



Fagartikkel

Modernare byggregler

Lauri Jääskeläinen

Abstrakt

Sveriges regering beslutade i februari 2017 att tillsätta en kommitté för att genomföra en genomgripande översyn av Boverkets byggregler, kontrollen av byggandet med mera. Kommitténs över sex hundra sidors slutbetänkande blev färdigt i december 2019.

I artikeln genomgår jag slutbetänkandet och dess elementära förslag. I största delen är min text* refererande och i princip tar jag inte ståndpunkt om kommitténs argumentation och slutsats. Byggsektorn i Sverige och i Finland har många gemensamma drag. Men skillnader finns det också, t.ex. vid myndighetssidan. Problemet med byggfel och brister i kvalitet är universell och gäller hela den globala byggsektorn. Därför är det nyckfullt att följa olika länders försök att minska byggfel. I Finland pågår reformen av den gällande markanvändnings- och bygglagen som trädde i kraft 1.1.2000. Traditionellt har de nordiska byggmyndigheterna haft kontakter med varandra och diskuterat de bästa lösningarna. Under årtiondena har det också varit försök att harmonisera tekniska byggbestämmelser. Det finns ganska stora skillnader mellan många bestämmelser, såsom brand- och tillgänglighetsnormer. Kommittén behandlade inte brandföreskrifternas innehåll men tillgängligheten är delvis med. Bostadsbrist i större städer som har höjt pris- och hyresnivån är bekant i alla nordiska länder. Kommittén tar också ståndpunkt i bostadsfrågan. Kommittén, som tog namnet ”Kommittén för modernare byggregler”, hade som ordförande Kurt Eliasson, en erfaren företagsledare som mellan åren 2006 – 2016 var verkställande direktör för SABO, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag. Huvudsekreterare var statsvetare Johanna Ode som har varit internationellt ansvarig på Sveriges Allmännytta och ordförande för Housing Europes bygg- och energikommitté. Från och med den 1 mars 2020 har hon tagit ansvar som ny bostadspolitisk expert och verksamhetsutvecklare för att utveckla Riksbyggens kvalitetskrav. Riksbyggen är ett kooperativt företag som utvecklar bostäder i nyproduktion och är också en av Sveriges största fastighetsförvaltare.

1

*Epost: lauri.jaaskelainen@ym.fi

Författaren arbetar som specialsakkunnig vid miljöministeriet i Finland och är en av sekreterarna vid reformarbete av markanvändnings- och bygglag. Han är vicehäradshövding och politices magister.

Kommittén hade tre huvuduppdrag. För det första att modernisera och förenkla BBR, Boverkets byggregler. Boverket är en central myndighet i Sverige för samhällsplanering, byggande och boende under näringsdepartementet. Boverket är lokaliserad till Karlskrona. Boverket ger ut olika regelverk och handböcker, såsom Boverkets byggregler, BBR. BBR motsvarar det som förr var svensk byggnorm. Det andra uppdraget gällde att se över kontrollen av byggandet och det tredje att överväga på vilken nivå (Riksdag, regering, myndighet) samt vilken myndighet som har bemyndigande att utfärda vilka föreskrifter.

Nyckelord: Byggregler, förutsägbarhet, flexibilitet, samhällskrav, byggkvalité

Kommitténs huvudmål och förslag

Kommitténs fokus med byggandets regelverk har varit att reglernas tillämpning ska vara förutsägbart, flexibelt och förenklat. Kommittén föreslår en ny myndighet kallad *Byggkravsnämnd*. Idén är föreskrifterna i BBR ska preciseras och att Byggkravsnämnden, på byggherrars initiativ, ska avge förhandsavgöranden om vilka lösningar som kan antas komma att uppfylla samhällskraven.

BBR innehåller i nuläget föreskrifter som kompletteras av icke bindande rekommendationer i allmänna råd som i sin tur hänvisar till standarder. Situationen har lett till ett oklart rättsläge. Beslutsstödet för kommuner i praktiken finns i allmänna råd och standarder. Det har dels medfört att tillämpningen av bestämmelserna skiljer sig åt mellan kommuner. Före reformen av Finlands byggbestämmelsesamling åren 2013 – 2017 var situation i Finland ganska likadan. Byggbestämmelsesamlingens olika delar innehöll utom bindande föreskrifter anvisningar och förklaringar. Från och med av året 2018 har alla byggbestämmelserna förnyats i Finland. Förordningarna innehåller bara bindande föreskrifterna. I promemorian finns bakgrundsinformation och under miljöministeriets ledning har också publicerats några anvisningar.

