

2018-10-22

## Välkommen till en hearing om kontrollsystemet av svenska byggregler

Kommittén för modernare byggregler har i uppdrag att genomföra en genomgripande översyn av de svenska byggreglerna i syfte att modernisera och förenkla dem. Som en del i arbetet ska vi undersöka kontrollsystemet för byggreglerna. Kommitténs förslag lämnas till regeringen i december 2019.

Vi bjuder in till en hearing där vi diskuterar:

- Dagens kontrollsystem
- Förändringarna av kontrollsystemet 2011

Se fördjupad information i bilaga.

**Tid: måndagen den 19 november. Vi bjuder på mingellunch kl. 11.45 -12.45.**

**Hearingen startar kl. 13.00 och avslutas ca 16.00.**

**Plats: konferensanläggning 7A Odenplan, Odengatan 65, Stockholm.**

**Anmälan görs till: [n.anmalan@regeringskansliet.se](mailto:n.anmalan@regeringskansliet.se), senast den 2 november.**

- Ange i anmälan namn, titel, organisation eller företag samt mejladress och postadress.
- Tala även om i fall det finns särskilda behov, exempelvis av specialkost eller hörslina i mötessalen. Lokalen är tillgänglighetsanpassad.

För att säkerställa en bred representation kan vi behöva göra ett urval av deltagare. Bekräftelse och gruppindelning skickas ut i början av november till de som får plats. Då vi vet att intresset är stort och det kan finnas andra i kö så ber vi er som anmält er, men får förhinder, att meddela oss detta senast 14 november. Hearingen, inklusive lunch, är avgiftsfri.

Frågor besvaras av Anna-Maria Engqvist:

[anna-maria.engqvist@regeringskansliet.se](mailto:anna-maria.engqvist@regeringskansliet.se), tel. 076-777 98 08.

Följ gärna vårt arbete på [www.modernarebyggregler.se](http://www.modernarebyggregler.se) och via [twitter.com/modernarebygg](https://twitter.com/modernarebygg).

**Varmt välkommen!**

 

Kurt Eliasson

Anna Sander

Utredare i Kommittén för modernare byggregler

## Fördjupad information

I Sverige är kommunerna tillsynsmyndighet för byggprocessen. De beslutar om tillstånd att bygga genom startbesked och slutbesked. I processen ingår också tekniskt samråd, arbetsplatsbesök och slutsamråd. Byggherren ska kontrollera att lov- och anmälningspliktiga åtgärder genomförs i enlighet med gällande bestämmelser och beslut enligt en kontrollplan. Kontrollen kan utföras både inom ramen för byggherrens egenkontroll och av certifierad sakkunnig.

Under hearingen önskar vi era synpunkter på dagens kontrollsystem samt ändringarna av kontrollsystemet 2011. Vi kommer däremot *inte* diskutera om dagens materiella kravnivåer är för lågt eller för högt ställda. Exempel på materiella kravnivåer är att rumshöjd i bostäder ska vara minst 2,40 m eller att genomsnittlig värmegenomgångskoefficient av omslutande byggnadsdelar ( $U_m$ ) för flerbostadshus ska vara max 0,4 W/m<sup>2</sup> K.

Dagen kommer kretsa kring sex diskussionsämnen som ni kommer få fördjupa er i gruppvis.

Diskussionsämne 1 handlar om kontrollsystemet i sin *helhet* samt vilka ev *förändringar som behövs* för att säkerställa att det är ändamålsenligt.

Diskussionsämne 2-6 handlar om ett antal *ändringar* av kontrollsystemet 2011, som vi identifierat som intressanta.

Se vidare i detta dokument för information om respektive diskussionsämne. Inför hearingen kommer vi dela in er i grupper. Alla grupper kommer diskutera ämne 1. Varje grupp kommer även diskutera *ett* av de övriga fem ämnena, vi fördelar dem och meddelar dem till er innan hearingen.

## Vårt huvudsyfte

Kommitténs huvudsyfte sammanfattas i kommittédirektivet enligt följande:

Sida 1: ”En kommitté ska genomföra en systematisk och grundlig översyn av 8 och 10 kap. plan- och bygglagen, 3–5 och 7 kap. plan och byggförordningen, Boverkets byggregler, Boverkets föreskrifter om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder och de standarder dessa hänvisar till i syfte att modernisera regelverket och därmed gynna ökad konkurrens och ökat byggande. Kommittén ska även utreda regelverkets ändamålsenlighet, effektivitet och omfattning. 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.”

Sida 10: ”Syftet med översynen är att modernisera och förenkla regelverket och samtidigt främja konkurrensen, utan att äventyra hälsa, säkerhet, gestaltungs-kvalitet, en god livsmiljö och ett långsiktigt hållbart byggande.”

## Förklaringar av begrepp och förkortningar

Med *administrativa kostnader* avser vi företagens kostnader för att upprätta, lagra eller överföra information eller uppgifter som föranletts av lagar, förordningar, myndigheters föreskrifter eller allmänna råd.

Med *allmänna intressen* avser vi bl a miljö- och klimataspekter, mellankommunala och regionala förhållanden, samhällsservice som vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering och elektronisk kommunikation, skydd för värdefulla bebyggelseområden samt behovet av vägar, gator och torg i sammanhållen bebyggelse.

PBL eller PBL 2011	Plan- och bygglag (2010:900)
PBL-87	Plan- och bygglag (1987:10) - Ibland även kallad äldre PBL (ÄPBL).
PBL-95	Plan- och bygglag (1987:10) tom SFS 1994:852
PBF	Plan- och byggförordningen
KA	Kvalitetsansvarig eller Kontrollansvarig
propositionen	Avser proposition 2009/10:170, såvida inte annat anges.

