

RAPPORT 2017:4



Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner

Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktion- er

Titel: Utvärdering av tidsfrister och förslag till sanktioner

Rapportnummer: 2017:4

Utgivare: Boverket, april, 2017

Upplaga: 1

Tryck: Boverket

ISBN tryck: 978-91-7563-450-0

ISBN pdf: 978-91-7563-451-7

Sökord: Utvärdering, handläggning, byggnadsnämnder, tidsfrister, ärenden, förhandsbesked, lov, anmälan, förslag, sanktioner, sanktionssystem, sanktionsavgifter, reduktion av avgift, konsekvensbeskrivningar, författningsförslag, plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen

Diarienummer: 630/2016

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer

E-post: publikationsservice@boverket.se

Telefon: 0455-35 30 00

Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.

Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket har på uppdrag av regeringen dels utvärderat byggnadsnämndernas tillämpning av bestämmelserna om tidsfrister för handläggning av ärenden om förhandsbesked, lov och anmälan och dels tagit fram ett förslag om sanktioner mot byggnadsnämnder som överskrider dessa tidsfrister.

I arbetet med uppdraget har Boverket i olika former hämtat in synpunkter och uppgifter från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), länsstyrelserna samt ett urval av kommuner och deltagare i Boverkets byggråd.

Ansvarig enhetschef för uppdraget har varit Anette Löfgren. Linda Petersson har varit projektledare och i arbetet har Lars Brask, Viktor Dahlberg, Johanna Edberg och Ulrica Lidfors deltagit.

Karlskrona april 2017

Susann Bard
tf. generaldirektör

Innehåll

| | |
|--|----|
| Förord | 3 |
| Sammanfattning | 5 |
| Inledning och läsanvisningar | 6 |
| Bakgrund | 6 |
| Uppdraget | 7 |
| Boverkets avgränsning och inriktning | 7 |
| Genomförande | 8 |
| Tillämpningen av nuvarande bestämmelser | 9 |
| Tidsfrister för förhandsbesked och lov | 9 |
| Tidsfrister för ärenden om anmälan | 13 |
| Avgörande om fullständig ansökan | 14 |
| Alternativa sanktionssystem | 16 |
| Sanktionsavgift | 16 |
| Reduktion av avgift | 20 |
| Alternativa åtgärder | 25 |
| Skadeståndsansvar | 25 |
| Premie i olika former | 26 |
| Beviljad ansökan när tidsfrist löpt ut | 26 |
| Boverkets förslag - reduktion av avgift | 28 |
| Val av sanktionssystem | 28 |
| Reduktion av avgift | 30 |
| Konsekvensbeskrivning | 36 |
| Nollalternativ | 36 |
| Förslag och syfte | 36 |
| Konsekvenser | 37 |
| Övrigt | 39 |
| Sammanfattning | 40 |
| Författningsförslag | 41 |
| Lag om ändring i plan- och bygglag (2010:900) | 41 |
| Lag om ändring i plan- och byggförordning (2011:338) | 44 |
| Författningskommentar | 46 |
| Plan- och bygglag (2010:900) | 46 |

Sammanfattning

Boverket har via en enkätundersökning utvärderat byggnadsnämndernas tillämpning av tidsfristerna för förhandsbesked och lov enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen samt anmälningssärenden enligt 6 kap. 7 § plan- och byggförordningen. Utvärderingen visar att majoriteten av landets byggnadsnämnder klarar att handlägga större delen av ärendena inom de angivna tidsfristerna. De byggnadsnämnder som ofta har problem att hålla tidsfristerna anger att orsaken främst beror på hög arbetsbelastning och komplexa ärenden som drar ut på tiden.

Oberoende av utvärderingens resultat har Boverket haft i uppdrag att ta fram ett förslag till sanktionssystem för de fall byggnadsnämnderna inte håller de angivna tidsfristerna för förhandsbesked, lov och anmälningssärenden. Boverket har utrett två alternativa sanktionssystem; sanktionsavgift och reduktion av avgift. Även alternativa åtgärder till sanktionssystem har belysts, så som premier i olika former, beviljad ansökan om tidsfristen inte hålls och skadeståndsansvar.

Boverket har vid valet av sanktionssystem eftersträvat ett system som kan hanteras inom ramen för nuvarande prövningsförfarande och som är tids- och kostnadseffektivt utan att ge avkall på den preventiva och avhållande effekten. Vid en samlad bedömning av de olika alternativen har Boverket valt att föreslå införande av reduktion av avgift. Reduktion av avgift är enklare att införa och tillämpa jämfört med sanktionsavgift. Det krävs till exempel inte någon fristående prövning av annan myndighet utan avgifterna kan reduceras inom ramen för kommunens beslut om avgift i varje enskilt ärende. Reduktion av avgift har även den fördelen att reduktionen kommer den tillgodo som direkt drabbas av att en tidsfrist överskrids.

Förslaget innebär att de avgifter som byggnadsnämnden får ta ut för förhandsbesked, lov och anmälningssärenden ska reduceras med en femtedel för varje vecka som aktuell tidsfrist överskrids. Ett författningsförslag med tillhörande författningskommentarer har tagits fram för detta förslag. Boverket föreslår utöver själva förslaget med sanktionssystem att gällande regler om tidsfrister förtydligas och kompletteras på ett antal punkter för att det lättare ska gå att avgöra bl.a. när en ansökan är fullständig och hur tidsfristerna ska räknas.

Sammantaget bedömer Boverket att ett införande av reduktion av avgift får mer positiva konsekvenser än ett nollalternativ eller införande av alternativa åtgärder.

Inledning och läsanvisningar

Bakgrund

Frågan om tidsfrister för byggnadsnämndens handläggning av ärenden om förhandsbesked och lov och utformningen av sådana bestämmelser har behandlats vid ett flertal tillfällen tidigare. I en av de utredningar som föregick nuvarande plan- och bygglagen (2010:900), PBL, hävdades det bland annat att den grundläggande principen i 7 § förvaltningslagen (1986:223), att ”varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts”, inte har fått genomslag, i vart fall inte när det gäller kravet på snabbhet i processen. Utredaren föreslog därför att det skulle införas tidsfrister i PBL för förhandsbesked och beslut om lov. Utredaren ansåg samtidigt att målet att öka effektiviteten i beslutsprocessen borde kunna nås utan att tidsfristerna förenas med sanktioner¹.

När PBL trädde i kraft den 2 maj 2011 infördes tidsfrister för byggnadsnämndens handläggning av ärenden om förhandsbesked och lov². Efter bemyndigande av riksdagen införde regeringen den 1 juli 2016 även en bestämmelse i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, om tidsfrister för beslut om startbesked i ärenden som inletts med en anmälan³.

Justitieombudsmannen (JO) har vid några tillfällen riktat kritik mot enskilda byggnadsnämnder för att de inte följt bestämmelserna om tidsfrister för lov. Med anledning av JO:s kritik och behovet av en snabbare handläggning av ärenden om förhandsbesked och lov har Riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen angett att regeringen bör utarbeta ett förslag om komplettering av PBL som innebär att bygglovsavgiften reduceras om byggnadsnämnden överskrider tidsfristen för handläggning av bygglovsärenden⁴. I ett senare tillkännagivande har Riksdagen angett att regeringen även bör vidta nödvändiga åtgärder för att koppla någon form av incitament eller sanktioner till reglerna om kommunernas handläggningstider för anmälningsärenden⁵.

¹ Bygg – helt enkelt! SOU 2008:68.

² 9 kap. 27 § PBL.

³ 6 kap. 7 § PBF.

⁴ 2014/15 CU IO, rskr. 2014/15:180.

⁵ 2015/16 CU3, rskr. 2015/16:18.

Uppdraget

Med anledning av JO:s kritik mot enskilda byggnadsnämnder och Riksdagens tillkännagivanden har regeringen sammanfattningsvis gett Boverket i uppdrag att

- utvärdera byggnadsnämndernas tillämpning av bestämmelserna i PBL om tidsfrister för byggnadsnämndens handläggning av ärenden om förhandsbesked och lov,
- om utvärderingen visar att byggnadsnämnderna har svårt att följa tidsfristerna analysera orsakerna till detta,
- oberoende av resultatet från utvärderingen ta fram ett förslag till sanktionssystem med de författningsändringar på lag-, förordnings- och föreskriftsnivå som behövs för de fall då byggnadsnämnden över-skrider
 - den fastställda tiden för handläggning av ärenden om lov och förhandsbesked
 - den tidsfrist som gäller för byggnadsnämndens handläggning av anmälningsärenden,
- bedöma och redovisa om det finns andra åtgärder än sanktionssystem som är lämpliga och ändamålsenliga,
- analysera om det finns anledning att förtydliga eller förändra regelverket,
- inhämta synpunkter från berörda myndigheter och andra relevanta aktörer,
- redovisa eventuella konsekvenser för det kommunala självstyret samt
- beskriva förslagens ekonomiska konsekvenser.

Boverkets avgränsning och inriktning

Boverket har valt att göra följande avgränsningar och inriktat arbetet med uppdraget enligt följande:

- Boverket har utvärderat hur byggnadsnämnderna tillämpar bestämmelserna i PBL om tidsfrister för handläggning av ärenden om förhandsbesked och lov

- Boverket har även valt att utvärdera hur byggnadsnämnderna tillämpar bestämmelserna i PBF om tidsfrister för handläggning av anmälningsärenden, trots att bestämmelserna inte tillämpats särskilt länge och det inte uttryckligen var en del av uppdraget
- Boverket har inte något underlag som tyder på att de nuvarande tidsfristerna för handläggning av ärenden om förhandsbesked, lov och anmälan är olämpligt utformade. Boverket har därför inte utrett om det finns skäl att differentiera tidsfristerna med hänsyn till ett ärendes eller åtgärds art, omfattning eller komplexitet
- Boverket har i första hand utrett hur ett sanktionssystem kan utformas och i andra hand beaktat alternativa lösningar i form av exempelvis olika incitament

Genomförande

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp på Boverket bestående av utredare, jurister och ekonom. I projektgruppen har även konsult från Sweco med praktisk erfarenhet av bygglovhandläggning medverkat.

Utvärdering av byggnadsnämndernas tillämpning av tidsfristerna har skett via Plan-, bygg- och tillsynsenkäten 2016 som tas fram i samverkan mellan Boverket och länsstyrelserna. Enkäten skickades ut till landets 290 kommuner i december 2016 med sista svarsdag 31 januari 2017. Under tiden enkäten var aktiv skickades påminnelser ut med jämna mellanrum via Boverkets enkätverktyg. Länsstyrelserna hjälpte även till att kontakta och påminna sina respektive kommuner för att få in så många svar som möjligt. Totalt 244 av 290 kommuner besvarade enkäten.

I arbetet med uppdraget har Boverket samverkat med SKL och länsstyrelsernas forumgrupp 6 för tillsyn bygg. Boverket har även hämtat in synpunkter via telefonintervjuer från ett urval av kommuner och deltagare i Boverkets byggråd.

Tillämpningen av nuvarande bestämmelser

I detta avsnitt beskrivs och analyseras hur nuvarande regler om tidsfrister för ärenden om förhandsbesked, lov och anmälan tillämpas och upplevs av byggnadsnämnderna. Beskrivningen och analysen utgår från enkätsvar som Boverket fått från 244 av landets 290 kommuner via Plan-, bygg- och tillsynsenkäten för 2016.

