

2024-04-24
Regeringskansliet dnr LI2023/03542

Byggföretagens yttrande avseende Byggkontrollutredningens betänkande (SOU 2023:70) Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll (dnr LI2023/03542)

Byggföretagen är de enskilda byggföretagens bransch- och arbetsgivarorganisation och organiserar cirka 4 000 bygg-, anläggnings- och specialföretag. Byggföretagen har tagit del av det rubricerade betänkandet och vill framföra nedanstående synpunkter.

Allmänt

Genom Regeringskansliets missiv dnr LI2023/03542 lämnar Regeringskansliet tillfälle att lämna synpunkter på Byggkontrollutredningens betänkande (SOU 2023:70) *Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll*.

Enligt betänkandet beror många av de byggrelaterade olyckor som inträffat på ”brister rörande de tekniska egenskapskraven” och man menar att dessa brister i huvudsak uppstår under projektering och utförande av byggnadsverken. Vidare är Byggkontrollutredningens bedömning att de brister som uppstår under byggprocessen beror på otydligheter i ansvars- och rollfördelning i nu gällande plan- och byggregelverk. Byggföretagen delar till viss del de slutsatser som Byggkontrollutredningens analys har lett dem till.

Mot bakgrund av ovanstående föreslås i betänkandet ett antal ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, som enligt Byggkontrollutredningen ska leda till en förstärkt och tillförlitlig byggkontroll som minskar risken för att brister i byggnadsverk leder till olyckor, framför allt sådana med allvarliga personskador som följd. Som en konsekvens av de föreslagna ändringarna i PBL och PBF föreslår betänkandet även vissa ändringar i lagen (2006:545) om skyddsrum samt i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enligt betänkandet bör de föreslagna förändringarna träda i kraft 1 augusti 2025.

Vår sammanfattande tolkning av de huvudsakliga föreslagna ändringarna och tilläggen i PBL och PBF är att:

- 1) Byggherrens ansvar för att krav uppfylls, att det finns en kontrollplan och att kontroll utförs i enlighet med kontrollplanen förtydligas (PBL, 10 kap., 1 §, 5 §)
- 2) Kontrollplanen ska även omfatta projektering och i kontrollplanen ska det anges vem som ska kontrollera, vilka krav som avses kontrolleras och hur kontrollerna ska utföras (PBL, 10 kap., 5 – 7 §)
- 3) Boverket får i uppgift att meddela föreskrifter avseende kontrollplanernas omfattning (PBF, 10 kap., 22 §)
- 4) För vissa byggnadsverk kan det även för egenskapskravet bärförmåga, stadga och beständighet komma att krävas att kontroll utförs av sakkunniga (PBL, 10 kap., 7 §)
- 5) Boverket får i uppgift att meddela föreskrifter om vilka åtgärder eller byggnadsverk som ska vara föremål för obligatorisk sakkunnigkontroll (PBF, 10 kap., 24 a §)
- 6) En sakkunnig ska med ett certifikat kunna styrka att denne har kunskap, erfarenhet och lämplighet för uppgiften (PBL, 10 kap., 7 §)
- 7) Boverket får i uppgift att meddela föreskrifter avseende certifierade sakkunniga (PBF, 10 kap., 23 §)
- 8) Kravet på kontroll av certifierade sakkunniga är inte enbart kopplat till risk för personskador utan även till risk för allvarliga störningar för samhället eller miljön (PBL, 10 kap., 22 a §)
- 9) Om det för byggprojektet behövs kontroll av certifierad sakkunnig ligger det på byggherren att i ansökan om bygglov föreslå vem som ska vara sakkunnig (PBL, 9 kap., 21 §)
- 10) Den sakkunnige får inte vara närstående till eller anställd hos uppdragsgivaren, den som projekterar eller den som utför de åtgärder som kontrollen avser (PBL, 10 kap., 8 §)
- 11) Den sakkunnige ska i ett utlåtande dokumentera vad som kontrollerats, hur kontrollerna utförts och utfallet av genomförda kontroller (PBL, 10 kap., 8 § / PBF, 7 kap., 5 a §)
- 12) Den sakkunnige ska lämna sitt utlåtande till kontrollansvarig, och utlåtandet ska bifogas kontrollansvarigs underlag för slutbesked (PBL, 10 kap., 8 §, 11 §)
- 13) De ackrediterade certifieringsorganen ska omfattas av handlingsoffentligheten

Byggföretagen är positiva till ett förtydligande av byggherrens ansvar för projektering, utförande och kontroll liksom de föreslagna ändringarna avseende kontrollens omfattning och kontrollplanens utformning.

