

Yttrande över betänkandet Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll, SOU 2023:70

Boverkets ställningstagande

- Boverket tillstyrker att portalparagrafen i plan- och bygglagen (2010:900), härafter PBL, kompletteras med uppgift om att lagen också innehåller bestämmelser om underhåll och kontroll.
- Boverket tillstyrker att de i 8 kap. 14 § tredje stycket PBL angivna kraven på anordningar utökas till att även omfatta anordningar som syftar till att byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet enligt 8 kap. 4 § första stycket 1 PBL.
- Boverket tillstyrker att Boverket enligt 10 kap. 10 b § plan- och byggförordningen (2011:338), härafter PBF, ges bemyndigande att meddela föreskrifter om återkommande kontroll av sådana anordningar som anges i 8 kap. 14 § tredje stycket PBL.
- Boverket tillstyrker förslaget om kontrollföreläggande enligt 11 kap. 17 a § PBL.
- Boverket tillstyrker förslaget enligt 10 kap. 10 a § PBF om att Boverket under däri angivna förutsättningar bemyndigas att meddela föreskrifter om kontroll för att utreda behovet av underhållsåtgärder.
- Boverket tillstyrker de förslag på ändringar i 10 kap. PBL som syftar till att förtydliga byggherrens ansvar.
- Boverket tillstyrker delvis de förslag på ändringar i 10 kap. PBL som avser kontrollplaners utformning.

- Boverket tillstyrker förslaget om att uppställa krav på sakkunniga och deras arbete i enlighet med 10 kap. 8 § PBL.
- Boverket tillstyrker förslaget i 10 kap. 8 a § PBL om att byggherren omedelbart ska underrätta byggnadsnämnden ifall den sakkunnige åsidosätter sina skyldigheter.
- Boverket tillstyrker förslaget i 10 kap. 8 b § PBL om att byggherren, i det fall en sakkunnig har lämnat sitt uppdrag, ska föreslå en ny sakkunnig.
- Boverket tillstyrker de ändringar som föreslås i 10 kap. 18 § PBL och som innebär att byggherren, om inte byggnadsnämnden bestämmer någon annan tidsfrist, har att inkomma med handlingar senast fem dagar före tekniskt samråd.
- Boverket tillstyrker att behovet av sakkunnigkontroll regleras på sätt som framgår av förslaget i 10 kap. 22 a § första stycket PBL.
- Boverket avstyrker delvis förslaget i 10 kap. 22 a § PBL andra stycket såtillvida att Boverket anser att frågan om huruvida den obligatoriska kontrollen ska utföras av sakkunniga kräver ytterligare utredning. Till följd härav avstyrker Boverket delvis också förslaget om att Boverket bemyndigas att föreskriva om vilka åtgärder eller byggnadsverk som ska vara föremål för obligatorisk kontroll såtillvida att Boverket anser att frågan huruvida kontrollen ska utföras av sakkunniga kräver ytterligare utredning.
- Boverket tillstyrker förslaget som syftar till att förtydliga reglerna om arbetsplatsbesök.
- Boverket avstyrker att begreppet tekniskt samråd utmönstras ur det plan- och byggrättsliga regelverket till förmån för begreppet startsamråd.
- Boverket tillstyrker att de förslag på ändringar i 10 kap. PBL som syftar till att reglera vilka frågor som ska avhandlas vid tekniskt samråd.
- Boverket avstyrker förslaget enligt 11 kap. 2 § PBF om att ett ackrediterat certifieringsorgans beslut i fråga om certifiering enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 10 kap. 23 § PBF ska få överklagas till Boverket. I övrigt tillstyrker Boverket de förslag som i PBF redovisas under rubriken 11 kap. Överklagande.

Boverket vill härutöver lämna nedanstående synpunkter och kommentarer på utredningens betänkande.

Allmänt

Boverket delar i allt väsentligt den bakgrund och problembild som redovisas i betänkandet. Generellt synes det mycket ovanligt att olyckor berott på för lågt ställda krav i byggreglerna.