Svarsfrekvensen är jämnt fördelad över landet och förutom Gotland finns alla län representerade. Svar saknas dock bland annat från kommunerna Göteborg, Danderyd, Helsingborg, Luleå och Norrtälje, vilka är kommuner som kan antas hantera en större mängd ärenden varje år.

Tidsfrister för förhandsbesked och lov

Nuvarande lagstiftning

Byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningen kom in till nämnden. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut. När en fullständig ansökan kommit in ska ett mottagningsbevis skickas till sökanden.

Bestämmelser om mottagningsbevis finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.⁶

Analys av tillämpningen

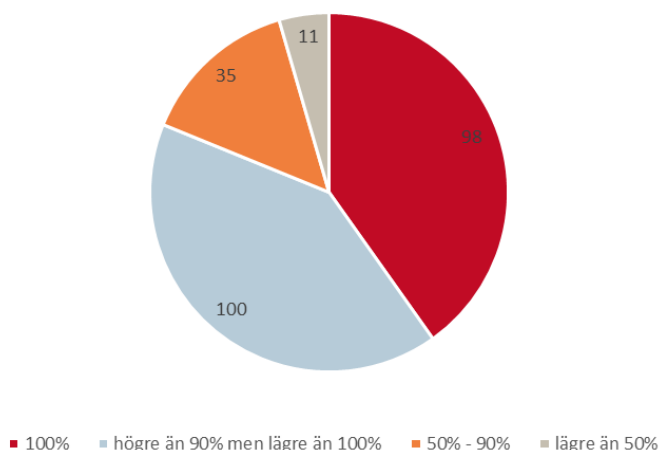
Av enkätensvaren gällande 2016 går det i korthet att utläsa följande när det gäller byggnadsnämndernas handläggning inom tidsfristerna för förhandsbesked och lov:

- 198 av 244 svarande kommuner handlägger majoriteten (över 90 %) av sina ärenden inom tidsfristen på 10 veckor, inklusive eventuell förlängning med 10 veckor (se figur 1)
- 188 av 244 svarande kommuner handlägger majoriteten (över 90 %) av sina ärenden inom tidsfristen på endast 10 veckor

⁶ 9 kap. 27 § PBL.

- 11 av 244 svarande kommuner handlägger hälften eller lägre än hälften av sina ärenden inom tidsfristen på 10 veckor, inklusive eventuell förlängning med 10 veckor

Figur 1. Antal kommuner som uppger att de handlägger ärenden om förhandsbesked och lov inom den maximala tidsfristen på 10 veckor, inklusive eventuell förlängning med 10 veckor. Diagrammet är fördelat på andel ärenden som klaras inom tidsfristen.



Källa: Boverkets Plan-, bygg- och tillsynsenkät 2016. Illustration: Boverket

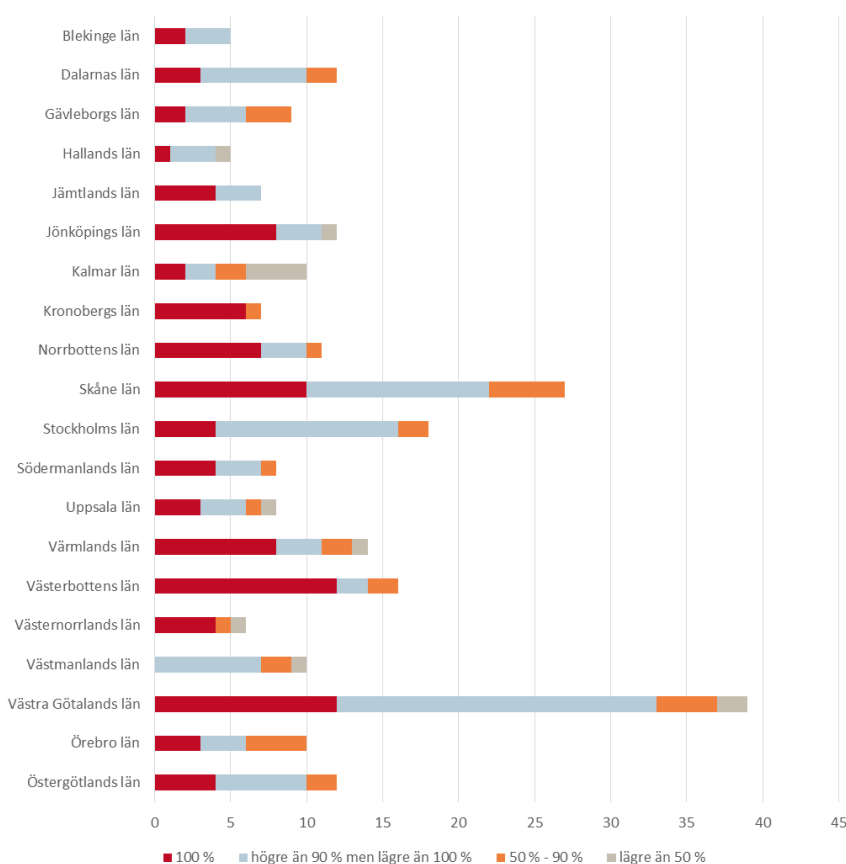
Resultatet för 2016 liknar det för 2015 då Boverket kunde konstatera att majoriteten av kommunerna uppgav att de klarade att handlägga ärenden inom tidsfristen för förhandsbesked och lov. Liknande undersökning har gjorts av Näringslivets regelnämnd, där 7 av 228 svarande kommuner uppgav att de i normalfallet har en längre handläggningstid än tio veckor⁷.

Geografisk skillnad

Geografiskt är svaren utspridda över landet och det går inte att hitta något tydligt mönster för var handläggningstiden hålls bäst. Försiktigt kan dock hävdas att det är något fler sydligare län som har en hög andel ärenden som handläggs inom tidsfristen (se figur 2).

⁷ "Bygglov - handläggningstider, servicegarantier, avgifter och resurseffektivitet". Delrapport 4 om regeltillämpning på kommunal nivå. Undersökning av Sveriges kommuner, september 2016.

Figur 2. Antal kommuner per län som uppger hur stor andel ärenden om förhandsbesked och lov som de handlägger inom den maximala tidsfristen på 10 veckor inklusive 10 veckors förlängning. Observera att alla kommuner inte har besvarat enkäten.



Källa: Boverkets Plan-, bygg- och tillsynsenkät 2016. Illustration: Boverket

En indelning enligt SKL:s kommungruppsindelning⁸ visar att det är i grupperna Pendlingskommun nära mindre stad/tätort och Landsbygds-kommun som högst andel kommuner uppger att de enbart klarar att handlägg 50 % eller lägre av sina ärenden inom tidsfristen. Majoriteten av dessa kommuner återfinns i Kalmar län. I övrigt är dessa kommuner spridda geografiskt över landet.

Inom kategorin Pendlingskommun nära större stad samt Lågpendlings-kommun nära större stad har flera kommuner ett sämre resultat än ge-

8

<https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html> Hämtad 2017-03-30.

nomsnittet där de handlägger förhandsbesked och lov inom tidsfristen i 50-90 % av sina ärenden.

Inom grupperna Storstäder och Större städer återfinns de kommuner som klarar handläggningen väl inom tidsfristen. Även kommuner inom grupperna Mindre stad/tätort samt Landsbygdskommun med besöksnäring tenderar att klara en hög andel ärenden inom tidsfristen.

Orsak till att tidsfristen överskrids och åtgärder som vidtas

Majoriteten av kommunerna som uppger att de någon gång överskrider tidsfristen svarar att de två främsta orsakerna till att tidsfristen överskrids är att ärenden är komplicerade eller omfattande och att de har hög arbetsbelastning. En annan vanlig orsak är resursbrist och att remissyttranden och utredningar dröjer. De aktörer som Boverket intervjuat har upplevt att långa handläggningstider berott på resursbrist hos byggnadsnämnderna, men även i vissa fall kompetensen hos handläggarna. Detta är något som de anser behöver lyftas som problem.

I slutskedet av handläggningen kan det också vara så att orsaken till att tiden överskrids är för att handläggaren inväntar byggnadsnämndens sammanträden. Enligt Boverkets uppfattning kan de flesta beslut fattas på delegation medan övriga är politiska nämndbeslut. Byggnadsnämnden är fri att själv bestämma hur de vill lägga sina sammanträden. I detta sammanhang är det viktigt att betona att en stor del av de beslut som kommunen fattar enligt PBL sker i en politisk och demokratisk miljö och att politisk förankring och demokrati ibland tar tid.

Åtgärderna som vidtas för att inte tidsfristen ska överskridas varierar. Flertalet av kommunerna tar in extern hjälp men flera nämner även som svar i enkäten att interna åtgärder vidtas för att förebygga att handläggningstiden överskrids.

Fyra av de svarande kommunerna uppger att de idag har någon form av system som innebär att sökanden på ett eller annat sätt får avgiften reducerad om tidsfristerna inte hålls. Dessa tidsfrister kan vara enligt vad 9 kap. 27 § PBL anger men även tidsfrister som kommunen själv beslutat att följa. Inom dessa kommuner gäller oftast garantin vid bygglovsansökningar. Avgiften reduceras vid ett tillfälle och sker då på hela avgiften. Hos vissa kommuner med denna typ av tjänst krävs det att sökanden agerar men hos andra kommuner sker reduceringen automatiskt då överträdelse gjorts. Liknande system har även visat sig i andra undersökningar t.ex. i utredning från Näringslivets regelnämnd (NNR), som visar på att det är fler kommuner som har denna typ av tjänst för garanti kring hand-

läggningstider. De system som omnämns innebär reduktion av avgiften i lovärenden⁹.

Tidsfrister för ärenden om anmälan

Nuvarande bestämmelser

Byggnadsnämnden ska handlägga en anmälan skyndsamt och meddela sitt beslut om startbesked inom fyra veckor från den tidpunkt då samtliga behövliga uppgifter kom in till nämnden. Om frågan är av större vikt eller av principiell betydelse, får dock nämnden meddela sitt beslut om startbesked inom åtta veckor från den tidpunkten. När samtliga behövliga uppgifter kommit in ska ett mottagningsbevis skickas till sökanden.

