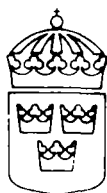


# Socialutskottets yttrande

1985/86:1 y

om förslag till ny plan- och bygglag  
(prop. 1985/86:1)



SoU  
1985/86:1 y

---

## Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet har berett socialutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag jämte

*dels* de under den allmänna motionstiden 1985 väckta motionerna 1984/85:664 av Sten Svensson m. fl. (m), 783 av Knut Billing m. fl. (m), 1478 av Bengt Lindqvist (s), 2135 av Ingvar Björk (s) och Börje Nilsson (s), 2152 av Kjell A. Mattsson m. fl. (c), såvitt avser yrkande 5, 2217 av Tage Sundkvist m. fl. (c), 2319 av Karin Andersson m. fl. (c), 2674 av Christer Eirefelt (fp), 2676 av Margit Gennser (m) och Margareta Gard (m), 2684 av Ivar Virgin (m) och Lars Hjertén (m), 2707 av Ulf Adelson m. fl. (m), såvitt avser yrkande 20, och 2801 av Bengt Westerberg m. fl. (fp), såvitt avser yrkande 10 och 12,

*dels* de med anledning av propositionen väckta motionerna 1985/86:66 av Ulf Adelson m. fl. (m), 67 av Allan Ekström (m), 68 av Ove Karlsson m. fl. (s), 69 av Thorbjörn Fällidin m. fl. (c), 70 av Leif Olsson (fp), 71 av Iréne Vestlund (s), 72 av Gunnel Liljegren (m), 73 av Lars Werner m. fl. (vpk), 74 av Birgitta Hambraeus (c), 75 av Birgitta Hambraeus (c), 76 av Britta Bjelle (fp), 77 av Margareta Persson (s) och Bo Nilsson (s), 78 av Kjell A. Mattsson m. fl. (c), 79 av Kjell A. Mattsson m. fl. (c) och 80 av Bengt Westerberg m. fl. (fp).

Socialutskottet tar i yttrandet upp frågor om tillgänglighet/handikappanpassning av byggnader och den yttre miljön, förebyggande av allergiska reaktioner, handikapporganisationernas ställning samt socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.

## Utskottet

### Propositionen

I propositionen läggs fram förslag om en ny plan- och bygglag (PBL) som skall ersätta bl. a. byggnadslagen (1947:385), byggnadsstadgan (1959:612) och lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. Förslaget bygger i väsentliga delar på principerna i gällande rätt men innebär en genomgripande systematisk omarbetning av dagens lagstiftning samt en förenkling och modernisering av regelsystemet.

Lagförslaget gäller dels planläggning av mark och vatten, dels byggande. I lagförslagets inledande paragraf (1 kap. 1 §) anges att bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Alla kommuner föreslås ha en *översiktsplan* som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen kan fördjupas för olika delområden. Översiktsplanen skall ange grund dragen i användningen av mark- och vattenområden i kommunen. Planen skall också ange riktlinjer för bebyggelseutvecklingen. Den har dock ingen bindande verkan vid prövning av enskilda ärenden om bygglov.

När översiktsplanen upprättas eller ändras skall kommunen samråda med bl. a. länsstyrelsen och andra intressenter. Samrådet syftar till utbyte av information och synpunkter under pågående planarbete. Resultatet av samrådet skall redovisas i en samrådsredogörelse. Planen antas av kommunfullmäktige.

*Områdesbestämmelser* skall enligt förslaget kunna antas bl. a. om kommunen vill säkerställa syftet med översiktsplanen inom ett begränsat område.

Dagens stadsplan och byggnadsplan föreslås ersatt av en enda plan, *detaljplan*. I den skall olika områdets huvudändamål anges, dvs. allmänna platser, kvartersmark osv. Även andra inslag i miljön än byggnader kan regleras i detaljplan, t. ex. idrotts- och rekreationsanläggningar m. m.

Vid upprättandet av detaljplan skall kommunen samråda med länsstyrelsen, fastighetsbildningsmyndigheten samt berörda kommuner. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av förslaget skall beredas tillfälle till samråd (5 kap. 20 §). Detsamma gäller myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Detaljplan antas av kommunfullmäktige med viss möjlighet till delegation beträffande planer som inte är av större vikt.

I ett särskilt kapitel (2 kap.) anges de *allmänna intressen* som skall beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse. Enligt 2 kap. 1 § skall planläggning ske så att den främjar en från allmän synpunkt lämplig utveckling och ger förutsättningar för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. De hänsyn som skall tas vid utformning av miljön inom områden med samlad bebyggelse anges i kapitlets 4 §. Bl. a. skall beaktas möjligheterna för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området (2 kap. 4 § 5 p.).

*Kraven på byggnader* anges i 3 kap. Bl. a. föreslås ett generellt krav på att nya byggnader skall anpassas till den omgivande miljön (1—2 §§). De hygieniska kraven framgår av 5 §. Där anges att byggnader skall ge möjlighet till trevnad, god hygien, en god arbetsmiljö och ett tillfredsställande inomhusklimat.

Gällande krav på tillgänglighet/handikappanpassning har med viss skärpning förts över till de nya bestämmelserna. I 7 § anges att bostäder, arbetslokaler och lokaler till vilka allmänheten har tillträde skall vara tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Om

det behövs skall byggnaderna vara försedda med hiss e. d. Undantag från kravet på hiss görs för bostäder med färre än tre våningsplan. Huset skall dock byggas så att hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet.

Undantag från tillgänglighetskraven får medges för en- och tvåbostads-hus om det är befogat med hänsyn till terrängen, samt för arbetslokaler om det är befogat med hänsyn till arten av den verksamhet som skall bedrivas där. Reglerna om tillgänglighet gäller inte heller fritidshus (9 §).

