

Konsekvensutredning

– Boverkets allmänna råd om
den kontrollansvariges
självständiga ställning

Titel: Konsekvensutredning – Boverkets allmänna råd om den kontrollansvariges självständiga ställning

Utgivare: Boverket juni 2012

Dnr: 1102-1757/2012

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50 eller 35 30 56

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2012

Innehåll

Sammanfattning	5
1. Problembeskrivning och om vad Boverket vill uppnå med de nya reglerna	7
Äldre regler	7
Dagens regler	7
När behövs en kontrollansvarig?	7
Vad ska den kontrollansvarige göra?	8
Självständig ställning	8
Utföra en åtgärd	9
De allmänna råden	10
<i>Släktskap</i>	10
<i>Anställningsförhållande</i>	11
<i>Byggherre</i>	11
<i>Projektör</i>	13
2. Beskrivning av alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd	15
3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen	17
Vem gör bedömningen av om en kontrollansvarig är har en självständig ställning?	18
4. Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen	19
Konsekvenser	19
<i>Konsekvenser för samhället</i>	19
<i>Konsekvenser för kommuner/byggnadsnämnder</i>	19
<i>Konsekvenser för kontrollansvariga</i>	20
<i>Konsekvenser för entreprenörer/byggföretag</i>	20
<i>Konsekvenser för byggherrar</i>	20
<i>Konsekvenser för projektörer</i>	21
<i>Sammanfattning konsekvenser</i>	21
5. Bedömning om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	23
6. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	25
7. Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen	27
8. I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållanden för företagen	29
9. Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen	31
10. Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning	33

Övrigt	35
<i>Regelförenkling</i>	35
<i>Miljö</i>	35
<i>Jämställdhet</i>	35
<i>Barn</i>	35
<i>Personer med funktionsnedsättningar</i>	35
<i>Ordlista</i>	35

Sammanfattning

Certifierade kontrollansvariga (KA) krävs vid de flesta bygg-, rivnings- och markåtgärder. Den kontrollansvarige ska ha en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras. Det finns en osäkerhet om vad som menas med självständig ställning. De förarbeten som finns till plan- och bygglagen ger inte någon tydlig vägledning. Boverket gör därför en tolkning av begreppet självständig ställning för att klargöra vad det innebär.

1. Problembeskrivning och om vad Boverket vill uppnå med de nya reglerna

Äldre regler

Enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, skulle en kvalitetsansvarig utses för åtgärder som krävde byggnmälan eller för rivningar som skulle följa en rivningsplan. Till kvalitetsansvarig kunde utses antingen den som fått godkännande (riksbehörighet) av ett ackrediterat certifieringsorgan eller en person som byggnadsnämnden godkänt för visst arbete, 9 kap. 13 och 14 §§ ÄPBL.

Dagens regler

När den nu gällande plan- och bygglagen (2010:900), PBL, trädde i kraft den 2 maj 2011 ersattes kvalitetsansvarig av kontrollansvarig (KA). Denne ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och måste vara certifierad av ett ackrediterat certifieringsorgan, 10 kap. 9 § första stycket 1 och tredje stycket PBL. Möjligheten för byggnadsnämnden att utse en person för visst arbete finns inte längre. KA ska ha en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras, 10 kap. 9 § första stycket 2 PBL. Övergångsbestämmelser finns både i PBL och i Boverkets föreskrift KA 4. De gäller till den 1 januari 2013.

När behövs en kontrollansvarig?

En kontrollansvarig behövs vid de flesta bygg-, rivnings- och markåtgärder. Det behövs dock inte någon kontrollansvarig vid små ändringar av en- eller tvåbostadshus om byggnadsnämnden inte beslutar annat, 10 kap. 10 § PBL. En kontrollansvarig krävs inte heller vid åtgärder avseende uthus, garage och andra små byggnader, eller åtgärder beträffande vissa anläggningar t.ex. murar och plank om inte byggnads-

nämnden beslutar annat. En kontrollansvarig krävs aldrig vid åtgärder som inte kräver lov eller anmälan, 7 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

Vad ska den kontrollansvarige göra?

En kontrollansvarig ska, enligt 10 kap. 11 § PBL,

1. biträda byggherren med att upprätta förslag till den kontrollplan som krävs enligt 6 § och, i fråga om rivningsåtgärder, biträda vid inventeringen av farligt avfall och annat avfall,
2. se till att kontrollplanen och gällande bestämmelser och villkor för åtgärderna följs samt att nödvändiga kontroller utförs,
3. vid avvikelser från föreskrifter och villkor som avses i 2 informera byggherren och vid behov meddela byggnadsnämnden,
4. närvara vid tekniska samråd, besiktningar och andra kontroller samt vid byggnadsnämndens arbetsplatsbesök,
5. dokumentera sina byggplatsbesök och notera iakttagelser som kan vara av värde vid utvärderingen inför slutbeskedet,
6. avge ett utlåtande till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbesked, och
7. om den kontrollansvarige lämnar sitt uppdrag, meddela detta till byggnadsnämnden.

