



Remissvar

Landsbygds- och
Infrastrukturdepartementet

Dnr: DNR LI2023/03542

2024-03-22

li.remissvar@regeringskansliet.se

Gällande betänkande Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll (SOU 2023:70)

Sammanfattning

Gävle kommun ställer sig i huvudsak positivt till förändringarna, men framför några synpunkter som skulle göra lagstiftningen lättare att tillämpa i praktiken. Vi ser att det i förslaget finns utrymme för oklarheter som nog kan förtydligas. Vi föreslår också ändringar som inte tas upp i förslaget som skulle underlätta arbete med tillsyn.

Ändringar i plan- och bygglagen

9 kap. 21 § PBL

Vi ställer oss frågande till varför sakkunnig ska vara med redan i bygglovet.

En av de mer krävande uppgifterna i plan- och bygglagen är att få sökanden att lämna in adekvata handlingar som kan godtas som underlag för ett myndighetsbeslut. Inte sällan har överinstanserna synpunkter på underlaget och dess innehåll vid prövningar.

Det bör därför inte krävas in mer än nödvändigt inför lovprövningen och eftersom den sakkunniges kontroll inte ger något underlag till bygglovet utan kontrollen sker i det tekniska skedet så bör det inte krävas förens inför beslut om startbesked.

10 kap. 6 § PBL

Lagstiftaren bör fundera på hur de kommunicerar vidare i lagtexten att handläggningen ska ske innan projekteringen genomförs så att det finns en fastställd kontrollplan för projekteringen.

Vår erfarenhet är att projekteringen sällan ingår i kontrollplanen. Kommunernas sätt att handlägga innebär att man inför tekniska samrådet kräver in projekteringshandlingar som brandskyddsbeskrivningar, k-ritningar etcetera för att kunna ge startbesked. Kommuner handlägger alltså på sådant sätt att projekteringen delvis ska vara klar innan beslut om startbesked ges. Det blir därför märkligt om kontrollplanen, som fastställs i startbeskedet, också ska omfatta projekteringen. Lagstiftaren behöver därför vara tydlig i sin lagstiftning så att kommuner ändrar sitt arbetssätt.

10 kap. 6 § PBL

Om krav införs där det är obligatorisk hänvisning till funktionskraven så omkullkastas ett etablerad förfarande. I övrigt är det bra att det förtydligas vad kontrollplanen ska innehålla då det tyvärr brister bland kontrollansvariga.

Skrivningen är intressant då den generellt går mot vad som framfört inom branschen och utbildningar om lämpliga kontrollplaner. Generellt är uppfattningen att kontrollplanen i sig, i alla fall i genomförandet, inte ska hänvisa till funktionskrav i BBR utan att de ska hänvisa till handlingar och beskrivningar. Handlingarna och beskrivningarna ska i sin tur vara framtagna mot funktionskraven.

10 kap. 8 § PBL

Det är bra att det uttryckligen krävs att sakkunnig ska leverera ett utlåtande. Det är bra att sakkunniges beroendeställning regleras.

Vår erfarenhet är att det är viktigt att den sakkunnige ska vara fristående även från den firma som projekterat ett objekt åt en byggherre. Risken är annars att om den firman ritar om ett objekt under byggets gång så finns det ett egenintresse av firman att den sakkunnige påstår att funktionskrav (till exempel tillgänglighet) är uppfyllt fast det inte är det. Annars riskerar firman antagligen skadestånd mot byggherren. Det är därför glädjande att det förtydligas i denna bestämmelse att oberoende gäller både projekteringen och utförandet.

10 kap. 8 § PBL

Den här punkten berör nog kärnan i kommunernas prövningar. Det här har samröre med de synpunkter vi framfört om 10 kap. 6 § PBL.

Ändring av detta till startsamråd kan komma att tolkas fel. Begreppet startsamråd kommer nog kopplas till byggstart vilket den så klart inte är om projekteringen inte är gjord. Begreppen bör noga övervägas för att reflektera att projekteringen kan påbörjas följt av utförande efteråt.

Troligen är det väl så att kommunerna kommer dela upp processen i projektering och utförande vilket innebär flera partiella startbesked. Möjligheten till partiella startbesked framgår inte direkt av lagstiftningen utan i förarbetena. Det bör införas reglering av partiella startbesked i lagtexten så det blir tydligare att det är ett tillgängligt verktyg.

