



Kommuners förhållningssätt till regeln om reduktion av bygglovsavgiften

- en studie av fyra kommuner inom Västra Götaland

Freddie Carlson Sebastian Zurowetz

Lantmäteringenjörsprogrammet vid Institutionen för ingenjörsvetenskap

Ämnesområde: Fastighetsrätt

Handledare: Professor Ulf Jensen

2019-06-03

Sammanfattning

När plan- och bygglagen (PBL) reviderades 2011 tillfördes ett krav på kommunerna att handlägga ett bygglovsärende inom tio veckor från det att ärendet blev komplett. Det infördes dock inga sanktioner mot kommunerna om de skulle överskrida tidsfristen. Efter flera utredningar av bland andra Boverket har det visat sig att kommunerna har svårt att hålla tidsfristen. Justitieombudsmannen (JO) har flertalet gånger sedan revideringen 2011 kritiserat kommuner som inte haft en rimlig handläggningstid.

Regeringen gav 2016 Boverket i uppdrag att undersöka hur kommunerna förhåller sig till tidsfristen samt att ta fram ett förslag om sanktionssystem mot byggnadsnämnden när de överskrider tio veckor. Syftet med uppdraget var att kommunerna skulle förbättra sina handläggningstider och att byggprocessen skulle bli mer effektiv. Boverket konstaterade i sin rapport att 81 procent av kommunerna klarar av att handlägga majoriteten av sina ärenden inom tidsfristen och att kommunerna succesivt har förbättrat sina handläggningstider sedan 2011 års PBL infördes. Boverket ansåg i rapporten att införandet av en reducerad bygglovsavgift var det mest lämpliga system att införa mot nämnderna.

Reducering av bygglovsavgift infördes i PBL den 1 januari 2019 genom paragraf 12:8 a. Reduceringen innebär att bygglovsavgiften ska minska med en femtedel för varje påbörjad vecka som överskrider tidsfristen. I denna studie har det undersökts vilken inverkan den nya regeln har fått på utvalda kommuner, och hur kommunerna förhåller sig till den. Studien är avgränsad genom att fokus har riktats mot bygglov utanför detaljplan, liten avvikelse inom detaljplan och vid större projekt. Studien bygger på intervjuer med bygglovschefer eller handläggare i fyra kommuner i Västra Götalands län, där tre av kommunerna valdes efter befolkning och den fjärde valdes för att representera en kommun med stor andel säsongboende. Inför intervjuerna har de intervjuade fått till sig en intervjuguide och under intervjuerna har samma grundfrågor ställts med möjlighet till fördjupade följdfrågor.

Resultatet visar att 12:8 a inte kommer att få en stor inverkan på kommunerna och därmed inte leda till en mer effektiv byggprocess. Orsaken till detta är att lagändringen är en liten del i hela kedjan med en avsaknad av tidsfrister inom andra delar av byggprocessen. Nu kommer kommunerna att flytta resurser till den del som är tidsstyrd medan andra moment i processen blir nedprioriterade. Utifrån resultatet är slutsatsen att hela byggprocessen bör ses över. Paragraferna inom själva PBL men även andra lagar bör samverka bättre med varandra, och att den vägledningen som Boverket ska ge till kommunerna bör bli tydligare då kommunerna tolkar lagar olika. Sammantalet har 12:8 a inte fått någon större påverkan på byggprocessen och PBL:s syfte om en enklare plan- och bygglag fortsätter att motverkas.

Datum: 2019-06-03
Författare: Freddie Carlson, Sebastian Zurowetz
Examinator: Galina Nilsson
Handledare: Professor Ulf Jensen, Högskolan Väst
Program: Lantmäteriingenjör
Huvudområde: Lantmäteri
Utbildningsnivå: G2F
Poäng: 15 högskolepoäng
Nyckelord: Bygglov, hållbarhet, reducerad avgift, sakägare, liten avvikelse, utanför detaljplan, PBL, tidsfrist
Utgivare: Högskolan Väst, Institutionen för ingenjörsvetenskap,
461 86 Trollhättan
Tel: 0520-22 30 00 Fax: 0520-22 32 99 Web: www.hv.se

How do the local authorities relate to the paragraph about reduction of the building permit fee?

Summary

The Planning and Building act (PBL) was rewritten in 2011. A new requirement was added for the local authorities to handle building permits within ten weeks from when the applications were completed. However there were no sanctions added against the local authorities if they were to exceed the deadline of ten weeks. Several investigations performed by, for example Boverket, show that the local authorities have difficulties meeting the deadline. JO has several times, since the readjustment in 2011, complained to local authorities of their unreasonable processing time.

In 2016 the government gave Boverket an assignment to investigate if the local authorities are meeting the deadlines and to propose a sanction system for the building committees, if they exceed the ten weeks. The purpose of the assignment was to improve the local authorities' processing time and to make the building process more effective. The report from Boverket showed that 81 percent of the local authorities handle a majority of the building permits within the deadline and that the processing time has improved every year since the Planning and Building act was rewritten in 2011. It was stated in the report from Boverket, that a reduction of the building permit fee was the most suitable penalty to use against the local authorities for a time violation.

The reduction of the building permit fee was introduced in PBL on the first of January 2019, and was stated in paragraph 12:8 a. The penalty is structured so that every started week that exceeds the deadline, the building permit fee will be reduced by a fifth. In this study it has been analysed what impact the rule has had on four local authorities and how they interpret the rule. The study has been limited to and is only focused on building permits that are outside of the detailed plan, with minor deviance from the detailed plan and building permits for major buildings. The study is based on interviews with the manager in the department of building permit in four different local authorities located in Västra Götaland. Three of the local authorities were chosen based on size of population and the fourth was chosen to represent a local authority that has major seasonal accommodation. Before every interview the interviewees have been given an interview guide, and during the interviews the same basic questions have been asked with an opportunity to ask in-depth follow-up questions.

The result showed that 12:8 a will not have a significant impact on the local authorities and therefore will not result in a more effective building process. The reason for this is that the new regulation is only a small part in the bigger picture and has a lack of deadlines in other parts of the building process. This will lead to local authorities simply moving resources to the area that has a deadline, while other steps of the process will not be as prioritized. The conclusion from these findings show that the whole building process should be looked

over. The rules within PBL should be better aligned with each other and also with other laws. The guidance that Boverket gives to the local authorities should also be clearer, since local authorities can interpret the law differently. Overall, the 12:8 a paragraph will not have a big impact on the building process. The purpose of PBL on a simpler Planning and Building act continues to be sidestepped.

Date:	3 June 2019
Author:	Freddie Carlson, Sebastian Zurowetz
Examiner:	Galina Nilsson
Advisor:	Professor Ulf Jensen, University West
Main field of study	Engineering, Land Surveying
Education level:	First cycle [G2F]
Credits:	15 HE credits
Keywords	Building Permit, sustainability, reduced fee, interested parties, little deviation, out of detailed plan, PBL, deadline
Publisher:	University West, Department of Engineering Science, S-461 86 Trollhättan, SWEDEN Phone: + 46 520 22 30 00 Fax: + 46 520 22 32 99 Web: www.hv.se

Förord

Undersökningen utgör slutmomentet för lantmätariingenjörsutbildningen på Högskolan Väst. Författarna vill först och främst tacka Marianne Carlbring som har gjort oss engagerade till samhällsbyggnadsprocessen under utbildningens gång.

Tack till Linn Gustavsson som har stöttat oss genom projekts gång med främst metod- och dispositionsfrågor. Vi vill även tacka Ulf Ernstson som stöttat upp med metodfrågor, metodval och hållbar utveckling.

Stort tack till professor Ulf Jensen som har varit vår handledare under arbetets gång och var den som inspirerade oss till att välja ämne. Det har varit ett väldigt givande ämne att studera och vi är mer än nöjda över val av ämne. Även tack till vår examinator Galina Nilsson.

Slutligen vill vi tacka Mellerud, Trollhättan, Göteborg och Sotenäs som har ställt upp på våra intervjuer och besvarat våra frågor.

Undersökningens arbete har fördelats jämnt mellan skribenterna, där intervju, skrivprocessen, tolkning av lagar och proposition har genomförts gemensamt. Detta har genomförts genom att författarna har träffats varje arbetsdag med varsin dator och diskuterat.

Innehåll

Sammanfattning	i
Summary.....	iii
Förord.....	v
Nomenklatur.....	viii
1 Inledning.....	1
1.1 Bakgrund och problembeskrivning	1
1.2 Syfte och frågeställningar	2
1.3 Avgränsningar.....	2
2 Metod.....	4
2.1 Metodteori.....	4
2.1.1 Kvantitativ och kvalitativ metod.....	4
2.1.2 Rättsdogmatik och rättssociologi.....	5
2.2 Metodval för studien	7
2.3 Tillvägagångssätt.....	8
3 Tidigare utredningar.....	10
3.1 Examensarbete	10
3.2 Boverkets rapporter.....	10
3.3 Näringslivets regelnämnd (NNR).....	12
4 Gällande rätt.....	13
4.1 Historia om bygglagstiftning	13
4.2 Bygglov	14
4.2.1 Liten avvikelse.....	15
4.2.2 Sakägare	16
4.2.3 Beslut och avgifter.....	17
4.3 Handläggning.....	18
4.3.1 Bakgrunden till 9:27 PBL.....	18
4.3.2 9:27 PBL	20
4.3.3 9:27 a PBL	21
4.3.4 Bakgrunden till 12:8 a PBL.....	22
4.3.5 12:8 a PBL	24
5 Resultat	26
5.1 Håller sig kommunerna inom tioveckorsfristen redan idag?	26
5.2 Har kommunerna hunnit skaffa nya rutiner/arbetsätt?.....	28
5.3 Hur informeras allmänheten om de nya reglerna?	30
5.4 Finns det fall där en kommun blivit av med intäkter och i så fall hur löser kommunen intäktsbortfallet?.....	31
5.5 Vilken effekt kan lagändringen få?	32

5.6	Hur förhåller sig lagändringen till andra lagar?	37
5.7	Var detta rätt sätt att effektivisera byggprocessen? Om inte, vad bör göras?	39
6	Diskussion	42
6.1	Metoddiskussion	48
6.2	Fördjupad hållbar utveckling.....	49
7	Slutsatser.....	51
7.1	Framtida studier	52
	Källförteckning.....	53

Bilagor

- A. Intervjuguide
- B. Frågeformulär

Nomenklatur

Författningar

BBR	Boverkets byggregler (2011:6)
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
KL	Kommunallagen (2017:725)
LAV	Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster
MB	Miljöbalken (1998:808)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
SemL	Semesterlagen (1977:480)
SkadestL	Skadeståndslagen (1972:207)
ÄPBL	Plan- och bygglagen (1987:10)

Övrigt

Civilutskottet	Riksdagsutskott som bereder ärenden om bland annat bostadspolitik, bebyggelseplanläggning, byggnadsväsendet och fysisk planering
HD	Högsta domstolen
HovR	Hovrätten
JO	Justitieombudsmannen
Konstitutionsutskottet	Riksdagsutskott för kontroll av regeringen och beredning av grundlagsfrågor
Lagrådet	Statligt organ med uppgift att yttra sig över lagförslag innan de antas av riksdagen
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv. En svensk skrift där bland annat referat över domar från Högsta domstolen publiceras
NNR	Näringslivets regelnämnd
Nämnden	Byggnadsnämnden
NÄRF	Norra Älvsborgs Räddningstjänstförbund

Plan

Detaljplan

SKL

Sveriges Kommuner och Landsting

1 Inledning

De flesta kommuner i Sverige uppger idag att bostadsbrist råder och många entreprenörer påpekar att det tar för lång tid innan de får lov att börja bebygga. För att få uppföra nya byggnader i Sverige krävs det bygglov. Bygglov ges av kommunernas byggnadsnämnder och tillståndet regleras i plan- och bygglagen, PBL, i likhet med många andra delar i samhällsbyggnadsprocessen. Under 2017 inkom cirka 100 000 bygglovsärenden till landets byggnadsnämnder. Av dessa beviljades cirka 80 procent.¹

Ett av lagens många syften är att främja en hållbar livsmiljö för människor i dagens samhälle och kommande generationer. En viktig princip i PBL är att väga allmänna och enskilda intressen mot varandra för att avgöra hur marken kan användas på det mest ändamålsenliga sättet. En omstrukturering av PBL gjordes 2011 med syfte att göra lagen enklare, och har därefter kallats för den nya PBL. Sedan 2011 har det gjorts flera ändringar i PBL och nya regler har tillkommit. En av dessa förändringar är 12:8 a som trädde i kraft vid årsskiftet 2018/2019. Paragrafen behandlar en eventuell reduktion av avgiften för lovärenden och förhandsbesked.

1.1 Bakgrund och problembeskrivning

Med nya plan- och bygglagen 2011 tillkom en bestämmelse, 9:27, om byggnadsnämndens handläggning. Nämnden skulle fortsättningsvis endast ha tio veckor på sig att fatta beslut från dess att ansökan blev fullständig. Vad som var anmärkningsvärt var att en eventuell överträdelse av tidsfristen inte skulle medföra någon sanktion, utan kommunerna ansågs kunna uppnå en effektivare handläggning ändå.²

Boverket har i två omgångar genomfört studier över hur handläggningstiden för bygglovsärenden ser ut i landet. I den första som publicerades 2012 analyserades den nya plan- och bygglagens inverkan på kommunerna. Den visade att 22 procent av kommunerna överskred tidsfristen i fler än 10 procent av bygglovsärendena. I Boverkets senaste rapport från 2017 är motsvarande siffra 19 procent.³ Mellan Boverkets rapporter skrevs ett examensarbete på Högskolan Väst som undersökte handläggningstiden för sju kommuner i Västra Götaland. Studien visade att 10 procent av de granskade ärendena översteg tidsfristen.⁴ Innan denna studie påbörjades har ovan nämnda undersökningar visat att andelen ärenden som överstiger tio veckor är någonstans mellan 10 och 19 procent beroende på de olika tillvägagångssätt som användes.

¹ Boverket. Ärenden om lov, besked och anmälan.

² Proposition 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag, s 282.

³ Boverket. Utvärdering av tidsfristen och förslag till sanktioner, s 9.

⁴ Andersson och Carmesund. En studie kring kravet i PBL 9:27, s 62.

Nästa steg lagstiftaren tog i syfte att effektivisera byggprocessen var den nya regeln som tillkom vid årsskiftet 2018/2019 om att reducera bygglovsavgiften i de ärenden som överstiger tio veckor. Lagändringen föregicks av ovan nämnda rapport från Boverket som fick i uppdrag att ta fram och utvärdera olika sanktionssystem.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att undersöka hur de fyra utvalda kommunerna hanterar den nya regeln om reducerad bygglovsavgift i PBL och vilken inverkan regeln har fått. Inriktningen på studien är mot bygglov som ges utanför detaljplan, vid liten avvikelse inom plan samt vid stora byggprojekt då det är i de ärenden en större prövning oftast behöver göras, med avseende på den sakägarkrets som behöver kontaktas.

Studien kommer även att reflektera mot hur den nya regeln förhåller sig till social och ekonomisk hållbarhet, däremot berörs inte ekologisk hållbarhet av den nya regeln och kommer därmed inte att diskuteras.

För att konkretisera syftet med studien har sju underfrågor brutits ut ur huvudfrågan:

- Håller sig kommunerna inom tioveckorsfristen redan idag?
- Har kommunerna hunnit skaffa nya rutiner/arbetsätt?
- Hur informeras allmänheten om de nya reglerna?
- Finns det fall där en kommun blivit av med intäkter och i så fall hur löser kommunen intäktsbortfallet?
- Vilken effekt kan lagändringen få?
- Hur förhåller sig lagändringen till andra lagar?
- Var detta rätt sätt att effektivisera byggprocessen? Om inte, vad bör göras?

1.3 Avgränsningar

Lagändringen i 12:8 a PBL omfattar bygg-, rivnings- och marklov såväl som förhandsbesked. För att denna undersökning ska vara hanterbar på tio veckor avgränsas studien till att endast omfatta bygglov. Fokus i studien ligger på ärenden utanför detaljplan, vid liten avvikelse inom plan samt vid stora byggprojekt då bygglovshandläggaren i dessa fall måste kontakta berörda sakägare inom tidsfristen.

Med utgångspunkt från Högskolan Väst har kommunerna valts utifrån geografisk närhet. Studien innefattar fyra kommuner och tanken är att dessa ska representera olika miljöer för handläggning av bygglov. Tre av kommunerna är utvalda utifrån befolkningsstorlek, en landsbygds-/pendlingskommun (Mellerud, 9421 invånare⁵), en större stad (Trollhättan, 58 787 invånare⁶) och en storstad (Göteborg, 573 852

⁵ SCB. Folkmängd i riket, län och kommuner 31 mars 2019 och befolkningsförändringar 1 januari – 31 mars 2019.

⁶ Ibid.

invånare⁷), enligt SKL:s kommungruppsindelning.⁸ Den sista kommunen valdes med avseende på den ökade besöksnäringen sommartid och därmed mer säsongsbetonad belastning för bygglovshandläggarna (Sotenäs, 9038 invånare⁹).

⁷ SCB. Folkmängd i riket, län och kommuner 31 mars 2019 och befolkningsförändringar 1 januari – 31 mars 2019.

⁸ SKL. Kommungruppsindelning 2017, s 43 f.

⁹ SCB. Folkmängd i riket, län och kommuner 31 mars 2019 och befolkningsförändringar 1 januari – 31 mars 2019.

2 Metod

Val av metod avgör tillvägagångssättet för att besvara de frågeställningar som studien vill ge svar på. Metoden är ett hjälpmedel som möjliggör att författarna strävar efter en tydlig plan och följer vissa metods specifika ramar. Metoden ska följas från undersökningens start och omfattar såväl val av datainsamlingsmetod som hur datamängden ska klassificeras och analyseras. Respektive moment innefattar någon del som är oundviklig för att kraven på vetenskaplighet ska uppfyllas i undersökningen.¹⁰

2.1 Metodteori

Det finns två huvudgrenar inom metodteori, kvantitativ och kvalitativ metodteori. Utöver dessa kommer dessutom de två vanligaste juridiska metoderna, rättsdogmatisk och rättssociologisk metod, att beskrivas under följande underrubriker.

2.1.1 Kvantitativ och kvalitativ metod

När de egenskaper studien avser att undersöka är mätbara är den kvantitativa metoden mest lämplig att använda. Eftersom svaret med fördel är numeriskt är metoden praktisk att använda i de fall en stor datamängd ska insamlas eller jämföras.¹¹ Detta kan exemplifieras genom att en potentiell studie granskar antalet bygglov som överskridit tioveckorsfristen där svaret troligen redovisas i procent eller i ett lämpligt diagram. Ska studien istället ge svar på hur enskilda handläggare på kommunerna upplever tidsfristen och vad lagändringen har fått för konsekvenser på enheten/kommunen görs med fördel en kvalitativ undersökning. En kvalitativ undersökning används när studien avser att skapa förståelse för en viss företeelse och därmed studera vilken egenskap denna företeelse har.¹²

Inom kvantitativ och kvalitativ metodteori finns en rad olika datainsamlingsmetoder att använda sig utav. Eftersom den kvantitativa metoden eftersträvar numeriska svar används till fördel en enkätundersökning med frågor där svarsalternativen är ja/nej eller där svaranden ska ange värdet på en skala. Denna datamängd är enklare att sammanställa än svar från enkäter med öppna frågor som skapar tolkningsutrymme för den som sammanställer. I de fall studien vill erhålla svar på djupare nivå används vanligen intervju framför enkät. Likt enkäter innehåller en kvantitativ intervju oftast hög grad av standardisering och strukturering (bestämd frågeföljd och begränsat svarsutrymme), medan svar på eventuella öppna frågor går att förtydliga vid en

¹⁰ Nationalencyklopedin. Metod; Hartman. Vetenskapligt tänkande: Från kunskapsteori till metodteori, s 207.

¹¹ Hartman. Vetenskapligt tänkande: Från kunskapsteori till metodteori, s 206 f.

