



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Rapport

R23:1983

Byggnadsnämnders dispensgivning

Omfattning och betydelse
i två kommuner

R/Bl
[K/mw]

Sven-Olof Ohlsson
Christer Persson

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION

Accnr

Plac

Ser

Byggtforskningsrådet

R23:1983

BYGGNADSNÄMNDERS DISPENSGIVNING

Omfattning och betydelse i två kommuner

Sven-Olof Ohlsson
Christer Persson

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
810963-4 från Statens råd för byggnadsforskning
till avd Stadsbyggnad,CTH,Göteborg.

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

R23:1983

ISBN 91-540-3894-4
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm
LiberTryck Stockholm 1983

INNEHÅLL

FÖRKORTNINGAR OCH BEGREPP	5
FÖRORD	7
SAMMANFATTNING	9
1 DISPENS- OCH BYGGNADSLÖVSPRÖVNINGEN	15
1.1 Dispenser	15
1.2 Prövning inom detaljplanelagda områden	16
1.3 Prövning av utomplansärenden	17
1.4 Överprövning	19
2 FORSKNINGSPROBLEM OCH -METOD	21
2.1 Forskningsproblemen	21
2.2 Forskning inom ämnet	22
2.3 Forskningsmetod	24
3 UNDERSÖKNINGSKOMMUNERNA	29
3.1 Två kommuner	29
3.2 Markanvändningsplaner	33
3.3 Valet av undersökningskommuner	36
4 TILLSTÅNDSPRÖVNING AV BYGGANDE UTOM PLAN	37
4.1 Planeringsproblem kring utomplanbyggandet	37
4.2 Lokaliserings- och tätbebyggelseprövning	42
4.3 Byggnadslovsprövning	48
4.4 Kommunöversikten i prövningen	48
4.5 Erfarenheter av överprövning	49
4.6 En allmän och sammanfattande kommentar	56
5 DISPENS FRÅN GÄLLANDE DETALJPLANER	63
5.1 Dispensgivningens omfattning	63
5.2 Exempel på dispens från detaljplan	65
5.3 Exempel på överprövade dispenser	69
5.4 Kommentar	72
BILAGA 1	75
BILAGA 2	87
LITTERATUR	89

FÖRKORTNINGAR OCH BEGREPP

BN	byggnadsnämnd
BL	byggnadslag
BS	byggnadsstadga
FBL	fastighetsbildningslag
FörvaltnL	förvaltningslag
FRP	fysisk riksplanering
GPF	gemensamma planeringsförutsättningar
LPI-lagen	lag om påföljder och ingripande vid olovligt byggande
NVL	naturvårdslag
PBL	förslag till ny plan- och bygglag
VägL	väglag

FÖRORD

Det arbete vi här redovisar föddes egentligen ur en nyfikenhet om varför och i vilken omfattning byggnadsnämnder medger att avsteg och avvikelser görs från fastlagda regler som styr markanvändningen. Dessa regler är både sådana som kommunen själv har angivit ex.vis i detaljplaner och de regler för byggandet som ställs upp av överordnade myndigheter. Självklart kan inte detaljplaner och övriga regler täcka in alla tänkbara fall. Om så vore fallet skulle de behöva vara antingen oerhört detaljerade och därmed svårhanterliga, eller helt allmänna och möjliga att tillämpa på olikartade sätt kommuner emellan.

Våra frågeställningar skulle kunna formuleras:

I vilka situationer och i vilken omfattning uppträder behov av att medge avsteg från gällande regler? Vilka informella och formella krafter påverkar denna dispensgivning? Hur ser politiker och tjänstemän i kommuner på den?

Forskningsfrågorna växte fram efter inledande samtal med bl a företrädare för kommuner, länsstyrelser och Statens Planverk. Under arbetet visade det sig att fackmän hade många olika åsikter om frågorna, både om det kvantitativa och det kvalitativa.

Vi har medvetet valt att studera den vardagsnära verkligheten i kommuner, inte extremfallen som ändå kommer fram till diskussion bland fackmän och i massmedia. Arbetet har inte kunnat ge svar på alla våra frågor, utan har karaktären av en förundersökning som kan ligga till grund för fortsatta preciserade undersökningar. Rapporten hoppas vi ändå kan vara av intresse för de som hanterar dispensfrågor inom kommuner och statliga myndigheter.

Det empiriska materialet har vi i huvudsak hämtat från Vara och Falköpings kommuner i Skaraborgs län, där tjänstemän och politiker har hjälpt oss med praktiska saker kring materialinsamlingen och svaret på våra frågor. Sigvard Gertzén vid länsstyrelsen i Mariestad förberedde valet av kommuner och har stöttat oss med material och förslag under arbetets gång. Dessutom har vi fått värdefulla synpunkter från en referensgrupp bestående av Tor Edsjö, Statens Planverk, Åsel Floderus, SIB Gävle, Sigvard Gertzén, länsstyrelsen i Skaraborgs län, Gunnar Lindahl, byggnadsnämnden i Alingsås kommun samt Ingegerd Ågren, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. När det gäller detaljplanefrågorna har vi även fått råd och synpunkter från Ivar Eklöf, Statens Planverk.

Undersökningen är utförd vid avdelningen för Stadsbyggnad, CTH, där t f professor Björn Klarqvist ansvarat för projektet. Arkitekt Sven-Olof Ohlsson har varit projektledare och arkitekt Christer Persson forskningsassistent. För utskriften svarar inst sekreterare Harriet Hast Stenerud.

En av avdelningens inriktningar är forskning om de styrmedel i vid mening som används för att påverka främst markanvändningen i kommunerna. Den undersökning som redovisas här ingår som en del i den forskningsinriktningen.

SAMMANFATTNING

Byggnadsnämnder (BN) i kommuner medger ofta att avsteg och avvikelser görs från fastlagda regler som styr markanvändningen. I dagligt tal sägs ofta att BN ger dispens, t ex från bestämmelser i en fastställd stadsplan.

Allmänt om
reglerna

Det är länsstyrelserna som ger dispens från byggnadsnadsnämnder (BN) och byggnadsstadga (BS), men i stor utsträckning har denna befogenhet delegerats till kommunernas BN. Om ett byggnadsärende berör ett område med förordnande enligt bl a naturvårdslag- en eller väglagen fordras dock länsstyrelsens dispensprövning. Detsamma gäller förordnande enl BL om skydd för historiskt eller konstnärligt sett värdefull bebyggelse.

Inom ett område med fastställd detaljplan skall BN tillse att byggande inte strider mot planen eller planbestämmelserna. Ett beslut som innebär att BN ej medger avsteg från gällande plan får inte överklagas. Nekar BN att ge dispens från regler i byggnadsstadgan kan detta däremot överprövas av länsstyrelsen.

När det gäller byggande utanför planlagda områden gjordes i början av 1970-talet ändringar i byggnadsnadsnämnderstiftningen som innebar att bedömningen av vad som betraktas som tätbebyggelse skärptes. Även glesbebyggelse kom att omfattas av kraven på en allmän lämplighetsprövning och byggnadslovsplikt infördes över hela landet. Användningen av mark för bebyggelse skall sålunda planmässigt prövas, antingen genom att plan upprättas eller i samband med att ansökan om byggnadslov prövas.

Utanför planlagda områden skall enl byggnadsstadgan gälla förbud mot tätbebyggelse. I princip skall alltså planläggning ske vid byggande som innebär tätbebyggelse. Det finns dock två viktiga undantag från detta krav:

1. Nybyggnad som tillgodoser areella näringars behov, samt
2. Tätbebyggelse av mindre omfattning.

Finner BN att tätbebyggelse råder men att byggnad- det inte innefattas i de två undantagen kan den bevilja dispens från planläggningskravet om särskilda skäl finns för detta. Ett beslut i ett byggnadslovsärende som innebär att BN inte beviljar en sådan dispens kan överklagas.

Forsknings-
problem och
syfte

De regler som är fastlagda för en kommuns mark- användning kan inte inrymma alla tänkbara fall, utan ofta måste BN medge avsteg för att lösa bygg- nadsfrågor på ett smidigt sätt. Den kvantitativa

sidan av detta är i vilken omfattning BN medger sådana avsteg. Vilka kategorier av dispenser är de vanligaste och vilka bebyggelsesituationer leder till att BN:s dispensbefogenhet utnyttjas?

En kvalitativ sida av problemen är vad dispensgivningen betyder i spelet mellan enskilda och allmänna intressen. Det är således troligt att dispensgivningens karaktär uttrycker en del av BN:s vilja och möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen. I kommuner med en stor andel av byggandet utanför planlagda områden är det troligt att många avsteg görs från plankravet vid tätbebyggelse.

Syftet med projektet har främst varit att ge en överblick över och fördjupa kunskaperna om BN:s dispensgivning. Det gäller såväl dess omfattning som dess betydelse i kommunernas behandling av plan- och byggnadsfrågor.

Metod och genomförande

Det empiriska materialet har hämtats från Falköpings och Vara kommuner i Skaraborgs län. Plan- och byggnadslovsdokument från 1979 till 1981 har studerats och intervjuer har gjorts med tjänstemän och politiker.

Falköpings kommun har ca 32 000 invånare varav två tredjedelar bor i tätorter. Centralorten har nära hälften av invånarantalet och den har en mer dominerande ställning i kommunen än t ex Vara. Vara kommun har ca 23 000 invånare, varav en ovanligt stor andel bor på landsbygden. Jordbruket har också en stark ställning i näringslivet, och det finns vidare många små industriföretag spridda över landsbygden.

I Falköping har 65% av bostadsbyggandet de senaste åren skett i och kring centralorten, medan motsvarande siffra är 45% för Vara. I båda kommunerna har ca 20% av de senaste årens bostadsbyggande skett utanför planlagda områden.

Byggandet på landsbygden - problem och synsätt

Inom en kommunadministration som helhet och inom en BN finns det olika uppfattningar om vad som innebär problem resp fördelar med ett ökat byggande på landsbygden. Uppfattningarna är delvis politiskt grundade, delvis grundade på kommunalekonomiska eller tekniska bedömningar. Frågan om landsbygdens bebyggelseutveckling måste därför behandlas nyanserat och detaljerat, också därför att önskemålen om att få bygga på landsbygden är rätt olika mellan olika kommuner, såväl vad gäller omfattningen som lägen i förhållande till samhällsbildningar.

En vanlig uppfattning i kommunerna är att de som bosätter sig på landsbygden gör det därför att boendet inom planlagda områden inte innehåller de kvaliteter man eftersträvar. Utflyttningen inne-

bär att man väljer ett "friare" sätt att bo, samtidigt som avstånd till skolor, butiker m m blir större. En viktig utvecklings- och planeringsfråga är då hur de planlagda områdenas kvaliteter kan förbättras så att de blir attraktiva alternativ till det rena landsbygdsboendet.

Tillståndsprovning av byggande utanför planlagda områden

Vanligen prövar BN en byggnadslovsansökan utanför planlagda områden i två steg; först prövas lokaliseringen och om den tillstyrks görs sedan en byggnadslovsprovning. En lokaliseringsprovning kan teoretiskt sett delas upp i två skilda moment, dels en allmän lämplighetsprovning, dels en provning av om byggandet är att hänföra till gles- eller till tätbebyggelse. I båda kommunerna görs dessa båda provningar parallellt. Resultatet blir ett beslut över det föreslagna läget vilket kan överklagas av den sökande.

Vid provningen av bebyggelsesituationen finns vissa olikheter mellan de båda kommunerna. I Vara betonas att det är den allmänna lämpligheten som är det avgörande för lokaliseringen. Där används t ex inte möjligheter till undantag från plankravet vid tätbebyggelse som byggnadsstadgan ger, vilka däremot ofta används av Falköpings BN. Där förekommer i många fall en diskussion om hur bebyggelsesituationen skall tolkas. De olika politiska synsätten på utomplanbyggandet kommer också till klarare uttryck i Falköpings BN.

En allmän erfarenhet är att de regler som BN har för att hantera detta byggande är svåra att överskåda och tolka. Exempelvis uppfattas och framställs i många fall de särskilda skäl som skall finnas för BN att medge avsteg från planläggningskravet vid tätbebyggelse som den sökandes egna skäl, vilka ofta är av personligt och ekonomiskt slag.

Det är vidare möjligt att lägga politiska bedömningar på bebyggelsesituationen så att ett tänkt byggande innebär alternativt glesbebyggelse, tätbebyggelse eller tätbebyggelse av mindre omfattning. Principen i regelsystemet är att oavsett dessa bedömningar skall den allmänna lämpligheten prövas, antingen vid planläggning eller vid byggnadslovsprovningen. Erfarenheterna visar att det kan ha bildats föreställningar bland ledamöter i byggnadsnämnder om att lämplighetsbedömningen är "mildare" om nämnden kan tillstyrka en ansökan utan att behöva lämna de särskilda skäl som krävs för dispens från plankravet vid tätbebyggelse. Att byggandet klassas som "tätbebyggelse av mindre omfattning" kan således uppfattas av enskilda BN-ledamöter som ett sätt att underlätta för den sökande att få igenom sitt förslag.

I fall där den sökande besvarar sig över BN:s beslut framgår tydligt att nämndens bedömningar

utifrån de formella reglerna är svårbegripliga för allmänheten. Det uppstår två språk kring en sakfråga, dels BN:s som grundar sig på vad som är lämpligt och lagenligt i ett myndighetsperspektiv, dels den sökandes som utgår från ett enskilt ekonomiskt och socialt intresse i frågan.

Å ena sidan finns detta allmängiltiga regelsystem som BN har för att bemöta byggkrav utanför planlagda områden. Dispensbefogenheten skall exempelvis utnyttjas av BN som om länsstyrelsen själv fattade beslutet. Å andra sidan finns några förhållanden som påverkar den praktiska användningen av reglerna:

- Det finns möjligheter för byggintressenter att kontakta enskilda BN-ledamöter och argumentera för sin sak.
- Det faktum att en sökande är känd inom delar av BN kan ha en avgörande betydelse för bedömningen av en ansökan. Det kan gälla såväl ekonomiska som sociala förhållanden.
- BN:s ledamöter har olika synsätt på sin roll. Om lekmannatänkandet överväger bevakas främst de enskilda invånarnas intressen, kanske en speciell kommundels intressen. Ett myndighetstänkande utgår däremot från att BN är ett organ som bevakar och styr bebyggelsens utveckling. De formella reglerna får en mer framskjuten plats än vid lekmanntänkandet.

Detta är exempel på förhållanden som kunde leda till en högst olikartad hantering av utomplanbygandet om inte det övergripande regelsystemet funnes. Reglerna ger BN principiella möjligheter att hävda planmässiga, framåtsyftande intressen.

Dispens från
gällande detalj-
planer

En grundläggande princip är att en byggnadslovsansökan inom planlagt område kan beviljas endast om den står i överensstämmelse med planen. En detaljplan kan dock inte alltid följas; den kan vara helt eller delvis föråldrad eller förhållanden kan ha ändrats så att avvikelser måste tillåtas.

Närmare hälften av de beviljade dispenserna i undersökningskommunerna gäller byggande på mark som enligt planen inte får bebyggas. I en av kommunerna förekommer även många fall där avsteg görs från bestämmelse om högsta tillåtna byggnadsyta. Det är däremot ovanligare att dispens ges från bestämmelse om planområdets användning. Det förekommer främst när det gäller ändrad användning av byggnad eller när byggnad av allmän karaktär byggs på parkmark.

Det är ofta kombinationen små tomter/stora villor som i de två kommunerna kräver dispens från gällande plan. Ett annat vanligt fall är industri-

planer där byggrätten inte är anpassad till de idag vanliga enplans hallbyggnaderna som upptar en större yta än tidigare industribyggnader.

Grundorsakerna till att BN medger avsteg från gällande detaljplaner är:

- En planändring tar för lång tid i den aktuella bebyggelsesituationen och kan därmed vara dyrbar för en byggtressent. Vid större avsteg kan BN ge dispens och ändra planen i efterhand.

- Oftast är det fråga om små avvikelser som uppenbart inte är till olägenhet för exempelvis grannar. En planändring betraktas som onödig.

En hypotes kan vara att det inom en byggnadsnämnd finns en outtalad praxis för t ex i vilken omfattning byggnader får överskrida den enligt planen tillåtna byggnadsytan. Det är också troligt att det finns föreställningar inom nämnden om andra vanliga avsteg som utgör en form av praxis. Garagebyggande på mark som enligt planen ej får bebyggas är det kanske vanligaste exemplet.

En av de viktigaste aspekterna är hur de kringboende uppfattar konsekvenserna av ett planavsteg. I de allra flesta fall utgör detta inget problem men det finns dock exempel där grannar först tycks ha accepterat ett byggande som innebär avsteg från en plan, men där de så småningom har inkommit med besvär när konsekvenserna börjar klarna.

1 DISPENS- OCH BYGGNADSLOVSPRÖVNINGEN

Byggnadsnämndernas handläggning av plan- och byggnadsärenden regleras i byggnadslagen (BL) och byggnadsstadgan (BS). En sammanfattning av vad BN måste iaktta finns i Planverkets publikation "Handläggning av plan- och byggnadsärenden" (1976). Bjerkén (1977) tar på ett utförligt sätt upp de rättsliga regler för byggnadslov som finns.

I detta kapitel redogör vi för de lagar och föreskrifter som reglerar BN:s handläggning av dispens- och byggnadslovsansökningar.

1.1 Dispenser

Med "dispens" menas enl Svenska Akademiens Ordlista (SAOL) "befrielse från skyldighet". Ordet dispens förekommer emellertid inte i byggnadslagstiftningen; de dispenser från byggnadslagen (BL) och byggnadsstadgan (BS) som vi diskuterar i denna rapport heter i lagtexterna "mindre avvikelse" och "undantag från förbud". Vidare heter det enl SAOL ge dispens medan Bjerkén (1977) använder det högtidligare medge dispens och Planverket (1976) skriver meddela dispens.

Dispenser från BL och BS regleras närmare i §67 BS. Det är länsstyrelsen som medger dispenser men denna befogenhet kan i stor utsträckning delegeras till BN. Det är mycket vanligt att dispensrätten på så sätt finns hos BN.

De bestämmelser, från vilka dispensrätten vanligen delegeras till BN, är följande:

- §§ 34, 110 BL Avvikelse från detaljplan
- §§ 35, 109 BL Byggnadsförbud i avvaktan på planläggning eller planändring
- §§ 37, 38 BL Tomtindelning
- § 56 BS Tätbebyggelseförbud utanför planlagt område

Dessutom har BN rätt att medge dispens från bestämmelserna i §§ 39, 43 BS om minsta avstånd till tomtgräns respektive brandmur i tomtgräns.

Inverkar dispensbeslutet på någon grannes rätt skall denne få tillfälle att yttra sig innan BN beslutar.

Bestämmelser, från vilka BN inte kan ges dispensrätt, är:

- §§ 81, 82 BL Försvarsanläggningar m m.
- § 86 BL Konstnärligt eller historiskt värdefull bebyggelse.

Det är alltså länsstyrelsen som kan ge dispens från sistnämnda bestämmelser. Länsstyrelsen kan också ge dispens från andra förbud som kan ha betydelse för byggandet, t ex naturvårdslagen (NVL) och väglagen (VägL). Planverket (1976) betonar att s k koppelade dispenser, d v s ärenden där både BN och länsstyrelsen måste ge dispens från någon bestämmelse för att byggnadslov skall kunna beviljas, i sin helhet bör prövas av länsstyrelsen.

1.2 Prövning inom detaljplanelagda områden

Inom område med fastställd detaljplan skall BN se till att byggnadsföretag inte strider mot planen eller mot planbestämmelserna (§§ 34, 110 BL). Nybyggnad får inte heller ske i strid mot gällande nybyggnadsförbud i avvaktan på detaljplan (§§ 35, 109 BL).

BN skall också ta hänsyn till fastighetsbildningslagen (FBL) även om detta inte direkt föreskrivs i BS. Således skall byggnadskvarter tomtindelas i gällande stadsplan (§28 BS). Vidare finns i § 37 BL förbud mot bebyggelse på kvartersmark som inte blivit tomtindelad, och § 38 BL innehåller förbud mot nybyggnad i strid mot tomtindelning eller på fastighet som inte överensstämmer med tomtindelningen. För mark avsedd för bebyggelse i fastställd byggnadsplan saknas motsvarande bestämmelser. I BS finns dock andra regler som får samma innebörd. I BS § 39 stadgas bl a att byggnad skall förläggas minst 4,5 m från gräns och i § 43 BS stadgas att byggnad som uppförs i gräns mot annan tomt skall förses med brandmur. Båda dessa innebär indirekt även förbud mot byggande över tomtgräns.

BN måste ha länsstyrelsens tillstånd för att få medge avsteg från de i BL stadgade nybyggnadsförbuden. Föreskrifterna i BS kan BN däremot, inom detaljplan, medge undantag från utan något särskilt bemyndigande från länsstyrelsen. Ett specialfall är dispenser från detaljplanebestämmelsen om mark som inte får byggas (punktprickad mark). BS 41 § 2 mom ger här BN rätt att för mindre byggnadsdel medge avsteg från detaljplanebestämmelserna.

Eftersom länsstyrelserna i de flesta fall delegerat rätten att bevilja dispens från nybyggnadsförbud till BN har dessa skillnader liten saklig betydelse. Ur processuell synvinkel har det dock stor betydelse då beslut där BN ej medger avsteg från gällande plan inte får överklagas. Har BN nekat att

att ge dispens från vad som stadgats i BS kan ärendet emellertid överprövas av länsstyrelsen.

BN:s beslut om byggnadslov är tidsbegränsat till högst fem år (§ 59 BS). Någon motsvarande bestämmelse om ett dispensbesluts giltighetstid finns inte. Bjerkén (1977) menar vidare att ett byggnadslov förfaller om motsvarande dispens inte längre gäller, t ex p g a beslut av högre myndighet. En given dispens medför dock ingen befrielse från att söka byggnadslov.

BN:s behandling av byggnadslovsansökningar inom detaljplanelagda områden innebär en kontroll av att byggnadsföretaget överensstämmer med detaljplanen (stads- eller byggnadsplan). Om så är fallet beviljas byggnadslov. Om så inte är fallet kan undantag från förbudet, dispens beviljas. Det bör klart framgå av BN-protokollet i vilka avseenden avsteg från planen har gjorts. Är BN inte beredd att medge dispens och byggnadslov bör den i enlighet med § 1 BS ta kontakt med den sökande så att denne skall få möjlighet att anpassa byggnadsföretaget till gällande detaljplan. Står den sökande fast vid sin ansökan beslutar BN att avslå denna. BN måste då enl § 15 Förvaltningslagen underrätta sökanden om vad som tillförts ärendet genom annan än honom själv och låta honom yttra sig över det, s k kommunikation. Beslutet måste också motiveras enl § 17 FörvaltnL.

BN bör enl Planverket undvika s k förhandsbesked. De kan vara vilseledande för den sökande och även orsaka honom stora kostnader om ett positivt förhandsbesked följs av ett negativt slutligt beslut.

1.3 Prövning av utomplansärenden

BN:s prövning av utomplansärenden brukar delas upp i en lokaliseringsprövning och en byggnadslovsprövning (se fig 1.1).

