

LTH:s Kansli

Yttrande angående remiss: Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll (SOU 2023:70)

Lunds Tekniska högskola lämnar här ett yttrande kring ovanstående remiss utarbetat av Sven Thelandersson, med input från ett antal medarbetare på Institutionen för Bygg- och Miljöteknologi, LTH.

Bakgrund

I utredningen framförs förslag till förstärkta offentliga kontrollåtgärder i byggandet med avseende på tekniska egenskapskrav för:

- bärförmåga, stadga och beständighet
- brandsäkerhet
- säkerhet vid användning

Förslaget innebär bl. a. obligatorisk och oberoende sakkunnigkontroll för projektering och utförande av byggnadsverk där konsekvenserna av fel kan förväntas bli stora. Vad gäller definition av konsekvensklass ges exempel i utredningen, men man föreslår också att Boverket skall ge ytterligare konkret vägledning om vilken typ av byggnads-verk som skall bli föremål för obligatorisk kontroll.

Man föreslår också att kontrollen skall utföras av certifierade sakkunniga. I detta avseende finns redan nu ett svenskt system för certifiering av sakkunniga inom området brandsäkerhet, men sådant system saknas vad gäller konstruktioners säkerhet.

Vidare framhålles att den som skall utföra kontrollen skall vara strikt oberoende, varför den sakkunnige:

- inte skall vara aktivt involverad i det projekt som skall granskas
- inte skall vara anställd av det företag vars insatser skall granskas

- inte skall ha eller haft uppdrag av väsentlig omfattning för det företag vars insatser skall granskas.

Personcertifiering av sakkunniga skall utföras av ackrediterat certifieringsorgan baserat på EU:s regelverk.

I samband med bygglovsansökan skall byggherren föreslå oberoende sakkunnig i de fall detta krävs.

Den sakkunnige skall enligt utredningen alltid producera ett skriftligt utlåtande som minst skall innehålla följande:

- information om vad som har kontrollerats
- hur denna kontroll har utförts
- värdering av hur granskade tekniska egenskapskrav har uppfyllts.

Utlåtandet skall ligga till grund för utfärdande av slutbesked för projektet.

Generella synpunkter på förslaget

Det är generellt positivt att ställa högre krav på kontroll av byggprojekt där konsekvenserna för människors säkerhet av fel, kan förväntas vara stora. Det framgår av utredningen att offentliga krav på kontroll är generellt lägre i Sverige än i våra grannländer.

Vi delar också uppfattningen att obligatoriska krav på kontroll endast bör ställas på byggnader med högre riskbild avseende människors säkerhet. Vad gäller definition av konsekvensklasser ges indikationer via exempel i utredningen som förefaller vara väl avvägda. Dock menar vi att man från myndighetshåll behöver ta fram en tydlig praktisk vägledning för att klassificera byggnader i detta avseende. Vi anser att Boverket är en lämplig part för detta uppdrag.

Konsekvensklassificering bör lämpligen kopplas till olika tekniska egenskapskrav som brandsäkerhet och bärförmåga. Konsekvenser när det gäller brand- respektive konstruktionssäkerhet är inte alltid likvärdiga, även om så ofta är fallet.

Obligatorisk och oberoende sakkunnigkontroll

För byggnadsverk i hög konsekvensklass skall oberoende sakkunnigkontroll vara obligatorisk, vilket är bra. Det är viktigt att man säkrar att den sakkunnige har rätt kompetens, vilket normalt

innebär att det krävs olika sakkunniga personer för konstruktionssäkerhet och brandsäkerhet.

Den sakkunnige skall också vara oberoende av det projekt som skall granskas. Principer för definition av oberoende föreslås i utredningen, men man bör observera att kvalificerade personer i ett litet land som Sverige med verkligt oberoende funktion kan vara svåra att hitta. Den uppenbara faran i praktiken är att en person är sakkunnig i ett sammanhang men utförande projektör i ett annat fall. Då finns risken för intressekonflikter genom att den sakkunnige i andra fallet är utförande projektör i första fallet och att dessa två individer inte är oberoende gentemot varandra. Om och när förslaget implementeras bör graden av oberoende utvärderas systematiskt.

