

Ert datum:  
2023-05-03

Vårt datum:  
2023-08-25

Er ref:  
Dnr 2478/2023

Vårt diarienummer:  
UHM-2023-0096

Boverket  
remiss@boverket.se

# Boverkets förslag till föreskrifter om bostäders lämplighet för sitt ändamål

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig härmed över rubricerat förslag från Boverket.

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten verkar för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Vi ger också vägledning i statsstödsfrågor till kommuner och regioner. Myndigheten är statistikmyndighet för upphandlingsstatistik och ansvarar för en statistikdatabas över annonserade upphandlingar. I myndighetens uppdrag ingår att ta fram stöd för hållbar upphandling som ska bidra till att Sverige når lokala, regionala, nationella och internationella miljömål.

Stödet omfattar också samhällsbyggnadsområdet, och ges exempelvis genom förslag på tekniska specifikation i upphandling av byggentreprenader. Enligt myndighetens statistik avser ungefär hälften av alla annonserade upphandlingar kontrakt inom samhällsbyggnadsområdet, och motsvarar minst 259 miljarder kr.

Yttrandet avgränsas utifrån Upphandlingsmyndighetens uppdrag och fokuserar på de delar som berör offentliga inköp och upphandlingar.

Ert datum:  
2023-05-03

Vårt datum:  
2023-08-25

Er ref:  
Dnr 2478/2023

Vårt diarienummer:  
UHM-2023-0096

## Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten menar att:

- Boverket är bäst lämpad att bevaka eller tillvarata allmänna samhällsintressen inom bland annat bostadsbyggandet. Det kan inte överlåtas till branschorganisationer, standardiserings- eller andra initiativ eller företag.
- Boverket torde vara den aktör som har bäst förutsättningar att tillhandahålla allmänna råd eller vägledning med förtydliganden av skrivningar i Boverkets fattningar.

Upphandlingsmyndigheten ställer sig frågande till att författningsförslaget inte kommer innehålla minimimått för att reglera funktionella planlösningar i bostäder.

Upphandlingsmyndigheten menar därutöver att med ökad otydlighet ligger i farans riktning att:

- Transaktionskostnader för upphandlingar kan komma öka.
- Antal överprövningar av upphandlingar kan komma att öka.
- Beställarnas möjligheter att säkerställa att leveranser har rätt kvalitet minskar.
- Situationen inom byggsektorn med fel, brister och skador riskerar att förvärras.
- En allt större del av kostnader för fel och brister kan komma att vältras över på beställare och fastighetsägare.

## Yttrandet

### Inledning

Inledningsvis är det positivt att syftet med förändringen är att främja innovation och nytänkande och positivt att en inriktning är viljan att öka andelen funktionsbaserade krav. Upphandlingsmyndigheten har emellertid farhågor vilka vi redogör för nedan. Vi ser också det positiva i de nya bestämmelserna om delade bostadsfunktioner som möjliggör andra boendeformer. Det kan förhoppningsvis bidra med mer flexibilitet till bostadsförsörjningen.

### Allmänna råd och allmänintressen

Inriktningen som Boverket anger i förslaget är att de allmänna råden ska tas bort. Boverket skriver vidare att de allmänna råden bland annat har gjort det möjligt att jämföra och värdera tänkbara tekniska lösningar mot varandra men att denna funktion inte finns i det nya författningsförslaget. Boverket skriver att de allmänna råden har haft en kunskapsöverförande funktion på så sätt att projektörer och byggherrar har fått ta del av historiska erfarenheter från felaktiga utföranden, för att förebygga byggfel. När denna funktion (de allmänna rådens precisering) inte längre finns i reglerna måste kunskapen komma branschen tillhanda på annat sätt skriver Boverket, exempelvis genom branschorganisationer, standardiserings- eller andra initiativ eller företag.

Upphandlingsmyndigheten har erfarenhet av att utarbeta stöd till offentlig upphandling. I utarbetande av stödet beaktar myndigheten synpunkter bland annat ifrån branschorganisationer och företag. Vi instämmer i att dessa aktörer besitter

Ert datum:  
2023-05-03

Vårt datum:  
2023-08-25

Er ref:  
Dnr 2478/2023

Vårt diarienummer:  
UHM-2023-0096

omfattande och specialiserad kunskap. De har dock inte rollen att bevaka eller tillvarata allmänna samhällsintressen eller göra avvägningar mellan olika intressen. Olika myndigheter har bland annat som roll att beakta allmänna samhällsintressen och att bland annat tillvarata dessa i sina föreskrifter, allmänna råd och vägledningar. Branschorganisationer och företag har främst specialiserade intressen, vinstintressen eller andra egenintressen. Även utfall av standardiseringsarbete beror på vilka aktörer som har möjlighet att delta i de tekniska kommittéerna. Det kan därför inte antas att dessa kommer bevaka eller tillvarata allmänna samhällsintressen eller göra avvägningar mellan olika intressen i sina tolkningar av reglerna.

