

JURIDISKA INSTITUTIONEN
Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet

JURISTPROGRAMMET
TILLÄMPADE STUDIER, 20 POÄNG
VT 2007

PBL

PLAN- OCH BYGGLAGEN

Mindre avvikelser från detaljplan

Madeleine Arvidsson Wäli
Handledare: Lotta Vahlne Westerhäll

1 INLEDNING	4
1.1 ARBETETS SYFTE.....	4
1.2 PROBLEMFÖRMULERING	4
1.3 MATERIAL OCH METOD	5
1.4 DISPOSITION.....	5
2 HISTORIK	5
2.1 BYGGINGABALKEN	5
2.2 BYGGNADSORDNING FÖR STÄDER.....	6
2.3 BYGGNADSSTADGAN	6
2.4 STADSPLANELAGEN	7
2.5 LAGÄNDRINGAR 1917 OCH 1931	8
2.6 BYGGNADSLAGEN.....	9
2.7 1959-ÅRS BYGGNADSSTADGA	9
2.8 FÖRÄNDRINGAR 1972	10
3 PLAN- OCH BYGGLAGEN	11
3.1 UTREDNINGSARBETET.....	11
3.2 FÖRSLAGET	11
3.3 NYA ÄNDRINGAR	12
4 PBLS OLIKA PLANER.....	12
4.1 ÖVERSIKTSPLAN	13
4.2 FÖRDJUPAD ÖVERSIKTSPLAN	13
4.3 DETALJPLAN	14
4.3.1 Kommunens planmonopol	14
4.3.2 Genomförandetid.....	14
4.3.3 Detaljplanekravet	15
4.3.4 Detaljplanens innehåll.....	16
4.3.5 Upprättande eller ändring av detaljplan	17
4.3.6 Enkelt planförfarande.....	18
4.4 REGIONPLAN OCH FASTIGHETSPLAN	18
4.6 OMRÅDESBESTÄMMELSER	19
5 PBLS OLIKA LOV.....	20
5.1 FÖRHANDBESKED	21
5.2 BYGGLOV	22
5.3 RIVNINGSLOV.....	24
5.4 MARKLOV	24
5.5 BYGGANMÄLAN	24
5.6 BESLUTS RÄTTVERKAN.....	24
6 VAD ÄR PLANENLIGT/PLANSTRIDIGT.....	26
6.1 BYGGNADSAREA	26
6.2 MARKENS ANVÄNDNING	28
6.3 PRICKMARK OCH PLUSMARK.....	29
6.4 SYFTET ÄR PLANERING.....	29
7 MINDRE AVVIKELSE.....	30
7.1 PARAGRAFENS LYDELSE	30
7.2 PRÖVNINGEN.....	31
7.3 TOLKNINGSUTRYMMET.....	33
8 ENKÄTUNDERSÖKNING SOM SKICKADES TILL KOMMUNER I SVERIGE	34
8.1 VARFÖR ENKÄTEN GJORDES.....	34
8.2 URVALSMETOD	35
8.3 ENKÄTENS UTFORMNING.....	36
8.4 SVAR FRÅN KOMMUNERNA	38
8.4.1 Hur många bygglövsansökningar.....	39

8.4.2 Hur många stred mot gällande detaljplan.....	40
8.4.3 Hur många ansökningar i strid mot plan fick avslag	41
8.4.4 Hur många fick lov trots avvikelse	41
8.4.5 Överklagade ärenden	42
8.4.6 Principbeslut, riktlinjer eller sedvänja	43
8.6.7 Hänsyn till att det står får.....	47
8.6.8 Svarskommunernas organisation.....	48
8.6.9 Utbildning.....	50
8.6.10 Sammanfattning av enkäten.....	52
9 SAMMANFATTNING OCH ANALYS.....	53
LITTERATURLISTA	56

1 Inledning

1.1 Arbetets syfte

I plan- och bygglagen (1987:10), nedan PBL, finns begreppet mindre avvikelser från detaljplan. Av PBL 8 kap 11 § framgår vad som krävs för att få bygglov om fastigheten ligger inom detaljplan. Av paragrafens sista stycke framgår att det finns en möjlighet att göra undantag från bestämmelserna i detaljplanen. Två rekvisit måste då vara uppfyllda, dels att avvikelserna är mindre och dels att de är förenliga med detaljplanens syfte. I tidigare lagstiftning fanns istället möjlighet till dispens. Syftet med uppsatsen är att reda ut vad som kan tolkas in i begreppet mindre avvikelser. Hur tolkar kommuners byggnadsnämnder och förvaltningar bestämmelsen? Vilka tolkningar gör de olika instanserna? Vilka olika principer finns vid tillämpningen av PBL 8:11? Finns det någon vedertagen tillämpning med till exempel en viss procentsats eller rent av en viss summa m²?

1.2 Problemformulering

Det är mer rättssäkert att ha detaljplaner som nämnden måste följa, eftersom en detaljplan har varit utställd så att de som berörs av ändringarna kan lämna sina synpunkter. När utställningstiden är över och det skett en sammanställning och eventuellt även en anpassning till de synpunkter som kommit in antas detaljplanen. I de flesta kommuner är det kommunfullmäktige som antar en ny detaljplan. Blir den inte överklagad eller ändrad av länsstyrelsen vinner den laga kraft. Att börja bevilja mindre avvikelser innebär att rättssäkerheten sätts ur spel.

Att bevilja för stora mindre avvikelser kan innebära att kommunen sätter sig i en situation där man tvingas till åtgärder som varken är planerade eller budgeterade. I en kommun har man genom att bevilja stora åretruntbostäder i en fritidshusplan tvingats att dra fram kommunalt vatten och avlopp. Detta eftersom marken med de enskilda infiltrationerna inte klarade av åretruntboende familjer. Det har inneburit att kommunen har tvingats till en utbyggnation av kommunalt VA som inte varit planerad, och troligen inte

heller budgeterad, vilket i sin tur innebär att kommunen får avstå från andra planerade åtgärder. Att göra på det viset innebär att det inte är kommunfullmäktige och kommunstyrelsen som står för planeringen utan istället byggnadsnämnden eller kanske de som har fått delegation att ta beslut om mindre avvikelser.

1.3 Material och metod

Jag har använt mig av juridisk litteratur och förarbeten till plan- och bygglagen för att sätta mig in i historiken. Utöver detta har jag använt mig av en enkät till byggnadsnämnder i andra kommuner gällande mindre avvikelse. Slutligen har jag genom mitt arbete på bygglovsenheten i Härryda kommun fått en del kunskap om varför historiken ser ut om den gör.

1.4 Disposition

Uppsatsen inleds med historik, vilka lagar som har föregått plan- och bygglagen, och bakgrunder till lagstiftning om byggandet. Därefter redogörs för hur lagen ser ut idag, vilka möjligheter som ges för att bevilja bygglov som strider mot detaljplan. Sedan följer en redogörelse för enkätsvar från de kommuner som har svarat på frågor om hur de tillämpar PBL 8:11. Slutligen har jag gjort en egen sammanfattning där jag dragit slutsatser av materialet.

2 Historik¹

2.1 Byggingabalken

Redan i Magnus Erikssons stadslag från 1350-talet fanns en Byggingabalk. Den innehöll regler för byggandet av allmänt intresse och om hänsyn till grannar, gatornas bredd reglerades, liksom att man inte fick placera sitt ”hemlighus” nära en granne. Gustav II Adolf utfärdade år 1618 en stadfästelse av lagen när lagen första gången gick i tryck.

¹ Ödmann, s 25 ff och Bjerkén, s 9 ff.

2.2 Byggnadsordning för städer

I slutet av 1600-talet påbörjades arbetet med att ersätta Magnus Erikssons stadslag, som främst gällde i Stockholm, och andra lokala författningar om byggande med en ny lag som var enhetlig för landets alla städer. På 1690-talet utarbetades en särskild byggnadsordning för städerna. Denna omarbetades på 1710-talet, men trots allt arbete med omarbetning av byggnadsordningen upphöjdes den aldrig till lag. På 1720-talet släpptes idén med en enhetlig lag för alla städer och i stället för en ny lag om byggandet i städer tillkom en lag 1734 som undantog städerna. Detta gjordes förmodligen för att remissförslaget hade fått alltför stor kritik. Byggandet i städerna skulle i stället regleras i en särskild byggnadsstadga som hade formen av kunglig förordning och inte lag.

Först ut bland Sveriges städer att införa en byggnadsordning var Stockholm, som fick sin första byggnadsordning 1725. Bland övriga städer dröjde det dock innan byggnadsordning utfärdades, i vissa fall ända till slutet av 1700-talet. Troligen var intresset för byggnadsordning som reglerade bebyggelse i städerna svalt, eftersom fastighetsägarna inte ansåg att deras äganderätt och frågorna om inlösen var tillräckligt beaktade. I stället för en central lag fanns önskemål om större hänsyn till lokala synpunkter.

2.3 Byggnadsstadgan

När det allmänna brandförsäkringsverket inrättades 1782, blev det åter aktuellt att införa en gemensam reglering för byggande i städer och en revision gjordes av både brandordningar och byggnadsordningar. Det visade sig att dessa ordningar var någorlunda enhetliga, men de var inte lagfästa. 1859 påbörjades arbetet med att lagstifta om en gemensam stadsplan, genom en motion i riksdagen.

Detta arbete resulterade i 1874-års byggnadsstadga och slutligen hade Sverige fått en gemensam lag för byggande i städer. Av lagen framgår att ingen får bygga i strid mot stadsplanen, men eftersom äganderätten

fortfarande var stark, gjordes undantag. I varje byggnadsstadga som fastställdes i landet fästes ett villkor att den fick genomföras så länge ingens lagliga rätt, till ägande, kränktes. Samma år som byggnadsstadgan utfärdades även hälsovårdsstadgan och brandstadgan. Några år tidigare, år 1868, utfärdades ordningsstadgan för rikets städer. Tillsammans utgjorde dessa de så kallade stadsstadgorna. Byggnadsstadgan var anpassad till de industriella samhällen som växte fram runt om i landet. I byggnadsstadgan fanns bestämmelser om att varje svensk stad skulle ha en fastställd stadsplan med tomtindelning och klart angivet allmänna platser och gatemark och dess regler gällde bara inom dessa områden.

Från början var tanken att byggnadsstadgan endast skulle användas i städerna, men allt eftersom blev det vanligt att den även tillämpades inom annat stadsplanelagt område. Detta skedde genom beslut av kunglig majestät² i varje enskilt fall framförallt i stationssamhällen och dessa blev därmed kallade municipalsamhällen.

2.4 Stadsplanelagen

År 1907 lyftes föreskrifterna om stadsplan och tomtindelning ut ur byggnadsstadgan till en egen lag, stadsplanelag. Genom denna lag regleras det förhållande som blir mellan kommunerna och de enskilda medborgarna vid planläggning. Vidare regleras kostnadsfördelningen genom att fastslå en skyldighet att bidra till kostnaderna om man som fastighetsägare anses ha fördel av planen.

Lagen kan ses som ett genombrott för tanken att det allmännas bästa kommer före enskilda intressen vid planläggning. Enskildas äganderätt inskränks genom att deras mark i en stadsplan kan betecknas med bestämmelser som innebär att den skall användas som allmän plats eller gator och torg. Att äga mark innebär därmed inte längre en självklar rätt att nyttja den som man vill. Enligt tidigare lagstiftning kunde en markägare

² enligt 1809-regeringsform var HMT benämningen på stadsrådet som i sin tur var benämningen på dåtidens motsvarighet till regeringen.

tvunga fram en inlösen av mark som enligt plan skulle användas till allmän platsmark av något slag. Om staden då inte hade ekonomisk möjlighet att lösa marken kunde markägaren bebygga i strid mot planen.

Av lagen framgår att en stadsplan antas av stadsfullmäktige och fastställs av kunglig majestät.³ Staden har ett eget ansvar för stadsplanen.⁴ De fastighetsägare som berörs av planen ges i och med stadsplanelagen tillfälle att yttra sig över planförslaget innan det antas av stadsfullmäktige.

Diskussioner fördes om att reglera bebyggelse utanför städerna, eftersom det ofta uppkom tätbebyggelse som senare krävde samhällsservice som kunde drabba stadens ekonomi utan att staden kunde vara med i planeringen av utbyggnationen. Men inga lagar utfärdades.

2.5 Lagändringar 1917 och 1931

Efter nya översyner av lagar som reglerar byggandet flyttades bestämmelserna i stadsplanelagen till lagen om fastighetsbildning i stad. Inga direkta ändringar i övrigt gjordes.

Från tiden för den första byggnadsstadgan har lagen i stort sett varit under ny utredning hela tiden. Detta pågår fortfarande gällande dagens plan- och bygglag. 1931 utfärdades en ny byggnadsstadga, men denna innehöll framförallt moderniseringar av den tidigare byggnadsstadgan från 1874. I stadsplanelagen utvecklades reglerna om vilken mark som skulle kunna vara allmänplatsmark och som staden därmed kunde lösa in. Från att ha gällt främst gator och torg utvidgades begreppet att gälla till exempel parker, järnvägs- och hamnområden, vägområden, idrottsplatser och begravningsplatser, vattenområden och skydds- eller säkerhetsområden.

