

Remissvar, Sandvikens kommun Boverkets rapport 2018:17 Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag

Västra Gästriklands samhällsbyggnadsnämnd (VGS) har, i egenskap av byggnadsnämnd för Sandvikens kommun, fått remiss från Regeringskansliet angående Boverkets rapport 2018:17, Regeringskansliets diarienummer N2018/02780/SPN.

Remissvaret är godkänt och beslutat vid Västra Gästriklands samhällsbyggnadsnämnds sammanträde 2018-09-25, § 147.

Sammanfattning av Sandvikens kommuns remissvar

VGS anser att:

- Boverket har gjort en mycket bra analys av nuläget med attefallsåtgärderna, men slutsatserna når inte riktigt ända fram:
 - Det är olämpligt att införa ytterligare en version av startbeskedsprocess. Uppfylls inte kraven enligt Europakonventionen i anmälan bör det vara bygglovsplikt; förenklingen kan lösas på andra, bättre sätt.
 - Ändringen angående omfördelning av ytor mellan attefallshus och attefallstillbyggnad bedöms som genomförbar. Ändringen komplicerar dock ytterligare ett redan komplicerat regelverk, och den bedöms inte ge ökat bostadsbyggande.
 - Tillägg av ”befintligt” i attefallsparagraferna är onödigt, istället behöver det bakomliggande syftet med paragrafen tydliggöras.
 - En total revision av 9 kap PBL bör göras snarast möjligt istället för ytterligare undantag från lovplikten.

Tillsammans skapar vi framtidens samhälle i Hofors, Ockelbo och Sandviken.

- Det är generellt positivt att minska lovplikten för utvändiga ändringar, men:
 - Formuleringen bör vara densamma för alla typer av byggnader och gälla såväl material- och kulörbyte som andra ändringar som påverkar byggnadens utseende.
 - Det är viktigt att det finns möjlighet till utökad lovplikt, inte bara för bevarandeområden.
 - Det kan finnas behov av övergångsbestämmelser för detaljplaner med syfte att bevara värdefulla områden.
- Uppdelningen och revideringen av anmälningsparagrafen är bra med några synpunkter:
 - Liten tillbyggnad och komplementbyggnad enligt 9:6 PBL och liten tillbyggnad i form av balkong eller burspråk enligt 9:5a PBL bör vara anmälningspliktiga.
 - VGS är försiktigt positiva till att ta bort anmälningsplikten för värdefulla byggnader med skyddsbestämmelser, övergångsbestämmelser för befintliga detaljplaner med syfte att bevara värdefulla områden kan dock vara nödvändiga.
 - Att ändra begrepp från anmälan till ansökan om startbesked är mycket positivt.
- Det är önskvärt att ett ”pliktbesked” införs, men frågan kräver noggrann utredning.
- VGS reflekterar kring bygglovsfriheter och planstridigheter kontra bygglovets och detaljplanens legitimitet, samt argumenterar för att det finns ett stort behov av att lyfta blicken och se helheten för att få ett system som är enkelt, logiskt och tydligt.

Attefallsåtgärder

Analys av attefallsåtgärder

Boverkets analys och beskrivning av nuläget och vilka problem som lagstiftningen innebär är bra och täcker in det mesta som kan behöva belysas vad gäller attefallsåtgärderna. Tyvärr har man inte vågat, annat än mellan raderna, skriva att det inte var en så lyckad reform och att man kanske borde tänka om.

Som det ser ut idag är regelverket så krångligt att proffsen på byggnadsnämnderna har svårt att hålla ordning på vad som gäller, det är då enkelt att sluta sig till att det är omöjligt för en lekman att förstå vad man får och inte får göra. Vill man förenkla på riktigt behövs, och finns, helt andra åtgärder än att göra undantag i lovplikten.