Krav på kompetens och erfarenhet hos sakkunniga

Som nämnts ovan finns redan idag ett system för certifiering av sakkunniga inom brandskydd. Certifiering kan där utfärdas på två nivåer N och K. Formella krav på kompetens och erfarenhet anges i BFS 2011:17, SAK 3. Om och när man nu inför obligatoriska krav på sakkunniggranskning för byggnadsverk i hög konsekvensklass förefaller kraven i nuvarande system vara för lågt ställda. Man kan i princip erhålla certifiering även på den högsta nivån med enbart tre års erfarenhet som projektör, besiktningsman eller kontrollant. Syftet med sådan granskning skall ju vara att kunna göra en kvalificerad riskbedömning, vilket kräver betydligt större erfarenhet inklusive konceptuell förståelse och insikt.

I samband med certifiering sker också ett kunskapstest som fokuserar på regelverk snarare än praktisk kompetens inom det aktuella området.

Om och när förslaget implementeras bör man därför rejält ompröva nuvarande krav för certifiering av sakkunniga inom brandskydd.

När det gäller konstruktionssäkerhet finns det idag inget system för certifiering av sakkunniga. Om och när förslaget implementeras behöver man därför utveckla ett sådant system som kan möta målet att reducera riskerna i branschen. Detta är en grannlaga uppgift. I utredningen saknas helt beskrivning av vilken kompetens och erfarenhet som skall krävas av en certifierad sakkunnig inom konstruktionssäkerhet. Man har såvitt vi kan se inte heller pekat ut någon myndighet som skall ta fram en sådan beskrivning. Detta är

mycket olyckligt eftersom granskning utförd på fel sätt bara kommer att kosta pengar utan att målet med riskreduktion uppnås.

Vi menar att kraven på sakkunniga måste vara höga främst när det gäller erfarenhet och konceptuell insikt och förståelse. Innan förslaget genomförs måste detta analyseras noggrant så att man uppnår rätt kravnivå. Lämplig myndighet måste få i uppdrag att göra en kvalificerad genomlysning av denna fråga. En viktig utgångspunkt är att ta lärdom av krav som ställs och kvalitetssystem som används i andra länder. I Tyskland har man ett sedan mycket länge etablerat system med s.k. Prüfstatiker. Det system för meritering som drivs av Institution of Structural Engineers i UK med flera meriteringsnivåer, och som tillämpas i ett stort antal andra länder runt om i världen, kan vara en god förebild att studera. Detta system fokuserar på konceptuell, bred och praktisk förståelse för konstruktion med hjälp av tuffa kunskapstester som krävs för att uppnå de högsta nivåerna. Vidare har man i Danmark existerande kvalitetssystem som kan ge viktiga lärdomar för att etablera ett svenskt kvalitetssystem.

Utbildning av certifierade sakkunniga

För att få till ett effektivt system med certifierade sakkunniga bör man överväga att utveckla en särskild utbildning kopplad till kunskapstest, som fokuserar på bred konceptuell förståelse och möjlighet att identifiera risker. Detta kan vara en lämplig uppgift för Sveriges Bygguniversitet, som fungerar som ett etablerat nätverk mellan de fyra svenska universitet som bedriver kvalificerad utbildning och forskning inom byggområdet. En modell för denna typ av utbildning med kunskapstest finns i Sverige kopplad till godkännande av s.k. Diplomerad Fuktsakkunnig, administrerat av Fuktcentrum. En annan inspirationskälla kan vara det meriteringssystem som sedan länge hanterats av the Institution of Structural Engineers i UK.

Metodik för sakkunnigkontroll inom konstruktionssäkerhet

Vi menar också att man behöver ta fram en tydlig vägledning som beskriver den metodik som bör användas vid sakkunnigkontroll. Det är viktigt att kontroll sker på rätt nivå och inte fastnar i kontroll av detaljregler, som ofta är fallet vid till exempel bro-konstruktioner, där man sedan länge haft krav på oberoende kontroll.