³ Detta är ett system som finns kvar fram till plan- och bygglagen. Planer antas av kommunfullmäktige och fastställs av länsstyrelsen.

⁴ Jämförligt med dagens kommunala planmonopol.

Inte heller genom lagförändringarna 1917 eller 1931 genomfördes alltså någon förbättring avseende stadens inflytande på planeringen av tätbebyggelse utanför stad och samhälle. Markägare hade fortfarande fri rätt att exploatera.

2.6 Byggnadslagen

1942 tillsattes återigen en ny utredning. Denna resulterade i 1947-års byggnadslag och byggnadsstadga. Den nya byggnadsstadgan fortsatte att innehålla regler om byggnadslov medan byggnadslagen ersatte stadsplanelagen. Byggnadsstadgan från 1947 var mycket detaljerad och därmed svår att tillämpa för byggnadsnämnder och dess personal. Som exempel kan nämnas att lov krävdes för att sätta upp ett staket eller för att fälla träd på egen tomt. Resultatet blev att många byggnadsnämnder valde att själva lätta på reglerna, eftersom det i praktiken var ohållbart att försöka hindra fastighetsägare som valde att inte söka lov för mindre åtgärder. Det kan även vara så att vissa byggnadsnämnder uppmanade fastighetsägare att inte söka lov.

I byggnadslagen från 1947 skilde man på tätbebyggelse och glesbebyggelse. I begreppet tätbebyggelse ingick den typen av bebyggelse som förväntades kräva anordningar för att tillgodose gemensamma behov såsom gator, vägar och vatten- och avloppsledningar. Genom en ändring i expropriationslagen fick en kommun också rätt att lösa mark för tätbebyggelse från 1950.

2.7 1959-års byggnadsstadga

Eftersom 1947-års byggnadsstadga upplevdes som alldeles för rigorös och svårhanterlig tillsattes en ny utredning redan fyra år efter dess införande. Utredningen mynnade ut i en ny byggnadsstadga som trädde i kraft 1959. Förutom flera lättnader i bestämmelserna infördes nu en differentiering av byggnadsåtgärder. Särskilda bestämmelser för en- och tvåfamiljshus infördes. Dessa bestämmelser innebar lättnader i jämförelse med tidigare lag. Exempelvis kan en ägare till en- och tvåfamiljshus utan att söka

bygglov göra ändringar inne i huset så länge dessa inte påverkar byggnadens hållfasthet eller brandfara.

Genom 1959-års lag gavs kommunerna ansvaret för att förutom stadsplaner även upprätta byggnadsplaner. Därmed var det kommunala planmonopolet ett faktum.⁵

2.8 Förändringar 1972

Från 1972 gjordes en förändring som innebar att i princip all bebyggelse blev lovpliktig. Tidigare hade det endast krävts bygglov för byggnadsåtgärder i städer och samhällen med olika sorters planer och i områden som låg utanför samhällena, men som omfattades av speciella utomplansbestämmelser. Ett ytterligare skäl till krav på bygglov kunde vara att det behövdes en gemensam VA-anläggning eller väg i samband med bebyggelsen. Ändringen innebar att alla fastigheter som inte låg i stadsplan ansågs ligga inom utomplansbestämmelser. Detta medförde att alla fastigheter också omfattades av bygglovsplikt. Vissa undantag fanns fortfarande för till exempel ekonomibyggnader för jordbrukets eller skogsbrukets behov. En prövning gjordes om marken var lämpad för sitt ändamål, motsvarande den prövning som görs inför en plan. Markanvändningen för enskilt ägda fastigheter gjordes beroende av kommunens lämplighetsbedömning genom att den fria glesbebyggelserätten upphörde.

Samhällets rättigheter stärktes också när det gällde inlösen av fastigheter. Efter år 1972 fick en markägare, vid inlösen, endast ersättning för faktiskt värde på fastigheten. Ingen hänsyn togs till eventuellt framtida värde genom spekulation eller från förväntningar. En ytterligare förändring som infördes var att begreppet tätbebyggelse ändrades. Hädanefter skulle hänsyn tas även till eventuell blivande tätbebyggelse vid prövning av lov utanför detaljplan.

⁵ Boverket. s 7.

3 Plan- och bygglagen

3.1 Utredningsarbetet⁶

Alla ändringar av lagar inom byggnads- och planområdet har tagit lång tid att få igenom. Ändringen som resulterade i plan- och bygglagen är inget undantag. I mars 1968 tillkallades bygglagsutredningen för att se över byggnadslagstiftningen. Vad som nämnts ovan om ändringar som trädde ikraft år 1972 är ett delresultat av denna utredning. I april 1974 avlämnades ett principbetänkande som sändes ut på bred remiss. Remissvaren sammanställdes och gavs ut i SOU-serien i juni 1975 (SOU 1975:17). Arbetet löpte på till år 1978 då en särskild utredare tillkallades som skulle utforma ett nytt lagförslag med utgångspunkt i utredningens förslag, remissvaren och det material en grupp inom bostadsdepartementen fått fram i sitt arbete under samma tid. I september 1979 lämnades ett betänkande från vad som kom att bli den första PBL-utredningen. I betänkandet, Ny plan- och bygglag, (SOU 1979:65 och 66) föreslås att byggnadslagen och byggnadsstadgan skall ersättas med en plan- och bygglag. Även detta betänkande skickades på remiss och en sammanställning av svaren gjordes i februari 1982.

3.2 Förslaget⁷

Ett förslag till ny plan- och bygglag remitterades till lagrådet först på hösten 1983. I mars 1985 lämnade lagrådet ett yttrande över PBL-förslaget. Och genom regeringens proposition 1985/86:1, föreslog regeringen att riksdagen skulle anta förslaget på ny plan- och bygglag med ikraftträdande av lagen den 1 januari 1987. Det har alltså tagit i det närmaste 20 år för en ändring av gällande lag på plan- och byggområdet att komma till stånd. I samband med den nya plan- och bygglagen gjordes följdändringar i ett flertal andra lagar.

⁶ 1985/86:1, s 51 ff.

⁷ A a s 52 ff.

3.3 Nya ändringar

Trots att det gjordes en så grundlig genomgång av lagar inom plan och byggnadsområdet, som trädde ikraft år 1987, behövdes nya ändringar tämligen omgående. Under åren har olika utredningar tillsatts, nya förslag har lagts fram och vissa av dessa har lett fram till ändringar i lagen. Bland annat överfördes de tekniska kraven från PBL till byggnadsverkslagen den 1 juli 1995. En ytterligare viktig ändring som skett är att naturresurslagens bestämmelser har flyttats till miljöbalken, när all miljölagstiftning samlades i denna lag år 1999.⁸

Nya utredningar har tillsatts och genom ett beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2002, tillkallades en parlamentariskt sammansatt kommitté, med uppdrag att se över PBL och lämna förslag till de lagändringar som behövs.⁹ PBL-kommittén har arbetat med en grundlig genomgång av lagen och i september 2005, kom deras slutbetänkande "Får jag lov? Om planering och byggande" (SOU 2005:77).

Slutbetänkandet har varit ute på remiss hos bland annat alla kommuner i Sverige, olika rättsliga instanser och Boverket. Under våren 2007 har en proposition 2006/07:122, Ett första steg för en enklare plan- och bygglag, kommit ut som resultat av utredningsarbetet. Det har förekommit olika datum för ett ikraftträdande av lagen under tiden för utredningen, i det nu liggande förslaget är det den 1 januari 2008, som gäller.

4 PBLs olika planer

För planering av ny bebyggelse i Sverige finns enligt PBL olika planer att följa. Översiktsplan, detaljplan och regionplan, vidare finns även områdesbestämmelser och fastighetsplan. De olika planerna används som instrument när en kommun vill styra placeringen av bebyggelsen. Med hjälp av dessa instrument kan bestämmelser tas fram var nya bostadsområden skall ligga, men även var de inte skall placeras. Vissa områden kan till exempel reserveras för industriändamål och då bör bostadsbebyggelse

⁸ Boverket. s 8.

⁹ 2005:77 s 1117 ff

lokaliseras någon annanstans. Nedan kommer jag att utveckla innebörden av de olika planerna.

4.1 Översiktsplan

I alla landets kommuner skall det finnas en översiktsplan och den skall täcka hela kommunens yta. Översiktsplanen skall alltid hållas aktuell, vilket innebär att den skall ändras när förhållandena ändras. Utöver detta skall den ses över minst en gång under varje mandatperiod. Översiktsplanen är obligatorisk och antas av kommunfullmäktige, den är inte rättsligt bindande vare sig för kommunen eller enskilda, men den ligger till grund för övriga planer. Finns det ingen annan plan kan ett bygglov grunda sig på översiktsplan. En översiktsplan skall enligt lag innehålla grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden, kommunens syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras och hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena. I miljöbalkens tredje kapitel finns bestämmelser som skall främja en långsiktigt hållbar användning av mark- och vattenområden. I dess fjärde kapitel finns uppräknat bestämmelser för speciella områden av riksintresse runt om i Sverige. Utöver detta obligatoriska innehåll kan kommunen själv välja att även ta med andra redovisningar av hur olika områden skall användas och hur planeringen skall ske utifrån kommunspecifika frågor.

4.2 Fördjupad översiktsplan

Om en kommun i sin översiktsplan har markerat ett relativt stort område som till exempel utbyggnadsområde för nya bostäder kan kommunen, innan arbetet med detaljplaner startar, göra en fördjupad översiktsplan. I den kan till exempel tas med hur kommunen tänker sig bygga ut vägar och avloppslösningar.

4.3 Detaljplan

Byggnadslagens byggnadsplan och stadsplanelagens stadsplan har genom PBL ersatts av detaljplanen. En detaljplan omfattar ett begränsat område av en kommun och används dels för att reglera rättigheter och skyldigheter mellan markägare och samhälle och dels för att reglera förhållandet mellan två markägare. Detaljplanen preciserar för varje fastighet rättigheter och skyldigheter för att man i miljöhänseende skall uppnå en god helhetsverkan och en lämplig samhällsutveckling.

4.3.1 Kommunens planmonopol

Kommunen har planmonopol enligt PBL 1:2, vilket innebär att det endast är kommunen som bestämmer om en detaljplan skall tas fram. Det kan visserligen vara andra aktörer som initierar och ritat planen och skriver fram bestämmelser, men det är alltid kommunen som tar beslut om den skall antas. Detaljplanen antas av kommunstyrelsen, kommunfullmäktige eller en nämnd. För att tillvarata riksintressen kan länsstyrelsen, som är tillsynsmyndighet, begära in en detaljplan för granskning. Länsstyrelsen kan även hindra att en detaljplan antas och vinner laga kraft ifall den skulle strida mot något riksintresse. Så har till exempel hänt i Härryda kommun, med en detaljplan som länsstyrelsen ansåg låg för nära det område som ansågs bullerstört från Landvetter flygplats, ”bullerzonen”.

4.3.2 Genomförandetid

Detaljplan som bestäms enligt PBLs regler har en genomförandetid på 5-15 år. Detta innebär att när genomförandetiden gått ut gäller planen visserligen fortfarande, men kommunen har möjlighet att göra ändringar i den eller upphäva den utan att ta hänsyn till den enskildes rättigheter och utan att bli ersättningskyldig. Gamla planer som bestämts enligt byggnadslagen eller stadsplanelagen skall enligt plan- och bygglagens övergångsbestämmelser¹⁰ gälla som detaljplan. Det innebär att de i efterhand fått genomförandetider. För planer som fastställts efter 1978 gäller

¹⁰ PBL 17 kap 4 §.

att de fick en genomförandetid på tio år från den dagen beslutet att fastställa dem vann laga kraft. För övriga planer, fastställda innan 1978, anses genomförandetiden ha gått ut. Runt om i Sverige finns idag gällande planer från ganska lång tid tillbaka där kommunerna tidigare varit förhindrade att göra ändringar utan att först beakta den enskildes intressen. De nya bestämmelserna i PBL innebär här stora lättnader för kommunerna att ändra i gamla och ofta mycket omoderna planer.

Genomförandetiden börjar räknas från den dag då antagandebeslutet har vunnit laga kraft. Tiden kan också börja räknas från ett senare datum om så bestäms i planbestämmelserna. Detta är vanligt i helt nya områden där det finns några bebyggda fastigheter, men de flesta fastigheterna är nybildade och obebyggda. Orsaken till att en kommun vill fördröja genomförandetidens start kan vara att gator och vägar skall byggas ut först. Det kan också behövas ifall kommunalt vatten och avlopp skall dras in i ett område. En fördröjning av genomförandetiden innebär då att kommunen kan arbeta fram all kommunal service, innan de enskilda fastighetsägarna påbörjar sina arbeten.

4.3.3 Detaljplanekravet

I många fall kan markens lämplighet för bebyggelse vid en bygglovsansökan för en ny bebyggelse prövas även utan detaljplan. Men enligt PBL 5:1 krävs att en detaljplan upprättas vid följande fyra tillfällen:

1. ny sammanhållen bebyggelse, sammanhållen bebyggelse är sådan bebyggelse som kräver gemensamma anordningar såsom gator och vatten- och avloppsanläggningar.
2. vid enstaka bebyggelse vars användning får betydande inverkan på omgivningen. Till exempel en affär som påverkar serviceutbudet och trafiken i området och en fabrik.
3. ny enstaka bebyggelse inom ett område med stor efterfrågan på mark, när den nytillkommande bebyggelsen bör behandlas i ett sammanhang.
4. befintlig bebyggelse som skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

4.3.4 Detaljplanens innehåll

Enligt PBL finns ett krav på minimiinnehåll i en detaljplan. En kommun kan också välja att ta med så kallat frivilligt innehåll. Detta innebär att det är stor variation på innehållet i detaljplaner i olika delar av landet, men även inom en kommun beroende på när den är gjord och även av vem den är gjord.

