

RAPPORT 2022:16



Uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador inom byggsektorn

Titel: Uppdrag att motverka arbetslivskriminalitet, fel, brister och skador
inom byggsektorn

Rapportnummer: 2022:16

Utgivare: Boverket, december, 2022

ISBN pdf: 978-91-89581-14-2

Diarienummer: 4275/2022

Förord

Boverket har haft i uppdrag av regeringen att utreda och, i den utsträckning det bedöms lämpligt, vidta åtgärder för att förebygga och motverka arbetslivskriminalitet inom byggsektorn samt att vidta åtgärder i syfte att minska förekomsten av fel, brister och skador. I uppdraget, som pågått under ett halvår, ingick även att föreslå åtgärder som långsiktigt kan stärka myndighetens arbete för att bidra till en sund byggsektor med mindre arbetslivskriminalitet samt färre fel, brister och skador, samt utreda och beskriva konsekvenserna av de förslag som lämnas.

Dialoger har genomförts under uppdragets gång med olika aktörer i byggsektorn; Byggcheferna, Byggföretagen, Byggnads, Delegationen mot arbetslivskriminalitet, Rättvist byggande med flera.

Ansvarig enhetschef för regeringsuppdraget har varit Annika Christensson. Mats Sjökvist har varit projektledare och i arbetet har Jonas Fränne, Daniel Andersson och Victor Johansson deltagit.

Karlskrona december 2022

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
Inledning	6
Om regeringsuppdraget	6
Bakgrund	6
Syfte och mål.....	7
Målgrupper	8
Koppling till hållbar utveckling och aktuella samhällsutmaningar... 9	
Social hållbarhet.....	9
Ekonomisk hållbarhet	9
Miljömässig hållbarhet.....	9
Boverkets arbete med att förebygga fel, brister och skador i byggsektorn	11
Boverket och byggsektorn satsar på en schystare projektkultur	11
Boverkets kunskapsplattform	13
Korrekt tillämpning av kontrollsystemet i PBL	14
Identifiera och förebygga systematiska fel	15
Förbättra produktiviteten i byggsektorn.....	15
Boverkets arbete med att förebygga fel, brister och skador har effekt på arbetslivskriminaliteten i byggsektorn	17
Branschdialog gällande arbetslivskriminalitet	17
Boverket kan göra skillnad framöver	20
Slutsats	22

Sammanfattning

Boverket har sedan år 2018 arbetat förebyggande i olika regeringsuppdrag för att minska förekomsten av fel, brister och skador inom byggsektorn, vilka kostar samhället 111 miljarder kronor årligen. Utifrån genomförda branschdialoger i detta uppdrag har Boverket stärkts i uppfattningen att arbetet för att förebygga fel, brister och skador behöver fortsätta, samt att detta även bidrar till minskad arbetslivskriminalitet i byggbranschen och en i övrigt hållbar utveckling.

I Boverkets förebyggande arbete mot fel, brister och skador sker samtal och dialoger med aktörer i byggsektorn, vilka är av avgörande betydelse för att säkerställa relevansen i arbetet. Byggsektorn har i samtalen uttryckt ett behov av en opartisk aktör som för dialog om sektorsövergripande frågor och som ser till helheten i sektorn.

Historiskt har många initiativ tagits för att minska förekomsten av byggfel, men de har varit kortsiktiga och effekterna har snabbt klingat av. Att skapa verklig förändring tar tid, i synnerhet när det handlar om problem som pågått i en bransch under många decennier utan att lösas. Om varaktig förändring ska kunna åstadkommas är det viktigt att Boverket ges möjlighet att arbeta långsiktigt och uthålligt för en utveckling mot en sund byggbransch med färre fel, brister och skador, med minskad arbetslivskriminalitet som följd.

Arbetet med att förebygga uppkomsten av fel, brister och skador har i detta uppdrag främst bedrivits genom nedanstående initiativ:

- Beställarstöd för en schystare projektkultur
- Boverkets kunskapsplattform
- Korrekt tillämpning av kontrollsystemet i byggprocessen.

Boverket har sedan år 2018, genom regeringsuppdrag med särskild finansiering på 65 miljoner kronor, kunnat bedriva ett arbete med att förebygga fel, brister och skador. Detta arbete har inneburit en breddning och utökning av verksamheten. För att Boverket ska kunna ha denna utökade, och av byggsektorn efterfrågade, roll behövs en fortsatt långsiktig finansiering på 15 miljoner kronor årligen.

Inledning

Om regeringsuppdraget

Regeringen ger Boverket i uppdrag att

- utreda och, i den utsträckning det bedöms lämpligt, vidta åtgärder för att förebygga och motverka arbetslivskriminalitet inom byggsektorn,
- vidta åtgärder i syfte att minska förekomsten av fel, brister och skador inom byggsektorn,
- föreslå åtgärder som långsiktigt kan stärka myndighetens arbete för att bidra till en sund byggsektor med mindre arbetslivskriminalitet samt färre fel, brister och skador, samt
- utreda och beskriva konsekvenserna av de förslag som lämnas.

