



Boverkets plan- och byggenkät

Länsstyrelsernas redovisning av läget för 2007



Boverkets plan- och byggenkät
Länsstyrelsernas redovisning av läget
för 2007

Boverket november 2008

Titel: Boverkets plan- och byggenkät
Utgivare: Boverket november 2008
Upplaga: 1
Antal ex: 100
Tryck: Boverket internt
ISBN: 978-91-86045-35-7
Sökord: uppsikt, tillsyn, handläggning, planområdet, byggområdet, fysisk planering, översiktsplaner, detaljplaner, områdesbestämmelser, lov- och förhandsbesked, PBL, plan- och bygglagen, länsstyrelserna, enkäter, redovisning
Diarienummer: 229-281/2008

Omslagsfoto: Pål Sommelius

Publikationen kan beställas från:
Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 50 eller 35 30 56
Fax: 0455-819 27
E-post: publikationsservice@boverket.se
Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns att ladda ner som pdf på www.boverket.se.
Rapporten kan på begäran beställas i alternativt format som Daisy, inläst på kassett m.m.

©Boverket 2008

Förord

I denna rapport presenterar Boverket resultatet av årets plan- och byggenkät med uppgifter kring planering och byggande för år 2007. Enkäten besvaras av länsstyrelsernas plan- och byggfunktioner och är en viktig del i Boverkets arbete med att ge en bild av utvecklingen inom plan- och byggområdet och tillämpningen av plan- och bygglagen, PBL. Länsstyrelserna redovisar i enkäten uppgifter om läget på plan- och byggområdet, om kommunalt samarbete samt viktiga plan- och byggfrågor i länet. De har även gjort en bedömning av eventuella problem och brister vid tillämpningen av PBL.

Boverket inledde år 2006 en satsning på att förbättra underlaget för verkets uppsikt över plan- och byggnadsväsendet i landet. Arbetet drivs löpande och bygger på en hög grad av samverkan med länsstyrelserna, som på nära håll följer kommunernas verksamhet på plan- och byggområdet. Den systematiska uppföljningen och utvärderingen av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen utgör en viktig grund för Boverkets rådgivning och kunskapsförmedling till länsstyrelser och kommuner. Uppföljningen ligger även till grund för verkets metodutveckling och rapportering till regeringen.

Plan- och byggenkäten är en av flera pusselbitar i Boverkets uppsiktsarbete. Vår strävan är att successivt utveckla uppsikten över plan- och byggnadsväsendet. Ett ytterligare steg i den riktningen har i år tagits genom att den tidigare planenkäten utvidgats till att bli en plan- och byggenkät innehållande vissa byggfrågor. Enkäten kan därmed bättre bidra till Boverkets möjligheter att få en samlad bild av hur plan- och byggprocessen fungerar och till underlaget för verkets rapportering till regeringen.

Bilden som tonar fram i enkätsvaren för år 2007 är i stort den samma som för 2006. Resurs- och kompetensbristen i kommunerna och på länsstyrelserna tas upp som en av de allvarligaste bristerna och tendenserna även i år. Privata exploitörer står alltmer för planeringsinitiativen vilket sätter press på tidplaner osv. Länsstyrelserna signalerar också att viktiga planeringsfrågor ibland hanteras formellt felaktigt och att det finns brister i kommunernas hantering av planer och planprocesser. Aktiviteten kring fördjupningar av och tillägg till översiktsplaner är fortsatt hög. Men det är ett problem att så få kommuner aktualitetsprövar sina översiktsplaner och att cirka 100 kommuner fortfarande har översiktsplaner från 1990. Under det gångna året antogs 12 nya kommunomfattande översiktsplaner.

Karlskrona november 2008



Kajsa Palo
tf. divisionschef

Innehåll

Inledning.....	7
Enkätens utformning.....	9
Förändringar i enkäten.....	9
Vikten av att registrera information på samma sätt.....	9
Sammanfattning.....	11
PBL-aktiviteten.....	13
Översiktsplanering.....	13
Detaljplanering.....	19
Beslut om lov eller förhandsbesked.....	21
Tillsynsplaner och tillsynsrapporter.....	21
Brister i tillämpningen av PBL.....	23
Allmänna spaningar.....	23
Resurser och kompetens.....	23
Marknadsstyrd planering (förhandlingsplanering i olika grader).....	24
Lagstiftningen.....	25
Översiktsplaneringen.....	25
Aktuella planeringsfrågor.....	26
Detaljplaneprocessen.....	26
Utformning av detaljplan.....	27
Planhandlingar och planbestämmelser.....	27
Miljöbedömningar.....	27
Starkt bebyggelsetryck.....	27
Tillståndsgivning och byggnämnan.....	28
Tillsyn över plan- och byggnadsväsendet.....	28
Bilaga 1 Sammanställning avsnitt 3 i plan- och byggenkäten.....	29

Inledning

Denna rapport är avsedd att ge en överblick över arbetet med planering och tillståndsgivning (lov eller förhandsbesked) enligt PBL i landet. Den ska samtidigt också ge en allmän bild av trender och problem med tillämpningen av PBL. Rapporten grundar sig inte på Boverkets egna iakttagelser utan avspeglar endast länsstyrelsernas svar på enkäten. För att få en mer nyanserad och heltäckande bild av tillståndet i landet och för att kunna dra mer långtgående slutsatser behövs kompletterande utredningar och djupare analyser av tillämpningen.

Plan- och byggenkäten vänder sig till landets länsstyrelser och är en av flera aktiviteter som ingår i Boverkets satsning på en förbättrad uppsiktsverksamhet. Sedan mitten av 1990-talet har enkäten innehållit frågor kring översiktsplaneringen. För ett par år sedan kompletterades enkäten med frågor om detaljplanering och områdesbestämmelser, former för tillsyn, resurser vid länsstyrelserna och länsstyrelsernas bedömning av hur kommunerna tillämpar plan- och bygglagen. För år 2007 kompletterades enkäten även med frågor om lov- och förhandsbesked.

Enkätens utformning

Plan- och byggenkäten har utformats i dialog med länsstyrelserna, bl.a. i Boverkets och länsstyrelsernas gemensamma grupp för samordning av frågor om uppsikt och tillsyn (BULT). Förutom de ovan nämnda kompletteringarna har vissa justeringar och preciseringar av frågorna gjorts.

Förutom ren basinformation i form av statistik och enkla uppgifter innehåller enkäten också några frågor som kräver beskrivande svar. Här betonas särskilt att uppgiftslämnaren ska dela med sig av sina erfarenheter och göra sina egna bedömningar. Dessa svar behöver därmed inte verifieras eller baseras på några särskilda utredningar.

Enkäten skickades ut i januari 2008 med begäran om svar senast den 25 mars. Samtliga länsstyrelser har svarat.

Förändringar i enkäten

Vissa frågor om den arbetstid som länsstyrelsen lagt ner på olika aktiviteter har utgått. Felkällorna visade sig vara så stora att de lämnade siffrorna inte stämde och inte gick att jämföra med varandra. En annan större förändring är att enkäten har kompletterats med frågor om byggområdet, samt med frågor om översiktplanens vägledande och stödjande funktion och aktualitetsprövningarna. Vissa kompletteringar har också gjorts med statistiska uppgifter om handläggningstider av vissa frågor samt om länsstyrelsens ingripande och förordnanden enligt 10 och 12 kap. PBL.

