



Tillsyn avseende Karlstads kommuns efterlevnad av PBL:s varsamhetsparagrafer 3 kap. §§ 10 och 12

BESLUT

Länsstyrelsen vill, som svar på inkommen anmälan, härmed framföra kritik mot givna bygglov och de fyra bygglovärendenas hantering, med hänvisning till nedanstående redogörelse. Länsstyrelsen menar därför att bygglovgivningen samt aktuell detaljplanering skulle kunnat hanterats med tydligare hänsyn till PBL:s varsamhetsparagrafer. Länsstyrelsen anser, med hänvisning till nedan framförda synpunkter, att de aktuella ärendena inte är korrekt handlagda av Karlstads kommuns stadsplaneringsförvaltning.

Länsstyrelsens tillsynsärende avskrivs härmed.

ÄRENDETS HANTERING

Länsstyrelsen öppnade med anledning av anmälan från Operation Karlstad, inkom den 23 april 2008, ett tillsynsärende gällande Karlstads kommuns efterlevnad av PBL:s varsamhetsparagrafer. Anmälan som inkommit till Länsstyrelsen gäller följande fyra bygglovsärenden i Karlstads kommun:

- Graninge Vårdshus, Molkom 1:294
- Råtorpsvägen 9, Saturnus 4
- Gymnastikhuset på I2, Kasernhöjden
- Tempelriddarhuset, Älgen 14

Länsstyrelsen anmodade Karlstads kommun att inkomma med svarsyttrande och kopior på handlingar av betydelse för ärendenas hantering. Karlstads kommun har den 23 oktober 2008 inkommit med ett svarsyttrande över den aktuella anmälan. Länsstyrelsen har sitt beslut sammanvägt Karlstads kommuns svarsyttrande med synpunkter som Operation Karlstad muntligen framfört den 20 november 2008.

BAKGRUND

Operation Karlstad inkom i april 2008 med en anmälan gällande Karlstads kommuns efterlevnad av PBL:s varsamhetsparagrafer. Anmälaren menar att Karlstads kommun systematiskt åsidosätter dessa paragrafer i sin plan- och bygglovshantering. Länsstyrelsen anser att detta är ett, av principiella skäl, intressant ärende.



Samhällsbyggnadsenheten

Karlstads kommun har, i egenskap av myndighet ansvar för plan- och bygglovsverksamheten i kommunen vilket innebär ett stort ansvar för såväl den befintliga som den tillkommande bebyggelsens utveckling. Strävan ska vara att även kommande generationer ska kunna ta del av sin kulturhistoria, se kontinuiteten i samhällsutvecklingen speglad i den omgivande bebyggelsens särdrag. Bakom varje byggnad finns en tanke och funktion, som tillsammans med omgivande bebyggelse skapar ett intressant och variationsrikt kulturarv.

Länsstyrelsen konstaterar att Karlstads kommun, tillsammans med landets alla övriga kommuner, har en nyckelroll vid förändringar i bebyggelsen. I det lilla kan frågan handla om löpande underhåll, där upprepade ickebygglovspliktiga ändringsarbeten kan påverka enskilda byggnaders och bebyggelsemiljöers karaktär. I det stora kan frågorna handla om att vid detaljplaneläggning tydligt beskriva byggnadernas kvalitet och tekniska status för att tydliggöra vad skyddsbestämmelser syftar till att bevara.

PBL:s varsamhetsparagrafer (se nedan) är tillkomna för att hantera just dessa frågor och reglerar förhållanden som begränsar möjligheterna för den enskilde fastighetsägaren att genomföra ovarsamma förändringar på sin fastighet. Kommunen ges också via lagen möjlighet att ingripa mot fastighetsägare som har gjort sig skyldiga till bygglovsstridiga åtgärder.

Aktuell lagstiftning

Anmälan behandlar följande två paragrafer i Plan- och bygglagen.

3 kap. §§ 10 och 12

10 § Ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens karaktärsdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara.

