

Remissvar

Utfärdat 2023-10-06

Diarienummer SBF 2023-01385

Handläggare

Mari von Sivers

Telefon: 031-368 17 56

E-post: mari.von.sivers@stadsbyggnad.goteborg.se

Remiss - Boverkets förslag till föreskrifter och allmänna råd om certifierade byggprojekteringsföretag (dnr 126/2023)

Ärendet

Göteborgs stad har fått en remiss från Boverket som gäller förslag till nya föreskrifter och allmänna råd om certifierade byggprojekteringsföretag.

Stadsbyggnadsnämnden lämnar genom bygglovavdelningen svar på remissen i egenskap av vår roll som myndighet.

Stadsbyggnadsförvaltningen bedömning

Stadsbyggnadsförvaltningen anser att stora delar av förslaget måste arbetas om och förtydligas för att säkerställa att projekt där kontroll av projektering utförs av certifierade byggprojekteringsföretag uppfyller krav i PBL, PBF och Boverkets byggregler.

Stadsbyggnadsförvaltningen har sammanställt synpunkter som övergripande kommentarer samt som kommentarer på specifika paragrafer i lagförslaget.

Övergripande kommentarer

Hur kan certifierade byggprojekteringsföretag tillämpa nya byggregler?

Förslag på nya byggregler som nyligen varit på remiss ska enligt senaste information från Boverket träda i kraft 1 januari 2025, alltså kort efter att föreskriften för certifierade byggprojekteringsföretag föreslås börja gälla. Det kommer råda en stor osäkerhet kring hur de nya byggreglerna ska tolkas i början. Certifierade byggprojekteringsföretag är helt nya i rollen att granska projekteringshandlingar efter byggreglerna. Förvaltningen saknar en analys av detta i Boverkets konsekvensutredning och anser att det är mycket olämpligt att införa föreskrifter om certifierade byggprojekteringsföretag i samband med att nya byggregler införs.

Certifierade byggprojekteringsföretag ska både projektera och bedöma

Boverket har kommit fram till att ett certifierat byggprojekteringsföretag både ska kunna projektera hela projektet samt utföra bedömningen av utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Idag utförs bedömningen av byggnadsnämnden inför lovbeslut och startbesked.

Boverkets argument för att ett certifierat företag ska tillåtas granska sina egna projekteringshandlingar är att fler företag kommer bli intresserade av att certifiera sig och att företaget redan i projekteringen ska välja lösningar som kommer godtas vid företags egna bedömningar senare i processen. Om företaget arbetar efter ett certifierbart

kvalitetsledningssystem menar Boverket att bedömningen av utformningskrav och tekniska egenskapskrav kommer att bli korrekt.

Förvaltningen anser att det är fullständigt olämpligt att ett certifierat byggprojekteringsföretag ska bedöma handlingar som de själva har projekterat. Detta behöver regleras i föreskriften med krav på självständig ställning gentemot den som projekterar.

Boverket har stor tilltro till att arbete enligt ett kvalitetsledningssystem är en garanti för att projekteringen inte innehåller några felaktigheter. Förvaltningen delar inte den åsikten. Många projekterande byggkonsulter har ett certifierat kvalitetsledningssystem redan idag men ändå upptäcker byggnadsnämnden brister i projekteringen. Byggreglerna är komplexa med många krav som behöver tolkas och inget byggprojekt är det andra likt. Det finns alltid platsspecifika förutsättningar som man måste ha hänsyn till. Förvaltningen menar att ett kvalitetsledningssystem inte kan ersätta en granskning från en ny part som inte har varit involverad i projektet tidigare.

Förvaltningen saknar en analys från Boverket om förslaget är förenligt med förvaltningslagen. Det certifierade byggprojekteringsföretaget kommer att bli delaktigt i myndighetsbeslut. Uppstår inte en jävsituation när företaget granskar eget material?

Tillståndsplikten innebär att samhället anser att det är olämpligt att den sökande på egen hand tillåts avgöra om kraven för att vidta en åtgärd är uppfyllda. För att tillståndsprövningen ska fylla sin funktion måste denna utformas så att grundläggande krav är tillgodosedda. Ett sådant krav är att prövningen inte tillåts påverkas av ovidkommande hänsyn. Detta är också av avgörande vikt för att upprätthålla allmänhetens förtroende för tillståndsprövningen.

