller, utöver kontrollplan, ska innehålla och om dokumentation kring kontroller ska lämnas in till byggnadsnämnden (nämnden) – eller ej. Detta krav kan misstolkas och likställas med dagens egenkontroller i kontrollplan, och behöver således förtydligas.

Den nya regelmodellen tydliggör att det är byggherren som har ansvaret för att en åtgärd uppfyller alla krav i författningen. Det är byggherren som i sin projektering ska avgöra om en mindre avvikelse från en föreskrift kan tillämpas. Därefter är det nämndens uppgift, som för övriga regler, att inför start- eller slutbesked bedöma om byggherren har tillämpats reglerna på ett korrekt sätt.

Kontoret befarar att det blir svårt för nämnden att bevaka olika avvikelser som kan ha inarbetats byggherrens projektering. I den nya regelmodellen framgår det inte vart nämnden ska klargöra om mindre avvikelse från föreskrifterna har godtagits – jämfört med nuvarande allmänt råd till avsnitt 1:21 BBR. Det nya förslaget öppnar även upp för mindre avvikelse inför slutbesked, vilket är en ändring mot nuvarande BBR, även här krävs det ett förtydligande.

Vidare framgår det av konsekvensutredningen att kommunernas efterfrågan på standarder kan minska till följd av att hänvisningar till standarder tas bort, samtidigt som efterfrågan på standarder kan också öka i takt med att byggherrar i större utsträckning föreslår lösningar som är baserade på standarder.

Kontoret instämmer inte med det ovan nämnda då nämnden inför start- och slutbesked vill kunna säkerställa vilken standard byggherren verifierat mot.

Sammanfattningsvis befarar kontoret att bedömningen av att föreskrifterna uppfylls kommer bli svårhanterat, vilket kommer att resultera till längre handläggningstider. För kommunen kommer förslaget exempelvis innebära längre tekniska samråd och för tillsynsmyndigheten kommer det att bli avsevärt svårare då samtliga allmänna råd tas bort.

Kontoret har noterat att den nya regelmodellens indelning skiljer sig från varandra. Den aktuella remissen är indelad i tre kapitel, medan ”skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö samt hushållning med vatten och avfall” är indelad i tre avdelningar. Indelningarna borde vara likadana, för att undvika förvirring.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 26 april 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen välkomnar en översyn av gällande regelverk och instämmer med Boverkets bedömning att när föreskrifter uttrycks som funktionskrav innebär det ökade förutsättningar för nya innovativa lösningar. Samtidigt innebär det att allt större ansvar läggs på byggherren som ska bedöma samtliga byggprodukters egenskaper samt säkerställa att en byggnad uppfyller samtliga tekniska egenskapskrav.

Utifrån inkomna synpunkter från koncernens dotterbolag anser koncernledningen att författningsförslaget bör analyseras ytterligare. Regelverk avseende säkerhet i byggnader är särskilt viktiga. Bland annat bör föreskrifter avseende skydd mot bränn och skållningsskador samt skydd mot förgiftning utredas vidare. Även föreskrifter kopplade till trappor och ramper, skyddsanordningar mot fallande is och snö, hållskydd samt barnsäkerhetsanordning bör analyseras vidare.

Koncernledningen kan konstatera att författningsförslaget lämnar ett stort ansvar till byggherrar och branschorganisationer att utveckla nya branschstandarder och tekniska lösningar. Det finns risk att byggherrar och branschorganisationerna inte är redo för detta utan ett glapp uppstår som kan innebära att byggherren eller leverantören inte har tagit till sig tillräcklig kompetens för att bedöma alla funktioner ur ett säkerhetsperspektiv.

Författningsförslaget föreslår att minska kontrollansvariges kontrollplan. Enligt författningsförslaget skall kontroller följas upp av byggherren, inte av kontrollansvarig. Koncernledningen anser att föreslagen förändring bör ses över och kontrollansvariges ansvar utreds vidare.

Underremisser

AB Svenska Bostäder

AB Svenska Bostäders yttrande daterat den 24 april 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Boverkets författningsförslag bedöms av Svenska Bostäder generellt utgöra en förbättring av gällande regelverk då allmänna råd som anses vara lika med lagkrav, plockas bort i större omfattning och mer vikt läggs på byggherrens ansvar och

fackmässighet. Däremot anses behovet av kontroll enligt författningsförslagen vara överflödigt. Svenska Bostäder menar att kontroll, hur det efterföljs, byggherrens och kontrollansvarigs roll mm, redan finns redovisad i PBL. Därför anses texten i kap 1 § 12-16 vara överflödig. Kontroller enligt § 13-16 bör framgå redan idag av kontrollplan och är krav för t.ex. slutintyg. Enligt Svenska Bostäder är en kontrollplan med kontrollansvarig, lämplig för uppgiften.