Av PBL 5:3 framgår att en kommun i detaljplan skall redovisa dels allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker. Dels kvartersmark för bland annat bebyggelse, idrotts- och friluftsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi, samt skydds- och säkerhetsområden. Slutligen skall redovisas vattenområden för bland annat båthamnar och friluftsbad. Gränserna till dessa områden skall också anges i detaljplanen.

Ur PBL 5:7 och 5:8 kan man utläsa det frivilliga innehåll i form av bestämmelser som en kommun kan ta in i en detaljplan. Bland de punkter i 7 och 8 §§ som är av intresse här finns att beslut om utökad och minskad lovplikt kan tas, att krav kan ställas på att en fastighetsplan upprättas innan bygglov beviljas, samt regler om placering och utformning av de byggnader som uppförs. Det är oftast dessa regler som allmänheten är intresserade av när de kommer till kommunen för att titta på detaljplanen.

Innehållet i en detaljplan redovisas i en karta över det område planen gäller och till den finns planbestämmelser. I nyare detaljplaner finns dessa uppgifter oftast samlade på en handling. Utöver dessa handlingar, som är det man till vardags använder när en lovansökan kommer in, finns en planbeskrivning, en genomförandebeskrivning och en miljökonsekvensbeskrivning. I planbeskrivningen finns bland annat med planens syfte, vilket är av vikt om planbestämmelserna skulle vara otydliga. Det kan också finnas en illustration över planområdet. I de flesta fall skrivs då in i planbestämmelserna att illustrationen också är en bindande bestämmelse. Illustrationen kan ge information om bland annat hur många fastigheter området får styckas i och hur det är tänkt att byggnaderna skall placeras.

Beroende på hur detaljerade detaljplaner en kommun har så ställs olika krav på den personal som har att granska en inkommen ansökan om lov. Ju mer detaljrik planen är desto mindre blir tolkningsutrymmet för den enskilde tjänstemannen. Motsatsvis gäller naturligtvis då att om det är en detaljplan med mycket få regleringar finns större utrymme för tolkning och därmed också olikheter i bedömningen av lovansökan beroende på vem som vid tillfället för ansökan är tjänsteman i kommunen.

4.3.5 Upprättande eller ändring av detaljplan

Proceduren kring upprättande av en detaljplan är ganska omfattande. Samma regler gäller vid upprättande, ersättande, ändring och upphävande av en detaljplan.

Vid upprättande av förslag till detaljplan skall kommunen samråda med bland andra länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, grannkommuner och berörda sakägare. Dessa sakägare kan vara fastighetsägare i området, det kan också vara ägare till fastigheter som angränsar till planområdet. Kravet för att anses som sakägare är att man är berörd eller har väsentligt intresse av ändringen. Om antalet berörda är stort kan kommunen välja att ha offentliga möten och utställningar för att informera. Det slutliga förslaget till detaljplan skall sedan ställas ut för offentlig granskning minst tre veckor. Utförlig information om utställningen skall publiceras i lokal press. De som är berörda får information om utställningen per brev. Trots att översiktsplanen inte har någon rättsverkan skall en särskild motivering ges om ändringen av detaljplanen innebär en avvikelse från översiktsplanen. Skriftliga synpunkter får ges av vem som helst under tiden för utställningen. Dessa synpunkter behandlas sedan tiden gått ut, av kommunen. De slutliga planförslaget skall ställas ut minst tre veckor.

Kommunfullmäktige tar beslut om antagande av detaljplan. Planen blir gällande när beslutet om antagande har vunnit laga kraft. Innan en plan antas måste även markpolitiska ställningstaganden, ekonomiska bedömningar och tekniska undersökningar göras. Ett beslut att anta en detaljplan kan överklagas till länsstyrelsen.

4.3.6 Enkelt planförfarande

I stället för att göra om en hel detaljplan kan en kommun göra mindre ändringar i en detaljplan genom ett enkelt planförfarande. Medan en "riktig" detaljplan antas i kommunfullmäktige antas, i de flesta kommuner, enkla planer i en nämnd till exempel byggnadsnämnden. För att få lov att använda sig av det enkla planförfarandet får ändringen inte vara av principiell beskaffenhet eller av större vikt. Det får inte anses vara en ändring av intresse för ett större antal människor, ändringen skall sakna intresse för allmänheten. Det får inte heller röra sig om ett större område. Liksom vid arbetet med vanliga detaljplaner skall samråd hållas med bland andra sakägare, intressenter och länsstyrelsen, men kretsen är begränsad.

I arbetet med ett enkelt planförfarande kan händelser inträffa som gör att man istället väljer ett ordinärt planförfarande.

4.4 Regionplan och fastighetsplan

Regionplanen används när områden som stäcker sig över mer än en kommun behöver regleras. Det kan vara när bebyggelse i olika kommuner har vuxit så att den gränsar till grannkommunen. Då kan gemensamma lösningar för kollektivtrafik, vatten- och avloppslösningar och omhändertagande av avfall behövas. Det finns i landet en lång rad av områden som ligger i gränsland av två eller flera kommuner. På västkusten är till exempel gränsen mellan Göteborg och Mölndal inte särskilt synlig. På östkusten är det framförallt Stockholm som har vuxit så att staden idag har vuxit samman med grannkommunerna.

En regionplan gäller i högst sex år och har inga egna rättsverkningar utan skall vara ett stöd till övriga planer. Regionplanen är inte bindande.¹¹

En fastighetsplan skall upprättas om det behövs för att rymma bestämmelser om markens indelning i fastigheter inom detaljplan eller på annat sätt

¹¹ Didon m fl. s 47

underlätta detaljplanens genomförande. Den skall också upprättas om någon fastighetsägare begär det och det inte är uppenbart obehövt. En förutsättning för att få lov att anta en fastighetsplan är att det redan finns en detaljplan. I fastighetsplanen kan även ingå bestämmelser om servitut, ledningsrätt och gemensamhetsanläggningar. En fastighetsplan antas av byggnadsnämnden eller, om den upprättas samtidigt som detaljplanen, av kommunfullmäktige. Förfarandet är i stort sett samma som när en detaljplan upprättas och antas.

Fastighetsplanen är bindande. Den kan omfatta hela planområdet eller bara en del av det. I dagens detaljplaner är den oftast ersatt av en illustration som upprättas tillsammans med detaljplanekartan. Om man vill att illustrationen skall vara bindande är det bästa att skriva in i planbestämmelserna att den gäller. Oftast står som en av de sista bestämmelserna att markområdet inte får indelas i fler fastigheter än illustrationen visar.

4.6 Områdesbestämmelser

Områdesbestämmelser är ett komplement till översiktsplanen och antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller för att tillgodose ett riksintresse. Om en detaljplan antas, upphör områdesbestämmelserna att gälla, eftersom dessa inte kan gälla parallellt. Det kan även vara så att det är överflödigt att införa en detaljplan om områdesbestämmelserna är tillräckligt detaljerade. Områdesbestämmelser liksom detaljplaner gäller för en begränsad del av kommunens markområde och de är precis som detaljplanen bindande.

I Härryda kommun finns bland annat ett område med områdesbestämmelser som gäller för ett stort markområde kring Landvetter flygplats, i dagligt tal kallat "bullerzonen". Inom detta område är det inte tillåtet att uppföra nya bostäder. Många fastigheter som var bebyggda och låg i områden som var mycket bullerstörda löstes in vid anläggandet av flygplatsen. Övriga områden belades med en begränsad byggrätt för att på så vis undvika

permanentboende. Kommunen tar genom områdesbestämmelserna tillvara ett riksintresse i form av en nationell flygplats.

Andra områden som kan regleras i områdesbestämmelser är till exempel största tillåtna byggnadsyta eller tomtstorlek för fritidshus i ett visst område. Placering och utformning av byggnader i områden som av olika skäl är bevarandevärda av kulturhistoriska skäl kan vara ett annat skäl att anta områdesbestämmelser.¹²

5 PBLs olika lov

Det som i dagligt tal kallas bygglov innefattar ofta även rivningslov, marklov och förhandsbesked eller lokaliseringsprövning. Jag kommer nedan kort beskriva de olika lovformerna, i vilka sammanhang man använder de olika loven och vilken rättslig innebörd de har för fastighetsägare och sakägare. Ett lov ges av byggnadsnämnden vid ett nämndsammanträde eller av en enskild tjänsteman på delegation från nämnden. Lovgivningen är myndighetsutövning.

En viktig detalj vid ansökningar om lov är att det inte krävs att det är fastighetsägaren som söker lovet. Vem som helst kan ansöka om både förhandsbesked, bygglov och även rivningslov för åtgärder på en fastighet som man inte är ägare till. När lovet är givet är det istället en civilrättslig fråga att genomföra åtgärden. En byggnadsnämnd har ingen skyldighet att utreda ägandeformerna för den aktuella fastigheten.

Det kan dock innebära stora problem att någon söker lov eller bygger utan lov på annans fastighet. Detta leder till svårigheter för bygglovsnämnden att få rättelse, eftersom de olika avgifter som kan användas som påtryckningsmedel riktar sig till den som antingen utfört åtgärden eller den

¹² A a s 46.

som var ägare när åtgärden utfördes.¹³ Om den som har utfört åtgärden sedan säljer vidare kan inte avgiften användas som påtryckningsmedel.

5.1 Förhandsbesked¹⁴

En fastighetsägare som äger mark som inte ligger i någon detaljplan och inte heller i områdesbestämmelser, kan söka förhandsbesked innan bygglov söks. När en ansökan om förhandsbesked kommer in till byggnadsnämnden görs en lokaliseringsprövning liknande den som görs vid detaljplaneläggning. Ett förhandsbesked kan även sökas när fastigheten ligger inom detaljplan, men det är mer ovanligt. Prövningen som görs vid de ansökningarna görs mot den gällande detaljplanen.

Möjligheten att söka förhandsbesked utnyttjas till exempel vid tillfällen då en fastighet är till salu och köparen vill försäkra sig om att få bygga enligt sina planer innan köpet fullbordas. Orsaken till att inte söka bygglov direkt kan vara att ett förhandsbesked kostar mindre och att sökanden inte heller behöver anlita arkitekt för att få fullständiga fackmannamässiga ritningar. Det är tillräckligt att beskriva vilken typ av byggnad man har tänkt uppföra. Inga detaljbeskrivningar görs eftersom prövningen gäller om det överhuvudtaget är lämpligt att placera en byggnad på sökt plats.

Ofta misstolkas begreppet förhandsbesked som en möjlighet att påskynda bygglovet. Många tror att det är en möjlighet att få muntligt eller skriftligt besked för att kunna beställa material inför sin byggnation. Men så är alltså inte fallet. Ett byggnadsprojekt som kräver lov måste alltid föregås av ett beviljat bygglov, beslutet är alltid skriftligt. Någon möjlighet till muntligt bygglov finns inte. Däremot kan man göra en muntlig förfrågan vid till exempel mycket små och enkla ärenden.

¹³ PBL 10:9

¹⁴ PBL 8:34

5.2 Bygglov

Huvudregeln är att man måste söka bygglov för uppförande och tillbyggnad liksom ändrad användning av varje typ av byggnad.¹⁵ Bygglov krävs även för till exempel uppförande av skyltar, staket, murar och master av olika slag, för omfärgning av byggnaders fasader eller tak, liksom för uppförande av anläggningar såsom bland annat nöjes- och djurparker, campingplatser, hamnar och badplatser och för motor- och golfbanor.¹⁶

Från denna huvudregel finns det sedan ett stort antal undantag. Ett vida känt undantag är möjligheten att uppföra ett uthus om maximalt 10 m² byggnadsarea, eller två uthus om maximalt 5 m² byggnadsarea vardera. Den så kallade friggeboden.¹⁷ Även vissa hus på en jordbruksfastighet kan få uppföras utan bygglov.¹⁸ Andra undantag är att uppföra skärmtak i anslutning till altan eller entré och murar eller plank i anslutning till desamma. Om man som fastighetsägare ämnar genomföra en bygglovsfri åtgärd skall grannarna tillfrågas om byggnationen hamnar närmare tomtgränsen än 4,5 meter¹⁹. Dessa bygglovsfria åtgärder är lovfria enligt plan- och bygglagen, men de får inte göras om de strider mot annan lagstiftning som till exempel i strandskyddat område enligt miljöbalken.