Det är som utgångspunkt omöjligt att förhålla sig opartisk vid en granskning av eget eller en närståendes arbete. I ett sådant fall upphör granskningen att utgöra en kontrollfunktion och förlorar därmed också sitt syfte. Det är av denna anledning som krav exempelvis ställs på att en kontrollansvarig inte själv får utföra de åtgärder som ska kontrolleras.

Såsom systemet föreslås utformas är fördelarna ett byggprojekteringsföretag kan vinna genom en otillräcklig, och därmed billigare, prövning stora medan riskerna är mycket små. Möjlighet att åtala någon för exempelvis tjänstefel saknas. Ett sådant system är mycket mottagligt för otillbörlig påverkan.

Det kan vidare konstateras att Boverkets uppfattning är att eventuella felaktiga projekteringar ska hanteras inom ramen för byggnadsnämndens ordinarie verksamhet. Avvikelse ska till exempel hanteras genom att slutbesked nekas eller genom tillsynsverksamhet. Förvaltningens uppfattning är dock att det inte är tydligt att det alltid är möjligt att hantera avvikelser på detta sätt. Bedömningar av om utformningskraven är uppfyllda i ett lov eller ett startbesked vinner enligt nuvarande rättspraxis negativ rättskraft (se tex MÖD P 12528-21). Nämnden kan då bara ingripa genom tillsyn om åtgärden inte överensstämmer med det som framgår av beslutet. Det finns därmed en risk för att en domstol skulle finna att nämnden inte kan utöva tillsyn gällande den felaktiga projekteringen i sig så länge den utförs i enlighet med bygglovet eller startbeskedet. Förvaltningen noterar därutöver att det också är oklart hur och när bedömningen av om utformningskraven är uppfyllda kan angripas rent rättsligt av annan part i ärendet.

Det finns sammanfattningsvis en risk för att byggprojekteringsföretagets bedömning av om utformningskraven är uppfyllda kommer att bli bestående och inte är möjlig att ändra till den sökandes nackdel i efterhand. Det är därför av största vikt att byggprojekteringsföretagets prövning görs på ett sådant sätt att bästa möjliga regelefterlevnad säkerställs. En grundläggande förutsättning för detta är att granskningen sker opartiskt. Mot bakgrund av detta förordnar förvaltningen att Boverket avseende föreskriftsutformning i stället väljer föreslaget alternativ nummer två; certifieringen omfattar endast bedömningen av om PBL:s krav kan antas vara uppfyllda.

Konsekvenser för ekonomi, handläggning och byggtider

Boverket skriver att förslaget troligen inte innebär minskat arbete för byggnadsnämnderna. Förvaltningen bedömer att det finns en risk att byggnadsnämnderna behöver lägga mer tid än idag då arbete med tillsyn tillkommer om nämnden upptäcker felaktigheter inför slutbesked. Det innebär att kostnaderna för byggherrarna kommer att öka väsentligt om de både har kostnader till kommunen för handläggning samt kostnader för att anlita ett certifierat byggprojekteringsföretag.

I handläggningen inför bygglov och startbesked behöver byggnadsnämnden ha samtliga handlingar som vi efterfrågar idag för att ta ställning till vilka kontroller som ska göras och för att fastställa kontrollplan i startbeskedet. Det innebär att nämnden behöver hantera och läsa alla handlingar. Skillnaden mot idag är att byggnadsnämnden inte kan ifrågasätta en projekteringshandling som är inlämnad, t ex ett geotekniskt PM eller ett tillgänglighetsutlåtande, inför startbeskedet. Det är oklart vad som händer om sökande till exempel föreslår en grundläggningsmetod som nämnden är skeptisk till och där nämnden anser att underlaget från geotekniker är bristfälligt. Hur ska nämnden agera? Vilka kontroller kan nämnden efterfråga i kontrollplanen? Ska nämnden fastställa en kontrollplan i startbeskedet som enligt nämnden utgår från en bristfällig eller felaktig projektering? Om nämnden inte anser att projekteringen är fullgod blir kontrollerna värdelösa. Ska nämnden vänta till byggnaden är färdigbyggd och då vägra slutbesked? Här önskar förvaltningen ett resonemang från Boverket om vad som händer när en sådan situation uppstår.