Beträffande det föreslagna införandet av certifierade sakkunniga för egenskapskravet bärförmåga, stadga och beständighet har Byggföretagen förståelse för vad Byggkontrollutredningen vill uppnå, men delar inte utredningens valda väg för att uppnå detta. Byggföretagen avstyrker förslaget så

som det är formulerat i betänkandet då de föreslagna ändringarna bedöms ha negativa konsekvenser för flera av Byggföretagens medlemsföretag.

Som alternativ till Byggkontrollutredningens förslag med certifierade sakkunniga föreslår Byggföretagen att en modell med två möjliga vägar införs, där den ena vägen kan vara den föreslagna modellen med certifierade sakkunniga (en personcertifiering) och den andra vägen är att använda sig av organisationer/företag med certifierade ledningssystem.

Byggföretagen avstyrker även förslaget att handlingsoffentligheten ska göras tillämplig på certifieringsorganens verksamhet avseende certifiering av funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, sakkunniga och kontrollansvariga. Byggföretagens bedömning är att förslaget får så stora negativa konsekvenser för de ackrediterade certifieringsorganen att det riskerar att leda till att väldigt få eller inga certifieringsorgan vill tillhandahålla dessa certifieringar.

Om det ska finnas krav på handlingsoffentlighet för certifiering är Byggföretagens uppfattning att certifieringen bör läggas på myndighet som har detta reglerat och redan omfattas av dessa lagar som till exempel Boverket eller Swedac.

Byggföretagen ser även att vissa förslag behöver förtydligas eller kompletteras med de föreskrifter betänkandet ger Boverket i uppdrag att meddela innan Byggföretagen kan ta slutlig ställning.

Byggföretagen vill även ta möjligheten att framföra att det framstår som att det finns en brist på samordning mellan denna Byggkontrollutredning och Boverkets pågående arbete med att utveckla föreskrifter som ska ersätta BBR och EKS.

Vår tolkning är att om Byggkontrollutredningens förslag införs kommer det i PBL i detalj regleras hur byggnadsnämnden ska handlägga kontrollen av att en byggåtgärd uppfyller de tekniska egenskapskrav som ställs samtidigt som, om Boverkets förslag till nya föreskrifter införs, de tekniska egenskapskraven kommer regleras så pass vagt att det inte tydligt framgår vad som ska uppfyllas eller kontrolleras. Detta är inte logiskt och någon på övergripande nivå inom statsapparaten bör se till att detta samordnas och även att genomförandeprocessen ses över så att aktörerna inom samhällsbyggnadssektorn får rimliga förutsättningar att anpassa sina verksamheter till förändrade lagar och föreskrifter.

Slutligen vill Byggföretagen framföra att Byggföretagens bedömning är att det föreslagna ikraftträdandet 1 augusti 2025 inte är realistiskt.

I följande avsnitt utvecklar Byggföretagen sina synpunkter på

- förslaget på införande av certifierade sakkunniga för egenskapskravet bärförmåga, stadga och beständighet,
- förslaget på krav på sakkunnigas kompetens,

- föreslagna ändringar av kontrollprocessen,
- förslag som berör de ackrediterade certifieringsorganen, samt på tidplanen och ansvaret för införandet av de föreslagna ändringarna.

Synpunkter på förslaget på införande av certifierade sakkunniga för egenskapskravet bärförmåga, stadga och beständighet

Flera av Byggföretagens medlemsföretag har utvecklat egna, företagsanpassade rutiner för granskning och kontroll av projektering av mer betydande bärande konstruktioner och implementerat dessa rutiner i de företagsinterna verksamhetssystemen. Ett typiskt arbetssätt enligt dessa verksamhetssystem är att en intern teknisk enhet ska granska och kontrollera projektering utförd av en extern part, normalt ett konsultföretag, innan företagets byggande enhet får lämna anbud på byggprojektet, innan handlingarna stämplas som bygghandlingar och/eller innan utförandet på byggplatsen påbörjas.

Dessa rutiner och system motsvarar i praktiken den sakkunnigkontroll av projektering som föreslås i betänkandet och de företag som har implementerat sådana rutiner och system anser att de fungerar väl och fyller sin avsedda funktion.

Att utveckla sådana interna tekniska enheter, fylla dem med rätt kompetens, integrera dem till en fungerande del av företagets organisation, utveckla rutiner och verksamhetssystem samt att få detta att fungera i praktiken tar flera år och kräver betydande investeringar.