Vikten av att registrera information på samma sätt

Liksom förra året är det tydligt att länsstyrelserna fortfarande diarieför ärenden på väldigt olika sätt trots att diariesystemet är gemensamt. På sina håll har man svårt att få fram säkra siffror på hur många planer som har behandlats och hur många planer som har överklagats. Ett gemensamt förhållningssätt skulle underlätta både diskussionen om och förståelsen för vilken information som bör registreras. Det är också en förutsättning för indikatorer som kan ge en bild av utvecklingen av planering och byggande i landet.

I regleringsbrevet för år 2008 har Boverket fått i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna, redovisa ”Insamling av data för uppsikt och tillsyn” för att förbättra möjligheterna att samla in relevant information. Regeringen ville veta vilken information Boverket avser att samla in och hur den ska samlas in. Boverket skulle också redovisa när de olika momenten ska ske för inriktningen är att materialet ska vara användbart i regeringens redovisning till riksdagen, som görs i budgetpropositionen. Boverket rapporterade uppdraget den sista augusti i år. I rapporten beskriver Boverket att plan- och byggenkäten idag är den viktigaste källan till information om planeringsaktiviteten och tillämpningen av plan- och bygglagen. Verket redovisar en utvecklad enkät och presenterar ett förslag till hur länsstyrelserna kan utnyttja sitt diariesystem för att i efterhand förenkla utsökningen och för att enklare besvara enkäten. Tanken är att länsstyrelserna med ett gemensamt kodsy-

stem ska ”märka” de olika ärendena. Boverket skisserar också följande tidplan för återrapportering. 1. Boverket skickar i november månad ut enkäten med tillhörande kodmall till länsstyrelserna. 2. Länsstyrelserna kodar ärendena enligt den utskickade kodmallen från årsskiftet. 3. Länsstyrelserna besvarar enkäten senast den 31 januari. 4. Boverket sammanställer svaren och resultatet ingår som en viktig del i verkets årliga Uppsiktsrapport som lämnas till regeringen senast den 31 mars för att utgöra en del av underlaget i regeringens rapportering till riksdagen. Boverket inrättar ett enkätråd där länsstyrelserna har representanter med avsikt att förankra, utveckla och följa upp plan- och byggenkäten.

Sammanfattning

Det svenska planeringssystemet förutsätter att kommunens översiktsplanering är aktiv liksom att kommunen varje mandatperiod genom beslut tar ställning till om översiktsplanen är aktuell. Även om aktiviteten kring översiktsplaneringen är hög, så antas det få kommunomfattande översiktsplaner. Under det gångna året har endast 12 kommunomfattande översiktsplaner antagits vilket är hälften så många som året innan. En väsentlig del av planeringsaktiviteten rör fördjupningar av och tillägg för vindkraft. Fortfarande är det fler än hundra kommuner som har en översiktsplan från 1990-talet och det är få kommuner som under den gångna mandatperioden har aktualiserat sin översiktsplan.

Antalet detaljplaner som antogs under år 2007, 2 135 planer, är något färre än året innan. I årets enkät pekar flera länsstyrelser på att planprocessen är pressad tidsmässigt och att många viktiga frågor kommer in sent i processen. Detta gör det svårt att exempelvis ta ställning till de frågor som omfattas av den statliga kontrollen. Det framförs att många formella brister kan bero på tidsbrist, men det framkommer också att det kan bero på att man medvetet töjer på tolkningen av reglerna. Vissa länsstyrelser redovisar att bruket av enkelt planförfarande används på ett felaktigt sätt.

Antalet överklagade lov och förhandsbesked länsstyrelserna behandlade under år 2007 uppgick till 3 653. Den vanligaste orsaken till upphävande är att kommunerna medgett mindre avvikelser i för hög omfattning i förhållande till detaljplan eller områdesbestämmelser.

Det framförs att lagstiftningen inom miljö- och exploateringsområdet har blivit så komplicerad att den skapar osäkerheter i både hantering och bedömning. Hanteringen kräver hög kompetens inom hela kunskapsfältet, men kompetensen saknas på många håll. Flera länsstyrelser rapporterar fortfarande att kommunerna ännu inte har hittat formen för att hantera miljöbedömningar och pekar på att reglerna är otydliga och svåra att tillämpa. Men bilden är inte helt entydig. Det redovisas samtidigt från annat håll att kvaliteten på behovsbedömningarna blir bättre och bättre och att fler yrkeskategorier deltar aktivt i arbetet på ett tidigare stadium i processen. Länsstyrelserna ger en bild av att kommunerna ännu inte fullt ut har börjat hantera klimatfrågorna och översvämningsproblematiken i planeringen.

Länsstyrelsernas resurser är knappa och det är svårt på många håll att leva upp till de krav som ställs – att vara kunskapsförmedlare, samrådspart, samordnare och bevakare av statliga intressen samt tillsynsmyndighet. Några länsstyrelser uppger särskilt att de saknar tillräcklig kompetens inom energi- och byggområdet. Situationen innebär att länsstyrelserna blir mer beroende av stöd från exempelvis Boverket. Vissa länsstyrelser flaggar för att de på grund av resursbrist inte har möjlighet att bistå kommunerna med bra planeringsunderlag.

Fler länsstyrelser än tidigare upprättar tillsynsplaner och tillsynsrapporter. De flesta uppger dock att de fortfarande inte har möjlighet att utöva tillsyn i den omfattning som de borde på grund av bristande resurser och en otydlig tillsynsuppgift. Framför allt gäller detta inom byggområdet.