Boverket skrivet att byggnadsnämnders olika bedömningar idag innebär en tidsfördröjning i byggprocessen, då projekteringen behöver revideras eller ändras. Förvaltningen är övertygad om att konsekvensen av att byggnaden inte får slutbesked för att byggnadsnämnden ingriper när huset är färdigbyggt är oerhört mycket större än ett försenat startbesked eller ny projektering innan byggstart.

Kommentarer på paragrafer i lagförslaget

Allmänt

1 §

Föreskriften innehåller ett antal allmänna råd. Boverket har nyligen skickat ut förslag på nya byggregler där en av de stora nyheterna i regelmodellen är att allmänna råd ska tas bort för att göra regelverket tydligare. Boverket anser i förslag till nya byggregler att allmänna råd uppfattas som absoluta krav och därför inte hör hemma i en föreskrift. Tillämpningen av föreskriften kan i stället beskrivas till exempel i vägledning från Boverket.

Det är märkligt och ologiskt att föreslå allmänna råd i en ny föreskrift när råden samtidigt avvecklas i andra föreskrifter. Boverket har heller inte förklarat varför de valt att införa allmänna råd i just den här föreskriften.

2 §

Det framgår av remissen att syftet med bestämmelsen är att certifierade byggprojekteringsföretag ska ha tillgång till personer med tillräcklig kunskap och erfarenhet. Föreskrifterna är dock inte utformad på ett sätt som säkerställer detta. Förvaltningen tolkar paragrafen som att samtliga personer kan vara inhyrda konsulter och att det inte finns krav på en grundbemanning med anställda i företaget. Det finns stor risk att de konsulter som är engagerade inte kommer arbeta mer än sporadiskt för det certifierade byggprojekteringsföretaget. Det innebär att det tar lång tid innan de får praktisk erfarenhet av att bedöma projekteringsunderlag. Praktisk erfarenhet av liknande projekt är mycket värdefullt vid bedömning vilket byggnadsnämnderna har idag. Förvaltningen anser att föreskriften ska ställa krav på att det ska finnas anställd personal med kompetens.

Det certifierade byggprojekteringsföretaget ska bedöma kraven i 8 kap. 1 § 1 och 3 samt 4 § PBL. Innebär det att undantagen från utformnings- och egenskapskraven enligt 8 kap. 6 § **inte** ska bedömas av det certifierade byggprojekteringsföretaget och att byggnadsnämnden fortsatt ska göra den prövningen? Boverket skriver inget om detta i konsekvensutredningen. Vi tycker att det är bra att bedömningen om hänsyn till terrängen enligt 8 kap. 6 § 3. fortsatt görs av byggnadsnämnden. Hur ska man hantera att tillgänglighetskrav inte gäller för vissa arbetslokaler enligt 8 kap. 6 § 1.? Det kan vara aktuellt med sådana lokaler inom lokalarea som är tillåten i bostadshus. Det certifierade företaget vet inte hur byggnadsnämnden kommer bedöma arbetslokalen förrän ansökan är under handläggning. Samma ovisshet kan gälla för fritidshus som enligt 8 kap. 6 § 2. inte behöver vara tillgängliga.

Definition

3 §

Flera av uttrycken i föreskriften som lokalarea, boarea, lokalkomplement är inte definierade i PBL, PBF eller BBR. Vissa begrepp används i PBL-lagstiftningen men definition saknas. Definition av lokalarea och boarea finns i mätstandarden SS 21054:2020 som inte är allmänt tillgänglig. Lokalkomplement verkar vara ett nytt begrepp och behöver förklaras om det ska användas i en föreskrift.

Vi anser att nya föreskrifter ska ha tydliga definitioner av de begrepp som används.

Behörighetsklasser vid certifiering

4 §

Kategorin en- och tvåbostadshus med högst två våningar omfattar också stora grupphusområden med radhus, parhus eller fristående hus. Husen kan ha två våningar samt källare och vind. Vår erfarenhet är att sådana projekt kan vara relativt komplicerade med tät bebyggelse som innebär brand- och ljudkrav och kanske gemensamma funktioner för de boende. Det är ytterst ovanligt att en kontrollansvarig, KA, bara har behörighet N i dessa projekt även om det formellt är möjligt. Byggherrar väljer att engagera en KA med behörighet K för att den kompetensen krävs.

Vårt förslag är därför att behörighet *Normal* endast ska gälla för **fristående enstaka** en- och tvåbostadshus med högst två våningar. Alternativt bör kompetenskravet för behörighet *Normal* ändras så att det krävs en certifierad kontrollansvarig med behörighet K.