Självständig ställning

Vad innebär självständig ställning? Det som är skrivet om detta i propositionen En enklare plan- och bygglag, 2009/10:170, är inte tillräckligt för att ge de kontrollansvariga och byggnadsnämnderna den vägledning de behöver. I många kommuner råder en stor osäkerhet om vad som menas med självständig ställning och olika bedömningar görs. Boverket utfärdar dessa allmänna råd för att det ska bli en enhetlig tillämpning i hela landet och för att underlätta för byggnadsnämnderna att bedöma om en person som har föreslagits som kontrollansvarig uppfyller de krav på självständig ställning som finns i PBL. Detta borde innebära att byggnadsnämnderna får mer tid att ägna åt annat arbete inom sitt verksamhetsområde. Reglerna kan också underlätta för byggherrar när de ska finna en certifierad kontrollansvarig samt för den kontrollansvarige själv om denne kan åta sig ett erbjudet uppdrag.

Den kontrollansvarige förutsätts komma in tidigt i projektet och följa det ända till ibruktagandet. En lämplig person bör därför föreslås redan i bygglovsansökan och beslutas i bygglovets, prop. 2009/10:170 sid. 309. Av lagtexten framgår att en ansökan om lov ska innehålla byggherrens förslag på vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga, 9 kap. 21 § andra stycket 1 PBL. Av ett beslut om bygglov ska framgå vem eller vilka som är kontrollansvariga, 9 kap. 40 § första stycket 2 PBL. Även i startbeskedet ska anges vem eller vilka som är kontrollansvariga, 10 kap. 24 § 1 PBL.

När ansökan om bygglov med förslag på kontrollansvarig lämnas in vet byggherren kanske inte alltid vem som ska vara entreprenör. Om det vid det tekniska samrådet framkommer att den kontrollansvarige inte har självständig ställning i förhållande till entreprenören, måste byggherren anlita en annan kontrollansvarig. Gör byggherren inte det kan byggnadsnämnden inte utfärda startbesked. Detta beslut kan då överklagas.

Byggprocessutredningen, Bygg – helt enkelt! SOU 2008:68, föreslog att det skulle finnas en certifierad arbetsansvarig, AA, som skulle vara närvarande under hela byggtiden och en certifierad kontrollansvarig, KA, med självständig ställning. AA skulle i första hand se till att arbetet utfördes på föreskrivet sätt. KA:s uppgift skulle vara att stickprovsmässigt se till att kontrollerna verkligen blir genomförda. Detta förslag byggde på en samverkan mellan beställare- och utförandesidan. AA och KA skulle från olika utgångspunkter följa ett byggprojekt och därigenom gemensamt säkerställa projektets kvalitet, SOU 2008:68 sid. 239–241. Regeringen valde i propositionen till PBL att endast föreslå krav på certifierad kontrollansvarig med självständig ställning, prop. 2009/10:170 sid. 310.

I propositionen står att det är önskvärt att en kontrollansvarig har en stark ställning i organisationen och inte har några andra uppgifter eller förpliktelser i projektet, prop. 2009/10:170 sid. 309.

I specialmotiveringen står följande om självständig ställning. Detta bör normalt innebära att den kontrollansvarige exempelvis inte bör vara en nära släkting eller ha ett anställningsförhållande till den som utför åtgärden, prop. 2009/10:170 sid.479.

Det grundläggande är att KA ska vara självständig från det som ska kontrolleras.

Utföra en åtgärd

I lagtexten används uttrycket ”utför den åtgärd som ska kontrolleras”, 10 kap. 9 § första stycket 2 PBL. Vad menas med att utföra en åtgärd? Hela 10 kap. i PBL handlar om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder och det är de åtgärder som utförs i de sammanhangen som avses.

I samband med genomförandet av en lov- eller anmälningspliktig åtgärd där kontrollansvarig krävs ska den kontrollansvariges självständiga ställning beaktas (varken släktskap eller anställningsförhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras). Utförare kan ju vara entreprenör, ett företag eller som nämnts tidigare den som håller i hammaren. Det handlar alltså om den som praktiskt utför bygg-, rivnings- eller markarbeten på byggarbetsplatsen, till exempel den som utför en grund, uppför eller river en byggnad, utför marklovpliktiga schaktningsarbeten. Med att utföra en åtgärd avses i detta sammanhang inte projekteringen.