Av regeringsuppdraget framgår att Boverket bland annat ska utveckla kunskap och stöd som främjar en förbättrad projektkultur med till exempel bättre motståndskraft mot arbetslivskriminalitet, ökad jämställdhet och ökat ansvarstagande i byggprojekt samt utveckla vägledning och beställarstöd vid upphandling för att främja kravställning på produktivitetsförbättring där risken för fel, brister och skador minimeras.

Vidare ska Boverket arbeta för en beteendeförändring som leder till bättre tillämpning av kontrollsystemet enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL i Sveriges kommuner.

Boverket ska vid utförandet av uppdraget föra en dialog med relevanta branschaktörer och kommuner om hur en sund byggsektor fri från arbetslivskriminalitet kan uppnås.

Boverket bör vidare ta till vara den kunskap och erfarenhet om arbetslivskriminalitet i byggsektorn som finns hos Arbetsmiljöverket och Upphandlingsmyndigheten. Boverket ska beakta det arbete som pågår inom Delegationen mot arbetslivskriminalitet, utredningen "Förstärkt kontroll för att motverka allvarliga personskador" (dir. 2022:43), myndighetsuppdraget om att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan samt relevanta initiativ som pågår inom branschen.

Bakgrund

Av regeringsuppdraget framgår att arbetslivskriminalitet leder till lidande för enskilda och snedvrider konkurrensen. Den omfattar stora belopp och är en inkomstkälla för organiserad brottslighet. Aktörer som ägnar sig åt arbetslivskriminalitet kombinerar ofta det med regelöverträdelser och fusk inom andra områden. Av rapporten "Lägesbild 2021 – för det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet

i arbetslivet", framgår att byggsektorn är den sektor där arbetslivskriminalitet genererar den största risken för samhällsskada. Problematiken med osund konkurrens i form av bland annat arbetslivskriminalitet och dess konsekvenser på byggandet har bland annat uppmärksammats år 2022 i Byggmärknadscommissionens slutrapport "Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen!".

I Boverkets rapport "Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn" (Rapport 2018:36), Byggskaderapporten, kartlades fel, brister och skador inom byggsektorn. Av Byggskaderapporten framgår att de samhällsekonomiska kostnaderna för fel, brister och skador uppgår till 111 miljarder kronor årligen, vilket motsvarar ett produktionsbortfall på motsvarande cirka 50 000 nya bostäder. Statskontorets rapport "Sega gubbar?" (Statskontoret 2009:6) var en uppföljning av Byggskaderapportens betänkande "Skärpning gubbar!" (SOU 2002:115). Dessa rapporter hade fokus på kartläggning, problembeskrivning och åtgärdsförslag. Boverket konstaterade i Byggskaderapporten nio år senare att förekomsten av fel, brister och skador inte hade minskat samt att uthålligheten i de satsningar som genomförts inte har varit tillräcklig.

Byggskaderapporten följdes av ett nytt regeringsuppdrag att "Förstärka arbetet för en god inomhusmiljö" (Fi2020/01024/BB) som bland annat syftade till att komma till rätta med orsakerna bakom de problem som kartlagts i Byggskaderapporten. Uppdraget pågick 2018–2021 och var en tydlig inriktningsändring där Boverket fick i uppdrag att bland annat inleda ett förebyggande arbete för att minska fel, brister och skador.

Under perioden september 2021 till juni 2022 genomförde Boverket och Upphandlingsmyndigheten ett gemensamt regeringsuppdrag med syfte att utveckla stöd för att främja att sociala hänsyn tas vid upphandling inom bygg- och anläggningssektorn (Fi2021/03043). Uppdraget resulterade i flera digitala stöd för social hållbarhet som nu återfinns på Upphandlingsmyndighetens webbplats. Uppdraget innebar också att myndigheterna kunde arbeta vidare med initiativet om att utveckla stöd för en god projektkultur inom byggsektorn.

Mot bakgrund av de risker för samhällsskadlig arbetslivskriminalitet som bedöms finnas inom byggsektorn konstaterade regeringen i detta uppdrag att det är lämpligt att Boverket inom ramen för sitt verksamhetsområde i större utsträckning än idag bidrar i arbetet för att motverka denna. Regeringen konstaterade även att myndighetens arbete för att motverka och förebygga fel, brister och skador inom byggsektorn bör fortsätta, vilket bedöms kunna ge synergieffekter i arbetet mot arbetslivskriminalitet.

Syfte och mål

Syftet med regeringsuppdraget är att beskriva hur Boverkets arbete med att bidra till en sund byggsektor med färre fel, brister och skador och

minskad arbetslivskriminalitet kan stärkas långsiktigt. Uppdraget innefattar även ett fortsatt arbete med de initiativ som påbörjats i tidigare regeringsuppdrag med att förebygga fel, brister och skador.

