



Boverkets planenkät

Länsstyrelsernas redovisning av läget för 2006



Boverkets planenkät

Länsstyrelsernas redovisning av läget för 2006

Boverket mars 2008

Titel: Boverkets planenkät. Länsstyrelsernas redovisning av läget för 2006
Utgivare: Boverket
Upplaga: 1
Antal: 70
Tryck: Boverket internt
ISBN tryckt version: 978-91-85751-93-8
ISBN PDF-format: 978-91-85751-94-5

Sökord: Upsikt, tillsyn, handläggning, planväsendet, fysisk planering, översiktsplaner, detaljplaner, områdesbestämmelser, plan- och bygglagen, länsstyrelserna, enkäter, redovisning

Foto omslag: Leif Johansson/Bildarkivet

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

Boken finns om pdf på Boverkets webbplats. På begäran kan den också tas fram i andra alternativa format.

© Boverket 2008

Förord

I denna rapport presenteras resultatet av Boverkets planenkät. Enkäten vänder sig till länsstyrelsernas planfunktioner om användningen av planeringsverktygen enligt plan- och bygglagen, PBL. Länsstyrelserna ombeds redovisa kvantitativa uppgifter om planeringsläget, om kommunalt samarbete, viktiga planeringsfrågor i länet och en bedömning av eventuella problem och brister vid tillämpningen.


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

Planenkäten är en av flera pusselbitar i Boverkets uppsiktsarbete. Vår strävan är att successivt utveckla uppsikten av plan- och byggverksamheten. Planenkäten kommer därför nästa år att utvidgas till att också omfatta byggfrågor. Boverket kan då ge en samlad bild av hur plan- och byggprocessen fungerar, som underlag för en förbättrad rapportering till regeringen.

Ansvar för den löpande planuppsikten ligger på planenheten. För sammanställningen av enkätresultatet och innehållet i rapporten svarar Mikael Jarbrink, planenheten tillsammans med Patrik Faming, stads- och regionenheten.

Bilden som tonade fram i enkätsvaren för år 2006 är i stort den samma som för 2005. Resurs- och kompetensbristen i kommunerna och länsstyrelserna tas också i år upp som en av de allvarligaste bristerna och tendenserna. Privata exploatörer står alltmer för planeringsaktiviteten vilket sätter tillämpningen av PBL:s regler för en demokratisk process på prov. Länsstyrelserna signalerar också att viktiga planeringsfrågor ibland hanteras formellt felaktigt och att det finns brister i kommunernas hantering av planer och planprocess. Aktiviteten

kring översiktsplaneringen är fortsatt hög, men många kommuner har fortfarande inaktuella översiktsplaner. En viktig förändring för år 2006 är att andelen detaljplaner som handläggs med enkelt förfarande uppges ha ökat från 20 procent till hela 39 procent mellan år 2005 och 2006.


Micaela Schulman
Divisionschef

Innehåll

Inledning	7
Enkätens utformning	7
Förändringar i enkäten	8
Vikten av att registrera information på samma sätt	8
Sammanfattning	
översiktsplaneringen	11
Detaljplaneringen	11
Planprocessen	12
Miljölagstiftningens dominans	12
Svårighet med samordning	12
Klimatfrågorna	12
Tillgänglighet	13
Otillräckliga resurser	13
Planaktiviteten 2006 – med jämförelse av resultatet för 2005	15
Översiktsplanering	15
Aktualitetsprövningen fungerar inte	16
Fördjupningar och tillägg	17
Ökad planerings-samverkan	17
Viktigaste planeringsfrågorna i länen	17
Planeringsunderlag	19
Detaljplanering	19
Tillsynsplaner och tillsynsrapporter	20
Brister i tillämpningen av PBL	23
Allmänna spaningar	23
Resurser och kompetens	24
Beslutsfattarnas kompetens	24
Kommunernas resurser och kompetens	24
Länsstyrelsernas resurser och kompetens	25
Boverkets resurser och kompetens	25
Marknadsstyrd planering (Förhandlingsplanering i olika grader)	25
Lagstiftningen	26
Översiktsplaneringen	27
Svårigheter att miljöbedöma översiktsplaner	28
Planeringsunderlag	28
Aktuella planeringsfrågor	28
Detaljplaneprocessen	29
Utformning av detaljplan	30
Planhandlingar och planbestämmelser	30

Tillgänglighet	31
Miljöbedömningar	32
Starkt bebyggelsetryck	33

Inledning

Denna rapport är avsedd att ge en överblick av planeringsaktiviteten i landet och en allmän bild av trender och problem med tillämpningen av plan- och bygglagen. För att få en mer nyanserad och heltäckande bild av tillståndet i landet och för att kunna dra mer långtgående och tillförlitliga slutsatser behövs kompletterande utredningar och djupare analyser av tillämpningen.

Planenkäten till landets länsstyrelser 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. Sedan förra året är planenkäten mer heltäckande och innehåller frågor om detaljplanering och områdesbestämmelser, former för tillsyn, resurser vid länsstyrelserna och länsstyrelsernas bedömning av hur kommunerna tillämpar plan- och bygglagen. Syftet är att, via länsstyrelserna få underlag för bedömningar av hur plan- och bygglagstiftningen tillämpas och hur verktygen i lagstiftningen används.

Sammanställningen inleds med ett avsnitt om planenkätens utformning och hur den har hanterats. Därefter följer en sammanfattning med reflektioner, som baseras på svaren på frågorna om vilka de allvarligaste bristerna eller tendenserna är i tillämpningen av plan- och bygglagen.

Enkätens utformning

Planenkäten utformades i dialog med länsarkitektföreningen inför förra årets enkät. Några representanter följde arbetet särskilt. Årets enkät har kompletterats i några avseenden och vissa justeringar och preciseringar av frågorna har gjorts.

Planenkäten är utformad för att länsarkitekten eller motsvarande ska kunna vara uppgiftslämnare och att frågorna ska besvaras på enklast möjliga sätt. I den mån länsstyrelserna inte kan svara utan att det krävs en särskild utredning så uppmanas man istället att göra nödvändiga justeringar inför nästa år. Detta kan ske i diariet så att den efterfrågade informationen registreras och att uppgifter kan lämnas i nästa års enkät.

Förutom ren basinformation i form av statistik och enkla uppgifter innehåller enkäten också några mer beskrivande frågor. Här betonas särskilt att svaren inte måste kunna verifieras eller baseras på några särskilda utredningar. Uppgiftslämnaren ska istället fritt dela med sig av sina erfarenheter och bedömningar.

Enkäten skickades ut i 30 mars med begäran om svar senast den 14 maj. De flesta länsstyrelserna svarade inom remisstiden. Alla länsstyrelser har besvarat årets enkät.

Förändringar i enkäten

Boverket har i efterhand gjort en utvärdering av de olika frågorna mot bakgrund av svaren och de kommentarer som länsstyrelserna lämnat. Vi kan konstatera att några frågor fortfarande kan tolkas på lite olika sätt och att vissa länsstyrelser har svårt att ge svar på några frågor. Det finns således goda skäl att uppmärksamma att det för vissa frågor inte går att dra några långtgående eller alltför djuplodande slutsatser.