¹² Ibid. s 273 f.

intervju.¹³ I en kvalitativ undersökning används vanligen intervju eller en naturalistisk observation som datainsamlingsmetod. Till skillnad från den kvantitativa intervjun är den kvalitativa intervjun ostrukturerad och ej standardiserad. Intervjuerna blir mer likt en konversation och är fri i formen. Inom den kvalitativa intervjun finns det två huvudinriktningar för hur den ska genomföras, analytisk induktion och interaktiv induktion. Den analytiska induktionen bygger på att författarna ska vara teorineutrala och inte låta påverkas av sina intervjuer under undersökningens gång. Istället väntar författarna tills alla intervjuer är genomförda innan analysen påbörjas. Inom den interaktiva induktionen inleds undersökningen istället med en mindre frågeställning och urvalsgrupp för att sedan insamla data och utveckla undersökningen med fler frågeställningar och större urvalsgrupper. Detta är ett sätt för de intervjuade att styra forskningen i den riktning de tycker ämnet är intressant.¹⁴

Den naturalistiska observationen skiljer sig från tidigare nämnda kunskapskällor och syftar till att studera människor i deras naturliga miljö. Här vill forskaren utläsa kommunikationsmönster. Forskaren kan även välja att delta i grupperingen människor som studeras, så kallad deltagande observation, och får därmed möjlighet att lära sig djupare om människors kommunikation och vilka attityder de har.¹⁵

2.1.2 Rättsdogmatik och rättssociologi

Inom juridiken finns det flera metoder att tillgå, till de vanligare hör den rättsdogmatiska och rättssociologiska metoden. Grunden inom rättsdogmatik är att rekonstruera gällande rätt genom att analysera exempelvis lagstiftning, förarbeten och rättspraxis.¹⁶ Metoden förknippas därmed också med de begränsningar som maktutövning och beslutsfattande av lagstiftare och domstolar ställer upp. Rättsdogmatiken har under historien ifrågasatts som vetenskap eftersom rättsdogmatiker ägnar sig åt normativa system snarare än sanning och rationalitet. Dessa system är dock en viktig faktor i rättssystemet och bidrar till förutsebarhet och rättssäkerhet för enskilda samt rättstrygghet i deras kontrollerande roll av myndigheters beslutsfattande.¹⁷

Vid en rättstvist ska juristen dels identifiera den regel som är tillämplig och kunna se regelns relevans i sammanhanget, dels förklara densamma om hur den kan appliceras i rättstvstens specifika fall. Det är just sambandet mellan den allt som oftast diffusa rättsregeln och den konkreta tillämpningssituationen som karakteriserar rättsdogmatiken.¹⁸ Viktiga rättskällor för en rättsdogmatisk analys är avgörande i Högsta Domstolen (HD), dels prejudikat och dels notisavgöranden, och

¹³ Hartman. Vetenskapligt tänkande: Från kunskapsteori till metodteori, s 232–234.

¹⁴ Ibid, s 277–291.

¹⁵ Ibid, s 280–283.

¹⁶ Korling och Zamboni. Juridisk metodlära, s 21.

¹⁷ Jareborg. Rättsdogmatik som vetenskap, s 5.

¹⁸ Korling och Zamboni. Juridisk metodlära, s 26.

lagförarbeten. Dessutom är den juridiska litteraturen, *doktrinen*, viktig. Även fast det råder delade uppfattningar om doktrinen ifrågasättande av HD:s rättspraxis kan doktrinen ofta se helheten och relationen till tidigare avgöranden.¹⁹ Att i varje enskilt fall kunna väga olika rättskällor, som exempelvis förarbeten mot rättspraxis, visar förmåga att kunna genomföra en rättsdogmatisk analys.²⁰

I Sverige saknas formell prejudikatbundenhet, vilket möjliggör, även om det är ytterst ovanligt, för underinstanser att förkasta ett domslut från HD, detsamma gäller HD, som i sin bedömning kan frångå underinstansernas synsätt. Generellt anses dock ett avgörande från HD med lättolkade domskäl vara vägledande inom rättspraxis, men spretande instansavgöranden kan påvisa att rättsläget är bristande och att den bör ändras.²¹ När fall i praxis inte är förenliga med varandra kan den engelska metoden, *distinguish the case*, användas där utgångspunkten är att snarlika fall ändå skiljer sig åt på grund av deras speciella omständigheter och att det då inte rör samma frågor.²²

Rättssociologin däremot studerar hur rätten i själva verket tillämpas i samhället. Detta gör att rättssociologin som vetenskap både lutar sig mot samhälls- och rättsvetenskapen. Den utgår från verkligheten och är oberoende av vad rättskällorna säger och söker den gällande rätt som verkligen tillämpas. På så vis finns en tydlig distinktion mellan rättssociologin och rättsdogmatiken. När välfärdsstaten växte sig starkare under efterkrigstiden och politiken i större omfattning styrde människan användes rätten som styrmedel. Välfärdsstaten medförde att den offentliga sektorn byggdes upp och behovet av fler rättsregler och ökad rättslig reglering stärktes. Ett flertal författare har under årens lopp reflekterat över att rätten skapas uppifrån av beslutande organ och politiker, men som växer fram underifrån i det vardagliga livet.²³

Rätten är ett medvetet utformat normsystem som grundas på egna språkliga definitioner. Vanligtvis specificeras inte ett begrepp eller ord, exempelvis *liten avvikelser*, och då är begreppet inte objektivt bestämt, utan det bestäms subjektivt av respektive bygglovshandläggare. Denna typ av legaldefinitioner är ett uttryck för att tolka om den samhälleliga verkligheten till rättens abstrakta nivå.²⁴

I samhällsvetenskapen finns grundläggande steg att följa. För att avgränsa det område en forskningsfråga behandlar är det viktigt att klargöra vilken verklighetssyn en angiven vetenskaplig teori bygger på. Till skillnad från rättsdogmatiken som avgränsas av rättsregler är rättssociologin mer öppen där valfri målgrupp, företeelse eller samhällsförhållande studeras för att se hur rättsreglerna inverkar på dessa. Därefter ser forskaren på hur det valda forskningsområdet förhåller sig till det material som finns,

¹⁹ Korling och Zamboni. Juridisk metodlära, s 34.

²⁰ Ibid, s 28.

²¹ Ibid, s 38 f.

²² Ibid, s 39.

²³ Ibid, s 208–210.

²⁴ Ibid, s 213.

representativitet. Den rättsdogmatiska studien försöker se helheten och inkludera alla rättsregler och avgöranden som omfattar området. Rättssociologiskt studeras ofta ett urval av materialet som får representera fenomenet och görs vanligen via intervjuer för att få information om vad en viss grupp i samhället har för uppfattning i en särskild fråga. För att genomföra studien är det viktigt att presentera vilka erkända vetenskapliga metoder som använts så att framtida forskare kan rekonstruera forskningen och tilldelas samma resultat. Rättsdogmatiskt görs detta genom att härleda rättsliga problem till rättskällor och rättssociologiskt genom olika metoder beroende på vad forskaren intresseras utav. Slutligen ska förhoppningsvis de erhållna svaren vara sanningsenliga och tillförlitliga. Detta analyseras rättsdogmatiskt genom förhållandet mellan rättskällorna och studiens resultat. Rättssociologiskt ställs höga krav på validitet och reliabilitet.²⁵

För att studera rättsordningen, det vill säga i första hand rättskällorna, finns två dimensioner att välja mellan. Den normativa dimensionen syftar till att lägga grunden för tillämpningen av rättskällor. Rättsordningen bygger på politiska ställningstaganden och kan ses som en standardiserad politik där konsekvens och förutsebarhet är kriterium. Den andra dimensionen, kausalvetenskaplig dimension, studerar de bakomliggande orsakerna utav rättsordningen och vilken verkan och konsekvenser den har i samhället. I de fall studien syftar till att undersöka hur rätten tillämpas i olika situationer, vilken påföljd som är aktuell vid en viss överträdelse, används den normativa dimensionen. För att belysa de konsekvenser överträdelsen har, används med fördel den kausalvetenskapliga metoden.²⁶ Det finns även behov av att göra skillnad på vilket perspektiv rätten kan studeras. Det vanliga synsättet är domarperspektivet där domaren ser rätten uppifrån och ner och studerar rättskällorna samt bedömer påföljder i respektive situation. Det andra synsättet kallar han för användarperspektivet som betraktar rätten underifrån, från de som frivilligt eller ofrivilligt använder sig av rätten i olika sammanhang. Beroende på vilken del av den juridiska praktiken som ska studeras kan olika nämnda metoder användas.²⁷

2.2 Metodval för studien

Författarna valde att använda en rättsdogmatisk metod som litteraturstudie för att tydliggöra vad gällande rätt fastslår. Under denna fas studerades lagparagrafer, lagkommentarer, proposition, betänkanden och rapporter. Gällande rätt beskrivs inte i resultatdelen utan skapade en ökad förståelse för författarna att ha med sig in vid insamling och analysering av datamängden, samt för läsaren att ha en grund att stå på vid läsning av resultatet. Eftersom studien berör ämnet juridik med syftet att undersöka hur kommunerna i praktiken hanterar en lagändring valdes en

²⁵ Korling och Zamboni. Juridisk metodlära, s 223 f.

²⁶ Hydén. Rättssociologi som rättsvetenskap, s 68–71.

²⁷ Ibid, s 80 f.

rättssociologisk undersökning med en kvalitativ intervju som insamlingsmetod. Studien vill därmed se vilka konsekvenser lagändringen gett och ett kausalvetenskapligt förhållningssätt har då valts. En annan aspekt i metodvalet är användarperspektivet Hydén skriver om. Studien vill ha svar från de som utövar lagarna och är inte intresserad av hur en viss lagregel används i en viss situation. Utifrån den erlagda kunskapen om gällande rätt skapades intervjufrågorna till insamlingsfasen. Till formen valdes en öppen intervju då det ger möjlighet till ökad förståelse och förtydliganden via följdfrågor. En enkätmetod bedömde författarna inte skulle ge de svar som studien ger upphov till att besvara. Med den öppna intervjun vidareutvecklas samtalet i den riktning den intervjuade väljer att svara. Detta är något författarna valde utifrån insikten att de intervjuade besitter mest kunskap om hur lagändringen påverkat deras organisation och att det berikar examensarbetet mer om dessa synpunkter inkommer, även om svaren inte inkommer inom ramen för de på förhand bestämda intervjufrågorna. Analysen av den insamlade datamängden genomfördes som en analytisk induktion dels för att det ger möjlighet för de intervjuade att styra samtalet fritt utan att det påverkar kommande intervjuer och dels för att det inte finns tid till att göra en interaktiv induktion under examensarbetets tidsramar.

2.3 Tillvägagångssätt

Första steget i studien var att författarna läste det tidigare examensarbetet, *Handläggningstiden vid bygglov – En studie kring kravet i PBL 9:27*, för att undvika att en liknande studie gjordes och för att få en bild över hur handläggningstiderna såg ut. När ämnet hade valts låg fokus på att läsa in sig på de paragrafer som var aktuella samt tillhörande lagkommentarer. För att få en översiktlig kunskap i ämnet bygglov lästes *Bygglösboken* av Annika Gustafsson. Mer detaljerad kunskap skaffades i olika rapporter och utredningar från Boverket samt propositioner. Rapporterna låg till grund för att klargöra det tidigare nämna examensarbetet om hur den rådande situationen ser ut i Sverige med handläggningstider. I propositionerna skaffades kunskap om hur lagändringen tillkom och dess egentliga innebörd samt vilka konsekvenser olika remissinstanser ser med lagförslaget. Vid sökandet av information via olika databaser fann författarna inga vetenskapliga artiklar och endast ett fåtal examensarbeten, böcker och insändare. Istället fick författarna olika syner på ämnet när Civilutskottets betänkande och Konstitutionsutskottets uttalande lästes. Här diskuterade politikerna mer personligt över vilka konsekvenser de ser med lagförslaget, vilket skapade en bredare syn för författarna vidare in i processen.

Inklusionskriterier för att delta i intervjuundersökningen var att deltagarna skulle vara ansvariga för bygglov i respektive kommun. Författarnas utgångspunkt var inte att redovisa deltagarna vid namn utan att redovisa resultatet kommunvis. Urvalet utgjordes av två bygglovschefer, en tillförordnad bygglovschef och en ansvarig

handläggare. Anledningen till att en handläggare intervjuades var att enheten inte hade någon egen chef för tillfället utan arbetade rakt under kommunchefen. Deltagarna var alla män och blev intervjuade under april 2019. Deltagarnas tid inom yrket varierade mellan fem och 20 år.

Tre av deltagarna kontaktades av författarna via mejl innan kursstart. Mejllet innehöll översiktlig information om studien med syftet att se vilka kommuner som ville ställa upp. Den sista deltagaren blev av olika orsaker kontaktad via telefon efter kursstart. Med de utvalda deltagarna fördes fortsatt mejlkontakt om intervjutillfället. Samtliga intervjuer utfördes dels på deltagarnas egna kontor, dels i intilliggande sammanträdesrum. Inför intervjun skickades en intervjuguide ut med de frågeområden författarna tänkte beröra, se bilaga A.

Under intervjuerna ställdes ett tjugotal frågor som utgick från en på förhand bestämd frågelist, se bilaga B, där följdfrågor ställdes vid behov för att ge ökad förståelse. Exempel på frågor som ställdes var: *Hur informerar ni allmänheten om de nya reglerna? Hur löser ni intäkterna ni förlorar på grund av reduktionen? Hur hanterar ni sakägarkretsen utom plan och vid liten avvikelser inom plan? Ansåg du att denna lagändring var rätt väg att gå för att effektivisera byggprocessen? Finns det andra moment man skulle lagt fokus på istället?* Intervjuerna blev som planerat väldigt öppna till formen och de intervjuade valde att utöver ställda frågor diskutera fritt vad de anser om lagstiftningar och rådande samhällsutveckling. Författarna valde att inte ta avstamp i tidigare intervjuer när efterföljande intervjuer gjordes. Vid respektive intervju deltog båda författarna med samma roll – en ansvarade för intervjun och en skötte anteckningarna och flikade in med följdfrågor vid behov. Intervjuerna bandades med hjälp av en diktafon och en mobiltelefon och transkriberades därefter till fullo. Intervjuerna varade från 28 till 93 minuter och transkriberat material innehöll sammanlagt 55 A4-sidor.

Var för sig analyserade författarna det transkriberade materialet. I texten färgkodades intervjuaren olika beroende på om svaret var speciellt för en kommun eller gemensamt för flera. Dessutom lade författarna in kommentarer i texten där något var extra intressant och skulle uppmärksammas. Den insamlade datamängden tolkades därefter in efter de frågeställningar författarna valt att belysa. I en av frågorna kontrollerades deras svar genom att kommunernas hemsidor besöktes. Resultatet presenteras kommunvis med ett avslutande analysstycke med avsikt att möjliggöra en tydlig läsning för läsaren.

3 Tidigare utredningar

Det har tidigare gjorts flera undersökningar om kommunernas handläggningstid vid ansökan om bygglov. Det har bland annat gjorts ett examensarbete, Boverket har undersökt handläggningstiderna och gett ut rapporter och Näringslivets regelnämnd (NNR) har genomfört undersökningar över hur långa kommunernas handläggningstider är vid bygglov. Under följande rubriker redovisas vad varje undersökning kommit fram till.

3.1 Examensarbete

År 2015 presenterades ett examensarbete, *Handläggningstiden vid bygglov – En studie kring kravet i PBL 9:27*, från två studenter på lantmätariingenjörsprogrammet vid Högskolan Väst i Trollhättan. Syftet med undersökningen var att se hur långa handläggningstiderna för bygglov var hos utvalda kommuner och hur många av ärendena som klarar tioveckorsfristen. Undersökningen genomfördes genom att granska sju kommuner i Västra Götaland och studera de bygglovsärenden som har fattats beslut om under 2014. Studien kunde konstatera att cirka 10 procent av alla bygglovsärenden inte klarar av tidsfristen.²⁸

Skillnaden i metod mellan författarnas examensarbete och det föregående arbetet är att det från 2015 är en kvantitativ undersökning som granskar ärenden i förhållande till tidsfristen. Författarnas arbete är en kvalitativ undersökning där varje kommun har intervjuats för att ta reda på hur de förhåller sig till den nya regeln.

3.2 Boverkets rapporter

Boverket tog 2012 fram en rapport för att se om den nya PBL hade fått någon effekt på länsstyrelserna och kommunerna. Undersökningen utfördes genom att enkäter skickades ut till samtliga länsstyrelser och kommuner där de fick svara på ett antal frågor. För kommunernas del löd en fråga om hur många av byggnadsnämndens ärenden som klarar tioveckorsfristen. I rapporten kunde Boverket konstatera att 22 procent av Sveriges kommuner inte klarar av att handlägga mer än 90 procent av sina ärenden inom tidsfristen. Det visade sig också att 7 procent av kommunerna inte klarar tidsfristen i mer än hälften av sina ärenden. Kommunernas främsta anledning till att tidsfristen inte hölls var att de saknar personal med kunskap om PBL. Den nya PBL hade även medfört mer administration för kommunerna vilket var ytterligare en anledning.²⁹ I april 2013 kom Boverket med en ny rapport över hur handläggningstiderna såg ut för kommunerna och om det hade blivit någon förändring sedan den senaste rapporten gjordes. Boverket kunde då konstatera att

²⁸ Andersson och Carmesund. En studie kring kravet i PBL 9:27, s 62.

²⁹ Boverket. Plan- och bygglagen i praktiken 2011, s 24.

handläggningstiderna för bygglov hade blivit bättre men att flera kommuner fortfarande inte uppfyllde kravet på tio veckors handläggning. Kommunerna hade fortfarande svårt att rekrytera personal, vilket var den största faktorn till varför kommunerna inte klarade av handläggningstiderna.³⁰

Regeringen gav 2016 i uppdrag till Boverket att ta fram ett förslag om sanktioner mot byggnadsnämnder som överskred tidsfristen. Inledningsvis skickade Boverket ut en enkätundersökning till byggnadsnämnderna för att ta reda på hur handläggningstiderna såg ut. Undersökningen hade samma innebörd som rapporten från 2012 och den visade att andelen kommuner som inte klarar av att handlägga mer än 90 procent av sina ärenden inom tidsfristen har sjunkit med tre procentenheter.³¹ Ärenden som väl överskred tio veckor berodde på att ärendet var komplicerat eller att kommunen var överbelastad vid den tidpunkten.³² Dock skulle Boverket, oavsett vad enkätundersökningen visade, presentera sitt förslag om sanktionssystem till regeringen.³³ När Boverket utredde förslaget fanns det två alternativ samt ett nollalternativ (om ingen åtgärd införs) där kommunen antingen skulle få en sanktionsavgift eller att avgiften skulle reduceras vid överskridande av tidsfristen.³⁴

Boverket presenterade slutligen sin rapport, *Utvärdering av tidsfristen och förslag till sanktioner*, 2017 och valde då en reduktion av bygglovsavgiften. Dels för att det är enklare att införa i det befintliga systemet, dels för att det inte behövs någon prövning av en annan myndighet. Reduceringen ska kommunerna kunna sköta själva i varje enskilt fall. I rapporten beskrevs även de konsekvenser som kan uppkomma vid införandet av en reduktion. En konsekvens Boverket förutspådde var att om en kommun blir för tidspressad finns det en större risk att kvalitén på byggloven försämrats, vilket kan bli negativt för sökanden. Boverket konstaterade även att ärenden vars ansökan inkommer innan lagändringen kan nedprioriteras för att mer resurser behöver läggas på de ärenden som inkommer efteråt. Boverket såg även en risk att prioriteringen kan bli på bekostnad av startbeskeden, då startbesked inte har någon tidsfrist att förhålla sig till. Det finns även en risk att kommunerna tillför mer skattemedel till nämndens budget istället för att förbättra sina handläggningstider, vilket då innebär att reduktionerna inte får den effekt som önskas. Boverket gör slutligen bedömningen att införandet av reduktion av bygglovsavgiften är ett bättre alternativ än ett nollalternativ.³⁵

³⁰ Boverket. Plan- och bygglagen i praktiken 2012, s 15.

³¹ Boverket. Utvärdering av tidsfristen och förslag till sanktioner, s 9.

³² Ibid, s 5.

³³ Ibid, s 12.

³⁴ Ibid, s 28-36.

³⁵ Ibid, s 40.

3.3 Näringslivets regelnämnd (NNR)

Näringslivets regelnämnd (NNR) presenterade 2016 en rapport över hur långa handläggningstider kommunerna har i bygglovsärenden. Rapporten var en uppföljning på en tidigare undersökning från 2012 med samma fokus. Uppföljningsrapporten visar att det är stor skillnad mellan kommunerna när det gäller handläggningstider och storleken på bygglovsavgiften. Undersökningen konstaterar att 49 procent av de kommuner som var med i NNR:s undersökning 2012 har lyckats förbättrat sina handläggningstider. I undersökningen frågades även kommunerna om hur många veckor ett normalt bygglovsärende tar från komplett ansökan till dess att beslut fattas. Av de 228 kommuner som svarade på frågan var det endast en kommun som trodde att de skulle överskrida tioveckorsfristen. Utöver tidsfristen i PBL var det 70 procent av kommunerna som lämnar en egen servicegaranti. Garantin är en maxgräns som anges av respektive kommun och kan ses som en intern målsättning över när handläggningen senast ska vara klar. Servicegarantin enligt NNR ska omfatta en maxgräns och en eventuell nedsättning av avgiften vid överskridande samt åtaganden om att byggherrarna tillförsäkras tydlig information om vad en ansökan ska innehålla. Av de kommuner som lämnade en servicegaranti var det endast 16 procent som utgav en ekonomisk kompensation vid överskridande. Exempelvis gav två av kommunerna 10 procent reducering och en annan kommun 25 procent reducering förutsatt att vissa förutsättningar är uppfyllda. NNR ansåg att fler kommuner bör överväga denna kompensation.³⁶

³⁶ Liljeqvist. Bygglov - handläggningstider, servicegarantier, avgifter och resurseffektivitet, s 1, 9, 12-16.

4 Gällande rätt

Gällande rätt innefattar lagtexter, lagkommentarer, propositioner, utredningar och rättsfall som gäller inom ett visst rättsområde. För att klargöra dagens lagstiftning beskrivs nedan historien bakom plan- och bygglagstiftningen, några viktiga begrepp i nuvarande lagstiftning samt förklaringar av de regler som studien kretsar kring.