12 § Byggnader, som är särskilt värdefulla från historisk, kultur- historisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär, får inte förvanskas.

Länsstyrelsen kan konstatera att de aktuella lagparagraferna är tydliga i sin intention och formulering. Målet är att skydda bebyggelse från förvanskning och att bevara det kulturarv som bebyggelse från olika epoker utgör i det svenska samhället.

Tillämpningen av lagen är inte lika tydlig. Länsstyrelsen erfar att hanteringen av bygglovsärenden i vissa fall brister i just tillämpningen av de två nämnda paragraferna. Anledningen till dessa otydligheter handlar enligt Länsstyrelsens bedöm-



Samhällsbyggnadsenheten

ning om frågornas prioritering vid handläggning av bygglovsärenden. Vidare konstaterar Länsstyrelsen att problemen med tillämpningen bland annat beror på att löpande underhåll görs utan hänsyn till lagens mening och därmed pågår ofta en kontinuerlig process som förändrar byggnader och deras karaktärsdrag.

AKTUELLA BYGGLOVSÄRENDEN

Anmälan tar upp fyra bygglovsärenden och nedan följer Länsstyrelsens redogörelse och bedömning.

Graninge Vårdshus, Molkom 1:294

Huset är en mycket framträdande byggnad som ligger på en höjd i Molkoms samhälle, väl synlig och ett värdefullt landmärke. Huset är en stor träbyggnad med högt brutet tak. Byggnaden är utpekad som kulturhistoriskt värdefull i Karlstads kommuns inventering från 1984.

Under 2007 blev Karlstads kommun uppmärksammat på att den nya fastighetsägaren påbörjat ombyggnadsarbeten för att ändra husets användning från vårdshus till bostäder. Kommunen konstaterar att bland annat fönsterbyten skett utan att bygglov beviljats. Fönsterbytena är, enligt kommunen, acceptabla av drifts- och energiskäl, men har utförts på ett okänsligt sätt. Karlstads kommun har agerat genom tillsynsbesök och i efterhand beviljade bygglov.

I sin bygglovgivning har Karlstads kommun angivit förslag på hur fönstren ska vara utformade för att husets karaktär ska bevaras. Länsstyrelsen menar att de fönster som nu är insatta är en anpassning till byggnadens förändrade användning och att dessa saknar anpassning till husets arkitektoniska uttryck. Länsstyrelsen delar inte Karlstads kommuns slutsats att fastighetens utseende efter återställandet bevaras och dess exteriöra värden avseende kulturhistoria och landskapsbild tillvaratas. Vidare menar Länsstyrelsen att Karlstads kommun, som bygglovsgivande myndighet, har ett ansvar för att upplysa och informera om på vilket sätt byggnader av kulturhistoriskt värde kan och får förändras.

I fallet med Graninge vårdshus menar Länsstyrelsen att Karlstads kommuns agerande borde ha varit tydligare i ett tidigare skede. Av bygglovsbeslutet framgår inte tydligt hur de kulturhistoriska värdena ska beaktas. Karlstads kommun har i sitt svarsyttrande bifogat detaljerade instruktioner som stadsbyggnadsdirektör Gunnar Persson har gjort. Dessa instruktioner kring återställandet av fasaden har en oklar juridisk status och ingår inte som något villkor i bygglovet. Länsstyrelsen kan dock, utifrån inkomna



Samhällsbyggnadsenheten

handlingar i ärendet, inte utläsa hur ärendet har hanterats i detalj. Av de inskickade handlingarna framgår inte huruvida byggnadsavgift uttagits och om vitesföreläggande har skett. Karlstads kommuns agerande är alltså inte fullkomligt klarlagt i och med de handlingar som inkommit till Länsstyrelsen.

