



PM 2008:217 RIII (Dnr 001-1865/2008)

Byggprocessutredningens betänkande Bygg – helt enkelt (SOU 2008:68)

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid 31 oktober 2008

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande
Som svar på remissen överlämnas och återopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Kristina Alvendal anför följande.

Ärendet

Byggprocessutredningen föreslår en rad förändringar i plan- och bygglagen (PBL) som ska förenkla plan- och bygglovsprocesserna och öka kvaliteten på det som byggs. Bland annat föreslås en privat initiativrätt till detaljplane- eller områdesbestämmelse. Kommunen ska ge planbesked som visar om kommunen avser att upprätta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelse. Utredningen föreslår att bygglov kan lämnas till åtgärder som strider mot detaljplan om åtgärden är godtagbar med hänsyn till omfattning och planens syfte. Byggprocessutredningen föreslår att bygganmälan avskaffas. Ett byggprojekt prövas i flera steg – bygglovsprövning och teknisk bedömning. Bygget kan påbörjas efter att byggnadsnämnden gett besked om byggstart. Den nya funktionen arbetsansvarig (AA) som ingår i entreprenörens organisation införs för att säkerställa att en viss lägsta kompetensnivå finns på byggarbetsplatsen. Den kvalitetsansvarige kallas fortsättningsvis för kontrollansvarig (KA). Kontrollen bygger i huvudsak på byggherrens egenkontroll, som kan kompletteras med kontroll av KA, eller av särskilt sakkunnig. Utredningen föreslår att skyddet mot rivning av bevarandevärd bebyggelse förstärks genom krav på rivningslov, även i områden som saknar detaljplan. Behovet av byggnaden för bostadsförsörjningen avskaffas som grund för att vägra rivningslov. Rivningsplan ska upprättas och kravet på rivningsanmälan avskaffas. Begreppet ”annan ändring” ersätts med ”ändring av byggnadsverk” och ”ombyggnad”. Bygglovsplikt föreslås för inre ändringsåtgärder och för ändringar som i större omfattning berör material i fasaden. Nuvarande straffavgifter ersätts med en sammanhållen byggsanktionsavgift. Byggfelsförsäkring behövs inte för arbeten som utförs av byggherren själv eller hans anställda. Utredningen bedömer att förslagen innebär betydande kostnads- och tidsbesparingar för kommunerna. Utredningen föreslår att förändringarna träder ikraft den 1 april 2010.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret anser att förslagen kommer att innebära en förenkling och effektivisering, för såväl kommunerna som för enskilda fastighetsägare och byggherrar.

Stadsbyggnadsnämnden anser att det krävs snara åtgärder för att kommunerna inte ska fortsätta att spilla resurser på ett bristfälligt regelverk.

Mina synpunkter

Stockholm befinner sig i en historisk tillväxtfas där invånarantalet när som helst slår det nästan femtio år gamla rekordet. Fram till år 2030 beräknas ytterligare 150 000 människor bo i staden och därmed ställs höga krav på planering och byggande för den nära framtiden. Under perioden från 2006 till 2010 är målet att 15 000 nya bostäder ska påbörjas och lika många ska påbörjas under nästkommande fyraårsperiod.

Jag ser därför positivt på de föreslagna förändringarna och förenklingarna av plan- och bygglagen (PBL). Bland annat är nyordningen med planbesked välkommen. Detta skapar en privat initiativrätt för nya projekt som stadsbyggnadsnämnden skyndsamt ska hantera. Målet är en enklare och mindre kostsam process för de aktörer som vill bygga och skapar därmed också förutsättningar för rimliga hyror och bostadsrättspriser. Dagens ordning där rivningslov inte behövs utanför detaljplanelagt område bör kvarstå.

Med moderniserade regler kan plan- och byggtiderna kortas och de byråkratiska processerna minska utan att det demokratiska inflyandet försvinner. De föreslagna förändringarna är därmed välkommen hjälp på vägen för att kunna skapa den stora, täta, trygga och miljövänliga stad vi ser framför oss.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Som svar på remissen överlämnas och återopas denna promemoria.

Stockholm den 15 oktober 2008

KRISTINA ALVENDAL

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remiss av Byggprocessutredningens betänkande Bygg - helt enkelt (SOU 2008:68)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Yvonne Ruwaida* (mp) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. som svar på remissen anföra följande:

Mycket i utredningsförslaget är positivt men det finns frågor som behöver uppmärksammas.

Förslaget om att slopa utställning och enbart ha planförslaget tillgängligt på kommunens webbplats samt enbart ha ett samråd är mycket negativt ur demokratiperspektiv. Planproces-

sen går redan idag i Stockholm alldeles för snabbt. Staden använder redan, genom att inte tillämpa programskede och programsamråd, detta bråttom-förfarande. Att inte kungöra i dagspress och anslå planer på offentliga platser är att allvarligt inkräkta på demokratiska spelregler i planeringen. Stadens webbplats är minst sagt mycket svårframkomlig vad gäller tillgänglighet till planärenden.

Målsättningen i staden har tidigare varit 18 månader för antagande av planärenden, nu har stadsbyggnadskontoret en policy att behandla nästan allt som enkla planärenden. De hänvisar till att planeringen är i överensstämmelse med översiktsplanen och kan därav formellt juridiskt använda sig av förenklat planförfarande. Med en mycket tillåtande och löst hållen ny Översiktsplan som nu är på väg att tas fram blir det ett oroande scenario.

Även i de fall normalt planförfarande tillämpas hoppas programsamrådet över. Program-samrådet som borde ha svarat på frågan om lokaliseringen har man struntat i och litet hänsyn tas till inkomna synpunkter då markanvisning redan ofta är given samt att stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret redan bestämt sig. Långt framskridet i planprocessen finns små reella påverkansmöjligheter. Hela samrådsförfarandet har i Stockholms stad nu blivit ett spel för gallerierna och följer inte lagstiftningens intentioner.

En intern utredning i staden har dessutom föreslagit absoluta remisstider, något som försvårar att på ett bra sätt ta in synpunkter och kunskap från viktiga remissinstanser såsom t. ex. stadsdelsnämnderna, stadsmuseet, skönhetsrådet, andra facknämnder, handikapprådet m. fl

Vi tror till skillnad från stadsbyggnadskontoret att samrådsmöten behövs och att de aldrig helt kan ersättas med ett webbaserat samråd. Remisstider ska vara tillräckligt långa för att myndigheter och andra skall *hinna* komma till tals, i skriftlig form. Inte minst gäller det stadens stadsdelsnämnder, en mycket viktig remissinstans.”

Därutöver är det bra att tidigare anmälningspliktiga inre ändringar blir bygglovpliktiga

Detta är bra kontroll och tillsynen skärps, kvaliteten på byggandet ska höjas. Certifiering av fristående kvalitetsansvariga låter som en mycket bra idé. Vi är dock inte ense med stadsbyggnadskontoret om att behovet av byggnader för bostadsförsörjningen ska avskaffas som grund för att vägra rivningslov. Om detta kan skydda äldre trädgårdsstadsbebyggelse från våldsamma förtätningar bör kravet bibehållas.

I övrigt anser vi att ”kostnader och risker i planarbetet ska bäras av den som har den ekonomiska nyttan av planen” samt att kostnaderna inte skall bäras av skattekollektivet.

Reservation anfördes av borgarrådet *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. Som svar på remissen överlämnas och återopas delvis denna promemoria
2. Därefter anföra följande

Vi är positiva till att förbättra plan- och byggprocessen, underlätta genom effektivitet är bra.

Vi vill dock på ett betydligt starkare sätt belysa det demokratiska perspektivet, i synnerhet när det gäller inflytandet från medborgarna. En kommunikering med befolkningen i ett samråd, en planprocess, ingen utställning och en helt och hållet webbaserad process via kommunens hemsida är inte förenligt med en demokratisk process för alla medborgare. Samråd, diskussioner och möten krävs för ett bättre resultat, där inte bara sakägare utan andra medborgare kommer till tals med kunskaper och erfarenheter som kan tas tillvara och där remissinstanser får tillräcklig tid att sätta sig in i ett ärende för att så småningom ta ställning.

Det är helt otillräckligt med enbart det system som föreslås i utredningen. Alla har inte tillgång och möjlighet att ta till sig information som är webbaserad. Det kan gälla äldre, vissa med olika funktionsnedsättning t.ex. kognitiv nedsättning eller elöverkänslighet. För andra kan det vara lättare att se en riktig modell. Problem kan även uppstå när ”andras” synpunkter skall publiceras på stadens hemsida eftersom PUL §5a gäller. Vi tror att samrådsmöten behövs och att de aldrig helt kan ersättas med ett webbaserat samråd.

Remisstider ska vara tillräckligt långa för att myndigheter och andra skall hinna komma till tals, i skriftlig form. Inte minst gäller det stadens stadsdelsnämnder, en mycket viktig remissinstans.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Stefan Nilsson* (mp) med hänvisning till reservationen av (mp) i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (v) i borgarrådsberedningen.

ÄRENDET

Byggprocessutredningen föreslår en rad förändringar i plan- och bygglagen (PBL) som ska förenkla plan- och bygglovsprocesserna och öka kvaliteten på det som byggs. Utredningen bedömer att förslagen innebär betydande kostnads- och tidsbesparingar för kommunerna.

Stadsledningskontoret delar utredningens överväganden och bedömer att förslagen kommer att innebära en förenkling och effektivisering, för såväl kommunerna som för enskilda fastighetsägare och byggherrar. Staden har sedan lång tid haft som mål att varaktigt öka bostadsbyggandet, under innevarande mandatperiod är målet 15 000 nya bostäder. För att säkra stadens mål är en effektiviserad planprocess av yttersta vikt. Mot denna bakgrund välkomnas utredningens förslag med tillfredsställelse. Stadsledningskontoret anser att det ekonomiska utfallet av utredningens förslag måste noga följas upp och vid behov regleras.

För synpunkter i sak hänvisar stadsledningskontoret till stadsbyggnadsnämndens remissvar.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 25 september 2008 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanfattning

Byggprocessutredningen föreslår en rad förändringar i plan- och bygglagen (PBL) som ska förenkla plan- och bygglovsprocesserna och öka kvaliteten på det som byggs. Utredningen bedömer att förslagen innebär betydande kostnads- och tidsbesparingar för kommunerna.

Stadsledningskontoret delar utredningens överväganden och bedömer att förslagen kommer att innebära en förenkling och effektivisering, för såväl för kommunerna som för enskilda fastighetsägare och byggherrar. Staden har sedan lång tid haft som mål att varaktigt öka bostadsbyggandet, under innevarande mandatperiod är målet 15 000 nya bostäder. För att säkra stadens mål är en effektiviserad planprocess av yttersta vikt. Mot denna bakgrund välkomnas utredningens förslag med tillfredsställelse. Stadsledningskontoret anser att det ekonomiska utfallet av utredningens förslag måste noga följas upp och vid behov regleras.

För synpunkter i sak hänvisar stadsledningskontoret till stadsbyggnadsnämndens remissvar.

Bakgrund

Byggprocessutredningen som regeringen tillsatte den 27 september 2007 har överlämnat sitt betänkande Bygg – helt enkelt! (SOU 2008:68) och har därmed slutfört sitt uppdrag. Utredningen har undersökt möjligheterna att ytterligare förenkla och förtydliga de regler som styr den fysiska planeringen och vissa byggrelaterade frågor samt möjligheten att i viss utsträckning begränsa tillämpningsområdet för lagen (1993:320) om byggfelsförsäkring m.m.

Ärendet

Byggprocessutredningen föreslår en rad förändringar i plan- och bygglagen (PBL) som ska

förenkla plan- och bygglovsprocesserna och öka kvaliteten på det som byggs. Bland annat föreslås en privat initiativrätt till detaljplan eller områdesbestämmelse. Kommunen ska ge planbesked som visar om kommunen avser att upprätta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelse. Planförslag ska vara tillgängliga på kommunens webbplats och någon utställning ska då inte ske.

Utredningen föreslår att bygglov kan lämnas till åtgärder som strider mot detaljplan om åtgärden är godtagbar med hänsyn till omfattning och planens syfte. Kommunen ska besluta i lovärenden inom tio veckor och tillkännage dessa på kommunens webbplats med en överklagandetid på tre veckor.

Byggprocessutredningen föreslår att byggnadsmålan avskaffas. Byggherrens ansvar för att reglerna följs överförs till utföraren för småhus och bostadsrättsföreningar och till leverantören vid förtillverkade byggelement för småhus. Krav på ändamålsenlighet och tillgänglighet enligt lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL) förs över till PBL. Tidigare anmälningspliktiga inre ändringar blir bygglovspliktiga.

Ett byggprojekt prövas i flera steg – bygglovsprövning och teknisk bedömning. Bygget kan sätta igång efter att byggnadsnämnden gett besked om byggstart. Den nya funktionen arbetsansvarig (AA) som ingår i entreprenörens organisation införs för att säkerställa att en viss lägsta kompetensnivå finns på byggarbetsplatsen. Den kvalitetsansvarige kallas fortsättningsvis för kontrollansvarig (KA). Kontrollen bygger i huvudsak på byggherrens egenkontroll, som kan kompletteras med kontroll av KA, eller av särskilt sakkunnig. KA och AA ska vara certifierade. Byggnadsnämndens tillsyn ska normalt omfatta minst ett besök på byggarbetsplatsen och nämnden ska bekräfta att byggherren uppfyllt sina åtaganden i ett slutbesked.

Utredningen föreslår att skyddet mot rivning av bevarandevärd bebyggelse förstärks genom krav på rivningslov, även i områden som saknar detaljplan. Behovet av byggnaden för bostadsförsörjningen avskaffas som grund för att vägra rivningslov. Rivningsplan ska upprättas och kravet på rivningsanmälan avskaffas. Begreppet ”annan ändring” ersätts med ”ändring av byggnadsverk” och ”ombyggnad”. Bygglovsplikt föreslås för inre ändringsåtgärder och för ändringar som i större omfattning berör material i fasaden. Nuvarande straffavgifterna ersätts med en sammanhållen byggsanktionsavgift. Byggfelsförsäkring behövs inte för arbeten som utförs av byggherren själv eller hans anställda.

Utredningen bedömer att förslagen innebär betydande kostnads- och tidsbesparingar för kommunerna. De föreslagna förändringarna i byggprocessen medför att många kommuner måste stärka sin tekniska kompetens. Kostnaderna för utbildning och certifiering av AA och särskilt sakkunniga ska ses i relation till de samhällsekonomiska vinsterna i form av höjd kvalitet i byggandet.

Utredningen föreslår att förändringarna träder ikraft den 1 april 2010. Bestämmelserna om AA och särskilt sakkunniga tillämpas i ärenden om bygglov som kommer in till kommunen efter den 1 januari 2011.