Byggföretagen ser en stor risk att förslaget med personcertifierade sakkunniga och att ”den sakkunnige inte får vara närstående till eller anställd hos uppdragsgivaren, den som projekterar eller den som utför de åtgärder som kontrollen avser” slår undan fötterna för dessa investeringar, trots att de är gjorda med samma syfte i åtanke som det betänkandet vill åstadkomma.

Byggföretagen har förståelse för det föreslagna införandet av certifierade sakkunniga och för den formulering betänkandet valt i förslaget till ändring av PBL, 10 kap., 8 §. En sådan modell kan vara lämplig för byggprojekt som följer en viss byggprocess, men inte nödvändigtvis för alla byggprojekt eller för alla byggföretag.

Byggföretagen vill därför uttrycka ett starkt önskemål att Byggkontrollutredningen tar ett omtag i denna fråga för att reflektera över om förslaget kan revideras med hänsyn till hur ett antal byggföretag redan valt att organisera sig i syfte att reducera risken för att fel i projekteringen får konsekvenser under bygg- eller driftskedet.

Ett möjligt alternativ som Byggföretagen vill lyfta fram är att det införs två spår för att uppnå Byggkontrollutredningens mål. Dels betänkandets föreslagna certifierade sakkunniga, dels ett spår där en organisation kan välja att tillämpa ett certifierat arbetssätt utformat för att minimera risken för att projekteringen leder till brister avseende egenskapskravet bärförmåga, stadga och beständighet.

I det förstnämnda fallet skulle det handla om en så kallad personcertifiering, i det sistnämnda fallet om certifiering av ett ledningssystem, som kan ingå som en del i en större organisations verksamhetssystem.

Principerna för ett sådant alternativt spår skulle till exempel kunna vara att ett företag eller en organisation som avser utföra tredjepartsgranskning ska beskriva sitt arbetssätt för tredjepartsgranskningen och hur medarbetare som utför granskningen, en ”sakkunnig”, väljs. Detta arbetssätt ska därefter certifieras av ett ackrediterat certifieringsorgan.

Vår bedömning är att följande ändringar i Bygghälsöversynens förslag skulle kunna möjliggöra ett sådant alternativt spår:

- En sakkunnig ska med sitt CV och företagets certifierade ledningssystem för tredjepartsgranskning kunna styrka att denne har kunskap, erfarenhet och lämplighet för uppgiften (ändring av PBL, 10 kap., 7 §).
- Boverket får i uppgift att meddela föreskrifter avseende certifierade företag och deras sakkunniga (ändring av PBF, 10 kap., 23 §).
- Kravet på kontroll av certifierade företag och deras sakkunniga är inte enbart kopplat till risk för personskador utan även till risk för allvarliga störningar för samhället eller miljön (ändring av PBL, 10 kap., 22 a §).
- Om det för byggprojektet behövs kontroll av sakkunnig ligger det på byggherren att i ansökan om bygglov föreslå vilket certifierat företag som ska användas och, i företaget, vem som ska vara sakkunnig (ändring av PBL, 9 kap., 21 §).
- Den sakkunnige får inte varit delaktig projekteringsarbetet och skall utföra sin granskning i enlighet med det certifierade företagets ledningssystem (ändring av PBL, 10 kap., 8 §).
Uppdags exempelvis under en revision att ovanstående inte följts får den sakkunnige en varning. Efter andra varningen får den sakkunnige aldrig utföra mer granskning. Det certifierade företaget får också samtidigt en varning. Efter tre varningar blir företaget av med sitt certifikat i 5 år. Vid upprepade brister kan certifikatet återkallas (straffsatsen bör finnas och vara tydliga, men se detta som förslag som säkert kan diskuteras och förfinas).
- Den sakkunnige ska i ett utlåtande dokumentera vad som kontrollerats, hur kontrollerna utförts och utfallet av genomförda kontroller. Dokumentet ska signeras av den sakkunnige och den ansvarige på företaget för certifieringen. Detta kan exempelvis vara det certifierades företagets chef eller kvalitetsansvarig (ändring av PBL, 10 kap., 8 § / PBF, 7 kap., 5 a §).