Vår uppfattning är att det finns en omfattande skillnad mellan kommuner hur ingående den tekniska prövningen görs. En hel del kommuner gör rätt ingående granskningar av byggnadsverkens tänkta tekniska utförande. Det ger att byggherrarna behöver projektera klart objekt inför samrådet och innan kontrollplanen fastställs för att det ska visa upp k-ritningar med mera. Om kontrollplanen ska omfatta projekteringen så kan ju inte handlingarna krävas i detta skede.

10 kap. 18 § PBL

Vi anser att det är bra att det ska lämnas handlingar inom en viss tid innan samrådet. Tiden om fem arbetsdagar för alla typer av ärenden är snäv beroende på vad det är för åtgärd och hur omfattande nämnden görs sin prövning av de tekniska egenskapskraven. Det här har med vad som framförts om 10:6 PBL och 10:8 PBL.

Om mening är att inga tekniska handlingar ska granskas utan enbart kontrollplanen inklusive projekteringen så bör de dagarna räcka för de flesta ärenden, men om det är meningen att brandskyddsbeskrivningar, konstruktionsdokumentationer, k-ritningar mm ska granskas så behövs mer tid. Tiden bör i så fall vara mer differentierad.

10 kap. 19 § PBL

Lagstiftningen bör inte skrivas så att den kan tolkas att det måste vara klart med vilka entreprenörer som ska vara i ärendet redan innan kontrollplanen ska fastställas i startbeskedet. Det bör gå att fastställa kontrollplanen utan dessa angivna.

Vi har allt för ofta erfarenheten att under uppförande uppstår problem med att entreprenörer som angivits som kontrollanter i kontrollplanen av kontrollansvarig inte vill göra och signera kontrollen. Många kontrollansvariga antar bara att de så ska göra. Det är inte allmänt känt att de av allmänna bestämmelser inom branschen inte automatiskt måste ta detta ansvar. Vi har lyft frågan internt att ta upp det på tekniska samrådet för att säkerställa att kontrollen kan genomföras ur denna aspekt. Det är därför bra att det blir en viktig fråga som omnämns i lagstiftningen.

Det kommer dock leda till bekymmer. Det är verkligen inte alltid som det finns utsedda entreprenörer när vi håller tekniskt samråd. Vi har inte heller tolkat som att så måste vara utan man kan fastställa kontrollerna och vilken som avses göra kontrollerna, sen får de när upphandlingen är klar fylla i kontrollplanen och redovisa vid arbetsplatsbesök eller slutsamråd.

Frågan blir hur vi ska göra när det blir krav om att granska kontrollernas förankring i kontraktshandlingarna. Om vi inte ska jobba med partiella startbesked i plural för allt så kommer denna granskning att mer bli som en upplysning vid samrådet.

10 kap. 19 § PBL

Det bör göras möjligt, om det redan är det förtydliga, att nämnden kan besluta om tillägg i kontrollplan. Dvs. att nämnden skulle kunna fastställa extra kontrollpunkter även om byggherren inte vill ha dem.

10 kap. 34 § PBL

Vi anser det bra att det inför en tydlig reglering av att kommunen kan ingripa trots utfärdat slutbesked då praxis idag är avhängt på hur nämnden uttryckt sig i slutbeskedet.

Vi hade initialt tolkat 11 kap. 5 § PBL som att det fanns två former av tillsynsåtgärder. Dels ett ingripande och sen påföljd. Eftersom 11 kap. 34 § PBL enbart nämnde ingripande så började vi bedriva tillsyn med att vi först hanterade lov i efterhand och utfarandet med efterhandskontrollplan fastställd i startbesked och sen slutbesked. Efter slutbesked tog vi ut byggsanktionsavgift då vi såg det som en påföljd. Tyvärr har överinstanser i praxis inkluderat byggsanktionsavgift i ingripande. Att få lov och slutbesked innan byggsanktionsavgiften var ofta uppskattat.

11 kap. 17 § PBL

Vi anser att det är bra att detta verktyg införs där bedömningar kan göras av externa som underlag till kommunens efterföljande ingripandebeslut. Vi förstår dock inte varför inte verktygen ska vara tillgängligt för andra tekniska egenskapskrav som tillgängligheten.