Målgrupper

De prioriterade målgrupperna i arbetet har varit:

- Offentliga och privata aktörer som projekterar, bygger och förvaltar bostäder och lokaler. Det är särskilt i denna målgrupp som kunskap, motivation och engagemang för att göra rätt behöver stärkas.
- Tjänstepersoner på kommunernas miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningar (byggnadsinspektörer och miljöinspektörer).
- Intresse- och branschorganisationer (exempelvis Byggherrarna, Byggföretagen, Byggnads och Byggcheferna). De har stor möjlighet att engagera, motivera och stötta de övriga prioriterade målgrupperna.

Koppling till hållbar utveckling och aktuella samhällsutmaningar

Ett fortsatt arbete med att förebygga fel, brister och skador bidrar positivt till den ekonomiska, miljömässiga och sociala hållbarheten, där även arbetslivskriminalitet ingår.

Social hållbarhet

Byggsektorn behöver flytta fram sina positioner när det gäller social hållbarhet, inte minst för att komma till rätta med arbetslivskriminaliteten.

Boverket har konstaterat att det finns ett samband mellan den kultur som präglar byggprojekt och förekomsten av fel, brister och skador. Ett långsiktigt och strategiskt arbete med att åstadkomma en god projektkultur bidrar till ett ökat fokus på de sociala frågorna vid genomförande av byggprojekt samt en socialt hållbar byggsektor.

Teknisk utveckling, industriella byggprocesser och ekonomisk uppföljning är viktigt. Men byggsektorn behöver öka sitt fokus på att det faktiskt är människor som är den viktigaste resursen under ett byggprojekts genomförande. Ett långsiktigt arbete med att förebygga fel, brister och skador bidrar till en bättre arbetsmiljö, förbättrad hälsa och minskad arbetslivskriminalitet.

Ekonomisk hållbarhet

Fel, brister och skador i byggsektorn kostar 111 miljarder kronor per år i Sverige. Detta är inget nytt fenomen, utan har pågått under ett flertal decennier. Den summan motsvarar ungefär en fjärdedel av samtliga ny- och ombyggnadsinvesteringar i bostäder och lokaler varje år och motsvarar kostnaden för att bygga 50 000 nya bostäder (år 2018).

Boverket har sedan år 2018 arbetat aktivt med olika initiativ för att förebygga fel, brister och skador. Ett långsiktigt arbete med att förebygga fel, brister och skador bidrar till att dessa kommer att minska, och därmed även de samhällsekonomiska kostnaderna.

Miljömässig hållbarhet

Bygg- och fastighetssektorn står för en betydande del av Sveriges totala miljö- och klimatpåverkan. En femtedel av Sveriges årliga klimatutsläpp kommer från denna sektor. Även mängden bygg- och rivningsavfall är mycket stor. Det sammantaget gör att byggsektorn har ett stort ansvar att genomföra förbättringar som bidrar till att nå Sveriges miljö- och klimatmål.

Genom att bygga rätt från början och undvika fel, brister och skador minskar materialanvändning och underhållsbehov och därmed också miljö- och klimatpåverkan. Hållbarhetsperspektivet behöver komma in tidigt i processen och bör beaktas redan i planeringsstadiet. Här finns stora vinster att göra för att bidra till en cirkulär ekonomi.

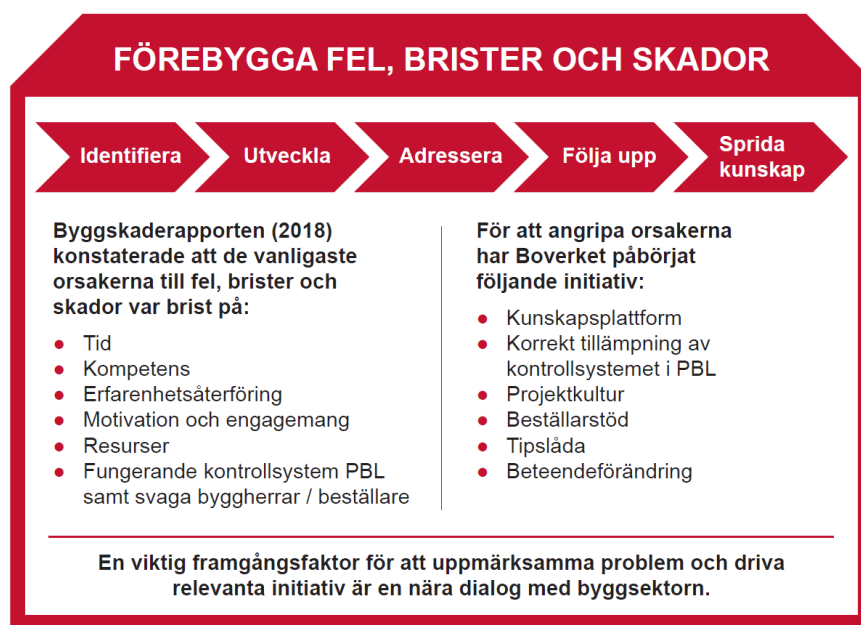
Omställning till en hållbar byggsektor är nödvändig. Detta har medfört att takten på införandet av nya material, metoder och innovationer har ökat för att bidra till att uppnå klimatmålen. Samtidigt konstateras i Byggska-derappen att ett snabbt införande av nya oprövade metoder och material är en bidragande orsak till uppkomsten av fel, brister och skador. Det är därför angeläget att införandet av nya material, metoder och innovationer sker baserat på kunskap och med försiktighet för att inte bidra till ytterligare fel, brister och skador.