## ① Det sammantagna kontrollsystemet av de svenska byggreglerna

### Frågor

1. Vilka för- och nackdelar ser ni med dagens kontrollsystem?  
Vilka konsekvenser ger dessa för- och nackdelar? Ge gärna exempel.  
Resonera gärna utifrån att kontroll kan ske på de tre nivåerna:
  - kontroll av process,
  - kontroll av kompetens och
  - kontroll av färdig produkt.
  
2. Hur väl fungerar ansvarsfördelningen av kontroll mellan de olika rollerna, såsom t ex:
  - byggnadsnämnd (och dess bygglovshandläggare och byggnadsinspektörer),
  - byggherre,
  - kontrollansvarig,
  - certifierade sakkunniga,
  - konsulter/projektörer,
  - utförare/entreprenörer samt
  - enskilda undertecknare av egenkontroller.
 Vilka konsekvenser ger rådande ansvarsfördelning av kontroll? Ge gärna exempel.
  
3. Vilka regelförändringar föreslår ni för att säkerställa att den sammantagna kontrollprocessen fungerar på ett ändamålsenligt sätt?  
Vilka önskade effekter vill ni uppnå med förslagen? Vilka andra konsekvenser skulle förslagen kunna ge?

### Anvisningar

Fokus för diskussionen är kontrollsystemet av byggreglerna enl kap 10 PBL, dvs *inte* bygglovsprövning, detaljplaneprocessen eller byggsanktionssystemet. Om dagens materiella kravnivåer är för lågt eller för högt ställda är inte heller föremål för diskussionen. Exempel på materiella kravnivåer är att rumshöjd i bostäder ska vara minst 2,40 m eller att genomsnittlig värmegenomgångskoefficient av omslutande byggnadsdelar ( $U_m$ ) för flerbostadshus ska vara max  $0,4 \text{ W/m}^2 \text{ K}$ .

## ② Start- och slutbesked

(Med *slutbesked* avser vi även *interimistiskt slutbesked*.)

### Frågor

1. Vilka för- och nackdelar finns med tillämpningen av bestämmelserna om start- och slutbesked? Vilka konsekvenser ger dessa för- och nackdelar? Gör utvärderingen utifrån de motiv som låg till grund för bestämmelserna. Ge gärna exempel.
2. Hur ändamålsenliga är bestämmelserna om start- och slutbesked utifrån allmänna och enskilda intressen, särskilt i förhållande till att minimera antalet avvikelser från byggreglerna? Ge gärna exempel.
3. Hur har administrativa kostnader påverkats av nuvarande bestämmelser om start- och slutbesked jämfört med motsvarande tidigare bestämmelser (före 2011)? Försök även att uppskatta hur stor andel av de administrativa kostnaderna som hade uppstått ifall de inte föranletts av lagar, förordningar, myndigheters föreskrifter eller allmänna råd (exempelvis kostnaden för en projekteringshandling som ändå hade behövt tas fram för byggherrens egen planering eller produktion). Ge gärna exempel.
4. Hur upplever ni kommunens handläggningstid för att bevilja start- respektive slutbesked? Hur har handläggningstiden påverkats jämfört med bestämmelserna före 2011, om bygganmälan och slutbevis? Ge gärna exempel.

### Inläsningsmaterial

#### Huvuddrag av bestämmelserna rörande start- och slutbesked

Åtgärder (bygg, rivning, etc) får inte påbörjas innan startbesked har beviljats och byggnadsverk får inte tas i bruk innan slutbesked har beviljats. Senast vid tekniskt samråd ska byggherren presentera förslag till kontrollplan samt övriga tekniska handlingar som krävs för startbesked. I startbeskedet ska finnas uppgifter om: fastställd kontrollplan, ev villkor, utstakning, ev annan relevant lagstiftning (annan än PBL) samt vilka handlingar som krävs inför slutbesked. Slutbesked med anmärkningar får ges om de brister som uppdagats endast är försumbara. Interimistiskt slutbesked får ges om en brist som inte är försumbar behöver avhjälpas i ett senare skede eller en kontroll göras i ett senare skede.

#### Övergripande skillnader mot motsvarande tidigare bestämmelser (före 2011)

Föregångaren till startbeskedet var bygganmälan, som byggherren skulle göra minst tre veckor innan byggstart. När bygganmälan inkommit skulle byggnadsnämnden skyndsamt kalla till byggsamråd (som var föregångaren till tekniskt samråd), om det inte var uppenbart obehövt, för genomgång av arbetenas planering, samordning samt åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll. Vid byggsamrådet eller snarast möjligt därefter skulle byggnadsnämnden, om det inte var uppenbart obehövt, besluta om en kontrollplan för arbetena. Ev tveksamheter rörande olika föreslagna lösningars överensstämmelse med rådande bestämmelser, t ex pga bristande handlingar, skulle byggnadsnämnden informera om, men i övrigt avvakta med att ingripa tills åtgärderna var fysiskt utförda. Byggherren behövde således inte invänta klartecken från byggnadsnämnden för att få påbörja de fysiska åtgärderna efter det att tre veckor gått från att bygganmälan inlämnats.

Föregångaren till slutbesked var slutbevis som skulle utfärdas när byggherren uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte sett någon anledning att ingripa.

Om byggnadsnämnden funnit brister i förutsättningarna för att utfärda slutbevis skulle byggnadsnämnden ta ställning till i vilken omfattning byggnaden skulle få användas innan bristerna avhjälpes. En skillnad mot dagens bestämmelser var således att ett ev användningsförbud krävde ett aktivt beslut, mot att det idag råder användningsförbud per automatik fram till dess att slutbesked beviljats.