Förslag till mer ändringar i PBL när ägaren inte söker lov i efterhand

En intressant fråga är vad som händer om byggnadsnämnden utfärdar ett lovföreläggande men föreläggandet inte följs alternativt en ansökan om lov förvisso inkommer men avvisas p.g.a. bristande underlag. Enligt 11 kap. 27 § första stycket gäller visserligen att om ett lovföreläggande inte följs, får byggnadsnämnden besluta att på ägarens bekostnad låta upprätta de ritningar och beskrivningar samt vidta de åtgärder i övrigt som är nödvändiga för att pröva frågan om lov. Det framgår emellertid inte av PBL om nämnden, för det fall att en fastighetsägare får ett lovföreläggande men inte inkommer med en ansökan eller inkommer med en ofullständig ansökan som avvisas, är skyldig att upprätta ritningar på ägarens bekostnad eller om nämnden istället får förelägga om rättelse enligt 11 kap. 20 §. Såväl i 20 § som 27 § används ordet får, vilket indikerar att nämnden inte är skyldig att agera enligt endera bestämmelsen, utan har möjlighet att välja utifrån omständigheterna i det enskilda fallet vilken typ av ingripande som är mest lämpligt. Det kan förvisso noteras att ett rättelseföreläggande som regel är mer ingripande för den enskilde än ett beslut om att upprätta ritningar på den enskildes bekostnad, varför ett rättelseföreläggande skulle kunna sägas vara oförenligt med proportionalitetsprincipen (se 5 § tredje stycket förvaltningslagen). En bygglovsprövning är emellertid ofta beroende av fastighetsägarens medverkan och samarbete. Om ägaren inte lämnar in det underlag som behövs för prövningen, är det svårt eller omöjligt för nämnden att genomföra prövningen – särskilt i de fall då nämnden behöver tillträde till fastigheten eller byggnadsverket, vilket i princip alltid är fallet om ritningar saknas. Samma resonemang har förts i förarbetena till den numera av PBL ersatta lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m. (påföljdslagen). Följande anfördes i propositionen till påföljdslagen.

”Det kan nämligen många gånger visa sig omöjligt att utan ägarens bistånd kontrollera att byggnaden uppfyller de krav t.ex. i fråga om

brandsäkerhet och hållfasthet som uppställs i BS. Jag föreslår i stället den lösningen att byggnadsnämnden ges möjlighet att pröva frågan om byggnadslov utan ansökan då ägarens medverkan inte är nödvändig, d.v.s. när man på annat sätt kan få tillräckligt underlag för prövningen. Nödvändiga ritningar m.m. bör då få upprättas på ägarens bekostnad. [...] Ger ägaren inte in någon ansökan och saknas förutsättningar att utan dennes medverkan pröva frågan om byggnadslov, skall nämnden förfara på samma sätt som i de fall då nämnden finner att byggnadslov inte kan beviljas. (prop. 1975/76:164 s. 52 f.)

Enligt förslaget till 2 § skall byggnadsnämnden, när fall som omfattas av påföljdslagen har inträffat, pröva fråga om påföljd. Har olovligt byggande utförts, skall nämnden som förut har berörts pröva om det byggda kan tillåtas stå kvar eller om rättelse skall vidtas. Finner nämnden rättelse nödvändig, kan detta ske antingen genom att handräckning begärs enligt 13 § 1 eller genom att ägaren, med stöd av bestämmelser som jag strax återkommer till, föreläggs att vidta rättelse. Finner nämnden att det kan komma i fråga att i efterhand meddela byggnadslov till det olovligt byggda, skall ägaren beredas tillfälle att ansöka om lov. Bestämmelser härom har tagits in i 18 §. Ges inte någon ansökan in och kan frågan om byggnadslov ändå inte prövas, har nämnden enligt vad nyss har sagts att se till att rättelse sker. (prop. 1975/76:164 s. 77.)

Som anförts i avsnitt 4.5 bör nämnden i vissa fall kunna avvakta med att vidta rättelseåtgärder i avbidan på att ansökan om byggnadslov ges in och prövas. [...] Kommer inte ansökan in inom utsatt tid eller avslås ansökan, skall byggnadsnämnden i enlighet med bestämmelsen i första punkten se till att rättelse vidtas. (prop. 1975/76:164 s. 152 f.)”

Av dessa propositionsuttalanden framgår att lagstiftarens avsikt har varit att om en olovlig byggnation har skett och ägaren inte inkommer med en ansökan om bygglov i efterhand, trots byggnadsnämndens begäran om detta, eller en ansökan inkommer men avslås eller avvisas, får nämnden förelägga ägaren att vidta rättelse genom att ta bort den olovliga åtgärden, åtminstone i de fall då bygglovsprövningen svårligen kan genomföras utan ägarens medverkan.