Inför nästa år kommer frågorna om vilka resurser länsstyrelsen i form av arbetstid lagt på olika aktiviteter att utgå. Anledningen diskuteras nedan, men allmänt handlar det om att felkällorna är så många att de lämnade siffrorna helt enkelt inte stämmer och inte är jämförbara. Viktigt att nämna är att nästa års enkät också kommer att beröra byggområdet.

Vikten av att registrera information på samma sätt

Liksom förra året är det uppenbart att länsstyrelserna använder de möjligheter det gemensamma diariesystemet ger, att registrera ärenden och uppgifter om ett ärende, på väldigt olika sätt. På sina håll har man svårt att få fram säkra siffror på hur många planer man behandlat och hur många planer som överklagats. Det är självklart så att ett gemensamt förhållningssätt skulle underlätta både diskussionen om och förståelsen för vilken information som bör registreras. Det är också en förutsättning för att kunna arbeta med indikatorer som kan ge en bild av utvecklingen av planering och byggande i landet liksom möjligheten att sammanställa en nationell bild. Boverket anser att det är angeläget att ett gemensamt förhållningssätt utvecklas.

Vid en diskussion med länsarkitekterna efter förra årets enkät om problemen kring diarierna och möjligheten att söka information framkom att det upplevs vara svårt för sakområdet att ställa krav på att ärendena diarieförs och registreras på ett sådant sätt att grundläggande uppgifter blir sökbara.

Länsstyrelserna inför gemensamt ett nytt ärendehanteringssystem - Platina. Större krav kommer att ställas på ärendehandläggarna att registrera önskad information kring de egna ärendena. Det krävs sannolikt en gemensam diskussion i ett tidigt skede, om vad som bör registreras i de olika ärendetyperna, för att det i efterhand ska vara möjligt att i efterhand följa upp och jämföra resultat i de olika länen.

Boverket har också inlett arbetet med att undersöka möjligheten att utnyttja befintliga tekniska system, ex. Bofinc som idag används för att

samla in information från länsstyrelsernas diarier om ärenden som rör statliga bidrag av olika slag. Möjligen kan detta på sikt innebära att önskad basinformation om plan- och byggfrågor enkelt och med automatik kan överföras mellan länsstyrelserna och Boverket.

Boverket kommer under 2008 att starta en webbsida där resultat från uppsiktsarbetet presenteras.

Sammanfattning

Översiktsplaneringen

Aktiviteten kring översiktsplaneringen har ökat under 2006, men det är i huvudsak ett mindre antal kommuner som står för den aktiviteten. Cirka hälften av Sveriges kommuner har fortfarande bara gjort en kommunomfattande översiktsplan och dessa är nu mer än femton år gamla. Det är få kommuner som har aktualitetsprövat sin översiktsplan under den gångna mandatperioden.

En aktuell översiktsplan är en förutsättning för kommunens planmonopol. Boverket konstaterar att aktualitetsprövningen helt enkelt inte fungerar så som lagstiftaren förutsatt. Med tanke på att det vid prövning av mark- och vattenanvändningsfrågor enligt andra lagstiftningar förutsätts att det finns en aktuell översiktsplan och att denna ska utgöra ett stöd i arbetet med klimatförändringar, strandskydd, miljömål, bostadsförsörjningsfrågor och med regionala utvecklingsprogram bör läget mana till eftertanke. Samtidigt som vi tycker oss se ett nyvaknat intresse för översiktlig planering signalerar kommunerna att ansvaret för de riktigt stora frågorna, som framförallt översvämningshotet, också kräver en behandling på nationell nivå och inte självklart kan lösas genom kommunal fysisk planering.

Detaljplaneringen

Antalet detaljplaner är i stort sett det samma i år som förra året, ca 2200 planer, men planeringsaktiviteten tycks öka i de mindre kommunerna. Samtidigt har alltför ofta de mindre kommunerna också problem med resurser och kompetens. Kommunernas felaktiga användning av enkelt planförfarande lyfts också i år fram som en av de allvarligaste bristerna i lagtillämpningen liksom tendenser till att man undviker att göra planprogram. Andelen planer som görs med enkelt förfarande ökar och genomsnittet i landet ligger på 39 procent. Hallands län ligger i topp med 71 procent. Ökningen i landet är nästan 100 procent sedan året innan. Boverket anser att det är en allvarlig fråga och att utvecklingen kräver en särskild studie. Verket kommer därför att titta närmare på

detta. I genomsnitt överklagas var fjärde plan till länsstyrelsen. Av dessa upphävde länsstyrelserna 4 procent. Länsstyrelsernas handläggningstid för överklagade detaljplaner varierar mellan länen, men är i genomsnitt 2 till 6 månader.

Planprocessen

Några länsstyrelser lyfter frågan att kommunpolitikerna många gånger inte tar det ansvar som förväntas för allmänna intressen enligt plan- och bygglagen och som förvaltare av planmonopolet. Länsstyrelsen pekar på att kommunen istället lämnar över initiativet till privata intressenter. Det uttalas att man genar i processen, eller undviker vissa moment. Som exempel nämns också att kommunen undviker att göra detaljplan även om det egentligen krävs och att man går från fördjupning av översiktsplanen till bygglov direkt.

Miljölagstiftningens dominans

Den samlade lagstiftningen inom miljö- och exploateringsområdet har blivit komplicerad vilket skapar osäkerheter i bedömning och hantering. Hanteringen kräver hög kompetens inom hela kunskapsfältet vilket saknas på många håll.

Miljöbalkens och det gängse synsättet inom miljöområdet har kommit att dominera vilket får till följd att fokus allt mer läggs på konsekvenser, alternativ och risker. "Förändringar beskrivs för säkerhets skull som negativa" och "Intrycket är att vi alltid planerar i hopplösa lägen", som några länsstyrelser uttrycker det. Länsstyrelserna pekar också på att planhandlingarna tunnans ut till förmån för fylliga behovsbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. Flera länsstyrelser rapporterar att kommunerna ännu inte har hittat formerna för att hantera miljöbedömningar och menar att reglerna är otydliga och svåra att tillämpa. Men bilden är inte helt entydig. Det redovisas också från annat håll att kvaliteten behovsbedömningarna blir bättre och bättre och att de nya reglerna betytt att fler yrkeskategorier och yngre planerare kommer in i planarbetet på ett tidigare stadium.

Svårigheter med samordning

När länsstyrelserna nämner svårigheter med samordningen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen exemplifieras detta med svårigheten att hantera strandskyddsbestämmelserna och att dessa bör få en tydligare koppling till plan- och bygglagen.

Klimatfrågorna

Klimatfrågorna och översvämningsproblematiken har ännu inte fått genomslag i planeringen. Ett nationellt ansvar efterlyses.

Tillgänglighet

I flertalet av de översiktsplaner och detaljplaner som antagits under året belyses tillgänglighetsperspektivet i allmänna ordalag eller inte alls. Det finns emellertid exempel där tillgänglighetsperspektivet lyfts fram på ett tydligt sätt. Det är ovanligt att tillgänglighetsaspekter regleras med särskilda planbestämmelser i detaljplan.