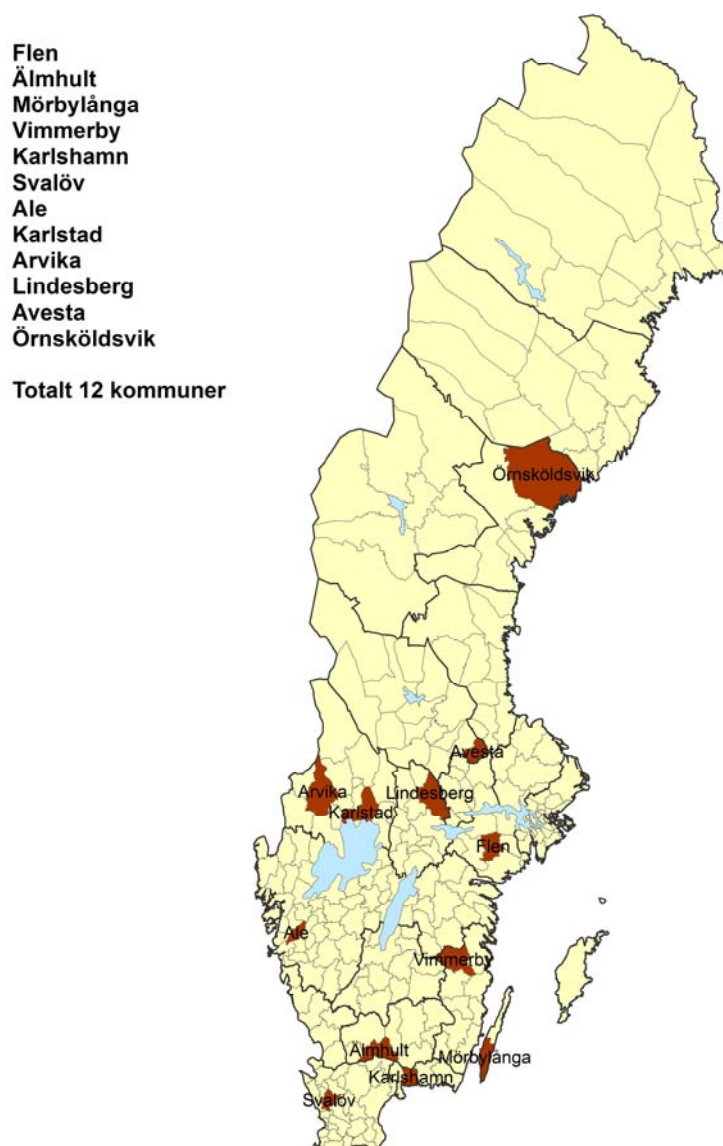
PBL-aktiviteten

Översiktsplanering

Aktiviteten kring översiktsplaneringen är hög, men det är få som antas. Under det gångna året har endast 12 kommunomfattande översiktsplaner antagits vilket är hälften så många som året innan. En väsentlig del av planeringsaktiviteten rör fördjupningar av och tillägg för vindkraft.

I diagrammet nedan kan vi följa hur många översiktsplaner som har tagits under 2007.

Antal antagna kommunomfattande översiktsplaner 2007



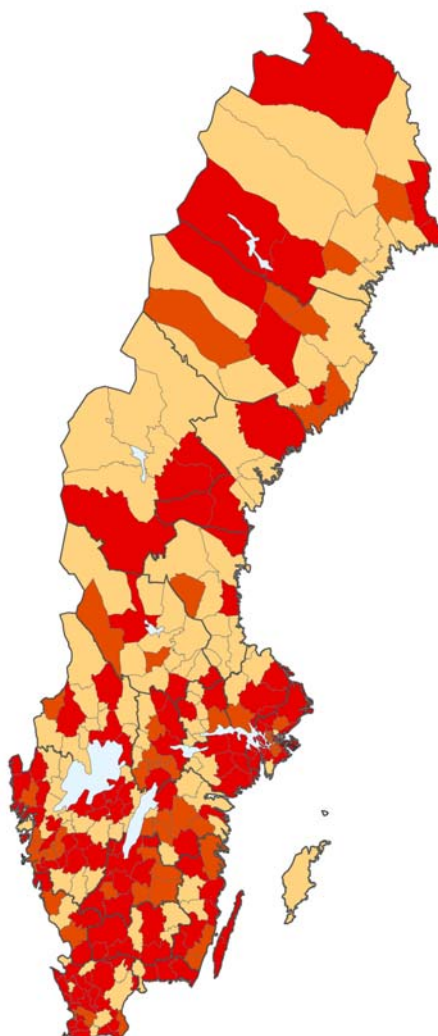
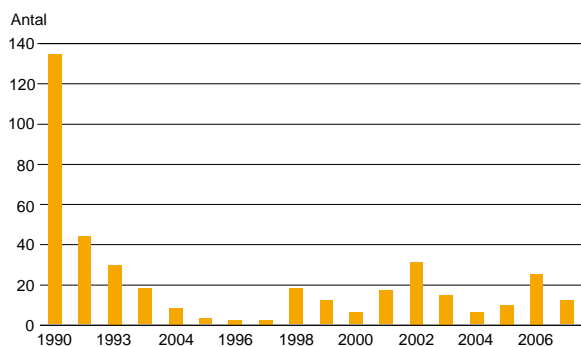
Alla översiktsplaner ska miljöbedömas enligt 6 kap. miljöbalken. Av de 12 planer som antogs år 2007 var fem länsstyrelser oense med kommunen om avgränsningen av miljökonsekvensbeskrivningen/bedömningen. Den har antingen saknats helt, varit för generell eller varit för omfattande i förhållande till översiktsplanen.

Planeringsaktiviteten varierar mycket mellan olika kommuner. Det är fortfarande över hundra kommuner som har gällande kommunomfattande översiktsplaner från början av 1990-talet och det är få kommuner som har aktualitetsprövat sin översiktsplan under den gångna mandatperioden.

Många kommuner arbetar aktivt med fördjupningar av och tillägg till översiktsplanen. Här märks en tydlig trend att planeringsstödet för vindkraft, som infördes 1 juli 2007, har bidragit till en ökad planeringsaktivitet.

Flera länsstyrelser påtalar problemet att allt för många kommuner fortfarande har inaktuella översiktsplaner. En aktuell översiktsplan är en förutsättning för kommunens planmonopol enligt grundtankarna i plan- och bygglagen. Samtidigt sker samhällsförändringarna idag i en allt snabbare takt jämfört med när plan- och bygglagen kom till 1987. Nya planeringsanspråk gör att översiktsplanen behöver ses över kontinuerligt för att behålla sin funktion som vägledande beslutsunderlag.

Antagna översiktsplaner 1990 - 2007



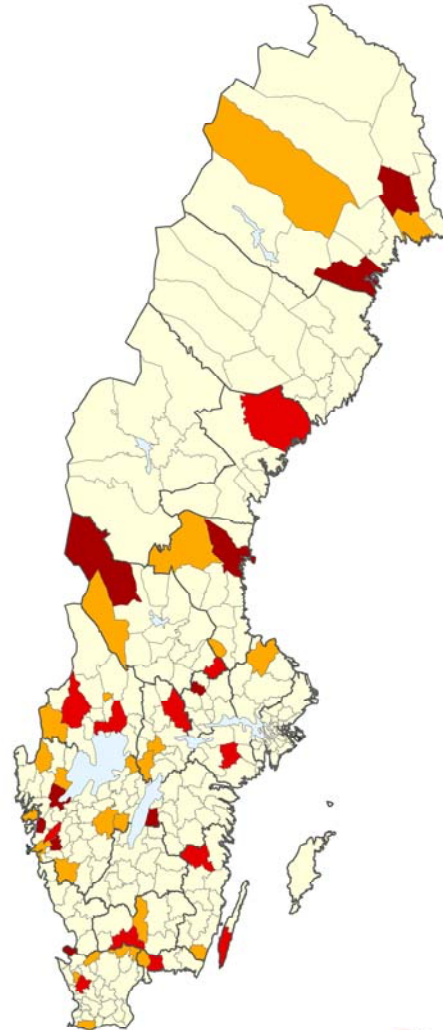
Boverket

Det är fortfarande 108 kommuner som har en gällande kommunomfattande översiktsplan från 1990–1995, 48 kommuner har en antagen översiktsplan från 1996–2001 och 134 kommuner har en gällande översiktsplan från 2002–2007. De kommuner med en gällande översiktsplan från 2002–2007, har samtliga gjort fler än en översiktsplan sedan 1987, ett fåtal har gjort tre och en har gjort fyra. Aktiviteten kring översiktsplanering var mycket låg i mitten av 1990-talet. Många kommuner ser över sina översiktsplaner både den kommunomfattande och inom olika delar genom fördjupningar och tillägg, främst för vindkraft.