Vid till- och ombyggnad skall byggnaden i princip uppfylla samma krav på tillgänglighet som vid nybyggnad (3 kap. 10 §). Hänsyn skall dock tas till byggnadens förutsättningar. Kommunen kan vidare, såvitt gäller ombyggnader, i områdesbestämmelser eller detaljplan ställa lägre krav, om bebyggelsen inom området som helhet ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper. För ombyggnad förutsätts särskilda föreskrifter komma att meddelas med stöd av PBL. Andra ändringar av byggnader än om- och tillbyggnad skall utföras så att de i skäligen utsträckning uppfyller kraven.

När det gäller *tomter och allmänna platser* anges i 3 kap. 15 § bl. a. att det skall tillses att tomter som tas i anspråk för bebyggelse kan användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, om det inte är obefogat med hänsyn till bl. a. terrängen. Detta är en utvidgning av kravet på tillgänglighet i förhållande till nuvarande bestämmelser. Beträffande allmänna platser och områden för andra anläggningar skall kraven för tomter tillämpas i skäligen utsträckning (3 kap. 18 §).

Bestämmelser om *bygglov m. m.* finns i 8 kap. De åtgärder som kräver bygglov uppräknas i 1–7 §§. I 8 och 9 §§ finns bestämmelser om s. k. rivningslov och marklov.

Skyldigheten att söka bygglov skall enligt förslaget kunna varieras genom kommunala beslut. Kommunen skall under vissa förutsättningar kunna besluta att vissa åtgärder inom områden utan detaljplan får utföras utan bygglov, bl. a. komplementbyggnader och mindre tillbyggnader. För områden med detaljplan kan kommunerna i planen besluta att enklare fritidshus m. m. får uppföras eller byggas till utan lov.

I 13 kap. finns bestämmelser om *överklagande*. Beslut om översiktsplan skall enligt förslaget kunna överklagas genom kommunalbesvär. Beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, bygglov m. m. skall kunna överklagas till länsstyrelsen genom s. k. förvaltningsbesvär. Kretsen av principiellt besvärberättigade vid beslut om detaljplan etc. vidgas till att omfatta alla boende inom det område som berörs av planen samt organisation av hyresgäster. Rätten att överklaga är dock begränsad till sakägare som senast under utställningstiden skriftligen framfört synpunkter som inte tillgodosetts.

PBL skall enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 1987.

I *motionerna 1985/86:66 av Ulf Adelson m. fl. (m)*, *69 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c)* och *80 av Bengt Westerberg m. fl. (fp)* har yrkats avslag på propositionen i dess helhet.

Socialutskottet behandlar i det följande endast propositionen och motionerna i de delar som rör utskottets beredningsområde. Utskottet går sålunda inte in på det principiella ställningstagandet till lagförslaget i dess helhet.

Flera motioner tar upp frågan om tillgänglighet/handikappanpassning av byggnader.

I motion 1985/86:77 av *Margareta Persson och Bo Nilsson (båda s)* anförs bl. a. att det är en förutsättning för att människor med olika funktionsnedsättningar skall kunna fungera i samhället att bostäder, offentlig miljö, arbetsplatser och utemiljö är tillgängliga. Utan tillgänglighet blir funktionsnedsättningarna till betydande handikapp. Isolering, ensamhet och ett stort beroende blir följden. Motionärerna yrkar därför att PBL:s krav på tillgänglighet skärps på flera punkter. Det stora problemet uppstår enligt motionärerna vid ombyggnad. Man yrkar här att 3 kap. 10 § ändras så att tillgänglighetsaspekterna beaktas i högre utsträckning (*yrkande 5*). Kommunens möjlighet att göra avsteg från tillgänglighetskravet om området som helhet får godtagbara egenskaper vill motionärerna ha preciserad. Områdesplanerna bör brytas ned kvartersvis så att inte avsteg från tillgänglighet skall kunna göras i för stora områden (*yrkande 6*). I samma motion yrkas vidare att fastighetsägare skall kunna ersättas av kommunen om det blir uppenbart oskäliga kostnader vid krav på handikappanpassning. Det exempel som ges är att kommunen ställer krav på hiss (*yrkande 7*). Man vill också ha ökade tillgänglighetskrav på fritidshus (*yrkande 4*).

I motion 1985/86:73 av *Lars Werner m. fl. (vpk)* yrkas att 3 kap. 7 § ändras så att hiss eller annan lyftanordning skall installeras även i bostadshus med två våningsplan, och inte som nu bara i hus med tre eller flera plan (*yrkande 8*). Förslaget att endast förbereda för hiss anser motionärerna vara en halvmejsyr. Motionärerna understryker vidare behovet av närmare föreskrifter bl. a. vad gäller orienterbarhet (*yrkande 5 delvis*). Man vill också att möjligheten till avsteg från kravet på tillgänglighet vid ombyggnad endast skall få utnyttjas ytterst restriktivt (*yrkande 6*). Bestämmelserna i 3 kap. 10 § om tillbyggnader och ombyggnader m. m. föreslås ändrade på flera punkter. Enligt motionen bör föreskrivas att ombyggnader skall utföras så att stor hänsyn tas till byggnadens brukare (*yrkande 9 a*). Möjligheten för kommunen att sänka kraven inom ett område i det fall att området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper, bör enligt motionen utgå (*yrkande 9 b*). I samma motion yrkas också att kommunen skall ha möjlighet att ställa krav på åtgärder för att öka tillgängligheten även när ombyggnad inte planeras (*yrkande 9 c*).