Råtorpsvägen 9, Saturnus 4

Huset är en privatbostad byggd på 1920-talet med tidstypiska höga småspröjsade fönster och tidstypisk träpanel. Råtorpsvägens bebyggelse är utpekad i Karlstads kommuns inventering från 1984 som en kulturhistoriskt värdefull miljö. Där konstateras att delar av bebyggelsen redan är förändrad i olika grader men också till stora delar bevarad.

Karlstads kommun uppmärksammades under våren 2008 på att ombyggnation av det aktuella huset pågick utan givet bygglov. Kommunen menar i sitt svarsyttrande att byggnaden vid tidigare förändringsarbeten förvanskats på ett sådant sätt att de kulturhistoriska värdena redan tidigare har gått förlorade. I det nu aktuella bygglovsärendet avser kommunen ge bygglov till föreslagna till- och ombyggnationer.

Länsstyrelsen menar att problemen går längre tillbaka i tiden än det bygglovsärende som beskrivs i anmälan och kommunens svarsyttrande. Karlstads kommuns beslut kring bygglov i det aktuella området har inte följt de intentioner som finns i inventeringen från 1984. Istället har bebyggelsemiljön utmed Råtorpsvägen successivt tillåtits förändras på ett sådant sätt att områdets karaktär kraftigt förändrats och stora delar av det kulturhistoriska värdet gått till spillo. Länsstyrelsen konstaterar att den nämnda inventeringen till synes inte har varit vägledande vid bygglovgivning i området.

Vidare konstaterar Länsstyrelsen att det från att Karlstads kommun uppmärksammades på att byggnation pågick till dess att fastighetsägaren mottog kommunens skrivelse tog lång tid, vilket kan vara förödande för möjligheten att skydda en enskild byggnads kulturhistoriska värden vid pågående ombyggnation. Länsstyrelsen kan dock, utifrån inkomna handlingar i ärendet, inte utläsa hur ärendet hanterats i detalj. Något som inte framgår i de inskickade handlingarna är huruvida byggnadsavgift uttagits och om särskild avgift uttagits då byggnadsarbetena saknar kvalitetsansvarig och bygganmälan saknas. Karlstads kommuns agerande är alltså inte fullkomligt klarlagt i och med de handlingar som har inkommit till Länsstyrelsen.



Samhällsbyggnadsenheten

Gymnastikhuset på I2, Kasernhöjden

Gamla matsalen är en av karaktärsbyggnaderna på det före detta regementsområdet. Området karaktäriseras av att byggnaderna håller en hög byggteknisk kvalitet. Den gamla matsalen är ett tidstypiskt exempel på den tidens utformning av militära byggnader.

I gällande detaljplan antagen 2001 för området har byggnaden fått skyddsbestämmelse Q och q₁. Markanvändningen Q är preciserad till "användningen ska anpassas till bebyggelsens kulturvärde" och bestämmelsen q₁ är preciserad till att "byggnaden får ej rivas och exteriören ej förvanskas".

Karlstads kommun menar i sitt svarsyttrande att fönsterbytet motiverats av byggnadens förändrade användning. I de bygglovshandlingar som bifogats kommunens svarsyttrande finns kontrollplanen och byggsamrådsprotokoll som upprättades när bygglov för ombyggnation gavs. Varken i kontrollplanen eller samrådsprotokollet framgår hur nya detaljer i fasaden bör utformas. Länsstyrelsen konstaterar därför att kontrollplanen och byggsamrådsprotokollet skulle kunna ha varit tydligare kring detaljer såsom fönstrens utformning. Utifrån den planbestämmelse som gäller för den aktuella byggnaden anser Länsstyrelsen att Karlstads kommun har brustit i sin hantering av ärendet, eftersom fönsterbytet står i strid med planens varsamhetsbestämmelser.

Tillåtligheten i fönsterbytet framgår inte av de bygglovshandlingar som Karlstads kommun bifogat sitt svarsyttrande. Länsstyrelsen menar att bygglovsbeslutet borde ha varit tydligare på denna punkt. Vidare konstaterar Länsstyrelsen att fönstrens utformning är en mycket viktig del av hur exteriören upplevs. De fönster som satts in efter givet bygglov 2007, överensstämmer inte med utformningen på de ursprungliga fönstren. Att ersätta småspröjsade träfönster med aluminiumfönster ger ofrånkomligen byggnaden ett annat uttryck.