#### **Motiv till införandet av startbesked 2011**

Motivet för införandet av startbesked framgår tydligt i propositionen och handlar om att kunna agera proaktivt:

”Det föreslagna förfarandet ändrar inte ansvarsfördelningen jämfört med i dag. Reglerna blir bara tydligare. Huvudmotivet är att byggnadsnämnden måste kunna ingripa i ett tidigt skede, innan ”olagliga” åtgärder har genomförts. Startbeskedet innebär inte någon granskningsplikt för byggnadsnämnden, däremot skapas förutsättningar för att man ska kunna ta fram ett anpassat kontrolldokument.”

#### **Motiv för införandet av slutbesked 2011**

Motiv för införandet av slutbesked är inte specifikt angivet i propositionen, men resonemanget var att kvalitetssäkra processen samt att särskilt beslut om användningsförbud inte längre behövde fattas (då det skulle gälla per automatik tills slutbesked beviljades). Se följande två stycken hämtade från propositionen:

”Till skillnad mot i dag bör byggnadsnämnden således inte alltid behöva fatta ett särskilt beslut om användningsförbud. Nämnden tar ställning i frågan genom att i förekommande fall inte meddela slutbesked eller interimistiskt slutbesked.”

”Det nya slutbeskedet är viktigt för att kvalitetssäkra hela processen och ersätter nuvarande slutbevis.”

#### **Laghänvisning**

Start- och slutbesked regleras bl a genom följande bestämmelser:

Startbesked: PBL, 10 kap, 3, 18 och 24 §§

Slutbesked: PBL, 10 kap, 4 och 34-37 §§

### ③ Arbetsplatsbesök och slutsamråd

#### Frågor

1. Vilka för- och nackdelar finns med tillämpningen av bestämmelserna om arbetsplatsbesök och slutsamråd? Vilka konsekvenser ger dessa för- och nackdelar? Gör utvärderingen utifrån de motiv som låg till grund för bestämmelserna. Ge gärna exempel.
2. Hur ändamålsenliga är bestämmelserna om arbetsplatsbesök och slutsamråd utifrån allmänna och enskilda intressen, särskilt i förhållande till att minimera antalet avvikelser från byggreglerna? Ge gärna exempel.
3. Hur har administrativa kostnader påverkats av nuvarande bestämmelser om arbetsplatsbesök och slutsamråd jämfört med motsvarande tidigare bestämmelser (före 2011)? Försök även att uppskatta hur stor andel av de administrativa kostnaderna som hade uppstått ifall de inte föranletts av lagar, förordningar, myndigheters föreskrifter eller allmänna råd (exempelvis kostnaden för en projekteringshandling som ändå hade behövt tas fram för byggherrens egen planering eller produktion). Ge gärna exempel.

#### Inläsningsmaterial

##### Huvuddrag av bestämmelserna rörande arbetsplatsbesök och slutsamråd

Arbetsplatsbesök och slutsamråd är tillfällen då byggnadsnämndens ska besöka byggarbetsplatsen, såvida det inte är uppenbart obehövt. Vad som ska gås igenom vid arbetsplatsbesök framgår inte uttryckligen i PBL. Vid slutsamråd ska dock följande gås igenom: hur kontrollplan och ev villkor har följts, ev avvikelser från ställda krav, KAs slututlåtande, dokumentation från besök på byggarbetsplatsen (både KAs och byggnadsnämndens besök), behov av ev åtgärder samt förutsättningar för slutbesked. Byggnadsnämnden ska föra protokoll över både arbetsplatsbesök och slutsamråd.

##### Övergripande skillnader mot motsvarande tidigare bestämmelser (före 2011)

Föregångaren till arbetsplatsbesöket var byggnadsnämndens besiktning, vilket var en *rättighet* för byggnadsnämnden att följa utförandet på arbetsplatsen. Någon motsvarighet till slutsamråd fanns ej i PBL-95.

##### Motiv till införandet av arbetsplatsbesök 2011

Införandet av arbetsplatsbesök syftade bl a till att förbättra *byggkvaliteten*, se följande stycke från propositionen:

”Andra förslag som syftar till att förbättra byggkvaliteten och säkerheten är på sikt kostnadsbesparande eftersom byggnaders beständighet, standard och funktion förbättras. Det gäller i första hand bestämmelser om arbetsplatsbesök på byggarbetsplatsen och kravet på certifiering av särskilt sakkunniga och kontrollansvariga. Förslagen kan innebära ökade krav jämfört med dagens regelverk men är motiverade från kvalitetssynpunkt.”

Man hade väldigt höga förhoppningar till arbetsplatsbesökets betydelse, bl a tänkte man sig att arbetsplatsbesöket på sikt kunde bli den enskilda åtgärd som skulle kunna få störst betydelse för systemets trovärdighet och effekt. Man konstaterade även att arbetsplatsbesöket kunde liknas

vid en revision där man bl a skulle se efter att kontrollplan och bygglov följs samt att inget uppenbart strider mot byggreglerna. Tyngdpunkt skulle fortfarande ligga på egenkontroller, kompletterad med sakkunnigkontroll. Se följande stycke från propositionen:

”Oavsett nämndens behovsbedömning ska ett arbetsplatsbesök alltid göras om startbeskedet avser ett stort eller komplicerat byggprojekt eller om byggnadsnämnden och byggherren vid det tekniska samrådet har kommit överens om att ett arbetsplatsbesök ska göras. Detta kommer att kräva att vissa kommuner behöver förstärka sina resurser. Eftersom byggnadsnämndens arbete med dessa frågor finansieras med avgifter, bör detta inte vara något ekonomiskt problem. I det föreslagna nya kontroll- och tillsynssystemet kan arbetsplatsbesöket komma att vara den enskilda åtgärd som på sikt har störst betydelse för systemets trovärdighet och effekt. Byggnadsnämndernas tillsynsbesök kommer närmast att få karaktären av en revision. Nämndens handläggare bör se efter att kontrollplanen och bygglovet följs, att den kontrollansvarige är närvarande i föreskriven utsträckning, att inget uppenbart strider mot byggreglerna osv. Det bör föras protokoll över tillsynsbesöket. Protokollet bör skickas till byggherren och den kontrollansvarige. Om byggnadsnämnden vid besöket upptäcker allvarliga avvikelser från föreskrifterna eller bygglovet, förväntas byggnadsnämnden kalla till ett avgiftsfinansierat samråd och diskutera nödvändiga åtgärder, bl.a. kan kontrollplanen i detta läge behöva revideras. Tillsynsbesöket på byggarbetsplatsen kan inte jämföras med de besiktningar som byggnadsnämnden gjorde enligt tidigare lagstiftning. En återgång till forna tiders myndighetsbesiktningar stämmer inte överens med en modern plan- och bygglag. Tyngdpunkten för kontrollen bör fortfarande ligga på byggherrens egenkontroll, kompletterad med en sakkunnigkontroll.”

### **Motiv till införandet av slutsamråd 2011**

Även slutsamrådet, likt arbetsplatsbesöket, beskrevs som ett besök med karaktär av en revision, där en av de viktigaste punkterna skulle vara att avgöra om kontrollplanen uppfyllts. Se följande stycke från propositionen:

”Både PBL-kommittén och Byggprocessutredningen har föreslagit att ett avslutande samråd bör hållas innan slutbevis eller slutbesked utfärdas. Regeringen delar denna bedömning. Även det avslutande samrådet bör få karaktären av en revision. En av de viktigaste punkterna blir att avgöra hur kontrollplanen har uppfyllts och om det finns avvikelser från bygglovet eller från tekniska föreskrifter. Utöver kontrollplanens uppfyllande bör byggnadsnämnden vid slutsamrådet kontrollera att andra villkor i startbeskedet och kompletterande villkor har följts, om eventuella avvikelser har gjorts från de krav som gäller för åtgärderna, den kontrollansvariges utlåtande, den kontrollansvariges och byggnadsnämndens dokumentation över besök på byggarbetsplatsen och annan dokumentation över arbetets utförande, behov av slutbesiktning eller andra åtgärder, och slutligen förutsättningarna för ett slutbesked. Behovet av slutsamråd måste bedömas av byggnadsnämnden i det enskilda fallet. Om det anses obehövligt behöver nämnden inte kalla till slutsamråd.”

### **Laghänvisning**

Arbetsplatsbesök och slutsamråd regleras bl a genom följande bestämmelser:

Arbetsplatsbesök:	PBL, 10 kap, 27 och 28 §§
Slutsamråd:	PBL, 10 kap, 30-33 §§



## ④ Kontrollansvarig och kontrollplan

### Frågor

1. Vilka för- och nackdelar finns med tillämpningen av bestämmelserna om kontrollansvarig och kontrollplan? Vilka konsekvenser ger dessa för- och nackdelar? Gör utvärderingen utifrån de motiv som låg till grund för bestämmelserna. Ge gärna exempel.
2. Hur ändamålsenliga är bestämmelserna om kontrollansvarig och kontrollplan utifrån allmänna och enskilda intressen, särskilt i förhållande till att minimera antalet avvikelser från byggreglerna? Ge gärna exempel.
3. Hur har administrativa kostnader påverkats av nuvarande bestämmelser om kontrollansvarig och kontrollplan jämfört med motsvarande tidigare bestämmelser (före 2011)? Försök även att uppskatta hur stor andel av de administrativa kostnaderna som hade uppstått ifall de inte föranletts av lagar, förordningar, myndigheters föreskrifter eller allmänna råd (exempelvis kostnaden för en projekteringshandling som ändå hade behövt tas fram för byggherrens egen planering eller produktion). Ge gärna exempel.

### Inläsningsmaterial

#### Huvuddrag av bestämmelserna rörande kontrollansvarig och kontrollplan

KA och kontrollplan krävs som huvudregel för åtgärder som är lov- eller anmälanpliktiga. För mindre åtgärder kan KA undvaras och i enskilda fall kan kontrollplan undvaras vid rivningsåtgärder. KA ska biträda byggherren med att upprätta förslag till kontrollplan, biträda vid inventering av avfall, se till att kontrollplan och gällande bestämmelser följs och att nödvändiga kontroller utförs, meddela om ev avvikelser, närvara vid tekniska samråd, besiktningar, kontroller samt vid arbetsplatsbesök, dokumentera sina byggplatsbesök samt avge utlåtande som underlag för slutbesked. KA ska vara certifierad samt ha en självständig ställning gentemot de fysiska åtgärder som ska kontrolleras.

Kontrollplanen ska vara anpassad till omständigheterna i det enskilda fallet för att säkerställa efterlevnad av de tekniska egenskapskraven, förbudet mot förvanskning samt kraven på varsamhet. Kontrollplanen ska innehålla uppgifter om vilka kontroller som ska göras och vad kontrollerna ska avse, vem som ska göra kontrollerna, om kontrollerna ska utföras som egenkontroll eller av certifierad sakkunnig, vilka anmälningar som ska göras till byggnadsnämnden, vilka arbetsplatsbesök som bör göras och när besöken bör ske samt vilket farligt avfall som rivningsåtgärder kan ge upphov till och hur detta ska tas om hand.

#### Övergripande skillnader mot motsvarande tidigare bestämmelser (före 2011)

Föregångaren till kontrollansvarig var kvalitetsansvarig. Då som nu kallades rollen populärt endast KA. För alla byggnadsåtgärder som krävde bygganmälan eller rivningsplan skulle en kvalitetsansvarig utses av byggherren och godkännas av byggnadsnämnden. Från detta krav fanns inga undantag. Den kvalitetsansvarige kunde vara antingen nationellt certifierad eller godkännas lokalt av respektive byggnadsnämnd. Den kvalitetsansvarige skulle se till att kontrollplaner, rivningsplaner och en del andra kontroller utfördes samt närvara vid byggsamråd, besiktningar och andra kontroller. Det ingick inte i vare sig byggherrens ansvar

eller den kvalitetsansvariges uppgifter att upprätta en kontrollplan, utan detta var byggnadsnämndens ansvar.

