



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**

**R45:1979**

A 857

**Bostadsbyggande utanför  
detaljplan**

**Ärendebehandling i tre  
kommuner**

**Niklas v. Zweigbergk**

**Byggforskningen**

TEKNISKA HOGSKOLAN I LUND  
SEKTIONEN FOR VAG- OCH VATTEN  
BIBLIOTEKET

R45:1979

BOSTADSBYGGANDE UTANFÖR DETALJPLAN  
Ärendehandling i tre kommuner

Niklas v. Zweigbergk

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 750556-5  
från Statens råd för byggnadsforskning till arkitekt SAR  
Niklas v. Zweigbergk, Blomstermåla.

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

R45:1979

ISBN 91-540-3014-5  
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1979 953018



## INNEHÅLL

SAMMANFATTNING . . . . .	9
1 BAKGRUND . . . . .	13
1.1 Syfte . . . . .	15
1.2 Uppläggning . . . . .	15
2 ÄRENDEN OCH DERAS HANDLÄGGNING I TEORIN . . . . .	17
2.1 Handläggningens delmoment . . . . .	17
2.1.1 Byggnadsnämndens handläggning . . . . .	17
2.1.2 Fastighetsbildningsmyndighetens handläggning . . . . .	21
2.1.3 Kontakter med andra myndigheter . . . . .	22
2.2 Handläggningens ingångsdata . . . . .	23
2.2.1 Ansökningshandlingarna . . . . .	24
2.2.2 Anvisningar för myndigheternas handläggning . . . . .	25
3 PROBLEM OCH FRÅGESTÄLLNINGAR . . . . .	31
3.1 Ärendeskördens omfattning . . . . .	31
3.2 Ärendetyper . . . . .	31
3.3 Ärendenas behandling . . . . .	32
3.4 Handläggningsrutiner . . . . .	33
3.5 Beslutsfattarnas synpunkter . . . . .	33
3.6 Bör formerna för ärendehantering ändras? . . . . .	34
4 METODFRÅGOR . . . . .	35
4.1 De undersökta kommunerna . . . . .	35
4.1.1 Kalmar kommun . . . . .	35
4.1.2 Mönsterås kommun . . . . .	36
4.1.3 Högsby kommun . . . . .	36
4.2 Studerade ärenden . . . . .	37
4.2.1 Undersökningsperioden . . . . .	37
4.2.2 Ärendeinsamling . . . . .	38
4.2.3 Urval av ärenden . . . . .	38
4.2.4 Ärendenas systematisering . . . . .	39
4.3 Kommunalt bakgrundsmaterial . . . . .	40
4.4 Intervjuer . . . . .	41
4.5 Besök på byggnadsplatser . . . . .	42
5 ÄRENDEN OCH DERAS HANDLÄGGNING I PRAKTIKEN . . . . .	43
5.1 Ärendetyper . . . . .	44
5.1.1 Sökta tillstånd . . . . .	45
5.1.2 Förordnanden . . . . .	46
5.1.3 Ansökningsformer . . . . .	47
5.1.4 Byggnadernas ändamål . . . . .	49
5.1.5 Ärendenas lokalisering . . . . .	51
5.1.6 Bebyggelseutformning . . . . .	56
5.1.7 De sökande och angivna skäl . . . . .	59

5.2	Ärendenas behandling . . . . .	61
5.2.1	Myndigheternas ställningstagande . . . . .	62
5.2.2	Tät och gles bebyggelse . . . . .	67
5.2.3	Lämplighetsprövning och dispensprövning . . . . .	72
5.2.4	Villkor i samband med positiva besked . . . . .	85
6	SYNPUNKTER PÅ ÄRENDEHANDLÄGGNINGEN . . . . .	91
6.1	Handläggningen hittills . . . . .	91
6.1.1	Handläggningsrutiner . . . . .	91
6.1.2	En bakgrund till handläggningens resultat . . . . .	105
6.1.3	Överensstämmelse med gällande anvisningar . . . . .	122
6.1.4	Huvudsakliga problem vid ärendehandläggningen . . . . .	123
6.2	Ärendehandläggning efter undersökningsperioden . . . . .	124
6.2.1	Inträffade förändringar . . . . .	125
6.2.2	Utomplansärendenas omfattning i framtiden . . . . .	127
7	BÖR FORMERNA FÖR ÄRENDEHANDLÄGGNINGEN FÖRÄNDRAS? . . . . .	131
7.1	Handläggningstekniska frågor . . . . .	132
7.2	Miljömässiga värderingar . . . . .	135
7.3	Har vi fått ett vettigt utomplansbyggande? . . . . .	139
BILAGA 1.	De studerade kommunerna . . . . .	141
BILAGA 2.	Utomplansärenden i Kalmar kommun 1974-1976 . . . . .	142
BILAGA 3.	Utomplansärenden i Mönsterås kommun 1974-1976 . . . . .	143
BILAGA 4.	Utomplansärenden i Högsby kommun 1974-1976 . . . . .	144

## TABELLFÖRTECKNING

- 1 Ärendenas fördelning på kommunerna.
- 2 Givna byggnadslov 1974-1976, enfamiljshus och fritidshus.
- 3 Byggnadslov och fastighetsbildning, fördelning.
- 4 Ärenden med förordnanden.
- 5 Ansökningsformer, samtliga ärenden.
- 6 Ansökningsformer, "rena" fastighetsbildningsärenden.
- 7 Permanenta bostäder och fritidshus.
- 8 Bostäder för jordbrukets behov och andra permanentbostäder.
- 9 Avstånd till skola, permanentbostäder.
- 10 Avstånd till skola, fritidshus.
- 11 Läge i förhållande till vatten, fritidshus.
- 12 Bebyggelsestruktur, permanentbostäder.
- 13 Bebyggelsestruktur, fritidshus.
- 14 Väg- och VA-frågor, permanentbostäder.
- 15 Väg- och VA-frågor, fritidshus.
- 16 De sökandes skäl.
- 17 Myndigheternas ställningstagande.
- 18 Jämförelse mellan sökandens skäl och myndighetens beslut.
- 19 Tät- eller glesbebyggelse m m. Fullständiga ansökningar och förhandsförfrågningar.
- 20 Tät- eller glesbebyggelse m m. Positiva och negativa besked.
- 21 Myndigheternas motiv vid positiva besked.
- 22 Myndigheternas motiv vid negativa besked.
- 23 Villkor i positiva besked.
- 24 Remitterade ärenden.



## FÖRORD

Byggnadslagstiftningens regler för byggande utanför detaljplanlagda områden har vid flera tillfällen under 1970-talet varit föremål för översyn och förändringar. I stort sett har därigenom det allmänna givits ökade möjligheter att vägra sådan bebyggelse på bekostnad av den enskilda markägarens frihet att själv avgöra hur marken skall användas. Samtidigt förefaller det som om intresset för ny permanentbosättning på landsbygden eller i tätorternas utkanter ökat under senare år.

Denna undersökning avser att bidra till den fortfarande pågående diskussionen om dessa frågor genom att studera hur tre utvalda kommuner begagnat sig av sina styrmöjligheter under en begränsad period.

Studien är i första hand avsedd att vara en kartläggning av hur förekommande ärenden hanterats men innehåller också i viss mån resonemang om hur handläggningsmönstren skulle kunna förändras.

Undersökningens utgångsmaterial är i huvudsak själva utomplansärendena så som de kan studeras i byggnadsnämndernas arkiv. Detta material har kompletterats med intervjuer med såväl ärendehandläggare som beslutsfattare.

Undersökningen har helt finansierats med anslag från Staten Råd för Byggnadsforskning. Till projektet har knutits en referensgrupp bestående av byråchef Erik Casten Carlberg, statens planverk, professor John Sjöström, Konsthögskolans arkitekturskola, och länsarkitekt Birger Åström, Härnösand.

Värdefulla synpunkter har också kommit från andra håll, främst från de intervjuade personerna. Härutöver vill jag framföra ett tack till personalen vid de berörda byggnadsnämndernas kanslier för tålmodigt bistånd vid arbetet med att samla in ärendematerialet.

Förhoppningsvis kan undersökningen och dess resultat intressera sådana myndigheter som har att handlägga utomplansärenden. Möjligen kan också den utomplansbyggande allmänheten eller andra som är intresserade av byggande på landsbygden ha några korn att hämta.

Blomstermåla i november 1978

Niklas von Zweigbergk



## SAMMANFATTNING

Många kommuner har fått uppleva att intresset för bostadsbyggande inom deras icke detaljplanelagda delar är tämligen starkt och kanske rentav växande. Samtidigt har lagstiftningen under 1970-talets början ändrats så att kommunerna fått ökade möjligheter att förhindra sådan bebyggelse, både på rena landsbygden och inom områden utan detaljplan i tätorternas närhet.

Denna studie avser att följa utomplansbebyggelsens utveckling inom tre smålandskommuner och därvid försöka kartlägga hur myndigheterna utnyttjat de styrinstrument som existerat under den undersökta perioden. Syftet är att betrakta hur lagstiftningen fungerat i praktiken och om de gällande reglerna medverkat till ett vettigt bostadsbyggande inom utomplansområdena.

Efter en genomgång av ärendehandläggningens teori, så som den kommer till uttryck dels i byggnadslagstiftningen och fastighetsbildningslagen, dels i planverkets och andra centrala myndigheters anvisningsarbete, formuleras vissa problem och frågeställningar. Dessa rör t ex utomplansärendenas omfattning i förhållande till liknande byggnadsärenden inom detaljplanelagda områden, vilka ärendetyper som utkrystalliserar sig och hur dessa vanligen behandlats av myndigheterna. Dessutom uppställs frågor om vilka handläggningsrutiner som förekommer och om dessa skiljer sig mellan olika kommuner.

Den valda undersökningsmetoden innebär att ärenden som rör byggnadslov och fastighetsbildning inom icke detaljplanelagda områden i de tre kommunerna och som behandlats under treårsperioden 1974-1976 studerats i byggnadsnämndernas arkiverade material. Alla ärenden som gäller helt nya byggnader för bostadsändamål (permanentbostäder eller fritidshus) har medtagits. Totalt rör det sig om drygt trehundra fall.

Ärendena har systematiserats efter områdets egenskaper, byggnadsplatsens speciella förutsättningar, den föreslagna byggnadens användningssätt och fakta om den sökande. Mot detta har ställts uppgifter om hur myndigheterna sett på ärendena och vad som beslutats. De studerade fallen har också markerats på kartor över de aktuella kommunerna. Den bild som framkommit vid sammanställningen av dessa faktagrupper har kompletterats genom intervjuer med beslutsfattare och ärendehandläggare. Att mer systematiskt komma till tals med de sökande har däremot varit omöjligt av praktiska skäl. Vissa byggnadsplatser har dock besökts.

Undersökningens huvudsyfte har alltså varit att studera ärendehandläggningen i praktiken. Eftersom förhållandevis många faktorer som kan tänkas påverka ärendenas utgång har betraktats är det vanskligt att kort sammanfatta resultaten. Några exempel på vad som framkommit kan dock nämnas.



Utomplansärenden är betydligt vanligare i de mindre kommunerna om antalet sätts i relation till folkmängden. Av samtliga givna byggnadslov för enfamiljshus och fritidshus gäller omkring 10 % utomplansbebyggelse. Ser man bara till fritidsbebyggelsen är andelen hus utanför planlagda områden betydligt större och uppgår i den minsta kommunen till nära hälften av alla ärenden.

Merparten av ärendena rör byggnadslov, och endast ett fåtal gäller enbart fastighetsbildning för bebyggelse. Blandade ärenden är däremot vanliga. I många fall blir dispenser från förordnanden av olika slag aktuella, oftast enligt naturvårdslagen.

Av de studerade ärendena består omkring hälften av fullständiga ansökningar. Resten gäller alltså förhandsbesked. Av dessa utgörs en mycket liten andel av s k lokaliseringsprövningar. Även de fullständiga ansökningarna har ofta föregåtts av förhandsbesked, vilket innebär att det är ovanligt att en sökande inkommer med en fullständig ansökan direkt.

Ärenden som gäller permanentbostäder överväger kraftigt i de två större kommunerna, medan den minsta haft något fler fall av fritidsbebyggelse. Bostäder för jordbrukets behov förekommer bara sparsamt i materialet.

En undersökning av hur ärendena lokaliserats visar att lägen nära tätorterna och i anslutning till annan bebyggelse vanligen föredragits av de sökande som velat bygga permanentbostäder. För fritidshusen är förhållandet omvänt. Här eftersträvas i stället närhet till kusten eller insjöar och mer isolerade lägen. För samtliga ärenden gäller att utfartsfrågan oftast kan lösas genom anslutning till enskild väg, även om också ganska många fall gäller hus längs allmänna vägar. Beträffande VA-lösningar dominerar ärenden som kräver egna anläggningar. Av permanentbostäderna kan dock en dryg tredjedel anslutas till kommunalt VA-nät.

Eftersom dispenser från det allmänna tätbebyggelseförbudet enligt lagstiftningen förutsätter att särskilda skäl företes har sådana skäl som framkommit i ansökningarna undersökts. Det visar sig att nära hälften av de sökande inte anfört några skäl alls, medan en fjärdedel hävdat personliga skäl. Det blir därmed en klar minoritet som kan sägas ha anfört skäl som anknyter till den aktuella fastigheten eller till en jordbruksrörelse.

Efter denna genomgång av utomplansärendenas egenskaper i olika avseenden har myndigheternas behandling av dem undersökts. Det framkommer att betydligt fler än hälften besvarats positivt, och denna tendens varierar ganska obetydligt även om man betraktar ärenden av skilda typer för sig. Med visst fog kan däremot sägas att byggnadsnämnderna blir något mer medgörliga ju mindre kommunerna är. De minsta kommunerna tycks också ha tagit starkare intryck av personliga skäl som anförts av de sökande.



Så gott som alla ärenden har bedömts innebära tätbebyggelse. Motsatsen, d v s glesbebyggelse, förekommer så gott som enbart i den minsta kommunen. Vid förhandsförfrågningar är det dock ganska vanligt att byggnadsnämnderna inte tar ställning i denna fråga utan endast bedömer projektets lämplighet från allmän synpunkt.

Hur myndigheterna har motiverat sina positiva respektive negativa besked har också ansetts intressant att studera. Det visar sig att av de positiva beskeden har ganska många givits helt utan motivering, särskilt i den minsta kommunen. Andra ärenden har ansetts lämpliga t ex därför att de inte föregriper kommande planarbete eller därför att väg- och VA-anslutningar kan ordnas. Av de negativa beskeden har alla motiverats, och det vanligaste skälet är att framtida detaljplanläggning anses kunna försvåras om projektet kommer till utförande. Många ärenden har också avvisats med motiveringar som rör bevarandesynpunkter eller svårigheter att lösa väg- eller VA-frågorna. Minst lika vanligt är dock att de negativa beskeden motiverats mer allmänt, t ex med att "olämplig tätbebyggelse" föreligger eller bara med att särskilda skäl saknas. Myndigheternas benägenhet och sätt att motivera sina beslut varierar mellan de undersökta kommunerna.

Villkor av olika slag förekommer i omkring hälften av de positiva beskeden och är vanligare vid förhandsförfrågningar än vid fullständiga ansökningar. De kan avse skilda ting, men visar sig mycket sällan ha utfärdats med stöd av gällande lagstiftning och får därför snarast ses som rekommendationer från byggnadsnämndens sida. Det förekommer dock i vissa fall att byggnadslov givits på villkor att tillstånd från annan myndighet kan erhållas, vilket egentligen inte får förekomma.

Fungerar de rådande handläggningsmönstren tillfredsställande? Denna fråga diskuteras dels med utgångspunkt i det studerade materialet, dels mot bakgrund av de intervjuer som genomförts med politiker och tjänstemän. Här berörs bl a för- och nackdelar med olika ansökningsformer, hur ärendena vanligen bereds och hur remissförfarandet utnyttjas i de olika kommunerna. Vidare redovisas synpunkter om skillnaden mellan tätbebyggelse och glesbebyggelse, om huruvida lämplighetsprövningen och dispensprövningen i praktiken är skilda moment i ärendehandläggningen, om vad som ansetts vara särskilda skäl för tätbyggelsedispens i byggnadsstadgans mening, om hur jordbrukets bostäder särbehandlats och om vilka hänsyn som har kunnat tas till bevarande- och anpassningsfrågor. De intervjuade personerna ombads också att peka ut sådana problem vid ärendehandläggningen som de själva hade upplevt som väsentliga.

Sammantaget visar undersökningen att gällande lagstiftning och anvisningar i huvudsak följts vid ärendehandläggningen. Vissa brister har dock kunnat konstateras. En viktig punkt i detta sammanhang är myndigheternas små möjligheter att påverka den tillkommande bebyggelsens utformning och anpassning till omgivande bebyggelsemiljöer och landskap.

Efter den studerade perioden har vissa förändringar skett. Dels har byggnadslagstiftningen ändrats genom att begreppet "tätbebyggelse av mindre omfattning" införts, dels har kommunöversikterna, som bl a avser att införa riktlinjer för utomplansärendenas handläggning antagits. Dessutom förefaller antalet utomplansärenden snarare att öka än att minska.

I ett avslutande avsnitt diskuteras om formerna för ärendehandläggningen bör förändras mot bakgrund av undersökningens resultat.

Här ställs för det första frågor om handläggningstekniken, t ex om ärendena kan behandlas snabbare genom att mer allmänt bereda dem i någon form av dispensgrupper där företrädare för olika berörda förvaltningar och myndigheter ingår. Härigenom skulle stora delar av ett ofta tungrott och tidsödande remissförfarande kunna undvaras. Den roll som förfinade och förbättrade kommunöversikter kan tänkas komma att spela berörs också, liksom frågan om huruvida de regler som nu styr ärendehandläggningen ytterligare bör detaljeras, t ex i form av mer utförliga anvisningar från planverket. Härtill kommer en diskussion som gäller om man bör motarbeta systemet med förhandsförfrågningar och i stället gå in för lokaliseringsprövningar som det normala första steget i ett utomplansärende.

För det andra tas några problem upp som anknyter till speciella ärendetyper. Det gäller dels de ensamliggande husen, alltså de som saknar kontakt med befintlig bebyggelse, dels den tillkommande bebyggelsens yttre utformning och möjligheterna att styra denna så att de nya husen inte blir främmande och förfulande inslag i en värdefull äldre bebyggelsemiljö eller i ett vackert landskap. Här konstateras att de bestämmelser som nu finns nästan alltid visat sig otillräckliga, även om byggnadsnämnderna försöker använda sig av dem, vilket alltför sällan sker. Här finner man ibland både släpphänthet och okunnighet om vikten av att värna om äldre miljöer såväl hos byggnadsnämnderna som hos allmänheten. Behovet av begriplig och lättillgänglig information i dessa frågor förefaller vara stort. Sådan information måste också ses som en förutsättning för att eventuella nya och mer restriktiva bestämmelser i detta avseende skall kunna tillämpas på ett lämpligt sätt.

Den inledande frågan om huruvida de gällande reglerna medverkat till ett vettigt byggande inom utomplansområdena har knappast kunnat besvaras entydigt. Många hus som har tillkommit under den studerade perioden i de tre kommunerna måste anses vara i stort sett invändningsfria, men det finns också exempel på sådana hus som helst inte borde ha fått byggas. Allmänt kan sägas att tillämpningen av reglerna är viktigare än deras detaljutformning. Här har det visat sig - vilket ju inte är så konstigt - att en kommun med större resurser och högre ambitionsnivå lyckas bättre med detta än de kommuner där man inte tycks ha ägnat frågan om utomplansbebyggelsen så stor uppmärksamhet.

## 1. BAKGRUND

Många kommuner upplever för närvarande att deras glesare bebyggda delar har en attraktionskraft när det gäller ny permanentbebyggelse som inte svarar mot den befintliga planberedskapen. Det tycks på många håll finnas en stark önskan om bosättning på landsbygden. Man bygger nya hus, både för permanent bruk och för fritidsändamål, men man ser också att det för bara ett årtionde sedan mycket stora utbudet på äldre hus på landsbygden, då tomma, nu krympt kraftigt. Snart sagt varje hus är ianspråktaget av nya invånare, som inte tvekat att rusta upp även de mest förfallna byggnader, kanske övergivna sedan årtionden. Kommunerna får också vara med om att många fritidshus mer eller mindre omärkligt byter skepnad och övergår till permanentbostäder för pendlare eller pensionärer.

Orsakerna till att glesbygdens avfolkning tycks mattats av eller avstannat torde vara flera. En förbättring av jordbrukets ekonomiska läge har inträtt, och man skönjer kulmen på 50- och 60-talens rationaliseringssträvanden. Glesbebyggelsens tekniska standard har höjts, och den expanderande bilismen har gjort det möjligt att pendla ganska långa sträckor på ett utbyggt vägnät. Inte minst förefaller en av urbanisering orörd äldre miljö nu värdesättas mycket högt av många och uppväga den helt naturligt mindre utbyggda kommunala servicen på landsbygden.

Säkert finns det också andra skäl till att det upplevs som lockande för många att bygga en ny bostad på landet eller strax utanför tätorterna. Ofta rör det sig om så skilda ting som ett lågt pris på tomten, starka släktband till trakten eller en allmän önskan att inrätta sin bostad friare och utan den påtagliga grannkontakt som de flesta planlagda småhusområden ger. Det förekommer också att det vid vissa tillfällen är brist på detaljplanlagda tomter i tätorterna, vilket tvingar ut de byggande på utomplansområdena.

Många presumtiva byggare inser dock inte från början att vägen till ett byggnadslov kan vara både slingrig och svårframkomlig när det gäller områden utan fastställd detaljplan. Skillnaderna i ärendehantering gentemot byggande inom detaljplan klarnar ofta först under handläggningstiden.

De bedömningar, som byggnadsnämnderna gör i utomplansärendena, är också svårförståeliga för många. Byggnadslagstiftningens allmänt hållna begrepp som "olämplig tätbebyggelse" eller "särskilda skäl" kan förvirra och mystifiera, inte minst genom att myndigheterna ofta motiverar sina beslut knapphändigt och på ett sätt som kan upplevas kryptiskt för den som inte är väl insatt i dessa frågor. Situationen blir ofta den att myndigheterna och de som vill bygga inte talar samma språk och att handläggningen av utomplansärendena kan upplevas av de sökande som onödigt tillkrånglad, utdragen i tiden och omöjlig att påverka med de skäl som legat till grund för det ursprungliga beslutet att försöka få bygga just här.

Det förefaller alltså som om allt fler människor vill bo utanför planlagda områden. Samtidigt har ändringar i byggnadslagstiftningen givit kommunerna betydligt ökade styrmöjligheter för utomplansbebyggelsen. Statliga myndigheter trycker på från sitt håll med nya krav på ökade kommunala insatser vad gäller den översiktliga fysiska planeringen (kommunöversikter, fysisk riksplanering). Också rent allmänt finns nu en större lyhördhet inför frågor om miljö och bevarande, även på landsbygden, än för ett antal år sedan.

Planverkets anvisningar beträffande lämplighetsprövningen av bebyggelse utanför detaljplan ger kommunerna en relativt stor frihet vid tolkningen av gällande lagar vid dispensförfarande, och frågan om kommunen skall underlätta eller försvåra ett utökat permanentboende i sina glesare bebyggda delar har på många håll blivit partiskiljande. Förespråkare för den förra linjen pekar på ökade möjligheter att behålla den kommunala service som redan finns på landsbygden och på önskvärdheten att kunna erbjuda valfrihet vad gäller bostadsform, medan den senare linjens vapendragare anser att fördelarna med ett ökat befolkningsunderlag i tätorterna överväger. Det är uppenbart att frågan fått aktualitet och att diskussionen tagit fart i kommunerna. Situationen är inte densamma som tidigare, då myndigheternas handlande i glesbygden föreföll merpräglat av nedläggningstänkande. Troligen tyckte man sig den gången stå inför ett oundvikligt, fortlöpande skeende när man såg byarna avfolkas och butikerna läggas ner och anpassade alltså sina insatser därefter. Ansträngningarna gick många gånger ut på att förhindra enstaka nya bostäders tillkomst på platser där man ändå hade för avsikt att dra in skolan om några år eller skära ner anslaget till kollektivtrafiken.

Vid ett betraktande av utomplansärendena och deras handläggning dyker många olika frågor upp, som undersökningen skulle kunna tänkas bidra till att bevara. Ett försök att ställa upp och systematisera dessa frågor görs i avsnitt 3. Här skall därför bara en huvudfråga aktualiseras, nämligen om byggnadslagstiftningens regler och kommunernas tillämpning av dem har medverkat till ett från olika synpunkter vettigt och godtagbart bostadsbyggande på landsbygden.

Frågan är inte lätt att besvara, mycket därför att det är svårt att definiera begreppet "vettigt och godtagbart bostadsbyggande". Den kan därför möjligen omformuleras något och i stället lyda: Byggnadslagstiftningen anvisar en tämligen restriktiv linje när det gäller utomplansbebyggelse. Kan man påstå att kommunerna haft samma återhållsamma inställning vid ärendehandläggningen?

En ännu mer långtgående förenkling av denna huvudfråga kan bli: Hur har lagstiftningen om utomplansbebyggelse fungerat i praktiken?



## 1.1 Syfte

Undersökningens syfte är att beskriva utomplansärendenas omfattning och karaktär i de här studerade kommunerna, att undersöka hur myndigheterna vanligen tillämpar vissa av byggnadslagstiftningens bestämmelser på ärenden som gäller byggande och fastighetsbildning utanför detaljplanelagda områden, och att kartlägga vilka skäl de som vill bygga inom dessa områden brukar åberopa. Kring resultaten av dessa studier förs därefter diskussioner i anslutning till vissa preciserade frågeställningar.

## 1.2 Uppläggning

Undersökningens huvudsakliga material består av drygt 300 ärenden som gäller nya bostadshus eller fastighetsbildning för bostäder utanför detaljplanelagt område. Materialet har hämtats från tre kommuner av skilda storlekar, alla belägna i sydöstra Sverige. Samtliga ärenden av detta slag som förekommit i byggnadsnämndernas protokoll under treårsperioden 1974-1976 har medtagits.

Ärendena består både av fullständiga ansökningar (bifallna eller avslagna) och av förhandsförfrågningar (positivt eller negativt besvarade) som har behandlats av byggnadsnämnderna. Huvudparten av ärendena rör byggnadslov och har alltså ställts till byggnadsnämnderna. I vissa fall har sökanden vänt sig till fastighetsbildningsmyndigheten för att först få en avstyckning för ett bostadshus prövad. Även dessa fastighetsbildningsärenden har medtagits i den mån de på något sätt förekommit i byggnadsnämndernas protokoll.

För att kunna belysa de frågor som antytts ovan är det inte nog att registrera myndigheternas beslut, som det kommer till uttryck i sammanträdesprotokollen. Också annat material i ärendena måste studeras, i första hand själva ansökningshandlingarna, men även skriftliga yttranden från byggnadsnämndens tjänstemän och förekommande remissvar från andra berörda myndigheter. Vidare har de diskuterade byggnadsplatsernas lägen markerats på kartor över de tre kommunerna.

Härutöver har byggnadsnämndernas ordförande och föredragande tjänstemän samt representanter för fastighetsbildningsmyndigheterna, för länsstyrelsens planenhet och för vissa andra regionala myndigheter intervjuats, främst för att få en allmän bild av hur myndigheterna ser på sin roll i detta sammanhang.



## 2. ÄRENDE OCH DERAS HANDLÄGGNING I TEORIN

Hur ärenden som gäller byggande utanför områden med fastställda detaljplaner skall handläggas av byggnadsnämnderna är reglerat i byggnadslagen (BL) och byggnadsstadgan (BS). Föreskrifter om hur fastighetsbildning i motsvarande fall skall gå till finns i fastighetsbildningslagen (FBL). Både byggnadsstadgan och fastighetsbildningslagen innehåller ömsesidiga föreskrifter om samråd mellan byggnadsnämnd och fastighetsbildningsmyndighet. Avsikten med dessa föreskrifter är att den sökande skall få samma besked i ett visst ärende oavsett vilken av myndigheterna han vänder sig till.

Vid behandlingen av den typ av ärenden, som studien tar upp, blir också ofta prövningar enligt annan lagstiftning aktuella. Detta gäller främst naturvårdslagen (NVL) och väglagen (VäGL), men också t ex fornminneslagen och vattenlagen. Hur dessa lagar tillämpats i detalj behandlas dock endast flyktigt i fortsättningen.

Byggnads- och fastighetsbildningslagstiftningen har under den studerade perioden (1974-1976) inte ändrats på några i detta avseende väsentliga punkter. Den revidering av 5 § byggnadslagen och 56 § byggnadsstadgan om sk tättbebyggelse av mindre omfattning, som trädde i kraft 1977-07-01, tillkom således efter undersökningsperiodens slut. Tänkbara effekter av dessa lagändringar mot bakgrund av det studerade materialet diskuteras dock i avsnitten 6 och 7.

### 2.1 Handläggningens delmoment

I normalfallet hanteras ett ärende som gäller byggande utanför planlagt område enligt byggnadslagstiftningen. Ärendet behandlas då av byggnadsnämnden och utgörs vanligen av en byggnadslovsansökan eller en förhandsförfrågan om byggnadslov. En förhandsförfrågan kan också avse möjligheten att avstycka ett markområde för tätbebyggelse.

I vissa fall förekommer det att fastighetsbildning för byggande (t ex avstyckning) söks innan byggnadslov begärs hos byggnadsnämnden. Sådana ärenden handläggs av fastighetsbildningsmyndigheten enligt fastighetsbildningslagen.

Resultatet skall som nämnts ovan teoretiskt bli detsamma i båda fallen. Handläggningsmönstren är dock olika, vilket motiverar att två huvudtyper av ärendehantering beskrivs.

#### 2.1.1 Byggnadsnämndens handläggning

Enligt byggnadslagstiftningen sönderfaller byggnadsnämndens hantering av ett ärende som gäller bebyggelse utanför detaljplanlagt område i flera moment.

Först skall den allmänna lämplighetsprövningen ske. Den grundläggande bestämmelsen om denna finns i 5 § byggnadslagen.

5 § BL  
(lydelse  
före  
1 juli  
1977)

"Markens ägare är med avseende å dess användning för olika slag av bebyggelse underkastad de inskränkningar som stadgas i denna lag eller med stöd av lagen.

För att mark skall få användas till bebyggelse förutsättes, att den prövats från allmän synpunkt lämpad för ändamålet. Sådan prövning sker vid planläggning enligt denna lag. I fråga om annan bebyggelse än tätbebyggelse må prövningen även ske i samband med prövning av ansökan om byggnadslov".

Den sista meningen innebär alltså egentligen ett förbud mot all tätbebyggelse utanför planlagda områden, och detta förbud återkommer i 56 § byggnadsstadgan (se nedan). Av detta följer att byggnadsnämnden redan här måste avgöra om tät- eller glesbebyggelse föreligger. Dessa begrepp definieras i 6 § byggnadslagen.

6 § BL

"Med tätbebyggelse förstås i denna lag sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör eller kan väntas nödvändiggöra särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov. Vid prövning huruvida tätbebyggelse föreligger skall hänsyn även tas till bebyggelse som är att vänta.

Annan bebyggelse benämnes glesbebyggelse."

Bedömer byggnadsnämnden att det aktuella fallet innebär glesbebyggelse kan lämplighetsprövningen ske i samband med byggnadslovsprövningen. Hur lämplighetsprövningen skall ske anges i första hand i 29 § byggnadsstadgan. Eftersom lämplighetsprövningen för utomplansfallen ersätter den prövning, som annars skulle ha gjorts i samband med planläggning, skall bestämmelserna i 9 § byggnadsstadgan också vara vägledande.

9 § BS  
(utdrag)

".....

Där ej särskilda förhållanden föranleda annat, skall mark avses för det ändamål, vartill den är mest lämpad med hänsyn till läge, terräng- och grundförhållanden samt övriga omständigheter. Till bebyggelse må ej avses mark, som ur sundhetssynpunkt, med hänsyn till samfärdseln, möjligheterna att ordna vattenförsörjning och avlopp, faran för vattenförorening eller eljest ur allmän synpunkt ej är lämpad för sådant ändamål. Områden med särskild naturskönhet eller säregna naturförhållanden, bebyggelse med särskilt värde ur historisk eller kulturhistorisk synpunkt eller ur skönhetssynpunkt samt områden som äro lämpade och behövliga för friluftsliv skola såvitt möjligt bevaras. Om skyldighet att bevara fasta fornlämningar är särskilt stadgat.

....."



29 § BS  
(utdrag)

".....

1) Byggnad må ej uppföras med mindre valet av plats för den tillämnade bebyggelsen kan anses lämpligt från allmän synpunkt. Härvid skall, utöver vad som sägs här nedan, särskilt beaktas att områden med särskild naturskönhet eller såregna naturförhållanden samt områden som äro lämpade och behövliga för friluftsliv såvitt möjligt bevaras.

2) Tomtplats må ej bebyggas i större omfattning än att till gårdsplan och för andra fastighetens behov återstår det utrymme som med hänsyn till ortens sed, fastighetens användningssätt och övriga omständigheter kan anses skäligt.

3) Byggnad, vars användande kan antagas orsaka behov av vägförbindelse eller anordning för vattenförsörjning eller för bortledning av spillvatten eller annan flytande orenlighet, må ej uppföras, med mindre möjlighet föreligger att tillgodose sagda behov.

....."

En ansökan om byggnadslov kan således avslås redan här med motiveringen att den tänkta byggnadsplatsen är olämplig från allmän synpunkt.

Bestämmelserna i 38 och 39 §§ byggnadsstadgan om byggnads utformning och om byggnads förläggning på tomten med hänsyn till landskapsbilden och anslutning till övrig bebyggelse tillhör formellt sett inte lämplighetsprövningen, som ju i första hand avser byggnadens lokalisering. Eftersom användningen av dessa bestämmelser kommer att diskuteras i fortsättningen omnämns de ändå här.

38 § BS

"Åt byggnads yttre skall givas sådan utformning och färg, som stads- eller landskapsbilden fordrar och som befines lämplig såväl för byggnaden i och för sig som för en god helhetsverkan.

Byggnad av större värde ur historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt må icke förvanskas vare sig genom arbeten å själva byggnaden eller genom bebyggelse i grannskapet. Om skyldighet att bevara fasta fornlämningar är särskilt stadgat."

39 § BS  
(utdrag)

"Byggnad skall förläggas till sådant ställe å tomten som är lämpligt med hänsyn till landskapsbilden och så att den på lämpligt sätt ansluter till övrig bebyggelse å tomten och å närbelägen mark. ...."

Oavsett om det aktuella fallet bedöms vara gles- eller tätbebyggelse skall bestämmelserna i 56 § byggnadsstadgan, 1 mom., första stycket, tillämpas. Här föreskrivs bl a en kontroll av om förordnanden enligt byggnadslagstiftningen eller annan lagstiftning finns. Om sådana förordnanden gäller (t ex strandskydd, landskapsbildskydd, väglagsförordnanden) får byggnadslov vanligen inte ges annat än om länsstyrelsen beviljat dispens från det aktuella förordnandet. Byggnadslovet skall i dessa avseenden utgöra ett "hindersfrihetsbevis".

Dessutom understryks åter att bl a byggnadsstadgans regler skall gälla. Härigenom upprätthålls kravet på att den allmänna lämplighetsprövningen skall ske såväl för glesbebyggelse som för tätbebyggelse utanför planlagt område.

Bedömer byggnadsnämnden att det hus som sökanden vill bygga skulle innebära tätbebyggelse uppkommer dessutom frågan om dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet utanför detaljplanlagt område. Bestämmelserna om detta återfinns i 56 § byggnadsstadgan, 1 mom., sista stycket.

56 § BS,  
1 mom.  
(utdrag,  
lydelse  
före  
1 juli  
1977)

"1 mom. Vid prövning av ansökan om byggnadslov skall byggnadsnämnden tillse, att det tillämnade företaget ej strider mot byggnadslagen (1947:385), väglagen (1971:948), lagen (1939:608) om enskilda vägar, naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1973:571), lagen (1976:296) om kriskoppling m m., denna stadga eller med stöd av nämnda författningar meddelade föreskrifter. ....

Inom område, som icke ingår i stadsplan eller byggnadsplan, må lov ej givas till nybyggnad som skulle innefatta tätbebyggelse, i vidare mån än för tillgodoseende av jordbrukets, fiskets, skogsskötselns eller därmed jämförligt behov."

Även denna regel har dock sina undantag.

För det första har bostadsbebyggelse för jordbrukets och liknande näringars behov särbehandlats. I dessa fall gäller inte det allmänna tätbebyggelseförbudet. Lämplighetsprövning skall dock ske även här enligt 29 § byggnadsstadgan.

För det andra finns möjlighet till dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet även för andra byggare enligt 67 § byggnadsstadgan.

67 § BS  
(utdrag)

"1 mom. Föreliggande särskilda skäl för tillstånd till nybyggnad som skulle innefatta tätbebyggelse inom område vilket icke ingår i stadsplan eller byggnadsplan, må sådant tillstånd lämnas av länsstyrelsen. ....

2 mom. Där så prövas lämpligt må länsstyrelsen förordna, att den i 1 mom. angivna befogenheten .... skall tillkomma även viss byggnadsnämnd. ....

3 mom. Där åtgärd, vartill länsstyrelsen eller byggnadsnämnden äger meddela tillstånd enligt denna paragraf, kan inverka på grannes rätt, skall denne erhålla tillfälle att yttra sig, innan tillståndet gives."

En förutsättning för dispens är således enligt lagtexten att särskilda skäl föreligger. Vidare framgår att dispensbefogenheten kan delegeras till byggnadsnämnden på vissa villkor. Slutligen innebär bestämmelserna att grannar får rätt att yttra sig innan dispensen meddelas.

När de ovan nämnda prövningarna gjorts och frågor om eventuella dispenser från förordnanden klarats upp tar byggnadsnämnden ställning i ärendet.

Vid fullständiga ansökningar fattar nämnden ett beslut. Gäller det glesbebyggelse eller bostäder för jordbrukets eller liknande näringars behov behöver endast frågan om byggnadslov avgöras. Här krävs alltså varken särskilda skäl eller att grannar skall höras. För flertalet tätbebyggelsefall utanför planlagt område erfordras däremot dispens från bestämmelserna i 56 § byggnadsstadgan innan byggnadslov kan ges.

Sådan dispens innefattas vanligen i byggnadslovsbeslutet i de fall byggnadsnämnden har dispensbefogenheter enligt 67 § byggnadsstadgan. Beslutet kan också i vissa fall avse enbart lokaliseringsprövning enligt 29 § byggnadsstadgan. Alla avslagsbeslut skall förses med upplysning om hur man överklagar dem.

I ärenden som rör förhandsförfrågningar fattar nämnden inte beslut utan uttalar sig bara i positiv eller negativ riktning. Detta innebär bl a att ett negativt förhandsbesked formellt sett inte kan överklagas, och att villkor kan fogas till positiva besked i större utsträckning än till beviljade byggnadslov.

#### 2.1.2 Fastighetsbildningsmyndighetens handläggning

En ansökan om fastighetsbildning som ställs till fastighetsbildningsmyndigheten behandlas av denna enligt fastighetsbildningslagens regler. Förhandsförfrågningar, t ex om utsikterna att få en avstyckningsförrättning genomförd, behandlas inte av fastighetsbildningsmyndigheten. En sådan förfrågan kan dock ställas till byggnadsnämnden, som då behandlar ärendet ungefär som en förhandsförfrågan om byggnadslov.

Nedan berörs endast huvuddragen i fastighetsbildningsmyndighetens hantering av ett ärende som gäller fastighetsbildning för bebyggelse utanför planlagt område.

Även vid fastighetsbildning sker en lämplighetsprövning, reglerad bl a genom bestämmelser i 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen.

3 kap.  
1 § FBL  
(utdrag)

"Fastighetsbildning skall ske så, att varje fastighet som nybildas eller ombildas blir med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar varaktigt lämpad för sitt ändamål. Härvid skall särskilt beaktas att fastigheten får lämplig utformning och tillgång till behövliga vägar utanför sitt område samt att fastighet, som skall användas för bebyggelse, kan få godtagbara anordningar för vatten och avlopp. ...."

Beträffande utomplansärenden och ärenden med förordnanden blir bestämmelserna i 3 kap. 2 § fastighetsbildningslagen aktuella.

3 kap.  
2 § FBL  
(utdrag)

".....

Gäller eljest särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning, såsom regionsplan, utomplansbestämmelser eller naturvårdsföreskrifter, skall fastighetsbildning ske så, att syftet med bestämmelserna icke motverkas.

Om särskilda skäl föreligger, får undantag från planen eller bestämmelserna medges av länsstyrelsen eller efter dess förordnande av byggnadsnämnden. ....

Får på grund av särskilt medgivande nybyggnad eller annan därmed jämförlig åtgärd företagas i strid mot plan eller bestämmelse som avses i första eller andra stycket, utgör denna paragraf ej hinder mot fastighetsbildning som behövs för att medgivandet skall kunna utnyttjas. ...."

Om fastighetsbildning utanför detaljplanelagda områden talas också i 3 kap. 3 § fastighetsbildningslagen.

3 kap.  
3 § FBL

"Har stadsplan eller byggnadsplan icke fastställts för visst område, får fastighetsbildning för bebyggelse icke ske, om åtgärden skulle försvåra områdets ändamålsenliga användning, föranleda olämplig tätbebyggelse eller motverka lämplig planläggning av området. Föreligger tätbebyggelse, gäller vad som nu sagts även fastighetsbildning för annat ändamål."

Här kan observeras att lagtexten inte innebär ett egentligt förbud mot fastighetsbildning inom utomplansområdena (jämför 56 § byggnadsstadgan) utan endast anger vissa fall, då fastighetsbildning inte får ske. Ingen egentlig skillnad görs mellan gles- och tätbebyggelse vad gäller fastighetsbildning för bebyggelse. Inte heller finns någon motsvarighet till begreppet "särskilda skäl" som villkor för dispens i 67 § byggnadsstadgan.

Samråd med bl a byggnadsnämnden berörs i 4 kap. 25 § fastighetsbildningslagen.

4 kap.  
25 § FBL  
(utdrag)

"Fastighetsbildningsmyndigheten skall utreda förutsättningarna för fastighetsbildningen. .... Vid behov skall samråd ske med de myndigheter som beröres av åtgärden. ...."

Fastighetsbildningsmyndighetens beslut innebär antingen att den begärda förrättningen genomförs eller att den inställs.

### 2.1.3 Kontakter med andra myndigheter

I många ärenden, som gäller byggande eller fastighetsbildning utanför planlagt område, ingår kontakt med andra myndigheter som en del av handläggningen.

I vissa fall är beslutet direkt beroende av annan myndighets ställningstagande, t ex vid förordnanden, där länsstyrelsens tillstånd krävs. I andra fall vill den beslut-



ande myndigheten ha vägledande synpunkter utifrån och skickar då ofta ärendet på remiss.

Till den första gruppen hör ärenden som gäller föreslagna byggnader inom naturreservat, inom områden där strandskydd eller landskapsbildsskydd gäller eller i närheten av naturminnen. Här bedöms ärendet mot bakgrund av naturvårdslagen. Hit hör också ärenden där frågor om utfart mot allmän väg uppkommer eller där intrång i byggnadsfria zoner längs allmän väg aktualiseras. Dessa frågor bedöms enligt väglagen. Ärenden inom områden med byggnadsförbud, t ex enligt 81, 82 §§ byggnadslagen (förbud mot bebyggelse till hinder för försvaret, luftfarten m m) eller enligt 86 § byggnadslagen (förbud mot bebyggelse med hänsyn till befintlig kulturhistoriskt värdefull bebyggelse eller fasta fornlämningar) avgörs mot bakgrund av byggnadslagen. Till den första gruppen hör också bl a ärenden inom områden med skydd för grundvattentillgång enligt vattenlagen. Alla fasta fornlämningar har skydd enligt fornminneslagen.