Krav på den kontrollansvarige

Det ställs krav både för att bli certifierad som kontrollansvarig och för att behålla en certifiering. En person som blir certifierad kontrollansvarig ska ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften och ska dessutom ha genomfört ett skriftligt kunskapsprov med godkänt resultat, 10 kap. 9 § första stycket 1 PBL och 9 § BFS 2011:14, KA 4. Den certifierade ska varje år, till sitt certifieringsorgan, rapportera om fortbildning och genomförda uppdrag som kontrollansvarig, 11 § KA 4. Certifieringen utfärdas för en period av högst fem år åt gången och den ska avse ett visst slag av arbete, 10 kap. 9 § tredje stycket PBL och 13 § KA 4. För att få ett nytt beslut om certifiering, när den tidigare certifieringen har gått ut, krävs att den certifierade går igenom en förenklad kompetensprövning eller en förnyad fullständig kompetensprövning. Lämplighet ska alltid prövas i samband med omcertifiering, 12 § KA 4.

I propositionen står, att det är Regeringens utgångspunkt att samhället inte ska acceptera en kontrollansvarig som inte sköter sina uppdrag. Därför är det angeläget att byggnadsnämnden verkligen byter ut misskötsamma kontrollansvariga och rapporterar till certifieringsorganet. Att en certifierad kontrollansvarig är lämplig är en självklar utgångspunkt inför ett projekt. Men om det visar sig att den kontrollansvarige inte sköter sina uppgifter, bör denne bytas ut. Lämplighetsbedömningen utgår därmed från hur de faktiska uppgifterna sköts, prop. 2009/10:170 sid. 339–340.

Om en kontrollansvarig inte utför sina uppgifter enligt 10 kap. 11 § PBL ska byggherren omedelbart underrätta byggnadsnämnden, 10 kap. 12 § PBL. Om byggnadsnämnden finner att en kontrollansvarig åsidosätter sina skyldigheter ska nämnden entlediga den kontrollansvarige från sitt uppdrag, underrätta det certifieringsorgan som har utfärdat certifieringen och besluta om en ny kontrollansvarig, 11 kap. 35 § PBL. Om en kontrollansvarig har visat sig olämplig för sin uppgift får certifieringsorganet återkalla certifieringen, 11 kap. 36 § PBL. Certifieringsorganet får också återkalla en certifiering som har erhållits på felaktiga grunder, 15 § KA 4. Om en kontrollansvarig har lämnat sitt uppdrag ska byggherren föreslå en ny kontrollansvarig och byggnadsnämnden ska utse en ny kontrollansvarig, 10 kap. 12 och 13 §§ PBL.

De allmänna råden

Släktskap

Första stycket handlar om släktskap. Den kontrollansvarige bör inte vara nära släkt med de personer som utför de åtgärder som ska kontrolleras. I specialmotiveringen till 10 kap. 9 § PBL står att självständig ställning normalt bör innebära att KA inte bör vara en nära släkting till den som utför åtgärden, prop. 2009/10:170, sid. 479.

För att närmare klargöra vad som menas med nära släkting kan man få ledning från jävsreglerna i förvaltningslagen (1986:223, omtryck 2003:246) och kommunallagen (1991:900, omtryck 2004:93). Förvaltningslagen tillämpas av de statliga förvaltningsmyndigheterna medan de kommunala myndigheterna tillämpar kommunallagen.

I förvaltningslagen nämns ”make, förälder, barn eller syskon eller någon annan närstående”. I kommunallagen nämns samma personkrets som i förvaltningslagen och dessutom sambo. Med nära släkt avser Boverket make, maka, sambo, förälder, barn eller syskon. Det är viktigt att reglerna är tydliga. Det blir de inte med ett uttryck som ”eller någon annan närstående”, som ger stora möjligheter för olika tolkningar. Av samma anledning är det därför inte heller möjligt att ha regler som anger att en vän eller kompis skulle vara diskvalificerad, även om man kan ha en mera nära relation till en vän än till ett syskon. Kretsen av de personer som inte bör vara KA på grund av släktskap bör inte heller vara alltför stor eftersom reglerna måste fungera i hela landet, även på mindre orter och där avstånden är stora.

Anställningsförhållande

Andra stycket handlar om huruvida KA kan arbeta på samma företag som den eller de som utför de åtgärder som KA ska kontrollera. KA och de som utför de åtgärder som ska kontrolleras kan inte arbeta inom samma företag. Detta överensstämmer med det som är skrivit i specialmotiveringen till PBL (prop. 2009/10:170 sid. 479), att KA inte bör ha ett anställningsförhållande till den som utför åtgärden. Med företag menar Boverket även kommuner och landsting.

Den kontrollansvarige kan dock arbeta inom samma företagsgrupp eller inom ett dotterbolag till det företag som utför den åtgärd som ska kontrolleras. Den kontrollansvarige och den som utför åtgärden kan också arbeta på olika företag inom samma koncern. Reglerna måste fungera i hela landet och kan därför inte vara för snäva. Denna reglering kan leda till att små företag missgynnas.

