

Finansdepartementet

## Yttrande

Stockholm 2020-05-15

# Modernare byggregler - förutsägbart, flexibelt och förenklat (SOU 2019:68)

Svensk Försäkring representerar den svenska försäkringsbranschen. Våra medlemsbolag får del av de konsekvenser som brister i byggande inklusive felaktiga metoder och materialval inom byggindustrin lämnar efter sig.

### ***Inledande perspektiv från försäkringsbranschen***

De byggregler som tillämpas i Sverige är viktiga ur en mängd perspektiv. Att dessa regler från tid till annan ses över är en självklar process. I detta sammanhang är det viktigt med vilka direktiv som lämnas till utredningen. Denna gång förefaller det huvudsakliga målet vara att tillskapa billigare bostäder. Även hållbarhet och innovation lyfts fram som mål för utredningen. Dessvärre finner vi att det ofta görs en likställighet mellan just hållbarhet och innovation. Inte sällan glömmer man att se på konsekvenserna, det vill säga de skador som uppkommer till följd av brister i regelverk och styrning. Låt oss från försäkringsbranschens horisont ge exempel på vad detta kan leda till.

Enstegstätad fasad var ett modeord inom byggbranschen för tjugo år sedan. Med uppmuntring av Boverket, som inte motsatte sig byggmetoden, tillverkades ett stort antal fastigheter med fasaden sprayad direkt på isoleringen utan någon luftspalt. Billigt och effektivt. Efter några år kunde det dock konstateras att om fukt trängde in, så kunde den inte tränga ut, med följd att fastigheten blev ett så kallat mögelhus. Försäkringsbranschen motsatte sig metoden, men metoden kom att användas många år till. Tusentals fastighetsägare kom att stå med mögelhus.

De flesta försäkringar innehåller ett undantag för så kallade *utvecklingsfel*. Det är ett undantag för när ej beprövade metoder används. Således står den framtida fastighetsägaren utan försäkringsskydd för denna typ av skador.

Problemet med enstegstätade fasader är dessvärre inte är det enda exemplet, utan motsvarande problem upprepar sig med hyggligt jämna intervall vad gäller nya innovativa metoder. Att släppa fram byggmetoder storskaligt utan att dessa är noga beprövade utgör inte bara en otjänst mot de fastighetsägare som övertar det som byggherren tillskapat, utan är även direkt kontraproduktivt ur ett

hållbarhetsperspektiv. Varje inträffad skada på fastigheter innebär stora och helt onödiga utsläpp av klimatgaser. Försäkringsbranschen verkar för att minska såväl skador som utsläpp av klimatgaser. Det förväntar vi oss att även myndigheter och byggherrar gör.

Att modernisera byggreglerna får således inte bli ett carte blanche att påbörja byggande med alla möjliga metoder och material som inte har kvalitetssäkrats. Ett bibehållet kvalitativt byggande efter utprovade metoder, standarder och utvecklade branschregler där kontroll av korrekt utförande sker är nödvändigt även i framtiden.

Det råder brister i de regleringsbrev som regeringen lämnar till Boverket. I dag har Boverket ett uppdrag att minska skador på liv och hälsa. Det finns inget konkret uppdrag att minska egendomsskador. Varje skada som inträffar har påverkan på utsläpp av klimatgaser. Sammantaget orsakar egendomsskador betydande utsläpp av klimatgaser i onödan. Om regeringen på ett trovärdigt sätt vill bidra till ett hållbart byggande är det angeläget att förtydliga Boverkets uppdrag i detta avseende.

### ***Kommentar kring förslagen i betänkandet***

#### *Funktionskrav införs istället för allmänna råd och hänvisning till standarder*

Vi delar uppfattningen att de allmänna råden skapar problem vad gäller enhetliga lösningar över hela landet. Till stor del beror detta på att de allmänna råden just har sin form av råd/rekommendationer. Mot den bakgrunden bör stora delar av de allmänna råden arbetas in i Boverkets Byggregler (BBR) och övergå från bör-krav till ska-krav. Härigenom ökar tydligheten, men även en större enhetlighet över landet.

Vidare menar vi att det bör övervägas att även ta in regler från standarder från SIS men även av andra branschorganisationer utarbetade standarder som är viktiga för en byggnads och fastighetsanvändarnas hållbarhet. Här finns exempelvis viktiga standarder utarbetade för såväl vatten- som brandskador som väl skulle kunna rymmas inom BBR.