Utöver de lättnader som PBL ger direkt i lagtexten, kan en kommun välja att i detaljplan och områdesbestämmelser reglera lättnader i form av minskad lovplikt. I Härryda kommun ligger till exempel förslag på en ny detaljplan där det i ett visst område skall vara bygglovsfritt att uppföra ett uterum om man håller sig till de bestämmelser om utförande som kommer att finnas i planen. En kommun kan även skriva in en utökad lovplikt. Så görs ofta i områden med värdefull miljö av olika slag, eller om byggnaderna i området har kulturellt värde.²⁰

¹⁵ PBL 8:1

¹⁶ PBL 8:2-3

¹⁷ PBL 8:4

¹⁸ PBL 8:1

¹⁹ PBL 8:4

²⁰ PBL 8:5-7

Handläggningen av ett lovärende görs av tjänstemän på förvaltningen som tillhör byggnadsnämnden. De flesta byggnadsnämnder har en delegationsordning som innebär att de flesta beslut tas på delegation av tjänstemän. Beslut om avslag ligger dock i de flesta kommuner på byggnadsnämnden.

Vid sin bedömning om bygglov skall beviljas måste byggnadsnämnden ta ställning till om byggnationen uppfyller de rekvisit som är uppställda i lag. Man skulle kunna säga att det är en hindersprövning och om alla hinder är passerade skall bygglov beviljas. Om bygglov inte beviljas skall man i stället skriva med en motivering med stöd i lag i beslutet. Om alla rekvisit inte är uppfyllda finns det ändå en möjlighet att få bygglov. Om åtgärden man begär bygglov för endast innebär en mindre avvikelse från rekvisiten får man bevilja bygglov. Om byggnadsnämnden konstaterar en mindre avvikelse från plan innebär det att de har möjlighet att bevilja bygglov.

Om fastigheten som lovansökan gäller ligger inom detaljplan görs granskningen och beslutet tas med beaktande av planen i grunden. Ansökningar om lov skall bifallas om åtgärden inte strider mot planens syfte.²¹ När en ansökan om bygglov prövas måste man först ta ställning till om befintlig bebyggelse stämmer med planen, sedan om byggnadsföretaget stämmer överens med detaljplanen. När bedömningen görs kan inte andra förhållanden anses vara planenliga än de som avsetts med planbeslutet.

Utanför detaljplan görs en prövning motsvarande den som görs inför ett ny detaljplan eller i ett förhandsbesked. Nämnden prövar främst om sökt placering av bebyggelse stämmer överens med en lokalisering som följer lag och översiktsplan. I översiktsplan gäller olika regler inom och utanför samlad bebyggelse.

Bygglov kan visserligen ges med mindre avvikelse även utanför detaljplan, men jag lämnar det därhän eftersom uppsatsen handlar om mindre avvikelse från detaljplan.

²¹ PBL 8:11

5.3 Rivningslov

Enkelt kan man sammanfatta kraven för rivningslov med att de byggnationer som uppförts med bygglov kräver rivningslov för att få lov att tas bort. Utöver kravet på rivningslov finns det tillfällen då en byggnad inte får rivas alls. Det kan vara om byggnaden har stort historiskt eller kulturhistoriskt värde, vidare kan det vara byggnader som har konstnärligt värde. Det finns även krav på att bostadshus som behövs för befolkningstillväxten i en kommun inte får rivas. Däremot kan inte ett rivningslov vägras enbart med hänvisning till att byggnaden är välhållen.²²

5.4 Marklov

I begreppet marklov ingår såväl schaktning som sprängning. Marklov krävs om åtgärden medför att höjdläget på marken avsevärt förändras. Om det däremot redan i en detaljplan finns angivet vilken höjd byggnader skall ligga på behövs inget marklov för att ändra markförhållandena till den angivna nivån. I detaljplan kan även skrivas in att lov krävs för trädfällning och plantering av träd. Bestämmelserna gällande marklov kan även införas i områdesbestämmelser.²³

5.5 Bygganmälan

Efter att bygglov har erhållits skall en bygganmälan lämnas in till byggnadsnämnden senast tre veckor innan byggnationen startar. Detta för att tjänstemän från kommunen skall kunna hålla ett samråd där man träffar byggherren och dennes kvalitetsansvarige. Med på samrådet kan också vara en entreprenörsrepresentant, det sker ofta vid större byggnationer.

5.6 Besluts rättsverkan

Ett lov som är givet gäller i två år. För bygglov, rivningslov och marklov innebär det att arbetena måste påbörjas inom två år. För förhandsbesked

²² PBL 8:8 och 8:16

²³ PBL 8:9

gäller att ett bygglov måste sökas inom två år. Byggnadsarbetena får aldrig påbörjas innan bygglov har givits. För bygglov, rivningslov och marklov gäller att arbetena måste avslutas inom fem år.

Ett lov givet av nämnden börjar gälla direkt och kan av den sökande genast tillämpas. Däremot vinner det inte laga kraft på samma sätt som till exempel detaljplaner. Ett beslut om lov eller ett avslagsbeslut kan överklagas av den sökande själv, av grannar eller andra sakägare. Överklagandet skall ske inom tre veckor från det att den klagande fått besked om beslutet. Bekymret är att kunna bevisa när den klagande tagit del av beslutet.

Avseende avslag skickar de flesta kommuner ut sådana beslut med rekommenderat brev med mottagningsbevis. Gällande lovbeslut som nämnden vet att grannarna kan vara emot skickas de ut till dessa på samma sätt som ovan nämnts. Svårare blir det att på ett bra sätt delge dem som inte verkar vara emot byggnadsföretaget vid lovansökan, men som senare när de ser vad som byggs inte längre accepterar beslutet. Det finns även exempel på att en granne varit bortrest i flera år, och som vid hemkomsten upptäcker att det nu står ett stort bostadshus till granne, och därför överklagar. Det förekommer även att huset byter ägare och den nye ägaren inte är nöjd med att få ett stort hus till granne.

I Härryda kommun brukar vi därför påtala för de sökande att ett beslut i bygglovsnämnden om lov inte vinner laga kraft. Det säkraste en lovsökande kan göra är därför hålla sig till detaljplanen. Vi brukar också tala om att det går att börja bygga trots att ett beslut är överklagat, men att det sker på egen risk, eftersom den klagande kan få rätt. I det läget ändrar de flesta sig till att följa detaljplanen om de vet sig att vissa grannar är tveksamma till deras idéer.

I ett visst fall har vi till och med uppmanat den sökande att börja bygga för att provocera fram ett överklagande. Vi visste att en granne tänkte överklaga ett beslut som nämnden var säker på skulle hålla rättsligt, men denne löste inte ut sina brev. Om ett beslut i nämnden överklagas till

förvaltningsdomstol vinner nämligen domstolens beslut laga kraft. Därmed är det säkraste sättet för en byggare att få ha kvar sin byggnation att det överklagas.

De flesta kommuner i Sverige har i olika sammanhang påtalat dessa brister. Men trots att en översyn av PBL är gjord vid ett flertal tillfällen, verkar man inte hitta någon bra lösning på detta.

6 Vad är planenligt/planstridigt

Detaljplaner är genom att de ställs ut innan de antas och fastställs ett mycket demokratiskt sätt för kommunen att bestämma vad som anses vara lämplig bebyggelseutveckling för olika områden i kommunen. En detaljplan är kommunens styrmedel för bebyggelse. Den bygger på långsiktiga bedömningar om vad som är lämplig bebyggelseutveckling i en kommun. Det är därför viktigt att kommunens egna tjänstemän och även politiker på nämndnivå följer det som är politiskt och demokratiskt förankrat. Det är också därför det är viktigt att följa lagen om att inte bevilja lov med mindre avvikelser alltför vidlyftigt.

6.1 Byggnadsarea

Det är i Sverige mycket vanligt att kommunerna i detaljplan bestämmer hur stor yta av de olika fastigheterna som får bebyggas. På detta sätt kan man reglera vilket typ av bebyggelse och därmed även vilken typ av bosättning eller verksamhet som blir aktuell inom ett visst område. Den vanligaste detaljplanen av reglerande slag är kanske vad som förut gick under namnet fritidshusplan. I dessa planer tillåts fastighetsägaren att bygga ett hus om maximalt 60-70 m² byggnadsarea. I vissa kommuner tillåts utöver detta en inredd vind. Orsaken till så liten yta är just att reglera boendet. Kommunerna räknade med att det inte blev aktuellt med åretruntboende i så små hus. Vägar i området för detaljplanen var på grund av till exempel lutning kanske endast farbara på sommaren. Även möjligheten att lösa vatten och avlopp kan i dessa områden vara begränsade.

I Härryda kommun finns tre relativt nygjorda detaljplaner som endast tillåter 60 m² byggnadsarea och enplanshus. Orsaken till dessa planer var att kommunen ville begränsa boendet i området. Alla tre planerna ligger i ett område tämligen nära tätort. I området finns en sjö och stor del av området är vattentäktssområde. I övrigt består området av natur med inslag av små fritidshusområden. Tanken från kommunens sida var att behålla den tätortsnära naturen. Nya bostadsområden planeras och genomförs runt dessa områden och därför blir det än viktigare att spara detta naturområde. De boende i området är dock inte av samma åsikt. De anser att de liksom ”alla andra” borde få bygga större hus och få kommunalt vatten och avlopp.

Fortfarande finns en politisk majoritet för att området skall behållas som friluftsområde med ett fåtal fritidshus. Men allt eftersom tätorten växer blir diskussionen livligare om man skall exploatera även här eller behålla ett tätortsnära friluftsområde. Just nu ligger ett förslag på ny detaljplan som tillåter 70 m² byggnadsarea och en inredd vind. Vissa av de boende i området tycker att det är ett bra förslag, de hade även nöjt sig med en bibehållen plan. Men andra i området kräver större yta och ett förslag som framkommit är 90 m² byggnadsarea och 1 ½-planshus. Diskussionen blir än livligare, eftersom många av dem som bor i området har engagerat sig politiskt i ett nytt lokalparti.

I det här området har tidigare beviljats ganska många bygglovsansökningar med mindre avvikelse. Det har till och med funnits ett nämndbeslut som säger att en mindre avvikelse maximalt får vara 10 m² byggnadsarea. Även loft har godkänts trots att planen säger en våning. Utöver de hus som med beviljade bygglov byggts ut till 70 m² finns även ett alltför stort antal svartbyggda hus.

Om nu tjänstemännen under byggnadsnämnden valt att bevilja större avvikelser, både vad avser yta och antal våningar, hade de kringgått den demokratiska vägen att bestämma bebyggelseutvecklingen. De hade även gått emot beslut tagna av högre instans inom kommunen, som till exempel

kommunstyrelse, kommunfullmäktige och nämnden. Besluten hade då förmodligen varit relativt godtyckliga och beroende på grannsämja.

6.2 Markens användning

En annan bestämmelse som finns med i alla detaljplaner är vad olika markområden skall användas till. Varje typ av användning har fått en egen bokstav som är den samma i hela landet. Exempelvis står B för bostäder, H för handel, J för industri och K för kontor. Även dessa bestämmelser är till för att kommunen skall kunna samhällsplanera. Det finns några ändringar av markanvändning som är vanligare än andra och jag skall ta upp några olika fall här.

I många städer har flerbostadshus i de centrala delarna ändrat användningsområde från bostäder till kontor. Den så kallade smygkontoriseringen. I de flesta fall har förmodligen inte ens bygglov sökts, trots att det krävs för ändrad användning. Det kan vara svårt att förstå problemet med att några centrala bostäder blir kontor, men om man ser till helheten i staden innebär en för stor kontorisering att detta område blir tämligen dött efter kontorstid. Troligen har kommunen lagt in bestämmelser i detaljplanen som innebär att bebyggelsen är blandad med såväl bostäder som kontor för att få en levande stadskärna.

En annan vanlig ändring av användning av mark är att man börjar driva en liten firma hemma i sin villa. Ofta börjar det som en hobbyverksamhet som visar sig vara lönsam. Verksamheten i villan växer och snart har man en rörelse som både kräver leveranser, kanske med stora lastbilar och även drar till sig trafik genom en ökad kundtillströmning. I de flesta fall är inte området anpassat att klara en ökad trafik.

Ytterligare ändring av användning som är vanlig är att någon öppnar en matvaruaffär i en lokal som kan vara avsedd för verkstadsändamål. En följd av detta kan utöver att trafiksituationen inte är förutsedd vara att kundunderlaget i de butiker som redan finns minskar så mycket att butiker

måste slå igen. Då ändras samhällsutvecklingen på ett negativt sätt. Även stora köpcentrum som ofta placeras utmed motorvägar och som blivit vanliga de senaste åren påverkar centrumhandeln. Resultatet av sådana köpcentrum blir ofta att en levande stadskärna åtminstone delvis dör. Affärerna har svårt att gå runt, slår igen och lämnar tomma lokaler efter sig. I förlängningen drar sig människor för att bosätta sig i sådana områden.

6.3 Prickmark och plusmark

Att i en detaljplan prickmarkera ett område innebär att det inte får bebyggas alls. I bostadsområden brukar marken utmed tomtgräns mot gata eller allmän plats prickas. Vanligtvis är en remsa om 6 meter mot gata och 4,5 meter mot allmän plats markerad på detta sätt. Sedan gammalt gäller även att en byggnad måste placeras 4,5 meter från gränsen till granntomten. Dessa regler har tillkommit för att inte placera byggnader för nära varandra. I vissa områden med radhus och gruppbyggda hus kan hela tomten prickmarkeras. Detta görs för att förhindra en tätare bebyggelse på redan ofta relativt små tomter. Bestämmelsen om placering 6 meter från gata kommer bland annat från att man utanför ett garage skall kunna parkera sin bil för att låsa porten utan att behöva stå ivägen utmed gatan.

