

Remiss

BETÄNKANDET MODERNARE

BYGGREGLER

SOU 2019:68

Dnr Fi2019/04318/BB

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.sba.bb@regeringskansliet.se

Remiss: Modernare byggregler, SOU 2019: 68 från Kommittén för modernare byggregler.

DNR N2019-04318-BB

Remissvaret har beretts av Byggherrarnas utskott för Miljö, Teknik och Kvalitet. Byggherrarna, nedan "vi" lämnar härmed följande synpunkter på remissen.

KOMMITTÉNS UPPDRAG

Kommittén för modernare byggreglers uppdrag enligt direktivet omfattade att "utreda regelverkets ändamålsenlighet, effektivitet och omfattning" och att "modernisera och förenkla BBR, se över kontrollen av byggandet och överväga vilken nivå (Riksdag, regering, myndighet) samt vilken myndighet som har bemyndigande att utfärda vilka föreskrifter."

Syftet med förslagen i kommitténs slutbetänkande är att "modernisera och förenkla regelverket och samtidigt främja ett ökat bostadsbyggande och ökad konkurrens, utan att äventyra hälsa, säkerhet, gestaltningskvalitet, god livsmiljö eller ett långsiktigt hållbart byggande".

Bakgrunden till kommitténs uppdrag är att det finns en kritik mot den nuvarande regleringen som uppfattas som alltför omfattande, svårtolkad och kostnadsdrivande.

Kommittén lämnar ett antal förslag

Förslag 1. Reformering av BBR med uppdrag till Boverket

- Utforma föreskrifter så långt som möjligt som funktionskrav
- Precisera vaga ord och formuleringar i föreskrifterna
- Definiera begreppen i föreskrifterna tydligare
- Föreskriv verifieringsmetoder
- Minska användningen av allmänna råd i BBR
- Renodla innehållet i de allmänna råds om de behålls
- Ta bort hänvisningar till standarder i föreskrifter och allmänna råd
- Ta bort hänvisningar till myndigheters och organisationers skrifter i de allmänna råden
- Dela in BBR så att den följer ordning och terminologi i PBL och PBF
- I upplysningsparagrafer ange vilken föreskrift som åsyftas.

Förslag 2. Nya föreskrifter för bostäders lämplighet

- Förslag till nya föreskrifter
- Krav på bostäders lämplighet flyttas från BBR till PBF.

Förslag 3. Införande av en Byggkravsnämnd för förhandsavgöranden av krav på byggnadsverk

Förslag 4. Borttagande av begreppet ombyggnad ur PBL

Förslag 5. Kontroll av byggandet

- Avskaffande av "certifierad sakkunnig"
- Avskaffande av "kontrollansvarig"
- Förtydligande av byggnadsnämndens arbetsplatsbesök
- Förtydligande av innehållet i kontrollplaner.

YTTRANDE

Byggherrarnas utgångspunkter

Samordning av regelverket kring byggandet

Byggherrarna instämmer i kommitténs analys att förutsägbara bestämmelser för aktörer på byggherresidan kan ge förutsättningar för en högre produktivitet och att nya lösningar och koncept då kan utvecklas för byggande för en större marknad. Men byggandet påverkas av så mycket mer än av några bestämmelser i PBL och Boverkets föreskrifter. Byggandet påverkas av regeringens strategier kring hållbar utveckling och energieffektivisering. De långsiktiga och förutsägbara förutsättningarna för byggandet påverkas även av andra regelverk såsom EU direktiv som implementeras i svensk lagstiftning, Miljöbalken, Arbetsmiljöverkets föreskrifter och upphandlingslagstiftningen med flera.

Byggandet omgärdas av ett stort antal regler som ständigt ändras. Plan- och bygglagstiftningen är bara en. *Se bild nedan.* Resultatet har blivit en snårig lagstiftning som är svår att tillämpa, både för byggherrar och för kommuner. Särskilt svårt är det för engångsbyggherrar. Det finns ett stort behov att reformera reglerna men det gäller hela lagstiftningen som reglerar byggandet, inte bara de delar som ingick i kommitténs uppdrag.