Byggherre

Tredje stycket handlar om byggherren. Byggherre är ”den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten”, 1 kap. 4 § PBL. Både den som ”utför” och den som ”låter utföra” arbetena kan således vara byggherre enligt den legaldefinition som finns i PBL. Byggherren ansvarar för att alla regler och krav uppfylls.

Så länge byggherren inte själv utför arbetena, dvs. håller i hammaren, kan denne vara KA förutsatt givetvis att denne uppfyller de krav som finns för att vara certifierad KA. Byggherren vet hur det färdiga byggnadsverket ska bli och kan inte anses vara mindre lämplig att utföra kontrollen än en KA som är helt utomstående. En byggherre som bygger i egen regi och själv utför byggnadsarbetena kan däremot inte vara KA i sitt eget projekt eftersom det saknas en självständig ställning mellan utföraren och KA. Även en person som är anställd hos byggherren kan vara KA

förutsatt att denne är certifierad och inte själv utför de åtgärder som ska kontrolleras. Både när det gäller byggherren och anställd hos byggherren gäller naturligtvis det som anges i första och andra styckena.

Det finns en viss risk när byggherren och den certifierade kontrollansvarige är samma person. PBL:s 10 kap. 11 och 12 §§ förutsätter att det är två olika personer. De uppgifter som åligger den kontrollansvarige enligt 10 kap. 11 § PBL och som kan kollidera om den kontrollansvarige och byggherren är samma person går dock att lösa med t.ex. mera utförlig dokumentation, en mera utförlig kontrollplan och fler arbetsplatsbesök.

Den kontrollansvarige ska hjälpa byggherren med att upprätta förslag till kontrollplan, se till att kontrollplanen följs, närvara vid arbetsplatsbesök, avge utlåtande till byggherren och byggnadsnämnden, m.m. Om byggherren också är kontrollansvarig blir det ett något större ansvar för byggnadsnämnderna att se till att kontrollplanen är tillräckligt detaljerad och tydlig men det ligger i byggnadsnämndens arbete att se till att kontrollplanen är anpassad efter omständigheterna i det enskilda fallet, 10 kap. 7 § PBL. Dokumentationen från arbetsplatsbesök måste, när byggherren och den kontrollansvarige är samma person, vara extra utförlig. Att kontrollplanen är tillräckligt omfattande och detaljerad och att dokumentationen från arbetsplatsbesök är riktigt utförlig är särskilt viktigt när man vet att byggherren ska sälja objektet så fort det är färdigbyggt.

Det finns kommuner och landsting som har anställda som är eller tänker bli certifierade kontrollansvariga. Om kommunen eller landstinget ska utföra en åtgärd som kräver kontrollansvarig och anlitar en extern entreprenör för byggåtgärderna, kan den anställde kontrollansvarige åta sig uppdraget som kontrollansvarig. Inget talar för att denne inte skulle göra ett bra jobb. Alla vill att kommunen och landstinget bygger bra byggnader och uppfyller de krav som finns. Den anställde har ju också ett ansvar gentemot sin arbetsgivare. Det finns också byggföretag som har en kontrollansvarig inom sin organisation. Om företaget tar in en entreprenör för att utföra arbetena kan en anställd utföra uppdraget som kontrollansvarig.

Ett annat exempel är om en certifierad kontrollansvarig ska bygga ett bostadshus åt sig själv och anlitar en extern entreprenör för byggnadsarbetena. Den kontrollansvarige kan då vara kontrollansvarig för sitt eget bostadshus. Det är i det fallet troligt att den kontrollansvarige utför sitt uppdrag på ett korrekt sätt.

Om den kontrollansvarige inte utför sina arbetsuppgifter enligt 11 § ska byggherren omedelbart underrätta byggnadsnämnden, 10 kap. 12 § PBL. Om den kontrollansvarige och byggherren är samma person kan det bli problem med att uppfylla denna paragraf. Här hänger det på moralen hos personen ifråga. Det troliga är att det kommer att röra sig om ytterst få fall.

Den kontrollansvarige ska vara professionell i sin yrkesroll. Det är viktigt att komma ihåg att certifieringen står för något och en person som är certifierad kontrollansvarig ska uppfylla de förpliktelser som en certifiering innebär. Certifieringen kan återkallas om den kontrollansvarige har visat sig olämplig för sitt uppdrag, 11 kap. 36 § PBL.