I propositionen anförs bl. a. (s. 232 f.) att en miljö som är tillgänglig för alla är ett självklart mål för samhällsbyggandet. Krav bör ställas att varje bostadslägenhet skall kunna nås av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Beträffande ombyggnad måste man dock enligt propositionen (s. 237 f.) ta hänsyn även till ytterligare två aspekter förutom tillgänglighet. Den ena är att förnyelsen måste ske på sådant sätt att den redan byggda miljöns värden beaktas. Den andra är att kraven måste vägas mot de resurser som kan sättas in för förnyelsen av byggnader. Vilka egenskaper som behövs betingas också av förhållandena inom det område där byggnaden är belägen. Bedömningen bör enligt propositionen göras med utgångs-

punkt från vad man vill uppnå med bebyggelsen som helhet inom området. En sådan avvägning mot områdets behov kan bara göras av kommunen. Det är också kommunen som måste ta ansvar för och formulera målen för ett område som behöver förnyas. Det föreslås därför att kommunen får möjlighet att ställa lägre krav än vad som generellt gäller. En förutsättning är att bebyggelsen inom området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper.

Riksdagen har tidigare behandlat frågan om tillgänglighet/handikappanpassning. I bostadsutskottets betänkande BoU 1984/85:13 anfördes bl. a. (s. 36) att betydelsen av att öka tillgängligheten i bostadsområden och i samhället i övrigt torde vara obestridt. Olika åtgärder har vidtagits från samhällets sida för att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättningar att leva ett så självständigt liv som möjligt. Tillgång till hiss i flervåningshus angavs vara av central betydelse för att tillgodose tillgänglighetskraven. Man betonade dock att det var av stor vikt att bostadsområdet ses som en helhet där även andra åtgärder måste vidtas.

Socialutskottet delar den grundsyn som kommer till uttryck i motionerna, nämligen att kraven på tillgänglighet och handikappanpassning av byggnader bör tillgodoses så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt. Som framgår av propositionen är det dock ofrånkomligt att också ta andra hänsyn, vilka kan komma i konflikt med tillgänglighetskraven. En äldre miljö kan sålunda vara svår att anpassa på ett sätt som uppfyller moderna krav utan att den ursprungliga karaktären går förlorad. Ett annat problem är att kostnaderna för anpassning framför allt vid ombyggnad kan bli orimligt höga med hänsyn till de fördelar som uppnås. Även vid nybyggnad kan det i vissa fall te sig tekniskt och ekonomiskt orimligt att kräva att alla lokaler skall vara tillgängliga för rörelsehindrade. Det gäller t. ex. kravet i vpk-motionen (yrkande 8) om hiss i alla tvåvåningshus. En avvägning mellan sådana olika hänsyn är ofrånkomlig. Enligt utskottets mening har man i propositionen gjort en balanserad avvägning mellan alla de olika intressen som här gör sig gällande. Det är knappast möjligt att nu komma längre i fråga om lagreglerade krav på handikappanpassning. Utskottet vill emellertid framhålla att hänsynen till rörelsehindrade, syn- och hörselskadade samt andra med olika former av handikapp bör ingå som ett självklart led vid bedömningen av alla frågor om bygglov.

Utskottet avstyrker med hänvisning till det anförda motion 1985/86:73 (vpk) såvitt avser yrkandena 5 i här aktuell del, 6, 9 a och 9 b samt motion 1985/86:77 (s) såvitt avser yrkandena 5 och 6.

Beträffande förslaget i vpk-motionen om att kommunen skall kunna ställa krav på åtgärder för att åstadkomma tillgänglighet även när ombyggnad ej planeras, vill utskottet erinra om vad som anförs i propositionen (s. 244) om att byggnadslagstiftningen i princip inte bör ha tillbakaverkande kraft. I propositionen erinras samtidigt om de möjligheter som finns enligt bostads-saneringslagen (1973:531) att ålägga en ägare av hyreshus med bostadslägenheter att rusta upp lägenheterna till viss minimistandard. Med stöd av arbetsmiljölagen (1977:1160) kan förbättringsåtgärder krävas beträffande arbetslokaler. Vissa krav som för närvarande återfinns i byggnadsstadgan kommer till uttryck även i förslaget till PBL. Bostadsministern konstaterar i

anslutning härtill (s. 245) att ytterligare krav på förbättringar måste prövas mot bakgrund av bl. a. mycket ingående samhällsekonomiska och finansiella överväganden. Utskottet ansluter sig till propositionens bedömning och avstyrker således motionen i här aktuell del (yrkande 9 c). Inte heller kan utskottet biträda förslaget i motion 1985/86:77 (s) om att fastighetsägare i dylika fall skulle ha ersättning av kommunen (yrkande 7).

När det gäller tillgänglighetskraven på fritidshus som tas upp i motion 1985/86:77 (s) yrkande 4, vill utskottet erinra om att fritidshus som ingår i en större anläggning av typ stugby inte avses bli undantagna från de allmänna kraven på tillgänglighet. Vad som avses är således enskilda fritidshus, ofta byggda av ägaren i egen regi. Även i dessa avseenden skulle det föra alltför långt att uppställa långtgående generella krav. Ägarens önskemål bör i sådana fall bli avgörande. Den som vill avstå från bekvämligheter för att få ett enklare fritidshus till en rimlig kostnad bör kunna få göra det. Vad som i motionen anförs om uthyrning av fritidshus föranleder inte till annan bedömning. Utskottet avstyrker således motionen även i här aktuell del.