Föreskrifterna i BBR bör preciseras, exempelvis genom att precisera vaga ord och reglera uppgifter från allmänna råd och standarder i föreskrift, betonar kommittén. Samtidigt bör de allmänna råden tas bort i största möjliga mån. Föreskrifterna så långt det är möjligt ska formuleras som funktionskrav för att skapa utrymme för flexibilitet och möjliggöra olika lösningar. Hänvisningar till standarder i föreskrifter och allmänna råd ska tas bort, förutom standarder som har utarbetats enligt nya metoden (som t.ex. hissar och linbaneanläggningar). Också hänvisningar till myndigheters och organisationers skrifter i allmänna råd ska tas bort enligt kommittén.

Boverket ger vägledning om lagen (plan- och bygglagen, PBL), förordningen (plan- och byggförordningen, PBF) och Boverkets författningar, men kan inte göra en bedömning i

enskilda fall. Samhället har ett intresse av att kraven på byggnadsverk ska tolkas och tillämpas på ett enhetligt sätt i kommunerna. När det är frågan om god form-, färg- och materialverkan och andra frågor som är lokala är situation annan. Då kan kommunen agera från sina egna mål och krav.

I dagens system finns det inte någon möjlighet att få en bedömning av en sakkunnig som ser till kravens uppfyllande utifrån ett helhetsperspektiv av samtliga tekniska egenskapskrav. Därför föreslår kommittén att en ny myndighet, Byggkravsnämnden, införs med uppgift att ge förhandsavgörande om vissa utformningskrav och samtliga tekniska egenskapskrav. Byggherrar skulle ha möjlighet att ansöka ett förhandsavgörande för nybyggnad av byggnadsverk hos nämnden. Ett positivt förhandsavgörande skulle vara bindande för kommunens byggnadsnämnd vid prövningen av bygglov och bedömningen vid startbesked. Kommittén reflekterar att genom Byggkravsnämndens förhandsavgöranden skapas vägledande praxis och därigenom kan tillämpningen bli mer enhetlig och förutsägbar.

Vad som gäller kontrollen av byggandet menar kommittén att process i huvudsak är logisk utifrån hur byggandet bedrivs. Kommittén föreslår dock ett avskaffande av rollerna *certifierade sakkunniga* och *kontrollansvariga* samt förtydligande av *arbetsplatsbesök* och *kontrollplaner*. Kommittén har efter många diskussioner med myndigheter och byggföretag och hearingar tagit den slutsats att systemet med certifierade sakkunniga och kontrollansvariga inte har motverkat byggfel i tillräcklig utsträckning. I stället föreslår kommittén dokumenterad egenkontroll av byggherren. En byggherre kan fortfarande anlita sakkunniga och det skulle också vara önskvärt men deras roller skulle inte mera regleras i PBL.

För myndighetens arbetsplatsbesök behövs enligt kommittén en mer detaljerad reglering som tydliggör vad som ska gås igenom. På så sätt förstärks arbetsplatsbesökens betydelse och deras syfte tydliggörs. Kommittén föreslår att det i PBL ges ganska detaljerade föreskrifter vilka saker som måste gås igenom vid ett arbetsplatsbesök, såsom hur lov, kontrollplan och andra villkor i startbesked och kompletterande villkor följs.

Det finns också behov av mer detaljerade bestämmelser om vad som ska anges i en kontrollplan och hur en kontrollplan ska utformas för att den ska bli ett centralt instrument för byggherrens dokumenterade egenkontroll. Bestämmelser bör regleras i myndighetsföreskrifter av Boverket.