Vad gäller uttalandenas relevans idag, kan noteras att i propositionen till äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, som ersatte påföljdslagen, anfördes att påföljdslagen skulle arbetas in i ÄPBL samt att dess bestämmelser om handräckning, förelägganden m.m. behölls i stort sett oförändrade (prop. 1985/86:1 s. 325 och 331). En bestämmelse om när nämnden skulle bereda ägaren tillfälle att ansöka om lov i efterhand infördes i 10 kap. 19 § första stycket ÄPBL. I propositionen till PBL uttalades, beträffande den motsvarande bestämmelsen i nuvarande 11 kap. 17 § PBL, att innehållet i 11 kap. 17 § i huvudsak överensstämmer med 10 kap. 19 § första stycket ÄPBL med språkliga ändringar (prop. 2009/10:170 s. 490).

De uttalanden i propositionen till påföljdslagen som citerats ovan torde därför ha relevans än idag och kan följaktligen ge vägledning om hur nämnden bör agera när ett lovföreläggande inte blir åttlytt eller när en ansökan om lov visserligen kommer in men avslås eller avvisas. När nämnden sålunda har utfärdat ett lovföreläggande och detta inte följts – antingen genom att en ansökan inte kommer in över huvud taget eller genom att en ofullständig ansökan kommer in och sökanden inte på begäran kompletterar sin ansökan med nödvändiga ritningar – torde det vara möjligt för nämnden att besluta om ett rättelseföreläggande.

Vårt förslag är att man inför en bestämmelse med en lydelse likt följande

”Om ägaren inte följer ett lovföreläggande ska ärendet hanteras som om lov inte kunde beviljas.”

Som alternativ bör det införas stöd i bestämmelsen om handräckning i 11 kap. 39 § PBL så att ritningar och handlingar enligt 11 kap. 27 § PBL kan tas fram med hjälp av kronofogdemyndigheten. Samhällsbyggnadsnämnden i Gävle erfarenhet är att det i praktiken inte går att ta fram ritningar med stöd av 11:39 PBL. Nämnden har försökt detta genom att upphandla en aktör, men tillträdet är ett problem. Konsulten ville inte låta personalen beträda platsen utan att säkerheten ordnades. Vilket i praktiken inte är möjligt. Kommunen kan inte anställa väktare då de inte kan agera mot personer inom deras egen fastighet. Polisen ger inte heller biträde för att legitimera närvaron utan biträde ges endast om vi redan utsatts för hot, våld eller fysiskt förhindrats att beträda platsen. Ren praktiskt går det inte att ta fram handlingar för kommun och då bör verkställighetsverket handräckning vara tillämpligt som det är för de flesta andra förelägganden i PBL.

Ändringar i plan- och byggförordningen

7 kap. 5 a § PBF

Det bör för alla parter skulle vara tydligare att bedömningen om egenskapskravets uppfyllelse får ifrågasättas i sak. Vi anser det bra att det konkretiseras vad utlåtandet från kontrollansvariga och sakkunniga ska omfatta.

Vår erfarenhet av exempelvis sakkunniga tillgänglighet, TIL, är inte goda. Allt för ofta anses det i utlåtandet att tillgängligheten är uppfylld fast det finns uppenbara brister. Här finns också en delad uppfattning idag i hur nämnden vid beslutet om slutbesked får neka slutbesked med hänvisning till ett icke uppfyllt egenskapskrav. Det är för att innebörden av att "godta utlåtandet" är svårtolkad. Det är därför bra att det införs en skrivning om att utlåtandet får ifrågasättas. Vi anser dock att det är otydligt vad som får ifrågasättas. Bestämmelsen ger sken av att vi kan ifrågasätta bedömningen av sakfrågor, men beskrivningen i utredningen vittnar mer om att vi bara får ifrågasätta dess innehåll.

10 kap. 22 a § PBF

Vi anser det bra att det konkretiseras när sakkunniga är obligatoriska så att kommunerna ensamt inte behöver argumentera för det. Dessutom säkerställer det att kommunerna kräver sakkunniga för samma åtgärder. En viktig aspekt är också att det skapas en marknad för sakkunniga vilket annars kan saknas om kommuner i för låg utsträckning ställer krav på sakkunniga. Det måste dock tydligt framgå att kommunen kan ställa krav på sakkunnig i övrigt så att inte en bestämmelse om obligatorisk sådan tolkas av marknaden att det också bara är då det skulle krävas.

Det är också viktigt att boverket tar fram dessa föreskrifter i tid inför ändringarnas ikraftträdande.

Besvarad av delegat

Remissen är besvarad på delegation i enlighet med samhällsbyggnadsnämnden i Gävle kommuns delegationsordning.

För samhällsbyggnadsnämnden

Rickard Westling
Byggnadsinspektör med samordningsansvar
Bygglovsenheten, bygg och miljö