Otillräckliga resurser

Länsstyrelsernas resurser är knappa och det är svårt för många att leva upp till de krav som ställs att vara kunskapsförmedlare, samrådspart, samordnare och bevakare av statliga intressen och tillsynsmyndighet. Det innebär också att länsstyrelserna blir mer beroende av stöd från exempelvis Boverket. Situationen skärper kravet på aktuella vägledning och handböcker samt ökar behovet av en nära kontakt. Gentemot kommunerna har länsstyrelserna inte tillräckliga resurser att tillhandahålla bra planeringsunderlag. Detta är ett allvarligt påpekande med hänsyn till kvaliteten i planerna.

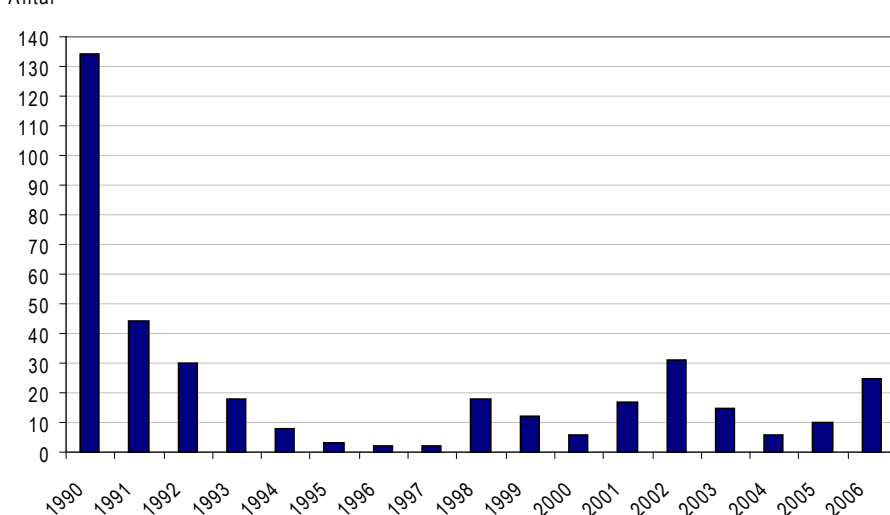
Den samlade bilden bör stämma till eftertanke i flera avseenden. På allt för många håll hanteras och används inte den fysiska planeringen på det sätt som lagstiftaren har avsett. Anledningarna är flera. Länsstyrelserna nämner bl.a. brist på resurser och kompetens både inom stat och inom kommun, men också att lagstiftningen i vissa avseenden är otydlig, att lagkraven inte uppfylls och att det inte finns tillräckliga möjligheter till sanktioner. Det kan till exempel gälla aktualitetsprövning av översiktsplanen, kravet på aktuell översiktsplan, användning av enkelt planförfarande och planprogram osv. Det kan finnas skäl att överväga om stimulans och fördelar, som exempelvis effektivitetsvinster, skulle kunna byggas in i systemet.

Planaktiviteten 2006 – med jämförelse av resultatet för 2005

Översiktsplanering

Boverket kan konstatera en ökad aktivitet kring översiktsplaneringen under året. År 2006 antogs 25 kommunomfattande översiktsplaner. Det är mer än en fördubbling jämfört med året innan då 10 översiktsplaner antogs. Planeringsaktiviteten varierar emellertid mycket mellan olika kommuner. Ett mindre antal kommuner står för huvuddelen av aktiviteten kring översiktsplaneringen, där vissa kommuner har antagit tre och till och med fyra kommunomfattande översiktsplaner. Ett fortsatt problem är att allt för många kommuner har inaktuella översiktsplaner. Cirka hälften av Sveriges kommuner har fortfarande bara gjort en kommunomfattande översiktsplan och de är nu mer än femton år gamla. Flera länsstyrelser pekar på att vissa kommuner har svårt att avsätta tillräckliga resurser för den översiktliga planeringen, utan måste prioritera detaljplanering och bygglov.

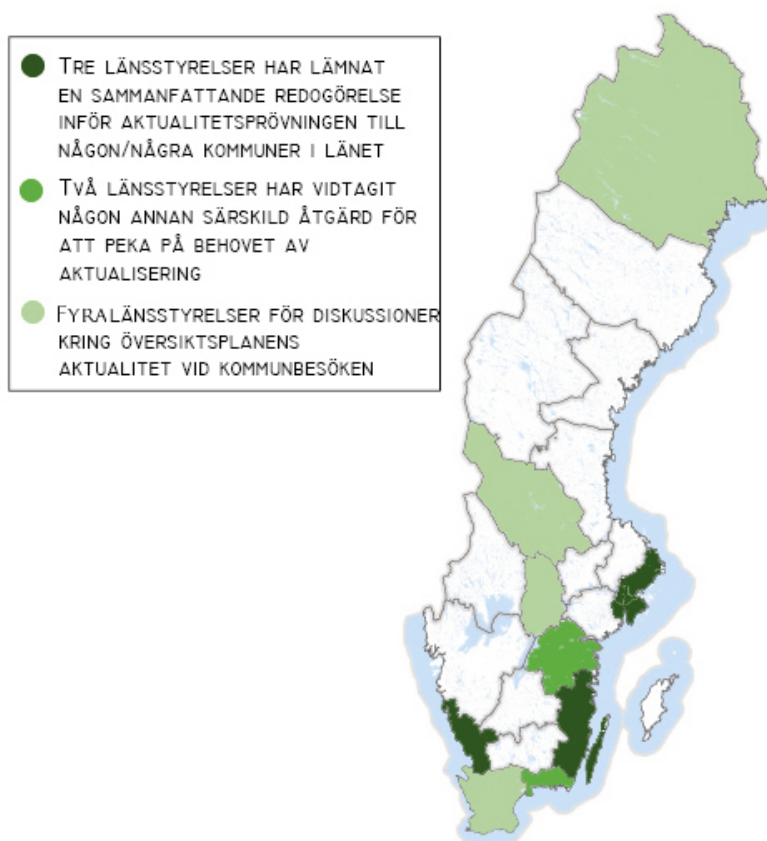
Antal antagna kommunomfattande översiktsplaner 1990-2006.



Aktualitetsprövningen fungerar inte

Aktualitetsprövning av översiktsplaner sker sällan enligt lagens krav. En enkel metod efterfrågas! Flera län och kommuner verkar sakna bra

och kontinuerliga arbetsformer för att kunna leva upp till lagkravet. 129 kommuner har någon gång aktualitetsprövat sin kommunomfattande översiktsplan. Det är dock få som har gjort det under den gångna mandatperioden. Länsstyrelsen i Kalmar gick i mars 2007 ut till alla kommuner med en sammanfattande redogörelse inför aktualitetsprövningen som bl.a. innehöll frågor om: integrering av vattenförvaltning och energifrågan vindkraft i översiktsplanen.



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. Många kommuner arbetar redan idag mycket aktivt med fördjupningar av översiktsplanen. Antalet antagna fördjupningar av översiktsplaner har de senaste åren legat konstant på cirka 20 planer per år - år 2006 antogs 17 fördjupningar. Många kommuner är inne i aktiva skeden i planprocessen. Förra året pågick 171 arbeten kring fördjupningar av översiktsplaner.