4.1 Historia om bygglagstiftning

Bestämmelser om hur bebyggelsen och markanvändningen ska utformas har funnits länge i Sverige. Redan vid medeltiden fanns det regler som bestämde hur marken skulle användas och vad som fick byggas. Ett försök att ersätta medeltidens regler kom först vid en lagstiftning 1734. Syftet var då att försöka få en samlad lagstiftning för både stad och land, dock lyckades inte lagkommissionen med detta, och det slutade med att det enbart blev en paragraf gällande stadsbyggandet.³⁷ År 1874 kom den första planlagstiftningen i Sverige tillsammans med byggnadsstadgan. Syftet med lagstiftningen var att motverka spridningen av bränder samt underlätta bekämpningen om bränderna väl uppstod. År 1907 kom stadsplanelagen – lag om stadsplan och utveckling, som medförde att planerna fick rättsligt stöd som de tidigare hade saknat. Genom stadsplanelagen fick kommunerna mer inflytande över planläggningen än vad de hade innan. Planerna skulle fortfarande godkännas av konungen eller regeringen men dessa fick inte göra några ändringar i planen utan att få kommunernas godkännande och härmed börjar det kommunala planmonopolet att få sin grund.³⁸ Stadsplanelagen reformerades 1931 och i samband med detta kunde planerna nu skilja på exempelvis bostadsmark och kontorsmark. I olika tidsskeden därefter kom olika egenskapskrav in i planerna, exempelvis bullerdämpning för bostäder.³⁹

År 1947 fick kommunerna mer inflytande och deras planmonopol stärktes då de fick bestämma vart planerna skulle upprättas samt vad planerna skulle innehålla. Grunden till att låta kommunerna ha mer inflytande var för att det ansågs lämpligt att kommunerna styrde var nya bostäder skulle upprättas. År 1960 kom en ny byggnadsstadga som införde ett krav om att det ska finnas en byggnadsnämnd i varje kommun. I ett senare skede upphävdes även de lokala byggnadsordningar som varje kommun hade, där det bestämdes vilken kvalitet byggnader skulle ha och ersattes med statliga regler. Genom detta fick hela riket en enhetlig byggnadsbestämmelse.⁴⁰

Plan- och bygglagen, ÄPBL, började gälla från och med den 1 juli 1987 och ersatte tidigare byggnadsstadga och lagar. Anledningen till att en ny lag infördes var att förbättra hushållningen av mark och vatten samt att effektivisera plan- och

³⁷ Granath. Ordning, lag och stadga: Om byggnadsordningar och maktfördelning, s 19 f.

³⁸ Boverket. Plan- och bygglagstiftningens utveckling.

³⁹ Boverket. Historik.

⁴⁰ Boverket. Plan- och bygglagstiftningens utveckling.

bygglovsprocessen. En stor skillnad mellan plan- och bygglagen och tidigare lagar och stadgar var att lagen var mer inriktad på planeringsprocessen och innehöll flera avvägningmöjligheter än tidigare. Lagen gjorde ansvarsfördelningen mellan berörda parter tydligare och förbättrade medborgarinflytandet.⁴¹ Kommunerna var bland annat förpliktade att införa genomförandetid i varje plan.⁴² De tidigare planerna bibehölls men när det upprättades nya planer fick de nya namn. Generalplan ersattes av översiktsplan och stadsplan samt byggnadsplan ersattes av detaljplan. Det är viktigt att ha kännedom om att en plan gäller fram tills den blir upphävd. Detta innebär att äldre planer som ännu inte är fullt utbyggda eller befintlig bebyggelse som vill förändra sin byggnad måste förhålla sig till den äldre planen, oavsett planens ålder.⁴³ När plan- och bygglagen infördes fick kommunerna det planmonopol som än idag gäller.⁴⁴

ÄPBL ersattes 2011 av den nya plan- och bygglagen, PBL, som gäller än idag. Den nya lagen tillkom för att förenkla plan- och byggprocessen. I lagen tillkom en ny paragraf, 9:27, som säger att byggnadsnämnden ska meddela ett beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från dess att en fullständig ansökan inkommit. Idén med att införa en längsta handläggningstid var att kommunerna skulle ha en enhetlig handläggningstid och därmed skulle tidsåtgången mellan olika kommuner utjämnas. Tidsfristen på tio veckor ansåg regeringen var en rimlig tid för att fatta ett beslut. Dessutom gavs möjligheten att förlänga handläggningen med ytterligare tio veckor om det var nödvändigt för utredningen. I samband med att tioveckorsfristen inrättades beslutade regeringen att det inte var någon nödvändighet att ha några sanktioner mot kommunerna i de fall kommunen skulle överskrida tidsfristen. Regeringen ansåg att en effektiv byggprocess bör kunna uppnås ändå, trots uteblivna sanktioner mot kommunerna.⁴⁵

4.2 Bygglov

För att få bygga nytt, bygga till eller göra en ändring på en befintlig byggnad krävs det vanligen bygglov. Syftet med bygglovsprövningen är att kommunen ska bedöma huruvida byggnationen kan godtas både inom och utom plan, med avseende på utformningskrav och tekniska egenskapskrav i Boverkets byggregler (BBR).⁴⁶

I 9 kap. PBL regleras bestämmelser om lov, förhandsbesked och handläggning. Vad som kräver bygglov regleras i 9:2 och gäller främst ny- och tillbyggnation samt ändring av byggnad. En byggnad definieras i 1:4 PBL enligt följande:

⁴¹ Boverket. Plan- och bygglagstiftningens utveckling.

⁴² Boverket. Historik.

⁴³ Gustafsson. Bygglagsboken, s 21.

⁴⁴ Boverket. Plan- och bygglagstiftningens utveckling.

⁴⁵ Proposition 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag, s 281 f, 393.

⁴⁶ Gustafsson. Bygglagsboken, s 67.

“en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den”

Från huvudregeln i 9:2 finns ett antal undantag som regleras i kapitlets följande paragrafer, 9:3 - 9:7. Dessutom finns bestämmelser om ändrad lovplikt och anmälningspliktiga åtgärder.⁴⁷

4.2.1 Liten avvikelse

När en ansökan om bygglov inkommer till byggnadsnämnden och ansökan inte är helt enig med detaljplanen eller områdesbestämmelsen i det aktuella området, kan bygglovshandläggaren ändå godkänna ansökan förutsatt att ansökan inte avviker från detaljplanens syfte och att avvikelser saknar betydelse för planens ändamål. Avvikelsen benämns som *liten avvikelse*.⁴⁸

Om ansökan ska kunna beviljas som en liten avvikelse måste vissa punkter först beaktas. Punkterna återfinns i 9 kap. PBL och några av dem exemplifieras här:

- Ansökan måste kommuniceras med sakägare enligt 9:25 PBL. Det vill säga berörda grannar, bostadsrättshavare, hyresgäster, och hyresgästföreningar eller organisationer för att ge dessa parter tillfälle att yttra sig om åtgärden.
- Avvikelsen från detaljplanen eller områdesbestämmelsen ska vara av en begränsad omfattning (9:31 b 2 p. PBL). Exempelvis att totalhöjden på bebyggelsen blir tio centimeter högre på grund av byggtekniska egenskaper.
- En liten avvikelse får inte motverka detaljplanens syfte (9:30 a PBL). Exempelvis kan inglasning av en balkong anses som en liten avvikelse om det inte motverkar detaljplanens syfte.⁴⁹

Varje bedömning om liten avvikelse måste ske från fall till fall. Vilket innebär att en bedömning om liten avvikelse kan vara acceptabel inom en detaljplan men inte inom en annan.⁵⁰

Intentionen med detaljplan i bygglovsprocessen är att åtgärden ska stämma överens med detaljplanen för att bygglov ska kunna beviljas. Det har dock visat sig att detta medför att bygglov blir mindre flexibla.⁵¹ Redan innan ÄPBL infördes fanns det möjligheter att avvika från planen genom dispens.⁵² När ÄPBL skulle införas 1987 var idén att det inte skulle vara möjligt att avvika från planen. Detta medförde problem

⁴⁷ Gustafsson. Bygglövsboken, s 68.

⁴⁸ Lagkommentarer till 9 kap. 27, 27 a, 30 a.

⁴⁹ MMD. P 2204-17.

⁵⁰ Gustafsson. Bygglövsboken, s 101.

⁵¹ Ibid, s 100.

⁵² Byggnadsstadga 30 december 1959. SFS 1959:612.

med tidens gång och det ansågs lämpligt att kunna göra mindre avvikelser från planen, därmed uppkom begreppet *mindre avvikelse*.⁵³ När nya PBL kom 2011 ändrades begreppet i lagtexten från mindre avvikelse till liten avvikelse. Begreppet liten avvikelse motsvarar begreppet mindre avvikelse i sin helhet och tillämpas på samma sätt.⁵⁴ Rättsfall som har vunnit laga kraft innan 2011 anses därmed fortfarande vara aktuella och tillämpas på samma sätt som tidigare.⁵⁵ Från och med 2015 utvidgades begreppet liten avvikelse till att gälla åtgärder som är av begränsad omfattning men som ändå är nödvändiga för att ett område ska kunna användas på det mest ändamålsenliga sättet. Ändringen genomfördes för att kommunerna i större utsträckning ska kunna avvika från äldre planer som anses oaktuella, utan att de ska behöva göra om planen och lägga resurser på krävande planändringar.⁵⁶

4.2.2 Sakägare

Sakägare är ett samlingsbegrepp på de parter som blir berörda av bygglovet och som har rätt att överklaga bygglovsbeslutet. Sakägarbegreppet används i andra sammanhang än i bygglovsprövningen, vilket medför att begreppet har en bred definition och kan betyda att olika parter ska kontaktas beroende på vad det är för sammanhang.

När en bygglovsprövning ska ske utanför detaljplan eller vid en liten avvikelse från detaljplanen ska bygglovshandläggaren enligt 9:25 PBL i prövningen kontakta kända sakägare. För respektive ärende måste det göras en bedömning om vem som är sakägare i det enskilda fallet. Till kända sakägare hör rågrannar och fastighetsägare som blir berörda av byggnationen. Rågrannar är grannar som delar fastighetsgräns med den fastighet vari bygglov söks, och grannar som bor på andra sidan av intilliggande gator och vägar. Berörda fastighetsägare kan vara de som får sin utsikt skymd eller får ökad trafik på gatan utanför. Sakägarna måste äga fastigheten eller ha någon form av särskild rätt till fastigheten för att räknas som sakägare.⁵⁷

Avgränsningen om vilka som är sakägare är en komplicerad tolkning. Det finns flera rättsfall där byggnadsnämnden har ansett att de har kontaktat alla kända sakägare men att det i domstol senare visat sig att nämnden borde ha kontaktat fler parter.⁵⁸

I NJA 2014 s 247 hade nämnden endast kontaktat rågrannarna till fastigheten. Det fanns dock andra sakägare i området, som nämnden inte kontaktat. Nämnden hade ingen tydlig lista eller underlag på hur de hade avgränsat sakägarkretsen, vilket gav uteblivna sakägare rätt att överklaga bygglovet.⁵⁹ I ett annat fall var fastighetsägare

⁵³ Gustafsson. Bygglövsboken, s 100.

⁵⁴ Proposition 2010/11:63. Komplettering av den nya plan- och bygglagen, s 11-14.

⁵⁵ Gustafsson. Bygglövsboken, s 100 f.

⁵⁶ Proposition 2013/14:126. En enklare planprocess, s 175-186.

⁵⁷ Gustafsson. Bygglövsboken, s 42 f.

⁵⁸ Ibid, s 43.

⁵⁹ NJA 2014 s 247.

som bodde längre bort från bygget sakägare då deras fastighet blev berörd av höjd- och planläget av bygglovet.⁶⁰ Alla yttranden från sakägare ska redovisas i respektive ärende. Om en sakägare inte avger sitt yttrande inom den angivna tiden ska nämnden i beslutet ange att denna inte har yttrat sig och vilka tolkningar som nämnden gör utefter det.⁶¹

Det har länge varit en missuppfattning att det räcker för sökanden att få grannarnas/sakägarnas skriftliga medgivande för att de inte ska ha rätt att överklaga bygglovsbeslutet. Detta befriar dock inte nämnden från att upplysa sakägarna om att ansökan har inkommit och att deras rätt att överklaga kvarstår oavsett om de har skrivit under ett medgivande.⁶² Det finns inte någon paragraf i PBL om när sakägaren senast får överklaga bygglovet utan istället ska förvaltningslagens (FL) bestämmelser tillämpas. Enligt 44 § FL har sakägarna rätt att överklaga beslutet inom tre veckor från den dag de fick ta del av beslutet.

4.2.3 Beslut och avgifter

Enligt PBL ska ett beslut om bygglov meddelas inom tio veckor från det att ansökan har inkommit. Beslutet ska innehålla information om vilken giltighetstid bygglovet har, om det behövs någon kontrollansvarig och vem det i så fall är, att lovet inte ger rätt till att påbörja byggandet innan startbesked har getts av byggnadsnämnden samt vilka villkor och upplysningar som regleras i PBL. Ett villkor kan vara exempelvis att det krävs strandskyddsdispens innan åtgärden får påbörjas. Detta innebär att sökanden kan få bygglov för en åtgärd som denne sedan inte kan få bebygga på grund av strandskyddet.⁶³ För varje ärende måste nämnden motivera hur de har kommit fram till sitt beslut. Detta är inget som står i PBL utan kravet återfinns i 32 § FL. När nämnden har beslutat om bygglov har de inga möjligheter att dra tillbaka bygglovsbeslutet förutsatt att det inte är av säkerhetsskäl. I de fallen har nämnden möjlighet att ta tillbaka bygglovsbeslutet endast om marken inte har börjat bebyggas ännu.⁶⁴ Bestämmelserna om att ett bygglov inte kan återkallas finns inte i PBL:s lagtext utan den principen har tillkommit av JO.⁶⁵

Avgiften som nämnden har rätt att ta ut får inte överskrida den genomsnittliga kostnaden som nämnden tar ut för dessa typer av besked. Denna princip benämns självkostnadsprincipen och finns reglerad i 2:6 kommunallagen (KL) samt 12:10 PBL. Bygglovsavgiften är baserad på en taxa som kommunfullmäktige i respektive kommun

⁶⁰ HD Ö 1054–16.

⁶¹ JO-Protokoll 2015-01-30. Inspektion av Byggnadsnämnden i Katrineholms kommun den 7–9 oktober 2014; Boverket. Underrättelse och yttranden.

⁶² NJA 2014 s 445.

⁶³ Gustafsson. Bygglovsboken, s 149.

⁶⁴ Ibid, s 150 f.

⁶⁵ JO-beslut år 1967 sida 327. Fråga om byggnadslov för ianspråktagande av byggnad för annat ändamål än det vartill byggnaden förut varit använd, må tidsbegränsas.

beslutar om.⁶⁶ Taxan är kommunspecifik och ska täcka de kostnader som uppkommer i samband med prövningen av bygglov.⁶⁷

4.3 Handläggning

När en ansökan om bygglov inkommer till kommunen handläggs den av byggnadsnämnden, i enlighet med 9:20 PBL. Byggnadsnämnden är den del i kommunens verksamhet som hanterar ärenden inom PBL. Nämnden består av minst fem förtroendevalda ledamöter och bistås med tjänstemän vid en förvaltning som bereder ärenden åt dem.⁶⁸

Ansökan granskas av en handläggare som avgör huruvida den är fullständig. Saknas nödvändig information kan handläggaren begära föreläggande om komplettering. När ansökan är komplett diarieförs den och handläggaren sänder ut ett mottagningsbevis till sökanden enligt 9:27 a. Mottagningsbeviset är till grund för båda parter, dels för sökanden som vet att bygglovet kommer tas upp för prövning, dels för nämnden som nu har tio veckor på sig att handlägga ärendet.⁶⁹

Kommunen styrs av ett antal lagar. De mest övergripande är regeringsformen och kommunallagen som reglerar vilka uppgifter kommunen får ägna sig åt och hur de kan välja att organisera sin verksamhet. Hur kommunen och andra myndigheter ska hantera inkomna ärenden regleras i förvaltningslagen. I 6 § FL redogörs för vilken service myndigheter ska erbjuda till enskilda och i 9 § FL presenteras de utgångspunkter som hanterar handläggningen.⁷⁰

Del av 9 § FL lyder:

“Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts”.

Om det finns en speciallag, såsom PBL, som specificerar FL ska denna lagstiftning tillämpas.⁷¹ Handläggning av bygglovsärenden regleras i 9:20 - 9:29 PBL och har därmed företräde framför FL. Här regleras krav på ansökan, nämndens skyldigheter och tidsfrister.

4.3.1 Bakgrunden till 9:27 PBL

I 9:27 PBL finns bestämmelsen om tioveckorsfristen som hårdrar 9 § FL. Tidsfristen tillkom i den nya PBL 2011 med syftet att öka effektiviteten i byggprocessen.

⁶⁶ Gustafsson. Bygglovsboken, s 153.

⁶⁷ SKL. Taxa, plan- och bygglov.

⁶⁸ Gustafsson. Bygglovsboken, s 34 f.

⁶⁹ Gustafsson. Bygglovsboken, s 33 f.

⁷⁰ Ibid, s 18 f.

⁷¹ Zetterström. Juridiken och dess arbetsätt, s 145.

Motsvarande paragraf i den äldre versionen av FL hade inte fått det genomslag som förväntades när det gäller snabbhet i handläggningen. JO har flertalet gånger innan uppkomsten av 9:27 gett kritik mot flera nämnder i landet för att de har haft för långa handläggningstider. I ett fall tog det mer än sex år att avgöra ett bygglovsärende som låg inom strandskyddat område. Anledningen till detta var att det rådde oklarhet mellan länsstyrelsen och kommunen om vilken rollfördelning som råder vid handläggandet av en strandskyddsdispens. Dessutom påstod byggnadsnämnden att det rådde personalbrist.⁷² I ett annat fall inkom en bygglovsansökan för en sjöbod, där det tog mer än ett år innan ärendet handledes.⁷³ Byggprocessutredningen som låg till grund för lagändringen konstaterade att flera kommuner internt hade infört tidsgränser för handläggningen av bygglov. Dessutom fanns det internationellt flera länder som i lag infört tidsfrister, somliga även sanktionerade. Regeringen valde dock att till omarbetningen av PBL inte koppla någon sanktion till tidsfristen med motivering att en ökad effektivitet av handläggningen bör kunna uppnås ändå.⁷⁴

Trots PBL:s uteblivna sanktion kunde sökanden, och kan så även idag, begära ersättning genom skadeståndslagen vid en överskriden tidsfrist. Detta om kommunen genom försummelse av handläggningen lett till en förmögenhetsskada för sökanden enligt 3:2 skadeståndslagen (SkadestL). Boverket nämner att det är väldigt sällan att en kommun behöver betala ut ersättning enligt 3:2 SkadestL då det oftast inte uppkommer någon större ekonomisk skada för sökanden om tidsfristen överskrids.⁷⁵ I ett rättsfall konstaterade domstolen att en kommun ska stå ansvarig för de förmögenhetsskador som uppkommer när ett bygglov ges för en byggnad som strider mot gällande detaljplan. I detta fall hade dock klagande inte visat hur de hade lidit av en förmögenhetsskada på grund av felaktigt bygglov och därför ogillades deras klagande.⁷⁶ Det är inte vanligt att sökande i ett bygglovsärende för talan mot kommunen enligt skadeståndslagen. Sökanden kan riskera att behöva betala både sina egna rättegångskostnader och motpartens om de förlorar målet. Sökanden har även bevisbörda över att visa hur stor den ekonomiska skadan är och på vilket sätt kommunen har varit försummelsebar i sin handläggning samt vilket sambandet är mellan handläggningen och den ekonomiska skadan.⁷⁷

⁷² JO-beslut 2008-01-29. Anmälan mot Miljö- och byggnadsnämnden i Strömstads kommun angående tiden för handläggning av ett ärende om bygglov m.m.

⁷³ JO-beslut 2010-02-24. Anmälan mot Miljö- och byggnadsnämnden i Karlskrona kommun angående handläggningen av ett ärende om bygglov m.m.

⁷⁴ Proposition 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag, s 281.

⁷⁵ Boverket. Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner, s 25 f.

⁷⁶ RH 1992:45 s.114.

⁷⁷ Boverket. Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner, s 25 f.

4.3.2 9:27 PBL

“Byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbeskedskyndsamt. Nämnden ska meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från

- 1. den dag ansökan kom in till nämnden, eller*
- 2. den senare dag då ytterligare underlag kom in till nämnden från sökanden på hans eller hennes initiativ.*

Om nämnden inom tre veckor från den dag som anges i första stycket 1 eller 2 har förelagt sökanden enligt 22 § första stycket att avhjälpa en brist i ansökan, räknas tidsfristen i första stycket från den dag då bristen avjälptes.

Om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet, får den tidsfrist som anges i första stycket förlängas en gång med högst tio veckor.”