Utanför planlagda områden ersätts den prövning som annars görs i samband med planläggning av den allmänna lämplighetsprövningen enl § 29 BS. BN kontrollerar också att inga sådana förordnanden finns enligt t ex BL, NVL eller VägL, som kräver dispens från länsstyrelsen. BN skall dessutom pröva om tätbebyggelse föreligger enl § 6 BL.

Enligt BS § 56 1 mom 4 stycket gäller tätbebyggelseförbud utanför planlagda områden. Det finns emellertid två viktiga undantag för vilka tätbebyggelseförbudet inte gäller:

1. Nybyggnad för tillgodoseende av jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt

behov eller

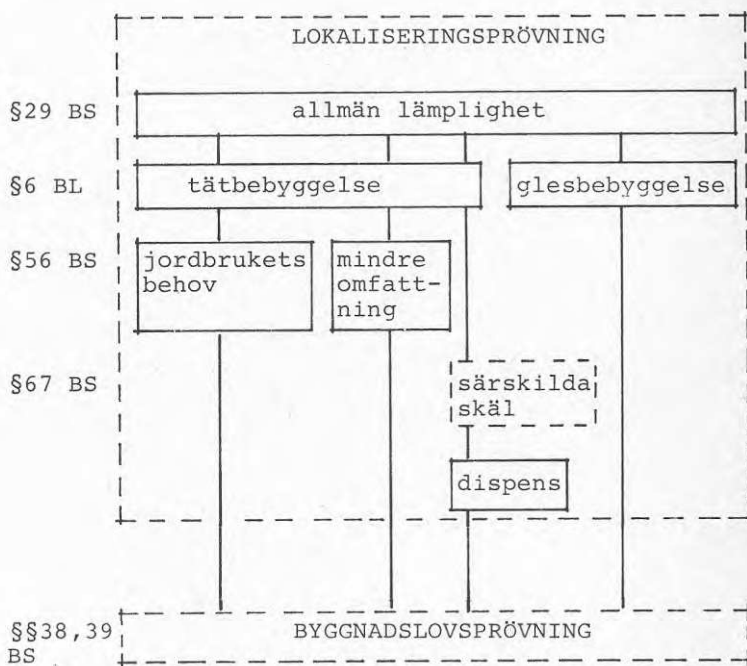
2. Tätbebyggelse av mindre omfattning.

Dessa två former av bebyggelse jämföras alltså prövningsmässigt med glesbebyggelse; prövningen sker vid byggnadslovgivningen och det krävs inte att grannar skall få yttra sig.

Finner BN att tätbebyggelse råder enligt § 6 BL och inget av ovan nämnda undantag från tätbebyggelseförbudet anses kunna tillämpas kan den, om särskilda skäl föreligger, bevilja dispens. Dessa prövningar brukar i BN:s handläggning gemensamt kallas lokaliseringsprövning, vilken resulterar i ett beslut. Är beslutet positivt kan sökanden gå vidare och ansöka om byggnadslov. Är beslutet negativt gäller de regler om kommunikation m m som beskrivits i avsnitt 1.2. Har BN tidigare tillstyrkt lokaliseringsprövningen prövas den tilltänkta byggnadens utformning och placering på tomt med hänsyn till landskapsbild och övrig bebyggelse enl §§ 38, 39 BS.

Här skall BN göra en estetisk bedömning av byggnadens förhållande till landskapsbild och grannskap samt av byggnadens detaljutformning. Bjerkén (1977) som stöder sig på prejudicerande rättsfall, menar att BN även måste ta hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna av de krav den ställer på byggnadsutformningen. § 39 BS innehåller även en bestämmelse

Figur 1.1
Principskiss över
BN:s prövning av
utomplansärenden.



om minimiavståndet 4,5 m till tomtgräns.

I fall där byggnadslovsprövningen inte föregåtts av en lokaliseringsprövning gör BN naturligtvis även denna. Förvaltningslagens regler om kommunikation m m gäller även utanför plan.

1.4 Överprövning

Byggnadsnämndens beslut om beviljande av byggnadslov och avslag på ansökan kan överklagas. Ett undantag är dock BN:s beslut då dispens från fastställd plan vägrats, vilket inte får överklagas. Dessutom kan s k förhandsbesked inte heller överklagas.

Besvär i byggnadslovsärenden är s k förvaltningsbesvär, vilket enl Bjerken (1977) bl a innebär att besvärmyndigheten kan pröva både lagligheten och lämpligheten i det överklagade beslutet.

Besvärstiden är tre veckor från det att den besvärberättigade fått del av beslutet. Den som sökt byggnadslov och fått avslag har ensam rätt att överklaga. Vidare har granne rätt att besvära sig över beviljat byggnadslov, oberoende av i vilken utsträckning han berörs. "Grannfastigheten" behöver inte heller nödvändigtvis gränsa till den fastighet som skall bebyggas. Arrendatorer och hyresgäster har däremot inte besvärsrätt.

BN:s beslut överklagas alltid till länsstyrelsen, som är andra instans. Tredje och sista instans är enligt huvudregeln kammarrätten. I fall då besväret gäller dispens från BL eller från § 56 BS (tätbyggelseförbudet) är dock regeringen sista instans. Även då byggnadslovsprövningen innebär en lämplighetsprövning (enl § 29 BS) prövas frågan slutligt av regeringen. I frågor som rör både laglighet och lämplighet, t ex dispens från nybyggnadsförbud, är kammarrätten tredje instans och skall avgöra om frågorna kan behandlas var för sig eller om ärendet i sin helhet skall överlämnas till regeringen.

2 FORSKNINGSPROBLEM OCH -METOD

2.1 Forskningsproblemen

I förordet beskrev vi de allmänna frågor som låg bakom projektet och som utvecklades under inledande samtal med olika personer. I kapitel 1 har vi vidare redogjort för de lagregler och föreskrifter som styr BN:s handläggning av dispensfrågor.

De regler som är fastlagda för en kommuns markanvändning kan inte inrymma alla tänkbara fall, utan ganska ofta måste BN medge avsteg från dessa regler för att byggnadsfrågor skall kunna lösas på ett smidigt sätt. Inom detaljplanelagda områden kan BN medge avsteg från planbestämmelser och regler i BL och BS. Utanför planlagda områden kan BN ge dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet om det finns särskilda skäl till detta. Ganska många hus på landsbygden byggs således varje år inom områden där det råder tätbebyggelse utan att det upprättas detaljplan. Dispensbefogenheten är en viktig förutsättning för BN:s arbete.

Den kvantitativa sidan av detta är i vilken omfattning som BN medger avsteg från gällande regler. Vilka kategorier av dispenser är de vanligaste, och vilka bebyggelsesituationer leder till att dispensbefogenheten utnyttjas? En dokumenterad sådan överblick saknas idag, även om länsstyrelserna får en viss redovisning från kommunerna. Utformningen av denna redovisning varierar dock mellan olika län. I projektet har vi utgått från att omfattningen av dispensgivningen har betydelse för hur intressenter av olika slag uppfattar egenskaperna hos det regelsystem som BN arbetar med. Ett stort antal dispenser från gällande regler kan också vara ett tecken på att olika intressenters tryck på bebyggelseförändringar inte helt kan klaras av inom fastlagda regler.

En kvalitativ sida av problemen är vad dispensgivningen egentligen betyder i spelet mellan de enskilda och de allmänna intressena. En ytterlighet skulle ex.vis kunna vara att BN i en viss kommun åsidosätter demokratiska regler genom en generös dispensgivning, t ex genom att medge ökad byggnadsrätt i förhållande till en stadsplan, utan att grannarna som sakägare underrättas trots att de påverkas negativt av åtgärden. En planändring skulle i ett sådant fall bättre följa de demokratiska principerna, alternativt att dispensärendet remitterades till sakägare och ställdes ut på samma sätt som ett planförslag.

Vidare är dispensgivningens karaktär av stor betydelse när det gäller att bedöma BN:s vilja och möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen. Det finns

exempelvis kommuner där en mycket stor andel av in-nehållet i bostadsbyggnadsprogrammet ligger utanför planlagt område. I sådana fall är det troligt att många avsteg från detaljplanekravet vid tätbebyggelse görs. Det är också troligt att begreppet "tätbebyggelse av mindre omfattning" som infördes 1977 (5§ BL) har medfört att gränsdragningen mellan tät- och glesbebyggelse har blivit svår att bestämma.

Dessa forskningsproblem kan ses ur åtminstone tre huvudperspektiv:

1. Det statliga perspektivet är inriktat på tillsyn och granskning av att regler följs på ett likartat sätt i kommunerna, och att bebyggelseutvecklingen styrs utifrån en helhetssyn. Länsstyrelsernas tillsyn gäller främst att riksintressena tillgodoses i kommunernas planering. I det avseendet har länsstyrelsen formella möjligheter att ingripa i planärenden, medan den i övriga ärenden har att bevaka att bebyggelsefrågor behandlas på ett ur allmänt intresse godtagbart sätt.

2. Det kommunala perspektivet är annorlunda, där bl a förhållandet mellan verkställighet och övergripande riktlinjer är viktigt. Kommunal styrning och verkställighet förutsätter ofta en praktisk och snabb hantering av plan- och byggnadsfrågor, och därigenom kan dispensmöjligheterna ha en viss positiv betydelse samtidigt som risken finns att helhetssynen i ett längre tidsperspektiv ges en underordnad roll.

3. Olika intressenter i plan- och byggnadsfrågor har sina speciella perspektiv. Byggherrar, såväl privata som ex.vis kommunala bostadsstiftelser, har ofta krav på att starta byggen vid en viss tidpunkt för att undvika fördyringar eller av sysselsättningsskäl. I det avseendet finns uppmärksammade dispensfall som lett till missförhållanden i byggskedet. Ägare till fritidshus och andra småhus är vidare en stor intressentgrupp, som bl a förväntar sig att gällande regler följs på ett konsekvent sätt inom kommunen. Den situationen är vanlig att kommunen beviljar ett byggnadslov för tillbyggnad inom ett område där byggnadsförbud gäller. En sådan dispens kan komma att betraktas som ett typfall av andra som bor i området, och antalet ansökningar växer som följd av detta första "olycksfall i arbetet".

2.2 Forskning inom ämnet

På länsstyrelsernas planenheter finns viss dokumentation av hur dispensbefogenheten tillämpas. Där finns naturligtvis också hos enskilda tjänstemän

en viss överblick över omfattningen av dispensgivningen i länens kommuner. I en del län pågår försök att förbättra kommunernas redovisning av byggandet utanför detaljplan. I Skaraborgs län har sålunda länsstyrelsen beslutat efter samråd med byggnadsnämnderna att kommunerna årsvis skall redovisa de byggnadslov som getts för permanentbostäder och fritidshus utanför detaljplan. Redovisningen bör också omfatta vägrade byggnadslov samt bifallna och avslagna lokaliseringsprövningar för dessa kategorier av byggnader. Detta förfarande ersätter den tidigare skyldigheten att årsvis redovisa lämnade tätbebyggelsedispenser.

Statens Planverk har vidare samlat in ett länsstyrelsematerial som gäller omfattningen av bebyggelsen utanför planlagt område, och Lantmäteriverket har sammanställningar av avstyckningar i sådana områden. När det gäller avsteg från gällande detaljplaner saknas vad vi vet undersökningar.

Några av de viktigaste utförda och pågående forskningsarbetena som anknyter till vårt projekt är följande:

1. Åsel Floderus studier av kommuners möjligheter att styra bebyggelseutvecklingen (Floderus 1981)¹ innehåller en påbörjad teoribildning inom forskningsområdet. Arbetet behandlar detaljerat hur förhandlingsspelet mellan en kommuns planadministration och enskilda byggintressenter ser ut, och vad det betyder för förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen i markanvändningsplaneringen.

2. När det gäller byggandet utanför planlagda områden har vi kunnat jämföra med BFR-projektet Bostadsbyggande utanför detaljplan (von Zweigbergk 1979), vari byggnadslov och fastighetsbildning studerades i tre kommuner under åren 1974-76. Resultaten visade bl a att lämplighetsprövning och prövning av dispens från tätbebyggelseförbud vanligen görs i ett sammanhang även om det formellt rör sig om två skilda prövningar, något som bekräftas i vår studie (avsnitt 4.2.1).

3. Vid Inst för Fastighetsteknik, KTH, genomförs BFR-projektet Bebyggelsestruktur på landsbygden. En lägesrapport presenterades i maj 1982 och diskuterades då tillsammans med vårt projekt vid ett seminarium på BFR. Syftet med KTH-projektet är att belysa utvecklingstendenser i bostadsbyggandet på landsbygden och att studera handläggningen av utomplanärenden. En viktig del i undersökningen är att genom enkäter till nyblivna landsbygdsbor försöka besvara frågor om varför man vill bo så och även göra jämförelser med ett tätortsboende. BFR-semi-

nariet lyfte bl a fram de stora skillnader som finns mellan olika kommuner i landet vad gäller naturförutsättningar för och efterfrågan på byggande utanför tätorter (se vårt avsnitt 4.1).

2.3 Forskningsmetod

2.3.1 Problem kring teori och empiri

Dispensfrågor, så som vi redovisat dem i forskningsproblemen, kan ses ur t ex juridisk synvinkel. En fråga kan då vara: Är en viss bebyggelseförändring laglig i förhållande till den rättspraxis som bildats?

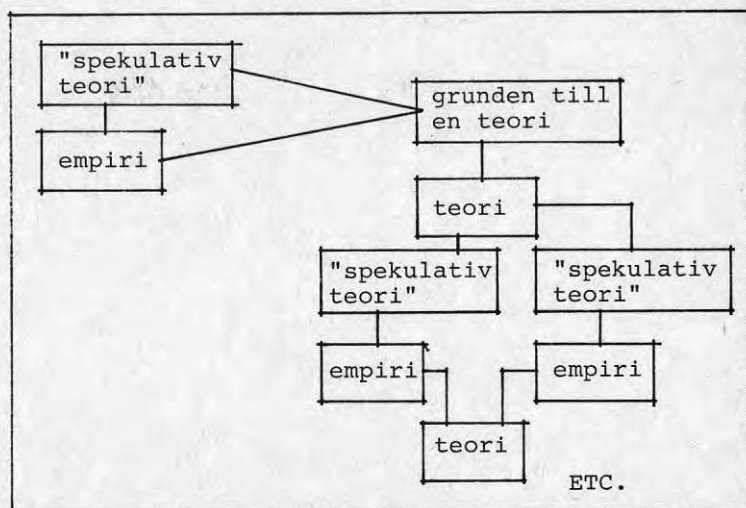
En annan typ av fråga är: Hur bestämmes vad som är en lämplig markanvändning, och stämmer bebyggelseförändringen överens med denna? I det senare fallet gäller frågeställningen bebyggelseregleringen i en kommun. Krav på markanvändningen från olika intressenter ställs mot fastlagda regler, föreställningar och politisk vilja i en kommun.

I forskning vid en arkitektur- avdelning är en inriktning av det senare slaget naturlig. Detta var dock en oklarhet i programarbetet, och det hänger samman med att en välstuderad teoretisk referensram inte kunde arbetas fram under programskedet. I sin tur hänger detta samman med att en teori inom samhällsplaneringsforskning måste växa fram i växelverkan med erfarenheter från ett empiriskt material.

En teori inom det område vi behandlar kan innehålla hypoteser om samband mellan vissa företeelser. Hypoteserna måste ha ett visst empiriskt stöd. Vidare skall problemen som behandlas vara allmängiltiga i någon mening. Det menar vi gäller för de forskningsproblem vi beskrivit. Hypoteserna om sambanden skall slutligen hänga ihop; de kan bygga på varandra och ha en genomgående idé och linje. (Begreppet teori diskuteras av ex.vis Lind et al 1981 s.15 -).

Vår forskningsprocess kan vi förklara med följande modell (fig 2.1):

Fig 2.1 Forskningsprocessen



Vi hade från början en "spekulativ teori" kring forskningsproblemen. Den bestod dels av föreställningar om resultaten som delvis grundades på samtal med praktiker, dels av bitar från annan forskning. Den utgjorde egentligen ingen ordentlig teoretisk referensram, men den gav en vägledning för att insamla och bearbeta ett material enligt en arbetsplan (jfr. Hermerén et al 1981, som på sid 62- diskuterar vad som karakteriserar forskning, utvecklings- resp utredningsarbete). Empirin är nödvändig för att utveckla den "spekulativa teorin" och enkelt uttryckt göra den allt mindre spekulativ.

Ur detta växelspel mellan teori och praktik kan så småningom en mer välgrundad teori växa fram. Denna får då inte betraktas som forskningsarbetets slutstation utan snarare som en etapp ur vilken nya spekulativa teorier utvecklas vilka kräver empiriska undersökningar etc. Forskningen är en process varit teorin succesivt utvecklas i ett visst förhållande till empirin. Detta är en förklaring till att undersökningen har karaktären av en förstudie där arbetet med ett empiriskt material har haft stor tyngd.

2.3.2 Undersökningens genomförande

Genomförandet av undersökningen kan delas upp i fyra steg.

- Steg 1 I steg 1 fortsatte vi inläsningen av forskningsrapporter och annan litteratur. Vi gjorde intervjuer vid tre länsstyrelser bl a för att få hjälp med valet av undersökningskommuner. Efter det att vi valt Vara och Falköpings kommuner gjorde vi inledande intervjuer med tjänstemän.
- Steg 2 I steg 2 gjordes en första omgång av materialinsamlingen. Framförallt prövade vi vad och hur mycket material som skulle användas. Det skrivna materialet i BN:s protokoll och handlingar kompletterades med samtal med tjänstemän. Ur detta fick vi fram dels vardagliga, allmänna exempel, dels typfall som visar på problem och därmed belyser forskningsfrågorna.
- En första redovisning av arbetet gjordes till referensgruppen i en lägesrapport 1981-12-15. Det empiriska materialet bearbetades och ställdes delvis samman till en arbetsrapport 1982-02-17 vilken vi diskuterade vid ett referensgruppsmöte i februari. En tolkning av mötet redovisades 1982-03-05.
- Steg 3 I steg 3 gjordes en andra omgång av materialinsamlingen. Den bestod i:
- att slutföra den kvantitativa delen av studien;
 - att gå in i typfall med hjälp av handlingar och intervjuer med tjänstemän;
 - att intervjua politiker i BN samt kommunstyrelsens ordförande i resp kommun. Intervjuerna behandlade dels allmänna frågor om t ex byggandet på landsbygden och dess konsekvenser, dels praktikfall. Vi utgick från en detaljerad uppsättning frågor, som inte hade tillställts de intervjuade i förväg.
- Materialet kring utomplanbyggandet sammanställdes till en arbetsrapport 1982-05-05. Vi sammankallade till ett seminarium med praktiker och forskare på BFR i maj, där även Inst för Fastighetsteknik, KTH, presenterade en lägesrapport från projektet Bebyggelsestruktur på landsbygden. Seminariet var samtidigt ett möte med deltagarna i referensgruppen. En tolkning av seminariet redovisades till BFR 1982-06-08.
- Parallellt med detta gjordes en bearbetning av dispenser från gällande detaljplaner, vilken diskuterades med företrädare för Planverket.
- Steg 4 I steg 4 kompletterades det empiriska materialet med att vi gick igenom överprövade BN-beslut under

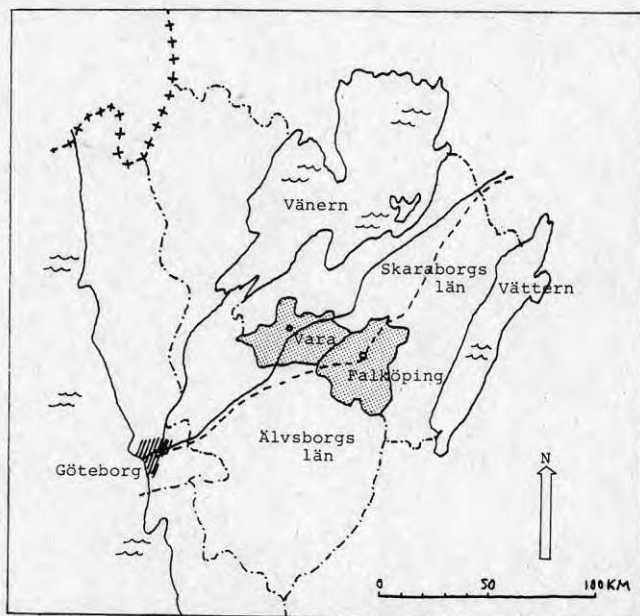
tre år i de två kommunerna. Slutligen bearbetades allt material till en rapport 1982-06-30.

Under rapportskrivningen framgick bl a att de erfarenheter från övrig forskning, litteratur etc som fanns i startskedet behövde friskas upp för att kunna användas. Detta är nog en vanlig erfarenhet, som bl a understryker det viktiga i att kontinuerligt skriva arbetsrapporter där empirin inte enbart beskrivs utan även struktureras utifrån en analysmodell. Som vi behandlade i föregående avsnitt är detta ett sätt att succesivt omforma spekulationer till något som är grunden till en teori. Ett viktigt resultat är sålunda att vi fått en mer detaljerad insikt om dels hur ett projekt kan programmeras på ett realistiskt sätt för att en forskningsprocess skall uppstå, dels hur en arbetsplan succesivt revideras för att förhållandet teori-empiri skall bli fruktbart.

3 UNDERSÖKNINGSKOMMUNERNA

Vi har valt att studera Falköpings och Vara kommuner i denna förstudie. Båda kommunerna ligger på Västgötaslätten i Skaraborgs län ca 100 km från Göteborg (se fig 3.1).

Fig 3.1 Kom-
munernas läge



3.1 Två kommuner

3.1.1 Falköping

Falköpings kommun har ca 32 000 invånare (ca 30 inv/km²), varav ca två tredjedelar bor i tätorter. Invånarantalet har varit ganska konstant under de senaste 15 åren; dock märks en minskning av befolkningen i centralorten som f n har ca 15 000 invånare (46%). Det finns förutom centralorten ytterligare nio tätorter, varav Floby och Stenstorp är de största med ca 1900 invånare vardera.

Fig 3.2 Fal-
köpings kommun



Kommunen ligger på en högplatå med bl a Mösseberg och Alleberg. Bergen är skogsklädda men i övrigt dominerar en böljande åker- och ängsmark. I nordvästra delen av kommunen ligger Hornborgasjön och genom kommunen flyter åarna Lidan, Slafsån och Ätran.

Falköping ligger vid järnvägen Göteborg - Stockholm och har dessutom järnvägsförbindelse med Jönköping/Nässjö. Falköping har goda vägförbindelser med Skara, vid väg E3, och Jönköping, vid väg E4.

Jordbruket svarar för 17% av antalet sysselsatta vilket är över riksgenomsnittet, industrin har 25% (under riksgenomsnittet) och servicenäringarna 58% (samma som riket). Jordbruket är främst koncentrerat till mjölkproduktion. De största industrigre-

narna är verkstadsvaru- och trävarutillverkning. Falköping är regionalt centrum för södra Skaraborgs län.

Under 1976-79 byggdes ca 65% av lägenheterna i centralorten, 15% i övriga planlagda orter och 20% utom plan. I genomsnitt byggs 150 lgh/år. Tomtkön består av 275 sökande (juli-81) varav 85% söker tomt i centralorten.