Tillägg till översiktsplaner är mindre vanliga. Förra året antogs 4 tillägg. 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.

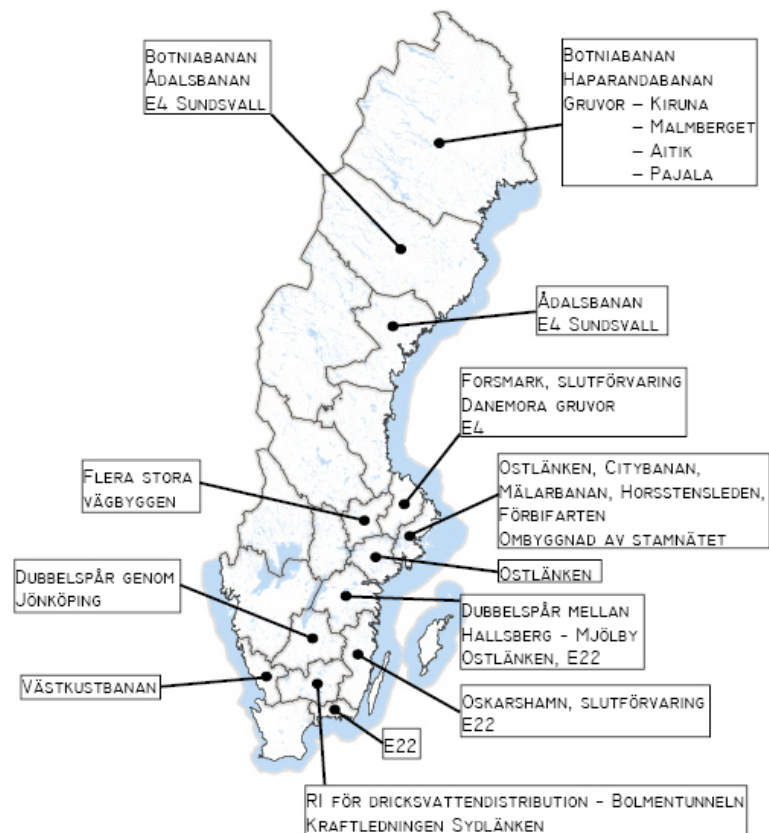
Ökad planeringssamverkan

Flera kommuner har insett vikten av att samverka med grannkommunerna för att kunna behandla viktiga strategiska planeringsfrågor. Mellankommunalt samarbete sker inom en mängd olika planeringsfrågor. Infrastruktur - kollektivtrafik dominerar följt av vindkraft och handel. Flera kommuner har slutit gemensamma samverkansavtal för planering. Andra samverkar kring frågor om bostadsförsörjning och tillgänglighet.

Viktigaste planeringsfrågorna i länen

Infrastrukturfrågorna dominerar som de viktigaste planeringsfrågorna i länen. Flera länsstyrelser har framhållit "hållbara transporter" och kopplingen till miljömålet god bebyggd miljö, det vill säga att lokalisera anläggningar till rätt plats och att skapa robusta samhällsstrukturer. Flera kommuner jobbar aktivt med vindkraft. Många jobbar kommunövergripande med frågan vilket är positivt. Bostadsförsörjningsfrågan är viktig för många kommuner. Handel och strandskyddsfrågorna är andra "heta" planeringsfrågor i många delar av landet.

Översiktsplanens roll i kommunerna varierar. Flera kommuner arbetar med att kontinuerligt utveckla sin översiktsplanering där bl.a. genomförandeåtgärderna lyfts i översiktsplaneringen. Exempel finns på kommuner där översiktsplanen utgör kommunens övergripande styrdokument där planens mål och riktlinjer kontinuerligt följs upp för att på så sätt skapa en "rullande och levande planering".



Planeringsunderlag

Planeringsunderlag för vindkraft har dominerat länsstyrelsernas arbete under 2006. Andra exempel på planeringsunderlag som har tagits fram är strandskydd, översvämningrisker i fysisk planering, rekommendationer vid nybebyggelse, underlag för materialförsörjning (grus och berg), strategi för skydd av värdefulla skogar, riksintresseområden, trafikbuller, handelsutredningar, barns miljö och hälsa, riskpolicy om farligt gods samt regionala underlagsmaterial för översiktsplanering

Länsstyrelserna ger flera exempel i enkätsvaren på att översiktsplanen inte håller som beslutsunderlag vid bygglovsprövning och tillståndprocesser enligt miljöbalken, eftersom överprövande instans inte har tagit hänsyn till planen. Orsakerna till detta behöver analyseras vidare.

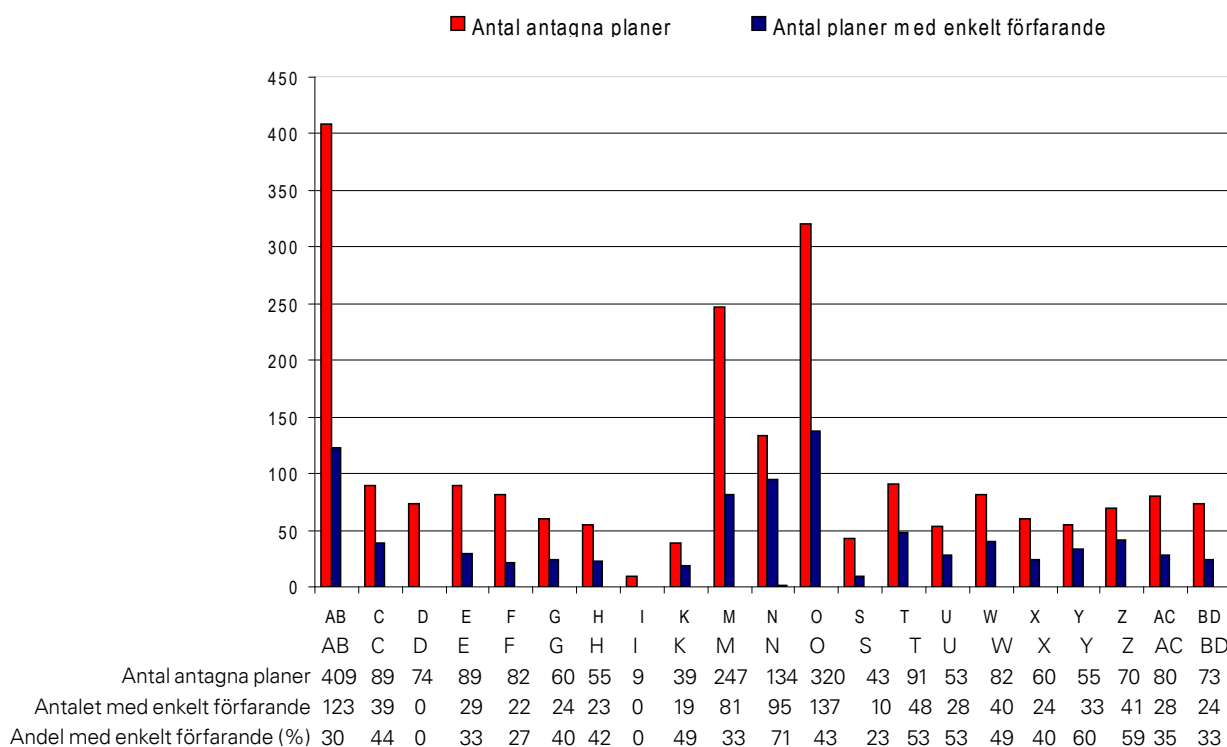
Detaljplanering

Det totala antalet detaljplaner är i stort sett det samma i år som förra året, cirka 2200 planer. Planeringsaktiviteten är således fortsatt hög. I storstäderna har planeringsaktiviteten i Stockholm ökat något medan den minskat i Göteborg och Malmö, men förändringarna är små. Några län pekar på att planeringsaktiviteten ökat och särskilt hänvisas till utvecklingen i mindre kommuner. Detta är inte helt problemfritt eftersom just de mindre kommunerna också uppges ha särskilt dåliga resurser och på många håll sakna nödvändig kompetens.