Kommittén föreslår också att Boverket får i uppdrag av regeringen att föra en översyn av vilka delar av de tekniska egenskapskrav som påverkar byggnadens utformning och därför bör regleras och prövas i bygglovet. I nuläget är sådana krav närmast byggnadens lämplighet och tillgänglighet men brister har åstadkommit med krav på dagsljus, bullerskydd och

rumshöjd. Det är viktigt att kunna ingripa tidigt i processen för att inte resurser skulle gå till spillo.

Kommittén hade ett utåtriktat arbetssätt

Kommittén valde ett öppet och utåtriktat arbetssätt och hade en omfattande dialog med olika tillämpare. Det ansvariga statsrådet utsåg en expertgrupp på tolv personer och kommittén träffade alla experter och sakkunniga individuellt och sedan hade gemensamma möten 14 gånger. Det fanns också en referensgrupp som bestod av företrädare för kommuner, aktörer på byggherresidan, akademi, boende, användare av byggnader och Lantmäteriet. Kommittén träffade referensgruppen åtta gånger.

Kommittén genomförde i början av sitt arbete åtta rundabordssamtal med företrädare för 35 organisationer från byggindustri, byggmaterialindustri, fastighetsägare, boende, användare av byggnader med fokus på tillgänglighet, kommuner, länsstyrelser, arkitekter och tekniska konsulter. Under våren 2018 besökte kommittén 15 kommuner. Under dessa besök träffades cirka 130 personer. Kommunerna bestämde själva upplägg för mötena. Därutöver träffade kommittén företrädare för städerna Göteborg, Malmö och Stockholm. Inom trestadgruppen bedrivs ett samarbete kring avstämning av rutiner för att tillämpa PBL, PBF, BBR och EKS (Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder).

Hösten 2017 hade kommittén en serie möten med forskare från universitet och högskolor. Temat för mötena var forskningsfronten, historik och nutida utmaningar för byggregelverket med fokus på utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Et annat tema var praktisk forskning och innovation. I två hearingar behandlades två frågor: vägval för Sveriges nya byggregler och kontrollen av byggandet. Vid bägge hearingar medverkade företrädare för arkitekter, boende, användare av byggnader, byggherrar, byggentreprenörer, byggmaterialbranschen, fastighetsägare, forskare, kommun, kontrollansvariga och certifierade sakkunniga, länsstyrelser samt tekniska konsulter.

Som komplement till de talrika möten och konferenser genomfördes övergripande kvantitativa enkäter och också specifika fördjupade enkäter till olika aktörer. Med andra länder har gjorts jämförelser och särskilt studerades Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Skottland.

Omvärldsförändringar som påverkar bostadsbyggande

Slutbetänkande innehåller drygt 50 sidors analys av de behov som moderna och förenklade byggregler behöver möta i morgondagens samhälle. I slutet av 2018 fanns det 4 843 612 bostäder i Sverige. År 2018 färdigställdes cirka 55 000 bostäder, varav omkring 43 000 i flerbostadshus och 12 000 i småhus. Bostadsbyggandet förväntas minska de närmaste åren. Lägenheter större än 65 kvadratmeter har varit vanligast de senaste decennierna, men sedan 2010 har framför allt antalet lägenheter mellan 35 och 55 kvadratmeter ökat. Lägenheter mindre än 21 kvadratmeter förekommer nästan aldrig. Fastighetsbeståndet kännetecknas av en stor andel bostäder byggda 1960 – 1970. Fjärdedelen av bostäderna i flerbostadshus är byggda under denna period.

Vid slutet av 2018 fanns det 10 230 185 invånare i Sverige. Under 2016 ökade befolkningen med cirka 144 000 personer, den största befolkningsökning som Sverige har haft sedan 1861. Cirka 117 000 fler personer invandrade än utvandrade och det föddes flera än avled. Befolkningen antas i prognosen öka till 12,8 miljoner år 2070. I dag är 18 procent av befolkningen född utomlands. År 2017 var nästan var femte person 65 år eller äldre.

Befolkningstillväxten i landets storstadsregioner och centralorter har ökat bostadsbehoven. Vid sidan av tillväxtregioner finns det regioner med en minskad eller åldrande befolkning där den regionala marknaden präglas av minskade investeringsbehov som helhet, men också av förändrade behov.