Utöver i de nu behandlade motionerna tas frågor om byggnaders tillgänglighet upp också i *motionerna 1984/85:2152 (yrkande 5) och 2217 (båda c)*. Utskottet konstaterar att dessa motioner avgivits under den allmänna motionstiden 1985 i avvaktan på det kommande förslaget till PBL. De påkallar nu inget särskilt uttalande av riksdagen.

## Tillgänglighet i den yttre miljön

Frågan om tillgänglighet i den yttre miljön tas upp i tre motioner.

I *motion 1984/85:1478 av Bengt Lindqvist (s)* anförs att motions- och rekreationsintresset domineras av verksamhet i utemiljö. För att även handikappade skall kunna utnyttja samhällets rekreationsutbud bör också den yttre friluftsmiljön — skidspår, joggingslingor, promenadvägar, bryggor och badstränder m. m. — omfattas av bestämmelserna om tillgänglighet.

I *motion 1984/85:2135 av Ingvar Björk och Börje Nilsson (båda s)* anförs att för personer med funktionsnedsättningar stora problem uppstår när de skall förflytta sig i samhället. Integrering av människor med handikapp förutsätter en genomtänkt planering. Brister i en länk av kedjan av åtgärder medför svårigheter och ökade kostnader i form av t. ex. ledsagarservice och färdtjänst. Motionärerna vill att tillgängligheten i den yttre miljön skall säkerställas genom lagstiftning.

I den tidigare nämnda *motion 1985/86:77 (s)* anförs att nästan all handikappanpassning i vårt samhälle har åstadskommit med föreskrifter. I motiveringen till 2 kap. 4 § 5 p. i lagförslaget står att bebyggelsemiljön skall utformas med hänsyn till möjligheterna för handikappade att använda området. Detta bör följas av föreskrifter för den yttre miljön (*yrkande 1*). En precisering bör enligt motionärerna också göras av 3 kap. 14 §, så att idrottsplatser och liknande görs tillgängliga (*yrkande 8*).

I förslaget till PBL utökas kraven på tillgänglighet i den yttre miljön. I nuvarande lagstiftning finns krav att det skall vara möjligt att ta sig över tomten till de byggnader som finns. Kravet utökas nu till att avse tomten som sådan (prop. s. 233 f.). Bl a. skall ytor för lek och utevistelse kunna

användas av personer med funktionsnedsättningar. Människor som har svårt att gå, äldre synskadade, rullstolsbundna, föräldrar med barnvagn m. fl., har svårt att ta sig till affärer och busshållplatser därför att den yttre miljön är dåligt anpassad till deras behov. Enligt propositionen är det ofta mycket enkla åtgärder som behövs, t. ex. att gångvägar görs släta och halksäkra eller att räcken sätts upp.

Allmänna bestämmelser om tillgänglighet i den yttre miljön finns främst i 3 kap. 15 § PBL. I propositionen anförs (s. 525) att kravet att en tomt skall kunna användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga måste tillämpas med beaktande av platsens eller anläggningens ändamål. Som allmän plats avsätts många gånger sådan mark som är svår att bebygga eller som man på grund av naturförutsättningarna vill bevara. Det kan t. ex. vara bergiga partier med stora höjdskillnader. För sådan mark är det enligt propositionen inte rimligt att kräva åtgärder för att den skall kunna nyttjas av personer med nedsatt rörlighet eller orienteringsförmåga. Däremot är det befogat att anlagda parker och torg anordnas så att de kan fungera för alla människor. I propositionen erinras vidare om att många anläggningar bygger på att man utnyttjar naturförutsättningarna på platsen, t. ex. slalombackar och golfbanor. Inte heller i dessa fall anses det skäligt att ställa de allmänna kraven på tillgänglighet.

Enligt 8 kap. 2 § krävs vidare bygglov för bl. a. idrotts- och campingplatser, friluftsbad m. m. om inte kommunen föreskrivit annorlunda enligt 5 §. I sådana fall kommer samma regler om tillgänglighet att gälla som för byggnader (3 kap. 14 §). Enligt propositionen finns t. ex. skäl att ställa krav att åskådarplatser i lämplig omfattning görs tillgängliga för handikappade.

Frågan om anpassning av den yttre miljön har behandlats tidigare av riksdagen. I betänkandet BoU 1984/85:24 anförde bostadsutskottet bl. a. att en anpassning enbart av bostaden och utrymmen i anslutning till den inte är tillräckligt för att ge förutsättningar för ett självständigt boende (s. 17). Även närmiljön måste göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättningar. Bostadsutskottet tillstyrkte i anslutning härtill ett förslag av regeringen om införande av statligt bidrag för tillgänglighetsskapande åtgärder på kvartermark, vilket godtogs av riksdagen (rskr. 1984/85:347).

Utskottet delar motionärernas uppfattning om det angelägna i att den yttre miljön så långt möjligt görs tillgänglig för alla och i att stor hänsyn tas till framkomligheten vid planering av olika fritids- och rekreationsanläggningar. Propositionen ger uttryck åt samma syn.

Reglerna i 3 kap. 14 § i lagförslaget är mycket långtgående. Paragrafens ordalydelse motsägs dock i viss mån av motiveringen (se bl. a. s. 515 och 525). Utskottet delar därför uppfattningen att innebörden av denna bestämmelse behöver klargöras.

Utskottet anser det i övrigt inte möjligt att gå längre än propositionen med hänsyn till de avvägningar som alltid måste göras vid planering och byggande. Självklart bör handikappanpassning ske när det finns ett befogat intresse därav och erforderliga åtgärder kan genomföras utan alltför stor olägenhet eller kostnad. Den ökade medvetenheten på detta område bör dessutom leda till att man allmänt mera uppmärksammar olika sätt att

underlätta för handikappade. Som anförs i propositionen är det ofta mycket enkla åtgärder som behövs.