Projektör

Fjärde stycket handlar om projektören. Med projektör avses här en fysisk person. I projekteringsfasen av ett projekt kan det finnas projektledare, arkitekt, konstruktör, elprojektör och vvs-projektör. Ibland behövs ytterligare kompetenser inom exempelvis akustik, mark eller miljö. Deras arbete går ut på att formge, konstruera och precisera projektet. Projektören kan vara KA. Projektören är insatt i projektet, vet vilka punkter som bör kontrolleras och är också insatt i de regler som styr byggandet och är därför lämplig att vara KA vid olika åtgärder. Det som anges i första och andra styckena gäller naturligtvis även för projektörer. Vem eller vilka som har projekterat, hur kontrollen av projekteringen har gått till och kontrollen av den, får diskuteras i det tekniska samrådet. En bedömning får göras i varje enskilt fall.

Regler om projektering finns i Boverkets byggregler, BBR, avsnitt 2:31, och i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder), EKS.

Skrivningarna i både tredje och fjärde styckena öppnar möjligheter för fler personer att certifiera sig.

2. Beskrivning av alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

För att kunna skriva föreskrifter måste Boverket ha ett bemyndigande i PBL eller PBF. Boverket har inte något bemyndigande att skriva föreskrifter om vad självständig ställning innebär och vi kan därför inte skriva föreskrifter. För att skriva allmänna råd inom vårt verksamhetsområde krävs inte bemyndigande.

Allmänna råd är generella rekommendationer om hur en författning kan eller bör tillämpas i vissa situationer, jfr 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725). Även om allmänna råd inte är bindande utgör de en del av reglerna och har en helt annan tyngd än allmän information. När en myndighet tar fram allmänna råd görs en konsekvensutredning för att belysa vilka konsekvenser regleringen kan medföra på olika områden i samhället och för olika grupper. Därefter skickas förslaget på remiss innan ett formellt beslut fattas. Eftersom allmänna råd inte är bindande kan ordet ”ska” inte användas i råden.

Ett alternativ till att ge ut allmänna råd är att Boverket ger ut informationsbladet Boverket informerar. Här kan vi, utifrån det som står i propositionen, lyfta grundläggande frågor om vad byggherren behöver tänka på när denne ska föreslå en kontrollansvarig och vad byggnadsnämnden behöver tänka på när de fattar beslut om kontrollansvarig. Det kan till exempel vara vem som ska bedöma om den kontrollansvarige har en självständig ställning, hur man ska bedöma släktskap och anställning. I ett informationsblad är Boverket begränsat till att skriva det som finns i förarbetena och själva lagtexten. Vi kan inte göra tolkningar av den redan skrivna texten.

Boverket kan också skriva vägledande texter på PBL Kunskapsbanken. Vi kan även ge ut informationsmaterial riktat till byggnadsnämnderna, byggföretag eller KA.

Det är inte möjligt att använda några ekonomiska incitament.

Om Boverket inte gör något kommer fortsatt osäkerhet att finnas hos alla dem som berörs av denna lagstiftning. Byggnadsnämnderna kommer att göra olika bedömningar vilket ytterligare ökar osäkerheten hos kontrollansvariga, byggherrar och byggföretag. Antalet frågor till Boverket på telefon och mail om vad självständig ställning innebär kommer även fortsättningsvis att vara högt. Tydligare regler ökar rättssäkerheten. Det kan även minska den administration som finns kring förslag på och beslut om kontrollansvarig.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De allmänna råden berör de som arbetar som kontrollansvariga. Det berör även byggherrar, byggföretag och kommunernas byggnadsnämnder.

De personer som är certifierade kontrollansvariga kan, innan de accepterar ett uppdrag, behöva tänka igenom om de har en självständig ställning i förhållande till den som utför de åtgärder som de ska kontrollera. Det handlar om självständighet mellan den kontrollansvarige och den som utför åtgärden. De allmänna råden kan vara vägledande vid dessa tillfällen.

Byggherren ska, i sin ansökan om bygglov, föreslå vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga, 9 kap. 21 § PBL. Det är därför viktigt att byggherren vet vad man ska vara uppmärksam på när förslag ska ges på vem som ska vara kontrollansvarig.

Många byggföretag har tidigare haft en eller flera KA anställda. Eftersom den kontrollansvarige inte kan vara anställd på samma företag som den som utför de åtgärder som ska kontrolleras, kan det byggföretag som ska utföra en åtgärd inte använda en kontrollansvarig från sin egen organisation. Det är bra om detta klargörs i allmänna råd.

Av beslutet om bygglov framgår vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga och det anges även i startbeskedet, 9 kap. 40 § och 10 kap. 24 § PBL. Det är således byggnadsnämnden som beslutar vem eller vilka som ska vara kontrollansvariga i ett projekt. Om reglerna blir tydligare borde den bedömning som tjänstemännen på Sveriges byggnadskontor ska göra bli enklare och snabbare. Även för byggföretagen och övriga som är inblandade i byggprocessen borde hanteringen bli enklare.

Vem gör bedömningen av om en kontrollansvarig har en självständig ställning?

