

Regeringen
li.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss Ordning och reda - förstärkt och tillförlitlig byggkontroll SOU 2023:70

Er beteckning: LI2023/03542

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Hallands län tillstyrker förslaget med kommentarer.

I stora delar har Boverket följt rekommendationer i Statens haverikommissions SHK:s slutrapport RO 2021:01 med anledning av takraset i Tarfallahallen i Kiruna. Att döma av den stora omfattningen av takras före och efter händelsen i Kiruna, står det klart att kontrollsystemet i byggprocessen enligt plan- och bygglagen, PBL, behöver skärpas.

Länsstyrelsens uppfattning är att förtydligande av roller och ansvar i lagstiftningen är positivt.

Införande av obligatorisk sakkunnigkontroll bedöms bli en förbättring. Det stora behovet av kontroller under förvaltningsskedet tillgodoses till stor del med förslaget.

För att förslagen ska få genomslag behöver byggnadsnämndernas och till viss del länsstyrelsernas kompetens höjas.

Synpunkter

9 Problem- och bakgrundsbeskrivning

9.2.1 Byggherrens ansvar

Kontrollplaner är ofta undermåliga och byggherrens egenkontroll har brister

Sid 186

Enligt kommittén för modernare byggregler har ”försäkringsbranschen låg tilltro till kontrollplanerna. Den låga tilltron uppges bero på den höga förekomsten av byggfel.”

Sid 187

”Egenkontrollen uppges vara den svagaste länken i kontrollprocessen med kontroller som generellt sett inte tas på allvar.” och ”Det är dessutom vanligt att signering sker i efterhand och utan att egenkontrollerna har genomförts. I praktiken kan det tyda på att egenkontrollen är verkningslös.”

Kommentar: Kontrollsystemet i PBL är ett exempel på tillitsbaserad styrning, vilket visat sig vara förenat med svagheter. Byggnadsnämnderna behöver därför bättre redskap för att komma till rätta med problemen. Om tillitsbaserad styrning, se Statskontorets forskningsantologi [Rättsstaten i den offentliga förvaltningen](#)

9.2.2 Kontroll genom sakkunniga

Sid 188–189

I avsnittet framgår inom vilka områden det finns behov av ytterligare sakkunniga för att kunna genomföra prövningsprocessen enligt plan- och bygglagen. Här framgår även att certifikat ”behöver finfördelas efter nischad kompetens. Verket har för bärförmåga, stadga och beständighet sett behov av åtminstone nio typer av olika certifikat. För området säkerhet vid användning bedömer verket det krävs fem typer av certifierade sakkunniga. Det framförs vidare att med så pass nischade certifieringar kan det finnas risk för att endast ett fåtal personer kan och vill certifiera sig inom respektive sakområde.”

Kommentar: Förutom dessa kompetenser behöver det uppmärksammas vilka kompetenser som behövs för att bedöma risken för allvarliga störningar för samhället och miljön. Det stora antalet kompetenser som krävs indikerar att personcertifieringen behöver täcka flera kompetenser, alternativt att kontroller utförs av ackrediterade kontrollföretag. Att i en situation där det råder brist på sakkunniga utöka antalet sakkunniga, visar på en svaghet i förslaget. Om det efter förslaget trätt i kraft, fortfarande råder brist på sakkunniga bör Boverket ha en plan för hur kontroller ändå ska ske. Se vidare avsnitt 11.5.3

10 Reflektioner över kontrollsystemet

10.4.3 Beroendeförhållandet mellan parterna i kontrollen

Sid 227-

Kommentar: Utöver byggherrens bristande ansvar och bristen på sakkunniga står andra förklaringar till att i Boverkets enkätundersökning i avsnitt under avsnitt 9.2.4

Byggnadsnämndens roll att byggherrar endast visar upp "en offert på projektering i stället för att visa upp själva projekteringen." vidare "Flera handläggare lyfter behovet av kompetens inom den egna kåren, varav vissa efterlyste behörighetskrav för byggnadsinspektörer."