Tempelriddarhuset, Älgen 14

Byggnaden uppfördes i slutet av 1800-talet som baptistkyrka och genomgick 1924 en omfattande ombyggnation när Tempelriddarorden tog över huset. Huset är en karaktärsbyggnad uppförd i mönstermurat tegel, typiskt för sin tid. Byggnaden speglar sin tids arkitekturideal och är stilmässigt relativt unik för Karlstads stadskärna.

Anmälan från Operation Karlstad handlar i detta ärende om den ombyggnad som nyligen har genomförts av fastighetsägaren som är Karlstads kommun. Processen kring den nyligen genomförda ombyggnaden är svår-



Samhällsbyggnadsenheten

överskådlig, det är svårt att rekonstruera händelseförloppet utifrån de handlingar som Karlstads kommun bifogat sitt svarsyttrande samt de planhandlingar som Länsstyrelsen har tillgång till.

I planbeskrivningen, samrådshandling daterad den 22 oktober 2007, för detaljplanen konstateras att byggnaden ska få annan användning och att den gällande planen innebär att huset ska rivas. Planarbetet har sedan genomförts mycket skyndsamt och planen antogs den 20 februari 2008.

De första handlingarna i bygglovsärendet, som bifogats svarsyttrandet, är byggsamrådsprotokoll daterat den 5 juli 2007. I samrådsprotokollet anges att arbetet med renoveringen förväntas påbörjas i augusti 2007. Sedan har bygglovsbeslut fattats den 25 juni 2008. Länsstyrelsen noterar att bygglovsprocessen påbörjades innan detaljplanarbetet inletts.

Utifrån dessa handlingar framstår det som att Karlstads kommun tillåtit att ombyggnad påbörjats innan bygglovsbeslut fattats. Den då gällande planen saknar byggrätt för den aktuella tomten och alltså hade ett givet bygglov varit planstridigt. Ombyggnadsarbetet har dock tillåtits påbörjas under pågående planarbete, vilket är anmärkningsvärt. Länsstyrelsen menar att bygglovsprocessen borde ha inväntat pågående detaljplanerings slutförande.

Länsstyrelsen noterar även den tjänsteskrivelse som Karlstads kommuns stadsplaneringsförvaltning genom kommunantikvarien författat 25 september 2006. I denna skrivelse med rubriken, Antikvarisk PM för Älgen 14, anges en tydlig kulturhistorisk prioritering. Dessa avvägningar saknas helt som förutsättningar i bygglovgivningen.

Planbestämmelserna, i den nu gällande planen, anger markanvändning CQ, och bestämmelserna q1 och q2 för byggnaden. CQ står för Centrumändamål samt användning anpassad till byggnadens kulturhistoriska värde. Bestämmelsen q1 står för att byggnaden inte får rivas och q2 att byggnaden ska underhållas så att det kulturhistoriska värdet bevaras.

I planhandlingarna såväl som i bygglovshandlingarna saknas en beskrivning och bedömning av byggnadens tekniska status före ombyggnaden. Länsstyrelsen menar att denna bedömning ha varit avgörande för omfattningen av ombyggnadsarbetena, men finns inte dokumenterad. Byggnadens interiör är efter ombyggnaden helt förnyad, då både tak och mellanbjälklag revs. Endast omslutande ytterväggar återstår av det ursprungliga huset.



Samhällsbyggnadsenheten

Vidare menar Länsstyrelsen att de skyddsbestämmelser som byggnaden nu enligt gällande detaljplan omfattas av, är att uppfatta som i princip överspelade. Skyddsbestämmelserna är, efter ombyggnaden, inte tillämpliga på annat än husets ytterväggar.