Ärendets beredning

Detta ärende har beretts av stadsledningskontorets finansavdelning i samråd med stadsdirektörens stab.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret delar utredningens överväganden och bedömer att förslagen kommer att innebära en förenkling och effektivisering, såväl för kommunerna som för enskilda fastighetsägare och byggherrar. För synpunkter i sak på byggprocessutredningens bedömningar

och förslag till förändringar av lagstiftningen hänvisar stadsledningskontoret till stadsbyggnadsnämndens remissvar.

I Stockholmsregionen är bostadsbristen ett stort problem, för såväl invånare som företag. Staden har sedan lång tid haft som mål att varaktigt öka bostadsbyggandet, under innevarande mandatperiod är målet 15 000 nya bostäder. För att säkra stadens mål är en effektiviserad planprocess av yttersta vikt. Inom staden pågår ett arbete med att effektivisera planprocessen med målet att tiden från Start-PM till beslutad detaljplan ska halveras jämfört med 2006. Stadsledningskontoret välkomnar därför alla förslag till förändringar i lagstiftningen som kortar planprocessen.

Utredningens förslag är delvis mycket genomgripande med återverkningar över lång tid. Att i dagsläget bedöma det ekonomiska utfallet för kommuner, byggherrar och fastighetsägare är mot denna bakgrund mycket svårt. Det finns dessvärre många exempel på ny lagstiftning som medfört ökade kostnader, trots ambitiösa mål om motsatsen. Om utredningens förslag kommer till genomförande måste därför det ekonomiska utfallet för berörda parter nogta följas upp och vid behov regleras.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 2 oktober 2008 att som svar på remissen från kommunstyrelsen, överlämna och återropa stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av vice ordförande Teres Lindberg (s), Arhe Hamednaca (s), Hasan Dölek (s), Anette Höijer (s) och Maria Hannäs (v) mot beslutet med hänvisning till sitt förslag till beslut, *bilaga 1*.

Reservation anfördes Cecilia Obermüller (mp), med hänvisning till sitt förslag till beslut, *bilaga 1*.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 24 september 2008 har i huvudsak följande lydelse

SAMMANFATTNING

Allmänt omdöme

Utredningen har på kort tid åstadkommit ett lovvärt resultat. De övergripande syftena – förenkling av i första hand planeringsprocessen och höjning av kvaliteten på det byggda resultatet – kan i hög grad förväntas uppnås genom de framlagda förslagen. Till utredningens förtjänster hör en ingående problemanalys med historiska återblickar och en utförlig redovisning av ändringsförslagets kostnader och konsekvenser.

Kontoret har beträffande planprocessen vissa invändningar mot planbeskedet i dess föreslagna utformning, och anser att möjligheterna att genom planavgifter och -avtal ta ut de verkliga kostnaderna för det nedlagda arbetet behöver ytterligare förbättras.

Det föreslagna systemet för prövning, kontroll och tillsyn innehåller många och var för sig väl motiverade förslag till förbättringar, men kan sammantaget bli alltför omfattande och komplicerat för att kunna förstås och tillämpas väl, och alltför resurskrävande för att till fullo

kunna förverkligas genom höjda bygglovsavgifter.

Utredningen bygger vidare på PBL-kommitténs betänkande ”Får jag lov” från 2005. Många förslag därifrån har anammats, andra har frångåtts eller förändrats, och några har inte berörts. Utredningen pekar särskilt på ett dussintal frågor man inte behandlat, men gärna vill ha remissinstansernas synpunkter på. Det gäller flera av de mest besvärliga tolknings- och tillämpningsfrågorna, såsom bygglovsplikten för altaner, murar, plank och andra anläggningar, definitionen av byggnadshöjd, och hanteringen av planstridiga byggnader.

Kontoret ansluter sig till utredarens uppfattning att här krävs snara åtgärder för att kommunerna inte ska fortsätta att spilla resurser på ett bristfälligt regelverk. Kontoret saknar ytterligare några frågor i utredningen, och som redovisas sist i detta utlåtande, främst behovet av överklagbara beslut om avsteg från tekniska egenskapskrav.

PBL-kommitténs förslag att slå ihop de allmänna intressena att beakta vid planläggning och kraven på byggnader m.m. vid bygglovsprövningen (2 och 3 kap. PBL), har inte förts vidare av utredningen, och så bör det förbli. En hopslagning kan leda till att hela byggerätten i en gällande detaljplan skulle kunna ifrågasättas vid en bygglovsprövning.

Utredningens förslag och kontorets bedömning i sammanfattning

Enskild initiativrätt till planläggning

En byggherre ska ha rätt att begära och inom tre månader få besked om kommunen avser att påbörja ett visst planarbete (planbesked). Rätten gäller även andra ”som berörs” av frågan.

Kontoret finner det rimligt att byggherrarna ska kunna få ett besked av kommunen om ett förslaget planarbete kommer att påbörjas eller ej, men anser att ett planbesked i likhet med ett förhandsbesked om bygglov måste kunna ges med vissa villkor eller förbehåll, exempelvis för hur markfrågorna ska lösas. Kontoret ser ingen anledning att vem som helst ”som berörs” ska kunna begära ett sådant besked och därmed ge kommunen extra arbete med frågor som är helt inaktuella. Kontoret anser också att tre månader är en alltför kort tidsfrist för en stad av Stockholms storlek och komplexitet, och att det enkla underlag som ska vara tillräckligt gör värdet av ett positivt och verkan av ett negativt besked oklart.

Kommunen ska alltid lämna ett planbesked innan ett detaljplanearbete påbörjas. I planbeskedet ska bestämmas en sista dag då planen kommer att antas eller ändras av kommunen.

Ett generellt krav på planbesked kan tillstyrkas endast under förutsättning att det sammanfaller med startpromemorian, vilket inte är självklart. Förslaget syfte och byggherrarnas önskemål är att ett planbesked ska kunna lämnas mycket tidigare än dagens startpromemoria. I beskedet bör inte anges den sista dag då planen ska antas, utan då den avses att antas.

Förfarandet vid detaljplanläggning

Planarbetet behöver inte innehålla både ett programsamråd och ett plansamråd. Planförslaget ska hållas tillgängligt för granskning på kommunens webbplats under minst tre veckor, och följas av ett granskningsutlåtande, likaledes på kommunens webbplats. Utställning fordras ej. Områdesbestämmelser och fastighetsplaner förenklas på motsvarande vis i tillämpliga delar.

Kontoret tillstyrker dessa förenklingar, som bedöms inte inverka negativt på medborgarinflytandet, och anbefaller varmt att kommunikering av såväl planförslag som inkomna synpunkter får ske via kommunens hemsida.

Avvikelse från detaljplan

Bygglov kan lämnas till åtgärder som strider mot en detaljplan, om åtgärden är godtagbar med hänsyn till dess omfattning och planens syfte, och om åtgärdens tillkomst kan prövas utan föregående planändring på grund av att den får betydande inverkan på omgivningen (godtagbar avvikelse).

Kontoret finner det oundgängligt att nuvarande bestämmelser om mindre avvikelse förändras, och tillstyrker förslaget om godtagbar avvikelse, under förutsättning att bedömningskriterierna ytterligare preciseras.

Tidsfrister i lovärenden

Beslut i lovärenden ska normalt meddelas inom tio veckor från den dag då en fullständig ansökan inkommit. Överskridande av tidsfristen ska inte leda till någon sanktion mot nämnden.

Kontoret ser positivt på detta förslag, som förutsätter att det klargörs vad en fullständig ansökan innebär, och understryker betydelsen av goda och tillräckliga handlingar. Kontoret delar utredarens bedömning att sanktioner inte är nödvändiga eller ändamålsenliga, och att kravet kan bli till nytta ändå.

Bygglov med laga kraft

Beslut om lov ska tillkännages på kommunens webbplats och kunna överklagas senast tre veckor från den dag då beslutet tillkännages.

Kontoret ser mycket positivt också på detta förslag, som ligger i tiden och leder till ökad rättssäkerhet för sökanden och minskad administration för kommunen. Rättssäkerheten för berörda grannar, som kan hotas både av den vidgade möjligheten till godtagbara avvikelser och risken att inte få del av beslutet inom överklagandetiden, måste beaktas genom en noggrann bygglovsprövning och en aktiv utveckling av kommunens hemsida och e-tjänster.

Prövning, tillsyn och kontroll av byggandet

Bygganmälan avskaffas till förmån för en utvidgad bygglovsprocess. Tidigare anmälningspliktiga inre ändringar blir bygglovspliktiga.

Föreslogs även av PBL-kommittén och tillstyrks med eftertryck av kontoret.

Byggherrens ansvar för att reglerna följs överförs till utföraren eller leverantören i de fall byggherren är en bostadsrättsförening eller en småhusköpare som inträder sent i processen.

Kontoret har kännedom om problemen och förståelse för motiven bakom förslaget, men befarar att missförstånd och oklarheter kan uppkomma om byggherreansvaret inte är generellt och odelat, och föreslår i stället en lätt justering av byggherredefinitionen.

Kraven på ändamålsenlighet och tillgänglighet överförs från BVL till PBL och återförs till bygglovsprövningen.

Ett väl befogat förslag. De funktionella egenskapskraven ändamålsenlighet och tillgänglighet hör mindre ihop med de tekniska egenskapskraven enligt BVL än med de övriga utformningskraven enligt PBL.

Ett byggprojekt prövas i flera steg, bygglovsprövning och teknisk bedömning.

Vid lämpligt tillfälle genomförs ett tekniskt samråd, som kan föregås av ett församråd i bygglovsprövningen. Bygget får inte sättas igång förrän byggnadsnämnden utfärdat ett

byggstartbesked.

Kontoret anser att den tekniska bedömningen i huvudsak kan och bör klaras av i bygglovsprövningen, och att startbeskedet ska ingå i bygglovets. Detta för att byggherren ska kunna lita på ett beviljat bygglov och byggnadsnämnden slippa ge bygglov för projekt som inte kan genomföras.

Den kvalitetsansvarige (KA) ska kallas kontrollansvarig, och vara fristående från utförandet och få utvidgade uppgifter. En arbetsansvarig (AA) ska ingå i entreprenörens organisation, för att säkerställa en tillräcklig kompetens på byggarbetsplatsen. Både KA och AA ska vara certifierade.

KA:s utvidgade uppgifter, ändrade benämning och fristående ställning tillstyrkes, med reservation för hur det sistnämnda ska kunna prövas och tillses av byggnadsnämnden. Syftet med AA är gott, men bör kunna tillgodoses genom KA:s försorg. Ytterligare en funktionär med samhälleligt uppdrag i bygget kan bädda för oklarheter och missförstånd om ansvarsfördelningen.

Kontrollen ska fortsatt bygga på byggherrens egenkontroll, och kan kompletteras genom kontroll av KA, eller av särskilt sakkunnig. Kontrollen ska vara tydligt definierad. De särskilt sakkunniga ska vara antingen certifierade eller uppfylla vissa föreskrivna kunskapskrav.

Överensstämmer i huvudsak med PBL-kommitténs förslag, och tillstyrkes av kontoret.

Byggnadsnämndens tillsyn ska normalt omfatta minst ett tillsynsbesök på byggarbetsplatsen, vilket kan avgiftsbeläggas om det beslutas vid samrådet.

Förslaget tillstyrks av kontoret under förutsättning att behovet och nyttan av ett tillsynsbesök alltid kan diskuteras och bestämmas vid samrådet, och att byggnadsinspektörens uppgifter på platsen förtydligas.

Byggnadsnämnden ska bekräfta att byggherren uppfyllt sina åtaganden genom ett slutbesked. Inför slutbeskedet ska byggnadsnämnden genomföra ett slutsamråd. Ett provisoriskt slutbesked kan utfärdas med villkor och upplysningar.

Kontoret tillstyrker utredningens förslag, som bygger på PBL-kommitténs resonemang, men inte fullföljer dess förslag att slutbevis ska krävas före ibrukttagande.

Rivning

Krav på rivningslov införs även i områden som inte omfattas av detaljplan. Behovet av byggnaden för bostadsförsörjningen avskaffas som grund för att vägra rivningslov.

Föreslogs även av PBL-kommittén och tillstyrkes av kontoret. Krav på rivningslov även utanför planlagda områden ansågs av några remissinstanser vara den allra viktigaste förändringen för kulturarvets bevarande.

Krav på rivningsanmälan avskaffas. Rivningsplan ska upprättas för både arbetets bedrivande ur säkerhetssynpunkt och rivningsmassornas omhändertagande. Tekniskt samråd ska hållas efter rivningslov och en kontrollansvarig ska finnas.

Tillstyrkes i allt väsentligt.

Krav på byggnadsverk vid ändring m. m

Ombyggnad återinförs som begrepp vid sidan av ändring. Begreppen definieras i PBL och kraven samlas där. Väsentligt ändrad användning inräknas i begreppet ändring. Vid bygglovspliktiga ändringar i förening med tidigare ändringar och underhållsåtgärder, som leder till en påtaglig förnyelse av hela byggnadsverket (ombyggnad) ska hela eller en betydande del av byggnadsverket uppfylla samhällskraven (följkrav).

Ansatsen att klargöra begreppen är god, men att återinföra begreppet ombyggnad är tveksamt, och definitionerna borde samlas i PBF snarare än PBL. De föreslagna kriterierna för prövning av ändringsåtgärder är ambitiösa, men framstår inte som enklare att tillämpa än de nuvarande. Att ändrad användning införs under begreppet ändring är mycket bra.

Flyttning av byggnadsverk

En definition på nybyggnad införs i PBL, och omfattar såväl uppförande som flyttning av byggnadsverk.

Utmärkt. Gärna definition också av återuppbyggnad efter t.ex. brand.

Sanktionssystemet

De tre nuvarande straffavgifterna ersätts med en ny sammanhållen byggsanktionsavgift, som byggnadsnämnden beslutar om och som tillfaller kommunen. Vitesföreläggande ska vara förstahandsalternativ framför handräckning med hjälp av kronofogden, och byggnadsnämnden ska inte kunna besluta om både sanktionsavgift och föreläggande om rättelse.

Förslagen innebär både förenklingar och effektiviseringar av sanktionssystemet, och tillstyrks av kontoret. I vissa fall behöver dock lagtexterna göras tydligare och lättare att förstå.