I många detaljplaner finns också mark som markeras med +, plusmark. På sådan mark får endast uthus i form av till exempel garage eller förråd byggas. Dessa hus får inte inredas till bostad.

6.4 Syftet är planering

Vid tolkningen av mindre avvikelser skall hänsyn tas till den faktiska storleken på avvikelsen, men framför allt till syftet med bestämmelserna i detaljplanen. Ovan har jag beskrivit några olika bestämmelser som finns i de flesta detaljplaner. Jag har också försökt beskriva vilket resultatet kan bli om man inte följer bestämmelserna. Det som av dem som söker bygglov kan upplevas som något som tjänstemännen tar till för att bråka har alltså oftast mycket goda skäl. Som att förhindra överetablering på en tomt eller att

åstadkomma trafiksäkerhet i ett bostadskvarter. Syftet med prickmark inne på gården i ett flerbostadshus är just att ytan skall hållas fri för att ge möjlighet till utevistelse. I vissa områden förekommer att hela området ritas av en enda arkitekt och byggs av en entreprenör. För att behålla stadsbilden som arkitekten har ritat den kan man också använda sig av stränga regler i detaljplanen.

Som jag tidigare nämnt är alltså detaljplanebestämmelser ett sätt att styra samhällsutvecklingen på ett långsiktigt sätt. De som ansvarar för arbetet med att ta fram nya detaljplaner samarbetar ofta med andra inom kommunen. I Härryda kommun finns ett tätt samarbete mellan verksamheter som sköter inköp och försäljning av mark, vatten- och avloppsutbyggnaden, trafik- och vägfrågor, liksom kollektivtrafiken. Med i planeringen finns även ansvariga på verksamheten näringsliv, detta för att få en bra kontakt med företag som vill etablera sig i kommunen. Vid framtagande av detaljplaner för bostadsändamål planeras olika upplåtelseformer för att ge möjlighet till en blandad befolkning för ett mer integrerat samhälle. Kommunen har en egen tomtkö och tillsammans med den statistik som finns för att följa upp befolkningsstrukturen i kommunen, kan man i förväg veta var det behövs fler daghem, skolor eller affärer.

7 Mindre avvikelser

7.1 Paragrafens lydelse

Förutsättningar för att lämna bygglov inom detaljplan finns i PBL 8:11. I första stycket står att ansökningar skall bifallas om:

1. åtgärden inte strider mot detaljplanen eller den fastighetsplan som gäller för området, varvid det förhållandet att genomförandetiden för detaljplanen inte börjat löpa utgör hinder mot att bygglov lämnas,
2. den fastighet och den byggnad eller annan anläggning på vilken åtgärden skall utföras

- a) stämmer överens med detaljplanen och med den fastighetsplan som gäller för området, eller
 - b) avviker från dessa planer men avvikelserna godtagits vid en bygglovsprövning enligt denna lag eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988), och
3. åtgärden uppfyller kraven i 3 kap 1, 2 och 10-18 §§.

I sjätte stycket står:

Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen eller fastighetsplanen, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen. I fall som avses i första stycket 2 b och 17 kap. 18 a § skall en samlad bedömning göras av de avvikande åtgärder som söks och de som tidigare godtagits.

Lagparagrafens första stycke innebär att kommunen om vissa förutsättningar är uppfyllda måste bevilja bygglov. Och paragrafens sista stycke innebär att kommunen får bevilja lov under vissa andra förutsättningar. I vissa böcker och rättsfall hänvisas till femte stycket och i vissa till sjätte stycket. Reglerna om mindre avvikelse har hela tiden stått i det sista stycket, men under senare år har det tillkommit lagtext innan det stycket. Vad som står i paragrafens andra stycken är inte av intresse i den här uppsatsen, därför lämnar jag det därhän. I resonemanget har jag även lämnat bedömningar enligt andra paragrafer i plan- och bygglagen liksom miljöbalken, eftersom det skulle föra resonemanget alltför långt från det ursprungliga ämnet.

7.2 Prövningen

Prövningen av en bygglovsansökan som kommer in sker i tre steg. I det första steget görs bedömningen om befintlig fastighet och dess byggnader stämmer med detaljplanen. Nästa steg är att bedöma om ansökan innebär avvikelser och om dessa kan anses vara förenlig med syftet med planen och slutligen bedöms om de är mindre. Det råder något olika åsikt om vilken ordning steg två och tre kommer. Vissa vill först göra bedömningen om

avvikelsen är att anse som mindre, medan andra först gör bedömningen om den är förenlig med syftet med gällande plan. Så länge slutresultatet blir detsamma kan jag inte se någon anledning till att fundera på vilken ordning som är mest rätt. Det handlar snarare om olika arbetsmetoder.

Den första bedömningen som således skall göras när en ansökan innebär en avvikelse är om åtgärden som bygglovsansökan avser är förenlig med planens syfte. En detaljplans syfte kan vara att bereda mark till bostäder, fabriker, allmän plats eller affärsområden. Detta är ofta den enklare bedömningen. I de flesta detaljplaner finns väl uttalat vad de olika områdena skall användas till, områden för bostäder eller industri är förmodligen lättare att tolka rätt. Men inom andra områden finns ett tolkningsutrymme. En situation som ofta hänvisas till finns i ett rättsfall²⁴ där området enligt planen skulle användas för friluftsbad och bygglov hade getts för en kiosk. Att få bygga upp byggnader inom området för omklädning tvekar knappast någon att bevilja lov för. Men frågan gällde då om man kunde utöka tolkningsutrymmet att gälla en byggnad som inrymde en kiosk som sålde glass, läsk och godis till de badande. Detta var enligt rättsfallet möjligt. En fråga som varit uppe vid flera tillfällen de senaste åren är om en mast för mobiltelefoni kan innebära allmänt ändamål. Där finns tyvärr inget entydigt svar då de olika ansökningarna har skiljt sig åt för mycket.

Den andra bedömningen som skall göras om ansökan innebär en avvikelse är hur stor den kan tillåtas att vara. Här ger själva lagtexten inte mycket vägledning, istället får man gå till kommentaren till PBL och till olika rättsfall i liknande ärenden.

En viktig detalj som tyvärr en del kommuner glömmer bort vid handläggningen är att enligt PBL skall ett så kallat grannhörande göras.²⁵ Det framgår av lagtexten att sakägare skall ges tillfälle att yttra sig om åtgärden som ansökan gäller innebär en avvikelse från detaljplan. Detta ser man allvarligt på vid överprövning. Om kommunen har missat detta innan

²⁴ RÅ 1992 not 406

²⁵ PBL 8:22 p 1

de beviljat lov och ärendet blir överklagat kan det upphävas på grund av missen.

7.3 Tolkningsutrymmet

Departementschefen har i ett uttalande i samband med propositionen²⁶ uttalat att vid bedömningen om en åtgärd är planenlig eller innebär en avvikelse kan ritnoggrannheten ge utrymme för tolkningar. Exempelvis kan en byggnadshöjd skilja på några decimeter i förhållande till detaljplanen, men ändå anses vara planenlig. Dock måste en restriktiv tolkning göras, eftersom grannar i dessa fall inte får komma till tals. I samma uttalande finns några rader som ofta citeras av olika rättsinstanser "Smärre avsteg – t ex att placera en byggnad någon meter in på s.k. punktprickad mark – skall enligt PBL-propositionen kunna medges såsom mindre avvikelser och följaktligen också kunna motiveras av godtagna avvikelser. Detsamma gäller ett sådant överskridande av högsta tillåtna byggnadshöjd som påkallats av byggnadstekniska skäl eller ett överskridande av tillåten byggnadsarea som medgetts för att en bättre planlösning skall kunna uppnås. Däremot bör det inte vara möjligt att godta sådana avvikelser som innebär att marken skall användas för ett i planen icke avsett ändamål." Genom att citeras av rättsinstanserna i avgöranden får dessa rader en prejudicerande verkan som åtminstone personalen i Härryda kommun använder som stöd i sin tolkning.

Av det ovan citerade och olika rättsfall kan kommuners tjänstemän få en uppfattning om storleken på en mindre avvikelse. Det är dock omöjligt att ge en siffra i reella tal, eftersom ytan för en mindre avvikelse också kan skilja sig åtskilligt mellan olika byggnadsåtgärder och den byggnad de utförs på. En tillbyggnad om 500 m² varav 100 m² placeras på mark som inte får bebyggas kan på en stor industribyggnad vara en mindre avvikelse. Om dessutom ursprungsbyggnaden är stor och hela är placerad inom byggrätten blir bedömningen troligen än säkrare att det kan anses vara en

²⁶ 1989/90:37, s 54 ff

mindre avvikelser. Samtidigt kan en tillbyggnad på tio kvadratmeter utöver tillåten yta på en liten sommarstuga inte betraktas som mindre.

Man skall också beakta om ett beviljat bygglov kan få prejudicerande verkan så att fler hus kommer att ändras på liknande sätt. Det innebär att i ett grupphusområde med 150 hus kan det vara att betrakta som mindre avvikelser att tio eller kanske tjugo bygger ett inglasat uterum, men när den tjugofemte söker blir det stopp eftersom det inte längre skulle gå att betrakta som mindre avvikelser. Området skall ses som en enhet. Bedömningen måste ske i varje enskilt fall och i vissa mer arkitektoniskt ömtåliga områden kanske det inte går att godkänna mer än två, tre avvikelser. En bedömning att en tillbyggnad kan godkännas i ett område behöver inte heller betyda att den är tillåten i ett annat område, med annan typ av bebyggelse.

8 Enkätundersökning som skickades till kommuner i Sverige

8.1 Varför enkäten gjordes

När jag började formulera mina tankar om uppsatsens utformning spekulerade jag i olika metoder att få reda på hur verktyget mindre avvikelser faktiskt används runt om i Sverige. Genom att läsa i olika juridisk litteratur får man endast fram vad som skall gälla och inte hur det faktiskt fungerar. Om man istället ser över rättsfall får man visserligen en inblick i hur högsta instans har bedömt frågan, men man får inget egentligt begrepp om hur det ser ut i verkligheten. Detta eftersom det trots allt är ytterst få ärenden som överklagas hela vägen. De flesta beslut om mindre avvikelser överklagas faktiskt inte alls. I mitt arbete fick jag dessutom insikt i dels hur tjänstemän och nämnd i vår kommun arbetar och har arbetat. Dels i hur det fungerar i andra kommuner. Eftersom jag uppfattade det som att det skiljde sig betydligt hur man gör bedömningar, ville jag veta om det i kommunerna fanns mer fastlagda principer för hur bestämmelserna om mindre avvikelser tolkas.

8.2 Urvalsmetod

Eftersom jag själv jobbar på bygglovsenheten i en kommun, vet jag hur svårt det är att hinna med andra uppgifter än de absolut nödvändiga, särskilt under våren. Jag gjorde därför valet att skicka enkäten till alla kommuner jag hade e-postadressen till. Genom mitt arbete är jag med i en förening som heter Föreningen Sveriges Bygglovsgranskare och BygglovsSekreterare, FSBS. FSBS håller varje år en tre dagar lång konferens för alla tjänstemän och politiker i Sveriges alla kommuner som arbetar i en byggnadsnämnd. Vid konferensen bjuds föreläsare in från bland annat Boverket, Sveriges kommuner och landsting och PBL-utredningen. Jurister, med speciell kunskap inom PBL och kommunalrätt, bjuds in liksom föreläsare med offentlighet, sekretess och allmänna handlingar som sin specialitet. Föreningen är även remissinstans vid nya förslag på ändringar i PBL och andra lagar som är relevanta. På deras hemsida har de som är medlemmar lämnat sina adresser för att man skall kunna hålla kontakt mellan kommuner och hjälpa varandra med frågor som finns i alla kommuner. Med utgångspunkt i dessa adresser skickade jag i februari 2005 ut cirka 180 enkäter.

8.3 Enkätens utformning

1. Hur många bygglovsansökningar kom in i er kommun år 2001?
2. Hur många av dessa stred emot gällande detaljplan?
3. Hur många av dem som stred mot gällande detaljplan fick avslag?
4. Hur många av dem som stred mot gällande detaljplan beviljades med stöd av PBL 8:11?
5. Hur många bygglov som blivit beviljade 2001, med stöd av PBL 8:11 har blivit överklagade?
Av sökanden: Av grannar: Av annan:
6. Hur har det gått i de överklagade ärendena? Har kommunens beslut stått sig?
7. Hur många av de överklagade ärendena i er kommun har överklagats till:
 länsstyrelsen _____
 länsrätten _____
 kammarrätten _____
 regeringsrätten _____
 regeringen _____
 europadomstolen _____
 annan instans _____ vilken:
8. Finns något principbeslut i kommunen om hur stor en mindre avvikelse kan vara?
9. Finns det generella riktlinjer för mindre avvikelse?
10. Finns det sedvänja för mindre avvikelse?
11. Beviljas det oftare bygglov med stöd av PBL 8:11 i planer som är äldre?
12. Finns det någon annan anledning till att det beviljas bygglov med stöd av PBL 8:11, t ex i ett visst område eller en viss detaljplan?
13. Enligt lagtexten får man bevilja bygglov som innebär en mindre avvikelse, men det står får och inte skall. Ges det i er kommun alltid bygglov med stöd av PBL 8:11 om det ryms i bedömningen eller tas hänsyn till att det står får?