För samtliga dessa ärendetyper är länsstyrelsens tillstånd ett villkor för att byggnadslov skall kunna ges eller fastighetsbildning för bebyggelse kunna genomföras. Hur länsstyrelsens ärendehandläggning i dessa frågor går till har ansetts falla utanför ramen för denna studie och tas därför inte närmare upp här.

Också hälsovårdsnämndens ställningstagande kan bli utslagsgivande i byggnadslovs- och fastighetsbildningsärenden, eftersom vatten- och avloppsfrågan ofta är avgörande inom områden där anslutning till kommunala vatten- och avloppsledningar inte kan ske.

Samrådsförfarandet mellan byggnadsnämnd och fastighetsbildningsmyndighet har beskrivits tidigare.

Den andra typen av kontakter med myndigheter och andra, som ofta ingår som en del i handläggningen, är mer av rådgivande karaktär. Främst för att få bättre underlag för lämplighetsprövningen kan byggnadsnämnden samråda t ex med gatukontor och fastighetskontor, eller där dessa förvaltningar saknas, med kommunstyrelsen. Hälsovårdsnämnden kan tillfrågas om synpunkter på andra sanitära frågor än VA-lösningen, t ex om störande lukt från närliggande djuruppfödninganläggningar. Remisser till landsantikvarien eller till lantbruksnämnden förekommer också i specialfrågor. Byggnadsnämnden är dessutom oförhindrad att i tveksamma fall rådgöra med t ex länsstyrelsen eller med vägförvaltningen, trots att förordnandesituation inte föreligger i det aktuella fallet.

## 2.2 Handläggningens ingångsdata

Vid handläggningen av ett ärende om byggnadslov eller fastighetsbildning utanför planlagt område måste den beslutande myndigheten oom tidigare nämnts göra en rad bedömningar mot bakgrund av gällande lagstiftning. Vad som skall avgöras är bl a - utöver den rent bostads- och byggnadstekniska granskningen - om tät- eller glesbebyggelse

föreligger, om den tänkta byggnadsplatsen är lämplig från allmän synpunkt och om särskilda skäl för dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet kan anses föreligga. I vissa fall prövas dessutom speciella frågor, t ex om ett föreslaget bostadshus erfordras för jordbrukets behov eller inte.

Ärendehandläggningen i dessa fall blir en vägning mellan de skäl som sökanden anför i sin ansökan, och den tolkning av gällande bestämmelser som myndigheten gör. Förenklat kan sägas att den sökandes ingångsdata (ansökningshandlingarna, i varierande grad kompletterade med ytterligare information) ställs mot myndighetens ingångsdata (gällande lagstiftning, centralt utformade anvisningar och i förekommande fall underliggande planutredningar av skilda slag). Myndighetens beslut blir då resultatet av denna vägning.

Huvuddragen i den gällande lagstiftningen har berörts i föregående avsnitt. Nedan skall ett försök göras att redogöra dels för olika förekommande typer av ansökningar, dels för några av de anvisningar om hur bestämmelserna kan tolkas, som de beslutande myndigheterna haft tillgång till vid handläggningen av de studerade fallen. Övrigt bakgrundsmaterial behandlas flyktigt i avsnitt 4.3.

#### 2.2.1 Ansökningshandlingarna

En fullständig ansökan om byggnadslov består vanligen av en ifylld ansökningsblankett samt situationsplan och ritningar med teknisk beskrivning.

Inom områden där detaljplan saknas kan ofta en förenklad ansökan bli aktuell. En sådan ansökan skall vara skriftlig, men behöver bara kompletteras med en enkel situationsplan eller en kopia av den ekonomiska kartan, där den tänkta byggnadsplatsen markerats. På grundval av detta material kan byggnadsnämnden göra en lokaliseringsprövning enligt 29 § byggnadsstadgan och har rätt att avslå ansökan med hänvisning till att platsen är olämplig enligt denna paragraf. Om platsen kan godtas måste sökanden bygga på sin ansökan med ritningar och beskrivning så att den blir fullständig innan byggnadslov kan beviljas.

Vanligt förekommande är också förhandsförfrågningar om byggnadslov eller fastighetsbildning. Här lämnar sökanden in en skriftlig förfrågan till byggnadsnämnden, oftast tillsammans med enkelt ritningsmaterial av samma typ som vid lokaliseringsprövningen. En förhandsförfrågan är inte en ansökan och kan därför inte bli föremål för formellt beslut i byggnadsnämnden, men kan besvaras positivt eller negativt.

För ansökan om fastighetsbildning tillhandahålls särskilda blanketter. Formellt krav på karta e d finns inte.

Varken på byggnadslovs- eller fastighetsbildningsblanketten finns särskilt utrymme för sådana uppgifter som sökanden anser kan ha betydelse vid lämplighetsprövningen eller

utgöra särskilda skäl vid en dispensprövning, men sökanden kan naturligtvis komplettera sin ansökan med sådana uppgifter i bilaga om han så önskar. För ansökan om lokaliseringsprövning och för förhandsförfrågningar finns inga färdiga blanketter. De sökande uppmanas alltså inte - åtminstone inte skriftligen - att särskilt motivera sin ansökan eller förfrågan.

### 2.2.2 Anvisningar för myndigheternas handläggning

Den lagstiftning som den beslutande myndigheten skall stödja sig på är allmänt hållen och ger utrymme för ganska vida tolkningar. Delar av lagstiftningen ändrades dessutom inte långt före början av den period som undersöks i denna studie.

Från den 1 januari 1972 vidgades således tätbebyggelsebegreppet enligt 6 § byggnadslagen genom ett tillägg om att också förväntad bebyggelse skall tas med i bilden vid bedömningen. Från den 1 januari 1973 ändrades 5 § byggnadslagen så att därefter även glesbebyggelse skall föregås av allmän lämplighetsprövning. Samtidigt justerades bl a 9 och 29 §§ byggnadsstadgan med hänsyn till detta. Också delar av fastighetsbildningslagen har ändrats, bl a 3 kap. 2 och 3 §§.

Motiven till dessa ändringar beskrivs utförligt i propositionerna 1971:118 och 1972:111. I den senare propositionen framhöll departementschefen att planverkets anvisningsarbete förutsattes spela en väsentlig roll som vägledning för kommunerna och andra myndigheter vid handläggning av dessa bebyggelsefrågor. Av denna anledning kommer innehållet i propositionerna inte att närmare refereras här. I stället betraktas planverkets anvisningar som en väsentlig del av den grund - utöver aktuella lagtexter - som de beslutande myndigheterna har att stå på vid sina bedömningar.

Av intresse i första hand i detta sammanhang är promemorian U 1112/73 "Lämplighetsprövning av bebyggelse utanför detaljplan", utarbetad 1973 av planverket i samråd med dåvarande lantmäteristyrelsen. Denna PM beskriver de genomförda lagändringarna och framhåller också riksdagens uttalande att glesbebyggelse som sådan inte får motverkas. Frågor om den allmänna lämplighetsprövningen, om åtskillnaden mellan tät- och glesbebyggelse och om dispenser från det allmänna tätbebyggelseförbudet berörs, liksom sambandet med annan lagstiftning och de nya möjligheterna till ansökningsförfarande i två etapper. I en särskild bilaga sammanfattas gällande bestämmelser för jordbrukets och liknande näringars byggnader.

Huvudsyftet med denna promemoria är dock att föreslå kommunerna att upprätta kommunöversikter som bedömningsunderlag bl a i frågor som gäller bebyggelse och fastighetsbildning utanför planlagt område. I planverkets rapport nr 29 "Exempel på kommunöversikter" (1974) utvecklas och konkretiseras de råd och synpunkter beträffande kommunöversiktens utarbetande och formella handläggning som tidigare

givits i promemorian. Men rapporten innehåller också ytterligare exempel på hur frågor om tät- eller glesbebyggelse kan bedömas och om vilka särskilda skäl som kan motivera dispenser från det allmänna tätbebyggelseförbudet.

Eftersom ingen av de här undersökta kommunerna hade antagit kommunöversikter under den studerade perioden - detta skedde först i början av år 1977 i samband med kommunernas redovisning av den fysiska riksplaneringens planeringsskede - så begränsas här undersökningen av planverkets anvisningar till vad kommunen kunde eller bort kunna få ut av materialet innan kommunöversikterna förelåg. De studerade ärendena har alltså inte bedömts mot bakgrund av antagen kommunöversikt. Förväntade effekter av kommunöversiktterna diskuteras dock i avsnitten 6 och 7.

Ytterligare en skrivelse från planverket, här tillsammans med riksantikvarieämbetet, förtjänar att tas upp i detta sammanhang. Det gäller "Bevarande av kulturhistoriskt värdefulla miljöer" (A 2115/74) som skickades ut till landets kommuner i december 1974. Skrivelsen innehåller bl a vissa synpunkter på hur reglerna för lämplighets- och dispensprövningen kan användas för att i viss mån förhindra störande ingrepp i form av olämplig nybebyggelse inom miljöer av kulturhistoriskt värde. Också möjligheterna att påverka utformningen av tillkommande bebyggelse inom sådana områden berörs.

#### Den allmänna lämplighetsprövningen

Reglerna i 9 och 29 §§ byggnadsstadgan om lämplighetsprövningen är delvis utformade som exempel på vad som skall beaktas vid ärendehandläggningen, men innehåller också allmänna och mer svårtolkade formuleringar. I 9 § byggnadsstadgan står således: "Till bebyggelse må ej avses mark, som ..... ur allmän synpunkt ej är lämpad för sådant ändamål." 29 § 1) byggnadsstadgan har en motsvarande formulering: "Byggnad må ej uppföras med mindre valet av plats för den tillämnade bebyggelsen kan anses lämpligt från allmän synpunkt."

De givna exemplen är oftast klarare skrivna. 9 § byggnadsstadgan anger att hänsyn skall tas till sundhetssynpunkter, till samfärdseln, till möjligheterna att ordna vatten och avlopp och till faran för vattenföroreningar. Härtill kommer att områden med särskilda värden med hänsyn till naturvärden, kulturminnesvärden eller friluftslivet "skola såvitt möjligt bevaras".

29 § byggnadsstadgan tar delvis upp samma faktorer men lägger till ett krav på vägförbindelse där behov av sådan kan anses föreligga.

Bestämmelserna i 38 och 39 §§ byggnadsstadgan om byggnadsutformning, färgsättning och detaljlokalisering med hänsyn till landskapsbilden och till anpassning till omgivande bebyggelse innehåller inga motsvarande konkretiseringar. Här är således fältet fritt för byggnadsnämndens egna tolkningar.



I planverkets promemoria "Lämplighetsprövning av bebyggelse utanför detaljplan" (U 1172/73) utvecklas och kommenteras flertalet av de faktorer vid bedömningen som förekommer i lagtexten. Här berörs bl a möjligheterna att förhindra dominerande enstaka byggnader inom områden med öppen landskapskaraktär eller störande bebyggelse på platser som är attraktiva för det rörliga friluftslivet. Planverket pekar också på att fler omständigheter än de som nämns i lagtexten kan behöva prövas, t ex att platsen för en tänkt byggnad ligger inom ett område för en framtida trafikled eller att tillkommande bebyggelse kan störas av trafik- eller flygbuller. Ytterligare en sådan omständighet kan enligt planverket vara att platsen har särskilt kulturhistoriskt värde genom att äldre bebyggelse eller fornlämningar finns i närheten. Också det kommunala serviceansvaret för tillkommande bebyggelse bör övervägas.

En av promemorianas huvudteser är att behovet av planläggning före byggande inom en kommuns skilda delar bör utredas. Här förutsätts att dessa överväganden görs i samband med arbetet med kommunöversikterna, men innebörden är också att ärenden utanför detaljplan, som avgörs innan kommunöversikten antagits, skall bedömas mot bakgrund av om någon form av planläggning först borde ske. Planverket anger att det finns anledning att vara restriktiv i vissa fall, t ex när det gäller randbebyggelse i närheten av expansiva tätorter, större trafikleder eller flygplatser, bebyggelse i närheten av större friluftsanläggningar eller jordbruksföretag med omfattande djurhållning samt fritidsbebyggelse i närheten av större tätorter, där man kan vänta sig helårsboende i framtiden.

Planverkets rapport nr 29 "Exempel på kommunöversikter" uttrycker delvis samma synpunkter vad gäller den allmänna lämplighetsprövningen och tillför alltså i detta avseende inget nytt.

Planverkets och riksantikvarieämbetets skrivelse "Bevarande av kulturhistoriskt värdefulla miljöer" (A 2115/74) tar återigen upp frågan om hur 29 § byggnadsstadgan kan tillämpas inom områden av kulturhistoriskt eller miljömässigt värde. Här hävdas att reglerna för lämplighetsprövningen - strikt tillämpade - ger vissa möjligheter att värna bevaringsområden från störande ingrepp i form av olämplig nybebyggelse i grannskapet.

#### Tät- och glesbebyggelsebegreppet

Begreppen tät- och glesbebyggelse definieras som tidigare nämnts i 6 § byggnadslagen. Anses ett ärende innebära tätbebyggelse krävs formellt dispensprövning enligt 67 § byggnadsstadgan innan byggnadslov kan beviljas. För dispensen fordras i sin tur särskilda skäl.

Frågan om vad som skall bedömas som tät- respektive glesbebyggelse berörs endast kortfattat i planverkets promemoria. Här anges att så gott som all bebyggelse inom områden med bebyggelsestryck av betydelse kan anses innebära tätbebyggelse.

I rapport 29 diskuteras tätbebyggelsebegreppet mer ingående, även om slutsatsen är densamma. I rapporten hävdas att det planmässiga sambandet mellan byggnaderna i detta avseende är mer betydelsefullt än det faktiska avståndet mellan dem.

Lagtexten talar ju också om behov av gemensamma anordningar och inte om närhet i sig. Sådana gemensamma anordningar är enligt planverket inte bara vägar och vatten- och avloppsanläggningar utan kan också vara parkområden, båt- och parkeringsplatser eller badplatser. De gemensamma anordningarna behöver inte heller ligga i anslutning till bebyggelsen.

Av rapporten framgår vidare att det inte går att slå fast någon klar och entydig gräns mellan områden med tät- respektive glesbebyggelsesituation. Många gånger måste därför frågan avgöras från fall till fall.

Garage, uthus och andra tillbehör till befintlig bebyggelse anses i rapporten oftast falla utanför tätbebyggelsebegreppet. Någon diskussion om huruvida tillbyggnader skall anses innefatta tätbebyggelse förs dock inte.

Frågan är vilken reell betydelse ett noggrant övervägande av om ett ärende innebär tät- eller glesbebyggelse kan anses ha. I promemorian säger planverket att bl a de då nya reglerna om att även glesbebyggelse skall lämplighetsprövas gör det formella åtskiljandet mellan tät- och glesbebyggelse mindre väsentligt. Med nu gällande regler är det viktigare att klarlägga var omständigheterna medför att planläggning krävs och var byggande utan planläggning kan ske.

#### Dispenser och särskilda skäl

Samtliga de tre här studerade kommunerna har beviljats dispensbefogenheter av länsstyrelsen. Dessa befogenheter, som alltså innebär att byggnadsnämnderna har rätt att själva bevilja dispenser från det allmänna tätbebyggelseförbudet utanför fastställd detaljplan, är förknippade med vissa villkor från länsstyrelsens sida. Bland annat skall av beslutet särskilt framgå om dispens meddelats och om stadsarkitekten avstyrkt eller tillstyrkt dispensen. Vidare får dispens meddelas endast när särskilda skäl föreligger. Kopior av varje beslut och utdrag ur ekonomiska kartan med byggplatsen markerad skall tillställas länsstyrelsen för kännedom. Vidare erinras om bestämmelserna i 67 § byggnadsstadgan om grannes rätt att yttra sig före beslutet.

Den centrala frågan när det gäller dispenser från det allmänna tätbebyggelseförbudet är vad som skall anses vara särskilda skäl i lagens mening. Sådana måste ju föreligga enligt 67 § byggnadsstadgan, vilket även länsstyrelsen påpekar i sina delegationsbeslut.

I planverkets promemoria, som i första hand syftar till att föreslå kommunerna att upprätta förbättrat bedömningsunderlag i form av kommunomfattande markdispositionsplaner

och kommunöversikter, anges bara ett exempel på ett särskilt skäl, nämligen att det finns stöd i översiktlig plan och dylikt. Här diskuteras också tre situationer som kan anses innebära "begränsad tätbebyggelse" och där möjligheterna att ge dispens ofta är större än annars. Eftersom en förutsättning enligt planverket är att bedömningen här skall ske mot bakgrund av sådan översiktlig planering, som inte fanns för de undersökta kommunerna under den aktuella perioden, så får just detta skäl inte så stor betydelse i detta sammanhang.

Planverkets tidigare refererade restriktiva inställning till oreglerad tätbebyggelse i närheten av expansiva tätorter m m gäller givetvis också vid dispensprövningen.

I rapport 29 finns något mer av kött på benen, även om planverket också här uttrycker sig försiktigt. "Frågan om vad som i övrigt kan anses utgöra särskilda skäl för dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet kan inte så lätt besvaras. Prövningen sker ju här från fall till fall." Skälen skall dock vara beaktansvärda och godtagbara från allmän synpunkt. Vidare är frågan om bebyggelsens planmässiga anordnande viktig.

De konkreta exempel som ges i rapport 29 är få. Allmänt sägs att fastighetsanknutna skäl, t ex en nyligen genomförd avstyckning, många gånger kan godtagas. En situation där en sökande vill bygga sin bostad i anslutning till en yrkesverksamhet kan också utgöra dispensskäl i vissa fall.

Återhållsamhet bör däremot vanligen iakttagas vid personliga eller tillfälliga skäl. Det är inte nog att åberopa släktförhållanden eller att man fått köpa byggnadsmarken billigt. Någon gång har dock mycket kvalificerade skäl av personlig art vunnit gehör i högsta instans, men då har det rört sig om gravt handikapp eller liknande.

Planverkets och riksantikvarieämbetets gemensamma skrivelse tar upp frågan om dispensfrågan mer översiktligt. "En planmässig dispensprövning ger stora möjligheter att påverka bebyggelseutvecklingen inom bevaringsområde och dess grannskap". Några konkreta exempel på godtagbara särskilda skäl i detta avseende ges alltså inte här.

De undersökta kommunerna har som tidigare nämnts själva möjligheter att bevilja dispenser från det allmänna tätbebyggelseförbudet. Länsstyrelsen har för den skull inte avhänt sig dispensrätten för egen del. I planverkets promemoria rekommenderas byggnadsnämnderna att i vissa fall överlåta avgörandet av tätbebyggelsedispensen till länsstyrelsen, nämligen då ärendet berör områden med förordnanden enligt 15, 15a och 19 §§ naturvårdslagen (strandskydd och landskapsbildsskydd). Syftet med denna rekommendation är att få en samlad bedömning till stånd, vilket enligt planverket kan ha fördelar även för den enskilde sökanden.

### Förordnanden m m

Om ett byggnadsföretag bedöms strida mot annan lagstiftning skall byggnadsnämnden enligt 57 § byggnadsstadgan uppmana sökanden att skaffa erforderliga tillstånd. I planverkets promemoria påpekas att byggnadsnämnden i dessa fall inte skall ge byggnadslov innan sådana tillstånd föreligger. Nämnden bör också förse andra berörda myndigheter med tillgängligt beslutsunderlag i ärendet. Särskilt när det gäller väglagens bestämmelser sägs att byggnadsnämnden bör rådgöra med vägförvaltningen i de fall det råder tveksamhet om dessa bestämmelser är tillämpliga eller inte.

### Byggnader för jordbruket m fl näringar

Att det allmänna tätbebyggelseförbudet enligt 56 § byggnadsstadgan inte gäller byggnader för jordbrukets, fiskets, skogsskötselns och liknande näringars behov har nämnts tidigare. Jordbrukets byggnader särbehandlas även i vissa andra avseenden i byggnadslagstiftningen. T ex krävs inte byggnadslov för ekonomibyggnader utanför områden med fastställda planer (även generalplan).

I planverkets promemoria sammanfattas de bestämmelser som gäller för jordbrukets byggnader. Beträffande bostäder påpekas dessutom att även om dispensprövningen bortfaller för dessa så kvarstår den allmänna lämplighetsprövningen enligt 29 § byggnadsstadgan. Här refereras departementschefens uttalande i proposition 1972:111 om att lokaliseringsprövningen i detta fall blir "en fråga i huvudsak om att konstatera huruvida den ifrågasatta bebyggelsen behövs för redan etablerad markanvändning. Givetvis har byggnadsnämnd därvid att utgå från gällande planering för ifrågavarande näringar."

Planverket konstaterar också att om bostadbehovet för t ex ett jordbruksföretag redan är tillgodosett skall ytterligare bostadsbebyggelse dispensprövas och särskilda skäl företes.





### 3. PROBLEM OCH FRÅGESTÄLLNINGAR

Efter denna genomgång av formerna för handläggningen av byggnadsärenden utanför detaljplan så som de beskrivs i lagstiftningen och i planverkets anvisningsarbete kan det vara dags att göra ett första försök att formulera frågeställningar i anslutning till studiens huvudsyfte, nämligen att något belysa hur de tre kommunerna hanterat sina utomplansärenden och hur lagstiftningen därvid fungerat i praktiken.

#### 3.1 Ärendeskördens omfattning

En första fråga av intresse gäller antalet utomplansärenden som förekommit och relationen mellan dessa ärenden och andra liknande byggnadsärenden inom detaljplanelagda områden. Delfrågorna kan vara av följande typ.

- Hur många utomplansärenden har behandlats i de tre kommunerna under den studerade perioden?
- Är antalet ärenden i förhållande till invånarantalet oberoende av kommunens storlek?
- Hur stor omfattning har byggandet utanför planlagt område haft i förhållande till allt byggande av samma slag i de undersökta kommunerna?

Syftet med dessa frågor är att ge en allmän bild av efterfrågan på byggande utanför detaljplanelagda områden och att därmed klargöra om utomplansbyggandet är en enbart marginell förekomst eller ej.

#### 3.2 Ärendetyper

En andra huvudfråga blir hur de studerade ärendena är beskaffade och hur de kan beskrivas från skilda utgångspunkter. Exempel på delfrågor är

- Hur fördelar sig ärenden på sökta byggnadslov och begärda fastighetsbildningar?
- I vilken utsträckning berör ärendena områden med förordnanden?
- Är förhandsförfrågningar vanligare förekommande än lokaliseringsprövningar?
- Hur stor andel av ärendena avser permanenta bostäder respektive fritidshus?
- Är ansökningar som gäller bostäder för jordbrukets eller liknande näringars behov vanliga?
- Vilka områdestyper, bl a med avseende på service och närhet till annan bebyggelse, är vanligast förekommande?

- Vilka möjligheter står till buds att lösa väg- och VA-frågorna?
- Diskuteras frågor om anpassning till befintliga miljöer i ansökningarna?
- I hur stor utsträckning motiveras ansökningarna, och vilka skäl framför de sökande vanligen?

Ingen av dessa frågor avser att belysa myndigheternas ställningstagande i de enskilda ärendena. Avsikten är i stället att utröna om vissa ansökningsformer, ärendetyper eller önskade bebyggelselokaliseringar är vanligare än andra.

### 3.3 Ärendenas behandling

Efter denna beskrivning av hur ärendena ser ut är det naturligt att redogöra för vilka beslut som myndigheterna fattat, vilka hänsyn som därvid har tagits till de sökandes skäl och hur dessa beslut har motiverats. Det är i de enskilda ärendena som såväl sökandens skäl som myndigheternas lagtolkning kan studeras. En undersökning av de enskilda fallen med dessa utgångspunkter kan alltså väntas ge svar på frågor av följande typ.

- Hur stor andel av ärendena besvaras positivt respektive negativt av myndigheterna?
- Visar det sig att vissa ärendetyper vanligen får en välvilligare behandling än andra?
- Hur överensstämmer sökandens skäl med myndighetens beslutsmotivering i de enskilda ärendena?
- Hur har frågan om huruvida tät- eller glesbebyggelse föreligger bedömts?
- Har bostäder för jordbrukets behov särbehandlats?
- Vad har ansetts vara lämplig respektive olämplig bebyggelselokalisering?
- Vilka faktorer har särskilt beaktats vid lämplighetsprövningen?
- Vilka krav på särskilda skäl som grund för tätbebyggelsedispenser har ställts, och vilka typer av särskilda skäl har godtagits?
- Har tjänstemännen och förtroendemännen haft skilda uppfattningar i vissa ärenden som avgjorts av byggnadsnämnderna?
- I hur stor omfattning överklagas beslut som gått sökanden emot, och är det vanligt att beslutet ändras i högre instans?

- Har villkor förknippats med positiva beslut, och i så fall med vilken innebörd?

### 3.4 Handläggningsrutiner

Eftersom byggnadsnämnden hanterar alla här undersökta ärenden och är beslutande myndighet i det absoluta flertalet av fallen blir det naturligt att koncentrera sig på byggnadsnämndernas handläggningsrutiner och därmed beröra fastighetsbildningsmyndigheterna mer flyktigt. Länsstyrelsens och andra berörda myndigheters handläggningsmönster studeras inte i detta sammanhang.

Huvudfrågan blir då om de olika byggnadsnämndernas handläggningsrutiner skiljer sig åt och i så fall i vilket avseende.

Exempel på delfrågor inom detta område kan vara

- Uppmanar byggnadsnämnderna de sökande att starta med en förhandsförfrågan eller en lokaliseringsprövning?
- Hur pass ingående prövas ärenden av denna "förberedande" karaktär, och hur bundna anser sig byggnadsnämnderna vara av givna preliminära besked?
- Hur går ärendenas beredning vanligen till?
- Dispensprövas ärenden som gäller om- och tillbyggnader i samma omfattning som nybyggnaderna?
- Vilken typ av remissbehandling är vanlig?
- Hur hanteras ärenden inom områden med förordnanden?
- Underrättas länsstyrelsen regelmässigt om givna dispenser?

### 3.5 Beslutsfattarnas synpunkter

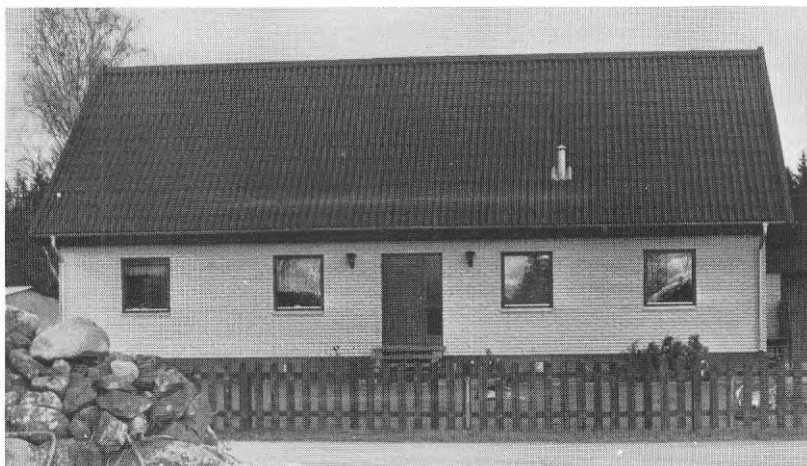
För att ytterligare belysa vissa frågor, som inte kan besvaras klart enbart med utgångspunkt från det undersökta materialet, har ett antal representanter för byggnadsnämnder, fastighetsbildningsmyndigheter och regionala myndigheter intervjuats. Dessa personer ställdes inför frågor av bl a följande slag.

- Är distinktionen mellan tät och gles bebyggelse egentligen speciellt viktig?
- Finns det en klar skillnad mellan lämplighets- och dispensprövningarna vid handläggningen?
- Hur bör man bedöma frågor om planföregripande, anpassning och bevarande, kommunalt serviceansvar, väg- och VA-anslutningar m m?

- Är bedömningen "olämplig tätbebyggelse" tillräcklig och godtagbar som avslagsskäl?
- Vilka typer av särskilda skäl bör accepteras?
- Ger den nuvarande lagstiftningen tillräckliga möjligheter att styra den tillkommande utomplansbebyggelsens yttre utformning och anpassning till omgivningen?
- Vilka huvudsakliga problem vid ärendehandläggningen har uppmärksamats?
- Vilka effekter kan förväntas av lagändringen om "tätbebyggelse av mindre omfattning"?
- Vilka förändringar kommer förekomsten av antagna kommunöversikter att innebära?
- Kan andelen utomplansärenden väntas öka i framtiden?

### 3.6 Bör formerna för ärendehantering ändras?

Undersökningens huvudsakliga syfte är som tidigare sagts att kartlägga hur utomplansärendena i realiteten har behandlats i de tre studerade kommunerna. Efter en sådan redovisning faller sig dock ett resonemang kring tänkbara förändringar av ärendehandläggningen naturligt. Ett litet antal speciella frågor som dykt upp under arbetets gång kommer därför att tas upp till diskussion i ett avslutande kapitel. Exempel på vad som avses behandlas här är frågor om huruvida handläggningen kan förenklas genom nya rutiner, om den egentliga skillnaden mellan vissa ansökningsformer, om möjligheterna att bättre styra husutformning och anpassning till kringliggande miljöer och om byggnadsnämndernas dubbla roll som å ena sidan beslutande myndighet och å andra sidan rådgivande organ.



Ett utomplansärendes resultat.



Undersökningen bygger huvudsakligen på ett studium av samtliga ärenden rörande byggnadslov och fastighetsbildning, som aktualiserats i tre kommuner under perioden 1974-1976. För att kunna sätta in ärendenas behandling i sitt sammanhang har också en del bakgrundsmaterial studerats. Som komplettering till den bild som framkommit genom undersökningen av ärendena har ett antal intervjuer med politiker och tjänstemän genomförts. Dessutom har ett mindre antal byggnadsplatser besökts för att få underlag för en översiktlig bedömning av hur de hus som byggts utanför planlagda områden ser ut och hur de anpassats till sin omgivning.

#### 4.1 De undersökta kommunerna

De tre kommuner som undersökts har i vissa avseenden likartade förutsättningar. De är till ytan av ungefär samma storleksordning, gränsar geografiskt till varandra och ligger inom samma län. Alla kommunerna utgörs delvis av en ännu tämligen tätbefolkad landsbygd. Inslaget av hittills bibehållen värdefull äldre bebyggelse i dessa delar är stort. Övriga delar av kommunerna består huvudsakligen av stora och glest bebyggda skogsområden.

Skillnaderna mellan kommunerna är ändå påtagliga, framför allt vad gäller folkmängd, förekomst av större tätorter och näringslivets struktur. Detta har i sin tur givetvis påverkat den kommunala förvaltningens uppbyggnad. Alla tre kommunerna har dock befogenheter att meddela dispenser från det allmänna tätbebyggelseförbudet.

##### 4.1.1 Kalmar kommun

Kalmar är ett länscentrum med gamla anor som handels- och hamnstad, numera också med starka inslag av tillverkningsindustri. En kommunsammanslagning år 1971, då fem landsortskommuner inkorporerades, tillförde kommunen främst stora jord- och skogsbruksområden.

Kommunens yta är 955 km<sup>2</sup> och utgörs till 60 % av skog och till 25 % av produktiv åkermark. Mot Östersjön har kommunen omkring 50 km kust, mätt fågelvägen, med tillhörande skärgårdsområden. Vissa delar av kusten är enligt förarbetena till den fysiska riksplaneringen av riksintresse för det rörliga friluftslivet. En hel del fritidsbebyggelse har under årens lopp utvecklats här.

Tillsammans med Nybro har Kalmar genom riksdagsbeslut om den regionala strukturen år 1972 klassats som primärt centrum. Tillväxttakten är dock för närvarande relativt låg. Invånarantalet uppgår till omkring 52 000, varav 86 % är bosatta i tätorterna.

Kommunens byggnadsnämnd består av nio ordinarie ledamöter och har borgerlig majoritet. Nämnden sammanträder vanligen

två gånger per månad. Under byggnadsnämnden sorterar bl a stadsarkitektkontor, med byggnadslovs- och planavdelning, och stadsingenjörskontor, vilket utöver andra funktioner utgör en kommunal fastighetsbildningsmyndighet för här aktuella förrättningar.

Bostadsbyggandet i kommunen uppgick under den aktuella perioden till omkring 300 lägenheter per år, samtliga i småhus. Härtill kommer drygt 20 fritidshus per år.

#### 4.1.2 Mönsterås kommun

Mönsterås är likaså en gammal handels- och hamnort men av betydligt mindre storlek. Vid kommunsammanslagningen år 1974 tillfördes kommunen både landsbygdsområden och flera nya tätorter. Näringslivet domineras klart av industrin, men det förekommer också ett inte obetydligt jord- och skogsbruk.

Kommunens yta är 597 km<sup>2</sup> och består till 68 % av skog och till 12 % av produktiv åkermark. Kusten mot Östersjön och skärgårdsområdet klassades i sin helhet i den fysiska riksplaneringen som av riksintresse för det rörliga friluftslivet. Även längs denna kust har fritidsbebyggelse utvecklas på sina håll.

Mönsterås utgör kommuncentrum enligt riksdagsbeslutet om den regionala strukturen. Befolkningsantalet låg under de studerade åren praktiskt taget stilla, strax över 13 000 invånare. Av dessa var 71 % bosatta i tätorterna.

Byggnadsnämnden har nio ordinarie ledamöter. Majoriteten är socialdemokratisk. Sammanträden äger normalt rum en gång i månaden. Till sitt förfogande har nämnden en byggnadsinspektör, tillika nämndens sekreterare, och en kanslist. Stadsarkitektfunktionen köps som en konsulttjänst från ett företag i Kalmar, och tjänstgöringen som stadsarkitekt omfattar cirka 20 timmar per månad.

Kommunen har ingen egen fastighetsbildningsmyndighet, utan ingår i verksamhetsområdet för den statliga fastighetsbildningsmyndigheten i Oskarshamn.

Bostadsbyggandet i kommunen uppgick under den studerade perioden till i genomsnitt 80 lägenheter per år, alla i småhus. Härutöver byggdes cirka 20 fritidshus per år.

#### 4.1.3 Högsby kommun

Högsby är till skillnad från de övriga undersökta kommunerna beläget i inlandet. Även här utgörs en betydande del av näringslivet av tillverkningsindustri, i huvudsak träindustri. Härtill kommer jord- och skogsbruk. Tätorten var tidigare ett viktigt handels- och servicecentrum för sitt omland, men har under senare år drabbats av statliga omorganisationer som inneburit indragning av en rad verksamheter.

Kommunsammanslagningen år 1969 gav inga nya tätorter av betydelse, men stora skogsområden tillfördes kommunen.

Kommunens yta är 754 km<sup>2</sup>, varav 80 % utgörs av skogsmark och cirka 7 % av åkermark. Jordbruksmarken återfinns huvudsakligen i Emåns dalgång, där odlingsbetingelserna är goda. Inom kommunen finns många sjöar, vilket gör vissa områden attraktiva för fritidsbebyggelse. Här finns också ett par större områden av riksintresse för det rörliga friluftslivet och för naturvården.

Högsby är kommuncentrum enligt riksdagens beslut om den regionala strukturen. Befolkningen har under senare år minskat, och antalet invånare låg vid undersökningsperiodens början på knappt 8 000. Cirka 60 % av dessa bor i kommunens tätorter.

Byggnadsnämnden består av sju ordinarie ledamöter och har borgerlig majoritet. Nämnden sammanträder normalt en gång i månaden. Liksom i Mönsterås finns hos nämnden en byggnadsinspektör, som även är nämndens sekreterare, och en kanslist, medan stadsarkitekten är en konsult från annan ort med omkring tio timmars tjänstgöring i månaden.

Även Högsby kommuns fastighetsbildningsärenden handläggs inom den statliga fastighetsbildningsmyndigheten i Oskarshamn.

Under den aktuella perioden byggdes omkring 50 småhus per år i kommunen. Dessutom tillkom i genomsnitt 10 fritidshus per år.

## 4.2 Studerade ärenden

Alla ärenden som studerats har förekommit i protokollen från någon av de tre byggnadsnämnderna. Härifrån har också det fåtal ärenden, som enbart gällt fastighetsbildning, hämtats. Även dessa hamnar ju på grund av fastighetsbildningslagens samrådsskyldighet på byggnadsnämndens bord.

### 4.2.1 Undersökningsperioden

Som tidigare nämnts har ärenden som varit aktuella under åren 1974, 1975 och 1976 studerats. Flera skäl talade för att välja denna period. Den startade efter lagändringarna 1972 och 1973, som innebar dels att tätbebyggelsedefinitionen enligt 6 § byggnadslagen vidgades, dels att även glesbebyggelse skall föregås av lämplighetsprövning. Under perioden skedde inga större förändringar i lagstiftningen. Kommunerna var dock, särskilt mot periodens slut, i ovanligt hög grad sysselsatta med frågor om bebyggelse utanför planlagda områden genom att bl a kommunöversikterna utarbetades då. Den lagändring som införde begreppet "tätbebyggelse av mindre omfattning" trädde i kraft först efter periodens slut.

Under den studerade perioden har vidare byggnadsnämndernas sammansättning varit konstant, vilket borde ge materialet en viss kontinuitet. Undersökningsperiodens längd innebär också att det studerade materialet har fått en omfattning som förefaller tillräcklig för att vissa slutsatser skall kunna dras. Eventuella förändringar i byggnadsnämndernas rutiner eller i policyfrågor får dessutom en chans att framstå klarare än om en kortare period hade valts.

#### 4.2.2 Ärendeinsamling

De undersökta utomplansärendena sällades fram genom en granskning av de tre byggnadsnämndernas samtliga protokoll för den aktuella perioden. För de ärenden som visade sig gälla bebyggelse utanför planlagda områden studerades vidare de övriga handlingar - ansökningar, remissvar, yttranden, anteckningar - som förvarades i ärendena hos byggnadsnämnderna. I vissa fall fick undersökningarna drivas längre och material spåras upp hos andra myndigheter för att bilden skulle bli begriplig.

#### 4.2.3 Urval av ärenden

Från början var meningen att alla ärende under den aktuella perioden som gällde byggande eller fastighetsbildning utanför planlagt område i någon av de tre undersökta kommunerna skulle registreras och studeras. Delvis av praktiska skäl föll vissa ärendetyper dock snart bort.

En av dessa ärendetyper är byggande av annat än bostäder. Det visade sig finnas ett fåtal ärenden av denna sort, t ex förrådsbodar eller toalettbyggnader till idrottsanläggningar. Dessa ärenden bedömdes dock ha måttligt intresse i sammanhanget och fick därför utgå.

En annan ärendetyp gäller den nya permanentbostättning inom utomplansområdena som sker så att säga bakvägen genom att fritidshus övergår till permanentbostäder eller genom att äldre och ibland övergivna byggnader på landet övertas av nya ägare och rustas upp till dagens standard.

Dessa åtgärder kräver byggnadslov endast i de fall då tillbyggnader eller mer omfattande ombyggnader aktualiseras. Detta innebär att många sådana fall inte registreras hos byggnadsnämnderna och att det därför med här använda metoder blir omöjligt att få en fullständig bild av dem. Ett studium av dessa fall hade visserligen kunnat bidra till att belysa efterfrågan på bostäder på landsbygden, men hade däremot inte besvarat frågan om hur myndigheterna tolkar gällande bestämmelser, vilket är en av undersökningens huvuduppgifter. Upprustningsfallen fick av dessa skäl utgå.

En tredje ärendetyp som inte medtagit är om- och tillbyggnader. Anledningen är att endast en av de undersökta kommunerna - Kalmar - ibland dispensprövar sådana byggnadsåtgärder. De övriga kommunerna behandlar nästan undantagslöst ansökningar om om- och tillbyggnader inom områden

utan detaljplan som "vanliga" byggnadslovsärenden. Efter-  
som därför varken lämplighets- eller dispensprövning kommer  
till uttryck i besluten blir det omöjligt att göra jäm-  
förelser mellan de tre kommunerna i detta avseende.

En fjärde ärendetyp som fallit bort gäller avstyckningar  
för befintliga byggnader. Motivet här är att en sådan  
avstyckning mycket sällan ger upphov till någon ny bosätt-  
ning på platsen. Vanligen vidtas dessa åtgärder i samband  
med försäljning t ex av en större jordbruksfastighet, där  
det finns flera redan bebodda byggnader som inte skall gå  
med i köpet.

Med dessa begränsningar blev förutsättningarna för att ett  
ärende skulle tas med

att tänkt byggnadsplats ligger inom någon av de tre  
kommunernas områden utanför fastställd detaljplan

att ärendet har behandlats vid sammanträde med någon  
av de tre byggnadsnämnderna under den aktuella  
perioden

att förfrågan avser helt ny bostadsbyggnad (permanent-  
bostad eller fritidshus) eller avser avstyckning  
för sådant ändamål.

De studerade ärendena består båda av fullständiga ansök-  
ningar och av förhandsförfrågningar, dock endast sådana  
som inkommit i skriftlig form och diarieförts hos byggnads-  
nämnderna.

Ärenden som aktualiserar fler än en ny bostad har betrak-  
tats som gränsfall. Dessa ärenden har tagits med där de  
behandlats som dispensansökningar och då vanligen gällt  
2 - 3 hus. I andra fall har förfrågan avsett upp till 30  
hus och snarast haft syftet att undersöka kommunens in-  
ställning till detaljplaneläggning för detta ändamål.  
Sådana ärenden har ansetts falla utanför undersökningens  
ram och därför fått utgå.

#### 4.2.4 Ärendenas systematisering

För att kunna sammanställa de faktorer som påverkat hand-  
läggningen av de studerade ärendena framställdes en blankett,  
som fylldes i för varje ärende och där uppgifter av intresse  
kunde införas. Utöver allmänna uppgifter som fastighets-  
beteckning, ärendets formella art och vissa åtgärder och  
ställningstaganden från myndigheternas sida (remissbehand-  
ling, förekommande förordnanden, om ärendet bedömts innebära  
tät eller gles bebyggelse och om sökanden slutligen fått  
positivt eller negativt svar på sin framställning) sorterades  
fakta här i tre huvudgrupper.

Den första av dessa gällde det större område inom vilket  
den tänkta bebyggelsen skulle ligga. Frågorna här rörde  
både bebyggelsestrycket - om byggnadsplatsen låg nära ett  
område med gällande detaljplan eller nära en större väg,



eller om det gällde ren glesbygd - och servicenivån, där platsens avstånd från närmaste skola angavs och om skolskjutsar redan tidigare berörde området. Dessutom antecknades byggnadsplatsens områdesbeteckningar enligt de då föreliggande förslagen till kommunöversikter.

Den andra huvudgruppen gällde själva byggnadsplatsen, oavsett om den var en färdigbildad fastighet eller ej. Här angavs hur VA-frågorna avsågs lösas, hur väganslutningen skulle kunna ske och om det nya huset skulle utgöra en komplettering av en tidigare befintlig bebyggelsegrupp eller komma att ligga mer eller mindre ensamt.

Den sista huvudgruppen rörde fakta dels om den tänkta byggnadens användningssätt, dels om den sökande själv. Här antecknades t ex om denne var jordbrukare eller hade annan anknytning till platsen, om han eller hon var markägare eller ej och om andra speciella omständigheter fanns som var värda att notera.