Bestämmelser om kontrollplan fanns före ändringarna 2011, men dessa förtydligades 2011. Före 2011 skulle i kontrollplanen anges vilken kontroll som skulle utföras, vilka intyg och övriga handlingar som skulle företas för nämnden samt vilka anmälningar som skulle göras till nämnden. Kontrollen kunde utföras genom dokumenterad egenkontroll, av fristående sakkunniga eller, om det finns särskilda skäl, av byggnadsnämnden.

### **Motiv till förtydligandena av kvalitetsansvarig till kontrollansvarig 2011**

En övergripande förhoppning med förändringarna av KA-rollen var att man skulle bidra till att minska byggfelen. Se följande två utdrag från propositionen:

”Enligt utredningen bör en utökad funktion för de kontrollansvariga innebära en minskad risk för sådana fall av uppseendeväckande byggfel som numera inträffar alltför ofta.”

”Den kontrollansvariges (nuvarande kvalitetsansvarig) roll tydliggörs och görs mer oberoende för att minska mängden byggfel.”

Att KA skulle avge *slututlåtanden* var en nyhet som tillskrevs stor vikt som beslutsunderlag inför slutbesked. Se följande resonemang ang beslut inför slutbesked:

”För det första bör byggherren ha visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda. Detta görs bäst genom det utlåtande av den kontrollansvarige som ska skickas till byggherren och nämnden. Detta förfarande innebär att ansvaret för att uppfylla och bestyrka föreskrivna krav ligger kvar på byggherren. Det innebär också att bästa möjliga beslutsunderlag tas fram av den som bör ha de bästa förutsättningarna att uttala sig om hur kontrollerna har utfallit och hur föreskrifterna har följts. På så sätt ska byggnadsnämndens beslut inte fördröjas. Det förutsätts att en certifierad kontrollansvarig, likaväl som en särskild sakkunnig, förmår göra en självständig och fackmannamässig bedömning. Det innebär också att den kontrollansvariges utlåtande förväntas innehålla anmärkningar om det är befogat. Byggnadsnämnden gör sedan, som ett andra steg, en bedömning av den kontrollansvariges utlåtande.”

Att byggnadsnämnderna inte längre fick godkänna KA lokalt berodde dels på man i förarbetena inte längre såg möjligheten för myndigheter att göra egna bedömningar i och med de nya högre kompetenskrav som man menade ställdes på KA. Dels berodde ändringen även på EUs tjänstedirektiv. Se följande stycke från propositionen:

”De utvidgade uppgifter och den ökade självständighet som föreslås ställer nya och högre krav på den kontrollansvariges kompetens. Detta tillsammans med att det s.k. 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 leder till att regeringen föreslår ett obligatoriskt krav på certifiering.”

Samtidigt som KA-rollen förtydligades så medgavs också lättnader i form av att KA kunde undvaras t ex vid relativt okomplicerade ärenden, se följande:

”En kontrollansvarig bör inte krävas vid enkla åtgärder, dvs. i relativt okomplicerade ärenden där byggherren bedöms kunna uppfylla sitt ansvar enligt föreslagna 10 kap. 5 § utan stöd av en kontrollansvarig.”

Att KA ska biträda byggherren vid inventering av avfall motiveras ej i propositionen.

### Motiv till förtydligandena av kontrollplan 2011

Förtydligandena av kontrollplanen kom till följd av den kritik som framförts mot kontrollplanernas bristande funktion, se följande:

”Både PBL-kommittén och Byggprocessutredningen har funnit att det är uppenbart att kontrollplanen inte har fungerat som instrument för att åstadkomma en förtroendeingivande kontroll. De föreslår därför att kontrollplanens innehåll och form förtydligas.”

Det konstaterades att en kort men kärnfull kontrollplan sannolikt skulle ge större effekt än att rada upp samtliga förekommande byggbestämmelser, se följande tre stycken från propositionen:

”Tanken är inte att kontrollplanen ska vara en checklista för alla krav som ställs eller kan ställas enligt lagen. Kontrollplanen ska ha sitt fokus på de väsentliga tekniska egenskapskrav som avses i 8 kap. 4 §. Det viktiga är att kontrollplanen utformas på ett sätt som ger förutsättningar för uppfyllande av de väsentliga egenskapskraven. För säkerställande av att så sker kommer verkställighetsföreskrifter att meddelas. Verkställighetsföreskrifterna kommer exempelvis att avse krav på att vissa kontroller finns med i kontrollplanen.”

”Ett småhus kanske inte behöver ha fler än 20–30 kontrollpunkter enligt plan- och bygglagen även om byggentreprenören kan ha hundratals punkter i den egenkontroll som har avtalats med byggherren. Om man begränsar kontrollpunkterna till de viktigaste momenten, ökar sannolikheten för att kontrollen verkligen blir av, och respekten för kontrollplanen ökar.”

”En kontrollplan förutsätter att man i förväg försöker föreställa sig vilka misslyckanden som kan tänkas uppkomma under byggtiden. Det är alltså fråga om en slags riskbedömning.”