Utskottet avstyrker med hänvisning till det anförda samtliga här aktuella motionsyrkanden.

## Allergiska reaktioner

I *motion 1985/86:77 (s)* anförs att användningen av en mängd nya material vid byggande har utlöst allergiska reaktioner hos många människor. Material som kan medföra allergiska besvär bör enligt motionärerna inte få användas om det finns andra likvärdiga material att tillgå (*yrkande 2*). Motionärerna anför vidare att en allergisk persons möjlighet att vistas i en olämplig lokal kan vara lika obefintlig som möjligheten för en rörelsehindrad att gå i en trappa. I motionen yrkas därför att 3 kap. 7 § skall tolkas så att med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga skall avses även allergi (*yrkande 3*).

I *motion 1985/86:73 (vpk)* anförs att till de kvalitetskrav som bättre måste preciseras i PBL bl. a. hör byggmaterial som är bra från allergisynpunkt (*yrkande 5 delvis*).

Enligt 3 kap. 5 § i lagförslaget skall byggnader bl. a. ge möjlighet till god hygien. Med god hygien avses enligt propositionen (s. 489) i första hand att risk för sjukdom eller ohälsa som orsakas av byggnaden skall begränsas. Kravnivån bör bestämmas med utgångspunkt från begreppet sanitär olägenhet i hälsoskyddslagstiftningen och från vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt.

I propositionen anförs vidare att byggnader i möjligaste mån skall fungera väl även för personer med allergiska besvär. Samtidigt påpekas att kunskaperna i dag är bristfälliga om olika materials inverkan på personer med anlag för allergiska besvär eller med redan utvecklad allergi. På detta område pågår forsknings- och utvecklingsarbete. Vid bedömningen av vad som är sanitär olägenhet bör hänsyn tas till personer som är något känsligare än normalt på samma sätt som vid bedömning av vad som är sanitär olägenhet enligt hälsoskyddslagen (1982:1080). Om material används som kan väntas medföra besvär för vissa personer, men tekniskt eller ekonomiskt likvärdig ersättning inte finns, bör enligt propositionen sådana material anbringas så att de lätt kan bytas ut.

Socialutskottet har flera gånger behandlat frågan om allergi, senast i betänkandet SoU 1984/85:22. Utskottet framhöll då (s. 23) ånyo angelägenheten av att man gör allt som rimligen kan krävas för att olägenheter för personer med allergiska/astmatiska besvär skall elimineras eller i vart fall så långt möjligt minskas. Utskottet betonade också behovet av ökad kunskap om sjukdomarnas uppkomst. Bostadsutskottet har också behandlat denna fråga. I betänkandet BoU 1984/85:19 anfördes bl. a. (s. 11) att det är angeläget att överkänslighetsframkallande ämnen i minsta möjliga grad används i byggandet. Enligt bostadsutskottets uppfattning skulle den forskning som pågår komma att skapa möjlighet att bedöma olika tillverkningsmetoder. Bostadsutskottet förutsatte att de nya rönen kommer att påverka normgivningen på området.



Socialutskottet vill här erinra om de många olika typer av allergi som finns. Vad som är harmlöst för en allergiker kan vara besvärande eller skadligt för en annan. Det går därför inte att finna en enkel och enhetlig lösning på dessa problem. De riktlinjer som ges i propositionen ligger enligt utskottets uppfattning väl i linje med vad riksdagen tidigare uttalat. Den utveckling och forskning som pågår kan ge underlag för mera specificerade krav. När det finns fullgoda ersättningsmaterial att tillgå bör sådana självfallet användas om det inte ter sig helt orimligt med hänsyn till byggnadens användning. Utskottet avstyrker med det anförda motion 1985/86:73 (vpk) yrkande 5 i motsvarande del samt motion 1985/86:77 (s) yrkande 2.

Beträffande frågan om tolkningen av uttrycket "nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga" i 3 kap. 7 § måste konstateras att det skulle strida mot ordalydelsen att därmed förstå även allergi. Utskottet anser det inte heller möjligt att uppställa ett generellt krav på att alla bostäder, arbetslokaler etc. skall vara byggda så att de inte kan framkalla allergiska besvär. Som föreslås i propositionen bör således frågor om byggnadsmaterials betydelse för hälsan hänföras till 3 kap. 5 § och bedömas med utgångspunkt från begreppet sanitär olägenhet. Utskottet avstyrker med hänvisning till det anförda även yrkande 3 i motion 1985/86:77 (s).

## Handikapporganisationernas ställning

I motion 1985/86:68 av Ove Karlsson m. fl. (s) behandlas samrådet vid planläggning. I motionen anføres bl. a. att det är nödvändigt att man genom debatt och information får fram ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt. Det kan endast nås om samråd sker med kommunmedlemmarna i allmänhet, men också med olika intresseorganisationer. Speciellt viktigt är att överlägga med de handikappades organisationer. Det skulle säkert vid många tillfällen både förenkla och förbilliga det framtida byggandet. Motionärerna vill därför ha obligatoriskt samråd med de handikappades organisationer i samband med bygg- och planarbetet i kommunerna.

Jämfört med nuvarande regler föreslås i PBL en utökad skyldighet för kommunen att samråda när planer upprättas. Enligt propositionen bör formerna för samrådet inte lagregleras utan anpassas till de förutsättningar som råder i olika situationer. Enligt 4 kap. 3 § skall kommunen bereda alla som har ett väsentligt intresse av en översiktsplan tillfälle till samråd. Motsvarande bestämmelse finns beträffande detaljplan i 5 kap. 20 §.