Byggföretagen ser även möjligheter att koppla ovanstående föreslagna ändringar av Bygghälsöversynens förslag till det nyligen införda systemet med certifierade byggprojekteringsföretag. Enligt Boverkets föreskrifter och allmänna råd om certifierade byggprojekteringsföretag, BFS 2024:1, får certifiering lämnas för behörighet Normal respektive Kvalificerad, och i BFS 2024:1 anges vilka krav som ställs på kompetens och kvalitetsledningssystem

för sådan certifiering. Ovanstående föreslagna förändringar skulle kunna ses som ett ytterligare steg, behörighet Komplicerad, i detta system.

Beträffande kontroll av utförande på byggsplatsen bör ovanstående föreslagna förändringar av Byggherrens förslag även kunna tillämpas för att kravställa certifierade ledningssystem för byggsplatsens organisation som alternativ till att tvingas anlita certifierade sakkunniga för kontroll av utförande.

Synpunkter på krav på sakkunnigas kompetens

Enligt den föreslagna ändringen av PBL, 10 kap., 7 § ska en sakkunnig med ett certifikat kunna styrka att denna har kunskap, erfarenhet och lämplighet för uppgiften, och enligt den föreslagna ändringen av PBF, 10 kap., 23 § får Boverket i uppgift att meddela föreskrifter om sakkunniga.

Byggföretagens bedömning är att det idag inte finns någon personcertifiering för sakkunnig i enlighet med den föreslagna ändringen av PBL, 10 kap., 7 § för vare sig projekterings- eller utförandeskedet för egenskapskravet bärförmåga, stadga och beständighet.

Akrediterade organ som är intresserade av att tillhandahålla en sådan tjänst kan inte heller fastställa en certifieringsprocess för en sådan certifiering innan Boverket har förtydligat vilka krav som ställs på sakkunniga i de föreskrifter Boverket föreslås få i uppgift att meddela. Det kan krävas en hel del utredningsarbete i dialog med byggsektorn om dessa föreskrifter ska bli ”bra” och verkligen kunna uppnå det avsedda syftet.

Det är sannolikt även så att någon part behöver utveckla och tillhandahålla lämpliga utbildningar och/eller examinationsformer för potentiella sakkunniga som gör att de kan styrka att de har en viss kunskap innan de kan bli certifierade.

Byggföretagen bedömer att det inte är möjligt att få allt på plats för att kunna certifiera sakkunniga innan det föreslagna ikraftträdandet 1 augusti 2025.

Synpunkter på kontrollprocessen

Byggföretagen är positiv till det föreslagna förtydligandet av byggherrens ansvar för att det finns en kontrollplan och att kontroll utförs i enlighet med kontrollplanen.

Byggföretagen ser även positivt på den föreslagna ändringen att kontrollplanen även ska omfatta projektering liksom på den föreslagna skärpningen att det i kontrollplanen ska anges vem som ska kontrollera, vilka krav som avses kontrolleras och hur kontrollerna ska utföras.

Enligt Byggföretagens tolkning av de föreslagna ändringarna och tilläggen ska byggnadsnämnden i samband med startsamrådet

- fastställa om obligatorisk sakkunnigkontroll krävs för den aktuella åtgärden eller det aktuella byggnadsverket
- godkänna föreslagna sakkunniga

- godkänna föreslagen kontrollansvarig
- fastställa föreslagen kontrollplan, som förutsätts tagits fram av byggherren i samråd med kontrollansvarig (och i praktiken antagligen även i samråd med sakkunniga)

I många byggprojekt utförs av praktiska skäl en betydande del av projekteringen av de bärande konstruktionerna innan startsamrådet. Erfarenheten från Byggföretagens medlemsföretag är även att det är positivt för utfallet av kontrollen av projekteringen om kontrollerna görs stegvis, i takt med att projekteringen framskrider, i stället för att vänta med kontrollen tills all projektering är klar.

Byggföretagens tolkning av beslutsprocessen enligt ovan, där flera avgörande beslut förutsätts tas av byggnadsnämnden i samband med startsamrådet, är att den inte rimmar så väl med hur projekteringsprocessen kan se ut och hur kontrollen av projekteringen erfarenhetsmässigt bör genomföras.

Här kan möjligheterna till någon form av förhandsbesked behöva införas för att minska risken för att nödvändiga och vällovliga beslut som tagits av byggherren i ett initialt skede inte godkänns i efterhand av byggnadsnämnden i samband med startsamrådet.

Synpunkter på förslag som berör de ackrediterade certifieringsorganen

I betänkandet föreslås att handlingsoffentligheten ska göras tillämplig på certifieringsorganens verksamhet avseende certifiering av funktionskontrollanter, certifierade byggprojekteringsföretag, sakkunniga och kontrollansvariga.