Där det brister är istället i efterlevnaden av byggreglerna, det vill säga det förekommer fel och brister i projektering och utförande. Till detta kommer att nuvarande kontrollsystem uppenbarligen inte fångat upp nämnda fel och brister i erforderlig utsträckning.

Det förekommer även vissa brister som kan orsaka olyckor under förvaltningskedet. Nämnda brister kan i stort härledes till att uppförda byggnadsverk inte hållits i vårdat skick och underhållits på sätt att de tekniska egenskapskraven i huvudsak bevarats.

Boverket delar i allt väsentligt också den beskrivning och problembild som redovisas i betänkandet såvitt gäller de olika aktörer som är verksamma i byggbranschen liksom de förhållanden som kan tänkas inverka menligt på reglernas tillämpning. Även om utredningens uppdrag till följd av diverse begränsningar inte kunnat utreda alla frågor av relevans anser dock Boverket att vissa ansvarsfrågor hamnat i skymundan eller givits en något förenklad förklaring.

Boverket delar visserligen utredningens uppfattning om att dagens kontrollsystem uppvisar brister i den praktiska tillämpningen. Boverket anser dock inte att bristerna i den praktiska tillämpningen fullt ut har sin förklaring i att regelverket skulle vara behäftat med allvarliga brister eller att tolkningsutrymmet är så stort att en fungerande kontroll görs omöjlig. I detta sammanhang anser Boverket att det finns anledning att erinra om det ansvar som åligger de kommunala byggnadsnämnderna. Byggnadsnämnderna ansvar bland annat enligt 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen för att den offentliga makten utövas under lagarna och av 5 § första stycket förvaltningslagen följer vidare att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Det ankommer på byggnadsnämnderna att fullgöra de uppgifter som nämnderna är ålagda att utföra enligt plan- och byggregelverket. I sin rättstillämpning är byggnadsnämnderna normbunda och har att bortse från att olika aktörer i byggbranschen kan ha olika uppfattningar beträffande hur regelverket ska tillämpas.

Boverket vill också nämna att verket genomfört olika utbildningsinsatser samt tagit fram vägledningar i syfte att förklara hur kontrollsystemet är uppbyggt och hur det bör tillämpas. Boverket anser att flertalet fel och brister som konstaterats hade kunnat fångas upp inom ramen för det befintliga kontroll- och tillsynssystemet givet att byggnadsnämnderna tillämpat regelverket på ett korrekt sätt och utfört de uppgifter som de är ålagda. Boverket menar att det i sammanhanget finns anledning att tala om att det på ett generellt plan rör sig om systematiska brister vilka dessutom fortgått under lång tid.

Trots det ovan sagda anser Boverket att nuvarande kontrollsystem är behäftat med vissa brister och att det är utformat på ett sätt som i vissa avseenden

onödigt försvårar den praktiska tillämpningen. Härvidlag anser Boverket att den absoluta merparten av de förslag på ändringar som utredningen föreslår framstår som väl avvägda och ändamålsenliga.

Uppgift om underhåll och kontroll i portalparagrafen

Boverket tillstyrker att portalparagrafen i plan- och bygglagen kompletteras, i enlighet med ändringsförslaget, med uppgift om att lagen också innehåller bestämmelser om underhåll och kontroll. Frågor om underhåll och kontroll har visserligen på senare tid aktualiserats och väckt visst allmänintresse bland annat till följd av ett antal rasolyckor. Oaktat detta anser Boverket att frågorna om underhåll och kontroll har sådan dignitet att de bör lyftas fram redan i portalparagrafen. Ytterligare skäl härför är att finna i att kommunernas tillsyn generellt är eftersatt och behäftad med brister samt att kontrollsystemet till stora delar tillämpats felaktigt eller i vart fall i strid med lagens intentioner sedan ikraftträdandet av nuvarande plan- och bygglag. Boverket anser att det finns ett tämligen högt symbolvärde i att frågor om kontroll och underhåll omnämns i portalparagrafen. Det kan inte heller uteslutas att förslaget i denna del kan få viss, om än begränsad, positiv genomslagskraft i den praktiska tillämpningen.