Bestämmelser om mottagningsbevis finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.¹⁰

Analys av tillämpningen

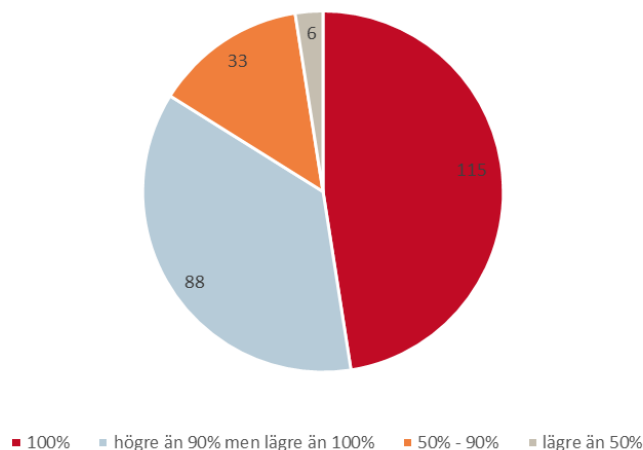
Av enkätensvaren 2016 går det i korthet att utläsa följande när det gäller byggnadsnämndernas handläggning inom tidsfristerna för anmälningsärenden:

- 203 av 242 svarande kommuner handlägger majoriteten (mer än 90 %) av sina anmälningsärenden inom tidsfristen på 8 veckor (se figur 3)
- 197 av 241 svarande kommuner handlägger majoriteten (mer än 90 %) av sina anmälningsärenden inom tidsfristen på 4 veckor
- 6 av 242 svarande kommuner handlägger mindre än hälften av sina anmälningsärenden inom tidsfristen på 8 veckor

⁹ ”Bygglov - handläggningstider, servicegarantier, avgifter och resurseffektivitet”. Delrapport 4 om regeltillämpning på kommunal nivå. Undersökning av Sveriges kommuner, september 2016

¹⁰ 6 kap. 7 § PBF.

Figur 3. Antal kommuner som uppger att de handlägger anmälningsärenden inom den maximala tidsfristen på 8 veckor. Diagrammet är fördelat på andel ärenden som klaras inom tidsfristen.



Källa: Boverkets Plan-, bygg- och tillsynsenkät 2016. Illustration: Boverket

Resultatet tyder på att tidsfristerna för anmälningsärenden har hunnit implementeras i kommunerna, trots att reglerna bara funnits i ett halvår vid tillfället för enkätundersökningen.

Orsaker till att tidsfristerna överskrids

Majoriteten av kommunerna som uppger att de någon gång överskrider tidsfristen svarar att de två främsta orsakerna till att tidsfristen överskrids är att ärendet är komplicerat eller omfattande och att de har hög arbetsbelastning.

Avgörande om fullständig ansökan

Kommunerna svarar att de överlag finner det enkelt att bedöma om en ansökan är fullständig.

Av de aktörer som intervjuats framgick att det mestadels inte larmats i branschen om att det är överdrivet långa handläggningstider hos byggnadsnämnderna. Det som de har funnit mer problematiskt är avgörandet om ärendet är komplett eller vad som ska ingå i en ansökan. Olika kommuner tolkar och kräver in olika handlingar för liknande ansökningar menar också de intervjuade.

Det kan enligt de intervjuade även dröja innan svar återfås från byggnadsnämndens handläggare och då börjar handläggningstiden betydligt senare än när ansökan inkommit. De välkomnar att byggnadsnämndens

handläggare får en begränsad tid till att se över ärendet för eventuell komplettering.

Alternativa sanktionssystem

Boverket ska oberoende av resultatet från utvärderingen föreslå ett sanktionssystem för kommuner som överskrider bestämmelserna om tidsfrister för ärenden om förhandsbesked, lov och anmälan.

I detta avsnitt beskriver Boverket översiktligt två alternativa sanktionssystem; sanktionsavgift och reduktion av avgift.

Sanktionsavgift

Ett alternativ är att kommunen tvingas betala en sanktionsavgift till staten för att de inte följt tidsfristerna för handläggning av förhandsbesked, lov- och anmälningsärenden. Att en myndighet tvingas betala en avgift för att den inte följer lagstiftningen är dock ett relativt främmande inslag inom svensk rätt.

För att en sanktion ska vara märkbar krävs ofta att beloppet är högt, vilket i sig kan vara ett incitament till att handläggningstiderna kommer att följas. Att sanktionsavgifter ska utgå innebär en form av tillsyn mot byggnadsnämnderna. En sådan ordning förutsätter att någon annan myndighet än kommunen beslutar om avgiften.

Vad är en sanktionsavgift

En sanktionsavgift är en ekonomisk påföljd som åläggs en fysisk eller juridisk person. Den utgår i de flesta fall för att någon inte följt bindande bestämmelser i lag, förordning, föreskrift eller EU-rätt. Sanktionsavgifter kan också utgå vid vissa lindrigare brott.

Sanktionsavgifter kan vara repressiva och/eller vinstbegränsande. Utdömande av sanktionsavgifter sker i förvaltningsrättsliga sammanhang oftast på objektiva grunder. Det innebär att det till skillnad mot vad som gäller i straffrättsliga sammanhang inte krävs uppsåt eller vårdslöshet.

Det är vanligt att sanktionsavgifter fastställs schablonmässigt¹¹. Syftet med sanktioner är enligt flera förarbeten att öka effektiviteten¹². Sanktionsavgifter utgår i de flesta fall mot enskilda fysiska och juridiska personer, exempelvis byggsanktionsavgifter enligt PBL¹³ och miljösktionsavgift enligt miljöbalken¹⁴. Sanktionsavgifter mot myndigheter förekom-

¹¹ Sanktionsavgifter istället för straff, SOU 2006:58 s. 105.

¹² Warnling-Nerep, Sanktionsavgifter-särskilt vid olovligt byggande, 1987 s. 37.

¹³ 11 kap. 51 och 57 §§ PBL.

¹⁴ 30 kap. 1 § miljöbalk.

mer enligt lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, och i socialtjänstlagen (2001:453). Dessa sanktionsavgifter utgår för att myndigheterna inte verkställt sina beslut eller avkunnade domar.

Vem ska besluta om sanktionsavgift

Ett system med sanktionsavgift för byggnadsnämnder som inte beslutar om förhandsbesked, lov eller startbesked inom tidsfristerna är en form av tillsynsingripande. Det innebär att någon annan än byggnadsnämnden rimligen måste fatta beslut om sanktionsavgift. Det är inte självklart vilken myndighet som skulle kunna ha denna uppgift i PBL.

Enligt socialtjänstlagen ska en kommun, som inte tillhandahåller ett bistånd som beslutats av socialnämnden eller som någon har rätt till enligt en domstols avgörande, betala en särskild avgift.¹⁵ Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ansöker om att betalning ska ske vid den förvaltningsrätt inom vars domskrets kommunen är belägen. Samma befogenheter har IVO när en kommun eller ett landsting inte tillhandahåller en insats enligt LSS¹⁶. Men IVO har samtidigt ett mer vidsträckt tillsynsansvar, exempelvis att handlägga anmälningar från enskilda som rör klagomål på hälso- och sjukvården.

I äldre plan- och bygglagen (1987:10)¹⁷ fanns ett tillsynsansvar för länsstyrelserna över kommunernas arbete med plan- och bygglagstiftningen. Tillsynsansvaret var inte förenat med några ingripandemöjligheter utan hade en mer framåtsyftande och generell inriktning. Förutom möjligheten för länsstyrelsen att överpröva detaljplaner och områdesbestämmelser samt beslut om lov och förhandsbesked för ett visst geografiskt område¹⁸ finns inte något direkt motsvarande tillsynsansvar i nuvarande PBL. Länsstyrelsen utövar tillsyn genom att överpröva exempelvis lovbeslut och förhandsbesked enligt kapitel 11 i PBL. Det innebär att länsstyrelsen behärskar och är van att tillämpa regelverket i plan- och bygglagstiftningen. Frågan är om det är lämpligt att länsstyrelsen samtidigt ska hantera överklagande av kommunala beslut och besluta om sanktioner mot kommuner som inte håller tidsfrister för ärenden om förhandsbesked, lov och anmälan.

Ett sätt att undvika att intressekonflikter uppstår som kan falla in under någon av förutsättningarna för jäv i 11 § förvaltningslagen (1986:223), är

¹⁵ 16 kap. 6 a § socialtjänstlag.

¹⁶ 16 kap. 6 c § socialtjänstlag och 28 c § LSS.

¹⁷ 1 kap. 7 § ÄPBL.

¹⁸ 11 kap. 10 – 12 § PBL.

att inte samma personer handlägger ett överklagande och en fråga om sanktionsavgift för samma ärende. Ett alternativ kan vara att koncentrera handläggningen av sanktionsavgift till en länsstyrelse eller ett begränsat antal länsstyrelser, jfr 6 § förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion. En sådan koncentration kan bland annat bidra till en enhetlig bedömning. Det kan också vara lämpligt av det skälet att det är en avgränsad arbetsuppgift. Samtidigt har en sådan hantering koppling till länsstyrelsens kärnverksamhet, det vill säga att göra prövningar enligt PBL. Vilka kriterier som ska användas vid koncentration av länsstyrelseverksamhet har tidigare utretts.¹⁹

Ett annat alternativ är att länsstyrelsen får till uppgift att ansöka om att en sanktionsavgift ska dömas ut av domstol på samma sätt som sker inom socialtjänstlagen och LSS. Det skulle innebära att länsstyrelsen blir initiativtagare och part i domstolsprocessen. Det innebär att det även här kan uppstå intressekonflikter. Det leder också till mer administration och sannolikt till att beslutet om sanktion mot kommunen tar längre tid. Det kan trots det vara ett alternativ som kan bidra till att öka förutsättningarna för enhetliga bedömningar.

Vem ska sanktionsavgiften tillfalla

Sanktionsavgifter kan jämföras med böter. I båda fallen ska de betalas för att en felaktighet skett. Böter tillfaller alltid staten. Även de flesta sanktionsavgifter som riktar sig mot fysiska eller juridiska personer tillfaller staten. Det gäller till exempel för skattetillägg (taxeringslagen 1990:324), miljöskaktionsavgift (förordning [1998:950] om miljöskaktionsavgifter) och sanktioner enligt marknadsföringslagen (2008:486). Även sanktionsavgifter mot kommuner för underlåtelse att verkställa beslut och domar enligt socialtjänstlagen och LSS, tillfaller staten. När byggnadsnämnden beslutar om byggsanktionsavgift tillfaller den dock kommunen²⁰. En sanktionsavgift för överskridande av en tidsfrist skulle kunna tillfalla den myndighet som ska besluta om den. Legitimiteten med ett sådant system kan dock alltid ifrågasättas eftersom den myndighet som ska besluta om sanktioner då har ett egenintresse i frågan.

Underrättelse om överskriden handläggningstid

Den myndighet som ska besluta om sanktionsavgift måste på något sätt få kännedom om att handläggningstiden har överskridits. Både enligt socialtjänstlagen och enligt LSS finns en rapporteringsskyldighet för socialnämnden respektive den nämnd som ansvarar för stöd och service till

¹⁹Koncentration av länsstyrelseverksamhet Ds 2007:28 s. 10 och Ändring av viss länsstyrelseverksamhet prop. 2011/12:31 s. 28 f.

²⁰11 kap.62 § PBL.

vissa funktionshindrade.²¹ De ska rapportera till IVO och till de revisorer som avses i 3 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) om gynnande beslut inte verkställts inom viss tid.

Om bestämmelser om sanktionsavgift för överskridande av tidsfrister införs i PBL bör en motsvarande rapporteringsskyldighet för kommunen till den myndighet som ska besluta om sanktionsavgiften regleras. Det bör då framgå av underrättelsen med hur lång tid handläggningen har överskridits och skälen för detta. Underrättelsen skulle exempelvis kunna ske i samband med expediering av beslutet.

Ett annat alternativ är att låta sökanden underrätta tillsynsmyndigheten om att handläggningstiden överskridits. Det innebär ingen extra administration för kommunen. Men det innebär samtidigt att sökandens aktivitet avgör om den myndighet som ska besluta om sanktion ska få kännedom om överskridandet av tidsfristerna. Det kan vara ett alltför betungande ansvar att lägga på sökanden.