Andelen planer som görs med enkelt förfarande ökar. Resultatet för 2005 visade att genomsnittet för landet var 20 procent, för 2006 var det 39 procent. Hallands län ligger i topp med 71 procent. Fyra län har en andel mellan 50 och 60 procent och sex län har en andel som ligger mellan 40 och 50 procent. Många län uttrycker att kommunerna felaktigt använder sig av enkelt förfarande.

Andelen planer som hade en programfas var 14 procent. En siffra som ter sig logisk vid en jämförelse med andelen planer som handlagts med enkelt förfarande, men som samtidigt bör stämma till eftertanke om kritiken är riktig att det används på fel sätt. Flera länsstyrelser påpekar att kommunerna undviker att göra program, använder det på ett felaktigt sätt och att kvaliteten är ojämn.

Andelen planer som gjordes med miljöbedömning var 10 procent. Länsstyrelserna uppger att det endast i två fall har antagits detaljplaner med miljöbedömning/miljökonsekvensbeskrivning, enligt 5 kap 18 § PBL där länsstyrelsens synpunkter på miljöbedömningen/MKB inte tillgodosetts. Flera län påpekar att reglerna med miljöbedömning är krångliga och att det läggs så stor energi på miljöbedömningen och MKB att själva planeringen och planfrågorna inte behandlas tillräckligt omsorgsfullt. Från några län rapporterar man att de nya reglerna medfört positiva förändringar som att viktiga frågor uppmärksammas i ett tidigt skede, att planeringen engagerar en bredare krets och att en yngre generation handläggare ges större plats i processen.



Andelen planer som överklagades till länsstyrelsen var 24 procent vilket är 4 procent mer än för 2005. Länsstyrelserna upphävde 4 procent av de överklagade planerna. Den största andelen, 68 procent, upphävdes med anledning av formella brister i dokument och/eller process. En mindre andel, 27 procent, upphävdes med anledning av ett felaktigt planförfarande.

Länsstyrelserna kallade enligt 12 kap in 27 planer av 2228 vilket motsvarar 1 procent. Av de 27 inkallade planerna upphävde länsstyrelserna helt eller delvis 5 planer vilket innebär att 18 procent av de inkallade planerna upphävdes. Det innebär också att 2 promille av det totala antalet antagna planer upphävdes av länsstyrelserna enligt 12 kap. Intressant är också att tre län Skåne (6), Västra Götaland (7) och Värmland (5) tillsammans står för 66 procent av inkallningarna.

Länsstyrelsernas handläggningstid för överklagade detaljplaner är i genomsnitt 2 till 6 månader. Resultatet var det samma förra året. 76 procent av ärendena avgjordes inom 6 månader. Resultatet för 2006 är precis som för 2005 att handläggningstiden skiljer sig ganska mycket mellan länen. Några län uppger att inga ärenden tar längre tid än 2 månader och några län har generellt längre handläggningstid på merparten av sina ärenden än det genomsnittliga för riket. Flera länsstyrelser har svårt att besvara frågan.

Tillsynsplaner och tillsynsrapporter

13 län uppger att man har en aktuell särskild plan för tillsyn över planväsendet. 2 län har tillsynsplan från 2004 som är under revidering och Ett län uppger att arbetet med en tillsynsplan för 2007 är på gång. Ett län anger resursbrist som skäl till att det inte finns någon tillsynsplan. Resterande län har ingen särskild plan för tillsyn över planväsendet.

Länsstyrelserna beskriver sin tillsynsverksamhet som till stor del främjande/förebyggande och betydelsen av tillsyn i tidigt skede betonas. Tillsynen sker huvudsakligen genom rådgivning till kommunerna, som en del den löpande samrådsverksamheten. Länsstyrelserna gör också kommunbesök och anordnar seminarier. Frekvensen avgörs av de resurser länsstyrelsen har och varierar ganska mycket. Kommunbesök görs i något län 3 till 4 gånger per år i varje kommun medan andra län inte anser sig ha möjlighet till mer än ett besök vartannat år. Skåne ger exempel på frågor som finns med på dagordningen vid kommunbesöken:

- Presentation av kommunen
- Länsstyrelsens roll
- Tillsyn - enkelt avhjälpna hinder
- Bygglov och detaljplaner – handläggning av överklagade beslut
- Bostadsförsörjning
- Aktuella planer och frågeställningar i kommunen

Sex länsstyrelser uppger att iakttagelserna från tillsynen över planväsendet sammanställs i en tillsynsrapport medan 15 länsstyrelser inte gör detta. De anledningar som uppges för att inte göra någon sammanställning är resursbrist. Några länsstyrelser uppger dock att man avser att framöver sammanställa en särskild tillsynsrapportering.

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 planväsendet 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

Allmänna spaningar

Trots att vi idag står inför stora utmaningar bl.a. med anledning av klimatförändringar, tycks det vara svårt för kommunerna att sätta den långsiktigt hållbara planeringen i fokus. Vi ser ett stigande intresse för översiktlig planering, men samtidigt signalerar kommunerna tydligt 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. Plan- och bygglagen har klara begränsningar när det gäller att skydda befintliga samhällsekonomiska intressen, som exempelvis bebyggelse och infrastruktur. Detsamma gäller för miljöbalken vars

Klimat & sårbarhetsutredningen

Havsnivån förväntas stiga med 0,2–0,6 m globalt och med ytterligare 0,2 m i våra angränsande hav. Höga flöden ökar i större delen av landet och riskerna för översvämning, ras, skred och erosion ökar.

styrka ligger i att skydda icke exploaterad mark och vatten och att värna människors hälsa. Vi står inför en situation där de tillgängliga verktygen inte ger tillräckligt stöd för det arbete som måste utföras. För att klara av dessa långsiktiga och översiktliga frågor behövs det också en tydlig ansvarsfördelning och nödvändiga mandat både nationellt, regionalt och lokalt. Problemet är av sådan dignitet att det i första hand kräver ett engagemang hos riksdag och regering och att skapa nödvändiga verktyg bland annat i form av lagstiftning att handskas med en ny problematik.