Försäkringsbranschens erfarenhet av att brandskyddet ska bygga på funktionskrav har inte medfört att risken för brand har förbättrats; snarare tvärtom. Mot den bakgrunden är försäkringsbranschen i hög grad tveksam till att funktionskrav även ska vara det grundläggande principen för nybyggnation i samhället framöver.

Vi menar att om man för att uppnå mer flexibla byggnationer tar bort regler, råd och standarder samt tillåter mer funktionsbaserad design vill vi bestämt hävda att resultatet blir precis tvärtom, vilket vi ser många exempel på idag. Man bygger med fokus på just den verksamheten man ska bedriva och anpassar den funktionsbaserade lösningen på ett sätt som gör att omfattande ombyggnad krävs vid förändrad verksamhet.

För försäkringsbranschens del krävs att utförandet sker fackmässigt och följer tillverkarnas monteringsanvisningar för att ersättning ur försäkring ska kunna utgå. Till detta kommer den redan nämnda risken med så kallade utvecklingsfel.



Försäkringsbranschen vill ha tydliga regler med verifierbara krav med så litet tolkningsutrymme som möjligt. En översyn av BBR där de allmänna råden arbetas in välkomnar vi.

#### *Införande av en Byggnadskravsnämnd*

Svensk Försäkring är tveksam till att Byggkravsnämnden verkligen kommer att få den funktion som avses. Först och främst kommer det att krävas att nämnden får tillräcklig bemanning med erforderlig kompetens. Detta ser vi som en grannlaga uppgift.

Om nu allmänna råd och hänvisning till standarder ska skrotas så blir det en väldigt märklig sits där den föreslagna Byggkravsnämnden ska sitta med facit på vad som är rätt och fel samt pre-kvalificera tekniska lösningar innan byggplanen kommer till byggnadsnämnden i kommunen. Vi ställer oss således tveksamma till att en myndighet ska utgöra den samlade kunskapen på området och vara den viktigaste kravställaren, vilket bland annat direkt diskvalificerar oss som försäkringsgivare att ställa krav då ett positivt beslut från Byggkravsnämnden är bindande att tillstyrka bygglov. Särskilt anmärkningsvärt är detta mot bakgrund av grundskälen för ändringarna ligger i att skapa mer flexibilitet och större användningsområde för byggnader.

Att göra så här stora förändringar i en hast som kommer att slå brett på byggandet i stort avseende kvalitet. Det är lätt att inse att det kommer att krävas ganska mycket av den här instansen. Det kommer vidare också att krävas att nämndens beslut verkligen efterlevs. Det finns en påtaglig risk för att snarlika ärenden där man beroende på intresse inom nämnden kommer att hävda likheter och olikheter. Detta medför att det kommer dröja en avsevärd tid innan en godtagbar praxis uppnåtts.

#### *Borttagande av ombyggnad ur PBL*

Vi ser positivt på det förslag som framförs avseende att ta bort begreppet ombyggnad ur BBR. Detta är positivt ur både i ett fastighetsägarperspektiv men även i skaderegleringssammanhang då det kommer att underlätta ombyggnad genom att åtgärderna begränsas till det område som berörs.

#### *Avskaffande av kontroll genom certifierad sakkunnig och kontrollansvarig*

I betänkandet uttrycks ett missnöje med certifierat sakkunniga och ifrågasätter deras nytta och kompetens. Vi kan konstatera att det ändå är dessa certifierade sakkunniga som ofta anlitas för att avgöra om funktionskrav är verifierade på tillräckligt sätt. Detta sker när byggnadsnämnden inte har haft kompetens att avgöra detta. Slutsatsen att man ska avskaffa de certifierade sakkunniga gör oss brydda. Vilka ska då utföra kontrollfunktioner samt tillhandahålla expertis till dylika ärenden framgent? Att tro att Byggnadskravsnämnden ska kunna tillhandahålla denna spetskompetens över hela landet är inte troligt, och att standardisera avgöranden på ett "förutsägbart" sätt rimmar illa med utredningens mål avseende ökad flexibilitet.

På motsvarande sätt menar utredningen att systemet med kontrollansvarig har flera brister och fyller ingen viktig funktion i kontrollprocessen. Måhända har stora byggherrar en egenkontroll som fungerar, men detta gäller definitivt inte små byggherrar. Den senare kategorin står för en stor del av produktionen av enfamiljshus. De förslag som läggs fram är klart ägnade för att hantera de stora byggföretagen. De små byggherrarnas förutsättningar kommer dåligt fram i betänkandet.