Utökat underhållsansvar för anordningar

Boverket tillstyrker att det så kallade skärpta underhållskravet i 8 kap. 14 § tredje stycket PBL utökas till att också innefatta sådana anordningar i ett byggnadsverk som syftar till att byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet enligt 8 kap. 4 § första stycket 1 PBL.

Anordningar som omfattas av skärpt underhållskrav ska hållas i sådant skick att de alltid fyller sitt ändamål. Det finns idag såsom utredningen anför byggnadsverk som hålls uppe av att ett konstant luftflöde, så kallade övertryckshallar eller airdomes. Eftersom följderna av ett tryckfall kan leda till allvarliga person- och sakskador finns det goda skäl att utvidga det skärpta underhållskravet till att även omfatta sådana anordningar som syftar till att byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om bärförmåga, stadga och beständighet. Tillägget utgör enligt Boverket ett adekvat komplement som väl möter den tekniska utvecklingen i byggbranschen.

Boverket anser liksom utredningen att det bör delegeras till Boverket att meddela föreskrifter om återkommande kontroll av sådana anordningar som anges i 8 kap. 14 § tredje stycket PBL.

Byggherreansvaret

Boverket anser liksom utredningen att det yttersta ansvaret för åtgärder enligt plan- och bygglagen alltså ska åvila den som är byggherre. Det finns enligt Boverket ingen annan aktör som är bättre lämpad att ta detta ansvar. Boverket tillstyrker de ändringar som föreslås i 10 kap. PBL avseende byggherreansvaret och anser att förslaget på ett tydligare vis pekar ut byggherren som ytterst ansvarig för åtgärder.

Kontrollplaners utformning

Boverket tillstyrker delvis de ändringar i 10 kap. PBL som föreslås i fråga om kontrollplanens utformning. Boverket avstyrker förslaget i den del som anger att projekteringen ska kontrolleras i kontrollplan. I övrigt anser Boverket att förslagen på ett ändamålsenligt sätt tydliggör vilka krav som ställs på en kontrollplan.

För att identifiera vilka kritiska moment som behöver ingå i en kontrollplan är det nödvändigt att kunna bedöma riskerna i ett projekt. För detta krävs enligt Boverket att projekteringen kommit så långt och nått en sådan detaljeringsgrad att det går att bedöma vilka riskmoment som ryms inom projektet. Risker som är oacceptabla ska kunna identifieras och ersättas med andra lösningar och kritiska kontrollpunkter ska kunna tas fram utifrån olika riskers sannolikhet och konsekvenser.

Av det ovan sagda följer enligt Boverket att det endast i undantagsfall bör komma i fråga att bevilja startbesked när det återstår projekteringsarbete i sådan omfattning att delar av projekteringen bedöms utgöra ett så pass kritiskt moment att det ska behöva ingå som ett kontrollmoment i en kontrollplan. Om det, vilket anförs i betänkandet, i praktiken är vanligt förekommande att startbesked lämnas trots att inte oväsentliga delar av projekteringen kvarstår påverkar inte bedömningen. Tvärtom menar Boverket att en sådan ordning öppnar upp för att startbesked riskerar att beviljas för åtgärder som inte är erforderligt projekterade och som därmed inte kunnat riskbedömas i erforderlig utsträckning. Boverket kan i sammanhanget erinra om möjligheten att istället dela upp åtgärder i etapper genom delstartbesked.

Boverket anser att den projektering jämte bedömning av risker som ska föregå ett startbesked är av central och grundläggande betydelse vid prövningen av huruvida en åtgärd kan komma att uppfylla de krav som gäller för åtgärden. Mot denna bakgrund bör det enligt Boverket övervägas om det i lagen bör beskrivas att byggherren ska inkomma med en sådan redovisning inför bedömningen av startbesked. Om det under planeringskedet utförts kontroller av projekteringen bör såklart då även sådan dokumentation underställas nämndens bedömning. Samtidigt som kontrollen av projekteringen är av grundläggande betydelse anser Boverket att det är en grannliga uppgift att närmare reglera hur den på bästa vis bör kontrolleras inom ramen för kontrollsystemet. Boverket avstyrker trots det sagda förslaget i den del som går ut på att låta projekteringen ingå i kontrollplanen.