Europakonventionen

Idag har vi två olika processer för bygglov och anmälan. För att bibehålla lovbefrielsen och ändå uppfylla Europakonventionen föreslår Boverket att vi ska ha ytterligare en process. Den nya föreslagna processen är lite förenklat ett bygglov som ska kallas anmälan.

Eftersom vi redan har en process som uppfyller Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, dvs bygglovet, är det enklaste svaret på hur vi löser problemet med att attefallsreglerna strider mot Europakonventionen, att bygglovsbefrielsen för attefallsåtgärderna tas bort.

Att skapa en tredje process bara för att kunna fortsätta kalla attefallsåtgärderna lovbeFriade är att förleda allmänheten att tro att det är enkelt. Boverket konstaterar själva på s 32 i rapporten att fördelarna med lovbeFrielse inte är särskilt stora när lovplikten ersätts med anmälningsplikt. Att lovbeFrielse används som ett slagord för förenkling av byggprocessen är problematisk när det i realiteten inte innebär någon egentlig förenkling för någongdera parten.

Om man ändå vill ha kvar lättnader avseende planenlighet osv för attefallsåtgärderna, finns möjlighet att istället införa en till paragraf bland 9 kap 30-32a §§, om förutsättningar för bygglov. Då skulle det inte längre gå att kalla åtgärderna lovbeFriade, men processen skulle kunna vara minst lika snabb och enkel.

Befintligt hus

Boverket föreslår att man ska lägga till ordet ”befintligt” i attefallsparagraferna. Detta är en helt onödig ändring. Problemet är inte att vi inte förstår vad som menas med en tillbyggnad, utan att det är svårt att förklara och motivera för en byggherre, och oss själva.

Problemet är att både byggherrarna och vi på byggnadsnämnderna inser att det är både ekonomiskt, miljömässigt och tidsmässigt bäst att göra hela bygget i ett svep istället för att först bygga huset, få slutbesked och därefter börja om med tillbyggnaden.

Syftet med att det bara får göras i efterhand på befintliga hus är synnerligen oklart. Om man från regeringen vill tillåta 15 kvm utöver bygggrätten, spelar det då någon roll om det görs från början eller efteråt? Detta är en fråga som Boverket och regeringen behöver fundera över, och troligen behöver man ta ett större grepp för att få ordning på problemet, dvs en total översyn av 9 kap PBL.

Större komplementbostadshus/komplementbyggnad

Förslaget att kunna omfördela yta från attefallstillbyggnad till attefallshus är på det stora hela genomförbart, det innebär inte att mer får göras i strid mot plan och det bör inte innebära några särskilt mycket större olägenheter för omgivningen än med nuvarande regler. Men regelverket, som redan idag är snårigt, blir ännu krångligare med en sådan ändring. Det vore lämpligare att man gjorde en genomgripande översyn av 9 kap PBL.

Ändringen bedöms inte komma att innebära någon nämnvärd ökning av antalet komplementbostadshus som används som separata bostäder, något som använts som argument för att införa undantaget.

Total översyn 9 kap PBL

Det har länge varit en politisk ambition att förenkla bygglovsprocessen. Av någon anledning har man bestämt att det enda sättet att göra detta är att införa undantag från lovplikten. I praktiken har plan- och bygglagen sedan 2014 blivit allt krångligare och snårigare.

När det är svårt för oss som dagligen jobbar med frågorna att veta vad som gäller under vilka förutsättningar, inser man lätt att det för en lekman är omöjligt att hålla koll på vad som gäller. Undantagen har väldigt skiftande bestämmelser utan någon enhetlighet; vissa kräver anmälan - andra inte, vissa får vara planstridiga - andra inte, vissa får göras inom 8:13-områden - andra inte, osv.

På sidan 39 i rapporten konstaterar Boverket att: *”Dagens system för bygglov och anmälan är komplicerat med en mängd undantag och korshänvisningar.”* Detta är en sanning som alla som jobbar med bygglov känner väl till. VGS anser därför att det är olämpligt att fortsätta att ytterligare komplicera systemet med ännu fler undantag. Istället bör man påbörja en total översyn av huvudreglerna för bygglovsplikten och 9 kap PBL i stort.