Den politiska sammansättningen i kommunfullmäktige är: C 16 mandat, M 10, S 17, Fp 4, KDS 2 och VPK 2; således en stabil borgerlig majoritet. Kommunstyrelsens ordförande är centerpartist och BN:s ordförande är moderat.

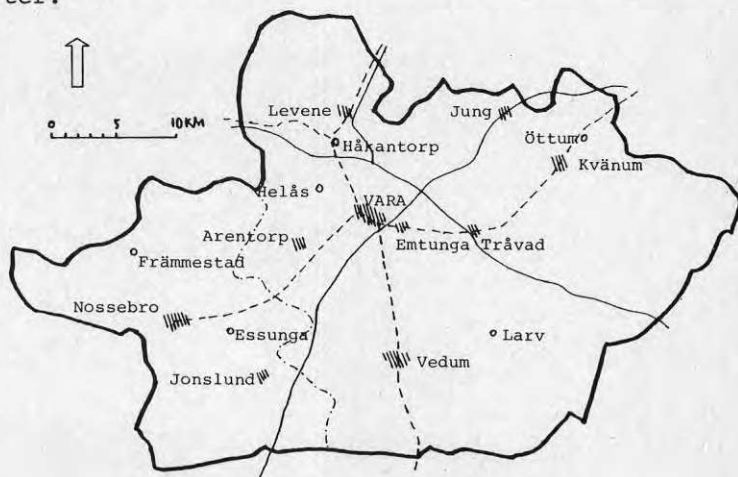
På stadsarkitektkontoret arbetar stadsarkitekten, en planarkitekt och ytterligare en arkitekt med plan- och byggnadsfrågor. Beslutanderätten i byggnadslovsärenden som saknar principiell betydelse har BN delegerat till arbetsutskottet och till stadsarkitekten. Arbetsutskottet får också ge dispenser som inte är av principiell karaktär.

3.1.2 Vara

Vara kommun har ca 23 000 invånare (25 inv/km²) varav 44% är bosatta i tätorter. Hela 56% av befolkningen bor alltså på landsbygden, vilket är en för riket mycket hög andel. Mellan 1965 och 1975 sjönk invånarantalet i kommunen, men därefter har det skett en stabilisering och en viss ökning i de flesta kommundelarna. Största ökningen har skett i centralorten och i de sydvästra delarna.

De största tätorterna är Vara med 3500 invånare och Nossebro med 1900 invånare. Centralorten Vara är alltså ganska liten i förhållande till kommunstorleken. Dessutom finns ytterligare åtta tätorter.

Fig 3.3 Vara kommun



Kommunen består till övervägande del av plan åkermark, den s k Varaslätten. I de östra och västra kommundelarna finns även mer kuperade skogsområden. Genom kommunen rinner de tre åarna Nossan, Afsån och Lidan och i skogsområdena finns flera större mossar och småsjöar.

Vara ligger vid väg E3 och järnvägen förbinder Vara med Herrljunga vid västra stambanan samt med Mariestad och Vänersborg/Uddevalle. Dessutom finns en smalspårig bana mellan Nossebro och Skara som endast används för godstrafik.

Inom näringslivet har jordbruket en ovanligt dominerande ställning med 28% av arbetstillfällena, lika mycket som industrin. I Sverige som helhet svarar jordbruket för 6% av sysselsättningen, medan industrin har ca 35% av de anställda. Industrin är ovanligt spridd över kommunens olika delar, med över 40 företag på ren landsbygd. Många av de små industrierna tillverkar maskiner och delar för jordbrukets behov och har vuxit från små verkstäder i anslutning till jordbruk. Inom servicenäringarna arbetar 44% av antalet förvärvsarbetande, medan motsvarande siffra för riket är 55 - 60%.

De senaste åren har 45% av bostadsbyggandet skett i anslutning till centralorten, 35% i övriga planlagda orter och 20% utanför plan. Det byggs ca 130 lägenheter om året i kommunen. Tomtkön innehåller 45 namn och lägenhetsköen 108 namn, varav 30% söker tomt och 45% söker lägenhet i centralorten.

Vara har en starkt borgerlig majoritet i kommunfullmäktige där fördelningen är: C 16 mandat, M 10, S 10, Fp 4, OKS (Opolitisk kommunal sparsamhet) 8 och KDS 1 mandat. Både kommunstyrelsens och BN:s ordförande är från centerpartiet.

BN har två tjänstemän som arbetar med plan- och byggnadsfrågor, stadsarkitekten och en planingenjör. BN har delegerat både byggnadslovs- och dispensbeslut som inte är av principiell natur till arbetsutskottet och till stadsarkitekten (endast dispens från bestämmelsen i §39 BS om minsta avstånd till tomtgräns). Vi har inte funnit skäl att närmare undersöka betydelsen av detta eftersom delegationens omfattning är klart uttryckt och inte ger några problem med gränsdragningen mellan små rutinärenden och principiellt viktigare ärenden.

Kommunen är i den ovanliga situationen att den skall delas! Från september 1982 återuppstår Essunga kommun i den västra delen av kommunen, kring tätorten Nossebro.

3.2 Markanvändningsplaner

3.2.1 Kommunöversikterna

Falköpingskommun anger i kommunöversikten dess väsentliga syften. De är bl a:

" Dels att ange förutsättningar för byggnadsnämndens hantering av byggnadslovsärenden m.m. samt utgöra ett underlag för motiveringar vid beslut i fråga om sådana ärenden.

Dels att ange förutsättningar för byggnadslov och fastighetsbildning för bebyggelse inom kommunens olika delar" (s.8)

I Vara kommunöversikt citeras Statens Planverk som i en PM (Lämplighetsprövning av bebyggelse utanför detaljplan, augusti 1973) angivit liknande syften.

Falköpings kommunöversikt innehåller många små riktlinjeområden (mycket stort intresse för naturvård och kulturminnesvård) kompletterade med ett större G-område, där byggnadslagstiftningens generella regler gäller. Man har här enligt Planverket (rapport 44 del 2, Bebyggelsen i kommunernas planering) möjlighet att klart peka ut områden där man inte vill ha bebyggelse eller där man kan tänka sig en utbyggnad.

Vara kommunöversikt består av ett mycket stort riktlinjeområde (jordbrukets intressen) och flera mindre samt ett större G-område. I ett stort riktlinjeområde är det enl Planverket svårare för kommunen att generellt tillåta eller helt avvisa glesbebyggelse. Det innehåller med stor sannolikhet markområden där bebyggelse kan vara lämplig. I Vara kommunöversikt står också vad gäller riktlinjeområdet där särskild hänsyn skall tagas till jordbrukets intressen: "Området innehåller även mark som inte används för jordbruksändamål. Sådan mark kan vara lämplig för glesbebyggelse". (s.21)

Falköping har valt att avgränsa riktlinjeområdena med utgångspunkt från geografiskt definierade områden. Man får då ofta flera olika sektorsintressen, t ex högvärdig jordbruksmark, kulturhistoriskt intressanta miljöer och områden av stort intresse för vetenskaplig-kulturell naturvård, inom ett riktlinjeområde. Vara har däremot i kommunöversikten försökt göra avgränsningar med utgångspunkt från olika sektorsintressen, främst de som redovisas i FRP. Man kan inom varje riktlinjeområde ange ett klart definierat huvudintresse som grund för områdets riktlinjer.

Sättet att avgränsa riktlinjeområden är utgångspunkt för regleringstextens uppbyggnad och inne-

håll. I ett geografiskt avgränsat riktlinjeområde finns vanligen många olika intressen och markområden med skilda förutsättningar. Regleringstexten kan bli komplex och svårtolkad. I Falköpings kommunöversikt gäller sålunda för flertalet riktlinjeområden ett mycket högt värde för kulturminnesvård och/eller naturvård. Med en sektoriell avgränsning av riktlinjeområden där specialintressen poängteras kan det vara enklare att få en klar överblick över kommunöversiktens system och innehåll.

Falköping och Vara har en restriktiv inställning till bebyggelse i kommunöversiktens riktlinjeområden. Ett viktigt undantag är det stora området med jordbruksintresse i Vara där viss glesbebyggelse anses vara lämplig. Några skillnader i inställning till bebyggelse på de olika sätten att avgränsa riktlinjeområden märks dock inte.

Enligt Planverkets jämförelser av kommunöversikten i ovan nämnda rapport har kommuner med stora områden klassade som riksintressanta (Falköping) eller med värdefull jordbruksmark (Vara) generellt sett mer restriktiva kommunöversikter än övriga kommuner. Detta medför också ofta en liten andel byggande utanför detaljplan (10%). I de två undersökningskommunerna är dock andelen nya bostäder utanför planlagda områden ca 20% (enl SCB 1979).

3.2.2 Styrning av tätbebyggelsen

I Falköpings kommun finns områdesplaner eller motsvarande upprättade eller under upprättande för flertalet tätorter. En kommunomfattande markdispositionsplan saknas dock. En förklaring till att centralortens befolkning minskar sägs vara det dåliga utbudet av tomter och småhus där (GPF 1980).

I kommunöversikten från 1977 konstaterades att ett visst bosättningstryck finns i de norra delarna av kommunen. Den tendensen finns även drygt fyra år senare. Två tänkbara orsaker framhålls vid intervjuer:
dels närheten till Skövde där det skett en viss industriutveckling,
dels att det vackra landskapet är attraktivt för bosättning. Samtidigt är dock den norra delen en jordbruksbygd och ett viktigt område för natur- och kulturminnesvård.

Bosättningen i kommunen - "riktar sig i flera fall mot trakter och marker, där av flera skäl en nybebyggelse kan vara mindre lämplig. Mycket skulle vara vunnet om denna utflyttning kunde inriktas mot byar och kyrkbyar, varvid värdefull jordbruksmark och skogsmark lämnas fri och randbebyggelse

utmed vägar undvikas" (s 7).

Även i Vara kommun finns i samtliga tätorter (enl statistisk def) områdesplaner upprättade eller under upprättande. Arbetet med kommunöversikten från 1977 visade, som i många andra kommuner, att det behövdes översiktliga planer för orterna.

I kommunöversikten avgränsades ett stort antal områden där tätbebyggelse ansågs råda. Det var fråga om små orter där dispens skulle kunna ges efter prövning om särskilda skäl förelåg. Dessa riktlinjer skulle även kunna - "gälla andra tätortsbildningar än de som markeras å karta och även randzoner kring detaljplanelagda tätorter, utanför O-område" (s 23). Kommunöversikten redovisade alltså inte i kartform hela tätbebyggelse-principen; just den restriktiva inställningen till bebyggelse i tätorternas randzoner brukar framhåvas i kartbildform i många andra kommunöversikter.

I kommunöversikten uttalades att:

"Följande motiv för tätbebyggelse bör - vara att hänföras till kategorin särskilda skäl:

1. Kommunöversikten
2. Nyligen gjord avstyckning
3. Bostadsbehov för näringsutövning
4. Sociala skäl (t.ex. vård av nära anhörig)
5. Stark social anknytning till bygden" (s 23)

Det är möjligen ovanligt att dessa tänkbara motiv uttalades så klart i kommunöversikten. De tre sista motiven uttrycker en "landsbygds"-inställning till bosättningen, men den undersökning vi redovisar i kap 4 av den praktiska hanteringen av byggnadsärenden visar inte på en extremt generös prövning av de rena glesbygdsärendena. Kanske är det tvärtom så att kommunen genom en rätt omfattande detaljplaneläggning i tätorterna och översiktliga riktlinjer i kommunöversikt och områdesplaner driver en "tätorts"-linje.

I Vara kommun behandlas vidare ett planförslag för den framtida bebyggelsestrukturen, där bl a olika alternativ för fördelningen av bostadsbyggandet studeras (Vara framtida bebyggelsestruktur, del I-II, aug 1981). De rekommendationer som planförfattarna lämnar går i hög grad ut på att förstärka några orter, där industri-, handel- och tjänstenäringsarna dominerar. Landsbygdsbebyggelsen bör styras - "till redan bebyggda områden - kollektiva trafikstråk. Erbjud glesare områden i Vedum, Levene, Tråvad och Larv för att begränsa renodlad landsbygdsbebyggelse utan förankring i lokal näring". Tills vidare ligger dock förslaget relativt "stilla" eftersom kommunen under hösten skall delas.

3.3 Valet av undersökningskommuner

Både vad gäller invånarantal och yta hör de två kommunerna till de största i länet. Sett till landet som helhet hör Falköping till de större vad gäller invånarantal, medan Vara tillhör ett stort mellanskikt under 30 000 invånare. Som framgår av bilaga 2 har mer än hälften av kommunerna i Väst-Sverige mindre än 20 000 invånare. Det finns förmodligen vissa skillnader i bl a administrativ uppbyggnad mellan kommuner i storleksordningen 30-35 000 invånare resp 15-20 000 invånare som kan påverka hanteringen av plan- och byggnadsfrågor. Vi har dock utgått från att de två kommunerna i detta avseende har ungefär likartade förhållanden.

Båda kommunerna berörs av den fysiska riksplaneringen vad gäller hushållning med jordbruksmark, och i framför allt Falköpings kommun finns många områden av riksintresse vad gäller naturvård och kulturminnesvård. Det är troligt att konflikterna mellan "förändrings" - resp "bevarande-intressen" finns på en större andel av kommunytan i dessa två kommuner än inom en svensk medelkommun i inlandet.

För utomplanbyggandet i Vara kommun är det vidare troligt att jordbrukets och landsbygdens starka ställning har en viss betydelse. Där påverkas inställningen till landsbygdsboendet av det förhållandet, både hos allmänhet (de sökande) och hos kommunledning. Samtidigt som vi alltså kan förvänta en viss "glesbygds"-inställning till bostadsbyggandet, finns det en beredskap för att bygga i tätorterna vad gäller planer. Det finns därigenom en viss valmöjlighet för småhusbyggare att söka sig till olika lägen.

Falköpings kommun kan sägas representera en kommun något större än genomsnittet, med en relativt stor centralort (ca 15 000 inv). Kommunerna är inte extrema vad gäller bebyggelsefrågor och intressena inom markanvändningen, med de reservationer vi gjort om dels jordbrukets betydelse i Vara, dels omfattningen av naturvårdens och kulturminnesvårdens intressen i Falköping. Fritidsbebyggelsen har ex.vis inte någon stor betydelse i dessa kommuner. De ligger heller inte inom pendlingsavstånd från en storstad, vilket skulle gett mer speciella förutsättningar för bl a efterfrågan på tomter och bostäder.

4 TILLSTÅNDSPRÖVNING AV BYGGANDE UTOM PLAN

I detta kapitel gör vi först en kort beskrivning av planeringsproblem som har samband med utomplanbyggandet, varefter vi redovisar erfarenheter av dels BN:s prövning i Vara och Falköpings kommuner, dels överprövning av ärenden under tre år i dessa kommuner. Kapitlet avslutas med en allmän kommentar utifrån praktikfallen.

Som en introduktion till kapitel 4 och 5 redovisas i tabell 4.1 omfattningen av dispensgivningen under två år i Vara och Falköpings kommuner. Av det totala antalet beviljade bygglov, som alltså innefattar även om- och tillbyggnader av olika slag, är således 70-74 % sådana som inte innebär dispens från några regler i plan- och byggnadslagstiftning ("rena" bygglov).

	Vara		Falköping	
	1980	1981	1980	1981
S:a beviljade bygglov	322	368	500	454
varav "rena" bygglov	232/70%	269/73%	371/74%	336/74%
dispenser plan (§§ 34, 35, 37, 38, 109, 110 BL, §§ 39, 43 BS)	62	71	94	97
dispenser utom plan (§§ 39, 56 BS)	28	28	35	21
nekade bygglov	7	7	9	6

Tabell 4.1 Samtliga byggnadslov under två år samt antalet beviljade dispenser

4.1 Planeringsproblem kring utomplanbyggandet

Det är idag självklart att det stora flertalet av de som vill bosätta sig utanför planlagda områden arbetar, går i skola och handlar i tätorter. Problemet för dem är alltså att hitta en boplats som helst ligger inom cykelavstånd från tätorten, bl a av det enkla skälet att barn från 10 år och uppåt snabbt får behov att röra sig till olika aktivite-

ter. Föräldrarnas bilskjutsande blir annars alltför omfattande. Samtidigt skall boplatsen tillgodosäkra vissa kvaliteter som de uppfattar saknas i de planlagda områdena för småhus och flerfamiljshus.

Det kommunala planeringsproblemet består då bl a i att bemöta de önskemål som finns om ett landsbygdsboende som egentligen är tätortsbaserat. Ny bebyggelse som kommer till kring näringar på landsbygden har en mycket liten omfattning, även om i Vara kommun andelen sådan bebyggelse sannolikt är större än genomsnittet på grund av det relativt spridda och småskaliga näringslivet.

Det uppstår då ett par förhållanden som utgör en viktig bakgrund när vi vill studera hur BN tar ställning till ansökningar om att få bygga utanför planlagda områden:

- ett ökat bostadsbyggande där grundas på pendling till tätortsservice, samtidigt som det från politiska utgångspunkter kan betraktas vara en utveckling av en "levande landsbygd".
- för att förhindra att det kring orterna uppstår en gles "randbebyggelse" som skulle kunna försvåra en senare planläggning, tvingas de sökande ut några kilometer från den service de är beroende av.

Därmed kan den kommunala administrationens planeringsproblem brytas ner i flera delproblem:

- att hitta en form för att beskriva de strukturella förändringarna av utomplansbyggandet i ett längre perspektiv;
- att inom delområden i kommunen sätta upp en "plan"/helhetsbild över hur förhållandet mellan planlagd bebyggelse och utomplansbebyggelse bör vara, med hänsyn till service, jordbruksmark etc.
- att planlägga orterna så att det finns attraktiva alternativ till att bosätta sig tre-fyra kilometer från skolor och butiker,
- att tillämpa de formella reglerna på ett konsekvent sätt för att styra bebyggelsens lokalisering och utformning, samtidigt som dessa reglers tillämpning skall vara begriplig för de sökande.

Följande exempel visar hur en BN argumenterar för att på den konkreta nivå där byggnadsansökningar bedöms hävda en översiktlig och långsiktig planeringsinriktning.

Exempel 4.1

En person, boende i en storstad, ansökte hos BN i Vara om att på en fastighet i en kyrkby få uppföra ett - två småhus, med utbyggnadsmöjligheter till fem småhus. BN avslög vid lokalise-

ringsprövningen med motiveringen olämplig tätbebyggelse. Förordnande enligt 86§ BL gällde även. Den sökande besvarade sig över beslutet, varefter BN yttrade sig över besvären.

BN framhöll först att med hänsyn till det bebyggelsestryck som råder i området innebär byggandet tätbebyggelse och att särskilda skäl för avsteg från tätbebyggelseförbudet saknas. Det fanns enligt BN ej stöd för en utbyggnad av kyrkbyn i översiktliga planer "- av bl a följande skäl:

1. Kommundelen saknar arbetstillfällen förutom inom areella näringar.
2. Närmaste dagligvaruaffär ligger 6 km från Kyrkås, (Fåglum, Krokstorp), övrig service i Nossebro (7km).
3. Mindre god vägstandard.
4. Ingen kollektivtrafik förutom skolskjutsar (tvåbilsystem).

Ett flertal viktiga förutsättningar saknas således för att området skall kunna anses uppfylla kraven enligt 5 § byggnadslagen och 29 § byggnadsstadgan. "För att mark skall få användas för bebyggelse förutsätts att den prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet". I grunderna för byggnadslagstiftningen sägs vidare att det är angeläget att i möjlig mån förhindra uppkomsten av nya samhällsbildningar utan möjlighet att utvecklas till en socialt godtagbar miljö".

Det var i det här fallet uppenbart för BN att upp till fem nya hus i kyrkbyn innebar att den utvecklades till en samhällsbildning med krav på kommunala insatser. Det är intressant, och ovanligt, att BN pekar på de framåtsyftande motiv som finns i förarbetena till lagstiftningen. Yttrandet utgör en planutredning i översiktlig skala men som är konkret anknuten till åtgärder i detaljsskalan. Exemplet belyser just att det är i BN:s hantering av byggnads- och planärenden som hållbarheten i översiktliga planer prövas eller att översiktliga bedömningar får göras i detaljärenden i brist på översiktsplan.

Synsättet inom en BN på byggandet utanför planlagda områden varierar naturligtvis efter politisk inställning. Under hela 70-talet fördes sålunda i många kommuner diskussioner om dels hur landsbyggsbyggandet påverkar kommunens ekonomi, dels vilka sociala konsekvenser det för med sig. Kommunalekonomiska utredningar med hårddata förefaller inte i någon högre grad ha påverkat frågan om det lämpliga resp olämpliga i att öka byggandet på landsbygden.

En utgångspunkt för forskning kring den frågan bör vara att den är alltför komplex för att ensidigt angripas i kommunalekonomiska termer. Frågan kan ex.vis behandlas övergripande och med ekonomiskt synsätt i kommunstyrelsen men den har en annan betydelse i BN där varje byggnadsärendes lämplighetsprövas för sig. (Diametralt olika synsätt på utomplanbyggandets kommunalekonomiska effekter kan ex. vis utläsas ur remissvaren på PBL-förslaget. Många instanser menar att förslaget försvagar kommunernas möjligheter att styra landsbygdens bebyggelseutveckling, och framhåller att flera tillståndsärenden succesivt kan ge betydande kommunalekonomiska konsekvenser. Sveriges Villaäggarförbund framför en helt annan tolkning. "Många gånger är de påstådda negativa effekterna för kommunerna när det gäller t ex skolskjutsar, skolor, social service, vatten och avlopp och energi starkt överdrivna eller obevisade" (SOU 1982:9 s 95). Spännvidden i uppfattningar är betydande, och finns naturligtvis även inom en byggnadsnämnd).

Det bör vidare nämnas att många kommuner har gjort utredningar över hur ex.vis befolkningsutveckling i olika kommundelar påverkar olika slag av kommunal service. Det är utredningar som ofta uppstått ur diskussionen kring kommunöversikten och som framställt i en enkel form, men vars innehåll egentligen är komplicerat (jfr. ex.vis Floderus s 27 -). Svårigheten kvarstår dock ofta att överföra det övergripande innehållet till BN:s hantering av utomplanbyggandet.

Frågan om vad som är "farligt" med utomplanbyggandet ur kommunadministrationens perspektiv måste behandlas nyanserat och detaljerat. Bland annat varierar omfattningen av utomplanbyggandet starkt mellan olika kommuner (se tabell 4.2), men det är tydligt att även lokaliseringsmönstren kan vara rätt olika. I kommuner med stora skogsområden är det naturligt att de sökande vill bosätta sig längs de större vägarna, på ett rimligt avstånd från samhällsbildningar. Bebyggelsestrycket finns därmed i bestända stråk på en liten del av kommunens yta. Några ansökningar om att få bygga helårshus i ren glesbygd kanske inte förekommer överhuvudtaget.

I kommuner med mer blandade jordbruks- och skogsområden kan ansökningarna om byggande ligga betydligt mer utspritt över hela kommunytan. I en utpräglad jordbrukskommun som Vara är det mönstret tydligt, även om ett visst bebyggelsestryck i de sydvästra delarna har funnits de senaste åren. Även i Falcköpings kommun är ansökningarna spridda över en stor del av kommunens yta, dock med en betoning av den norra delen.