10.5.3 Inget krav att byggnadsnämnderna ska ha teknisk kompetens

Sid 229

"För att det ska vara möjligt för byggnadsnämnden att uppmärksamma tekniska risker och bedöma kontrollförfaranden i enskilda byggprojekt behövs tillgång till specialistkompetens."

Kommentar: Detta visar på behov av högre kompetens hos de tekniska handläggarna.

Sid 230

"Att inte behöva bedöma utlåtanden från sakkunniga, utan i stället godta utlåtandena är ett exempel på att specialistkompetens inte behövs. Att nämnden endast behöver anta i stället för att mer djupgående behöva undersöka förutsättningarna för startbesked är ett annat exempel."

Kommentar: Länsstyrelsen är enig med Boverket i denna beskrivning, och vill tillägga att byggnadsnämndens myndighetsutövning i dessa fall riskerar att urholkats, i strid mot god förvaltningskultur.

10.6 Underhållskrav och kontroll i förvaltningskedet

Sid 232

"Med dagens ordning är det en uppenbar risk att underhållskravet uppmärksammas först när en teknisk egenskap uppenbart gått förlorad, vilket är väl sent då olyckor kan hinna inträffa kort därpå. I flera andra författningar regleras tekniskt underhåll i stället genom krav på återkommande kontroller där bedömningar av tekniskt skick

ska utföras och eventuella underhållsåtgärder sedan baseras på det. Man behöver alltså inte förlita sig på byggnadsägarens intresse av att kontrollera eller låta det gå så långt att bristen hunnit utvecklas till att bli uppenbar för var och en. Exempel på sådana här krav på återkommande kontroller finns i författningar om samlingstält, tivolianordningar, eldstäder, cisterner och starkströmsanläggningar.”

Kommentar: Det bör finnas ett stort allmänintresse av att återkommande kontroller även görs i förvaltningskedet, vilket också föreslås av SHK, se Boverkets [Rapport 2022:11 Undersökning av frågor med anledning av Takraset i Tarfallahallen.](#)

11 Förslag om förstärkta och tillförlitliga kontroller under byggprocessen

11.3.2 Krav på självständighet

Sid 239–243

Kommentar: PBL- systemet bygger i stor utsträckning på att oberoende mellan parterna upprätthålls, sker inte detta bör det finnas alternativ till hur byggprojekt ska kontrolleras. På små och medelstora orter bedöms detta vara ett överhängande problem. De som utför kontrollerna kan ha en intressekonflikt mellan deras uppdragsgivares önskemål och de krav som byggregler ställer. Kontrollansvariga (KA) och sakkunniga är ofta beroende av ofta flera uppdragsgivare för sin försörjnings skull.

Länsstyrelsen ser att ackrediterade kontrollorgan i stället kan vara ett alternativ till att en personcertifierad sakkunnig. Oberoendet från uppdragsgivare inom det lokala näringslivet bedöms då bli större. Ett ackrediterat kontrollorgan bör också med fördel göra kontroller, om så krävs, i hela byggprocessen oberoende av innehåll i kontrollplan. Denna möjlighet bör undersökas vidare.

Att kontroller kan göras vid sidan om PBL-systemet, kan vara ett sätt att komma förbi parternas lojaliteter med varandra. I det danska kontrollsystemet, beskrivet bland annat i avsnitt 8.4.2, styrs inte de certifierade kontrollanterna av någon på förhand upprättad kontrollplan. Att en detaljerad vägledning tagits fram, baserad på riskfaktorer, borgar för att kontrollerna blir rätt utförda. Att oavhängigheten är viktig framgår av ”Vid särskilt riskfyllda byggnader får den certifierade kontrollanten inte vara

ekonomiskt eller organisatoriskt förbunden till organisationen som deltagit i upprättandet av handlingarna.” se sid 170.

11.3.4 Utlåtande från sakkunniga

Sid 244–247

Kommentar: Den sakkunnige bör också lämna förslag till åtgärder vid avvikelser

11.5 Byggnadsnämndens roll

Sid 250–

Kommentar: Förslaget om att sökande ska lämna in handlingar inför startsamråd är ett steg i rätt riktning.

Byggnadsinspektörerna stöds, men detta kräver också att dessa besitter tillräcklig kunskap och erfarenhet för att kunna bedöma risker vid genomförandet av åtgärden.