Föreskriften anger i punkt 2. att Certifiering får lämnas för behörighet *Kvalificerad* för **byggnader** enligt 5 och 6 §§. Varför används inte bostadshus i stället för byggnader i paragrafen? Det är väsentligt att poängtera att certifiering endast gäller bostadshus som kan ha visst innehåll av lokaler. I 9 kap. 32 b § PBL samt i bemyndigandet i 16 kap 9 § PBL används benämningen bostadshus.

Byggnader som omfattas av föreskriften

5 §

Det är oklart om 5 och 6 §§ också ska tillämpas för projekt där certifiering med behörighet *Normal* är tillräcklig. Det skulle i så fall innebära att en- och tvåbostadshus kan innehålla lokalarea. Boverket har inga kommentarer i remissförslaget. Förvaltningen anser inte att det ska vara möjligt med lokalarea för småhus vilket behöver förtydligas i paragrafen.

Bostadshusen kan innehålla en viss andel lokaler enligt förslaget. Lokalytan kan bli stor till exempel om ett projekt omfattar ett helt kvarter där hela entréplanet innehåller lokaler. Det finns heller ingen begränsning vilka verksamheter som ska tillåtas i lokaldelen. Det innebär att en stor livsmedelsbutik, en förskola, kontor, publik verksamhet som till exempel bibliotek är möjliga hyresgäster.

Garage och lokalkomplement i källare behöver inte räknas in i lokalarenan enligt föreskriften. Formuleringen är otydlig. Menar Boverket garage i källare och lokalkomplement i källare eller behöver ett garage i entréplan inte heller räknas som lokalarea. Undantaget från det som normalt räknas som lokalarea i mätstandard SS 21054:2020 innebär att hela källarplanet och hela entréplanet kan innehålla ytor för lokaler.

Förvaltningen anser att endast verksamheter som hör ihop med bostadsändamålet ska tillåtas inom lokalarean och att tillåten lokalarea måste begränsas ytterligare. Vår bedömning är att endast mindre lokaler med en i föreskriften angiven area per lokal ska tillåtas och att lokalen ska begränsas till verksamheter som frisörsalong, servicebutik, mindre café eller kontor. Vår tolkning av syftet med föreskriften är att det certifierade byggprojekteringsföretaget ska ha en kompetens och erfarenhet som gäller specifikt bostadshus och inte alla andra möjliga verksamheter. Lokaler har andra utformningskrav och tekniska egenskapskrav än de som gäller för bostadshus. Det verkar orimligt att det certifierade företaget ska ha tillgång till personer med den kompetens som krävs för alla förekommande verksamheter.

Boverket behöver förtydliga hur bedömningen om föreskriften är tillämplig ska fungera i praktiken. Det bör utredas om det certifierade byggprojekteringsföretaget ska åläggas att utfärda någon form av intyg som kan uppvisas för byggnadsnämnden. Att en sökande i en ansökan uppger att ett visst certifierat byggprojekteringsföretag tidigare prövat ansökan bör inte vara tillräckligt för att bostadshus ska få uppföras utan att samhället bedömer om krav som är väsentliga med hänsyn till människor hälsa och säkerhet kan antas vara uppfyllda. Alla kriterier som gäller för att föreskriften ska vara tillämplig behöver

redovisas tydligt i en ansökan, som typ av bostadshus, hur eventuell lokalarea är beräknad och hur den förhåller sig till byggnadsarean samt vilken byggnadsklass projektet har ur brandsynpunkt.

6 §

Bostadsbyggnader som tillhör byggnadsklass Br0 ur brandsynpunkt ska inte omfattas av föreskriften. Det framgår inte av förslaget hur sökande ska redovisa byggnadsklass så att byggnadsnämnden kan bedöma om föreskriften är tillämplig. Ska sökande alltid bifoga en brandskyddsbeskrivning som en brandkonsult har upprättat? Kan byggnadsnämnden ifrågasätta den bedömning som sökande har gjort? Byggnadsnämnden har ofta stöd av räddningstjänsten i sina bedömningar och har erfarenhet från flera projekt där byggnadsnämnden och sökande haft olika uppfattningar om byggnadsklass. Det kan till exempel bero på att sökande inte har beräknat antal våningar i byggnaden på samma sätt som byggnadsnämnden.