14. Hur ser er organisation ut?
- a. Vem beslutar vanligtvis om bygglov?
- stadsarkitekt
 - bygglovsarkitekt
 - arkitekt
 - ingenjör/inspektör
 - byggnadsnämnden
 - annan _____

Utveckla gärna nedan vad som styr vem som har delegation och i vilka fall som beslut tas direkt i nämnden.

- b. Vem beslutar om bygglov med stöd av PBL 8:11?
- stadsarkitekt
 - bygglovsarkitekt
 - arkitekt
 - ingenjör/inspektör
 - byggnadsnämnden
 - annan _____
- c. Vem beslutar om avslag?
- stadsarkitekt
 - bygglovsarkitekt
 - arkitekt
 - ingenjör/inspektör
 - byggnadsnämnden
 - annan _____

15. Vilken utbildning har personalen som handlägger bygglovsansökningar?
- arkitekt
 - ingenjör
 - miljöinspektör
 - jurist
 - annan _____

16. Anlitar ni juridisk kompetens i kommunen vid bygglovsärenden? I så fall vem?

- kommunjurist
- handläggare som är jurist
- extern jurist
- annan

Plats för egna kommentarer och synpunkter eller utveckling av någon av frågorna ovan:

8.4 Svar från kommunerna

Totalt har jag fått in svar från 32 av landets kommuner. Med tanke på hur många enkäter jag skickade ut är det ett ganska dåligt gensvar. Men eftersom jag var medveten om bristen på tid hos kommunala tjänstemän vid tiden för utskick, våren, känner jag mig ändå nöjd. Det var även därför jag valde att skicka till alla som hade uppgett sin adress. Av dem som svarat har de flesta varit mycket engagerade, jag har till och med fått in flera kommuners delegationsordning och andra enkäter som de har svarat på.

De kommuner som har svarat är i bokstavsordning:

Bollebygd, Danderyd, Eda, Falkenberg, Färgelanda, Gagnef, Grästorp, Göteborg, Hagfors, Helsingborg, Herrljunga, Högsby, Hörby, Karlstad, Kinda, Lerum, Lessebo, Lomma, Lycksele, Malmö, Mora, Mullsjö, Norrköping, Norsjö, Oskarshamn, Stenungsund, Sundbyberg, Säter, Tierp, Trollhättan, Umeå och Västervik.

Många kommuner har fortfarande manuella diariesystem, vilket gör att deras svar i några frågor är uppskattningar. En del kommuner ställer sig frågande till att man skall föra statistik över till exempel antalet överklagade ärenden. Jag hoppas att jag genom min enkät har väckt en tanke på att det faktiskt kan vara bra för den egna kommunen att ha lite koll på sin verksamhet. Ett avgörande i domstol är ju trots allt något som kommunen skall rätta sig efter. Det kan även vara av intresse för kommuninvånarna hur kommunen följer lagen. Många av dem som svarat vill ta del av mitt

material, så när uppsatsen väl är färdig kommer jag att åter ställa frågan om intresse för den finns. Kan den vara till hjälp för andra än mina kollegor i Härryda kommun har jag lyckats med ett stort arbete.

Nedan kommer jag att i textform redovisa svaren på enkäten i en sammanfattning och dessutom dra egna slutsatser av svaren. Alla enkätsvar finns dessutom i en sammanställning i excelformat. Om man går in digitalt i den kan man dessutom läsa en del anmärkningar till och förtydliganden av vissa svar.

8.4.1 Hur många bygglovsansökningar

Första frågan i enkäten var hur många ansökningar respektive kommun fått in under ett år. Detta för att få en uppfattning om ifall storleken på kommun påverkade hur man tolkade bestämmelserna om mindre avvikelser. I sammanställningen har jag dessutom tagit med antalet invånare i respektive kommun. Siffran har jag tagit fram via Statistiska centralbyråns hemsida. Svarssammanställningen är uppställd med den minsta kommunen först och de följande i storleksordning med utgångspunkt i invånarantal.

Storleken på de kommuner som svarat varierar betydligt. Minst antal ansökningar har Kinda kommun med 35 ansökningar och störst antal har Göteborg med 3 722 ansökningar om lov. Även antalet ansökningar i förhållande till 1 000-tal invånare skiljer sig mer än jag hade trott. Minst antal ansökningar har Sundbyberg som med sina 111 ansökningar per 34 634 invånare bara kommer upp i cirka 3,2 ans/1 000 inv. Sundbyberg är tätt följt av Kinda med cirka 3,5 ans/1 000 och störst antal har Mora med cirka 24,2 ansökningar. Göteborg som hade flest totalantal ansökningar hade endast cirka 7,6 ans/1 000 inv. Spannet på antal ansökningar ligger alltså mellan 3,2 - 24,2 ans/1 000 inv, men de flesta kommuner ligger mellan 10 – 15 ans/1 000 inv. Till viss del kan man nog utläsa vilka kommuner som är tillväxtkommuner, men eftersom materialet inte är tillräckligt omfattande och det är osäkert vad ansökningarna gäller blir det troligen mer spekulationer.

Med tanke på alla kommunsammanslagningar som gjorts under åren är det intressant att det fortfarande finns relativt små kommuner och att dessa har egna tjänstemän. Ett bekymmer som jag kan se för små kommuner är att det kan vara svårt att tillsätta både arkitekt, ingenjör och jurist. Antalet inkomna ärenden är helt enkelt för litet för att ekonomiskt klara flera tjänster. För dessa kommuner kan samarbete över kommungränserna och i FSBS vara till stor nytta.

8.4.2 Hur många stred mot gällande detaljplan

Nästa fråga i enkäten var hur många av ansökningarna som visade sig gälla en åtgärd som strider mot gällande detaljplan. Detta för att få en uppfattning om hur ofta en bygglovssökande faktiskt vill gå utöver planens bestämmelser. Minsta antalet ansökningar som strider mot detaljplanen har en kommun fått in som endast har en ansökan av 85. Alltså mindre än 1 % av ansökningarna stred mot detaljplanen. I övrigt har 16 av de 23 kommuner som svarat på denna fråga fått in mellan 4,8 – 20 % ansökningar som strider mot detaljplanen. Högsta antalet har en kommun som uppskattar att cirka 50 % av alla ansökningar strider mot detaljplanen.

Störst antal ansökningar i strid har en kommun som fått in 675 stycken. Eftersom det rör sig om en stor kommun innebär det ändå endast 18 %. Av övriga kommuner har fyra fått in mellan 120 och 200 ansökningar i strid mot plan, fem kommuner mellan 32 och 90 och tretton kommuner har fått in färre än 26 ansökningar i strid mot detaljplan. De två kommuner som fått in en respektive tre ansökningar i strid mot gällande detaljplan verkar ha planer som är väl uppdaterade eller ett mycket bra sätt att informera kommuninvånarna om bestämmelserna.

Jag har inte ställt frågor för att ta reda på vad orsaken till att antalet ansökningar som strider mot detaljplan är relativt stort i vissa kommuner. Om det beror på okunskap hos den sökande vad som ryms inom planbestämmelserna eller om detaljplanen är så snålt tilltagen att ett förhållandevis normalt byggnadsföretag inte ryms. Kanske är det så att

planen är gammal eller så har kommunen och dess invånare olika tankar om hur ett område skall utvecklas. Vad man kan komma fram till är i vilket fall att en kommun har att vinna på att informera sina kommuninvånare.

Personligen tycker jag att om många ansökningar strider mot detaljplanen så bör kommunen se över hur gamla planer ser ut och om det finns politisk vilja att se över dessa. Man kan också behöva se över organisationen om det är så att mindre avvikelser beviljas lite slentrianmässigt och att detta leder till att grannar vill pröva sina möjligheter att tänja gränserna.

8.4.3 Hur många ansökningar i strid mot plan fick avslag

Svaren på den här frågan är nog de som förvånar mig mest. Jag har väl trott att kommunerna är mycket generösa i sina bedömningar, men att de var så här generösa förvånar mig ändå. Tio av kommunerna har svarat att de inte har avslagit någon ansökan som stred mot gällande detaljplan. Ytterligare tolv kommuner har avslagit max fem ansökningar och en kommun har avslagit nio ansökningar. Ingen av kommunerna som har svarat på frågan har alltså avslagit tio ansökningar eller mer.

Om man istället ställer det i förhållande till antalet inkomna ansökningar som strider mot plan blir siffrorna inte mycket högre. Hela 22 kommuner har avslagit färre än 11 % av de ansökningar som strider mot detaljplanen, tre kommuner har avslagit 19, 25 respektive 100 % av ansökningarna. I de tre sistnämnda fallen rör det sig trots höga procentsiffror endast om tre, två respektive ett avslag. Det är dock svårt att se några rättvisande förhållanden eftersom det rör sig om ett så litet antal. Endast en kommun har i mitt tycke siffror som är verkar rimliga, nämligen att de har avslagit 9 av 79 ansökningar, drygt 11 %.

8.4.4 Hur många fick lov trots avvikelse

Även om det faktiska antalet ansökningar i strid mot gällande detaljplan som fått positivt besked skiljer sig rejält i antal, från 0 i den kommun som har

minst antal ända upp till 672 i den kommun som har flest beslut om bygglov trots avvikelser från plan, så skiljer det sig inte nämnvärt om man istället ser på antalet i procent. En kommun har beviljat 0 %, en 75 % och en tredje 81 %, men övriga 21 kommuner som svarat på denna fråga har beviljat över 89 % av de ansökningar som inkommit som varit i strid med detaljplanen.

Anledningen till att jag ställde både frågan om hur många som fick lov trots avvikelser och frågan om hur många som fick avslag var för att försöka utreda om det fanns andra alternativa lösningar i kommunerna. En alternativ lösning som jag kan tänka mig är att personalen på bygglovsenheten ger information om att ansökan strider mot planen och ger förslag på alternativa lösningar när ansökan kommer in. Endast två kommuner visar siffror som tyder på att det finns ett tredje alternativ utöver avslag och beviljande av bygglov när ansökan strider mot detaljplanen.

8.4.5 Överklagade ärenden

Som jag nämnt ovan²⁷ har den som söker, men inte får ett lov, möjlighet att överklaga beslutet. Även grannar och andra sakägare kan överklaga ett beslut som de anser ha gått dem emot. Orsaken till att denna fråga var med i enkäten, var att jag var intresserad av om hur aktiva kommuninvånarna var och för att se hur väl kommunernas beslut står sig i högre instans. Tyvärr är det den fråga som resulterat i sämst svar. Det är inte många kommuner som för statistik över antalet överklagade ärenden, än mindre över hur det gått i ärendet. Eftersom de högre instanserna kan ses som tillsynsmyndigheter för kommunerna kan jag se att bristen på statistik i just denna fråga kan leda till bristande kontroll på hur arbetet i kommunen genomförs. I många kommuner med litet antal ärenden är det troligen så att tjänstemännen har koll på det i huvudet, men med tanke på att stora pensionsavgångar redan pågår eller är på gång blir det svårt för ny personal att sätta sig in i verksamheten.

²⁷ kapitel 5.6 Besluts rättsverkan

Av de kommuner som har svarat har 17 svarat att det har högst två överklagade ärenden. Jag har bedömt att det är för få för att dra några slutsatser om hur kommunens beslut står sig. Av övriga kommuner som svarat att de har ett något större antal överklagade ärenden har fem svarat att deras beslut brukar stå sig. Medan två kommuner har svarat att deras beslut inte står sig. En kommun som för statistik över antalet ärenden till de olika instanserna, för tyvärr inte statistik över hur besluten står sig. De flesta överklagade ärendena stannar i länsstyrelsen, några slutar i uppgörelse eller att sökanden återtar sin ansökan.

Under tiden för enkäten hade många kommuner ett stort antal ansökningar inne gällande mobiltelefonmaster. Detta kan ha påverkat svaren, eftersom positiva beslut gällande dessa master ofta ledde till att grannar överklagade så långt de kunde.

Tendensen jag kan se av svaren i enkäten är tyvärr den jag har befarat. Att några kommuner inte rättar sig efter domstolarnas beslut. Eftersom de överklagade besluten endast är en bråkdel av antalet beviljade ansökningar med stöd av mindre avvikelser kan man endast spekulera i hur många beslut som tas varje år som inte borde rymmas inom begreppet mindre avvikelser. Min förhoppning är att det beror på att många kommuner inte har resurser att göra om otidsenliga planer och att det inte beror på att man åsidosätter lagen. En fråga som förmodligen skulle vara omöjlig att få svar på, men som vore ytterst intressant skulle vara hur detaljplanerna ser ut i de aktuella ärendena. Och göra en jämförelse mellan kommunerna.

8.4.6 Principbeslut, riktlinjer eller sedvänja

I enkäten följer nu fem frågor om hur varje kommun ställer sig till tolkningen av mindre avvikelser. För att försöka förstå olika tankegångar och idéer i olika kommuner har jag ställt i princip samma fråga, men olika formulerad. Några kommuner har inte alls förstått vad jag menar och har därför inte svarat alls, men de flesta kommuner har skrivit tydliga och ibland

mycket uttömmande svar om hur de arbetar med tolkningsfrågor. Dessa kommuners svar är jag särskilt tacksam för.

