

Ändringar i Plan och bygglagen (PBL) och va-lagen

PBL trädde ikraft 1 juli 1987. I huvudsak har huvuddragen i PBL fungerat väl och fått ett bra genomslag i kommunerna. Principerna i lagen håller fortfarande måttet och tillgodoser angelägna kommunala intressen i samhällsbyggandet. Huvuddragen är

- Lokala beslut om markanvändningen d.v.s. mindre statligt inflytande.
- Ökat medborgarinflytande. Fler grupper än tidigare berörs och skall kunna påverka kommunens planering.
- Tidsbegränsade detaljplaner d.v.s. "eviga byggrätter" har avskaffats.
- Kommunen utformar och beslutar om den lokala miljön.

Det ökade medborgarinflytandet skall tas tillvara genom en öppen dialog med markägare och allmänhet på bl.a de samrådsmöten som kommunen anordnar då planer upprättas. Samrådsmötena är ett viktigt inslag i medborgarengagemanget och den lokala demokratin i den fysiska planeringen. Lagen har inga brister på denna punkt, men formerna för samråden behöver kanske utvecklas i kommunerna.

Det finns emellertid en del bestämmelser och regler i PBL och angränsande lagstiftning, som inte tillgodoser kommunala krav på effektivitet och dagens behov i samhällsbyggandet och behöver ändras. Några av förbundets förslag till ändringar kan sammanfattas i nedanstående punkter. Flera av förslagen har utretts tidigare, men inte lett fram till lagändringar.

Finansiering av gator och allmänna platser; gatukostnadsreglerna

Nuvarande regler i PBL för avgiftsfinansiering av gator och allmänna platser är administrativt besvärliga att tillämpa, speciellt i områden med många fastighetsägare och där bebyggelsen efter hand omvandlas och utökas från fritidsbebyggelse till åretruntboende. Detta är ett skäl till varför så få kommuner tillämpar reglerna i praktiken. Den ekonomiska orättvisan mellan fastigheter med kommunal och enskild väghållning är inte heller löst. Det finns exempel på kommuner där fastighetsägare med enskild väghållning betalar en tredubbel vägavgift i förhållande till fastighetsägare med kommunal väghållning. Önskemål om en mer rättvis och enklare kommunal gatu-

finansiering har framförts under många år. Flera förslag har presenterats, men inte lett fram till ändrad lagstiftning. En ändring är angelägen.

Detaljplaner och planinstitutet

Kan kommunerna förenkla handläggningen av ändringar av detaljplaner, som t.ex. ett bygglovvärende initierar? Är det önskvärt att göra detaljplaner mer flexibla med tanke på utvecklingen att t.ex. integrera bostad och arbetsplats i samma byggnad.

Numera förutsätter bygglov att detaljplanen följs. Mindre avvikelser är endast möjliga. Många i sig godtagbara byggprojekt kräver planändringar för att kunna beviljas bygglov. Processen blir kostsam och tidsödande. Utrymmet för förenklat planförfarande är begränsat enligt nuvarande regler i PBL. Ett skäl till behovet av planändringar är att många av kommunens detaljplaner är gamla och alltför detaljreglerade. Kan nya detaljplaner göras mera flexibla, samtidigt som berörda grannars berättigade intressen tillgodoses?

För att underlätta planbestämmelser som öppnar för en ökad blandning av verksamheter i större omfattning än f.n. utan en tidsödande planprocess vid ändrad användning av en byggnad, borde PBL kunna kompletteras med en möjlighet att använda bestämmelser om gränsvärden för störningar (ny regleringsprincip i PBL).

Nuvarande bestämmelser i detaljplaner om fastighetens användningssätt kan därmed kompletteras med gränsvärden för olika slag av störningar, vilket kan möjliggöra att olika användningar av en byggnad kan godtas utan att planändring behöver göras.