Certifieringsorgan

Det är viktigt att certifieringsorgan som ges rätt att godkänna sakkunniga har tillräcklig kompetens att rätt utvärdera fackkunskap inom såväl konstruktionssäkerhet som brandsäkerhet. Detta bör säkerställas i samband med att avtal tecknas. Det är viktigt att certifieringen inte bara blir en juridisk pappershantering.

Kontroll av utförande på byggplats

Utredningen behandlar i relativt liten omfattning skärpt kontroll av utförandet i byggnadsskedet. Kravet på skärpt kontroll verkar fokusera huvudsakligen på projekteringsfasen, vilket i och för sig är utmärkt, men det förefaller något naivt att anta att krav på ett enda byggplatsbesök av byggnadsnämnd kommer att vara tillräckligt i komplexa byggprojekt.

Kontroller under förvaltningsskedet

Avseende säkerhet vid brand finns redan en fungerande funktion för kontroll under förvaltningsskedet genom den tillsyn som kommunen bedriver med stöd i Lagen om skydd mot olyckor (LSO). Det finns således mindre anledning att bygga upp en ny funktion utifrån Plan- och Bygglagen (PBL) som dessutom endast beaktar de tekniska egenskapskraven, något som utgör en klar begränsning avseende risk för person- och egendomsskador vid brand. Flera faktorer som berör dessa risker beaktas inte i PBL men kan däremot motiveras genom LSO som har en bredare ansats. MSB har även utfärdat föreskrifter som ställer krav på att ägare och innehavare ska bedriva ett kontinuerligt brandskyddsarbete under byggnadens livslängd. Det kan därför finnas skäl att se om modellen med kommunal tillsyn enligt LSO kan appliceras även gällande säkerhet vid användning och för konstruktionssäkerhet under förvaltnings-skedet. Detta skulle även tillgodose oberoendet mellan byggherre och samhället. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har tagit fram stödmaterial för den kommunala tillsynsföräntaren avseende brandskydd, vilket underlättar dennes arbete och säkrar en likvärdig bedömning över landet.

Utvärdering krävs

I det fall förslag till förstärkt byggkontroll genomförs bör man samtidigt fatta beslut om kvalificerad utvärdering av uppnådda effekter med avseende på målet att reducera riskerna i branschen.

Utvärderingen bör ske efter att systemet har tillämpats i praktiken under en lämplig period, säg 5-10 år.

Allmänna slutreflektioner

Det är egentligen ganska tragiskt att utredningen i första hand pekar på repressiva åtgärder som ökad kontroll utan att reflektera över vad som är orsaken till behovet. Varför behövs en ökad kontroll? Det blir mer frågan om att hantera symptomen av bristande funktion och kompetens inom byggbranschen än att fokusera på dessa brister. Inte minst måste vi själva som utbildare också analysera vad vi kan göra för att minska bristen på kompetens. Ingenjören måste själv veta vad som krävs. Men det är också fråga om att en kunnig ingenjör måste ges möjlighet att agera i byggprocessen så att kunnandet får genomslag. Det är inte alltid fallet så som branschen fungerar idag. Vi menar att ett bättre alternativ kanske vore att ställa krav på verifierad, verklig kompetens hos viktiga aktörer i processen hellre än att införa kontroll, vid projekt som avser byggnadsverk i hög konsekvensklass.

När det gäller motiven till ökad kontroll i förvaltningsskedet för brand ondgör man sig över bristen på statistik och plockar i stället fram ett antal bränder som orsakat stor skada. Dessa är många gånger tragiska men det är inte säkert att en ökad PBL-kontroll hade undvikit dessa. Om man tar fallet med branden i Polarbrödets fabrik, går det att säga att den anläggningen inte uppfyllde PBL? Att uppfylla PBL är ingen garanti för att undvika olyckor. Att bygga argumenten på ett antal enstaka fall känns fel, man måste nog lyfta blicken. En framtida möjlighet vore att sträva efter en sammanslagen lagstiftning som omfattade både den tekniska byggnaden och den verksamhet som bedrivs i den. En framtida uppgift för Boverket, Arbetsmiljöverket och MSB. Inom Trafikverkets domäner fungerar det, de tar ansvar för sin infrastruktur från vaggan till graven. Vi kan alltid diskutera hur framgångsrika de är men de har problemet i sin egen hand.