I förarbetena står att det ankommer på den kontrollansvarige att styrka självständigheten gentemot utföraren (prop. 2009/10:170 sid. 309).

Det är naturligtvis viktigt att certifierade kontrollansvariga är medvetna om kravet på självständighet. När den certifierade kontrollansvarige får ett uppdrag måste denne i varje enskilt fall ta ställning till om han eller hon verkligen är självständig i förhållande till den som utför åtgärden. Detta är en viktig trovärdighetsfråga för den certifierade.

Byggnadsnämnden kontrollerar att den kontrollansvarige är certifierad och tittar på nivån för certifieringen, N (projekt av normal art) eller K (projekt av komplicerad art) enligt 1 § KA 4. Det är byggnadsnämnden som, efter förslag från byggherren, beslutar vem som ska vara kontrollansvarig, 9 kap. 40 § PBL. Enligt lagen ska den kontrollansvarige ha en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras, 10 kap. 9 § första stycket 2 PBL. Byggnadsnämnden ska därför också titta på självständigheten. Det är inte meningen att byggnadsnämnden ska göra en utredning om den kontrollansvarige uppfyller kravet på självständig ställning. Men om något verkar konstigt eller om byggnadsnämnden får kännedom om något som kan medföra att kravet på självständighet inte uppfylls, kan nämnden besluta att den föreslagna personen inte får uppdraget som kontrollansvarig på grund av att kravet på självständig ställning inte är uppfyllt.

Det ligger i hela samhällets intresse att reglerna om den kontrollansvariges självständiga ställning fungerar. Tanken bakom kraven på certifiering, självständig ställning och den kontrollansvariges utökade arbetsuppgifter är bland annat att antalet byggfel ska minska. Ett byggfel kan kosta mycket för dem som drabbas, både ekonomiskt och i personligt lidande.

4. Uppgifter om vilka kostnadsrässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Konsekvenser

De allmänna råden berör olika aktörer inom byggsektorn som byggherrar, byggföretag/entreprenörer, de som arbetar som kontrollansvariga (KA) samt kommunernas byggnadsnämnder (BN). Eftersom kravet på självständig ställning ytterst syftar till att säkerställa en tillfredsställande kontroll och att byggfel minimeras får de allmänna råden även konsekvenser för samhället i stort.

Konsekvenser för samhället

Det faktum att begreppet självständig ställning mellan den som utför en åtgärd och den som kontrollerar åtgärden ifråga tydliggörs, borde innebära bättre kontroller, minskade risker och färre byggfel. Detta innebär i sin tur samhällsekonomiska vinster, dock oklart hur stora.

Konsekvenser för kommuner/byggnadsnämnder

De allmänna råden klargör vad som menas med självständig ställning enligt PBL. Därmed underlättas för byggnadsnämnderna (BN) runt om i landet att bedöma när en certifierad person kan ta uppdrag som KA. Det blir en mer enhetlig bedömning över landet. Tidvinster uppkommer då BN inte längre behöver ägna tid åt att besvara frågor kring vad självständig ställning innebär.

Konsekvenser för kontrollansvariga

De allmänna råden skapar klarhet kring när en certifierad person kan ta uppdrag som KA och inte. Denna ökade klarhet borde gagna de som arbetar som KA.

En trolig konsekvens är också att efterfrågan på fristående KA, dvs. KA som inte är anställda på ett byggföretag, ökar. Detta beror på att ett byggföretag inte längre kommer att kunna utnyttja en KA som är anställd på företaget i samband med att företaget anlitas för åtgärdsuppdrag. De byggföretag som redan betalat utbildning och certifiering till KA för anställda kommer därför också att initialt påverkas negativt av de allmänna råden.

För övrigt väntas en ökad efterfrågan på KA och arbetsmarknaden för dessa ser således ljus ut framöver. I nuläget finns nästan 2 000 certifierade KA (Boverkets register) medan behovet kan uppgå till 6 000–8 000 KA¹.

Konsekvenser för entreprenörer/byggföretag

De byggföretag som har egna KA anställda och som har bekostat certifiering och utbildning av dessa KA missgynnas initialt av de allmänna råden². Det beror på att ett sådant företag inte längre kan utnyttja en anställd i rollen som KA i samband med att företaget utför byggåtgärder. Detta gäller dock inte de större byggföretag (koncerner) där KA och utförare är anställda på olika företag inom samma koncern.³

Konsekvenser för byggherrar

En byggherre kan även fortsättningsvis vara KA i sitt egna projekt, så länge någon annan är utförare. Om byggherren däremot utför en lovpliktig åtgärd i egen regi kan han inte samtidigt vara KA över den egna åtgärden, vilket tydligt framgår av 10 kap. 9 § första stycket 2 PBL. Om byggherren bygger i egen regi måste således en extern KA anlitas, vilket medför arvodeskostnader på i storleksordningen 1–2 % av projektkostnaden när det gäller mindre projekt. Kostnaden varierar beroende på projektets storlek, komplexitet samt kompetensen och kvalitetssystemen hos de inblandade.⁴

Det finns en risk att första och andra styckena i de allmänna råden försvårar villkoren för vissa byggherrar. De byggherrar som kan beröras negativt är främst mindre byggherrar som verkar i glesbygd och i mer avlägsna delar av landet. För dessa kan de allmänna råden innebära att det blir svårare att få tag på KA som uppfyller kraven på självständighet gentemot utföraren. Detta skulle i så fall kunna få negativa återverkningar

¹ Boverkets årsredovisning 2011.