Boverket skriver också att de allmänna råden i dag är ett stöd i byggnadsnämndernas arbete (s 66). Förslaget kan innebära en viss osäkerhet om hur föreskrifterna ska tillämpas, osäkerhet om tolkningen av vad som är fel lösningar och utföranden m.m., vilket kan leda till längre handläggningstider och ökade kostnader för handläggningen. Utan stöd av de allmänna råden och i avsaknad av preciserade krav i författningarna menar Upphandlingsmyndigheten att det också finns en påtaglig risk att skillnaderna i byggnadsnämndernas bedömningar ökar och för fler potentiella överprövningsprocesser. I det senare fallet finns även en risk för att offentligt upphandlade projekt blir lidande.

Upphandlingsmyndigheten noterar att Boverket i beskrivningen av förslagen konstaterar att effekterna av att ta bort de allmänna råden från dokumenten med författningstexterna är svåra att förutse och bedöma, även om de faktiska förändringarna i själva författningstexterna som sådan är mindre.

Upphandlingsmyndigheten menar att Boverket är den aktör som fortsatt är bäst lämpad att bevaka eller tillvarata allmänna samhällsintressen eller göra avvägningar mellan olika intressen inom bland annat bostadsbyggandet. Det kan inte överlåtas till branschorganisationer, standardiserings- eller andra initiativ eller företag.

### **Minimimått i bostäder**

Boverket anger att författningsförslaget inte kommer innehålla mått och värden exempelvis för olika utrymmen i bostäder, då sådana kan bli för skarpt styrande, eller otillräckliga för den enskilda situationen. Boverkets förslag är att dimensionering av funktioner ska ske i rimlig proportion till bostadens area. Skrivningen är otydlig. Upphandlingsmyndigheten noterar att Boverket kommit till en annan slutsats än SOU 2019:68 *Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förankrat*, (sid 21): ”Genom att vi i föreskrifterna fastställer ett antal minimimått blir tillämpningen av föreskrifterna både förutsägbart och flexibel, eftersom den möjliggör olika planlösningar för att möta olika målgrupper”. Upphandlingsmyndigheten ställer sig därför frågande till Boverkets förslag.

Ert datum:  
2023-05-03

Vårt datum:  
2023-08-25

Er ref:  
Dnr 2478/2023

Vårt diarienummer:  
UHM-2023-0096

### **Förändringen, anbudsgivning och överprövning**

I konsekvenser av förslaget nämns bland annat att det kan bli svårare att tolka många av reglerna, speciellt de som benämns funktionsregler, om författningstexterna inte innehåller nivå-sättande preciseringar.

En del av Upphandlingsmyndighetens stöd till offentlig upphandling finns som texter som kan användas som tekniska specifikationer (krav) med mera, i upphandling av exempelvis byggprojekt. Kraven är mestadels utformade som funktionskrav.

Upphandlingsmyndighetens erfarenhet är att funktionskrav bör vila på preciseringar av hur funktionerna definieras eller preciseras, för att det ska vara möjligt att avgöra om funktionskraven har uppnåtts. Vår erfarenhet av de flesta olika typer av krav är att dessa bör ha en relativt hög grad av precision och tydlighet för att det ska vara möjligt att avgöra om dessa har uppnåtts. Möjligheten att kunna avgöra om krav har uppnåtts eller ej avgör också om krav är effektiva och ger nytta till den upphandlande organisationen. (I sammanhanget motsvarar den upphandlande organisationen byggherren eller beställaren av ett byggprojekt eller en byggnad.)

Många beställare utgår i praktiken från att byggreglerna och de allmänna råden följs av uppdragstagaren och utgör en minsta nivå för den upphandlade projekteringen eller entreprenaden, även om det inte har ställts som krav i upphandlingen. Då BBR innehåller både regler och råd ses också de allmänna råden ofta mer eller mindre som regler. Det allmänna medvetandet säger att myndighetsföreskrifter ska följas även utan att uppmaning till detta finns, men medvetenheten om vilken aktör som ansvarar för vad är kanske i praktiken inte lika hög. När reglerna nu görs om kan skillnaden mellan teori och praktik komma att belysas och det som förut sågs mer eller mindre som regler försvinner samtidigt. Hur beställare och uppdragstagare agerar kan komma att förändras. På vilket sätt är svårt att veta även om vi kan se att det finns risk för vissa mindre önskvärda möjliga utfall.

Med föreslagna förändring kan det ligga i farans riktning att kompetenta beställare vill försäkra sig om en grundkvalitet och i brist på allmänna råd från Boverket istället ställer krav på fler detaljerade tekniska lösningar i upphandlingsdokumenten. Det kan då leda till mer omfattande och detaljerad styrning redan i anbudsfasen vilket riskerar motverka syftet med Boverkets förslag (som delvis var att öka frihetsgraden och innovationsmöjligheterna) och ökar transaktionskostnaderna för upphandlingen.