Utöver de 12 kommuner som har antagit kommunomfattande översiktsplaner så är det 35 kommuner som är inne i aktiva skeden (samråd eller utställning) i planprocessen kring sin kommunomfattande översiktsplan. 53 kommuner arbetar med program trots att detta inte är reglerat och formaliserat i plan- och bygglagen.

**Kommuner med översiktsplaner från år 2007
samt skede för ÖP; samråd och utställning**

- ÖP från år 2007
- Samråd
- Utställning



Aktualitetsprövningen fungerar inte

Aktualitetsprövning av översiktsplaner sker sällan enligt lagens krav. En enkel metod efterfrågas av både kommuner och länsstyrelser.

I enkäten efterfrågas hur länsstyrelserna arbetar med den sammanfattande redogörelsen av de statliga intressena inför kommunernas aktualitetsprövning. Åtta länsstyrelser anger att man inte arbetar aktivt med den sammanfattande redogörelsen. Man hänvisar till resurs- och kompetensbrist och till att kommunerna inte aktualitetsprövar sina översiktsplaner. Det är bara drygt en tredjedel av landets kommuner som någon gång har aktualitetsprövat sin kommunomfattande översiktsplan. Det är få som har gjort det under den gångna mandatperioden. Ett par länsstyrelser har arbetat aktivt och proaktivt med kommunerna i samband med aktualitetsbedömningen. Länsstyrelsen i Kalmar gick till exempel i mars 2007 ut till alla kommuner med en sammanfattande redogörelse inför aktualitetsprövningen. Andra länsstyrelser agerar endast på uppdrag av kommunen när de väl har bestämt sig för att göra en aktualitetsprövning.

Fördjupningar och tillägg

Från och med den 1 januari 2008 ges ett uttryckligt stöd i plan- och bygglagen för att arbeta med fördjupningar av och tillägg till översiktsplanen. Länsstyrelserna anger att 765 fördjupningar har antagits fram till 31 dec 2007 i landets kommuner. Många kommuner arbetar redan idag mycket aktivt med fördjupningar av översiktsplanen. Antalet antagna fördjupningar av översiktsplaner har de senaste åren legat konstant på ca 20 planer per år, men år 2007 antogs bara 12 fördjupningar. Många kommuner är inne i aktiva skeden i planprocessen. Förra året pågick 171 arbeten kring fördjupningar av översiktsplaner. I år pågår det 217 arbeten. Det råder dock stor begreppsförvirring av vad som är tillägg och vad som är fördjupningar så siffrorna kan vara något missvisande.

År 2006 antogs fyra tematiska tillägg. År 2007 anger länsstyrelserna att åtta tematiska tillägg antogs i hela landet varav sju i Halland. Vindkraft, grönstruktur, förorenade områden, järnväg och snöskotertrafik är frågor som har studerats genom tillägg till översiktsplaner. Vindkraft är den fråga/det intresse som har studerats mest. Över 150 kommuner har beviljats stöd för planeringsinsatser för vindkraft. Aktiviteten kring fördjupningar och tillägg bedöms därför öka framöver.

Ökad planeringssamverkan

Flera kommuner har insett vikten av att samverka med grannkommunerna för att kunna hantera viktiga strategiska planeringsfrågor. Mellankommunalt samarbete sker inom en mängd olika planeringsfrågor. Vindkraftplanering och infrastruktur är vanligast. Andra samverkar om gemensamma planeringsunderlag, gemensamma översiktsplaner och strandskydd. I Stockholm samverkar man genom att ta fram en ny regionplan som också är en regional utvecklingsplan. I Örebro har man sjösatt en gemensam förvaltningsorganisation för de fyra kommunerna och inlett arbetet med att ta fram en gemensam översiktsplan.

Följer kommunerna ÖP vid efterföljande plan- och lovbeslut?

Länsstyrelserna kan se att det uppkommer problem då översiktsplaner är inaktuella. Det leder ofta till att planerna inte ger stöd och vägledning och att de därför blir oanvändbara när plan- och bygglagen eller miljöbalken ska tillämpas. Många av dessa inaktuella planer saknar också tydliga ställningstaganden i enskilda frågor om mark- och vattenanvändning. Gamla översiktsplaner leder till att myndigheter i sina beslut inte bryr sig om att titta i översiktsplanen. Skälet till detta är att nytt planeringsunderlag har kommit under tiden och att detta inte har diskuterats politiskt och att därmed olika intressen inte finns avvägda i planen. Myndigheterna väljer då att förlita sig på det nya aktuella planeringsunderlaget.

Vissa kommuner har svaga argument och motiv till att nya beslut inte är förenliga eller inte överensstämmer med översiktsplanen. En länsstyrelse pekar på att en kommun arbetar med områdesbestämmelser på ett sätt som länsstyrelsen uppfattar vara felaktigt. Andra länsstyrelser tar upp problematiken kring att nya anspråk och intressen inte har inarbetats i kommunernas översiktsplaner. Kommunerna har inte tid att invänta en lång planprocess för en ny översiktsplan, utan löser frågan genom att till exempel göra ett program och skriva en kort motivtext till varför ”åtgärden inte strider mot gällande översiktsplan”.

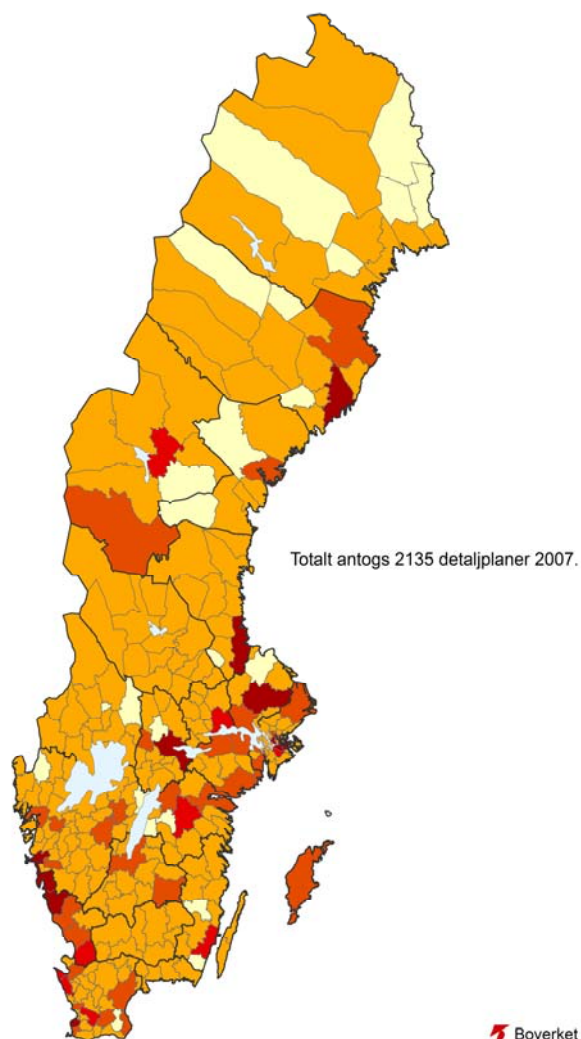
Planeringsunderlag

De flesta länsstyrelserna arbetar mycket aktivt med nya planeringsunderlag. Det är just nu mycket fokus på vindkraft, miljö- och klimatrelaterade planeringsunderlag som till exempel buller, riktlinjer för riskhänsyn i samhällsplaneringen samt vattenplanering. Ett fåtal länsstyrelser har påtalat att man – på grund av resursbrist – inte har tagit fram planeringsunderlag under året.