Sanktionsavgiften

Sanktionsavgiften bör vara så hög att den fyller en preventiv funktion. Inom de områden där sanktionsavgift förekommer är det vanligt att en undre och övre gräns bestäms. Eftersom syftet med en sanktionsavgift är att kommunen inte ska överskrida tidsfrister är det lämpligt att kommunen drabbas av en ny sanktionsavgift om överskridandet fortsätter. Detta system finns när det gäller byggsanktionsavgift där en dubblering görs om rättelse inte sker²². Det bör i sådana fall framgå av det första beslutet att en ny och dubblerad sanktionsavgift kommer att utgå om överskridandet inte upphör inom angiven tid.

Jämkning av sanktionsavgift

En sanktionsavgift för överskridande av en tidsfrist bör beslutas på objektiva grunder och utgå oberoende av uppsåt eller vårdslöshet. Vid ett sådant strikt ansvar bör utrymmet för att helt eller delvis undgå sanktionsavgift normalt sett vara mycket begränsat. Enligt Warling-Nerep har det i olika förarbeten framhållits, att effekten av det strikta ansvaret måste kunna mildras genom jämkning av avgift, även om jämkning med hänsyn till effektiviteten bara bör förekomma undantagsvis²³. Enligt LSS och socialtjänstlagen krävs det synnerliga skäl för att en avgift ska få efterges²⁴. Vid ringa fall ska dock inte någon avgift tas ut. JO har inte ansett att hög

²¹ 16 kap. 6 f § socialtjänstlag och 28 f § LSS.

²² 9 kap. 2 § PBF.

²³ Warling-Nerep, Sanktionsavgifter-särskilt vid olovligt byggande, 1987, s. 92 f.

²⁴ LSS 28 b § och 16 kap. 6 b § socialtjänstlag.

arbetsbelastning, generationsväxling och hög personalomsättning är godtagbara skäl för att överskrida handläggningstiden²⁵. Sådana skäl torde därför inte kunna ligga till grund för jämkning. Snarare borde det handla om omständigheter som ligger utanför kommunens kontroll som kan vara anledning till jämning av sanktionsavgiften. Sådana jämningsgrunder bör vara preciserade. En risk med undantag från en huvudregel är dock alltid att det leder till tillämpningsproblem.

Ska kommunen kunna överklaga

Grundkravet enligt 22 § i förvaltningslagen, för att beslut ska få överklagas, är att beslutet angår någon och går honom emot och är överklagbart. Ett beslut om sanktionsavgift mot kommunen uppfyller tveklöst dessa kriterier.

Kommuner är juridiska personer, men inte själva förvaltningen. Sanktionen ska därför riktas mot kommunen som juridisk person. Av rättsäkerhetsskäl bör kommuner ha samma möjligheter till domstolsprövning som andra juridiska personer.

Genom att ett beslut kan överklagas finns det möjlighet till en ny prövning. Framförallt kan detta vara befogat om det finns möjlighet till jämkning av ett beslut på grund av exempelvis förmildrande omständigheter. Ett beslut som kan överklagas bidrar också till att rättpraxis kan växa fram.

Enligt 22 a § förvaltningslagen framgår att beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det skulle innebära att beslut om sanktionsavgift ska överklagas till den förvaltningsrätt inom den domkrets kommunen är belägen.

Reduktion av avgift

En annan tänkbar åtgärd är att helt eller delvis reducera de avgifter som en sökande ska betala för byggnadsnämndens arbete med handläggning av ärenden om förhandsbesked, lov och anmälan.

Ett system med reduktion av avgift kan utformas på olika sätt och reduktion kan ske i olika takt, till exempel med en viss procentuell andel för varje påbörjad vecka som tidsfristen överskrider.

Avgifterna för handläggning av ärenden om förhandsbesked, lov och anmälan kan uppgå till relativt betydande belopp. Det blir därför ekonomiskt kännbart om dessa reduceras i de fall byggnadsnämnden inte klarar

²⁵ JO-beslut 2013-03-26 (dnr 1814-2012), JO-beslut 2012-10-22 (dnr 4086-2011).

att besluta inom en tidsfrist. Risken att avgifterna kan komma att reduceras kan därmed komma att utgöra ett starkt incitament för byggnadsnämnden att meddela förhandsbesked, beslut om lov och startbesked inom tidsfristerna.

Hur bestäms avgifterna

De åtgärder som byggnadsnämnderna får ta ut avgifter för vid handläggning av ärenden om förhandsbesked, lov och anmälan framgår av PBL²⁶. Enligt NNR:s undersökning varierar storleken på avgifterna för förhandsbesked och lov mycket mellan olika kommuner²⁷. Grunderna för hur avgifterna ska beräknas ska anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige²⁸.

Flertalet av avgifterna beräknas som en funktion av ett grundbelopp, en handläggningsfaktor och en objektsfaktor. Grundbeloppet utgör en tusendel av aktuellt prisbasbelopp och ingår i samtliga funktioner. Handläggningsfaktorerna grundar sig på åtgärdens komplexitet och objektsfaktorn är areaberoende. Avgiften kan också tas ut genom tidersättning enligt fastställd timtaxa.

Byggnadsnämndens avgifter får inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för det arbete som avgifterna avser²⁹. Inget hindrar däremot byggnadsnämnden från att ta ut lägre avgifter än vad som motsvarar de genomsnittliga kostnaderna men mellanskillnaden får då täckas på annat sätt, vanligen genom skattefinansiering. Kostnaderna för byggnadsnämndens arbetsinsats i det enskilda fallet är därmed inte direkt avgörande för avgiftens storlek.

Sättet att bestämma avgifter i PBL stämmer överens med den kommunala självkostnadsprincipen³⁰. Den principen innebär att kommunen inte får bestämma avgifter som innebär en vinst, det vill säga inte överstiger kostnaderna för kommunens arbete.

Avgiftsbestämning

Byggnadsnämnden får ta ut avgifter för:

- beslut om planbesked, förhandsbesked, villkorsbesked, startbesked, slutbesked och ingripandebesked

²⁶ 12 kap. 8 och 9 §§ PBL.

²⁷ ”Bygglov - handläggningstider, servicegarantier, avgifter och resurseffektivitet”. Delrapport 4 om regeltillämpning på kommunal nivå. Undersökning av Sveriges kommuner, september 2016.

²⁸ 12 kap. 10 § PBL.

²⁹ 12 kap. 10 § PBL.

³⁰ 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900).

- beslut om lov
- tekniska samråd och slutsamråd
- arbetsplatsbesök och andra tillsynsbesök på byggarbetsplatsen
- upprättande av nybyggnadskartor
- framställning av arkivbeständiga handlingar
- expediering och kungörelse enligt 9 kap. 41-41b §§
- andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder

Byggnadsnämnden får även ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser, om

- nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad, och
- den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen eller områdesbestämmelserna

En avgift tas ut enligt den taxa som gäller vid tidpunkten för beslutet eller, om särskilt beslut inte fattas i ärendet, då handläggningen som avgiften avser är utförd. När det gäller planavgift enligt ett avtal så tas den ut enligt den taxa som gäller när avtalet ingåtts. Om det finns särskilda skäl, som motiverar en höjning eller minskning av avgiften, får nämnden besluta detta för visst slag av ärenden eller för särskilt ärende. Om en åtgärd inte kan hänföras till en särskild grupp i tabellerna, beslutar nämnden om skälig avgift grundad på tidersättning. Vissa uppdrag ska faktureras med tidersättning som grund.

Likställighetsprincipen

Vid fördelningen av avgiftsuttag mellan olika avgiftsbetalare är den kommunala likställighetsprincipen eller likabehandlingsprincipen³¹ i kommunallagen viktig. Likställighetsprincipen sätter ramarna för hur den totala kostnaden för en verksamhet ska fördelas mellan avgiftsbetalarna. Likställighetsprincipen utgör ett skydd för att enskilda kommunmedlemmar inte drabbas av överuttag av avgifter. Om kommunerna istället väljer att ta ut lägre avgift för sitt arbete än självkostnaden måste det finansieras på annat sätt, vanligen via skattsedeln. Det innebär att kostnaderna i sådana fall delvis kommer att belasta kommunmedlemmar som till skillnad mot beslutsmottagare inte får någon direkt motprestation.

³¹ 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900).

Likställighetsprincipen innebär att kommunens medlemmar som befinner sig i exakt samma situation ska behandlas lika och att de som inte befinner sig i samma situation ska behandlas olika. När kommunens medlemmar befinner sig i samma situation får de dock behandlas olika om särbehandlingen är objektiv och vilar på saklig grund. Likställighetsprincipen innebär alltså att lika avgift normalt ska utgå för lika prestation. En naturlig följd av den utgångspunkten är att om prestationer är av olika omfattning ska också avgifterna för prestationerna variera.

Avgifter som kan reduceras

De avgifter som är lämpliga att reducera är avgifter för

- Förhandsbesked (12 kap. 8 § 1)
- Beslut om lov (12 kap. 8 § 2)
- Startbesked efter anmälan (12 kap. 8 § 1)
- Tekniska samråd i samband med anmälan (12 kap. 8 § 3)
- Expediering och kungörelse (12 kap. 8 § 7)
- Andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder i samband med förhandsbesked, lov och startbesked (12 kap. 8 § 8)

Boverket har övervägt om det är lämpligt att även reducera planavgiften i lovärenden i de fall där sådan utgår. Planavgiften är en avgift som, till skillnad mot övriga avgifter, inte avser byggnadsnämndens direkta kostnader för arbete i ärenden om lov. Eftersom planavgiften därmed inte har samma starka direkta koppling till byggnadsnämndens arbetsinsats i ett lovärende, anser Boverket att den inte ska ingå bland de avgifter som ska reduceras när en tidsfrist överskrids. För anmälningsärenden sker tekniskt samråd före beslut om startbesked. I de fall tekniskt samråd äger rum ska även kostnaden för detta ligga till grund för reduktion i anmälningsärenden.

Reduktion av avgift på andra områden och i andra länder

Boverket har undersökt om det finns andra områden där reduktion av avgift används vid överskridande av en tidsfrist men inte kunnat hitta något sådant. Det är överhuvudtaget mycket ovanligt med konkreta lagstadgade tidsfrister utöver de allmänna kraven i förvaltningslagen om enkel och snabb handläggning. Det innebär att en lösning med reduktion av avgift skulle utgöra ett nytt inslag i svensk rätt.