Brist på beställarkompetens eller resurser hos beställande offentliga organisationer inom byggområdet har dock länge varit ett problem. Utan stöd av de allmänna råden och i avsaknad av preciserade krav i författningarna menar Upphandlingsmyndigheten att det finns risk att beställare inte kan avgöra eller ställs inför en ökad osäkerhet avseende vad som är fel lösningar och utföranden som föreslås i anbud. Därigenom uppstår osäkerhet om olika anbud är jämförbara. Ju osäkrare upphandlande organisationer är desto större spelrum finns för anbudsgivare att påstå eller påpeka brister i konkurrerande anbud. Antalet överprövningar av tilldelningsbeslut kan därmed öka.

Ert datum:  
2023-05-03

Vårt datum:  
2023-08-25

Er ref:  
Dnr 2478/2023

Vårt diarienummer:  
UHM-2023-0096

### **Förändringen och levererade resultat**

Som nämnts ovan har brist på beställarkompetens eller resurser hos beställande offentliga organisationer inom byggområdet länge varit ett problem. En aspekt av detta är att beställare kan hamna i ett relativt underläge avseende att hävda rätt lösningar och utföranden, överenskomna tekniska specifikationer och kontraktsförhållanden.

I doktrin anges ”Med hänsyn till att beställaren ensidigt tar fram kontraktshandlingarna med sitt förfrågningsunderlag och konkurrensutsätter det utan någon förhandling om innehållet, finns naturligt nog ett antal regler i AB och ABT som ger entreprenören tolkningsföreträde vid oklarheter och ofullständigheter i kontraktshandlingarna” (sid 32, *Entreprenadupphandlingar - Hur kan byggherrar främja effektivitet och innovation genom lämpliga upphandlingsstrategier?* 2014, Per Erik Eriksson och John Hane, Konkurrensverket).

I ljuset av vad Boverket skriver och vad vi anför i detta yttrande i övrigt ser Upphandlingsmyndigheten i föreslagna förändring att det finns en risk att beställarnas möjligheter minskar ytterligare avseende att säkerställa att levererade resultat, så som projekterade handlingar eller byggnader, har tillräcklig kvalitet och i övrigt har minimerat antal fel, brister och skador.

### **Förändringen och kostnader för fel, brister och skador**

Boverket skriver att de allmänna råden har haft en kunskapsöverförande funktion på så sätt att projektörer och byggherrar har fått ta del av historiska erfarenheter från felaktiga utföranden, för att förebygga byggfel.

Fel, brister och skador i byggverksamheter ger, enligt Boverkets undersökning ”Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn” (Boverket 2018:36), upphov till kostnader och värdebortfall på runt 83 – 111 miljarder kronor per år i byggsektorn. En del av felen och bristerna beror på missförstånd och olika tolkningar av vad som ska uppnås. Det är oklart vilka effekter som avskaffande av de allmänna råden och en brist på preciseringar av funktionskrav i Boverkets författningar kan komma att leda till avseende nämnda problematik. Är riskerna för ökat antal fel, brister och skador utredda?

Boverket skriver i förslaget ”Uppskattningsvis blir det på kort sikt därför bara marginell kostnadspåverkan för produktion av byggnader som effekt av förslaget” (sid 50). Produktionskostnaderna utgör den stora delen av, men det finns dock fler delar, i en fastighets ekonomi. Samhällsekonomiskt och för fastighetsägare bör dock även effekter på kostnader under fastighetens livstid eller ägandet vara av intresse, vilka inte nämns i förslaget.

Upphandlingsmyndigheten menar att det finns en risk för att ett avskaffande av de allmänna råden kommer att innebära att situationen med fel, brister och skador inom byggsektorn förvärras. Myndigheten menar också att en effekt kan bli att en allt större

Ert datum:  
2023-05-03

Vårt datum:  
2023-08-25

Er ref:  
Dnr 2478/2023

Vårt diarienummer:  
UHM-2023-0096

del av kostnaderna för fel och brister kan komma att vältas över på beställare och fastighetsägare. Upphandlingsmyndigheten saknar en analys avseende detta.

### **En aktör som tillgodoser behovet av kontinuerligt stöd**

Upphandlingsmyndigheten kan utifrån vad som anförts ovan se att förslaget kan leda till ett ökat behov av stöd till beställare och byggherrar. Boverket skriver att vägledning om författningen inledningsvis kommer att tillhandahållas. Vi tolkar att det avser en övergångsperiod men vi menar att förhållandena är sådana att kontinuitet behövs. Vi menar att om stöd endast ges i en övergångsperiod finns risk att offentliga organisationer som har bristande resurser kommer att drabbas negativt när de upphandlar byggprojekt. Det riskerar leda till ökade kostnader för det offentliga.

Vi menar att Boverket torde vara den aktör som har bäst förutsättningar att tillhandahålla allmänna råd eller vägledningar med förtydliganden av skrivningar i Boverkets fattningar och särskilt avseende byggtekniska sådana.

---

Enhetschef Sofia Mårtensson har beslutat i detta ärende. Sakkunnig Jens Johansson har varit föredragande. I handläggningen har också sakkunniga Heini-Marja Suvilehto och Ola Stjärnberg deltagit. I slutlig handläggning har även sakkunnig Ellionor Triay Strömvall deltagit.

---

Sofia Mårtensson

---

Jens Johansson