Det bör därför finnas krav på att byggnadsnämnderna har tillgång till handläggare med byggnadsteknisk och juridisk utbildning. Att beslut om ingripande ofta återförvisas, visar att det är också viktigt att besitta tillräckligt juridiskt kunnande. Krav på att byggnadsnämnderna hade ”biträde av en person med särskild utbildning och praktisk erfarenhet i konstruktionsfrågor (byggnadsinspektör)” fanns i byggnadsstadgan, men togs bort med införandet av PBL. Att specificera vilka kompetenser byggnadsnämnden ska ha tillgång till belyser vikten av att dessa behöver komma på plats. Små kommuner eller regioner bör kunna dela på specialistkompetenser.

Med de beskrivna exemplen i avsnitt 9 Problem- och bakgrundsbeskrivning är det uppenbart att det tillitsbaserade regelsystemet inte fungerar fullt ut. Kontrollprocessen i PBL motsvarar inte ett kvalitetsledningssystem, där återkoppling sker när fel eller avvikelser uppstår. Vid sidan om att större krav ställs på sakkunniga bör byggnadsnämndens roll i processen förstärkas.

11.5.2 Genomförandet av tekniskt samråd (startsamråd)

Sid 251–252

Det är ”angeläget att byggnadsnämnden får en god bild över vilken kompetens som byggherren har tillgång till, hur den är förankrad i kontraktshandlingar med projektörer och utförare”

Kommentar: En byggherres kontraktshandling är ett civilrättsligt avtal, vilket är främmande för prövning enl. PBL.

Kontraktshandlingen kan dessutom innehålla prisuppgifter vilka inte bör spridas.

Det kan även bli problem för byggherren att redovisa de slutliga kontraktshandlingarna för alla delar för ett större bygge under utförandeskedet. Det är vanligt förekommande att underentreprenörer handlas upp i flera led genom s.k. Back to back-kontrakt. Den del i en kontraktshandling som omfattar en organisationsplan kan detta räcka för byggnadsnämndens bedömning. Företagen kan dock skydda affärsuppgifter genom att begära sekretess enl. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. På detta sätt kan författningsförslaget ändå ge byggnadsnämnderna ett bättre underlag i deras ställningstaganden under det tekniska samrådet (startsamrådet).

11.5.3 Behovet av sakkunnigkontroll

Sid 252–254

Kommentar: Att en sakkunnig ska ta hänsyn till risken för allvarliga störningar för samhället och miljön, finns till exempel i det danska systemet men är en nyhet i det svenska. Boverket bör tydligt visa vad för slags krav som ska ställas på en sakkunnig. Kriterier kan vara om åtgärden vid olycka kan utlösa VMA (viktigt meddelande till allmänheten) eller riskera betydande miljöpåverkan.

11.5.4 Obligatorisk sakkunnigkontroll

Sid 254–262

Kommentar: Vid framtagande av föreskrifter vars syfte är att risk för allvarlig störning för samhället ska förebyggas, bör det uppmärksammas byggnader och miljöer med höga kulturhistoriska värden även omfattas.

12 Förslag om förstärkta och tillförlitliga kontroller under förvaltningsskedet

12.2.1 Några utgångspunkter

Underhållskravet i PBL

Sid 268–269

Kommentar: Erfarenheter i Hallands län visar att bestämmelsen om föreläggande om underhållsutredning inte tillämpas i hög utsträckning av byggnadsnämnderna för att komma åt de fastighetsägare som inte sköter sina hus. Steget är långt mellan en underhållsutredning och åtgärdsföreläggande och överklaganden förhalar processen ytterligare. För närvarande finns det endast 5 st registrerade sakkunniga avseende kulturvården för behörighet K i Halland. Källa: [RISE Certifikatspublicering](#)

12.2.2 Kontrollförelägganden – ett nytt verktyg

Sid 275–279

Kommentar: Kontrollföreläggandet kan utgöra ett lämpligt steg före ett ev. föreläggande om underhållsutredning. Det är lämpligt om fastighetsägaren är medveten i ett tidigt skede att denne kan få ett kontrollföreläggande. Ett sätt är att startbeskedet innehåller uppgift om när kontrollföreläggande kan komma i fråga för åtgärden. Det bör framgå vilka konstruktioner som ska kontrolleras och inom vilket tidsintervall kontroller behöver göras. Detta gör det lättare för fastighetsägaren att planera för dessa kontroller, till exempel genom att denne kan ta med dessa uppgifter i drifts- och underhållsinstruktioner, se BBR 2:5 Drifts- och skötselinstruktioner m. m.