Det förtydligades att kontrollplaner bör visa vad kontrollerna/mätningarna ska avse, dvs mot vad kontroll ska göras. Exempel på sådant motdokument skulle kunna vara en ritning, men det anges även att kontroll/mätning skulle kunna ske mot privata regelverk såsom monteringsanvisningar, Hus-AMA eller branschnormer. Se följande resonemang:

”Den kanske största skillnaden mot dagens praxis är att kontrollplanen bör visa vad kontrollerna ska avse. I detta moment ingår att bedöma hur kontrollen ska ske och ”mot vad” kontrollerna eller mätningarna ska göras. Om detta är okänt, kan man inte bedöma värdet av kontrollen eller mätningen. Trots betydelsen saknas dessa uppgifter nästan alltid i dagens kontrollplaner. Det naturligaste borde vara att kontrollen görs mot en ritning. Annars kanske kontrollen kan relateras till en monteringsanvisning från en materialtillverkare, ett allmänt råd från Boverket, Hus-AMA, någon branschnorm eller något annat. Om byggherren och medhjälpare inte kan svara på frågan vad olika kontroller ska relateras till, finns det anledning för byggnadsnämnden att avvakta med godkännandet av kontrollplanen.”

Enligt utdrag ovan och här nedanför så ska verkställighetsföreskrifter meddelas rörande utformning av kontrollplan samt *när* krav på sakkunniga bör ställas. Verkställighetsföreskrift rörande utformning av kontrollplan har ej meddelats. Verkställighetsföreskrift rörande när krav på sakkunniga bör ställas har delvis meddelats genom PBF, 7 kap, 2 § som talar om att prövning av behov av sakkunnigs kontroll ska ske med hänsyn till risk för allvarliga personskador om föreskrivna krav inte uppfylls. Se följande utdrag från propositionen ang verkställighetsföreskrifter:

”I verkställighetsföreskrifter kommer regeringen att närmare reglera när krav på sakkunnig bör ställas i kontrollplanen.”

Egenkontrollens fortsatta starka betydelse i kontrollsystemet fastslogs i propositionen, liksom att osanna intyganden ska betraktas som allvarliga förseelser där polisanmälan bör övervägas. Se följande två formuleringar:

”Egenkontrollen bör även framöver vara den grundläggande kontrollformen.”

”Om byggnadsnämnden vid det slutliga samrådet misstänker att de i kontrollplanen föreskrivna verifikationerna är tillkomna i efterhand eller på annat sätt inte stämmer med verkligheten, är detta en allvarlig förseelse som eventuellt bör polisanmälas som misstänkt osant intygande.”

### **Laghänvisning**

Kontrollansvarig och kontrollplan regleras bl a genom följande bestämmelser:

Kontrollansvarig: PBL, 10 kap, 9-13 §§

Kontrollplan: PBL, 10 kap, 6-8 och 18 §§

## ⑤ Certifierade sakkunniga

### Frågor

1. Vilka för- och nackdelar finns med tillämpningen av bestämmelserna om certifierade sakkunniga? Vilka konsekvenser ger dessa för- och nackdelar? Gör utvärderingen utifrån de motiv som låg till grund för bestämmelserna. Ge gärna exempel.
2. Hur ändamålsenliga är bestämmelserna om certifierade sakkunniga utifrån allmänna och enskilda intressen? Särskilt i förhållande till att minimera antalet avvikelser från byggreglerna. Ge gärna exempel.
3. Hur har administrativa kostnader påverkats av nuvarande bestämmelser om certifierade sakkunniga jämfört med motsvarande tidigare bestämmelser (före 2011)? Försök även att uppskatta hur stor andel av de administrativa kostnaderna som hade uppstått ifall de inte föranletts av lagar, förordningar, myndigheters föreskrifter eller allmänna råd (exempelvis kostnaden för en projekteringshandling som ändå hade behövt tas fram för byggherrens egen planering eller produktion). Ge gärna exempel.

### Inläsningsmaterial

#### Huvuddrag av bestämmelserna rörande certifierade sakkunniga

Kontrollerna enligt kontrollplan ska utföras antingen inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll eller av certifierad sakkunnig. Om byggherrens redovisning är sådan att byggnadsnämnden inte kan ha tilltro till att byggprojektet kommer att uppfylla alla tekniska krav, kan byggnadsnämnden begära att byggherren ska utse en eller flera särskilt sakkunniga, som ska verifiera eller dementera att de tekniska lösningarna uppfyller kraven. I vissa fall – när det finns anledning till tveksamhet beträffande byggherrens eller dennes medhjälparens kompetens – kan byggnadsnämnden själv kunna utse en särskilt sakkunnig på byggherrens bekostnad.

Följande typer av personcertifiering av sakkunniga är idag möjlig:

- Certifierad sakkunnig funktionskontrollant ventilation (OVK)
- Certifierad sakkunnig brand (SAK)
- Certifierad sakkunnig kulturvärden (KUL)
- Certifierad energiexpert (CEX)
- Certifierad sakkunnig tillgänglighet (TIL)

#### Övergripande skillnader mot motsvarande tidigare bestämmelser (före 2011)

Begreppet sakkunnig fanns även före förändringarna 2011, men krav ställdes då ej på certifiering. Genom PBF, 7 kap, 4§ är det idag tydligare än före 2011 att byggnadsnämnden *ska godta* utlåtanden från sakkunniga. Sakkunnigas utlåtanden skulle även beaktas före 2011 och det var då upp till byggnadsnämnden eller dess handläggare att avgöra om vederbörande kunde anses vara sakkunnig. Denna bedömning behöver göras även idag för discipliner där formell certifieringsmöjlighet saknas, t ex rörande konstruktion, byggfysik och buller mm.