Första stycket

Tidsfristen räknas enligt första punkten från den dag då ansökan inkommit till nämnden, vilket är samma dag som handläggaren ska sända ut mottagningsbeviset. Enligt andra punkten räknas tidsfristen från den dag då nämnden mottagit ytterligare underlag från sökanden på hans initiativ. Grundregeln får tolkas att tidsfristen börjar löpa enligt första punkten, men att en komplettering enligt andra punkten kan nollställa tidsfristen. Det råder dock oklarhet kring vad som avses med “underlag” i andra punkten. I den rapport som lagförslaget grundas på föreslogs att tidsfristen skulle nollställas enbart om underlaget hade betydelse för prövningen. Detta avslag dock regeringen som menade att det skapade tolkningsutrymme för nämnden huruvida en ny frist skulle påbörjas eller ej. Istället föreslog regeringen att en ny frist alltid ska påbörjas från det att nytt underlag inkommer på sökandens initiativ.⁷⁸

Andra stycket

I de fall ansökan är ofullständig när den inkommer kan nämnden förelägga sökanden att komplettera ansökan enligt 9:22 PBL. Föreläggandet måste göras inom tre veckor från det att ansökan inkommit alternativt den dag då ytterligare underlag inkommit från sökanden. Tidsfristen börjar därmed gälla den dag sökanden avhjälper bristen. Om inte sökanden kompletterar sin ansökan ska nämnden fatta sitt beslut inom tio veckor räknat från vecka fyra. Nämnden har då 14 veckor på sig. I de fall nämnden förelägger sökanden senare än tre veckor från det att ansökan inkommit alternativt den dag då ytterligare underlag inkommit från sökanden börjar tidsfristen att löpa enligt första stycket. Detta ger därmed nämnden möjlighet att förelägga om komplettering fler än en gång under beslutsprocessen.⁷⁹

⁷⁸ Lagkommentarer till 9 kap. 27, 27 a, 30 a.

⁷⁹ Ibid.

Tredje stycket

Nämnden har dessutom en möjlighet att förlänga tidsfristen en gång med högst tio veckor om det är nödvändigt på grund av utredningen eller handläggningen. Handläggningstiden får därmed inte överstiga 20 veckor. Det kan vara aktuellt att förlänga tidsfristen om nämnden inte får till sig den komplettering de förelagt om, enligt andra stycket, i tid. Dessutom kan en förlängning ske om nämnden behöver ytterligare tid för att beakta remissvar från andra myndigheter, utföra kultur- och naturvärdesinventeringar eller göra platsbesök som på grund av besvärliga väderförhållanden tidigare inte kunnat genomföras.⁸⁰

4.3.3 9:27 a PBL

Vid årsskiftet 2018/2019 konkretiserades och utvecklades de krav som ställs på byggnadsnämnden om kommunikation med sökanden. Tidigare fanns delar av paragrafen med i äldre versionen av 27 § första stycket tredje meningen och andra stycket.

Den nya regeln 9:27 a lyder:

“När en ansökan om lov eller förbandsbesked har kommit in till byggnadsnämnden, ska nämnden skriftligen informera sökanden om

- 1. vilka tidsfrister som gäller för beslut om ansökan,*
- 2. att den avgift som nämnden får ta ut reduceras om tidsfristen för beslut överskrids, och*
- 3. möjligheterna att överklaga nämndens beslut.*

Om tidsfristen för beslut börjar löpa vid en annan tidpunkt än när ansökan kom in till nämnden, ska skriftlig information lämnas om ändringen.

Om tidsfristen förlängs enligt 27 § tredje stycket, ska skriftlig information om förlängningen och skälen för den lämnas innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.”

Första stycket

Här framgår det vilken information som nämnden ska kommunicera med sökande om. När en ansökan inkommer till nämnden ska de informera om vilken tidsfrist som gäller för ärendet, att avgiften kan reduceras om ärendet pågår längre än tidsfristen och vilka möjligheter som sökande har att överklaga nämndens beslut.⁸¹

Andra stycket

Nämnden ska informera sökanden om samma information även när tidsfristen börjar löpa om på nytt, det vill säga när ytterligare underlag inkommer till ärendet.⁸²

⁸⁰ Lagkommentarer till 9 kap. 27, 27 a, 30 a.

⁸¹ Ibid.

⁸² Ibid.

Tredje stycket

Slutligen ska nämnden skriftligen informera sökanden ifall tidsfristen förlängs och vilka skälen till detta är. Detta ska göras innan den ursprungliga tidsfristen enligt 27 § första stycket har gått ut.⁸³

4.3.4 Bakgrunden till 12:8 a PBL

Flera undersökningar gjorda av bland andra Vision och SKL påvisar att kommunerna haft svårt att rekrytera bygglovshandläggare under flera år.⁸⁴ Den skärpta lagstiftningen medför att högre krav ställs på tjänstemännens arbete och att kommunerna då även kan bli tvungna att nyrekrytera för att möta behovet – detta tillsammans med att tillsätta naturliga uppsägningar. I ett tidigare examensarbete från Högskolan Väst, *Handläggningstiden vid bygglov – En studie kring kravet i PBL 9:27*, har hundratal bygglov granskats för att se hur många av dem som överskrider tioveckorsfristen. Slutsatsen var att 10 procent av byggloven inte höll sig inom tidsfristen. Även JO har påpekat i ett flertal uttalanden att handläggningstiden i vissa fall är alldeles för långa. Ett bygglovsärende i Nynäshamn påbörjades först efter 18 veckor och den totala handläggningstiden uppgick till sex månader. Byggnadsnämndens förklaring var hög personalomsättning och generationsväxling, vilket enligt JO inte är en godtagbar ursäkt för en hantering i strid mot lagen.⁸⁵ Liknande kritik har JO fört mot nämnden i Värmdö där beslut fattades 16 månader efter ansökan. Nämndens förklaring var att förvaltningen under några månader evakuerade från ordinarie lokaler. Denna ursäkt var inget som godtogs, utan JO ansåg att nämnden förtjänade allvarlig kritik för den dröjande handläggningen.⁸⁶ Nämnden i Sotenäs blev under samma dag tilldelad allvarlig kritik i tre separata beslut. I ett av fallen var den totala handläggningstiden över fem år och JO-utredningen menar att nämnden under dessa år varit i hög grad passiv. JO anser att handläggningen varken överensstämmer med tioveckorsfristen eller förvaltningslagen.⁸⁷

För att effektivisera byggprocessen ytterligare fick Boverket 2016 i uppdrag av regeringen att dels utvärdera byggnadsnämndernas hantering av tidsfristen, dels presentera ett förslag om sanktioner mot byggnadsnämnder i de fall tidsfristen överskrids. Enkäter skickades ut vid årsskiftet 2016/2017 till landets samtliga kommuner och Boverket fick svar från 244 kommuner. Kommunernas svar bearbetades in i Boverkets rapport, *Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner* (2017:4). Innan Boverket påbörjade sin enkätundersökning gjorde Näringslivets

⁸³ Lagkommentarer till 9 kap. 27, 27 a, 30 a.

⁸⁴ Sundberg. Brist på bygglovshandläggare; Lindstedt. Svårt värva ingenjörer.

⁸⁵ JO-beslut 2013-03-26. Allvarlig kritik mot byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen.

⁸⁶ JO-beslut 2014-02-11. Allvarlig kritik mot Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen.

⁸⁷ JO-beslut 2016-11-09. Allvarlig kritik mot Byggnadsnämnden i Sotenäs kommun för långsam handläggning av ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen.

regelnämnd en liknande undersökning med resultatet att 3 procent av Sveriges kommuner i normalfallet har en handläggningstid på tio veckor eller mer.⁸⁸ Boverkets slutsats ger en mer negativ bild av handläggningstiderna än Näringslivets undersökning. Boverket presenterar i rapporten att endast 81 procent av kommunerna i normalfallet inte överskrider tidsfristen.⁸⁹ När både examensarbetet och Boverkets undersökning visar att många bygglov ändå överskrider tidsfristen går det att konstatera att regeringens förhoppning om en effektivare handläggning vid 2011 års lagändring ej uppfyllts fullt ut.

Den 1 januari 2019 kom den nya regeln (12:8 a PBL) som säger att bygglovsavgiften ska reduceras med en femtedel för varje vecka som tioveckorsfristen överskrids. Efter att Boverket färdigställde rapporten följde en remissrunda där bland annat kommuner, länsstyrelser, JO, förbund och domstolar fick yttra sig. Av de ungefär hundra remissinstanserna valde knappt hälften att yttra sig. Bland de som avstyrkte lagändringen återfanns både JO och Lagrådet. JO ifrågasatte varför en reduktion av avgiften ska införas inom detta område där majoriteten av byggnadsnämnderna klarar tidsfristen, när det finns längre handläggningstider i andra delar av förvaltningen. Regeringen replikerade med att långa handläggningstider inom andra områden inte är skäl emot att särskilda insatser riktas mot plan- och bygglagens område. Dessutom den omständigheten att svensk rätt tidigare inte har behandlat en avgiftsreduktion utesluter inte skälen till att pröva om det finns förutsättningar för ett sådant system. Lagrådet var inne på samma spår som JO och ansåg att lagändringen skulle föregåtts av fler grundliga överväganden om lämpligheten med sanktioner, exempelvis om rådande kompetensbrist försvårar möjligheten att effektivisera byggprocessen. Lagrådet menade även att det kan finnas en risk att kvalitén på handläggningen sjunker. Att fokus riktas från omfattande bygglov till de mindre komplicerande med syftet att få fler ärenden avgjorda inom den givna tidsfristen. Regeringen replikerade med att tidsfristen är väl tilltagen och att en kvalitetssänkning därmed inte bör förekomma. Dock poängterar regeringen att handläggningstiderna inte får kortas på bekostnad av beslutsunderlagets kvalitet. En kvalitetssänkning kan generera fler överklaganden och regeringen lämnar endast kommentaren att konsekvenser av det slaget inte effektiviserar byggprocessen och måste undvikas. Sammantaget ansåg Lagrådet att lagförslaget försvagar den kommunala självstyrelsen, särskilt för redan resurssvaga kommuner, då kommunen kan behöva omfördela medel mellan förvaltningar för att finansiera sina förlorade intäkter. Regeringen invände och menade att föreslagna åtgärder mot handläggningstiderna är nödvändiga och de bedömda konsekvenserna oundvikliga för att uppnå syftet med den nya regeln. Bland de övriga remissinstanser som yttrade sig om lagförslaget framkom blandad respons.

⁸⁸ Liljeqvist. Bygglov- handläggningstider, servicegarantier, avgifter och resurseffektivitet, s 9.

⁸⁹ Boverket. Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner, s 9.

Detta påvisar hur aktuellt ämnet är och vilka delade uppfattningar som råder kring denna lagändring.⁹⁰

Delade uppfattningar råder även bland politikerna i Civilutskottet. I deras betänkande om lagändringen delade majoriteten av ledamöterna regeringens bedömning vad gäller avgiftsreduktionens enkla uppbyggnad med avsaknad av tillsynsmyndighet, samspel med regeringsformen och avsaknad av möjlighet för sökande att förhala processen. Nooshi Dadgostar (V) reserverade sig dock mot regeringens förslag. Hennes ställningstagande samstämmer med Lagrådet och flera remissinstanser som ifrågasätter huruvida lagförslaget uppfyller dess syften. Kommunerna har ingen anledning att förhala ett beslut när förvaltningslagen och befintlig tioveckorsfrist ändå gäller. Det finns även andra delar inom offentlig förvaltning med långa handläggningstider och Dadgostar betvivlar om plan- och byggområdet verkligen ska bli det första att påverkas av detta nya inslag i svensk rätt. Hon uttrycker även oro över ett ingrepp i kommunernas självstyrelse. Likt Lagrådet trycker hon på att byggnadsnämnderna riskerar både underfinansiering och kompetensförsörjningsproblem, framförallt nämnder i mindre kommuner.⁹¹

Civilutskottet bad även Konstitutionsutskottet att yttra sig i betänkandet. Utskottet fokuserade på frågor om hur lagförslaget förhåller sig till den kommunala självstyrelsen och regeringsformens proportionalitetsprövning samt den nya förvaltningslagen (2017:900). Enligt 14:3 regeringsformen ska en proportionalitetsprövning göras vid inskränkningar i den kommunala självstyrelsen - något som både Lagrådet och Konstitutionsutskottet ej ansåg fanns i lagrådsremissen men som regeringen arbetat in i propositionen och uppfyllde därmed kraven för intresseprövningen. Även i Konstitutionsutskottet fanns en avvikande mening. Mia Sydow Mölleby (V) argumenterade på liknande sätt som Dadgostar och ansåg att lagändringen är oacceptabel mot kommunerna.⁹²

4.3.5 12:8 a PBL

Innebörden av 12:8 a är att om kommunen överskrider sina tio veckor med att handlägga ett bygglovsärende ska bygglovsavgiften reduceras med en femtedel från den ursprungliga avgiften för varje påbörjad vecka. Att införa reduktion av bygglovsavgiften och inte någon ekonomisk sanktion mot kommunerna grundar sig i att en reduktion ansågs vara enklare att införa i det befintliga systemet. Dessutom behövdes inte någon tillsynsmyndighet utan detta var något som kunde göras inom kommunens ramar. Förslaget till lagändringen poängterar även att en reducerad avgift

⁹⁰ Proposition 2017/18:210. Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan, s 11-24, 35-42

⁹¹ Civilutskottets betänkande 2017/18: CU27. Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan, s 10.

⁹² Ibid, s 24.

jämfört med en ren sanktion är en bättre lösning då det kommer att öka kommunernas incitament till att hålla tidsfristen.⁹³

Den nya regeln 12:8 a lyder:

“Om en avgift tas ut för handläggningen av ett ärende om förhandsbesked enligt 8 § 1, 8 eller 9 eller ett ärende om lov enligt 8 § 2, 8 eller 9, ska avgiften reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist enligt 9 kap. 27 § första stycket överskrids. Avgiften ska dock inte reduceras om tidsfristen överskrids på grund av ett beslut enligt 9 kap. 28 §.

Om en avgift enligt 8 § 1, 3 eller 9 tas ut för handläggningen av en anmälan för en åtgärd som avses i 9 kap. 16 §, ska avgiften reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist enligt 9 kap. 45 § första stycket överskrids.”

Bestämmelserna om reducerad avgift är en ny lösning i den svenska lagstiftningen. Inspiration har Boverket hämtat från andra europeiska länder, bland andra Norge och Storbritannien, som redan då tillämpade en reducering av avgifter. Norge har två olika tidsfrister beroende på vilken byggåtgärd det gäller. Vid en mindre byggåtgärd har kommunerna tre veckor på sig att handlägga ärendet annars blir det beviljat. För övriga byggåtgärder har kommunerna tolv veckor på sig att fatta beslut. Skulle ärendet överskrida tolv veckor sänks bygglovsavgiften med 25 procent för varje vecka tidsfristen överskrids. I Storbritannien är tidsfristen åtta veckor, och när det gäller större projekt är handläggningstiden 13 veckor. Om ett beslut inte har fattats inom tidsfristen har sökande rätt att överklaga till deras motsvarande statssekreterare. Om ett beslut inte har fattats efter 26 veckor ska hela avgiften återbetalas till sökanden oavsett om den sökande har överklagat eller ej.⁹⁴

De delar som enligt 12:8 a kan reduceras är kostnaden för de olika lovprövningarna, expediering, kungörelse samt andra tids- och kostnadskrävande åtgärder.⁹⁵ Enligt 9:40 a PBL är kommunen skyldig att redovisa hur avgiften har tagits fram och vad den grundas på. Detta beslut kan överklagas till länsstyrelsen enligt 13:3 PBL.

⁹³ Boverket. Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner, s 39.

⁹⁴ Ibid, s 24.

⁹⁵ Proposition 2017/18:210. Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan, s 21.

5 Resultat

De tidigare redovisade teoriavsnitten, gällande rätt och tidigare utredningar, skapar en grund vidare in i resultatet. Eftersom lagändringen är nytillkommen råder fortsatt osäkerhet kring lagtolkningar och varför den uppkom. JO-uttalanden och tidigare utredningar gav svaret till det sistnämnda. Gällande rätt redogör för lagändringens innebörd och tolkning men även för andra paragrafer som kan vara nyttiga att ha med sig vid läsning av resultatet. Därutöver är terminologin viktig att få klart för sig och de ovan redovisade begreppen, som sakägare och liten avvikelse, kommer vara återkommande i texten framöver.

För att presentera resultatet på ett tydligt sätt har resultatet delats upp i underrubriker efter studiens frågeställningar. Resultatet under respektive frågeställning redovisas i en likställd ordning som lyder: Mellerud, Trollhättan, Göteborg och Sotenäs. På slutet av varje resultat görs det en analys.

För att förstå resultatet bättre ges här kort information om kommunernas enheter:

- Mellerud har en handläggare som hanterar lov- och anmälningsärenden, samt start- och slutbesked.
- Trollhättan har fem handläggare som hanterar lovärenden. Tre bygglovsingenjörer hanterar processen efter bygglovsbeslut, det vill säga från startbesked till slutbesked.
- Göteborg har 25 handläggare som hanterar lovärenden. Ett tjugotal inspektörer hanterar de tekniska delarna och processen från startbesked till slutbesked.
- Sotenäs har fem handläggare som hanterar lovärenden. Tre byggnadsinspektörer hanterar anmälningsärenden och processen från startbesked till slutbesked.

5.1 Håller sig kommunerna inom tioveckorsfristen redan idag?

Innan lagändringen fick enheten i **Mellerud** mål från byggnadsnämnden att korta ner handläggningstiden. Framtagen statistik visade då på att den genomsnittliga handläggningstiden under 2018 var 16 arbetsdagar och med en ensam handläggare upplevs svårigheter att effektivisera ytterligare. Nämnden har som mål att om ett ärende inkommer den första dagen i ny månad ska beslut tas samma månad, och det har de alltid klarat. Handläggaren uppskattade att ungefär fem av hundra ärenden om året överskrider tioveckorsfristen men att möjligheten till förlängning endast utnyttjats en gång under hans anställning.

Vad som kan ta tid är när sökanden ansöker om strandskyddsdispens och bygglov samtidigt. För att kunna göra lämplighetsprövningen i bygglovet vill nämnden ha dispens från strandskyddet till grund och är inte detta gjort kan handläggningen av bygglovet dröja några veckor. Förr har detta inte resulterat i något straff mot vare sig sökanden eller kommunen, men nu har kommunen valt att i begäran om komplettering kräva in en beviljad strandskyddsdispens. Därmed pausas tidsfristen tills dess att ärendet är komplett.

I **Trollhättan** har de inte haft problem med handläggningstiden sedan chefen påbörjade sin anställning i september 2017 och han hade inte hört om några ärenden som överskridit tidsfristen tidigare heller. Kommunen har heller inte valt att förlänga tidsfristen med ytterligare tio veckor någon gång. Ärenden som kan ta lite längre tid är när ärendet ska upp i nämnden och framförallt då det återremitteras till enheten, vilket har hänt en gång sedan han började arbeta för kommunen.

I **Göteborg** har de valt att för egen del mäta handläggningstiderna på två sätt, dels från ansökans inkommanddatum till beslut, dels från fullständig ansökan till beslut. Den förstnämnda existerar inte i lag utan är till för handläggarna för att se ansökans omloppstid. Åren 2015 och 2016 hade kommunen en mediantid för bygglovsärenden på sex till åtta veckor från inkommen ansökan och en till två veckor från fullständig ansökan. Men på grund av problem med personalomsättning fick enheten lägga ärenden på hög och som mest låg de ett halvår efter i fördelning, med totalt 1100 ärenden i kö, och då blev mediantiden under 2018 15 veckor från inkommen ansökan till beslut. Under hösten 2018 arbetade de bort högen och hann precis ikapp innan den nya regeln trädde i kraft. Det var ett väldigt fokuserat arbete som krävdes; en handlingsplan togs fram, många möten och utbildningar ställdes in och konsulter anlätades för att öka andelen arbetskraft.

Anledningen till att de använder sig utav mediantid vid mätningarna är att vissa ärenden tar betydligt längre tid och ett medeltal skulle därmed ge en skev bild av handläggningen. Det som tar tid för handläggarna är att begära in komplettering, det är när bollen ligger hos sökanden som klockan tickar. Innan bygglovshögen växte fram tog det alltså sex veckor att begära in komplettering och två veckor för själva handläggandet.

Vår intervjuade hade enbart hört om ett ärende som förlängts med tio veckor, men han trodde att det kunde röra sig om fler. Enheten har nyligen fattat ett beslut om att fler ärenden ska förlängas och att gränserna för vilka skäl som tillåts ska utmanas. Något som diskuterats är ärenden som ska tas upp i nämnden, där förberedningsprocessen ligger mellan fyra till sex veckor, huruvida det är ett skäl till förlängning. Med denna långa förberedningsprocess måste handläggarna identifiera tidigt i processen om det pågående ärendet ska upp till nämnden, särskilt ont om tid

kan det bli sommartid då nämnden inte har sammanträde. Som en av Sveriges största kommuner anser Göteborg att de har ett ansvar att driva rättsutvecklingen framåt.

I **Sotenäs** var enheten lågt bemannad fram till dess att nuvarande chef tillträdde februari 2017. Kommunfullmäktige höjde det året ramen för nämnden och två handläggare anställdes för att råda bukt med den bygglovshög som fanns. Innan lagändringen trädde i kraft låg kommunen i stort sett i balans och ärenden höll sig då inom tidsfristen. Möjligheten att förlänga ett ärende har nämnden använt sig utav vid ett fåtal tillfällen, men är något de helst vill undvika att göra. Det var inte den kommande lagändringen som gav initiativ till att arbeta bort bygglovshögen utan vikten av att ha en fungerande byggnadsnämnd har kommunen fått genom JO-uttalanden och kritik från kommunrevisionen.