UTLÅTANDE

PLANPROCESSEN

Utredningens förslag

- *Den som berörs av en fråga, t.ex. en blivande byggherre, har rätt att hos kommunen begära och inom tre månader erhålla ett besked huruvida kommunen avser att påbörja ett planarbete för ett visst ändamål (planbesked). I beskedet skall anges en sista dag då planen kommer att antas av kommunen. Kommunen (kf eller bn) skall alltid lämna ett planbesked även om ingen begärt det. Planbeskedet kan inte överklagas i sak, men ett vägrat planbesked ska motiveras. Ett beviljat planbesked är inte bindande, kommunen kan när som helst avbryta planarbetet.*
- *Det behövs bara ett aktivt samråd med länsstyrelse och intressenter, antingen i programskedet eller i planskedet*
- *Det kommer bara att finnas en planprocess som skall vara webbaserad. Uppdelningen i enkelt och normalt förfarande samt kungörelsehantering genom annonser och kommunala anslagstavlor tas bort.*
- *Detaljplaner ska inte ställas ut, utan planförslaget skall hållas tillgängligt på kommunens webbplats under en granskningstid om minst tre veckor. Rätt att överklaga har bara den som under granskningstiden har lämnat synpunkter som inte beaktats.*
- *Kommunen får rätt att ta betalt för programarbete och planbesked.*

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Utgångspunkter

De delar av PBL som behandlar planfrågor är ca tjugo år gamla. Lagen har i huvudsak fungerat bra, men behöver anpassas efter dagens situation. Stadsbyggnadskontoret anser att

följande krav bör ställas på en modern planlagstiftning:

- Det kommunala planmonopolet med samråd med berörda och sedan politiskt avvägda beslut genom den representativa kommunala demokratin (KF eller BN) är en bra grund för planarbetet och bör utgöra grunden för förändringar av PBL.
- Genom det kommunala planmonopolet ska avvägningar göras mellan allmänna och enskilda intressen. Rättssäkerheten för sakägare säkras genom rätten att överklaga.
- Planlagstiftningen skall trygga en förutsägbar, effektiv och rättssäker plan- och bygglovprocess.
- Planlagstiftningen behöver samordnas bättre med annan lagstiftning, i första hand miljöbalken.
- Modern teknik (Webben, digitala kartor, modeller, bilder m.m.) ska kunna utnyttjas för information, samråd, remisser och formalia såsom underrättelser, överklaganden m.m.
- Kommunen ska kunna ställa upp med en god planservice åt fastighetsägare, byggherrar, samrådsparter, remissorgan m.fl., i form av snabba och tydliga besked och en effektiv planprocess.
- Kostnader och risker i planarbetet ska den (planbeställaren/byggherren), som har den huvudsakliga ekonomiska nyttan av planen stå för och inte skattekollektivet.

Synpunkter på utredningsförslagen

Allmänt

Byggprocessutredningens förslag avseende själva *planprocessen* uppfyller i huvudsak ovanstående krav. Kontoret ser positivt på förslaget till en förenklad och effektivare planprocess. Byggprocessutredningen har där funnit en god avvägning mellan de i utredningen angivna målen effektivitet och medinflytande.

Beträffande *planbesked* är kontoret mycket tveksam till det utformade förslaget. Det finns stor risk att förslaget urholkar det kommunala planmonopolet, samtidigt som det skapar ytterligare byråkrati.

Kontoret anser vidare att Byggprocessutredningens förslag bättre borde ha behandlat *kostnader och risker* i planarbetet

Planprocessen

Kontoret anser att förslaget med bara ett samråd, en planprocess, ingen utställning och en helt webbaserad process samt absoluta tidskrav på länsstyrelsen i samband med gransknings-tiden är bra. Så bra och genomarbetat att det huvudsakligen bör kunna genomföras. Kontoret delar utredningens uppfattning att med den föreslagna planprocessen finns ingen anledning att behålla den enkla planprocessen. En sådan kan knappast ytterligare förenkla eller förkorta arbetet med en detaljplan. Tidsåtgången i ett enskilt planärende avgörs istället av berörda parter agerande och komplexiteten i ärendet.

Kontoret har dock i denna del följande anmärkningar och kommentarer:

Samrådsredogörelse och granskningsutlåtande

Den föreslagna planprocessen innebär att alla planhandlingar ska finnas tillgängliga på kommunens webbplats. Detta måste givetvis gälla också samrådsredogörelsen och granskningsutlåtandet. I dessa redovisas normalt en sammanfattning (med namn angivna) över vad olika personer tyckt om planförslaget. Namnen behövs av flera demokratiska skäl; berörda personer ska själva kunna se att deras synpunkter har sammanfattats rätt, personer med samma syn på ett planförslag ska kunna finna varandra för att på så sätt kunna samverka i sin syn på planförslaget och kommunen själv måste kunna bedöma vilka sakägare som inte fått sina synpunkter tillgodosedda och därmed har besvär rätt.

Kontoret har tidigare (2005) varit i kontakt med Datainspektionen, som då menade att personuppgifter, inklusive uppgifter om personnamn, som lämnas i samband med samrådssynpunkter och synpunkter i utställningsskedet bör kunna betraktas som harmlösa uppgifter och därför vara möjliga att publicera på Internet. (Stadsbyggnadsnämnden har också i juni 2005 godkänt att så sker). Sedan den 1 januari 2007 finns därutöver en ny bestämmelse i PUL (5a §), som gäller behandling av personuppgifter i ostrukturerat material, dvs. en samling av personuppgifter som inte har strukturerats för att påtagligt underlätta sökningar efter eller sammanställningar av personuppgifter. I dessa fall, vilket borde gälla samrådsredogörelser och utställningsutlåtanden, är webbbehandlingen tillåten om behandlingen inte innebär en kränkning av den registrerades integritet. Kontoret anser därför att det är totalt fel att i PBL-förslagets 1 kap. 11 § förbjuda en sådan webbpublicering. Detta förslag till förbud skulle innebära att kommunerna i varje planerande behöver upprätta två olika samrådsredogörelser och granskningsutlåtanden – ett pappersexemplar med namn och ett webbexemplar utan namn.

Övriga anmärkningar och kommentarer

Rätten att anmäla sitt generella intresse att få ställning som samrådspartner i hela eller delar av kommunen kan bli ganska betungande i en stor kommun som Stockholm med många planer och samråd, speciellt om en sådan anmälan ska gälla för all framtid. Det kan vidare ställa till extra och onödigt administrativt arbete, om kommunen måste skicka handlingar med brev till dem som anmält sig att vilja tillhöra en utvidgad samrådsrets. Hela systemet med utökad samrådsrets måste därför kunna göras webbaserat. Detta innebär rimligen att de som anmäler sig till en utvidgad samrådsrets, måste ange ett visst område eller viss typ av planer, tidsbegränsa sin ansökan samt ange en elektronisk adress.

Byggprocessutredningens förslag kan uppfattas som att länsstyrelsens roll som samordnare av statliga intressen försvinner. Den nya lydelsen av 5 kap. 20 § antyder detta. Kontoret anser att länsstyrelsen även fortsättningsvis bör ha rollen att samordna statliga intressen och myndigheter under planprocessen.

Länsstyrelsens roll under samråd och granskningstid blir mer ”frivillig” i förslaget. Kontoret anser att det bör vara obligatoriskt att länsstyrelsen samråder med kommunen i de fall länsstyrelsen kan komma att överpröva och upphäva ett planförslag med stöd av 12 kap. PBL.

I den nuvarande lydelsen av PBL behöver kommunen inte underrätta berörda bostadsrättshavare, hyresgäster och boende genom kungörelse inför utställning. Enligt utredningens förslag ska dock dessa underrättas skriftligt inför granskningen av förslaget, vilket medför merarbete för kommunen. Om detta förslag införs, måste det kunna tillämpas helt webbaserat.

Kontoret vill peka på att ett samråd inte alltid behöver vara ett samrådsmöte. Kontoret anser andra mer moderna samrådsformer måste kunna få prövas. Därför bör det inte i kommentarerna till en framtida lag stå att samråd är ett samrådsmöte, utan man bör även peka på möjligheterna till andra former för samråd (exempelvis ett webbaserat sådant).

Kontoret anser slutligen att det på alla ställen i lagtexten bör stå att synpunkter ska vara skriftliga, så att inga missförstånd uppstår.

Planbesked

Sammanfattningsvis anser kontoret att Byggprocessutredningens förslag till planbesked urholkar det kommunala planmonopolet samtidigt som det skapar ytterligare byråkrati. Skall begreppet planbesked införas i PBL måste det förändras och utformas såsom nedan anges. Då kan det finnas möjligheter att planbeskedet blir något nytt, som vitaliserar initialskedet av

planprocessen.

Planmonopolet – skäl att vägra planbesked

Planmonopolet innebär att en kommun självständigt utifrån politiska beslut avgör vilka områden som ska detaljplaneras och när så ska ske. Det handlar om beslut som är betydelsefulla för många medborgare, kan innehålla många olika frågeställningar och avvägningar, och dessutom kan förändras över tiden. Att då i PBL kräva att ett vägrat planbesked alltid ska motiveras, och därtill på enbart grunder som kan härledas ur PBL:s bestämmelser, vore att urholka det kommunala planmonopolet. Kontoret anser därför att 5 kap. 17 d § sista stycket bör utgå. Detta hindrar naturligtvis inte att kommunerna motiverar sina avslag, men det tillåter dem att utöva sitt planmonopol.

Av kommentarerna till lagförslaget framgår tydligt att vid ett positivt planbesked har kommunen rätt att när som helst ändra sig och avbryta planärendet utan att det uppstår någon rätt att överklaga eller något krav på skadestånd. Ett vägrat planbesked bör på motsvarande sätt inte vara någon garanti för grannar och andra berörda, att något planarbete inte kommer att påbörjas. Kommunen måste även kunna ändra sig från ett negativt till ett positivt planbesked när förutsättningarna ändras utan krav på skadestånd mm. Detta bör också framgå tydligt i kommentarerna till lagförslaget

Sökanden

Ett absolut krav måste vara att ansökan om planbesked görs av företrädare för berörda fastighetsägare eller har godkänts av dem. Ett planarbete som påbörjas utan att berörda fastighetsägarna är involverade är meningslöst, eftersom planen inte kan genomföras utan att markfrågorna är lösta. En grundtanke i PBL är att detaljplaner ska vara inriktade på ett genomförande (genomförandetid, genomförandebeskrivning mm).

Det finns också en risk att olika aktörer och parter i samhället kommer att använda planbeskedet för att nå helt andra syften, än vad som är idén med planbeskedet. Kommunen kan då i sin hantering av planbeskedet tvingas medverka i konflikter/förhandlingar som inte egentligen har med detaljplanering att göra. Som exempel kan nämnas att frågan om planbesked kan bli del i en hyresförhandling eller en förhandling om pris vid försäljning av fastighet, eller bli ett krav från hyresgäster eller intresseföreningar på fastighetsägare eller stadens trafiknämnd.

Ett annat exempel är en hembygdsförening som initierar en planändring med syfte att införa skyddsbestämmelser för kulturhistorisk bebyggelse och ägaren till den aktuella fastigheten inte samtycker till detta. Om kommunen i det läget inte kan anföra skäl med stöd i PBL mot den föreslagna planändringen måste kommunen bevilja ansökan om planbesked. Fastighetsägaren får då finna sig i att planarbete påbörjas för hans fastighet, trots att han själv motsätter sig detta.

Även för kommunens del ger ovanstående exempel märkliga konsekvenser. För det första "tvingas" kommunen att påbörja planarbetet, trots att den berörde fastighetsägaren inte vill, och kommunen kanske önskar använda sina begränsade handläggarresurser på andra projekt. Om skyddsbestämmelser meddelas i detaljplanen kan kommunen bli ersättningskyldig gentemot fastighetsägaren. Då planens syfte är bevarande är det därtill tveksamt om fastighetsägaren kan sägas ha någon "nytta" av planen varför kommunen inte har möjlighet att få ekonomisk ersättning för sitt arbete med detaljplanen.

Ett grundkrav måste därför vara att berörda fastighetsägare lämnar sitt samtycke när en enskild person, företag eller intresseförening ansöker om planbesked. När kommunen själv initierar ett planärende bör dock inte kravet på samtycke gälla. På så sätt kan detaljplaner

med stort allmänt intresse eller planer som berör många eller ”ovilliga” fastighetsägare ändå påbörjas. Som exempel kan nämnas detaljplaner för infrastrukturanläggningar, större stadsförnyelseområden och bevarandeplaner.

Ovanstående förslag innebär att t.ex. Vägverket eller Banverket tillsammans med kommunen kan ta initiativ till planläggning utan berörda fastighetsägares samtycke.

Ansökans innehåll

Enligt förslaget ska en ansökan om planbesked innehålla mycket enkla handlingar. Detta kan i vissa fall medföra svårigheter för kommunen. Exempelvis när det gäller ett s.k. infillprojekt i känslig stadsmiljö kan utformningen av den nya bebyggelsen vara helt avgörande för kommunens vilja att påbörja planarbetet. Ett beviljat planbesked på enkla handlingar blir då osäkert – med risk för att planarbetet drar ut på tiden eller avbryts. Om planarbetet avbryts har kommunen inte någon möjlighet att få betalt för nedlagt arbete. Beställaren fick ju ingen ”nytta” av planarbetet.

Planarbetets syfte och art bör därför vara avgörande för vilka krav som kommunen kan ställa på ansökningshandlingarna för planbesked.

Delegering av beslut

Beslut om planbesked bör alltid kunna fattas av byggnadsnämnd och i vissa fall kunna delegeras till förvaltningen.

Idag fattas alla beslut att påbörja ett planarbete i Stockholm av byggnadsnämnden (start-PM). Det finns ingen anledning att frånga rådande praxis med startbeslutet i byggnadsnämnden och börja behandla vissa planbesked i kommunfullmäktige. Det finns däremot anledning att i lagförslaget ge möjlighet kunna delegera beslut om planbesked i vissa enkla och okomplicerade ärenden till förvaltningen (stadsbyggnadskontoret). Vid ett ja kan sådana planärenden behöva behandlas i nämnden bara en gång, nämligen vid antagandet. Dessa enbeslutsärenden är i sitt sakliga innehåll jämförbara med bygglovsärenden som av olika skäl kräver planändring. Vid ett nej av förvaltningen bör sökanden, om han så önskar, ha rätt att få sin ansökan behandlad av byggnadsnämnden.

Tre månader

Kravet att beslut om planbesked ska fattas inom tre månader är orealistiskt i Stockholm. Tiden är för kort även om alla besluten kommer att fattas av stadsbyggnadsnämnden.

En normal tid för enbart beredningen av ärendet till nämnden, skrivning av utlåtandet, utskickning, politikernas inläsning och en bordläggning är minst två månader. Vid sommaruppehåll och jul är tiden betydligt längre. Krav på beslut om planbesked inom tre månader innebär att det inte finns möjlighet att bereda ärendet på det sätt som lagförslaget kräver. Kontoret föreslår att tidsfristen bör uppgå till sex månader, ”om inte skäl talar emot det.”