² En certifiering gäller i fem år och kostar uppskattningsvis 6 000 – 8 000 kr (exkl. moms) i ansökningsavgift plus 800 – 1 000 kr i årskostnad. Eventuellt tillkommer kostnad för att gå kurs på ca 15 500 kr (exkl. moms). Se konsekvensutredningen för BFS 2011:14 (KA4).

³ Andra stycket i de allmänna råden ska tolkas som att KA och utförare kan arbeta inom samma koncern så länge de är anställda på olika företag.

⁴ Kontrollansvarigas Riksförening.

på byggandet och i förlängningen också den ekonomiska utvecklingen i de områden som eventuellt skulle missgynnas av regleringen. Å andra sidan kommer troligen det totala antalet certifierade KA att öka efterhand som vi närmar oss det datum då övergångsreglerna upphör att gälla, dvs. 1 januari 2013. Ett ökat utbud av KA talar för att de negativa konsekvenser som redogjorts för ovan blir mer begränsade.

Konsekvenser för projektörer

Kravet på självständig ställning enligt 10 kap. 9 § PBL mellan utförare och KA gäller i samband med att lovpliktiga bygg-, rivnings- och markåtgärder utförs. Det finns dock inget i reglerna som hindrar att projektören kan vara KA. Tvärtom är det en fördel om projektören är KA, eftersom denne är insatt i projektet och vet vilka punkter som behöver kontrolleras. Genom att det förtydligas att projektören kan vara KA skapas klarhet vad som gäller, samtidigt som projekterings- och projektledningsarbetet underlättas runt om i landet, inte minst i regioner där det kan vara svårt att få tag på fristående KA.

Sammanfattning konsekvenser

De viktigaste konsekvenserna av de allmänna råden är följande:

- Mindre byggherrar i glesbygd och i mer avlägsna delar av landet kan få svårare att få tag på KA som uppfyller kraven enligt första och andra styckena på självständig ställning gentemot entreprenör/utförare. Dessa negativa konsekvenser torde dock motverkas och vara av mer övergående natur om utbudet av KA ökar framöver, vilket är troligt.
- De byggföretag som har certifierade KA anställda kan enligt andra stycket inte längre utnyttja dessa i samband med att företagen anlitas för uppdrag. Eftersom dessa företag bekostat anställdas utbildning och certifiering till KA och dessa KA inte kan utnyttjas för ändamålet har dessa företag en nackdel av de allmänna råden i detta avseende. KA och utförare kan dock arbeta på olika företag inom samma koncern. Det här innebär att det främst är små byggföretag som kan missgynnas av de nya reglerna.
- I de allmänna rådets tredje stycke förtydligas att byggherren själv eller anställd hos denne kan vara KA så länge någon annan utför själva åtgärden. I fjärde stycket förtydligas att projektören kan vara kontrollansvarig. Dessa förtydliganden skapar klarhet kring vad som gäller och torde också underlätta byggprocessen, inte minst i regioner där det kan vara svårt att få tag på fristående KA.

5. Bedömning om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Kravet på certifiering följer av bland annat det så kallade tjänstedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden).

De utvidgade uppgifter och den ökade självständighet som den kontrollansvarige har fått genom nu gällande PBL ställer nya och högre krav på dennes kompetens. Detta tillsammans med att tjänstedirektivet inte gör det möjligt för en myndighet att göra sin egen bedömning av om en kontrollansvarig är lämplig för en viss typ av projekt ledde till att regeringen i propositionen föreslog ett obligatoriskt krav på certifiering. I propositionen står vidare att certifieringen bör vara tidsbegränsad och avse visst slag av arbete. Certifieringen ska vara gjord av någon som ackrediterats för detta ändamål enligt 14 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll eller av någon som uppfyller motsvarande krav enligt bestämmelser i ett annat land inom Europeiska unionen eller inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, 10 kap. 9 § tredje stycket PBL och prop. 2009/10:170 sid. 309.

6. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för när reglerna ska börja gälla och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Reglerna kan börja gälla tidigast den 1 juli 2012. Det behöver inte tas några speciella hänsyn till när reglerna börjar gälla men det bör vara nära i tiden eftersom osäkerheten är stor om vad självständig ställning innebär.