Detaljplanering

År 2007 antogs 2 135 detaljplaner. Även om det är något färre än 2006 så är planeringsaktiviteten fortsatt hög. Som kartan nedan visar varierar antalet antagna detaljplaner mycket mellan landets kommuner.

Totalt antal antagna detaljplaner
per kommun år 2007



 Boverket

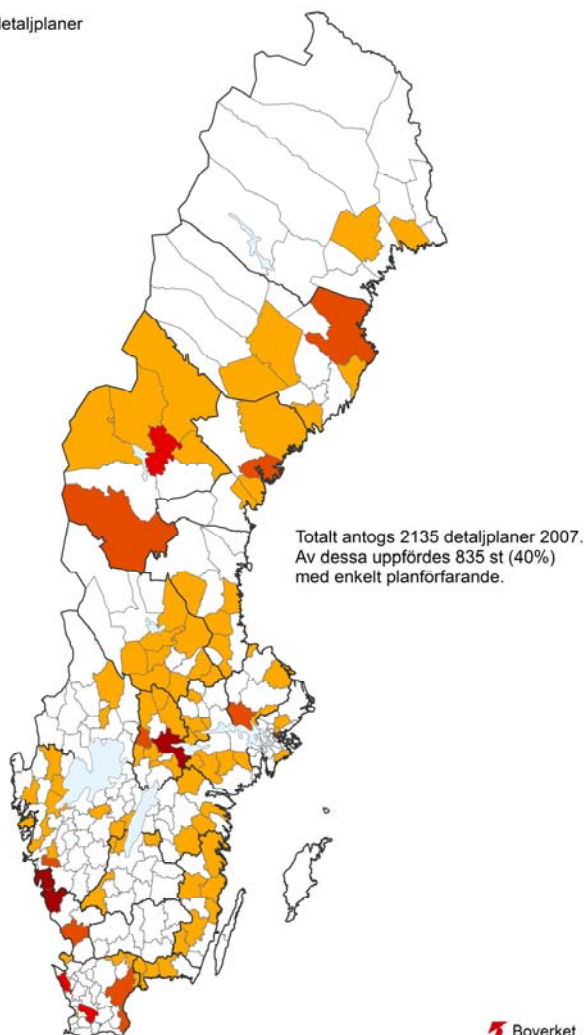
Kartan visar att många detaljplaner antas runt storstadsområdena och i kommuner med högskoleorter. Flest antagna detaljplaner har kommunerna Stockholm (83 st), Kungälv (53 st) samt Umeå och Örebro (45 st). Två exempel på kommuner som har färre än 25 000 invånare men som ändå har antagit många detaljplaner är Höganäs i Skåne och Laholm i Halland (23 stycken per kommun). Båda dessa kommuner angav i Boverkets Bostadsmarknadsenkät att de hade brist på bostäder. Men det finns även två exem-

pel där de mindre kommunerna har angett att de har ett överskott på bostäder och där man har antagit 18 respektive 16 detaljplaner nämligen Härjedalen i Jämtland och Kramfors i Västernorrland. Flertalet kommuner har antagit mellan 1–10 planer (215 st). 23 kommuner har inte antagit någon detaljplan under år 2007. Utav dessa kommuner har alla utom en kommun färre än 25 000 invånare och kommunerna är spridda över hela landet.

Anmärkningsvärt är att 40 procent (853 st) av de antagna detaljplanerna år 2007 upprättas med enkelt planförfarande och så såg det ut även under år 2006. Länsstyrelserna uttrycker att vissa kommuner använder sig av enkelt förfarande i för hög utsträckning och på ett felaktigt sätt. Kartan nedan har samma indelning och grundmaterial som föregående karta med skillnaden att vi i denna karta ser enbart de kommuner som använt sig av enkelt planförfarande i minst hälften av sina antagna detaljplaner.

Kommuner som använt sig av enkelt planförfarande i minst hälften av sina antagna detaljplaner år 2007

Totalt antal antagna detaljplaner per kommun år 2007



De kommuner (101 st) som kan ses i kartan har antagit allt från 1 till 53 detaljplaner. Utav dessa 101 kommuner har 31 endast antagit en eller två detaljplaner och 15 kommuner mellan tre och fyra planer. I sju kommuner har man använt sig av enkelt förfarande i mer än 85 procent av sina detaljplaner (Boden, Kramfors, Kungsbacka, Leksand, Skellefteå, Varberg och Örnsköldsvik). Dessa kommuner har antagit mellan 7 och 53 planer¹.

Det finns även kommuner (68 st) som inte har använt sig av enkelt planförfarande. Dessa kommuner har antagit mellan en och elva planer. Det rör sig framförallt om kommuner med färre än 25 000 invånare men även mindre högskoleorter (färre än 75 000 inv.), sju kommuner i Stockholmsregionen, fyra i Malmöregionen och i Växjö.

Knappt 15 procent (317 st) av samtliga detaljplaner som antagits under året grundar sig på ett program. Det är en ökning med 4 procentenheter sedan år 2006. Länsstyrelserna beskriver att det varierar mycket mellan kommunerna hur de definierar och använder sig av planprogram.

I 17 procent av detaljplanerna har kommunen gjort en miljöbedömning eller miljökonsekvensbeskrivning. Detta är en ökning sedan år 2006, men länsstyrelserna beskriver att många av kommunerna inte hittat formerna för miljöbedömningarna ännu. Länsstyrelsen anger också att det finns kommuner där kvalitén på bedömningarna blir bättre.

Knappt 20 procent av de antagna detaljplanerna under år 2007 överklagades till länsstyrelsen. Det innebär att andelen detaljplaner som överklagas till länsstyrelsen har minskat sedan år 2005 med 9 procentenheter (4 procentenheter sedan år 2006).

Samtliga uppgifter som länsstyrelsen redovisat i avsnitt 3 i Plan- och byggenkäten 2008 kan du se i bilaga 1.

Beslut om lov eller förhandsbesked

Det framgår av redovisningen ovan att 3 653 beslut om lov eller förhandsbesked, tre beslut om kontrollplan och 183 beslut om ingripande enligt 9 kap. 10 § 2 st. eller 10 kap. PBL har överklagats till länsstyrelserna.