AB Familjebostäder

AB Familjebostäders yttrande daterat den 17 april 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Familjebostäder konstaterar att författningsförslaget minskar detaljeringen i kraven och ger byggherren ett mer öppet sätt att förhålla sig till olika lösningar, vilket kan skapa en flexibilitet som är bra. Kraven utifrån författningsförslaget kommer dock att innebära andra förändringar för bolaget och inom branschen utifrån behov av mer kompetens, alternativa arbetssätt och utökade samarbeten. Familjebostäder menar att en annan branschstandard i så fall kan behövas för att de nya reglerna ska kunna fungera i praktiken. Författningsförslaget lämnar detta till branschorganisationer att utveckla, något de idag dock inte är rustade för. Familjebostäder menar vidare att det behövs en nationellt överenskommen gemensam digital informationsinfrastruktur som har sin grund i en gemensam klassificering av all bebyggd miljö, där kraven kan paketeras och kommuniceras över tid mellan olika aktörer. Om en sådan informationsinfrastruktur förverkligas kan det ställas funktionella och kvalitativa krav på branschen och då kan i förlängningen innovation och värde skapas utifrån sådana förutsättningar.

AB Stockholmshem

AB Stockholmshems yttrande daterat den 25 april 2023 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholmshem har tagit del av de föreslagna förändringarna i föreskrifterna och har synpunkter på tre specifika punkter.

Avseende avsnitt 5.3.5 Skydd mot bränn och skållningsskador menar bolaget att förslagets tillåtande förslag med kokvattenkranar i kök innebär stora risker för barn och äldre samt onödig risk för ökad elkonsumtion.

Avseende avsnitt 5.3.7 Skydd mot förgiftning menar bolaget att ett borttagande av kravet på förvaringsskåp/läkemedelsskåp leder till ökad risk för förgiftning i hemmet.

Avseende avsnitt 5.3.9 Skydd mot elektriska stötar och explosioner menar bolaget att det är ett klokt förslag att låta BBR 8.8 utgå och istället hänvisa till Elsäkerhetsverkets föreskrifter 2022:1.

Micasa Fastigheter i Stockholm AB

Micasa Fastigheter i Stockholm AB:s yttrande daterat den 2 maj 2023 har i huvudsak följande lydelse .

Micasa ser positivt på författningsförslaget att Boverkets regler görs tydligare genom att man ändrar allmänna råd till föreskrifter. Allt som kan minska risken för olyckor är bra. Arbetet med det börjar redan vid planeringen av en byggnad och då är Boverkets författningar en viktig del i detta. Vidare ser Micasa att tydligare krav ökar förståelsen om kravens syften och innebörd. Därigenom kommer reglerna att möjliggöra för samhällsbyggnadssektorn att utveckla nya lösningar på ett bättre sätt än med nuvarande regler och därigenom främja innovationer. Därmed skapas bättre förutsättningar för ett mer kostnadseffektivt byggande och en ökad konkurrens kan stimuleras.

Skolfastigheter i Stockholm AB

Skolfastigheter i Stockholm AB:s (SISAB) yttrande har i huvudsak följande lydelse.

SISAB välkomnar Boverkets översyn utifrån satsningen Möjligheternas byggregler och instämmer i att Boverkets byggregler är en regelsamling med delvis dubbelskrivningar och att samlingen delvis utgör en sammanställning av krav som anges i andra kravställande direktiv. Samtidigt menar SISAB att Boverkets byggregler är ett starkt stöd för byggherrar. I och med föreslagen förändring kommer byggherrar överta ansvaret för att ajourhålla de egna kravställningarna med referens till aktuella lagar, förordningar mm. SISAB ser därmed att förslaget kommer att ställa högre krav på byggherrar och projekterande konsulters och entreprenörers kompetens och kapacitet för att säkerställa att utförandet sker med rätt kvalitet. Vidare menar SISAB att det i ett regelverk kan underlätta en likvärdig hantering om kravställningen är tydlig. Bolaget lyfter fram områden där det är särskilt viktigt, ur ett säkerhetsperspektiv, att det finns en tydlighet i ställda krav. Dessa områden är trappor och ramper, skyddsanordningar mot fallande is och snö, hållskydd samt barnsäkerhetsanordning.