I Norge finns däremot regler om avdrag på bygglovsavgift när en tidsfrist överskrids. Där är tiden för behandling av bygglov (rammetillatelse) för mindre byggåtgärder tre veckor och för övriga ärenden tolv veckor. För mindre byggåtgärder anses tillståndet vara beviljat, om tidsfristen överskrids. I övriga ärenden utgår istället en ekonomisk kompensation. Byggherren får ett avdrag på bygglovsavgiften med 25 procent för varje påbörjad förseningsvecka. Efter att sökanden har fått rammetillatelse ansöker hen om igångsättningstillatelse (motsvarande anmälan i PBL). Prövningen av det ska ske inom tre veckor.³²

I Storbritannien är tidsfristen för behandling av ”planning permission” åtta veckor. Om ansökan gäller större projekt är tidsfristen för handläggning 13 veckor, såvida inte en ansökan är föremål för en miljökonsekvensbedömning, i de fallen gäller 16 veckor. Om en giltig ansökan inte har fastställts inom relevanta lagstadgade tidsfrister (eller annan tidsperiod som har överenskommit skriftligt mellan den lokala planeringsmyndigheten och den sökande), har sökanden rätt att överklaga till ”Secretary of State” mot en icke-bestämning. Om den sökande inte har utnyttjat denna rätt att överklaga, och ansökan återstår obestämt efter 26 veckor, då återbetalas avgiften till den sökande (om inte en längre period för beslutet har kommit överens om).

Sökande bör inte försöka fördröja ett beslut om ansökan bara för att få en avgift återbetald. Den lokala planeringsmyndigheten har rätt att vägra tillstånd där en sökande orsakar avsiktlig fördröjning och varit ovilliga att enas om en förlängning av tiden.³³

³² Bygg – helt enkelt. SOU 2008:68.

³³ <https://www.gov.uk/guidance/determining-a-planning-application> Hämtad 2017-03-30.

Alternativa åtgärder

I detta avsnitt beskriver Boverket översiktligt andra åtgärder som syftar till att byggnadsnämnderna inte ska överskrida tidsfristerna. Det handlar bland annat om skadeståndsansvar och premier i olika former.

Skadeståndsansvar

Enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) ska en kommun ersätta ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Det innebär att om byggnadsnämnden inte håller en tidsfrist i ett PBL-ärende så kan det leda till att kommunen blir skyldig att betala skadestånd om överskridandet av tidsfristen betraktas som en försummelse och om detta orsakat en ekonomisk förlust för sökanden.

Till skillnad mot sanktionsavgift och reduktion av avgift utgår skadestånd endast i de fall där ett överskridande av en tidsfrist orsakar negativa ekonomiska konsekvenser för sökanden. På det sättet är en skadeståndslösning mer träffsäker än ett system med sanktionsavgift eller reduktion av avgift. Samtidigt medför en skadeståndslösning inte någon press på byggnadsnämnden i de fall ett överskridande inte har någon ekonomisk betydelse för sökanden.

En annan nackdel med en skadeståndslösning är att det är sökanden som måste driva ett skadeståndsanspråk och att det kan föreligga bevisproblem när det gäller orsakssambandet mellan överskridandet av en tidsfrist och den ekonomiska skadan och dess storlek. Skadestånd är dessutom ett civilrättsligt anspråk som sökanden vid oenighet på egen risk måste processa i domstol. Sökanden riskerar då att vid en rättslig förlust få stå för sina egna och motpartens rättegångskostnader, vilka tillsammans kan uppgå till betydande belopp. Även i det avseendet är en skadeståndslösning sämre än ett system med sanktionsavgift eller reduktion av avgift.

Rätten till skadestånd för ekonomisk skada vid fel eller försummelse vid myndighetsutövning gäller redan idag och kräver ingen lagreglering. Möjligheterna att få kompensation för utdragen handläggningstid är dock, i enlighet med svensk förvaltningstradition, i praktiken i viss mån begränsad och fungerar dessutom främst som en kompensation i efterhand. Boverket anser därför att det kan ifrågasättas om skadestånd är ett effektivt alternativ för att sanktionera överskridanden av tidsfrister som byggnadsnämnden gör sig skyldig till. Boverket vill också betona att möjligheten att göra gällande anspråk på skadestånd för en ekonomisk skada

finns även om det införs ett system med sanktionsavgift eller reduktion av avgift. Den del av en ekonomisk skada som inte täcks av sanktionsavgift eller reduktion av avgift kan i så fall berättiga till skadestånd.

Premie i olika former

Ett annat sätt för att i ökad utsträckning få kommuner att arbeta effektivare är att staten inför en statlig premie för kommuner som håller tidsfristerna. Fördelen med en sådan åtgärd är att det troligen skulle leda till generellt sett kortare handläggningstider. Det skulle dock i jämförelse med en sanktionsavgift eller reduktion av avgift inte medföra någon press på byggnadsnämnder att inte överskrida tidsfrister. Effekten av en premie är också starkt beroende av premiens storlek. För att effekten ska bli påtaglig krävs att premien inte är alltför liten. Det kan sammantaget medföra stora utgifter för staten. Det helt avgörande argumentet mot att införa en premie är dock att det framstår som märkligt att staten ska betala för att någon ska följa en bindande bestämmelse.

Beviljad ansökan när tidsfrist löpt ut

En annan lösning är att sökanden i de fall som byggnadsnämnden överskrider en tidsfrist beviljas det förhandsbesked, lov eller startbesked som de sökt. Exempel på sådana bestämmelser finns i andra länder.

I Norge är tiden för behandling av bygglov (rammetillatelse) för mindre byggåtgärder tre veckor och för övriga ärenden tolv veckor. För mindre byggåtgärder anses ansökan vara beviljad, om tidsfristen överskrids. I övriga ärenden utgår istället en ekonomisk kompensation.

I Nederländerna måste beslut om bygglov (bouwvergunning) ges inom åtta veckor för enklare ärenden. Handläggningstiden kan förlängas en gång med sex veckor. I mer komplicerade ärenden måste beslut ges inom högst 26 veckor. Även i de fallen kan tiden förlängas en gång med sex veckor. Om beslut inte ges inom tidsfristen anses bygglovet beviljat.³⁴

Fördelen med en sådan lösning är uppenbar för sökanden men i övrigt är den i princip enbart förknippad med nackdelar. Det leder till att likadana ärenden behandlas olika, att åtgärder som inte uppfyller krav ändå får ett positivt beslut, att välgrundade synpunkter och invändningar från personer i omgivningen inte beaktas, att det riskerar att bli fler överklaganden

³⁴ <http://www.answersforbusiness.nl/regulation/all-in-one-permit-physical-aspects> Hämtad 2017-03-30.

m.m.³⁵ Enligt Boverkets uppfattning är det direkt olämpligt att införa sådana bestämmelser i PBL.

³⁵ Bygg – helt enkelt, SOU 2008:68.

Boverkets förslag - reduktion av avgift

I detta avsnitt redovisar Boverket val av förslag till sanktionssystem tillsammans med behov av förtydligande och komplettering av nuvarande lagstiftning.

Boverkets utvärdering visar att majoriteten av byggnadsnämnderna har anpassat sig till de gällande tidsfristerna för handläggning av förhandsbesked, lov och anmälan. Som uppdraget är utformat ska Boverket oberoende av resultatet av enkätundersökningen föreslå ett sanktionssystem för kommuner som inte håller tidsfristerna för ärenden om förhandsbesked, lov och anmälan.

Boverket har gjort en tolkning av begreppet "sanktionssystem". Utöver direkta sanktioner i form av straffavgifter har Boverket även betraktat reduktion av avgift som en form av sanktion.

Val av sanktionssystem

Boverket har i tidigare avsnitt i korthet beskrivit några lösningar som skulle kunna leda till att byggnadsnämnderna i större utsträckning följer bestämmelserna om tidsfrister i ärenden om förhandsbesked, lov och anmälan. Som framgår av redogörelsen för dessa anser Boverket inte att det är lämpligt att införa olika former av premier eller beviljad ansökan om tidsfristen inte hålls för att i ökad utsträckning få byggnadsnämnder att hålla tidsfrister för förhandsbesked, lov och startbesked. Det är inte heller realistiskt att förlita sig på att den redan existerande möjligheten att begära skadestånd för ekonomisk skada med anledning av att en tidfrist överskridits är tillräcklig för att kommunerna i ökad utsträckning ska hålla tidsfrister.

Valet mellan sanktionsavgift och reduktion av avgift

Vid en samlad bedömning framstår två lösningar som tänkbara alternativ för att i ökad utsträckning få byggnadsnämnder att inte överskrida tidsfristerna för förhandsbesked, lov och startbesked. Det är dels ett system med sanktionsavgift och dels ett system med reduktion av avgift.

En nackdel med ett system med reduktion av avgift jämfört med ett system med sanktionsavgift är att reduktionen aldrig kan bli större än avgiftens storlek. Den preventiva och avskräckande effekten begränsar sig därmed till avgiftens storlek. Är avgiften liten blir den preventiva effekten begränsad och när avgiften reducerats till noll så har byggnadsnäm-

den inte längre några ekonomiska incitament att skynda på handläggningen.

Reduktion av avgift är å andra sidan enklare att införa och tillämpa jämfört med sanktionsavgift. Det krävs till exempel inte någon fristående prövning av annan myndighet utan avgifterna kan reduceras inom ramen för kommunens beslut om avgift i varje enskilt ärende.

Reduktion av avgift har även den fördelen att reduktionen kommer den tillgodo som direkt drabbas av att en tidsfrist överskrids. Det är också en lösning som är enklare för sökanden. Denne behöver i normalfallet inte vara aktiv för att få en reduktion av avgiften. Att sökanden inte aktivt behöver begära en reduktion av avgiften kan dessutom minska risken för negativ påverkan vid eventuella framtida relationer mellan sökanden och byggnadsnämnden. Om sökanden trots detta är missnöjd med byggnadsnämndens avgiftsbeslut finns alltid möjligheten att överklaga beslutet på vanligt sätt genom förvaltningsbesvär.

Samtidigt är det inte alla sökanden som tycker att det är viktigt att ärendet avgörs inom tidsfristerna i PBL. De kommer då att få en reduktion av avgiften trots att ett snabbt beslut har mindre betydelse för dem.

Reduktion av avgift kopplat till likställighetsprincipen

Boverket har i arbetet med uppdraget övervägt om reduktion av avgift på grund av att byggnadsnämnden inte håller en tidsfrist skulle strida mot den kommunala likställighetsprincipen. Särbehandling av kommunens medlemmar får endast ske om de på objektiva och sakliga grunder inte befinner sig i samma situation. Utgångspunkten är att för lika prestation ska lika avgift utgå. Boverket anser att en sökande som inte får ett beslut inom en lagstadgad tidsfrist får en sämre prestation och därför inte befinner sig i samma situation som en sökande som får sitt beslut inom tidsfristen. När en kommunal prestation är av sämre kvalitet på grund av att en tidsfrist överskrids för vissa kommunmedlemmar talar det för att likställighetsprincipen inte är något hinder mot lägre avgift. Detta har även bedömts vara fallet av tidigare PBL-utredningar³⁶.

Även om beslut skulle betraktas som likadana prestationer oavsett om de meddelas inom en tidsfrist eller efter att en tidsfrist gått ut anser Boverket att en reduktion av avgift inte strider mot likställighetsprincipen. En sådan särbehandling för samma prestationer bygger i sådana fall på objektiv och saklig grund. Detta eftersom reduktion av avgift sker på den grunden att byggnadsnämnden inte meddelat sitt beslut inom en lagstadgad tids-

³⁶ Bygg- helt enkelt, SOU 2008:68 s. 183.

frist³⁷. Befrielsen från avgift sker då efter en likformig och rättvis princip. Om det däremot görs skillnad mellan lika fall som inte får beslut inom en tidsfrist är det fråga om obehörig särbehandling som står i strid mot inte bara ett system om reduktion utan även den kommunala likställighetsprincipen.