Sista dag för antagande

Kontoret anser att förslaget om en angiven sista dag för antagande bör uttryckas som en avsikt eller ändras till att planbeställaren/byggherren och kommunen gemensamt ska upprätta och ajourföra en tidplan för arbetet.

Tidplaner för detaljplanearbetet är färskvara och beror av många olika komponenter, som kommunen inte alltid råår över. Att innan planärendet ens har påbörjats, och utifrån mycket enkla handlingar ange en sista tidpunkt när detaljplanen ska ha antagits, är helt verklighetsfrämmande. Det vore betydligt mer effektivt och konstruktivt att parterna gemensamt gör en löpande tidplan. Det ger också en ökad förståelse mellan parterna om deras respektive arbe-

te.

Övriga synpunkter

Kostnader och risker

Stadsbyggnadskontoret anser att kostnader och risker i planarbetet ska bäras av den som har den huvudsakliga ekonomiska nyttan av planen, planbeställaren/byggherren och inte av skattekollektivet. Därför bör den föreslagna lydelsen av 11 kap. 5 § PBL kompletteras på följande sätt, sist i andra respektive fjärde stycket:

- ”Nyttan av planen är, att ett planarbete påbörjas, huvudsakligen utifrån ett av sökanden angivet önskemål i ansökan om planbesked.”
- ”Ett avtal om kostnader, betalning, risker mm i planarbetet kan/får träffas mellan fastighetsägaren/sökanden och kommunen.”

All detaljplanering möjliggör förändringar, som innebär i princip effektivare och rationellare markanvändning. Det betyder att den planerade marken och marken i omgivningen ökar i värde. Ofta handlar det om betydande markvärdestegringar. Dessa markvärden skapas i en process där översiktsplan och områdesprogram skapar förväntningsvärden, som ger underlag till strukturförändringar och fastighetsaffärer. Själva detaljplanen konkretiserar sedan dessa förväntningar till markvärden. Det är därför viktigt att se markvärdestegringen som en process från översiktsplan till detaljplan.

Fastighetsägarna/planbeställarna, som har nyttan/vinsten av detaljplaner, bör stå för dess kostnader. I dag betalas kommunernas plankostnader till stor del av skattekollektivet. Detta är inte rimligt. Det kommunala skattekollektivets resurser bör i första hand användas till skolor, vård och omsorg. Inriktningen bör istället vara att fastighetsägarna/planbeställarna ska stå för samtliga plankostnader för deras egna projekt. Fastighetsägarna/planbeställarna bör dessutom stå för risken att ett planarbete inte kan fullföljas. Det betyder att fastighetsägaren/planbeställaren i ett enskilt planärende bör betala för kommunens planarbete oavsett om det utmynnar i ett beslut att anta en detaljplan eller inte. För fastighetsägarna/planbeställarnas ekonomi är vanligen timingen av nybyggnadsprojekt viktigare än kommunens planavgifter. Det innebär att kommunen vid en planbeställning måste kunna ställa upp med en snabb och effektiv service. De flesta fastighetsägare/planbeställare är beredda att betala för bra service, som innebär en obetydlig kostnad i jämförelse med de stora ekonomiska värden som planerna kan skapa.

Sammanfattningsvis ger de båda ovan angivna förslagen till tillägg i bestämmelserna möjlighet för kommunerna att dimensionera och organisera sin planverksamhet så att den effektivt kan svara mot det behov av program- och planarbete som finns i kommunen.

BYGGPROCESSEN

Utredningens förslag i utdrag

- *Bygganmälan avskaffas till förmån för en utvidgad bygglovprocess.*
- *Anmälningspliktiga inre ändringar blir i stället bygglovspliktiga.*
- *Ett byggprojekt prövas i flera steg – bygglovsprövning och teknisk bedömning.*
- *Kraven på ändamålsenlighet och tillgänglighet återförs till PBL och ingår i bygglovsprövningen.*
- *Kraven och lovplikten vid ändringsåtgärder reformeras.*
- *Mindre avvikelse från planbestämmelser avskaffas och ersätts med godtagbar avvikelse.*
- *Tidfrist införs för bygglovsprövningen.*
- *Bygglov ska kunna vinna laga kraft efter tre veckor.*

- *Byggherrens ansvar överförs i vissa fall till andra parter.*
- *Bygglovsprövningen kan inledas med ett församråd.*
- *Den tekniska bedömningen ska normalt innehålla minst ett tekniskt samråd.*
- *Före byggstart ska utom bygglov ha utfärdats ett byggstartbesked.*
- *En arbetsansvarig, AA, införs för att säkerställa viss kompetens på arbetsplatsen.*
- *Den kvalitetsansvarige ska benämnas kontrollansvarig, KA.*
- *KA ska vara fristående från utförandet och få utvidgade uppgifter.*
- *Byggherrens egenkontroll kan kompletteras med kontroll av KA eller av särskilt sakkunnig.*
- *Byggnadsnämndens tillsyn ska normalt innefatta minst ett tillsynsbesök på byggarbetsplatsen.*
- *Inför slutbeskedet ska genomföras ett slutsamråd.*
- *Slutbesked kan utfärdas med villkor och upplysningar.*

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Det är positivt att bygganmälan avskaffas och en sammanhållen process återinförs, men inkonsekvent att viss fortsatt bedömning och prövning ska ske och ytterligare ett beslut fattas sedan bygglov givits. Därigenom kvarstår olägenheterna i det nuvarande systemet av att ett givet bygglov inte ger lov att bygga och kan beviljas för åtgärder som visar sig inte kunna genomföras.

Det är också positivt – om än inte oproblemiskt – att bygglov likaväl som detaljplaner ska kunna vinna laga kraft. Det är välkommet att tillgängligheten och lämpligheten för avsett ändamål återförs till bygglovsprövningen, och att begreppet mindre avvikelse avskaffas. Begreppet godtagbar avvikelse måste dock förtydligas.

Omfattande ändringar föreslås i systemet för kontroll och tillsyn. Var för sig framstår förslagen som väl motiverade och utformade, men helheten – tre beslut före byggstart, tre reglerade typer av samråd, tre funktionärer med samhälleligt uppdrag – kan vara svår att förstå för den oerfarna och krånglig att tillämpa för den kompetente byggherren, som helt lyser med sin frånvaro i utredningen.

Kontoret har därutöver synpunkter på uppdelningen av byggherrens ansvar och kommentarer till byggnadsnämndens utökade tillsyn och krav på kompetens med åtföljande kostnader och avgifter.

Prövning i flera steg

Utredningens förslag

Byggherrarna ska bara behöva göra en ansökan om bygglov, som ska innehålla översiktliga tekniska handlingar, varefter byggnadsnämndens prövning delas upp i en lämplighetsprövning och en teknisk bedömning. Lämplighetsprövningen leder fram till ett bygglovsbeslut, ibland via ett församråd, och den tekniska bedömningen till ett byggstartbesked, i regel via ett tekniskt samråd. Byggstartbeskedet kan förses med villkor eller vägras om det bedöms osannolikt att de tekniska egenskapskraven kan uppfyllas.

Angivna motiv

Lämplighetsprövningen av läge, form och funktion kan göras i ett tidigt skede, då projektet är klart i sina huvuddrag, medan den tekniska bedömningen kan behöva göras i ett senare skede, då projekteringen kommit så långt att möjligheterna att de tekniska egenskapskraven kan uppfyllas bättre kan bedömas.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Kontoret tillstyrker att bygglovsprövningen innehåller en lämplighetsprövning och en tek-

nisk bedömning, men ser detta som olika moment snarare än steg. I många enkla fall och i alla de fall, där det finns en kompetent byggherre och en tillräcklig redovisning, måste hela prövningen kunna göras i ett sammanhang och vid behov efter ett samråd leda till ett sammanhållet och avgörande beslut om bygglov. Utredaren håller delvis med om detta i förslaget till församråd.

Församråd

Utredningens förslag och motiv

En första bedömning av de tekniska lösningarna kan många gånger göras i ett tidigt skede. Det kan vara angeläget för byggherren att övergripande systemlösningar bedöms och värderas tidigt, så att felslagen detaljprojektering kan undvikas. Därför föreslås att byggnadsnämnden ska kunna kalla byggherren till ett församråd där eventuella tveksamheter ska kunna diskuteras samtidigt med bygglovsprövningen. Även byggherren ska kunna påkalla ett församråd om olika principlösningar. Innehållet i församrådet behöver dock inte närmare regleras i lagen. För att byggnadsnämnden ska kunna bedöma om ett församråd behövs, föreslås att översiktliga tekniska handlingar ska inlämnas med bygglovsansökan.

Kontorets kommentar

Förslaget stämmer bra med vad som sker i dag informellt och föreslogs ske formellt av PBL-kommittén. Kontoret anser att denna ordning ska vara huvudalternativet som grund för beslut om både bygglov och kontrollplan, medan ett ytterligare tekniskt samråd och separat byggstartbesked ska kunna tillgripas vid trängande behov, genom en dispositiv bestämmelse.

Tekniskt samråd

Utredningens förslag

Ett tekniskt samråd ska hållas innan byggstartbesked lämnas och ha en obligatorisk dagordning:

- *Projektets organisation.*
- *Inlämnade handlingar och behovet av ytterligare handlingar.*
- *Byggnadsnämndens synpunkter på de tekniska lösningarna.*
- *Obligatoriska åtgärder före byggstart, t.ex. försäkringar, utsättning m.m.*
- *Bedömning av byggherrens förslag på arbetsansvarig (AA).*
- *Projektörens förslag på angelägna kontrollpunkter.*
- *KA:s yttrande över projekteringen.*
- *Byggherrens och KAs förslag till kontroller och kontrollplan och hur kontrollerna säkerställs samt byggnadsnämndens krav på ytterligare kontroller.*
- *Behovet av utlåtanden av särskilt sakkunniga beträffande projekteringen eller utförandet.*
- *Vilka personer eller företag som ansvarar för att föreskrifter följs.*
- *Byggnadsnämndens tillsynsbesök.*
- *Behovet av ytterligare tekniska samråd.*
- *Förutsättningar för att erhålla ett byggstartbesked.*
- *Vilka arbetsmoment som byggherren avser att utföra själv eller med hjälp av sina anställda.*

Angivna motiv

Kvaliteten på dagens byggsamråd varierar kraftigt mellan olika kommuner och tjänstemän, beroende på att nuvarande bestämmelser om samrådets innehåll är oklara. Därför föreslås en specificerad och obligatorisk dagordning, samt lagstöd för byggnadsnämnderna att kräva in tillräckliga handlingar för en övergripande teknisk bedömning.

Det framhålls att byggnadsnämnden därmed inte tar ansvaret för eller godkänner vare sig

berörda eller okommenterade lösningar. Farhågor eller rekommendationer som lämnas, ska inte kunna uppfattas som myndighetskrav, som fråntar byggherren handlingsfriheten. Det är i så fall bättre att kräva ett utlåtande av en särskilt sakkunnig. Parternas formella ansvar är en viktig fråga att behandla vid det tekniska samrådet. Det måste klargöras vid samrådet att byggnadsnämnderna aldrig har ansvar för den slutliga utformningen av byggnadsverket.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Det kan finnas skäl att lyfta fram och särskilja de tekniska frågorna genom ett tekniskt samråd, men enligt kontorets uppfattning borde nämnden aktivt ta ställning till dessa skäl från fall till fall, och kunna komma fram till att den redovisning som lämnats i bygglovsansökan och vid ett eventuellt församråd är tillräcklig för att kunna meddela både bygglov och startbesked. Nämnden borde på samma grund också kunna ta ställning till vilka frågor ett tekniskt samråd behöver behandla, varvid utredningens förslag kan tjäna som en bruttolista.

Kontoret delar utredarens uppfattning att byggnadsnämndens föreslagna medverkan och roll i ett tekniskt samråd inte innebär att nämnden övertar något av byggherrens ansvar, men det behöver understrykas att nämndens företrädare vid mötet bara kan förmedla erfarenheter och kunskaper och klargöra konsekvenser av olika lösningar, men aldrig godkänna, underkänna eller kräva en viss lösning.

Byggstartbesked

Utredningens förslag

Arbetet får inte påbörjas förrän byggnadsnämnden utfärdat ett byggstartbesked, vilket ska lämnas om och när nämnden kan bedöma att den sökta åtgärden kan antas uppfylla de tekniska egenskapskraven. Byggstartbeskedet ska innehålla

- föreskrifter som har stöd i regelverket,
- beslut om AA och särskilt sakkunniga,
- beslut om kontrollplanen.

Ett byggstartbesked ska kunna

- ges för vissa arbeten, t.ex. att börja schakta,
- avvakta en strandskyddsdispens enligt miljöbalken,
- överklagas av byggherren.

Angivna motiv

Byggstartbeskedet ger nämnden möjlighet att i tid ingripa mot ohållbara byggprojekt, och är enligt utredaren inte kostnadsdrivande för byggherren, som ändå inte kan eller bör starta bygget innan projekteringshandlingar finns och kan företes för byggnadsnämnden. I dag är nämnden tvungen att låta allt passera opåttalt för att eventuellt ingripa i efterhand när bygget är klart.

Vad gäller kommunernas kostnader anføres att branschen har rätt att fordra en kompetent hantering, och att varje moment i tillsynen ska kunna avgiftsbeläggas. Lagstiftaren måste kunna lita på att kommunerna tar sitt ansvar för vad de i lag åläggs. Det föreslås att kommunerna måste skaffa sig tillräcklig teknisk kompetens och förutsätts att de ser över sina resurser.

Stadsbyggnadskontorets samlade bedömning

Det föreslagna systemet inbegriper tre särskilda beslut, bygglovsbeslut, byggstartbesked och beslut om kontrollplan, och likaså tre slags samråd, församråd, tekniskt samråd och slutsamråd samt tre särskilt reglerade funktionärer, KA, AA och särskilt sakkunniga. Allt detta kan säkert leda till en höjning av den byggda kvaliteten, men till priset av ökade kostnader för

byggnadsnämnden och avgifter för byggherren, vilket förstås kan vara helt försvarligt om därigenom ännu dyrare misstag kan undvikas, men också och framför allt till priset av fortsatt stora eller ännu större svårigheter för den enskilde att överblicka och begripa, vilket i hög grad kan undergräva de goda avsikterna.