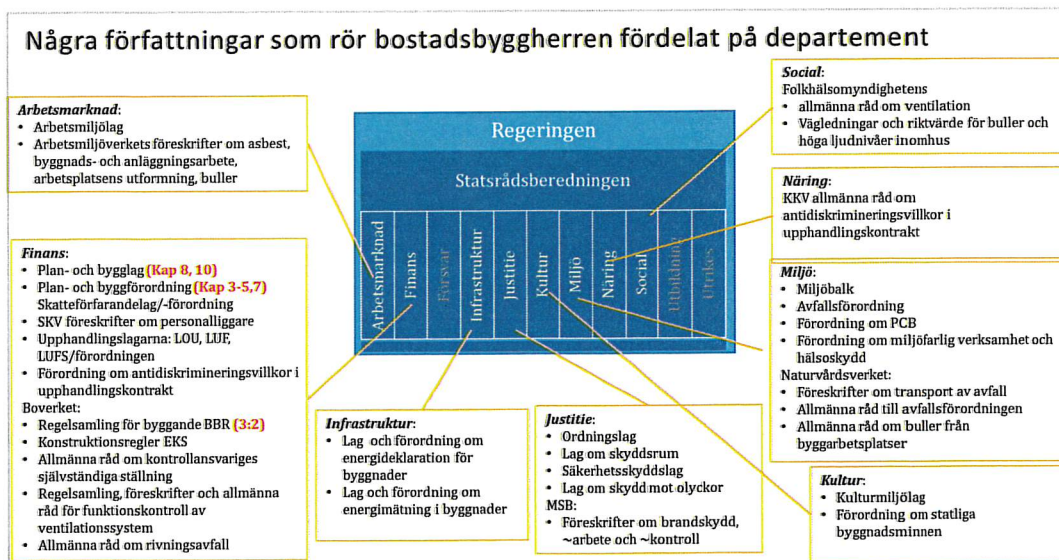


Bild: Exempel på de författningar som påverkar bostadsbyggherren där de som rör kommitténs ursprungliga uppdrag är rödmarkerade.

Kommittén konstaterar själva att det kan förekomma att samma byggnadsverk eller utrymme i en byggnad berörs av olika myndigheters regelgivning, exempelvis cisterner. Kommittén säger att "Utöver avsnitt 3:2 (Bostäders utformning) i BBR har vi inte utrett vilka frågor det närmare rör sig om och inte i vilka avseenden

föreskrifterna eventuellt överlappar eller rent av motsäger varandra. För att göra det krävs enligt vår mening en saklig översyn av de enskilda bestämmelserna.”

Kommittén har inte analyserat vilka föreskrifter som överlappar eller motsäger varandra, och vi kan bara konstatera och bristande samordning mellan myndigheters föreskrifter överlämnas till byggherrar och kommuner att hantera.

Kommitténs avgränsning av sitt uppdrag

Kommitténs uppdrag var begränsat till de föreskrifter som reglerar byggandet enligt PBL men direktiven angav att ”Det står kommittén fritt att vid behov föreslå ändringar i detta och andra närliggande regelverk som ställer krav på utformning och konstruktion av byggnader och anläggningar.” Kommittén valde dock att begränsa sitt uppdrag ytterligare eftersom tiden inte räckte till.