Utöver dessa fakta infördes på blanketten huvuddragen i byggnadsnämndens och andra myndigheters ärendehantering och vilka speciella värderingar som framkommit under handläggningen, t ex om särskilda skäl ansetts föreligga och vilka dessa i så fall var.

Samtliga ärenden som studerats markerades därefter på kopior av den topografiska kartan i skala 1:50 000 över de aktuella kommunerna. Dessa kartor redovisas i förenklad och förminskad form som bilägor till denna rapport.

Systematiseringen av materialet resulterade alltså dels i drygt trehundra ifyllda blanketter, dels i tre kartor där ärendenas lokalisering kunde överblickas. Med hjälp av detta bearbetade grundmaterial blev det möjligt att i det egentliga analysarbetet ta fram svar på många frågor av de typer som skisserades i avsnitt 3.

#### 4.3 Kommunalt bakgrundsmaterial

När de beslutande myndigheterna behandlar ett ärende utanför detaljplan skall enligt lagstiftning och gällande anvisningar göras en rad bedömningar. Bland annat skall möjligheterna att tillgodose den föreslagna byggnadens behov av vägförbindelse, vatten- och avloppsförsörjning och viss service studeras, men det finns också en hel rad andra aspekter som bör beaktas. Byggnaden skall t ex inte föregripa kommande planläggning eller vara ett hinder för en framtida vägsträckning. Vidare skall hänsyn tas till naturvårdens, friluftslivets, kulturminnesvårdens och jord- och skogsbrukets intressen. Byggnaden bör inte heller bli störd av väg- eller flygbuller eller av lukt från t ex större djuruppfödningssanläggningar.

För att förstå hur myndigheterna hanterat ärendena måste man ha kännedom om det bakgrundsmaterial som legat till grund för bedömningarna.

Vissa delar av detta material är av enkelt slag. För att få veta om en tilltänkt byggnadsplats ligger vid enskild eller allmän väg räcker ofta en titt på den topografiska kartan. Om en fastighet kan anslutas till det kommunala vatten- och avloppssystemet framgår av kartor över verksamhetsområden för vatten och avlopp. Avstånd till närmaste skola kan också lätt anges för varje ärende.

Utöver dessa allmänna uppgifter, som i någon mån beskriver kommunernas "servicestruktur" i dessa avseenden, har myndigheterna i varierande grad haft tillgång till mer speciellt, lokalt utarbetat och ibland kommunalt förankrat underlagsmaterial. Det kan här röra sig om översiktliga planer eller skisser till sådana och om inventeringar, utredningar och riktlinjer av skilda slag. Dessutom finns alltid en bakgrundserfarenhet och en lokalkännedom hos byggnadsnämndernas tjänstemän och politiker, som utan att vara dokumenterad påverkar ärendenas behandling. Någon fullständig bild av detta material är svår att ge och har inte heller eftersträvats. De kommunöversikter, som utarbetades under den studerade perioden senare del, är visserligen avsedda att vara en slags sammanställningar av detta underlagsmaterial, men kommunöversikterna blev inte antagna av respektive fullmäktige förrän efter periodens slut. I Mönsterås och Högsby kommuner utarbetades kommunöversikterna dessutom av utomstående konsult och på kommunstyrelsens uppdrag, vilket innebar att byggnadsnämndernas insyn under arbetets gång blev begränsad. Det finns därför knappast anledning att anta att de studerade ärendena behandlats mot bakgrund ens av det pågående arbetet med kommunöversikten.

#### 4.4 Intervjuer

Syftet med de intervjuer som genomförts med beslutsfattare och ärendehandläggare har redan berörts. Samtliga intervjuer skedde under hösten 1977, alltså efter den egentliga undersökningsperiodens utgång. Inför dessa samtal hade en "intervjumall" utarbetats för att säkerställa att de utfrågade personerna skulle få ge sin syn på ungefär samma frågeställningar, detta för att materialet skulle bli jämförbart. Självklart måste dock i vissa fall mallens frågor varieras något beroende på att de intervjuade personerna hade delvis skilda ansvarsområden i sin myndighetsutövning.

Så gott som samtliga intervjuer bandades och skrev därpå ut i konceptform. Materialet blev på detta sätt tämligen omfattande, eftersom frågorna var många och ofta formulerade så att de inbjöd till en ganska allmän diskussion. Delvis av utrymmesskäl har det därför inte ansetts befogat att här beskriva innehållet i intervjuerna i detalj. Materialet har i stället använts för att belysa vissa frågeställningar som diskuteras längre fram.

#### 4.5 Besök på byggnadsplatser

Under arbetets gång har en del byggnadsplatser besökts, huvudsakligen för att studera de nya husens utformning och anpassning till omgivningen. Urvalet av de besökta platserna har inte skett särskilt systematiskt och kan därför inte sägas vara representativt för hela materialet. Syftet har många gånger varit att leta fram exempel på hus som subjektivt kan bedömas antingen som ovanligt dåligt anpassade till sin omgivade miljö eller - vilket tyvärr tycks vara betydligt mer sällsynt - som kan sägas vara goda exempel på hur nya hus på ett acceptabelt sätt kan inordnas i äldre bebyggelsegrupperingar på landsbygden. De fotografier som illustrerar denna skrift har tagits i samband med dessa besök.



Ett fritidshus i en uthuggning i skogen. Inga grannar, men uteplatsen mot vägen.



## 5. ÄRENDEN OCH DERAS HANDLÄGGNING I PRAKTIKEN

Antalet ärenden som studerats är drygt trehundra. Deras fördelning på de undersökta kommunerna framgår av nedanstående tabell, som också visar antalet invånare i respektive kommun.

Tabell 1  
Ärendenas fördelning på kommunerna.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Studerade ärenden	174	56	87	28	48	16	309	100
Invånare i tusental	52	71	13	18	8	11	73	100

Kalmar har som största kommun också flest ärenden i absoluta tal. I förhållande till folkmängden är dock ärendeskörden i Mönsterås och Högsby kommuner betydligt större än i Kalmar, vilket kan förklaras med denna kommuns högre tätortsgrad.

Före redogörelsen för hur ärendena är beskaffade och hur de behandlats kan det vara på sin plats att ge en bild av hur stor andel av det totala bostadsbyggandet i form av enfamiljshus och fritidshus som förlagts utanför planlagt område i de tre kommunerna. Jämförelsen får här göras med hjälp av antalet givna byggnadslov för bostäder inom respektive utanför planlagt område.

Tabell 2  
Givna byggnadslov 1974-1976, enfamiljshus och fritidshus.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Byggnadslov för enfamiljshus	900	100	236	100	149	100	1285	100
Byggnadslov för enfamiljshus utom planlagt område	57	6	28	12	8	5	93	7
Byggnadslov för fritidshus	65	100	58	100	31	100	154	100
Byggnadslov för fritidshus utom planlagt område	21	32	10	17	15	48	46	30
Byggnadslov för båda kategorierna	965	100	294	100	180	100	1439	100
Byggnadslov för båda kategorierna, utom planlagt område	78	8	38	13	23	13	139	10

Tabellen visar att i genomsnitt vart fjortonde nytt enfamiljshus för permanent boende har byggts utanför planlagt område. I Mönsterås rör det sig om en betydligt större andel utomplansbyggande av denna kategori, i Kalmar och i Högsby en något mindre.

Det är betydligt vanligare att fritidshus byggs utanför planlagda områden. I genomsnitt har nästan vart tredje fritidshus kommit till utan föregående planläggning. I detta sammanhang intar Högsby en särställning med nära hälften av fritidshusen utanför planlagt område.

Av samtliga givna byggnadslov för båda kategorierna avser omkring 10 % byggnader belägna utanför planlagt område. För Kalmar är siffran något lägre och för de båda mindre kommunerna något högre. Man kan alltså konstatera att en visserligen tämligen liten men ändå inte oväsentlig del av bostadsbyggandet i de undersökta kommunerna sker utan föregående planläggning.

### 5.1 Ärendetyper

Den insamlade ärendeskörden kan beskrivas och kommenteras från många utgångspunkter, och det har visat sig nödvändigt att angripa problemet med ärendenas systematisering från flera håll.

Ett sätt att få en viss överblick är att utgå från vilken typ av tillstånd som ansökan avser (byggnadslov eller fastighetsbildning för bebyggelse eller en kombination av dessa). Hit hör också en redovisning av hur många ärenden som berörs av förordnanden av skilda slag och där alltså speciella tillstånd krävs. Det kan också vara av intresse att undersöka hur ärendena fördelar sig på fullständiga ansökningar om byggnadslov eller fastighetsbildning, ansökningar om lokaliseringsprövning och förhandsförfrågningar.

En indelning av ärendena efter dessa grunder kan motiveras med en önskan att studera om ansökningar av olika formella kategorier behandlas likartat eller inte. En sådan systematik ger dock ingen inblick i ärendenas egentliga innehåll och faktiska bakgrund. Vidare kan de här beskrivna typerna av ansökningar ses som olika stadier i ett ärendes gång. En förhandsförfrågan ger, om den besvaras positivt, vanligen upphov till en fullständig ansökan, och en genomförd fastighetsbildning för bebyggelse följs normalt av ett byggnadslovsärende. För att få en fullständig bild av hur ärenden om byggande utanför planlagt område vanligen bedöms måste därför alla fall behandlas samtidigt. Om man dessutom vill tränga djupare in i hur ärenden med skiftande förutsättningar har hanterats av de beslutande myndigheterna måste analysen av ärendeskörden också ta sikte på att beskriva hur ärendena är lokaliserade i olika avseenden och vilka skäl de sökande lagt fram i sina ansökningar. I detta sammanhang blir det i vissa fall meningsfullt att sortera ärendena också efter den föreslagna byggnadens användningsätt.

## 5.1.1 Sökta tillstånd

Nedanstående tabell visar hur många av de undersökta ärendena som avser byggnadslov respektive fastighetsbildning för bebyggelse.

Tabell 3  
Byggnadslov och fastighetsbildning, fördelning.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Studerade ärenden	174	100	87	100	48	100	309	100
Endast byggnadslov söks	97	56	40	46	26	54	163	53
Endast fastighetsbildning söks	13	7	8	9	3	6	24	8
Både byggnadslov och fastighetsbildning söks	64	37	39	45	19	40	122	39

Av tabellen framgår att ärenden som enbart gäller fastighetsbildning för bebyggelse är relativt sällsynta. Att fastighetsbildning aktualiseras i ett byggnadslovsärende är däremot vanligt, och nära 40 % av fallen är av denna typ, som karaktäriseras av att den tänkta byggnaden skall uppföras på en i detta sammanhang avstyckad del av en större fastighet. Över 90 % av ärendena gäller ansökan eller förhandsförfrågan om byggnadslov. Inga större skillnader mellan kommunerna kan spåras i detta avseende.

Att dispens från tätbebyggelseförbudet söks framgår vanligen inte av ansökningshandlingarna, som oftast består av en vanlig blankett för byggnadslov när det gäller fullständiga ansökningar och av en kortfattad förfrågan när det gäller förhandsbesked. Fullständiga ansökningar om fastighetsbildning är ursprungligen ställda till fastighetsbildningsmyndigheten och avfattade på särskild blankett.

Ärenden där byggnadslov aktualiseras gäller så gott som undantagslöst enstaka hus, och de sökande är nästan alltid privatpersoner. Av de "rena" fastighetsbildningsärendena rör sig däremot hälften om fall där mer än en ny fastighet skulle bildas, och i ytterligare några av dessa ärenden kan man anta att det avstyckade området skulle säljas och byggas av annan än den ursprungliga ägaren. Många gånger står bakom dessa ansökningar dödsbon eller husproducenter, som vill undersöka möjligheterna att dela upp en större fastighet och bebygga den med flera hus.

## 5.1.2 Förordnanden

Ett inte obetydligt antal ärenden berör områden med förordnanden av skilda slag, vilket innebär att speciell prövning vanligen måste göras. Dessa ärenden remitteras då till länsstyrelsen för beslut i förordnande frågan.

De förordnanden som framkommer i det studerade materialet har meddelats antingen med stöd av byggnadslagen (bland ärendena förekommer endast förbud mot bebyggelse till hinder för försvaret, luftfarten m m), naturvårdslagen (här förekommer dels naturreservat, dels strandskydd), vattenlagen (skydd för grundvattentäkt) eller väglagen (utökat byggnadsfritt avstånd längs allmän väg). Vissa ärenden berörs dessutom av väglagens generella bestämmelser om förbud mot utfart till allmän väg.

Nedanstående tabell visar omfattningen av ärenden med förordnanden i materialet.

Tabell 4  
Ärenden med förordnanden.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Totalt antal ärenden	174	100	87	100	48	100	309	100
Ärenden med förordnande enligt byggnadslagstiftn.	13	7	34	39	3	6	50	16
Ärenden med förordnanden enligt naturvårdslagen	36	21	27	31	13	27	76	25
Ärenden med förordnande enligt vattenlagen	3	2	1	1	0	0	4	1
Ärende med ett eller flera av ovanstående förordnanden	51	29	50	57	16	33	117	38
Ärenden där väglagens bestämmelser aktualiseras	34	20	14	16	7	15	55	18

Av alla undersökta ärenden berörs nära 40 % av förordnanden av ett eller annat slag förutom att väglagens bestämmelser kan bli tillämpliga i många fall. Dessa ärenden fördelar sig dock inte jämnt mellan kommunerna. Särskilt Mönsterås intar här en särställning, både vad gäller andel ärenden med förordnande enligt byggnadslagen och enligt naturvårdslagen. Detta beror dels på att stora områden inom kommunens mest tätbefolkade delar har belagts med förbud mot bebyggelse till hinder för försvaret m m dels på att kommunen har lång kust och ett tämligen utpräglat skärgårdsområde, som dessutom är attraktivt för fritidsbebyggelse. Totalt innebär detta att drygt vartannat av de undersökta ärendena i Mönsterås var av den karaktären att de inte kunde avgöras av kommunen ensam. Till dessa ärenden kommer också rätt

många där väglagens bestämmelser aktualiseras bl a genom att de tänkta byggnaderna skulle bli belägna längs allmän väg.

### 5.1.3 Ansökningsformer

Ärendena kan också sorteras efter hur ansökan formellt sett är utformad, alltså om det rör sig om en fullständig ansökan av något slag eller om en förhandsförfrågan.

Till fastighetsbildningsmyndigheten kan bara fullständiga ansökningar ställas, eftersom begreppet förhandsförfrågan inte förekommer i fastighetsbildningslagen och inte heller tycks ha utbildats i praktiken. För den som ändå vill ha ett förhandsbesked i en fastighetsbildningsfråga av här diskuterat slag finns dock möjligheten att vända sig till byggnadsnämnden, som enligt 1 § byggnadsstadgan har att "lämna allmänheten råd och upplysningar i planläggnings-, fastighetsbildnings- och byggnadsfrågor".

De undersökta byggnadslovärenden är av tre typer, antingen fullständiga ansökningar om byggnadslov, åtföljda av husritningar och teknisk beskrivning, lokaliseringsprövningar enligt 29 § byggnadsstadgan (s k förenklat ansökningsförfarande, där det räcker att på en enkel karta markera den plats där man vill bygga) eller begäran om förhandsbesked enligt 1 § byggnadsstadgan.

Nedanstående tabell redovisar hur ärendena fördelar sig på de beskrivna ansökningsformerna.

Tabell 5  
Ansökningsformer, samtliga ärenden.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Studerade ärenden	174	100	87	100	48	100	309	100
Fullständiga ansökningar	88	50	46	53	29	60	163	53
Lokaliseringsprövningar	8	5	2	2	0	0	10	3
Förhandsbesked	78	45	39	45	19	40	136	44
Fullständiga ansökningar <u>efter</u> förhandsbesked	46	26	20	23	11	23	77	25
Ärenden där förhandsbesked förekommit	124	71	59	68	30	63	213	69



Tabell 6  
Ansökningsformer, "rena" fastighetsbildningsärenden.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Studerade ärenden	13	100	8	100	3	100	24	100
Fullständiga ansökningar	3	23	3	37	1	33	7	29
Förhandsbesked (hos byggnadsnämnden)	10	77	5	63	2	67	17	71

Det visar sig att drygt hälften av samtliga ärenden utgörs av fullständiga ansökningar. Av dessa har omkring vartannat föregåtts av förhandsförfrågningar. Detta innebär att cirka 70 % av ärendena har initierats i form av skriftliga förhandsförfrågningar enligt 1 § byggnadsstadgan.

Kvar står alltså att en knapp tredjedel av ärendena kommit in som fullständiga ansökningar direkt. Även denna andel kan förefalla hög med tanke på att en fullständig ansökan är mer komplicerad och kostsam att ställa samman än en förhandsförfrågan och att detta arbete är förgäves om ansökan leder till avslag. I själva verket har dock troligen flertalet av de sökande även i denna kategori försäkrat sig om ett positivt beslut genom muntliga förhandsbesked. Många av dessa fall rör byggnadslov på fastigheter som nyligen avstyckats för ändamålet och då med byggnadsnämndens goda minne. Det är också rätt vanligt att dessa ärenden avser att ersätta ett befintligt hus med ett nytt eller att en planutredning finns som anger att den aktuella fastigheten kan bebyggas. Räknar man bort dessa fall återstår bara en handfull fullständiga ansökningar där man har anledning att förmoda att byggnadsnämndens inställning till ärendet varit okänd för den sökande. Antagandet styrks av det faktum att antalet avslag som gäller direkt inlämnade fullständiga ansökningar är mycket litet.

För de ärenden som gäller enbart fastighetsbildning (tabell 6) är bilden likartad. Drygt två tredjedelar av dessa utgörs av förhandsförfrågningar hos byggnadsnämnderna, medan resten är fullständiga ansökningar ställda till respektive fastighetsbildningsmyndighet. Men även här kan utläsas av materialet att flertalet av dessa sökande har försäkrat sig om positivt besked i förväg. Endast i tre fall (13 %) av denna typ går det inte att se om sökanden haft kontakt med fastighetsbildningsmyndigheten eller med byggnadsnämnden. Av dessa fall avslogs alla.

Lokaliseringsprövningar (förenklade ansökningar) är sparsamt förekommande, särskilt i de båda mindre kommunerna. Att denna ansökningsform har fått så liten användning har troligen flera orsaker. För det första förutsätter den en speciell situation, där den sökande inte nöjer sig med ett vanligt förhandsbesked utan vill ha ett formellt

beslut i byggnadsnämnden för att kunna överklaga detta i högre instans. Så gott som samtliga här förekommande lokaliseringsprövningar är av denna karaktär. Ärendena har då startat som förhandsförfrågningar, vilka besvarats negativt. De sökande har härefter begärt prövning enligt 29 § byggnadsstadgan. För det andra är denna prövning åtminstone i Kalmar kommun belagd med viss byggnadslovsavgift, till skillnad från förhandsbeskeden som inte kostar något. För det tredje förefaller det som om byggnadsnämnderna inte propagerat för denna typ av prövning på samma sätt som skett beträffande förhandsbeskeden utan endast tillrätt ansökningsformen i vissa speciella fall.

#### 5.1.4 Byggnadernas ändamål

Det undersökta materialet består av ärenden rörande dels permanenta bostäder (enfamiljshus) dels fritidshus. En indelning av ärendena efter dessa användningssätt är i sig intressant för att få veta vilken typ av ärenden som är vanligast och om relationen mellan dessa två ärendetyper varierar mellan de olika kommunerna.

Om man vill betrakta de undersökta ärendena med utgångspunkt från hur de lokaliseras inom kommunerna och då studera bl a sådana faktorer som avstånd till tätort och skola eller möjlig väg- och VA-försörjning har det också visat sig önskvärt att dela upp ärendena med avseende på vilken typ av byggnad den föreslagna åtgärden syftar till. Skilda kategorier av bostäder har olika servicekrav, och vanligen framförda önskemål om lokalisering kan också skilja sig åt. Ur kategorin permanentbostäder bör i vissa sammanhang bostäder för jordbrukets eller liknande näringars behov brytas ut, eftersom lokaliseringen av dessa bostäder ju har helt andra utgångspunkter än de övriga.

Nedanstående tabell visar fördelningen mellan ärenden som avser permanentbostäder respektive fritidshus för hela området men också kommunvis.

Tabell 7  
Permanent bostäder och fritidshus.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Studerade ärenden	174	100	87	100	48	100	309	100
Ärenden om permanentbostäder	134	77	59	68	23	48	216	70
Ärenden om fritidshus	36	21	27	31	25	52	88	28
Användningssättet framgår ej	4	2	1	1	0	0	5	2

För hela det undersökta området överväger ärenden som gäller permanentbostäder kraftigt. Mer än två tredjedelar av ärendena är av denna typ. Samtidigt är variationen mellan kommunerna stor. I Kalmar handlar bara vart femte ärende om fritidshus, i Mönsterås vart tredje men i Högsby vartannat.

För ett litet antal ärenden har den tänkta byggnads användningssätt inte framgått av ansökan. Flertalet av dessa ärenden utgörs av negativt besvarade förhandsförfrågningar, där de sökande t ex inför en försäljning av fastigheten vill veta vilken typ av bebyggelse byggnadsnämnden kan godta eller ha klarsignal om att marken får bebyggas.

Att avgöra om en ansökan om permanentbebyggelse bör räknas som gällande en bostad för jordbrukets behov eller ej är inte alltid så enkelt. Ofta framgår detta inte av den ursprungliga ansökan och ibland inte heller av ärendets fortsatta handläggning. Med ledning av det tillgängliga materialet tillsammans med viss mer detaljerad information i tveksamma fall har ändå följande uppställning gjorts, där antalet bostäder för jordbrukets behov dock troligen har uppskattats något för lågt.

Tabell 8  
Bostäder för jordbrukets behov och andra permanentbostäder.

	KALMAR		--MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Ärenden om permanentbostäder, samtliga	134	100	59	100	23	100	216	100
Ärenden om bostäder för jordbrukets eller liknande näringars behov	35	26	5	8	2	9	42	19
Ärenden om övriga permanentbostäder	99	74	54	92	21	91	174	81

Andelen bostäder som ansetts vara för jordbrukets behov är som synes högst i Kalmar kommun. Här kan var fjärde ansökan som gäller permanentbostäder föras till denna kategori, jämfört med var elfte för de båda mindre kommunerna. Efter som Kalmar har en väsentligt lägre andel sysselsatta i jord- och skogsbruksnäringarna än de övriga studerade kommunerna är detta förhållande anmärkningsvärt. En förklaring kan dock vara att många som vill bygga i Kalmar vet att det är förhållandevis svårt att få dispenser i närheten av centralorten och därför vid ansökningstillfället särskilt trycker på att det rör sig om bostäder för jordbrukets behov.

### 5.1.5 Ärendenas lokalisering

I den allmänna diskussionen om byggande utanför planlagt område förekommer ofta frågor om hur tillkommande bebyggelse påverkar det omgivande landskapets miljö i olika avseenden eller i vilken utsträckning ny bosättning medför ökande kommunala serviceåtaganden, t ex i form av förlängda skolskjutsar eller utvidgning av det kommunala vatten- och avloppsnätet. Av dessa skäl kan det vara av intresse att studera hur ärendena rent geografiskt fördelar sig inom det undersökta området. Ett sådant studium ger också vissa kunskaper om hur efterfrågetrycket varierar mellan olika områdestyper. Är det t ex i den rena glesbygden man vanligen vill bygga, eller är det ej planlagd mark runt tätorterna som är mest attraktiv?

Samtliga ärenden har lagts in på kartor över de undersökta kommunerna (bil. 2-4) vilket ger en grov uppfattning om hur ärendena lokaliserats inom kommunerna. Här framgår bl a att ärendena ofta klumpar ihop sig runt tätorterna och längs större vägar. Materialet måste dock granskas mera i detalj genom en analys av sådana egenskaper hos ärendena som berör lokaliseringen. De faktorer som undersökts i detta sammanhang är dels knutna till området där den tänkta bebyggelsen skulle placeras, dels till den aktuella fastigheten.

De områdesanknutna faktorerna är få, och de kan inte mer än delvis beskriva områdestyperna. Framförallt är det miljöfrågorna som blivit knapphändigt behandlade. Orsaken till detta är främst att det är svårt att med ledning av tillgängligt material objektivt utpeka vissa områden där t ex naturvården eller kulturminnesvården har mera framträdande intressen, åtminstone om det skall ske så att jämförelser mellan de tre kommunerna kan bli meningsfulla. Detta beror i sin tur på att de olika kommunöversikterna inte utarbetats likartat och inte haft gemensamt eller jämförbart underlagsmaterial.

Vad som däremot kan beskrivas är mer handfasta uppgifter om ärendena, t ex om den tänkta bebyggelsen förlagts i tätorternas omedelbara närhet eller långt ute på landsbygden och om ett isolerat läge vanligen föredras framför ett bland annan befintlig bebyggelse.

För att beskriva den föreslagna byggnadsplatsens närhet till samhällelig service har valts att ange avståndet till närmaste skola. Förekomsten av skola i en tätort tyder i allmänhet på att också annan service, t ex affär, finns tillgänglig. Att i stället ange närhet till detaljplanlagt område blir ofta missvisande, eftersom det i de studerade kommunerna finns ganska många äldre "frimärksplaner" för fritidsbebyggelse. Då gäller det vanligen områden helt utan vad man brukar kalla samhällelig service.

I nedanstående tabeller redovisas ärenden som gäller permanenta bostäder skilda från sådana som rör fritidshus, eftersom det är naturligt att lokaliseringen av dessa bostadskategorier har skett från helt olika utgångspunkter. Bostäder för jordbrukets och liknande näringars behov har inte tagits med, då dessa verksamheter ju så gott som alltid är knutna till en viss plats.

Tabell 9  
Avstånd till skola, permanentbostäder.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Ärenden om permanentbostäder, exkl för jordbrukets behov	99	100	54	100	21	100	174	100
Avstånd till skola								
< 2 km	57	58	24	45	11	52	92	53
2-5 km	22	22	12	22	4	19	38	22
> 5 km	20	20	18	33	6	29	44	25

Tabell 10  
Avstånd till skola, fritidshus.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Ärenden om fritidshus	36	100	27	100	25	100	88	100
Avstånd till skola								
< 2 km	4	11	3	11	9	36	16	18
2-5 km	6	17	7	26	4	16	17	19
> 5 km	26	72	17	63	12	48	55	63

Av tabellerna framgår att drygt hälften av de föreslagna permanenthusen skulle ligga närmare en tätort än två kilometer. Större avstånd till skola än fem kilometer hade i genomsnitt endast vart fjärde ärende av detta slag, i Kalmar endast vart femte. I de mindre kommunerna återfinns en något större andel permanentbostäder på längre avstånd från tätorterna, men skillnaderna är inte särskilt stora kommunerna emellan. Även om bostäder för jordbrukets och liknande näringars behov hade medräknats hade bilden blivit i stort sett densamma, vilket torde bero på att en stor andel av de bärkraftiga jordbruksföretagen ligger rätt nära tätorterna.



Antalet tillkommande permanentus som blir beroende av kommunal service i form av skolskjutsar är alltså litet, eftersom ett skolbarn vanligen blir berättigat till skjuts först när avståndet mellan skolan och hemmet överstiger tre kilometer. Dessutom är det förut befintliga skolskjutsnätet tämligen finmaskigt, vilket innebär att det endast rör sig om sällsynta fall där en förlängning eller omläggning av en skolskjutslinje kan aktualiseras.

Beträffande fritidshusen är förhållandena omvända. Här har det absoluta flertalet lokaliserats längre bort än fem kilometer från skola, vilket ju inte är speciellt förvånande. Att så många som vart tredje fritidshus i Högsby kommun ligger närmare en tätort än två kilometer förklaras av att många ansökningar inkommit som rör ett och samma område intill en sjö i närheten av en av kommunens minsta tätorter, där det dock finns en skola.

Lokaliseringen av fritidshusen har som tidigare nämnts andra utgångspunkter. Nedanstående tabell visar i vilken utsträckning de sökta lägen för fritidshus ligger i närheten av kusten eller av insjöar.

Tabell 11

Läge i förhållande till vatten, fritidshus.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Ärenden om fritidshus	36	100	27	100	25	100	88	100
Läge < 2 km från kust eller nära insjö	20	56	24	89	22	88	66	75

Särskilt i de båda mindre kommunerna tycks ett läge nära kusten eller vid en insjö vara ett starkt önskemål, som också avspeglar sig i fritidshusärendenas lokalisering. För Kalmars del är önskemålen säkerligen desamma, men andelen fritidshusärenden där lägen nära kusten aktualiseras är ändå betydligt lägre. Detta har troligen flera orsaker. Kusten är på långa sträckor antingen fullbyggd, svåråtkomlig på grund av markågeförhållanden eller utan större intresse åtminstone för dem som värdesätter goda badmöjligheter. Kommunen har vidare bl a i kommunöversikten deklarerat att tillkommande fritidshusbebyggelse i huvudsak skall styras från kusten till lägen i inlandet. Närheten till Öland kan också ha inneburit att många i första hand söker fritidstomter med kustkontakt där.

Som synes är efterfrågan på permanentbostäder långt från tätorterna inte överväldigande stor. I merparten av fallen tycks önskemål om relativ närhet till samhällsservice väga tungt, medan fritidshusen i betydligt större utsträckning kan ligga en bit från tätorterna.

Som ett komplement till denna bild kan det vara av intresse att betrakta den bebyggelsestruktur i vilken de sökande vill placera sina bostäder. Även nära tätorter av här aktuella storlekar kan det vara möjligt att bygga utan direkt grannkontakt, och fritidshus långt från service kan klumpas ihop inom vissa speciellt attraktiva områden.

Nedanstående tabeller visar hur ärendena fördelar sig med avseende på omedelbar närhet till andra befintliga hus. Även här har fritidshus skilts från permanenta bostäder, och bostäder för jordbrukets behov har inte medräknats.

Tabell 12  
Bebyggelsestruktur, permanentbostäder.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Ärenden om permanentbostäder, exkl för jordbrukets behov	99	100	54	100	21	100	174	100
Befintliga hus i omedelbar närhet								
< 2 st	15	15	11	20	12	57	38	22
2-4 st	37	37	17	32	3	14	57	33
> 4 st	47	48	26	48	6	29	79	45

Tabell 13  
Bebyggelsestruktur, fritidshus.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Ärenden om fritidshus	36	100	27	100	25	100	88	100
Befintliga hus i omedelbar närhet								
< 2 st	17	47	7	26	16	64	40	45
2-4 st	8	22	15	56	7	28	30	34
> 4 st	11	31	5	18	2	8	18	21

Tabellerna kan ses nästan som omvändningar av varandra. I permanentbostadsärendena redovisas för det mesta lägen där det finns flera grannfastigheter. Mer eller mindre ensamt liggande föreslagna byggnader är sällsynta, dock med undantag för Högsby kommun, där egendomligt nog flertalet ärenden beträffande permanenthus är av detta slag. Av fritidshusfallen ligger nära hälften för sig själva eller med någon enstaka granne, och endast var femte ingår i en grupp om

fem hus eller mer. Även här avviker Högsby kommuns siffror från genomsnittet. Samtidigt är bilden av fritidshusens lokalisering i detta avseende ganska splittrad och inte särskilt enhetlig.

Sammantaget visar det sig alltså att ansökningar eller förfrågningar som gäller permanentbostäder med isolerat läge i glesbygden är sparsamt förekommande. Merparten av ärendena om permanentbostäder gäller lägen relativt nära tätorterna eller åtminstone i anslutning till större vägar och ofta i luckor mellan befintlig bebyggelse. För fritidsbebyggelse finns större efterfrågan på ensliga lägen, men även här avser flertalet förfrågningar platser i anslutning till befintlig bebyggelse.

De fastighetsanknutna faktorer som undersökts gäller möjligheterna att tillgodose de tänkta byggnadernas behov av vägförbindelse och hur deras vatten- och avloppsförsörjning kan lösas. Även här har det varit naturligt att skilja mellan ärenden som rör permanentbostäder och sådana där förfrågningarna avser fritidshus, eftersom framförallt kraven på VA-standard ställs olika högt för de olika bostadskategorierna.

Beträffande möjlig vägförbindelse har materialet delats in efter vilken typ av väg, enskild eller allmän, som avses utnyttjas. Vid undersökningen av hur de föreslagna byggnadernas vatten- och avloppsförsörjning skall gå till har ärenden, där anslutning till kommunalt nät kan ske (inom verksamhetsområde för VA) skilts från sådana där egna anläggningar varit nödvändiga. I vissa fritidshusärenden har det framgått av ansökningarna att inga vatten- och avloppsinstallationer avsetts utföras. Det har då rört sig om mindre byggnader, som försetts med torrklosett och där vatten kunnat hämtas i någon befintlig brunn i närheten. Dessa fall har ändå förts till kategorin "egen anläggning". Detsamma gäller ärenden där sökanden avser att lösa problemet genom att anordna vatten- och avloppsanordningar gemensamt med någon granne eller utnyttja dennes befintliga anläggningar.

Tabell 14

Väg- och VA-frågor, permanentbostäder.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Ärenden om permanentbostäder	134	100	59	100	23	100	216	100
Utfart till allmän väg	31	23	16	27	7	30	54	25
Utfart till enskild väg	103	77	43	73	16	70	162	75
Kommunal VA-anslutning möjlig	48	36	24	41	8	35	80	37
Egen VA-anläggning erfordras	86	64	35	59	15	65	136	63

Tabell 15  
Väg- och VA-frågor, fritidshus.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Ärenden om fritidshus	36	100	27	100	25	100	88	100
Utfart till allmän väg	4	11	0	0	3	12	7	8
Utfart till enskild väg	32	89	27	100	22	88	81	92
Kommunal VA-anslutning möjlig	0	0	0	0	0	0	0	0
Egen VA-anläggning erfordras	36	100	27	100	25	100	88	100

Beträffande vägfrågorna överväger de fall starkt där enskild väg kan utnyttjas. Av permanentbostäderna avsågs endast vart fjärde få utfart mot allmän väg, och av fritidshusen bara knappt vart tionde. Detta beror naturligtvis mycket på att det enskilda vägnätet är mer utbrett och förgrenat än det allmänna. Troligen spelar också in att de flesta sökande vet - eller får snart veta - att ett läge intill allmän väg, även om vägen är liten, grusad och slingrig, medför komplikationer vid ärendehantering och därför bör undvikas om så är möjligt. Merparten av de ärenden där utfart mot allmän väg aktualiseras fastnar också i myndigheternas behandling, och de ärenden som trots allt får en positiv bedömning karakteriseras vanligen av att tidigare befintliga utfarter utnyttjas. Att helt nya anslutningar till allmän väg medges hör till ovanligheterna.

När det gäller frågan om hur vatten- och avloppsförsörjningen kan lösas är skillnaden mellan permanentbostadsärendena och de som gäller fritidshus ännu mer markant. För den senare kategorin har inte i något enda fall redovisats att anslutning till kommunalt nät skulle vara möjligt. Av de ärenden som rör permanentbostäder har däremot drygt vart tredje denna möjlighet. Huvudparten av ärendena ligger dock utanför de kommunala verksamhetsområdena, och skillnaderna mellan de olika kommunerna i detta avseende är små.

#### 5.1.6 Bebyggelseutformning

Byggnader som uppförs utan föregående detaljplanering hamnar som framgår av det föregående inte sällan på rena landsbygden. Ibland väljs mer eller mindre isolerade lägen, men husen uppförs också ofta i kontakt med befintlig äldre och många gånger kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. I samtliga dessa fall borde det vara självklart att föra en diskussion om hur den nya byggnaden skall utformas och detaljlokaliseras för att den skall anpassa sig till sin

omgivning.

Att sådana synpunkter framkommer i ansökningshandlingarna hör dock till ovanligheten. Gäller ärendet ett förhandsbesked - och de flesta ärenden börjar på det sättet - fordras ju inga uppgifter om den tänkta byggnadens utformning. Ansökan består då vanligen bara av en fråga om huruvida en byggnad får uppföras på den aktuella platsen. Besvaras denna fråga positivt och utan speciella villkor som gäller utformning och anpassning till omgivningen, vilket är vanligt förekommande, så kan sökanden senare i praktiken begära byggnadslov för i princip vilken typ av hus som helst och räkna med att få det beviljat. I teorin gäller visserligen 38 § byggnadsstadgan och dess regler om bl a byggnads utformning, men ingen av de här undersökta byggnadsnämnderna har under den studerade perioden avslagit någon enda ansökan om utomplansbebyggelse med stöd av denna paragraf.

Detta innebär att bara delar av det studerade materialet innehåller uppgifter om hur de planerade byggnaderna skulle se ut, nämligen de fullständiga ansökningarna om byggnadslov. För övriga delar av ärendeskörden finns vanligen inga sådana uppgifter. Till detta kommer att det är svårt att objektivt avgöra om en byggnad är anpassad till sin omgivning eller inte, åtminstone om det skall ske enbart genom studium av byggnadslovshandlingarna. En annan fråga är hur de områden skall avgränsas där en anpassning borde ha kunnat krävas. Svårigheterna med att göra en sådan avgränsning har redan tidigare berörts.

Av dessa skäl har någon mer ingående undersökning av de föreslagna byggnadernas utformning och deras påverkan på sin omgivning inte kunnat göras. Så mycket kan dock sägas att frågor om byggnadsutformning och anpassning sällan tas upp i ansökningshandlingarna. Av totalt 309 ärenden förekom antydningar till en sådan diskussion bara i nio fall, varav fem i Kalmar kommun. Totalt har alltså knappt 3 % av de sökande berört dessa frågor i sina ansökningar. Av dessa uppger flertalet att de "vill bygga i traditionell stil" eller att huset "skall smälta in i miljön". Så gott som undantagslöst rör det sig ändå om typhus, ofta försedda med träpanel och spröjsade fönster eller annan för ögonblicket modern rekvisita.

Att bebyggelseutformningen kommer upp så pass sällan vid ansökningstillfällena beror väl delvis på att frågan om hur det planerade huset skall se ut formellt sett inte ställs vid lämplighets- och dispensprövningarna. Enligt lagtexterna skall ju här bara bedömas om en viss markbit är lämplig för bebyggelse eller ej, inte om hur denna bebyggelse i så fall borde gestaltas. Å andra sidan kunde man haft anledning att förmoda att många av de sökande vet att det gäller att stapla upp så många olika skäl som möjligt för sin sak. Att då åberopa att det blivande huset skall anpassas till sin omgivning kan i det läget tyckas ligga åtminstone lika nära till hands som att hävda att man är barnfödd på orten eller rent allmänt tycker att trakten är vacker.





"Ersättningsbebyggelse" i kustbandet.



Många typhus upplevs som främmande inslag i den äldre bebyggelsemiljön genom avvikande utformning. Här är det kanske främst den dominerande takytan och avsaknaden av skorsten som skiljer ut huset från grannarna i kyrkbyn.



Detaljlokaliseringen är viktig. Ett hus som har stöd av några stora träd förefaller ofta naturligt inplacerat.

### 5.1.7 De sökande och angivna skäl

Redan tidigare har konstaterats att den absoluta majoriteten av de sökande är privatpersoner. Endast i ett fåtal fall står byggnadsfirmor eller t ex dödsbon bakom ansökningarna, och då gäller det vanligen ärenden där avsikten är att undersöka möjligheterna att dela upp och bebygga en större fastighet.

För att få en vidgad kännedom om ärendenas bakgrund kan det vara intressant att dela in de sökande i olika kategorier, främst sådana som har anknytning till den aktuella fastigheten eller trakten och sådana som inte har det.

Till den första gruppen hör jordbrukarna, som dessutom intar en särställning i detta sammanhang genom att det allmänna tätbebyggelseförbudet inte gäller bostäder för jordbrukets och liknande näringars behov. Andelen jordbrukare o d i det undersökta materialet har redovisats tidigare (se 5.1.4) och är i genomsnitt cirka 20 % av de ärenden som rör permanentbostäder, dock med klar överrepresentation för Kalmars del. Andra faktorer som tyder på anknytning till platsen kan vara att marken ägs av sökanden eller en nära släkting till denne, att sökanden har eller har haft verksamhet på orten, att han eller hon är uppväxt där och nu vill återvända dit eller att det rör sig om en ersättningsbostad, t ex efter en brand. Omständigheter av dessa slag har dock varit svåra att registrera konsekvent, eftersom de ofta inte direkt framgår av ansökan. Att konstatera vem som är markägare till en viss fastighet är naturligtvis möjligt, men om denne är släkting till den sökande eller ej är ofta svårt att slå fast.

Detta innebär att säkra uppgifter om huruvida de sökande som inte är jordbrukare har anknytning till trakten eller ej inte kan redovisas. En subjektiv bedömning leder dock till antagandet att merparten av de sökande har sådan anknytning på ett eller annat sätt, särskilt när det gäller ärenden om permanentbostäder. I materialet finns också ett inslag av sökande till synes utan bindning till platsen, men det förefaller vara tämligen måttligt.

Att uppgifter om de sökande ofta inte finns tillgängliga betyder inte att sådana uppgifter alltid saknas. Där de funnits, i ansökningshandlingar eller i materialet från ärendehandläggningen, har de registrerats och där så varit möjligt och rimligt tolkats som sökandens skäl. Av byggnads- lagstiftningen framgår ju att särskilda skäl vanligen krävs för dispenser från det allmänna tätbebyggelseförbudet, och eftersom nästan alla här undersökta fall bedömts som tätbebyggelse vid ärendehandläggningen kan det vara av intresse att studera i vilken utsträckning de sökande anför skäl i sina ansökningar och av vilken karaktär dessa skäl vanligen är. Hur myndigheterna senare sett på hållbarheten av de uppgivna skälen kommer att behandlas längre fram.

Ärendena har i detta avseende delats upp på fyra huvudkategorier, nämligen sådana där inga särskilda skäl framkommit i ansökningarna, sådana där de sökande uppgett

eller det på annat sätt stått klart att bostäderna varit avsedda för jordbrukets eller liknande näringars behov, sådana där fastighetsanknutna skäl framförts och sådana där skäl av personlig art åberopats.

Tabell 16  
De sökandes skäl.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Studerade ärenden	174	100	87	100	48	100	309	100
Inga skäl anförda	56	32	44	50	26	54	126	41
Bostäder för jordbrukets behov	35	20	5	6	2	4	42	14
Fastighetsanknutna skäl	41	24	26	30	7	15	74	24
Personliga skäl	46	26	15	17	15	31	76	25

I enstaka fall har fler än ett skäl anförts, varför det totala antalet skäl är något större än antalet ärenden. Av samma orsak överstiger summan av procenttalen för de skilda kategorierna 100.

Ärendegruppen där särskilda skäl saknas dominerar som synes i alla tre kommunerna men särskilt starkt i de båda mindre. Bland dessa ansökningar finns också sådana där endast fastighetsbildning söktes och där särskilda skäl alltså formellt inte kunnat krävas på grund av fastighetsbildningslagens utformning. Antalet sådana ärenden och andra där man inte har anledning att vänta sig en motivering är dock litet. Till denna grupp har också förts ärenden där sökanden uppger sig överväga köp av marken.

Det allmänna intrycket blir att det särskilt i de mindre kommunerna är vanligt att inga skäl framförs i dessa ärenden. En typisk förhandsförfrågan består då av ett ytterst kortfattat brev, där sökanden frågar om byggnadsnämnden kan tillåta viss bebyggelse på den aktuella fastigheten. En fullständig ansökan om byggnadslov i motsvarande fall utgörs oftast av en ifylld ansökningsblankett och erforderliga ritningar, alltså ingenting utöver vad som ingår i en ansökan inom detaljplanelagt område.