Ändrad lovplikt för byte av färg och utvändiga material

Största delen av landet ligger utanför detaljplanerat område. Där anser vi att byggherren själv är kapabel att välja färg och övrigt utseende på sitt hus. Rimligtvis borde även personer inom detaljplan vara lika kompetenta. Personer som äger småhus borde heller inte vara mer kompetenta än personer som äger andra typer av byggnader.

Dagens krav på bygglov för material- eller kulörbyte och andra utseendeförändringar är alltför långtgående, och det är bra om dessa ändras. VGS anser dock att det är olyckligt att ha olika formulering mellan småhus och andra byggnader. Det bör bara vara en generell formulering. Det bör heller inte vara någon skillnad mellan hur man ska bedöma fasad-, tak- och kulörbyte och andra utvändiga ändringar som påverkar byggnadens utseende.

Det är däremot viktigt att det finns möjlighet för kommunerna att införa utökad lovplikt i detaljplan, och då inte bara i bevarandeyråden, utan även i andra områden där kommunen har höga ambitioner för arkitektur och estetik. Med tanke på 8:13-områden är det också viktigt att fundera över behovet av övergångsbestämmelser. I dagens detaljplaner har man förlitat sig på att lovplikten är generell och om lovplikten förändras kanske kontrollen över värdefulla områden inte blir så god som man avsett.

Förenkling av krav på anmälan

VGS håller i stort med Boverket i resonemangen kring justering av paragraferna om anmälningsplikten. Vi vill dock särskilt peka på några punkter:

Om man vill ha en tydlighet i systemet är det viktigt att likvärdiga åtgärder hanteras på samma sätt. Om attefallsåtgärderna skriver Boverket: *"De här åtgärderna är generellt sett så komplexa att det finns anledning för samhället att inom ramen för en anmälningsprocess verka för och bevaka att byggherren uppfyller tekniska egenskapskrav."* Däremot har man inte föreslagit anmälan för liten tillbyggnad och komplementbyggnad enligt 9:6 PBL, trots att dessa kan vara betydligt större än och minst lika komplexa som attefallsåtgärderna. Inte heller bygglovsbefriad liten balkong och burspråk enligt 9:5a kräver anmälan trots att dessa kan innebära stora ingrepp i bärande stomme. Denna form av olikabehandling gör systemet svårgreppbart, därför bör anmälningsplikt införas för även 9:6-åtgärder och 9:5a-åtgärder.

Med tanke på hur få ärenden om underhåll av byggnad med skyddsbestämmelser som kommer in till kommunerna idag innebär det antagligen i praktiken inte någon nämnvärd skillnad mot dagsläget att ta bort anmälningsplikten. Anmälningsplikten i dagens formulering är också oerhört omfattande och orimlig, det är därför mycket bra att den ses över. Men det är viktigt att man tänker igenom ändringen noggrant så att man är säker på att det inte går ut över bevarandet av vårt kulturarv. Om kravet tas bort är det viktigt att fundera över övergångsbestämmelser, då kommuner kan ha förlitat sig på kravet på anmälan i sina bevarandeplaner och därför inte infört utökad lovplikt. Om anmälningsplikten tas bort och man istället inför möjlighet till utökad anmälningsplikt är det viktigt att Boverket i kunskapsbanken eller i allmänna råd redovisar och exemplifierar hur man i planbestämmelserna formulerar detta på lämpliga sätt.

VGS ser mycket positivt på idén att ändra benämningen från anmälan till ansökan om startbesked. Det skapar en större tydlighet för den enskilde vad som ska förväntas. Anmälan signalerar att man bara ska tala om vad man tänker göra och sedan är det grönt, medan en ansökan signalerar att man måste invänta besked.