Fastighetsplanen som eget planinstitut bör kunna ersättas med detaljplanebestämmelse eller genom fristående fastighetsbildning. Planprocessen kan därmed förenklas speciellt vid planändringar. Få kommuner använder för övrigt fastighetsplan. Plangenomförandet sker huvudsakligen genom fristående fastighetsbildning.

Ersättningsregler

Få kommuner tillämpar ersättningsreglerna i PBL för inskränkningar i fastighetens användning genom rivningsförbud och skyddsbestämmelse i detaljplan. Kommunen träffar normalt avtal med fastighetsägaren. Går ej frivilligt avtal att träffa avstår kommunen hellre ifrån att införa t.ex. en skyddsbestämmelse i planen.

Osäkerheten om det ekonomiska utfallet samt rättegångskostnaden avskräcker oftast kommunen. Är det önskvärt att ersättningsreglerna och förfarandet vid oenighet mellan kommunen och fastighetsägaren skulle kunna hanteras på annat sätt än idag för att tillgodose ett ökat skydd för befintlig kulturhistorisk bebyggelse? Ersättningsreglerna skulle också behöva förbättras och bli enhetliga för rivningsförbud respektive skyddsbestämmelser.

Avgifter i PBL

Planavgifter kan idag inte täcka alla kostnader för kommunens planarbete. För miljökonsekvensbeskrivningar och detaljplaner som medger ändrad användning måste finansieringen ske med kommunalskattemedel.

En effektiv tillsyn i byggprojekt förutsätter att kommunen kan ta ut avgift. PBL medger ej uttag av avgift för tillsyn. Miljöbalken däremot medger avgift för den kommunala tillsynen.

I det nya kontrollsystemet i PBL skall dokumenterad egenkontroll ersätta byggnadsnämndens kontroll. Finns dokumenterad egenkontroll minskar behovet av kommunal tillsyn. Vid avsaknad av egenkontroll är det lämpligt för att bibehålla trovärdigheten för systemet i PBL att kommunen utövar tillsyn och kan ta betalt för denna. Ett avgiftssystem borde vara utformat så att det stimulerar till ökad egenkontroll. Så är inte fallet idag.

Två ärenden i regeringsrätten, ännu ej avgjorda, om avgift för ventilationskontroll (OVK) är exempel på att nuvarande bestämmelser om avgifter i PBL är otydliga. En översyn av grunderna för avgifter i PBL upplevs som angelägen i många kommuner.

Kontroll och tillsyn

Före PBL-reformen 1995 utförde byggnadsnämnden både granskning, besiktning och kontroll av byggandet. Tillsynen över att byggreglerna efterlevdes var en naturlig och integrerad del av denna granskning. Granskningen och besiktningarna finansierades i varierad omfattning enligt kommunens eget bestämmande genom bygglovavgifter.

Genom PBL-95 har den offentliga kontrollen av byggandet ersatts av byggherrens dokumenterade egenkontroll eller genom utlåtande av fristående sakkunniga. Genom den kvalitetsansvarige skall kontrollen av de väsentliga samhällskraven på byggnaderna verifieras. Dessa krav redovisas i kontrollplanen som normalt skall upprättas av byggherren/kvalitetsansvarige och beslutas av byggnadsnämnden.

Genom denna förändring i PBL har tillsynen frikopplats ifrån byggnadsnämndens tidigare granskningsuppgifter. Byggnadsnämndens uppgift att övervaka efterlevnaden av PBL och följdlagstiftningen sker;

1. I samband med bygganmälan

2. Vid de inspektioner som nämnden vid behov gör på plats (ärendeorienterad tillsyn).

Kan byggnadsnämnden klara sin uppgift i PBL 11:1 p.5² enbart i samband med bygganmälan och byggsamrådet?