Det finns ett stort behov av informationsinsatser av olika slag. Boverket kommer att göra informationsinsatser dels på egen hand, dels tillsammans med andra aktörer, som till exempel Sveriges Kommuner och Landsting.

7. Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

De allmänna råden berör först och främst de som arbetar som KA. Antalet certifierade KA är i nuläget nästan 2 000 (Boverkets register), av vilka de flesta är verksamma i olika bygg-, projektlednings- och projekteringsföretag⁵. Ett fåtal KA är anställda i större byggföretag. Antalet certifierade KA väntas öka framöver eftersom certifiering är ett krav för att få arbeta som KA från och med 1 januari 2013 när övergångsbestämmelserna försvinner och eftersom behovet kan vara 6 000–8 000 KA⁶.

Enligt 10 kap. PBL krävs en KA i samband med att de flesta lovpliktiga bygg-, rivnings- och markåtgärder utförs. I Sverige finns totalt ca 32 750 företag inom de berörda näringsgrenarna *Byggande av hus, Rivning av hus och byggnader* samt *Mark- och grundarbeten*.⁷ Av dessa är en klar majoritet, eller ca 88 %, små företag med noll till fyra anställda.⁸ De allmänna rådets första och andra stycken förväntas beröra små företag mest men det gäller främst de företag som verkar i glesbefolkade och mer avlägsna delar av landet där det kan bli svårt att få tag på KA som uppfyller kraven enligt de allmänna råden på självständig ställning gentemot entreprenören.

⁵ Dessa företag återfinns inom branschen Ingenjörer-byggnadsteknik och samhällsplanering. Totalt sett finns inom denna bransch ungefär 9 500 företag med totalt drygt 60 000 anställda. Se Konsekvensutredningen för BFS 2011:14 (KA4).

⁶ Boverkets årsredovisning 2011.

⁷ SCB:s Företagsregister 2012.

⁸ Ibid.

8. I vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållanden för företagen

Små byggherrar, i synnerhet de som verkar i glesbygd och i avlägsna delar av landet, kan få svårt att få tag på KA som uppfyller kraven enligt de allmänna råden på självständig ställning gentemot entreprenören. Detta snedvrider i så fall konkurrensen till de större byggherrarnas och byggföretagens fördel.

9. Hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

Genom att Boverket tydliggör vad självständig ställning innebär, minskar osäkerheten om vad som gäller. Detta kan leda till att fler personer som funderar på att utbilda och certifiera sig till KA verkligen tar steget och gör det. Detta skulle i så fall gagna inte bara byggföretagen och andra aktörer inom byggsektorn såsom utbildningsföretag och certifieringsorganen utan i förlängningen även de som söker bostad. Antalet certifierade KA behöver mångdubblas till 1 januari 2013, då övergångsreglerna upphör att gälla, för att svara mot behovet från byggsektorn.

10. Om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Första och andra styckena i de allmänna råden förväntas drabba små företag mer än stora. Boverket har dock försökt utforma reglerna så att de ska fungera i hela landet och inte vara för snäva gentemot små företag. Boverket skriver emellertid inte några särregler för små företag. Om ett företag har en KA anställd och denne inte har självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras så kan ju inte den personen ta uppdraget som KA. Det drabbar företaget oavsett storlek.

Att små företag kan missgynnas av regeln i andra stycket beror på PBL:s utformning och syftet med lagen. Den kontrollansvarige ska ju ha en självständig ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras. Lagstiftaren har haft fokus på kvalitet. Boverket har genom regeln för projektör i fjärde stycket försökt ta hänsyn till små företag.

Övrigt

Regelförenkling

De föreslagna allmänna råden bedöms medföra att det blir tydligare vad självständig ställning för den kontrollansvarige innebär. Detta underlättar tillämpningen. Den tid som behövs för tolkning av reglerna i PBL kan bli kortare. Det innebär också att bedömningarna på byggnadsnämnderna runt om i landet blir mer lika.

Miljö

De allmänna råden medför inga särskilda konsekvenser för miljön.

Jämställdhet

De allmänna råden medför inga särskilda konsekvenser för jämställdheten. Vid utformning av de allmänna råden har Boverket beaktat och granskat råden ur ett jämställdhetsperspektiv.

Barn

De allmänna råden medför inga särskilda konsekvenser för barn.

Personer med funktionsnedsättningar

De allmänna råden medför inga särskilda konsekvenser för personer som har en funktionsnedsättning.

Ordlista

AA	Arbetsansvarig
BN	Byggnadsnämnden
KA	Kontrollansvarig
PBF	Plan- och byggförordningen (2011:338)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900) trädde i kraft den 2 maj 2011
ÄPBL	Äldre plan- och bygglagen (1987:10)