I propositionen inför PBL-95 anförs följande ang hur sakkunnigintyg var tänkta att användas:

”Frågan om tillämpningen av funktionsnormer bör vid samrådet teoretiskt hanteras så att byggnadsnämnden vid behov informerar byggherren om normens innebörd. Med denna

utgångspunkt redovisar byggherren en teknisk lösning som byggherren anser tillgodoser normens krav. Byggnadsnämnden kan då många gånger konstatera att lösningen är sådan att nämnden saknar anledning att begära någon särskild kontroll av att den tillgodoser egenskapskraven. I andra fall kan nämnden känna osäkerhet om den tekniska lösningens ändamålsenlighet. I så fall kan nämnden begära att byggherren genom ett sakkunnigintyg bestyrker att den tekniska lösningen uppfyller normens krav.” (Från prop. 1993/94:178 sid 71)

### **Motiv till ändringarna av sakkunniga 2011**

Att sakkunniga skulle vara certifierade var en direkt följd av EUs tjänstedirektiv, se följande från propositionen:

”Som en följd av genomförande av tjänstedirektivet ställs krav på certifiering av kontrollansvariga och sakkunniga.”

Man hyste hopp till att systemet med sakkunniga skulle innebära förenkling och förtydligande för kommunerna samt att systemet skulle bidra till förbättrad byggkvalitet. Se följande två stycken från propositionen:

”Systemet med särskilt sakkunnig innebär en förenkling och ett förtydligande i kommunens tillsynsarbete.”

”Andra förslag som syftar till att förbättra byggkvaliteten och säkerheten är på sikt kostnadsbesparande eftersom byggnaders beständighet, standard och funktion förbättras. Det gäller i första hand bestämmelser om arbetsplatsbesök på byggarbetsplatsen och kravet på certifiering av särskilt sakkunniga och kontrollansvariga. Förslagen kan innebära ökade krav jämfört med dagens regelverk men är motiverade från kvalitetssynpunkt.”

Enligt propositionen så skulle verkställighetsföreskrifter meddelas rörande *när* krav på sakkunniga bör ställas. Detta har delvis meddelats genom PBF, 7 kap, 2 § som talar om att prövning av behov av sakkunnigs kontroll ska ske med hänsyn till risk för allvarliga personskador om föreskrivna krav inte uppfylls. Se följande:

”I verkställighetsföreskrifter kommer regeringen att närmare reglera när krav på sakkunnig bör ställas i kontrollplanen.”

Det fastslogs att sakkunnigkontroll ska komplettera egenkontroll (som ska vara tyngdpunkten i kontrollsystemet). Sådan sakkunnigkontroll kan bli aktuell om byggnadsnämndens representant misstänker att tekniska krav inte kommer uppfyllas, se följande två stycken:

”Tillsynsbesöket på byggarbetsplatsen kan inte jämföras med de besiktningar som byggnadsnämnden gjorde enligt tidigare lagstiftning. En återgång till forna tiders myndighetsbesiktningar stämmer inte överens med en modern plan- och bygglag. Tyngdpunkten för kontrollen bör fortfarande ligga på byggherrens egenkontroll, kompletterad med en sakkunnigkontroll.”

”Misstänker byggnadsnämndens representant att de tekniska kraven inte är uppfyllda, kan kontrollplanen kompletteras med att en särskilt sakkunnig genomför en riktad kontroll av det som antas vara felaktigt.”

Man konstaterade att det kan finna särskilda skäl att anlita sakkunniga vid viktiga krav som brandsäkerhet, bärlighet och fukt. Idag finns certifieringsmöjlighet för brandsakkunniga, men ej för bärlighet och fukt. Se följande två stycken från propositionen:

”Det finns särskilda skäl att anlita sakkunniga för att utföra kontroller och dessa kontroller avser viktiga tekniska krav som brandsäkerhet, bärighet, fukt etc. Det är nödvändigt att byggherren kan förlita sig på att den särskilde sakkunnige har nödvändig kompetens för uppgiften. Kostnaden för kontrollerna kan komma att öka initialt, men kommer att främja beständighet och kvaliteten och öka byggnaders livslängd.”

”Kontroll av byggarbeten förbättras genom att kommunen ska i kontrollplan kunna kräva att kontroll av vissa moment (brand, fukt etc.) ska ske av en särskilt sakkunnig.”

**Laghänvisning**

Certifierade sakkunniga regleras bl a genom följande bestämmelser:

PBL, 8 kap, 25 § samt 10 kap, 8 §

PBF, 7 kap, 2-4 §§

## ⑥ Prövning av bygglov respektive startbesked

### Frågor

1. Utvärdera att prövning av tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga förlagts till bygglovet (tidigare omfattades detta av byggherrens egenkontroll men flyttades till bygglovsprövningen i PBL 2011). Har flytten ökat byggherrens möjlighet att lyckas uppfylla bestämmelserna inför slutbesked? Har de administrativa kostnaderna påverkats? Ge gärna exempel.
2. Vilka för- och nackdelar finns med uppdelningen av prövning av olika byggregler inför bygglov respektive inför startbesked.? Vilka konsekvenser ger uppdelningen? Ge gärna exempel.

### Inläsningsmaterial

#### Huvuddrag av bestämmelserna rörande prövning av bygglov respektive startbesked

För både lov- och anmälningsskyldiga ärenden krävs startbesked för att få påbörja fysiska åtgärder. Bygglovsprövningen syftar till att kommunen genom byggnadsnämnden ska kunna bedöma och avgöra om en byggnadsåtgärd är lämpligt utformad i sig och i sitt sammanhang. I bygglovsskedet prövas således bl a form-, färg- och materialverkan, överensstämmelse med detaljplan, områdesbestämmelse eller allmänna och enskilda intressen. Därutöver prövas i bygglovsskedet även krav på byggnadsverkets utformning avseende lämplighet för sitt ändamål samt avseende tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Inför startbesked (populärt kallat *teknikskedet*) ska byggnadsnämnden förvissa sig om att de avsedda åtgärderna kan antas uppfylla kraven enligt PBL samt enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av PBL. Bland kraven framträder de tio tekniska egenskapskraven, som avser:

1. bärförmåga, stadga och beständighet,
2. säkerhet i händelse av brand,
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön,
4. säkerhet vid användning,
5. skydd mot buller,
6. energihushållning och värmeisolering,
7. lämplighet för det avsedda ändamålet,
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga,
9. hushållning med vatten och avfall, och
10. bredbandsanslutning.