Det föreslås även att ett beslut om certifiering som meddelats av ett ackrediterat certifieringsorgan ska få överklagas till Boverket och att Boverkets beslut i ärenden om certifiering i sin tur ska få överklagas till mark- och miljödomstol.

Ovanstående förslag får stora konsekvenser för de ackrediterade certifieringsorganen som inte lyfts fram på ett rättvisande sätt i betänkandets konsekvensbeskrivning.

I sin roll som certifieringsorgan agerar dessa inte som en myndighet och ackrediterade certifieringar kräver inte handlingsoffentlighet utan all certifieringsdokumentation är under sekretess i enlighet med ackrediteringsstandarden. Certifieringsorganen har idag inga rutiner eller någon organisation för att fungera som en myndighet eller med registratorsfunktion. Certifieringsorganen måste dock i sitt ledningssystem under ackreditering ha rutiner för sekretess och klagomål samt för överklagande av beslut. Dessa rutiner granskas kontinuerligt av myndigheten i enlighet med ackrediteringsstandarden.

Det skulle bli ett mycket omfattande arbete för vart och ett av certifieringsorganen att införa en sådant arbetsätt och funktion om förslaget om handlingsoffentlighet skulle genomföras. Det innebär också stor risk och betydande kostnadsökning för certifieringsorganen om certifieringsärenden hamnar i domstol vid överklagande av enskilda beslut som dagligen görs av certifieringsorganen. Eftersom varje enskilt ärende är en relativt liten affär skulle varje domstolsärende bli en mycket stor risk och börda för det enskilda certifieringsorganet.

Certifieringsorganen har under väldigt många år arbetat i enlighet med ackrediteringsstandarderna och det har fungerat på ett bra och effektivt sätt för alla parter. Om certifieringsorganen ska omfattas av handlingsoffentlighet samt att överklagande ska kunna gå ända till domstol är det mycket troligt att det blir en markant ökad kostnad för certifieringen och därigenom en riskfylld och oattraktiv certifiering att hålla på med för certifieringsorganen. Detta kan leda till att väldigt få eller ingen vill hålla på med denna typ av certifiering vilket ger dålig eller ingen konkurrens eller i vissa fall inget certifieringsorgan alls på vissa områden. Det finns också en stor risk att certifieringsorganens opartiska del kan ifrågasättas om certifieringsorganen tvekar att ta negativa nödvändiga beslut då dessa typer av negativa beslut kan leda till fördröjade processer med överklagande i domstol. Förslaget skulle också slå på de områden där handlingsoffentligheten inte finns idag och därmed få en retroaktiv effekt som inget certifieringsföretag idag är beredd på eller har rutiner för.

Mot bakgrund av ovanstående anser Byggföretagen att om det ska finnas krav på handlingsoffentlighet för certifiering bör denna typ av certifiering läggas på myndighet som har detta reglerat och redan omfattas av dessa lagar som till exempel Boverket eller Swedac.

Synpunkter på tidplanen och ansvaret för införandet av de föreslagna ändringarna

I Bygghandledningen betänkande läggs en hel del av de nödvändiga förtydliganden som krävs innan de föreslagna förändringarna kan nå tillämpning på Boverket i och med att Boverket ges i uppgift att meddela föreskrifter

- avseende kontrollplanernas omfattning,
- om vilka åtgärder eller byggnadsverk som ska vara föremål för obligatorisk sakkunnigkontroll, samt
- avseende certifierade sakkunniga.

Byggföretagen ser detta som att Bygghandledningen till stor del sökt svara på "vad" som bör göras för att åstadkomma en förstärkt och tillförlitlig bygghandledning, men lämnar mycket av "hur" detta ska göras till Boverket, och detta arbete återstår att göra.

Detta, tillsammans med den tidigare framförda kritiken avseende förslagen om certifierade sakkunniga och om att de ackrediterade certifieringsorganen ska omfattas av handlingsoffentligheten, gör att Byggföretagen anser att det i detta

läge inte är möjligt att tillstyrka Byggnadskontrollutredningens betänkande i sin helhet.

Byggföretagen vill även återigen framföra att Byggföretagens bedömning är att det inte är möjligt att få allt som krävs på plats innan det föreslagna ikraftträdandet 1 augusti 2025.

Frågor med anledning av detta remissvar kan ställas till Lars Redtzer, lars.redtzer@byggforetagen.se alt. 072-5380210.

BYGGFÖRETAGEN



Catharina Elmsäter-Svärd
Verkställande direktör