Vi uppfattar att kommittén i huvudsak studerat

- Prövning av kravnivåns betydelse för enbart bostadsförsörjningen trots att kravnivåerna även påverkar allt husbyggande.
- Casestudies gällande bostäder istället för en systematisk och grundlig översyn.
- Enbart föreskrivande myndigheter enligt PBL, samt Arbetsmiljöverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Beträffande kap 10 PBL enbart de förändringar som infördes mot äldre PBL (kontrollansvarig och certifierade, startbesked, slutsamråd etc.).
- Begränsat byggfel till enbart bristande uppfyllande av PBL-krav – inte brister mot andra lagkrav eller andra förekommande byggfel mot civilrättsliga avtal.
- Utgått från rådande ansvarsfördelning gällande tillsyn och kontroll – det vill säga den ansvarsfördelning som nu råder mellan byggnadsnämnd och byggherre – inte analyserat om någon annan ansvarsfördelning skulle varit modernare.
- BBR kapitel 3:2 Bostadutformning. Den heltäckande översynen har lämnats till Boverket.

Kommittén har inte, som avsett, tittat på Boverkets konstruktionsregler (EKS). Den frågan har lämnats till Boverket.

Betänkandet innehåller till stor del redogörelser för de synpunkter som kommittén samlat in men vi saknar i stor utsträckning beskrivningar av hur analysen gått till och vilka alternativ som studerats.

Att kommittén valt att trots lång utredningstid begränsa sitt uppdrag anser vi bekräfta att byggregelverket är mycket komplext och omfattande.

Är det byggreglerna som begränsar önskat bostadsbyggande?

Vi läser direktiven så att det övergripande målet var "att modernisera och förenkla regelverket och samtidigt främja ett ökat bostadsbyggande och konkurrens". Mot den bakgrunden frågar vi oss om det verkligen är byggreglerna som är problemet när det gäller att uppnå ett ökat bostadsbyggande och främja konkurrensen.

Det som bidrar till problembilden att bostadsbyggandet inte matchar bostadsbehoven är att bostadsbyggandet är konjunkturstyrt, att byggsektorn till stor del är en inhemsk och skyddad marknad, hyressättningssystemet inlåsnings effekter, kommunernas svårigheter att upprätthålla planberedskap samt kommunernas brist på resurser och kompetens i bygglovshantering och tillsyn.

Begränsad internationell konkurrens

Byggmarknader är av tradition i huvudsak nationella. Regleringen kring byggandet och behoven utvecklas olika i olika länder. Byggmaterial består av stora volymer och väger mycket vilket gör att transporter av byggmaterial mellan länder är kostsamt. Mellan de svenska byggföretagen och deras leverantörer finns sedan länge långsiktiga samarbeten som leder till begränsad konkurrens. Till bilden hör också nationella anställnings- och lönevillkor samt nationella system såsom byggvarudeklarationer och miljöbedömningssystem. Faktorer som alla förstärker den svenska byggmarknaden istället för att gynna ökad konkurrens.

För att öka konkurrensen inom bostadsbyggandet hade det varit önskvärt om kommittén hade belyst hur bransch- och byggregler bättre kunnat samordnas för att åtminstone öppna upp konkurrensen inom en nordisk marknad eller mellan de länder som närmast angränsar till Sverige. Konkurrens inom bostadsbyggandet skulle kunna gynnas i Öresundsregionen om danska entreprenörer och konsulter lättare kunde verka i Sverige. Motsvarande gäller de entreprenörer verksamma i nordkalotten och deras deltagande exempelvis i samhällsomvandlingen i Malmfälten.

Kommunernas resurser och kompetens

Kommunernas resurser och kompetens varierar kraftigt. I många, framförallt mindre kommuner, är det svårt att rekrytera och behålla kompetens. Kommunerna, inte minst i glesbygd, har stora problem att rekrytera och behålla kompetent personal och kunna svara upp mot det stöd som framförallt sällanbyggare behöver för att navigera i det komplexa regelverket.

En modern bygglagstiftning

Bygglagstiftningen måste vara i takt med tiden, och anpassas till utvecklingen i bygg- och anläggningsbranschen samt rollfördelningen mellan aktörerna.