Ett långsiktigt arbete med att förebygga fel, brister och skador bidrar till en minskad miljö- och klimatpåverkan.

Boverkets arbete med att förebygga fel, brister och skador i byggsektorn

Under arbetet med Byggskaderapporten genomförde Boverket åtskilliga samtal och dialoger med aktörer inom byggsektorn, ett arbete som har fortgått sedan dess inom olika frågeställningar. Genom att träffa aktörer som företrädar olika intressen och ta del av deras erfarenheter skapas en god insikt om både möjligheter och hinder för att förflytta olika frågor som rör hela byggsektorn. Det ökar också relevansen i de initiativ Boverket arbetar med för att bidra till verklig förbättring och utveckling mot en sund byggsektor.

Arbetet med att förebygga uppkomsten av fel, brister och skador utgör ett paraplybegrepp som samlar de olika initiativ som Boverket hittills tagit och som beskrivs nedan.



”Det vore förfärligt om detta skulle bli ännu ett initiativ som lyfter upp ett antal bra saker, men sedan faller i glömska därför att ingen har uppdraget att arbeta vidare.”

Mårten Lindström, projektledare, Samhällsbyggandets regelforum

I ”Slutrapport för uppdraget att förstärka arbetet för en god inomhusmiljö” (Rapport 2021:24) redovisas nedanstående initiativ mer ingående.

Boverket och byggsektorn satsar på en schystare projektkultur

Boverket och flera aktörer i byggsektorn är överens om att fel, brister och skador i byggbranschen inte ska få kosta samhället 111 miljarder kronor

per år. En viktig orsak till problemen, som lyftes fram av byggbranschen i Byggskaderapporten, var brist på motivation och engagemang.

För att undersöka om förklaringen ligger i den rådande kulturen i byggbranschen genomförde Boverket år 2019 en enkätstudie¹ riktad till ett antal byggprojekt för att undersöka detta. Studien omfattade projekterings- och produktionsfaserna och visade på att samband finns mellan:

- engagemang och motivation hos medarbetarna i byggprojektet
- ambitionen att minska förekomsten av fel i byggprojektet
- den kultur som präglar såväl byggprojektet som företagen där projektets ledare och medarbetare är anställda.

Resultatet visar också att kontinuerligt arbete med att utveckla projektkulturen är en nödvändig förutsättning för att skapa en större ansvarskänsla hos de anställda, något som bidrar till att komma till rätta med fel, brister och skador i byggbranschen.

Gemensam kraftsamling

Boverket har tagit initiativ till "Schystare projektkultur", vilket är en gemensam kraftsamling tillsammans med flera aktörer i byggsektorn för att få alla aktörer i byggprocessen att ta ansvar för helheten och slutresultatet genom en medveten satsning på att skapa en god projektkultur. Boverket arbetar för att förbättra projektkulturen genom att sprida kunskap och ta fram konkreta stöd. Stöden består av en vägledning om hur god projektkultur skapas i praktiken genom värdebaserad verksamhetsstyrning och ett konkret stöd för att ställa krav på god projektkultur i samband med upphandling. Stöden har arbetats fram gemensamt av Boverket, Upphandlingsmyndigheten och en grupp erfarna ledare från byggbranschen. Boverket har inom ramen för detta uppdrag färdigställt och publicerat en del av stöden.

Stöden lanserades i november 2022 på Upphandlingsmyndighetens och Boverkets webbplatser. Stöden är tillgängliga för alla aktörer i branschen som vill arbeta strategiskt med att utveckla en god projektkultur. Som ett led i lanseringen hölls en seminarierie tillsammans med IQ Samhällsbyggnad och CMB vid Chalmers med fokus på att marknadsföra och sprida information om de nya stöden.

"Tre punkter som påverkar förekomsten av fel, brister och skador: Branschkultur, branschens affärslogik och brist på erfarenhetsåterföring."

Lennart Weiss, kommersiell direktör, Veidekke

¹ "Mer helhetssyn, mindre stuprörsmentalitet" av Sten Philipson, Proetica AB. Publicerad på Boverkets webbplats.

En satsning på projektkultur innebär ökad jämställdhet, ansvarstagande, motivation, engagemang och ökad kunskapsdelning hos alla inblandade i byggprojekten. Samtidigt blir samhällsbyggandet socialt hållbart, med ökad yrkesstolthet och stärkt attraktionskraft.

”Det är väsentligt att Boverket är engagerat i de sociala utvecklingsfrågorna och inte bara i teknisk och regelstyrd utveckling. Alla frågorna hänger nära samman och påverkar positivt eller negativt varandra. Trots att byggbranschen har en personalintensiv verksamhet har andra branscher många gånger kommit längre när det gäller medarbetarengagemang, motivation, ledarskap, projektkultur och liknande.”