Pliktbesked

Idén om att skapa en formell möjlighet att ge ett besked om lovplikten som Boverket presenterar på s 36 är välkommen. Denna typ av beslut efterfrågas av byggherrar då och då. I de fall bygglovhandläggaren bedömer att det inte krävs lov men bedömningen inte är helt entydig, har byggherren hittills varit tvungen att bygga först och sedan vänta på beslut i ett tillsynsärende innan frågan var klarlagd.

Det är dock väldigt viktigt hur en sådan paragraf är formulerad, så att det är tydligt vad nämnden tar ställning till i beslutet och vem som har rätt att överklaga ett sådant beslut. Det är också viktigt att det är ett bindande besked, annars skiljer det sig inte från den allmänna rådgivningen som byggnadsnämnden är skyldig att erbjuda kostnadsfritt. Det behöver därför utredas noggrant om det överhuvudtaget är möjligt att genomföra.

Reflektioner

När man funderar över förenklingar av byggprocessen är det viktigt att reflektera över vilka återverkningar en åtgärd får i andra delar av processen.

Om bygglovkravet tas bort från alltför många spretande åtgärder undermineras bygglovslegitimitet. Alltså, allmänheten ifrågasätter varför bygglov krävs för åtgärden A när man åtgärden B och C inte gör det trots att de är mer komplicerade. Om man vill ha kvar en legitimitet i bygglovet bör man göra en större analys av var det krävs lov och inte och utgå från komplexitet och omgivningspåverkan i grunden. Så att man får ett gediget system där det är enkelt att motivera varför en åtgärd kräver lov och en annan inte, ett system där man minimerar paradoxerna som finns i dagens. Exempelvis: I dagens system är de planstridiga åtgärderna bygglovspliktiga, medan flera planstridiga är bygglovsbefriade. Vore det inte mer logiskt att de planstridiga åtgärderna krävde lov och de som följer planen var bygglovsbefriade? Det är ju lite ologiskt att man prövar om det som redan är godtaget i planarbetet, men släpper igenom det som man i planen angett som olämpligt.

Att tillåta fler och fler planstridiga åtgärder underminerar också detaljplanens legitimitet. Planförfattaren förväntas göra noggranna utredningar av vad och hur mycket ett område tål att bebyggas med. Sedan går riksdag och regering in och tillåter 70 kvm till utan att veta något om förhållandena på platsen. Detta leder oundvikligen till att planförfattarna framöver kommer att minska bygggrätten med motsvarande yta och slutresultatet blir egentligen ett nollsummespel där den enda skillnaden blir att de där extra kvadraten kan hamna på ställen som planförfattaren ansett vara olämpliga att bebygga. Vore det inte bättre att utveckla detaljplaneverktyget så att kommunerna enklare kan hålla sina planer aktuella och uppdaterade? Verka för att alla planbestämmelser ska ha ett tydligt syfte, och att inte mer än nödvändigt regleras, ett krav som finns redan idag men som inte kan sägas ofta nog.

Sammanfattningsvis finns det ett stort behov av att ta ett helhetsgrepp över 9 kapitlet i plan- och bygglagen. Man måste lyfta blicken över undantag från lovplikten och se helheten om man vill skapa ett system som är enkelt, logiskt och tydligt. Det är kontraproduktivt att underminera bygglovet och detaljplanen med allt fler undantag.

Sändlista

Remissvaret skickas som Word-dokument till:

- n.registrator@regeringskansliet.se
- peter.kalliopuro@regeringskansliet.se

”N2018/02780/SPN, Sandvikens kommun” anges i ämnesraden (diarienummer och remissinstans)

VGS-BY-2018-448

§ 147 Remiss: Boverkets rapport 2018:17 Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag, Sandvikens kommun

Beslut

Västra Gästriklands samhällsbyggnadsnämnd beslutar att anta förvaltningens förslag till remissvar som sitt eget.