I propositionen (s. 536) anføres i anslutning till 4 kap. 3 § att med "andra som har ett väsentligt intresse av planförslaget" avses bl. a. intresseorganisationer, natur- och friluftorganisationer, handikapporganisationer, fackliga organisationer på distriktsnivå m. fl. Avser planförslaget ett begränsat område kan det enligt propositionen vara skäl att samråda med t. ex. vägförening, villaägarförening, Hem och skola, lokala miljögrupper m. fl. I propositionen framhålls att kommunen från fall till fall bör avgöra vilken omfattning samrådet skall ha och anpassa formerna för samrådet därefter. Kommunen behöver inte heller gå ut till var och en av intressenterna med information. Däremot skall kommunen vara verksam för att det hålls samrådsmöten.

Utskottet ansluter sig till den lösning som föreslås i propositionen, nämligen att det bör ankomma på resp. kommun att från fall till fall avgöra omfattning och former för samrådet. Utskottet vill tillägga att det finns många olika organisationer som har angelägna intressen att bevaka i samband med planläggningen av markanvändning och byggande. Utskottet anser det inte möjligt att generellt bestämma vilket inflytande handikapporganisationerna bör ha jämfört med andra intressenter. Utskottet utgår från att kommunerna regelmässigt bereder de lokala handikapporganisationerna tillfälle till samråd i alla mera betydande planfrågor. Formerna får emellertid bestämmas av kommunen. Utskottet avstyrker sålunda motion 1985/86:68 (s).

I motion 1985/86:77 (s) anförs att det i vissa situationer måste vara möjligt för en handikapporganisation på orten att överklaga ett ärende från allmän tillgänglighetssynpunkt, t. ex. beträffande allmänna byggnader. Det yrkas därför att en precisering sker så att dessa handikapporganisationer i vissa fall skall ha möjlighet att anföra besvär (*yrkande 9*).

Enligt lagförslaget överklagas vissa beslut, bl. a. om översiktsplan, genom kommunalbesvär (13 kap. 1 §). Kommunalbesvär innebär att beslutet bara kan prövas i de avseenden som anges i 7 kap. 1 § kommunallagen (1977:179), däremot inte i vad avser dess allmänna lämplighet. Besvärberättigade är, om inte annat föreskrivits, endast den som är medlem av kommunen. I propositionen anförs (s. 810 f.) att de besvärsgrunder som främst torde komma i blickfånget när det gäller översiktsplaner är att beslutet inte har kommit till i laga ordning eller att det överskrider kommunfullmäktiges befogenhet.

Andra beslut av kommunfullmäktige och kommunala nämnder än de som avses i 1 § får enligt 13 kap. 2 § överklagas genom besvär hos länsstyrelsen, s. k. förvaltningsbesvär. Det gäller sålunda bl. a. beslut om detaljplan, områdesbestämmelser samt bygglov. Av motion 1985/86:77 (s) framgår att det är lagförslagets avgränsning av rätten att anföra förvaltningsbesvär som avses med yrkandet.

Förvaltningsbesvär skiljer sig från kommunalbesvär genom att bevärmyndigheten även kan pröva beslutets lämplighet. Vad gäller frågor om besluts överklagbarhet, rätten att anföra besvär m. m. gäller vid förvaltningsbesvär reglerna i förvaltningslagen (1971:290), i den mån inte specialbestämmelser har givits. Enligt 11 § förvaltningslagen får talan mot sådant beslut av myndighet som kan överklagas genom besvär föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. En omfattande rättspraxis finns beträffande innebörden av uttrycken "den som beslutet angår" och att beslutet "gått honom emot".

I förslaget till PBL har man anknutit till förvaltningslagens bestämmelser om besvärsmotpart. I propositionen, som i denna del bygger på lagrådets yttrande, anförs (s. 822) att bestämmelser om vem som är besvärsmotpart kan avvaras på grund av att det av allmänna grundsatser, som har utbildats i praxis, följer vem som får överklaga beslut. Grundtanken kommer till uttryck i 11 § förvaltningslagen. Att exakt bestämma kretsen av besvärsmotpart med ledning av uttrycket "den som beslutet angår" låter sig av natur-

liga skäl ofta inte göra. De beslut enligt PBL där det kan vara vanskligt att avgöra kretsen besvärberättigade är beslut i planärenden. Här ger emellertid, enligt propositionen, bestämmelser om förfarandet god vägledning. I det sammanhanget nämns 5 kap. 30 §, vari regleras bl. a. till vem beslut med fullföljdshänvisning skall sändas. Dessa adressater får enligt propositionen anses saklegitimerade. I 5 kap. 30 § anges att beslut med fullföljdshänvisning skall sändas bl. a. till "sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende, samt sådan organisation som avses i 25 § första stycket 2" (dvs. vederbörande hyresgästförening).

Med anledning av motionsyrkandet om att handikapporganisationer på orten skall ha rätt att anföra besvär, kan konstateras att en sådan rätt enligt allmänna förvaltningsrättsliga grunder sällan torde föreligga. Ideella föreningar har i praxis som regel inte ansetts ha besvärsrätt i fråga om beslut som rör en eller flera medlemmar personligen. En representativ organisation kan dock ibland framstå som en naturlig företrädare för medlemmarna i allmänhet och har då undantagsvis tillerkänts besvärsrätt. Om man vill säkerställa att t. ex. handikapporganisationer skall kunna anföra besvär torde deras ställning på ett eller annat sätt böra markeras i lagen på det sätt som skett beträffande hyresgästorganisationer (se 5 kap. 25 och 30 §§).