	Påbörjade lgh 1981 totalt			Byggnadslov utanför de- taljplan	(Planerat byggande utanför detaljplan enl. KBP 1981)	Byggnadslov utanför de- taljplan i % av totalt byggande
	Fh	Sh	Totalt			
Falköping	-	57	57	20	(15)	35
Grästorp	-	24	24	11	(15)	46
Gullspång	-	12	12	5	(-)	42
Götene	-	55	55	4	(17)	7
Habo	13	48	61	3	(6)	5
Hjo	24	32	56	9	(8)	16
Karlsborg	-	23	23	5	(1)	22
Lidköping	8	229	237	28	(30)	12
Mariestad	18	117	135	20	(15)	15
Mullsjö	-	48	48	-	(-)	0
Skara	15	64	79	12	(15)	15
Skövde	131	191	322	45	(25)	14
Tibro	-	35	35	7	(5)	20
Tidaholm	-	27	27	6	(4)	22
Töreboda	16	39	55	5	(10)	9
Vara	55	80	135	13	(26)	10
Länet	280	1081	1361	193	(192)	14

Tabell 4.2 Påbörjade permanentbostäder 1981 i kommuner i Skaraborgs län, samt byggnadslov 1981 utanför detaljplan (Källa: statistik från länsstyrelsens planenhet)

4.2 Lokaliserings- och tätbebyggelseprövning

4.2.1 Lokaliseringsprövning och förfrågan

Byggnadsnämndens lokaliseringsprövning kan teoretiskt delas upp i två skilda prövningar, den allmänna lämplighetsprövningen enl §29 BS och tätbebyggelseprövningen enl §6 BL med därtill kopplade undantag och dispensmöjligheter enl BS §56 1 mom 4 stycket och §67 1 mom (jfr fig 1.1). I BN:s praktiska arbete görs ingen sådan uppdelning utan båda prövningarna görs parallellt.

I Falköping rubriceras lokaliseringsprövningen som "förfrågan". Med förfrågan menar man dock inte den allmänna råd- och upplysningsverksamhet som stadgas i §1 BS. Vara använder termen lokaliseringsprövning. I båda kommunerna blir resultatet av lokaliseringsprövningen ett beslut, ja eller nej till föreslaget läge, över vilket den sökande kan besvär sig hos länsstyrelsen. I Vara tar man ut en viss avgift för lokaliseringsprövning, medan man i Falköping inte har någon avgift utan kostnaderna för lokaliseringsprövning räknas där in i byggnadslovsavgiften.

Den s k "kommunikation" med den sökande som föreskrivs i §15 FörvaltnL sker i Falköping efter det att BN behandlat ärendet. I Vara sker det däremot oftast innan ärendet prövas av BN med stadsarkitektens yttrande och förslag till beslut som underlag. BN-ledamöter hävdar att sedan detta förfarande infördes har det märkts förbättringar; oklarheter och missförstånd kan klaras upp tidigt och BN:s hantering kan gå smidigare.

4.2.2 Prövningen i Vara kommun

När det gäller prövningen av bebyggelsesituationen enl BL §6 (tätbebyggelse eller glesbebyggelse) och om tätbebyggelse föreligger enl BS §56 1 mom 4 stycket (jordbrukets behov eller tätbebyggelse av mindre omfattning) menar man på byggnadsnämnden i Vara att frågan saknar betydelse. Det är den allmänna lämpligheten som är det viktiga vid lokaliseringen. Följaktligen använder man aldrig de möjligheter till undantag från plankravet vid tätbebyggelse som stadgas i BS §56:1:4.

Termen "nybyggnad för tillgodoseende av jordbrukets behov" används i stället som särskilt skäl för dispens från plankravet enl BS §67, trots att det alltså egentligen är fråga om ett undantag från plankravet enl §56:1:4 BS. "Jordbrukets behov" är det skäl som oftast anges. Av 13 angivna särskilda skäl under 1980-81 gällde 12 jordbrukets behov.

Särskilda skäl anges inte bara när det gäller tätbebyggelse utan det förekommer också vid glesbebyggelse och vid tätbebyggelse av mindre omfattning.

Begreppet särskilda skäl avser ju BN:s skäl att medge byggande med avsteg från plankravet. Förhållandena i Vara tyder på en viss osäkerhet hos byggnadsnämnden om hur tätbebyggelsebegreppet tolkas, vilka undantag från plankravet vid tätbebyggelse som finns samt när och varför särskilda skäl krävs.

I tabell 4.3 redovisas av vilka orsaker BN sagt nej till en sökt lokalisering.

Motiv till avstyrkt lokalisering	Antal fall			
	Vara	Vara	Falköping	Falköping
	1980	1981	1980	1981
olämpligt från allmän synpunkt (§29 BS)	6	9	5	1
strider mot andra lagar (§56:1:1 BS)	1	2	1	3
olämplig tätbebyggelse (§56:1:4 BS)	10	7	12	13
god jordbruksmark tages i anspråk	3	-	1	-
övrigt	1	-	1	2

Tabell 4.3 Motiv till avstyrkta lokaliseringsansökningar

BN skall vid lokaliseringsprövningen även ta hänsyn till en eventuell framtida ytterligare utbyggnad (§6 BL) och därmed sammanhängande krav på detaljplanläggning. Vi redovisar här ett fall då BN beviljat en lokalisering av en industri till ren glesbygd.

Exempel 4.2

På en ensligt belägen jordbruksfastighet invid en enskild väg bedriver man i delar av ekonomibyggnaderna en mindre tillverkningsindustri med ca 10 anställda. Eftersom orderingången den senaste tiden varit hög behöver man snabbt utvidga. I ansökan om byggnadslov för verkstadslokal (ca 300 m²) sägs också att man senare, när ekonomiska möjligheter finns, avser att flytta tillverkningsenheten till industrimark i

i tätorten 15 km därifrån.

BN konstaterar att byggnadsföretaget är hänförligt till glesbebyggelse och enligt kommunöversikten gäller byggnadslagstiftningens generella regler. BN beslutar att byggnadslov kan beviljas men att ansökan skall kompletteras innan frågan slutligt avgörs.

Några dagar senare får BN en skrivelse från vägsamfälligheten där det påtalas att den enskilda vägen inte tål den tunga trafik som redan förekommer. Även hälsovårdsnämnden är tveksam till lokaliseringen. Vägsamfälligheten avtalar dock med industrin om ersättning för att hålla vägen i samma skick som tidigare och med kännedom om detta beslutar BN att bevilja byggnadslov. Ombyggnaden av ekonomibyggnader till verkstadslokaler innefattas inte i byggnadslovet, inte heller påföljdsfrågan enl. LPI-lagen. Efter föreläggande från BN:s arbetsutskott får BN de kompletterande handlingar som begärts tidigare och beviljar då också byggnadslov för de redan utförda ombyggnaderna. Under det efterföljande året beviljar BN ytterligare två byggnadslov för verkstadslokal och lager (ca 600 m²).

Två år efter det att det första byggnadslovet beviljats får BN enskrivelse från en av grannarna som klagar över bullerstörningar samt menar att BN inte informerat grannarna på lagstadgat sätt. Skrivelsen besvaras av stadsarkitekten som hävdar att grannarna underrättats i samband med att avtal slöts med vägsamfälligheten.

BN ställdes i detta fall inför mycket svåra bedömningar. Den sökande hade möjlighet att utvidga och skapa ökad sysselsättning i kommundelen. Verksamheten var igång och marknadsbedömningar visade på ökad efterfrågan. Skulle BN då ha hävdat att tätbebyggelse förelåg och krävt en tidsödande detaljplanläggning eller en lokalisering till industriområde i tätorten? Nämnden valde att tillstyrka lokaliseringen vilket gett upphov till sämre förhållanden för de kringboende.

4.2.3 Prövningen i Falköpings kommun

I Falköpings kommun har det bildats två block i BN när det gäller synen på utomplanbyggandet. Centergruppen har en mycket positiv inställning till byggande på landsbygden, medan den socialdemokratiska gruppen företräder en mer återhållsam linje. Voteringar i BN är vanliga kring dessa frågor och då

blir resultatet antingen 7-4, med 4 center-, 1 folkparti- och 2 moderata röster mot 4 socialdemokratiska, eller 6-5, med socialdemokrater och moderater mot center- och folkpartiröster. Moderaterna i BN har alltså en "vågmästarroll" i just dessa frågor.

Eftersom huvudparten av bebyggelsen i kommunen kan betraktas som tätbebyggelse används ofta de undantag från plankravet som stadgas i BS §56 (jordbrukets behov eller tätbebyggelse av mindre omfattning) eller dispensmöjlighet enligt BS §67. Omfattningen av dessa bedömningar framgår av tabell 4.4.

	Vara		Falköping	
	1980	1981	1980	1981
Undantag enl BS §56:1:4				
- jordbrukets behov	-	-	9	4
- tätbebyggelse av mindre omfattning	-	-	70	45
Dispens enl BS §67	12	12	15	9
Summa avsteg	12	12	94	58

Tabell 4.4 Antal undantag från plankravet enl BS §56 och dispenser enl BS §67

Det förekommer att man voterar i BN om huruvida ett byggnadsföretag skall behandlas som undantag från plankravet enligt BS §56 eller inte. Exempel på sådana fall ges nedan.

Exempel 4.3

BN får en förfrågan om nybyggnad av enbostadshus. Vid besiktning konstaterar BN:s arbetsutskott (AU) att byggnadsplatsen ligger i omedelbar närhet av etablerat jordbruk med intensiv hönsfattning. Stadsarkitekten menar att särskilda skäl för tätbebyggelsedispens saknas medan delar av nämnden menar att särskilt skäl finns. Efter votering (6-5) beslutas enl stadsarkitektens förslag och ärendet uppskjuts för att sökanden skall få yttra sig.

Två månader senare har sökanden i en skrivelse redogjort för orsaken till den föreslagna lokaliseringen. Stadsarkitekten vidhåller att särskilda skäl saknas medan delar av nämnden nu anser att tätbebyggelse av mindre omfattning råder. Efter votering (4-7) beslutas det senare och ärendet remitteras till hälsovårdsnämnd,

lantbruksnämnd och till berörda grannar för yttrande.

Fyra månader senare har yttrande inkommit från lantbruksnämnden som avstyrker och från berörd granne som utifrån flera aspekter är mycket tveksam. BN beslutar då att man ej är beredd att meddela dispens från §56 BS och att uppskjuta ärendet för att sökanden skall få yttra sig.

Tre månader senare har Hälsovårdsnämnden tillstyrkt och tillägger att sökanden skall upplysas om att luktolägenheter kan uppkomma. Yttrande har inte inkommit från den sökande. BN finner då att sökt lokalisering är sådan tätbebyggelse som skulle föregås av planläggning. Särskilda skäl för dispens föreligger ej. Man beslutar att avslå erforderlig dispens och att avslå byggnadslov.

I detta exempel användes begreppet tätbebyggelse av mindre omfattning som en möjlighet att godta en lokalisering som saknar särskilt skäl för dispens. När sedan andra myndigheter avstyrker kallas lokaliseringen åter för tätbebyggelse. Nästa exempel visar hur nämnden bedömer en lokalisering, som man tidigare betecknat som tätbebyggelse, som tätbebyggelse av mindre omfattning, efter det att den sökande fått uttala sig.

Exempel 4.4

BN får en förfrågan om nybyggnad av enbostadshus. AU konstaterar vid besiktning att lokaliseringen utgör randbebyggelse till en by med utbyggt va-system. Stadsarkitekten menar att särskilda skäl för tätbebyggelsesdispens ej föreligger medan delar av BN anser att tätbebyggelse av mindre omfattning råder. Efter votering (6-5) beslutas enligt stadsarkitektens förslag. Ärendet uppskjuts för att låta sökanden ta del av ärendet.

Fyra månader senare har ett yttrande inkommit från sökanden. Efter ny votering (5-6) beslutas att tätbebyggelse av mindre omfattning råder och att byggnadslov kan påräknas under förutsättning att huset anpassas till befintlig bebyggelse.

Båda exemplen kan tolkas antingen som att BN har svårigheter att tolka tätbebyggelsebegreppet och de undantag från plankravet som kan göras, eller att begreppet tätbebyggelse av mindre omfattning av vissa ledamöter uppfattas ställa mildare krav på en planmässig prövning. I det senare fallet skulle byggnadsföretaget anses bli "lättare" att godkänna (jfr senare principdiskussion i avsnitt 4.6)

En annan bedömningsfråga som uppstår är om en lokalisering av ett enbostadshus i anslutning till

en jordbruksfastighet är för jordbrukets behov eller ej. Även i sådana fall kan det bli voteringar.

Exempel 4.5

BN får två förfrågningar om nybyggnad av enbostadshus på samma fastighet. Stadsarkitekten menar att de sökta lokaliseringarna är sådan randbebyggelse invid tätort att dessa med hänsyn till rådande bebyggelsetryck bedöms som tätbebyggelse och måste föregås av planläggning. Särskilda skäl för dispens från tätbebyggelseförbud föreligger ej enl stadsarkitekten. Delar av BN menar att lokaliseringarna är att betrakta som generationskiftesbostäder på jordbruksfastighet och eftersom tomtplatserna är förlagda så att avskiljning kan ske kan byggnadslov medges. Efter votering (6-5) beslutas enl stadsarkitektens förslag och ärendet uppskjuts för att sökanden skall kunna yttra sig.

Efter två månader har yttrande inkommit från båda sökandena. Stadsarkitekten menar fortfarande att särskilda skäl för tätbebyggelsedispens saknas. Efter ny votering (5-5, en avstår) beslutas med ordföranderöst för stadsarkitektens förslag och byggnadslov avslås.

Fall av denna typ förekommer i jordbrukskommuner som dessa två. I intervjuer framhålls att om den sökande är känd av någon eller några i nämnden kan det spela stor roll vid bedömningen. Nämnden har annars som princip att utgå från att den sökandes uppgifter om att en byggnad behövs för jordbrukets behov är riktiga. I tveksamma fall kan lantbruksnämnden höras.

Om inte något av undantagen från plankravet är tillämpligt kan BN medge dispens om särskilda skäl finns. Även här tolkas det olika och voteringar förekommer.

Exempel 4.6

BN får förfrågan om en nybyggnad av enbostadshus. Stadsarkitekten föreslår att nämnden skall avslå eftersom särskilda skäl till tätbebyggelsedispens saknas. Delar av nämnden menar att möjlighet till dispens finns. Efter votering (5-6) beslutar nämnden att tomten lämpar sig för bebyggelse och remitterar till hälsovårdsnämnden för yttrande.

Tre månader senare besiktigar AU platsen och finner att planutredning måste göras. Sökanden har under tiden i en kompletterande skrivelse redogjort för sin knytning till bygden.

Hälsovårdsnämnden har inget att erinra. Stadsarkitekten menar fortfarande att särskilda skäl för dispens saknas. Efter ny votering (4-7) beslutar man att på egen bekostnad låta

sökanden göra en planutredning.

Vanligen anges inte i protokollet vad som är särskilt skäl. Under 1980-81 tillstyrktes 17 lokaliseringar och 6 särskilda skäl redovisades, varav 5 var "jordbrukets behov". Även i Falköping kan alltså "jordbrukets behov" vara både undantag från och särskilt skäl för dispens från plankravet vid tätbebyggelse.

4.3 Byggnadslovsprövning

Under förutsättning att lokaliseringsprövning tidigare tillstyrkts skall BN vid byggnadslovsprövningen pröva byggnadsföretaget utifrån §§38 och 39 BS. Byggnadens yttre utformning samt byggnadens förläggning på tomten diskuteras.

Ett antal dispenser från bestämmelsen i §39 BS om 4,5 m avstånd till tomtgräns medges. Under 1980 och 1981 beviljade BN i Falköping 35 dispenser från §39 BS utanför detaljplan. Motsvarande siffra för Vara BN var 26.

BN begär ibland en ändrad fasadutformning eller taklutning för att bättre anpassa byggnaden till befintlig bebyggelse. Ofta åtföljs byggnadslovet av en uppmaning till den sökande att samråda med stadsarkitektkontoret om fasadutformning och färgsättning.

Ett problem i det sammanhanget är att den sökande i många fall bundit sig för en viss hustyp och småhusfirma. Husfirman sköter ofta även kontakterna med BN avseende den tänkta lokaliseringen. Det förekommer sedan vid byggnadslovgivningen att BN får ta ställning till en byggnad som anses olämplig på den tomt den sökande fått godkänd vid lokaliseringsprövningen. Ett extremfall är en husköpare som begärde avslag på sin byggnadslovsansökan för att därigenom bli löst från kontraktet på ett hus som passade dåligt på den tilltänkta tomten.

4.4 Kommunöversikten i prövningen

En genomgång av de lokaliseringsprövningar som gjorts i kommunerna under 1980 och 1981 visar följande (Se även tabellsammanställning i bilaga 1):

Byggnadsnämnden i Vara kommun behandlade 77 lokaliseringsprövningar, av vilka 52 var i riktlinjeområden (R-områden), (36ja/16nej) och 7 i G-område (4ja/3nej). Byggnadsnämnden i Falköping behandlade 56 ärenden varav 22 i R-områden (8ja/14nej) och 14 i G-område (11ja/3nej). Noteras bör dock att den

största delen (29 st) av de beviljade lokaliseringarna i R-områden i Vara är inom jordbruksområde där även viss mark för glesbebyggelse anses finnas (se avsnitt 3.3).

Något klart samband mellan BN:s bedömning av utomplansärenden och kommunöversikternas riktlinjer är svårt att se i de två kommunerna. Tjänstemän och BN-ledamöter anser att kommunöversikterna inte har någon särskilt stark ställning när det gäller att styra bebyggelsens lokalisering. Det är inte helt säkert att två ärenden som ligger i områden med likartade riktlinjer bedöms konsekvent utifrån innehållet i resp. riktlinje.

Borde då kommunöversikten revideras eller utvecklas och förstärkas? Den skulle i så fall kunna medföra en mer konsekvent behandling av byggnadslovsärenden och ge mer av positiva riktlinjer och utgångspunkter för vad som är en lämplig bebyggelseutveckling på landsbygden. De politiker vi intervjuat har olika inställning. De borgerliga menar att kommunöversikten i stort sett ger den överblick som behövs utan att man låst ett visst handlande, men 'positiva riktlinjer efterlyses i något fall. En kommuntäckande markdispositionsplan skulle innebära för stora, kanske onödiga, planeringsinsatser. Det finns dock antydningar om att borgerliga KS-ledamöter är mer "planeringsbenägna" än BN-ledamöter. Bland socialdemokrater, som är i opposition i de två kommunerna, efterlyses däremot fastare och mer styrande riktlinjer för byggandet på landsbygden, både i form av en fördjupad kommunöversikt och markdispositionsplan för hela eller delar av kommunen.

4.5 Erfarenheter av överprövning

De beslut av BN som överklagas till länsstyrelse, ev till kammarrätt och/eller regeringsrätt, är av intresse för vår studie ur främst två aspekter:

- dels kan prövningen i högre instans säga något om främst länsstyrelsens bedömning i förhållande till kommunernas;
- dels kan besvärssituationen och -handlingarna, oavsett prövningens resultat, antyda hur de sökande uppfattar BN:s roll och opartiskhet samt formerna för diskussionen mellan sökande och BN.

4.5.1 Bedömningar vid överprövning

Under åren 1979 t o m 1981 har sammanlagt 29 beslut i utomplansärenden i de två kommunernas BN ö-

verklagats till länsstyrelsen, 15 i Vara kommun och 14 i Falköpings kommun (tabell 4.5). Till dessa kommer fyra besvär över avsteg från gällande detaljplaner vilka tagits upp till behandling av länsstyrelsen (se avsnitt 5.4).

	Vara	Falköping
besvär utan bifall	8	7
BN:s beslut undanröjes	2	3
besvär tas ej upp	4	3
besvär återkallas	1	1

Tabell 4.5 Resultat av överprövning 1979 t o m 1981

I sammanlagt 14 fall, 7 i vardera av kommunerna, gäller besvären BN:s bedömning av det lämpliga i ett byggnadsföretag, sett i ett planmässigt sammanhang. BN har alltså i dessa fall avstyrkt byggande med motiveringar om att det kan försvåra en framtida planläggning, att utredning om markanvändning pågår, att byggnaden medför ingrepp i värdefull natur eller inkräktar på jordbruksmark, att huset ligger för nära störande industri eller får en olämplig utfart mot väg. Följande fall anger karaktären i dessa besvärssärenden.

Exempel 4.7

BN i Vara avstyrkte en lokaliseringsprövning gällande ett enbostadshus med motiveringen att det innebar olämplig tätbebyggelse. Byggnadsplatsen låg ca 1,7 km från planlagt område längs en väg som är ganska nybyggd och har hög standard. BN hänvisade även till att platsen låg inom område som i kommunöversikten betraktas vara ett värdefullt jordbruksområde. Vägförvaltningen hade avstyrkt med hänsyn till att utfarten till en större allmän väg var olämplig.

De sökande, två privatpersoner bosatta i en mellanstor stad, besvärade sig över beslutet och anförde att de dels ville flytta tillbaka till sina hemtrakter, dels var lovade en tomt av en av fäderna. De menade att "-vi kan ej förstå varför det ej skulle få finnas någon tätbebyggelse där, när vissa andra fått bygga som varit i samma situation som oss".

Planenheten vid länsstyrelsen gjorde en PM i ärendet och gav de klagande möjlighet att yttra sig, vilket dock inte utnyttjades. I denna PM sägs bl a :

" Byggnadsföretaget innebär en utökad "randbebyggelse" (bebyggelse utmed allmän väg), som på sikt kan få planmässiga konsekvenser. Byggnaden avses ta i anspråk åkermark klass B enl lantbruksnämndens klassificering. Planutredning saknas. Området är naturskönt med visst bebyggelsestryck. Byggnaden motiveras inte av generationsväxling (betr skötseln av jordbruksfastighet) och utgör inte heller komplettering av befintlig gårdsbebyggelse." Länsstyrelsen biföll sålunda inte besvären.

I sammanlagt 10 fall av 29, 5 i vardera kommunen, har besvären förts vidare till kammarrätten vilken inte har ändrat länsstyrelsens utslag. I två fall har regeringsrätten överprövat frågor som gällt en allmän lämplighetsbedömning och i båda fallen avslagit besvären. I det ena fallet besvårade sig en granne över att utbyggnaden av ett svinstall kunde komma att medföra störningar. I det andra fallet ville BN inte tillåta ny bebyggelse inom ett område som ligger i en möjlig utbyggnadsriktning för centralorten.

I två fall av de 14 "lämplighetsfallen" har länsstyrelsen i remiss efterfrågat kompletterande uppgifter från BN för att kunna ta ställning till besvären.

Exempel 4.8

BN i Falköping avslog en framställning om byggnadslov för ett enbostadshus. Företaget skulle innebära tätbebyggelse och låg inom ett av kommunöversiktens utredningsområden där stor restriktivitet mot ny bebyggelse gäller. Särskilda skäl för tätbebyggelsedispens ansågs inte föreligga. Hälsovårdsnämnden hade tidigare i ett annat ärende inom området uttalat att ytterligare ansökningar om byggande skulle kräva planläggning.