Ärenden som gäller bostäder för jordbrukets eller liknande näringars behov är som tidigare nämnts vanligast i Kalmar men sparsamt förekommande i de båda mindre kommunerna. I viss mån kan detta bero på att byggnadsnämnderna i Mönsterås och Högsby har andra rutiner än nämnden i Kalmar för handläggning av ärenden som rör jordbrukets byggnader (se avsnitt 6.1.2).

Ärendegruppen med fastighetsanknutna skäl är i själva verket tämligen heterogen. Hit har bl a förts ärenden där avstyckning för det aktuella ändamålet redan genomförts eller där det gäller att ersätta en befintlig byggnad. Fall där sökanden åberopar att fastigheten tidigare varit bebyggd eller att vatten- och avloppsfrågorna och vägfrågan går att lösa hör också hit, liksom ärenden där "rättviseskäl" anförs, t ex att en granne fick bygga i närheten nyligen eller att sökanden tidigare fått muntliga löften från någon representant för kommunen om byggande på fastigheten. Gemensamt för dessa ärenden är att de skäl som åberopas i första hand kan anses hänga ihop med själva fastigheten och inte med sökanden som person.

Till gruppen ärenden med personliga skäl har förts sådana där sökanden motiverats med omständigheter som har med sökanden själv att göra. Det kan här gälla släktskap med markägaren eller att den sökande har eller har haft arbete eller verksamhet i närheten. Det är inte ovanligt att man åberopar sociala skäl, t ex att gamla föräldrar bor i närheten och behöver hjälp och tillsyn. Formuleringar som "barnfödd och uppväxt här", "bott på gården i trettio år" eller helt enkelt "trivs på platsen" eller "tycker att naturen är vacker här" förekommer också ofta.

Av tabellen framgår att ärendegruppen med fastighetsanknutna respektive personliga skäl totalt är ungefär lika stora och att vartannat ärende kan föras till någon av dessa grupper. Skillnaderna mellan kommunerna i detta avseende är dock inte försumbara. Kalmar anpassar sig väl till genomsnittet, medan i Mönsterås gruppen med fastighetsanknutna skäl är nära dubbelt så stor som den med personliga skäl. I Högsby är förhållandet omvänt, med en kraftig övervikt för de personliga skälen.

Orsaken till dessa olikheter är svår att klarlägga. Möjligen kan den bero på skillnader i byggnadsnämndens rådgivning till de sökande inför deras utformning av ansökningarna. Nämndernas tjänstemän vet ju av erfarenhet vad som vanligen "går hem" hos den egna nämnden.

## 5.2 Ärendenas behandling

Hur ärenden om byggande eller fastighetsbildning utanför fastställd detaljplan skall handläggas hos myndigheterna regleras bl a av byggnads- och fastighetsbildningslagstiftningen med tillhörande anvisningar från olika centrala verk. Detta innebär att de handläggningsmönster för olika ärendetyper, som utkristalliserat sig i de skilda kommunerna, är tämligen likartade. De skillnader i de undersökta byggnadsnämndernas hantering av dessa ärenden som trots allt finns kommer att diskuteras senare. I detta sammanhang granskas i stället det faktiska utfallet av myndigheternas ärendehantering och de grunder som besluten vilat på.



### 5.2.1 Myndigheternas ställningstagande

Vad som i första hand intresserar en sökande är om han får ett positivt eller negativt svar på sin ansökan eller förfrågan. Det är därför naturligt att börja med att undersöka sanningshalten i det påstående man då och då hör, nämligen att lagstiftningen före ändringarna 1977 var utformad så att det var så gott som omöjligt att få bygga eller avstycka mark för bebyggelse utanför planlagt område.

Nedanstående tabeller visar dels hur myndigheterna bedömt samtliga studerade ansökningar, dels hur antalet positiva respektive negativa svar fördelar sig på några olika typer av ärenden. Fullständiga ansökningar, ansökningar om lokaliseringsprövning och förhandsförfrågningar har inte särredovisats. En sådan uppdelning skulle knappast bli meningsfull, eftersom dessa ärendeformer många gånger övergår i varandra under den studerade perioden.

Möjligen kan det ändå vara av intresse att nämna att av de fullständiga byggnadslovsansökningarna (ansökningarna om lokaliseringsprövning ej medräknade) avslogs i genomsnitt bara 11 %. Andelen är lägst i Kalmar (8 %) och högst i Högsby (18 %). Detta tyder på att systemet med förhandsförfrågningar och lokaliseringsprövning fungerar ganska bra som spärr för ärenden med olämpliga lokaliseringar och att därför endast ett fåtal behöver avslås i samband med en fullständig byggnadslovsprövning.



Finns här plats för ensamtliggande hus?



Tabell 17  
Myndigheternas ställningstagande.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
<u>Studerade ärenden</u>	174	100	87	100	48	100	309	100
Positiva svar	98	56	57	66	32	67	187	61
Negativa svar	76	44	30	34	16	33	122	39
<u>Ärenden där endast fastig- hetsbildning aktualiserats</u>	13	100	8	100	3	100	24	100
Positiva svar	3	23	2	25	2	67	7	29
Negativa svar	10	77	6	75	1	33	17	71
<u>Ärenden med förordnanden (exkl sådana enligt väglagen)</u>	51	100	50	100	16	100	117	100
Positiva svar	21	41	30	60	8	50	59	50
Negativa svar	30	59	20	40	8	50	58	50
<u>Ärenden om permanentbostäder</u>	134	100	59	100	23	100	216	100
Positiva svar	76	57	42	71	15	65	133	62
Negativa svar	58	43	17	29	8	35	83	38
<u>Ärenden om fritidshus</u>	36	100	27	100	25	100	88	100
Positiva svar	22	61	14	52	17	68	53	60
Negativa svar	14	39	13	48	8	32	35	40
<u>Ärenden om bostäder för jordbrukets behov</u>	35	100	5	100	2	100	42	100
Positiva svar	27	77	5	100	1	50	33	79
Negativa svar	8	23	0	0	1	50	9	21
<u>Ärenden om permanentbostäder, exkl för jordbrukets behov, avstånd till skola &lt; 2 km</u>	57	100	24	100	11	100	92	100
Positiva svar	24	42	18	75	6	55	48	52
Negativa svar	33	58	6	25	5	45	44	48

Som framgår av tabellen överväger andelen positiva svar ganska kraftigt, om man ser till materialet som helhet. Drygt 60 % av de sökande har alltså fått byggnadslov, positiva förhandsbesked eller medgivande till fastighetsbildning. Kalmar kommun har varit något mer restriktiv än de övriga två, men skillnaderna är inte särskilt stora. Det är alltså inte så att man bara i undantagsfall kan räkna med att få bygga utanför planlagt område, åtminstone inte i dessa kommuner.

Betraktar man de ärenden för sig som gäller enbart fastighetsbildning (dels fullständiga ansökningar hos fastighetsbildningsmyndigheterna, dels förhandsförfrågningar hos byggnadsnämnderna) blir bilden en annan. Av dessa ärenden har bara knappt 30 % fått en positiv behandling hos myndigheterna. Antalet ärenden av denna typ är litet - de rena fastighetsbildningsärendena utgör bara 8 % av samtliga undersöka ärenden - men den stora skillnaden i utfallet motiverar ändå en närmare granskning av dessa fall, särskilt som det ibland hävdas att det på grund av lagutformningen är lättare att först få en fastighetsbildning genomförd och därefter begära byggnadslov än tvärtom.

Hälften av dessa fall utgörs av ärenden där fler än en ny fastighet skulle bildas. En vanligt förekommande förfrågan är om byggnadsnämnden kan tillstyrka en uppdelning av en större fastighet i 4-6 tomter. Av dessa ärenden fick 75 % negativa svar, vilket är ungefär samma andel som för resten av de rena fastighetsbildningsärendena, där avstyckning av endast en ny tomt begärdes. Att byggnadsnämnderna ofta ställer sig tvekan inför att släppa fram flera nya tomter på en gång utan föregående planläggning kan vara förklarligt, särskilt som dessa fall nästan genomgående berör områden med starkt bebyggelsetryck eller med oklar plansituation. När fastighetsbildning i dessa fall medgivits har ofta villkor om exploateringsavtal knutits till beslutet, och på så sätt har kommunen ändå skaffat sig visst inflytande över hur området kommer att bebyggas.

Men även de ärenden som avsett att åstadkomma enstaka nya byggnadstomter har fått en behandling som är betydligt mer restriktiv än genomsnittet. Här kan man bara gissa att byggnadsnämnderna hellre ger positiva förhandsbesked om byggnadslov, därför att man här anser sig kunna ställa vissa villkor om byggnadernas utformning och anpassning till omgivningen, än att tillstyrka fastighetsbildningar, där motsvarande möjligheter till sådan fortsatt påverkan vanligen bedöms som betydligt mindre.

Av de ärenden där förordnanden enligt byggnadslagen, naturvårdslagen eller vattenlagen berörts har en något mindre andel fått positiva svar. I genomsnitt bedöms dock fortfarande vartannat av dessa ärenden välvilligt, och där ärendena fått negativa svar beror detta inte alltid på förordnandet. I materialet finns alltså ingenting som tyder på att förekomsten av ett förordnande t ex om strandskydd enligt naturvårdslagen (vilket är vanligast förekommande) skulle utgöra ett oöverstigligt hinder för att få bygga på platsen.

Även i detta sammanhang har ärenden som gäller permanentbostäder respektive fritidsbostäder studerats för sig för att undersöka om det har varit lättare att få en positiv bedömning för någon av dessa kategorier. Så tycks dock inte vara fallet, möjligen med undantag för Mönsterås kommun, där andelen positiva svar är större för permanentbostadsärendena än för dem som gäller fritidshus. Materialet är dock så pass litet att man inte kan dra några säkra slutsatser av detta. Betraktar man de tre undersökta kommunerna samtidigt visar det sig att andelen positiva svar är nästan densamma för dessa båda ärendekategorier.

Ärenden som gäller bostäder för jordbrukets och liknande näringars behov har däremot fått en klart välvilligare behandling än genomsnittet. De negativa svar som registrerats hänför sig så gott som uteslutande till Kalmar, som också har flest ärenden av detta slag. Totalt har 4 ärenden av 5 i denna kategori fått positiva besked.

Ytterligare en ärendekategori har behandlats för sig i tabellen, nämligen den som gäller permanentbostäder i närheten av befintliga skolor och därmed vanligen i tätorternas utkanter. Anledningen är att det kan vara intressant att se om byggnadsnämnderna har varit mer restriktiva när det gäller att medge tillkommande bebyggelse inom områden, som genom sin närhet till service och annat rimligen kan komma att detaljplanläggas i framtiden. Ärenden om bostäder för jordbrukets behov har inte tagits med i detta material på grund av frågeställningens karaktär och med tanke på den särbehandling av dessa ärenden som byggnadslagstiftningen förutsätter.

Siffrorna visar att det totalt har varit något svårare att vinna byggnadsnämndernas gehör för byggande nära tätorterna än för lägen i periferin. För Kalmars del är denna tendens tydlig. Av samtliga ärenden om permanentbostäder fick 57 % positiva svar, medan motsvarande siffra för den här undersökta kategorin endast blev 42 %. Även för Högsby sjunker andelen positiva svar när avståndet till tätorterna minskar. Mönsterås däremot visar en annan bild. Här har faktiskt den del av ärendeskörden som avser permanentbebyggelse nära tätorterna fått en något välvilligare behandling än övrig permanentbebyggelse. En närmare undersökning av de fall längre från tätorterna, som fått negativa svar, visar dock att byggnadsnämnden inte kan sägas motarbeta bebyggelse i glesbygd som sådan. Skälen till de negativa besluten har vanligen i stället varit att det förelegat svårigheter att åstadkomma acceptabla vägenslutningar eller att lösa vatten- och avloppsfrågorna. I flera fall har också nära förestående planläggning av tätorter, där det inte längre finns någon skola, varit orsak till byggnadsnämndens avvisande hållning.

En annan infallsvinkel när det gäller att analysera myndighetens ställningstagande i de enskilda ärendena kan vara att betrakta om besluten har något samband med de skäl som framförts av den sökande. Sådana samband kan i viss mån ge svar på frågan om det vanligen är mödan värt att motivera sin ansökan eller ej och om förhållanden i detta avseende skiljer sig mellan de undersökta kommunerna. Den följande

uppställningen avser att belysa dessa frågor.

Man får dock vara försiktig med att dra alltför långtgående slutsatser av siffrorna, eftersom osäkerhetsmomenten är ganska stora. För det första har materialet utsatts för en ganska långtgående uppdelning, vilket medfört att de enskilda posterna ibland blivit ganska små. För det andra har här inte kunnat tas hänsyn till alla andra faktorer som haft betydelse vid bedömningen.

Tabell 18

Jämförelse mellan sökandens skäl och myndighetens beslut.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
<u>Studerade ärenden</u>	174	100	87	100	48	100	309	100
Positiva svar	98	56	57	66	32	67	187	61
Negativa svar	76	44	30	34	16	33	122	39
<u>Inga skäl anförda</u>	56	100	44	100	26	100	126	100
Positiva svar	23	41	27	61	15	58	65	52
Negativa svar	33	59	17	39	11	42	61	48
<u>Bostäder för jordbrukets behov</u>	35	100	5	100	2	100	42	100
Positiva svar	27	77	5	100	1	50	33	79
Negativa svar	8	23	0	0	1	50	9	21
<u>Fastighetsanknutna skäl</u>	41	100	26	100	7	100	74	100
Positiva svar	31	76	18	69	6	86	55	74
Negativa svar	10	24	8	31	1	14	19	26
<u>Personliga skäl</u>	46	100	15	100	15	100	76	100
Positiva svar	19	41	10	67	12	80	41	54
Negativa svar	27	59	5	33	3	20	35	46

Av tabellen framgår för materialet som helhet att sådana ärenden där jordbruksskäl eller fastighetsanknutna skäl anförts fått en välvilligare behandling än genomsnittet (beträffande indelningen av de sökandes skäl se avsnitt 5.1.7). De som uppgett personliga skäl eller inte alls motiverat sina ansökningar har dock i något mindre

utsträckning fått positiva besked. Fortfarande har dock något över hälften av dessa ansökningar vunnit gehör hos myndigheterna.

För Kalmar har denna tendens ytterligare förstärkts på så sätt att av de ärenden där jordbruksskäl eller fastighetsanknutna skäl återfunnits i ansökningarna har drygt tre fjärdedelar fått positiva svar, medan detta gäller endast omkring 40 % av övriga ärenden. I Kalmar tycks det av siffrorna att döma inte spela någon roll för ärendets utgång om man anför personliga skäl eller inga alls.

I Mönsterås är det svårt att utläsa motsvarande skillnader. Ärendena tycks här ha bedömts ungefär likadant oavsett om de sökande anfört skäl eller ej. Andelen ärenden med personliga skäl som besvarats positivt har därigenom blivit betydligt högre än i Kalmar och även högre än genomsnittet.

I Högsby är det främst fastighetsanknutna och personliga skäl som tycks ha vunnit gehör hos byggnadsnämnden. Av ärenden med personliga skäl har fyra femtedelar besvarats positivt, vilket är väsentligt mer än genomsnittet och, trots att ärendena av denna typ är ganska få, ger anledning att ifrågasätta om man inte i Högsby är mera benägen att ta fasta på sådana skäl än i de övriga kommunerna.

#### 5.2.2 Tät och gles bebyggelse

Som nämnts är frågan om huruvida ett byggnadsärende utanför planlagt område kan anses innebära tätbebyggelse eller ej av betydelse för ärendets handläggning. Föreligger en tätbebyggelsesituation skall enligt lagstiftningen en byggnadslovsansökan också behandlas som ansökan om dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet. Undantagna från denna bestämmelse var under den studerade perioden endast ärenden om bostadshus för jordbrukets eller liknande näringsars behov. Dessa skulle - och skall även nu - behandlas på samma sätt som ärenden som bedömts innebära glesbebyggelse, alltså utan krav på särskild dispensprövning. Allmän lämplighetsprövning skall dock ske för alla dessa ärendetyper.

Att bedömningen av om tillkommande bebyggelse bör betraktas som tät eller gles bebyggelse många gånger är svår att göra med utgångspunkt från lagtexten och planverkets anvisningar är nog allmänt erkänt. Detta motiverar att de studerade ärendena undersöks med avseende på hur de beslutande myndigheterna sett på frågan om tätbebyggelse förelegat eller ej.

För det mesta framkommer denna bedömning direkt i de enskilda ärendena genom formuleringar av typen "den föreslagna byggnaden innebär tätbebyggelse/glesbebyggelse", men ibland klargörs inte myndigheternas ställningstagande i detta avseende. I dessa fall har ärenden, där det klart framgår att beslutet innefattat dispens från tätbebyggelseförbudet, där det angetts att sådan dispens skall sökas eller där det uppges att planläggning erfordras eller att randbebyggelse föreligger förts till kategorin tätbebyggelsefall. Övriga



ärenden har fördelats på sådana som uttryckligen bedömts som bostäder för jordbrukets behov och sådana där det framgår att dispensprövning inte skett av andra skäl. Här efter återstår en mindre restgrupp, där någon bedömning av frågan om tät- eller glesbebyggelse inte kan utläsas ur handlingarna. Huvudparten av dessa ärenden utgörs av förhandsförfrågningar, men vissa fastighetsbildningsärenden tillhör också denna grupp.

Nedanstående tabeller visar hur ärendena bedömts i detta avseende. I tabell 19 jämförs de fullständiga ansökningarna med förhandsförfrågningarna, och i tabell 20 ställs samtliga positiva besked mot samtliga negativa.



Ny permanentbostad i betesmarken. Typhuset har ofta fönsterlösa gavlar för att undvika insyn från grannhusen. Här är den risken minimal.



"Herrgårdsmodellen" i ensamt majestät i skogsbrynet bortom de vidsträckta åkrarna. Inga andra hus finns inom synhåll. Är detta tät eller gles bebyggelse?

Tabell 19

Tät- eller glesbebyggelse m m. Fullständiga ansökningar och förhandsförfrågningar.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
<u>Studerade ärenden</u>	174	100	87	100	48	100	309	100
Tätbebyggelsefall	158	90	62	71	29	60	249	81
Glesbebyggelsefall	0	0	5	6	8	17	13	4
Bostäder för jordbrukets behov	8	5	0	0	0	0	8	3
Andra fall utan dispens	0	0	2	2	2	4	4	1
Bedömningen framgår ej	8	5	18	21	9	19	35	11
<u>Fullständiga ansökningar (inkl. lokaliseringsprövningar)</u>	96	100	48	100	29	100	173	100
Tätbebyggelsefall	92	96	40	84	18	62	150	87
Glesbebyggelsefall	0	0	4	8	8	28	12	7
Bostäder för jordbrukets behov	4	4	0	0	0	0	4	2
Andra fall utan dispens	0	0	2	4	2	7	4	2
Bedömningen framgår ej	0	0	2	4	1	3	3	2
<u>Förhandsförfrågningar (exkl. lokaliseringsprövningar)</u>	78	100	39	100	19	100	136	100
Tätbebyggelsefall	66	85	22	56	11	58	99	73
Glesbebyggelsefall	0	0	1	1	0	0	1	1
Bostäder för jordbrukets behov	4	5	0	0	0	0	4	3
Andra fall utan dispens	0	0	0	0	0	0	0	0
Bedömningen framgår ej	8	10	16	41	8	42	32	23

Tabell 20  
Tät- eller glesbebyggelse m m. Positiva och negativa  
besked.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
<u>Ärenden med positiva</u> <u>besked</u>	98	100	57	100	32	100	187	100
Tätbebyggelsefall	88	90	40	70	16	50	144	77
Glesbebyggelsefall	0	0	4	7	8	25	12	7
Bostäder för jord- brukets behov	8	8	0	0	0	0	8	4
Andra fall utan dispens	0	0	2	4	2	6	4	2
Bedömningen framgår ej	2	2	11	19	6	19	19	10
<u>Ärenden med negativa</u> <u>besked</u>	76	100	30	100	16	100	122	100
Tätbebyggelsefall	70	92	22	74	13	81	105	86
Glesbebyggelsefall	0	0	1	3	0	0	1	1
Bostäder för jord- brukets behov	0	0	0	0	0	0	0	0
Andra fall utan dispens	0	0	0	0	0	0	0	0
Bedömningen framgår ej	6	8	7	23	3	19	16	13

Av tabellerna framgår att den absoluta majoriteten av ärendena bedömts innebära tätbebyggelse, där alltså krav på dispensprövning har ställts. Det finns dock betydande skillnader mellan de tre undersökta kommunerna.

I Kalmar finns inte ett enda fall som betecknats som glesbebyggelse, och av det fåtal fullständiga ansökningar som släppts fram utan dispens gäller samtliga bostäder för jordbrukets behov. Härtill kommer ett mindre antal förhandsförfrågningar, där bedömningen i tätbebyggelsefrågan inte framgår av handlingarna. Det förefaller dock sannolikt att även dessa ärenden skulle komma att behandlas som tätbebyggelsefall om de avancerar till fullständiga ansökningar i den mån de inte rör jordbrukets bostäder.

För Mönsterås har bilden förändrats något. Här har ett litet antal ärenden bedömts som glesbebyggelse. Av dessa rör tre stycken fritidshus, alla vid kusten men med ganska isolerade lägen. De övriga två är permanentbostäder, inte nära någon tätort men inte heller utan annan bebyggelse i grannskapet och ganska nära allmän väg. Det är svårt att med utgångspunkt enbart från handlingarna avgöra varför just dessa ärenden bedömts som glesbebyggelse.

Bostäder för jordbrukets behov har inte särbehandlats i Mönsterås (jämför avsnitt 6.1.2). Dessa ärenden har därför dispensprövats i vanlig ordning. Byggnadsnämnden har alltså inte utnyttjat byggnadslagstiftningens möjligheter till en enklare hantering av dessa fall. Däremot finns exempel på att nämnden givit byggnadslov utan dispens i ett par andra ärenden. Här har det rört sig om ersättningsbostäder, som varken varit för jordbrukets behov eller kan bedömas som glesbebyggelse med tanke på deras läge bland övrig bebyggelse. Hanteringen av dessa ärenden förefaller dock inte ha varit helt konsekvent, eftersom det finns betydligt fler ärenden om ersättningsbostäder där dispensprövning ändå skett.

Utmärkande för Mönsterås jämfört med Kalmar är slutligen den stora andelen ärenden där frågan om tät eller gles bebyggelse föreligger inte tycks ha tagits upp till diskussion. Nära hälften av förhandsförfrågningarna är av denna karaktär, vilket kan innebära att byggnadsnämnden inte fäster så stort avseende vid om dispensprövning skall ske eller ej utan lägger huvudvikten vid den allmänna lämplighetsprövningen.

Högsby har den klart största andelen glesbebyggelsefall av de tre undersökta kommunerna. Av de fullständiga ansökningarna har drygt var fjärde bedömts innebära glesbebyggelse och alltså inte dispensprövats. Alla dessa ärenden avser fritidshus, för det mesta ganska ensligt belägna i kommunens skog- och sjörika men glest befolkade västra del. Härtill kommer ytterligare ett par fall som rör ersättningsbostäder och där dispens inte heller krävts. På grund av att det bortsett från ett par förhandsförfrågningar inte funnits några ärenden om bostäder för jordbrukets behov är det inte möjligt att här uttala sig om kommunens behandling av denna ärendekategori (jämför dock avsnitt 6.1.2).

Att andelen ärenden där byggnadsnämnden inte i sina protokoll diskuterat frågan om tät eller gles bebyggelse föreläggat är stor framgår däremot av tabellerna. Liksom i Mönsterås utgörs dessa ärenden här så gott som uteslutande av förhandsförfrågningar.

För alla tre kommunerna gäller att andelen ärenden som bedömts innebära tätbebyggelse är större bland de fullständiga ansökningarna än bland förhandsförfrågningarna och även större bland de negativa beskederna än bland de positiva. Kategorin "framgår ej" förekommer nästan bara bland förhandsförfrågningarna och är ungefär lika vanlig bland positiva och negativa besked. Ärenden som bedömts innebära glesbebyggelse är totalt sett ovanliga och förekommer knappast alls bland de negativa beskederna.

Av siffrorna kan alltså utläsas att det är lättare att få ett ärende godkänt av myndigheterna om det bedömts som glesbebyggelse, vilket ju är ganska självklart. Att tätbebyggelsebegreppet många gånger har använts som instrument för att motivera avslag framgår också. I själva verket är det, som senare skall visas, inte ovanligt att negativa besked förses med uttrycket "innebär olämplig tätbebyggelse" som enda skäl. Vilka överväganden som i verkligheten ligger bakom dessa bedömningar är dock inte alltid så lätt att bli klar över. Har en tätbebyggelsesituation faktiskt konstaterats är det naturligt att detta ger utslag i en ökad frekvens avslagna ärenden eller negativa förhandsbesked, men samtidigt är det inte lätt att helt frigöra sig från misstanken att tätbebyggelsebegreppet ibland tillgrips när myndigheterna av andra och kanske mer komplexa skäl vill hindra bebyggelse på en viss plats.

### 5.2.3 Lämplighetsprövning och dispensprövning

Enligt byggnadslagstiftningen skall som tidigare nämnts alla byggnadsärenden utanför fastställd detaljplan lämplighetsprövas. Ärenden som bedöms innebära tätbebyggelse skall dessutom normalt dispensprövas. För att sådan dispens från tätbebyggelseförbudet skall kunna meddelas skall enligt lagtexten särskilda skäl föreligga.

Formellt rör det sig här alltså om två skilda prövningar. Som visats i föregående avsnitt är dock ärenden som bedöms utgöra glesbebyggelse tämligen ovanliga, vilket innebär att dispensprövning nästan alltid måste utföras. I praktiken tycks detta ha kommit att innebära att lämplighetsprövning och dispensprövning vanligen utförs i ett sammanhang och att några klara gränser mellan dessa delmoment i handläggningen knappast finns. Eftersom den formella skillnaden emellan endast i undantagsfall återspeglar sig i myndigheternas ärendehantering är det svårt att studera de två typerna av prövning var för sig, vilket motiverar att de här kommer att behandlas i stort sett parallellt. Självva byggnadslovsprövningen, alltså den rent bostads- och byggnadstekniska granskningen av det föreslagna huset, har däremot inte studerats här.



Syftet med granskningen av lämplighets- och dispensprövningen i de enskilda ärendena är att försöka finna ett mönster som beskriver hur ärendena bedömts och att visa vilka motiv som legat bakom myndigheternas ställningstaganden. Frågan kan också formuleras: Varför har man fått - respektive inte fått - bygga?

För att kunna besvara den frågan med någon grad av överblick och allmängiltighet har det varit nödvändigt att förteckna alla de motiveringar som myndigheterna uttryckt i besluten och därefter sortera motiv med likartad innebörd i grupper. Dessa motivgrupper har sedan sammanställts till två mallar för myndigheternas skäl, en för beviljade ansökningar eller positivt besvarade ärenden och en för avslagna ansökningar eller negativt besvarade ärenden. I dessa mallar har alltså alla förekommande motiv insorterats, vilket gjort det möjligt att få en viss uppfattning om vilka typer av motiveringar som är vanligast förekommande i de tre undersökta kommunerna.

Hur de redovisade motiveringarna grupperats framgår av tabellerna 21 och 22. Några kommentarer till detta kan dock vara på sin plats.

Grupperna har utformats med utgångspunkt i vilka faktorer som diskuterats i beslutet. Härutöver utbildar sig en grupp, där inga skäl har redovisats (gäller endast positiva beslut). Övriga huvudgrupper består av ärenden där lokaliseringen bedömts, där frågor om särskilda skäl diskuterats och där dispenser från förordnanden funnits respektive avslagits av länsstyrelsen. Som särskild grupp har också de fall bedömts där det av beslutet framgår att det gäller bostäder för jordbrukets behov.

Det bör uppmärksammas att många ärendebeslut motiverats med mer än ett skäl, varför det totala antalet redovisade motiv överstiger antalet bedömda ärenden.

Gruppen lämplig respektive olämplig lokalisering har indelats i sex undergrupper. Två av dessa förekommer endast vid negativa beslut.

Till den första undergruppen - plansynpunkter - har förts sådana ärenden där frågor om den tänkta bebyggelsen strider mot översiktlig plan eller kan föregripa eller försvåra kommande detaljplaneläggning diskuteras i besluten. Hit hör även fall som bedömts ligga i riskzonen för framtida vägsträckningar, kraftledningar e d. Gemensamt för dessa fall är att de kan sägas ha bedömts med utgångspunkt från huruvida den tänkta bebyggelsen kan komma att ligga i vägen för annan exploatering.

Några exempel på formuleringar i beslut angående dessa ärenden är

"områdesplan skall upprättas"

"inordnar sig i dispositionplan"

"bör föregås av detaljplan"

"försvårar ej planläggning"

"planmässiga hinder föreligger inte"

"vägbygge planeras".

I en annan undergrupp - bevarandesynpunkter - redovisas ärenden där frågor om hur den föreslagna bebyggelsen påverkar omgivande miljö har diskuterats. De uppgivna besluts-skälen kan här utöver naturvård och landskapsbild gälla det rörliga friluftslivets villkor, kulturminnesvården (bl a fornlämningar), risken för grundvattenföroreningar eller inverkan på kringliggande jord- eller skogsbruk. I denna grupp gäller det oftast att skydda befintliga miljöer mot olämplig påverkan genom nya byggnader, men ärenden av denna typ förekommer också bland de positiva besluten. I dessa fall framgår att miljö- och bevarandefrågorna har bedömts så att någon negativ inverkan inte skulle uppträda på grund av de föreslagna åtgärderna.

Exempel på beslutsformuleringar är

"värdefullt natur- och strövområde"

"inom område av riksintresse för rörligt friluftsliv"

"landskapsbild utan erinran"

"kulturhistoriskt värdefull miljö"

"risk för nersmittning av befintliga vattentäkter"

"på åkermark".

Undergruppen service omfattar ärenden där frågor om skolvägar, avstånd till butik m m tagits upp i besluten. Ärenden av detta slag visar sig vara ganska ovanliga men har ändå fått bilda en särskild undergrupp särskilt med tanke på att frågor om samhällsservice ofta tas upp i den allmänna diskussionen om utomplansbebyggelse.

Exempel på beslutsformuleringar kan vara

"på fel sida om vägen i förhållande till befintlig service"

"lämpligt lokaliserad med tanke på service".

Till undergruppen väg, VA har förts sådana ärenden, där frågor om väganslutning och/eller vatten- och avloppsförsörjning har berörts i besluten.

Exempel på formuleringar av denna typ är

"hälsovårdsnämnden har godkänt förslagen enskild avlopps-anläggning"

"vägföreningen har intet att erinra"

"VA-frågan kan ej lösas godtagbart"

"innebär ny utfart på allmän väg".

I undergruppen immissioner förekommer bara ärenden med negativa beslut. Det gäller här främst frågor om bullerstörningar från intilliggande vägar eller om flygbuller.



Nya bostäder vid större allmänna vägar är inte ovanliga. Ibland vetter också uteplatsen mot trafiken och bullret.



Ett exempel på randbebyggelse i tallskogen. Lägen som detta är faktiskt eftersökta.

I något fall har också risker för eventuella gasutsläpp från industrier i närheten påtalats.

Exempel på beslutsformuleringar är

"under flygfältets bullermatta"

"bebyggelsen blir kraftigt vägbullerstörd"

"riskzon vid brukets klogasutsläpp".

Till dessa undergrupper kommer slutligen ytterligare en, olämplig tätbebyggelse, där ärendena bedömts innebära bebyggelse, som är olämplig från allmän synpunkt utan att grunderna för denna bedömning klargörs närmare. Även i denna grupp finns av naturliga skäl bara ärenden med negativa beslut.

Formuleringarna varierar i viss mån. Några exempel är

"olämplig tätbebyggelse utanför planlagt område"

"olämplig lokalisering från allmän synpunkt"

"utgör tätbebyggelse"

"olämpligt utspridd tätbebyggelse".

Också gruppen särskilda skäl har indelats i undergrupper. En av dessa - dispens finns - består av ärenden där tätbebyggelsedispens meddelats av länsstyrelsen eller där en äldre dispens, t ex kopplad till ett tidigare beviljat men ej utnyttjat byggnadslov, fortfarande ansetts giltig. Att den föreslagna byggnaden utgör ersättningsbostad har många gånger ansetts utgöra ett särskilt skäl, i vissa fall trots att det föregående huset sedan länge varit rivet eller t o m legat på annan plats i närheten. Tidigare avstyckning för byggnadsändamål betraktas ofta också som särskilt skäl. Dessa ärenden består endast av fall där avstyckningen gjorts för länge sedan och enligt äldre lagstiftning. Vid nyligen genomförda fastighetsbildningar har byggnadsnämnderna så gott som undantagslöst yttrat sig i anslutning till dessa, varför de motiv som då framfördes (vanligen synpunkter beträffande lokaliseringen) här har räknats som fortfarande gällande. Personliga skäl har vunnit gehör i ett fåtal fall. Undergruppen utförning avser ärenden där ett positivt beslut motiverats med att byggnaden till sitt yttre anpassats till sin omgivning eller på annat sätt särskilt väl inordnats i denna. Härutöver finns en mindre restgrupp - annat - bestående av ärenden som inte självklart kunnat föras till någon av här beskrivna grupper. Gruppen särskilda skäl saknas slutligen förekommer naturligtvis bara bland de negativa besluten. Här återfinns också ärenden, där det uppgetts i beslutet att anförda särskilda skäl inte godtagits som sådana.

Gruppen dispenser från förordnanden avser ärenden där förordnanden enligt byggnadslagen, naturvårdslagen eller väglagen föreligger och där det framgår att beslutet varit beroende av huruvida dispenser från dessa förordnanden kunnat erhållas eller inte.

Gruppen jordbruk består av sådana ärenden där i beslutet anges att den föreslagna bebyggelsen har bedömts som bostäder för jordbrukets eller liknande näringsars behov. Dessa ärenden har dock endast i vissa fall behandlats utan dispensprövning enligt byggnadslagstiftningens undantagsregler.

Tabell 21  
Myndigheternas motiv vid positiva besked.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Ärenden med positiva besked	98	100	57	100	32	100	187	100
<u>Inga skäl</u>	15	15	6	11	19	59	40	21
<u>Lokalisering:</u>								
Plansynpunkter	58	59	16	28	0	0	74	40
Bevarandesynpunkter	7	7	4	7	2	6	13	7
Service	2	2	0	0	0	0	2	1
Väg, VA	33	34	39	68	5	16	77	41
<u>Särskilda skäl:</u>								
Dispens finns	3	3	1	2	0	0	4	2
Ersättningsbostad	9	9	10	18	1	3	20	11
Tidigare avstyckning	0	0	3	5	0	0	3	2
Personliga skäl	1	1	1	2	2	6	4	2
Utformning	4	4	0	0	0	0	4	2
Annat	1	1	1	2	0	0	2	1
<u>Dispenser från förordnanden:</u>								
Byggnadslagen	0	0	5	9	2	6	7	4
Naturvårdslagen	3	3	12	21	3	9	18	10
Väglagen	2	2	1	2	0	0	3	2
<u>Jordbruk</u>	13	13	0	0	0	0	13	7
Antal motiv totalt	136		93		15		244	
Antal motiv/motiverat beslut	1,64		1,82		1,15		1,66	
Antal motiv/alla positiva beslut	1,38		1,63		0,47		1,30	



Tabell 22  
Myndigheternas motiv vid negativa besked.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Ärenden med negativa besked	76	100	30	100	16	100	122	100
<u>Lokalisering:</u>								
Plansynpunkter	52	68	14	47	7	44	73	60
Bevarandesynpunkter	25	33	5	17	3	19	33	27
Service	3	4	0	0	1	6	4	3
Väg, VA	20	26	6	20	2	13	28	23
Immissioner	5	7	3	10	1	6	9	7
Olämplig tätbebyggelse	16	21	16	53	4	25	36	30
<u>Särskilda skäl:</u>								
Särskilda skäl saknas	35	46	4	13	0	0	39	32
<u>Dispenser från förordnanden:</u>								
Byggnadslagen	0	0	0	0	0	0	0	0
Naturvårdslagen	1	1	1	3	1	6	3	2
Väglagen	1	1	0	0	1	6	2	2
Antal motiv totalt	158		49		20		227	
Antal motiv/beslut	2,08		1,63		1,25		1,86	



Vägfrågan är i  
 alla fall löst.

En snabb titt på tabellerna visar att bland de positiva beskederna är motiveringarna plansynpunkter och väg, VA de vanligaste. Som särskilt skäl förekommer oftast att den tänkta byggnaden skall utgöra ersättningsbostad. En tämligen stor andel av dessa beslut har inte alls motiverats av myndigheterna, vilket är särskilt förvånande när det gäller tätbebyggelsefallen.

Av de negativa beskederna har däremot alla motiverats. Det vanligaste skälet gäller här plansynpunkter. Bedömningarna olämplig tätbebyggelse och att särskilda skäl saknas kommer härnäst, tätt följda av synpunkter som gäller bevarande eller väg- och VA-frågorna. Tämligen sällsynta som avslags-skäl är däremot frågor om bristande service eller störande immissioner. Ärenden som avslagits därför att dispenser från förordnanden inte meddelats är också sparsamt förekommande.

En noggrannare granskning av siffrorna visar dock att skillnaderna mellan kommunerna i somliga avseenden är stora och förtjänar viss uppmärksamhet. En sådan analys bör dock föregås av ett enkelt konstaterande. Genom att på detta sätt undersöka myndigheternas beslutsmotiveringar kan man bara få veta att vissa prövningar gjorts. Att en prövning i något avseende inte finns omnämnd i beslutet innebär däremot inte med säkerhet att den inte förekommit vid ärendehandläggningen. Myndigheterna kan självklart många gånger ha baserat sina ställningstaganden på skäl, som sedan inte redovisats i beslutet. Detta innebär att de slutsatser om ärendenas handläggning som kan dras av materialet i vissa fall blir osäkra, eftersom de i huvudsak bygger på den nödvändiga arbetshypotesen att det arkiverade materialet på ett tämligen enhetligt och fullständigt sätt beskriver hur ärendena hanterats. Samtidigt står det klart att denna arbetshypotes inte helt överensstämmer med verkligheten. Särskilt i Högsby är byggnadsnämndens protokoll ofta mycket kortfattade, och varken här eller i Mönsterås finns någon motsvarighet till de skriftliga yttranden från byggnadslovsarkitekten i nästan varje ärende, som föreligger som bilagor till Kalmars byggnadsnämnds protokoll. Trots dessa konstaterade olikheter har jämförelser mellan de undersökta kommunerna även i detta avseende bedömts ha intresse, även om de måste tas med en nypa salt här och där.

### Positiva besked

För att börja med de positiva beskederna har i Kalmar och Mönsterås endast en liten andel inte motiverats, medan i Högsby mer än hälften av dessa ärenden förts till kategorin inga skäl. Särskilt markant är detta förhållande beträffande förhandförfrågningarna. Nästan 90 % av de positiva förhandsbeskederna i Högsby är utan motiv.

Någon generell skyldighet för en myndighet att motivera positiva beslut finns inte i förvaltningslagen. När det gäller dispenser från tätbebyggelseförbudet kan dock länsstyrelsens beslut om att ge byggnadsnämnderna befogenheter att meddela sådana dispenser anses innehålla villkor om att de särskilda skäl anges som föranlett dispensbeslutet. Vidare skall nämndens sakkunniga personal (stadsarkitekt eller motsvarande) delta i ärendehandläggningen och beslutet utvisa dennes ställningstagande i dispensärendet.

Av det fåtal positivt besvarade fullständiga ansökningar i Kalmar, där motiveringar inte kunnat utläsas direkt av beslutet, har nära hälften avgjorts av byggnadsnämnden i strid mot byggnadslovsarkitektens avstyrkande. I dessa fall har skälen till varför nämnden haft en avvikande uppfattning inte redovisats i protokollet. Orsakerna till byggnadslovsarkitektens negativa inställning finns dock vanligen klarlagda i skriftliga yttranden. I övriga fall av denna kategori framgår för det mesta av handlingarna t ex att avstyckning skett tidigare, att visst internt samråd förekommit eller att det varit fråga om ersättningsbostad, dock utan att dessa förhållanden berörts i besluten. Detta innebär att antalet ärenden helt utan ledtrådar för en rekonstruktion av handläggningen är mycket litet i Kalmar-materialet.

I Mönsterås finns endast ett givet byggnadslov, där motiv helt saknas. I detta fall rörde det sig om glesbebyggelse, varför krav på särskilda skäl inte förelåg.

I Högsby däremot saknas beslutsmotivering helt för hälften av de positivt besvarade fullständiga ansökningarna. Av dessa har i sin tur hälften bedömts som glesbebyggelse. Kvar står att en stor andel av de ärenden där tätbebyggelse-dispenser givits inte motiverats. Att stadsarkitekten biträtt beslutet brukar dock framgå. Besluten innehåller istället oftast villkor, vanligen att hälsovårdsnämnden skall godkänna föreslagen enskild VA-anläggning. Detta ger en del av förklaringen till varför beslut utan motivering är så vanliga i Högsby. Om byggnadsnämnden hade avvaktat hälsovårdsnämndens beslut i dessa ärenden, så hade det faktum att VA-frågorna kunde lösas troligen anförts som ett skäl i beslutet om byggnadslov (jämför avsnitt 6.1.2).

Även beträffande positivt besvarade ärenden där lokaliseringen diskuterats i besluten finns stora skillnader mellan kommunerna. Plansynpunkter med innebörden att projektet inte försvårar kommande planläggning e d förekommer i mer än hälften av Kalmar-ärendena av denna typ. I Mönsterås gäller detsamma drygt vart fjärde ärende, medan materialet från Högsby inte innehåller ett enda positivt besvarat ärende som motiverats med plansynpunkter. Bevarandesynpunkter förekommer ganska sparsamt och utan större skillnader mellan kommunerna. Frågor om service har tagits upp i några ströfall i Kalmar och inte alls i de båda mindre kommunerna. Synpunkter på väg- och VA-anlutningar är däremot vanligare. I Kalmar påpekas i vart tredje ärende av denna typ att väg- och/eller VA-frågorna kan lösas. I Mönsterås tas dessa synpunkter upp i två tredjedelar av dessa fall, vilket i praktiken innebär att alla positivt besvarade ärenden med enskilda VA-anläggningar får denna fråga kommenterad i beslutet (resten av ärendena ligger inom verksamhetsområden för VA). I Högsby slutligen utgör väg- och VA-frågorna motiv endast i vart sjätte positivt besvarat ärende, vilket torde hänga samman med just denna byggnadsnämnds ovan beskrivna metod att ibland göra VA-frågans lösning till ett villkor i byggnadslovet i stället för att avvakta hälsovårdsnämndens beslut.

Att byggnadsnämnderna motiverar positiva ställningstaganden med att godtagbara särskilda skäl funnits är förhållandevis ovanligt. Med tanke på att byggnadslagstiftningen uttryckligen kräver sådana skäl för dispenser från det allmänna tätbebyggelseförbudet är detta ganska förvånande. Samtidigt kan sägas att de framkomna siffrorna i detta avseende är helt beroende av vilka faktorer som här förts till gruppen särskilda skäl. Eftersom resonemanget här berör ett område där teorin och praktiken tycks skilja sig åt och där dessutom de olika kommunerna förefaller ha skilda bedömningar finns det anledning att återkomma till denna fråga senare.

Det vanligaste av de redovisade särskilda skälen är att de föreslagna byggnaderna skall utgöra ersättningsbostäder, d v s att den aktuella platsen redan är bebyggd med ett äldre hus som nu avses rivas. I Kalmar hör vart elfte positivt besvarat ärende till denna kategori och i Mönsterås mer än vart sjätte. I Högsby däremot har endast ett ärende av den här typen registrerats.