Ändamålsenlighet och tillgänglighet

Utredningens förslag

Bygglovsprövningen ska åter inbegripa ändamålsenligheten, t.ex. bostädernas planlösning, och tillgängligheten för personer med funktionshinder, som i dag hanteras i anslutning till bygganmälan. Kraven på ändamålsenlighet och tillgänglighet flyttas tillbaks från 2 § BVL tillbaka till 3 kap. PBL.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Förslaget tillstyrks. En byggnads inre planlösning och tillgänglighet även för funktionshindrade har så nära samband med byggnadens yttre form och storlek att det är rimligt att en sammanhållen prövning sker. De funktionella egenskapskraven – användbarhet och tillgänglighet – hör mera samman med de övriga utformningskraven i PBL än med de rent tekniska egenskapskraven i BVL.

Krav vid ändringsåtgärder

Utredningens direktiv

Regeringen konstaterar att det finns anledning att se över termen ändring med hänsyn till behovet av tydlighet, enkelhet och förutsägbarhet framför allt med avseende på vilka följdkrav som ska kunna ställas. I sammanhanget bör även begreppet underhåll klarläggas och tydliggöras. Regeringen har erfarenhet att det även råder oklarhet om varsamhet som begrepp och hur varsamhet kan hanteras samtidigt som de tekniska egenskapskraven ska efterlevas. Det finns enligt regeringen skäl att se över möjligheterna att så långt som möjligt undanröja dessa oklarheter.

Utredningens förslag

- *Begreppet ombyggnad återinförs och begreppet avsevärt förlängd brukstid avskaffas.*
- *Att ta en byggnad i anspråk för ett väsentligen annat ändamål inräknas i begreppet ändring.*
- *Vid bygglovspliktiga ändringar, som tillsammans med tidigare ändringar och underhåll leder till en påtaglig förnyelse av byggnadsverket (ombyggnad) ska hela eller en betydande och avgränsbar del av byggnadsverket uppfylla samhällskraven (följdkrav).*
- *Begreppet underhåll ges ett tydligare innehåll som regleras i 3 kap. PBL.*

Angivna motiv

Stor osäkerhet råder om hur bestämmelserna om följdkrav ska tolkas. Det gäller både byggherrar, byggnadsinspektörer och rättsinstanser. Begreppet ombyggnad är fortfarande efter tjugo år ett begrepp som används av många och uppfattas som ändringsåtgärder av lite större omfattning, där det är rimligt att ställa följdkrav.

Ändrad användning hänförs idag inte till ändring. Om inga fysiska ändringar görs i samband med den ändrade användningen ställs inga krav alls, medan en liten ändring i byggnaden kan utlösa inte endast krav på den ändrade delen, utan även följdkrav. Då en ändrad användning kan ställa större krav på t. ex. inneklimat, är det rimligt att en väsentligt ändrad användning görs till en åtgärd som utlöser tekniska krav och är föremål för samhällets tillsyn och krav på kontroll.

Ändring definieras idag som en åtgärd som förändrar en byggnads konstruktion, funktion eller utseende. Den definitionen bör kompletteras med det kulturhistoriska värdet och användningssättet.

Krav ska kunna riktas även mot ändringsåtgärder som inte är bygglovspliktiga. Byggnadsnämnden ska i efterhand kunna rikta sanktioner mot en icke bygglovspliktig ändringsåtgärd som inte uppfyller väsentliga egenskapskrav, modifierade utifrån byggnadens förutsättningar, ändringens omfattning och kravet på varsamhet samt förbudet mot förvanskning. Varsamhetskravet och de andra modifieringskriterierna ska dock aldrig kunna leda till att kraven helt slopas.

Enligt 8 kap. 3 § är ett antal yttre förändringar inom detaljplaneområde bygglovspliktiga. Dessa förändringar blir i lagens mening också ändringar som ska uppfylla relevanta estetiska och tekniska egenskapskrav. Motsvarande krav ska uppfyllas även när ändringen inte är av en sådan omfattning att den blir bygglovspliktig, t.ex. när utbyta fönster inte kan sägas avsevärt påverka byggnadens utseende. De tekniska egenskapskrav som då aktualiseras är t.ex. säkerhet, hygien och energieffektivitet. Om byggherren ska byta fasadmaterial eller taktäckningsmaterial, aktualiseras även kraven på brandsäkerhet.

En bygglovspliktig ändring eller serie av ändringar och underhållsåtgärder kan vara en så stor investering att det är att betrakta som en förnyelse av hela byggnaden, dvs. en ombyggnad som ska utlösa följdkrav från samhällets sida. Det bör förtydligas att underhållsreglerna gäller såväl yttre som inre åtgärder.

I det system som föreslås prövas varsamhetskravet i bygglovet av personer som även prövar estetik och andra lämplighetsfrågor. Frågan får härigenom större tyngd. Möjligheter finns sedan att i det tekniska samrådet kräva in handlingar eller sakkunnigutlåtanden som visar att varsamheten kommer att beaktas. Redan i ett församråd kan frågan belysas, så att byggherren blir medveten om sitt ansvar för att detta krav verkligen följs.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Problembeskrivningen i direktiven är mycket träffande för svårigheterna att tillämpa samhällskraven vid ändringsåtgärder och talande för behovet av tydligare regler. Utredningens ingående analys av problemen och omfattande förslag till förbättringar är respektingivande, och säkert ägnade att stärka samhällskraven vid ändrings- och underhållsåtgärder, men kontoret har svårt att tro att det fortfarande mycket komplicerade regelverk som föreslås skulle bli enklare att tillämpa och därmed rättssäkrare för den enskilde. Det angelägna behovet av klarare regler bör bli föremål för vidare utredning.

Kontoret noterar att utredningen i motsats till PBL-kommittén inte föreslår att väsentliga yttre ändringar ska vara bygglovspliktiga även utanför detaljplanlagda områden. Det är opraktiskt och ologiskt med olika lovkrav inom och utom planlagda områden, särskilt som utredningen föreslår att ändringarna ska uppfylla tekniska egenskapskrav.

Godtagbar avvikelse

Utredningens förslag

Bygglov får lämnas till åtgärder som strider mot gällande detaljplan eller fastighetsplan, om åtgärden är godtagbar med hänsyn till dess omfattning och planens syfte, och planändring inte är nödvändig på grund av att åtgärden får betydande inverkan på omgivningen.

Angivna motiv

Tusentals detaljplaner har inte reviderats i takt med behoven och därför blivit föråldrade. Den strikta kopplingen till gällande planer i bygglovsprövningen skapar problem i många kommuner. Frestelsen är stor att medge större avvikelser i stället för att göra den planändring lagen kräver eller avslå en lämplig åtgärd.

Smidigare regler bör införas, som medger avsteg från planen i en något större utsträckning än i dag. Lagen bör i viss mån anpassas efter den praxis som redan är utvecklad. Det gäller även nyare planer, vilka ofta skraddarsys för ett bestämt projekt, som därefter ändras så att det inte längre ryms inom den antagna planen.

Vad som kan anses vara en godtagbar avvikelse bör bedömas med beaktande av avvikelens omfattning och åtgärdens syfte. Avvikelsen behöver inte vara mindre och bunden till planens syfte, utan det bör ibland kunna medges åtgärder som faktiskt strider mot detta syfte. Avgörande bör vara vikten av den sökta åtgärden och graden av aktualitet i planens syfte. Prövningen bör göras utifrån ett nutida synsätt snarare än en strikt tolkning av planförfattarens intentioner i förfluten tid.

Exempel på godtagbara avvikelser kan vara en liten butik i ett bostadsområde, en cykelverkstad i ett handelsområde samt sophus, tvättstugor, förråd och andra bostadskomplement på prickmark. Bullerplank i strid mot plan kan också tänkas, liksom ändrad användning som inte ger ökad störning utan handlar om närliggande verksamheter som kontor – handel – hantverk – småindustri eller boende – fritidsboende – stugby – mindre hotell där förändringen har marginell inverkan på omgivningen.

Avsikten är inte att understödja tendensen att missbruka möjligheterna till avvikelser. Det måste finnas ett tak, som sätter stopp för missbruk av bestämmelsen, så att kommunerna inte tappar motivationen för att ändra detaljplaner där så behövs. Om åtgärden har vida verkningar och påverkar markanvändningen i omgivningen eller har en betydande miljöpåverkan bör prövningen ske genom planändring före bygglov. Därför föreslås en hänvisning till och komplettering av detaljplanekravet i 5 kap. 1 §, så att en tillbyggnad eller ändring av en byggnad som får betydande inverkan på omgivningen kräver ändring av detaljplanen.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

SlopanDET av begreppet mindre avvikelse är väl befogat. Det har aldrig fungerat i praktiken. Kontoret instämmer helt i utredarens problembeskrivning och ser övergången till godtagbar avvikelse som en möjlig lösning. Den innebär en stor förändring av gällande rätt, men inte av rådande praxis. Här är utredaren något ambivalent mellan att å ena sidan skapa smidigare och mer verklighetsnära regler, och å andra sidan stävja tendenserna till missbruk och sätta ett tak, som hindrar missbruk av bestämmelsen och gör att kommunerna inte tappar motivationen för att ändra detaljplaner.

Kontoret instämmer i att det måste finnas ett sådant tak, som kan vara högre än i dag, men också måste vara tydligare och stadigare än i utredningens förslag. De föreslagna kriterierna för godtagbara avvikelser räcker knappast för att eliminera risken för att de urartar till godtyckliga avvikelser. I så fall finns det risk för att kommunerna fullständigt tappar motivationen för att ändra detaljplaner, och därmed för att respekten för planer och planbestämmelser och rättssäkerheten för grannar undergrävs fullständigt. För att motverka detta måste man hitta och formulera en rimlig och tydlig balanspunkt mellan godtagbar avvikelse och krav på planändring.

Utgångspunkten bör vara och tydligt framgå av lagtexten, att åtgärdens omgivningspåverkan måste vara godtagbar i sig, och avvikelsen förutsebar för grannarna med avseende på planens

syfte och omgivningens karaktär.

Tidsfrister i lovärenden

Utredningens förslag

Beslut i lovärenden ska, om inte särskilda skäl talar emot det, meddelas senast inom tio veckor från den dag då en fullständig ansökan kom in till nämnden. Överskridande av tidsfristen ska inte leda till någon avgiftsnedläggning eller annan sanktion mot nämnden.

Angivna motiv

Någon bestämmelse som tvingar byggnadsnämnden att fatta beslut om bygglov inom en viss tid finns inte i dag. Förvaltningslagen ställer krav på att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt, men det finns många exempel på att byggnadsnämnderna har dragit ut på tiden alltför länge. JO har under årens lopp haft anledning att rikta kritik mot flera byggnadsnämnder på denna punkt. Det finns därför skäl att skärpa lagstiftningen på denna punkt.

Flera länder i Europa har lagligen bestämda och även sanktionerade tidsfrister för kommunernas avgöranden av lovärenden. Det gäller Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och vissa delstater i Tyskland. Tidsfristerna varierar från som lägst från 3 – 12 veckor i Norge och som högst 2 – 6 månader i Frankrike. Om tidsfristen inte hålls anses tillståndet vara beviljat eller vägrat, men också ekonomiska sanktioner förekommer.

Det norska systemet har enligt utredningen utvärderats positivt, och i en rapport från KTH, som refereras, anförs att tidsfrister även i Sverige kan antas bidra till kortare och mer förutsägbara handläggningstider.

Vad gäller sanktioner avvisas tanken att ansökan efter överskriden tid skulle anses vara avslagen eller beviljad som verkningslös för syftet respektive rättsosäker för tolkningen av lovet innehåll. Reducerade avgifter för sökanden anses fullt möjligt, men föga kostnadseffektivt.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Inom kontoret hanteras i genomsnitt hälften av bygglovsärendena inom två månader, vilket kan omräknas till att ca två tredjedelar klaras av inom tio veckor. Räknat från dagen för en fullständig ansökan skulle den reala handläggningstiden minska väsentligt och andelen avgjorda ärenden öka i motsvarande grad. I många ärenden går den mesta tiden åt till att få in acceptabla handlingar. För den lilla rest av ärenden som inte hinns med inom tio veckor från en fullständig ansökan, kan det säkert i många fall finnas särskilda skäl för detta.

För Stockholms del skulle lagförslaget därmed inte få några betydande konsekvenser. De tio veckorna ska emellertid inte bedömas mot dagens förhållanden utan med hänsyn till att byggnadsmålan avskaffas och bygglovsplikten och bygglovsprövningen utökas, den senare med en granskning av tillgänglighet och lämplighet samt en teknisk bedömning, vilket även förutsätter ett utökat ritningsunderlag för en fullständig ansökan. Konsekvenserna av dessa ändringar är svåra att förutse, och genomförandet av dem ännu osäkert, men för Stockholms del finns det anledning och strävan att korta handläggningstiderna redan i dag, varför den föreslagna tidsfristen kan tänkas hålla även i morgon.

För att förslaget ska kunna få någon mätbar och positiv effekt alls, är det emellertid viktigt att klargöra vad en fullständig ansökan är, och vad tidsfristen innebär. Den får inte utnyttjas som generell norm. Det skulle i många ärenden kunna leda till längre handläggningstider än i dag. PBL-kommittén avvisade tidsfrister av främst detta skäl, men utredaren ser ingen grund

och erfarenheterna från Norge ger tydligen inte belägg för sådana farhågor.

Betoningen i lagen av vad en fullständig ansökan betyder för handläggningstiden kan i sig få effekt på den totala tidsåtgången. Varje kommun måste själv få bestämma vad en fullständig ansökan är, något annat är knappast möjligt, men byggnadsnämnderna måste tydligt informera om vilka krav man har, och i varje ärende klargöra för sökanden vad som eventuellt fattas och när ansökan är komplett.

Utan sanktioner kan lagstadgade tidsfrister tyckas meningslösa, men kontoret delar utredarens uppfattning att sanktioner inte med säkerhet skulle främja syftet, och att kravet kan få betydelse ändå. För kommunen borde det vara besvärande att inte fylla kravet i många ärenden, vilket skulle kunna synliggöras på hemsidan och kännas förpliktande att göra något åt.