De sökande, två privatpersoner bosatta i centralorten, hade flera personliga motiv för att besvara sig över beslutet. Föräldrarna till en av de sökande ägde gården från vilken avstyckning skulle ske. Föräldrarna var även i behov av extra hjälp, särskilt som fadern var sjukpensionerad. Ett av sökandens barn var också uppväxt på gården.

I remiss från länsstyrelsen efterfrågades av BN bl a en redovisning av det bebyggelsestryck som råder inom området. Stadsarkitektkontoret gjorde en avgränsning av området längs en all-

män väg inom vilket likartade lokalisering-grunder ansågs finnas. Två koncentrationer av byggandslovsansökningar påvisades och redovisades i kart- och tabellform.

Länsstyrelsen ansåg att utredningen styrkte BN:s uttalande om att det fanns ett bebyggelsestryck i området, och fann att det krävdes detaljplan för vidare bebyggelse. Besvärerna avslogs sålunda.

Av de fem besvärsgörarna där BN:s beslut undanröjts (se tabell 4.5) har i tre fall länsstyrelsen bedömt rena handläggningsfrågor. Ett fall gällde en tolkningsfråga av ett villkor som BN ställt vid bygglovgivningen om att träd skulle bevaras. Det återstående fallet är principiellt mer intressant.

Exempel 4.9

Byggnadsnämnden i Falköping medgav att ett f d bostadshus placerades invid en mindre verksamhet för att användas som kontor. Två år senare ansökte ägaren om att få använda huset som fritidsbostad, på grund av ändrade personliga förhållanden. Han ämnade inte driva rörelsen.

BN avslög nu denna ansökan. Särskilda skäl till dispens från tätbebyggelseförbudet ansågs inte föreligga. Kommunöversikten åberopades; byggnadsplatsen låg inom ett riktlinjeområde av intresse för naturvård och rörligt friluftsliv. BN fann vidare att ett bostadshus på platsen inte var"-lämpligt med tanke på, dels närheten till avloppssreningsverk, dels närheten till soptipp, dels då byggnadsföretaget innebär en icke planlagd utvidgning av bostadsbebyggelsen invid Floby tätort, samt dels närheten till etablerad skjutbana."

I sitt besvär över beslutet fann den sökande det märkligt att BN tidigare kunnat acceptera ett mindre företag på platsen med hänsyn till naturintressen men inte ett fritidshus. De övriga planmässiga motiveringarna från BN bemöttes inte i besvärsskrivelsen. Däremot anfördes att huset inte kan utnyttjas eller säljas i nuvarande situation. Det får stå oanvänt vilket innebär en ekonomisk förlust.

Länsstyrelsen konstaterade först att ändringen av byggnadens användning var sådan att det krävdes byggnadslov (54§ 1 mom. BS). Eftersom denna förändrade användning enligt BN:s bedömning omfattades av det allmänna tätbebyggelseförbudet fick lov till nybyggnad inte ges. Särskilda skäl till avsteg från förbudet förelåg ju inte enl. BN. Förbudet avser

dock endast nybyggnad (56§ 1 mom fjärde stycket). För att ett förändrat användningssätt skall vara hänförligt till nybyggnad krävs att byggnaden inreds helt eller delvis för det nya ändamålet (75§ d/ BS). Enligt länsstyrelsens bedömning avsågs inte några sådana förändringar i inredningen ske, varför det allmänna tätbebyggelseförbudet inte var tillämpligt.

De allmänna lämplighetsskäl vad gäller lokaliseringen som BN anfört för sitt avslag (29§ 1/ BS) ansågs vidare inte vara relevanta vid prövning av ändrad användning av redan uppförd byggnad. BN hade bedömt att lokaliseringen kunde vara lämplig från allmän synpunkt med det första användningssättet, men gjorde sedan en förändrad bedömning när huset skulle utnyttjas som bostad. Denna användning av föreskrifterna om valet av plats för bebyggelse var inte tillämplig enligt länsstyrelsen, som upphävde BN:s beslut och återvisade ärendet till ny byggnadslovsprövning.

I detta fall radade BN upp en mängd lämplighetsargument för att hindra en förändrad markanvändning. Länsstyrelsen kunde med laglighetsargument visa att BN:s beslut inte höll vid en överprövning, och detta trots att personen som besvarade sig i sin argumentering inte alls ifrågasatte det lagenliga i beslutet. Detta betyder inte att länsstyrelsen i första hand såg till lagenligheten och mindre till lämpligheten, utan snarare att de två aspekterna behandlades fristående från varandra. Det kan således väl tänkas att beslutsfattarna i länsstyrelsen delar BN:s syn på lämpligheten av ett visst byggande, men att det samtidigt inte finns lagenligt stöd att hävda denna lämplighet, som i det fall vi visade.

4.5.2 De sökandes argument vid överprövning

I de sökandes ev. yttrande över BN:s beslut och i besvärsskrivelser uttrycks dels motiv för att få igenom sin byggnadsansökan, d v s de intressen den sökande har i frågan, dels argumentering kring sakfrågan för att påverka BN:s och länsstyrelsens bedömning.

Vi har i tidigare exempel visat att personliga och ekonomiska motiv läggs fram, såsom anknytning till bygden, att föräldrar behöver hjälp, att föräldrarna äger marken och att det även ur ekonomisk synpunkt blir en bra bostadslösning, att den tilltänkta bostaden ligger närmare arbetet än den nuvarande. För den sökande är dessa förhållanden helt primära, trots att de egentligen inte ingår i BN:s

bedömning av det lämpliga i byggandet. Tonen i vissa yttranden och besvär antyder en stor förvåning över att myndighetstänkandet inte stämmer överens med de egna motiven som förefaller så välgrundade och självklara. En sökande avrundar sin besvärsskrivelse med:

" Enligt min mening bör den enskilde medborgaren i möjligaste mån själv få avgöra bostadsplats och boendeform. För mig är det en hjärteangelägenhet att få uppföra ett bostadshus på ifrågavarande tomtområde och därmed får jag en boendeform som för mig och min familj är idealisk."

I jordbrukskommuner som Vara och Falköping är det naturligtvis vanligt att föräldrarna till den sökande äger marken på den tänkta byggnadsplatsen. I mer än hälften av de besvär som gäller nybyggnad nämns detta som ett viktigt motiv, och som dessutom gör att avslaget "drabbar" den sökande på ett personligt plan.

Kring själva sakfrågan, d v s BN:s motiv för att avslå ansökan, förekommer argument från den sökande av i huvudsak tre slag:

1. Den sökande bedömer bebyggelsesituationen på ett annat sätt än BN. När BN hävdar att den tänkta byggnadsplatsen inkräktar på det rörliga friluftslivets behov, kan sökanden som känner platsen sedan barn-domen påvisa att där rör sig aldrig någon, vare sig orienterare eller bärplockare; däremot brukar det komma en och annan vandrare på andra sidan landsvägen. Den övergripande helhetsbedömning av natur- och friluftssintressen som BN gör styckas ofta sönder i detaljer av den enskilde; detaljobservationer som naturligtvis kan vara riktiga eftersom de ofta bygger på mångårig erfarenhet.

I flera fall hänvisar BN till att kommunöversiktens riktlinjer är restriktiva mot ny bebyggelse. Flera av de sökande som besvärar sig menar -"att kommunöversikten utpekar området som ett område där bebyggelse bör bedömas restriktivt innebär inte att bebyggelse är förbjuden" (besvär över beslut i Vara BN). De har förstått att kommunöversiktens riktlinjer i sig själva inte är någon laglig grund för ett avslag, något som heller inte har varit BN:s tanke. I huvudsak gäller dock den enskildes sakargument det lämpliga; uppfattningarna skiljer sig mellan BN och enskild främst vad gäller naturvärden, möjligheter att ordna lämplig utfart till allmän väg, lukt- och bullerstörningar samt bebyggelsens läge i förhållande till service och angränsande bebyggelse.

2. I besvären över BN:s beslut framförs i några fall misstankar om att nämnden behandlar sökande på olika sätt; att vissa får bygga i det aktuella området medan andra hindras. En sökande fick avslag i Vara BN bl a därför att det nya bostadshuset skulle kräva en utfartsväg över god åkermark. Hon anför då i sitt besvär att:

"-för endast några år sedan byggdes ett permanentus i området. Denna fastighet lades i en skogsdunge men väg fram till byggplatsen fanns inte. Väg gjordes över åkermark uppskattningsvis 100 meter. Varför gick det att göra det då och där och inte här och nu?"

Ur BN:s synvinkel kan detta ses som en uppmaning att göra om ett tidigare misstag, vilket ju inte är tillrådligt. Huruvida BN klart säger att det första fallet var ett misstag kan vi inte avgöra. Klart är dock att det skulle få den som känner sig orättvist behandlad att förstå och kanske acceptera nämndens bedömning av just denna del i ärendet.

Det förekommer även en mer planmässig variant av denna argumentation. Den pekar på att byggande sker i någon viss del av kommunen men att samma byggande stoppas i andra delar, trots att problemen av den missnöjde bedöms vara likvärdiga. I fallet med utfartsväg över god åkermark menade den sökande:

"Vidare uppkommer frågan hur mark här ej kan upplåtas för väg när prima åkerjord kring tätorten Vara bebyggs med allehanda byggnader i allt större omfattning. Tätortens expansion med stadsplan över prima åkerjord kan tydligen anses försvarlig medan flyttandet av en väg på betydligt sämre åkerjord är skäl för avslag."

I ett annat fall ansöktes om att på en fastighet i en kyrkby få uppföra ett -två småhus, med utbyggnadsmöjligheter till fem småhus (se exempel 4.1). BN avslog framställningen. Den sökande besvarade sig och hänvisade bl a till att liknande bebyggelse tillåtits i en ort i närheten. Förmodligen menade den sökande att bebyggelsesituationen var jämförbar. Ur BN:s planmässiga perspektiv var så inte fallet; i den jämförda orten höll bl a en planutredning på att upprättas som stöd för utbyggnaden. BN kunde också i sitt yttrande över besvären visa en rad översiktliga motiv för att kyrkbyn inte borde byggas ut.

3. Det förekommer i ett fåtal fall en argumentation som bygger på rena missuppfattningar av sakfrågor. I ett fall ville den sökande i besväret framhålla att BN gjort fel genom att tolka bebyggelsesituationen som tätbebyggelse. Det var enligt den sökande i stället fråga om tätbebyggelse av mindre omfattning, vilket underförstått skulle med-

fört tillstyrkan av hans ansökan. Besväret återkallades dock i detta fallet. Övriga fall är inte av intresse i vår studie.

Sammantaget är det intressantare att de typer av argumentation vi beskrivit i flera fall kan sägas vara missuppfattningar, sedda ur BN:s perspektiv. Den sökande ser det däremot som att han/hon beslår BN med felaktiga bedömningar, att BN inte känner till de verkliga detaljerna, att nämnden inte behandlar alla lika. Allt detta utgår från ett enskilt ekonomiskt och socialt intresse i frågan. BN har ett regelsystem för att behandla det lämpliga i ansökan som gör att det uppstår två språk kring samma sakfråga. "För mig framstår avslaget därför som oförklarligt," säger en sökande som radat upp alla tänkbara skäl för och emot det tänkta byggandet.

4.6 En allmän och sammanfattande kommentar

4.6.1 Kommentarer till reglernas tillämpning

Genom ändringarna i byggnadslagstiftningen i början av 1970-talet skärptes bedömningen av vad som betraktas som tätbebyggelse (6§ BL), även glesbebyggelse kom att omfattas av kraven på en allmän lämplighetsprövning och byggnadslovsplikt infördes över hela landet (1§ BL). Användningen av mark för bebyggelse skall planmässigt prövas, antingen genom att plan upprättas eller i samband med att ansökan om byggnadslov prövas. Från 1977 kan tätbebyggelse av mindre omfattning planmässigt prövas vid byggnadslovsprövningen (förändringar i 5§ BL, 56§ BS), och vidare är nybyggnad som skulle innebära tätbebyggelse men är avsedd för jordbrukets och andra areella näringars behov undantagna från plankravet.

Ett problem vid tillämpningen av detta regelsystem är att avgöra vilken bebyggelsesituation som råder på den plats där en person vill bygga. Det är väl känt att tolkningen av 6§ BL i många fall inte blir särskilt entydig. Det är således möjligt att lägga politiska bedömningar på ett ärende och komma till att byggnadsföretaget innebär alternativt glesbebyggelse, tätbebyggelse eller möjligen tätbebyggelse av mindre omfattning. Principen i regelsystemet är ju att oavsett dessa bedömningar skall den allmänna lämpligheten prövas, antingen vid planläggning eller vid byggnadslovsprövning. Formerna för den planmässiga prövningen skall inte påverka "djupet" eller kvalitén i den allmänna lämplighetsprövningen. I princip är det lika lätt eller svårt att få bygga på en plats om den tänkta byggnaden betraktas som glesbebyggelse eller tätbebyggelse. Om ex.vis en sökande vill bygga precis på en plats där en väg avses bli framdragen inom en femårs-

period är byggnaden olämplig, oavsett hur bebyggelsesituationen i övrigt bedöms.

Om ett byggnadsföretag bedöms innebära tätbebyggelse kan BN pröva om det föreligger särskilda skäl för dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet, eller om plan bör upprättas. De särskilda skälen är alltså sådana som BN kan hänvisa till för att medge byggande utan att detaljplan upprättas. Det är inte den sökandes skäl för att byggandet kommer till stånd som avses (jfr Statens Planverk 1973 s 4). Erfarenheterna är dock att den senare tolkningen är vanlig och kanske helt överväger över den avsedda (jfr ex.vis von Zweigbergk s 115). Det är alltså viktigt att skilja mellan de särskilda skäl som avses i 67§ BS och den enskildes argumentering för att få bygga; en argumentering som ju också kan innehålla "skäl" av socialt och ekonomiskt slag (jfr även avsnitt 4.5. Frågan utreds närmare av Floderus s 76-).

Även om det enligt lagregler och anvisningar (Statens Planverk: Lämplighetsprövning av bebyggelse utanför detaljplan) inte är ett huvudproblem hur den formella gränsen mellan tätbebyggelse och glesbebyggelse dras, har det uppstått många situationer där denna formella gräns har betydelse för behandlingen av byggnadsärenden. Det regelsystem som vi beskrivit är svårt att tränga in i och tillämpa på det sätt som anvisningarna föreskriver.

En intressant fråga är ex.vis om det har bildats föreställningar bland BN:s ledamöter om att den allmänna lämplighetsbedömningen är "mildare" om ett byggnadsföretag tolkas som tätbebyggelse av mindre omfattning i stället för tätbebyggelse; att den sakliga bedömningen sålunda skulle skilja sig i de två fallen. Om sådana föreställningar finns skulle de kunna leda till att en BN-ledamot argumenterade för att ett byggnadsföretag bedöms vara tätbebyggelse av mindre omfattning, med syftet att underlätta för den sökande att få igenom sitt förslag. Argumentationen kan då bygga på föreställningen att det förfarandet undandrar företaget från en planmässig prövning genom att BN kan tillstyrka utan de särskilda skäl som krävs för dispens från plankravet vid tätbebyggelse.

Möjligen kan sådana föreställningar ha uppstått i samband med att tätbebyggelse av mindre omfattning prövningsmässigt kom att jämföras med glesbebyggelse från 1977. Regeringens syfte var bl a. att åstadkomma enklare regler för glesbebyggelseärenden och att sålunda underlätta bebyggelse på landsbygden. En bakgrund var att bebyggelseutvecklingen på landsbygden alltmer behövde styras med hänsyn till andra intressen och att då allt mer av bebyggelsen klassades som tätbebyggelse och byggdes med avsteg från plankravet. Den utvecklingen kunde tolkas så att landsbygdsbyggandet försvårades.

"Samtida" bedömare ansåg dock att reformen endast innebar att prövningsordningen formellt förändrades. Bebyggelse i mindre omfattning som redan kom till stånd efter dispensprövning skulle nu komma att prövas vid byggnadslovsansökan. Vinsten skulle bli av "terminologisk" art (jfr C-O Lindberg i Sv Lantmäteritidskrift 6/77) medan det i praktiken borde bli samma handläggningstid eftersom huvudparten av kommunerna genom delegation hade befogenhet att tillstyrka byggande med dispens från plankravet vid tätbebyggelse.

En hypotes kan vara att denna förändring kunde tolkas så av BN:s ledamöter att den även materiellt sett innebar att prövningen förenklades; att byggande på landsbygden lättare skulle slinka igenom en planmässig prövning. Självklart varierar kraven på det prövningsunderlag BN behöver för att ta ställning till en ansökan, allt efter bebyggelsesituationen. Det betyder inte att lagreglerna bör ges olika lokal tolkning som skulle påverka lämplighetsprövningens kvalitet. Byggnadslagsstiftningen är allmängiltig för hela landet, och de lokala skillnader som uppträder vid tillämpningen skall alltså inte innebära att rättsordningen är olika mellan landsändar och kommuner.

Vidare kan byggnadslovsprövningen betraktas vara en tillåtlighetsprövning, d v s om vissa krav och förutsättningar i gällande regler är uppfyllda skall bygglov ges (jfr Bjerkén s 22 -). En lämplighetsprövning skulle kunna ses som en annan form, varvid frågan om vad som är lämpligt kan ges en vidare behandling och bedömning. I praktiken blandas dessa två synsätt.

Dessa synsätt kan ställas mot de två argumentationslinjer som Åsel Floderus urskiljer hos BN, en defensiv och en offensiv linje (Floderus 1981). Den defensiva linjen utgår från att den sökande bör få bygga om det inte kan visas att hans förslag är olämpligt. Anvisningarna för lämplighetsprövningen ger stöd för främst en defensiv linje. En offensiv linje utgår från att byggandet får ske endast om det kan påvisas att det är lämpligt. Definitionen av tätbebyggelse från 1972 kan sålunda vara ett stöd för en offensiv linje genom att begreppet avser även bebyggelse som förväntas uppkomma eller kan uppstå om inte kommunen ingriper.

Å ena sidan finns sålunda ett regelsystem som BN har för att bemöta byggkrav utanför planlagda områden. Systemet är allmängiltigt för landet. När ex. vis länsstyrelsen delegerar sin befogenhet att ge dispens från plankravet vid tätbebyggelse till BN innebär det att befogenheten skall utnyttjas som om länsstyrelsen själv fattade besluten (jfr Ridal i Plan och Bygg 1/1982). Tolkningen av bebyggelsesituationen borde alltså bli densamma.

Å andra sidan finns några förhållanden i BN:s verksamhet som påverkar den praktiska användningen av reglerna:

- Reglerna upplevs fortfarande, efter ca 10 års användning, som svårtolkade. Begreppet "tätbebyggelse av mindre omfattning" kan som vi visat användas i planpolitiskt syfte just som begrepp.

- I främst mindre och medelstora kommuner finns en "direkt demokrati", en möjlighet för byggintressenter att kontakta enskilda BN-ledamöter och argumentera för sin sak. Resultatet kan bli bypolitik, varvid reglerna tolkas på ett sätt som anses gynna det tänkta byggandet. I teorin är det systemet med direktpåverkan demokratiskt, men knappast i praktiken, eftersom förutsättningarna att ta sådana BN-kontakter är högst olika från person till person.

- Det faktum att en sökande är känd inom delar av BN kan ha en avgörande roll för bedömningen av en ansökan. Det kan gälla såväl ekonomiska som sociala förhållanden, och kan innebära vissa problem för enskilda ledamöter. Skall man nämnda sådant man vet om en person som inte kommer fram i handlingarna men som uppenbart har betydelse för ärendet? Vet BN att en företagare snabbt behöver utvidga sina lokaler för en viss produktion kan det leda till avsteg från plankravet vid tätbebyggelse, även om bebyggelsesituationen kräver planläggning-

- BN:s ledamöter har förmodligen olika synsätt på sin roll. Ett synsätt är att BN bevakar de enskilda kommunmedlemmarnas intressen, eventuellt främst intressena hos de boende inom en viss kommundel. Det är ett lekmannatänkande. Ett annat synsätt utgår från att BN är ett organ som i ett kommunalt perspektiv är satt att bevaka och styra bebyggelsens utveckling; ett myndighetstänkande där de formella reglerna får en mer framskjuten plats än vid lekmannatänkandet. De två synsätten blandas sannolikt på olika sätt inom en BN, beroende på ärendenas art. När det gäller byggandet utanför planlagda områden framförde en BN-ordförande en förhoppning om att mer av myndighetstänkandet skulle komma in i nämndens behandling av ärendena.

Precis som andra grupper som utövar tillsyn och kontroll är BN alltså utsatt för olika påtryckningar och intryck, dess medlemmar har olika kunskap i gällande regler och har olika grad av delaktighet i BN:s arbete. Det är förmodligen så att ordf och vice ordf, kanske ytterligare någon gruppleddare, i högre grad blir insatta i innehållet i frågorna genom att de deltar i arbetsutskott, plankommitté etc.

Allt detta är förhållanden som egentligen borde leda till en ännu mer olikartad hantering av utomplanbyggandet än vad som sker idag om inte detta allmänna och övergripande regelsystem funnes; ett slags formalia som ringar in handlandet och bl a tvingar fram framåtsyftande bedömningar av bebyggelseutvecklingen på landsbygden. Även om reglerna är svårtolkade ger de BN principiella möjligheter att hävda planmässiga intressen. Våra exempel från kommunerna visar också att BN:s tillämpningar i det avseendet håller vid en överprövning.

Många kommuner och andra instanser har uppfattningen att förslaget till ny plan- och bygglag innebär en försvagning av kommunernas möjligheter att avgöra var och när byggande får ske på landsbygden (remiss-sammanställning, SOU 1982:9 s 92 -). Åtgärder som stämmer överens med pågående markanvändning skall enligt förslaget tillåtas, om de inte väsentligt inverkar på kommunala planer och program. En mycket viktig punkt, sett i det perspektiv vi har idag från mindre kommuner, är att bedömningen av åtgärdens effekter på kommunala planer inte får syfta framåt. Endast den utveckling som skett tidigare på och kring fastigheten får beaktas. En hypotes kan vara att denna förstärkning av skyddet för pågående markanvändning kan komma att påverka utvecklingen ganska kraftigt i kommuner som Vara, med en omfattande jordbruksbebyggelse samt många små industrier och verkstäder utanför planlagda områden (det förslag som bostadsdepartementet sänder till lagrådet under 1982 kan dock komma att förändras på den här punkten).

4.6.2 Kommentar till utomplanbyggandet

Vi vet inte huruvida inriktningen av bostadsbyggandet i Vara och Falköpings kommuner stämmer överens med önskemål och resurser hos kommuninvånarna. Under arbetet har diskuterats en hypotes att främst Varas planering och bebyggelsestruktur ligger nära vad den stora majoriteten av kommuninvånare anser vara "bra". Det finns i stort sett ingen "tätorts-ideologi". Samtidigt har Vara en förhållandevis hög beredskap för byggande inom planlagda områden i olika kommundelar, vilket kan ses som ett konkret uttryck för att kommunadministrationen vill öka boställningen i tätorter.

Om hypotesen skulle vara hållbar skulle den antingen innebära att de planlagda områdenas kvaliteter och deras lägen i kommunen i stort sett motsvarar kommuninvånarnas krav, eller att utomplanbyggandet tillgodoser de krav som många sökande anser inte uppfylls inom planområdena. Det sistnämnda förhållandet verkar vara mest rimligt.