Länsstyrelsen har vid besök på plats fått ytterligare kunskap om byggnadens skick innan ombyggnad skedde. Utifrån denna kunskap konstaterar Länsstyrelsen att den föreslagna nya användningen av huset inte gick att förena med ett bevarande av interiören. Dagens krav på säkerhet i offentliga lokaler gick inte att uppfylla utan mycket omfattande ombyggnad. Karlstads kommun valde, trots att teaterverksamhet inte gick att förena med bevarandet av byggnadens interiör, att gå vidare med ombyggnadsplanerna. Denna avvägning mellan bevarandebestämmelserna och ny användning av huset måste ha skett i någon form av beslut, ett beslut som Länsstyrelsen saknar i den dokumentation som finns att tillgå i ärendet.

Länsstyrelsen konstaterar att viljan att finna en ny användning för byggnaden har ställts mot varsamhetsparagraferna i PBL och att en ny användning har vägt tyngre. Beskrivning av denna avvägning saknas i de aktuella plan- och bygglovhandlingarna. Utifrån detta menar Länsstyrelsen att Karlstads kommun brustit i sin hantering och efterlevnad av plan- och bygglagens varsamhetsbestämmelser. Kommunen har haft full rådighet över fastigheten och borde ha kunnat föregå med gott exempel i dokumentation av process och beslut.

KARLSTADS KOMMUNS EFTERLEVNING AV PBL:S VARSAMHETSPARAGRAFER

I sitt svarsyttrande presenterar Karlstads kommun en rad satsningar på arbeten för att bevara och tillvarata de kulturvärden som finns i byggnader och miljöer inom kommunen. Satsningarna som beskrivs handlar om inventering, kunskapsförbättring och dialog med medborgarna kring denna typ av frågor. Länsstyrelsen konstaterar att många av de förändringar som görs i den befintliga bebyggelsen och som ändrar dess karaktär handlar om mindre justeringar som sammantaget kan ändra intrycket av en byggnad.

Länsstyrelsen vill uppmana Karlstads kommun att fortsatt utveckla rutiner för hantering av kulturhistoriska värden i bebyggelsen. Utifrån ovan nämnda byggnader och hanteringen av dessa ärenden menar Länsstyrelsen att kartläggning av byggnaders kulturhistoriska värden utgör en grundbult för hur arbetet med handläggning av planer och bygglov bör utvecklas. Att inför ombyggnadsarbeten av olika slag identifiera byggnaders karaktärsdrag samt att bidra med råd och stöd



Samhällsbyggnadsenheten

kring utformningslösningar är en mycket viktig uppgift för Karlstads kommun som bygglovsgivande myndighet.

Vidare menar Länsstyrelsen att Karlstads kommuns arbete med tillsyn av givna bygglov kan förbättras för att bevaka kvalitén i såväl befintlig som tillkommande bebyggelse.

LÄNSSTYRELSENS SAMMANFATTANDE BEDÖMNING

Länsstyrelsen kan konstatera att de fyra kulturhistoriskt intressanta byggnaderna som anmälan gäller har förvanskats genom ombyggnad och där förändringarna skett såväl inom givet bygglov som olovligen. Ombyggnad av denna typ av byggnader är en svår balansgång mellan dagens krav på funktion och byggnadernas särdrag. Samtidigt finns PBL:s varsamhetsparagrafer för att skydda byggnader från förändringar som förvanskar. Länsstyrelsen konstaterar att Karlstads kommun delvis har brutit i sin lovgivning och tillsyn i de aktuella fallen.

Beslut i ärendet har fattas av avdelningschef Ingrid Tilly. I den slutliga handläggningen har deltagit plan- och bostadshandläggare Malin Iwarsson samt biträdande enhetschef Magnus Ahlstrand föredragande.

Ingrid Tilly

Magnus Ahlstrand

Sändlista:
Operation Karlstad
Värmlands Museum
Boverket