13 Några frågor om certifiering och ackrediterad kontroll

13.3.1 Överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning

Sid 300-

Kommentar: PBL-processen innehåller flera steg där byggnadsnämnden bedriver myndighetsutövning. Från startbesked, platsbesök, slutsamråd till slutbevis. Mot bakgrund av problembeskrivningarna under avsnitt 9.2.1 bör det inte endast ställas ökade krav på sakkunniga och kvalitetsansvariga, utan även större krav på kompetens på de tekniska handläggarna vid byggnadsnämnderna. Myndighetsutövning kräver att de tekniska handläggarna kan kunna ifrågasätta byggherrens riskbedömningar och utlåtanden från sakkunniga.

15 Konsekvensbeskrivning

15.4.1 Konsekvenser för staten

Konsekvenser för länsstyrelserna

Sid 342–344

Kommentar: Länsstyrelsens nya uppgifter medför sammanfattningsvis att länsstyrelsen är överklagandeinstans enligt följande:

1. Överklagande av byggnadsnämndens beslut om entledigande av sakkunnig (11.3.5)

Förslaget innebär en möjlighet för byggnadsnämnden att besluta om entledigande av sakkunnig som har åsidosatt sitt uppdrag samt att detta beslut ska kunna överklagas till länsstyrelsen. Det bör vara motiverat att införa en bestämmelse om möjlighet att entlediga en sakkunnig på samma sätt som en kontrollansvarig kan entledigas genom ett överklagbart beslut. Med tanke på att antalet överklaganden hos länsstyrelserna som rör till exempel kontrollansvariga är så få, bedöms inte ändringen att nämnvärt påverka länsstyrelsens verksamhet. Dock innebär bestämmelsen att en bedömning av nya frågor ska göras vilket kan komma att kräva utbildning för länsstyrelsens anställda. (Det kommer troligen finnas ett behov av stöd inom länsstyrelsen för juristerna vid bedömningen av överklaganden).

Vad gäller den enskilde byggherrens ansvar att meddela byggnadsnämnden om en sakkunnig har åsidosatt sitt uppdrag finns motsvarande bestämmelse avseende kontrollansvarig. Uppgiften att bedöma om en sakkunnig brister i utövandet av sitt uppdrag, borde inte medföra större svårigheter för byggherren avseende sakkunnig än vad nuvarande bestämmelse avseende kontrollansvarig innebär.

2. Överklagande av byggnadsnämndens beslut om kontrollföreläggande enl. avsnitt 12

Förslaget innebär en möjlighet för byggnadsnämnden att, där det behövs för att säkerställa att det krav på underhåll som gäller enligt 8 kap. 14 § PBL (de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4, 1, 2 eller 4 §§) uppfylls, förelägga ägare eller nyttjanderättshavare att se till att byggnadsverket kontrolleras.

Länsstyrelsen bedömer att det är positivt att denna möjlighet för byggnadsnämnden införs med tanken på risk för olycksfall i byggnader med brister i dessa delar. Länsstyrelsens verksamhet antas inte påverkas i någon större utsträckning av detta förslag vad gäller antal ärenden. Behov kan dock finnas av ökad kunskap hos länsstyrelsens anställda vid bedömningen av överklaganden. (Det kommer troligen att behövas ett stöd för juristerna vid bedömningen av överklagande.)

3. Överklagande av ackrediterade kontrollorganens ställningstagande vid besiktning av om en motordriven anordning uppfyller kraven på skydd för säkerhet och hälsa enl. avsnitt 13.3.4.