Enligt Boverket beräknas behovet av nya bostäder fram till 2027 vara 640 000. Det innebär en genomsnittlig årstakt på 64 000 nya bostäder under perioden 2018 – 2027. Med ett antagande om en låg migration blir behovet cirka 52 000 nya bostäder per år.

Boverket bedömer att den framtida urbaniseringen kommer leda till en ökad tätortsgrad och förtätning i stället för utbredning. Utvecklingen går mot att bygga allt högre hus. Men ännu drygt hälften av Sveriges befolkning bor i ett småhus som de oftast äger. Hyresrätten utgör cirka 60 procent av det totala bostadsbeståndet i flerbostadshus.

Studien visar att små lägenheter i lägre grad än stora lägenheter uppfyller krav i Boverkets byggregler (BBR) på tillgänglighet och utrustning efter de boendes förändringar. I större lägenheter upplevas kök vara för små. Bostäder från perioden 2000 – 2010 har tydliga skillnader i storlek mellan vardagsrum och sovrum och mellan olika sovrum. Det innebär att det ofta inte är möjligt att byta funktion, till exempel mellan sovrum och vardagsrum.

De reala huspriserna var relativt stabila under perioden 1950 – 2000. Efter 2000 steg de

reala huspriserna och småhuspriserna ökade kraftigt efter 2013. Även för bostadsrätter har den kraftigaste prisökningen skett i storstäder. Sedan millennieskiftet har medelpriset på en bostadsrätt i Stockholm stigit från 1 till 3,7 miljoner kronor. Årshyran per kvadratmeter för en hyreslägenhet ökade med 110 procent från 1991 till 2018. Konsumentpriserna steg med 44 procent samma period.

Som slutsats konstaterar kommittén att en bostad som är anpassningsbar och flexibel efter den boendes livsförhållanden är eftersträvävärt. Bostadsbristen är störst i landets storstadsregioner och centralorter. En stor framtida utmaning är att skapa förutsättningar för personer med låga inkomster. De billigaste bostäderna finns i det äldre befintliga beståndet och utanför storstadsregionerna. En stor andel av bostadsbeståndet är byggt mellan 1950 – 1980 och står inför moderniserings- och renoveringsbehov. De krav som ställs vid ombyggnad och ändring är därför viktiga för att främja bostadsförsörjningen.

Klimatförändringarna skapar nya förutsättningar för krav på byggnader som att kunna kombinera konstruktion, personsäkerhet, brand och hälsa med de nya risker och utmaningar som kommer av värmeböljor och torka, ökad nederbörd och översvämningsrisker.

Föreskrifter och lämplighetskrav

Kommittén analyserar och jämför med olika länder målet med funktionskrav. Funktionskrav för byggandet utvecklades parallellt i USA, Storbritannien och de nordiska länderna från 1960-talet och framåt. Kännetecknen för funktionskrav är att samhällsmål och syften uttrycks explicit, varefter dessa preciseras i olika nivåer och genom kriterier mot vilka prövning av kravuppfyllande kan göras. Nordiska kommittén för byggbestämmelser (NKB) tog 1976 fram en hierarki för strukturering av funktionsbaserade byggregler. I en rapport från Inter-jurisdictional Regulatory Collaboration Committee (IRCC) från året 1998 lyfts vikten av struktur för funktionsbaserade bestämmelser, behovet av hög kunskapsnivå, kontrollens uppbyggnad och ansvarsfördelning.

I nordiska länderna används funktionskrav allmänt när det är frågan om byggregler. Tillgänglighetsbestämmelserna är ett exempel där också mer detaljerade krav med specifika mått används som allmänt. Också IRCC konstaterar att vissa krav behöver uttryckas i en föreskrivande bestämmelse, som exempelvis specifik steghöjd i en trappa. För Finlands del konstateras att delvis blir funktionskrav problematiska när det finska lagstiftningssystemet förutsätter att krav ska vara tydliga och exakta. Det finns också en stor risk att kommunernas tolkningar leder till en situation där byggherren får olika villkor beroende på i vilken kommun beslutet tas.