Socialutskottet vill understryka det angelägna i att handikappsynpunkterna kommer fram under beredningsarbetet med varje ny plan. Som utskottet ovan anfört bör det emellertid ankomma på kommunen att avgöra omfattning och samråd för att få erforderlig kontakt med bl. a. handikapporganisationer. Det är enligt utskottets mening i första hand genom ett sådant samråds- och informationsförfarande som synpunkter bör inhämtas. Att ge handikapporganisationer en särställning vad gäller besvärsrätt framför t. ex. pensionärsföreningar, Hem och skola osv. anser utskottet inte motiverat. Det är också angeläget att den besvärberättigade kretsen inte görs för vid (jfr prop. s. 359). Utskottet vill även erinra om propositionens uttalande (s. 363) om att det är lämpligt att när några år har gått från PBL:s ikraftträdande utvärdera konsekvenserna av den besvärberättigade kretsens omfattning. Utskottet avstyrker sålunda motion 1985/86:77 (s) yrkande 9.

Utskottet vill i sammanhanget nämna att frågan om besvärsrättens omfattning också berörs i motion 1985/86:80 av Bengt Westerberg m. fl. (fp). I motiveringen till yrkande 3 k anförs att det inte finns anledning att begränsa besvärsrätten när det gäller organisationer till att endast omfatta hyresgästorganisationer. I anslutning härtill föreslås viss ändring av 5 kap. 25 §.

Utskottet konstaterar att en ändring av det slag som föreslås i fp-motionen — vilken tekniskt även rör 5 kap. 30 § — skulle innebära ökade besvärmöjligheter också för handikapporganisationerna. Från de synpunkter socialutskottet har att beakta finns emellertid ingen anledning till uttalande i fråga om den allmänna avgränsningen av besvärberättigade i planärenden.

Förutom de nu behandlade frågorna finns det ytterligare en aspekt på PBL som socialutskottet önskar aktualisera, nämligen socialtjänstens medverkan i samhällsplaneringen.

I 5 § socialtjänstlagen (1980:620, senast ändrad 1985:395) anges att socialtjänsten skall medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen. I 7 § anges att socialnämndens medverkan skall bygga på nämndens sociala erfarenhet och särskilt syfta till att påverka utformningen av nya och äldre bostadsområden i kommunen. Nämnden skall också verka för att offentliga lokaler och allmänna kommunikationer blir lätt tillgängliga för alla.

I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, senast ändrad 1985:570) anges bl. a. att hälso- och sjukvården skall arbeta för att förebygga ohälsa (2 b §). I 8 § föreskrivs att landstingskommunen i planeringen av hälso- och sjukvården skall samverka med samhällsorgan, organisationer och enskilda.

I propositionen till PBL hänvisas (s. 112) till propositionen (1979/80:1) om socialtjänsten i fråga om vad som bör inrymmas i en god social miljö. Bostadsministern ställer sig bakom de strävanden som angavs i socialtjänstpropositionen. Han anser att de delmål som är uppställda för socialtjänsten kan utgöra grund för tillämpningen av bestämmelsen i 2 kap. 1 § PBL om att planläggningen skall skapa förutsättning för en från social synpunkt god bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljö. Bostadsministern betonar också vikten av att bestående samverkansformer mellan berörda samhällsorgan utvecklas i enlighet med intentionerna bakom socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen.

I propositionen (s. 433) anvisas översiktsplanen som ett samordningsinstrument i den kommunala verksamhetsplaneringen. Beslut om bl. a. bostadsförsörjningsprogram, program för barntillsyn, äldreomsorg och annan social omvårdnad bör i den mån besluten har anknytning till markanvändningsfrågor sammanvägas i översiktsplanen. Samordning med kommunens ekonomiska planering är också nödvändig. Översiktsplanen bör enligt propositionen bli ett underlag för fördelning av resurser av olika slag i både tid och rum.

Hur samrådet i samband med utarbetande av översiktsplan skall ske är som tidigare nämnts inte reglerat i lagförslaget. Propositionen har sålunda valt att överlämna till den enskilda kommunen att bestämma samrådets omfattning och utformning. Utskottet har i det föregående ställt sig bakom denna lösning. Utskottet vill dock understryka att ett stort ansvar härigenom har lagts på kommunerna. Socialnämnden har genom sin verksamhet en unik kunskap om kommunen och de problem som finns där. Denna kunskap måste tas till vara i arbetet med att försöka skapa goda sociala miljöer. Om översiktsplaner skall bli det samordningsinstrument som beskrivs i propositionen är det en förutsättning att socialnämnden redan på ett tidigt stadium får komma med och påverka utformningen av planerna. Socialutskottet vill därför avslutningsvis framhålla önskvärdheten av att man i varje kommun utarbetar lämpliga rutiner för samråd mellan bygg-

nadsnämnd och socialnämnd med sikte på ett kontinuerligt utbyte av information och synpunkter i planeringsfrågor.

Vad som i övrigt anförs i propositionen och motionerna föranleder inget uttalande från socialutskottets sida.

Stockholm den 5 december 1985

På socialutskottets vägnar

*Daniel Tarschys*

Närvarande: Daniel Tarschys (fp), Evert Svensson (s), Kjell Nilsson (s), Rune Gustavsson (c), Anita Persson (s), Blenda Littmarck (m), Gunnar Ström (s), Yvonne Sandberg-Fries (s), Ulla Tillander (c), Inga Lantz (vpk), Ingrid Andersson (s), Ingvar Eriksson (m), Ingrid Ronne-Björkqvist (fp), Åsa Strömbäck-Norrman (s) och Karl-Gösta Svenson (m).