I denna del bedöms förslaget kunna resultera i märkbart fler överklagade ärenden för länsstyrelsen. Det kommer här dessutom att ställas krav på utökad kunskap hos länsstyrelserna i dessa frågor. (Det kräver kunskaper som jurister normalt inte har).

Denna tredje uppgift ska ses mot ljuset av att det "årligen görs cirka 200 000 besiktningar av motordrivna anordningar. Ungefär 10 000 av dessa är ombesiktningar." vidare "Enligt uppgift från Swedac, som bedriver tillsyn över kontrollorganen, noteras dock i de senaste tillsynsrapporterna att sammanlagt tio klagomål har lämnats in till kontrollorganen."

Vad gäller de två första uppgifterna bedömer Boverket "att de nya ärendekategorier som våra förslag ger upphov till hos länsstyrelserna inte kommer att öka antalet överklaganden."

Övrig kommentar: Förslagen ställer krav på att länsstyrelsernas tillsynsvägledning även utökas. För att uppfylla detta behövs utbildning av länsstyrelsernas tillsynsvägledningshandläggare.

15.4.2 Konsekvenser för kommunerna

Konsekvenser för byggnadsnämnderna

Sid 345–348

"Vi bedömer att det utbildningsbehov som finns kan tillgodoses genom Boverket, länsstyrelserna och det utbud av kurser som finns på marknaden."

Kommentar: Länsstyrelsen bedömer att byggnadsnämnderna främst behöver handläggare med adekvat utbildning och erfarenhet i högre utsträckning.

Varbergs kommun menar att bedömning av sakkunnigutlåtanden kräver att kompetens- och resursbehovet behöver ökas.

Förslaget om kontrollföreläggande medför i praktiken att byggnadsnämnden ska ha kompetens och resurser att löpande hålla koll på alla berörda byggnader i kommunen om de är så sådant skick eller ha sådan konstruktion att de ska kontrolleras återkommande. Ett betydande kontrollansvar i brukningsskedet åläggs kommunen.

16 Författningskommentar

10 kap. Genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder

Byggherrens ansvar

7 § Sid 395–396 En kontrollplan ska innehålla

Kommentar: I 9 kap. 36–38 §§ finns en rad bestämmelser om villkorade lov, vilka bör kontrolleras i det tekniska samrådet innan byggnadsarbetena kan påbörjas. Många byggnadsnämnder ser det som praktiskt att kontroll av att bygglov följs, som utsättning och lägeskontroll, ingår i kontrollplanen. I det tekniska samrådet bör också byggherren informeras om hur byggnadsnämnden agerar vid avvikelser från ansökningshandlingarna. Kontrollplanen bör därför inte enbart omfatta tekniska egenskapskrav utan även utformningskrav. För byggherren bör det vara enklare att i slutsamrådet visa upp att egenskapskraven och utformningskraven är uppfyllda i ett och samma dokument. Boverket behöver förtydliga processen kring kontroll av bygglov.

Sakkunniga

8 § sid 396–398

Kommentar: Den sakkunnige bör också lämna förslag till åtgärder vid avvikelser till byggnadsnämnden och byggherren.

Länsstyrelsen ser problem med att ”På det ekonomiska planet innebär självständigheten att den sakkunnige inte får vara ekonomiskt eller kommersiellt beroende av den vars åtgärder kontrolleras eller den som anlitar honom eller henne.” se kommentarer under avsnitt 11.3.2 Krav på självständighet

11 § Sid 399–400

Kommentar: En kontrollansvarig bör i sin roll som byggherrens ombud kunna kontrollera projektering i de fall denne inte utfört den. KA bör också kunna göra kontroller i utförandet, mot bakgrund av de omfattande bristerna i egenkontrollerna. Viktiga moment i kontrollplanen som kontroll vid arbetsplatsbesök, bör med fördel kunna kontrolleras av den kontrollansvarige. De kontrollerna kan till exempel röra grundbottenbesiktning, grund, stomresning, isolering och tätning. Detta medför att den kontrollansvarige tar en aktiv roll i kontrollerna av bygget.