Enligt kommitténs mening är majoriteten av föreskrifterna i BBR utformade som

funktionskrav, men eftersom de saknar information som behövs för att avgöra om de är uppfyllda eller inte, är föreskrifterna inte verifierbara. Kommittén ser att reglering bör ske genom föreskrifterna i stället för genom allmänna råd.

Utformningskraven i PBL innebär att byggnader och i vissa fall anläggningar ska:

- vara lämpliga för sitt ändamål
- ha en god form-, färg- och materialverkan, och
- vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

De tekniska egenskapskraven innebär att byggnadsverk ska ha talrika väsentliga tekniska egenskaperna, såsom bärförmåga, stadga och beständighet och skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön.

Kommittén har tagit fram frågan om ombyggnadsbestämmelserna. Ombyggnadsbegreppets funktion är att möjliggöra följdkrav, vilket innebär att utformningskraven och de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas i hela byggnadsverket, även om den ändring som vidtas endast berör en del av byggnadsverket. Kraven kan behöva uppfyllas i hela byggnadsverket, men avsteg från kraven får göras. Kritik mot ombyggnadsbestämmelserna har framförts dels därför att bestämmelserna är svåra att tillämpa, dels de följdkrav som kan inträda. Enligt aktörerna hindrar följdkraven anpassningar i befintligt bestånd för att möjliggöra fler bostäder. Kommittén menar därför att ombyggnadsbegreppet kan ifrågasättas.

Kontroll av byggandet

Kommitténs förslag vad som gäller kontroll av byggandet är ganska långtgående. Före detta PBL (1987) reformerades radikalt 1995 så att byggherrens totala ansvar betonades, den tidigare funktionen ansvarig arbetsledare togs bort och i stället infördes den nya funktionen kvalitetsansvarig. I utredningen "Bygg – helt enkelt!" (SOU 2008:68) konstaterades att reformen år 1995 inte nådde förväntat syfte, en högre kvalitet i byggandet (s. 194). Den nu gällande PBL (2010) bygger på samma princip om att byggherren har ansvaret för att kraven uppfylls. Om åtgärden är lov- eller anmälningspliktig, ska byggherren se till att den kontrolleras enligt den kontrollplan som byggnadsnämnden fastställer i startbeskedet. Kontrollen kan utföras både inom ramen för byggherrens dokumenterade egenkontroll och av certifierad sakkunnig. Byggnadsnämnden utövar kontroll genom tillsynsåtgärder. För byggherrens kontroll ska det finnas en eller flera certifierade kontrollansvariga. Kontrollansvarig ersatte kvalitetsansvarig och fick delvis nya uppgifter.

Såväl Boverket som kommuner och aktörer på byggherresidan har framfört att det finns

många brister i systemet med certifierade sakkunniga. En brist är utbudet på certifierade sakkunniga. Bristerna består också i att utlåtandena av sakkunniga som sådana ibland är undermåliga, motsäger varandra och inte tillför något utan bara anger gällande bestämmelser. De certifierade sakkunniga har, på samma sätt som kontrollansvariga, en beroendeställning till byggherren. Kommittén tar den slutsats att certifieringskravet för kontrollansvariga och sakkunniga kan ha lyft kompetensnivån för dessa roller generellt, men certifieringarna utgör inte någon garanti för att arbetsuppgifterna i kontrollprocessen blir väl utförda. Kravet på byggherren att anlita en kontrollansvarig medför en kostnad, men genererar inte uppenbar nytta eller förhindrar inte byggfel i nämnvärd utsträckning.

Kommittén har identifierat oklarheter om hur en kontrollplan ska utformas. Det beror enligt kommittén dels på det att verkställighetsföreskrifter om kontrollplanernas utformning ännu inte har meddelats. Inte heller arbetsplatsbesöken har uppnått de höga förhoppningar som sattes. Olika tillämpare beskriver att det finns en osäkerhet om vad som är syftet med ett arbetsplatsbesök och de bidrar därför inte till att förhindra byggfel.