Analys: Propositionen som ligger till grund för lagändringen beslutades 21 mars 2018. För kommunerna fanns det två situationer innan lagändringen. Mellerud och Trollhättan hade kontroll på sina inkomna ärenden och låg i fas vid årsskiftet. Däremot låg både Göteborg och Sotenäs efter med sina ärenden under början av 2018 men arbetade ikapp högen under hösten till att i princip ligga i fas vid årsskiftet. Anledningen till att nämnderna halkat efter berodde främst på underbemanning hos enheterna, däremot skilde anledningen till varför de arbetade ikapp. Göteborg ansåg att den kommande lagändringen gav en tillräcklig motivation medan Sotenäs tidigare hade blivit JO-anmäld och fick 2016 tre stycken uttalanden mot sig på en och samma dag om överskridna handläggningstider. Detta stämmer väl överens om vad den intervjuade påvisar, att nämnden innan hans tillträde varit passiv. Trollhättan var med och granskades i det examensarbetet som tidigare nämnts och då hade 7,5 procent av ärendena en handläggningstid på mer än tio veckor. Detta var dock fem år sedan och behöver inte spegla dagens handläggning. Intressant är att alla kommuner, varav Sotenäs indirekt, nämner att de gånger tidsfristen är snålt tilltagen är när antingen nämnden är inblandad eller att ett beslut krävs enligt en annan paragraf eller lag.

5.2 Har kommunerna hunnit skaffa nya rutiner/arbetssätt?

På grund av lagändringen har **Mellerud** infört nya rutiner för att bli mer noggrann med att begära in kompletteringar från sökanden. På eget initiativ har enheten infört ett extra möte varje måndag där bygglovshandläggaren, nämndsekreteraren och strandskyddshandläggaren sitter tillsammans och går igenom inkomna ärenden för att kunna konstatera om ärendet behöver kompletteras eller ej.

I **Trollhättan** uppger den intervjuade att de inte har haft några problem med handläggningstiderna under hans chefskap och inte vad han hört om tidigare heller. Enheten har alltid varit rätt bemannad och har därmed inte infört några nya rutiner ännu. Däremot tror den intervjuade att enheten behöver se över rutinerna inför

sommaren 2019 för att klargöra hur de ska göra när det blir förseningar på grund av externa parter, exempelvis det lokala räddningsförbundet (NÄRF).

Göteborg har gjort flera ändringar för att klara av handläggningstiderna och inte riskera att få avgifter reducerade. Enheten är indelad i geografiska team med både handläggare och inspektörer, dessutom finns en stödenhet som endast arbetar med administration och koordination. Innan lagändringen hade de geografiska teamen regelbundet möten internt med många deltagande. Detta har de nu slutat med för att det tog för mycket arbetstid i anspråk. Nu fokuserar Göteborg än mer på att hålla handläggningstiderna och har därmed minskat antalet personer på varje möte. Numera består mötena av en trio där en koordinator, en handläggare och en inspektör sitter tillsammans. Detta ska frigöra mer arbetskraft till att handlägga ärenden och skapa bättre möjligheter att hålla handläggningstiderna. Göteborg har även implementerat ett digitalt verktyg för att kunna få en överblick över hur respektive ärende ligger till, i förhållande mot tidsfristen och vilka kompletteringar som de har begärt in i det enskilda ärendet. Systemet är uppbyggt på att alla handläggare är aktiva med att uppdatera sina ärenden för att det ska vara effektivt. Koordinatorerna har fått en mer central del på kontoret än tidigare. Bland annat ska de hålla koll på ifall tidsfristen snart överskrids på ett ärende och även dela ut påbörjade ärenden till andra handläggare när ordinarie handläggare är på semester eller blir sjuk. Innan lagändringen har varje person fått jobba ikapp sina ärenden när de har varit borta från kontoret. Byggenheten har även tagit fram nya mallar för att kunna kommunicera bättre med sökande. Alla ändringar har Göteborg själva tagit fram för att klara handläggningstiderna bättre.

Sotenäs har i samband med lagändringen förändrat mallarna som används vid kommunikation med sökanden. Detta har medfört att nämnden har ändrat sättet som de skriver beslut på och försöker nu vara än mer tydlig än tidigare. Enheten har även blivit strängare gällande kompletteringar och förelägger nu sökanden att inkomma med de kompletteringar som krävs annars avskrivs ärendet eller avgörs på de handlingar som inkommit. Ändringarna har Sotenäs själva utarbetat med vägledning från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) vid mallutformningen.

Analys: Gemensamt för de flesta kommunerna är att enheten har tagit fram ett administrativt hjälpmedel för att förbättra kommunikationen med sökande, exempelvis mallar och tillagda eller ändrade möten. Sotenäs har tagit hjälp från SKL för att ändra sina mallar. Övriga kommuner har inte uttryckligen sagt att de tagit fram mallarna med hjälp av SKL. Om enheterna nu inte har gjort det skulle eventuellt en nationell standard över mallarna behövs och då kan möjligen SKL sätta ramen för hur den ska se ut. Göteborg är den enda kommun som har gjort ett flertal förändringar med sitt arbetssätt. Detta kan delvis bero på det som tidigare sagts om Göteborgs situation med handläggningstider innan lagändringen. Det är inte konstigt att Göteborg är den kommun av de intervjuade som har gjort flest förändringar.

Göteborgs byggnadsnämnd har den största budgeten av utvalda kommuner och har därmed möjligheten att bekosta åtgärder som de anser är väsentliga för att förhindra att en ny bygglovshög skapas.

Intressant är att lagändringen har lett till att Mellerud har tillfört ett möte på veckobasis medan Göteborg frångår sin tidigare mötesform. Förutsatt att de inte har andra liknande möten med möjlighet att ventilera om sina ärenden återfinns nu mindre tid att diskutera med kollegor och den sociala hållbarheten blir något lidande med hänsyn till den ekonomiska. I Boverkets rapport konstateras att den vägledning som kommunerna kunde komma att behöva inför lagändringen skulle hanteras inom Boverket och länsstyrelsernas vanliga tillsynsvägledning. Flera av kommunernas tycker inte att de fick det stöd och den vägledning som de hade velat ha från i första hand Boverket. En bristfällig vägledning från Boverket har medfört att respektive kommun utarbetat egna rutiner som är nödvändiga för handläggningen. I de fall kommunen hade en bygglovshög inför lagändringen samtidigt som ett nytt arbetssätt ska läras in kan det medföra en ökad stress som möjligtvis hade kunnat minska om de hade fått rätt stöttning från Boverket.

5.3 Hur informeras allmänheten om de nya reglerna?

Mellerud har inte valt att inneha någon notis på sin hemsida om den nya regeln, utan det är enbart sökanden som får reda på detta genom den mottagningsbekräftelse byggnadsnämnden skickar ut efter att en ansökan inkommit. Här står det vad nämnden ska göra inom tio veckor, att det finns möjlighet att förlänga med ytterligare tio veckor och att avgiften kan reduceras om tidsfristen överskrids.

Den intervjuade i **Trollhättan** uppger att kommunen har en notis på sin hemsida där läsaren länkas till Boverkets hemsida.

Göteborg uppger att de har information på sin hemsida om lagändringen. Inför lagändringen gjordes dessutom ett brevutskick till *proffssökanden*, vilket enligt Göteborg är de 20 aktörer som stod för flest ansökningar under 2018. Aktörerna fick då information om vad som förändras och hur det påverkar dem.

Även **Sotenäs** har information om lagändringen på sin hemsida. Dessutom informeras sökanden om lagändringen vid ansökan och för varje komplettering som görs. Uppfattningen hos den intervjuade är att det kan verka förvirrande hos sökanden att de får meddelanden från nämnden som inte innebär mer än att en tidsfrist förlängs.

Analys: Vid kontroll efter intervjuerna kan författarna konstatera att de inte finner någon notis på vare sig Melleruds eller Trollhättans hemsida. Göteborg har tvärtom en tydlig länk på deras bygglovssida med utförlig information om lagändringen och länkar även till Boverket. Det har även lagts upp två filmer om hur tidsfristerna

fungerar vid lov- och anmälningsärenden. Även Sotenäs har en text om den nya regeln på sin hemsida och länkar även vidare till Boverket.

5.4 Finns det fall där en kommun blivit av med intäkter och i så fall hur löser kommunen intäktsbortfallet?

Mellerud har behövt reducera bygglovsavgiften vid ett tillfälle. I det ärendet överskreds tioveckorsfristen med två dagar och de fick tillämpa 12:8 a. Reduceringen skapade ett mer administrativt arbete när avgiften fick räknas om manuellt då deras system ännu inte är anpassat för den nya regeln. Mellerud har ännu inte diskuterat hur de ska täcka upp för det eventuellt kommande intäktsbortfallet i byggnadsnämndens budget. Melleruds målsättning är att alla ärenden ska handläggas under tio veckor och ser därmed ingen risk att ett ärende kommer passera vecka 15. Om så blir fallet kommer ärendet fortfarande att ha prioritet och avklaras inom förvaltningslagens ramar. Ifall ärenden skulle komma att överskrida tidsfristen i större utsträckning kommer de att se över deras rutiner.

Trollhättan har inte behövt reducera någon bygglovsavgift ännu. Enheten tror att deras handläggningstider kommer att hållas under tio veckor även i framtiden. Skulle det ta mer än tio veckor för ett ärende att blir klart tror den intervjuade att det kommer bero på de externa parterna i processen. Det som Trollhättan ser över är om externa parter kan ta på sig reduktionen, om förseningen nu sker på grund av dem. Eftersom FL gäller i samband med PBL anser Trollhättan att det inte finns någon risk att ett ärende inte skulle bli avklarat, oavsett om ärendet ger en reducerad intäkt.

Göteborg har inte reducerat något bygglov ännu och den intervjuade tror inte att de kommer att behöva göra det i framtiden heller. Innan 2018 och innan bygglovshögen växte hade enheten en mediantid mellan sex och åtta veckor från inkommen ansökan till beslut som de tror att enheten kommer att ha i framtiden också nu när bygglovshögen är bortarbetad. Göteborgs bygglovsenhet har en stor budget och den intervjuade resonerar att om några enstaka ärenden får reducerad avgift blir det inga större problem på det stora hela. Däremot är det extra viktigt för dem att få in bygglovsavgiften från större projekt, exempelvis från Karlatornet. Detta för att intäkten är betydligt större vid dessa projekt och påverkar direkt på nämndens ekonomi. En idé Göteborg har är att dela upp de större projekten i flera bygglovsprövningar för att säkerställa att inte hela intäkten riskerar att reduceras utan enbart vissa delar av den totala intäkten för byggnationen. I med det införda bevakningssystemet ska det inte finnas någon risk att ett ärende inte blir avklarat, även om det har gått mer än 15 veckor.

Sotenäs har hittills inte blivit av med några intäkter på grund av den nya lagändringen. Enheten tror även att de inte kommer behöva reducera avgiften framöver om de fortsätter att vara rätt bemannande. Sotenäs bedömer att om en reduktion sker är det

ett litet intäktsbortfall sett över hela året, och nämnden har inga åtgärder för att täcka upp för de intäkter som kan gå förlorade på grund av lagändringen. Att ett ärende inte slutförs efter vecka 15 tror Sotenäs inte är några problem, detta för att förvaltningslagen fortfarande gäller med krav på att ärenden ska handläggas skyndsamt.

Analys: Samtliga kommuner tror inte att de kommer att behöva reducera några bygglovsavgifter i framtiden. Kommunerna är även eniga om att förvaltningslagens regler om skyndsamt gällande fortfarande och att det inte finns någon risk att ett ärende inte blir slutfört även om avgiften blir reducerad. Ingen av kommunerna har någon idé över hur intäkterna som kan gå förlorade tack vare reduktionen ska täckas upp, vilket är anmärkningsvärt då nämnden inte kan styra hur många ärenden som inkommer till dem. Om det skulle inkomma fler ärenden än normalt över en längre tid kan kommunerna behöva anställa fler handläggare. Att utrymme skulle finnas för detta i den befintliga budgeten är tveksamt och att få politikerna till att ändra en budget eller att behöva invänta nästkommande års budget kan bli kostsamt då flera ärenden kan ha behövts reduceras. Det bör poängteras att det kan komma trender över vad som är populärt att bygga samt toppar inför sommaren som kan leda till en ökning av inkommande bygglovsansökningar. I propositionen yttrar sig Lagrådet och menar att kommuner kan tvingas att omfördela medel mellan förvaltningar för att finansiera intäktsbortfallet. Det är intressant att ingen av de intervjuade kommunerna själva har reflekterat över detta och frågan är då hur stor inverkan intäktsbortfallen egentligen har över nämndens budget.

5.5 Vilken effekt kan lagändringen få?

Här ställde författarna frågor där de intervjuade skulle se effekter ur både ett lokalt och ett nationellt perspektiv.

I **Mellerud** finns det inga tendenser till att tioveckorsfristen inte kommer hållas och de tror därmed inte att lagändringen skulle få negativa konsekvenser där. Nationellt sett hade den intervjuade hört ryktesvägen att vissa storstäder höjt bygglovsavgiften för alla sökanden och därmed kompensera för intäkter de förlorar. En annan kommun hade sagt att de låg bra till gällande tidsfristen men mellan färdig kontrollplan och slutbesked kan det ta flera månader. Eftersom det är en så pass liten del av byggprocessen som är styrd nu tror den intervjuade att kommunerna kommer fördela om resurserna och prioritera det som är lagstadgat. Mellerud ser dock inga problem med att hinna de övriga uppgifter byggnadsnämnden har, såsom tillsyn. Eftersom nämnden klarade tidsfristen redan innan lagändringen är det ingen stor omorganisation som behövs göras och därmed inte någon uppgift som åsidosatts.

Den intervjuade tror att fler ärenden kommer avslås om nämnden inte begär komplettering under de tre första veckorna enligt lag. Den intervjuade förstår inte

varför ett ärende skulle ta mer än tio veckor att handlägga, såvida inte kommunen har en bygglovshög liggandes. Detta oavsett projektets storlek. Att kvalitén på beslutet därmed skulle försämrats eller att begreppet *liten avvikelse* skulle vidgas finns liten risk för. För det sistnämnda finns mångtalet rättsfall som är vägledande, problemet där är snarare att kommunerna tolkar praxis olika. Att sakägarprocessen skulle medföra att tidsfristen överskrids anser den intervjuade är inte troligt. Om yttrandet inte inkommer inom de tre veckorna som nämnden avsatt kommer nämnden att ta ställning och sätta in sig i deras situation.

Den intervjuade i **Trollhättan** hoppas att lagändringen kommer medföra att de kommuner som halkar efter och har en ouppklarad bygglovshög för jämnan kommer få mandat att anställa. Det blir extra tydligt nu när effekterna av lagändringen får direkt påverkan på ekonomin. Huruvida kvalitén kommer att förändras på grund av skyndsamt handläggning ser den intervjuade ljust på. Lagändringen kan hjälpa handläggarna att lägga extra energi på det som skapar tillväxt och är viktigt utifrån allmänhetens syn. Trollhättan ser inga problem med att hinna med nämndens övriga uppgifter, såsom tillsyn. Nämnden har höga krav på sig vid tillsyn och prioriterar de ärenden som inkommer. Nämnden initieras sällan ärenden utan det sker från externt håll, vanligtvis via grannar som anmäler varandra.

I Trollhättan råder det osäkerhet vid de fall där ärendet är komplett och nämnden inväntar yttrande från en extern part, exempelvis räddningsförbundet, om tidsfristen fortfarande löper på eller om den pausas som vid en vanlig begäran om komplettering. Det får rättsfall utvisa vem som bär ansvaret för förseningen och reduktionen när förseningen inte beror på handläggaren, utan på en extern part. Trollhättan tror inte att sakägarna kommer kunna förhålla beslutet. Vanligtvis ges sakägarna två-tre veckor att yttra sig och inkommer inget svar tolkas det som en passiv accept. Den intervjuade tror inte att kvalitén på besluten kommer förändras eller att begreppet *liten avvikelse* kommer omdefinieras, mycket på grund av den praxis som råder.

Den intervjuade anser att större projekt inte förlänger handläggningstiden mer än bygglov för småhus. Vid större projekt är det oftast arkitekter eller ingenjörer inblandade hos byggherren som har gjort en väl bearbetad ritning eller ansökan som handläggaren i princip endast kan godkänna. Stora projekt påverkar därmed inte handläggningstiderna negativt och den stundande reduktionen är inget som blir mer påtagligt för handläggarna vid denna typ av projekt.

I **Göteborg** tror de främst att lagändringen kommer få stora konsekvenser för sökanden. Den nya PBL från 2011 skulle framstå som enklare, både för handläggare och sökanden, men med fler och fler undantag och regler att förklara för sökanden förlorar lagen sitt syfte. Nu finns det dessutom motivation för sökanden att överklaga beslutet eftersom de kan spara pengar på lagändringen. Framförallt när det gäller inkomna kompletteringar och det råder delade uppfattningar mellan handläggaren och

sökanden om kompletteringens betydelse för handläggningen av ärendet. Den intervjuade ger ett exempel på när ett beslut ges i vecka elva, räknat från inkommen ansökan, och sökanden därmed enligt grundregeln är berättigad reduktion. Har det då inkommit ytterligare en handling i ärendet, oavsett om det är på initiativ av handläggaren eller sökanden, och handläggaren bedömde att den hade betydelse för handläggningen av ärendet har en ny tidsfrist påbörjats. Sökanden omfattas då inte av grundregeln utan måste betala fullpris och kan då välja att överklaga i den punkt där hen ansåg att kompletteringen inte var väsentlig.

Göteborg tror även att de kommer få både avslå och avvisa fler ärenden. Tidigare har en längre dialog kunnat föras mellan handläggare och sökanden i de fall nämnden behöver begära in komplettering. Tog kompletteringen lång tid för sökanden att fixa, exempelvis om en ritning behövde ritas av en arkitekt, kunde de lägga ärendet på is till dess att kompletteringen inkom. Idag är denna typ av service ohållbar att ge, utan nu kommer sökanden ges en månad för att komplettera ärendet och inkommer inte kompletteringen inom den tiden kommer ärendet avslås eller avvisas. Den intervjuade är bekymrad över hur sökanden kommer uppleva dagens situation och vad den anser om bemötandet och den handläggningen som blir konsekvenserna av lagändringen. Göteborg tror att lagändringen kommer ge handläggarna hjälp i att sälla ut ärenden som de ska lägga sin energi på. Förut kunde ett villaplank ta mycket arbetstid i anspråk för att hitta en lösning, medan de idag ger sökanden en chans att komplettera annars ges beslut om avslag. Utöver denna fokusindelning tror inte den intervjuade att kvalitén på besluten kommer försämrats. Således kommer inte heller *liten avvikelser* att omdefinieras, mycket på grund av rådande tydlig rättspraxis men även med avseende på den delegationsordningen som finns i Göteborg. Idag får handläggarna ta delegationsbeslut i de fall en ansökan har en stor avvikelse och därmed inte faller in under *liten avvikelser* till skillnad från förr då avslagen skulle gå via nämnden med dess tidskrävande process.

I normalfallet är sakägarna och deras yttranden inget som försenar beslutet. Idag är det dock osäkert i Göteborg huruvida en sakägares begäran om ytterligare tid för yttranden är skäl till förlängning av tidsfristen. Det kan bli aktuellt vid stora byggen eller då ett bygglov förstör en grannes havsutsikt att sökanden anlitar en advokat och behöver mer tid för sitt yttrande. Detsamma gäller under sommaren när sakägare vill ha mer tid till sitt yttrande på grund av semester. I de stora och ofta komplicerade projekten anser Göteborg att det är viktigt att ha en tydlig dialog med byggherren för att veta när ärendet ligger i respektive parts händer då ett större antal utredningar vanligtvis behöver göras och tiden pausas när byggherren tar fram sin komplettering. Vid dessa projekt är det mer sårbart ifall handläggaren blir sjuk och där ska styrsystemen och koordinatorena vara till hjälp för att fånga upp dessa ärenden och se till att en annan handläggare tar över ärendet snarast. Så länge kommunikationen är tydlig internt och mellan parterna kommer stora projekt inte leda till att fler ärenden

blir reducerade. Generellt sett anser den intervjuade att tioveckorsfristen är ett trubbigt medel och anser för Göteborgs del att tidsfristen skulle kunna förkortas ytterligare då det idag upplevs som en onödigt lång tidsfrist från komplett ansökan till beslut.

Enheten och nämndens andra uppgifter åsidosätts inte men hanteras på ett annat sätt. Den intervjuade ger ett exempel på när sökanden inlämnar ansökan om bygglov för en byggnad som redan är uppförd. Delen som rör tillsyn ska upp i nämnden och politikerna vill att ärendet ska vara väl utrett om varför en sanktion behövs och dess storlek. Samtidigt ska bygglovet hanteras inom tio veckor för att inte gå miste om intäkter. På grund av tillsynens mer tidskrävande process har Göteborg valt att bevilja bygglovet först för att senare uppta tillsynsärendet och driva in sanktionsavgiften. Detsamma gäller strandskyddsdispens som ofta söks i samband med bygglov. Dispensärenden tar i regel längre tid än tio veckor och då ska bygglovet avgöras på de handlingar som inkommit. Det blir en osäker situation för sökanden men även en annorlunda resursfördelning på enheten.