Jeanet Corvinus, ordförande Byggcheferna

Boverkets kunskapsplattform

En kunskapsplattform lanserades på Boverkets webbplats år 2021 med syfte att stödja byggsektorns aktörer i arbetet med att minska antalet fel, brister och skador i byggsektorn. Plattformen fungerar som en vägledning och är avsedd att användas som ett verktyg i samband med planering, projektering, produktion och förvaltning av byggprojekt. Genom plattformen möjliggjordes ett snabbt agerande i samband med energikrisen under hösten 2022. Boverket kunde då med kort varsel ta fram och publicera risker kopplade till energieffektivisering och på så vis uppfylla de behov som efterfrågades.

Kunskapsplattformen innehåller följande huvudområden:

- **Samhällsekonomiska och miljö- och hälsomässiga konsekvenser av fel, brister och skador.** Syftet är att göra sektorn medveten om varför det är så viktigt att gemensamt arbeta aktivt för att minska förekomsten av fel, brister och skador i byggandet.
- **Vikten av att arbeta med riskbedömning.** Riskbedömning är en viktig del av processen med riskhantering. Det är ett sätt att säkerställa att projekt uppfyller de krav som ställs, såväl offentligrättsliga som civilrättsliga. Genom att identifiera, analysera och värdera riskerna tidigt i projekt minskar risken för fel, brister och skador.
- **Redovisning av vanligt förekommande risker vid utförande av olika byggdelar.** För exempelvis byggherrar, projektörer, entreprenörer, byggnadsinspektörer, kontrollansvariga och förvaltare är det viktigt att tänka på vilka risker som kan uppstå vid byggande. Det är även väsentligt att förstå vilka faktorer som påverkar hur stor risken blir. Dels de faktorer som påverkar sannolikheten för att en risk ska uppstå, dels faktorer som påverkar vilka konsekvenser risken kan få.

- **Beskrivning av hur relevanta kontroller kan utföras.** Kontroller är avgörande för att minska förekomsten av fel, brister och skador under byggprocessen. Valet av kontroller bör dock alltid starta med en riskbedömning för att identifiera relevanta frågor och kritiska moment som kräver kontroll.
- **Stöd för förändringsarbete för att minska förekomsten av fel, brister och skador.** Två exempel på detta är projektkultur som beskrivs ovan och korrekt tillämpning av kontrollsystemet som beskrivs nedan.

Kunskapsplattformen har inom detta uppdrag kompletterats med vägledning om god projektkultur samt ytterligare information om risker avseende energieffektivisering och ventilation.

Korrekt tillämpning av kontrollsystemet i PBL

En av orsakerna till de fel, brister och skador som konstaterades i Byggs-kaderapporten år 2018 är, enligt byggbranschens aktörer, brister i tillämpningen av kontrollsystemet som är en del av byggprocessen enligt 10 kap. PBL.

Enligt PBL ska det finnas en kontrollplan för de flesta bygg-, rivnings- och markåtgärder som kräver lov eller anmälan. Kontrollplanen ska fungera som ett kravställande dokument så att det går att verifiera att åtgärden kan antas komma att uppfylla samhällets krav enligt PBL. I en förstudie som Boverket genomförde år 2019 konstaterades att tillämpningen av kontrollsystemet har brustit sedan lagen trädde i kraft år 2011 avseende momenten riskbedömning, kritiska moment och kontrollplanens innehåll.

För att komma till rätta med bristerna har Boverket utvecklat en vägledning på Boverkets webbplats avseende kontrollsystemet i PBL. Boverket har även tagit fram stöd till byggnadsinspektörer och byggherrar vid framtagande av kontrollplan. Detta arbete har utvecklats och genomförts som ett pilotprojekt i nära samarbete med tre kommuner. Stödet består bland annat av informationsmaterial, filmer och checklistor och finns tillgängligt på Boverkets webbplats som ett komplement till Boverkets vägledning om kontrollplan PBL.

”Om inte kontrollsystemet, som ska skydda tredje man på ett opartiskt sätt, fungerar så kommer inte heller de andra delarna i processen att fungera. Så länge det inte händer något när man genar i kurvorna, så kommer det att fortsatt vara stora kostnader för byggfel, vilket inte bara har en tråkig ekonomisk följd utan även en tråkig miljömässig följd.”

Ulrika Nolåker, ordförande, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, FSB

Genom att tillämpa kontrollsystemet korrekt får byggherrar, byggnadsinspektörer, kontrollansvariga och entreprenörer ett verktyg för att minska

omfattningen av fel, brister och skador. En korrekt tillämpning av kontrollsystemet säkerställer:

- en verkkningsfull uppföljning av krav
- proaktiv hantering av risker vid val av konstruktion, material och tekniska lösningar
- att omfattningen av bygghandlingar är erforderlig
- en bedömning av byggherrens, projektörens och entreprenörens erfarenhet och kompetens
- att planering av tid och resurser bedöms inför genomförandet.