Hantering inom nuvarande prövningsförfarande

Boverket har vid valet av sanktionssystem eftersträvat ett system som kan hanteras inom ramen för nuvarande prövningsförfarande och som är tids- och kostnadseffektivt utan att ge avkall på den preventiva och avhållande effekten. Den utgångspunkten är extra viktig mot bakgrund av att Boverkets enkätundersökning tyder på att tidsfristerna överskrids i förhållandevis få ärenden. Vid en jämförelse av de för- och nackdelar som är förknippade med ett system med sanktionsavgift och ett system med reduktion av avgift framstår då det senare som det lämpligaste systemet. Det är också en form av sanktion som nämnts av Riksdagens civilutskott. Boverket redovisar i det följande ett förslag om hur ett sådant system med reduktion av avgift kan utformas.

Reduktion av avgift

Tillämpningsområdet för reduktion

Tillämpningsområdet för ett system med reduktion av avgift kan tyckas uppenbart eftersom uppdraget avser tidsfrister för beslut om förhandsbesked och lov samt tidsfrister för startbesked för anmälningspliktiga åtgärder. Boverket vill ändå uppmärksamma att det enligt dagens lagstiftning inte gäller några tidsfrister för startbesked för andra åtgärder än de som är anmälningspliktiga. Åtgärder som kräver lov kräver också startbesked men det finns inga tidsfrister för startbesked när det gäller sådana åtgärder. I praktiken innebär det att det för exempelvis en nybyggnation av ett en- och tvåbostadshus eller ett flerbostadshus inte gäller någon uttalad tidsfrist inom vilken byggnadsnämnden måste meddela startbesked. För exempelvis en lovebefriad särskild bostad eller komplementbyggnad eller en icke lovpliktig eldstad gäller dock en tidsfrist för startbesked.

Avgifter som är lämpliga att reducera

I 12 kap. 8 § PBL anges vad byggnadsnämnden får ta ut avgift för i samband med beslut om förhandsbesked, lov samt startbesked efter anmälan. Boverket anser att summan av följande avgifter ska reduceras om en tidsfrist för beslut om förhandsbesked, lov samt startbesked efter anmälan överskrids.

³⁷Se resonemang om detta i bland annat Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2007, s. 117.

Förhandsbesked

- Beslut om förhandsbesked (12 kap. 8 § 1)
- Expediering och kungörelse (12 kap. 8 § 7)
- Andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder i samband med förhandsbesked (12 kap. 8 § 8)

Beslut om lov

- Beslut om lov (12 kap. 8 § 2)
- Expediering och kungörelse (12 kap. 8 § 7)
- Andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder i samband med beslut om lov (12 kap. 8 § 8)

Startbesked efter anmälan

- Beslut om startbesked (12 kap. 8 § 1)
- Tekniska samråd (12 kap. 8 § 3)
- Andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder i samband med ärenden om startbesked (12 kap. 8 § 8)

Utformning av reduktion

Boverket anser att rätt till reduktion av avgift ska gälla omedelbart när en tidsfrist överskrids. För att undvika alltför stor reduktion vid smärre överträdelser bör reduktionen ske stegvis. Boverket föreslår att reduktion ska ske med en femtedel av de reduktionsgrundande avgifterna för varje påbörjad vecka som en tidsfrist överskrids. Avgiften blir efter fem veckor noll.

Inga undantag och ingen begränsning

För att uppnå ett förutsägbart system och ett system som är enkelt att tillämpa anser Boverket att det inte bör införas några undantag från skyldigheten för byggnadsnämnden att reducera avgifter eller någon möjlighet för byggnadsnämnden till att få begränsa det belopp med vilken avgiften ska reduceras.

Rätt till överklagande

Byggnadsnämndens beslut att reducera eller inte reducera en avgift för förhandsbesked, beslut om lov samt startbesked bör få överklagas inom ramen för nuvarande regler om överklagande av avgiftsbeslut, dvs. genom förvaltningsbesvär.

Behov av förtydligande och komplettering av nuvarande lagstiftning

Om reduktion av avgift införs finns det behov av att nuvarande lagstiftning förtydligas och kompletteras i några avseenden för att den ska bli möjlig att tillämpa enkelt och effektivt. Det måste tydligare än idag framgå

- vad en ansökan/anmälan ska innehålla
- när en ansökan om förhandsbesked eller lov respektive anmälan är fullständig,
- när byggnadsnämnden senast måste ta ställning till om en ansökan eller en anmälan är fullständig och vad som händer om nämnden inte gör det,
- vem byggnadsnämnden ska skicka ett mottagningsbevis till, och
- vilken information ett mottagningsbevis ska innehålla.

Boverket får enligt 10 kap. 21 § PBF meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 9 kap. 21 § PBL och 6 kap. 10 § PBF. Viss vägledning finns idag på PBL kunskapsbanken. Det är även möjligt för Boverket att ge ut ett allmänt råd för alla ovanstående punkter. Om det blir aktuellt med reduktion av avgift kan Boverket ta fram ytterligare vägledning, antingen i form av föreskrifter, allmänt råd eller vägledningstexter på PBL kunskapsbanken.

Krav på innehåll i en ansökan/anmälan

Tidsfristen för förhandsbesked och lov börjar löpa när en fullständig ansökan kommit in till byggnadsnämnden. Tidpunkten för när tidsfristen för startbesked börjar löpa är inte ordamässigt kopplad till fullständig anmälan utan till den tidpunkt när samtliga behövliga uppgifter kommit in till byggnadsnämnden. Eftersom en ansökan om lov är fullständig när sökanden kommit in med de handlingar som behövs för prövningen är det i praktiken inte någon skillnad på när tidsfristen börjar löpa mellan de olika ärendetyperna.

Om det införs en rätt till reduktion av avgift kommer det att bli betydligt viktigare än idag att tydligt veta när en tidsfrist börjar löpa.

Enligt 9 kap. 21 § PBL ska en ansökan om förhandsbesked och lov vara skriftlig och bland annat innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen. För anmälningspliktiga åtgärder anges i 6 kap. 8 § PBF att en skriftlig anmälan ska göras. För lov, för-

handsbesked och anmälan ska utöver detta även lämnas uppgifter om vem som är byggherre och kontrollansvarig, när arbetena är avsedda att påbörjas m.m.

Om en ansökan om förhandsbesked eller lov, eller en anmälan, är ofullständig får byggnadsnämnden enligt 9 kap. 22 § PBL och 6 kap. 10 § PBF förelägga sökanden att avhjälpa bristen inom en vis tid. Boverket får enligt 10 kap. 21 § PBF meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 9 kap. 21 § PBL och 6 kap. 10 § PBF. Boverket har ännu inte använt sig av det bemyndigandet. Det främsta skälet till det är att ärendena skiljer sig åt så mycket att det är svårt att genom en generell föreskrift mer detaljerat reglera vad en ansökan och en anmälan ska innehålla.

Som bestämmelserna är utformade lämnar de ett förhållandevis stort tolkningsutrymme för byggnadsnämnden att bedöma vad som behövs för prövningen av en ansökan om förhandsbesked och lov samt för bedömningen av en anmälan inför startbesked. Det kan i sin tur leda till en onödig osäkerhet om när en ansökan eller en anmälan är fullständig. Om det införs sanktioner mot byggnadsnämnder som överskrider tidsfrister i ärenden om förhandsbesked, lov och anmälan kommer behovet av att tydligt kunna identifiera när en ansökan eller en anmälan är fullständig att öka. Osäkerhet om vad som krävs för att en ansökan eller en anmälan ska vara fullständig försvårar därför bedömningen av om en tidsfrist överskridits och om sanktion ska ske. Det behöver därför förtydligas i den omfattning det är möjligt.

Eftersom ärenden om förhandsbesked, lov och anmälan som nämnts kan avse väldigt olika typer av åtgärder är det enligt Boverkets uppfattning dock inte annat än undantagsvis möjligt att genom generella bestämmelser i lag, förordning eller föreskrifter detaljerat ange vad en ansökan eller en anmälan ska innehålla. Däremot är det möjligt att i allmänna råd eller annan vägledning öka tydligheten om vad en ansökan eller en anmälan bör innehålla.

Fullständig ansökan/anmälan

När sökanden kommit in till byggnadsnämnden med det som behövs för prövningen av en ansökan eller en anmälan är den fullständig. Att andra än sökanden senare tillför ärendet ytterligare uppgifter påverkar inte tidpunkten för när en ansökan eller en anmälan är fullständig. Det innebär att yttranden från t.ex. grannar eller uppgifter som tillkommit efter interna eller externa remissförfaranden inte påverkar tidpunkten för när en ansökan eller en anmälan är fullständig. Om däremot sökanden själv lämnar in ytterligare uppgifter som har betydelse för prövningen kan tidpunkten för

när en ansökan eller en anmälan är fullständig och därmed även utgångspunkten för beräkningen av tidsfristen komma att påverkas.

För att undvika olika tillämpning av den bestämmelsen anser Boverket att det i motivtext och författningskommentarer till en ny bestämmelse bör förtydligas vilka omständigheter som påverkar tidpunkten för när en ansökan eller en anmälan är fullständig och när en tidsfrist därmed börjar löpa eller börjar löpa på nytt.

När måste kommunen senast ta ställning till om en ansökan/anmälan är fullständig

När sökanden lämnat in en fullständig ansökan eller anmälan börjar tidsfristen att löpa. Att byggnadsnämnden dröjer med att handlägga en ansökan eller en anmälan påverkar inte detta.

Om byggnadsnämnden kommer fram till att en ansökan eller en anmälan inte är fullständig är det viktigt att detta ställningstagande sker inom rimlig tid. I annat fall kan byggnadsnämndens sena bedömning bli till nackdel för sökanden när det gäller utgångspunkten för när tidsfristen börjar löpa. För att minska risken för och konsekvenserna av att byggnadsnämnden dröjer med att ta ställning till om en ansökan eller en anmälan är fullständig anser Boverket att det behöver regleras vad som ska hända i sådana situationer och vem som ska stå risken för det.

Om byggnadsnämnden inte inom förslagsvis två veckor gjort en bedömning av om en ansökan eller en anmälan behöver kompletteras är det rimligt att betrakta den som fullständig vid den tidpunkt den kom in även om det senare visar sig att sökanden behöver komplettera den. Tidsfristen kommer i sådana fall att börja löpa när ansökan eller anmälan kom in och påverkas inte av att byggnadsnämnden senare begär att den ska kompletteras. Det innebär alltså att nämnden i sådana fall får stå risken för att tidsfristen överskrids och att avgiften reduceras som en följd av det. Boverket föreslår att en sådan reglering införs.

Förlängd tidsfrist

Byggnadsnämnden kan under vissa förutsättningar förlänga den ursprungliga tidsfrist inom vilken förhandsbesked och beslut om lov respektive startbesked ska meddelas. För lov och förhandsbesked ska sökanden informeras om förlängningen och skälen för den inom den ursprungliga tidsfristen. För startbesked finns däremot inte motsvarande krav. Eftersom det kommer att bli viktigare att fastställa vilken tidsfrist som gäller i ett ärende om och när bestämmelser om reduktion av avgift införs anser Boverket att det även för startbesked bör införas ett krav på information till sökanden om förlängningen och skälen för den.