Resurser och kompetens

Ökade resurser och kompetens är till stora delar lösningen på många av de problem och brister Boverket ser när det gäller behandling av olika frågor och tillämpning av lagen. Detta gäller såväl beslutsfattare som tjänstemän på olika nivåer. Vikten av framförhållning, liksom de befintliga verktygens begränsningar när det gäller exploatering och bevarande är avgörande frågor. Det politiska ansvaret att tillvarata allmänna intressen och att stå som garant för demokratin är minst lika viktigt.

Beslutsfattarnas kompetens

Länsstyrelserna pekar på att kommunpolitikerna många gånger inte tar sin roll som ansvariga för allmänna intressen och förvaltare av planmonopolet. Politikerna överlämnar initiativet till en privat marknad och tar inte ansvar för de allmänna intressena på det sätt som förutsätts. Länsstyrelserna uttrycker också att beslutsfattarna inte alltid visar någon större respekt för lagkraven, utan genar i processen, eller undviker vissa moment.

Kommunernas resurser och kompetens

Kommunernas resurser och kompetens varierar mycket. En tendens är att särskilt de mindre kommunerna kommer på efterkälken. Situationen blir också allvarigare i takt med att det ställs nya och mer omfattande krav för att genomföra en planprocess. Även om det till viss del går att köpa in kompetens måste kommunen ha en baskompetens så att man kan vara en bra beställare. I förra årets enkät var det några länsstyrelser som särskilt pekade på bristen av juridisk kompetens i de små kommunerna.

Till vissa delar beror den bristande aktualiteten och den låga aktiviteten i översiktsplaneringen på bristande resurser vilket i sin tur idag till viss del beror på svårigheter att rekrytera erfarna planerare. Det pekas också på att kommunerna arbetar ambitiöst med sin planering trots dåliga resurser och att man på vissa håll behandlar till exempel kravet på behovs/miljöbedömningar på ett bra sätt.

Länsstyrelsernas resurser och kompetens

Länsstyrelsernas resurser är knappa. Man flaggar för att det är svårt att leva upp till de krav som ställs 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 behjälpliga med kunskapsunderlag och implementering av olika nationella mål. 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 översvämningsrisker 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.

Planenkäten innehåller frågor om hur mycket resurser, i form av tid, länsstyrelserna samlat redovisar för de olika verksamheterna inom verksamhetsområdet Hållbar samhällsplanering och boende. Vi kunde förra året konstatera att frågorna uppenbarligen är svåra att besvara och de preciseringar som gjordes av frågorna i årets enkät har inte löst problemet. Här finns fortfarande sådana svårigheter och felkällor att resultatet uppenbarligen är helt missvisande. Anledningarna är som sagt flera. Det faktum att de olika länsstyrelserna är organiserade på olika sätt, att organisationen påverkar ansvar, mandat, rollfördelning och delegationsordningar liksom att just denna frihet också automatiskt leder till skilda regionala kulturer gör att felkällorna blir för många. Det är ett rimligt krav att en bild av hur resurserna fördelats kan presenteras. En översyn av systemet är nödvändig.

Boverkets resurser och kompetens

Som nämnts ovan efterlyser länsstyrelserna stöd från Boverket. Det handlar om bra vägledningar i aktuella frågor. Det efterlyses bl.a. aktuella material om hanteringen av översiktsplaneringens aktualitet, klimatfrågan och översvämningsrisker, strandskydd och hästhållning. Boverket bör mer aktivt och direkt fånga de frågor som dyker upp och sprida goda exempel och kreativa lösningar, innan länsstyrelserna och kommunerna har fått problem med frågan.

Marknadsstyrd planering (Förhandlingsplanering i olika grader)

Många kommuner har inte förmått behålla initiativet i den fysiska planeringen. Man saknar framförhållning i planeringen. I lågkonjunktur gör man sig av med resurser, också inom planeringen, och man välkomnar därför ofta privata initiativ. I högkonjunktur lider många kommuner av resursbrist och har svårt att rekrytera kompetent personal och fortsätter att välkomna alla privata initiativ. 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. Hela tiden under ett brett uttalat missnöje med att detaljplaneprocessen tar lång tid både från finansärer och projektörer liksom politiker och media.

Vi kan konstatera att lagstiftningen förutsätter att kommunen har initiativet i planeringen och därmed också en nödvändig framförhållning. Det förutsätts att det finns en aktuell översiktsplan som underlag till planläggningen och som i vissa fall ger möjlighet att utnyttja ett enkelt planförfarande för att korta processtiden. Men lagen är inte anpassad för den verklighet som råder. Signalerna kommer från många håll och problemet togs också upp i förra årets enkät.

Problemet kan inte reduceras till att enbart handla om hur lång tid det tar att processa en detaljplan. Detaljplaneprocessen utgör bara en del av den kedja av processer och nödvändiga beståndsdelar som den fysiska samhällsplaneringen består av. Det krävs att hela plansystemet granskas och anpassas till de krav samhället anser bör ställas och de önskemål om anpassning som marknaden framför. Vi kan konstatera att det tycks vara så att kommunerna behöver stöd för sin planering. Ett sätt, som Boverket föreslår i rapporten "Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen" (Boverket 2007), skulle kunna vara att staten, i form av länsstyrelsen, tar ansvar för att tydligt presentera de nationella anspråken och ambitionerna i samlad form inför varje ny mandatperiod. En nationell planeringsstrategi är också ett exempel på hur staten för kommunerna skulle kunna tydliggöra ambitionerna kring hanteringen av större strategiska frågor. Vitsen är att tydligare stödja kommunerna i sin planering.

I stort sett alla län lyfter problem som är relaterade till att marknadens inflytande över planeringen ökar. Ett av symptomen är det stora utnyttjandet av enkelt planförfarande, 39 procent i genomsnitt i landet. Hallands län ligger i topp med 71 procent.

Lagstiftningen

Den samlade lagstiftningen inom miljö- och exploateringsområdet har blivit komplicerad och samordningen mellan lagstiftningarna brister vilket skapar osäkerheter i bedömning och hantering. Hanteringen kräver hög kompetens inom hela kunskapsfältet vilket saknas på många håll.

Samordningen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen beskrivs som särskilt dålig när det gäller MKB. Man påpekar att det råder oklarheter kring åtgärdsprogrammets inflytande över den fysiska planeringen, att bedömningen av påtaglig skada på riksintresse är svårhanterlig och strandskyddsbestämmelserna bör få en tydligare koppling till plan- och bygglagen. Oklarheter finns också om det i vissa fall krävs prövning enligt båda lagstiftningarna.

Flera länsstyrelser lyfter frågan om att miljöbalkens synsätt dominerar och att detta får till följd att fokus allt mer läggs på konsekvenser, alternativ och risker – "Förändringar beskrivs för säkerhets skull nästan alltid som negativa".

Som nämnts förutsätter plan- och bygglagen starka och kompetenta kommuner som naturligt har initiativet i planeringen. Precis som det samtidigt förutsätts att länsstyrelserna har nödvändiga resurser och en bred kompetens för att fullgöra sitt ansvar med den integritet som krävs. Vi kan bara konstatera att lagstiftningen behöver anpassas till den verklighet som råder

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.

Översiktsplanens övergripande karaktär medför normalt att planen är aktuell över en längre period. Dagens samhällsförändringar sker dock i en allt snabbare takt. Nya planeringsanspråk och intressen kan göra att översiktsplanen behöver ses över kontinuerligt för att behålla sin funktion som ett vägledande beslutsunderlag.