Huruvida det finns en inställning från kommunadministrationen i Falköping som är mera "tätortsintad" kan vi inte avgöra. Vi har visat att de olika politiska synsätten på landsbygdens bebyggelseutveckling kommer till klarare uttryck i tillståndsärendena i Falköping än i Vara, men grunddragen i två huvuduppfattningar inom resp. kommun är sannolikt likartade.

En vanlig uppfattning bland de tjänstemän och politiker vi intervjuat är att de som bosätter sig på landsbygden anser att boendet inom planlagda områden inte innehåller de kvalitéer man eftersträvar. Utflyttningen skulle innebära att man medvetet väljer ett "friare" sätt att bo, samtidigt som man flyttar ut i "bilbygden", med de risker inför framtiden som det innebär (jfr ex.vis Carlberg/Edsjö 1980. I projektet Bebyggelsestruktur på landsbygden, Fastighetsteknik, KTH, undersöks bl.a. attityder till landsbygdsboendet hos de som bosatt sig där).

En viktig utvecklings- och planeringsfråga i kommunerna är i så fall hur de planlagda områdenas kvalitéer kan förbättras så att de blir attraktiva och kan bli alternativ till det rena landsbygdsboendet. Den här frågan har förmodligen många dimensioner; anknytningen till släkt och uppväxtmiljö är en viktig orsak till att bygga på landet. Dock finns den uppfattningen i kommunerna att de nya områdena med småhus i grupp ofta saknar ex.vis en anknytning till och ett stöd i landskapet, på det sätt som den äldre bebyggelsen har där den ligger längs skogsbryn eller vid holmar och dungar på slättlandet. Det skulle förmodligen kunna föras in ett övergripande och mer kvalitativt resonemang även om utformningsfrågor när vissa områden i kommunen väljs för planläggning före andra.

En grundläggande princip i byggnadslagstiftningen är att byggnadslov endast kan beviljas om det är i överensstämmelse med gällande plan eller utomplansbestämmelser. En gällande plan kan emellertid inte alltid följas i alla detaljer. Planen kan vara helt eller delvis föråldrad, utan att det därför finns möjlighet att revidera den. Vidare kan förhållandena ha ändrats på ett sådant sätt att det finns skäl att göra avvikelser från planen utan att den upphävs eller betraktas som föråldrad.

I detta kapitel tar vi upp dessa avsteg i undersökningskommunerna Falköping och Vara. Undersökningen har omfattat samtliga byggnadslov under två år. Följaktligen är alla sorters byggnader med i materialet. Vi redovisar dispensernas omfattning och ger exempel på olika typer.

5.1 Dispensgivningens omfattning

BN i Falköping gav under 1980-81 sammanlagt 191 dispenser från planbestämmelserna. Motsvarande siffra för Vara var 133. Se även tabell 4.1 där förhållandet beviljade byggnadslov/givna dispenser redovisas.

I tabell 5.1 och 5.2 visas omfattningen av dispensgivningen i de undersökta kommunerna. En utförligare redovisning återfinns i bilaga 1.

Båda kommunerna medger många avsteg från §§34,110 BL och §39 BS. Falköpings kommun ger också många dispenser från §43 BS. Ett mindre antal dispenser ges från §§35, 109 BL, de flesta i Falköping. Vara kommun har även lämnat några dispenser från §37 BL.

Det avsteg från planbestämmelserna (§§34,110 BL) som oftast förekommer gäller mark som inte får bebyggas (s k punktprickad mark). Vara har dessutom många tomtexploateringar över högsta tillåtna byggnadsyta. Ett mindre antal dispenser medges också från bestämmelser om planområdets användning och från bestämmelser om byggnads utformning.

I ett litet antal fall har dispens från planbestämmelserna ej beviljats. Dessa har oftast gällt avsteg från bestämmelse om planområdets användning.

		§34, 110BL	§35, 109BL	§37 BL	§38 BL	§39 BS	§43 BS
Vara	1980	45	-	7	-	34	-
	1981	46	1	1	-	35	-
Falköping	1980	55	2	-	-	67	13
	1981	42	3	-	1	72	27

Tabell 5.1 Dispenser inom detaljplan

	Vara		Falköping	
	1980	1981	1980	1981
Avsteg från bestämmelser om planområdets användning:				
- allmän platsmark	2 (1)	5	5	3 (1)
- kvarterersmark	6	7 (2)	-	-(3)
- specialområden	-	-	-	1
Mark som inte eller endast i mindre omfattning får bebyggas:	20	18	45	34 (1)
Avsteg från särskilda föreskrifter angående områden för allmän trafik och allmänna ledningar:	-	1	1	-
Avsteg från bestämmelse om exploatering av tomt:				
- antal byggnader	-	-	1	-
- byggnadsyta	17 (1)	19 (1)	2	-
Avsteg från bestämmelser om byggnadsutformning:				
- våningsantal	1	-	-	1
- byggnadshöjd	3 (1)	-	-	1

Tabell 5.2 Dispenser från gällande detaljplanebestämmelser (§§34,110BL) (antal ej beviljade inom parentes)

Det finns stora skillnader mellan de båda kommunerna vad gäller vissa typer av dispenser, främst avseende §37 BL och §43 BS, samt avsteg från planbestämmelser om tillåten byggnadsyta. Vi har i denna förundersökning inte kunnat ta reda på orsakerna till dessa skillnader. Det skulle krävt en genomgång av ett stort antal stadsplaner med ev. åtföljande intervjuer. Att exempelvis BN i Vara i så många fall tillåtit en större byggnadsyta än vad planbestämmelserna medger, medan Falköping bara uppvisar ett par fall, tyder på att en fortsatt undersökning kring planavstegen skulle behöva behandla ytterligare ett par kommuner för att lokala avvikelser skall kunna skiljas från sådana som är mer allmänna. Den kan också mycket konkret inriktas på att finna orsaker till att skillnaderna uppstår mellan de olika kommunerna.

5.2 Exempel på dispens från detaljplan

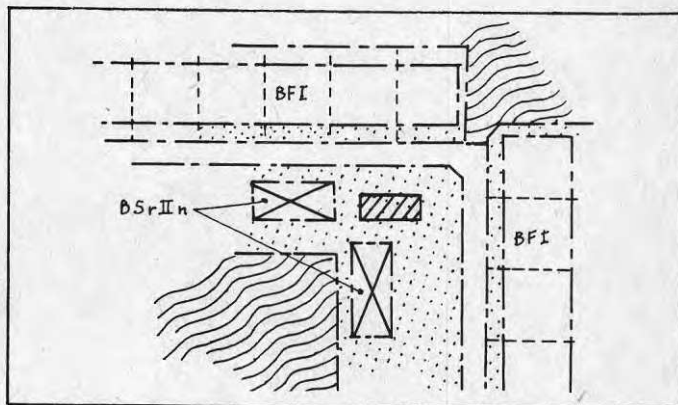
Vi redovisar här några fall där BN beviljat dispens från planbestämmelserna (§34,110 BL). Exempelen är "vardagliga" och kan kanske ses som typfall, något som en fortsatt undersökning får utvisa.

5.2.1 Byggnad på prickmark

Närmare hälften av de dispenser som beviljas gäller byggande på mark som inte får bebyggas. Här följer ett exempel där en byggnad helt placerats på sådan mark.

Exempel 5.1

BN får en ansökan från den kommunala bostadsstiftelsen om nybyggnad av radgarage. För området gäller en stadsplan fastställd 1967 och enligt denna kommer byggnaden att placeras på prickmark.



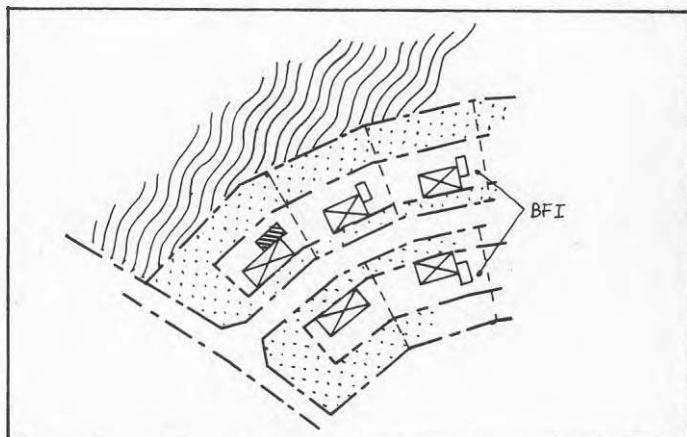
Eftersom marken tidigare varit parkeringsplats tillstyrker stadsarkitekten dispens från §34 BL, och BN:s arbetsutskott beslutar i enlighet med det. I handlingarna finns inget som visar att grannarna hörts.

I många fall ger BN dispens från mer än en planbestämmelse i ett och samma fall. Här följer två sådana exempel, där byggnader delvis placeras på prickmark, men också överskridit högsta tillåtna byggnadsarea.

Exempel 5.2

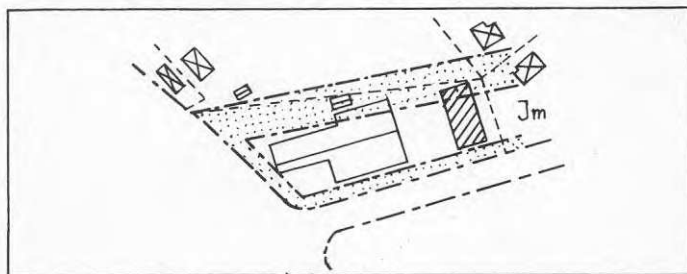
BN får en ansökan om tillbyggnad av ett enbostadshus med poolrum. Enligt byggnadsplanen från 1973 är tillbyggnaden delvis på prickmark och överskrider högsta tillåtna byggnadsarea med ca 25 m².

Stadsarkitekten tillstyrker dispens från §110 BL och BN:s arbetsutskott beslutar att medgiva dispens och bevilja byggnadslov.



Exempel 5.3

BN får en ansökan om nybyggnad av industri. Gällande stadsplan är fastställd 1965. Byggnaden överskrider tillåtna byggnadsarean med ca 53 m² och ligger delvis på mark som enligt stadsplanen inte får bebyggas. Byggnaden ligger dessutom närmare fastighetsgränsen än 4,5 m.



Stadsarkitekten tillstyrker dispens från §34 BL och §39 BS. BN beslutar att medge dispens och bevilja byggnadslov.

I exempel 5.1 och 5.2 tas besluten av BN:s arbetsutskott medan BN beslutar i exempel 5.3.

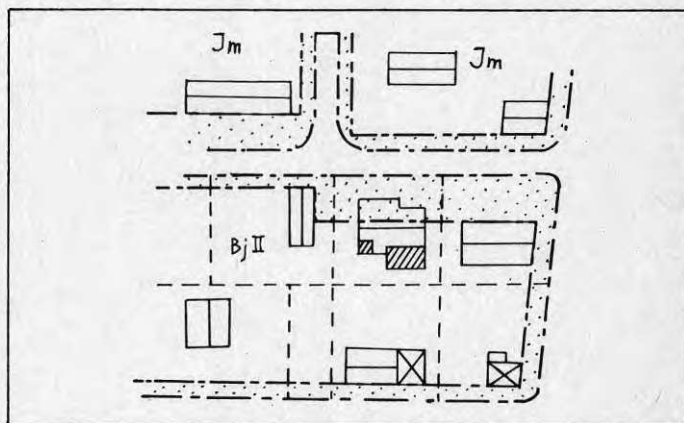
5.2.2 Byggande över högsta tillåtna byggnadsyta

Exempel 5.2 och 5.3 innebär förutom byggande på prickmark även dispens från bestämmelsen om högsta tillåtna exploatering av tomt. Exempel 5.4 är ännu ett sådant fall där en industri behöver utvidga.

Exempel 5.4

BN får en ansökan om om- och tillbyggnad av industri. Stadsplanen för området är fastställd 1959. Byggnadsföretaget överskrider högsta tillåtna byggnadsarea enligt gällande stadsplan.

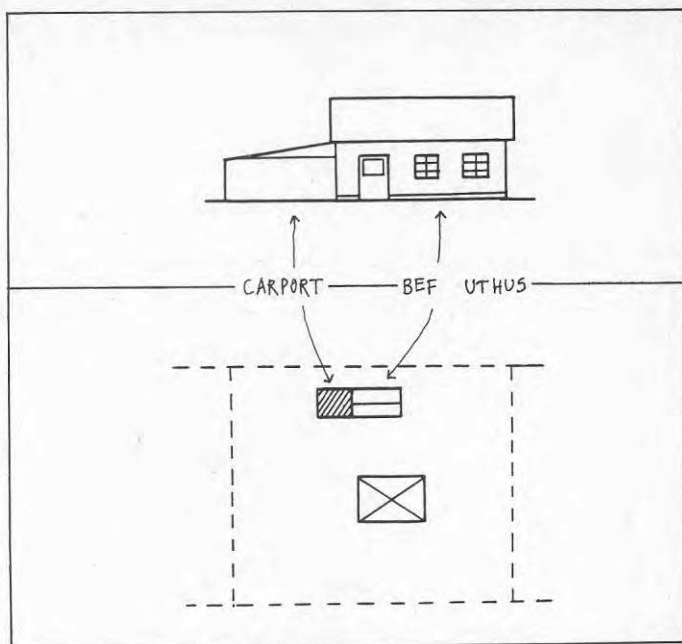
BN bedömer att förhållandena på avgränsande fastigheter inte påverkas. Stadsarkitekten tillstyrker dispens från §34 BL och BN beslutar att medgiva dispens och att bevilja byggnadslov.



Ett något annorlunda fall är exempel 5.5 där BN använt det faktum att ett byggnadsföretag överskrider högsta tillåtna area som skäl för ett avslag som egentligen beror på byggnadens utformning.

Exempel 5.5

BN får en ansökan om nybyggnad av carport. Gällande byggnadsplan är från 1962. Den nya byggnaden överskrider tillåtna byggnadsyta enligt byggnadsplanen och avståndet till tomtgränsen understiger 4,5 m. Byggnaden skall ha ett svagt lutande tak.



Stadsarkitekten meddelar i en skrivelse den sökande att dispens från §110 BL och §39 BS krävs samt att föreslagen utformning inte kommer att tillstyrkas. Tillbyggnaden bör i stället ha sådeltak liksom gårdshuset. Den sökande kommer inte in med nya handlingar och BN avslår därmed ansökan om byggnadslov.

Fyra månader senare får BN en ny ansökan om tillbyggnad av garage. Utformningen har ändrats i enlighet med stadsarkitektens anvisningar. Stadsarkitekten tillstyrker erforderliga dispenser och BN:s arbetsutskott beslutar att bevilja byggnadslov.

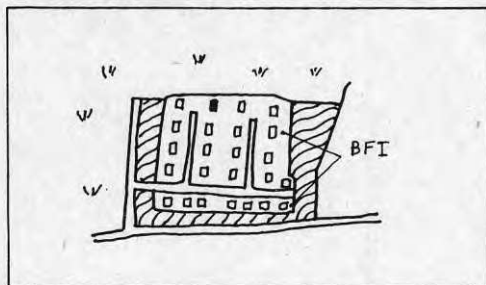
5.2.3 Avsteg från bestämmelse om planområdets användning

Dispens från planbestämmelsen om planområdets användning förekommer främst när det gäller ändrad användning av byggnad eller byggande på parkmark. Vid byggande på parkmark är det vanligen fråga om byggnader av allmän karaktär, såsom transformatorstation el dyl. Vi redovisar här två fall där BN behandlat ansökningar om byggnadslov för ändrad användning av byggnad.

Exempel 5.6

BN får en ansökan om byggnadslov för tillbyggnad och ändring av garage till lokal för radio- och teveservice. För området gäller stadsplan fastställd 1973. Stadsplanebestämmelserna anger bostadsändamål.

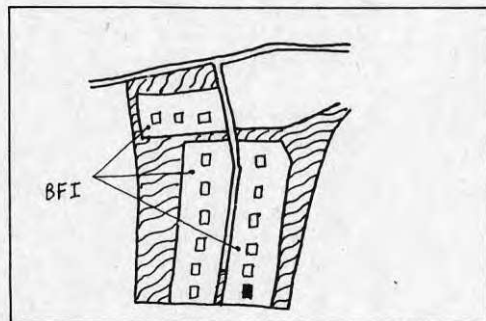
Stadsarkitekten tillstyrker dispens från §34 BL och BN beslutar att bevilja byggnadslov.



Exempel 5.7

BN får en ansökan om byggnadslov för ändring av garage till lager- och direktförsäljningslokal. Byggnadsplanen för området är fastställd 1978. Enligt planbestämmelserna är området avsett för bostadsändamål.

Stadsarkitekten avstyrker dispens från §110 BL och BN beslutar att avslå ansökan.



Stadsarkitekten tillstyrker dispens i exempel 5.6 och avstyrker i exempel 5.7 med motiveringen att en lokal för service ger upphov till mindre kundtrafik, och därmed mindre störningar för omgivningen, än en lokal för försäljning.

5.3 Exempel på överprövade dispenser

Under perioden 1979-1981 prövade länsstyrelsen fyra besvär mot BN:s i Vara och Falköping beslut att ge dispens från detaljplanebestämmelser. Exempel 5.8 och 5.9 är två av dessa.

Exempel 5.8

BN har givit dispens från §39 BS och beviljat byggnadslov för en byggnadsfirma att uppföra ett en-plan enbostadshus med garage i ett område med stadsplan fastställd 1980.

Mot beslutet har en granne besvärat sig på att den planerade villan kommer att hamna mindre än 4,5 m från den gemensamma tomtgränsen. Grannen anför att det tilltänkta huset är för stort, 10.3m brett medan övriga hus i området är 8,4m breda, och att värdet på hans hus kommer att sjunka på den medgivna byggnaden. Han har själv fått "gavelvända" sitt hus och "skära av garaget med 1m för att få plats på tomten och föreskriven byggnorm på 4,5m skulle följas".

Länsstyrelsen konstaterar att både den klagandes tomt och den tomt som prövas är belägna på mark som i stadsplanen betecknats BS. Planbestämmelserna anger följande: "På med S betecknat område skall byggnad uppföras i gräns mot granntomt, där sådan gräns förekommer inom området. Byggnad får dock uppföras indragen från gräns mot granntomt, om detta prövas vara förenligt med ett prydligt och ändamålsenligt byggande av kvarteret". Eftersom §39 BS endast gäller där inget annat är föreskrivet, är BN:s beslut om dispens felaktigt, men BN:s prövning motsvarar ändå den prövning som planbestämmelserna förutsätter.

Länsstyrelsen finner inte att husets placering står i strid med tillämpliga bestämmelser eller att husets storlek är olämpligt på tomten och lämnar därmed besvären utan bifall.

Ytterligare ett överklagande har gjorts inom samma stadsplan och med i det närmaste samma skäl. Vad dessa båda besvär egentligen beror på har vi inte hunnit undersöka. En tänkbar orsak kan vara att planens intentioner ändrats efter fastställelsen.

Exempel 5.9

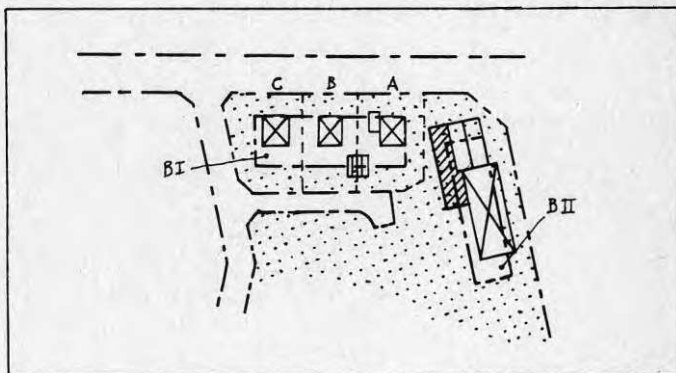
BN har beviljat dispens från planbestämmelserna, dispens från §39 BS och byggnadslov för om- och tillbyggnad av butik och lagerlokal. Butiken är belägen i ett flerbostadshus som ägs av en bostadsrättsförening.

Mot beslutet besväras sig tre grannar (A, B och C), vilka motsätter sig "förslag om in- och utfarter för varutransporter" på att det medför störningar i form av buller och avgaser.

Handelsbolaget anför att om- och tillbyggnaden beror dels på krav från närboende på minskning av bullernivån från kylmaskinerna, dels på krav från hälsovårdsnämnden på bättre personalutrymmen m m. Om utbyggnaden inte kommer till stånd finns det risk för permitteringar eller flyttning till annan plats.

Bostadsrättsföreningen påpekar dessutom att om man mister handelsbolaget som hyresgäst är det osannolikt att det går att finna någon annan som är villig att betala en marknadsmässig hyra. En nedläggning drabbar också pensionärer och rörelsehindrade som sökt sig till föreningen bl a för att affären funnits där.

Länsstyrelsen finner att fastighetsägare A har besvär rätt i ärendet.



Infarten från gatan till butikens lastbrygga avsågs i byggnadslovsritningarna att ske mellan tillbyggnaden och A:s gräns. Detta utrymme är emellertid för litet för att kunna användas av lastfordon, så tillfarten måste ske på en gångväg längs B:s och C:s gränser. Transporterna omfattar ca 25 bilar/vecka. De ritningar och den situationsplan som de överklagade besluten grundar sig på uppfyller inte föreskrifterna i SBN 75 vad gäller tomtens disposition, "särskilt beträffande vägar för trafik av olika slag". Länsstyrelsen finner att lösningen av tillfarten ej är godtagbar och därmed föreligger inte de särskilda skäl för dispens från planbestämmelserna som tillbyggnaden förutsätter.

Länsstyrelsen bifaller därför besvären och undanröjer de överklagade besluten om dispens och byggnadslov.

BN har här tagit stor hänsyn till de ekonomiska och sociala skäl som förs fram av handelsbolaget och bostadsrättsföreningen, medan länsstyrelsen funnit att den tekniska och miljömässiga lösningen inte är godtagbar.

5.4 Kommentarer

I de intervjuer vi gjort med politiker i kommunstyrelse och byggnadsnämnd samt med stadsarkitekter framhålls att det oftast är kombinationen stora villor/små tomter som kräver dispens från gällande plan. Ett annat vanligt fall är industritomter med för liten byggrätt och utan möjlighet till utbyggnad, exempelvis i eller i omedelbar närhet till bostadsområden. Ett problem i det sammanhanget är att en industri kan åberopa att arbetstillfällena förloras om inte en tänkt expansion snabbt kommer till stånd. Tidspressen kan tvinga BN att medge avsteg från planen och riskera sämre förhållanden för omgivningen.

En annan, mer sällsynt, typ av fall som kräver dispens från planbestämmelserna är då handel (t ex byggvaruhus) etableras i ett område för småindustri. Problemet är här att dispensen för handelsändamål inte kan destineras, d v s byggvaruhuset kan utan krav på byggnadslov efterträdas av en annan och betydligt mer olämplig handelsverksamhet. Vidare har man i en BN svårigheter med att avgöra i vilken utsträckning dispens för kontor i bostadshus skall tillåtas.