En korrekt tillämpning av kontrollsystemet bidrar även till en kompetensutveckling hos byggnadsinspektörerna samt en förbättrad erfarenhetsåterföring. Boverkets arbete med att få byggsektorns aktörer att tillämpa kontrollsystemet korrekt pågår, men det krävs ett fortsatt långsiktigt och omfattande arbete för att nå resultat i hela landet. En åtgärd skulle kunna vara att Boverket tar fram forskrifter avseende kontrollsystemet för att kommunala handläggare ska få ett starkare stöd i sin myndighetsutövning, som därmed förbättrar tillämpningen och regelefterlevnaden.

Identifiera och förebygga systematiska fel

I byggbranschen är det vanligt att nya material och tillvägagångssätt provas i full skala och i verkliga projekt. Krav på cirkulär ekonomi, energieffektivisering och minskat klimatavtryck gör att innovations- och implementeringstakten behöver öka. Snabb implementering av ny teknik och nya material i stor skala ökar dock risken för att systematiska fel uppstår. Dessutom blir ansvarsfrågan ofta otydlig när material och metoder kombineras på sätt som inte varit avsedda från början.

För att uppmärksamma problem och identifiera systematiska fel så tidigt som möjligt är det av avgörande betydelse att Boverket har en kontinuerlig och förtroendefull dialog med byggsektorn. Sedan år 2019 finns även en etablerad tipsfunktion för byggsador på Boverkets webbplats. Här kan vem som helst lämna anonyma tips via ett enkelt formulär.

Boverket ingår i en referensgrupp kopplad till utredningen ”Förstärkt kontroll för att motverka allvarliga personskador” (dir. 2022:43). Syftet med utredningen är bland annat att förhindra att brister i byggnadsverk leder till olyckor, framför allt sådana med allvarliga personskador som följd. Denna utredning föranleddes av ett allvarligt takras i Tarfalahallen i Kiruna vintern 2020, som utreddes av Statens haverikommission.

Förbättra produktiviteten i byggsektorn

Sedan ett par år tillbaka pågår det en debatt om att produktivitetsutvecklingen i byggbranschen är svag. Boverket har undersökt kopplingen

mellan produktivitet och förekomsten av fel, brister och skador och funnit att det finns ett samband mellan den låga produktivitsutvecklingen och de höga kvalitetsbristkostnaderna.

Hållbar prisutveckling på samhällsbyggandets tjänster är viktig för en ekonomiskt hållbar samhällsutveckling. Genom att tillsammans med branschaktörer ta fram strategiska färdplaner för hur produktiviteten kan öka, hur leverantörsutveckling kan ske och hur kostnaderna för fel, brister och skador kan minska över tid kan det leda till positiva effekter inom samhällsbyggandet. En produktivitsutveckling ger ekonomisk hållbarhet, effektivare resurshushållning, högre lönsamhet, färre fel, brister och skador och dessutom en mer attraktiv byggbransch.

Boverket har i detta uppdrag genomfört en förstudie som konstaterar att det finns möjlighet att arbeta med produktivitsförbättring genom kravställning vid upphandling. Genom att utveckla en vägledning och ett beställarstöd för upphandling med krav kopplade till produktivitet, på samma vis som Boverket gjort i initiativet kring projektkultur tillsammans med Upphandlingsmyndigheten och branschens aktörer, finns en stor möjlighet till produktivitsökning.

Boverkets arbete med att förebygga fel, brister och skador har effekt på arbetslivskriminaliteten i byggsektorn

I uppdraget ingår att utreda och, i den utsträckning det bedöms lämpligt, vidta åtgärder för att förebygga och motverka arbetslivskriminalitet inom byggsektorn. Boverket arbetar i första hand med frågor som rör samhällsplanering, byggande och boende och det är först genom detta regeringsuppdrag som frågan kring arbetslivskriminalitet aktualiseras. Boverket anser att det finns en koppling mellan omfattningen av fel, brister och skador och förekomsten av arbetslivskriminalitet.

Under hösten 2022 genomfördes samtal med branschaktörer för att undersöka vilken roll de anser att Boverket skulle kunna ha när det handlar om att minska arbetslivskriminaliteten i byggbranschen. Boverket ville också undersöka om de ansåg att Boverkets pågående arbete med att minska omfattningen av fel, brister och skador även bidrar till minskad arbetslivskriminalitet i branschen.

Boverket har i detta uppdrag träffat representanter från ”Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan” (dnr. A2022/00333) samt Byggföretagen, Byggmarknadskommissionen, Byggnads, Delegationen mot arbetslivskriminalitet samt Rättvist Byggande. Boverket har samtalat med entreprenörer och även med konsulter som arbetar med kontroll av företag inom byggsektorn ur ett arbetslivskriminalitetsperspektiv.

Branschdialog gällande arbetslivskriminalitet

De branschaktörer som Boverket samtalade med har arbetat med frågor kring arbetslivskriminalitet i byggbranschen under flera år. Boverkets arbete med att minska omfattningen av fel, brister och skador har enligt flera av aktörerna en tydlig koppling till att minska arbetslivskriminaliteten i branschen och kan således påverka denna.

Flera personer som Boverket samtalat med framför att aktörer som tar genvägar när det handlar om efterlevnaden av byggregler sannolikt också gör det när det gäller exempelvis arbetsrättsliga frågor och skatter, det vill säga frågor kopplade till arbetslivskriminalitet.