Boverket kan konstatera att länsstyrelserna ser översiktsplanen som ett mycket viktigt dokument inför andra beslut som rör mark- och vattenanvändning. Översiktsplanen ses också som ett stöd i arbetet med miljömål, bostadsförsörjningsfrågor och med regionala utvecklingsprogram.

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".

Fördjupningar av översiktsplanen är också ett bra instrument för att utveckla gestaltningsfrågorna vidare, men även till att kunna göra strategiska miljöbedömningar och konsekvensanalyser. Genom att arbeta med fördjupningar av översiktsplanen i tätorter och kommundelar underlättas också förståelsen för översiktsplaneringen och därigenom medborgardialogen då planeringen blir mer konkret och anpassad till lokala förhållanden.

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. Tillägget genomgår hela planeringsprocessen och avvägningar görs mot berörda allmänna intressen. Genom att arbeta med tillägg till översiktsplanen å jourhålls planen i väntan på en omarbetning. 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. Här framförs önskemål om att Boverket bidrar med spridning av goda exempel och vägledning. Det är viktigt att breda konsekvensanalyser som behandlar hela hållbarhetsbegreppet; ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet används som en arbetsmetodik tidigt i planprocessen. Detta för att väga olika alternativ mot varandra och kunna göra tydliga ställningstaganden.

Planeringsunderlag

Länsstyrelserna definierar "planeringsunderlag" på olika sätt vilket försvårar en jämförelse mellan länen. Många länsstyrelser arbetar med GIS-baserade planeringsunderlag. Flera pekar på resursbrist inom sakområdet fysisk planering för att kunna arbeta aktivt med planeringsunderlag som stöd till kommunernas planering. Det saknas också ett helhetsgrepp inom vissa länsstyrelser när det gäller framställande och å jourhållning av planeringsunderlag. 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, TK 501, med syfte att utveckla en standard för planeringsinformation – begrepp och terminologi. Tillgängligheten till och åtkomsten av 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. Översvämningsproblematiken har ännu inte fått fullt genomslag i planeringen. En av orsakerna kan vara att kommunerna känner sig maktlösa. Engagemang och handling från riksdag och regering krävs liksom ett statligt agerande på nationell och regional nivå.

Många utbyggnadsområden ligger i miljöstörda lägen – ofta bullerutsatta. Det konstateras att tillämpning av bullerriktlinjer i centrumnära kompletteringsbebyggelse är svår och krävande. Samtidigt konstateras det också att många planprojekt inte nått tillräckligt långt när det gäller att säkerställa en god boendemiljö. Kommunerna tänjer på riktvärdena för buller i detaljplaneringen och länsstyrelserna ser en ökad användning av avsteg från riktvärden även i mindre orter. Boverket har samma bild av läget och konstaterar att här finns ett stort informations- och utvecklingsbehov.

Strandskyddsfrågor i samband med tätortsutveckling är besvärliga och trycket på att bygga i strandnära lägen ökar. När länsstyrelserna nämner svårigheter med samordningen mellan miljöbalken och

plan- och bygglagen exemplifierar man detta bl.a. med svårigheten att hantera strandskyddsbestämmelserna och att dessa bör få en tydligare koppling till plan- och bygglagen. Det poängteras också att just ett attraktivt läge inom delar av landsbygden många gånger är en förutsättning för att få banklån. Några länsstyrelser flaggar också för att vissa kommuner hanterar reglerna om strandskydd som om reglerna redan ändrats.

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. Denna fråga tas också upp när det gäller behov av bättre vägledning från Boverket. Det nämns också att möjligheten att bygga hästgårdar används för att attrahera nya invånare och turister i konkurrensen mellan kommunerna.

Kommunerna har förstått vikten av sanering när det gäller markföroreningar, men många vill inte sanera förrän efter detaljplanen vunnit laga kraft.

Detaljplaneprocessen

Precis som förra året är det problemet med att kommunerna använder enkelt planförfarande i allt för hög utsträckning, vid fel tillfälle och många gånger bara för att vinna tid, som nämns av flest länsstyrelser. Enligt uppgifterna som länsstyrelserna lämnat ökar användandet av enkelt förfarande i landet. Ökningen är nästan 100 procent jämfört med året innan. Problemet kan till vissa delar kanske ses som mindre viktigt, men ytterst handlar det om att kommunen som ansvarig för planeringen och planprocessen väljer att inte följa lagen. Det handlar också om att den förkortade planprocessen inte på samma sätt som den normala planprocessen garanterar att allmänna intressen och demokratiska värden tydligt bevakas. Här ser Boverket att antingen bör reglerna skärpas, eller så bör en förenkling av planprocessen genomföras så att kraven bättre rimmar med nyttan.

Det pekas också på att kommunerna inte upprättar detaljplan även om det egentligen krävs. Man går från fördjupning av översiktsplanen till bygglov direkt. Ibland genar man utan fördjupning av översiktsplanen trots att det gäller exploatering inom sammanhållen bebyggelse eller att det handlar om anläggningar med stor omgivningspåverkan

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 och hantear frågeställningar i fel skala och utan tillräckligt djup. Det brister också när det gäller att föra slutsatserna vidare från program till den fortsatta planprocessen.

Vid planläggning i områden med förorenad mark är exploatörer och/eller kommuner tveksamma till att bekosta fullgoda utredningar innan planen ställs ut och planbeslutet antagits och vunnit laga kraft. Kommunen tar således inte hänsyn till att lagen ställer tydliga krav på att marken ska vara lämplig till det den ska användas till och Boverket tolkar

länsstyrelsernas signal som att man där har svårt att hålla emot och bevaka frågan på ett riktigt sätt.

På grund av att planeringsfrågorna blivit mer komplexa och kraven på samråd och information blivit större händer det allt oftare att planprocessens olika skeden måste tas om. I vilken utsträckning detta kan kopplas till användningen av enkelt förfarande vet vi inte.

Det finns även exempel på att man genom god framförförhållning i översiktsplanering och samråd lyckas genomföra planering/utbyggnad av mycket komplicerade projekt utan överklagande. Ett av de goda exemplen är Botniabanans nya sträckning genom Örnköldsviks centrala delar och hela Ångermanland.

Utformning av detaljplan

Den enda fråga som länsstyrelserna egentligen tar upp och som handlar om utformningen av detaljplan är att det medges så hög exploatering i bostadskvarter att det leder till svårigheter att uppfylla kravet på "tillräckligt stor friyta lämplig för lek och utevistelse".

Planhandlingar och planbestämmelser

Det pekas på att det är vanligt att kommunerna anger att detaljplanen "strider inte mot..." översiktsplanen eller att "...ÖP anger inga riktlinjer..." eller inte kommenterar det alls i planhandlingarna.

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. I planer som omfattar bullerutsatta områden saknas det ofta bra bullerutredningar. Det pekas också på att projektinriktade detaljplaner som upprättas av konsulter, exempelvis fritidsbebyggelse i fjällvärlden, ofta saknar tillfredsställande inventeringar för att länsstyrelsen ska kunna bedöma påverkan på naturmiljön och ev. fornlämningar.