För övriga undergrupper av särskilda skäl redovisas endast ströfall. I sammanlagt fyra ärenden har tätbebyggelse-dispensen beviljats tidigare och av annan än den aktuella byggnadsnämnden. I ett fall hade länsstyrelsen samtidigt lämnat tätbebyggelsedispens och dispens från förordnande enligt naturvårdslagen. I ett annat fall fanns ett äldre byggnadslov från byggnadsnämnden i en kommun, som sedermera slagits samman med andra. Detta byggnadslov hade visserligen förfallit, men länsstyrelsen ansåg vid prövning att lovet också var förknippat med tätbebyggelsedispens, som egendomligt nog inte är tidsbegränsad. I två fall slutligen hade bostadsdepartementet efter överklaganden meddelat att tätbebyggelseförbudet inte skulle innebära hinder, eftersom den dricksvattenbrist som motiverat de ursprungliga avslagen numera hade avhjälpits.

Till gruppen personliga skäl har likaså fyra ärenden förts. Ett av dessa avslogs först i byggnadsnämnden med motiveringen att planläggning borde föregå byggande här och att särskilda skäl saknades. Nämnden ändrade dock inställning efter personlig kontakt med den sökande, där det bl a framkom att handikappade och hjälpbehövande föräldrar bodde i närheten och att man haft tomten sedan länge och alltid räknat med att kunna bygga här. I ett annat fall angavs att sökanden hade fått köpa marken billigt av fadern och dessutom hade rörelse i närheten. Enstaka exempel finns också på att byggnadsnämnden godtagit som skäl att sökanden äger marken eller att denne och hans släkt i många generationer haft stark anknytning till den aktuella platsen.

Gruppen utformning förekommer bara i Kalmar och utgörs här av fyra fall. I dessa ärenden har sådana omständigheter som att den planerade byggnaden anpassats till omgivande miljö eller förlagts i lämplig anslutning till befintliga stora träd tagits upp som motiv i samband med beslutet.

Givna dispenser från förordnanden som motiv för positiva beslut förekommer sparsamt i Kalmar men är särskilt vanliga i Mönsterås. Även Högsby har ett inte försumbart inslag av



dessa ärenden. Skillnaderna kan åtminstone delvis förklaras med att inslaget av ärenden med förordnanden skiftar mellan kommunerna (jämför tabell 4).

Att ärenden har bedömts innebära bostadsbebyggelse för jordbrukets eller liknande näringars behov är som tidigare påtalats speciellt för Kalmar och förekommer inte bland motiven i de andra kommunerna. Av de tretton Kalmar-fall som förts till denna kategori har de flesta ändå dispensprövats, men då uppenbarligen med jordbrukssituationen som särskilt skäl.

Som framgår av tabell 21 är antalet motiv per motiverat positivt beslut i genomsnitt 1,66. Av de studerade kommunerna ligger Mönsterås högst i detta avseende, troligen beroende på att byggnadsnämnden i så stor utsträckning redovisar att väg- och VA-frågorna kan lösas. Kalmar ligger ungefär på genomsnittet, medan Högsby befinner sig klart under med siffran 1,15. Betraktar man i stället antal motiv per samtliga positiva beslut sjunker siffrorna en smula för Kalmar (1,38) och Mönsterås (1,63), men skillnaden mellan dessa kommuner och Högsby (0,47) framstår än klarare genom att alla de beslut som inte alls motiverats i denna kommun kommer med i beräkningen.

I samband med behandlingen av de positiva besluten kan det vara lämpligt att nämna något om det fåtal fall, där byggnadsnämnden haft en annan uppfattning än den föredragande tjänstemannen (stadsarkitekt eller biträdande stadsarkitekt). Det vanligaste exemplet på dessa motsättningar är nämligen den situationen att stadsarkitekten avstyrker en ansökan eller förhandsförfrågan, men att byggnadsnämnden ändå avger ett för sökanden positivt svar.

I Kalmar har sex fall av denna typ registrerats och de förefaller ha blivit vanligare mot slutet av den studerade perioden. Karaktäristiskt för dessa ärenden är att skäl som anknyter till jordbruksrörelse eller är av personlig art oftast framförts. I ett fall, som gällde ett fritidshus, fanns dock inga motiv uttryckta i ansökan. Här ansåg biträdande stadsarkitekten att spridd bebyggelse i skogen inte borde tillåtas och att olämplig tätbebyggelse förelåg. Efter votering beslöt byggnadsnämnden utan motivering att bifalla anförda besvär hos länsstyrelsen (ärendet hade tidigare avslagits, även då efter votering i byggnadsnämnden, och därefter överklagats). I de övriga fallen var gången likartad. De sökande, som på ett eller annat sätt, ofta genom släktskapsförhållanden, hade anknytning till en jordbruksrörelse, ville bygga på jordbruksfastigheten. Biträdande stadsarkitekten ansåg mestadels att de föreslagna bostäderna inte kunde anses vara för jordbrukets behov och att de var olämpligt lokaliserade med hänsyn till kommande planläggning, landskapsbilden eller naturvårdssynpunkter. Byggnadsnämnden biföll dock ansökningarna, någon gång efter votering. Inga motiv redovisades i dessa beslut.

I Mönsterås förekom under den studerade perioden tre fall, där stadsarkitekten åtminstone på något stadium av ärendenas handläggning hade en uppfattning som stred mot vad byggnadsnämnden sedermera beslutade. I två av dessa fall avstyrkte



stadsarkitekten med motiveringen att de föreslagna byggnaderna stred mot antagen översiktlig plan eller att planläggning först borde ske. Byggnadsnämnden ansåg dock i båda fallen att särskilda skäl förelåg och besvarade därför ärendena positivt. De skäl som de sökande anförde var delvis av personlig art (bl a att marken hade kunnat köpas billigt på grund av släktskap med markägaren), varför frågan om det här gällde bostäder för jordbrukets behov eller inte aldrig blev aktuell. I det tredje fallet var förhållandena motsatta. Här tillstyrkte stadsarkitekten en dispens från strandskyddsförordnande för ett fritidshus vid kusten, medan byggnadsnämnden efter votering avstyrkte med motiveringen att det var svårt att finna bärande skäl för en dispens i detta läge.

I Högsby har inga fall där stadsarkitekten och byggnadsnämnden haft olika uppfattning kunnat återfinnas i det studerade materialet.

### Negativa besked

Av de negativa beskederna har som tidigare nämnts alla motiverats på något sätt. Förklaringen till detta ligger troligen i förvaltningslagens bestämmelser om myndighets skyldighet att motivera beslut som går sökandens emot. Frågan om vad som kan anses vara för allmänheten godtagbara och begripliga motiv för avslag respektive negativa förhandsbesked är dock av intresse och kommer att tas upp senare.

Antalet motiv per beslut har också stigit jämfört med de positiva besluten. Genomsnittssiffran ligger på 1,86 motiv per beslut. I detta sammanhang har man uttryckt sig tydligast i Kalmar med siffran 2,08. Mönsterås når upp till 1,63, medan Högsby, liksom när det gällde de positiva besluten, ligger lägst med 1,25 motiv per negativt beslut.

Av beslutsskälerna i dessa ärenden är sådana som kan knytas till den allmänna lämplighetsprövningen vanligast. I huvudgruppen lokalisering har i genomsnitt 60 % fått negativa besked med hänvisning till plansynpunkter. Särskilt i Kalmar dominerar denna motivotyp, men den förekommer också i nära hälften av fallen i Mönsterås och Högsby. I den stora majoriteten av dessa fall anges i beslutet att kommande planläggning försvåras eller att detaljpanelläggning bör föregå byggande på platsen, men det finns också exempel på att den tänkta bebyggelsen skulle komma i vägen för en framtida vägdragning. Bevarandesynpunkter är mindre vanliga men har framförts i vart tredje negativt besvarat ärende i Kalmar. I de båda mindre kommunerna förekommer sådana bedömningar inte lika ofta. I Kalmar har dessa synpunkter gällt både naturvårdens intressen, landskapsbilden, kulturminnesvården och jord- och skogsbrukets bevarandebestämmelser. I Mönsterås och Högsby är det främst aspekter på det rörliga friluftslivets villkor som tagits upp i besluten. Frågor om service har berörts bara i några ströfall, huvudsakligen i Kalmar, och har då mestadels gällt avstånd till butiker. Svårigheter att klara anslutningar till väg och VA påtalas ganska ofta. Sådana bedömningar förekommer i genomsnitt i vart fjärde ärende av denna typ och är vanligast i Kalmar, som onekligen har vissa problem med främst VA-försörjning i

eller i närheten av många av de mindre tätorterna. Motivet att den tänkta bebyggelsen kommer att störas av immissioner, t ex väg- eller flygbuller, har fått en ganska jämn spridning mellan kommunerna. Det totala antalet fall av denna typ är dock ganska litet.

Till dessa skäl, där man för det mesta klart kan utläsa vad som menas, kommer de motiv som förts till undergruppen olämplig tätbebyggelse. I genomsnitt vart tredje ärende har besvarats negativt med hänvisning till detta onekligen ganska oklara begrepp. Särskilt ofta har det använts i Mönsterås, där över hälften av de negativa besluten motiverats på detta sätt. I Högsby gäller detsamma vart fjärde ärende av denna typ.

Just därför att innebörden av uttrycket "olämplig tätbebyggelse" är så svårdefinierad kan det vara av intresse att särskilt studera hur många ärenden som avslagits respektive fått negativa förhandsbesked med detta begrepp som enda motivering. I Kalmar är sådana fall ovanliga. Här kan tre ärenden delvis med tvekan föras till denna kategori. Det framgår dock i åtminstone två av fallen att utredningar gjorts, som resulterat i mer preciserade synpunkter. Dessa har dock inte redovisats i själva besluten.

I Mönsterås är dessa fall vanligare. Totalt har här sju ärenden besvarats negativt med motiveringen att de föreslagna åtgärderna skulle föranleda olämpligt tätbebyggelse som i stort sett enda skäl, vilket utgör 23 % av de negativt besvarade ärendena. Sex av dessa fall rör förhandsförfrågningar, och endast ett är alltså en avslagen fullständig ansökan. Denna hade inlämnats av en markägare, som ville bygga ett fritidshus, troligen för uthyrning eller för försäljning.

Högsby slutligen har tre fall av denna typ, samtliga förhandsförfrågningar. Med lite god vilja kan här för det mesta utläsas att byggnadsnämnden haft funderingar t ex kring frågor om service eller landskapsbild, som dock inte formulerats i besluten.

Till gruppen särskilda skäl saknas har i genomsnitt vart tredje negativt besvarat ärende förts. Skillnaderna mellan de undersökta kommunerna i detta avseende är mycket stora, kanske därför att man haft olika uppfattning om innebörden och betydelsen av handläggningsmomentet dispensprövning, dit ju de särskilda skälen är knutna. I Kalmar har således nästan hälften av dessa ärendebeslut motiverats bl a med att särskilda skäl saknas, medan detta gäller endast omkring vart sjunde ärende i Mönsterås och inte ett enda i Högsby. Endast ett ärende som besvarats negativt enbart med denna motivering har påträffats i materialet. Detta utgjordes av en förhandsförfrågan i Mönsterås om att få bygga ett fritidshus bara ett fåtal meter från stranden, vilket talar för att det egentligen var frågan om det rimliga i att tillstyrka dispens från strandskyddsförordnandet hos länsstyrelsen som bedömdes. I beslutet anges dock bara att negativt förhandsbesked lämnades "eftersom några särskilda skäl till dispens ej föreligger".

Ärenden som besvarats negativt med hänvisning till att dispenser från förordnanden inte förelegat är sparsamt förekommande. I två fall har länsstyrelsen vägrat anslutningstillstånd till allmän väg enligt väglagen, och i tre fall har ansökningar om dispens från strandskyddsförordnanden enligt naturvårdslagen avslagits av länsstyrelsen. Samtliga ärenden i denna grupp utgörs av fullständiga ansökningar, och av de tre där förordnanden enligt naturvårdslagen förelegat har alla ursprungligen tillstyrkts hos länsstyrelsen av respektive byggnadsnämnd. Länsstyrelsens avslag har därför utgjort hinder för byggnadsnämnderna att meddela byggnadslov och tätbebyggelsedispens.

Av det tämligen blygsamma antal ärenden som avslagits i de här studerade byggnadsnämnderna har några överklagats. Bakom besvären har naturligt nog för det mesta sökanden stått, men det finns också exempel på att en granne överklagat ett givet byggnadslov med motiveringen att den föreslagna byggnaden skulle inverka störande på en kulturhistoriskt värdefull äldre bebyggelsemiljö.

Antalet överklagade ärenden är i Kalmar sex och i Mönsterås fem, vilket svarar mot 38 respektive 35 % av antalet avslagsbeslut. I Högsby har inget ärende överklagats under den studerade perioden.

I bara två fall har de anförda besvären lett till ändringar i byggnadsnämndernas beslut. I det ena av dessa fall tillstyrkte byggnadsnämnden själv bifall till besvären, varför länsstyrelsen i sitt beslut endast upphävde byggnadsnämndens tidigare avslag och återförvisade ärendet till byggnadsnämnden för ny handläggning. Denna resulterade sedan i att byggnadslov beviljades. I det andra fallet, som gällde ett fritidshus på en ö i Mönsterås skärgård, fanns en äldre dispens från strandskyddsförordnandet i botten. Byggnadsnämnden vägrade trots detta byggnadslov med motiveringen att projektet stod "i strid mot riksplanens intentioner och sker inom område där lagen om strandskydd gäller". Efter överklagande från den sökande meddelade länsstyrelsen tillstånd till byggnadsföretaget och ansåg att glesbebyggelse förelåg.

I de övriga överklagade ärendena lämnade länsstyrelsen alltså de anförda besvären utan bifall, vilket för detta begränsade material visar att byggnadsnämndens bedömningar oftast står sig inför en överprövning och att länsstyrelsen ogärna tycks vilja ändra på de kommunala myndigheternas beslut i dessa frågor.

#### 5.2.4 Villkor i samband med positiva besked.

Positiva besked från byggnadsnämnderna förses ofta med villkor av olika slag. Eftersom metoden att ge byggnadslov eller positiva förhandsbesked på vissa villkor kan vara ett sätt för byggnadsnämnderna att påverka projekten i viss riktning utan att för den skull avslå ärenden och begära in nytt och reviderat material har det intresse att studera dessa villkor med avseende dels på deras innebörd, dels på i vilken

utsträckning de i verkligheten är styrande och bindande för de sökande.

Villkor som givits i samband med förhandsbesked är givetvis inte bindande, eftersom byggnadsnämnden i dessa fall inte har fattat egentligt beslut. De skall i stället ses som rekommendationer och anvisningar till den sökande om vad denne bör iaktta för att få sin kommande fullständiga ansökan positivt bedömd. Att villkor ofta knyts till förhandsbesked är naturligt, eftersom byggnadsnämnderna vid handläggningen av denna ärendetyp många gånger inte vet så mycket om vissa detaljer i projektet. Framförallt gäller detta den planerade byggnadens utformning och detaljlokalisering på tomt, men det förekommer också att positivt förhandsbesked ges innan t ex möjligheterna att lösa VA-frågorna hunnit utredas. I sådana fall kan det begärda beskedet innehålla formuleringar av typen "under förutsättning att hälsovårdsnämnden godkänner föreslagen enskild VA-anläggning".

I samband med beslut angående fullständiga ansökningar, här så gott som uteslutande beslut om byggnadslov, förekommer också ofta villkor. Av dessa kan egentligen bara sådana villkor som avser rivning eller förändring av befintlig byggnad på tomt anses bindande för den sökande, eftersom bestämmelser om detta finns intagna i byggnadsstadgan. En förutsättning är dock att den sökande själv skriftligt godkänner villkoret. Övriga förekommande villkor i byggnadslov, t ex rörande byggnadens utformning eller färgsättning, måste ses som rekommendationer eftersom byggnadsnämnden då inte kan stödja sig på gällande lagstiftning. Vill byggnadsnämnden hävda sina synpunkter i dessa fall kan den visserligen hänvisa till 38 § byggnadsstadgan, men måste då avslå ansökan enligt denna paragraf, vilket inte är detsamma som att ställa villkor med hänvisning till den. Villkor i byggnadslov om att hälsovårdsnämnden senare skall godkänna en föreslagen enskild VA-anläggning får egentligen inte heller ställas, men förekommer ändå ibland.

Detta motiverar att förekommande villkor i byggnadsnämndernas positiva beslut redovisas i två grupper så att de villkor som knutits till beslut om byggnadslov kan studeras isolerade från sådana villkor som ställts i samband med förhandsbesked. Eftersom det är vanligt att fullständiga ansökningar har föregåtts av förhandsförfrågningar redovisas även dessa ärenden i de fall villkor förekommit i förhandsbeskeden.

Nedanstående tabell visar i vilken utsträckning byggnadsnämnderna knutit villkor till sina beslut i här studerade ärenden. Villkor om s k grannemedgivanden enligt 67 § 3 mom. byggnadsstadgan har dock inte medtagits i uppställningen. Anledningen är att grannar har laglig rätt att yttra sig i dessa fall, varför förekomsten av dessa villkor i förhandsbeskeden inte kan ses som någon viljeyttring från byggnadsnämndens sida utan måste betraktas mer som en upplysning till den sökande. Detsamma kan kanske ibland hävdas beträffande villkor om att väg- och VA-frågorna skall lösas. Här gäller dock inte samma absoluta självklarhet.



Tabell 23  
Villkor i positiva besked.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
<u>Beviljade full- ständiga ansökningar</u>	80	100	39	100	24	100	143	100
Härav med villkor i beslutet	20	25	15	38	13	54	48	34
<u>Villkoren avser</u>								
rivning eller ändring av byggnad	6	8	1	3	0	0	7	5
VA-frågor	6	8	4	10	7	29	17	12
Utfartsfrågor	5	6	1	3	0	0	6	4
Utformning, färgsättning m m	5	6	10	26	3	13	18	13
Annat	0	0	1	3	3	13	4	3
<u>Positiva förhands- besked (inkl. sådana som senare lett till byggnadslov)</u>								
Härav med villkor	56	100	37	100	18	100	111	100
	32	57	17	46	11	61	60	54
<u>Villkoren avser</u>								
rivning eller ändring av byggnad	0	0	2	5	0	0	2	2
VA-frågor	19	34	6	16	7	39	32	29
Utfartsfrågor	8	14	4	11	3	17	15	14
Utformning, färgsättning m m	22	39	4	11	6	33	32	29
Annat	6	11	3	8	3	17	12	11
<u>Positiva besked totalt</u>								
Härav med villkor	90	100	57	100	32	100	187	100
	50	51	28	49	15	47	93	50
Antal villkor/beslut med villkor, förhands- besked	1,72		1,12		1,73		1,55	
Antal villkor/beslut med villkor, fullständiga ansökningar	1,10		1,13		1,00		1,08	



Av tabellen framgår först och främst att villkor är betydligt vanligare i samband med förhandförfrågningar än vid beslut rörande fullständiga ansökningar. Särskilt klart avtecknar sig detta förhållande i siffrorna för Kalmar, där bara vart fjärde givet byggnadslov förknippats med villkor av något slag, medan detsamma gällde mer än hälften av förhandsbeskeden. Högsby däremot har en hög andel beslut med villkor bland båda grupperna, medan Mönsterås intar en mellanställning i detta avseende.

I gruppen ärenden med fullständiga ansökningar dominerar villkor som avser VA-frågor eller som handlar om de planerade byggnadernas utformning eller färgsättning. Det enda villkor som kan sägas vara lagligt grundat, alltså om rivning av andra byggnader på tomt, är inte särskilt vanligt förekommande om man betraktar hela materialet. Denna bild är speciellt utpräglad för de båda mindre kommunerna.

Bland förhandsbeskeden är den allmänna tendensen likartad, även om man här inte kan tala om att några villkor på detta stadium har stöd i lagstiftningen. Det är återigen VA-frågorna och byggnadernas utformning m m som dominerar.

Betraktar man alla positivt besvarade ärenden samtidigt framkommer inga nämnvärda skillnader mellan kommunerna. För omkring vartannat av dessa ärenden har villkor ställts upp någon gång under handläggningstiden, vilket tyder på att instrumentet villkor har använts flitigt i alla de tre studerade kommunerna, fast på något olika sätt.

Villkor om VA-frågornas lösning förekommer särskilt ofta i Högsby, vilket sannolikt sammanhänger med denna byggnadsnämnds metod att ofta ge positiva besked innan hälsovårdsnämndens formella ställningstagande föreligger, detta troligen för att förkorta handläggningstiden och kunna ge den sökande ett någorlunda snabbt besked. Villkor av denna typ förekommer anmärkningsvärt ofta i de slutliga besluten om fullständiga ansökningar. I Kalmar och i Mönsterås är detta inte så vanligt. Däremot återfinns villkor om VA-frågorna ofta bland förhandsbeskeden, vilket är naturligt med tanke på att det bör visas att dessa frågor kan lösas innan byggnadslov meddelas.

Beträffande villkor om de planerade byggnadernas utformning, färgsättning m m tycks också skilda förfaranden tillämpas i de olika kommunerna. I Kalmar har man i ett stort antal positiva förhandsbesked berört dessa frågor, trots att något faktiskt underlag i form av byggnadsritningar vanligen inte förelegat på detta stadium. Byggnadsnämnden har ändå velat gardera sig mot olämpligt utformade byggnader och ofta formulerat villkor av typen "utformningen skall anpassas till omgivningen" eller "byggnaden skall ha färg och utvändigt panel som passar in i omgivningen". Bland de ärenden, där byggnadslov givits, är sådana där villkor beträffande utformningen ställts betydligt mer sällsynta. Där de ändå förekommer rör de vanligen färgsättning. Själva byggnadsutformningen tycks alltså vara färdigdiskuterad på detta stadium i handläggningen, vilket den ju också bör vara. I Mönsterås däremot har utformningsfrågor berörts endast i

var tionde förhandsförfrågan av denna typ. Byggnadsnämndens synpunkter beträffande utformning har betydligt oftare - i vart fjärde ärende - framförts i samband med beslutet om byggnadslov. Även här är det främst färgsättningsfrågor som diskuteras, men det förekommer också exempel på att byggnadslov ges med rekommendationer att anpassa utformningen till omgivningen eller att klä huset med träpanel i stället för kalksandsten. Det framgår alltså tydligt att man är medveten om att det är omöjligt att ställa regelrätta villkor på detta stadium. Alternativet är ju att avslå ansökan med stöd av 38 § byggnadsstadgan, men detta har inte skett i något av de studerade fallen. Högsbys förfarande i detta avseende slutligen påminner om Kalmars genom den högre andelen villkor som gäller byggnadsutformning bland förhandsbeskeden, men inte heller här är det ovanligt att dessa frågor tas upp i besluten om byggnadslov. Alla redovisade fall av detta slag gäller enbart färgsättningen.



Inför hus som detta, insprängt bland äldre jordbruksbebyggelse, anser byggnadsnämnden sig inte ha någon makt.



## 6 SYNUNKTER PÅ ÄRENDEHANDLÄGGNINGEN

Den redovisning av de studerade ärendena och deras handläggning som givits i föregående avsnitt utgörs huvudsakligen av faktasammanställningar, delvis i tabellform. Någon egentlig analys av det undersökta materialet förekommer inte, varför flera av de frågor som ställdes i avsnitt 3 fortfarande är obesvarade. Avsikten med detta avsnitt är därför att föra diskussionen vidare och att med utgångspunkt från redovisningen av det studerade materialet beröra frågan om huruvida de handläggningsmönster som framkommer fungerar tillfredsställande. I detta sammanhang kommer material från de tidigare omnämnda intervjuerna att utnyttjas.

6.1 Handläggningen hittills

Om man vill veta något om den huvudfråga, som berördes i inledningen, nämligen hur lagstiftningen beträffande byggande utanför detaljplan fungerar i praktiken, måste man först betrakta de handläggningsrutiner som utvecklats i de studerade kommunerna och vars grunddrag delvis framkommer genom undersökningen av de enskilda ärendena. Ett annat resultat av denna undersökning är vissa kunskaper om hur ärendena bedömts i olika avseenden. Såväl dessa bedömningar som handläggningsrutinerna kan därefter jämföras med den lagstiftning och till denna anknutna anvisningar som behandlades i avsnitt 2.

Syftet med detta är inte att "sätta betyg" på kommunerna genom att ställa deras sätt att arbeta med dessa frågor mot ett facit i form av de centrala anvisningarna. Man kan med lika stort fog se denna jämförelse från andra hållet och ifrågasätta i vilken utsträckning lagstiftningen och de centrala anvisningarna är anpassade till den rådande verkligheten i dessa kommuner.

6.1.1 Handläggningsrutiner

Som nämnts tidigare visar det sig att de rutiner beträffande handläggningen av utomplansärenden som förekommer i de tre studerade kommunerna inte avviker så mycket från varandra. Orsaken är att de bestämmelser och anvisningar, som reglerar hur ett ärende formellt skall behandlas, är ganska entydiga. De skillnader som ändå finns mellan kommunerna förefaller ha utvecklats främst med utgångspunkt från olikheter i den egna förvaltningens uppbyggnad. När det gäller vilka remissinstanser som vanligtvis tillfrågas kan skillnaderna också bero på närheten till bl a vissa regionala myndigheter, men kanske också ibland på varierande ambitionsnivå.

De viktigaste olikheterna mellan de tre kommunernas handläggningsrutiner framkommer klarast genom en redogörelse för hur ett utomplansärende vanligen behandlas i var och en av kommunerna. Beskrivningen tar enbart upp byggnadsnämndernas handläggning av ärendena, eftersom alla här studerade ärenden som rör fastighetsbildning har passerat

byggnadsnämndens bord och alltså hanterats även där. Av intervjuerna med företrädare för de två aktuella fastighetsbildningsmyndigheterna framgår också att man rutinmässigt samråder med respektive byggnadsnämnd och att man då vanligen översänder ärendena utan egna yttranden, eftersom man eftersträvar att få synpunkter från byggnadsnämnderna som är opåverkade av vad fastighetsbildningsmyndigheten tycker. Byggnadsnämndens åsikter väger därefter mycket tungt vid fastighetsbildningsmyndighernas egna ställningstaganden. Kontakterna med byggnadsnämnderna upplevs som bra, men det finns rent praktiskt en viktig skillnad. I Kalmar delar fastighetsbildningsmyndighet och byggnadsnämnd hus och träffas dessutom regelbundet i en s k dispensgrupp, medan fastighetsbildningsmyndigheten för Mönsterås och Högsby kommuner är placerad i Oskarshamn och sällan eller aldrig deltar i några beredningsmöten eller byggnadsnämndsamtalen.

### Förhandsbesked

Som tidigare visats har det övervägande antalet ärenden initierats i form av skriftliga förhandsförfrågningar.

Av intervjuerna framgår att de undersökta kommunerna vanligen uppmanar de sökande att börja på detta sätt. Troligt är också att det fåtal ärenden, som startat som fullständiga ansökningar, ändå i många fall har föregåtts av muntliga förhandsbesked.

Mönsterås är kanske den av kommunerna som är mest positiv till systemet med förhandsbesked. Argumenten för detta är t ex att en sökande utan kostnad kan få veta om det är möjligt att bebygga en viss fastighet eller inte och att det i normala fall inte blir fråga om någon extra handläggningstid på grund av den "dubbla" hanteringen av ärendet. Vidare anses systemet ge ökade möjligheter till personliga kontakter med de sökande, t ex för diskussioner om alternativa byggnadslagen eller om utformningsfrågor. För byggnadsnämnden kan det också vara värdefullt att kunna förknippa sitt ställningstagande med vissa villkor, vilket går lättare i ett förhandsbesked än i samband med formellt byggnadslov. Vissa hakar finns dock. Det kan behövas andra tillstånd, som inte byggnadsnämnden kan ge, vilket innebär att det ibland finns risk för att ett givet positivt förhandsbesked ändå inte kan följas av ett byggnadslov. Frågan om hur länge ett positivt besked ska gälla har också tagits upp. Någon begränsad giltighetstid har inte tillämpats hittills, men faktum är att det finns en hel del givna förhandsbesked, som av olika skäl inte omedelbart förs vidare till byggnadslov. Frågan blir då om en sökande kan komma igen åratalsenare och hänvisa till tidigare givna löften. Byggnadsnämnden känner sig nämligen starkt bunden till ett givet förhandsbesked och ändrar sig ogärna vid den formella byggnadslovsprövningen. Detta innebär också att lämplighetsprövningen görs med samma noggrannhet i sådana ärenden som avser förhandsbesked som när det gäller byggnadslov, alltså att samma faktorer undersöks och att i princip samma remissinstanser tillfrågas.



I Högsby uppmanas de sökande likaså att begära förhandsbesked i många fall, särskilt då det gäller byggande på sådana platser där det inte är helt självklart att byggnadslov kan ges. Det uttalade motivet är då att bespara de sökande onödiga kostnader för projektering. Vid intervjuerna framkom dock att man från byggnadsnämndens sida hoppades få ett färre antal förhandsförfrågningar i framtiden, eftersom deltidсанställd stadsarkitekt nu fanns (efter undersökningsperiodens utgång) och denne skulle kunna klara ut många ärenden i förhand.

Även i Högsby anser sig byggnadsnämnden bunden av tidigare givna förhandsbesked och betraktar därför inte handläggningen av dessa ansökningar som någon slags andra klassens prövning. Man åker alltså ut på platsen och tittar och skaffar yttranden från andra berörda myndigheter, på samma sätt som om det hade gällt ansökan om byggnadslov.

Kalmar är den av kommunerna som enligt undersökningen har haft den största andelen ärenden där förhandsbesked förekommit. Inställningen till förhandsbeskeden skiljer sig dock i viss mån från de båda andra kommunernas och denna skillnad ligger främst i sättet att handlägga ärendena formellt. Vid undersökningsperiodens början var det fortfarande normalt att byggnadsnämnden gav positiva förhandsbesked, men senare kom en omsvängning som innebar att nämnden övergick till att i ökad utsträckning tillämpa ett förfarande med bordläggning för komplettering av ärendet i de fall där man hade en positiv inställning till projektet. Detta betyder i praktiken att den sökande då får komplettera sin ansökan med ritningar och annat material så att dispensprövning och byggnadslovsprövning kan ske direkt. Anledningen till denna ändring av rutinerna uppges vara att man inte vill bli stående med en serie outnyttjade positiva förhandsbesked, som sedan kan binda nämnden vid i stort sett vilken sorts hus som helst. Det gäller här alltså dels att kunna styra utformningsfrågor men också att särskilda skäl som anförts i en förhandsförfrågan ibland bara gäller för en viss person. Formellt sett anser man sig visserligen inte bunden av ett givet förhandsbesked, men däremot moraliskt. Av detta följer att man i Kalmar liksom i de andra kommunerna handlägger en förhandsförfrågan lika noggrant - i tillämpliga delar - som en ansökan om byggnadslov.

#### Lokaliseringsprövning

Lokaliseringsprövningar enligt 29 § byggnadsstadgan, som kan sägas ligga mellan förhandsförfrågan och fullständig byggnadslovsansökan, har som tidigare visats inte varit särskilt vanliga i de undersökta kommunerna (ett fåtal fall i Kalmar och Mönsterås, inget i Högsby). Av intervjuerna att döma har man från kommunernas sida sällan rekommenderat de sökande att utnyttja denna ansökningsform med undantag för några fall, då negativa förhandsbesked redan lämnats eller skulle ha lämnats och då de sökande önskade överklaga besluten. Mot den bakgrunden kan det vara värt att notera att man från länsstyrelsen säger sig ha allmänt rekommenderat kommunerna att undvika systemet med förhandsbesked och i stället gå in för lokaliseringsprövningar som det

normala. Skälet till denna rekommendation skulle då vara att vid positivt utfall begärs kompletterande handlingar. Detta resulterar senare i formellt byggnadslov, vilket ju är tidsbegränsat till två år.

#### Ärendenas beredning

Ärenden som gäller bebyggelse utanför planlagda områden behandlas alltså vad gäller lämplighets- och dispensprövning ungefär likadant när de kommer in till byggnadsnämnderna oavsett om de utgörs av förhandsförfrågningar, lokaliseringsprövningar eller fullständiga ansökningar om byggnadslov. Däremot finns vissa skillnader i handläggningen mellan de olika kommunerna.

I Kalmar diskuteras alla ärenden som kan föranleda tätbebyggelsedispenser först i en dispensgrupp, som består av representanter för stadsarkitektkontor (byggnadslovsavdelningen och planavdelningen), fastighetsbildningsmyndighet, hälsovårdskontor, gatukontor och fastighetskontor. Även ansökningar om fastighetsbildning utanför planlagt område, som är ställda till fastighetsbildningsmyndigheten, passerar detta forum. Här fattas inga formella beslut och förs inga protokoll, men synpunkter från olika berörda myndigheter framkommer snabbt och antecknas till ärendena. En fördel med detta system anses vara att beredningen går snabbt och att det bildas en tjänstemannagrupp som är väl insatt i hur dessa frågor skall hanteras och som får möjlighet att gemensamt diskutera ärendena.

I Mönsterås och Högsby tycks liknande sammansatta grupper inte ha uppstått. Här bereds ärendena av tjänstgörande stadsarkitekten och byggnadsnämndens sekreterare någon vecka före nämndens sammanträde. Andra myndigheters synpunkter tas ibland in genom remissförfarande, ibland genom mer informella kontakter. Ärenden om fastighetsbildning passerar också denna beredning, liksom annat som byggnadsnämnden skall behandla. Eftersom inte någon representant för fastighetsbildningsmyndigheten är närvarande kan det dock inte bli fråga om en muntlig tjänstemannadiskussion myndigheterna emellan som i Kalmar. Fastighetsbildningsärendena handläggs alltså redan från början vanligen på ett formellt plan.

#### Om- och tillbyggnader

Av de tre undersökta byggnadsnämnderna har Kalmar och Mönsterås delegerat beslutsrätten i vissa frågor till stadsarkitekten eller byggnadslovsarkitekten medan Högsby hittills avstått från denna möjlighet. Frågor om tätbebyggelsedispenser avgörs dock i samtliga kommuner av byggnadsnämnden själv genom att nybyggnader utanför planlagda områden inte omfattas av delegationsbesluten. Om- och tillbyggnadsärenden kan dock i de två förstnämnda kommunerna avgöras på delegation.

I praktiken tycks detta ha kommit att innebära att man i Mönsterås - liksom i Högsby - regelmässigt anser att en om- och tillbyggnad inte innebär tätbebyggelse och därför inte behöver dispensprövas medan man i Kalmar många gånger

prövar även dessa ärenden med avseende på lämplighet och tätbebyggelsedispens (jämför 4.2.3). Man anför här tre aspekter som bör bedömas i tillbyggnadsärendena, nämligen om byggnadens användningssätt förändras vitalt, om byggnadens storlek ökar väsentligt eller saknar VA-installationer och får sådana, och om byggnaden är olämpligt belägen med tanke på tätbebyggelsesituationen. Man är samtidigt medveten om att det i praktiken är omöjligt att skilja på fritidsbebyggelse och permanent bebyggelse.

I Mönsterås och Högsby motiverar man sin inställning med att en tillbyggnad mycket sällan påverkar tätbebyggelsesituationen, eftersom en byggnad ju ändå finns på platsen. Skulle något mera tveksamt fall komma upp, t ex där byggnadslov begärs för en mycket stor tillbyggnad i förhållande till det befintliga huset, kan man dock tänka sig att diskutera om en dispensprövning skulle bara befogad. Detta senare synsätt är också i huvudsak överensstämmande med länsstyrelsens uppfattning i frågan.

#### Remissförfarande

Till handläggningsrutinerna hör också frågor om i vilken utsträckning de beslutande myndigheterna remitterar ärendena till andra instanser innan man tar slutlig ställning. Nedanstående tabell avser att översiktligt belysa omfattningen av detta remissförfarande. Alla ärenden har medtagits, alltså även det fåtal som ingivits till fastighetsbildningsmyndigheterna och via dessa senare hamnat hos byggnadsnämnderna. Som remiss har endast räknats då byggnadsnämnderna formellt beslutat inhämta yttranden eller uppmanat sökanden att göra detta.



Också åarna har strandskydd enligt naturvårdslagen. Bör man låta kommunerna överta hela ansvaret för dispensgivningen från denna?

Tabell 24  
Remitterade ärenden.

	KALMAR		MÖNSTERÅS		HÖGSBY		ALLA	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
<u>Studerade ärenden</u>	174	100	87	100	48	100	309	100
Härav ärenden som remitterats till annan/andra	71	41	58	67	27	56	156	50
<u>Remisser totalt</u>	84	100	87	100	42	100	213	100
Härav till länsstyrelsen	15	18	25	29	11	26	51	24
Vägförvaltning	30	36	7	8	5	12	42	20
Antikvarisk expertis	4	5	0	0	2	5	6	3
Lantbruksnämnd	11	13	0	0	0	0	11	5
Hälsovårdsnämnd	10	12	35	40	20	47	65	30
Kommunstyrelse, plangrupp	1	1	18	21	2	5	21	10
Gatukontor e d	4	5	0	0	2	5	6	3
Fastighetskontor	2	2	0	0	0	0	2	1
Övriga	7	8	2	2	0	0	9	4
Antal remisser/ remitterat ärende	1,18		1,50		1,56		1,37	
Antal remisser/ ärenden totalt	0,48		1,00		0,88		0,69	

Siffrorna visar att byggnadsnämnderna remitterar sina ärenden i tämligen skiftande grad. I Mönsterås har andras yttranden begärts för två tredjedelar av ärendena, medan Kalmars byggnadsnämnd remitterat endast 40 % av sina. I Högsby har drygt hälften av ärendena remitterats.

Ett och samma ärende kan ibland remitteras till flera olika instanser. Ser man till det totala antalet remisser i förhållande till antalet behandlade ärenden så framstår skillnaderna mellan kommunerna ännu tydligare. Mönsterås remitterar då ärenden dubbelt så ofta som Kalmar, och Högsby kommer inte långt efter.



Orsakerna till denna varierande "remissbenägenhet" är flera. För det första spelar naturligtvis de olika rutinerna vid ärendenas beredning en stor roll. För det andra måste remissernas antal rimligen hänga samman med frekvensen av ärenden med förordnanden av olika slag.

Materialet måste alltså korrigeras med avseende på dessa faktorer innan några slutsatser kan övervägas. Detta kan i viss mån ske genom att dela upp siffrorna på olika remissinstanser samt därefter betrakta det erhållna resultatet mot bakgrund av antalet ärenden med förordnanden.

Ur tabell 24 kan först rent allmänt utläsas att Kalmar använder sig av något fler remissinstanser och att materialet där har en större spridning på de olika instanserna än i de övriga kommunerna. Mönsterås, som i detta avseende är Kalmars tydligaste motpol, begär däremot yttranden så gott som utslutande från dels länsstyrelsen/vägförvaltningen, dels de egna kommunala organen hälsovårdsnämnden och kommunstyrelsen/plangruppen. Bilden av Högsby är i stort sett densamma, även om man här i ett par fall också tillfrågat antikvarisk expertis.

En stor del av ärenden remitteras till länsstyrelsen. Det gäller här nästan alltid ärenden med förordnanden, vanligen enligt naturvårdslagen men också enligt byggnadslagen (s k militärförbud enligt 81, 82 §§ BL) och i några enstaka fall även enligt vattenlagen. Att Mönsterås och Högsby har en betydligt större andel länsstyrelseremisser kan alltså tänkas bero på att dessa kommuner har haft procentuellt fler ärenden där frågor om dispens från förordnanden kommit upp (se tabell 4).

Samtidigt är det inte så att alla ärenden med förordnanden remitteras till länsstyrelsen. Många sådana ärenden utgörs av förhandsförfrågningar, och de kan givetvis ofta besvaras av byggnadsnämnderna utan att länsstyrelsen behöver höras. Detsamma gäller fullständiga ansökningar, som byggnadsnämnderna vill avslå av andra skäl än förordnandet. I Kalmar besvarades t ex 29 förordnandeärenden negativt, men i endast 4 av dessa tillfrågades länsstyrelsen. Mönsterås hade 19 sådana ärenden, men begärde länsstyrelsens yttranden i bara 5 före beslut. Högsby besvarade 8 ärenden med förordnanden negativt varvid 2 underställdes länsstyrelsen.

Vid positiva ställningstaganden är det naturligtvis vanligare att gå till länsstyrelsen. Något fall där byggnadslov givits utan att dispens erhållits från förordnanden enligt naturvårdslagen (vanligen strandskydd) har inte kunnat spåras. Positiva förhandsbesked av detta slag förekommer dock, liksom ärenden där byggnadslov givits inom områden med s k militärförbud (81, 82 §§ BL) utan att dispens från detta förbud omnämnts i protokollen. Här förefaller det alltså inte osannolikt att byggnadsnämnderna släppt fram enstaka ärenden utan att observera militärförbudet. Å andra sidan finns inga exempel i det studerade materialet på att denna typ av byggnadsförbud utgjort hinder för det slags bebyggelse som undersökts.



Av alla ärenden med förordnanden enligt naturvårdslagen och/eller byggnadslagen har både i Mönsterås och Högsby hälften remitterats till länsstyrelsen, medan detsamma gäller endast en dryg fjärdedel av motsvarande ärenden i Kalmar. Dessa siffror måste ses mot bakgrunden av att positiva svar i förordnandeärenden är vanligare i dessa kommuner än i Kalmar (jämför tabell 17), och åtminstone de positiva svar som innebär beslut om byggnadslov måste ju i dessa fall föregås av en dispens från länsstyrelsen. Men till detta kommer också att byggnadsnämnden i Kalmar tycks vara mer benägen att själv ge negativa svar i förordnandeärendena utan att gå vägen över länsstyrelsen än nämnderna i de andra kommunerna. Medan Kalmar har rådfrågat länsstyrelsen i 14 % av dessa negativt besvarade fall är motsvarande andelar för Mönsterås 26 % och för Högsby 25 %. Tendensen för de positivt besvarade förordnandeärendena är densamma. I Kalmar remitterades (enligt byggnadsnämndens protokoll) 50 % av dessa ärenden till länsstyrelsen, i Mönsterås 65 % och i Högsby 75 %.

Utöver dessa länsstyrelseremisser, som är föranledda av egentliga förordnanden, finns bara några ströfall där kommunerna vänt sig till länsstyrelsen för att inhämta synpunkter utan att formellt sett vara tvungna till det. För Högsbys del finns två sådana fall noterade och i Kalmar ett, medan inget motsvarande fall dykt upp i Mönsterås-materialet. Den ytterst blygsamma omfattningen av dessa icke nödtvungna remisser kan tyda på att förhållandet mellan de undersökta kommunernas byggnadsnämnder och länsstyrelsen präglas av en viss distans. Det förefaller som om man i kommunerna betraktar länsstyrelsen mest som en tillståndsprövande myndighet. Möjligheterna att utnyttja länsstyrelsen som en diskussionspartner och som ett visst stöd åt byggnadsnämnderna i svårbedömda fall tycks inte ha utvecklats lika starkt. Bara någon enstaka gång förekommer enligt intervjuerna att man från kommunernas sida inhämtar synpunkter från länsstyrelsen per telefon.