Bygglov med laga kraft

Utredningens förslag

- *Innan lov ges, ska kända sakägare skriftligen beredas tillfälle att yttra sig om åtgärden innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser, varvid avvikelsernoga ska beskrivas.*
- *Underrättelsen kan skickas elektroniskt, om det bedöms lämpligt.*
- *Ansökningshandlingarna ska hållas tillgängliga hos kommunen och på kommunens webbplats.*
- *Byggnadsnämnden får inte uppdra åt sökanden att sköta underrättelsen och inte heller förlita sig på sådana yttranden som sökanden har lämnat in.*
- *Beslut om lov ska, så snart protokollet har justerats, hållas tillgängligt hos kommunen och på kommunens webbplats.*
- *Kommunen ska samma dag skicka en skriftlig underrättelse om beslutet till sökanden och, om det inte är uppenbart obehövt, till dem som i rätt tid har yttrat sig i ärendet skriftligen.*
- *Underrättelsen kan skickas elektroniskt och behöver skickas endast till dem som har uppgett identifierbart namn och adress.*
- *Om beslutet går någon emot, ska denne få en överklagandeanvisning.*
- *Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas från den dag beslutet meddelas på kommunens webbplats.*
- *Beslut om bygglov och marklov gäller omedelbart.*

Angivna motiv

Bygglov vinner enligt dagens regler i princip inte laga kraft förrän de efter ibland många år har prövats i sista instans eller efter tio år inte längre kan omprövas p.g.a. preskriptionsreglerna. Övåntade överklaganden kan komma efter lång tid och leda till att ett lov upphävs när hela eller en del av byggnaden är uppförd, och att sökanden föreläggas att ta bort det uppförda.

Lösningen av det problemet ligger inte i att underrätta alla berörda om alla ansökningar och beslut, som PBL-kommittén föreslog och inte fick mycket stöd för, utan i stället i att bestämma en dag då lovbesluten – precis som planbesluten – vinner laga kraft. Det föreslås ske genom att överklagandetiden bestäms till tre veckor från den dag ett justerat protokoll med beslutet tillkännages på kommunens webbplats.

Det kan visserligen invändas, att rättsläget kommer att bli försämrat för sådana sakägare som inte har blivit hörda i ärendet och därmed inte har fått någon underrättelse om beslutet. I sak handlar det mestadels om bestämmelserna i 3 kap. PBL om byggnaders utformning och placering på tomten med hänsyn till deras omgivningspåverkan. I det nu uppkomna läget – där de kringboende inte behöver involveras i ärendet – blir det ytterst viktigt, att byggnads-

nämnderna verkligen tar på sig sin myndighetsroll och gör en noggrann och objektiv bedömning trots att grannarnas yttranden alltså inte har inhämtats.

Det finns i detta sammanhang tas en särskild fråga, som har skapat många problem i rättslivet under årens lopp. Det handlar om att byggnadsnämnden låter sökanden inhämta yttranden från grannar och andra berörda personer eller godtar yttranden som sökanden självmant har inhämtat i förväg, vilket kan leda till besvärande konsekvenser. Det är en svår uppgift för sökanden att själv avgränsa den krets som ska underrättas. Ofta sker misstag och kretsen blir alltför snävt avgränsad. Det händer att sökanden har visat ritningar som sedan har ersatts av andra i bygglovsbeslutet. Sökanden har inte alltid nämnt att den sökta åtgärden innebär en planavvikelse eller vari denna består. Vid samägande av en berörd fastighet har godkännande inhämtats från bara en av delägarna. Det förekommer också att nämnden låter sökanden tro, att han måste få ett godkännande från grannarna, trots att det i själva verket endast krävs att grannarna har fått tillfälle att yttra sig.

Det har framhållits av JO att det alltid är byggnadsnämnden som har ansvaret för att kommunikationsskyldigheten blir riktigt fullgjord. Det utgör ett formellt fel i handläggningen, om det brister på någon punkt. Det finns därför starka skäl att skärpa lagstiftningen, så att det inte längre blir möjligt att låta sökanden ombesörja underrättelser om ansökningar och om beslut.

Det eventuella merarbete som denna skärpning kan innebära för nämnden måste anses mer än väl uppvägas av de fördelar som ligger i att förfarandet stramas upp så att risken för felaktigheter i handläggningen minskas. De ärenden som efter överklagande kommer att återförvisas till nämnden för ny prövning blir därmed färre. I rättssäkerhetens intresse föreslås också att byggnadsnämnderna måste bli mer tydliga i sina beskrivningar av förekommande planavvikelser.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Den främsta skillnaden mot i dag är att överklagandetiden fixeras och inte beror av när klaganden delgavs beslutet. Det leder till att överklagandetiden inte längre kan bli hur lång som helst, vilket är till fördel för sökanden och enklare för byggnadsnämnden. Det leder också till att de mer eller mindre berörda sakägare som inte delgivits beslutet, riskerar att inte heller kunna överklaga det, vilket förstås är till nackdel för dem och innebär en inskränkning av rättssäkerheten.

Kontoret ser inga möjligheter att i lika mån tillgodose både sökandens och sakägarnas berättigade krav på rättssäkerhet, och gör bedömningen att förslagets ökade rättssäkerhet för sökanden överväger den minskade rättssäkerheten för några sakägare. Skadan för dem kan bli mycket begränsad genom att såväl ansökningarna som besluten om lov ska tillgängliggöras på kommunens hemsida, vilket kontoret ser mycket positivt på. Rätt utformad och använd torde hemsidan redan i dag vara överlägsen både brevfräsändelser, tidningskungörelser och anslagstavlor som kanal för information och kommunikation med kommuninvånarna.

Nyttjandet av hemsidan förutsätter en viss aktivitet från sakägarnas sida, och det kan i dag inte anses orimligt att den enskilde också tar ett eget ansvar för sin rättssäkerhet. Rättssäkerheten kan utvecklas långt med teknikens hjälp, exempelvis genom en e-tjänst som innebär att en lovsökning avseende en viss fastighet genererar ett meddelande till omgivande sakägare.

Byggherreansvaret

Utredningens förslag

I utredningen föreslås att byggherrens ansvar för att byggnadsverket ska uppfylla gällande

krav enligt regelverket i vissa fall ska överföras till andra aktörer i processen:

- *Vid nybyggnad, tillbyggnad, ändring och ombyggnad av en- och tvåbostadshus ska ansvaret ligga på den som har anlitats för att projektera eller utföra arbetena. Detsamma gäller vid nybyggnad åt en bostadsrättsförening.*
- *Vid leverans av förtillverkade byggelement som utgöra en huvudsaklig del av ett en- och tvåbostadshus ska i stället att leverantören se till att huset i färdigt skick uppfyller kraven i de delar som inte utförts av byggherren själv.*

Angivna motiv

Förslaget motiveras med att ansvaret annars blir svårt att utkräva i de fall den reelle byggherren direkt efter färdigställandet överlåter byggnaden till en annan part, ofta en egnahemsägare eller en bostadsrättsförening utan kunskaper om regelverket och inflytande över byggprocessen.

Småhus kan överlåtas på en småhusägare redan innan huset är färdigbyggt eller ens påbörjat. Exploatören bör då enligt utredningen betraktas som byggherre i PBL:s mening. En stor del av byggandet av en- och tvåbostadshus utgörs av förtillverkade delar som en husleverantör svarar för. Ofta innebär köpet att husleverantören endast tar ansvar för de levererade delarna. Det är rimligt att husleverantören ansvarar för att huset också blir uppfört i enlighet med alla föreskrifter.

Även en bostadsrättsförening som låter en entreprenör uppföra ett flerbostadshus har ett behov av konsumentskydd. Om byggnaden efter inflyttning uppvisar grava felaktigheter, måste byggnadsnämnden enligt nuvarande regler rikta sanktioner mot föreningen, som företräds av en lekmannastyrelse och har små möjligheter att kräva rättelse eller ersättning av den ursprungliga entreprenören. Om ansvaret ligger kvar hos den som uppfört byggnaden kan byggnadsnämnden i stället rikta sanktionerna mot denne, som faktiskt åstadkommit felet. Bostadsrättsföreningen övertar det fulla byggherreansvaret först när slutbesked har meddelats.

PBL blir på så sätt bättre samordnad med konsumenttjänstlagen, som lägger ansvaret på näringsidkarna, dvs. entreprenörerna, vilka besitter sakkunskap och resurser, och har det civilrättsliga ansvaret för begångna fel, medan PBL lägger ansvaret på köparen i egenskap av byggherre. Rättsläget blir mer entydigt om parterna behandlas på samma sätt i båda lagarna. I de fall småhusägaren själv utför åtgärden, har denne förstas också ansvaret för eventuella fel.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Kontoret delar till fullo utredarens problembeskrivning och därmed motiv för en förändring av ansvarsförhållandena i de berörda fallen. I Stockholm är det inte ovanligt att en bostadsrättsförening drabbas av krav på rättelse av fel som begåtts av den som byggt och sålt objektet – exempelvis en inredd vind. Kontoret finner det också rätt och rimligt att en småhusköpare ses som en konsument med en sådans rättigheter och inte som en producent med en sådans skyldigheter.

Kontoret finner dock den föreslagna lösningen, att införa undantag i byggherreansvaret, tveksam med hänsyn till de gränsdragningsproblem och oklarheter som alltid uppstår när en huvudregel frångås. Det tillhör faktiskt plan- och bygglagens styrka att den är så tydlig och oreserverad när det gäller vem som ytterst ansvarar för kvaliteten på det som byggs. Kontoret ser också en annan möjlig lösning, nämligen att definitionen av byggherren justeras och anpassas till dagens behov och förhållanden på byggmarknaden.

I dag heter det i 9 kap. 1 § PBL att *den som för egen räkning utför eller låter utföra bygg-*

nads- rivnings- eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag osv. Kontoret föreslår ett tillägg i definitionen:

Byggherren är den som för egen räkning *eller för avsalu* utför eller låter utföra byggnadsarbeten etc. Då bevaras det odelade byggherreansvaret och inkluderas dem som uppför och säljer – eller säljer och sedan uppför – både nyckelfärdiga småhus och flerbostadshus eller vindsinredningar för bostadsrättsföreningar. Naturligtvis kan man tänka sig andra och kanske tydligare formuleringar, och helt kommer man inte ifrån gränsdragningsfrågorna. Måhända behöver det förtydligas att det inte handlar om avsalu till andra aktörer i byggprocessen, utan endast om *avsalu till brukare eller slutanvändare*. Och kanske räcker det med formuleringen *för egen räkning eller för brukare eller slutanvändare*.

Kontoret är övertygat om att det finns lagtekniska lösningar som innebär att byggherrebegreppet och byggherreansvaret inte naggas i kanten, utan bringas att omfatta alla de aktörer som i dag *för egen räkning eller för avsalu uppför eller ändrar byggnadsverk*.

Kontrollen och kontrollanterna

Utredningens förslag om kontrollen

- *Huvudprinciperna i nuvarande kontrollsystem ändras inte, men kraven på innehåll och utförande preciseras. Kontrollplanen ska utvisa*
- *vad som kontrolleras,*
- *vem som kontrollerar,*
- *i vilket skede kontrollen görs,*
- *mot vad kontrollen görs, t.ex. ritning, standard, allmänt råd eller föreskrift,*
- *hur kontrollen sker och*
- *resultatet av kontrollen.*

- *Kontrollerna*
- *bör göras av annan än den som utfört åtgärden,*
- *kan i enkla fall utföras av byggherren själv,*
- *ska i andra fall organiseras och övervakas av en arbetsansvarig (AA),*
- *kan av nämnden i kontrollplanen beslutas ske genom en särskilt sakkunnig.*

Angivna motiv

Kontrollplanen är huvudmomentet i dagens kontrollsystem, men har inte fungerat på ett förtroendeingivande sätt. Bestämmelserna är så oprecisa att de kan tillämpas hur som helst. Innehåll och form måste styras upp bättre.

Utredningens förslag om kontrollanterna

En kontrollansvarig (KA) ska

- *ge byggnadsnämnden sin syn på projekterings kvaliteten och omfattning,*
- *tillsammans med byggherren och i samråd med AA upprätta förslag till kontrollplan,*
- *se till att kontrollplaner och rivningsplaner följs,*
- *närvara vid samråd, byggnadsnämndens tillsynsbesök och vid behov på arbetsplatsen,*
- *stickprovsmässigt se till att kontroller är utförda,*
- *vara certifierad och fristående från utförandet,*
- *dokumentera sina byggplatsbesök och notera iakttagelser av betydelse,*
- *se till att intyg och andra verifikationer inför slutbevis redovisas för byggnadsnämnden.*

En arbetsansvarig (AA) ska

- *ingå i entreprenörens platsorganisation,*

- liksom KA vara certifierad och ha den kunskap, erfarenhet och lämplighet som behövs för uppgiften.
- vara KA behjälplig med upprättandet av förslag till kontrollplan och vid kontrollerna,
- fortlöpande ha tillsyn över utförandet och se till att arbetet utförs på föreskrivet sätt,
- se till att kontroller genomförs enligt kontrollplanen,
- samråda med KA inför oklarheter i projekteringen, utförandet eller tolkningen av regelverket,

Både KA och AA ska föreslås av den bygglovsökande byggherren. De får inte lämna sina uppdrag utan att meddela byggnadsnämnden. Om de missköter sig kan byggnadsnämnden besluta att någon annan ska utses. Varken AA eller KA behövs för tillbyggnader och ändringar av en- och tvåbostadshus och andra mindre åtgärder, om inte byggnadsnämnden beslutat om annat.

Angivna motiv

Det finns anledning att införa en funktion som arbetsansvarig på byggplatsen, AA, men ingen anledning att ta bort funktionen KA, som dock bör benämnas kontrollansvarig. AA ska ha uppgift och kompetens att se till att arbetet utförs på föreskrivet sätt. KA ska vara byggherren behjälplig att ta ansvar för att byggnadsverket fyller gällande krav och vara "samhällets ögon" på arbetsplatsen. AA ska tillhöra utförandet. KA kan rekryteras ur alla led utom detta. KA:s "mentala självständighet" gentemot olika parter är svår att verifiera.

Ansvarsförhållandena behöver inte bli diffusa, men rollerna kan missuppfattas. Därför är det viktigt att både KA och AA medverkar vid det tekniska samrådet, där en obligatorisk fråga på dagordningen är att klargöra ansvarsfrågorna.

Den nya AA-funktion innebär ingen extra kostnad för de entreprenadföretag som ändå ser till att ha kunskaper om samhällets regelverk. För de entreprenadföretag som ännu inte har denna kunskap kommer kravet på AA att innebära vissa kostnader för vidareutbildning, som dock måste anses vara väl motiverade och med stor sannolikhet bli snabbt återbetalda i form av färre felaktigheter i byggprojekten.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Behovet av dubbla funktionärer för att säkra samhällets krav framstår som en otyplighet och svaghet i systemet. Enligt utredningens egna undersökningar är tilltron till AA större än förtroendet för KA hos både branschens och byggnadsnämndernas företrädare, vilket dock kan bero på att KA aldrig givits goda förutsättningar att spela en väsentlig roll. Utredningen föreslår liksom PBL-kommittén att KA får väsentligt utvidgade både uppgifter och befogenheter.