"Genar man i den ena kurvan så genar man även i den andra."

Conny Svensson, Skatteverket, Samordnare för Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan

I en gemensam avsiktsförklaring från Byggnads och Byggföretagen fastslås att det finns tre faktorer som är avgörande för en sund byggbransch fri från fusk och kriminalitet, nämligen kunskap och kompetens, regelefterlevnad samt ansvarstagande. Samtliga tre grundläggande faktorer arbetar Boverket med inom paraplybegreppet att förebygga fel, brister och skador i byggsektorn. Det medför att Boverkets förebyggande arbete, bland annat initiativet för att förbättra tillämpningen av kontrollsystemet i PBL och initiativet om god projektkultur, även bidrar till att motverka fusk och arbetslivskriminalitet.

"Jag ser att arbetet med att förebygga fel, brister och skador har starka kopplingar till minskad arbetslivskriminalitet."

Johan Lindholm, ordförande Byggnads

Initiativet med att utveckla en god projektkultur syftar till att öka motivation och engagemang hos ledare och medarbetare. En god projektkultur bidrar till en god arbetsmiljö med ett öppet, inkluderande och lärande arbetsklimat samt ett bredare ansvarstagande hos alla inblandade i ett byggprojekt.

"I stort sett alla projekt har problem med fusk och arbetslivskriminalitet i de kontroller som vi har gjort. Detta trots att alla aktörer och organisationer är överens om att det är helt oacceptabelt. Men väl ute i projekten så blundar många för problemen. Det måste till en kulturförändring. Det måste komma inifrån. Vem vill jag vara? Vilka vill vi vara? Det handlar om att ändra attityder och det är direkt kopplat till vilket ledarskap vi ska prioritera i branschen."

Tommy Lenberg, VD Byggherrarna

I Boverkets arbete med att åstadkomma en korrekt tillämpning av kontrollsystemet enligt PBL hanteras även organisatoriska frågor. Vid det tekniska samrådet ska byggherren bland annat redogöra för kompetensen och erfarenheten i byggherrens projektorganisation. Denna är helt avgörande för hanteringen av de risker som identifierats och det urval av risker som ingår i förslaget till kontrollplan enligt PBL. Om byggherrens redovisning av riskbedömningen inte är tillfredsställande kan det vara skäl för kommunen att inte ge startbesked. Den genomlysning av byggprojekt som sker vid de tekniska samråden bidrar därmed till att motverka arbetslivskriminalitet i byggbranschen.

"Att ställa krav på organisationen i byggprojekt ökar förståelsen hos byggherrar för att kontroll, ordning och reda är viktigt och det gynnar seriösa aktörer. Ger en positiv effekt för minskad arbetslivskriminalitet."

Lennart Weiss, kommersiell direktör Veidekke

I branschdialogerna, inom såväl detta uppdrag som de tidigare som beskrivs i rapporten, framkommer också nödvändigheten av att branschens rykte förbättras för att unga människor ska välja att söka sig till

byggbranschen. Byggbranschen arbetar med olika initiativ, bland annat för att motverka machokultur och arbetslivskriminalitet, för att förbättra branschens rykte. Även det initiativ som Boverket tagit om god projektkultur stödjer byggbranschens arbete för att öka branschens attraktivitet.

"Flera studievägledare vittnar om att föräldrar ringer och skäller ut dem när de föreslår unga att söka sig till byggbranschen. Byggbranschen måste bli attraktiv för att unga ska söka sig dit, det är en ödesfråga framåt."

Johan Lindholm, ordförande Byggnads

Utifrån genomförda branschdialoger stärks Boverket i uppfattningen att det arbete som Boverket bedriver för att minska omfattningen av fel, brister och skador även bidrar till minskad arbetslivskriminalitet i byggbranschen. Att skapa verklig förändring tar tid, i synnerhet när frågorna är så komplexa som dessa och byggbranschen är så fragmenterad. Boverket har en roll att fylla framgent i att vara en opartisk aktör som ser till helheten i byggbranschen.

Boverket har under uppdraget haft dialog med Arbetsmiljöverket och Upphandlingsmyndigheten och konstaterar att ett fortsatt samarbete vad gäller fel, brister och skador samt i frågor kopplade till arbetslivskriminalitet i byggsektorn är värdefullt.

Boverket kan göra skillnad framöver

Av regeringsuppdraget framgår att Boverket ska föreslå åtgärder som långsiktigt kan stärka myndighetens arbete för att bidra till en sund byggsektor med mindre arbetslivskriminalitet samt färre fel, brister och skador, samt utreda och beskriva konsekvenserna av de förslag som lämnas. Boverkets förslag och konsekvenserna av förslaget beskrivs nedan.

Boverket har genom det förebyggande arbete som bedrivits för att förebygga fel, brister och skador och i dialog med branschens aktörer identifierat att det finns ett behov av en aktör som ser till helheten i byggbranschen. Att det finns en aktör som fungerar som en katalysator och som övriga aktörer kan föra dialog med när det gäller att förebygga fel, brister och skador.