I endast ett fall har länsstyrelserna med stöd av 12 kap. 4 § PBL meddelat förordnande om prövning av en kommuns beslut om lov eller förhandsbesked. Det framgår inte av enkätsvaret om det förordnandet lett till något beslut om upphävande.

Tillsynsplaner och tillsynsrapporter

Femton länsstyrelser anger att de har en aktuell särskild plan för tillsyn över plan- och byggnadsväsendet. Det är något fler än 2006. Planernas innehåll och omfattning skiljer sig dock åt ganska mycket mellan länsstyrelserna. Sex länsstyrelser anger att de inte har någon aktuell tillsynsplan. Två av dessa uppger att de på grund av resursbrist inte utför någon tillsyn överhuvudtaget. Övriga fyra länsstyrelser som inte har en aktuell tillsynsplan utför dock tillsyn i varierande omfattning. Tillsynen över kommunernas arbete med byggfrågor är av blygsam omfattning.

¹ Observera att de kommuner som antagit en detaljplan inte redovisas som en del i denna grupp.

Länsstyrelserna beskriver sin tillsynsverksamhet som till stor del främjande/förebyggande och betydelsen av tillsyn i tidigt skede betonas. Tillsynen sker enligt länsstyrelserna huvudsakligen genom rådgivning till kommunerna som en del i den löpande samrådsverksamheten. Länsstyrelserna gör också kommunbesök och anordnar seminarier. Frekvensen avgörs av de resurser länsstyrelsen har och varierar ganska mycket. Kommunbesök görs av någon länsstyrelse 3–4 gånger per år i varje kommun medan andra länsstyrelser inte anser sig ha möjlighet genomföra mer än ett besök vartannat år. Det blir allt vanligare att länsstyrelserna väljer ut ett särskilt område för sina tillsynsinsatser.

Åtta länsstyrelser anger att iakttagelserna från tillsynen över plan- och byggnadsväsendet sammanställs i en tillsynsrapport medan 13 länsstyrelser inte gör detta. Det är därmed något fler länsstyrelser som sammanställer tillsynsrapporter än tidigare. De anledningar som anges för att inte göra någon sammanställning är resursbrist eller att tillsynen redovisats i annan form – muntligt direkt till kommunerna eller skriftligt till Boverket inom ramen för särskilda återrapporteringskrav i regeringens regleringsbrev.

Flera länsstyrelser efterfrågar ett tydligare tillsynsuppdrag och en större och bättre stöttning från Boverket. Det framförs också att tillsynen på byggsidan kan utvecklas mycket.

Brister i tillämpningen av PBL

Detta avsnitt utgår från de tendenser och brister länsstyrelserna valt att lyfta fram i svaren på frågan om vilka de allvarligaste bristerna eller tendenserna är i tillämpningen av plan- och bygglagen. Boverket vill poängtera att underlaget har klara begränsningar för mer långtgående slutsatser, men att det ändå ger indikationer om tendenser och problem inom plan- och byggnadsväsendet och om tillämpningen av plan- och bygglagen.

För att underlätta diskussionen har en uppdelning gjorts enligt följande:

- Allmänna spaningar
- Resurser och kompetens
- Marknadsstyrd planering
- Lagstiftningen
- Översiktsplaneringen
- Planeringsfrågor
- Detaljplaneprocessen
- Utformning av detaljplan
- Planhandlingar och planbestämmelser
- Miljöbedömningar
- Starkt bebyggelsetryck
- Tillståndsgivning och bygganmälan
- Tillsyn över plan- och byggnadsväsendet

Allmänna spaningar

Liksom år 2006 tycks det vara svårt för kommunerna att sätta den långsiktigt hållbara planeringen i fokus. Enkelt planförfarande används i allt större utsträckning och program saknas även där översiktsplanen är inaktuell. Även om länsstyrelserna rapporterar ett stigande intresse för översiktlig planering, uttrycker man samtidigt att kommunerna signalerar att ansvaret för de stora gemensamma frågorna måste utgå från och hanteras tydligt på nationell nivå. Länsstyrelserna uppmärksammar att kommunerna har svårigheter med att behandla översvämningsproblematiken. Strandskyddet uppmärksammas av flera län som en problematisk fråga som man jobbar aktivt med för att hitta praktiska tillämpningar.

Resurser och kompetens

Ökade resurser och kompetens är till stora delar lösningen på många av de problem och brister som lyfts fram av länsstyrelserna.

Kommunernas resurser och kompetens

Kommunernas resurser och kompetens varierar mycket. En tendens är att särskilt de mindre kommunerna kommer på efterkälken. Situationen blir

också allvarligare i takt med att det ställs nya och mer omfattande krav för att genomföra en planprocess.

Till viss del beror den bristande aktualiteten och den låga aktiviteten inom översiktsplaneringen i vissa kommuner på bristande resurser vilket i sin tur idag till viss del beror på svårigheter att rekrytera erfarna planerare. Resursbristen i kombination med ett generationsskifte gör situationen problematisk. Dessutom ska komplexa planeringsfrågor som klimat-, vindkraft- och energi hanteras.

Länsstyrelsernas resurser och kompetens

Bristen på kompetens inom bygg-, klimat-, risk-, energi- och säkerhetsområdena tas upp av flera län. Länsstyrelserna vill uppmärksamma att det är svårt att leva upp till de krav som ställs på att vara kunskapsförmedlare, samrådspart, samordnare och bevakare av statliga intressen och tillsynsmyndighet. Detta är mycket allvarligt eftersom det är länsstyrelsen som brett representerar staten i planprocessen och som förväntas vara kommunerna behjälplig med kunskapsunderlag och implementering av olika nationella mål samt utövar tillsyn över kommunernas arbete med tillståndsgivning och bygganmälan. Det innebär också att länsstyrelserna blir mer beroende av stöd från Boverket. Förutom att det ställer krav på aktuella och tydliga vägledningar och handböcker ökar behovet av en nära kontakt. Länsstyrelserna efterlyser särskilt underlag för hur klimatfrågor och översvämningensrisker kan hanteras i den fysiska planeringen, liksom strandskydd och djurhållning i stadsnära lägen. Gentemot kommunerna pekar länsstyrelserna på att man inte har resurser för att tillhandahålla bra planeringsunderlag.

Boverkets resurser och kompetens

Som nämnts ovan efterlyser länsstyrelserna stöd från Boverket. Det handlar bland annat om bra vägledningar i aktuella frågor. Sedan förra året har det gemensamma projektet med kompetenssatsning inom staten dragit igång och det löper på tre år. Under hösten år 2008 inriktas satsningen helt på länsstyrelserna. Cirka 1 000 personer på länsstyrelserna kommer att delta i utbildningarna, som dels ges i seminarieform, men också innehåller workshop med diskussion kring olika fallstudier. I samband med kompetenssatsningen påbörjar Boverket också en satsning på att uppdatera handböckerna för tillämpning av PBL och BVL. Som en koppling mellan de båda satsningarna startas samtidigt en särskild portal – PBLdirekt.se – som är ett extranät avsett att användas som gemensam plattform för Boverket och länsstyrelserna där det bland annat kommer att finnas diskussionsforum och möjlighet att ta hand om alla de olika frågor om tillämpning av lagstiftningarna som lyfts i kompetenssatsningen.