Enligt kontorets uppfattning skulle AA:s funktion mycket väl kunna inordnas, inte inom KA:s person och åligganden, men väl under dennes ansvar och befogenheter – snarare än under byggnadsnämndens direkta tillsyn. Kravet på erforderlig kompetens på arbetsplatsen skulle därmed finnas kvar, men inte nödvändigtvis genom en särskilt beslutad person, utan som ett naturligt inslag i byggherrens och de övriga aktörernas kvalitetssystem, som det bör ankomma på KA att bedöma och bevaka. Vid brister i detta avseende kan byggnadsnämnden reagera genom beslutet om kontrollplan. På detta sätt skulle syftet med AA uppnås samtidigt som allas roller, uppgifter och ansvar blir mycket tydligare, och inte minst den kvalificerade byggherren ges nya motiv och möjligheter att hävda sin kompetens.

Risken för sammanblandning av roller i ett komplicerat system illustreras av att både KA och AA ska föreslås av "den bygglovssökande byggherren". Det finns ingen anledning att enbart byggherren ska kunna söka bygglov, och AA föreslås ju inte tillhöra byggherrens utan

entreprenörens led, varifrån KA ska vara fristående.

Byggnadsnämndens tillsyn

Utredningens förslag

- *Byggnadsnämnden får ta ut en avgift för i kontrollplanen angiven tillsyn.*
- *Byggnadsnämnden ska normalt göra minst ett tillsynsbesök på arbetsplatsen.*

Angivna motiv

I den allmänna debatten framhålls ofta att kommunerna måste öka sin tillsynsverksamhet, som dragits ner alltför mycket under senare år. I en del kommuner görs inga tillsynsbesök alls på byggarbetsplatserna. Med en utökad KA-funktion och en kunnig AA borde behovet av direkt tillsyn vara mindre, men byggnadsnämnden har ett eget tillsynsansvar och kan inte helt förlita sig på andra aktörer. Inte heller kan en aldrig så bra kontrollplan ersätta ett besök på bygget med öppna sinnen. Ser kommunens handläggare t.ex. att bygget dryper av fukt, kan det finnas anledning att initiera nya kontrollinsatser och ifrågasätta aktörerna.

Byggnadsnämnden ska *normalt* göra minst ett sådant besök, vilket betyder att nämnden själv kan bedöma när det är obehövt. För en- och tvåbostadshus och större byggprojekt ska det dock finnas mycket bärande skäl för att inte göra ett tillsynsbesök.

Vissa kommuner kommer att behöva förstärka sina resurser. Eftersom byggnadsnämndens arbete med dessa frågor finansieras med avgifter, bör detta inte vara något större ekonomiskt problem. Kanhända blir detta den enskilda åtgärd i det nya kontroll- och tillsynssystemet, som på sikt kommer att ha störst betydelse för systemets trovärdighet och effekt.

Byggnadsnämndernas tillsynsbesök får karaktären av revisioner. Handläggaren bör se efter att kontrollplanen och bygglovet följs, att KA och AA är på plats i föreskriven utsträckning, och att inget uppenbart misstämmer med byggreglerna. Om byggnadsnämnden upptäcker allvarliga avvikelser från föreskrifterna eller bygglovet, bör nämnden kalla till ett nytt samråd och diskutera nödvändiga åtgärder.

Tillsynsbesöket kan inte jämföras med de besiktningar som byggnadsnämnden gjorde enligt tidigare lagstiftning. Avsikten är inte att återgå till forna tiders myndighetsutövning. Tyngdpunkten ska fortfarande ligga på byggherrens egenkontroll, kompletterad med sakkunnigkontroll.

Bygglovsavgift ska kunna tas ut för de tillsynsbesök som är bestämda i kontrollplanen. Tillsyn som påkallas av byggherren, KA, eller AA bör byggnadsnämnden dock inte kunna ta ut avgift för, och inte heller för sådana tillsynsbesök som inte förutsatts vid det tekniska samrådet.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Kontoret delar utredarens uppfattning att byggnadsnämndens besök på arbetsplatsen är viktig för systemets förtroende. Denna tillsyn kallas här revision och innebär otvivelaktigt en inspektion från byggnadsnämndens sida, men kan inte och ska inte innebära någon besiktning av byggnadsverkets tekniska egenskaper. Tillsyn från byggnadsnämndens sida sägs ofta innebära att nämnden påtar sig ett ansvar härvidlag. Så behöver inte vara fallet enligt kontorets uppfattning, men det är viktigt att klargöra vilka uppgifter på arbetsplatsen byggnadsinspektören ska ha. Agendan för platsbesöket är lika viktigt att precisera som innehållet i t.ex. byggsamrådet och kontrollplanen.

Självklart kommer en utökad tillsyn på byggarbetsplatserna att kräva ökade resurser, vilket

utredaren är tydlig med och föreslår ska kunna avgiftsfinansieras. Kontoret anser att detta är rimligt. För större byggprojekt kommer merkostnaden att bli marginell, och enligt utredarens förslag ska alltid finnas möjlighet att vid det tekniska samrådet diskutera behovet och nyttan av ett platsbesök. Att byggnadsnämnden skulle påtvinga byggherren ett platsbesök skulle motverka syftet och får anses uteslutet. Om byggnadsnämnden anser ett tillsynsbesök vara starkt befogat, finns andra och bättre åtgärder att ta till genom beslutet om kontrollplan. Lagförslaget är enträget formulerat, men tvingar inte kommunen att vare sig utföra platsbesök eller införa ytterligare avgifter i taxan. Förslaget ger endast goda anledningar och möjligheter härtill, vilket kontoret helt ställer sig bakom.

Slutsamråd och slutbesked

Utredningens förslag

- *Innan byggnadsprojektet färdigställs ska KA till BN inlämna i kontrollplanen föreskrivet underlag för slutbevis.*
- *BN ska därefter kalla byggherren, KA och AA till ett slutsamråd, om det inte är uppenbart obehövligt.*
- *Vid slutsamrådet ska genomgå förutsättningarna för slutbesked, däribland*
 - *kontrollplanens genomförande,*
 - *avvikelser från lov eller föreskrifter,*
 - *dokumentation över byggplatsbesök,*
 - *behov av kompletterande kontroll, och*
 - *villkor för ibruktagande.*
- *När byggherren har uppfyllt villkoren i bygglovet, föreskrifterna i byggstartbeskedet och åtagandena enligt kontrollplanen, och byggnadsnämnden inte har funnit skäl att ingripa enligt 10 kap., ska nämnden utfärda ett slutbesked. Det kan innehålla anmärkningar eller villkor avseende mindre allvarliga brister.*
- *Ett provisoriskt slutbesked får lämnas, när vissa kontroller måste utföras i ett senare skede.*

Angivna motiv

Ett slutsamråd på byggnadsplatsen kan undanröja brister och oklarheter som kan vara av stor betydelse för brukandet i fortsättningen och är samtidigt ett tillfälle att bedöma hur berörda aktörer tagit sitt ansvar. Även det avslutande samrådet får karaktären av en revision. En av de viktigaste punkterna blir att avgöra hur kontrollplanen har uppfyllts.

Avsikten är inte att byggnadsnämnden vid detta tillfälle ska göra en regelrätt inspektion. 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. I de allra flesta fall ska efter dessa bedömningar ett slutbesked kunna lämnas. I andra fall måste vissa kompletterande insatser utföras först.

Slutbeskedet är liksom slutbeviset i dag inget kommunalt godkännande av projektet utan ett dokument som visar att byggherren uppfyllt sina åtaganden enligt bygglovet, byggstartbeskedet och kontrollplanen. Slutbeskedet får innehålla föreskrifter och villkor, och kan vara provisoriskt, om vissa kontroller inte kan utföras förrän i ett senare skede.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Ett slutsamråd föreslogs även PBL-kommittén, och tillstyrks av kontoret. Erfarenheten visar att den beslutade kontrollplanen inte alltid följs upp genom inlämnade verifikationer av kontrollerna, varigenom kontrollplanen förlorar i vikt och slutbeviset i värde. Slutsamrådet kan ge ökad tyngd åt kontrollplanen och bättre både förutsättningar och intresse för slutbeviset, och därigenom få en avgörande betydelse för hela tillsynsförfarandet.

Det föreslagna slutbeskedet tillstyrkes likaså, både till namnet och gagnet. Ändringarna innebär främst anpassningar till övriga föreslagna ändringar i kontrollsystemet, och ger därtill möjligheter till anpassning även efter omständigheterna och behoven i de enskilda fallen.

SANKTIONSSYSTEMET

Utredningens förslag

En ny, sammanhållen byggsanktionsavgift införs.

Avgiften ska bestämmas av regeringens föreskrifter och uppgå till högst 50 prisbasbelopp.

Hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser

Avgiften ska tas ut även om överträdelsen inte skett uppsåtligen eller av oaksamhet, dock inte om det är oskälig p.g.a. att överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken har kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, och vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att överträdelsen skulle inträffa.

Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, får byggsanktionsavgift inte beslutas för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet

Byggsanktionsavgiften ska tillfalla kommunen.

Byggnadsnämnden får meddela föreläggande att inom viss tid göra rättelse när någon vidtagit olovlig eller annan lagstridig åtgärd

Föreläggande ska riktas mot ägaren av den fastighet eller det byggnadsverk som frågan gäller eller mot den som har anlåtits för att utföra arbetet eller levererat byggelementen i de fall som anges i 9 kap. 1 §

Följs inte ett föreläggande i de fall som avses i 12 § 1–3 får kronofogdemyndigheten på begäran av byggnadsnämnden meddela särskild handräckning så att rättelse sker. Detsamma gäller när någon har underlåtit att utföra arbete eller vidta en åtgärd som har förelagts honom enligt 15 §, 16 § första stycket eller 17 §.

Angivna motiv

I PBL finns tre olika typer av avgifter som delvis hanteras i olika administrativa ordningar, beräknas på olika sätt, har olika preskriptionstider och tillfaller olika organ – två går till kommunen och en går till staten. Avgiftssystemet är rörigt och svåröverskådligt och dessutom omodernt i sin uppbyggnad. Det bör räcka med en sammanhållen sanktionsavgift, som ska beslutas av kommunen och tillfalla kommunen, men givetvis kunna överklagas till domstol.

Byggsanktionsavgift ska inte tas ut om det är oskäligt. Därvid ska beaktas om överträdelsen har berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken har kunnat förutse eller borde ha förutsett samt vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen. Den omständigheten att man inte kände till att åtgärden krävde lov ska inte betraktas som en befrielsegrund. En inte helt ovanlig situation att den avgiftsskyldige säger sig ha fått besked per telefon av en kommunal tjänsteman att t.ex. bygglov inte krävs för den tänkta åtgärden. I sådana fall bör den avgiftsskyldige på något sätt kunna styrka sitt påstående för att åtnjuta befrielse.

För att lagstiftningen ska kunna uppfylla grundläggande rättsäkerhetskrav krävs att sanktionssystemet är förutsägbart. Ett sådant system kan åstadkommas endast om det är relativt enkelt att avgöra med vilket belopp avgiften ska påföras vid varje enskilt tillfälle. Det behöver finnas flera olika avgiftsnivåer, som beror av överträdelsens allvar och projektets komplexitet. Det är inte lämpligt att reglera detta direkt i PBL, utan det måste ske på förord-

ningsnivå. Byggsanktionsavgiften bör därför fastställas i en taxa som anges i en regeringsförordning, förslagsvis plan- och byggförordningen.

Kommunerna, som sedan länge har prövat frågor om bygglov m.m., har den nödvändiga kompetensen för att även hantera den nya sammanhållna byggsanktionsavgiften, som även bör tillfalla kommunen. En fördel med detta är, att systemet kan utgöra en sporre för byggnadsnämnden att öka sina insatser för att beivra överträdelser.

I artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen regleras rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma sak. Begreppet straff får i detta sammanhang även anses omfatta vissa administrativa sanktioner, såväl avgifter som vite. Den nuvarande lydelsen i PBL utesluter inte att både vite och sanktionsavgift tas ut för samma gärning. Det måste därför införas ett förbud mot dubbla sanktioner i PBL.

Byggnadsnämndens möjlighet att förelägga någon att vidta rättelse behöver justeras till följd av att entreprenören i vissa fall föreslås kunna avkrävas ansvar och åläggas att vidta rättelse, om det visar sig att arbetena inte har utförts enligt bestämmelserna. Detsamma gäller leverantören av förtillverkade byggelement för en- och tvåbostadshus.

Det är en naturlig och lämplig ordning att möjligheterna till föreläggande regleras före bestämmelserna om handräckning, vilket förfarande får ses som en sista utväg.

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Kontoret tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. Dagens system med tre slags avgifter är krångligt att tillämpa för kommunen och ökar på intet sätt den enskildes rättssäkerhet. En avgift, som i värsta fall kan vara hög – upp till ca 2 miljoner i dagens penningvärde – torde täcka alla behov och situationer. Med stöd av noggranna föreskrifter om straffskalan från regeringen och lagtextens utförliga skälighetskriterier bör kommunerna vara fullt kapabla att hantera denna byggsanktionsavgift på ett rimligt och rättssäkerhet. Att avgiften ska tillfalla kommunen är också rimligt. Utredaren avfärdar på goda grunder risken för att kommunerna ska missbruka byggsanktionsavgiften som inkomstkälla.

Vad gäller ingripandemöjligheterna anser kontoret liksom utredaren att föreläggande om rättelse ska tillgripas i första hand, och handräckning genom kronofogden komma i andra hand. Kontoret delar också utredarens – och Europakonventionens – syn på dubbla påföljder, men finner formuleringen att byggsanktionsavgift inte får beslutas om ett vitesföreläggande ”har överträtts” obegriplig eller ologisk. (Formuleringen uppges komma från Lagrådet!) Föreläggandet kan ju inte överträdas förrän en god tid efter att det beslutats, och då kan och brukar även sanktionsavgiften ha beslutats, till synes utan hinder enligt den föreliggandelagtexten.

Som en följd av utredningens förslag att byggherreansvaret i vissa fall ska överföras till den som utfört byggarbetena eller levererat byggelementen, föreslås att även föreläggande om rättelse i förekommande fall skall riktas mot dem. Kontoret tillstyrker denna följdändring, som i sak såväl som ord är helt förenlig med kontorets förslag till justering av byggherredefinitionen.

KOSTNAD FÖR KOMMUNERNA

Bedömning enligt utredning från KTH

På plansidan bör utredningens förslag relativt snabbt kunna leda till besparingar, om kommunerna utnyttjar de möjligheter till förenklingar som utredningen föreslår.