Krav på sakkunniga och deras arbete

Fackmässiga kontroller utförda av utomstående sakkunniga utgör ett viktigt element i att minska förekomsten av fel och brister som kan resultera i person- och saksador. Härutöver bidrar blotta vetskapen om sådana kontroller till att det arbete som kontrolleras generellt håller en högre kvalitet.

Tillförlitligheten till kontrollsystemet förutsätter dock att sakkunnigkontrollen utförs med en viss grad av självständighet. I 10 kap. 8 § PBL föreslås ett generellt krav på att den som är sakkunnig inte får kontrollera ett arbete som denne varit delaktigt i. Det generella kravet kompletteras med ett förstärkt krav i fråga om kontroll av sådana egenskapskrav som avses i 8 kap. 4 § första stycket 1, 2 och 4 PBL. I sistnämnda avseende ska den sakkunnige också ha en självständig ställning i förhållande till byggherren och den som projekterar eller utför den åtgärd som ska kontrolleras.

Den föreslagna regleringen med olika grader av självständighet framstår enligt Boverket som väl differentierad och förefaller inte heller verka onödigt försvårande eller kostnadsdrivande. Boverket har inte heller i övrigt något att erinra mot den reglering som föreslås i 10 kap. 8 – 8 b §§ PBL beträffande sakkunnigas uppdrag.

Av skäl som närmare framgår nedan under rubriken ”Behovet av sakkunnigkontroll och obligatoriska kontroller” anser Boverket att det finns skäl att ytterligare utreda huruvida den obligatoriska kontrollen ska utföras av sakkunniga eller om den istället ska utföras av ackrediterade oberoende företag. En sådan utredning bör även ta ställning till huruvida det offentliga kontrollsystemet bör inrymma såväl sakkunnigkontroll som kontroll genom oberoende ackrediterade företag. Boverket har dock av skäl som anförts ovan inga synpunkter på förslagen som sådana såvitt gäller regleringen av sakkunnigas oberoende.

Tidsfrist för handlingar som ska lämnas in

Boverket delar utredningens uppfattning om att det är motiverat att byggherren inom viss tid före det tekniska samrådet åläggs att inkomma med handlingar till byggnadsnämnden. En sådan reglering bör skapa bättre förutsättningar för byggnadsnämnden att bedöma vilka risker som ingår i ett projekt och hur de bör hanteras i kontrollsystemet. Byggnadsnämnden ges därmed också bättre möjlighet att närmare identifiera vilka frågor som särskilt behöver avhandlas vid det tekniska samrådet. Det framstår som rimligt att som huvudregel uppställa krav om att byggherren har att inkomma med handlingar senast fem arbetsdagar före samråd. Boverket tillstyrker av nämnda skäl utredningens förslag i denna del.

Behovet av sakkunnigkontroll och obligatoriska kontroller

Boverket anser liksom utredningen att det finns skäl att i en (1) bestämmelse – 10 kap. 22 a § första stycket PBL – samla de förhållanden som särskilt bör beaktas vid prövningen av huruvida kontroller ska utföras av någon som är sakkunnig. Boverket har inte heller i sak något att erinra mot förslaget i denna del.

Vad däremot gäller det förslag om obligatorisk sakkunnigkontroll som föreslås i 10 kap. 22 a § andra stycket PBL vill Boverket anföra följande. Boverket anser liksom utredningen att vissa åtgärder eller byggnadsverk bör omfattas av en obligatorisk kontroll. Boverket delar vidare utredningens bedömning på sätt att det bör ankomma på Boverket att meddela föreskrifter beträffande vilka

åtgärder eller byggnadsverk som ska kräva en obligatorisk kontroll. De åtgärder eller byggnadsverk som aktualiserar en obligatorisk kontroll inbegriper emellertid en bedömning av om särskilt väsentliga samhällskrav kan antas vara uppfyllda. Detta ställer enligt Boverket särskilt höga krav på kontrollernas tillförlitlighet. Boverket anser i detta sammanhang att det inte går att bortse från att sakkunniga har en svår roll med delade lojaliteter och komplicerade relationer till andra aktörer vilket kan riskera att gå ut över kontrollernas tillförlitlighet.