Marknadsstyrd planering (förhandlingsplanering i olika grader)

Det råder fortfarande ett starkt bebyggelsestryck i utvecklingsregionerna och även i övrigt i attraktiva lägen. Många kommuner har inte förmått behålla initiativet i den fysiska planeringen. Resursbristen leder till att man tvingas hantera de akuta planeringsfrågorna och många kommuner skjuter därför

den översiktliga planeringen framför sig. Kommunerna väljer enkelt planförfarande i allt större utsträckning, undviker att göra planprogram eller låter bli att göra detaljplan överhuvudtaget.

Lagstiftningen

Den samlade lagstiftningen för planering, byggande och miljö har blivit komplicerad och samordningen mellan lagstiftningarna brister. Detta skapar osäkerheter i bedömning och hantering. Hanteringen kräver hög kompetens både vad gäller process och sakfrågor.

Samordningen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen beskrivs som särskilt dålig när det gäller miljökonsekvensbeskrivningar, MKB. Man påpekar även i årets kommentarer att det råder oklarheter kring åtgärdsprogrammets inflytande över den fysiska planeringen, att bedömningen av påtaglig skada på riksintresse är svårhanterlig. Att hantera miljökvalitetsnormer i planeringen innebär ofta problem.

Översiktsplaneringen

Ett stort problem som är återkommande är att alltför många kommuner har föråldrade och inaktuella översiktsplaner. En förutsättning för att översiktsplanen ska kunna fungera som ett vägledande dokument är att den är aktuell och har tydliga ställningstaganden i frågor som rör kommunens mark- och vattenanvändning samt bebyggelseutveckling. Länsstyrelsen behöver utveckla sina insatser och initiativ vid sin sammanfattande redogörelse inför kommunernas prövning av översiktsplanens aktualitet. Arbetsformerna bör diskuteras vidare.

Flera länsstyrelser menar att redogörelserna om konsekvenser på riksintressen uppvisar brister liksom att systemet med riksintressen är svårhanterligt.

Nya planeringsanspråk och intressen såsom vindkraftsutbyggnaden kan göra att översiktsplanen behöver ses över kontinuerligt för att behålla sin funktion som ett vägledande beslutsunderlag. Översiktsplanen måste spegla verkligheten för att kunna vara vägledande.

Fler arbetar med fördjupningar och tillägg för vindkraft

Genom att arbeta med fördjupningar av och tillägg till den kommunomfattande översiktsplanen underlättas arbetet med ändringar av och kompletteringar till planen, utan att hela planen måste göras om. Det är också ett bra sätt att hålla översiktsplaneringen ”levande”.

Bara ett fåtal kommuner har hittills arbetat med tillägg till översiktsplanen. Tillägg innebär att planeringsfrågor som inte tidigare har tagits upp i översiktsplanen behandlas över hela kommunens yta. Intresset för att arbeta med tillägg till översiktsplanen växer, inte minst tack vare planeringsstödet för vindkraft. Många kommuner har inte behandlat vindkraftsintresset i sina översiktsplaner och väljer därför att komplettera frågan via ett tillägg till planen. En förutsättning för att man ska kunna arbeta med tillägg till översiktsplanen är att planen är aktuell.

Svårigheter att miljöbedöma översiktsplaner

En översiktsplan bedöms alltid medföra en betydande miljöpåverkan. Därför ska planens miljökonsekvenser redovisas enligt miljöbalkens 6:e kapitel om miljöbedömningar. Flera länsstyrelser pekar på svårigheten att avgränsa miljökonsekvensbeskrivningen och att hitta ”rätt” nivå så att inte MKB:n blir för omfattande och detaljerad i förhållande till översiktsplanens syfte.

Planeringsunderlag

Länsstyrelserna definierar ”planeringsunderlag” på olika sätt vilket försvårar en jämförelse mellan länen. En bättre samverkan och dialog behöver komma till stånd mellan nationell och regional nivå. Boverket driver tillsammans med bl.a. Lantmäteriverket och ett antal länsstyrelser och kommuner ett projekt inom SIS (Swedish Standards Institute), med syfte att utveckla en standard för planeringsinformation – begrepp och terminologi. Tillgängligheten till planeringsunderlag kan underlättas via Planeringsportalen.

Aktuella planeringsfrågor

Länsstyrelserna pekar på att kommunerna har svårt att hantera motstående intressen. Särskilt när det gäller att balansera problematiska miljöeffekter mot positiva värden. Översvämningssproblematiken har ännu inte fått fullt genomslag i planeringen. En av orsakerna länsstyrelserna nämner kan vara kommunerna känner sig maktlösa inför det stora problemet och plan- och bygglagens begränsade möjlighet att hantera frågan.

Många utbyggnadsområden ligger i miljöstörda lägen – ofta bullerutsatta. Det konstateras att tillämpning av bullerriktlinjer i centrurnära kompletteringsbebyggelse är svår och krävande. Boverket har sedan föregående år gett ut allmänna råd om trafikbuller vid planering av bostäder. Förhoppningen är att dessa råd skall få genomslag och minska oklarheterna vid besvärliga planeringssituationer.

Några länsstyrelser anger också att det är problematiskt att hantera miljö kvalitetsnormerna i planeringen och att man behöver handledning från centralt håll.

Strandskyddsfrågor i samband med tätortsutveckling är komplexa och trycket på att bygga i strandnära lägen ökar fortfarande.

En planeringsfråga som nämndes av flera länsstyrelser i förra årets enkät och som också i år lyfts fram är konflikter vid djurhållning i närhet av boende och det är hästar det handlar om.

Detaljplaneprocessen

Liksom tidigare anser länsstyrelserna att kommunerna använder enkelt planförfarande i alltför hög utsträckning, vid fel tillfälle och många gånger främst för att vinna tid. Problemet kan till vissa delar kanske ses som mindre viktigt, men ytterst handlar det om att kommunen som ansvarig för planeringen och planprocessen väljer, som länsstyrelserna framför, att tolka lagen vidlyftigt. Risker är att lagfästarens avsikt vad gäller insyn i planeringsprocessen och därmed demokratiska värden inte hanteras på ett riktigt sätt.

Länsstyrelserna påpekar att användningen av planprogram varierar väldigt mycket. Allt för få planarbeten inleds med en programfas. Ibland görs det program i form av fördjupningar av översiktsplanen. Det brister när det gäller att föra slutsatserna vidare från program till den fortsatta planprocessen.

Det händer allt oftare att planprocessens olika skeden måste tas om. Det beror på att planeringsfrågorna blivit mer komplexa och kraven på samråd och information blivit större.

Utformning av detaljplan

Det nämns att användningen av flexibla detaljplaner blir allt vanligare och att det kan innebära svårigheter för berörda sakägare att förstå planens konsekvenser. Det blir också svårt att ta ställning till hur planen förhåller sig till hälso- och säkerhetsaspekter. I vissa fall blir det problem vid den framtida bygglovsprövningen eftersom planen medger byggmöjligheter som inte förutsågs i samband med planläggningen.