Vad gäller bygglov och kontroll ter det sig något annorlunda. Visserligen finns förslag som ger administrativa besparingar genom att använda e-post och hemsidor för kommunikation. Byggnadsnämnderna ställs dock inför ökade krav och ökade arbetsinsatser såväl vad gäller prövning av bygglov som förfarandet efter bygglov. Det nya systemet innehåller moment där byggnadsnämnderna på ett skarpare sätt än i dag ska ta ställning till tekniska krav. Byggnadsnämnderna måste därför ha personal med god teknisk kompetens, vilket också utredningen tydligt har markerat.

För att täcka sina kostnader i plan- och byggärenden kan kommunerna ta ut avgifter. Mot denna bakgrund borde det inte vara något större bekymmer om kommunerna behöver anställa fler handläggare eller handläggare med hög kompetens? Ett problem är dock att det på många håll i landet är svårt att rekrytera personal. Redan i dag är rekryteringsproblemen en starkt bidragande orsak till att vissa kommuner har svårt att hålla en godtagbar nivå vad gäller tider och kvalitet vid ärendehandläggning

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Kontoret befarar att planbeskedet kommer att kräva ökad administration, och finner det därför osäkert om det trots de övriga förslagen till förenklingar av planprocessen kan bli några resursbesparingar sammantaget. Därtill kommer att det finns brister i möjligheterna att ta ut avgifter för alla nedlagda kostnader i planarbetet.

Att förändringarna i lov- och tillsynsprocessen kräver utökade resurser är helt klart. Inga beräkningar finns av storleksordningen på de förstärkningar som kan behövas, men ytterligare ett samråd, ett byggstartbeslut, ett tillsynsbesök och noggrannare krav på innehållet i alla moment i prövningen och tillsynen kommer självfallet att kräva inte obetydliga tillskott, särskilt som det på många håll finns personalbrister redan i dag. Som ovan anförts, finns det svårigheter att rekrytera personal över huvud taget. Om förslagen ska kunna genomföras i full utsträckning och få avsedd effekt måste kommunerna i första hand övervinna dessa svårigheter, vilket kan kräva ett inte obetydligt lyft av hela verksamhetens kompetens och anseende.

Det kan vara riktigt, som i utredningen framhålls, att samhällets vinster av en effektivare tillsyn och kontroll av byggandet kommer att överstiga och kan motivera kostnaderna, men för kommunerna är det givetvis de egna kostnaderna som märks. Och även om avgifter får tas ut i full utsträckning finns det självfallet gränser för hur mycket man från politiskt håll är beredd att höja dem. Om kommunerna är beredda att tillämpa de möjligheter den föreslagna lagstiftningen ger, kan denna få god effekt. I annat fall kan effekten bli den rakt motsatta.

YTTERLIGARE FRÅGOR SOM BÖR BEHANDLAS

Utredarens förslag

- *Förfarandet vid ändring av översiktsplan*
- *Behovet av fastighetsplan*
- *Behovet av begreppet fritidshus*
- *Lagreglering av exploateringsavtalen*
- *Friggebodarnas maxhöjd och avståndsregler*
- *Tillämpningen av 5 kap. 36 § om planstridiga, lovbeFriade åtgärder*
- *Bygglovsplikt för altaner*
- *Definition av murar och plank*
- *Uppräkningen i 8 kap. 2 § av bygglovspliktiga anläggningar*
- *Definitionen av byggnadshöjd, våning och våningsplan*
- *Detaljplanekravet i 5 kap. 1 §*

- *Byggstoppet på planstridiga byggnader.*

Stadsbyggnadskontorets bedömning

Av dessa och andra frågor finner kontoret följande vara mest akuta och angelägna att behandla:

PBL-kommitténs förslag rörande bygglovspliktiga anläggningar bör genomföras. Uppräkningen i 8 kap. 2 § PBL behöver uppdateras och preciseras och flyttas såsom regeringsföreskrift till PBF.

I samband därmed måste en i föreliggande utredning möjligen förbisedd konsekvens av ett av förslagen uppmärksammas, nämligen införandet i PBL av begreppet byggnadsverk som sammanfattande benämning av byggnader och andra anläggningar.

Enligt den föreslagna lydelsen av 8 kap. 1 § krävs bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och en lång rad ändringar av byggnadsverk, sålunda även av andra anläggningar. Det innebär att första ledet i PBL-kommitténs förslag redan är infört i lagförslaget, utan några begränsande föreskrifter, vilket innebär en nästan oändlig utvidgning av bygglovsplikten, helt utifrån kommunernas egna bedömningar. Möjligen kan tillämpningen kompliceras av att uppräkningsdelen av lovpliktiga anläggningar i 2 § inte tas bort, men så kan ju enkelt ske.

Vad regeringen sålunda behöver göra, är att acceptera den generella lovplikten för byggnadsverk enligt utredningens förslag, och skyndsamt ta fram de nödvändiga föreskrifterna för anläggningarnas del.

PBL-kommitténs förslag om bindande eller överklagbart förhandsbesked rörande tekniska egenskapskrav bör likaså genomföras. En av bristerna i dagens system är att byggherren inte kan få någon förhandsprövning av möjligheterna till avsteg från de tekniska egenskapskraven. Kontoret delar till fullo utredarens uppfattning att byggnadsnämnden inte ska vare sig kräva, godkänna eller underkänna en viss teknisk lösning. Men det gäller bara lösningar som fyller de tekniska egenskapskraven. Så snart det antas eller bedöms att så inte är fallet, kan frågan om avsteg uppkomma, och den kan avgöras enbart av byggnadsnämnden. Så kan enligt dagens bestämmelser ske enbart genom ingripande i efterhand, vilken utredningen enligt direktiven borde råda bot på.

Inget av de tre föreslagna besluten om bygglov, kontrollplan och startbesked synes ge plats för frågan om avsteg från tekniska egenskapskrav. Det vore lagtekniskt möjligt att införa en sådan bestämmelse i förutsättningarna för bygglov, likaväl som i fråga om avvikelser från bestämmelserna detaljplan. Men en byggherre kulle kunna vara betjänt av att få besked tidigare än så, t. ex. avseende eventuellt krav på hiss vid ändring eller vindsinredning i flerbostadshus.

Hindret för bygglov till lämpliga åtgärder på planstridiga hus bör tas bort eller tonas ner. Det skapar stora problem i Stockholm, som har mängder av förlegade detaljplaner, som varken staden eller fastighetsägaren önskar genomföra, men heller inte har resurser att ändra. Stadsbyggnadskontoret tvingas i många fall avstyrka ansökningar om planenliga åtgärder på planstridiga hus. Om utredningens förslag om godtagbar avvikelse förverkligas, kommer problemet att minska. Men hindret kunde likväl tas bort. En avvikelse som funnits på plats i tiotal år, borde per definition kunna anses godtagbar.

Bestämmelsen om ej lovpliktiga men planstridiga åtgärder i 5 kap. 36 § PBL behöver redas ut. Att åtgärder som inte kräver lov ska utföras så att de inte strider mot detaljplan, är en viktig förutsättning för att åtgärder ö h t ska kunna vara och kanske i ökad utsträckning göras

lovbefriade, men rättsfall visar att kommunerna har mycket svårt att ingripa när överträdelse har skett.

Förbudet mot förvanskning av särskilt värdefulla byggnader i 3 kap. 12 § är så absolut formulerat, att något utrymme för att beakta enskilda intressen enligt 1 kap. 5 § inte finns. Dessa både för kulturarvet och rättssäkerheten viktiga paragrafer är sålunda oförenliga, vilket är helt oacceptabelt.

Definitionen och beräkningen av byggnadshöjd enligt PBF och Boverkets allmänna råd ger utrymme för så vida tolkningar, att även mycket erfarna konsulter och handläggare ständigt riskerar att göra bedömningar och fatta beslut som inte håller vid en överprövning, och att sålunda vilseleda sina klienter och bygglovssökande. Ur rättssäkerhetssynpunkt måste förhållandena betraktas som skandalösa.

RESERVATIONER M.M.

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av vice ordförande Teres Lindberg (s) och Maria Hannäs (v), föreslog att nämnden beslutar överlämna kontorets utlåtande i huvudsak samt att därutöver anför följande:

Vi delar i stort stadsbyggnadskontorets synpunkter och förslag till beslut. Att förbättra plan- och byggprocessen, underlätta genom effektivitet är bra. Kontoret har i stora delar en bra syn på hur man kan förbättra byggprocessen och har som svar på remissen tagit upp flera viktiga förbättringspunkter.

Vi vill dock på ett betydligt starkare sätt belysa det demokratiska perspektivet, i synnerhet när det gäller inflytandet från medborgarna.

I korthet anser vi följande:

En kommunikering med befolkningen i *ett* samråd, *en* planprocess, *ingen* utställning och en *helt och hållet* webbaserad process via kommunens hemsida är *inte* förenligt med en demokratisk process för *alla* medborgare. Samråd, diskussioner, möten krävs för ett bättre resultat, där inte bara sakägare utan andra medborgare kommer till tals med kunskaper och erfarenheter som kan tas tillvara och där remissinstanser får tillräcklig tid att sätta sig in i ett ärende för att så småningom ta ställning. Det är helt otillräckligt med enbart det system som föreslås i utredningen och som kontoret är positivt till. *Ett* samråd i mitten på juni, hur många skulle inte missa det? Alla har inte tillgång och möjlighet att ta till sig information som är webbaserad. Det kan gälla äldre, vissa med olika funktionsnedsättning t.ex. kognitiv nedsättning eller elöverkänslighet. För andra kan det vara lättare att se en riktig modell. Problem kan även uppstå när ”andras” synpunkter skall publiceras på stadens hemsida eftersom PUL §5a gäller, vilket kontoret belyser i sitt svar. Vi tror till skillnad från kontoret att samrådsmöten behövs och att de aldrig helt kan ersättas med ett webbaserat samråd.

Remisstider ska vara tillräckligt långa för att myndigheter och andra skall *hinna* komma till tals, i skriftlig form. Inte minst gäller det stadens stadsdelsnämnder, en mycket viktig remissinstans.

Reservation anfördes av Cecilia Obermüller (mp), enligt följande

att nämnden beslutar att dels besvara remissen i enlighet med tjänsteutlåtandet dels med följande förändringar:

Många i utredningsförslaget är positivt vilket också tjänsteutlåtandet lyfter fram.

Dock finns det vissa frågor som behöver uppmärksammas.

- Enskild initiativrätt till planläggning och planbesked och eventuellt sista dag för planers antagande –

Kontoret svar är initierat och bra.

- Förenklingar av planprocessen med enkom ett samråd samt att planförslaget skall hållas tillgängligt på kommunens webbplats i (bara) minst 3 veckor, slopande av utställning och förenkling av områdesbestämmelser och fastighetsplaner.

Detta är demokratiskt undermåliga förslag då medborgarnas inflytande måste garanteras. Planprocessen går redan idag i Stockholm alldeles för snabbt. Staden använder redan genom att inte tillämpa programskede och programsamråd detta bråttom-förfarande. Att inte kungöra

i dagspress och anslå planer på offentliga platser är att allvarligt inkräkta på demokratiska spelregler i planeringen. Stadens webbsajt är minst sagt mycket svårframkomlig vad gäller tillgänglighet till planärenden.

Målsättningen i staden har tidigare varit 18 månader för antagande av planärenden, nu har man från kontoret en policy att behandla nästan allt som enkla planärenden. Man hänvisar till att planeringen är i överensstämmelse med översiktsplanen och kan därav formellt juridiskt använda sig av förenklat planförfarande. Med en mycket tillåtande och löst hållen ÖP som är nu på väg blir det ett oroande scenario.

Även i de fall man tillämpar normalt planförfarande hoppar man nu över programsamrådet.

Programsamrådet som borde ha svarat på frågan om lokaliseringen är lämplig har man struntat i och sedan tar man mycket litet hänsyn till inkomna synpunkter detta då markanvisning redan ofta är given och man från sbk och exploateringskontorets sida redan bestämt sig. Långt framskridet i planprocessen finns små reella påverkansmöjligheter. Därutöver har det utbildats en konstig praxis att allt som oftast inte ta hänsyn till inkomna synpunkter. Hela samrådsförfarandet har i Stockholms stad nu ofta bara blivit ett spel för gallerierna och följer inte lagstiftningens intentioner.

En intern utredning i staden har dessutom föreslagit absoluta remisstider något som försvårar för att på ett bra sätt ta in synpunkter och kunskap från viktiga remissinstanser såsom t.ex. Stadsdelsnämnderna, Stadsmuseet, Skönhetsrådet, brandförsvaret, andra facknämnder, Handikapprådet m.fl

Vänsterpartiet har uttryckt problemet med utredningsförslaget på ett utmärkt vis och nämnden instämmer i denna text.

”En kommunikation med befolkningen i ett samråd, en planprocess, ingen utställning och en helt och hållet webbaserad process via kommunens hemsida är inte förenligt med en demokratisk process för alla medborgare. Samråd, diskussioner, möten krävs för ett bättre resultat, där inte bara sakägare utan andra medborgare kommer till tals med kunskaper och erfarenheter som kan tas tillvara och där remissinstanser får tillräcklig tid att sätta sig in i ett ärende för att så småningom ta ställning. Det är helt otillräckligt med enbart det system som föreslås i utredningen och som kontoret är positivt till. Ett samråd i mitten på juni, hur många skulle inte missa det? Alla har inte tillgång och möjlighet att ta till sig information som är webbaserad. Det kan gälla äldre, vissa med olika funktionsnedsättning t.ex. kognitiv nedsättning eller elöverkänslighet. För andra kan det vara lättare att se en riktig modell. Problem kan även uppstå när ”andras” synpunkter skall publiceras på stadens hemsida eftersom PUL §5a gäller, vilket kontoret belyser i sitt svar. Vi tror till skillnad från kontoret att samrådsmöten behövs och att de aldrig helt kan ersättas med ett webbaserat samråd.

Remisstider ska vara tillräckligt långa för att myndigheter och andra skall hinna komma till tals, i skriftlig form. Inte minst gäller det stadens stadsdelsnämnder, en mycket viktig remissinstans.”

- Tidigare anmälningspliktiga inre ändringar blir bygglovspliktiga
Detta är bra

- Kontroll och tillsyn skärps, kvaliteten på byggandet ska höjas.
Certifiering av fristående kvalitetsansvariga låter som en mycket bra idé.

- Behovet av byggnaden för bostadsförsörjningen avskaffas som grund för att vägra rivningslov.

Här är vi inte ense med kontoret. Om detta kan skydda äldre trädgårdsstadsbebyggelse från våldsamma förtätningar bör kravet bibehållas.

I övrigt instämmer vi i tjänsteutlåtandet och särskilt det som anförs under rubriken kostnader och risker där kontoret tydliggör att ”kostnader och risker i planarbetet ska bäras av den som har den ekonomiska nyttan av planen” samt att kostnaderna inte skall bäras av skattekollektivet.