Fokus i planhandlingarna tenderar att ligga på konsekvenser, alternativ och risker. Någon länsstyrelse uttrycker det som att "Intrycket är att vi alltid planerar i "hopplösa lägen". Det är sällan planerna beskriver positiva konsekvenser av förslaget. Det tycks också vara så att planhandlingarna tunnans ut till förmån för fylliga behovsbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar. I en del fall menar länsstyrelserna att det tycks vara så att kommunerna tror att behovsbedömningen ersätter konsekvensbeskrivning i planen.

Användningen av planbestämmelser är ofta brisfällig. Kommunerna försöker styra sådant som inte går att reglera i en detaljplan, till exempel vilken typ av uppvärmning som ska användas och det blir vanligare att man försöker hitta på helt egna och tidigare oprövade bestämmelser.

Tillgänglighet

Årets enkät innehöll en fråga om hur tillgänglighet hanteras i översiktsplaner respektive detaljplaner. 14 av länsstyrelserna har svarat på frågan. Det är tydligt att erfarenheterna skiljer sig åt väldigt mycket över landet. När det gäller tillgänglighetsfrågor i översiktlig planering svarar några länsstyrelser att man inte har någon erfarenhet av att det tas upp överhuvudtaget. Någon länsstyrelse menar att det är svårt att se hur dessa frågor kan hanteras på ett meningsfullt sätt i översiktplanerna och det riskerar att bara bli i en form av allmänt välvilliga formuleringar som egentligen inte kan få något genomslag i själva planen. Det nämns också att det varierar väldigt mycket hur man hanterar frågan mellan de olika kommunerna. Någon länsstyrelse ger uttryck för hur man anser att kommunerna borde hantera frågan och visar på exempel där man tagit upp frågan i samrådsyttranden. Till sist har vi ytterligheten att tillgänglighetsfrågorna ofta tas upp i översiktsplanen. I översiktsplanerna uttrycks ofta tillgänglighetsaspekter som ett kommunalt mål och kommer till uttryck exempelvis i samband med redovisningen av gång- och cykeltrafik, när det gäller flerbostadshus i centrala delar av mindre tätorter.

Också när det gäller detaljplan är det ett blandat resultat, men det tycks överväga att frågorna antingen inte finns med alls eller att de hanteras ganska schematiskt. Det kan handla om en text som exempelvis "Byggnader och tomter ska utformas så att de medger tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga". Flera länsstyrelser berättar att man ofta påpekar bristen i yttrandena över planerna. Någon länsstyrelse ger exempel på att tillgänglighetsfrågorna också hanteras i andra sammanhang, som i särskilda tillgänglighetsinventeringar och särskilda program för tillgänglighet. Det ges exempel på en kommun som har en tillgänglighetsplan som beslutats i kommunstyrelsen och som anger mål och inriktning av insatser och som används i plansammanhang. Det ges också exempel på en kommun som har en checklista för konsekvensbedömning som omfattar tillgänglighetsfrågor.

I de fall tillgänglighetsfrågorna tydligt lyfts i detaljplanesammanhang rör det planläggning som initierats i syfte att uppföra bostäder för särskilda grupper (äldre) och där tillgänglighetsfrågorna har haft hög prioritet. Det kan också gälla vid iordningställande av allmänna platser, exempelvis vid alternativa utformningar av trafikmiljöer. Särskilt fokus på tillgänglighet i trafikmiljöer har man när kollektivtrafikanordningar berörs. Det är däremot ovanligt att tillgänglighetsaspekter styrs genom formella planregleringar, t.ex. bestämmelser om hissar eller marklutningar. Flera länsstyrelser nämner att frågan normalt löses i samband med projektering och dylikt och att tillgänglighet till byggnader inklusive markanläggningar till byggnader är en bygglovfråga och därmed inte omfattas av det tillsynsansvar länsstyrelsen har.

Det nämns också att det har blivit vanligare på senare år att handikapporganisationer fungerar som remissorgan vid både detalj- och översiktsplanering.

Med hjälp av en enkel checklista har länsstyrelsen sedan år 2005 bl.a. dokumenterat en bedömning av om nya detaljplaner medverkar till ett

tillgängligare samhälle för personer med funktionshinder. Resultatet av bedömningarna till och med augusti 2006 visar att de flesta av detaljplanerna (77 procent av 78 planer) är svåra att värdera ur ett tillgänglighetsperspektiv. 19 procent av detaljplanerna har dock bedömts vara positiva för tillgängligheten medan endast 4 procent bedömts ha brister från tillgänglighetssynpunkt. Syftet med dessa enkla bedömningar är främst att ge ökat uppmärksamhet åt tillgänglighetsfrågorna vid länsstyrelsens samråd med kommunerna, men även att se om utvecklingen på sikt leder till att tillgängligheten beaktas på ett bättre sätt i den fysiska planeringen. Exempel från Norrbottens län

Miljöbedömningar

Reglerna om miljöbedömningar för planer och program är nya och frågorna om hur tillämpningen fungerar ställdes i årets enkät för första gången.

Flera länsstyrelser rapporterar att kommunerna ännu inte har hittat formerna för att hantera miljöbedömningar. Det råder stor osäkerhet kring hur detta ska hanteras för översiktsplanen. Men bilden är inte helt entydig. Det redovisas också från något håll att kvaliteten behövsbedömningarna blir bättre och bättre och att de nya reglerna betytt att fler yrkeskategorier och yngre planerare kommer in i planarbetet på ett tidigare stadium.

Reglerna om miljöbedömning har gett ökad fokus på miljöfrågorna i sak men också mycket frågor och oklarheter kring de formella kraven. Ibland har misstag skett som förorsakat förlängning/fördröjning av prövningsprocessen. Exempel från Östergötlands län.

Det länsstyrelserna särskilt pekar på som problem är att kommunerna har svårt med motiveringarna i behovsbedömningen och att man har svårt att avgränsa MKB. Man nämner att reglerna är otydliga och svåra att tillämpa. Några länsstyrelser menar att det är svårt att se att miljöfrågorna blir bättre behandlade i planärendena för att det tas fram en MKB och att införande av behovsbedömningar innebär att planarbetet allt mer får en slagsida mot miljöfrågorna. Resultatet blir att planhandlingarna tunnare ut till förmån för fylligare behovsbedömningar och MKB. Någon länsstyrelse ställer frågan – "Vem läser dessa bedömningar/ MKB efter planens antagande?"

Strategiska miljöbedömningar till översiktsplaner görs ofta inför utställning och antagande, istället för att komma in i samrådskedet och tendensen är att de utarbetas av konsultföretag. Exempel från Gävleborgs län.

Starkt bebyggelsetryck

Den högkonjunktur som råder sedan flera år tillbaka för naturligt med sig att intresset för att bygga också är stort. Flera länsstyrelser redovisar att antalet detaljplaneprojekt är ökande. På något håll ökar det väsentligt. Ökningen omfattar också de mindre kommunerna. Pressen på kommu-

nerna från exploateringsaktörerna är hög och man hinner inte med att bedriva 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.

”Det är svårt att bestämma sig när inget är bestämt sen tidigare”.