Mottagningsbevis

Enligt nuvarande bestämmelser ska byggnadsnämnden i ärenden om lov, förhandsbesked och startbesked skicka ett mottagningsbevis till de som omfattas av lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden. Mottagningsbeviset ska innehålla uppgift om tidsfrister som gäller i ärendet, följden av att ett beslut inte fattas inom tidsfristen och möjligheterna till rättslig prövning av beslutet.

Enligt Boverkets uppfattning utgör ett mottagningsbevis ett tydligt kvitto från byggnadsnämndens sida att den bedömt att en ansökan eller en anmälan är fullständig. Kravet på mottagningsbevis gäller dock för endast en mycket begränsad andel av de som söker lov och förhandsbesked eller lämnar in en anmälan inför startbesked. I praktiken skickar många byggnadsnämnder trots detta ett mottagningsbevis även till de sökande och anmälare som inte omfattas av lagen om tjänster på den inre marknaden. Detta är också något som Boverket rekommenderat byggnadsnämnderna att göra.

För att underlätta bedömningen av vid vilken tidpunkt en ansökan eller en anmälan är fullständig och för att så långt det är möjligt säkerställa att byggnadsnämnden skickar ett mottagningsbevis till alla sökande anser Boverket därför att det i PBL ska införas en skyldighet att skicka ett mottagningsbevis till alla sökande. Som en konsekvens av detta finns det ingen anledning att hänvisa till lagen om tjänster på den inre marknaden utan kravet på mottagningsbevis och dess innehåll kan av tydlighetsskäl i sin helhet regleras direkt i PBL.

För att uppfylla kraven i lagen om tjänster på den inre marknaden och för att göra det tydligt för en sökande vad som gäller för rätten till reduktion ska mottagningsbeviset minst innehålla uppgift och information om

- den tidsfrist som gäller och att tiden får förlängas,
- det datum när tidsfristen börjat löpa eller börjat löpa på nytt,
- att en ansökan inte är beviljad om ett beslut inte fattas inom denna tidsfrist och
- möjligheterna att överklaga beslut om förhandsbesked, beslut om lov och beslut om avgift för handläggning av sådana ärenden.

Konsekvensbeskrivning

I följande kapitel beskrivs och analyseras konsekvenser av ändringar i PBL och PBF.

Konsekvensbeskrivningen ämnar bedöma om effekterna med att införa en reduktion av vissa avgifter för förhandsbesked, lov och anmälan överstiger kostnaderna samt kontrollera att det inte finns bättre alternativa lösningar på problemen. Avgifter för förhandsbesked, lov och anmälan skiljer sig markant åt dels mellan kommuner, dels mellan enskilda ärenden. Av den anledningen kvantifieras inte monetära värden för de positiva respektive negativa effekter som beskrivningen berör. Kapitlet bör ses som en helhetsbedömning som belyser konsekvenserna för såväl regeltolkning som för kommunala och privata aktörer.

Konsekvensbeskrivningen är utformad med ett nollalternativ som beskriver utfallet om ingen förändring genomförs och en beskrivning av förslagen samt vilka konsekvenser förslagen förväntas medföra. Förslagets konsekvenser analyseras enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelskrivning.

Nollalternativ

Vid analys av en alternativ lösning till ett regeländringsförslag bör först ställas frågan vad som skulle ske om regeländringen överhuvudtaget inte genomförs. Nollalternativet i det här fallet innebär att inga sanktioner införs om byggnadsnämnden överskrider en tidsfrist i PBL och PBF vid handläggning av ärenden om förhandsbesked, lov och anmälan. Om inga förändringar genomförs kommer de nuvarande problemen att kvarstå. Det innebär att byggnadsnämnden, utan risk för sanktioner, kan överskrida en tidsfrist och att sökande utan kompensation får stå ut med att beslut inte ges inom tidsfristerna.

Förslag och syfte

I rapporten föreslår Boverket:

- att det ska införas bestämmelser i PBL och PBF som innebär att avgifter för förhandsbesked, lov och anmälan ska reduceras med en femtedel för varje påbörjad vecka som byggnadsnämnden överskrider tidsfrister i PBL och PBF,

- att det genom bestämmelser i PBL, PBF och myndighetsföreskrifter eller genom vägledning ska förtydligas vad en ansökan och en anmälan ska innehålla,
- att det genom bestämmelser i PBL, PBF och myndighetsföreskrifter eller genom vägledning ska förtydligas när en ansökan är fullständig,
- att det genom bestämmelser direkt i PBL och PBF ska anges vad ett mottagningsbevis ska innehålla.

Boverkets förslag syftar ytterst till att byggnadsnämnderna i ökad utsträckning ska följa bestämmelserna om tidsfrister i PBL och PBF för handläggning av ärenden om förhandsbesked, lov och anmälan.

Konsekvenser

Konsekvenser för sökanden och byggnadsnämnden

Om förslagen implementeras förväntas handläggningen hos byggnadsnämnderna följa bestämmelserna om tidsfrist i en större utsträckning än vad som är fallet idag. Det resulterar i att färre ärenden överskrider tidsfrister och i bästa fall att handläggningstiderna generellt sett blir kortare. Om tidsfristerna trots detta skulle överskridas kompenseras sökanden med gradvis återbetalning av avgift.

I dagsläget finns det ingen vägledning för vad en ansökan eller anmälan ska innehålla för att den ska vara fullständig i enlighet med 9 kap. 27 § PBL respektive 6 kap. 7 § PBF. Byggnadsnämnden förväntas göra bedömningen själv, och rutinerna kring handläggningen skiljer sig åt från kommun till kommun. Om Boverket tar fram allmänna råd och vägledning till byggnadsnämnderna bör detta underlätta arbetet med handläggningen. Med en vägledning förväntas byggnadsnämndens handläggning och beslut kunna genomföras på ett standardiserat och effektivt sätt, samt möjliggöra mer likartade förutsättningar för byggnadsnämnden att i större utsträckning hålla tidsfristerna.

Målsättningen med förslagen är att byggnadsnämnderna ska hålla tidsfristerna i större utsträckning. Det är dock viktigt att en eventuell förbättring kring tidsfrister inte sker på bekostnad av kvaliteten på handläggningen som helhet. Om tidspressen blir för stor finns risken för färre remisser, sämre beslutsunderlag, sämre beslut och bedömningar samt fler överklaganden vilket vore negativt för alla inblandade parter. I synnerhet vore det negativt för sökanden, vars nytta förslagen indirekt är ämnade att öka.

Det finns även en risk att förslagen leder till att handläggningstiden för ärenden som idag behandlas inom tidsfristerna kommer att bli längre, då mer resurser kommer att krävas för att behandla ärenden som idag inte klarar tidsfristerna.

Arbetsbelastningen är idag hög i många kommuner. Boverket ser en risk att ärenden som inleds med anmälan, och som därmed omfattas av en tidsfrist, kan komma att prioriteras på bekostnad av startbesked i ärenden som omfattas av lov vilka inte omfattas av tidsfrister.

Konsekvenser gällande avgift och alternativ finansiering

Det är i praktiken stora skillnader mellan kommunerna när det gäller uttag av avgifter enligt PBL. En del kommuner finansierar helt sitt arbete med avgifter medan andra endast delvis gör det. Det innebär att ett system med reduktion av avgift troligen kommer att slå olika hårt beroende på kommun. De kommuner som finansierar hela eller stora delar av arbetet med avgifter drabbas hårdare än de som finansierar arbetet på annat sätt. Det talar i viss mån mot att införa ett system med reduktion av avgift jämfört med ett system med sanktionsavgift.

Det kan inte uteslutas att kommuner försöker kompensera risken för reduktion genom en generell höjning av avgifterna. Boverket bedömer dock den risken som marginell mot bakgrund av kravet att avgifterna ska motsvara kommunernas självkostnad beräknad med utgångspunkt att byggnadsnämnden håller lagstadgade tidsfrister.

Vid en reduktion av avgift måste kommunen ändå på något sätt finansiera kostnaderna för sin arbetsinsats. Om kommunen gör bedömningen att det är enklare att öka skatteuttaget än att vidta åtgärder för att minska antalet ärenden som överskrider en tidsfrist, får en reduktion av avgift inte den eftersträlvade effekten. Då skulle samtliga kommuninvånare kollektivt betala för att byggnadsnämnden inte klarar av att handlägga ärenden inom tidsfristen, vilket blir kontraproduktivt för målsättningen med uppdraget. Det gäller i viss mån även vid ett system med sanktionsavgift och vid ett alternativ med skadestånd.

Konsekvenser för byggnadsnämndens administration

Sett till utvärderingen av tillämpningen av tidsfristerna så har majoriteten av kommunerna skapat de handlägningsrutiner som krävs för att klara tidsfristerna i majoriteten av sina ärenden. Det bör beaktas att en reduktion av avgift skulle innebära ökat administrativt arbete för byggnadsnämnderna, vilket utgör en kostnad i ökad tidsåtgång. Det är rimligt att tänka sig att arbetsbelastningen blir som störst i ett initialt skede, innan

rutiner för handläggning av reducerade avgifter inarbetats. Men även på lång sikt skulle förslagen innebära en ökning av administrativt arbete jämfört med i dagsläget.

Om en reduktion av avgift införs ökar incitamenten för kommunen att hålla tidsfristerna i ärendehantering, vilket är den eftersträlvade effekten som uppdraget har som målsättning. Utvärderingen visar att majoriteten redan idag håller tidsfristerna i majoriteten av sina ärenden, men det innebär dock att det kommer att krävas en större arbetsinsats för de kommuner som idag inte klarar tidsfristerna. Boverket har tidigare uppmärksammat att det är brist på anställningsbar kompetens för kommunerna inom områdena som rör byggfrågor³⁸. En del av landets byggnadsnämnder kommer troligen känna behovet av att utöka sin bemanning, men som arbetsmarknadsläget är idag är utbudet av kompetent och erfaren personal otillräckligt. Detta riskerar att resultera i en osund arbetsbelastning för befintlig personal.

Övrigt

Miljö

Förslagen har inga särskilda konsekvenser för miljön.

Jämställdhet, barn samt personer med funktionsnedsättning

Förslagen innebär inte några konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män samt flickor och pojkar. Förslaget innebär inte heller några konsekvenser för personer med funktionsnedsättning.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU

Regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för den fria handeln med varor och tjänster.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande

Boverket bedömer att någon speciell hänsyn inte behöver tas till tidpunkten för ikraftträdandet. Det behov som finns av vägledning och information kring de nya reglerna bör kunna hanteras inom ramen för Boverkets och länsstyrelsernas vanliga tillsynsvägledning.

³⁸ Boverkets rapport 2012:16.

Bedömning av om det finns behov av speciella informationsinsatser

Det behov som finns av vägledning och information kring de nya reglerna bör kunna hanteras inom ramen för Boverkets och länsstyrelsernas vanliga tillsynsvägledning.

Konsekvenser för företagen

Boverket bedömer att förslagen kan komma att leda till kortare handläggningstider och att det i sig kan medföra ekonomiska fördelar för företag. Boverket bedömer att förslagen inte påverkar konkurrensförhållandena och att det inte behöver tas någon särskild hänsyn till små företag. Dock gäller samma risker om längre handläggningstider, som lyfts tidigare i kapitlet.