Vi blir således bekymrade över att man släpper kravet på kontrollansvarig och certifierad kontrollansvarig samtidigt som man fortfarande menar att kontrollplaner ska vara ett viktigt instrument i kontrollen av utförandet. Systemen är inte fläckfria utan kan bli betydligt bättre. Istället föreslår kommittén att ta bort en certifierad/ackrediterad funktion för att helt övergå till byggherrens egenkontroll och helt hemfalla på byggherrens organisation, kompetens och förmåga att få detta att fungera. Det kan närmast liknas vid att kasta ut barnet med badvattnet. Problemet framhålls ligga i en beroendeställning som en kontrollansvarig har gentemot byggherren. Men lösningen på detta problem blir precis densamma genom att en annan person ur byggherrens egen organisation ska fullgöra uppdraget.

Kritik framförs från kommittén över slarv, nonchalans och slentrianbeteende vid utfyllandet av kontrollplanerna, där man "fyller i dem på kafferasten". Men hur detta ska bli bättre när man tar bort ytterligare ett steg och tar bort en extern part ur processen får nog ses som svårt att överskåda. Kvar blir endast arbetsplatsbesöken från kommunen. Dessa arbetsplatsbesök är redan är bristfälliga enär kommunerna inte klarar att upprätthålla lämplig kompetens. Denna kompetens kommer än mer att utarmas genom införande av bindande beslut från Byggnadskravsnämnden.

Det bör påpekas att det kommer även i framtiden finnas kontraktsmässiga skrivelser som gör att en besiktningsman inte kan få ta del av byggherrens egenkontrollplan. Utan kontrollansvarig som deltagit anser vi att kvalitetsnivån på egenkontrollen sjunker.

Resultatet av förslagen blir att man tar bort en del av kvalitetssäkringsprocessen som trots allt står under en ackrediterad certifiering och istället övergår till att ännu mer involvera lekmän. Detta gynnar inte ambitionen att minska antalet byggfel i fastigheter.

Vi menar att - om det som påstås är utförandet idag som brister - bör man istället förbättra processen i kontrollapparaten och möjligtvis ställa krav på tredjeparts granskningar/auditeringar. Att ta bort ett steg i systemet är helt fel väg att gå. Kontrollfunktionen bör istället förstärkas.

*En mer detaljerad reglering av vad arbetsplatsbesök ska innehålla*

För att höja kvaliteten på byggen är detta rätt väg att gå.



### *Mer detaljerade bestämmelser om innehållet i kontrollplan*

En tydlig kontrollplan förenklar kontrollen och minskar felmarginalen på byggen. Det är viktigt att det görs rätt från början. Senare blir det både svårare och dyrare att rätta till fel.

### *Boverket ska utreda prövning av tekniska egenskaper för en bostad*

Det finns många viktiga tekniska egenskaper för fastigheter som i dag ligger utanför BBR. Det är enligt försäkringsbranschen syn en välgärning om vissa av dessa tekniska egenskaper tas direkt in i BBR för att tydliggöra kraven för att på det sättet minska framtida skador.

### *Konsekvensanalys*

Svensk Försäkring noterar att konsekvensanalysen överhuvudtaget inte beaktar den betydande risk som föreligger för fler bygg- och egendomsskador till följd av försämrad kontroll i byggprocessen. De förväntade ökade kostnaderna för dessa skador kommer försäkringsbranschen kanalisera vidare till kommande fastighetsägare via höjda försäkringspremier. I den mån det är möjligt kommer även återkrav av utbetald ersättning återkrävas av byggherren.

Vidare saknar vi en analys av införande av funktionsbaserade lösningar. Detta har genomförts på andra områden, bland annat för brandskyddsprojektering. Vi menar att här har funktionsbaserad reglering fört utvecklingen åt fel håll med mindre robusta byggnader och ett ännu sämre egendomsskydd.

Betänkandets utgångspunkt i att tillskapa mer enhetliga regler är bra så länge som det också medför ett mer standardiserat byggande. Det leder i regel till färre bygg- och egendomsskador. Att i detta sammanhang framhålla ökade möjligheter till innovation inom byggandet rimmar illa med detta tänkande. Vi menar att beprövade metoder ska användas när byggande sker mer storskaligt. Innovativa metoder behöver först utprovas i mindre skala. Ett bra exempel är det stora intresset för höga trähus där producenterna säger sig ha löst brandproblemet. Vad som emellertid inte är löst – och dessutom mer vanligt – är hanteringen av vattenskadorna i höga trähus. En stor vattenskada kan medföra att hela eller delar av trähusfastigheten behöver rivas. Hållbarhetsaspekten i att bygga trähus förfelas då. En konsekvens som förbises.

Svensk Försäkring



Mats Galvenius