Bygglagstiftningen lägger idag i princip allt ansvar på byggherren. En byggherre kan vara väl så kvalificerad att axla detta ansvar, men samma ansvar åläggs även den som är förstagångsbyggherre utan tidigare erfarenhet. Byggherren är oftast en fastighetsägare och har begränsad insikt i eller rådighet över byggbranschens villkor. Byggherrens olika ansvar är definierat i ett stort antal författningar. För en modern bygglagstiftning hade det varit önskvärt om kommittén analyserats vad som kunde rensas och samordnas mellan författningarna samt hur ansvaret bättre kunde knytas till den aktör som har bäst rådighet över situationen.

Bostadsproduktionen följer konjunkturen

En ökad bostadsproduktion är det övergripande målet för denna och andra utredningar de senaste åren. Men utan investeringsstöd är nivån på nyproduktionen av bostäder framförallt beroende av konjunkturen. Investeringsviljan i nya bostäder ökar i högkonjunktur och boendekostnaderna speglas framförallt av de boendes betalningsvilja.

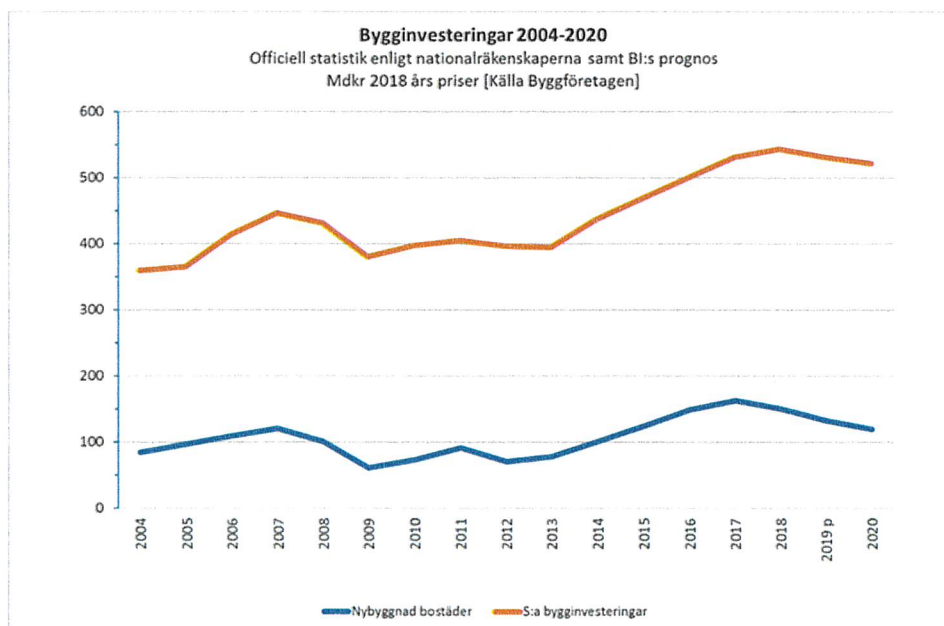


Bild: Investeringar i nybyggda bostäder följer konjunkturen och nivån på alla bygginvesteringar snarare än efterfrågan av bostäder.

Underlag till diagram hämtat från Sveriges byggindustriers konjunkturrapport nr 2 2019

Byggföretagens organisering av produktionen

Huvudentreprenörer har allt färre fast anställda yrkesarbetare och anlitar idag underentreprenörer i allt större utsträckning i bygg- och anläggningsbranschen. Underentreprenörer anlitas för att utföra speciella moment i ett projekt samt för att stärka upp med arbetskraft hos huvudentreprenören. Kapacitetsförstärkningarna omfattar ofta flera led av underentreprenörer. Vi uppfattar att detta

fragmentiserade sätt att organisera arbetet ytterligare har försvårat byggherrens och kommunernas tillsyn och kontroll av regelefterlevnad och kvalitetssäkring.