I propositionen till PBL 1995 skriver regeringen att *en fullföljd kontrollplan mot erhållet slutbevis inte är någon garanti för att byggnaden uppfyller samhällets krav. Under vissa omständigheter kan det inträffa att slutbevis inte bör utfärdas, trots att förutsättningarna föreligger enligt kontrollplanen. Det kan vara fallet om byggnadsnämnden i sin egenskap av tillsynsmyndighet får kännedom om att byggnaden faktiskt saknar väsentliga egenskaper.*

Detta kan tolkas så att man i lagstiftningen har förutsatt att nämnden utför inspektioner på fastigheten för att kunna förvissa sig om fel och brister i utförandet för att ingripa. För denna uppgift, som är en statlig reglering, är det inte orimligt att kommunen ges möjlighet att finansiera till viss del genom avgift i en kommunal taxa.

Från olika håll har hävdats att för att det nya systemet skall få en högre grad av *trovärdighet* än idag måste byggnadsnämnden ha resurser och tid att besöka byggarbetsplatsen och stickprovsvis inspektera utförda arbetsmoment. Dessutom om möjligt ta del av utförd egenkontroll.

Inspektionen bör koncentreras på vissa kvalitetskritiska moment i bygget, som av erfarenhet har lett till flest allvarliga fel (t.ex dränering av grund, obehandlade syllar på platta, inbyggnad av fuktiga material i väggar m.m).

Då huvuddelen 80%- 90% av lämnade bygglov efter 1995 och till dags dato är relativt enkla och berör byggåtgärder på småhus och andra mindre byggnader, där dokumenterad egenkontroll ofta saknas, kan man ifrågasätta om inte inspektioner på plats bör ske för att vidmakthålla allmänhetens och branschens förtroende för myndighetens uppgift. Bygglovssökande är i de flesta fall också engångs-/amatörbyggare och får i många fall själv ansvara för byggåtgärderna.

En nyligen genomförd undersökning visar att över hälften av kommunerna inte utför någon inspektion i dessa typer av ärenden. Begränsade resurser och tidsbrist anges som en av orsakerna. Utan inspektioner finns viss risk för att byggnadsnämndens inspektörer också förlorar den viktiga kontakten med hantverkarna på byggplatsen och kunskaper om själva bygghantverket och nya byggmetoder.

I Boverkets utvärdering av kontrollsystemet finns förslag som innebär förenklingar av handläggningen av mindre byggåtgärder, som berör småhus-fastigheter. Dessa förslag fanns tyvärr inte med i regeringens byggproposition i april i år. Införs dessa förenklingar kan byggnadsnämndens myndighetsarbete med säkerhet effektiviseras och tillsynen koncentreras på

² Byggnadsnämnden skall övervaka efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut

de åtgärder som samhället verkligen har skäl att bevaka (tillgänglighet, hälsa och säkerhet).

Kommunförbundet kommer eventuellt att hos departementet, på politisk nivå, initiera en förändring i denna riktning och att byggnadsnämnden får rätt att avgiftsbelägga bl.a. behövlig tillsyn/inspektion i anslutning till bygganmälan för det fall egenkontroll befaras bli bristfällig.

Nuvarande regler i PBL om avgift för bygglov och bygganmälan bestäms efter genomsnittlig kostnad för åtgärderna. Detta kan få till följd att större projekt överfaktureras och mindre bygglovärenden underfaktureras. En ändring från debitering efter genomsnittlig kostnad till faktisk kostnad för insatsen i varje ärende skulle ge en mera rättvis kostnadsfördelning mellan olika åtgärder. Denna ändring bör kombineras med att man inför möjlighet till tillsynsavgift med bygganmälan.

Samordning av PBL och va-lagen

Ny bebyggelse i förnyelseområden utanför tätorten förutsätter oftast att va kan lösas på ett godtagbart sätt. Enskilda initiativ till va-lösningar som alternativ till dyra kommunala va-lösningar med långa överföringsledningar har i många fall ej gått att förverkliga på grund av brister i nuvarande va-lag och anläggningslag. En översyn av va-lagen är önskvärd för att bl.a förbättra samordningen mellan PBL och va-lagen och uppmuntra lokala kretsloppsanspassade va-lösningar för flera enskilda fastigheter.