Konsekvenser för kommunernas självstyre

Boverket bedömer att förslagen inte kommer att ha några nämnvärda konsekvenser för kommunernas självstyre.

Sammanfattning

Utifrån ovanstående beskrivning kan Boverket konstatera att nyttigheterna överstiger kostnaderna för de föreslagna ändringarna och är att föredra framför både nollalternativet och andra i rapporten nämnda förslag.

Författningsförslag

Lag om ändring i plan- och bygglag (2010:900)

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 9 kap. 27 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 9 kap. 27 a § och 12 kap. 10 a – 10 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap. 27 §

Byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut om lov eller förhandsbesked inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningskom in till nämnden. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

Bestämmelser om att ett motagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit in och om innehållet i ett sådant bevis finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.

Byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om *förhandsbesked och lov* skyndsamt och meddela sitt beslut om *förhandsbesked eller lov* inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningskom in till nämnden.

En ansökan om förhandsbesked och lov är fullständig när sökanden lämnat in det som behövs för prövningen enligt 21 § och enligt bestämmelser som utfärdats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Om sökanden senare kommer in med ytterligare underlag som har betydelse för prövningen börjar en ny tidsfrist enligt första stycket att löpa.

Om byggnadsnämnden inte inom två veckor från det att ansökan kom in begär att sökanden ska komplettera ansökan, börjar tidsfristen i första stycket att löpa även om ansökan inte är fullständig.

Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får byggnadsnämnden förlänga den i första stycket angivna tiden en gång med högst tio veckor utöver de ursprungliga tio veckorna. Sökanden ska informeras om förlängningen och skälen för den innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

9 kap. 27 a §

Byggnadsnämnden ska sända ett mottagningsbevis till sökanden när en tidsfrist enligt 27 § börjar löpa. Mottagningsbeviset ska innehålla information om

- 1. den tidsfrist som gäller och att tiden får förlängas,*
- 2. det datum när tidsfristen börjat löpa eller börjat löpa på nytt enligt 27 § andra stycket,*
- 3. att en ansökan inte är beviljad om ett beslut inte fattas inom denna tidsfrist och*
- 4. möjligheterna att överklaga beslut om förhandsbesked, beslut om lov och beslut om avgift för handläggning av sådana ärenden.*

12 kap. 10 a §

Byggnadsnämnden ska reducera en avgift enligt 8 § 1, 7 och 8 för förhandsbesked och enligt 8 § 2, 7 och 8 för beslut om lov om nämnden överskridit en tidsfrist enligt 9 kap. 27 §.

Reduktion av avgifter enligt första stycket ska ske med en femtedel för varje påbörjad

vecka som en tidsfrist överskrids.

12 kap. 10 b §

Byggnadsnämnden ska i ärenden som inletts genom en anmälan enligt föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av 16 kap. 8 § reducera avgiften för startbesked enligt 8 § 1, 3 och 8 om nämnden överskridit en tidsfrist enligt bestämmelser som regeringen utfärdat med stöd av 16 kap. 8 §.

Reduktion av avgifter enligt första stycket ska ske med en femtedel för varje påbörjad vecka som en tidsfrist överskrids.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den ... (dag månad år).

För ansökningar som kommit in till byggnadsnämnden före den xxx (ikraftträdandet) gäller föreskrifterna i dess äldre lydelse.

Lag om ändring i plan- och byggförordning (2011:338)

Regeringen föreskriver i fråga om plan- och byggförordningen
(2011:338)

dels att 6 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 6 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. 7 §

En anmälan för en åtgärd som avses i 5 § ska vara skriftlig och göras till byggnadsnämnden.

Byggnadsnämnden ska handlägga en anmälan skyndsamt och meddela sitt beslut om startbesked inom fyra veckor från den tidpunkt då samtliga behövliga uppgifter kom in till nämnden. Om frågan är av större vikt eller av principiell betydelse, får dock nämnden meddela sitt beslut om startbesked inom åtta veckor från den tidpunkten.

Bestämmelser om mottagningsbevis finns i 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden. Förordning (2015:837).

En anmälan för en åtgärd som avses i 5 § ska vara skriftlig och göras till byggnadsnämnden.

Byggnadsnämnden ska handlägga en anmälan skyndsamt och meddela sitt beslut om startbesked inom fyra veckor från *det att den fullständiga anmälan kom in till nämnden. En anmälan är fullständig när sökanden lämnat in det som behövs för en anmälan enligt 7 § första stycket, 8-9 §§ och bestämmelser som utfärdats av den myndighet som regeringen bestämmer samt det som behövs för beslut om startbesked enligt 10 kap. plan- och bygglagen. Om sökanden senare kommer in med ytterligare underlag som har betydelse för beslut om startbesked börjar en ny tidsfrist enligt första stycket att löpa.*

Om byggnadsnämnden inte inom två veckor från det att anmälan kom in begär att sökanden ska komplettera den, börjar tidsfristen i andra stycket att löpa även om anmälan inte är fullständig.

Om frågan är av större vikt eller av principiell betydelse, får byggnadsnämnden meddela sitt beslut om startbesked inom åtta veckor från den tidpunkt då en fullständig anmälan kom in till nämnden. Byggnadsnämnden ska senast i startbeskedet informera sökanden om den längre tidsfristen och skälen för det.

6 kap. 7 a §

Byggnadsnämnden ska sända ett mottagningsbevis till sökanden när en tidsfrist enligt 7 § börjar löpa. Mottagningsbeviset ska innehålla information om

- 1. den tidsfrist som gäller,*
- 2. det datum när tidsfristen börjat löpa eller börjat löpa på nytt enligt 7 § andra stycket,*
- 3. att ett startbesked inte har getts om ett beslut inte fattas inom denna tidsfrist och*
- 4. möjligheterna att överklaga beslut om startbesked och beslut om avgift för handläggning av sådana ärenden.*

Övergångsbestämmelser

Denna förordning träder i kraft den ...(dag månad år).

För anmälningar som kommit in till byggnadsnämnden före den xxx (ikraftträdandet) gäller föreskrifterna i dess äldre lydelse.

Författningskommentar

Plan- och bygglag (2010:900)

9 kap. 27 §

I den nuvarande paragrafen anges att byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov och förhandsbesked skyndsamt och meddela sitt beslut inom vissa tidsfrister från det att en fullständig ansökan har kommit in. Det anges också att byggnadsnämnden ska skicka ett mottagningsbevis till sökanden enligt 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden när en fullständig ansökan har kommit in.

Paragrafen ändras på så sätt att den nuvarande paragrafen delas upp i fyra stycken. Det nuvarande första stycket delas upp i ett första och ett fjärde stycke med i princip oförändrat innehåll, förutom en mindre strukturell justering i det första stycket. Det nuvarande andra stycket ändras och flyttas till en ny paragraf, 9 kap. 27 a §. Slutligen införs det två innehållsmässigt nya stycken, andra och tredje stycket.

I paragrafens nya andra stycke preciseras att en ansökan om lov eller förhandsbesked är fullständig när sökanden lämnat in det som behövs för prövningen enligt 21 § och bestämmelser som utfärdats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det är viktigt att betona att tidpunkten för när en ansökan är fullständig inte påverkas av att annan än sökanden tillför eller ska tillföra uppgifter till ärendet. Det innebär att uppgifter som tillkommer vid externa eller interna remisser eller från exempelvis grannar inte påverkar tidpunkten för när sökanden har kommit in med en fullständig ansökan. Om däremot sökanden själv ändrar sig och kompletterar med ytterligare uppgifter börjar en ny tidsfrist att löpa. Samma sak gäller när sökanden på uppmaning av byggnadsnämnden lämnar in nytt underlag eller nya uppgifter.

I paragrafens nya tredje stycke införs en ny bestämmelse som reglerar vad som ska gälla om byggnadsnämnden dröjer med att behandla en ansökan. I bestämmelsen anges att tidsfristen i första stycket börjar löpa trots att ansökan inte är fullständig om byggnadsnämnden inte inom två veckor från det att ansökan kom in kontaktar sökanden och begär att denne ska komplettera ansökan. Det är handlingarna som ska vara kompletta inom denna tvåveckorsperiod, inte byggnadsnämndens prövning av ärendet. Genom den nya bestämmelsen minskar risken att byggnadsnämnden ska avvakta med att behandla en ansökan och på så sätt i praktiken förlänga tidsfristen.

9 kap. 27 a §

Paragrafen är ny och innehåller i huvudsak den bestämmelse om mottagningsbevis som nu finns i 9 kap. 27 § andra stycket PBL men med vissa förtydliganden.

Innehållet i bestämmelsen ändras på så sätt att ett mottagningsbevis enligt förslaget ska skickas till alla sökande med en tydlig upplysning om vid vilken tidpunkt tidsfristerna i det enskilda ärendet har börjat löpa.

Enligt den nuvarande bestämmelsen är byggnadsnämnden skyldig att skicka ett mottagningsbevis till sökande som omfattas av lagen om tjänster på den inre marknaden. Det är dock endast ett begränsat antal sökande som omfattas av den lagen. JO liksom Boverket rekommenderar att mottagningsbevis skickas till alla sökande, men det finns inte någon grundläggande skyldighet för byggnadsnämnden att göra det. Om det införs en rätt till reduktion av avgift enligt Boverkets förslag kommer betydelsen och behovet av att säkerställa när en tidsfrist börjar löpa att öka. En uppgift om denna tidpunkt i ett mottagningsbevis är enligt Boverket ett lämpligt sätt att uppfylla detta behov. Boverket föreslår därför att det ska införas en skyldighet för byggnadsnämnden att skicka ett mottagningsbevis till alla sökande.

Innehållet ändras vidare på så sätt att hänvisningen till lagen om tjänster på den inre marknaden ersätts av motsvarande regler direkt i PBL men med vissa förtydliganden. Det sker eftersom skyldigheten att skicka ett mottagningsbevis enligt förslaget ska gälla alla sökande. Genom att reglera skyldigheten i sin helhet direkt i PBL blir det dessutom lättare att ta till sig bestämmelsen.

12 kap. 10 a och b §§

Paragraferna är nya och innehåller bestämmelser om reduktion av avgift när tidsfrister enligt 9 kap. 27 § PBL och 6 kap. 7 § PBF överskrids. I paragrafen anges när avgifter ska reduceras, vilka avgifter som ska reduceras och på vilket sätt avgifter ska reduceras. För förhandsbesked görs en hänvisning till bl.a. 12 kap. 8 § 1 och då avses endast avgiften för handläggningen av förhandsbeskedet och inte planbesked och villkorsbesked som också ingår i den punkten. Startbesked och slutbesked förekommer inte vid förhandsbesked. För anmälningsärenden görs en hänvisning till bl.a. 12 kap. 8 § 1 och 3. Det är endast avgiften för startbeskedet i punkten 1 och avgiften för tekniskt samråd i punkten 3 som avses, eftersom det är handläggning som sker före beslutet om startbesked som ska ligga till grund för reduktion.

Övergångsbestämmelser

För att ändringarna inte ska påverka pågående ärenden anges att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för ansökningar som har kommit in till byggnadsnämnden före ikraftträdandet.



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se