Boverket anser att kontrollernas oberoende bättre skulle säkerställas om de istället utförs av ackrediterade oberoende företag. I utredningen anförds också att det utifrån ett perspektiv av oberoende finns goda skäl för att låta kontrollen utföras av ackrediterade kontrollorgan (se avsnitt 11.3.2 och 15.5.6). Utredningen anser dock att systemet med sakkunniga är att föredra utifrån ett kompetensperspektiv eftersom det bäst säkerställer kompetens på individnivå.

En potentiell fördel med ackrediterade oberoende företag är att flera sorters nischkompetens kan samlas inom ett och samma organ. Vid kontroller som fordrar olika slags kompetens, vilket torde gälla ett flertal av de projekt som kan komma att bli aktuella för obligatorisk kontroll, kan fler personer involveras och samverka vid kontrollerna. Tillgången till olika slags kompetens torde därför, i jämförelse med kontroller som utförs av personcertifierade, generellt skapa bättre förutsättningar för att kontrollerna utförs av personer med rätt kompetens i de byggprojekt som torde omfattas av obligatoriska kontroller.

Boverket anser att frågan om formerna för obligatorisk kontroll kräver ytterligare utredning. Det bör då vidare utredas om, och eventuellt i vilken omfattning, som den offentliga kontrollen bör bestå av såväl sakkunnigkontroll som kontroll genom ackrediterade oberoende företag.

Kontrollföreläggande

Boverket anser det motiverat att införa en generell möjlighet för byggnadsnämnden att kunna förelägga om kontroll i ett enskilt fall. Ett kontrollföreläggande bör bidra till att byggnadsnämnderna på ett mer effektivt vis kan kontrollera om ägaren eller nyttjanderättshavaren uppfyller de krav som uppställs i fråga om underhåll.

Det finns en risk i att den praktiska nyttan av ett kontrollföreläggande riskerar att begränsas till förhållanden som endast går att upptäcka okulärt. Boverket tillstyrker därför också att regeringen bemyndigar Boverket att meddela föreskrifter om kontroll för att utreda behovet av underhållsåtgärder om det uppmärksammas systematiska brister i byggnadsverk som kan medföra risk för allvarliga personskador, störningar för samhället eller miljön. Boverket delar utredningens uppfattning om att Boverket i egenskap av förvaltningsmyndighet för byggande och förvaltning av bebyggelse har en given roll när det kommer till att samla in och analysera vilka systematiska brister i den bebyggda miljön som bör vara föremål kontroll för att utreda behovet av eventuella underhållsåtgärder.

Boverket delar utredningens uppfattning om att det kan tänkas ta tid innan föreskrifter är på plats och att det kan uppstå flaskhalseffekter om kontrollinsatserna utförs samtidigt. I synnerhet gäller detta om kontrollerna ska företas av någon som är certifierad för uppgiften eller som på annat vis har att bekräfta sin kompetens. Trots nämnda begränsningar synes kontrollföreläggandet utgöra ett enkelt kontrollverktyg som jämförelsevis inte innebär någon direkt påлага för byggnadsnämnderna.

Det kan uppstå situationer där det kan vara svårt att avgöra om brister är att hänföra till bristande underhåll eller om bristerna istället fanns redan vid uppförandet eller om de uppkom till följd av en ändring. Eftersom byggnadsnämndens bedömning av tekniska egenskapskrav inför startbesked som utgångspunkt inte omfattas av negativ rättskraft anser Boverket att det kan finnas skäl att överväga och utreda om bestämmelsens tillämpningsområde bör utökas genom att bestämmelsen ges en annorlunda utformning. Detta eftersom den föreslagna lydelsen annars kan tänkas utesluta andra situationer än fall av renodlat åsidosättande av underhållskravet.