I **Sotenäs** är de oroad över konsekvenserna som kan uppstå ifall enheten tvingas att nyanställa och inte finner behörig personal. Konsekvenser av underbemanning leder till att byggprocessen försenas men även att intäkterna till nämnden minskar. Med minskade intäkter saknas medel att anställa personal och kommunen blir dubbelbestraffad. Detta tror den intervjuade kan ske i mindre kommuner i närhet av en storstadsregion som riskerar att fånga upp all behörig arbetskraft.

Att kvalitén på besluten kommer försämrats är liten risk för i Sotenäs. Den intervjuade har varit noga med att föra ut till enheten att lagändringen inte får resultera i att handläggaren stressar fram ett beslut. Nationellt *kan* detta bli ett problem som skapar ökad arbetsbelastning för överprövande myndigheter som riskerar att få betydligt fler beslut med låg kvalitet, vilket även innebär lika många återförvisningar till nämnden. Den intervjuade anser att ett ärende inte ska behöva ta längre tid än tio veckor om delegationsordningen är rätt upplagd och att lagändringen inte ska få negativa konsekvenser på beslutet. De andra uppgifterna nämnden har hand om i Sotenäs, så som tillsyn, påverkas marginellt av lagändringen. Redan inför lagändringen låg tillsynen långt efter och har gjort i flera år.

Innan lagändringen kunde Sotenäs föra en dialog med sökanden under ärendets gång och i de fall sökanden behövde mer tid på sig att fixa fram en utredning lades ärendet åt sidan tills kompletteringen inkom. Idag är detta inte möjligt och ärendet måste avgöras på de handlingar som finns. Den intervjuade är osäker på om det går att förlänga tidsfristen i väntan på svar från annan myndighet. Sakägare ges två veckor på sig att yttra och detta ryms i normalfallet inom tidsfristen. När det gäller *liten avvikelse* kan det bli aktuellt att förlänga tidsfristen vid en svårutredd avvikelse.

Analys: I mångt och mycket förutspår kommunerna samma effekter av lagändringen. Alla kommuner utom Trollhättan uttrycker att tio veckor bör räcka och att lagändringen inte bör leda till försämrad kvalitet på byggloven. Ur ett nationellt perspektiv tror de att fler ärenden kan komma att få försämrad kvalitet, men att det inte kommer ske i deras kommun. Vissa kommuner tycker även att lagändringen kan leda till att handläggarna väljer att prioritera de ärenden som skapar tillväxt och att onödig energi inte läggs på enkla eller olösbara ärenden. Positivt är att ingen kommun uppger att nämndens andra uppgifter åsidosätts på grund av resursbrist, men att de olika uppgifterna kan krocka handläggningmässigt, exempelvis bygglov mot tillsyn eller strandskyddsdispens. Vad som är intressant är att kommunerna är osäkra på hur lagen i vissa avseenden ska tolkas, exempelvis när det gäller vilka skäl som är tillåtna för att få förlänga ärendet eller om tiden fortsätter att rulla när svar inväntas från extern part. I ingen av kommunerna är sakägarna och deras yttrande något som föranleder att tidsfristen inte kommer hållas. Detsamma gäller för stora projekt som inte kommer leda till fler reduktioner.

I propositionen inför lagändringen skrivs det att en förlängning av tidsfristen får ske om det är nödvändigt på grund av utredningen eller handläggningen av ärendet. Det nämns specifikt fyra fall som är aktuella; att sökanden inkommer efter utsatt datum med komplettering, beakta remissvar från instanser utanför den kommunala förvaltningen, att en kulturvärdesinventering behöver göras eller att ett platsbesök blivit senarelagt på grund av väderförhållanden.⁹⁶ Trollhättan var osäker på om tiden pausades när kommunen inväntade yttrande från en extern part. Utifrån propositionen pausas inte tiden, men ett sent inlämnat yttrande kan därmed vara skäl till förlängning. Detsamma gäller Sotenäs tankar - det går att förlänga tidsfristen i väntan på svar från extern myndighet.

Boverket har i sin rapport ett konsekvenskapitel⁹⁷ där de redogör för vilka konsekvenser, positiva som negativa, lagförslaget kan medföra. Framförallt hoppas de på att handläggningstiden ska minska generellt i landet och där kan denna studie konstatera att endast ett bygglov i fyra kommuner hade överskridit tidsfristerna vid tidpunkt för intervjuerna. Hur väl det avspeglar landet i stort, samt hur det kommer se ut framöver är svårt att sja om, men det är positivt för sökanden så långt. Boverket belyser att om lagändringen medför en för stor stresspåläggning kan beslut komma att vara av sämre kvalitet och därmed medföra fler överklagande. Det nämns även att en risk kan framkomma om kommunerna väljer att prioritera de ärenden som innehar tidsfrist och övriga delar av handläggningen får stå tillbaka, så som startbesked. De intervjuade kommunerna tror inte att kvalitén kommer att sjunka för att handläggaren stressar fram ett beslut, istället kan handläggarna nu prioritera ärenden som verkligen medför tillväxt. Kommunerna är dock eniga om att de delmoment som omfattar en

⁹⁶ Proposition 2017/18:210. Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan, s 18.

⁹⁷ Boverket. Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner, s 36-40.

tidsfrist kommer prioriteras - frågan är vad som får stå tillbaka. Intressant är att Boverket i slutet av konsekvenskapitlet skriver att en del av kommunerna kommer behöva anställa fler, men eftersom arbetsmarknaden ser ut som den gör, med brist på kompetent personal, kommer detta vara svårt. Boverket menar då att detta kan resultera i en ohälsosam arbetsbelastning för nuvarande personal. I propositionen för lagändringen belyser även ett flertal remissinstanser detta och regeringen skriver att de gett Boverket i uppdrag att genomföra ett antal kompetenssatsningar samtidigt som de lyfter fram möjligheten för kommuner att samarbeta med varandra inom plan- och byggområdet.⁹⁸ Underbemanning på enheten leder till ökad arbetsbelastning för de handläggare som väl arbetar där och steget är inte långt till ökad stress som i sin tur inte är hälsosamt i längden. Detta kan leda till fler sjukskrivningar och den negativa konsekvensen på ekonomisk och social hållbarhet är ett faktum. Kom lagändringen i fel tid; i en tid då bygglovshandläggare redan är en bristvara?

Göteborg nämner att det nu finns motivation för sökanden att överklaga beslutet. I propositionen bedömer regeringen att ett femtiotal beslut per år kan komma att överklagas och denna mindre summa ska inte innebära någon ökad belastning för de överprövande myndigheterna.⁹⁹ Oavsett hur många beslut om avgifter som överklagas så är det en ökad belastning och frågan är om en lagändring verkligen ska få de konsekvenserna. Det är då värt att fundera på hur väl bearbetat lagförslaget verkligen var.

5.6 Hur förhåller sig lagändringen till andra lagar?

I **Mellerud** har det uppstått problem i semestertider då det i dagsläget bara finns en bygglovshandläggare på avdelningen. Denne har rätt att ta ut 25 semesterdagar per år enligt 4 § Semesterlagen (SemL) och dessutom har handläggaren rätt att ta ut minst fyra veckor sammanhängande semester enligt 12 § SemL. Vilket innebär att om handläggaren tar ut sina fyra veckor semester och det inkommer en ansökan under tiden, finns det en risk att Mellerud inte hinner begära in kompletteringar från sökanden. Det krockar även med strandskyddsdispens enligt miljöbalken, där sökanden ofta inkommer med bygglovsansökan och strandskyddsdispens samma dag. Bygglovsansökan måste prövas inom tio veckor, medan strandskyddsdispensen inte har någon tidsfrist. Detta medför att en del i prövningen som sker vid bygglov kan stannas upp och det kan dra ut på tiden för att handläggaren vill se hur strandskyddet hanteras. Mellerud ser även att problem uppkommer när en byggnad har uppförts utan bygglov, och att sökanden ansöker om bygglov efteråt. Ärendet blir dels ett vanligt bygglovsärende, men även ett tillsynsärende som ska resultera i en sanktionsavgift. Mellerud löste det genom att ta ut sanktionsavgiften först för att sedan bevilja bygglov, men på grund av att tillsynen handlades först och därefter

⁹⁸ Proposition 2017/18:210. Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan, s 22.

⁹⁹ Ibid, s 23.

bygglovsansökan, handlades inte bygglovets inom tio veckor och bygglovsavgiften reducerades. Det finns rättare sagt möjligheter att reduceringen kolliderar med andra paragrafer inom PBL.

Trollhättan har inte konstaterat att 12:8 a PBL är motsägelsefull mot en annan lagstiftning, däremot anser de att PBL, MB och andra lagar inte synkar med varandra, vilket leder till att vissa delar i samhällsbyggnadsprocessen blir obeaktade.

I **Göteborg** anser de att lagändringen uppmanar kommuner till att bryta mot 2:3 KL (likställighetsprincipen) och 9 § FL. Exempelvis genom att en bygglovsansökan för en enklare åtgärd inkommer tidigare än en ansökan för ett större ärende som genererar en större intäkt. Detta kan resultera i att kommunerna väljer att prioritera det större projektet för att säkerställa att de får in den högre intäkten, oavsett om det enklare ärendet inkom innan. Skulle denna prioritering ske innebär det att parterna inte behandlas lika och att det enklare ärendet inte kommer handläggas så enkelt och snabbt som förvaltningslagen kräver. Göteborg antyder också att ett ärende som inkom innan årsskiftet 2019 har en risk att nedprioriteras gentemot de ärenden som inkommit efter årsskiftet, eftersom 2018 års ärenden inte påverkas av reduceringen. Göteborg tror även att servicen till kommuninvånarna kan försämrats och därmed krocka med 6 § FL. Det grundar sig i att de tidigare har haft en väldigt bra kommunikation med sökanden och försökt guida dem till en lösning som inte strider mot den berörda detaljplanen. Den servicen kan upphöra att ges, då handläggaren måste säkerställa att bygglovsavgiften inkommer till nämnden. Göteborg ser problem med att både strandskyddsdispenser och tillsynsärenden i kombination med bygglovsärenden kan dra ut på handläggningstiden. Göteborg har fått in ett ärende där en byggnad har byggts utan bygglov och en sanktionsavgift ska tas ut, samtidigt som bygglovsansökan ska prövas. Enheten beslöt att först avgöra bygglovsansökan för att få in den intäkten och inte bli påverkad av reduceringen, och därefter hantera sanktionsavgiften.

Hos **Sotenäs** framkom det inte om 12:8 a skulle vara motsägelsefull mot någon annan lag. Det som kunde konstateras var att det behövs bättre synkning mellan utskicket nämnden gör till sakägarkretsen under handläggningen och expedieringen efter beslut. I de flesta fall är sakägarkretsen och expedieringen samma krets men vid stora fastigheter kan det bli att expedieringen är större än sakägarkretsen.

Analys: Alla kommuner tycker att lagarna måste förhålla sig bättre till varandra för att uppnå syftet med en effektiv byggprocess. Göteborg och Mellerud har kunnat konstatera att 12:8 a medger vissa komplikationer utöver reduceringen. Både Göteborg och Mellerud har stött på problem när bygglovsobjektet även blir ett tillsynsärende och en sanktionsavgift ska utgå. Kommunerna hanterade situationen olika där Mellerud drev in sanktionsavgiften först och därefter bygglovets, vilket medförde att bygglovets tog mer än tio veckor att handlägga och de blev tvungna att

reducera avgiften. Medan Göteborg tog beslut om bygglov först och sanktionsavgiften därefter och klarade därmed av handläggningstiden för bygglovet. Dessa kommuner har även kunnat konstatera att strandskyddsdispens kan dra ut på tiden och medföra problem. När kommunerna intervjuades hade ingen av dem fått in någon bygglovsansökan som berörde strandskyddet, och därmed har ingen behövt hantera frågan ännu. Det är även intressant att semesterlagen och 12:8 a kan gå emot varandra. Detta innebär indirekt att kommunen kan komma att bryta mot lagen för att handläggaren tar ut sin semester vilket hen har rätt till enligt annan lag. Utöver Mellerud är det ett tjugotal kommuner som endast har en handläggare arbetandes med bygglov. Troligen är den mest hållbara lösningen att kommunerna använder sig av möjligheten att låna arbetskraft från intilliggande kommuners enheter genom Att 12:8 a kan gå emot semesterlagen lämnar författarna fundersamma om det även finns andra lagar som den nya regeln går emot.

I kommunallagen finns risken att sökanden behandlas olika beroende på storleken av deras bygglovsavgift. Göteborg har många stora projekt med höga bygglovsavgifter och det blir extra kännbart på ekonomin om en stor intäkt missas. Likställighetsprincipen riskeras att inte alltid följas. Kommunallagen har dessutom bestämmelser om den ekonomiska förvaltningen där kommunen ska ha en god ekonomisk hushållning. Nu har ingen intervjuad kommun benämnt detta men om det skapas en bygglovshög på nytt för en kommun finns stor risk att ett underskott skapas hos byggnadsnämnden. Hur detta underskott ska finansieras, mellan nämnder eller via skattemedel är svårt att säga, men det kommer utåt sett inte se ut som om en ekonomisk hållbarhet råder. Den service som nämnden ska ge enligt 6 § FL till sina kommuninvånare tror Göteborg kan påverkas negativt genom den nya regeln. Kommunerna kommer fortsättningsvis att vara inriktade på att hålla tidsfristen och därmed inte kunna ha möjlighet att föra en längre dialog med sökanden. Detta kan inte anses vara hållbart för någon av parterna, dels att sökanden inte får det stöd de behöver av kommunerna, dels att bygglovshandläggaren känner sig skyldig över att inte kunna ge den service de önskar.

5.7 Var detta rätt sätt att effektivisera byggprocessen? Om inte, vad bör göras?

Mellerud anser att de lagändringar och tillägg som har gjorts i PBL har resulterat i att det har blivit rörligare för alla berörda parter i processen. Samtidigt tycker de att lagändringen kan vara ett bra påtrycksmedel för de kommuner som har haft en längre handläggningstid än tio veckor. Den intervjuade anser att om en snabbare byggprocess ska uppnås ska inte enbart bygglovet tidsstyras, utan andra moment i processen också. Det är inte rimligt att kommunerna ska ha tio veckor på sig att pröva bygglovet när det kan överklagas till länsstyrelsen eller domstolen och ligga där i månader och år.

Trollhättan tror inte att lagändringen kommer göra någon större skillnad för byggprocessen och tycker att det är underligt att det bara är bygglovsärenden som har en tidsfrist med tillhörande sanktion att förhålla sig till när ingen annan del i byggprocessen har det, exempelvis domstolar. Alla ändringar som har gjorts i PBL de senaste åren anser den intervjuade är för Stockolmsfixerade och har enbart gjort byggprocessen mer komplicerad. Den intervjuade tycker att det bör införas krav på hur ritningar ska vara upprättade och att det ska skapas en tydlig definition över vad som är en fackmannamässig ritning. Den intervjuade tycker att en ny lag bör införas som täcker hela samhällsbyggnadsprocessen då flera moment inte fångas upp i dagens PBL, eller i andra lagar heller för den delen, exempelvis dagvattenhantering och klimatförändringar. Personen anser också att det borde finnas en större flexibilitet för handläggarna att bedöma om en äldre plan är helt föråldrad och otillämpbar. Kommunerna kan inte lägga resurser på att uppföra en ny detaljplan för en åtgärd som inte skapar tillväxt, istället ska de kunna fråga den äldre planen och tillämpa ärendet som om en ny detaljplan råder. Dessutom anser den intervjuade att fler moment i processen borde vara tvingande, som gestaltningsprogram. Kommuner lägger ned stora resurser på att göra ett gestaltningsprogram och att anordna markanvisningstävlingar som ändå inte följs fullt ut på grund av att marknaden har gått ner eller att exploatörerna väljer att använda billigare material.

Göteborg tror att lagstiftaren initialt har haft sökandens intresse i åtanke men att slutprodukten ändå inte blev rätt väg att gå för att effektivisera byggprocessen. Lagändringen kommer inte att motivera enheten att minska sina handläggningstider då de tror att enheten även i framtiden kommer att ligga mellan sex och åtta veckor från inkommen ansökan till beslut. Istället för en snabbare handläggning finns det snarare en risk att handläggningstiderna kommer att öka med en till två dagar på grund av en ökad administration. Den intervjuade anser att lagändringen motverkar PBL:s syfte om en enklare plan- och bygglag då både handläggare som sökanden måste lägga ner mer tid för att kommunicera och förstå lagens innebörd. Intervjuad tycker att lagstiftaren borde ha infört generella standarder för handlingar istället för att reducera avgiften vid försening. Ett stort problem i de flesta ansökningarna är antingen att ritningarna är för dåligt gjorda och måste kompletteras eller att byggherren har införskaffat professionella ritningar från personer med dålig kunskap om PBL. Detta kan resultera i att sökanden betalar för dyra ritningar som många gånger har stora avvikelser och blir svåra att godkänna. Den intervjuade anser sammantaget att PBL bör ersättas av en ny lag. Alla lagändringar och undantagsregler som under de senaste åren har tillkommit har gjort lagstiftningen mer komplicerad och skapat förvirring inom branschen när det nu är så mycket att ha koll på.

Den intervjuade i **Sotenäs** anser att den nya regeln inte var rätt väg att gå för att effektivisera byggprocessen och hoppas personligen att lagändringen blir kortvarad. Personen tycker att det borde ha jobbat mer på Boverket och länsstyrelsens

vägledande roller till kommunerna. Istället skulle det ha tagits fram en nationell standard över vilka handlingar och ritningar som medför en komplett ansökan. Dessutom bör sakägarbegreppet ses över så att handläggarna vid stora fastigheter verkligen kontaktar de påverkade grannarna och inte alla rågrannar. Idag när en bygglovsprövning endast berör en liten del av fastigheten kontaktas alla rågrannar för att rättspraxis är tydlig i det avseendet. Nuvarande synsätt är Stockholmsfokuserat och ser inte till landsbygden med betydligt större fastigheter. Den intervjuade hade även önskat en bättre koppling mellan sakägarkretsen och expedieringen efter beslut. Det är idag motsägelsefullt att sända ut ett beslut om bygglov till en fastighetsägare som ändå inte är klagoberättigad.

Analys: Alla kommuner som har intervjuats är negativa till lagändringen och de anser att lagstiftaren istället borde ha infört en nationell standard över vilka handlingar sökanden ska inkomma med. NNR observerar i sin rapport från 2016 att kommunerna bör vara tydligare med vilka handlingar som krävs för att få bygglov för att underlätta för sökanden.¹⁰⁰ Detta är även ett argument för att standardisera handlingar i den utsträckning det går, vilket samtliga kommuner är för. Kommunerna anser att lagändringen kommer att ha en liten påverkan på byggprocessen och att den enbart skapat mer administrativt arbete. Majoriteten av kommunerna tycker att en ny lag bör införas och ersätta PBL för att knyta samman hela samhällsbyggnadsprocessen. Anledningen till att kommunerna vill ha en ny lag är inte enbart på grund av att 12:8 a infördes utan även för att det frekvent inkommit nya regler sedan PBL:s omarbetning 2011, vilket har medfört svårigheter med alla undantagsbestämmelser. Att inrätta en ny lag som tar med alla moment som krävs inom samhällsbyggnadsprocessen skulle bli en otroligt omfattande lag, då det är många moment som ska beaktas. Det skulle dock kunna leda till att alla moment i planeringen har en tydligare koppling mellan varandra. Det skulle eventuellt även medföra att externa parter som dagligen inte sysslar med samhällsplanering kan få en bättre förståelse om vad som prövas och vad som kan bli aktuellt i respektive sökandens ärenden. Det skulle även kunna bli mer rättvist och socialt hållbart om alla parter har bättre förståelse över lagen.

Två av kommunerna tycker att även andra parter i processen bör ha tidsfrister att förhålla sig till, exempelvis domstolar och länsstyrelsen. Detta eftersom deras handläggning kan dra ut på tiden betydligt längre än vad kommunernas handläggning gör. Samtliga kommuner tycker att 9 § FL är ett tillräckligt krav för att kommunerna ska vara snabba med att ge ett besked, och att 12:8 a inte hade behövts införas för att korta handläggningstiderna. I Boverkets rapport anges dock att förvaltningslagen inte har fått det genomslag som hade behövts och Boverket anser att införandet av en reduktion i PBL är ett bättre medel för att effektivisera byggprocessen.

¹⁰⁰ Liljeqvist. Bygglov- handläggningstider, servicegarantier, avgifter och resurseffektivitet, s 27.

6 Diskussion

I diskussionsavsnittet kan författarna diskutera sina egna tankar om studiens resultat. Det kommer även tas upp en fördjupad diskussion om hållbar utveckling inom de ämnen som tidigare inte berörts i resultatanalyserna. Den nya regeln berör enbart social och ekonomisk hållbarhet, därav kommer inte den ekologiska hållbarheten att diskuteras. Hållbar utveckling kommer att presenteras i en egen underrubrik i diskussionsavsnittet.