Som slutsats drar kommittén att kontrollansvariga och inte heller certifierade sakkunniga har uppfyllt de förväntningar som man hade när den nuvarande PBL stiftades. I Sverige finns två ackrediterade organ för certifiering av kontrollansvariga (Kiwa och Rise). Kiwa har haft mellan 350 – 600 certifierade kontrollansvariga sedan 2012 och Rise hade hösten cirka 3 500 certifierade kontrollansvariga. Antalet klagomål på de kontrollansvariga har de senaste åren varit cirka tio per år och av dessa har cirka två per år lett till återkallad certifiering. Rise och Kiwa sköter också certifieringar av sakkunniga. Antalet sakkunniga är mindre än kontrollansvariga. I dag finns inte något krav på att certifieringsorganen ska utbyta information om avstängningar av sakkunniga eller andra vidtagna åtgärder med varandra.

Däremot föreslår kommittén att reglerna för arbetsplatsbesök förtydligas och skärps. Detsamma gäller kontrollplanerna. Grundidén är att byggherren, som har grundansvar för projektet, ska själv bestämma hur och med hjälp av vem byggherren garanterar att byggandet görs ordentligt och svarar på förväntningar. Kontrollplan har en viktig funktion och byggherrens uppgift är att bevisa med dokumentation att arbetet har gjorts såsom det krävs.

Kommitténs mål är att främja bostadsförsörjning

Kommittén har inte fört fram sitt uppdrag *per se* utan med starka anknytningspunkter med bostadspolitik och bostadsfrågor. Det övergripande målet för samtliga kommitténs förslag är modernisera byggregler så att både regelverket och dess tillämpning ska vara förutsägbart,

flexibelt och förenklat. Bostadsbyggandet i Sverige har under många år varit lågt i förhållande till befolkningstillväxten. Kravnivån av nya bostäder behöver avvägas i förhållande till de kostnader som kraven medför. En bostad behöver inte innehålla alla färdiga lösningar som det rekommenderas direkt vid nybyggnad, konstaterar kommittén. Enligt kommitténs bedömning hindrar inte de aktörer och verktyg som finns i kontrollen av byggandet byggfel i tillräcklig utsträckning. Boverket har konstaterat att förekomsten av byggfel medför fastighetsekonomiska kostnader som kan uppgå till 83 – 111 miljarder kronor per år, medräknat indirekta följd effekter. Bristerna i kontrollen av byggandet beror enligt kommittén inte på processen som sådan, utan till stor del på att vissa aktörer och verktyg inte fungerar ändamålsenligt.

Byggandets kultur, lagar och föreskrifter i Finland liknar på många punkter Sveriges motsvarande. Det finns också skillnader och särskilt hela bostadssektorn skiljer sig med Finlands bostadsaktiebolag som ger aktieägaren en starkare ställning än bostadsrätten ger i Sverige. Såsom i början konstaterades förnyade Finland sina byggbestämmelser under åren 2013 – 2017 så att de nya förordningarna innehåller bara bindande föreskrifter och inga rekommendationer. I praktiken har många projekterare och andra aktörer önskat från myndighetssidan mera exakta föreskrifter för att bättre veta på förhand vilka som lösningar duger för myndigheterna. Större städer och några organisationer från byggbranschen har idkat samarbete och förberett gemensamma tolkningar som ger mera konkreta lösningar i många detaljfrågor kring byggbestämmelserna. När det är frågan om frivilligt samarbete och ministeriet inte är med är det lätt att ge sådana gemensamma tolkningar och också att förändra dem.

Reformarbetet av Finlands markanvändnings- och bygglag har varit i gång två år. Det är intressant att följa om förslag, eller en del av förslag av kommittén för modernare byggregler kommer att förverkligas i Sverige.

Litteratur

Building Control: Social Return on Investment. University of Wolverhampton. June 2018.

Josephson, P.-E.: Causes of Defects in Construction – a study of seven building projects in Sweden. Chalmers University of Technology. 1998.

Jääskeläinen, Lauri: Tulisiko rakentamisen vastuuta tiukentaa” Ympäristöjuridiikka 4/2017, s. 70-105.

Ko de Ridder – Sanne Reinders: Regulation, Oversight, and the Risk Regulation Reflex. Groningen, 2014.

Modernare byggregler

Lieke Nieman: The Quality Assurance act for construction in the building process. Eindhoven University of Technology. 2016.

Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat. Slutbetänkande av Kommittén för modernare byggregler. SOU 2019:68.