## Avvikande meningar

### 1. beträffande *frågan om avslag på propositionen i dess helhet*

av Daniel Tarschys (fp), Rune Gustavsson (c), Blenda Littmarck (m), Ulla Tillander (c), Ingvar Eriksson (m), Ingrid Ronne-Björkqvist (fp) och Karl-Gösta Svenson (m) som anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 3 med "Socialutskottet behandlar" och slutar på s. 13 med "från socialutskottets sida" bort ha följande lydelse:

I de angivna motionerna yrkas bl. a. att riksdagen hos regeringen begär ett nytt förslag till plan- och bygglag i enlighet med motionerna. Det anförs också att förevarande förslag inte är förenligt med grundlagen.

Utskottet instämmer i vad som nu har anförts och tillstyrker yrkandena om avslag på propositionen.

Med denna inställning i huvudfrågan anser sig utskottet inte ha anledning att gå in på de enskilda yrkandena i övriga motioner.

### 2. beträffande *tillgänglighet/handikappanpassning av byggnader* och beträffande *allergiska reaktioner*

av Inga Lantz (vpk) som anser

*dels* att det avsnitt i utskottets yttrande som börjar på s. 5 med "Socialutskottet delar" och slutar på s. 6 med "aktuell del" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets uppfattning måste möjligheten till trevnad, god arbetsmiljö osv. innefatta mera preciserade krav då det gäller tillgänglighet för den som bor och arbetar inom ett område. Det som sägs i förslaget till PBL är otillräckligt och ger utrymme för tolkningar som kan försvåra eller omöjliggöra berättigade krav från funktionshindrade. Man får inte lämna öppet för mer eller mindre godtyckliga skälighetsbedömningar eller kompromisser så att dessa krav kan sättas lägre än grundläggande tillgänglighetskrav. I

den tidigare nämnda motionen 1985/86:73 (vpk) yrkas att kraven skall skärpas på flera punkter. Utskottet delar denna uppfattning.

I propositionen föreslås sålunda undantag från krav på hiss e. d. i hus med färre än tre våningar. Huset skall dock byggas så att hiss eller annan lyftanordning kan installeras utan svårighet. Utskottet instämmer i motionärernas åsikt att det är en halvmesyr att endast förbereda för hiss. Som framhålls i motionen är en komplettering i efterhand dyrare och det är stor risk att den inte kommer till stånd. En ändring bör därför göras i 3 kap. 7 § så att hiss eller annan lyftanordning krävs även för tvåvåningshus. Utskottet tillstyrker således *yrkande 8* i motionen.

Enligt propositionen skall det vidare utfärdas föreskrifter till PBL. En av de aspekter som enligt utskottets uppfattning måste klarare framgå är att större hänsyn måste tas till personer med nedsatt orienteringsförmåga. *Yrkande 5* i motionen tillstyrks således i här aktuell del.

I motionen framhålls också särskilt att kravet på tillgänglighet vid ombyggnad har fått speciellt dålig genomslagskraft. Avsteg från hisskravet har t. ex. snarare blivit regel än undantag i de flesta kommuner. Enligt utskottets uppfattning medför inte den omständigheten att det finns andra hus i området med god tillgänglighet att man kan ställa lägre krav vid ombyggnad. Utskottet tillstyrker med hänvisning till vad som anförs i motionen *yrkandena 6 och 9 b*.

Merparten av bebyggelsen med dålig tillgänglighet är inte aktuell för ombyggnad. De åtgärder som är mest aktuella i 50—60-talsbebyggelsen kan ofta genomföras utan byggnadslov. En kommun med en ambitiös planering för ökad tillgänglighet har enligt utskottets bedömning därför små möjligheter att få planeringen genomförd. Som anförs i den nu aktuella motionen bör PBL kompletteras med en möjlighet för kommuner att ställa krav även när ombyggnad ej planeras. Utskottet tillstyrker sålunda *yrkande 9 c* i motionen.

Vidare bör reglerna om ombyggnad också tillföras en uttrycklig förklaring att stor hänsyn skall tas till byggnadens brukare vid ombyggnad. I enlighet med vad som anförs i motionen bör denna bestämmelse införas i 3 kap. 10 § första stycket. Utskottet tillstyrker således även *yrkande 9 a*.

Synpunkter liknande de nu behandlade anförs även i den tidigare nämnda motionen 1985/86:77 (s). I *yrkandena 4—7* framförs olika förslag som syftar till att skärpa PBL:s krav på tillgängligheten i byggnader. Utskottet tillstyrker även dessa förslag.

*dels* att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "Socialutskottet vill" och slutar med "yrkande 2" bort ha följande lydelse:

Socialutskottet vill framhålla att antalet människor med allergiska problem har ökat kraftigt, såsom påpekats i den tidigare behandlade motionen 1985/86:73 (vpk). Man har i olika sammanhang uttalat stor förståelse för dessa människors problem. Utskottet anser att denna förståelse på ett bättre sätt måste återspeglas i PBL och i uttalanden till lagen. Enligt utskottets uppfattning är det ett kvalitetskrav som måste tillgodoses att man när man bygger hus använder material som är bra från allergisynpunkt.

Utskottet ställer sig därför bakom yrkandet i motionen om att större

hänsyn måste tas i denna del än vad som framkommer i propositionen. Det bör också utfärdas tillämpningsföreskrifter med preciserade krav på detta område. Utskottet tillstyrker således *yrkande 5* i här aktuell del. Liknande synpunkter framförs även i den tidigare nämnda motionen 1985/86:77 (s) *yrkande 2*. Utskottet tillstyrker även detta motionsyrkande.

SoU 1985/86:1 y