De frågor jag har ställt är om det finns något principbeslut i kommunen, några generella riktlinjer, eller sedvänja när det gäller tolkningen av mindre avvikelser. Vidare har jag ställt frågor om det oftare beviljas bygglov med stöd av PBL 8:11 i gamla planer och om det finns någon annan anledning till att det beviljas lov med ovan stöd, till exempel visst område eller viss detaljplan. Mellan alternativen principbeslut, riktlinjer och sedvänja ser jag endast nyansskillnader. Det har inte de som svarat i kommunerna gjort. Många har svarat ett definitivt nej på en fråga och ett klart ja på en annan. Det är just dessa svar som jag är mycket glad för att ha fått. De kan bringa klarhet i hur olika tjänstemän i olika kommuner tänker gällande tolkningen.

Skillnaderna beror troligen på hur väl förankrade principbeslut, riktlinjer respektive sedvänja är. Att ta ett principbeslut i nämnden gällande hur en lag skall tolkas är i de flesta kommuner helt otänkbart. 25 kommuner har svarat ett klart nej på den frågan, vissa har förtydligat med att ärendena bedöms från fall till fall. Tre av kommunerna som sagt nej har dock även skrivit att en avvikelse kan vara maximalt 10-12 % av byggnadsytan. Samma tolkning görs en av de kommuner som sagt att de har en policy. Dessa fyra har enligt min tolkning gett samma svar på frågan ändå har tre svarat att de inte finns något principbeslut och en kommun svarat att de har en policy. Ytterligare två kommuner har sagt att det finns principbeslut, en av dessa kommuner har svarat att de kan bevilja 50 % av befintlig byggnad. Att i nämnden besluta att en avvikelse får vara 50 % av befintlig byggnad, är nog inte direkt vad lagstiftaren hade för avsikt när det gavs ett tolkningsutrymme.

En kommun har svarat att de inte tagit något principbeslut i nämnden, men att de enskilda beslut som tas i till exempel ett visst område är vägledande för tjänstemännen när de får in ansökningar som är av liknande art. På så sätt kan de meddela den sökande hur nämnden brukar göra sina bedömningar. Tjänstemännen kan då råda sökanden att omarbeta, eller meddela att det verkar rymmas inom det, som med dessa beslut som

utgångspunkt, av nämnden tolkas som mindre avvikelser. Ett sådant resonemang känns som ett mer riktigt förfarande. Det kan jämföras med prejudicerande rättsfall i domstolen.

På frågan om det finns generella riktlinjer i kommunen har de flesta gett samma svar som i frågan om principbeslut. En skillnad som jag tycker mig kunna uttyda är att riktlinjer inte är beslutade i nämnd, men ändå uttalade som en princip. Därför kan det möjligen vara viktigare att inte fråga om ett principbeslut än en riktlinje. Riktlinjen kan ses som en rekommendation från nämnden. De flesta som svarat har svarat, har gett samma svar på båda frågorna. Fyra kommuner sticker dock ut här genom att ha ändrat sitt svar. Tre kommuner har svarat ja på frågan om principbeslut och har gett ett tydligt nej på frågan om riktlinjer. En kommun har ändrat åt andra hållet.

Avseende frågan om sedvänja har betydligt fler kommuner svarat att man tillämpar viss sedvänja vid bedömningen av mindre avvikelser. Fjorton kommuner har svarat ja och tretton kommuner har svarat att det inte finns sedvänja. Av dem som har utvecklat sina svar har de flesta som svarat nej även svarat nej på de två tidigare frågorna och lagt till att bedömningen görs från fall till fall. En kommun sticker ut lite genom att ha svarat att det finns ett principbeslut taget, men de har sedan svarat "nej!" på de följande frågorna.

Fyra av de kommuner som svarat att sedvänja finns har lagt till i kommentaren att detta används vid planer som är äldre. Två kommuner har lagt till att tidigare tagna beslut i liknande områden ses lite som sedvänja. Dessa svar stämmer med den bild jag hade av hur lagen tillämpades innan jag började djupstudera svaren i enkäten. Det första skälet till sedvänja är även ett skäl som man kan läsa i beslut från länsstyrelsen. Det andra skälet är däremot ett skäl som länsstyrelsen snarare går tvärtemot. Att andra har fått lov är aldrig ett skäl att en till skall få. Snarare tvärtom. Ger man för många lov med mindre avvikelser i ett område är det istället en signal på att det är dags att göra om detaljplanen. En av kommunerna har svarat att om

grannarna ger sitt godkännande kan en avvikelse bli i princip hur stor som helst.

På frågan om det är vanligare med avvikelser i äldre planer har 21 av kommunerna svarat ja och endast fyra svarat nej. Även detta stämmer med den uppfattning jag haft sedan tidigare. Och som jag skrev här ovan så är det också ett skäl som verkar vara godtagbart i instanserna. En kommun sticker ut här med ett tydligt nej och en kommentar som säger att det snarare är tvärtom då många lov med mindre avvikelser i äldre planer skapar oreda inför ny planläggning. Detta svar tyder på att man har en stark planeringsavdelning som tar sitt uppdrag om stadsplanering på allvar. Jag hoppas att de även har fått resurser att leva upp till detta. Något som tyvärr saknas i många kommuner som istället använder sig av verktyget mindre avvikelse.

Jag ställde även frågan om det fanns andra anledningar till att bevilja lov med mindre avvikelser än att planen var gammal. Av de sju som har svarat ja, har sex av dem trots allt svarat att det har med planens aktualitet och ålder att göra. En kommun har konstaterat att planförfattare inte är bättre än andra på att förutspå framtiden. Resten av kommunerna har svarat att det inte finns andra skäl.

Problemet med många mindre avvikelser i äldre planer är teoretiskt mycket lätt att komma ifrån, men i praktiken svårare. Det handlar om ekonomi. Att ändra en plan kräver betydligt mer resurser än att bevilja lov med avvikelser. Jag tror att de flesta kommuner skulle välja planändring om det fanns pengar till det. Problemet med att förutse framtida krav kan istället lösas med nya förslag i PBL som syftar till att göra detaljplaner som inte är så detaljerade. Många är de kommuner som har specialreglerat en detaljplan utifrån en speciell exploatör och sedan fått bevilja lov med mindre avvikelse, eftersom projektören missat i någon detalj. Eller att kommunen och exploatören har olika sätt att beräkna höjder och byggnadsarea. Exempel finns även på att exploatören efter detaljplanens lagakraftdatum har bytts ut mot en annan. Med en mer öppen detaljplan försvinner dessa bekymmer. Arkitekterna på

bygglovsenheten får istället större möjlighet till bedömningar från fall till fall.

8.6.7 Hänsyn till att det står får

När jag började fundera på uppsatsämne träffade jag Carl-Otto Lindberg, som då arbetade på länsstyrelsen i Göteborg. Vi diskuterade länge den lilla detalj i lagtexten som är den som ger utrymme för mindre avvikelser och hur den är skriven. I lagen står att bygglov *får* lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen. Lindberg menade att det var vanligt i kommunerna att ordet får inte uppmärksammades och att det istället uppfattades som om det stod skall. Jag var därför lite nyfiken på hur det var i de kommuner som valde att svara på min enkät. När jag nu fått in svar inser jag att frågan borde ha förtydligats ytterligare genom kryssrutor för ja, nej och vet ej. Jag förstår även vad Carl-Otto Lindberg menade vid vårt möte. Många kommuner är oerhört generösa i sin bedömning. I några fall så generösa att man kan tro att det står skall i lagtexten. Men fler än jag trodde från början har faktiskt uppmärksammat skillnaden.

Svaren på frågan går inte att redovisa på något enkelt sätt i den här uppsatsen, men de gav mycket i insynen hur olika kommuner resonerar. Dessa resonemang skall jag försöka redogöra för här. Det är också en av de frågor som flest har svarat på. Bara tre av 32 kommuner har lämnat frågan helt obesvarad. Tyvärr visade sig frågan vara dubbeltydigt ställd så ytterligare fem av svaren får gå under obesvarade trots allt. Dessa kommuner har svarat ja eller nej, men eftersom frågan var ”ges det alltid bygglov eller tas det hänsyn till ordet får”, är det svårt att veta vilket av leden svaret hänvisar till. Övriga har istället valt att ge längre och ibland riktigt uttömmande svar.

Femton av kommunerna tolkar jag att de gör en bedömning från fall till fall. Vid bedömningen vägs storleken på avvikelserna in, liksom syftet med planen. Många kommuner väger också in vad grannarna tycker. Några kommuner har svarat att om grannarna har godkänt avvikelserna beviljar de

alltid bygglov. Och om grannarna är emot beviljar de aldrig lov. Åtta kommuner svarar att de har en generös eller mycket generös syn på tolkningen. Det är här som olikheterna börjar synas. Vissa kommuner följer lagen bokstavigt och är mycket restriktiva, många är relativt generösa, men har ändå ett visst system i sin tolkning. Några är mycket generösa och låter i princip grannarna bestämma vad som är att betrakta som en mindre avvikelse. Det är framförallt här som jag tror att det skulle behövas en samsyn.

Alla de rättsfall jag hittills har läst i olika sammanhang har visat att lagen skall tolkas restriktivt. Detta gäller, enligt en svarande kommun, dock inte överallt. Den kommunens erfarenhet, efter överprövning, är att bygglov bör eller rentav skall ges, om avvikelsekriterierna i 8:11 är uppfyllda och det inte finns några särskilda skäl för att säga nej. Detta tycker jag är mycket olyckligt. I Härryda kommun kan vi ibland förfasa oss över att länsstyrelsen, enligt vårt sätt att se det, gör tokiga tolkningar i en del ärenden. Vi är relativt restriktiva i vår tolkning, men länsstyrelsen har ändå aldrig varit mer generösa i sin tolkning av mindre avvikelse. Detta måste innebära att länsstyrelserna runt om i Sverige har olika syn på hur regleringen av en mindre avvikelse skall göras.

8.6.8 Svarskommunernas organisation

Då jag vet att organisationen på en bygglovsenhet ser mycket olika ut runt om i landet har jag ställt frågor om detta i enkäten. Jag har velat ta reda på vem som har delegation att besluta om lov och lov med avvikelse, liksom vem som beslutar om avslag. Jag har även velat veta vilken utbildning personalen runt om i Sverige har. Många kommuner är just nu inne i ett generationsskifte, eftersom många anställda är födda på 1940-talet. Detta kan ställa till problem kunskapsmässigt i en del kommuner där de anställda har fått stor kompetens genom åren. Det kan också vara bra i vissa kommuner där personalen kanske inte har vidareutbildat sig i takt med den nya plan- och bygglagen.

I den del av enkäten som behandlar vem som tar olika beslut finns en fråga där kommunerna är i stort sett eniga och det är gällande avslagsbesluten. Alla av de 31 kommuner som har svarat här, svarar att nämnden beslutar om avslag. I en kommun har utöver nämnden även bygglovsingenjören rätt att besluta om avslag i vissa fall och i en kommun tas beslut om avslag av alla som handlägger ansökningar. I övriga 29 kommuner är det alltså endast nämnden som kan ta beslut om avslag. Detta är också något jag har förstått vid olika träffar genom mitt arbete. I en del kommuner förklarar man det hela med att ingen tjänsteman skall behöva ta ett beslut som har så stor påverkar på den sökandens situation.

I Härryda kommun har vi, sedan jag började, haft minst två arkitekter anställda på bygglovsenheten och ytterligare några på planenheten. Från årsskiftet kommer vi att förstärka kompetensen ytterligare med en ny arkitekt. Vi anser att det är en självklarhet att bygglovsgranskningen skall göras av en arkitekt. Vid de olika konferenser och utbildningar jag nu varit på under mina fem år på bygglovsenheten har jag förstått att det inte alls är så i andra kommuner. Därför ville jag också ställa den frågan i min enkät. Och svaren bekräftar det jag trott. I hela elva av 31 svarande kommuner finns det inga arkitekter som tar beslut gällande bygglov, vare sig planenliga eller med stöd av mindre avvikelse. Det är enligt min mening mycket anmärkningsvärt, men jag tror tyvärr att det är vanligare ändå. När jag ställde upp svaren på enkäter i Excel valde jag att göra det efter kommunernas storlek och de kommuner som har svarat att de endast har ingenjörer som tar beslut om bygglov har i de flesta fall varit i den delen av tabellen där de små kommunerna är placerade. Ju större kommun desto vanligare att det finns en arkitekt med.

Även i de större kommunerna är det ovanligt att endast arkitekter har delegation på bygglovsbeslut, men där kan de i alla fall vara med och påverka utifrån sin kunskap. Att många kommuner endast har ingenjörer i sin tjänstemannastab kan bero på att de förut behövde mer kompetens på ingenjörssidan när dessa skulle inspektera och kontrollera. Idag har de flesta kontrolluppgifter lagts på den kvalitetsansvarige. Om antalet ansökningar

växte kunde man istället för minskning av personal, omplacera ingenjörer till att bli bygglovshandläggare. Det återstår att se hur kommunerna nyrekryterar vid pensionsavgångarna.