Krav på lämplighet för sitt ändamål samt krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga (som prövas i bygglovsskedet) återfinns även inom de tio tekniska egenskapskraven (som prövas i teknikskedet). Prövning av dessa områden delas således upp i de bägge skedena. Därutöver kan prövning på ytterligare detaljnivå ske inför slutbesked.

#### Övergripande skillnader mot motsvarande tidigare bestämmelser (före 2011)

Även före 2011 (PBL-95) var prövning av krav uppdelat liknande dagens uppdelning. Inför



bygglovets provades dock *inte* lämplighet för ändamålet eller krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Dessa krav omfattades istället utav byggherrens egenkontroll (ev kompletterat med sakkunnigintyg). Dessförinnan (PBL-87) var prövningen inte uppdelad, utan samtliga byggkrav provades i bygglovsskedet. Att man sedermera delade upp prövningen i två delar syftade delvis till att klargöra byggherrens fulla ansvar för att de tekniska egenskapskraven uppfylls och att byggnadsnämndens roll i sammanhanget var renodlad tillsyn.

### **Motiv till flytt till bygglovsskedet av prövning av lämplighet för sitt ändamål, tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga 2011**

Motivet till att flytta över en del kravprövning till bygglovsskedet var att öka sannolikheten för att observera felaktigheter i ett tidigt skede och därmed undvika situationer där byggprojekt inte kan förverkligas pga sena bedömningar trots att bygglov beviljats. Man bedömde att de kravtyper som var i behov av sådan omflyttning i prövningsprocessen var ändamålsenlighet, tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. Se följande två stycken från propositionen:

”På samma sätt som för kravet på ändamålsenlighet har Byggprocessutredningen föreslagit att kravet på byggnaders tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska bedömas redan i samband med bygglovsprövningen. Regeringen delar utredningens uppfattning. En bedömning av byggnadens tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga redan i samband med bygglovsprövningen ökar sannolikheten för att felaktigheter kan observeras i ett tidigt skede. Det är dock viktigt att komma ihåg att ett beviljat bygglov inte innebär att lösningar som inte framgår av bygglovshandlingarna är godtagna av byggnadsnämnden. Byggnadsnämnden kan aldrig ta över ansvaret för att bygglovsritningarna är riktiga. De tillgänglighetsfrågor som inte framgår av bygglovshandlingarna bör dock kunna bedömas inför startbeskedet.”

”Regeringen delar Byggprocessutredningens bedömning. Bygglovsprövningen bör, förutom den prövning som den redan i dag omfattar, innebära en prövning av kraven på ändamålsenlighet och tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. Det faktum att bygglovsprövningen enligt nuvarande bestämmelser inte omfattar kraven på ändamålsenlighet och tillgänglighet har lett till att bygglov i bland har getts till byggprojekt som sedan inte har kunnat förverkligas, eftersom bedömningen av de nämnda kraven görs alltför sent i byggprocessen. Med det nya förslaget vill regeringen undvika att denna situation uppkommer.”

### **Laghänvisning**

Bygglov och startbesked regleras bl a genom följande bestämmelser:

Bygglov:	PBL, 9 kap, 30-32a §§
Startbesked:	PBL, 10 kap, 23-25 §§

## Utdrag ur Näringsdepartementets kommittédirektiv 2017:22: Genomgripande översyn av Boverkets byggregler m.m.

Sida 13

### *Kontrollsystemet*

PBL medförde flera väsentliga förändringar i den offentliga kontrollen av genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder. Mot bakgrund av att lagen har varit i kraft några år finns det anledning att analysera om bestämmelserna i 10 kap. PBL är ändamålsenligt utformade, bl.a. mot bakgrund av att Boverket har konstaterat att det finns brister i många kontrollplaner. Även riksdagens tillkännagivande om att det behövs en översyn av PBL talar för en närmare översyn av dessa bestämmelser.

Översynen av 10 kap. PBL bör i första hand omfatta de ändringar som innebar väsentliga nyheter i förhållande till bestämmelserna i ÄPBL, men översynen bör även säkerställa att den sammantagna kontrollprocessen fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Översynen bör även omfatta reformen att vissa utformningskrav, som tidigare enbart omfattades av byggherrens egenkontroll, numera ska prövas redan i bygglovet.

Översynen syftar till att säkerställa att systemet är ändamålsenligt utformat och ska göras med utgångspunkt i de motiv som låg till grund för förändringarna (prop. 2009/10:170).

Kommittén ska därför:

- utvärdera hur bestämmelserna i 10 kap. PBL och anslutande föreskrifter tillämpas,
- analysera om bestämmelserna i 10 kap. PBL och anslutande föreskrifter är ändamålsenligt utformade sett från både allmän och enskild synpunkt, särskilt i förhållande till intresset av att minimera antalet byggfel,
- översiktligt beskriva förändringarnas betydelse för kvaliteten på det som byggs,
- utvärdera reformen att vissa utformningskrav, som tidigare omfattades av byggherrens egenkontroll, numera prövas av byggnadsnämnden redan i bygglovskedet,
- utreda hur förändringarna i PBL har påverkat handläggningstiderna i kommunerna,
- undersöka om förändringarna har inneburit ökade administrativa kostnader för byggherrarna, och
- vid behov föreslå sådana förändringar av regelverket som behövs för att åstadkomma en ändamålsenlig bygg- och kontrollprocess.