

Sektionen för planering säkerhet och miljö
Johan Sjöstrand

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Ordning och reda - förstärkt och tillförlitlig byggkontroll (SOU 2023:70)

Sammanfattning (SKR:s sammanfattande ställningstaganden)

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) delar problembeskrivningen i betänkandet och uppfattningen att byggkontrollen behöver stärkas för att minska olyckor och byggfel.
- SKR gör bedömningen att förslaget om kontrollföreläggande, som det är utformat, kan innebära en ökad administrativ belastning för byggnadsnämnderna och det är angeläget att förslaget följs åt av en ambitiös tillsynsvägledning.
- SKR anser att det behövs en presumtionsregel för vilken part som ska anses ansvarig i förhållande till det föreslagna kontrollföreläggandet.
- Regeringen behöver beakta betänkandet i relation till förslaget i promemorian *Aktsamhet vid bygg-, rivnings- och markåtgärder* samt Boverkets översyn av byggregelverket.

Förslag om förstärkta och tillförlitliga kontroller under byggprocessen

De senaste åren har ett antal uppmärksammade ras och olyckor skett i byggnader som ett resultat av bristande tekniska egenskaper. Det är därför bra att regeringen, genom detta betänkande, tar sikte på kontrollprocessen, föreslår ändringar och förtydligar ansvar i plan- och bygglagstiftningen så att nya allvarliga olyckor, i den mån det är möjligt, kan förhindras.

I betänkandet föreslås tydligare beskrivningar av vad som ska kontrolleras och av vem. Sammantaget skapar ändringarna ett tydligare ramverk att förhålla sig till, både för byggherren och byggnadsnämnden. Byggherrens roll som ansvarig blir lättare att förstå och de moment som rör byggnadsnämndens kontrollprocess blir mer utförligt skildrade i plan- och byggregelverket, exempelvis genom att kontrollplanen ska framställas med uppgifter om vilka krav som kontrollerna avser, hur de ska utföras och i vilken omfattning kontrollerna ska utföras. Även

arbetsplatsbesöket ges en mer utförlig beskrivning i lagtext vilket kan ses som ett stöd i detta moment.

Det är osäkert i vilken utsträckning dessa ändringar stärker de tekniska egenskaperna i kommande byggnadsverk. Emellertid ger de en tydligare bild av vad som förväntas av byggandets parter och den dokumentation som byggherren presenterar för byggnadsnämnden, vilket skulle kunna resultera i en mer effektiv kontrollprocess. Förslaget innefattar även mindre redaktionella ändringar som exempelvis att det *tekniska samrådet* istället bör kallas *startsamråd*. Även det kan ge en bättre förståelse för kontrollprocessens uppbyggnad och systematik.

Det är positivt att betänkandet lyfter frågan om den sakkunniges oberoende ställning. I de ärenden byggnadsnämnden gör bedömningen att byggherrens egenkontroll inte räcker till får den sakkunniges roll en stor betydelse. Därför är det skäligt att den sakkunniges kontroll inte omfattar ett arbete som denne varit delaktig i under projektering eller utförande. Det krävs dock ett resonemang kring avvägningar rörande den sakkunniges oberoende ställning. Samtidigt som det kan finnas utmaningar i att som sakkunnig fatta beslut som skadar eller besvärar en befintlig eller potentiellt framtida arbetsgivare, sker detta i en sektor som tidvis och inom ett antal professioner saknar personal och rätt kompetens. Med andra ord finns det i Sverige en begränsad tillgång på sakkunniga som i sin tur inte helt bör vara beroende av ett fåtal arbetsgivare. I fråga om kontroll av åtgärder som avser det tekniska egenskapsområdet bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand eller säkerhet vid användning fastslår betänkandet att den sakkunnige inte får vara närstående till eller anställd hos uppdragsgivaren, den som projekterar eller den som utför de åtgärder som kontrollen avser. SKR gör bedömningen att resonemangen i betänkandet kring denna fråga är grundliga och att en bra avvägning sammantaget görs. I sammanhanget är det även positivt att det i betänkandet föreslås att byggnadsnämnden ska kunna ifrågasätta uppenbara felaktigheter i den sakkunniges utlåtande genom att begära eventuella kompletteringar.

Redan idag är det SKRs erfarenhet att många byggnadsnämnder kräver in tekniska handlingar i god tid före det tekniska samrådet, men det är trots detta bra att det förtydligas i lagtext och genom det uppmärksammar vikten av de handlingar som ska ligga till grund för dialogen. På samma sätt är det bra att behovet av sakkunnigkontroll förs in i PBL för att uppmärksamma detta samt att vikten av den sakkunniges bedömning tydliggörs ända fram till slutsamråd.