8.6.9 Utbildning

Eftersom jag har förstått att titlarna kan skilja sig i olika kommuner oavsett utbildning har jag även frågat om vilken utbildning de olika handläggarna har. Även denna fråga har besvarats av 31 kommuner och det speglar i stort sett vilka yrkesgrupper som har delegation på handläggning av bygglov. Om man tittar på det totala antalet olika utbildningar så har endast 19 kommuner arkitekter anställda, medan hela 28 kommuner har ingenjörer anställda. En kommun har en miljöinspektör anställd som bygglovsgranskare, tre kommuner har bygglovshandläggare med administrativ utbildning och tre har personal med annan utbildning. Om man tittar på hur de olika kommunerna har kombinerat personal med olika utbildning så har hela elva kommuner endast ingenjörutbildad personal medan endast tre av kommunerna har valt att enbart anställa arkitekter. Tio av kommunerna har valt att anställa både arkitekter och ingenjörer, fyra kommuner har anställt arkitekter, ingenjörer och administrativt utbildad personal på handläggartjänsterna. Ytterligare tre har gjort andra kombinationer. Även här ser man vad jag tror är en kvarleva från rekryteringar i enlighet med gamla lagar. Tidigare var behovet av ingenjörer större än av arkitekter, eftersom tillsynen var större än lovhandläggandet. På den tiden var det många kommuner som nöjde sig med en stadsarkitekt som i sin stab fick ingenjörer. Är det dessutom en liten kommun kanske det inte finns utrymme i budget att ha båda yrkesgrupperna och då har prioriteringen varit ingenjörer.

Eftersom jag själv utbildar mig till jurist och arbetar på en kommuns bygglovsenhet var jag nyfiken på om jag hade några kollegor. På olika konferenser har jag mött några andra som är jurister. Dessa har precis som jag ofta varit nämndsekreterare. En nämndsekreterare har i många kommuner en mycket viktig roll i verksamheten och i kontakten mellan

tjänstemän och politiker. I enkäten har dock ingen av kommunerna svarat att de har juridiskt utbildad personal som handlägger bygglovsärenden.

Som en naturlig följdfråga till vilken utbildning personalen hade, ställde jag frågan om hur det låg till med just den juridiska kompetensen inom verksamheten, även bland dem som inte handlägger ärenden. Om kommunerna hade en egen jurist på bygglovsenheten, om det fanns i kommunen eller om man anlidade extern jurist. Av de kommuner som har svarat på frågan så har tolv sagt att de inte anlitar juridisk kompetens och 16 har svarat att de gör det. Av dem som svarat ja, har de flesta dock svarat att det sker mycket sällan. Endast en kommun har en egen jurist i verksamheten, men sju anlitar sin kommunjurist. Övriga åtta kommuner som svarat ja på frågan säger att de anlitar extern jurist och då oftast jurister från kommunförbundet, numera Sveriges kommuner och landsting och ibland Boverkets jurister, länsjurister eller jurister i grannkommunen.

Med tanke på att PBL är en ganska omfattande lagtext är det underligt att inte fler kommuner anser sig behöva juridisk hjälp emellanåt. Eftersom allt mer av handläggningen av bygglovsansökningar idag styrs helt av lag och allt mindre faktiskt styrs av arkitektoniska bedömningar är det också underligt att inte fler kommuner har jurister anställda, eller åtminstone knutna till sig i någon form av samarbete. Jag är för dåligt insatt i de övriga yrkesgruppernas utbildningar för att avgöra hur mycket juridik dessa lär sig under sin utbildning, men jag tror inte att det läggs någon större vikt vid det. Det är ju trots allt mest kommunernas bygglovsenheter som en ingenjör eller arkitekt verkligen har någon nytta av att kunna tillämpa PBL.

Här önskar jag att de stora rekryteringsbehoven som uppstår i pensionsavgångarnas tid till viss del fylls av jurister. Eftersom lagen ändras allt oftare och även jurister ibland tvekar på tolkningsfrågorna skulle jag önska att fler kommuner började anlita jurister och arkitekter ihop vid handläggning av bygglovsärenden. Likaså skulle det vara mycket bättre om det fanns ett samarbete mellan jurister och arkitekter vid bedömningen av överklagade ärenden. Detta blir förhoppningsvis verklighet med den nya

instansordningen, med en plan- och miljödomstol och en plan- och miljööverdomstol.

8.6.10 Sammanfattning av enkäten

Vid arbetet med sammanställningen av enkätsvaren har jag flera gånger kommit fram till att en kommun skulle kunna underlätta arbetet för sig själv om man följde upp verksamheten med lite statistik varje år. Jag har stor förståelse för att man i många kommuner har svårt att få tiden att räcka till för ännu en arbetsuppgift, men jag tror att man genom lite överblick kan minska arbetsbördan genom statistik och genom information till allmänheten som bygger på den statistik man sammanställer efter varje årsskifte. En punkt där en sammanställning kan göra nytta är den att se över hur kommunens beslut står sig vid överprövning. Jag har själv nyligen gjort en sådan sammanställning i Härryda kommun och vet att det tar ganska mycket tid, särskilt om man har aktiva medborgare. Men jag kan bara konstatera att det har givit mycket mer än jag trodde. Nu kan vi till exempel ge klara besked till alla dem som tror att vi inte följer lagen, eftersom de flesta av våra beslut har stått sig vid överprövning. Vi har också fått en överblick över de ärenden som vi från början vetat att de är oklara och där en överprövning faktiskt kan ge kommunen klarare riktlinjer än lagtexten.

Jag tror också att det kan vara så att de svar jag fått på min enkät också har gett en tankeställare till den som har svarat. Troligen är de flesta mycket väl medvetna om att de inte får ta generella beslut när det gäller hur en mindre avvikelse kan te sig, men ibland är situationen i en kommun så betungande att det skulle vara ohållbart att inte ta sådana beslut. Många kommuner har därför någon form av policy, skriftlig eller genom sedvänja som lärs ut till ny personal. Att skriftligen svara att man gör något som i princip är olagligt bär nog emot i de flesta kommuner. Men om min enkät har gjort att kommunens anställda tänkt efter hur de behandlar frågor om mindre avvikelse har min uppsats gjort en viss nytta redan innan den skrivits.

En kommun som sammanställer sina beslut om mindre avvikelser område för område kan lättare få en överblick. I Härryda kommun håller vi just nu på att sammanställa olika inventeringar som är gjorda sedan tidigare. Dessa läggs in i vårt diarium, som även är ett ärendehanteringsprogram, och kopplas sedan till ett kartprogram. Utöver tidigare gjorda inventeringar kommer vi att koppla de beslut som är tagna sedan vi installerade vårt diarieprogram till kartprogrammet. På så vis kommer vi när allt är klart att kunna se i kartprogrammet hur stora husen är och vilka typer av ansökningar som är vanliga i olika områden i kommunen. Det vi sammanställer är bland annat ansökningar och beviljade lov med mindre avvikelser. På detta sätt kan vi på ett enkelt sätt se om det görs många ansökningar i strid med detaljplan inom ett och samma område. I så fall kan det vara skäl att ändra planen. Eftersom högre instanser anser att man vid bedömningen skall ta hänsyn till antalet mindre avvikelser i omgivningen ger en inventering ett gott stöd.

Genom att göra sådana sammanställningar kan man slippa policydokument eller beslut om riktlinjer. Med en bättre överblick kan bedömningen göras från fall till fall så som lagstiftarens mening varit. Det går även att bedöma i vilka områden det är vanligt med beslut som innebär avvikelser. Är det vanligt i nyare detaljplaner kanske det är dags att se över rutinerna vid detaljplaneläggningsen. Det kan vara exempel på att det råder skillnader i hur planarkitekter och bygglovsgranskare ser på hur områden skall utvecklas.

9 Sammanfattning och analys

När jag nu i stort sett är klar med min uppsats kan jag bara konstatera att jag skulle vilja hålla på ett tag till. Jag skulle vilja göra om enkäten igen för att ställa frågorna annorlunda. En idé som har kommit upp är att ta personlig kontakt per telefon med handläggare i olika kommuner. Detta för att kunna ställa frågor muntligen till personalen för att eventuellt kunna utveckla deras svar genom att ställa följdfrågor. Ibland har jag tänkt att det skulle vara kul att vara konsult ett tag för att hjälpa en del kommuner för att förenkla deras arbete. Många kommuner har väldigt bra arbetssätt och det skulle vara roligt att kunna förmedla dessa till andra.

Mindre avvikelser blev ett sätt att i praktiken ta bort dispensmöjligheten som fanns i tidigare lagar. Genom att ta bort den var lagstiftarens mening att kommunerna skulle börja se till att byggnationerna mer skulle följa den plan som gällde. Men samtidigt insåg man att det inte var möjligt att helt ta bort möjligheten att avvika från detaljplan. Tanken var att det skulle finnas en sista utväg för att trots allt ge lov i sådana situationer, men att det skulle ske mycket mer restriktivt. Jag arbetade visserligen inte med bygglovsfrågor innan plan- och bygglagens tillkomst, men jag tror inte att de stora avvikelser man kan se i kommunala beslut var vad lagstiftaren tänkt sig när plan- och bygglagen skrevs.

I en del kommuner är mindre avvikelser oftast enda chansen att ge ett bygglov när tomten ligger inom en gammal plan. Det kan vara mycket dyrt för den enskilde att betala en planändring och i en del kommuner har de anställda faktiskt inte tid eller resurser att genomföra arbetet med en ny detaljplan. Även enligt länsstyrelsen är det mer acceptabelt att bevilja lov för en större mindre avvikelse i en gammal detaljplan än i en nyare.

När jag påbörjade arbetet med den här uppsatsen kunde jag inte riktigt se varför det skulle bli problem att bevilja för stora mindre avvikelser. Så länge grannar är överens kan man väl bygga som man vill? För vems skull finns lagen? Vem kan ta skada av ett felaktigt beslut på annat sätt än som avundsjuka? För vem kan det vara ett hot mot rättssäkerheten att bevilja för stora mindre avvikelser.

När jag nu har arbetat med materialet i form av lagtext, lagtextkommentarer, litteratur, enkät och rättsfall, en längre tid kan jag se vilka problem det kan innebära. Det är inte ett beslut om för stor avvikelse som ställer till bekymmer. Inte heller följderna av att bevilja för många bygglov med avvikelser från detaljplan. Det är sättet att förbigå lagen och syftet med de bestämmelser som fastslagits genom en demokratisk detaljplan. Problemet ligger i att det går att tolka en lag så olika. Ett så stort tolkningsutrymme bidrar till vidlyftiga tolkningar som skapar orättvisor.

En fråga som jag därför skulle vilja ta med mig till kommuner runt om i landet är hur bedömningen av mindre avvikelser skall göras. Som det ser ut i Sverige idag tillämpas lagen om bygglov som ges med mindre avvikelser oerhört olika. Det stora tolkningsutrymmet ger upphov till en olikhet inför lagen beroende på var i landet man bor och på vilka grannar man har vid tillfället för byggnationen. Detta tycker jag är en av de viktigaste frågorna för arbetet med en förnyad plan- och bygglag. Min förhoppning är att den nya lagen skall vara tydligare med hur stor en mindre avvikelse kan vara. Och att kommunerna inte skall behöva vänta in rättsfall för att kunna tolka lagen.

Förslaget till ändringar i plan- och bygglagen som las genom SOU 2005:77, Får jag lov, innebar en viss skärpning. Texten löd:

”Om åtgärden innebär avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelser får ansökan om bygglov bifallas om avvikelserna sammantaget är mindre och förenliga med planens eller områdesbestämmelsernas syften och

1. krävs för att åtgärden skall uppfylla kraven 2 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. eller
2. det föreligger särskilda skäl att medge avvikelser.”

Även denna skärpning av lagen ger relativt stort tolkningsutrymme, men inte lika stort som tidigare lagar. Förhoppningsvis kan en sådan lagändring ge de kommunala tjänstemännen ett stöd i sin tolkning, eftersom det utöver de ursprungliga kraven på mindre och förenligt med planens syfte tillkommit ytterligare två krav. Dessa är att uppfylla krav i en annan lag och att det finns särskilda skäl. Fler krav innebär förmodligen färre avvikelser och lagen kan därmed innebära att kommunernas samhällsplanerande avdelning kan bli de avdelningar som faktiskt styr utvecklingen av samhällen.

Tyvärr är det förslaget helt borttaget i regeringens proposition 2006/07:122, Ett första steg för en enklare plan- och bygglag. Nu återstår det att se om det blir någon ändring i översyner framöver.

Litteraturlista

Kommittébetänkanden

SOU 2005:77 Får jag lov? Om planering och byggande

Propositioner

1985/86:1 Ny plan- och bygglag

1989/90:37 Vissa ändringar i plan- och bygglagen m m

2006/07:122 Ett första steg för en enklare plan- och bygglag

Övriga lagförarbeten

Dir 2002:97 Översyn av plan- och bygglagstiftningen

Övrig litteratur

Bjerkén, T. 1983. *Byggnadslov De rättsliga reglerna om ansökan, prövning och kontroll* 3u. Stockholm: Liber förlag.

Didon, L U, Magnusson, L, Millgård, O, Molander, S. 1997. *Plan- och bygglagens grunder, med naturresurslagen* Stockholm: Norstedts.

Boverket, 2002, *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*

Ödman, E. Forskningsrapport SB:52, *Planlagstiftningen och välfärden*

Rättsfall

RÅ 1992 not 406