I vissa fall, där dispenser från förordnanden enligt naturvårdslagen aktualiseras, förekommer det att byggnadsnämnderna begär att länsstyrelsen skall besluta även om dispens från tätbebyggelseförbudet, trots att byggnadsnämnderna normalt själva avgör dessa frågor. Det gäller vanligen ärenden som byggnadsnämnderna upplever som svårbedömda. Av de tre här undersökta kommunerna är det främst Kalmar, som försökt utnyttja denna möjlighet att få en samlad bedömning från länsstyrelsens sida. Av materialet framgår att minst sex fall av denna typ skickats till länsstyrelsen. Av dessa har tre behandlats på önskat sätt, alltså så att länsstyrelsen samtidigt tagit ställning till båda dispensererna. I ett av de övriga fallen erfordrades också tillstånd till utfart mot allmän väg, vilket länsstyrelsen vägrade. På detta sätt behövde man inte ta ställning till övriga dispenser. I de båda övriga fallen beviljades strandskyddsdispenser, varefter ärendena återgick till byggnadsnämnden för avgörande av tätbebyggelsedispenserna. Detta innebar alltså att byggnadsnämnden här inte fick den hjälp vid bedömningen som man begärt. Även för Högsbys del antyds i intervjuvaren att man någon gång önskat denna samlade bedömning, men inte

fått den. I Mönsterås tycker man däremot att byggnadsnämnden bör utnyttja den befogenhet man fått att bevilja tätbebyggelsedispenser och inte vända sig till länsstyrelsen "i onödan".

Detta synsätt ansluter sig i huvudsak till länsstyrelsens egen bedömning. Här tycker man att kommunerna själva i allmänhet skall hantera tätbebyggelsedispenserna, även om det har förekommit fall då länsstyrelsen avslagit denna. Motivet till denna handläggningsordning har då varit att sökanden skulle få ett "samlat paket" att överklaga, men den tillämpas bara då det finns allvarliga skäl att anslå tätbebyggelsedispensen och där detsamma gäller dispensen från det aktuella förordnandet. Det normala är dock att länsstyrelsen fattar beslut bara i förordnandedelen. Analogt skickas ansökningar om tätbebyggelsedispenser, som ställts till länsstyrelsen, alltid till vederbörande byggnadsnämnd för beslut.

Även vägförvaltningen är ett vanligt förekommande remissorgan. (För tydlighetens skull har här även remisser i tillståndsärenden enligt väglagen, där besluten fattas av länsstyrelsen efter föredragning av vägförvaltningen, räknats som ställda till vägförvaltningen). I Kalmar gäller drygt var tredje remiss vägfrågan, medan dessa problem tycks komma upp betydligt mer sällan i Mönsterås och i Högsby.

En jämförelse med omfattningen av ärenden där den föreslagna bebyggelsen är belägen vid och med utfart mot allmän väg besvarar inte frågan om varför Kalmar i så stor utsträckning remitterar sina ärenden till vägförvaltningen (se tabell 24). Tvärtom har alla tre kommunerna ungefär samma andel ärenden vid allmänna vägar (cirka 20 % av samtliga ärenden). En mer ingående undersökning visar i stället att av de fall i Kalmar som remitteras till vägförvaltningen har endast hälften direkt utfart till allmän väg, medan den andra hälften ligger vid enskilda vägar. Anledningen till att man ändå velat rådfråga vägförvaltningen är oftast att en allmän väg funnits i närheten och att man önskat synpunkter på den enskilda utfartsvägens anslutning till denna eller på den föreslagna byggnadens avstånd från den allmänna vägen. I några fall har den aktuella vägens status upplevts som oklar, och någon gång har det funnits alternativa förslag till utfartsfrågans lösning, där allmän väg berörts. Vägförvaltningens svar på de här remisserna blir ofta att väglagens bestämmelser visserligen inte är tillämpliga i dessa fall, men att de föreslagna utfartslösningarna ändå bedöms olämpliga. Samtidigt går i Kalmar endast omkring 40 % av ärendena vid allmän väg till vägförvaltningen för yttrande. Huvudparten av övriga sådana ärenden besvarar byggnadsnämnden negativt av andra skäl, oftast med hänvisning till att detaljplanläggning fordras före byggande, någon gång därför att VA-frågorna inte är lösta eller därför att platsen bedöms olämplig på grund av trafikbuller. Men det finns också ett fåtal exempel på givna byggnadslov i ärenden vid allmänna vägar, där det inte framgår av handlingarna att vägförvaltningen hörts. Hör rör det sig alltid om ersättningsbostäder eller fall där befintliga och i bruk varande utfarten kunnat användas.

I Mönsterås förefaller remisserna till vägförvaltningen ha liknande bakgrund. Även här tillfrågas vägförvaltningen ibland i oklara fall trots att det egentligen gäller enskilda vägar. Anledningen till att man i Mönsterås remitterat en så liten andel av ärendena till vägförvaltningen tycks huvudsakligen vara att det finns ganska många fall som gäller ersättningsbostäder belägna vid allmän väg och där alltså befintliga utfarter kan begagnas. Dessutom har liksom i Kalmar en hel del ärenden som berört allmänna vägar besvarats negativt av byggnadsnämnden med motiveringar där just vägfrågan inte varit huvudsaken. Gemensamt för dessa ärendetypen är alltså att de inte gått till vägförvaltningen för yttrande, vilket inneburit att antalet remisser med anledning av vägfrågan blivit ganska litet.

I Högsby är bilden delvis en annan. Här har byggnadsnämnden rådfrågat vägförvaltningen bara när det stått helt klart att det gällt utfart mot en allmän väg. Frågor om ärenden med anslutningar till enskilda vägar har alltså aldrig förts till vägförvaltningen. Eftersom materialet för Högsby är ganska litet är det svårt att säga om det i denna kommun är en medveten politik att inte höra vägförvaltningen när det inte är absolut nödvändigt eller om några oklara fall helt enkelt inte kommit upp under den studerade perioden. Även i Högsby finns exempel på ärenden vid allmänna vägar som haft befintlig utfart eller som besvarats negativt av andra skäl och som därför inte remitterats till vägförvaltningen.

Av intervjuerna framgår att så gott som alla kommunrepresentanter anser att krav på trafiksäkerhet och framkomlighet på de allmänna vägarna är viktiga och måste upprätthållas, men att vägförvaltningen ändå många gånger är påfallande ovillig att tillstyrka nya eller ändrade utfarter i samband med utomplansärenden. Mest undrande inför vägförvaltningens inställning är intervjupersonerna när det gäller små och svagt trafikerade allmänna vägar, där det förefaller som om särskilt byggnadsnämnderna i de mindre kommunerna velat inta en mer liberal hållning i utfartsfrågor än som varit möjligt på grund av vägförvaltningens synpunkter. Det är troligt att detta är åtminstone en del av förklaringen till varför dessa kommuner vänder sig till vägförvaltningen i så pass liten utsträckning, det vill säga då det är nödvändigt enligt gällande lagstiftning. I Kalmar tycker man däremot att vägförvaltningens synpunkter även i andra fall kan vara värdefulla och bör inhämtas, även om de inte alltid beaktas till alla delar vid ärendets slutliga behandling i byggnadsnämnden. Särskilt gäller detta i de fall vägförvaltningen i sina remissvar lagt planmässiga aspekter på ärendena utöver de formella bedömningarna enligt väglagen.

Många remisser ställs till hälsovårdsnämnden. I de båda mindre kommunerna går nära hälften av remisserna dit, medan man i Kalmar tillfrågar hälsovårdsnämnden remissvägen betydligt mer sällan. Syftet med dessa remisser är så gott som uteslutande att få hälsovårdsnämndens syn på möjligheten att anordna enskilda vatten- och avloppsanläggningar. Frågor om t ex trafikbuller eller besvärande lukt från närbelägna djuruppfödningens anläggningar, som ju också tillhör hälsovårds-

nämndens område, förekommer knappast alls.

Eftersom de undersökta kommunerna har ungefär samma andel utomplansärenden där kommunal VA-anslutning inte är möjlig (Kalmar och Mönsterås 72 %, Högsby 83 %) måste orsaken till de redovisade skillnaderna mellan kommunerna sökas på annat håll. Av intervjuerna att döma skickas ärenden av denna typ rutinmässigt till hälsovårdsnämnden för yttrande, i de fall man inte direkt kan säga att de kommer att besvaras negativt av byggnadsnämnden av andra skäl. I Högsby har dock förekommit enstaka ärenden om fritidshus, där sökanden uppgett att inga sanitära installationer avses utföras, och där byggnadsnämnden av detta skäl avstått att höra hälsovårdsnämnden.

Det är alltså snarast sättet och tidpunkten för att ta kontakt med hälsovårdsnämnden som varierar mellan kommunerna. I Kalmar finns som tidigare nämnts en dispensgrupp, som bereder dessa ärenden före behandlingen i byggnadsnämnden, och i denna grupp är hälsovårdsnämndens tjänstemän representerade. Detta innebär att tjänstemannasympunkter i VA-frågorna finns med i ärendet när det kommer till byggnadsnämnden. I dessa fall har skriftliga remisser alltså inte kunnat registreras, vilket torde vara den huvudsakliga orsaken till att man i Kalmar tycks i så liten utsträckning tillfråga hälsovårdsnämnden formellt. Enligt intervjuerna vill man dock från hälsovårdsnämndens sida ändra på detta förhållande genom att begära att byggnadslov inte ges förrän slutligt beslut om VA-anläggningarna föreligger. Detta är givetvis en mer korrekt hantering av ärendena, men den kan förlänga handläggningstiden beroende på hur de olika nämndernas sammanträden ligger i tiden i förhållande till varandra. Innebörden blir emellertid troligen att byggnadslov som är förknippade med villkor att hälsovårdsnämnden skall godkänna den enskilda VA-anläggningen inte kommer att ges i fortsättningen. I det studerade materialet förekommer sådana beslut i några enstaka fall.

Mönsterås och Högsby saknar en motsvarande dispensgrupp. Detta betyder att hälsovårdsnämndens synpunkter måste inhämtas på annat sätt, antingen genom att den sökande uppmanas att själv söka tillstånd för VA-anläggningen eller genom att nämnden remitterar ärendet till hälsovårdsnämnden. Eftersom båda dessa alternativ räknats som remisser vid undersökningen blir antalet sådana högt. Av intervjuerna framgår att man i Mönsterås ogärna ger byggnadslov eller ens positiva förhandsbesked utan att veta hur hälsovårdsnämnden ställer sig - även om detta ändå inträffat några gånger - medan man i Högsby har varit mer frikostig i detta avseende, då vanligen i syfte att påskynda ärendets handläggning. Även i Högsby är man emellertid medveten om att detta förfaringssätt är formellt felaktigt, åtminstone då det gäller egentliga byggnadslov.

Övriga egna kommunala remissinstanser som förekommer mer allmänt är kommunstyrelse, plangrupp (som bara förekommer i Mönsterås och är ett samarbetsorgan mellan byggnadsnämnd och kommunstyrelse), gatukontor (finns bara i Kalmar, i Högsby dock gatu- och VA-nämnd) och fastighetskontor



(endast i Kalmar).

Till kommunstyrelsen remitteras ärenden om utomplansbebyggelse bara i undantagsfall i Kalmar och Högsby, medan det är tämligen vanligt i Mönsterås, där drygt var femte remiss ställts till kommunstyrelsen eller plangruppen. För omkring hälften av dessa ärenden gäller frågan om detaljplanläggning skall aktualiseras eller om avsteg från äldre och delvis inaktuella översiktliga planer kan accepteras. I andra ärenden vill byggnadsnämnden veta något om ekonomiska konsekvenser, t ex av att bygga ut VA-nätet eller en väg för att försörja en ny byggnad. Vissa ärenden tycks ha överlämnats till kommunstyrelsen för yttrande utan att specificerade frågor ställts. Svaret blir då ibland enbart "ingen erinran".

Det finns troligen flera anledningar till att kommunstyrelsen i Mönsterås blivit flitigare utnyttjad som remissinstans än i de övriga undersökta kommunerna. För det första saknas här särskilda gatu- och fastighetsnämnder med tillhörande förvaltningar. Frågor som på många andra håll normalt behandlas av sådana instanser hamnar därmed i Mönsterås på kommunstyrelsens bord. För det andra skickar byggnadsnämnden ofta utomplansärenden till kommunstyrelsen för att få en bedömning av tänkbara kommunalekonomiska följder. För det tredje tyder det ganska stora antalet ärenden där byggnadsnämnden vill ha synpunkter på planlägningsfrågor på att nämnden har en ambition att vilja sätta in den enskilda byggnadsfrågan i ett större sammanhang, t ex genom att i samband med att ett utomplansärende kommer upp till behandling ta upp en diskussion om huruvida detta ärende bör inordnas i plan och om i så fall detaljplan skall upprättas före beslutet i det enskilda ärendet. Samma ambition kan spåras i Kalmar, men skillnaden är att i Kalmar ligger både byggnadslovsgranskning, detaljplanering och översiktlig fysisk planering huvudsakligen inom byggnadsnämndens ansvarsområde. I Mönsterås däremot sker som tidigare nämnts den översiktliga planeringen i kommunstyrelsens regi med hjälp av utomstående konsult och ibland utan egentlig medverkan från byggnadsnämndens sida. Detta innebär också att byggnadsnämnden inte själv beslutar om detaljplanläggning utan att ha ett uppdrag från kommunstyrelsen.

I Högsby har man en liknande ansvarsfördelning beträffande den fysiska planeringen. Att antalet kommunstyrelseremisser med anledning av utomplansärendena här har varit så mycket mindre beror troligen på att byggnadsnämnden har haft en mer liberal inställning till denna typ av bebyggelse och på att planmässiga komplikationer inte uppstår lika ofta i denna betydligt glesare befolkade kommun. Det fåtal sådana remisser som registrerats rör en mindre by, där ett flertal sökande nästan samtidigt kom in med förhandsförfrågningar om permanent bebyggelse. Byggnadsnämnden beslöt då att rådfråga kommunstyrelse, länsstyrelse och antikvarisk expertis inför en eventuell detaljplanläggning, särskilt som området vid inventeringar inför den fysiska riksplaneringen hade ansetts ha stort kulturhistoriskt värde.



De två fall då antikvarisk expertis tillfrågats i Högsby har relaterats ovan. I Mönsterås kan inget utomplansärende spåras som remitterats till landsantikvarien eller, efter 1 juli 1976, till länsantikvarien. I Kalmar finns under den studerade perioden fyra sådana remisser, alla avseende ärenden som senare resulterade i givna byggnadslov. I ett av fallen gällde det en fornlämning. Remissvaret hade alltså ingenting med den tillkommande bebyggelsens utformning att göra. I ett annat fall utverkade man att en äldre stuga på tomten fick stå kvar bredvid det nya typhuset. Landsantikvarien har också haft synpunkter på hur en ersättningsbyggnad efter ett brunnet, kulturhistoriskt värdefullt bostadshus borde utformas. I det sista fallet diskuterades huruvida man skulle acceptera en förtätning av en kulturhistoriskt värdefull bebyggelsemiljö.

Man kan tycka att detta material är en aning magert. Skillnaderna mellan kommunernas handläggning i detta avseende framgår knappast av siffrorna, men egentligen är det så att medan de båda mindre kommunerna knappast i något fall remitterat sina utomplansärenden till antikvarisk expertis så har Kalmar berett landsantikvarien tillfälle att yttra sig över alla sina ärenden. Byggnadsnämnden skickar nämligen listor på ärendena till läns museet så att man här kan plocka ut sådana som man vill framföra synpunkter på. Landsantikvarien och hans medarbetare har också möjlighet att närvara vid dispensgruppens sammanträden om man så vill. I Kalmar finns alltså betydligt bättre tillfällen till tidiga samråd i dessa ärenden än i de övriga kommunerna.

Av intervju svaren framgår att alla tillfrågade, såväl kommunrepresentanter som den antikvariska expertisen, är rörande eniga om att frågor om den tillkommande bebyggelsens utformning och anpassning till omgivningen är av vitalt intresse, samtidigt som de möjligheter till styrning som den gällande lagstiftningen erbjuder är mycket svaga. Man anser sig på flera håll därför behöva arbeta med i första hand upplysning och övertalning snarare än via formella remisser. Ofta saknas dock både resurser och kompetens för denna rådgivningsverksamhet, eller också har man helt enkelt svårt att komma i kontakt med de byggnadslovsökande på ett tidigt stadium och på ett otvunget och inte alltför myndighetsbetonat sätt.

Ytterligare en remissinstans som utnyttjats i olika hög grad av de studerade kommunerna är lantbruksnämnden. Varken Mönsterås eller Högsby har begagnat denna möjlighet att få en bedömning av om viss tillkommande bebyggelse kan anses vara för jordbrukets behov och därmed kunna särbehandlas i vissa avseenden i enlighet med byggnadsstadgans regler. Kalmar däremot remitterade under den studerade perioden ungefär en tredjedel av de utomplansärenden, där de sökande anförde skäl som på något sätt tangerade jordbruket. Lantbruksnämnden yttrade sig på så sätt över 11 ärenden. Av materialet framgår att det huvudsakligen är sådana ärenden där de sökande vill bygga ytterligare ett bostadshus för jordbrukets behov på fastigheten som remitteras till lantbruksnämnden. I fall där ett befintligt hus ersättes eller där ett nytt hus skall uppföras i samband med generations-

växling inom jordbruket tar byggnadsnämnden ofta själv ställning, liksom i vissa fall där det föreslagna husets lokalisering anses helt olämplig. Enligt intervjuerna anser man i Kalmar att om jordbruksskäl åberopas i en ansökan måste hållbarheten av detta skäl undersökas genom att rådfråga lantbruksnämnden. I Mönsterås och i Högsby deklarerar man ärligt att man aldrig remitterar ärenden till lantbruksnämnden. Dels förekommer här inte så många fall av nya jordbrukarbostäder, särskilt inte i närheten av tätorten, där t ex synpunkter på en kommande planläggning skulle kunna motivera ett negativt ställningstagande, dels förefaller det som om man i dessa kommuner aldrig riktigt satt sig in i att jordbrukets bostäder i viss mån kan särbehandlas enligt byggnadslagstiftningen. Detta antagande styrks både av intervju svaren och av det faktum att man varken i Mönsterås eller Högsby använt sig av möjligheten att avstå från att pröva tätbebyggelsedispensen när det uppenbarligen gällt bostäder för jordbrukets behov.

Gruppen övriga organ förekommer mest i Kalmar och avser då huvudsakligen ärenden där skriftliga kontakter förekommit mellan fastighetsbildningsmyndigheten och byggnadsnämnden. Man har också någon gång rådfrågat en angränsande kommun i ett ärende alldeles intill kommungränsen eller haft kontakt med en vägförening. I de övriga undersökta kommuner förefaller samarbetet mellan byggnadsnämnd och fastighetsbildningsmyndighet vara av lite annan karaktär och har inte resulterat i egentliga remisser myndigheterna emellan. Där emot har Mönsterås i enstaka fall inhämtat synpunkter från en vägförening.

Sammanfattningsvis kan sägas att förekomsten av en särskild dispensgrupp i Kalmar tycks ha förenklat arbetet med utomplansärendena och bidragit till att minska antalet formella remisser av det slag som är vanligast i de båda mindre kommunerna. Samtidigt förefaller det i Kalmar finnas en större benägenhet att när det bedöms angeläget rådfråga regionala myndigheter av typ landsantikvarie och lantbruksnämnd. Resultatet blir att både andelen ärenden som remitteras till annan och antalet remisser per ärende är lägst i Kalmar.

#### Redovisning av givna tätbebyggelsedispenser

Som tidigare nämnts har länsstyrelsen i sina beslut om att bevilja de undersökta kommunerna befogenheter att själva avgöra frågor om dispenser från det allmänna tätbebyggelseförbudet ålagt kommunerna en viss redovisningsskyldighet. Enligt denna ordning skall byggnadsnämnderna efter det dispenser givits skicka in kopior av varje beslut tillsammans med kartor som visar den aktuella byggplatsens läge till länsstyrelsen. Av materialet skall också framgå vilka särskilda skäl som legat till grund för beslutet att ge tätbebyggelsedispenser.

Sådana redovisningar tycks ha skett bara i undantagsfall, åtminstone under den studerade perioden. Av intervjuerna framgår att man i Kalmar anser att det är oklart när denna

redovisning skall ske och att den är meningslös eftersom ingen på länsstyrelsen ändå granskar de listor på givna tätbebyggelsedispenser som någon enstaka gång faktiskt upprättats. I Mönsterås lämnar man heller inte några listor numera, men anser att detta är ett resultat av en muntlig överenskommelse mellan byggnadsnämnden och länsstyrelsen. I Högsby uppger byggnadsnämndens ordförande att sådana listor upprättas, men förmodar samtidigt att de inte granskas. Stadsarkitekten tror däremot att det kanske brustit i redovisningen. Länsstyrelsen har dock inte hört av sig.

På länsstyrelsen har man ungefär samma inställning som hos kommunerna, nämligen att det är ganska meningslöst att övervaka dispensgivningen i efterhand, särskilt med tanke på det förtroende som länsstyrelsen bör ha för kommunerna. Det förefaller heller inte ha varit några väsentligt skilda meningar i dessa dispensfrågor mellan länsstyrelsen och de tre här undersökta kommunerna.

Detta innebär att länsstyrelsen får kännedom bara om sådana tätbebyggelsedispenser som är förknippade med förordnanden av något slag och som av det skälet ändå skall underställas länsstyrelsens prövning. Varken länsstyrelsen eller de undersökta kommunerna tycks se något problem i detta förhållande.

#### 6.1.2 En bakgrund till handläggningens resultat

I avsnitt 5 har givits en ganska utförlig redovisning av hur de studerade ärendena behandlats och vilka besked de sökande fått. Trots detta kvarstår några av undersökningens huvudfrågor obesvarade, även om de tagrats flera gånger. Hit hör t ex frågor om vad som i de studerade kommunerna ansetts skilja tätbebyggelse från glesbebyggelse, om lämplighetsprövning och dispensprövning kan sägas ha varit från varandra isolerade moment i ärendehandläggningen, om bedömningar vid lämplighetsprövningen, om vad som vanligen förstås med begreppet särskilda skäl, om hur jordbrukets bostäder särbehandlats och om hur hänsyn har kunnat tas till bevarande- och anpassningspunkter. Några uttömmande och fullt klargörande svar på alla dessa frågor är inte att vänta, men det finns ändå anledning att förmoda att de kan belysas bättre genom att nu föra in material från de genomförda intervjuerna i diskussionen.

#### Tätbebyggelse och glesbebyggelse

Frågan om skillnader mellan tätbebyggelse och glesbebyggelse kan möjligen anses vara akademisk, men bör ändå beröras av två skäl. För det första skall enligt lagstiftningen (före lagändringen 1977) ett tätbebyggelseärende hanteras något annorlunda än ett som bedömts som glesbebyggelse. Dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet skall prövas, och särskilda skäl skall föreligga om dispens meddelas. För det andra har den byggnadslovssökande allmänheten ofta svårt att acceptera en bedömning som innebär att en enstaka byggnad eller mindre husgrupp karakteriseras som tätbebyggelse,

vilket ju är rätt vanligt och följer nutida praxis.

Tidigare har visats att de undersökta kommunerna använt sig av uttrycket tätbebyggelse vid ärendehandläggningen i olika utsträckning. I Kalmar förekom under den studerade perioden inga ärenden som bedömts som glesbebyggelse, medan ett fåtal sådana fall kunde noteras i Mönsterås och rätt många i Högsby. Ärenden där det inte framgått om de bedömts som tät eller gles bebyggelse fanns i alla tre kommunerna, men sådana ärenden var inte alls så vanliga i Kalmar som i de båda mindre kommunerna. Nära hälften av förhandsförfrågningarna måste föras till denna grupp både i Mönsterås och i Högsby. I Kalmar gällde detsamma bara var tionde förhandsförfrågan.

Orsaken till dessa skillnader är svår att klarlägga entydigt. Av intervjuerna framgår att så gott som alla tillfrågade personer anser att bedömningen av om en ny byggnad utgör tät- eller glesbebyggelse ofta är mycket knepig. Några av förtroendemännen uppger att de tar hänsyn till antalet hus i närheten och därför har svårt att själva acceptera att enstaka byggnader klassas som tätbebyggelse. Detta skulle då innebära att de glesast befolkade kommunerna kan få flest glesbebyggelsefall, vilket undersökningen ju också visar. En byggnadsnämndsordförande anser dock att detta resonemang inte håller med tanke på hur lagtexten är utformad och framhåller särskilt värdet av det "framåtsyftande momentet" i 6 § byggnadslagen (om bebyggelse som är att vänta). Detta synsätt delas också av alla de tillfrågade tjänstemännen vid byggnadsnämnderna, länsstyrelsen och fastighetsbildningsmyndigheterna. På flera håll anser man att alla tillkommande byggnader nu bör betraktas som tätbebyggelse, möjligen med undantag för enstaka hus i de allra glesast befolkade skogsområdena i inlandet, där något bebyggelsetryck knappast finns.

Härav kan alltså utläsas att tjänstemännen i allmänhet är mer benägna att klassa ärendena som tätbebyggelse, medan flera av förtroendemännen ofta har svårt att dela dessa värderingar. Någon alldeles enhetlig praxis tycks således inte ha utbildats. Samtidigt har just de personer, som tolkar tätbebyggelsebegreppet mest strikt, oftast uttryckt uppfattningen att tätbebyggelsebedömningen egentligen är ganska ointressant numera. Man hävdar då att det i stället är lämplighetsprövningen som är det viktiga momentet vid ärendehandläggningen, och att prövningen av en eventuell tätbebyggelsedispens mer har blivit en formsak. Det förefaller troligt att detta synsätt ligger bakom många av de förhandsförfrågningar, där bedömningen av om ärendet innebär tät eller gles bebyggelse inte framgår. Det förda resonemanget är av intresse, och frågan om det kan sägas vara helt invändningsfritt kommer därför att diskuteras längre fram.

Med utgångspunkt från det undersökta materialet och intervjuerna kan man våga följande påståenden.

Orsaken till att Kalmar inte har några glesbebyggelsefall och bara ett litet antal ärenden där frågan om gles eller tät bebyggelse inte berörts är troligen att byggnadsnämndens



tjänstemannabedömningar nästan alltid pekar mot tätbebyggelse. Dessa tycks åtminstone under den studerade perioden ha vägt tyngre än förtroendemännens delvis mindre strikta attityd i denna fråga. (Byggnadsnämnden i Kalmar har borgerlig, centerdominerad majoritet.) Dessutom finns i det undersökta materialet mycket få ärenden som avser nybyggnader i kommunens västra, glest befolkade och skogrika inland. Huvudparten av fallen återfinns i närheten av tätorter, där inga skiljaktiga meningar om tätbebyggelsesituationen tycks föreligga.

I Mönsterås (med socialdemokratisk majoritet i byggnadsnämnden) noterades bara några ströfall som bedömts som glesbebyggelse bland de fullständiga ansökningarna. Detta svarar ganska bra mot de i stort likartade uppfattningarna hos byggnadsnämndens ordförande och tjänstgörande stadsarkitekten om att det mesta numera måste betecknas som tätbebyggelse, särskilt som samtliga dessa glesbebyggelsefall var aktuella under det första av de tre undersökta åren. Här efter har alltså inte någonting formellt bedömts som glesbebyggelse, trots att det inom kommunen finns ganska stora glest befolkade skogsområden utan egentligt bebyggelsestryck.

Att det bland förhandsbeskeden är mycket vanligt att bedömningar av tät- eller glesbebyggelsesituationen saknas förklaras av den likaledes gemensamma uppfattningen hos byggnadsnämndens förtroendemän och tjänstemän att lämplighetsprövningen är det viktigaste. Dispensen från tätbebyggelseförbudet tycks då upplevas mer som en formalitet att klara av vid den slutliga byggnadslovsgivningen.

I Högsby har vart tredje av här undersökta givna byggnadslov avsett hus som uttryckligen betecknats som glesbebyggelse. Härtill kommer ett par fall där det inte framgår om tätbebyggelsedispens givits i samband med byggnadslov. Ordföranden i byggnadsnämnden (med borgerlig majoritet) förklarade vid intervju tillfället detta förhållande med att kommunens speciella struktur med vidsträckta och sparsamt byggda skogsområden gav andra förutsättningar än i de övriga kommunerna. Det ligger nog mycket i detta, särskilt sett mot bakgrunden att alla dessa glesbebyggelsefall avser fritidshus. Trots detta kan man gissa att byggnadsnämnden i Högsby är mindre benägen att sätta tätbebyggelsestämpeln på sina utomplansärenden än övriga här undersökta byggnadsnämnder.

Beträffande förhandsbeskeden är förhållandet ungefär som i Mönsterås, dvs att nära hälften av dessa ärenden inte bedömts med avseende på tätbebyggelsesituationen. Stadsarkitekten i Högsby ger också uttryck för samma uppfattning som sin kollega i Mönsterås, nämligen att lämplighetsprövningen är viktigare, särskilt som gränsen mellan tät och gles bebyggelse är så diffus.

#### Lämplighetsprövning och dispensprövning

Som tidigare sagts visar undersökningen att lämplighetsprövning och dispensprövning - där den förekommer - vanligen



utförs i ett sammanhang och att det är svårt att finna klara gränser mellan dessa delmoment i handläggningen. En av de frågor som ställts till de intervjuade personerna löd därför: "Kan och bör man dela på lämplighetsprövningarna (enligt 9 och 29 §§ byggnadsstadgan) och prövningen av dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet (enligt 56 och 67 §§ byggnadsstadgan)?"

Av svaren att döma anser man i Högsby att det är svårt att skilja på dessa prövningar och att bedömningarna i praktiken görs i ett svep. I Mönsterås har den tjänstgörande stadsarkitekten samma åsikt, medan byggnadsnämndens ordförande tycker att det vore lämpligt att dela upp prövningarna men att de ändå oftast bakas ihop till en.

Byggnadsnämndens ordförande i Kalmar anser att det är svårt att i praktiken skilja mellan dessa begrepp. Nämndens byggnadslovsarkitekt upplever också lämplighets- och dispensprövningarna som tätt inflätade i varandra och har den uppfattningen att det första steget i hanteringen av ett utomplansärende måste vara att bedöma den föreslagna byggnadens lämplighet från planmässig synpunkt. Därefter får man - i tätbebyggelsefallet - försöka avgöra om planläggning skall krävas eller om en tätbyggelsedispens kan övervägas. Vid en sådan dispensprövning härrör sig dock ofta de särskilda skäl som kommer fram från den föregående lämplighetsprövningen. Det faktum att lämplighetsprövningen utfallit positivt kan alltså vara det särskilda skäl som dispensen formellt grundas på. Under dessa förhållanden blir det naturligtvis svårt att dra upp en fast gräns mellan lämplighetsprövningen och prövningen av tätbyggelsedispenen.

Länsstyrelsen vill däremot av intervjumaterialet att döma göra en något mer uttalad distinktion mellan de två typerna av prövning. Man pekar här på att dispensprövningen kan sägas vara mera långtgående därigenom att bl a grannerättsliga skäl och de särskilda skälen också måste tas med i bilden. Härtill kommer att behovet av gemensamma anordningar måste bedömas vid tätbebyggelsefall. Det är dock inte fråga om två väsensskilda prövningar. De särskilda skälen kan avgöra det slutliga ställningstagandet i sådana ärenden där lämplighetprövningen inte gett helt klart utslag i den ena eller andra riktningen, vilket innebär att prövningarna ibland i realiteten flyter ihop. Peakar lämplighetsprövningen entydigt mot ett negativt svar bör dock handläggningen avstanna där, varvid hållbarheten av eventuella särskilda skäl för dispens inte behöver prövas.

Intervjusvaren tycks alltså i stort bekräfta vad som i detta avseende kommit fram genom undersökningen av de enskilda ärendena, nämligen att de två prövningarna vanligen sker samtidigt och att de inte upplevs ha väsensskild karaktär. Av de tre kommunerna har dock Kalmar framfört vissa synpunkter angående de särskilda skälen som kan vara motiverande att diskutera mer ingående i fortsättningen.

### Bedömningar vid lämplighetsprövningen

I avsnitt 5.2.3 har påvisats att det ibland föreligger anmärkningsvärda skillnader mellan hur kommunerna motiverat sina ställningstaganden i de enskilda utomplansärendena. För att ytterligare något kunna kommentera detta faktiska utfall, sådant som det kan utläsas av det tillgängliga materialet, har ett antal frågor som berör lämplighetsprövningen ställts vid intervjuerna.

Att framförallt i Högsby många positiva ställningstaganden inte alls motiverats i byggnadsnämndens protokollförda beslut har nämnts tidigare, varvid också troliga orsaker till detta diskuterats. Formellt sett behöver dessa beslut inte heller motiveras, men man kan ändå ställa frågan om det inte med hänsyn både till en tänkbar prejudikatssituation och till allmänhetens behov av klara besked vore värdefullt att myndigheterna regelmässigt redovisar bakgrunden till sina ställningstaganden. Av de intervjuade personerna är det egentligen bara byggnadsnämndens ordförande i Högsby som ansett att särskilda motiv inte behöver anges, eftersom byggnadsnämnden ändå sagt sitt. Stadsarkitekten däremot tycker att protokollen av tradition ofta varit alltför magra. Andra intervjuade menar att man moraliskt borde motivera dessa beslut och att det många gånger kan ha ett pedagogiskt värde för byggnadsnämndens ledamöter att tvingas formulera sina åsikter i klartext.

Motiv som handlar om behov av eventuell framtida planläggning eller om andra tänkbara markkonflikter har i undersökningen sammanförts under beteckningen plansynpunkter. Denna motivtyp är mycket vanligt förekommande, särskilt vid negativa besked. Av intervjuerna framgår inte alltid klart vilken vikt man lägger vid dessa synpunkter vid ärendehantering, men huvudintrycket är dock att flertalet av de intervjuade anser att denna bedömning är viktig.

I Kalmar hävdas att planmässiga synpunkter alltid förs in som första fråga i diskussionen om utomplansärendena, vilket också styrks av undersökningen av hur ärendena hanterats. Det viktiga är här om en plan behövs eller ej och om den tänkta byggnaden kan inordnas i en eventuellt kommande plan.

Också i Mönsterås anser man rent allmänt att det i första hand är samhällets uppgift att avgöra var det skall byggas, vilket ofta bör prövas i plan. Jämfört med Kalmar har man dock en mindre andel ärenden där plansynpunkter kommit till uttryck vid bedömningarna. Detta kan åtminstone delvis förklaras av de två kommunernas olika bebyggelsestruktur. I Mönsterås har man haft procentuellt färre förfrågningar om ny bebyggelse nära tätorterna än i Kalmar (jämför tabell 9).

I Högsby uppger man att byggnadsnämnden ibland genom att hävda behov av planläggning kan få vissa ärenden att "själv dö" genom att de sökande då försöker hitta andra byggnadsplatser. I praktiken har plansynpunkter aldrig förts fram vid positiva besked men i en inte obetydlig andel av de negativa. Antalet fall är dock litet. Huvudsakligen gäller det ärenden om fritidsbostäder, men det finns också enstaka

fall som avser ny permanentbebyggelse i närheten av en planlagd tätort och som besvarats negativt med hänvisning till plansynpunkter. Allmänt kan sägas att bebyggelsestrukturen i Högsby är sådan att det säkerligen förefallit långsökt att diskutera detaljplaneläggning i samband med flertalet av här undersökta utomplansärenden på landsbygden, möjligen med undantag för viss fritidsbebyggelse.

Vid lämplighetsprövningen skall enligt 29 § byggnadsstadgan bl a beaktas att områden som är av särskilt intresse för naturvården eller friluftslivet om möjligt bevaras obyggda. Bedömningsfaktorer som anknyter till detta har tillsammans med synpunkter som gäller t ex kulturminnesvården eller jord- och skogsbrukets villkor fått bilda gruppen bevarandesynpunkter. Att dessa frågor i viss mån berörts i lagstiftningen har motiverat att de också tagits upp i intervjuerna, särskilt som undersökningen av de enskilda ärendena visat att bevarandesynpunkterna inte särskilt ofta förekommer som beslutsmotiv, speciellt inte i de båda mindre kommunerna.

På frågan om prövning med hänsyn till naturvårdens och friluftslivets intressen sker rutinmässigt i utomplansärendena svarar man i Kalmar att dessa frågor ofta förs in i diskussionerna, särskilt när det gäller ärenden nära kusten eller annars med strandskyddsförordnanden. Synpunkter om det rörliga friluftslivet och allemansrätten kommer nästan alltid fram i ärenden som betecknas som "utspridd tätbebyggelse" och som karaktäriseras av att de föreslagna byggnaderna ligger utan egentlig anknytning till befintlig bebyggelse. Beträffande landskapsbilden har man inte så stora problem utan menar att de sökande i allmänhet själva har en känsla för att det inte är riktigt och möjligt att bygga på platser med särskilt vacker natur, även om undantag finns.

I Mönsterås anser man att dessa prövningar ständigt finns med i bakgrunden, men att de inte alltid kommer till uttryck i beslutsprotokollen. I Högsby vill man inte kalla prövningarna beträffande naturvården och friluftslivet rutinmässiga, även om frågorna alltid beaktas i känsliga lägen. Här finns tydligen också en aktiv naturskyddsförening som i viss mån bevakar byggnadsnämndens verksamhet.

Det undersökta materialet och intervju svaren pekar alltså i ungefär samma riktning, nämligen att frågorna om naturvård, friluftsliv och allemansrätt uppmärksammas mest i Kalmar och i Mönsterås, medan man i Högsby inte alltid lagt lika stor vikt vid dessa synpunkter. Vad detta betytt i verkligheten är svårt att säga. Möjligen kan här noteras ett fall i Högsby, där länsstyrelsens naturvårdsenhet hade vissa kritiska synpunkter på ett givet byggnadslov - utan tätbebyggelsedispens - för ett helt ensamt liggande fritidshus drygt 100 meter från en insjö. Bygget kunde dock slutligen inte förhindras, eftersom platsen inte omfattades av strandskyddsförordnande och byggnadslov redan givits.

Av intervjuerna framgår vidare att frågor om kulturminnesvård i vidare bemärkelse, främst om den tillkommande bebyggelsens utformning, detaljlokalisering och anpassning till

omgivningen, ofta diskuteras, särskilt i Kalmar och i Mönsterås. Man anser dock i samtliga undersökta kommuner att den nuvarande lagstiftningen vanligen ger byggnadsnämnderna små möjligheter att här hävda en uppfattning som strider mot de sökandes önskemål. Dessa frågor kommer att behandlas mer ingående i det följande.

Beträffande jordbruksmarken har man allmänt den uppfattningen att markägarna numera knappast själva är intresserade av att stycka av och bebygga värdefull åkermark, varför problem av detta slag sällan uppstår.

Frågor om det kommunala serviceansvaret har inte förekommit ofta i det undersökta materialet. I Kalmar har några ströfall återfunnits, i Högsby ett enda och i Mönsterås inget. Detta är en smula förbryllande eftersom man ofta hör argument mot utomplansbebyggelse som går ut på att kommunerna här skulle åsamkas dryga kostnader för skolskjutsar, sophämtning m m.

Av intervjupersonerna är det bara några av förtroendemännen som tar upp dessa frågor. Man anser då å ena sidan att kommunalekonomi är ett svårdefinierat begrepp och ifrågasätter det lönsamma i att subventionera egnahemstomter inom planlagda områden och samtidigt försvåra utomplansbyggande, där kommunen vanligen inte får nämnvärda kostnader för mark, vägar, vatten och avlopp. Å andra sidan kan tillkommande bebyggelse öka kommunens kostnader t ex för skolskjutsar. En annan risk sägs vara förknippad med att tillåta alltför mycket kompletteringsbebyggelse i byarna, eftersom de boende efter några år kan återkomma med krav på gemensamma anordningar av olika slag som kommunen skall bekosta. Med tanke på den måttliga omfattning som utomplansbyggande åtminstone hittills haft inom de undersökta kommunerna förefaller dock farhågorna för ökade kommunala kostnader av denna anledning vara tämligen löst grundade. Krav på t ex utbyggda VA-system i dessa byar hade troligen kommit även utan det blygsamma bebyggelsetillskott som skett, möjligen med undantag för vissa platser vid kusten där intresset för fritidsbostäder är stort.

Synpunkter om väganslutning och möjligheter att lösa VA-frågorna är desto vanligare förekommande. Intervjupersonernas inställning i dessa avseenden har delvis redan belysts (se avsnitt 6.1.1). Eftersom möjligheterna att lösa problemen med vägar och VA är ovanligt enkla att bedöma i förhållande till övriga faktorer som kan ingå i lämplighetsprövningen kan en ytterligare diskussion om hur dessa frågor behandlats knappast väntas ge något nytt utöver vad som redan framkommit. Det är ju i korthet så att om en enskild väg finns eller om länsstyrelsen givit anslutningstillstånd till allmän väg så är vägfrågan löst, och om anslutning till kommunalt VA-nät är möjlig eller om hälsovårdsnämnden godkänt en enskild VA-anläggning så behöver inte heller den frågan dryftas vidare.

Däremot kan det ha visst intresse att betrakta det inte obetydliga antal fall, där positiva besked har givits enbart med motiveringen att väg- och VA-frågorna kunnat lösas.



Frågan har då ställts om detta kan anses vara ett tillräckligt skäl att bedöma byggnadsplatsen som lämplig från allmän synpunkt. Svaren bör då ställas mot den faktiska bakgrunden av att inga sådana byggnadslov noterats i Kalmar, medan nio sådana givits i Mönsterås (24 % av samtliga byggnadslov) och fem i Högsby (22 %).

I Kalmar har man av intervjuerna att döma den uppfattningen att det inte är tillräckligt att visa att väg- och VA-frågorna kan lösas. Detta är bara en av flera förutsättningar för ett positivt besked och ingår naturligt som en del av den planmässiga prövning som alltid bör utföras. Denna inställning delas i stort också av länsstyrelsen.

I Mönsterås är man mera tveksam. Att möjligheter finns att förse den föreslagna byggnaden med väg- och VA-anslutningar innebär visserligen att ärendet avancerat en god bit på väg mot ett positivt besked, särskilt om det kan anses vara en komplettering av en befintlig bybildning som kommer att bestå, men man hävdar dock att det i de flesta fall måste till en bedömning av ytterligare faktorer.

I Högsby slutligen, som ju också har en inte obetydlig andel givna byggnadslov utan andra angivna skäl än att väg- och VA-frågorna kan lösas, säger man att denna bedömning aldrig är tillräcklig. De fall som ändå finns förklarar med att det då funnits ytterligare skäl av personlig art, t ex att den sökande varit son till en jordbrukare som ägt marken. Detta framgår dock inte av protokollen. Flera av dessa ärenden gäller dessutom fritidshus, vilket utesluter möjligheten att byggnaderna kunnat anses vara bostäder för jordbrukets behov.

Samtidigt bör noteras att byggnadsnämndernas protokoll, särskilt i Högsby men ibland även i Mönsterås, ofta är kortfattade och kanske alltför knapphändigt beskriver den diskussion om andra faktorer som möjligen ändå förts i nämnderna.

Avslagsskälet att det föreslagna projektet skulle innebära olämplig tätbebyggelse är mycket vanligt, särskilt i Mönsterås där över hälften av de negativt besvarade ärendena försetts med denna etikett. I avsnitt 5.2.3 har visats att det förekommer en hel del fall där det enda redovisade skälet till byggnadsnämndens avvisande hållning var att man ansåg att olämplig tätbebyggelse skulle uppstå. Det kan därför vara intressant att få veta något om huruvida beslutsfattarna anser att detta kan sägas vara ett tillräckligt och godtagbart motiv.

I Kalmar hävdar man motsatsen. Skälen till varför den föreslagna byggnadsplatsen bedöms som olämplig bör framföras i beslutet, eftersom det annars finns risk för att byggnadsnämnden eller dess tjänstemän kan bli beskyllda för att ägna sig åt löst tyckande.