Särskilt krav på kompetens

7 §

Ett certifierat byggprojekteringsföretag ska eller kan ha tillgång till en kontrollansvarig. Det är oklart om samma person också kan anmälas av byggherren som kontrollansvarig i projektet. Boverket redovisar inte om de anser att det är möjligt enligt föreskriften vilket borde förtydligas. Vår åsikt är att det bör vara möjligt. En kontrollansvarig kan också vara byggherre eller projektör och behöver endast vara självständig gentemot den som utför byggarbetena.

Vi anser att ett certifierat byggprojekteringsföretag med behörighet *Normal* ska ha tillgång till en person som **är certifierad** kontrollansvarig med behörighet N. Det är inte tillräckligt att personen har motsvarande kompetens och erfarenhet. Kompetenskraven för behörighet N är relativt låga och det kommer vara omöjligt för certifieringsorganet att bedöma om föreslagen person har rätt kvalifikation. Det kommer också vara svårt för det företag som ska certifiera sig, svenskt eller utländskt företag, att styrka kompetens och erfarenhet för den person som föreslås.

Ett certifierat byggprojekteringsföretag med behörighet *Kvalificerad* ska ha tillgång till specialkompetens inom brandskydd och konstruktion. Utformningskrav och övriga tekniska egenskapskrav ska den certifierade kontrollansvarige bedöma enligt Boverkets förslag. Förvaltningens åsikt är att en kontrollansvarig med behörighet K inte har den kompetens som behövs för att bedöma krav gällande tillgänglighet, bostadsutformning, rumshöjd, geoteknik, akustik, fukt, dagsljus, solljus, energi med mera. Boverket förklarar inte varför det endast finns krav på specialister inom brandskydd och konstruktion.

Förvaltningen saknar krav på kompetens som beror på komplexiteten i projektet. Ett certifierat byggprojekteringsföretag behöver ha tillgång till specialister inom alla de områden där de ska bevaka projekteringen. Alla specialister behövs självklart inte i alla projekt. Förvaltningen tycker inte att Boverket belyser de platsspecifika kraven som gäller i alla projekt och kanske framför allt för bostadshus. Förutsättningarna på platsen som grundläggningsförhållanden, översvämningssrisker, trafikbuller, grannhus som skymmer ljuset, tillgång till solljus och utblick med mera avgör vilka tekniska handlingar som behövs och vilka krav som ska ställas på byggnaden.

Byggnadsnämnden har mycket ofta synpunkter på projekteringen beträffande tillgänglighet och bostadsutformning vilket resulterar i att sökande måste justera sitt förslag. Det sker trots att det finns en sakkunnig tillgänglighet som deltagit i projektet. Det beror på att byggreglerna kan vara svåra att tolka men också för att man idag försöker minska allt ytor inom bostaden för att pressa kostnaderna. Då blir alla mått och ytor i bostaden kritiska och allt måste kontrolleras extra noga. Förvaltningens erfarenhet är att det absolut behövs en specialkompetens som granskar projekteringen gällande tillgänglighet och bostadsutformning och det gäller både vid behörighet *Normal* och *Kvalificerad*. Kontrollansvarig har inte den kompetensen. Om tillgänglighet och bostadsutformning inte bedöms av personer med rätt kompetens finns risk att den färdiga bostaden inte får ett slutbesked eller om byggnadsnämnden inte upptäcker bristen så får vi bostäder som inte följer byggreglerna. Det senare drabbar den boende och motverkar också samhällets övergripande mål om tillgänglighet.

Kvalitetsledningssystem

8 §

Förvaltningen anser att det ska ställas krav på att kvalitetsledningssystemet är certifierat för ett certifierat byggprojekteringsföretag med behörighet *Kvalificerad*. Det kommer underlätta certifieringsorganets bedömning och säkerställer att företaget utför sitt arbete professionellt.

9 §

I punkt 2. och 3. i paragrafen finns text om eventuella begränsningar gällande vilka typer av uppdrag företaget kommer att åta sig och vilka kompetenser som krävs för uppdragen. Boverket beskriver inte om det kan finnas begränsningar i certifieringen av ett företag, att certifieringen inte omfattar vissa typer av projekt som normalt ingår i behörigheten. Det är också oklart hur byggnadsnämnden kommer få denna information om det certifierade företaget.

Henrik Kant

Carita Sandros

Stadsbyggnadsdirektör

Avdelningschef bygglov