Grundorsakerna till att BN medger avsteg från detaljplaner är sålunda:

1. En planändring tar för lång tid i den aktuella bebyggelsesituationen och kan därmed vara dyrbar för de inblandade intressenterna. Vid ett större avsteg kan BN medge dispens och ändra planen i efterhand.
2. Oftast är det fråga om små avvikelser som uppenbart inte är till olägenhet för någon annan. En planändring ses som onödig och är överhuvudtaget inte aktuell att göra.

I förslaget till ny plan- och bygglag torde begreppet "enkel detaljplaneändring" motsvara de avsteg som BN idag medger med stöd av sin dispensbefogenhet. Ett stort antal remissinstanser anser att det föreslagna systemet är alltför komplicerat, och många menar att det är nödvändigt att behålla det nuvarande dispensförfarandet för att relativt okomplicerade byggnadslovsärenden skall klaras av på rimlig tid.

I anslutning till de exempel på dispenser från detaljplanebestämmelserna som vi redovisat ovan uppstår en rad frågeställningar som kan studeras vidare i nästa skede:

- På vilket sätt fördelar sig dispensererna efter "allvarlighetsgrad", på en skala från de små, "formala", till "skandaldispenser"? Även om de små av-

vikelserna naturligtvis dominerar i antal finns det skäl att undersöka var gränsen går mot de större avvikelserna. De fall vi granskat ligger med få undantag bland de små, medan det exempel 5.9 som vi redovisat representerar dispensfall som uppenbarligen är allvarligare och medför konflikter och miljöproblem.

- Hur stor är "spännvidden" inom respektive dispenskategori? Kan man iaktta några generella mått som alltid innebär att dispens medges? Finns det exempelvis ett visst avstånd från bestämmelsegräns eller en viss area som alltid får bebyggas på prickmark? Har prickmarkens "karaktär" någon betydelse i dylika fall (prickmark mot park, mot gata eller mot annan byggnadsrätt)? Finns det på motsvarande sätt ett visst antal m² med vilka ett byggnadsföretag alltid får överskrida den i planbestämmelserna högsta tillåtna byggnadsarean?

En hypotes kan vara att det inom en byggnadsnämnd finns en outtalad praxis för ex.vis i vilken omfattning byggnader får överskrida den tillåtna byggnadsytan. Denna praxis finns ibland uttalad som en procentsiffra av enskilda politiker och tjänstemän, men finns inte dokumenterad. Det är också troligt att det finns föreställningar inom en BN om andra vanliga avsteg som utgör en form av praxis. Garagebyggnandet på mark som enligt stadsplanerna ej får bebyggas är det kanske vanligaste exemplet.

- Hur mycket uppfattar de kringboende av konsekvenserna av en dispens för deras egna förhållanden? Vi har således sett exempel där grannar först tycks ha accepterat ett byggande som innebär avsteg från en plan, men där de så småningom har inkommit med besvär när konsekvenserna börjar klarna tydligare.

BILAGA 1 Dispensgivningens omfattning 1980 och 1981 i Falköpings och Vara kommuner, tabell- och kartredovisning

Tabell 1

Antal dispenser från BL och BS
Vara 1980

	Plan						Utomplan	
	§§34, 110 BL	§§35, 109 BL	§37 BL	§38 BL	§39 BS	§43 BS	§39 BS	§56 BS
Nybyggnad								
Helårsbostäder	15	-	4	-	14	-	5	9
Fritidsbostäder	-	-	-	-	-	-	-	-
Övrigt	15	-	1	-	15	-	7	3
s:a	30	-	5	-	29	-	12	12
Om-/tillbyggnad								
Helårsbostäder	10	-	2	-	1	-	-	-
Fritidsbostäder	-	-	-	-	-	-	-	-
Övrigt	5	-	-	-	4	-	2	-
s:a	15	-	2	-	5	-	2	-
totalt	45	-	7	-	34	-	14	12

Tabell 2

Antal dispenser från BL och BS
Vara 1981

	Plan						Utomplan	
	§§34, 110 BL	§§35, 109 BL	§37 BL	§38 BL	§39 BS	§43 BS	§39 BS	§56 BS
Nybyggnad								
Helårsbostäder	5	-	-	-	12	-	2	8
Fritidsbostäder	-	-	-	-	-	-	-	1
Övrigt	12	1	1	-	13	-	6	3
s:a	17	1	1	-	25	-	8	12
Om-/tillbyggnad								
Helårsbostäder	6	-	-	-	4	-	1	-
Fritidsbostäder	-	-	-	-	-	-	1	1
Övrigt	23	-	-	-	6	-	2	4
s:a	29	-	-	-	10	-	4	5
totalt	48	1	1	-	35	-	12	17

Tabell 3

Antal dispenser från BL och BS
Falköping 1980

	Plan						Utomplan	
	§§34, 110 BL	§§35, 109 BL	§37 BL	§38 BL	§39 BS	§43 BS	§39 BS	§56 BS
Nybyggnad								
Helårsbostäder	16	1	-	-	20	2	1	7
Fritidsbostäder	-	-	-	-	-	-	-	2
Övrigt	14	-	-	-	15	4	12	5
s:a	30	1	-	-	35	6	13	14
Om-/tillbyggnad								
Helårsbostäder	13	-	-	-	18	4	2	-
Fritidsbostäder	-	-	-	-	-	-	-	-
Övrigt	12	1	-	-	14	3	6	1
s:a	25	1	-	-	32	7	8	1
totalt	55	2	-	-	67	13	21	15

Tabell 4

Antal dispenser från BL och BS
Falköping 1981

	Plan						Utomplan	
	§§34, 110 BL	§§35, 109 BL	§37 BL	§38 BL	§39 BS	§43 BS	§39 BS	§56 BS
Nybyggnad								
Helårsbostäder	11	1	-	-	29	13	-	6
Fritidsbostäder	-	-	-	-	-	-	-	-
Övrigt	15	1	-	1	14	5	9	1
s:a	26	2	-	1	43	18	9	7
Om-/tillbyggnad								
Helårsbostäder	8	-	-	-	18	6	3	1
Fritidsbostäder	-	-	-	-	-	-	1	-
Övrigt	8	1	-	-	11	3	1	1
s:a	16	1	-	-	29	9	5	2
totalt	42	3	-	1	72	27	14	9

Tabell 5

Antal lokaliseringsprövningar

	Vara				Falköping			
	1980		1981		1980		1981	
	ja	nej	ja	nej	ja	nej	ja	nej
<u>Glesbebyggelse</u>								
Helårsbostäder	15	4	10	-	-	-	3	-
Fritidsbostäder	1	1	1	-	-	-	-	-
Övrigt	-	-	-	-	1	-	1	-
s:a	16	5	11	-	1	-	4	-
<u>Tätbebyggelse av mindre omfattning</u>								
Helårsbostäder	3	2	2	3	2	-	2	-
Fritidsbostäder	-	1	1	-	1	-	2	-
Övrigt	-	-	-	-	-	-	-	-
s:a	3	3	3	3	3	-	4	-
<u>Tätbebyggelse</u>								
Helårsbostäder	9	11	3	6	9	10	6	15
Fritidsbostäder	1	-	-	1	1	2	-	-
Övrigt	-	-	-	1	-	-	1	2
s:a	10	11	3	8	10	12	7	17
totalt	29	19	17	11	14	12	15	17

Tabell 6

Lokaliseringsprövningarnas fördelning i kommunöversiktterna

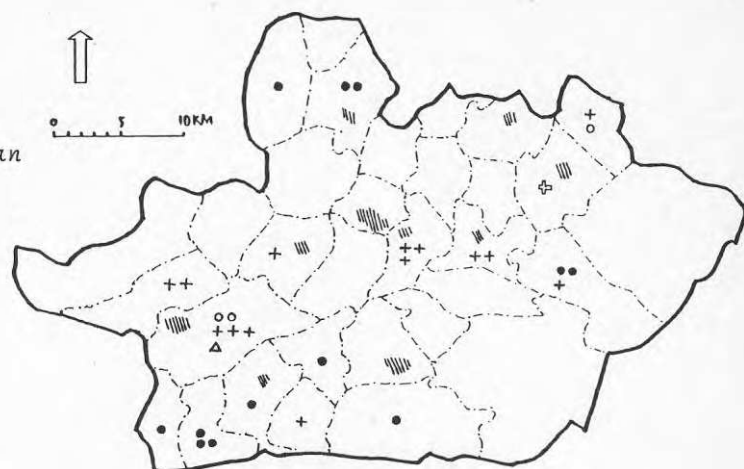
		F	O	U	R	G	ej an- givet	
Vara	1980	ja	-	-	-	23	1	5
		nej	1	2	-	12	2	2
	1981	ja	1	-	-	13	3	-
		nej	1	3	-	4	1	2
Falköping	1980	ja	1	-	-	2	7	4
		nej	-	-	2	9	1	-
	1981	ja	-	-	-	6	4	5
		nej	2	3	3	5	2	2

Kommunöversiktens beteckningar:

- F Förordnande enl NVL, VägL etc finns
O Områdesplan finns, eller kan komma att upprättas
U Fortsatt utredning krävs
R Särskilda riktlinjer för bebyggelse utanför detaljplan
G Byggnadslagstiftningens generella regler gäller

Fig 1

Vara 1980

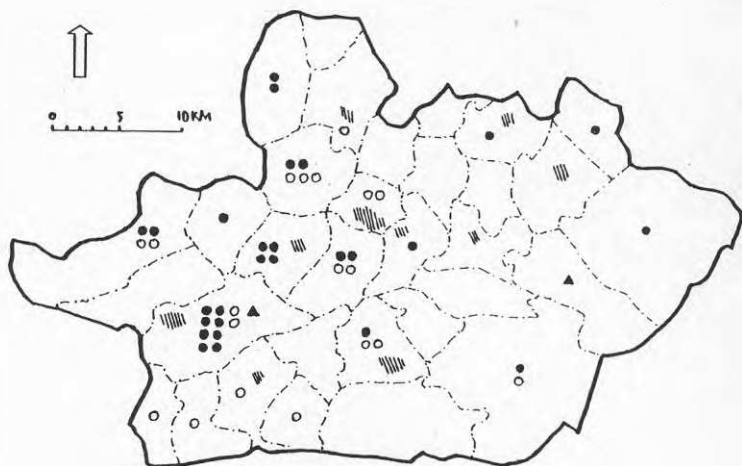
Byggnadslov med
dispens. Utom plan

	ja	nej
Helårshus	●	○
Fritidshus	▲	△
Övrigt	+	⊕

	ja	nej
Helårshus	14	1
Fritidshus	0	1
Övrigt	14	1
S:a	28	3

Fig 2

Vara 1980

Lokaliserings-
prövningar

	ja	nej
Helårshus	●	○
Fritidshus	▲	△
Övrigt	+	⊕

	ja	nej
Helårshus	27	19
Fritidshus	2	0
Övrigt	0	0
S:a	29	19

Fig 3

Vara 1981

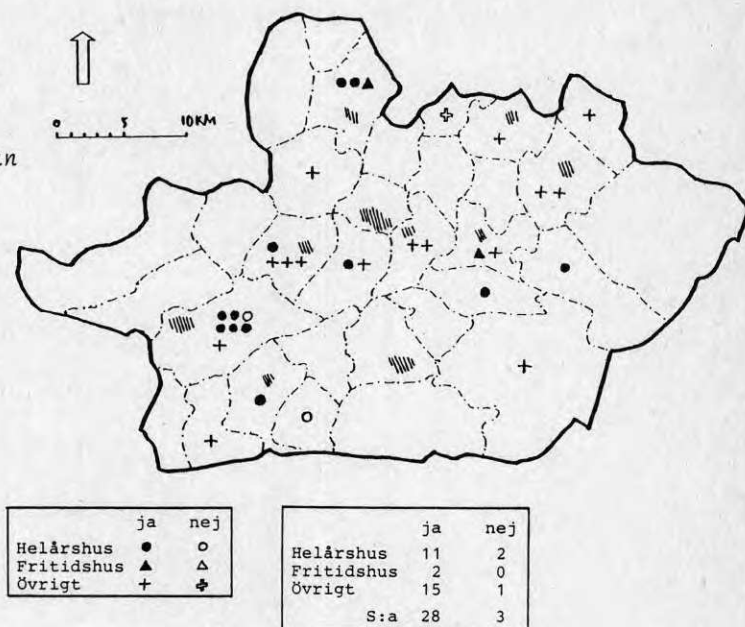
Byggnadslov med
dispens. Utom plan

Fig 4

Vara 1981

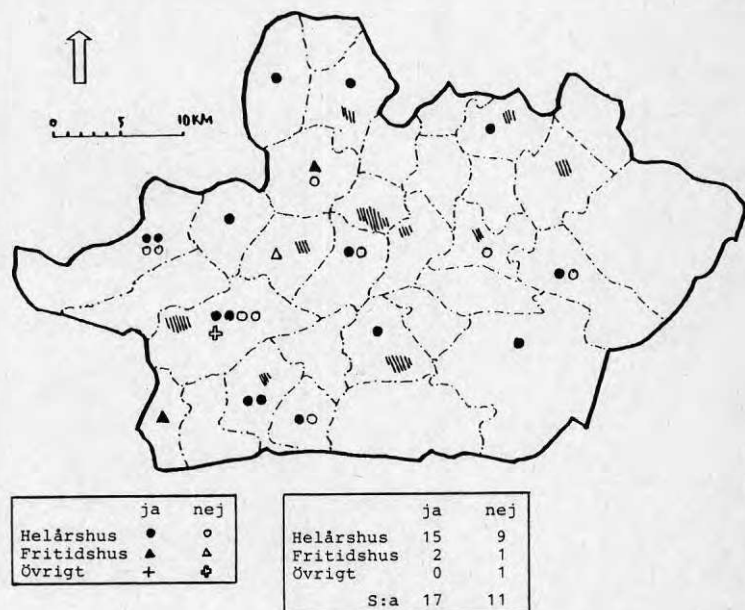
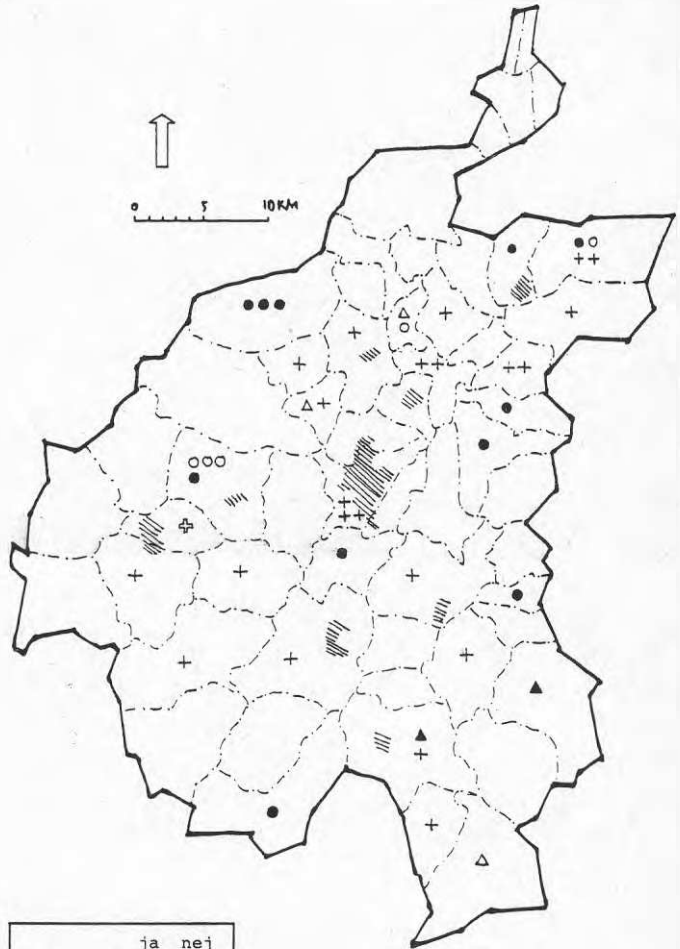
Lokaliserings-
prövningar

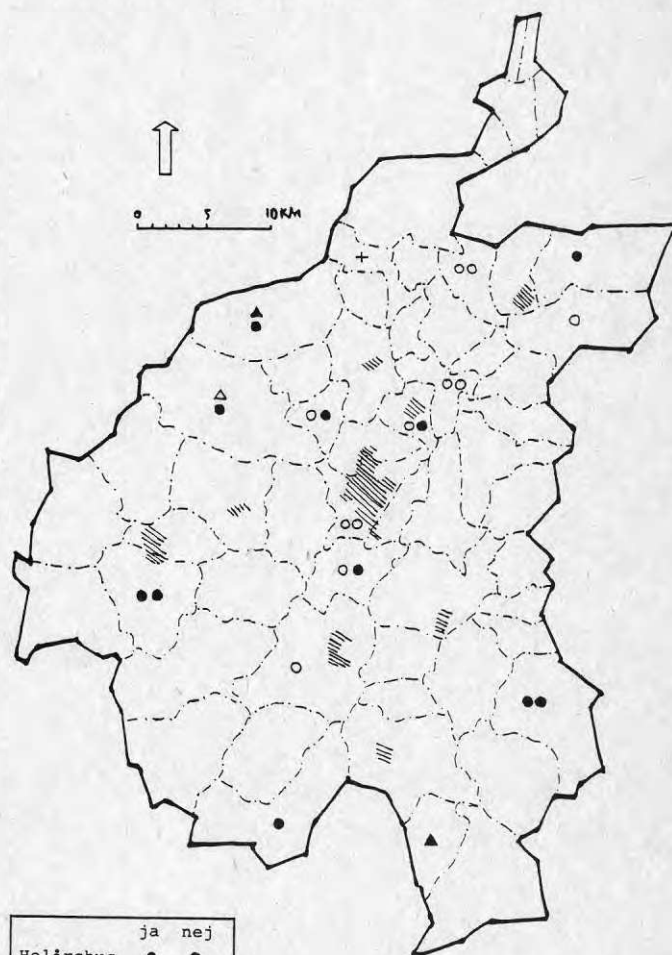
Fig 5
 Falköping 1980
 Byggnadslov med
 dispens
 Utom plan



	ja	nej
Helårshus	●	○
Fritidshus	▲	△
Övrigt	+	⊕

	ja	nej
Helårshus	11	5
Fritidshus	2	3
Övrigt	22	1
s:a	35	9

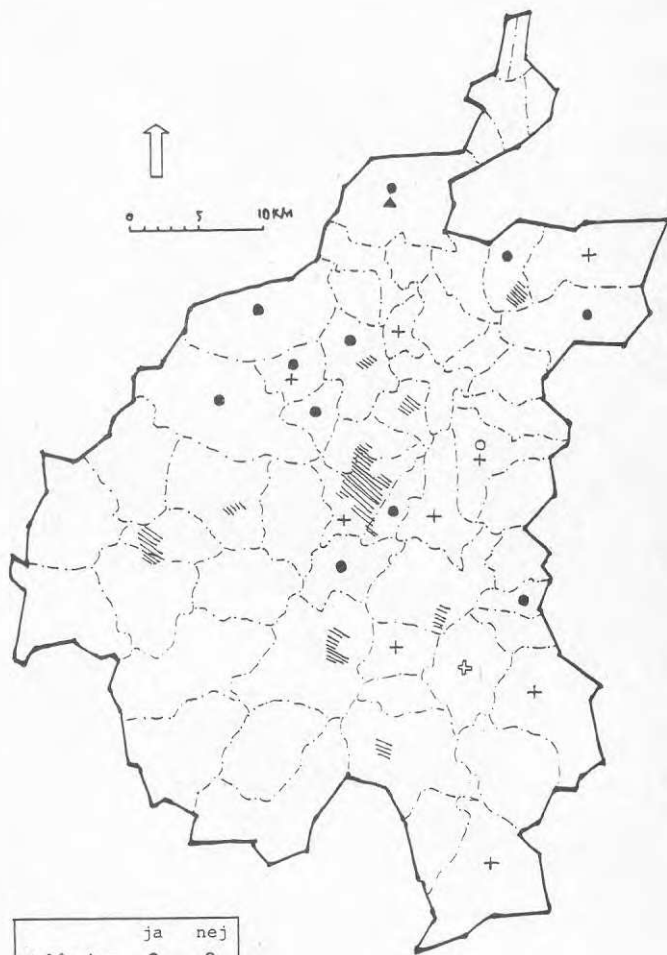
Fig 6
Falköping 1980
Lokaliserings-
prövningar



	ja	nej
Helårshus	●	○
Fritidshus	▲	△
Övrigt	+	⊕

	ja	nej
Helårshus	11	11
Fritidshus	2	1
Övrigt	1	0
s:a	14	12

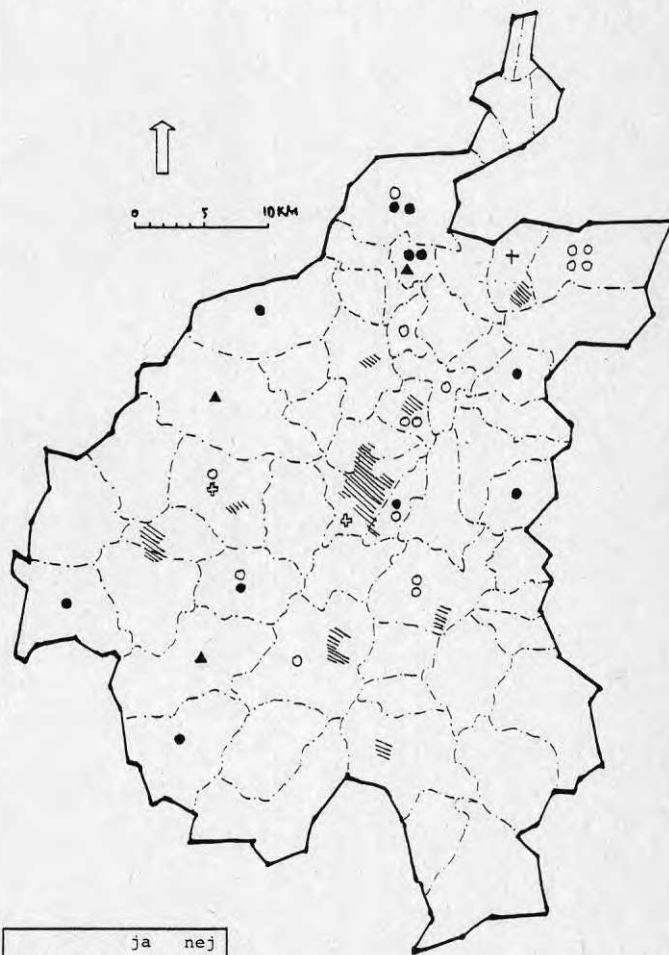
Fig 7
 Falköping 1981
 Byggnadslov med
 dispens
 Utom plan