Vi anser vidare att:

- Fokus i byggregler och kontrollsystem måste ligga på att det som byggs ska bli bra - estetiskt, funktionellt och tekniskt. Byggnader har lång livslängd och resultatet ska vara "hållbart" över tid.
- Det måste finnas en "likhet inför lagen". Oavsett var byggprojektet ska utföras ska samhällets bedömning, så långt möjligt, vara likartad. Idag tillämpas byggreglerna mycket olika i kommunerna.
- Byggregler och kontrollsystem måste anpassas till byggherrens kompetens. Svaga byggherrar, engångsbyggherrar (såsom villaägare och bostadsrättsföreningar) måste stödjas medan professionella byggherrar mycket väl kan hantera kraven i byggreglerna. Kraven på professionella byggherrar skulle kunna hanteras med förenklade kommunala rutiner.
- En viktig utgångspunkt för ett modernt regelverk borde vara att det nyttjar digitalisering och "AI". Detta för att förenkla och standardisera kravhanteringen.
- I Sverige finns föreskrifter om krav på byggnader på tre nivåer (lag, förordning och föreskrift) att det hade varit intressant om kommittén analyserat varför det i majoriteten av de länder som studerats endast finns två, samt varför de svenska föreskrifterna om krav på byggnadsverk i BBR och EKS är väsentligt fler än motsvarande bestämmelser på lägsta regleringsnivå i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Skottland. I några fall mer än dubbelt så många.
- För sektorns praktiker är det ett problem att byggreglerna utgörs av, i och för sig väl genomarbetade texter, men formulerade med ett juridiskt språkbruk som praktikerna ska tolka till tekniska lösningar.

SYNPUNKTER PÅ KOMMITTÉNS FÖRSLAG

Förslag 1. Reformering av BBR, uppdrag till Boverket

Vi instämmer i kommitténs analys att de allmänt hållna föreskrifterna med icke bindande allmänna råd som i sin tur hänvisar till standarder har lett till oklart rättsläge.

Vi avstyrker

- Förslaget att regeringen ska ge Boverket i uppdrag att reformera Boverkets byggregler. Boverket har redan fått ett sådant uppdrag och arbetet, "Möjligheternas byggregler" är i full gång. Kommitténs förslag är därigenom i stort sett överspelade.

Vi anser att

- Det gedigna underlagsmaterial som Kommittén samlat in bör kunna utgöra ett värdefullt underlag för Boverkets arbete med "Möjligheternas byggregler".

Förslag 2. Nya föreskrifter för bostäders lämplighet

Vi tillstyrker i princip

- Förslaget om att särskilda krav för studentbostäder och bostäder större än 55 kvadratmeter utgår och ersätts med gränsen 35 kvm, då det öppnar för mer flexibla planlösningar. Förslagen behöver dock utredas ytterligare innan en sådan genomgripande förändring kan vara aktuell.
- Att det finns krav på *utrymme* för förvaringen men att krav på *inredning* för förvaring utgår då nya garderober och hatthyllor ofta byts ut eller kastas.

Vi är positiva till

- Tanken att upprätta särskilda föreskrifter för bostäder.
- Att dagsljuskravet i utrymme för matlagning och personhygien utgår.

Vi avstyrker

- Förslaget att vissa krav som ger uttryck för ett politiskt ställningstagande flyttas till plan- och byggförordningen (PBF).
- Förslaget att flytta kravet på bostäders lämplighet från BBR till PBF.
- Förslaget att frånga principen om att relatera kraven till det antal personer som förväntas nyttja bostaden.
- Den föreslagna bestämmelsen om balkonger, terrasser och uteplatser.
- Dagsljuskrav i alla sovrum, då det inte är nödvändigt om det finns dagsljus vid matplats, samvaro.

Vi anser att det är positivt att

- En bostadstillåts förändras efter behov och över tid.
- Flera utrymmen får överlappa varandra.
- Tillgänglighetskraven preciseras.

Vi anser vidare att

- Möjligheterna att använda digitala lösningar och "AI" i byggkravshanteringen bör belysas i det fortsatta arbetet.