I Mönsterås anser man att det formellt sett åligger den sökande att visa att marken är lämplig att bebygga, varför svaret "olämplig tätbebyggelse" ibland kan vara helt korrekt, om också knappast bra från servicesynpunkt. Ambitionen hos



byggnadsnämnden bör vara att motivera sina beslut mer utförligt än så.

I Högsby tycker man att denna formulering är kryptisk och alltför intetsägande. Att detta svar ändå ibland givits tillskrivs de åtminstone hittills kanske alltför kortfattade protokollen.

Länsstyrelsen uppger att det finns ett utslag i högre instans om att ett beslut med formuleringen "olämplig tätbebyggelse" som enda avslagsskäl inte har ansetts tillräckligt motiverat. Däremot, säger man, är det formellt riktigt att hävda att tätbebyggelse föreligger och att inga godtagbara särskilda skäl till dispens har framförts.

De förda resonemangen om väg- och VA-frågor och om begreppet "olämplig tätbebyggelse" ger osökt upphov till några allmänna reflexioner om vad som enligt de undersökta protokollen i realiteten beaktats vid de utförda lämplighetsprövningarna. Dessa skall ju enligt byggnadslagstiftningen innefatta bedömningar av en lång rad faktorer, av vilka de flesta kommenteras och ytterligare belyses i de centrala anvisningar som gäller handläggningen av utomplansärenden (jämför avsnitt 2.2.2).

Med stöd av detta material kan nog med fog hävdas att ett ärende för att vara godtagbart behandlat bör ha bedömts åtminstone med avseende på plansynpunkter, bevarandesynpunkter och väg, VA (beträffande terminologin se avsnitt 5.2.3). Det kan då vara intressant att betrakta i vilken utsträckning de ärenden som resulterat i givna byggnadslov hanterats enligt denna ordning. Undersökningen omfattar däremot inte de positiva förhandsbeskeden, eftersom motiveringarna i dessa fall många gånger är så knapphändiga. Vid negativt besvarade ärenden räcker det ju i princip med att en enda av de här diskuterade prövningarna visar att byggnadsplatsen är olämplig, varför inte heller dessa fall undersökts närmare.

Granskningen har alltså haft till syfte att sortera ut sådana givna byggnadslov, där ingenting i det tillgängliga materialet tyder på att alla tre bedömningarna gjorts. Med tanke på att beslutsprotokollen ofta kan antas beskriva den faktiska ärendehanteringens ganska ofullständigt måste flera begränsningar införas vid urvalet av dessa ärenden. För det första har antagits att frågor om vägar och VA alltid har bedömts, även om det inte framgår av materialet. Denna förenkling kan vara rimlig mot bakgrund av vad som tidigare framkommit vid undersökningen av dessa frågor, och här efter återstår alltså ärenden där ingen bedömning av vare sig plansynpunkter eller bevarandesynpunkter tycks ha förekommit. För det andra har ärenden där länsstyrelsen meddelat dispens från förordnanden enligt naturvårdslagen inte räknats med, eftersom man kan anta att en planmässig och landskapsbildningsmässig bedömning då finns i botten. Ärenden med länsstyrelsens dispens enbart från 81 § byggnadslagen (militärförbudet) eller från väglagens bestämmelser har dock inte ansetts med säkerhet innehålla dessa bedömningar och har därför inte särbehandlats. För det tredje har ytterligare några ärende-

grupper lagts åt sidan vid denna utsortering. Dessa är sådana som gällt ersättningsbostäder (där man enligt en ganska vanlig uppfattning kan hävda att någon särskild utredning om platsens lämplighet för bebyggelse oftast inte behövs), sådana där fastighetsbildning för ändamålet skett nyligen (varvid lämpligheten ju skall ha prövats) och sådana där det framgår att byggnadsnämnden haft syn på platsen. Detta senare förekommer mest i Högsby och kan möjligen anses innebära att en slags lämplighetsprövning skett vid besöket, även om detaljerna i denna inte redovisats i beslutsprotokollet.

Efter dessa ganska kraftiga inskränkningar framkommer att av samtliga givna byggnadslov kan i Kalmar 11 fall (14 %), i Mönsterås likaledes 11 fall (29 %) och i Högsby 15 fall (65 %) sägas tillhöra den kategori ärenden där det inte framgår om plansynpunkter och/eller bevarandesynpunkter beaktats vid handläggningen.

Resultatet måste naturligtvis betraktas mot bakgrund av de tidigare berörda olikheterna beträffande graden av utförlighet i byggnadsnämndernas protokoll och andra arkiverade handlingar, eftersom siffrorna helt bygger på vad som kunnat utläsas av dessa. Skillnaderna mellan kommunerna är ändå frapperande. De förstärks ytterligare om man beaktar - vilket är rimligt - att av Kalmars 11 redovisade fall utgörs 6 av sådana där byggnadslovsarkitekten i skriftliga yttranden avstyrkt, men där byggnadsnämnden ändå givit byggnadslov utan att motiven till dessa framgår av protokollen (jämför avsnitt 5.2.3). Här har alltså tjänstemannabedömningar av bl a plansynpunkter och bevarandesynpunkter gjorts och redovisats, men nämnden har tydligen haft annan uppfattning och beslutat därefter. Resterande 5 fall i Kalmar rör samtliga bostäder för jordbrukets behov. Varför grunderna för lämplighetsprövningen i just dessa ärenden inte redovisats i protokollen har inte kunnat utrönas. Beträffande fallen i Mönsterås och i Högsby har inga liknande omständigheter framkommit.

### Särskilda skäl

Tidigare har framgått att byggnadsnämnderna är påfallande sparsamma med att i besluten ange de särskilda skäl, som enligt byggnadslagstiftningen skall föreligga för att dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet skall kunna ges. En annan intressant fråga, som också redan delvis berörts, gäller vilka särskilda skäl som i allmänhet ansetts godtagbara. Eftersom dessa båda frågor visat sig vara tätt sammanflätade är det lämpligt att här försöka belysa dem samtidigt med hjälp av material från de genomförda intervjuerna.

Bara en mindre del av de här undersökta ärendena har innehållit sådana särskilda skäl som planverket i sina anvisningar ger exempel på och anser godtagbara i vissa fall (t ex att det finns stöd i översiktlig plan, att fastighetsbildning för ändamålet nyligen har genomförts, att den sökande har starkt behov av bostad i närheten av sin yrkesverksamhet, att det gäller generationsväxling inom jordbruket

eller att byggnaden är en ersättningsbostad). Detta innebär att flertalet tätbebyggelsedispenser beviljats på andra grunder. Av denna anledning har de intervjuade personerna ställts inför frågan vad de själva anser vara godtagbara särskilda skäl i detta avseende.

I Kalmar anser byggnadsnämndens ordförande att åtminstone den enskilda nämndledamotens uppfattning av vad särskilda skäl är nog kan skilja sig från vad som anges i lagstiftningen och i anknytande centrala anvisningar. Man hakar ofta i nämnden upp sig på sociala och personliga skäl, även om dessa kan vara kortvariga. Exempel på särskilda skäl som i allmänhet anses godtagbara är generationsskifte i jordbruket, att det rör sig om en ersättningsbostad eller att fastighetsbildning för ändamålet skett. Även äldre avstyckningar kan ibland beaktas. Att byggnaden avses placeras i en lucka i anslutning till befintlig bebyggelse har också betraktats som särskilt skäl. Allmänt är byggnadsnämnden mer restriktiv i sin bedömning när det gäller byggande vid kusten eller randbebyggelse kring tätorterna men kanske medgörligare i andra delar av kommunen, där bebyggelsestrycket inte är så starkt.

Byggnadslovsarkitekten framhåller att varje tätbebyggelsedispens skall vara kopplad till ett särskilt skäl och att personliga skäl inte gärna godtas. Allmänt gäller att det ofta är svårt att hitta det särskilda skälet när man kommit förbi lämplighetsprövningen. Antingen ger man då upp det hela och anger alltså inte något särskilt skäl, eller så tar man upp något argument från lämplighetsprövningen. Detta kan då t ex vara att den föreslagna byggnaden är riktigt placerad och lämpligt utformad eller att det gäller en lämplig komplettering av en etablerad bebyggelsegrupp.

I Mönsterås har byggnadsnämndens ordförande ungefär samma lista som i Kalmar på vad som kan vara godtagbara särskilda skäl, men med den skillnaden att inställningen till personliga skäl av typ släktförhållanden eller markägande i sig är betydligt mera restriktiv. I fall där barn till jordbrukare vill bygga på gårdens mark blir värderingarna inom nämnden ofta skiftande. I övrigt kan noteras att förhållandet att ett ärende avser en bostad för jordbrukets behov här betraktas som ett särskilt skäl för dispens, liksom ibland om det gäller att kombinera bostäder med en industri eller annan arbetsplats och planlagd mark inte finns i närheten.

Tjänstgörande stadsarkitekten i Mönsterås anser liksom sin kollega i Kalmar att det ofta är svårt att hitta särskilda skäl. Fallet nyligen genomförd fastighetsbildning anses inte vara något egentligt särskilt skäl, eftersom dessa ärenden alltid har passerat byggnadsnämnden tidigare och då prövats med avseende på lämpligheten. Fallet bostäder för jordbrukets behov kan ofta vara ett svepskäl. Det förekommer att nya fastigheter bildas för dessa hus som sedan säljs till personer utan anknytning till jordbruket.

I Högsby uppger byggnadsnämndens ordförande att man inte skiljer på personliga skäl och fastighetsanknutna skäl samt att släktförhållanden eller personkännedom ofta spelat in vid bedömningarna. Även här hävdas att jordbrukets eller andra verksamheters bostadsbehov kan vara ett särskilt skäl.

Stadsarkitekten instämmer i att personliga skäl många gånger förekommit och har liksom övriga intervjuade tjänstemän ofta svårt att vaska fram hållbara särskilda skäl, bl a därför att de sökande nästan aldrig vet att sådana krävs i dispensärenden och alltså för det mesta inte framför några skäl i ansökningarna. Finner man då inget direkt hinder ges dispens, ofta utan att skäl anges. Dessa givna tätbebyggelsesdispenser får ibland prejudicerande verkan på liknande fall senare.

På länsstyrelsen anser man att frågan om vad som är särskilda skäl hör till de svåraste i hela byggnadslagstiftningen. Gravt handikapp har någon gång ansetts vara ett godtagbart särskilt skäl, men i allmänhet bör personliga skäl inte accepteras. Skälen skall normalt vara av planmässig art. En verksamhet i närheten kan i vissa fall godtas. En typ av särskilt skäl kan också vara att bebyggelsestrycket är så svagt att planläggning inte är att vänta. Om ett ärende är planmässigt lämpligt så finns kanske inte alltid anledning att driva kravet på att särskilda skäl skall formuleras så långt, och hittills har byggnadsnämnderna ibland hoppat över de särskilda skälen i sina beslut.

De refererade svaren ger i likhet med det undersökta materialet anledning att förmoda att det råder en viss begreppsförvirring på många håll, både om skillnaden mellan lämplighetsprövning och dispensprövning, om vad särskilda skäl egentligen är och om hur man skall kunna tillfredsställa byggnadslagstiftningens krav på att särskilda skäl skall finnas i dispensärendena utan att för den skull stoppa så gott som allt byggande utanför planlagda områden. Lösningen på det sista problemet tycks för det mesta ha blivit att förbigå de särskilda skälen med tystnad i byggnadsnämndernas protokoll. Efter ändringar i byggnadsstadgan från den 1 juli 1977 öppnades visserligen ytterligare en möjlighet, nämligen att i vissa fall beteckna ärendena som s k tätbebyggelse av mindre omfattning, varvid kravet på dispensprövning och därmed också de särskilda skälen bortfaller. Denna ändring skedde dock efter den undersökta periodens slut.

#### Jordbrukets bostäder

Många frågor som gäller bostäder för de areella näringarnas behov (här så gott som uteslutande jordbrukets) har berörts tidigare. En kort sammanfattning av vad som framkommit kompletterad med vissa ytterligare synpunkter kan dock vara motiverad.

Ärenden som avser jordbrukarbostäder är vanligast i Kalmar och förekommer sparsamt i de båda mindre kommunerna, trots att den andel av befolkningen som är sysselsatt i jordbruket är betydligt lägre i Kalmar. En förklaring till detta kan



vara att bebyggelsestrycket är större i Kalmar, särskilt i närheten av tätorterna. Tillsammans med det faktum att man i Kalmar behandlar ärendena om jordbrukets bostäder i enlighet med lagstiftningen, d v s avstår från dispensprövningen i de fall jordbrukets behov av ytterligare bostäder styrkts, kan detta innebära att skäl som anknyter till jordbruket oftare framförs i ansökningarna här. Av intervjuerna har tidigare framgått att man i Högsby och i Mönsterås inte utnyttjat denna möjlighet att slopa dispensprövningen utan i stället anser att jordbruket kan vara ett särskilt skäl för tätbebyggelsedispens.

Detta innebär dock inte att jordbrukets bostäder alltid släpps fram i Kalmar, även om undersökningen visar att dessa ärenden fått en välvilligare behandling än genomsnittet. Den normala handläggningen av ett ärende, där man i ansökan hävdar att det rör sig om en ny bostad för jordbrukets behov, inleds i Kalmar vanligen med en remiss till lantbruksnämnden. Här bedömer man det aktuella bostadsbehovet främst genom att undersöka om arbetsvolymen kan anses räcka till för flera familjer. Vid dessa värderingar tas hänsyn bl a till gårdens areal och dess produktionsinriktning. Man brukar också lägga synpunkter på den föreslagna bebyggelsens lokalisering i förhållande till gårdens brukningscentrum och ser då helst att den nya bostaden förläggs i anslutning till befintlig bebyggelse, dels av rent praktiska skäl med hänsyn till att det är värdefullt för en jordbrukare att bo nära djur och redskap, dels av det skälet att en eventuell framtida avstyckning skall försvåras. Man vill nämligen inte att utvecklingen skall leda till att det så småningom uppstår en utspridd villabebyggelse, bebodd huvudsakligen av icke jordbrukare, som kan försvåra en rationell jordbruksdrift inom dessa områden.

Utfaller dessa bedömningar positivt återstår för byggnadsnämnden i Kalmar att göra en lämplighetsprövning, vilket i praktiken oftast innebär att finna en byggnadsplats som kan accepteras båda av den sökande och av nämnden. Här skilljer sig meningarna ibland. Byggnadsnämnden och lantbruksnämnden har i detta avseende ungefär samma uppfattning, medan den sökande ofta önskar ett läge mer avskilt från brukningscentrum och gärna i en mycket vacker hittills obebyggd hage. I Kalmar uppger man dock att det nästan alltid går att komma överens med den sökande. Bara i något enstaka fall har ett ärende av denna typ drivits fram till ett avslag.

I samtliga de fall då lantbruksnämnden tillfrågats men avstyrkt, vanligen därför att jordbruket inte ansetts vara tillräckligt bärkraftigt, har byggnadsnämnden senare givit negativt svar. Härtill kommer ganska många ärenden där remisser till lantbruksnämnden inte förekommit, t ex fall av ersättningsbostäder eller där ett kommande generationsskifte åberopats som skäl. Dessa ärenden har utfallit olika, men då negativa besked lämnats, t ex av landskapsbildsskäl, har vanligen uppgetts i beslutet att ett positivt besked kan påräknas om den föreslagna detaljlokaliseringen ändras.



Den allmänna bilden för Kalmars del blir då att sådana sökande som kan visa att den tänkta byggnaden har någon form av anknytning till jordbruket så gott som alltid får positiva besked under förutsättning att husets placering kan bedömas vara acceptabel. I detta avseende har nämndens förtroendemän i flera fall visat sig ha en betydligt mer liberal inställning än den föredragande tjänstemannen, vilket har inneburit att byggnadslov några gånger givits trots att byggnadslovsarkitekten avstyrkt. Samtidigt förefaller det som man är mera vaksam i fråga om ärenden där den föreslagna byggnader visserligen skulle ligga på en jordbruksfastighet men inte alls ha något med driften att göra.

I Mönsterås uppger man att jordbrukets bostäder knappast kan sägas ha särbehandlats och att man aldrig begärt lantbruksnämndens yttrande i dessa ärenden, liksom i Högsby.

På länsstyrelsen har man i huvudsak samma inställning till dessa frågor som i Kalmar, men tillägger att det numera efter ändringen av byggnadsstadgan kan vara svårt att hävda uppfattningen att tillkommande bostäder bör förläggas i närheten av brukningscentrum. Detta strider nämligen många gånger mot vad bostadsministern framfört i förarbetena till den ändrade lagen om att nya bostäder på jordbruksfastigheter i vissa fall inte bör "placeras så nära intill befintliga ekonomibyggnader eller bostadshus för jordbrukets behov att det kan bli svårt att senare skapa en lämplig, självständig fastighet".

#### Bevarande- och anpassningssynpunkter

Sådana bevarandesynpunkter som avser naturvårdens och friluftslivets intressen har diskuterats tidigare, och här återstår därför endast den viktiga och intressanta frågan om den tillkommande bebyggelsens yttre utformning och anpassning till omgivningen.

En första huvudfråga är här om det hos allmänheten och hos beslutsfattarna finns intresse och känsla för en sådan anpassning till en omgivande skyddsvärd miljö, t ex när det gäller byggnadernas placering, storlek, taklutning, fasad- och takmaterial, färgsättning, snickerier och annan detaljutformning. En andra fråga, som delvis redan berörts, gäller om den nuvarande lagstiftningen ger tillräckliga möjligheter att styra den tillkommande bebyggelsens utformning inom utomplansområdena på ett acceptabelt och önskvärt sätt. Den tredje huvudfrågan är hur och i vilken utsträckning dessa styrinstrument utnyttjats i praktiken.

Svaren på dessa frågor, som alltså ställts till de intervjuade personerna, måste betraktas mot bakgrund av att antagna kommunöversikter saknades i de undersökta kommunerna under den studerade perioden. Det har alltså inte funnits några utpekade utomplansområden, där miljön bedömts ha särskilt kulturhistoriskt intresse, och inte heller några speciella riktlinjer för hur ärenden inom sådana områden bör behandlas. Här bortses då från de mycket översiktliga områdesavgränsningar som gjordes i samband med den fysiska



En avsidet belägen jordbruksby med äldre bebyggelse har fått ett nytt inslag.



Även individuellt ritade hus får ofta låna många av typ-  
husens just då gångbara drag. Här avspeglar sig idealen  
från mitten av 1970-talet i fasadmateriäl, fönstertyper  
och indragen gavelbalkong.

riksplaneringens programskede och som fanns tillgängliga under perioden senare del.

I Kalmar anser byggnadsnämndens ordförande att frågorna om bebyggelseutformning inom värdefulla områden bör beaktas ingående, men att möjligheterna att styra med hjälp av nuvarande lagstiftning är små om frågorna ställs på sin spets. Lösningarna måste i stället utgå från en dialog med de sökande. Många av dessa är lyhörda för anpassningssynpunkter om man bara kommer till tals med dem, men står sökanden på sig har byggnadsnämnden inte satt hårt mot hårt utan ibland fått ge med sig. Ofta gäller frågorna då fasadmateriel, där de sökande t ex velat bygga med fasadtegel för att komma ifrån framtida underhåll. 38 § byggnadsstadgan har inte använts i utomplansärenden under den studerade perioden. Nya förordnanden enligt 86 § byggnadslagen bör man vara försiktig med, eftersom byggnadsnämndens verksamhet redan är så snärjd av lagar och författningar. Det viktigaste nu är att försöka kartlägga de intressanta miljöerna så att man kan bevaka ärendena där.

Byggnadslovsarkitekten har i stort sett samma inställning och understryker att man i dessa frågor vanligen måste arbeta med påtryckningar eftersom de formella möjligheterna att styra är så små. Speciellt gäller detta byggnadernas detaljutformning, där bättre bedömningsunderlag i form av inventeringar skulle behövas. Kalmar har ett bra samarbete med antikvarisk expertis genom att man utnyttjar landsantikvarien som konsult (jämför avsnitt 6.1.1). I Kalmar tillämpas också som nämnts tidigare metoden att utnyttja det faktum att en byggnad är riktigt placerad och väl utformad som ett särskilt skäl vid dispensprövningen, och detta kan innebära ett visst påtryckningsmedel gentemot de sökande. Vid förhandförfrågningarna saknas vanligen husritningar att bedöma, men man kan då åtminstone införa krav på en viss bebyggelseutformning som ett villkor för ett senare positivt ställningstagande.

I Mönsterås är man också klar över byggnadsnämndens svaga ställning gentemot de sökande när det gäller utformnings- och anpassningsfrågor. Nämndens majoritet har inte vågat sig på att ta strid i sådana fall, och att försöka föra en dialog med den sökande kan ofta vara svårt när man är en myndighet eftersom denne då upplever sig styrd. Dessa motsättningar har ibland underblåsts av massmedia. Inte heller i Mönsterås har 38 § byggnadsstadgan använts i något utomplansärende.

Även i Högsby litar man mest till sin övertalningsförmåga i dessa frågor, eftersom lagstiftningens styrinstrument anses vara svaga, särskilt om byggnadsnämnden själv har en ljum eller splittrad inställning till behovet av anpassning. I praktiken har dock direktkontaktarna med de sökande varit fåtaliga bl a på grund av bristande tid för rådgivning från stadsarkitektens sida. De sökande kommer ofta in med sina ärenden i sista minuten före byggnadsnämndens sammanträden och har svårt att acceptera den förlängning av handläggningstiden som skulle uppstå om de tvingades tänka om. Högsbys byggnadsnämnd har inte heller använt sig av 38 §

byggnadsstadgan. Stadsarkitekten anser att det vore bra om denna paragraf kunde preciseras och förtydligas på något sätt.

På länsstyrelsens planenhet anser man att den nuvarande lagstiftningen i vissa fall, särskilt inom områden där inga speciella kulturhistoriska intressen har utpekats, inte medger någon mer långtgående styrning av den tillkommande bebyggelsens utformning. Samtidigt hävdar man att det inte är möjligt att "förbättra" en redan heterogen miljö genom att i sådana fall kräva att enstaka nya byggnader skall vara anpassade till ett äldre byggnadsskick. Man menar också att det inte är innehållet i 38 § byggnadsstadgan som det är fel på utan snarare tillämpningen av denna paragraf. För mer avgränsade och detaljinventerade bebyggelsemiljöer har länsstyrelsen i Kalmar län tidigare, bl a i samband med arbetet med den fysiska riksplaneringen, velat överväga om man inte borde ha möjlighet att utfärda förordnanden till skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse analogt med förordnanden till skydd för landskapsbilden enligt naturvårdslagen. Dessa förordnanden skulle då kunna läggas på sådana områden som är dokumenterat skyddsvärda men där förordnanden enligt 86 § byggnadslagen knappast kan komma ifråga.

Från länsantikvarien framhålls att möjligheterna att styra bebyggelseutformningen i hög grad beror på vilka kulturhistoriska inventeringar som finns. I Kalmar är åtminstone kommunens centrala delar detaljinventerade, medan ingenting motsvarande finns för Mönsterås och Högsbys utomplansområden. Här borde i första hand utarbetas enkla riktlinjer för hur byggnadsärendena skall hanteras. Man måste dock vara medveten om att hur dessa riktlinjer sedan tillämpas hänger på byggnadsnämnderna i respektive kommun. Just därför att lagstiftningen ger så svagt stöd i dessa frågor blir information, både till byggnadsnämnderna och till allmänheten, om befintliga bebyggelsemiljöer och om anpassning till dessa desto viktigare. Man kan inte enbart bygga på personliga kontakter med de sökande eftersom man då dels ofta kommer för sent, dels inte har tillräcklig kapacitet att nå alla på detta sätt. Snarare borde handlingsprogram upprättas, som är anpassade till olika områdets förutsättningar. Dessa program skulle sedan användas av byggnadsnämnderna som underlag vid hanteringen av utomplansärenden i känsliga miljöer. De kunde också i viss mån tjäna som motvikt till det inflytande som typhusindustrin nu har. Den nuvarande romantiska vägen har nog gjort mera skada än nytta med sina spröjsade fönster och Sörgårdsverandor genom att förvirra begreppen när det gäller att förklara vad lokal byggnadstradition verkligen är.

Det förefaller som om två huvudlinjer utkristalliserar sig ur dessa synpunkter från olika håll. Å ena sidan önskar man sig en starkare lagstiftning, bättre styrinstrument och nya typer av förordnanden att läggas på områden som avgränsats av antikvarisk expertis. Å andra sidan finns ambitionen att komma till tals med de sökande och i dialogens form komma fram till lösningar som bygger på så småningom gemensamma och till slut självklara åsikter om värdet av anpassning



till den befintliga byggnadskulturen. Den första linjen kräver lagändringar, den andra stora resurser till information men också en vilja att både tala och lyssna.

Någonstans mittemellan befinner sig byggnadslovsarkitekterna och de enskilda nämndledamöterna, som har att här och nu göra sina bedömningar av ärenden gällande inplacering av industriellt tillverkat och marknadsförda typhus i ett nästan överallt ganska orört och därför skyddsvårt småländskt landskap, vare sig det är detaljinventerat eller ej.

### 6.1.3 Överensstämmelse med gällande anvisningar

Av hittills redovisat undersökningsmaterial framgår att de studerade kommunerna i huvudsak hanterat utomplansärendena i den ordning som föreskrivits i då gällande lagstiftning och centrala anvisningar, men också att handläggningen i vissa avseenden ibland delvis avvikit från vad som föreskrivits eller rekommenderats i anvisningarna. Eftersom undersökningens syfte bl a är att jämföra den faktiska ärendehandläggningen ute i kommunerna med centralt utfärdade bestämmelser och råd kan det, trots risken för vissa upprepningar, vara av intresse att här sammanställa de mest iögonfallande skillnaderna mellan teori och praktik som uppmärksammats vid undersökningen av det studerade materialet.

Beträffande lämplighetsprövningen har visats att det i många ärenden, framförallt i de båda mindre kommunerna, inte redovisats bedömningar som gäller plan- och bevarandesynpunkter samt att 38 § byggnadsstadgan om byggnads utformning m m inte utnyttjats i någon av kommunerna. Dessa förhållanden kan dock inte sägas direkt strida mot gällande bestämmelser.

Vid dispensprövningen däremot förekommer ofta att de särskilda skäl som tätbebyggelsedispenserna grundas på inte redovisas. Enligt 67 § byggnadsstadgan skall dock sådana skäl föreligga, och av länsstyrelsens beslut att delegera dispensbefogenheter framgår dels att de särskilda skälen skall anges i varje ärende, dels att länsstyrelsen skall underrättas om givna tätbebyggelsedispenser, vilket heller inte sker.

I planverkets rapport 29 "Exempel på kommunöversikter" framhålls särskilt beträffande de särskilda skälen att återhållsamhet bör iakttagas vid personliga eller tillfälliga skäl och att det inte är nog att åberopa släktförhållanden eller att man fått köpa marken billigt. Att sådana skäl tämligen ofta i realiteten legat i botten i de här undersökta dispensärendena står dock ganska klart, även om dessa skäl nästan aldrig kommit till uttryck i beslutsprotokollen.

I planverkets promemoria "Lämplighetsprövning av bebyggelse utanför detaljplan" (U 1172/73) rekommenderas byggnadsnämnderna att överlåta avgörande at tätbebyggelsedispensen till länsstyrelsen bl a i de fall ärendet berör område med strandskyddsförordnande, detta för att få en samlad bedömning hos en myndighet. I Mönsterås och i Högsby har detta förfarings-sätt aldrig tillämpats, medan Kalmar gjort det i några fall.



Länsstyrelsen har i vissa av dessa fall ändå avgjort enbart strandskyddsdispensen.

Beträffande villkor i samband med byggnadslov har tidigare visats att besluten ganska ofta innehållit villkor som inte kan sägas vara lagligt grundade. Detta kan sägas vara mindre betydelsefullt från formell synpunkt när det rör sig om villkor som avsett t ex den planerade byggnadens utformning eller färgsättning. Ett byggnadslov som meddelats under förutsättning att en föreslagen VA-lösning kan godkännas av hälsovårdsnämnden kan däremot åtminstone teoretiskt ställa både den sökande och byggnadsnämnden i en besvärlig situation, om det förutsatta tillståndet inte skulle kunna erhållas.

Ärenden som gäller bostäder för jordbrukets behov slutligen har ibland inte särbehandlats i enlighet med 56 § byggnadsstadgan och som en följd av detta inte remitterats till lantbruksnämnden för en bedömning av den aktuella jordbruksrörelsens bostadsbehov.

Allmänt kan konstateras att skillnaderna mellan myndigheternas hantering av utomplansärendena och de gällande bestämmelserna är små, möjligen med undantag av den bristande redovisningen av de särskilda skälen vid dispensprövningen. Om felet här ligger hos byggnadsnämnderna eller i själva lagstiftningen är svårt att säga. Eftersom byggnadsstadgan ändrats i detta avseende efter undersökningsperiodens slut finns det anledning att återkomma till denna fråga i samband med en följande diskussion om förväntade effekter av denna ändring.

#### 6.1.4 Huvudsakliga problem vid ärendehandläggningen

För att få en bild av om de intervjuade personerna kan peka ut några speciella svårigheter i sitt dagliga arbete med hantering av utomplansärenden ställdes ett par avslutande frågor om allmänna problem vid ärendehandläggningen och om något i den fungerade otillfredsställande.

I Kalmar anser byggnadsnämndens ordförande att de problem som kan finnas inte ligger i själva ärendehandläggningen som sådan. Dessa gäller snarare avvägningar mellan inom vilka områden man alls kan tillåta utomplansbebyggelse och var bebyggelsetrycket är så stort och sådana intressekonflikter föreligger som motiverar att man slår till bromsarna och allvarligt överväger planläggning. Mest gäller detta kommunens kustområden.

Byggnadslovsarkitekten anser beträffande själva handläggningen att denna ofta upplevs som tidskrävande och onödigt komplicerad av allmänheten. Förekomsten av en särskild dispensgrupp i Kalmar har visserligen förkortat handläggningstiden i de enklare fallen, men att man här bedömer ganska många faktorer kan ibland inverka i motsatt riktning. Remisser till hälsovårdsnämnd, vägförvaltning och länsstyrelse tar ofta tid. I övrigt utpekade två ärendetyper som är svårast att hålla emot, nämligen sådana som gäller den

utspridda tätbebyggelsen, dvs mer eller mindre ensamt liggande nya byggnader, och sådana som rör randbebyggelse i närheten av planlagda områden.

I Mönsterås har man också ibland upplevt viss irritation hos allmänheten på grund av att handläggningstiderna kan bli ganska långa, även om stadsarkitekten tycker att ärendena för det mesta löper smidigt. I Högsby har man ungefär samma uppfattning men tillägger att hanteringen skulle underlättas om beslutsrätten i vissa frågor delegerades till kommunerna i större utsträckning än i dag.

Länsstyrelsen å sin sida önskar sig en bättre kontakt med kommunernas byggnadsnämnder för att kunna utbyta erfarenheter och synpunkter i dessa frågor. Viktigast just nu är annars att utveckla och förfina kommunöversikterna, vilket skulle kunna underlätta hanteringen både för byggnadsnämnderna och de sökande, eftersom kommunens politiska vilja i dessa avseenden kan uttryckas här.

Av svaren att döma är man i allmänhet alltså i stort sett tillfreds med den gällande ordningen, även om den ibland kan tyckas ge upphov till en ganska tungrodd ärendehandläggning. Rutinerna förefaller dock vara inkörda och ifrågasätts inte på några väsentliga punkter.

En fråga som inte tagits upp i detta sammanhang av någon av de intervjuade personerna gäller handläggningen av om- och tillbyggnadsärenden. Som tidigare nämnt dispensprövas dessa ärenden mycket ofta i Kalmar, medan man i de andra kommunerna inte gjort detta i något fall under den studerade perioden. I såväl 56 som 67 §§ byggnadsstadgan, där dispensprövningen regleras, talas om begreppet nybyggnad, vilket enligt 75 § byggnadsstadgan även innefattar de flesta om- och tillbyggnader. Utan att här ta ställning till vilken eller vilka av kommunerna som har stöd i sin lagtolkning i rättspraxis kan man påpeka att här föreligger en väsentlig skillnad mellan kommunernas ärendehantering vars orsaker torde vara svåra att förstå för allmänheten.

## 6.2 Ärendehandläggning efter undersökningsperioden

Efter den studerade periodens slut har vissa förändringar skett som påverkar utomplansärendenas handläggning. För det första har som tidigare nämnts begreppet "tätbebyggelse av mindre omfattning" införts genom ändringar i byggnadslagstiftningen. För det andra har kommunöversikterna, som utarbetades under den studerade tiden, senare antagits av kommunfullmäktige som kommunala handlingsprogram bl a för handläggning av utomplansärenden. Hårtill kommer att flera av de intervjuade personerna anser att bostadsbyggandet utanför planlagda områden kan väntas öka något i framtiden.

Dessa omständigheter motiverar en kortfattad diskussion om förväntade effekter av de förändringar som inträffat och kan också ge upphov till vissa funderingar kring behovet av ytterligare nyordningar i framtiden.

### 6.2.1 Inträffade förändringar

Syftet med de ändringar av byggnadslagen och byggnadsstadgan som trädde i kraft 1 juli 1977 var enligt bostadsministrans uttalande i prop. 1976/77:122 "att åstadkomma en lösning, som principiellt medger att detaljplanekravet kan efterges i fråga om bebyggelse av viss begränsad omfattning". Här framhålls bl a att tätbebyggelsebegreppet numera fått en så vidsträckt innebörd att det många gånger kan innefatta några få hus på rena landsbygden, vilket ofta väcker förvåning hos den byggande allmänheten. Mot bakgrund av att antagna kommunöversikter eller annat bedömningsunderlag nu finns i de flesta kommuner föreslås att "prövningen av tätbebyggelse som är av mindre omfattning skall kunna göras i samband med prövningen av ansökan om byggnadslov på samma sätt som nu är möjligt beträffande glesbebyggelse".

Ändringen innebär alltså i praktiken att byggnadsnämnden numera vid prövningen av om tät eller gles bebyggelse föreligger också har ett mellanting att välja på, nämligen tätbebyggelse av mindre omfattning. Anses ärendet höra till denna kategori behöver detaljplanekravet inte upprätthållas. Inte heller är prövning av dispens från det allmänna tätbebyggelseförbudet nödvändig, vilket i sin tur innebär att några särskilda skäl inte behöver föreligga. Ändringen får också vissa grannerättsliga konsekvenser genom att 67 § 3 mom. byggnadsstadgan inte blir tillämplig i dessa fall.

Inte i någon av kommunerna tror man att dessa ändringar kommer att innebära några påtagliga skillnader i ärendehantering. Möjligen kan vissa ärenden bli en smula enklare att handlägga eftersom man inte längre behöver leta efter särskilda skäl, där tätbebyggelse av mindre omfattning anses föreligga. Mönsterås kan tas som ett exempel på en kommun med denna syn. Här anser man som tidigare nämnts att prövningen av om ett ärende innebär tät eller gles bebyggelse är ointressant, eftersom det ändå är lämplighetsprövningen som är avgörande.

Detta resonemang har dock också en annan sida. Som visats förut har man i Kalmar ibland använt kravet på att särskilda skäl skall föreligga som en påtryckning, t ex när det gäller hur byggnaden skall utformas och anpassas till omgivningen eller för att understryka ett krav på lokalisering till närhet av annan bebyggelse. Denna möjlighet begränsas nu i de ärenden som bedömts innebära tätbebyggelse av mindre omfattning. Att i ett sådant fall avslå ett byggnadslov enbart med hänvisning till en olämplig utformning kan hädanefter ske bara med stöd av 38 § byggnadsstadgan, vilken byggnadsnämnderna i de studerade kommunerna ansett alltför tunn och därför inte använts för utomplansärenden. I Kalmar anser man också att det i framtiden kan bli svårare att vägra ny bebyggelse som ligger utspridd och utan kontakt med befintliga byggnadsgrupper. Sådana fall av "gles tätbebyggelse" kan ofta ha negativ inverkan på det rörliga friluftslivets villkor och på landskapsbilden. Dessa frågor skall ju enligt gällande bestämmelser bedömas i samband med den allmänna lämplighetsprövningen men har hittills ofta kunnat beaktas även vid dispensprövningen. I propositionen sägs däremot:

"Även när det gäller bebyggelse som inte avses direkt avsluta till befintlig bebyggelse bör emellertid en lokaliseringsprövning i byggnadslovsärendet vara tillräcklig i de flesta fall". Undantag görs dock bl a för lägen inom vissa av riksplaneringens geografiska riktlinjeområden.

Särskilt i de kommuner där byggnadsnämndens majoritet har en liberalare inställning till bebyggelse inom utomplansområden än nämndens föredragande tjänsteman kan förväntas att tjänstemannen många gånger får vissa svårigheter att övertyga nämnden om att vissa fall inte bör bedömas som tätbebyggelse av mindre omfattning. En annan tänkbar följd av lagändringarna är att länsstyrelsens insyn i hur kommunerna behandlat ärenden om utomplansbebyggelse blir väsentligt begränsad och att länsstyrelsen därmed förlorar en del av sina möjligheter att fungera som tillsynsmyndighet. Som tidigare visats har det dock för de undersökta kommunerna brustit en hel del i redovisningen av givna tätbebyggelse-dispenser, varför denna effekt just här inte torde få så stor betydelse.

I de tre undersökta kommunerna antogs kommunöversikter av respektive fullmäktige i början av år 1977. Dessa hade i Mönsterås och Högsby utarbetats av utomstående konsult på kommunstyrelsens uppdrag och utan närmare samarbete med byggnadsnämnderna, medan man i Kalmar valt att låta byggnadsnämnden ha ansvaret för det praktiska arbetet. Även här utnyttjades konsult men då placerad på stadsarkitektkontoret vilket möjliggjorde kontinuerliga samråd.

De tillfrågade kommunerna anser i huvudsak att förekomsten av kommunöversikterna inte kommer att innebära några mer påtagliga förändringar vad gäller behandlingen av utomplansärendena. Allmänt tycker man att det är värdefullt att ha fått ett bättre bedömningsunderlag, vilket kanske kan underlätta och i vissa fall påskynda handläggningen. Andra fördelar med kommunöversikterna uppges också vara att det blir lättare att behandla ärendena konsekvent och att allmänheten får ökade möjligheter att bedöma de förutsättningar som gäller för en viss plats.

Från länsstyrelsen framförs att kommunöversikterna borde kunna bli värdefulla som instrument vid ärendehandläggningen, men att betydelsen av dem är starkt beroende av deras detaljeringsgrad. De kommunöversikter som upprättas av konsulter utanför förvaltningarna anses därvidlag vara minst fylliga och i huvudsak ha tagit upp föreskrivna riksintresseområden, något som också framgår av länsstyrelsens sammanfattande yttrande i anslutning till redovisningen av den fysiska riksplaneringens planeringsskede. Kommunöversikterna borde därför i samband med avsedda kommande revideringar utvecklas och förfinas, särskilt med avseende på områdesavgränsningar och anknytande beskrivningar till dessa, där då frågor om hur bebyggelseärenden av det här slaget skall behandlas bör beaktas mera ingående.

Vid undersökningen av de studerade ärendena har vissa försök gjorts att kartlägga vad som borde beaktas vid bedömningarna om ärendena hade handlagts mot bakgrund av de senare framtagna kommunöversikterna. För varje ärende har antecknats



vilken områdestyp detta fall skulle ha kommit att tillhöra. Ärenden inom samma områdestyp har därefter jämförts med avseende på om de fått positiva eller negativa svar.

En översiktlig utvärdering av resultatet ger vid handen att i Kalmar är negativt besvarade ärenden inom O- eller U-områden (där områdesplaner skall upprättas eller utredningar erfordras) betydligt vanligare än positivt besvarade. Inom R-områden (med särskilda riktlinjer) är samma tendens märkbar, men den är inte lika stark här. Inom G-områdena (där endast generella regler gäller) däremot överväger den positivt besvarade ärendena kraftigt. Endast vart femte av dessa ärenden har fått negativt svar.

I Mönsterås kan motsvarande tendens inte utläsas. Här är skillnaderna i utfall mellan ärenden inom områdestyperna O, F (områden med förordnanden), R och U inte stora. Nästan två tredjedelar av dessa ärenden har besvarats positivt, vilket ligger mycket nära den andel som gäller hela materialet (jämför tabell 17). Av det fåtal ärenden som hamnat inom G-områdena (sju stycken) har endast ett besvarats negativt.

I Högsby är det också svårt att finna några egentliga samband mellan ärendenas områdestillhörighet och deras utfall, bortsett då från ärenden inom G-områden, vilka alla fått positiva besked.

Här föreligger alltså en viss skillnad mellan de tre kommunerna, som tycks tyda på att kommunöversikten i Kalmar är bättre relaterad till verkligheten, så som den kommer till uttryck i den faktiska ärendehanteringens, än vad som är fallet i de båda övriga kommunerna. Några säkra slutsatser kan knappast dras av denna översiktliga delstudie, som dessutom ligger något vid sidan av den egentliga undersökningen. Redan ett ytligt betraktande av de aktuella kommunöversikt-erna visar dock att Kalmars är betydligt mer detaljerad och innehållsrik än de andra kommunernas.

Ytterligare en fördel med att förfina och utveckla kommunöversikt-erna kan vara att detta borde aktivera en diskussion ute i kommunerna om utomplansärendenas behandling. Denna diskussion kan relateras till faktiska och i kommunerna välkända faktorer och borde i ett slutskede kunna utmytna i ett uttryck för kommunernas politiska vilja i dessa frågor.

#### 6.2.2 Utomplansärendenas omfattning i framtiden

Tidigare har visats att av givna byggnadslov under den studerade perioden har beträffande nybyggda enfamiljshus i genomsnitt 7 % avsett bostäder utanför detaljplanlagt område. För fritidshusen är motsvarande siffra hela 30 %. Totalt innebär detta att ungefär vart tionde nytt hus i de här studerade kommunerna byggts inom områden utan detaljplan.

Om man vill ge sig in på några begränsade funderingar på om det finns anledning att förändra hanteringen av dessa ärenden i framtiden vore det av värde att känna till om



andelen sådana ärenden kan förväntas öka och i så fall varför. Av detta skäl ställdes intervjupersonerna inför frågor om man bör räkna med ett ökat tryck inom utomplansområdena och varför de sökande vill bo på detta sätt.

Man kan tycka att det rimligaste och bästa hade varit att be de sökande själva besvara den senare frågan. Ursprungligen var också avsikten att genomföra intervjuer med ett urval sökande, både sådana som fått bygga och sådana som fått negativa svar. Av praktiska skäl blev detta inte möjligt, och vad som här redovisas är alltså endast myndigheternas och beslutsfattarnas reflexioner.

På länsstyrelsens planenhet antar man att beträffande Kalmar har efterfrågan på denna typ av byggande ökat därför att det varit relativt ont om planlagd mark för småhusbyggande. Personer som redan har ett hus, men som vill bygga ett annat uppges också inte få ställa sig i kommunens tomkö, vilket driver dessa att leta efter byggmark på annat håll. Det finns dessutom många som tycker att tomterna inom de planlagda områdena är för små för att ge önskvärd avskildhet från grannar eller möjligheter att t ex odla grönsaker på tomten. Andra skäl kan vara att bostadsmiljön i de planlagda småhusområdena anses torftig eller att man har tidigare anknytning till landsbygden och helt enkelt inte trivs i tätorterna. Med ökat bilinnehav har det faktiska avståndet mellan bostad och arbetsplats inte längre så väsentlig betydelse för stora befolkningsgrupper.