Enligt tidigare rapporter från Boverket och NNR presenteras det att handläggningstiderna hos kommunerna har förbättrats för varje år. Enligt Boverkets rapport från 2012 var det 78 procent av kommunerna¹⁰¹ som angav att de handlägger majoriteten av deras ärenden inom tidsfristen och vid 2017 hade den siffran stigit till 81 procent.¹⁰² Detta innebär att andelen ärenden som klarar handläggningstiderna har på fem år ökat med tre procentenheter. I NNR:s rapport kunde det även konstateras att kommunerna hade förbättrat sina handläggningstider 2016 jämfört med 2012.¹⁰³ Ovan nämnda rapporter visade att kommunerna var på god väg att förbättra sina handläggningstider och att de flesta kommunerna redan innan lagändringen klarade fler än 90 procent av sina ärenden inom tidsfristen. De intervjuade kommunerna anser därmed att 12:8 a inte kommer att ha den effekt lagstiftaren ville uppnå eftersom handläggningstiderna nationellt redan idag är godtagbara. Författarna förstår varför kommunerna resonerar på det sättet med tanke på vad tidigare rapporter har visat. Däremot kan författarna konstatera att 12:8 a redan haft inverkan på Göteborg och Sotenäs kommun, som låg efter med sina ärenden innan 12:8 a trädde i kraft. De nämnda kommunerna har varit tvungna att jobba ikapp med sina ärenden för att inte bli överbelastade under 2019 och för att inte riskera att de nya ärendena kan komma att överskrida handläggningstiderna. Det är för tidigt att utläsa lagens direkta effekter, och det har studien inte heller haft som avsikt att undersöka, men den har i alla fall haft en positiv inverkan inför dess tillkomst.

Lagrådet hade i remissrundan en del farhågor inför den nya regeln. Exempelvis kan nämnas deras oro över att kvalitén på bygglovsbesluten kan komma att sjunka och att nämnderna omfördelar resurser från tidskrävande ärenden till enkla ärenden enbart för att säkra intäkterna. I studien har det visat sig att de utvalda kommunerna inte har samma uppfattning om en eventuell lägre kvalitet. Lokalt säger kommunerna att regeln inte kommer få det utfallet, men att det kan förekomma nationellt. Frågan är var i landet detta kan bli aktuellt när de utvalda kommunerna är av varierad storlek med varierande resurser och bör kunna representera de svenska kommunerna i det stora hela. Det får väl bli en acceptabel konsekvens av lagändringen om ett fåtal beslut får lägre kvalitet men att genomsnittstiden för handläggningen sjunker i Sverige. Lagrådet

¹⁰¹ Boverket. Plan- och bygglagen i praktiken 2011, s 24.

¹⁰² Boverket. Utvärdering av tidsfristen och förslag till sanktioner, s 9.

¹⁰³ Liljeqvist. Bygglov - handläggningstider, servicegarantier, avgifter och resurseffektivitet, s 1.

ansåg även att den nya regeln skulle försvaga den kommunala självstyrelsen och att en omfördelning av medel kan bli aktuellt mellan förvaltningar. Ingen av de intervjuade kommunerna hade reflekterat över detta och ansåg inte heller att det skulle kunna få några ekonomiska konsekvenser. Endast Göteborg nämnde att en stor intäkt inte får missas, men samtidigt har Göteborg den största budgeten och kan hantera ett eventuellt intäktsbortfall. Det finns enligt författarna en viss korrelation mellan storlek på kommun och storlek på bygglovet där kommunerna då påverkas i samma utsträckning av lagregeln. Anmärkningsvärt är dock att Lagrådet inte reflekterade över lagändringens eventuella strid mellan lagar. Flera av kommunerna nämnde att de i dagsläget inte kan ge den service som förvaltningslagen kräver. Tidigare har handläggaren kunnat föra en dialog med sökanden under en längre tid för att få bygglovet att bli planerligt. Eller när sökanden behöver svar från någon arkitekt har ärendet kunnat läggas på is på sökandens bekostnad. Nu kommer byggnadsnämnderna inte att ge sökanden lika många chanser till ändring eller komplettering av ansökan, utan möjligtvis ge en chans innan ärendet avslås. En annan kort intressant tanke om förvaltningslagen gäller om utgångspunkter för handläggningen (6 § FL) - om ett bygglov beslutas i vecka fem handläggs ärendet snabbt, medan om beslutet tas i vecka 16 handläggs det så billigt det kan. Detta gäller den administrativa biten, inte för de kostnader som kan uppstå för sökanden om denne behöver stå med bland annat snickare som väntar.

Göteborg nämnde även en konsekvens som Boverket tog upp i sin rapport och det var fördelningen mellan ärenden inkomna 2018 och 2019. Ärenden från 2018 kan bli liggandes i väntan på att 2019 års ärenden handläggs. Detta stämmer inte överens med likställighetsprincipen som kommunallagen uttrycker. I Mellerud ser författarna även att den nya regeln och semesterlagen motsäger varandra. Kommuner som endast har en handläggare, vilket är ett tjugotal kommuner i Sverige, blir handfallna om de får in ett ärende under handläggarens semester. Ingen komplettering kan då begäras in och ärendet kommer förmodligen att avslås och vem drabbas hårdast av detta om inte sökanden, som trots avslaget ändå får betala en avgift och eventuellt ansöka om bygglov igen. Är det nu kommunerna ska använda sig utav möjligheten att be en handläggare i en angränsande kommun att ta hand om ärendet? Ja, möjligtvis, förutsatt att denne inte har semester. Resurssvagare kommuner ligger ofta i närhet av varandra och risken finns att endast en handläggare arbetar i den kommunen också. Det enda helt möjliga alternativet är att ta in konsulter under semesterperioden, och frågan är hur hållbart det är. Huruvida denna diskrepans mellan lagar är bra för de sökande som drabbas är svårt att se. Författarna anser att lagändringen inte är genomtänkt fullt ut i det avseendet om hur regeln förhåller sig till andra lagar.

Lagrådets främsta uppgift är att granska hur ett lagförslag förhåller sig till rättsordningen och grundlagarna. I resultatdelen belystes frågan över hur lagändringen förhåller sig till andra lagar, vilket bör falla in under rättsordningens område. Varken i

Boverkets rapport eller i propositionen nämns några effekter av att lagändringen skulle stå i rak motsats till en annan lag. Den enda lag som nämns i samband med den nya regeln är regeringsformen där en proportionalitetsprövning ska göras vid inrättandet av en ny lag. Lagrådet yttrade om en avsaknad av denna prövning i remissrundan, men det har enligt Konstitutionsutskottet bearbetats in i det slutgiltiga lagförslaget. Författarna har under arbetets gång blivit upplysta över att ett flertal lagar indirekt motsäger 12:8 a. Kommunallagens likställighetsprincip uppmanas till att frångås, förvaltningslagens serviceskyldighet är nu svårare att uppnå, semesterlagen kan hindra möjligheten att få ett ärende komplett och i en övergångsperiod krockar PBL med sig själv vid prioriteringen mellan 2018 och 2019 års ärenden. Antingen har Lagrådet misslyckats med sin huvuduppgift eller så har författarna tolkat den nya regelns effekter för hårt. I vilket fall anser författarna att dessa motsägelser inte är acceptabla konsekvenser av ett försök till att effektivisera byggprocessen.

Under intervjuerna har det visat sig att några kommuner inte tolkar lagen på samma sätt. Främst råder det oklarheter kring vilka skäl som är acceptabla för att få förlänga ett ärende med tio veckor. Nästan alla kommuner var osäkra i de fall då svar inväntas från en annan myndighet. I propositionen inför lagändringen nämns några exempel på skäl och då är just remissvar från annan myndighet ett av dem.¹⁰⁴ En strandskyddsdispens avgörs inom den kommunala förvaltningen och bör indirekt inte godtas som remissvar från annan myndighet. Dock anser författarna att inom lagtextens ram bör en strandskyddsdispens godtas även om det är en annan prövning. Lagtexten är inte lika specificerad som propositionen och beskriver att om det är nödvändigt på grund av handläggningen eller utredningen i ärendet kan tidsfristen förlängas. En strandskyddsdispens bör vara högst nödvändig för handläggningen, då det avgör huruvida byggnation kan godtas. Det finns inte reglerat i lag att kommunen kan kräva in en sådan dispens, men om det inte ger skäl till förlängning finns risken att sökanden står med ett bygglov som inte får bebyggas. Mellerud har i väntan på rättspraxis istället tolkat in en beviljad strandskyddsdispens inom ramen för komplettering, medan Göteborg säger att det inte går att villkora bygglov på det sättet.

Alla kommuner utom Göteborg anser att Boverket borde ha gett en bättre och tydligare vägledning vid införandet av den nya regeln. Det stöd som Boverket gav anser nämnda kommuner inte var tillräckligt för att uppnå de direkta, och indirekta, krav som ställs på kommunerna. Kommunernas ekonomisystem var inte anpassade till reduceringen, diariesystemen var inte programmerade att hantera alla nya tidsfrister som börjar löpa vid nya kompletteringar och mallarna var inte anpassade till lagändringen. Eventuellt bör Boverkets kommunikation till kommunerna ses över och bli mer omfattande vid införandet av nya regler, både för att minska otydligheten/tolkningsutrymmet hos kommunerna om en ny regel införs men även för att kunna ge den vägledning som kommunerna verkligen vill ha.

¹⁰⁴ Proposition 2017/18:210. Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan, s 18.

Innan den nya regelns ikraftträdande tror författarna att ett överklagande främst kom från en sakägare som medvetet vill fördröja processen, men även i de fall som en sikt skymms eller trafiken ökar på lokalgatan. En lång handläggning har möjligtvis även lett till att sökanden JO-anmält beslut eller att i undantagsfall krävt skadestånd. Efter lagändringen finns nu även anledning för sökanden att överklaga - och då beslutet om avgiftens storlek. Som det nämns i analysen tidigare ger denna möjlighet incitament för sökanden att kunna spara pengar vid bygglovsprövningen. När ett bygglov för en villa vanligtvis kostar mellan 25 000 – 40 000 kronor och det nu finns möjlighet att spara in hälften är det bara en tidsfråga innan överklaganden inkommer. Än mer aktuellt kan bli för stora byggherrar som har bygglovsavgifter på miljonbelopp. Förmodligen finns jurister anställda hos företaget som skulle kunna få en roll med att driva in den reducerade avgiften. Frågan när ett ärende är komplett kommer behöva tas upp av domstol och en praxis eller nationell standard utformats. I propositionen skrivs det att ett femtiotal fler beslut kommer att överklagas årligen till länsstyrelsen och domstolarna på grund av lagändringen.¹⁰⁵ Författarna tycker det är intressant att problemet tas upp i propositionen men att denna konsekvens får gå relativt obemärkt förbi. PBL ska vara enkel att tillämpa och författarna anser då att en ny lagregel ska minska andelen överklaganden och möjligheten till tidsfördröjning, inte tvärtom.

I Göteborg funderade den intervjuade på att det möjligen skulle behövas en ny enhet som bara jobbar med komplicerade ärenden och med ärenden som har tagit längre tid än 15 veckor. Detta för att säkerställa att alla ärenden bli avklarade, även de ärenden som inte ger några intäkter åt kommunen. Denna idé tyckte författarna lät intressant, att en lagändring kan få den effekten att en ny enhet på kontoret kan behövas upprättas. Detta skulle kunna vara aktuellt för de kommuner som har haft problem med handläggningstiderna tidigare, förutsatt att ekonomiska resurser finns. En mindre kommun har förmodligen inte den ekonomiska möjligheten att öppna en ny enhet för överskridna ärenden, vilket skulle kunna resultera i att ärenden som överskrider 15 veckor inte kommer att slutföras, då kommunen saknar resurser för att kunna slutföra dem när de även har andra ärenden som måste slutföras i tid.

Syftet med lagändringen var att effektivisera byggprocessen och där är tiden från ansökan till beslut en liten del. Det har framgått från de intervjuade att det inte är rättvist att endast en del i hela byggprocessen är tidsstyrd. De anser att om en del är tidsstyrd bör även andra delar också vara det, exempelvis för domstolar och länsstyrelsen vid överklaganden. Detta för att om regeringen verkligen vill effektivisera byggprocessen bör ingen annan part kunna dra ut på processen. Flera av de intervjuade anser att det inte spelar någon större roll för effektiviseringen av byggprocessen om kommunerna ger ett besked om bygglov på tio veckor eller tolv veckor, om ärendet ändå blir överklagat. Detta menar de intervjuade på att det är vid överklagade som byggprocessen tar lång tid och inte vid själva bygglovsprövningen.

¹⁰⁵ Proposition 2017/18:210. Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan, s 23.

Skribenterna tror inte att länsstyrelsen eller domstolarna i framtiden kommer att få en tidsfrist att förhålla sig till när det gäller bygglov. Däremot tycker skribenterna att det är intressant att bara en del är tidsstyrd och ingen annan. Det har inte kunnat konstatera varför bara bygglov är tidsstyrt men författarna anar att det är på grund av tidigare JO-utlåtanden som berör bygglovsprövningen. I framtiden kommer eventuellt även andra delar i byggprocessen bli mer tidsstyrda beroende på vilken inverkan 12:8 a får på processen.

Det har framgått vid intervjuerna att PBL:s syfte om en enklare plan- och bygglag inte längre uppfylls då det har blivit för många ändringar och undantag sedan lagen reviderades 2011. Samtliga intervjuade anser att en ny lag bör tas fram och ersätta PBL, som en möjlighet till att verkligen kunna effektivisera byggprocessen. De intervjuade har lite olika syner på vad den eventuellt nya lagen ska innefatta. Det har framgått bland annat att den nya lagen ska samverka bättre med andra lagar som MB och lagen om allmänna vattentjänster (LAV) och att det ska införas lagkrav på hur kommunerna kan planera för klimatförändringar. Författarna tycker att detta var en intressant åsikt som återkom hos alla intervjuade. PBL:s ständiga förändringar har lett till att lagen försvårar hela processen och har skapat önskan om att en helt ny lag bör införas. Samtidigt har författarna diskuterat om anledningen till varför många ändringar och undantag har införts och det kan vara för att samhället konstant utvecklas och att lagstiftningen inte hänger med samhällsutvecklingen. Möjligen utvecklas det ny teknik och nya trender som medför att lagstiftaren inte anser att det lönar sig att göra om hela lagen då det inom några år kommer komma ny teknik och nya trender som medför att nya ändringar och undantag ändå måste inrättas. Det kan även vara så att politikerna har insett vilket stort arbete det skulle innebära att göra om en så pass stor lag och därmed gärna undviker detta.

Inför studien trodde inte författarna att de skulle möta någon kommun som har tillämpat 12:8 a ännu, då regeln om reducering inte varit gällande så länge. Det visade sig dock att Mellerud hade gjort det vid ett ärende. Uppseendeväckande är att ingen av kommunerna har tänkt på hur de ska täcka upp för intäkterna som går förlorade på grund av reduceringen. Författarna var inställda på att kommunerna skulle ha en lösning på detta, men som visat från resultatet har ingen kommun någon idé över hur de ska täcka intäktsbortfallet. Detta är något som författarna tycker är anmärkningsvärt men inser även att de åtgärder som kommunen kan göra för att få tillbaka sina förlorade intäkter måste föregås av budgetjusteringar eller en ökning av skattedelen. Något som författarna funderade över innan studien påbörjades var om byggnadsnämndens andra uppgifter skulle bli åsidosatta. Nu blev vi förvånade, i positiv bemärkelse, att så inte var fallet. Alla kommuner hade anställda som arbetade mer mot bland annat tillsyn och strandskyddsdispenser. Lagändringen har därmed haft en marginell påverkan på nämndens andra uppgifter. Dock har författarna inte kontrollerat om dessa uppgifter var åsidosatta redan innan lagändringen trädde i kraft,

vilket kan ha bidragit till det svar som kommunerna gav. Skribenterna trodde inför studien att Sotenäs skulle ha längre handläggningstid över sommaren med tanke över den ökade andelen sommargäster. Det visade sig dock att Sotenäs var väl bemannade över hela året, samt att merparten av bygglovsärendena inkommer innan semesterperioden har börjat och då har enheten full bemanning.

I det tidigare examensarbetet från Högskolan Väst som publicerades 2015, *Handläggningstiden vid bygglov – En studie kring kravet i PBL 9:27*, visade författarna att flera kommuner i Västra Götaland hade problem med att hålla handläggningstiderna vid bygglov för nybyggnation.¹⁰⁶ I denna studie besvarade dock alla kommuner att de höll tidsfristen utan några större problem. Har kommunerna på fyra år lyckats minska antalet ärenden som överskrider tidsfristen eller var urvalet av kommuner i den här studien av en slump bättre på att förhålla sig till tidsfristen? Av de utvalda kommunerna i respektive studie är det endast en kommun som återfinns gemensamt, nämligen Trollhättan. Studien från 2015 visar att ca 7,5 procent av Trollhättans bygglovsärenden inte klarar av tidsfristen, medan författarna i denna studie fick till svar att nämnden idag inte har några problem att klara av handläggningen i tid. Frågan som uppstår då är om Trollhättan har lyckats minska antal ärenden som överskrider tidsfristen eller huruvida realiteten från den intervjuande är trovärdig.

Studien avgränsades till bygglov med liten avvikelse inom detaljplan, bygglov utanför detaljplan och till större byggprojekt. Författarna förutsatte att handläggningstiden skulle vara längre vid dessa typer av bygglovsärenden eftersom kommunerna måste kontakta sakägarna och dessa ska ha möjlighet att yttra sig inom tidsfristen. Det visade sig dock att dessa ärenden inte är några av större problem för kommunerna. Vid stora projekt finns det oftast en detaljplan som byggherren följer och det är oftast fler sakkunniga inblandade i processen som bland annat kan göra tydligare ritningar till ansökan. Vid liten avvikelse och utanför detaljplan ansåg de utvalda kommunerna att det tydligt kan avgöras vilka sakägare som blir berörda i varje fall, och att det är väldigt sällan en sakägare missas. En fundering som uppkom under intervjuerna var hur kommunerna gör när en sakägare inte inkommer om något yttrande. När frågan ställdes till respektive kommun angav Göteborg inget svar på denna fråga. Mellerud och Trollhättan sa att de först ringer till sakägarna och försöker få tag i dem. Skulle kommunen inte få tag i sakägarna ska nämnden i respektive kommun sätta sig i sakägarens roll och föra deras talan som de själva förmodligen hade gjort. I Sotenäs ansåg dock kommunen att det är på sakägarens egen risk om de inte inkommer med något yttrande i tid. Författarna blev förvånade över att kommunerna hade olika uppfattningar om sakägarnas yttranderätt.

¹⁰⁶ Andersson och Carmesund. En studie kring kravet i PBL 9:27, s 62.

6.1 Metoddiskussion

Studiens fokus ligger på en ny lagregel som vid dess tillkomst skapat många funderingar på både nationell och kommunal nivå. Författarna avsåg därmed att det är viktigt att redogöra för den gällande rätt som speglar byggområdet idag. För att få helheten redogörs även för historien bakom lagstiftningen och vissa förekommande begrepp. Studien avser att få svar på frågor där det inte finns något rätt eller fel. För att få dessa svar används med fördel en kvalitativ intervju med öppen form. Inget avstamp valdes heller att göras från de tidigare intervjuerna med avsikten att minska risken att resultatet blir snedvridet, eller snarare speglat utifrån en viss kommun, under studiens gång. Författarna ansåg att en enkät inte genererade de svar som förväntades av studiens frågeställningar. Antalet kommuner som intervjuades var fyra och bedömdes täcka de olika förutsättningar en kommun kan ha. Inledningsvis valdes tre kommuner med avseende på dess befolkning, men efter vidare diskussion valdes en kommun med hög fritidshusbebyggelse och turism. Frågan om huruvida studien har uppnått mättnad på intervjupersoner är svårt att sja om. I en del frågor tillförde alla kommuner egna tankar, medan i andra frågor repeterades svaren hos samtliga. Den mest uttömmande kommunen var Göteborg, som på grund av dess storlek och resurser, har kunnat och behövt förhålla sig till lagändringen på flera plan. Det hade möjligen varit intressant att välja ytterligare en stor kommun för att se om förhållningssättet skiljer sig åt där. I de mindre kommunerna gavs inte lika omfattande svar, men en vidare studie över ett tiotal kommuner hade varit önskvärt i den mån tid finns.

För att bedöma kvalitén i en studie används begreppen validitet och reliabilitet.¹⁰⁷ Hur användbart materialet är som inhämtats kännetecknar validitet. Den datamängd som insamlats i denna studie har gett bra svar på de frågeställningar som studien ställer. De intervjuade förstod frågan och varför frågan ställdes. Eftersom materialet från intervjuerna är den enda kunskapskällan som resultatet bygger på anser författarna att hög validitet har uppnåtts. Hur tillförlitliga dessa data är benämns reliabilitet. Studien är som sagt uppbyggd på materialet från intervjuerna och trovärdigheten bygger på att de uppgifter som sagts är tillförlitliga. I en av frågorna kontrollerades kommunernas svar genom besök på deras hemsidor, detta för att öka reliabiliteten i den mån författarna kan kontrollera deras svar. I övriga frågor kan inte författarna kontrollera reliabiliteten. Svaren ska även vara stabila och inte ändras över tid om inte yttre omständigheter ändras. Eftersom det var en såpass öppen intervju är upprepbarheten påverkad av många yttre faktorer. Nästa gång en forskare frågar samma personer samma frågor kan lagen ha ändrats, fler rättsfall kan ha tillkommit som svänger om tankesättet hos handläggarna eller att frågorna tolkas olika. Frågorna var enkla för de intervjuade att besvara och deras svar skapade litet tolkningsutrymme för författarna. Alla intervjuer transkriberades ordagrant vilket också bör ha minskat

¹⁰⁷ Björklund och Paulsson. Seminarieboken, s 61.

tolkningsutrymme i jämförelse mot om författarna själva skulle valt ut det de tycker var intressant att transkribera i respektive kommun. Nu gavs båda författarna samma möjligheter att inläsa materialet och skapa egna uppfattningar.