Förslag 3. Införande av en byggkravsnämnd för förhandsavgöranden av krav på byggnadsverk

Vi avstyrker

- Förslaget att införa en byggkravsnämnd.

Vi anser att

- En viktig förutsättning för att effektivisera byggandet är att regelverket tolkas lika över hela landet. En likvärdig hantering är förutsättningen för en industrialisering.
- Kommittén inte tillräckligt tydligt beskrivit konsekvenserna av inrättandet av en byggkravsnämnd och vilket ansvar staten har för de godkännanden som lämnas av nämnden.
- Det är tveksamt om inblandning från ytterligare en myndighet i bygglovsprocessen kommer att medföra någon förenkling av bygglovgivningen.
- Byggreglerna ska vara så tydliga och lättillämpade att den föreslagna myndigheten inte ska behövas.
- Möjligheterna att använda digitala lösningar och "AI" bör analyseras i det fortsatta arbetet.

Förslag 4. Slopa begreppet ombyggnad i PBL

Vi tillstyrker med viss tvekan

- Förslaget att slopa begreppet ombyggnad i PBL men anser att frågan behöver utredas vidare.

Vi anser att

- Vi i och för sig är positiva till att begreppet "ombyggnad" avskaffas men att Kommittén inte tillräckligt utrett konsekvenserna av att avskaffa begreppet.
- Begreppet ombyggnad, såsom det idag används i PBL och med de följdkrav det medför, innebär betydande osäkerhet i tillämpningen för både kommuner och byggherrar. Otydligheten i bedömningen av när en ändring ska betraktas som

ombyggnad leder till bristande förutsägbarhet som riskerar att påverka bostadsbyggandet negativt. Det finns en risk att förändringen leder till nya problem.

Förslag 5. Kontroll av byggandet

Vi anser att

- Kommittén borde ha fört ett resonemang mot vilken aktör olika krav ska riktas. Kommittén kunde ha analyserat möjligheterna att krav på byggnadsverk (PBL, kap 8) riktas mot byggherren medan krav på kontroll av byggandet (PBL, kap 10) riktas till den aktör som utövar byggandet.
- En viktig utgångspunkt för det fortsatta arbetet när det gäller att utveckla kontrollen av byggandet är Byggkravsutredningens betänkande "Rätta byggfelen snabbt" (SOU 2013:10). Här finns flera intressanta tankar som kunde vidareutvecklas. För att minska antal byggfel, öka produktivitet och stoppa skenande byggkostnader med mera, bör staten lägga ett större ansvar för utförande på den aktör som råder över arbetet. I korthet föreslog SOU 2013:10 att begreppen "Ansvarig entreprenör" och "Byggkonsument" införs i PBL. Med byggkonsument avsågs personer som köper nybyggda en- och tvåbostadshus eller bostadsrätt i flerfamiljshus. Motivet var att dessa personer ärver ett mycket stort byggherreansvar utan att ha haft reell möjlighet att axla det. Vidare föreslogs att byggnadsnämnden vid fel skulle kunna gå direkt till den som byggt, den ansvariga entreprenören, och inte till dessa byggkonsumenter med ett föreläggande.

Avskaffande av "certifierad sakkunnig"

Vi tillstyrker med viss tvekan

- Förslaget att avskaffa funktionen certifierad sakkunnig. Frågan bör utredas vidare.

Vi anser att

- Tanken bakom systemet med certifierad sakkunnig är i och för sig bra men har uppenbarligen inte fungerat som avsett. I många delar av landet saknas därtill kompetenta sakkunniga och ganska få har certifierat sig. De sakkunniga som används i dag är därför inte alltid certifierade. Det finns också en stor risk att användningen av certifierade sakkunniga leder till en falsk trygghet.
- Kommittén inte analyserat varför införandet av rollen "certifierad sakkunnig" inte fått avsett resultat. Vilket var det ursprungliga syftet och varför har det inte fungerat?