I Kalmar har man liknande synpunkter. Trycket på tomter utanför planlagda områden anses öka i samma takt som kommunen av markhushållningsskäl måste förtäta bebyggelsen i nya planlagda områden, och detta kan innebära att vissa villabyggare som anser att tomterna blir för små i Kalmar bygger i andra kommuner, främst då på Öland. Men det har också rent faktiskt varit ont om planlagd mark för småhus, särskilt i de mindre tätorterna i kommunen. Tillsammans med en allmän opinionssvängning till förmån för att bo ute på landet innebär detta att bosättningen utanför planlagda områden har ökat och kan förväntas öka även i fortsättningen.

I Mönsterås har planlagd mark i allmänhet funnits tillgänglig, om också inte för det mesta som stora reserver. Valmöjligheterna kan tidvis ha varit ganska begränsade. De flesta som velat bygga utanför de planlagda områdena är dock troligen sådana som haft tidigare anknytning till den aktuella trakten. Vanligt förekommande är att dessa sökande vuxit upp på landet och nu vill flytta tillbaka, även om de har arbete på annat håll.

I Högsby har det tidvis varit svårt att omedelbart erbjuda tomter på planlagd mark. Ändå finns här förhållandevis få fall av nya permanentbostäder utanför de planlagda områdena. En förklaring kan vara att kommunen för att locka till sig nya invånare har tillämpat ett mycket lågt tomtpreis och tagit ut förhållandevis små avgifter för anslutning till kommunalt vatten och avlopp. Att utomplansärenden ändå kommit upp anses bero på att man i dessa fall ofta haft stark anknytning till bygden, velat ha större tomter än vad de

planlagda områdena kunnat erbjuda eller fått tomten mycket billigt, kanske av en släkting. Av fritidshusen har däremot hälften byggts utanför planlagda områden. Nya sådana områden för fritidsbebyggelse kommer dock till i ganska snabb takt i Högsby, varför utvecklingen här är svårbedömd.

Intervjuerna har mestadels pekat på troliga orsaker till varför ganska många människor har velat bygga utanför planlagda områden. Efterfrågan på sådant byggande är naturligtvis större än vad som kan utläsas av antalet givna byggnadslov, eftersom många ärenden utmynnar i negativa svar. I sådana fall tröttnar de sökande ofta på pappersexercis och myndighetskrångel och skaffa antingen en planlagd tomt eller köper ett befintligt hus, kanske för att renovera och bygga till det. Omfattningen av sådana fall har inte kunnat uppskattas här.

Att bo utanför tätorterna, antingen nära planlagda områden eller på rena landsbygden, måste rimligen också ha negativa sidor. Pendlingen till arbetsplatser har redan något berörts, och här till kommer ofta sämre samhällelig service och brist på grannkontakter, vilket kanske blir mest kännbart för familjer med barn i skolåldern. Hur de positiva och negativa faktorerna vägs mot varandra tycks växla genom åren, och naturligtvis har också olika individer skilda uppfattningar i dessa frågor. Detta innebär att det är svårt att med någon större grad av säkerhet svara på frågan om utomplansboendet kommer att öka i framtiden. Man kan bara konstatera att det tycks vara en ganska allmän uppfattning att detta boende har ökat under de senaste åren och att ingenting just nu tyder på att kurvan har vänt.



En gammal boplats har fått ett nytt hus. Bakom stenmurarna och syrenerna spelar byggnadens detaljutformning inte så stor roll.



Det som hittills redovisats om utomplansärendenas handläggning i de tre kommunerna kan tyckas ha gett en ganska problemfri bild. Ärendena har i stort sett hanterats i enlighet med gällande lagstiftning. De avvikelser gentemot denna som kunnat påvisas här och där är mest av formell art, t ex att särskilda skäl för tätbebyggelsedispenser inte redovisats i besluten eller att villkor i byggnadsloven ibland inte har varit helt lagligt grundade. När det gäller lämplighetsprövningen har det heller inte alltid kunnat visas att bedömningar som gäller plan- och bevarandesynpunkter verkligen gjorts.

Huvuddelen av de intervjuade personerna anser också att ärendehanteringens mestadels flutit bra och inte givit upphov till några större problem. Rutinerna som sådana ifrågasätts knappast. Däremot förekommer allmänt önskemål om att ärendena skulle kunna behandlas snabbare. Vissa ärendetyper bedöms dock vara svårare att hantera än andra. Men även i dessa fall tycks byggnadsnämnderna ha skaffat sig rutiner, antingen genom att införa vissa "knep" i handläggningen för att påverka ärendenas utgång, eller genom att helt enkelt resignera inför svårigheterna och föra en låt-gå-politik i dessa frågor.

Är då allt lugnt? Finns det - inte ens mot bakgrund av att tillströmningen av utomplansärenden mycket väl kan visa sig öka i framtiden - inga behov av att förändra den rådande ordningen? (Här bortses då från de ganska marginella ändringar i lagstiftningen som gjorts efter undersökningsperiodens slut.) Det finns kanske ändå anledning att avslutningsvis återvända till den huvudfråga som formulerades i det inledande avsnittet, nämligen om byggnadslagstiftningens regler och kommunens tillämpning av dem medverkat till ett vettigt bostadsbyggande på landsbygden. Om så inte helt är fallet, vad bör då göras?

För att något så när kunna besvara denna mycket allmänt formulerade frågeställning måste man bryta upp den i delfrågor. Vid undersökningen av det studerade materialet har en hel del förhållanden framkommit som kan diskuteras. Av dessa handlar somliga om handläggningstekniken, andra om miljömässiga eller andra värderingar av bostäderna och det landskap de förlagts i. Övriga frågor, t ex av juridisk natur, har inte tagits upp här.

Inför fortsättningen bör betonas att undersökningen hittills haft som huvudsyfte att kartlägga hur de studerade ärendena behandlats. Egna synpunkter och idéer om hur ärendehantering bör gå till har därför inte kommit till uttryck. I det följande redovisas däremot vissa ställningstaganden från författarens sida med utgångspunkt i det undersökta materialet.

## 7.1 Handläggningstekniska frågor

Till de handläggningstekniska frågorna har förts sådana som i första hand har med ärendehanteringens att göra, alltså frågor om hur själva ärendehandläggningen går till.

En första punkt gäller handläggningen av utomplansärenden i allmänhet. Flera av de tillfrågade personerna anser att behandlingen av dessa ärenden är alltför tidskrävande och kompliceras av ett ibland ganska omfattande remissförfarande, och man kan förmoda att flertalet av de sökande har samma uppfattning. En fråga i anslutning till detta blir då:

- Kan ärendehandläggningen påskyndas och förenklas genom att andra rutiner införs?

Mycket i det studerade materialet tyder på att det antal faktorer som provas i utomplansärendena inte bör minska eller att prövningarna inte bör bli mindre noggranna, snarare tvärtom i vissa avseenden.

Metoden att bilda en dispensgrupp med företrädare för olika förvaltningar, där ärendena bereds på ett informellt sätt, har använts i Kalmar och givit goda resultat där. Det är troligt att detta lagarbete vore något att ta efter även på andra håll. Man får för det mesta snabbt fram ett resultat eller ser åtminstone snart var eventuella problem ligger. Kanske kan tillvägagångssättet förefalla alltför personalintensivt i de minsta kommunerna, där man bara har ett fåtal ärenden av detta slag i månaden att behandla. Det är å andra sidan intressant att konstatera att de största kommunikationsproblemen förvaltningarna emellan ofta återfinns just i de minsta kommunerna, där tjänstemännen ändå sitter nära varandra och ses dagligen. En dispensgrupp där företrädare för de olika förvaltningarna träffas regelbundet kanske kan vara ett sätt att hålla kontaktvägarna öppna och därmed påskynda ärendenas handläggning.

Härutöver borde kommunöversikterna kunna förenkla arbetet mer än som skett hittills. Detta fordrar dock att de detaljeras ytterligare och framför allt konkretiseras så långt det är möjligt. Hur detta arbete praktiskt skall gå till är svårt att säga här. Problemet är ju att man kan hamna i situationer som är orimligt låsta och inte ger tillräckligt utrymme för olika ställningstaganden i de enskilda fallen. Vad som dock borde kunna provas är att utarbeta enkla "checklistor" på vad som vanligen bör bedömas i dessa ärenden och som baseras på av kommunen fastlagda riktlinjer i kommunöversikterna. Riktlinjerna måste då mer än hittills sikta på hur uppkommande utomplansärenden skall behandlas och inte som nu ofta är fallet mest utgöras av beskrivningar av olika områden.

En andra punkt anknyter i viss mån till detta resonemang om regler och riktlinjer. Av undersökningen framgår att de tre kommunerna vid ärendebedömningarna ibland lagt olika stor vikt vid skilda faktorer, t ex i lämplighetsprövningen, men också behandlat vissa ärendetyper på olika sätt, t ex ärenden



om om- och tillbyggnader eller ersättningsbostäder. En fråga som då ganska osökt inställer sig lyder:

- Bör man överväga att ytterligare detaljera de regler för ärendebedömningen som nu finns, bl a i planverkets anvisningsarbete?

Frågan kan kanske förefalla onödig. Många människor tycker att byggnadslagstiftningen redan nu är fullt tillräckligt långtgående. Samtidigt kan med fog hävdas att ärenden av samma slag bör behandlas likartat i alla kommuner, vilket alltså inte sker i dag. Detta beror säkerligen på att kommunernas resurser - men även ambitioner - att allsidigt och ingående bedöma bl a miljöfaktorer av allmänt intresse varierar starkt. Det viktiga är ju att resultatet av byggnadsnämndernas bedömningar blir godtagbara från allmän synpunkt. Mer detaljerade regler kan därför, om de utformas vettigt, bli ett bra stöd för somliga kommuner, även om de kan upplevas som onödiga av andra. För allmänheten kan det också vara lättare att acceptera kommunala beslut som är grundade på utförliga anvisningar, vilka i sin tur anknyter till lagtexten, än sådana som är motiverade med allmänt hållna formuleringar av typen "olämplig tätbebyggelse".

En tredje punkt gäller systemet med förhandsförfrågningar. Undersökningen har visat att sådana ärenden är mycket vanliga i de studerade kommunerna, trots att begreppet förhandsbesked inte ens förekommer i byggnadslagstiftningen. Däremot talas i 1 § byggnadsstadgan om byggnadsnämnds åliggande "att lämna allmänheten råd och upplysningar i planläggnings-, fastighetsbildnings- och byggnadsfrågor". Förhandsbeskeden stöder sig alltså på denna paragraf.

Under senare år har dessutom begreppet lokaliseringsprövning tillkommit. I ett sådant ärende grundar byggnadsnämnden sitt beslut på bestämmelserna i 29 § byggnadsstadgan om prövning av om en viss plats utanför planlagt område kan anses lämplig för bebyggelse från allmän synpunkt. Är platsen lämplig, ges den sökande tillfälle att komplettera sin ansökan med fullständiga ritningar och erhåller därefter vanligen byggnadslov. Denna handläggningsform har dock varit mycket sparsamt förekommande bland de undersökta ärenden, trots att den anbefallts i planverkets anvisningsarbete och att länsstyrelsen uppger sig ha propagerat för den. En av de undersökta kommunerna - Kalmar - har mot slutet av den studerade perioden alltmör övergått till en handläggningsform, som karaktäriseras av att byggnadsnämnden inte uttryckligen besvarar förhandsförfrågningar positivt. I stället bordläggs sådana ärenden som inte besvaras negativt, och de sökande uppmanas att inlämna kompletterande handlingar inför beslut om byggnadslov. Ärendena övergår på detta sätt från förhandsförfrågningar till fullständiga byggnadslovsansökningar. Handläggningen sker alltså i den tvåstegsform som utmärker lokaliseringsprövningen. En fråga i anslutning till detta resonemang blir då:

- Bör det förekommande systemet med förhandsbesked avskaffas och helt ersättas med lokaliseringsprövningar?

Skillnaderna mellan de olika handläggningsformerna kan förefalla hårfina och utan större praktiskt intresse. Det finns dock ett par saker, som talar mot det hittills vanliga systemet med förhandsförfrågningar. För det första upplevs ett positivt svar oftast som åtminstone moraliskt bindande för byggnadsnämnden under en lång tid, vilket innebär att en sökande kan återkomma flera år efter det att ärendet ursprungligen behandlades och då begära byggnadslov med hänvisning till det givna förhandsbeskedet. För det andra kan ett negativt förhandsbesked inte överklagas, eftersom byggnadsnämnden formellt sett inte har fattat något beslut i frågan.

Beträffande förhandsbeskedens giltighetstid är det naturligtvis olyckligt att den ibland tycks uppfattas som obegränsad. Det kan t ex förekomma att plansituationen för ett visst område ändras så snabbt, att grunderna för en bedömning som gjorts något eller några år tidigare ryckts undan. Av denna anledning förfaller ju ett givet byggnadslov efter två år, om arbetena inte påbörjats. I vissa kommuner - dock inte i någon av de undersökta - brukar man därför uttryckligen ange att förhandsbeskeden gäller endast i sex månader. Vid lokaliseringsprövning förutsätts däremot att denna bara är en första etapp i prövningen och att ärendet skall byggas på till en fullständig ansökan om byggnadslov inom en nära framtid.

Att de negativt besvarade förhandsbeskeden inte kan överklagas resulterar ibland i att ärendena kommer upp en gång till, då i form av lokaliseringsprövningar. Dessa avslås då normalt, och besluten överklagas hos länsstyrelsen. Handläggningen blir utdragen i tiden och onödigt resurskrävande.

Här kan man fråga sig varför förhandsbeskeden alls förekommer. Svaret är nog helt enkelt att denna service från byggnadsnämndens sida inte kostar den sökande ett öre, till skillnad från lokaliseringsprövningen som vanligen är avgiftsbelagd. Detta är speciellt intressant eftersom man i samtliga undersökta kommuner hävdar att förhandsbeskeden inte behandlas mindre ingående beträffande lämplighetsprövningen än andra ärendetyper. Man lägger alltså hos byggnadsnämnderna ner exakt samma arbete i båda fallen men tar betalt för detta bara i det ena. Om man delar planverkets uppfattning att lokaliseringsprövningen bör vara den normala inledningen till ett byggnadslovsärende inom icke planlagt område, så förefaller det naturligt att föreslå kommunerna att se över sin taxepolitik med hänsyn till detta. Antingen borde man kunna avgiftsbelägga även förhandsbeskeden, åtminstone de positivt besvarade, eller också utföra lokaliseringsprövningen gratis.

Naturligtvis finns det åtskilligt flera frågor om utomplansärendenas handläggning som kunde vara värda att tas upp här. Några exempel gäller villkor i förhandsbesked och i byggnadslov eller länsstyrelsernas inställning till att göra en samlad bedömning i ärenden där både tätbebyggelsedisens och andra dispenser aktualiseras. Dessa frågor har dock berörts tidigare.

## 7.2 Miljömässiga värderingar

Efter att ha gått igenom de här studerade utomplansärendena tycker man spontant att många av de hus som kommit till stånd på detta sätt helst inte borde ha byggts, eftersom de ofta är både fula och okänsligt infogade i sin omgivning. Givetvis är detta ett subjektivt intryck. Hur ser ett "lämpligt utformat" hus ut, och vad karaktäriserar en "godtagbar anpassning till omgivande landskap och bebyggelse"?

Det är inte mycket som skiljer de hus som byggts utanför planlagda områden från de enfamiljshus som vanligen kommer till inom tätorternas exploateringsområden. I stort sett är det samma typhus med samma fasadmateriell och detaljer i de båda fallen. Förutsättningarna är ändå många gånger oerhört olika, både när det gäller husens inverkan på landskapet och behovet av form- och materialmässig anpassning till omgivande bebyggelse. Ensamtliggande hus t ex förekommer så gott som bara utanför planlagda områden. Äldre och sammanhållen bebyggelse av kulturhistoriskt intresse kan finnas inom eller i närheten av planlagda områden, men problem med anpassning av nytt till gammalt uppstår nog betydligt oftare inom områden utan detaljplan. Frågan blir då hur man i dessa fall skall kunna få dem som bygger på landet att ta verklig hänsyn till dessa förutsättningar.

En första punkt handlar om en ärendetyp, som på flera håll utpekats som en av de svåraste att klara av godtagbart, nämligen den som gäller de ensamtliggande nya husen utan egentlig kontakt med annan bebyggelse. Dessa byggnader innebär ofta en långtgående påverkan av den omgivande miljön, främst med tanke på landskapsbilden och de allemansrättsliga aspekterna. Också ett i sig hyggligt utformat hus som är dåligt detaljlokaliserat, t ex genom ett öppet och utmanande läge, kan ju ibland ställa till mycket mer förtret från allmän synpunkt än ett fult hus som döljs av andra byggnader. Samtidigt finns det naturligtvis massor av platser där man mycket väl kan bygga enstaka nya hus utan att för den skull komma i konflikt med allmänna bevarandeintressen. Frågan blir därför:

- Bör det finnas bättre möjligheter att i vissa fall avstyra enstaka nya byggnader av karaktären "utspridd tätbebyggelse"?

I förarbetena till den ändrade byggnadslagstiftningen om "tätbebyggelse av mindre omfattning" kan vissa uttalanden tolkas som signaler till en mer liberal uppfattning från centralt håll, d v s ett steg i motsatt riktning. Syftet med lagändringen var ju också att i vissa fall underlätta byggande utanför planlagt område.

Eftersom ärenden inom denna grupp kan ha så skilda förutsättningar är det svårt att ange en bestämd uppfattning i frågan. Den bör dock uppmärksammas mer i kommunöversiktterna. Det är tänkbart att i större utsträckning än vad som nu sker framhålla i riktlinjerna att ärenden om ensamtliggande hus kommer att behandlas mycket restriktivt och att sådana



Byggnaden har fått ett ganska dominerande läge, men är ändå fint inpassat i sin skogsdunge.



Det nya huset är förunderligt slutet mot det omgivande öppna landskapet.



Västkuststugan vid insjön. Är detta den förverkligade drömmen om sommarhuset?



hus bara kommer att tillåtas där en noggrann prövning visat att det föreslagna projektet inte påverkar allmänna bevarandebeståndet negativt. Givetvis kvarstår ändå problemet hur dessa bedömningar skall utföras och vilka kriterier som skall användas. Här gäller verkligen att ärendena måste avgöras från fall till fall. Huvudsaken är dock att dessa ärenden rutinmässigt prövas också från andra utgångspunkter än hur väg- och VA-frågorna kan lösas.

En andra punkt berör den tillkommande bebyggelsens yttre utformning. Här har det visat sig att så gott som alla de intervjuade personerna ansett att de nuvarande styrmöjligheterna är för små och att de som ändå finns (i 38 § byggnadsstadgan) inte använts. Följden har blivit att någon mer långtgående anpassning av de nya byggnaderna till en många gånger värdefull omgivning alltför sällan förekommer. Detta måste sägas vara ett stort problem, åtminstone i de undersökta kommunerna. Här finns nämligen gott om miljöer, som utan att vara av så stort kulturhistoriskt intresse att de kan skyddas mer handfast, t ex genom förordnanden enligt byggnadslagen, ändå är i högsta grad både bevarandevärda och sårbara för nya artfrämmande byggnader. Med anledning av detta kan följande fråga ställas:

- Kan någon form av "miljöregler" införas för den nya utomplansbebyggelsen, åtminstone inom vissa områden?

Man kan naturligtvis diskutera om bebyggelseutformningen inom utomplansområdena alls bör påverkas från myndigheters sida. Skall detta inte ske, krävs inga åtgärder. Om man däremot ställer upp som en arbetshypotes att en anpassning av den tillkommande bebyggelsens utformning med hänsyn till omgivningen bör eftersträvas, så kan detta göras på olika sätt.

Två skilda vägar att närma sig problemet har berörts tidigare. Den ena karaktäriseras av att man efterlyser bättre styrinstrument, den andra av att förbättrad information om bevarande- och anpassningsfrågor eftersträvas.

I 38 § byggnadsstadgan (som ju gäller både inom områden med och utan detaljplan) står att "åt byggnads yttre skall givas sådan utformning och färg, som stads- eller landskapsbilden fordrar och som befinnes lämplig såväl för byggnaden i och för sig som för en god helhetsverkan". Detta kan tyckas vara en klart utformad regel, som inte borde vara alltför svår att tillämpa. Varför har detta ändå inte skett i något enda av de undersökta ärendena?

Ett skäl kan vara att byggnadsnämnderna vet att avslag enligt denna paragraf har stått sig bara i ett fåtal fall vid prövning i högre instans. Vad som kunnat stoppas är nästan enbart klart olämpliga hus inom områden med synnerligen stort kulturhistoriskt intresse, vilket dokumenterats vid inventeringar av antikvarisk expertis. De områden som varit aktuella i de studerade ärendena är emellertid inte av denna exklusiva karaktär. Det rör sig alltså normalt inte om områden av riksintresse för kulturminnesvården, utan "bara" om i dessa trakter ganska vanliga stycken av landsbygd med



väsentliga inslag av äldre och tämligen orörd bebyggelse. Oftast är inte alla hus särskilt gamla eller ens särskilt märkvärdiga. Men byggnadernas skala, formspråk, material, färgsättning och detaljer är likartade, helt enkelt därför att man under så lång tid byggde hus på ett visst sätt. Det är alltså "typhus" av olika åldrar men med många gemensamma drag som bildar de på sitt sätt sammanhållna miljöer som diskuteras här. Och inom dessa områden duger inte 38 § byggnadsstadgan, det har ju rättspraxis visat.

Ett annat skäl är nog ofta att byggnadsnämnderna, särskilt i de mindre kommunerna, har svårt att rätt bedöma värdet av vissa miljöer och de konsekvenser som ett okänsligt utformat nybygge kan ge inom dem. En vanligsituation tycks vara att en eller ett par nämndledamöter har ett speciellt intresse för och kunskaper om dessa frågor, men i sin minoritetsposition inte kan eller vill driva sådana ärenden till avslag. Här hänger det givetvis mycket på tjänstemännens ambitioner. Många små kommuner har ingen "egen" stadsarkitekt utan anlitar timavlönad konsult, vilket ofta innebär att resurserna blir för små även i de fall ambitionerna finns. Följden blir att alltför många ärenden av denna karaktär rutinmässigt klubbats igenom, i bästa fall med till inte förpliktande "rekommendationer" till den sökande om att byggnaden skall ges viss utformning eller färg. Sådana rekommendationer kan helt negligeras av den byggande. De följs dessutom sällan upp av byggnadsnämnderna, troligen på grund av bristande resurser.

Under senare tid har dock byggnadsnämnderna fått nya vapen i händerna i form av kommunöversikterna med tillhörande riktlinjer. Frågan är om detta har hjälpt. Riktlinjerna är för det första områdesanknutna, vilket innebär att deras räckvidd begränsas av i vilken utsträckning kommunen har tagit fram ett underlagsmaterial som visar vilka miljöer som är särskilt skyddsvärda. Ingen av de tre undersökta kommunerna har hittills ett heltäckande sådant underlagsmaterial, och i de två mindre har knappast några kulturhistoriska inventeringar gjorts inom områden utan detaljplan. Dessa brister kan naturligtvis avhjälpas i framtiden om resurser ställs till förfogande, även om problemet med att riktlinjerna gäller bara inom vissa områden kvarstår. För det andra är riktlinjerna oftast mycket allmänt utformade och ger ingen konkret ledning i fråga om hur ett byggnadsärende skall bedömas. Vad som brukar stå är att hänsyn skall tas till omgivande bebyggelsemiljöer och landskapsbild. En sådan formulering måste sägas vara svävande och gör i vart fall inte en osäker eller vacklande byggnadsnämnd så särskilt mycket klokare.

En sammanfattning av detta resonemang skulle kunna vara att man i flertalet fall inte kan förlita sig på 38 § byggnadsstadgan och att riktlinjerna i kommunöversikterna bör förtydligas och gälla mer generellt. Dessutom bör områden där särskilda krav bör ställas på tillkommande bebyggelses yttre utformning redovisas bättre. Ändå är detta inte nog. Utan en verklig insikt och ett engagemang i dessa frågor, från byggnadsnämndernas men inte minst från allmänhetens

sida, blir dessa föreslagna åtgärder troligen tämligen verkningsslösa. Här behövs nog en brett upplagd information om värdet av att vara försiktig med bebyggelsemiljöerna på landsbygden. Visserligen har vi nyligen haft ett byggnadsvårdsår. Det var bra och gav säkert många impulser i rätt riktning, men arbetet i dessa frågor får inte avbrytas. Det fordras en kontinuerlig upplysningsverksamhet som motvikt till den ständiga påverkan från typhusfabrikanter och byggmaterialförsäljare som vi alla utsätts för i form av broschyrer, gratistidningar och annan reklam. Den informationen är handfast, konkret, gladlynt och lättillgänglig men har naturligtvis som huvudsyfte att sälja produkter genom att skapa nya behov, inta att lära ut kunskaper om anpassning av nya byggnader till befintliga miljöer. Kanske är det material av denna positiva och inbjudande karaktär som behövs, men med annorlunda formulerade mål.

### 7.3 Har vi fått ett vettigt utomplansbyggande?

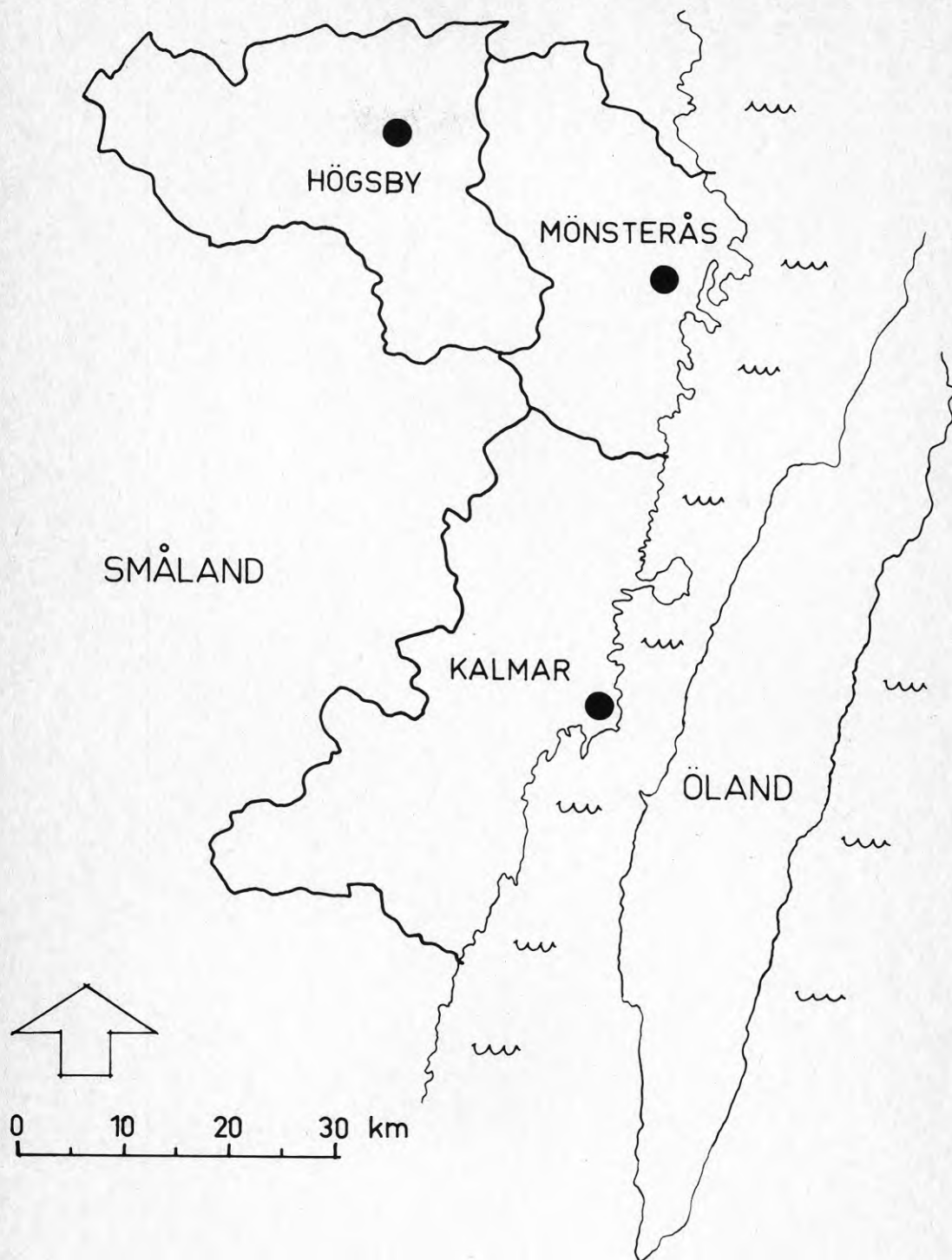
Att sätta betyg är alltid svårt, särskilt när det gäller en fråga där så många aspekter måste bedömas samtidigt som fallet är när det gäller bebyggelsen utanför planlagt område. En spontan reflexion inför det studerade materialet blir dock att många av de hus som kommit till under perioden kan sägas vara i stort sett invändningsfria från de flesta synpunkter som diskuterats tidigare och alltså inte gör någon större skada i sin omgivning.

Det finns dock också ganska gott om exempel på hus som helst inte borde ha fått byggas. Det gäller här nästan undantagslöst byggnader som påverkar upplevelsen av en äldre miljö eller en värdefull landskapsbild negativt. Hus som förlagts så att de senare kommit att innebära en oacceptabel kommunalekonomisk belastning har däremot inte påträffats. I några enstaka fall kan man kanske anse att husplaceringarna varit mindre lyckade t ex med tanke på trafiksäkerhet, VA-lösningar eller framtida planläggning, men dessa problem tycks inte vara särskilt vanliga. Antagligen beror detta dels på att reglerna i dessa avseenden är strikt formulerade, dels på att eventuella olägenheter är påtagliga och lätta att beskriva klart och entydigt. Med upplevelsen av en samlad bebyggelse- och landskapsmiljö förhåller det sig annorlunda. Här är det fråga om svårdefinierade värderingar som inte heller alltid delas eller ens förstås av envar.

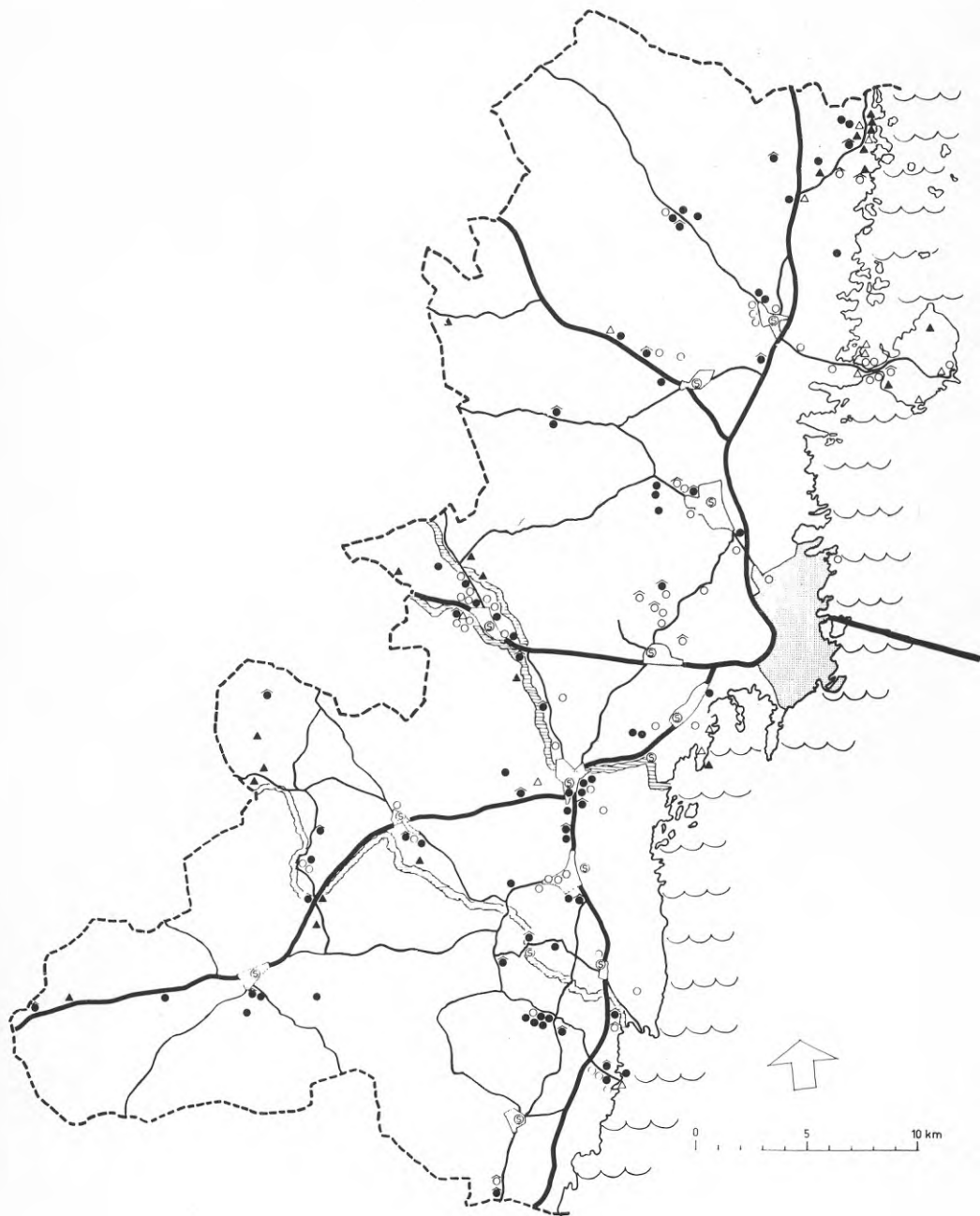
Det samlade omdömet får då bli att de regler för utomplansbyggande som finns i stort sett tycks kunna fungera, om de används vettigt. De problem som ändå finns handlar mest om bristande möjligheter att styra de nya husens utformning och lokalisering så att de anpassar sig till befintliga omgivande miljöer. Reglerna kan nog behöva en översyn i detta avseende i riktning mot en större restriktivitet gentemot avvikande nya byggnader. Ändå är tillämpningen av reglerna viktigare än deras detaljutformning. Det studerade materialet kan nog sägas ha visat att en kommun med större resurser och troligen också högre ambitionsnivå kan lyckas bättre i detta avseende även med nuvarande regler än sådana kommuner där man inte ägnat frågan om utomplansbebyggelsen så stor uppmärksamhet.



Två prefabricerade  
fritidshus. Det övre  
är nyttillverkat och  
verkar lite till-  
fälligt uppställt på  
sina plintar. Det  
nedre är ett äldre,  
flyttat hus, väl  
inplacerat i sin  
ömtåliga omgivning.



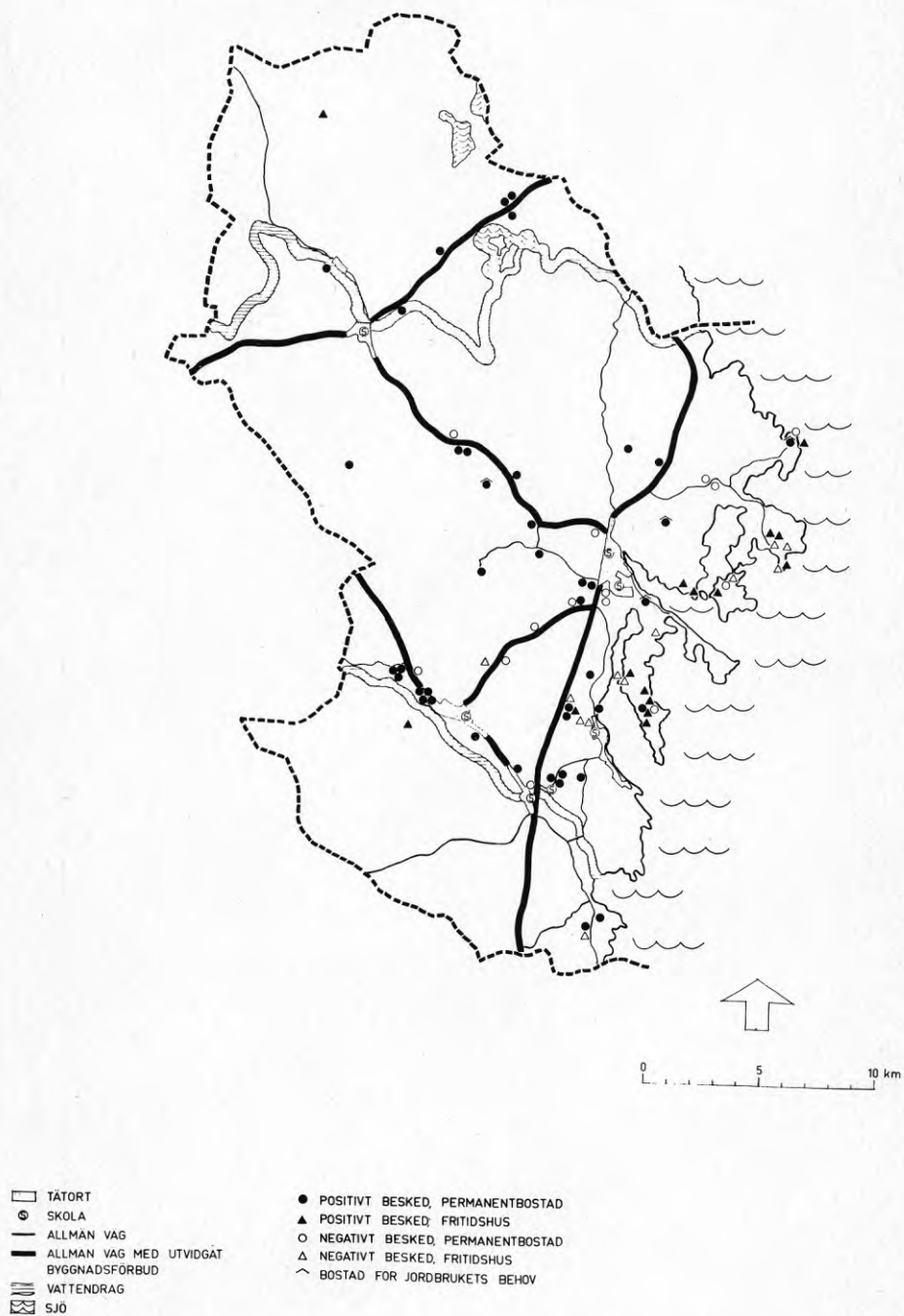
Bilaga 1. De studerade kommunerna.



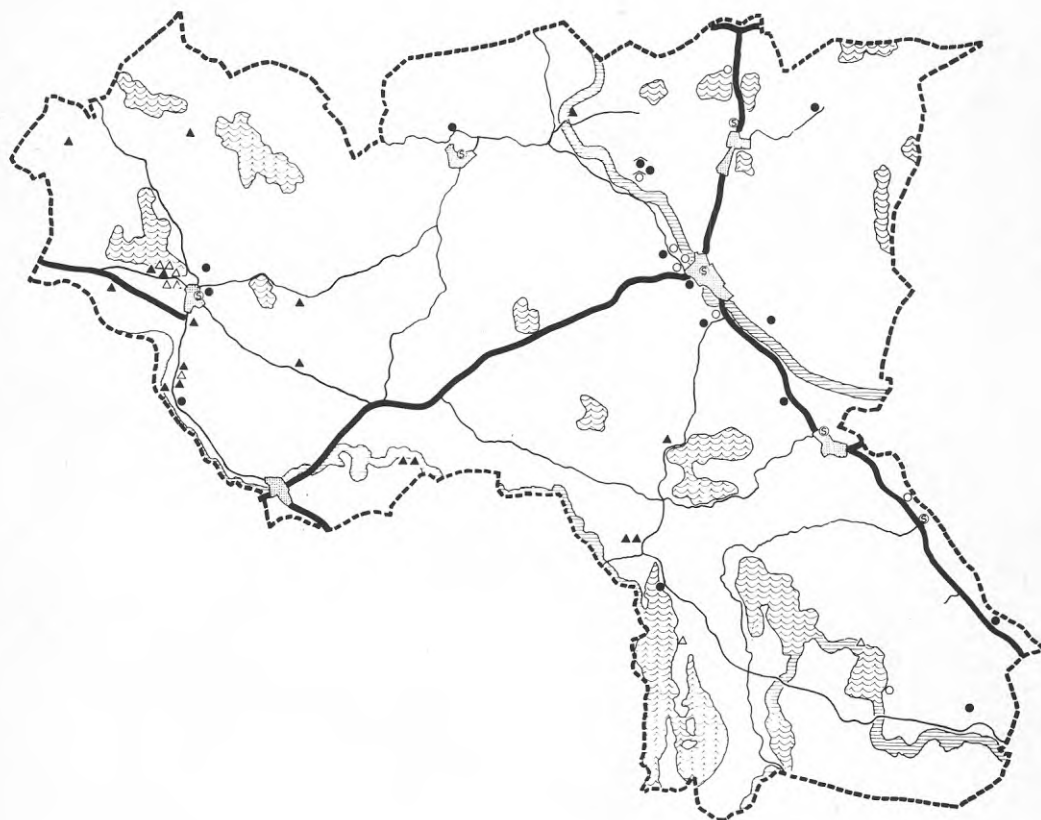
- |   |                         |   |                                  |
|---|-------------------------|---|----------------------------------|
| □ | TÅRTORT                 | ● | POSITIVT BESKED, PERMANENTBOSTAD |
| ⊙ | SKOLA                   | ▲ | POSITIVT BESKED, FRITIDSHUS      |
| — | ALLMAN VAG              | ○ | NEGATIVT BESKED, PERMANENTBOSTAD |
| — | ALLMAN VAG MED UTVIDGAT | △ | NEGATIVT BESKED, FRITIDSHUS      |
| — | BYGGNADSFORBUD          | ∇ | BOSTAD FOR JORDBRUKETS BEHOV     |
| — | VATTENDRAG              |   |                                  |
| — | SJO                     |   |                                  |

Bilaga 2. Utomplansärenden i Kalmar kommun 1974-1976.





Bilaga 3. Utomplansärenden i Mönsterås kommun 1974-1976.



0 5 10 km

- |   |   |   |                                  |
|---|---|---|----------------------------------|
| □ | TÄTORT                                    | ● | POSITIVT BESKED, PERMANENTBOSTAD |
| ⊙ | SKOLA                                     | ▲ | POSITIVT BESKED, FRITIDSHUS      |
| — | ALLMÄN VÄG                                | ○ | NEGATIVT BESKED, PERMANENTBOSTAD |
| — | ALLMÄN VÄG MED UTVIDGAT<br>BYGGNADSFÖRBUD | △ | NEGATIVT BESKED, FRITIDSHUS      |
| ▨ | VATTENDRAG                                | ∨ | BOSTAD FÖR JORDBRUKETS BEHOV     |
| ▩ | Sjö                                       |   |                                  |

Bilaga 4. Utomplansärenden i Högsby kommun 1974-1976.

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 750556-5 från  
Statens råd för byggnadsforskning till arkitekt SAR Niklas  
v. Zweigbergk, Blomstermåla.**

**R45:1979**

**ISBN 91-540-3014-5**

**Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm**

**Art.nr: 6600945**

**Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering**

**Distribution:  
Svensk Byggtjänst, Box 1403  
111 84 Stockholm**

**Cirka pris: 35 kr exkl moms**