”Boverket har en oerhört viktig roll och ska fortsätta att arbeta för en förändring i byggprocessen. Vem skulle annars kunna driva detta arbete?”

Ulrika Nolåker, ordförande, Föreningen Sveriges byggnadsinspektörer, FSB

Boverket har tagit rollen som denna aktör tack vare tidigare regeringsuppdrag och kan långsiktigt inneha den rollen vid fortsatt finansiering. Boverket kan genom samverkan och genom att skapa dialoger mellan aktörer stärka och stimulera förbättringsarbete. Branschdialog säkerställer också relevansen i de initiativ som Boverket tar.

"Boverket fyller en hel del luckor och det ska ni ha cred för."

Claes Thunblad, nationell samordnare för Sund konkurrens i bygg- och anläggningsbranschen

I Byggskaderapporten konstaterade Boverket att många tidigare initiativ tagits för att komma till rätta med fel, brister och skador, men att initiativen har saknat uthållighet och därmed har inte någon varaktig effekt uppnåtts. För att uppnå varaktig förbättring krävs långsiktighet. Ett långsiktigt arbete med att förebygga fel, brister och skador kommer också att bidra till minskad arbetslivskriminalitet.

”Boverket har ett viktigt uppdrag – att på riktigt vara neutrala. Byggcheferna välkomnar det arbete Boverket gör i syfte att långsiktigt stimulera samhällsbyggnadssektorns fortsatta utveckling. Vi menar att det behövs sammanhållande krafter eftersom samhällsbyggnadssektorn har många utmaningar som inte enskilda aktörer eller företag kan lösa själva, utan som kräver att man kommer samman och ser problemen med fokus på hela sektorn samt ur flera perspektiv. Även om det finns gott om branschorganisationer som är tillsatta av företagen för att utveckla och förbättra så finns det få med fokus på hela

branschen eller sektorn, framför allt som står oberoende av ägarintressen.”

Jeanet Corvinus, ordförande Byggcheferna

Det finns flera fördelar för samhällsbyggnadssektorn med att Boverket etablerar ett långsiktigt arbete med att förebygga fel, brister och skador:

- Långsiktig aktör som skapar kontinuitet i arbetet
- En aktör som ser till hela byggsektorns bästa
- Dialog och samverkan med berörda myndigheter underlättas
- Opartisk aktör som kan samla aktörer i byggbranschen med olika egenintressen och hjälpa till att komma fram i frågor där man har svårt att komma överens.

"Boverket kan vara påtryckare och pusha på, medvetandegöra, sprida kunskap och information till bransch och kommuner, samt driva på andra myndigheter."

Stefan Attefall, Byggmarknadskommisionen

Exempel på initiativ som skulle kunna genomföras inom ramen för paraplybegreppet att "Förebygga fel, brister och skador" om Boverket ges möjlighet till fortsatt arbete:

- Utveckla beställarstöd för upphandling med kravställning på produktivitet
- Fortsätta att utveckla dialogen med byggsektorns aktörer samt tekniska högskolor och universitet
- Utveckla och marknadsföra tipslådan på Boverkets webbplats för att identifiera systematiska fel
- Utveckla och marknadsföra kunskapsplattformen på boverket.se med fler riskområden och risker
- Fortsätta att stötta byggsektorns aktörer för att åstadkomma en korrekt tillämpning av kontrollsystemet enligt PBL, exempelvis genom att Boverket skriver föreskrifter om kontrollsystemet
- Fortsätta att stötta byggsektorns aktörer för att åstadkomma en god projektkultur
- Arbeta för en beteendeförändring som leder till bättre tillämpning av kunskap och regelverk.

Verktyg och kunskapsstöd kommer inte per automatik att leda till en sund byggsektor. För att uppnå det krävs en medveten strävan för att förändra beteenden och åstadkomma en varaktig förändring.

Slutsats

Det krävs ett långsiktigt arbete för att kunna följa utvecklingen och sätta in förebyggande åtgärder för att minska omfattningen av fel, brister och skador i byggsektorn. En avgörande förutsättning för ett sådant arbete är att förvalta och utveckla en förtroendefull dialog mellan Boverket och sektorns aktörer.

Boverket kan ta rollen som opartisk koordinator och katalysator när det gäller att samla aktörer i byggsektorn samt tekniska högskolor och universitet för att förebygga fel, brister och skador.

Boverket har sedan år 2018, genom regeringsuppdrag med särskild finansiering på 65 miljoner kronor, kunnat bedriva ett arbete med att förebygga fel, brister och skador. Detta arbete har inneburit en breddning och utökning av verksamheten.

För att kunna fortsätta i denna utökade, och av byggsektorn efterfrågade, roll bedömer Boverket att det krävs en permanent utökning av myndighetens förvaltningsanslag med 15 miljoner kronor per år. Detta krävs för att Boverket ska kunna bedriva ett långsiktigt systematiskt förbättringsarbete som minskar omfattningen av fel, brister och skador och bidrar till ett hållbart byggande med minskad arbetslivskriminalitet.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se