- Den professionelle byggherren skaffar i regel den kompetens som projektet behöver. För "engångsbyggherren" skulle den certifierade sakkunnige ha kunnat spela en viktig roll om systemet hade fungerat.
- Sakkunnigkontrollen bör istället kunna arbetas in i kontrollplanen och kombineras med en utveckling av kommunens arbetsplatsbesök.

Avskaffande av "kontrollansvarig"

Vi tillstyrker med viss tvekan

- Förslaget att avskaffa funktionen kontrollansvarig. Frågan behöver utredas vidare.

Vi anser att

- Kommittén inte analyserat varför införandet av rollen "kontrollansvarig" inte fått avsett resultat. Vilket var det ursprungliga syftet?
- För den professionelle byggherrarna skulle avskaffandet av funktionen kontrollansvarig inte innebära någon större skillnad. Byggherren ansvarar själv för sin kontrollprocess.
- För "engångsbyggherren" kan den kontrollansvarige spela en viktig roll. Den kontrollansvariges roll är emellertid oklar och kan invagga många engångsbyggherrar i en falsk trygghet. De uppfattar rollen som en "kontrollant" av entreprenörens utförande medan funktionen handlar om kontroll av laguppfyllelse mot PBL och inte av kvaliteten i byggprojektet.

Förtydligande av arbetsplatsbesök

Vi tillstyrker

- Förslaget att i PBL förtydliga arbetsplatsbesökens funktion.

Vi anser att

- Fler och mer väldefinierade arbetsplatsbesök kommer att innebära större fokus på entreprenörernas sätt att arbeta och en välbehövlig kompetensuppbyggnad i kommunerna.

Förtydligande av innehållet i kontrollplaner.

Vi tillstyrker

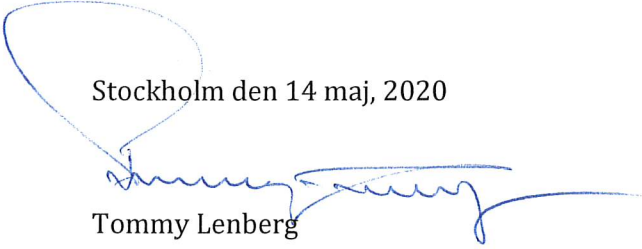
- Förslaget att ge Boverket i uppdrag att ta fram föreskrifter om kontrollplanens utformning.

Vi anser att

- En "standardisering" av kontrollplanerna för de vanligaste typerna av byggnadsprojekt skulle spara tid för såväl byggherrar som kommuner.
- Det är viktigt att ta fram föreskrifter om kontrollplanens utformning för att säkerställa att samhällets krav uppfylls. De kontroller som den certifierade sakkunnige eller den kontrollansvarige skulle ha identifierat bör från början integreras i kontrollplanen.
- Kontrollplanen ska bidra till minskat antal bristande uppfyllelse av lagkrav och får inte uppfattas som en administrativ påлага. I Boverkets uppdrag bör ingå att se över hur kravet på kontrollplan praktiskt kan tillämpas för mycket enkla ärenden på sådant sätt att det inte bidrar till onödig administration och att kraven minimeras för de enklaste ärendena.

Avslutningsvis anser vi att utredningen skulle ha vunnit på en mer genomgripande strukturell analys av hela systemet av byggregler och tänkbara alternativa systemlösningar. Vi saknar också en djupare analys av hur andra jämförbara länder hanterat uppbyggnaden av byggregler och kontroll och möjligheterna att samordna byggreglerna med våra grannländer.

Stockholm den 14 maj, 2020



Tommy Lenberg
Vd

Enligt uppdrag

Per Lilliehorn/Helena Lennartsson

Byggherrarna är en intresseförening för professionella byggherrar som arbetar för att stärka och utveckla byggherrerollen och det svenska samhällsbyggandet. Föreningens medlemmar är kontinuerliga byggherrar och beställer årligen byggprojekt för mer än 100 miljarder kronor.