	ja	nej
Helårshus	●	○
Fritidshus	▲	△
Övrigt	+	⊕

	ja	nej
Helårshus	11	1
Fritidshus	1	0
Övrigt	9	1
s:a	21	2

Fig 8
Falköping 1981
Lokaliserings-
prövningar



	ja	nej
Helårshus	●	○
Fritidshus	▲	△
Övrigt	+	⊕

	ja	nej
Helårshus	11	15
Fritidshus	3	0
Övrigt	1	2
s:a	15	17

Fig 9

Falköping 1980

Undantag från plan-
kravet vid tätbe-
byggelse

Utom plan

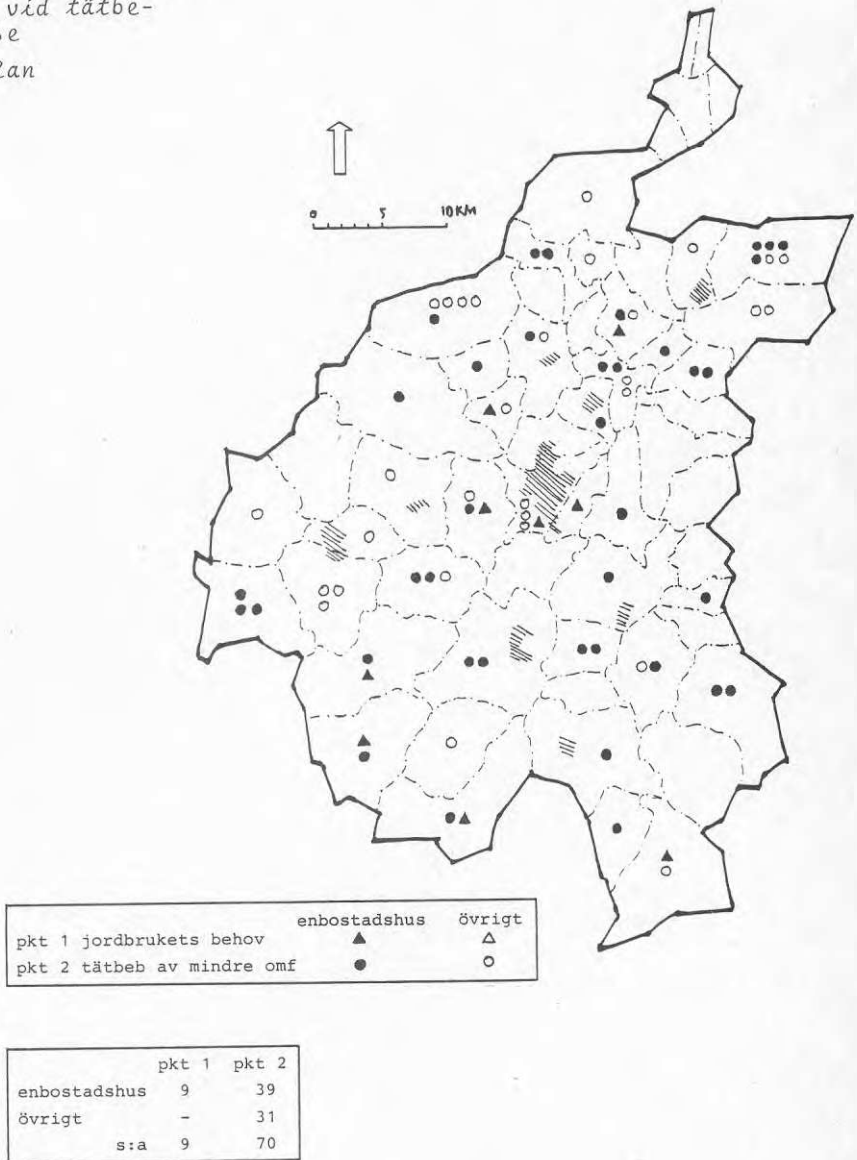
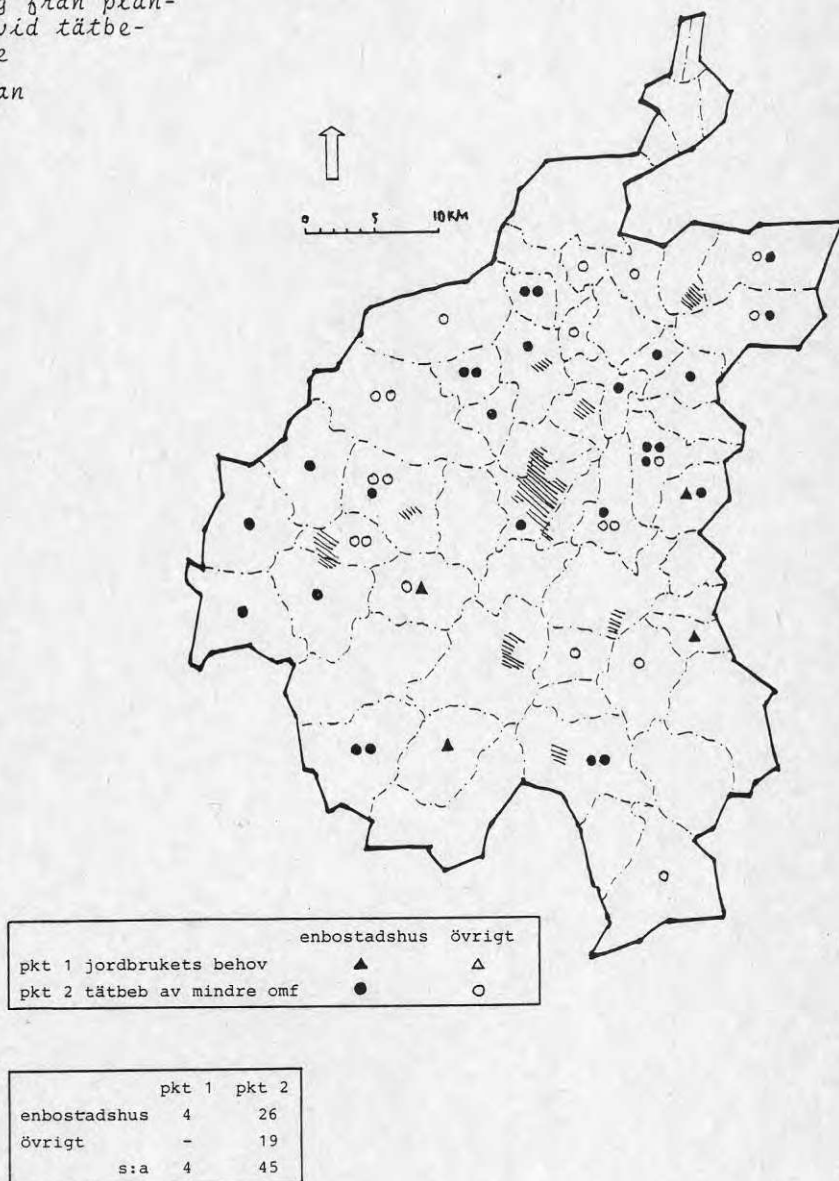


Fig 10

Falköping 1981

Undantag från plan-
kravet vid tätbe-
byggelse

Utom plan



BILAGA 2: Statistiska uppgifter om
kommuner 31.12.1980 (källa:
Statistisk Årsbok 1981)

	landareal, km ²	invånarantal	inv/km
Falköping	1064	32061	30
Grästorp	264	5528	21
Gullspång	314	6771	22
Götene	405	12742	31
Habo	330	7892	24
Hjo	299	8553	29
Karlsborg	433	8246	19
Lidköping	689	35005	51
Mariestad	603	24377	40
Mullsjö	202	6264	31
Skara	440	17620	40
Skövde	672	45847	68
Tibro	220	11200	51
Tidaholm	521	13126	25
Töreboda	545	10420	19
Vara	937	23048	25
Länet	7938	268702	34

Tabell 1. Kommunstorlek i Skaraborgs län

INVÅNARE	< 10000	10000- 20000	20000- 30000	30000- 50000	> 50000
ANTAL	13	18	10	11	3

YTA	100km ²	100-400km ²	400-800km ²	800-1200km ²
ANTAL	2	17	23	13

Tabell 2. Antal kommuner i olika storleksklasser i
N-, O-, P- och R-län

LITTERATUR

- Bexelius, A m fl, 1970. Byggnadslagstiftningen. 5:e upplagan. Stockholm.
- Bjerkén, Torsten, 1977. Byggnadslov. De rättsliga reglerna om ansökan, prövning och kontroll. Publica, Rätt och samhälle. Uddevalla.
- Carlberg, Erik Casten & Edsjö, Tor, 1980. Varning för bilbygden! Sociala miljön torftig. Kommun Aktuell, 21, juni 26, p 11. Stockholm.
- Edsjö, Tor, 1981. Bostadsbyggandet på landsbygden och den kommunala planeringen. Svensk Lantmäteri-tidskrift, 2, p 82-88. Stockholm.
- Falköpings kommun, 1977. Kommunöversikt. Falköping.
- Falköpings kommun, 1980. Bostadsförsörjningsprogram 1981-85. Falköping.
- Falköpings kommun, 1980. Gemensamma planeringsföresättningar, GPF 80. Falköping.
- Floderus, Åsel, 1975. Planeringsmål och kommunala beslut, PLAN, 4, p 160-169. Stockholm.
- Floderus, Åsel, 1981. Kan kommunen styra sin bebyggelse-utveckling? BFR T16:1981. Stockholm.
- Fredbäck, Kerstin, 1982. Lägesrapport från BFR-projektet "Bebyggelsestrukturer på landsbygden", inst för Fastighetsteknik, KTH, Stockholm.
- Förenklad byggnadslagstiftning. Betänkande avgivet av 1951 års byggnadsutredning. SOU 1957:21. Stockholm.
- Hermerén, Göran et al, 1981. KPP-projektets metodik. Utvärdering av ett experiment i tvärvetenskap. BFR R11: 1981. Stockholm.
- Lind, Hans et al, 1981. KPP-projektet om planeringsvetenskap. BFR R9:1981, Stockholm.
- Lindberg, Carl-Otto, 1977. Tätbebyggelse av mindre omfattning - ett nytt begrepp i byggnadslagstiftningen. Svensk Lantmäteri-tidskrift, 6, p 367-372. Stockholm.
- Ny plan- och bygglag. Betänkande av PBL-utredningen. SOU 1979:65 - 66. Stockholm.
- Ny plan- och bygglag. Remissammanställning utgiven av Bostadsdepartementet. SOU 1982:9. Stockholm.

Plan- och byggnadsväsendets författningshandbok 1981. Stockholm.

Ridal, Håkan, 1981. Förändringens vindar eller en stilla bris? Plan, 2, p 72-77. Stockholm.

Ridal, Håkan, 1982. "Missbrukar rätten att ge dispens.." Anförande vid en BN i Skaraborgs län. Statens Planverk, Plan och Bygg, 1, p 6-7. Stockholm.

Statens Planverk, 1973. Lämplighetsprövning av bebyggelse utanför detaljplan, Dnr U 1172/73. Karlskrona.

Statens Planverk, 1975. Reglering av markanvändning, 16 exempel. Rapport 31. Stockholm.

Statens Planverk, 1976. Detaljplaneanvisningar. Anvisningar för upprättande av detaljplaneförslag. Karlskrona.

Statens Planverk, 1976. Plan- och byggnadsärenden. Anvisningar för handläggning av plan- och byggnadsärenden. Karlskrona.

Statens Planverk, 1978. Bebyggelsen i kommunernas planering. Rapport 44 del 2. Stockholm.

Statens Planverk, 1980. Enklare bebyggelse- och fastighetsbildningsfrågor. Rapport 47. Gävle.

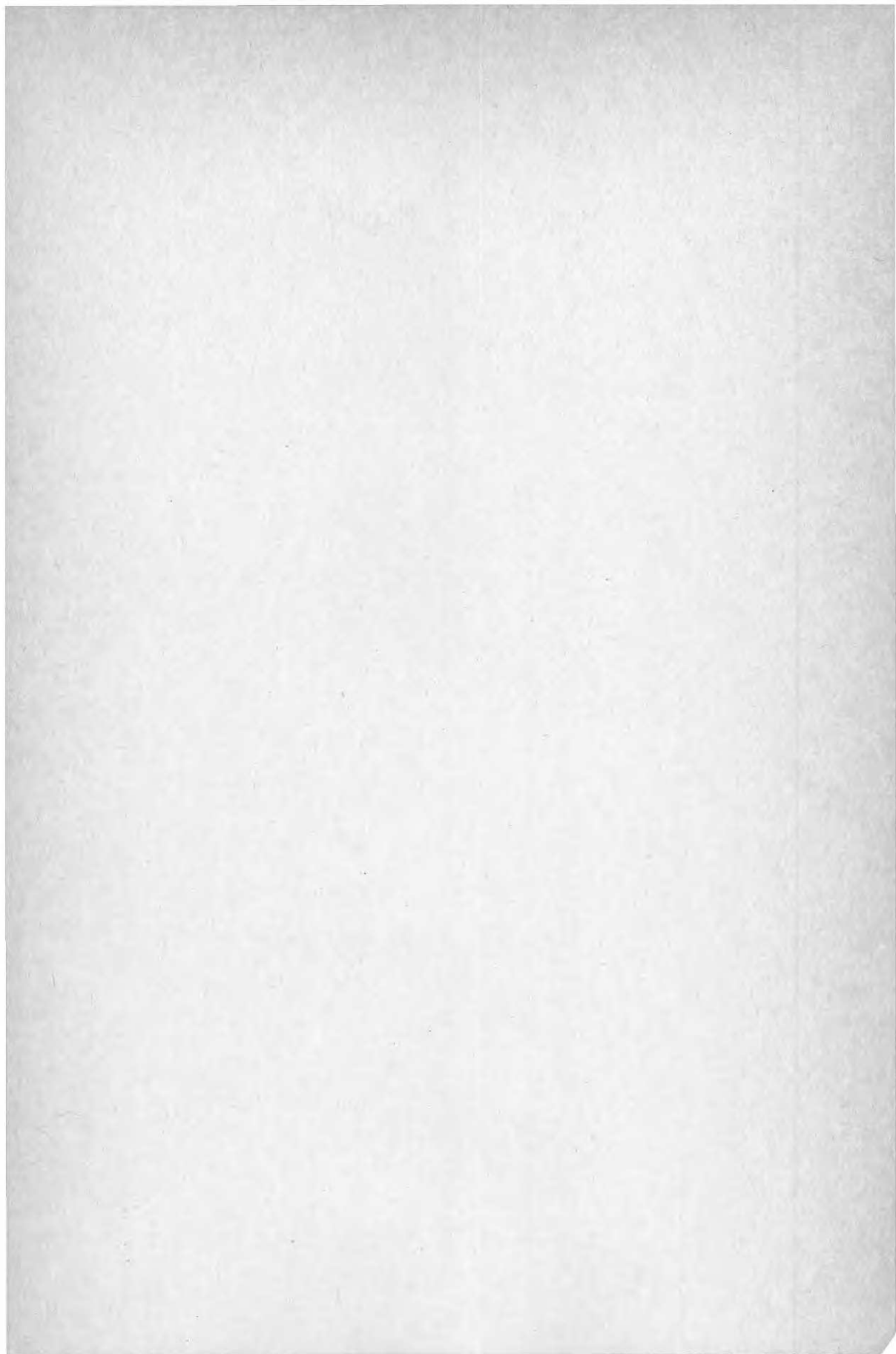
Statens Planverk, 1980. Förenkling av bestämmelserna om byggnadslov, Dnr 123/80. Karlskrona.

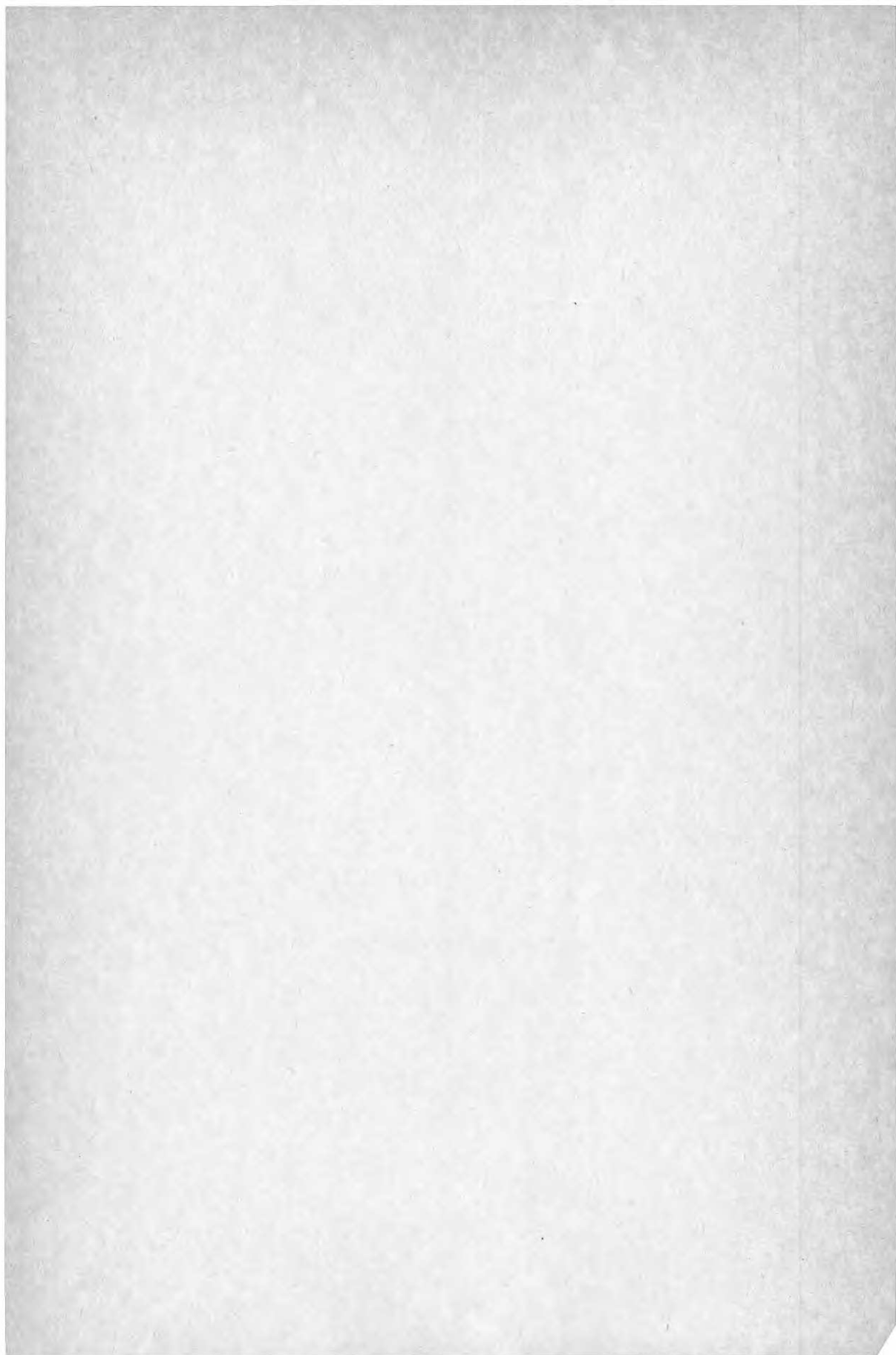
Vara kommun, 1977. Vara kommunöversikt. Vara.

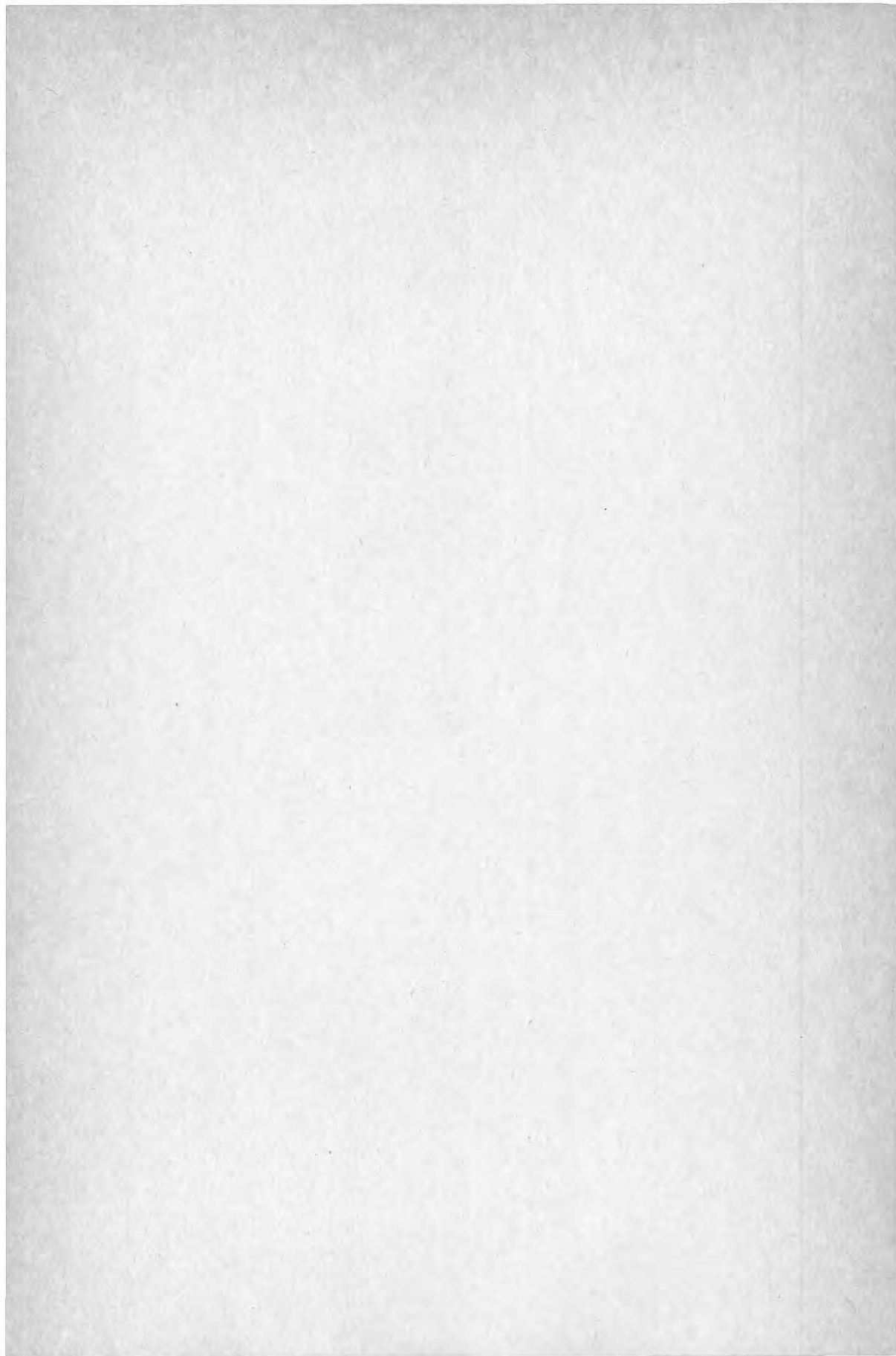
Vara kommun, 1980. Bostadsförsörjningsprogram, 1981-85. Vara.

Vara kommun, 1981. Vara framtida bebyggelsestruktur. Rapport 1-2. Vara.

von Zweigbergk, Niklas, 1979. Bostadsbyggande utanför detaljplan. Ärendebehandling i tre kommuner. BFR R45: 1979. Stockholm.







**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
810963-4 från Statens råd för byggnadsforskning
till avd Stadsbyggnad, CTH, Göteborg.**

R23:1983

ISBN 91-540-3894-4

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6700723

**Abonnemangsgrupp:
X. Samhällsplanering**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm**

Cirka pris: 30 kr exkl moms