Planhandlingar och planbestämmelser

Som nämnts ovan har kommunerna väldigt olika syn på vad ett planprogram ska innehålla. En tendens är att viktiga ställningstaganden samt bedömning av planförslagets övergripande konsekvenser inte redovisas förrän efter samrådet.

Många län tar upp att kommunerna ofta använder sig av olagliga bestämmelser och att planhandlingarna är ofullständiga.

Miljöbedömningar

För andra gången är frågor om kommunernas miljöbedömningar med i enkäten.

Flera länsstyrelser rapporterar att kommunerna ännu inte har hittat formerna för att hantera miljöbedömningar. Men bilden är inte helt entydig. Det redovisas också från något håll att kvaliteten på behovsbedömningarna blir bättre och bättre.

Starkt bebyggelsetryck

Det råder även under 2007 ett starkt bebyggelsetryck i storstadsregionerna. Flera länsstyrelser redovisar att antalet detaljplaneprojekt ökar, på något håll väsentligt. Ökningen omfattar också de mindre kommunerna. Pressen på kommunerna från exploatörerna är hög och man hinner inte med någon genomtänkt planering. Avsaknad av översiktlig planering och tydliga riktlinjer och underlag från staten innebär att bebyggelsetrycket inte kan tas om hand på det sätt det borde.

Bebyggelsetrycket är alltid störst i strandnära lägen såväl i stora som små kommuner.

Tillståndsgivning och bygganmälan

Flera länsstyrelser anser att samhällets granskning och kontroll av de tekniska egenskapskraven är bristfällig. En länsstyrelse har iakttagit en ökning i bristande samplanering mellan hus och tomt samt att ett ökat bebyggelsetryck har gjort att även mindre lämpliga områden och tomter bebyggs. Samma länsstyrelse upplever också att detaljplanerna blir allt mer flexibla och därmed ställer större krav på hög kompetens i kommunernas bygglovprocess och hos de överprövande instanserna. Några länsstyrelser upplever att de mindre avvikelserna från detaljplan och områdesbestämmelser blir allt större och att kommunerna motiverar sina beslut allt sämre. Andra saker som nämns är bristande kommunikering och delgivning, bristande kompetens hos länsstyrelserna om byggområdet (tillsyn, lov, anmälan, tekniska krav m.m). Några länsstyrelser anger också att de inte har tillräcklig kompetens om energifrågor.

Tillsyn över plan- och byggnadsväsendet

Länsstyrelserna anser att deras tillsynsuppgift över plan- och byggnadsväsendet kan utvecklas och att tillsynens omfattning och kvalitet behöver öka. För att det ska vara möjligt krävs enligt länsstyrelserna både resurs- och kompetensmässiga förstärkningar. Boverket har i rapporten ”Tydligare statligt ansvar enligt PBL” presenterat ett förslag i den riktningen som de flesta remissinstanser sluter upp kring.

Den samlade bilden bör stämma till eftertanke i flera avseenden. På allt för många håll hanteras och används inte den fysiska planeringen på det sätt som lagstiftaren har avsett. Anledningarna är flera. Länsstyrelserna nämner bl.a. brist på resurser och kompetens både inom stat och kommun, att lagstiftningen i vissa avseenden är otydlig, att lagkraven inte uppfylls och att det inte finns tillräckliga möjligheter till sanktioner.

Bilaga 1 Sammanställning avsnitt 3 i plan- och byggenkäten

Detaljplaner (DP)	2005	2006	2007	Andel av tot antal antagna DP 2007, %
Antal detaljplaner	2 171	2 214	2 135	100
Antal DP med enkelt planförfarande	712	868	853	40
Antal DP som grundar sig på ett Program	-	234	317	15
Antal DP med miljöbedömning/MKB	-	322	364	17
Antal antagna DP som överklagats till Ist	624	526	420	20

Områdesbestämmelser (OB), m.m.	2005	2006	2007	Andel av tot antal antagna OB 2007, %
Antal områdesbestämmelser	45	14	37	100
Antal OB som överklagats till Ist	10	7	3	8

Hur många beslut om lov eller förhandsbesked har överklagats till länsstyrelserna under 2007?

Svar: 3 653

Hur många beslut av kontrollplan har överklagats till länsstyrelserna under 2007?

Svar: 3

Hur många beslut om ingripande enligt 9 kap. 10 § 2 st. 10 kap. PBL har överklagats till länsstyrelserna under 2007?

Svar: 183

Hur många förordnanden enligt 12 kap. 4 § 1 st. har länsstyrelserna meddelat under 2007?

Svar: 1

Hur många av de antagna detaljplanerna under 2007 är inte förenliga med översiktsplanen? Ange vilka planer det är och om möjligt i vilket avseende.

Svar: 41 (nio stycken län har av olika skäl inte lämnat några uppgifter)

Hur många antagna detaljplaner, områdesbestämmelser respektive beslut om lov eller förhandsbesked har länsstyrelserna under 2007 prövat enligt 12 kap. PBL?

Totalt: 171

Hur många antagna detaljplaner, områdesbestämmelser respektive förhandsbesked och beslut om lov har länsstyrelserna under 2007, helt eller delvis, upphävt enligt 12 kap. PBL?

Svar: 32

Hur många överklagade detaljplaner, områdesbestämmelser respektive beslut om lov eller förhandsbesked har länsstyrelserna, helt eller delvis, upphävt enligt 13 kap. PBL under 2007?

Totalt: 478

Ange motiv för upphävande genom att ange antalet gånger nedanstående formella brister varit grund för upphävande. Om två eller flera av nedanstående brister varit grund för upphävandet i ett och samma ärende, ska dessa räknas in i antalet som anges.

- **Felaktigt planförfarande** (Svar: 4)
- **Avsaknad av program** (Svar: 0)
- **Brister i beslutsunderlaget** (Svar: 13)
- **Områdesbestämmelser som saknar lagstöd** (Svar: 1)
- **Felaktig avgränsning av sakägarkretsen** (Svar: 10)
- **Beslut om lov eller förhandsbesked i strid mot krav på detaljplan** (Svar: 12)
- **För stora mindre avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelser** (Svar: 27)
- **I strid med krav enligt 2 eller 3 kap. PBL** (Svar: 25)
- **Annat** (Svar: 89)

Hur många detaljplaner har antagits under 2007, utan miljöbedömning/MKB, där länsstyrelserna gjort bedömningen att miljöbedömning/MKB krävts enligt PBLs regler?

Totalt: 8

Ange länsstyrelsernas handläggningstid för överklagade dp och ob vars antagandebeslut, alternativt upphävandebeslut av länsstyrelserna, vunnit laga kraft under 2007.

< 2 månader Svar: 161

2–6 månader Svar: 150

6–12 månader Svar: 164

>12månader Svar: 19

Ange länsstyrelsernas handläggningstid för överklagade beslut om lov eller förhandsbesked som avgjorts under 2007.

< 2 månader Svar: 885

2–6 månader Svar: 742

6–12 månader Svar: 640

< 12 månader Svar: 294

Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona
Tel: 0455-35 30 00. Fax: 0455-35 31 00
www.boverket.se