Startsamråd

14–21 §§ sid 401–404

Kommentar: I de fall byggnadsnämnden behöver mer tid än fem dagar att sätta sig in i handlingarna, bör detta framgå tydligare i beskrivningen till bestämmelsen. Vad gäller att kontraktshandlingar ska visas upp till samrådet och utgöra underlag för vilka personer som ska utföra kontrollerna, framgår det inte hur parterna ska förfara när organisationsplanen ändras i samband med olika etapper av byggnadsarbetet inleds, se kommentar i avsnitt 11.5.2. Vad gäller byggnadsnämnden, se kommentarer till avsnitt 10.5.3 och 11.5.

Behovet av sakkunnigkontroll

22 a § Sid 404–405

Vid prövning av behovet av att en åtgärd eller ett byggnadsverk kontrolleras av någon som är sakkunnig enligt 7 § andra stycket 2 ska särskild hänsyn tas till den risk för allvarliga personskador som kan uppkomma om åtgärden eller byggnadsverket inte uppfyller föreskrivna krav. Hänsyn ska också tas till den risk för allvarliga störningar för samhället eller miljön som kan uppkomma om kraven inte uppfylls.

Om byggnadsverket ska användas för att bedriva miljöfarlig verksamhet kan ett ras eller en brand få allvarliga konsekvenser för miljön genom exempelvis utsläpp av miljöfarliga ämnen. Att verksamheten i sig måste miljöprövas enligt miljöbalkens regler gör inte behovet av sakkunnigkontroll mindre. Tvärtom kan den prövning som görs enligt miljöbalkens regler visa att en sakkunnigkontroll är motiverad, se 6 kap. 11 § miljöbalken.

Kommentar: Boverket bör inte frånskriva sig möjligheten att kontroller i vissa fall kan utföras av ackrediterat företag eller organisation. När det gäller sakkunnigkontroller i de fall som stor

allmän påverkan eller när stor påverkan på miljön riskeras vid olycka bör Boverket förtydliga i vilka fall dessa kontroller ska ske och vilken typ av sakkunnig som ska utföra dessa kontroller. Se kommentar under 11.5.3.

28 § sid 408

Byggnadsnämnden ska vid ett arbetsplatsbesök gå igenom hur genomförda åtgärder förhåller sig till de krav som gäller enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet och de villkor som har beslutats.

Kommentar: Hur bygglovet kontrolleras i processen är otydligt, se kommentar under 7 §

32 § Sid 409

Kommentar: Vid genomgången vid slutsamrådet saknas en punkt som rör överensstämmelse med bygglov och villkor i bygglovet.

35–36 §§ Sid 414

Kommentar: Det behöver framgå på vilka grunder en kontrollansvig eller sakkunnig ska entledigas.

Övriga kommentarer

De tekniska kraven på byggandet, behöver vara tillräckligt tydliga för att kontrollerna ska bli tillförlitliga. Boverkets förslag om förändringar av de gällande byggreglerna till funktionsinriktade ”möjligheternas byggregler” bedöms medföra att det kommer bli osäkert hur reglerna ska tolkas när allmänna råd och hänvisning till standarder tas bort. När tolkningar överläts till fastighets- och byggnadsbolagen, som Boverket föreslår, kan risken bli att kravnivån ställs för lågt. Det är oklart om och när dessa bolag samordnar sig för denna uppgift. Länsstyrelsen har påtalat detta och en rad andra brister till Boverket i yttranden under 2023 och 2024.

Under 12.2.2 Kontrollförelägganden – ett nytt verktyg har länsstyrelsen kommenterat att förslaget behöver omfatta fler byggnadsverk och anläggningar än de för vilka bygglovs- resp. anmälningsplikt gäller enligt plan- och byggförordningen, PBF. För närvarande bedöms regleringen vara bristfällig vad gäller till exempel batteriparker och solcellsparker. Dessa kan medföra stor omgivningspåverkan och bör omfattas av krav på bygglov och anmälan.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av landshövding Anders Thornberg med bygglovsarkitekt Dag Rundegren som föredragande. T.f. länsråd Lovisa Ljungberg, länsarkitekt Cecilia Engström och länsjurist Ann-Louise Mårtensson har deltagit i beslutet.

Detta beslut har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrifter

Kopia till

li.bb@regeringskansliet.se