Vad som kan ha påverkat den insamlade datamängden är de intervjuades ålder och antalet år inom yrket. Det kan avgöra deras erfarenhet och eventuellt deras inställning till förändringar. Till det förstnämnda sågs en liten tendens att de äldre deltagarna var mer negativa till lagändringen än de yngre. Urvalet av kommuner gjordes som sagt genom befolkningsstorlek och besöksnäring. En heterogen grupp intervjuade eftersträvades, men uppfylldes ej. Alla de intervjuade var män och optimalt hade varit att intervjua hälften kvinnor. Dock skulle troligtvis inte ett könsurval spegla de olika miljöerna för bygglov författarna valde att eftersträva. Däremot finns det stor möjlighet att en kvinna hade lämnat ett annorlunda svar jämfört med männen, främst i de individuella frågorna, och så även andra medarbetare på kontoret. En handläggare ser troligtvis inte problemet på exakt samma sätt som sin chef och en kvinna hanterar möjligen en förändring annorlunda än en man.

Stämningen på de intervjuades arbetsplats samt sättet som författarna mottogs inför intervjuerna kan möjligen ha påverkat insamlingen av data. Eftersom en öppen intervjuform eftersträvades var relationen mellan författarna och den intervjuade av betydelse. Denna relation upplevdes olika mellan de intervjuer som genomfördes och kan ha påverkat andelen följdfrågor samt det givande och tagande som författarna var ute efter. En faktor som däremot kan påverka de intervjuades uppfattning om den nya regeln är att detta är en lagändring som föregåtts av mångtalet förändringar inom PBL under de senaste åren. En skepsis mot lagändringar överlag kan ha uppstått hos de intervjuade och kan ha skapat uppfattningen om att det är en ny regel i mängden. Eventuellt hade deras inställning varit annorlunda om denna regel skulle vara den första efter PBL:s omstrukturering 2011. Detta är svårt att sia om, men kan ha skapat en mer negativ syn på regeln och därmed påverkat författarnas arbete. Sammantaget är dock de intervjuades trovärdighet den största eventuella felkällan.

6.2 Fördjupad hållbar utveckling

I de tidigare rapporterna från Boverket konstateras det att den främsta anledningen till att vissa kommuner inte klarar av handläggningstiden är för att det råder personalbrist med kunskap om PBL.¹⁰⁸ Frågan är då om det är ekonomiskt hållbart att kommunerna blir bestraffade för att de inte kan anställa behörig personal? Med tanke på att kommunerna inte kan styra antalet inkommande bygglovsansökningar skulle det mycket väl kunna komma en topp med ansökningar. Att byggnadsnämnden får fler pågående ärenden än normalt kan i längden leda till överbelastning och att fler ärenden överskrider tidsfristen. Hamnar väl nämnderna i denna onda spiral att

¹⁰⁸ Boverket. Utvärdering av tidsfristen och förslag till sanktioner, s 14; Liljeqvist. Bygglov-handläggningstider, servicegarantier, avgifter och resurseffektivitet, s 9.

bygglovshögen växer mister de kontinuerligt intäkter från lovärenden. Går en nämnd med förlust måste ekonomiska medel tas från andra nämnder och det gäller att övertyga kommunfullmäktige om mer medel för nästkommande budgetar. Ett underskott kan medföra att kommunen inte har råd att anställa mer personal när behovet är som störst om de väl finner en behörig person. Om det nu vill sig så illa som det förda resonemanget kommer lagen inte att skapa en effektiv byggprocess utan förmodligen leda till att de ärenden som väl överskridit tidsfristen läggs åt sidan. Vid ett eventuellt underskott hos nämnden skulle de kunna behöva finanserna bygglovsärenden med skattemedel, men innebär en sådan åtgärd en god ekonomisk hushållning enligt kommunallagen? Att införa en regel som 12:8 a som, mycket på grund av den rådande bristen på behörig personal, kan leda till underskott hos kommunerna anser inte författarna är ekonomiskt hållbart. Ännu värre är det ifall någon av de stora byggherrarna med stor omsättning kommer kunna bebygga ett kvarter utan att behöva betala någon bygglovavgift. Kommer skattebetalarna indirekt att bidra till deras vinst? Långsökt, men en horribel utgång ifall det vill sig illa.

Nu när en reducering hägrar för handläggarna om de är försenade med ett bygglovsbesked kan den enskilda handläggaren känna sig ansvarig över att ett ärende inte blir avklarat i tid. Under intervjun med Göteborg framkom det att flera medarbetare varit oroliga inför lagändringen över om de reducerade bygglovsavgifterna skulle dras av på deras lön för att de var försenade med att ge besked. Den stress som medarbetarna kände i Göteborg var inte hållbart, men den oron har nu försvunnit. Övriga kommuner upplever inte heller någon ökad stress hos sina medarbetare efter lagändringen. Istället är det andra faktorer som blir lidande, så som den avsaknade möjligheten att föra en dialog med sökanden och ge den service handläggaren vill enligt FL. Det är inte socialt hållbart i sig, vare sig för sökanden eller för handläggaren. Om en ökad stress uppkommer över längre tid kan detta leda till sjukskrivningar och då är det varken socialt eller ekonomiskt hållbart för själva handläggaren eller för kommunen.

Det går även att diskutera om att det har blivit mer ekonomiskt hållbart för sökanden nu. Tidigare kunde sökanden ha ansökt om bygglov och haft förväntningar om att få ett besked inom tio veckor och därmed införskaffat hantverkare och maskiner. Om bygglovet inte inkom i tid kunde sökanden haft en utgift för personal som inte kunde påbörja arbetet och maskinhyra. Detta scenario kan självklart fortfarande uppkomma men nu kan sökanden se reduceringen som en kompensation för försenade byggen och fördrade byggkostnader.

7 Slutsatser

Syftet med 12:8 a PBL var att effektivisera byggprocessen och korta ner handläggningstiderna, men som resultatet har visat kommer den nya regeln att ha en liten påverkan på ett byggprojekts totala tid från ansökan till slutbesked. Anledningen till detta är just att endast en del i processen är tidsstyrd och att kommunerna kan fördela om resurser mellan de olika momenten helt efter deras tycke. Lagändringen fick inte den inverkan den åsyftade till utan bidrog enbart till en PBL som blir mer och mer lappad och lagad. Samtliga kommuner anser att en ny lag bör utformas som samspelar bättre mellan olika lagar och som på riktigt är enkel att tillämpa. Att Boverket haft en bristande vägledning har lett till att kommunerna hanterat lagändringen var för sig och skapat egna rutiner och lagtolkningar. En nationell standard över handlingar skulle underlätta för kommunerna som då kan ge bättre service åt sina medborgare såväl som för stora byggherrar som vet innan ansökan skickas in vad som krävs från dem. Utav resultatet framgår det att kommunerna inte vet hur de ska täcka intäktsbortfallet och att det redan har förekommit fall där kommunen har behövt reducera bygglovsavgiften. I och med att kommunerna nu kan förlora intäkter, har resultatet visat att 12:8 a:s inverkan på handläggningen kan ske på bekostnad av servicen som kommunerna ska ge enligt förvaltningslagen. Utav resultatet går det att utläsa att det finns en större risk att kommunerna kommer att avslå flera ärenden än tidigare. Dels för att de kommer vara hårdare mot sökanden om att dessa ska inkomma med rätt handlingar och görs ej det kommer ärendet att avslås, dels om det råder personalbrist som leder till att kommunen inte hinner med ärendet.

Studien har visat tendenser till att lagändringen har haft en positiv inverkan på kommunerna inför dess tillkomst. Två av kommunerna arbetade bort sin bygglovshög till årsskiftet vilket sig uppfyller lagändringens syfte och skulle det vara fler kommuner i Sverige med liknande resultat är det en positiv effekt. Denna sida av lagändringen är mer positiv än regelns egentliga innebörd. Studien stärker många synpunkter från remissrundan om att lagändringen inte är fullt genomtänkt och frågan kvarstår om ett annat tillvägagångssätt hade kunnat hjälpa kommunerna att komma i fas igen. När nu inte lagändringen effektiviserar byggprocessen i stort hade det endast räckt med en åtgärd som gjort att kommunerna hamnar i fas och därmed städat upp det förflutna och kunna börja om på nytt.

Kommunerna uppger att de påverkas marginellt av lagändringen och att den har skapat mer administrativt arbete än nytta. Studiens huvudfokus på liten avvikelse, utanför plan och stora projekt har visat sig inte påverka handläggningstiderna negativt. Vad som istället kan påverka handläggningstiderna är när externa parter är inblandade eller att någon annan lag kräver ett annat beslut innan bygglov kan ges. Här är idag lagstiftningen oklar och rättsfallen begränsade men kommer i framtiden antagligen ge en mer klar bild över hur lagändringen ska tillämpas. Sammantaget bedömer författarna utifrån studiens resultat att lagändringen inte kommer att påverka

byggprocessen i stort. Om en möjlig effektivisering ska ske måste hela systemet ses över och eventuellt skapa tidsstyrning på fler moment.

7.1 Framtida studier

Under arbetets gång har följande tankar om framtida studier uppkommit:

- En utvärdering av reduktionssystemet anser Näringslivets regelnämnd bör utföras efter tre år. Detta anser författarna med fördel kan göras i framtida examensarbete, dels som en kvantitativ studie över hur många ärenden vars avgifter blivit reducerade och om den genomsnittliga handläggningstiden har sjunkit, dels en kvalitativ studie som studerar hur kommunerna hanterade lagändringen och vilka konsekvenser det fick på enheten.
- Denna studie har varit inriktad på bygglov och resultatet återspeglar därmed inte alla typer av lov som 12:8 a gäller för. En framtida studie skulle kunna vara hur 12:8 a har påverkar handläggningstiderna vid rivningslov, marklov och förhandsbesked.
- Hur bestämmer kommunerna hur många handläggare de behöver? Hur många ärenden är det rimligt att en handläggare tar per år innan det blir ohållbart? Detta kan göras genom en kvalitativ studie i form av intervjuer.
- Hur kan lagstiftningen främja en levande landsbygd och få fler att flytta till mindre kommuner? Undersökningen kan ske genom att jämföra Sverige med ett land som har en levande landsbygd. Därefter jämföra ländernas lagstiftning vid byggnation.
- Konsekvenserna med att PBL ständigt förändras, både för kommunerna men även för sökanden. Är PBL:s syfte om att förenkla plan- och byggprocessen uppnått?
- Vilka olika ritningar begär kommuner in vid ett bygglovsärende? Undersökningen kan ske genom en kvantitativ studie som undersöker ett större underlag av bygglovsärenden från utvalda kommuner och därefter jämför skillnader på vilka handlingar kommunen begär in. Samtidigt kan de konstatera vilka ritningar som alltid är nödvändiga för bygglovsärendet.
- Utredda vilken skillnad det är på bygglovsprocessen hos Stockholm, Malmö och Göteborg. Vad görs annorlunda och tolkar de lagar olika? Detta kan ske genom en kvalitativ intervjustudie.

Källförteckning

Litteratur

- Gustafsson, Annika. *Bygglövsboken*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur AB, 2017.
- Björklund, Maria och Paulsson, Ulf. *Seminariet boken. Att skriva, presentera och opponera*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur, 2012.
- Hartman, Jan. *Vetenskapligt tänkande: Från kunskapsteori till metodteori*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur, 2004.
- Hydén, Håkan. *Rättssociologi som rättsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur, 2002.
- Korling, Fredrik och Zamboni, Mauro. *Juridisk metodlära*. Lund: Studentlitteratur, 2013.
- Zetterström, Stefan. *Juridiken och dess arbetsätt*. 3. uppl. Uppsala: iUSTUS, 2017.

Internet

- Boverket. *Historik*. 7 juli 2014. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/att-reglera-med-planbestammelser/historik/> (Hämtad 2019-04-05)
- Boverket. *Plan- och bygglagstiftningens utveckling*. 29 september 2014. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan-och-bygglagsstiftningens-utveckling/> (Hämtad 2019-04-03)
- Boverket. *Underrättelse och yttranden*. 12 oktober 2016. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/handlaggning/beslut-om-forhandsbesked/underrattelse-och-yttranden/> (Hämtad 2019-05-08)
- Boverket. *Ärenden om lov, besked och anmälan*. 2 maj 2018. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-lov-bygg/arenden-om-lov-och-forhandsbesked/> (Hämtad 2019-05-20)
- Jareborg, Nils. *Rättsdogmatik som vetenskap*. *SvJT 2004*, S. 1 ff.
- Lindstedt, Niklas. *Svårt värva ingenjörer*. Vision. 2018. <https://vision.se/Medlem/tidningen-vision/arkiv/2018/januari/svart-varva-ingenjorer/> (Hämtad 2019-05-03)

Nationalencyklopedin, *metod*.

<http://www.ne.se.ezproxy.server.hv.se/uppslagsverk/encyklopedi/enkel/metod>
(Hämtad 2019-04-09)

Statistiska centralbyrån (SCB). *Folkmängd i riket, län och kommuner 31 mars 2019 och befolkningsförändringar 1 januari - 31 mars 2019*. 2019 <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals-och-halvarsstatistik-kommun-lan-och-riket/kvartal-1-2019/> (Hämtad 2019-05-15)

Sundberg, Agneta. *Brist på bygglovshandläggare*. Sveriges Radio. 2016.

<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=99&artikel=6523476> (Hämtad 2019-05-03)

Sveriges Kommuner och Landsting. *Taxa, plan- och bygglov*. 18 december 2018.

<https://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/planerabyggabo/lovbyggandetillsyn/taxaplanochbygglov.2205.html> (Hämtad 2019-04-09)

Rapport

Boverket. *Plan- och bygglagen i praktiken 2011. Spaningar visar på utmaningar och möjligheter*. 2012.

Boverket. *Plan- och bygglagen i praktiken 2012*. 2013

Boverket. *Rapport 2017:4, Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner*. Boverket, Myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende. 2017

Liljeqvist, August. *Bygglov - handläggningstider, servicegarantier, avgifter och resurseffektivitet. Delrapport 4 om regeltillämpning på kommunal nivå. Undersökning av Sveriges kommuner*, september 2016.

Sveriges Kommuner och Landsting. *Kommungruppsindelning 2017, Omarbetning av Sveriges Kommuner och Landstings kommungruppsindelning*. SKL, Sveriges Kommuner och Landsting, 2016. <https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-455-7.pdf?issuusi=ignore>

Offentligt tryck

Byggnadsstadga 30 december 1959. SFS 1959:612.

Civilutskottets betänkande 2017/18: CU27. *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan*.

Lagkommentarer. Didón, Adolfsson, Hjalmarsson, Magnusson, Molander

(5 december 2018) kommentarer till 9 kap. 27, 27a 30a

Regeringens proposition 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag*

Regeringens proposition 2010/11:63. *Komplettering av den nya plan- och bygglagen.*

Regeringens proposition 2013/14:126. *En enklare planprocess*

Regeringens proposition 2017/18:210. *Reduktion av avgift för lov, förhandsbesked och anmälan*

Rättsfall

HD Ö 1054–16

NJA 2014 s247

NJA 2014 s 445

MMD P 2204–17

RH 1992:45 s.114

Justitieombudsmannen (JO)

JO-beslut år 1967 sida 327. *Fråga om byggnadslov för ianspråktagande av byggnad för annat ändamål än det vartill byggnaden förut varit använd, må tidsbegränsas.*

JO-beslut 2008-01-29 Dnr: 175–2007. *Anmälan mot Miljö- och byggnämnden i Strömstads kommun angående tiden för handläggning av ärenden om bygglov m.m.*

JO-beslut 2010-2-24. Dnr: 124–2009. *Anmälan mot Miljö- och byggnadsnämnden i Karlskrona kommun angående handläggningen av ett ärende om bygglov m.m.*

JO-beslut 2013-03-26 Dnr: 1815–2012. *Allvarlig kritik mot en byggnadsnämnd för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen.*

JO-beslut 2014-02-11 Dnr: 1016–2013. *Allvarlig kritik mot Bygg-, miljö- och hälsoskyddsnämnden i Värmdö kommun för handläggningstiden i ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen.*

JO-beslut 2016-11-09 Dnr: 4957–2015. *Allvarlig kritik mot Byggnadsnämnden i Sotenäs kommun för långsam handläggning av ett bygglovsärende enligt plan- och bygglagen.*

JO-Protokoll 2015-01-30. Dnr: 5579–2014. *Inspektion av Byggnadsnämnden i Katrineholms kommun den 7 – 9 oktober 2014.*

Forskning

Andersson, Karin och Julia, Carmesund. *Handläggningstiden vid bygglov. En studie kring kravet i PBL 9:27.* Högskolan Väst, 2015.

Granath, Kaj. *Ordning, lag och stadga: Om byggnadsordningar och maktfördelning*. Lic-avh., Chalmers tekniska högskola, 2001.

Referenslitteratur

Hallin, Anette och Helin, Jenny. *Intervjuer*. Lund: Studentlitteratur AB, 2018.

Jensen, Ulf, Lindblom, Per Henrik och Rylander, Staffan. *Att skriva juridik, Regler och råd*. 7 uppl. Uppsala: Författarna och Iustus AB, 2018.

Kellgren, Jan och Holm, Anders. *Att skriva uppsats i rättsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur AB, 2007.

Kylén, Jan-Axel. *Att få svar: intervju, enkät, observation*. Stockholm: Sanoma Utbildning, 2004

Trost, Jan. *Kvalitativa intervjuer*. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur AB, 1997.

A. Intervjuguide

Informera om:

- Är det okej att spela in intervjun?
- Informanten får hoppa över frågor eller avsluta intervjun när denne så önskar.

Frågeområden:

1. Allmänna frågor om bygglov
2. Tioveckorsfristen
3. Hållbarhet (social och ekonomisk hållbarhet)
4. Framtida konsekvenser av lagändringen
5. Större projekt
6. Liten avvikelse inom plan och utom plan

B. Frågeformulär

Intervjufrågor

Det som står inom parentes var stöd för författarna vid intervjun och har inte sagts till den som blev intervjuad.

- Hur kommer det sig att det blev just bygglov för din del? (Vad är det som intresserar dig?)
- Hur länge har du jobbat med bygglov?
- Kan du berätta hur en normal dag ser ut?
- Hur många handläggare finns på enheten?
- Hur många ärenden handläggs per handläggare och år?

- Var ni med och besvarade Boverkets enkät om nämndens handläggning och det kommande sanktionssystemet? (Vid årsskiftet 16/17). Vad ansåg ni då om förslaget?
- Hur såg situationen ut med handläggningstiden innan lagändringen? Hur stor andel bygglov överskred tioveckorsfristen?
- Hur ofta använder ni er utav möjligheten till förlängning á tio veckor?
- Har ni förändrat ert arbetssätt och isåfall hur? (Har ni fått någon introduktion/gått någon kurs om effektivare byggprocess och lagändringen?)
- Är det andra sysslor som läggs åt sidan? (Exempelvis, tillsyn, OVK?)
- Hur informerar ni allmänheten om de nya reglerna?
- Känner du dig mer stressad på grund av lagändringen och hur påverkar det ditt arbete? Får det konsekvenser även privat?
- Anser du att fler handläggare behövs på din enhet? (Finns det isåfall budget för att anställa fler?)
- Hur löser ni intäkterna ni förlorar på grund av reduktionen? (Kommer ni bli tvungna att ta av något annat område/förvaltning?)
- Vad har ni för incitament att efter vecka 15 få till ett beslut? (Då ni står utan taxa.)
- Kommer ärenden efter v. 15 att nedprioriteras och kraft läggas på andra ärenden - så inte fler ärenden passerar tioveckorsfristen?
- Vad tror du att lagändringen kan få för framtida konsekvenser, dels lokalt men även nationellt? (Kommer byggloven förlängas, nekas?)
- Finns det risk att kvalitén av handläggandet försämras för att slippa reduktionen?
- Hur hanterar ni tioveckorsfristen när det handlar om stora byggen? (I dessa sammanhang är det många som ingår i sakägarkretsen - skymd sikt, förvärrad trafiksituation m.m.)
- Hur hanterar ni sakägarkretsen utom plan och vid liten avvikelse inom plan?
- Sätter ni någon tidsgräns då deras yttrande måste inkommit för att ärendet ska kunna avslutas inom tioveckorsfristen?
- Kommer ni att godkänna liten avvikelse i högre grad, alltså tillåta större avvikelse?

- Ansåg du att denna lagändring var rätt väg att gå för att effektivisera byggprocessen? Finns det andra moment man skulle lagt fokus på istället?
- Anser du att lagstiftningen ska vara mer flexibel? Att mer komplicerade ärenden ska få ta längre tid och vice versa.

(Be dem ge några exempel för de frågor som är relevanta.)