Sammanfattning

Sandvikens kommun har fått ”Boverkets rapport 2018:17 Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag” på remiss från näringsdepartementet. Remissvaret ska vara regeringskansliet tillhanda senast 2018-10-01.

Boverket har haft i uppdrag från regeringen att utreda lovplikten för byte av färg, fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial, se över kraven på anmälan, genomföra en bred analys av de attefallsåtgärderna samt utreda förutsättningar för att utöka byggnadsarean för attefallshusen från 25 till 30 kvadratmeter.

Förvaltningen har i sitt förslag till remissvar fokuserat på att de ändringar som görs i lagen ska göra den tydligare och enklare att förstå för en lekman och enklare och rättssäkrare att tillämpa för byggnadsnämnden.

Beslutsunderlag

Remissmissiv, ink. 2018-06-15




Boverkets rapport 2018:17 Lovbefriade åtgärder, utvändiga ändringar och anmälan – analys och förslag, ink. 2018-06-15

Förslag till remissvar, ”N2018_02780_SPN, Sandvikens kommun”, 2018-09-13
Tjänsteskrivelse, 2018-09-13

Protokollsutdrag skickas till

n.registrator@regeringskansliet.se

peter.kalliopuro@regeringskansliet.se

Justerarnas signaturer 			Utdragsbestyrkande
---	---	---	--------------------



Plats och tid 2018-09-25, Sandvikens stadshus, kl 14:00
Beslutande Se nästa sida
Övriga deltagare Se nästa sida
Plats och tid för justering 2018-09-25
Avser paragraf § 142, § 143, § 147

Sekreterare

Eva Nordén

Ordförande

Carina Westerberg

Justerare

Åsa Persson

Per-Olov Olsson

ANSLAGSBEVIS

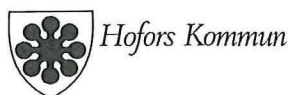
Protokollet är justerat. Justeringen har tillkännagivits genom anslag.

Nämnd/Styrelse Västra Gästriklands samhällsbyggnadsnämnd
Sammanträdesdatum 2018-09-25
Datum då anslaget sätts upp 2018-09-26
Datum då anslaget tas ned 2018-10-18
Förvaringsplats för protokollet Västra Gästriklands samhällsbyggnadsförvaltning

Underskrift

Sekreterare

Västra Gästriklands samhällsbyggnadsförvaltning verkar för en hållbar utveckling i Hofors, Ockelbo och Sandviken.



Sandvikens Kommun

Närvarolista

Beslutande ledamöter

Carina Westerberg (S), Ordförande
Sören Bergqvist (V), 1:e vice ordförande
Tord Horn (S), 2:e vice ordförande
Jonas Tholén (S)
Linda Tångeryd (M)
Bernt Jonsson (V)
Håkan Nelin (HOP)
Per-Olov Olsson (C)

Beslutande ersättare

Mats Sundberg (MP)
Kenneth Axling (S)
Åsa Persson (S)

Närvarande ersättare

Frånvarande ledamöter

Peter Ahlmén (S)
Per Berglund (C)
Emilie Eklund (S)

Ej närvarande ersättare

Malin Agardh (S)
Ann-Britt Wikman (S)
Leif Jönsson (KD)
Gunnar Bergkvist (S)
Torbjörn Panth (C)
Rolf Jägare (L)
Peter Rydstrand (S)
Ing-Marie Möller-Andersen (S)

Övriga deltagare

Eva Nordén, Nämndsekreterare
Maria Wikström, Samhällsbyggnadschef
Raul Johnson, Enhetschef för verksamhetsstöd
Yvonne Mickels, Kart- och lantmäterichef
Anna Bredberg, Miljö- och hållbarhetschef
Henrik Modigh, Plan- och byggchef
Jenny Holm, Förvaltningsekonom

Justerarnas signaturer



Utdragsbestyrkande

CW