Arbetsplatsbesök

Boverket delar utredningens uppfattning om att det är motiverat att närmare reglera byggnadsnämndens arbetsplatsbesök. En sådan reglering bör tydliggöra besökens syfte och torde även bidra till en bättre kontroll i byggprocessen. Boverket tillstyrker därför utredningens förslag i denna del.

Startsamråd

Boverket ser inte några uppenbara fördelar i att det inarbetade begreppet tekniskt samråd utmönstras till förmån för begreppet startsamråd även om de skäl som anförs i utredningen har viss bärighet. Till detta kommer att det kan ifrågasättas om det administrativa merarbete som ändringen medför för byggnadsnämnderna står i paritet med eventuella fördelar. Boverket avstyrker därför utredningens förslag i denna del.

Boverket delar utredningens uppfattning om att det finns goda skäl att vid det tekniska samrådet ta upp frågan om kontrollernas förankring i kontraktshandlingarna. Boverket vill dock i sammanhanget påpeka att det i fråga om vissa projekt kan saknas anledning att neka startbesked till följd av att byggherren inte närmare kan redogöra för kontrollernas förankring i kontraktshandlingarna. Detta bör framförallt komma i fråga i mindre komplicerade projekt men i viss mån kanske även i situationer där avsaknaden av förankring kan kompenseras av en i övrigt gedigen projektering och riskbedömning i kombination med en rigorös kontrollplan.

Beslut om certifiering som meddelats av ett ackrediterat certifieringsorgan ska få överklagas till Boverket

Boverket anser inte att överprövningen av beslut som meddelats av ackrediterade certifieringsorgan förutsätter så pass kvalificerade kunskaper att endast Boverket skulle vara lämpad som första överklagandeinstans. Erforderliga

kunskaper härför finns enligt Boverket både hos länsstyrelserna och inom domstolsväsendet, genom mark- och miljödomstolarna. Boverkets kunskap inom sakområdet bör också ställas mot den erfarenhet och höga kompetens som finns hos såväl länsstyrelser som hos mark- och miljödomstolar i fråga om att löpande handlägga och besluta i överklagandeärenden. Det kan i sammanhanget även erinras om möjligheten att låta Boverket yttra sig i överklagandeärenden. Boverket bedömer därför att både länsstyrelser och mark- och miljödomstolar bör vara väl så skickade som Boverket att som första överklagandeinstans ta hand om överprövningen av beslut som meddelats av ett ackrediterat certifieringsorgan.

Förslaget i denna del går ut på att uppfylla kravet om rätt till prövning av någons civila rättigheter enligt artikel 6.1 i europakonventionen. Detta krav kan inte uppfyllas utan att Boverkets beslut får överklagas vidare till en oberoende instans. Att låta Boverket vara första överklagandeinstans fyller därför inte i sig någon direkt funktion. Regleringen av överklaganden bör så långt möjligt ges en enhetlig utformning. Boverket anser att det saknas bärande skäl att avvika från hur överklaganden generellt hanteras inom plan- och byggregelverket. Boverket avstyrker av nämnda skäl förslaget i denna del.

Övrigt

Boverket vill avslutningsvis påpeka att det alljämt bedöms finnas ett behov av att ta ett helhetsgrepp och närmare utreda kontrollsystemet i stort. En sådan utredning bör även – utan att det nämnvärt skulle hindra arbetets fortskridande – ta i beaktande hur kontrollsystemet med hjälp av digitalisering kan förbättras och effektiviseras.

Förslagen som utredningen lämnar bedöms, undantaget vad som nämnts om projekterings roll i kontrollplan, inte hindra eller begränsa ett sådant utredningsarbete.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit jurist Oskar Engdahl. I den slutliga handläggningen har också jurist Anders Larsson, rättschef Yvonne Svensson och konstruktör Oskar Larsson Ivanov deltagit.

Anders Sjelvgren

generaldirektör

Oskar Engdahl
jurist

Kopia till:

li.bb@regeringskansliet.se

petter.troedsson@regeringskansliet.se