I betänkandet föreslås även obligatorisk sakkunnigkontroll i åtgärder där risk för allvarliga personskador eller störningar för samhället eller miljön är särskilt stora. Vilka åtgärder och byggnadsverk som omfattas av denna obligatoriska sakkunnigkontroll ska preciseras genom föreskrifter som Boverket tar fram. SKR anser att det är av yttersta vikt att dessa föreskrifter blir tydliga och lätta att tolka. Idag präglas kontrollprocessen på många sätt, genom byggregelverket, av ett stort tolkningsutrymme vilket bland annat belastar bygglovshandläggningen. Det är SKRs förhoppning att de föreskrifter som tas fram genom ett bemyndigande i detta förslag präglas av tydlighet och precision så att det för både byggherre och byggnadsnämnd är begripligt när en åtgärd kräver obligatorisk sakkunnigkontroll.

Förslag om förstärkta och tillförlitliga kontroller under förvaltningsskedet

I betänkandet föreslås att byggnadsnämnden ges en möjlighet att förelägga ett byggnadsverks ägare eller nyttjanderättshavare att kontrollera att de krav på underhåll som gäller uppfylls. Föreläggandet får endast omfatta de tekniska egenskapskrav som gäller för bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand samt säkerhet vid användning. I föreläggandet ska byggnadsnämnden ange vad som ska kontrolleras, vilken kunskap och erfarenhet som krävs för att utföra kontrollen, och när resultatet av kontrollen ska redovisas. Om det av redovisningen framgår att det krav som kontrollen avser inte uppfylls, ska redovisningen innehålla uppgifter om vilka åtgärder som kommer att vidtas för att uppfylla kravet och när det i så fall ska ske.

Det är viktigt att även befintlig bebyggelse i förvaltningsskedet hålls i gott skick och är säkra för användare och allmänheten i stort. Det är därför angeläget att byggnadsnämnden ges effektiva och tydliga verktyg i sin roll i kontrollprocessen. Förslaget, som det är utformat, innebär att byggnadsnämnden behöver fastslå vad det är som ska kontrolleras med en exakthet och hänvisning till krav i PBF och byggregelverket. Föreläggandet förväntas även innehålla uppgifter om vilken kunskap och erfarenhet som krävs för att utföra kontrollen. Med andra ord behöver byggnadsnämnden, för att klara denna uppgift, dels byggnadsteknisk kunskap och stor kännedom i plan- och byggregelverket, dels ett resursutrymme för att på ett tillräckligt pedagogiskt vis författa ett sådant kontrollföreläggande till en fastighetsägare eller nyttjanderättshavare. Utöver detta behöver byggnadsnämnden ta ställning till vilken part som ska anses ha rådighet och det ekonomiska ansvaret för denna kontroll.

Kontrollföreläggandet kan betraktas som ett nytt verktyg i en redan existerande tillsyn, där arbetsmoment till viss del överförs till den som ansvarar eller har rådighet över ett byggnadsverk. Men för att detta nya verktyg inte ska innebära en utökad belastning på byggnadsnämndernas verksamhet behöver uppgiften vara så tydlig som möjligt. SKR anser därför att det är mycket angeläget att detta kontrollföreläggande, om det blir ett nytt verktyg i plan- och byggregelverket, följs åt av en ambitiös och grundlig tillsynsvägledning från ansvariga myndigheter. För att minska den administrativa bördan skulle även en presumptionsregel behöva införas som fastslår en part som ansvarig, om denne inte kan visa att så inte är fallet.

För att tydliggöra förväntningarna på byggnadsnämnden vad gäller kontrollföreläggandets utformning kan det behöva förtydligas i författningstexten att det i föreläggandet ska hänvisas till krav i plan- och byggregelverket.

Andra utredningar av betydelse

Då betänkandet föreslår utökade kontrollpunkter och arbetsmoment i kontrollprocessen kan ändrade kravnivåer få konsekvenser i den praktiska

tillämpningen. Parallellt med detta förslag remitteras promemorian *Aktsamhet vid bygg-, rivnings- och markåtgärder* samt ändringsförslag inom ramen för Boverkets regelöversyn, de så kallade *Möjligheternas byggregler*. Båda dessa förslag innebär, enligt SKR, i praktiken ändrade kravnivåer inom de tekniska egenskapsområdena samt byggnadsnämndens handläggningsarbete. SKR befarar att översynen av byggregelverket riskerar att leda till att kontrollprocessen och dialogen mellan byggherre och byggnadsnämnd blir oförutsägbar och tidskrävande genom vagt formulerade krav och en avsaknad av verifieringsmetoder. Vidare gör SKR bedömningen att förslaget om aktsamhet vid bygg-, rivnings- och markåtgärder innebär ökade krav vad gäller hantering av risker och hänsyn till omgivningen i dessa arbeten, något som faller på byggnadsnämnden att kontrollera i sitt handläggningsarbete. Sammantaget gör SKR bedömningen att dessa förslag ökar komplexiteten i kontrollprocessen och medför tolkningssvårigheter i plan- och byggregelverket. I detta betänkande föreslås en ambitionshöjning inom ramen för bland annat kontrollplanen, tekniskt samråd, arbetsplatsbesök och förvaltning av byggnadsbeståndet. SKR befarar att vaga krav och komplicerade avvägningar i handläggningsprocessen på ett olyckligt sätt riskerar att minska de positiva följderna av förslagen i detta betänkande.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande