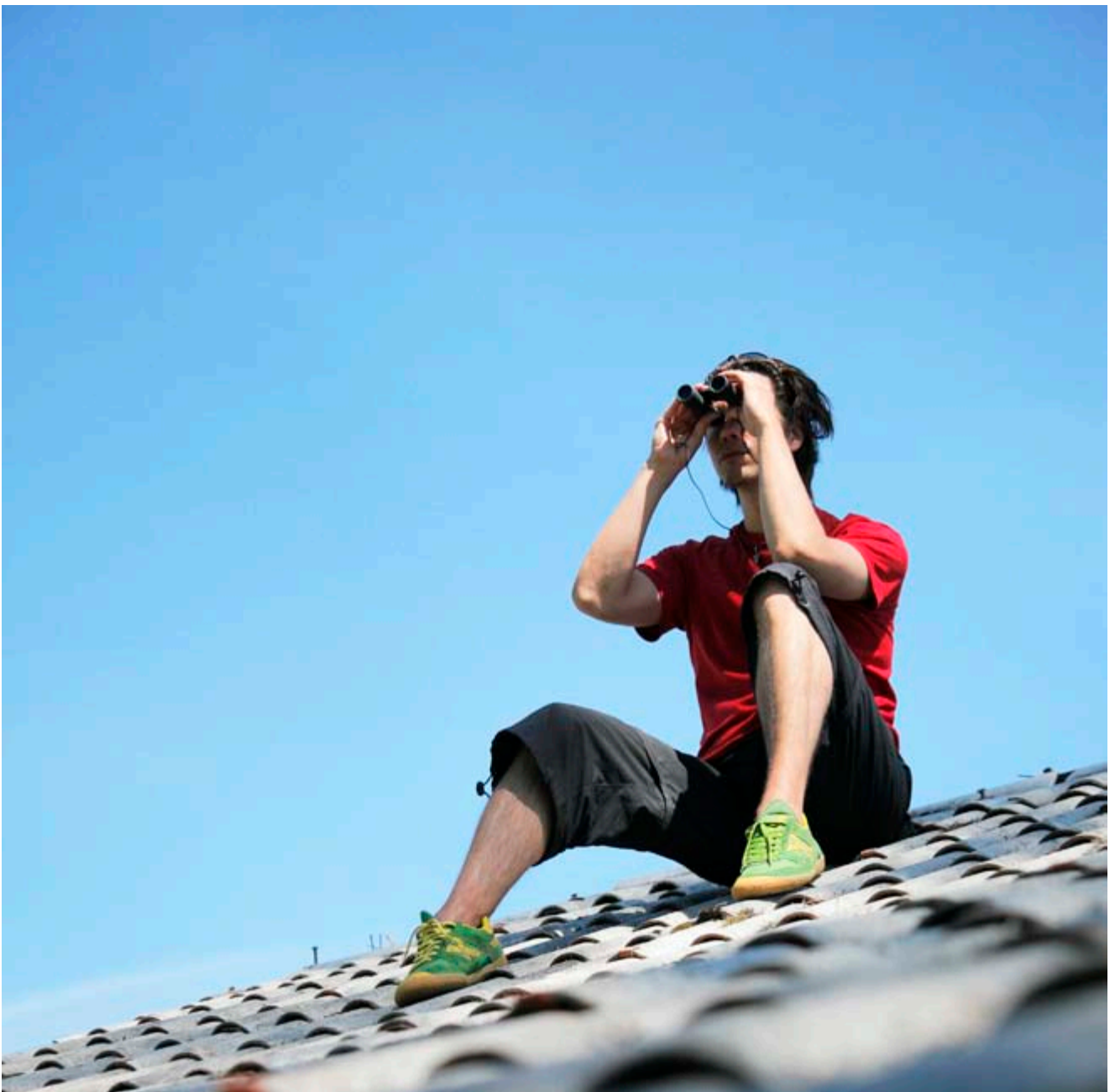


Boverkets uppsiktsrapport

planering och byggande under 2009



Boverkets uppsiktsrapport

planering och byggande under 2009

Boverket mars 2010

Titel: Boverkets uppsiktsrapport – planering och byggande under 2009

Utgivare: Boverket mars 2010

Upplaga: 1

Antal ex: 200

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-86559-05-2

ISBN pdf: 978-91-86559-06-9

Sökord: Översiktsplanering, översiktsplaner, detaljplaner, fysisk planering, PBL, plan- och bygglagen, uppsikt, bostadsbyggande, enkäter, tendenser, analyser, förslag, statistik, Sverige.

Dnr: 1109-4012/2009

Omslagsfoto: Miia Saastamoinen/FOLIO

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 som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

©Boverket 2010

Förord

Boverket har ansvar för att ha uppsikt över plan- och byggnadsväsendet i landet och har höga ambitionsnivåer när det gäller metoder, rutiner och innehåll i det arbetet. Vi har ännu inte nått ända fram och arbetar därför tillsammans med länsstyrelserna kontinuerligt med att förbättra och utveckla uppsiktsarbetet. En central del i det utvecklingsarbetet är den årliga uppsiktsrapporten som Boverket gör på uppdrag av regeringen.

I den här uppsiktsrapporten sammanfattar vi iakttagelser, analyser och förslag från Boverkets och länsstyrelsernas arbete med uppsikt respektive tillsyn över utvecklingen och tillämpningen inom planering och byggande under 2009. Rapporten som är den andra i sitt slag är utformad och anpassad i tiden för att kunna användas som ett informations- och beslutsunderlag för regeringen. Men den riktar sig i lika hög grad till länsstyrelser, kommuner och andra som är intresserade av utvecklingen på området.

En stor del av underlaget till rapporten är hämtat från länsstyrelsernas svar på Boverkets årliga plan- och byggenkät där alla länsstyrelser har medverkat. Men även iakttagelser gjorda i samband med besök på länsstyrelser och kommuner, konferenser, seminarier, utbildningar, rättsavgöranden, projekt, andra rapporter m.m. har legat till grund för rapporten.

Rapporten har sammanställts av Anna Andersson och Lars Brask. I arbetet har även medverkat Daniel André, Patrik Faming, Emma Franzén, Sara Giselsson, Mikael Jarbrink, June Lindahl, Maria Lotz, Anette Löfgren, Marianne Nilsson, Mari Tastare och Roland Thörnquist.

Samverkan med länsstyrelserna om uppsiktsrapporten har i år skett genom en gemensam samverkansgrupp som bland annat anordnat ett gemensamt seminarium om uppsikt och tillsyn. I samverkansgruppen har från länsstyrelserna deltagit länsarkitekten Kerstin Nilermark, länsbostadsdirektören Göran Carlsson, chefsjuristen Håkan Törnström och enhetschefen Eva Brännlund.

Jag vill rikta ett stort tack till alla länsstyrelser och deltagarna i samverkansgruppen för deras bidrag och samverkan.

Karlskrona mars 2010

Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

Åtta spaningar från 2009	7
Inledning och bakgrund	11
Uppsiktsrapportens utformning	11
Uppsikt och tillsyn enligt PBL	11
Uppsiktsrapporten	14
Erfarenheter från 2009 och några tankar om framtiden	17
Allmänna erfarenheter.....	17
Erfarenheter från översiktsplanering.....	22
Erfarenheter från detaljplanering.....	25
Erfarenheter från byggskedet.....	28
Plan- och byggenkäten.....	33
Allmänt	33
Översiktsplaner	35
Detaljplaner och områdesbestämmelser	47
Bygglov och förhandsbesked m.m.	55
Tillsyn	59
Viktiga frågor i länen	61
Frågor i regleringsbrevet	69
Samordning av statliga intressen	69
Användning av extra medel för PBL-arbete under 2009.....	69
Planerad användning av extra medel för PBL-arbete under 2010.....	71
Kunskapsförmedling.....	72
Tillämpningen	73
Byggtillsyn och energieffektivisering	73
Bilaga.....	75
Svar på plan- och byggenkäten i tabellform.....	75

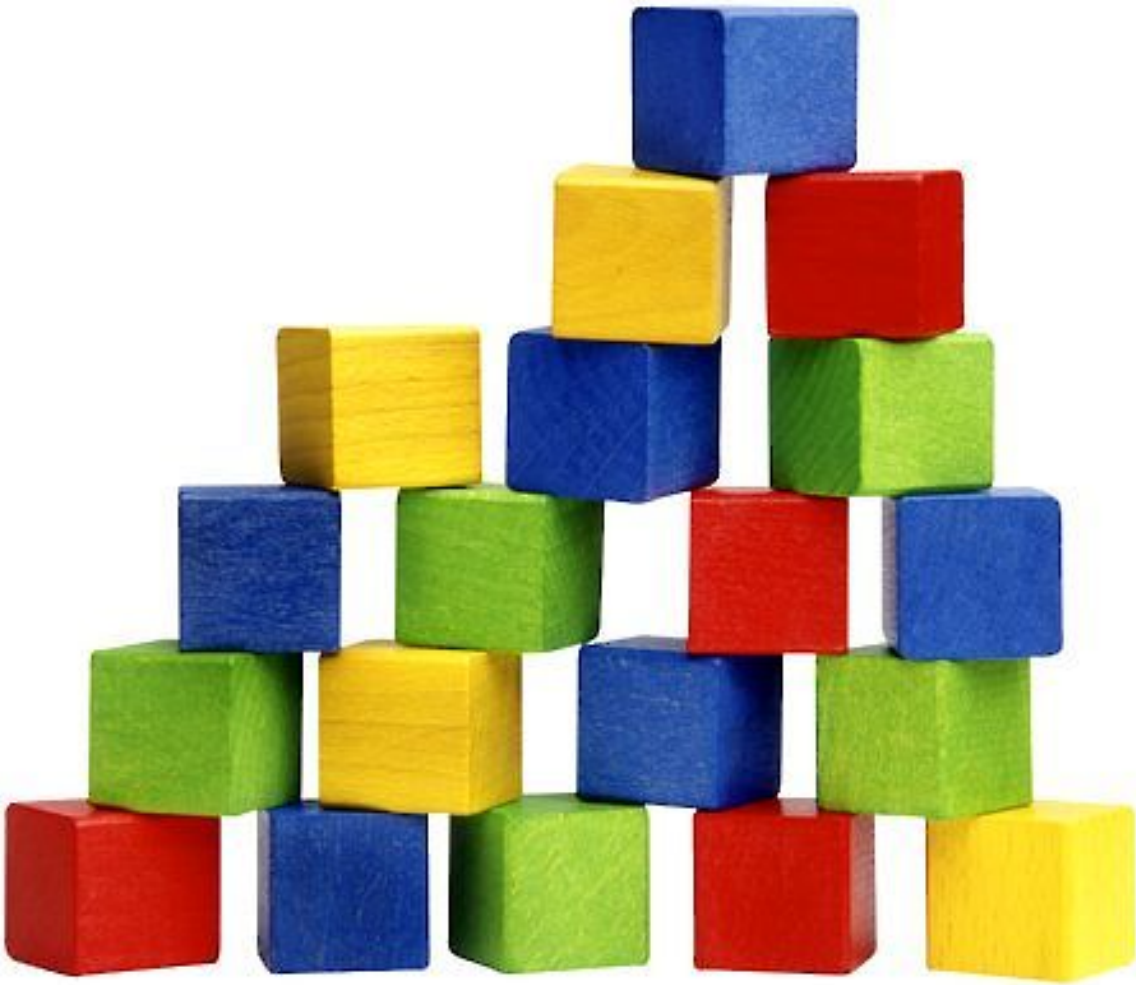


Foto: Thomas Carlgren/Scanpix

Åtta spaningar från 2009

- **Statligt stöd och andra incitament leder till ökad planering**

Den mest påtagligt positiva förändring som skett under 2009 är att arbetet med översiktsplanering har ökat markant som en följd av planeringsstödet för vindkraft och de nya reglerna om strandskydd. Slutsatsen blir att pengar och andra incitament stimulerar och motiverar kommunerna till aktiv planering enligt PBL.

- **Brister i tillämpningen påverkar PBL-systemet**

Felaktig användning av enkelt planförfarande, bygglov med stora avvikelser från detaljplan, exploatörsstyrda detaljplaner och försämrad kvalitet på detaljplaner är exempel på sådan tillämpning som i förlängningen riskerar att urholka PBL-systemet. Det påverkar det kommunala planmonopolet och den tanke om delaktighet och förutsebarhet som systemet grundar sig på och som är en väsentlig del av demokratin.

- **Det finns förbättringspotential på länsstyrelserna**

Det är mycket positivt att länsstyrelserna har fått extra medel för att förbättra PBL-arbetet och PBL-tillämpningen men de har på flera länsstyrelser inte använts för det avsedda ändamålet. Orsaken till det behöver utredas.

Byggtillsynen på länsstyrelserna har förbättrats något men på senare tid har det kommit flera otydliga signaler i utredningar och från regeringen om länsstyrelsernas tillsynsroll. Det har på många länsstyrelser lett till en osäkerhet om hur byggtillsynen ska hanteras framöver. Regeringen behöver klargöra länsstyrelsernas framtida ansvar för byggtillsyn.

Samtidigt har Boverket och länsstyrelserna inom ramen för regeringens kompetenssatsning för bättre PBL-tillämpning beslutat att starta ett pilotprojekt om tillsyn. Projektet ska identifiera problemområden och ta fram förslag på metoder som kan ligga till grund för länsstyrelsernas samordnade insatser och prioriteringar för tillsyn inom byggområdet under de närmaste åren.

- **Alltför begränsad tillsyn i kommunerna**

Alltför många kommuner är inte och har under många år inte varit resurs- och kompetensmässigt dimensionerade för att klara av sitt ansvar på plan- och byggområdet. Många kommuner har därför tvingats prioritera ner olika verksamheter. Ett exempel på det är byggtillsynen.

Den senaste tidens uppmärksamhet kring obesiktigade hissar och takras visar på problemets omfattning. Läget är särskilt oroande eftersom det inom kort ska införas en ny plan- och bygglagstiftning som av allt att döma kommer att kräva mer insatser av kommunerna framförallt på byggområdet.

- **PBL är inte något universalverktyg för klimatanpassning**

PBL och BVL fyller sin funktion och kan bidra kraftfullt i de fall någon vill vidta åtgärder, som till exempel vid nybyggnation och ändringsåtgärder. Men det går inte att med stöd av plan- och bygglagstiftningen tvinga fram till exempel energieffektiva åtgärder eller lösningar för att motverka negativa climateffekter i det befintliga beståndet, vilket är den största utmaningen i klimatanpassningsarbetet. För att samhället ska kunna möta och hantera detta behov krävs att samhället fördelar skyldigheter på olika aktörer och sannolikt också bidrar med ekonomiska resurser.

- **Behov av nationella och regionala strategier för tvärsektoriella frågor**

Boverket bedömer att det regionala perspektivet behöver vidareutvecklas och tydliggöras i de kommunala översiktsplanerna. Utvecklingen inom EU och tankegångarna i pågående utredningar talar dessutom för att behovet av att integrera den kommunala fysiska planeringen med planering på regional och nationell nivå kommer att öka framöver.

Detta är särskilt tydligt i frågor rörande planering av infrastruktur, kust- och havsområden och klimatanpassning samt i arbetet med EG:s ramdirektiv för vatten. Mot bakgrund av denna utveckling ser Boverket ett behov av att det utvecklas nationella tvärsektoriella strategier som tydliggör utvecklingstendenser inom landet och innehåller en nationell helhetssyn för markanvändning och hushållning med mark och vatten.

Behovet kan också ses som en del i arbetet med att främja samordningen av statliga intressen inom samhällsbyggandet. Boverket ser därför positivt på det utredningsförslag (SOU 2009:57) som finns att Boverket ska få ansvar för att utarbeta nationella tvärsektoriella strategier på samhällsbyggnadsområdet.

- **Kritik mot riksintresseanspråken för vindbruk**

Flera kommuner och länsstyrelser uppger att de ibland ifrågasätter Energimyndighetens anspråk på områden av riksintresse för vindbruk. För att trovärdigheten för riksintressena för vindbruk inte ska urholkas anser Boverket att en bättre samsyn om riksintressena behöver uppnås mellan Energimyndigheten, länsstyrelserna och kommunerna.

- **Stora brister i byggnader**

En undersökning av byggnader som Boverket genomfört visar att buller, bristande ventilation, mögel och dålig inomhusluft alltför ofta är vanliga

problem i byggnader. Undersökningen visar också att det finns ett eftersatt underhållsbehov motsvarande mellan 230 och 330 miljarder kronor.

Det har även visat sig att cirka 15 000 av landets hissar inte är besiktigade enligt de regler som finns. Boverket och Swedac kommer därför under våren 2010 att genomföra en informationsinsats om fastighetsägarnas och kommunernas besiktnings- och tillsynsansvar.

Under vintern 2009/10 har flera hundra tak rasat. Boverket ska nu tillsammans med Sveriges tekniska forskningsinstitut och övriga berörda myndigheter snabbt se över behovet av åtgärder. På längre sikt ska myndigheterna även se över nuvarande regelsystem och ansvarsfrågorna.



Foto: Anne Dillner/Bildarkivet.se

Inledning och bakgrund

Uppsiktsrapportens utformning

Boverkets målsättning med uppsiktsrapporten är att den ska ge en så koncentrerad och lättillgänglig helhetsbild som möjligt av läget i landet på plan- och byggområdet.

Efter de inledande åtta spaningarna följer en beskrivning av uppsikts- och tillsynsbegreppen och arbetet med uppsiktsrapporten.

Därefter kommer en något mer utförlig beskrivning av Boverkets och länsstyrelsernas erfarenheter av utvecklingen på plan- och byggområdet under 2009.

Beskrivningen följs av sammanställningar och analyser av de svar som länsstyrelserna lämnat på årets plan- och byggenkät.

Rapporten avslutas med några kommentarer till de särskilda frågor som ställts i Boverkets och länsstyrelsernas regleringsbrev.

En sammanställning av alla mer detaljerade statistiska uppgifter är samlade i en bilaga.

Uppsikt och tillsyn enligt PBL

Boverkets uppsikt enligt plan- och bygglagstiftningen

Boverkets uppsiktsansvar anges i 1 kap. 8 § PBL. Uppsiktsansvaret avser plan- och byggnadsväsendet i landet och innebär i korthet att Boverket ska skaffa sig överblick över och vidareförmedla hur kommunerna och länsstyrelserna arbetar med och tar sitt ansvar för

- systemet för planering, tillståndsgivning och tillsyn,
- tillämpningen av systemet, och
- det fysiska resultatet i den anlagda och byggda miljön som tillämpningen av systemet bidrar till.

Enligt förarbetena till PBL¹ ska uppsikten vara framåtblickande, allmän och verka för att avarter av lagtillämpningen motverkas och förebyggs i ett långsiktigt perspektiv.

Boverkets uppsiktsansvar enligt miljöbalken och hushållningsförordningen

Enligt 1 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen) har Boverket ansvar för uppsikt över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken (MB). Boverket har dessutom allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden och länsstyrelserna har uppsikt inom länen över samma områden.

Bestämmelser om att Boverket ska samordna statliga myndigheters arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av 3–5 kap. och 6 kap. 19–21 § MB finns i Boverkets instruktion.

Som ett led i detta arbete anordnar Boverket varje år ett möte med berörda centrala myndigheter. Andra exempel på insatser är Boverkets medverkan i trafikverkens referensgrupp för en samlad översyn av riksintressen för vägar, järnvägar, sjöfart och luftfart och samarbetet mellan Boverket och Naturvårdsverket om nya regler för strandskydd.

I en nyligen presenterad rapport² har Boverket också analyserat kommunernas planeringsberedskap för vindkraft till havs och hanteringen av riksintresset för vindbruk.

Länsstyrelsernas tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen

Länsstyrelsernas tillsynsansvar anges också i 1 kap. 8 § PBL och det avser plan- och byggnadsväsendet i respektive län.

Enligt förarbetena till PBL bör länsstyrelsernas tillsyn inte annat än undantagsvis avse en bevakning av om enskilda beslut faller utom ramen för vad som bedöms vara lagens andemening. Tillsynen bör istället i första hand ha en mer framåtsyftande inriktning och huvuduppgiften bör vara att verka för att tendenser till avarter i lagtillämpningen motverkas och förebyggs i ett långsiktigt perspektiv.

Det framgår alltså tydligt att den mjuka tillsynen ska prioriteras och att konflikter ska undvikas genom samråd och dialog.

Skillnader och likheter mellan uppsikt och tillsyn enligt PBL

I förarbetena till PBL görs inte någon direkt åtskillnad mellan uppsikt och tillsyn och det är därför svårt att få någon klar uppfattning om vad som skiljer uppgifterna åt annat än att uppsikten ska vara mer övergripande.

Förfarandena till PBL och innehållet i 14 § plan- och byggförordningen (1987:383) ger dock uttryck för att länsstyrelserna ska medverka i Boverkets uppsiktsarbete. Det anges att länsstyrelserna ska fungera som informationsförmedlare i olika riktningar – till Boverket, regeringen, riksdagen, kommunerna och andra berörda – och att länsstyrelserna ska vara Boverkets försäkring för snabb spårning av utvecklingstendenser. I

¹ Prop. 1985/86:1

² Vindkraft till havs – Brister och möjligheter vid planering och projektering (Dnr 2323-767/2010)

förarbetena nämns också att Boverket ska svara för erfarenhetsåterföring och vidareförmedling av kunskaper.

Hur samarbetar Boverket och länsstyrelserna om uppsikt och tillsyn?

Utöver aktiviteter i anslutning till arbetet med uppsiktsrapporten sker samverkan mellan Boverket och länsstyrelserna om uppsikts- och tillsynsfrågor främst i BULT-gruppen (Boverkets Uppsikt Länsstyrelsernas Tillsyn).

BULT-gruppens uppgift är att på olika sätt belysa och analysera frågor relaterade till uppsikt och tillsyn samt att vid behov föra vidare frågor till respektive myndigheter. Syftet är att bidra till ett effektivt informationsflöde inom och mellan myndigheterna så att återrapporteringen till regeringen blir optimal. Gruppen har inte ansvar för att styra verksamhet eller på egen hand arbeta fram lösningar på identifierade behov.

Miljödepartementet har följt BULT-gruppens arbete och möten med stort intresse. Det har på ett mycket bra sätt förbättrat kontakten mellan departement, Boverket och länsstyrelserna i dessa frågor och har varit till stor fördel för arbetet med tillsyn och uppsikt över PBL.

Målgrupper för Boverkets uppsiktsarbete och uppsiktserfarenheter

Ett viktigt syfte med uppsikten är att den ska fungera som ett informations- och beslutsunderlag för regeringen.

Men erfarenheterna från uppsikten riktar sig även till länsstyrelser, kommuner, centrala verk och andra som har intresse av att få kunskap om tillståndet och utvecklingen på plan- och byggområdet när det gäller PBL-systemets funktion och tillämpning samt resultatet i den fysiska miljön.

Förändringar på gång

Allmänt

För närvarande pågår ett förändringsarbete när det gäller plan- och bygglagstiftningen. Det är ännu oklart hur den nuvarande statliga uppsikten och tillsynen kommer att behandlas i det sammanhanget.

Parallellt med förändringen av plan- och bygglagstiftningen har regeringen i en skrivelse till riksdagen³ redovisat generella bedömningar om hur en tillsynsreglering bör utformas. Begreppet tillsyn bör enligt regeringen främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.

Uppsiktsansvaret i Boverkets utvecklingsarbete

Behovet att samla och sprida erfarenheter om systemet, tillämpningen och resultatet i den anlagda och byggda miljön är stort redan idag och kommer antagligen att öka ännu mer. I det utvecklingsarbete som för närvarande pågår på Boverket ingår det därför som en viktig uppgift att

³ Regeringens skrivelse 2009/10:79 – En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

definiera och konkretisera vad uppsiktsarbetet ska bestå i, hur det kan bedrivas effektivare och hur det ska länkas samman med övrig verksamhet på ett naturligt sätt. Det gäller inte minst Boverkets arbete med kunskapsförmedling som kommer att ställas inför stora utmaningar och möjligheter när en ny plan- och bygglagstiftning ska införas.

Uppsiktsrapporten

Vad omfattar uppsiktsrapporten?

Uppsiktsrapporten ska enligt Boverkets regleringsbrev för 2009⁴ omfatta Boverkets uppsiktsansvar och länsstyrelsernas tillsynsansvar över plan- och byggnadsväsendet inom planering och byggande enligt

- 1 kap. 8 § PBL,
- lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL),
- 2 § Boverkets instruktion (numera 3 §), och
- 4 kap. MB och 1 § hushållningsförordningen.

Uppsiktsrapporten omfattar inte Boverket uppsiktsansvar på andra områden än de uppräknade.

I regleringsbrevet anger regeringen att Boverket ska redovisa och bedöma några särskilt uppräknade frågor och sammanställa statistiska uppgifter rörande länsstyrelsernas verksamhet.

På vilket underlag baseras uppsiktsrapporten?

Plan- och byggenkäten – en viktig källa till information

Det centrala navet i Boverkets uppsiktsarbete är den årliga plan- och byggenkäten. Den har successivt utvecklats från att vara en renodlad enkät om översiktsplanering till att numera omfatta och ge en samlad bild av hela plan- och byggområdet.

Boverket förbereder och utarbetar plan- och byggenkäten i samverkan med länsstyrelserna. Enkäten består av både kvalitativa och kvantitativa frågor.

Enkäten skickas ut till länsstyrelserna under november månad och besvaras senast den sista januari året efter.

Länsstyrelserna besvarar enkäten genom att hämta uppgifter från sitt ärendehanteringssystem och genom att göra självständiga bedömningar av utvecklingen inom området.

Enkätsvaren har utvecklats, diskuterats och kvalitetssäkrats vid ett gemensamt seminarium mellan Boverket och länsstyrelserna den 24 februari i år.

Annat underlag

Boverket hämtar i uppsiktsarbetet dessutom information och erfarenheter från en mängd andra aktiviteter, till exempel konferenser, seminarier, uppdrag, utbildningar, rapporter, uppsiktsresor, remissvar och information via telefon, e-post och brev.

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Boverket (M2008/4791/A delvis)

I uppsiktsrapporten analyserar och beskriver Boverket de viktigaste erfarenheterna från de olika aktiviteterna och försöker när det är möjligt att hitta intressanta kopplingar mellan dem.

Hur arbetar Boverket och länsstyrelserna med uppsiktsrapporten?

Boverket har under senare år byggt upp en struktur för och ett samarbete med länsstyrelserna om arbetet med uppsiktsrapporten .

Ett bra exempel på det är den samverkan som sker i BULT-gruppen. Andra exempel är enkätrådet, plan- och byggenkäten, gemensamma seminarier, en tidsanpassning av arbetet till departementets behov, deltagande vid länsstyrelsernas årliga plan- och bostadsdagar, uppsiktsrapporten m.m.

Detta är sammantaget viktiga beståndsdelar för att möjliggöra en process och ett system för återslagrapportering med tydlig organisation, tydliga ansvarsförhållanden, gemensamt synsätt för uppgiftshantering och ett ökat fokus på frågor om uppsikt och tillsyn.

Enligt regleringsbrevet ska Boverket lämna uppsiktsrapporten i samverkan med länsstyrelserna. Förutom de tidigare nämnda samarbetena har samverkan skett genom en särskild samverkansgrupp för arbetet med uppsiktsrapporten. Samverkansgruppen anordnade det gemensamma uppsiktsseminariet den 24 februari i år.



Foto: Björn Svensson/Bildarkivet.se

Erfarenheter från 2009 och några tankar om framtiden

Allmänna erfarenheter

Kommunernas resurser och kompetens – en orosfaktor

Boverket har under årens lopp vid ett flertal tillfällen varnat för utvecklingen i kommunerna och bland annat pekat på otillräckliga resurser, hög medelålder hos kommunens tjänstemän, en stor andel konsulter och ett behov av kompetensutveckling.

Utvecklingen inverkar bland annat på kommunernas möjligheter att bedriva tillsyn och idag finns det kommuner som knappast bedriver någon tillsyn alls.

Utvecklingen fortsätter och har bland annat uppmärksammats i samband med den senaste tidens många takras och obesiktigade hissar. Situationen är oroande inför den nära förestående lanseringen av en ny plan- och bygglagstiftning som enligt Boverkets uppfattning kommer att kräva en större resursinsats av kommunerna än idag – framförallt på byggområdet.

Extra medel till PBL-arbete har fått en blandad effekt på länsstyrelserna

Bakgrund

Riksrevisionen kritiserade i en granskningsrapport⁵ 2005 regeringens, Boverkets och länsstyrelsernas insatser när det gäller styrning, uppsikt och tillsyn över samhällsplaneringen.

Det ledde bland annat till att Boverket fick ett uppdrag att föreslå förtydliganden av länsstyrelsernas och Boverkets ansvar i PBL.

Boverket presenterade i en rapport⁶ 2007 ett antal sådana förslag samt förslag om resursförstärkning till länsstyrelserna och Boverket.

⁵ Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen, RiR 2005:12

⁶ Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen (Dnr 119-4901/2006 och 229-1706/2006)

Det har sedermera resulterat i att länsstyrelserna från och med 2009 har fått ett tillskott med 30 miljoner kronor om året för att åstadkomma en förbättrad tillsyn och tillämpning av plan- och bygglagstiftningen. Tillskottet är utöver de medel som ingår i kompetenssatsningen för bättre PBL-tillämpning.

Länsstyrelserna har nu rapporterat hur de använt de extra medlen under 2009 och hur de planerar att använda dem under 2010.

Behov av uppföljning

En del länsstyrelser – framförallt i storstadslänen – redovisar att de extra medlen medfört att de kunnat anställa personal och utföra mer PBL-arbete än tidigare.

Andra länsstyrelser uppger att de extra medlen inte inneburit en ren förstärkning utan medfört att de kunnat undvika uppsägningar.

Men flera länsstyrelser uppger att det inte avsatts några extra medel alls för PBL-arbete på länsstyrelsen.

Mot bakgrund av det blandade resultat som redovisningarna ger uttryck för tog Boverket upp frågan med länsstyrelserna på det gemensamma seminariet den 24 februari i år. Diskussionerna på seminariet klargjorde tydligt att de extra medlen inte medfört en förstärkning på alla länsstyrelser. En länsstyrelse har till exempel uppgett att resurserna för PBL-arbete på länsstyrelsen har minskat med nästan 30 procent från 2008 till 2010.

De extra medlen har på flera länsstyrelser inte medfört den förstärkning som riksdagen och regeringen avsett. Boverket föreslår därför att regeringen följer upp hur de extra medlen använts och framöver ställer tydliga och uttryckliga redovisningskrav på länsstyrelserna.

PBL och klimatanpassning

PBL är inte något universalverktyg för klimatanpassning

I en rapport⁷ från 2009 pekar Boverket på att det finns vissa möjligheter att med plan- och bygglagstiftningen påverka planering och byggande i en mindre klimatbelastande och mer klimatanpassad riktning. Samtidigt finns det mycket små möjligheter att med plan- och bygglagstiftningen anpassa det befintliga byggnadsbeståndet till framtida högre vattennivåer och mer nederbörd.

PBL och BVL fyller sin funktion och kan bidra kraftfullt endast i de fall någon vill vidta åtgärder. Men det går inte att med stöd av PBL och BVL tvinga fram till exempel energieffektiva åtgärder eller lösningar för att motverka negativa klimateffekter. För att samhället ska kunna möta och hantera detta behov krävs att samhället fördelar skyldigheter på olika aktörer och sannolikt också bidrar med ekonomiska resurser.

Till skillnad mot vad som gäller för klimatpåverkan så finns det inte några nationella mål eller strategier för arbetet med klimatanpassning. I en nyligen presenterad rapport⁸ har Boverket framfört att det behövs sådana mål och strategier.

⁷ Bygg för morgondagens klimat – anpassning av planering och byggande (Dnr 1299-3364/2008)

⁸ Fysisk samhällsplanering och bebyggelseutveckling (Dnr 209-2474/2009)

PBL innehåller däremot fler verktyg för att minska klimatpåverkan

De klimat- och energipolitiska målen handlar om energieffektivisering och att minska klimatutsläppen. Boverket har i ett par rapporter⁹ konstaterat att PBL och BVL kan bidra till att nå de klimat- och energipolitiska målen.

Det handlar i byggande om möjligheter till energieffektivisering, till exempel genom att bygga energieffektiva hus eller genomföra energibesparande åtgärder vid ändring av byggnader. Det handlar också om att via fysisk planering minska utsläppen av växthusgaser, till exempel genom lokalisering av ny bebyggelse i stationsnära lägen för att minska transportbehoven.

För att åstadkomma mer kraftfulla energieffektiva åtgärder i befintliga byggnader krävs dock sannolikt att det ställs direkta krav.

Boverkets miljömålsenkät¹⁰ för uppföljning av miljö kvalitetsmålet ”God bebyggd miljö” visar att endast hälften av kommunerna hade tillgång till en energiplan eller ett motsvarande dokument år 2009 trots att alla kommuner ska ha det enligt lag.

Av enkätsvaren framgår också att ca 40 procent av kommunerna har aktuella dokument för att främja miljöanpassade transportsystem och minska transportbehovet.

Behov av planering och tvärsektoriella strategier på regional, nationell och internationell nivå

Förändringar i omvärlden har på senare tid ökat behovet av en planering med regionalt perspektiv och utvecklade tvärsektoriella strategier för ett hållbart samhällsbyggande på nationell nivå.

De tvärsektoriella strategierna bör grunda sig på övergripande mål som fastställs av riksdagen. Målen bör tydliggöra utvecklingstendenser inom landet och ge uttryck för en nationell helhetssyn beträffande markanvändning och hushållning med mark och vatten. Tydliga mål kopplade till specifika indikatorer kan underlätta uppföljningen och utvärderingen av arbetet mot en hållbar utveckling.

Det finns också behov av kompetens för att koppla samman regionalt tillväxtarbete med regional och lokal fysisk planering. Detta är särskilt tydligt i frågor rörande infrastrukturplanering, planering av kust- och havsområden och klimatanpassning samt i arbetet med EG:s ramdirektiv för vatten.

Behovet av ökad regional samordning följer en rådande trend inom EU. Ratificeringen av Lissabonfördraget har som exempel öppnat upp nya möjligheter för Europeiska kommissionen att ta initiativ inom fysisk planering, vilket i framtiden kan komma att öka behovet av regional samordning ytterligare.

⁹ Husets plats i planeringen (Dnr 10839-3258/2006) och Planer som styrmedel för att minska samhällets klimatpåverkan (Dnr 2243-3110/2009)

¹⁰ God bebyggd miljö i kommunerna – Resultat från miljömålsenkäten 2006 – 2009 (Dnr 214-1579/2009)

Kommunerna saknar planeringsunderlag

I miljömålsenkäten pekar svaren på att det finns en allvarlig brist på planeringsunderlag i befolkningsmässigt mindre kommuner i södra och mellersta delen av landet.

Nästan hälften av kommunerna anger att de inte har tillgång till men har behov av regionala planeringsunderlag för frågor som rör miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. De regionala planeringsunderlag som flest kommuner efterlyser rör transporter och energi.

Bullerfrågan i plan- och byggprocessen

Riksrevisionen pekar på brister i den statliga vägledningen

Riksrevisionen har i en rapport¹¹ 2009 granskat om statens styrning vid planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer har gett förutsättningar för en effektiv och transparent plan- och byggprocess.

I rapporten konstateras att det finns stora brister i den statliga styrningen av tillämpningen av riktvärdena för buller och att det saknas samsyn och samordning mellan de centrala myndigheterna. Orsaken står enligt Riksrevisionens rapport att finna både i regeringens bristande styrning och i att myndigheterna inte vidtagit tillräckliga åtgärder inom området.

Riksrevisionens rekommendation är att Boverket inom ramen för sitt uppsiktsuppdrag bör följa upp att tillämpningen av allmänna råd och andra regler för planering och byggande är transparent och förutsägbart.

Boverket delar i stora drag den problembeskrivning och de synpunkter som Riksrevisionen redovisar och anser att det är viktigt att regeringen tydliggör de grundläggande skillnaderna i lagstiftningarna och deras användningsområde.

Boverket har tillsammans med bland annat Naturvårdsverket påbörjat ett inriktningsarbete med syfte att samordna de berörda myndigheternas syn på och hantering av bullerfrågorna. Avsikten är även att samarbetet ska tydliggöra de olika myndigheternas roller och ansvar.

Vägledning om buller från flygtrafik vid planläggning för och byggande av bostäder

Boverket har under 2009 avrapporterat ett regeringsuppdrag om att utarbeta ett fördjupat underlag för tillämpning av riktvärden för buller från flygtrafik vid planläggning för och byggande av bostäder.

Boverkets uppfattning är att vägledningen och de allmänna råden¹² medför en minskad osäkerhet vid kommunernas planering av nya bostäder och därmed även en större rättssäkerhet. Förslaget gör det möjligt att nå de nationella målen om buller samtidigt som det möjliggör en ökad förtätning.

¹¹ En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller, RiR 2009:5

¹² Flygbuller i planeringen, Boverkets allmänna råd 2009:1

Ett syfte med uppdraget var att skapa ökad samsyn mellan olika myndigheter.

Gränsdragnings- och tillämpningsproblem i gränssnittet PBL/MB

Boverket har noterat att Miljööverdomstolen på senare tid ställt högre bullerkrav på befintliga miljöer vid flygplatser än vad Boverket anger i de allmänna råden för flygbuller.

De senaste avgörandena gäller flygplatserna i Bromma, Landvetter och Umeå. Det har i dessa avgöranden till exempel krävts att LFV ska genomföra sådana åtgärder i befintlig bebyggelse som leder till att inga överskridanden av maxnivån för buller inomhus sker.

Det innebär högre krav än vad som gäller vid nybyggnation, vilket kan leda till märkliga konsekvenser. Byggnadens ägare kan till exempel tvingas att ytterligare bullerisolera nybyggda hus som byggts enligt Boverkets allmänna råd och uppfyller byggreglerna. Ett annat exempel är att flygvägarna ska anpassas så att nivåer även i intervallet 60–70 dBA begränsas, dvs. under 70 max.

De gränsdragnings- och tillämpningsproblem som finns i gränssnittet mellan PBL och MB och konsekvenserna av det illustreras i det här sammanhanget på ett tydligt sätt.

Flyttningen av Kiruna – några erfarenheter och förslag

I en rapport¹³ har Boverket slutredovisat utvecklingen av fysisk planering och byggande i Malmfälten.

Boverket konstaterar i rapporten bland annat följande.

- Länsstyrelsens och de inblandade kommunernas kompetens och resurser behöver utökas och stärkas för att möjliggöra en bra plan- och byggprocess. Små kommuner kan inte förväntas ha en uppbyggd organisation med tillräcklig volym och kompetens att hantera mycket stora och komplicerade samhällsomvandlingsprocesser. I sådana lägen måste länsstyrelserna ha tillräckliga resurser för att inom ramen för sitt uppdrag aktivt stödja kommunerna i deras arbete.
- Det behöver vidtas åtgärder för att reglerna om kulturvärden ska följas bättre – bland annat behöver riksintressen för kulturmiljövården i den praktiska hanteringen kopplas mer till intresset som sådant än till ekonomiska möjligheter.
- Villkorsmöjligheterna i 5 kap. 8 § PBL behöver utökas med ett villkor om flyttning av byggnad innan mark får tas i anspråk för väsentligt annan markanvändning.

¹³ Utvecklingen avseende fysisk planering och byggande i Malmfälten. Slutrapport (Dnr 20134-1345/2008)

Erfarenheter från översiktsplanering

Översiktsplanen – en färskvara

Aktuell eller inaktuell översiktsplan – det är frågan

Översiktsplanen har inte ännu blivit det centrala planinstrument för kommunerna som det är tänkt.

Det kvarstår visserligen ett år av den nuvarande mandatperioden men det mesta pekar på att en stor majoritet av landets kommuner inte följer kravet i PBL att aktualitetspröva översiktsplanen en gång varje mandatperiod.

Det finns flera orsaker till att det är så. Det råder bland annat en viss osäkerhet bland kommuner och länsstyrelser när det gäller själva processen för aktualitetsprövning som resulterar i en avvaktande inställning.

Systemet för aktualitetsprövning kan därmed inte anses funktionellt och det får allvarliga följdkonsekvenser, som Boverket redogjorde för i uppsiktsrapporten för 2008¹⁴.

En allvarlig effekt av att översiktsplanen inte blir föremål för aktualisering eller omarbetning är att den demokratiska aspekten av en aktualitetsprövning under varje mandatperiod blir åsidosatt. En annan allvarlig effekt är att det då inte heller sker någon uppdatering av de statliga intressena.

Även nya planeringsanspråk gör att översiktsplanen kontinuerligt behöver ses över för att behålla sin funktion som vägledande beslutsunderlag. Behovet av att inarbeta nya frågor i översiktsplanen ökar i takt med att nya frågeställningar lanseras. Exempel på det är planeringsarbetet för vindkraft och för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Regionala utvecklingsfrågor kan framöver också förväntas bli viktiga att behandla i den kommunala översiktsplaneringen.

Det uppstår problem om en ny planeringsfråga hanteras som ett tillägg till eller fördjupning av en inaktuell översiktsplan. Boverket kan se att användningen av tillägg till översiktsplan tenderar att öka. Detta är i sig inte ett problem utan bör betraktas som en god användning av plansystemets möjligheter så länge som det också sker en övergripande helhetsbedömning av den tematiska frågan i förhållande till övriga allmänna intressen. Det kräver dock att översiktsplanen som tillägget görs till är aktuell. Det kräver också att tilläggets konsekvenser för och samband med den kommunomfattande översiktsplanen tydligt framgår och att den fråga som tillägget behandlar inom en rimlig tidsperiod inarbetas i planen för en helhetsbedömning av de allmänna intressena. Det finns annars en risk för en utveckling mot en sektoriserad eller enfrågebaserad översiktsplanering.

Det uppstår problem om översiktsplanens vägledande funktion begränsas. Det gäller inte enbart vid kommunens detaljplanearbete utan

¹⁴ Uppsikt enligt plan- och bygglagen – Utvecklingen i landet inom plan- och byggnadsväsendet 2008 (Dnr 229-4383/2008)

också när andra myndigheter ska hantera frågor om mark- och vattenanvändning och tillståndsprövningar inom kommunen.

Grundtanken med översiktsplanen – att den ska fungera som en överenskommelse mellan staten och kommunen kring de statliga intressena och hantera riksintresseanspråk – fungerar helt enkelt inte när kommunen saknar en aktuell översiktsplan. Eftersom det kommunala planmonopolet bygger på förutsättningen att kommunerna har en fungerande översiktsplanering är det viktigt att tillämpningen förbättras i grunden.

Är kontinuerlig översiktsplanering lösningen?

Den vanligaste formen av översiktsplanering är relativt resurskrävande för både kommunen och länsstyrelsen.

Den innebär att planeringen startar med höga ambitioner, omfattande dialoger, inventeringsarbeten m.m. Från det att planeringen startar till dess att planen är antagen går det ofta ett par år och ibland mer. Inte sällan startar planeringsarbetet efter att en ny mandatperiod har inletts, vilket betyder att målgången ofta också ligger i anslutning till att en ny mandatperiod ska inledas.

Planeringsmetoden kan inte sägas vara felaktig. Men genom att den är resurskrävande kan den avskräcka kommuner som måste prioritera mellan olika planeringsinsatser att satsa mer på kortsiktig och genomförandeinriktad planering. Metoden hämmar också möjligheten att hålla översiktsplanen levande och aktuell.

En annan trolig anledning till det höga antalet översiktsplaner som är tio år eller äldre kan vara att kommunen bedömer att planen i grunden fortfarande är aktuell. Detta trots att både en eller två mandatperioder har gått sedan den antogs.

Boverket har i det sammanhanget sett att det utvecklats nya former av översiktsplanering. Det är former som inte alltid har stöd i PBL. Det finns då liksom vid bristande aktualisering en risk att den demokratiska aspekten blir åsidosatt och att länsstyrelsens arbete försvåras.

En möjlighet som ofta lyfts fram är kontinuerlig och rullande översiktsplanering. Några av landets kommuner har under flera år utvecklat former för denna metod som i korthet innebär att arbetet med översiktsplanen pågår fortlöpande. I något fall är planeringen även knuten till kommunens budgetarbete. Metoden förutsätter att länsstyrelsen försörjer kommunen med ett ständigt aktuellt planeringsunderlag, till exempel i form av sammanfattande redogörelser med relevant beskrivning av riksintresseanspråk.

Boverkets slutsats är att det finns ett starkt behov av att utveckla vägledningen för kommuner och länsstyrelser om möjliga former och system för kontinuerlig översiktsplanering. Flera av de pilotprojekt som pågår inom ramen för regeringens kompetenssatsning för bättre PBL-tillämpning arbetar därför med den frågan och då med utgångspunkten att det snart kommer en ny plan- och bygglagstiftning.

Vindkraftsplanering – en het fråga

Nya incitament har påverkat arbetet med översiktsplanering positivt

Användningen av tillägg till översiktsplan har ökat kraftigt jämfört med tidigare år. Det beror i huvudsak på planeringsstödet för vindkraft och på möjligheten att i plan redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen där lättnader i strandskyddet gäller.

Planeringsstödet för vindkraft har också lett till att många kommuner som har beviljats stöd för att ta fram en fördjupning av eller ett tillägg till översiktsplanen med fokus på vindkraft också har påbörjat ett arbete med att revidera den kommunomfattande översiktsplanen. Det gäller även för kommuner som ligger i mindre expansiva delar av landet och inte har en positiv befolkningsutveckling.

Resultatet av planering för vindkraft börjar synas i siffror

Enligt Boverkets bedömning finns det redan nu planmässiga förutsättningar att utvinna energi motsvarande över 20 TWh el per år i Sverige. Det grundar Boverket på en genomgång av de slutredovisningar av planeringsstödet för vindkraft som hittills kommit in till Boverket. Det innebär att den planeringsram för vindkraft på 30 TWh som regeringen har satt upp kan komma att uppnås.

Preliminära resultat från en studie

I en studie som MKB-centrum på SLU genomför på uppdrag av Boverket visar preliminära resultat bland annat att vindkraft ofta planeras på platser där det finns minst motstående intressen och att många områden som utpekats som riksintresseområden för vindbruk är helt eller delvis olämpliga för vindkraft.

De preliminära resultaten visar dessutom att riksintresseanspråk för vindbruk inte behandlas i många översiktsplaner.

En tydlig trend är också att många miljöaspekter beskrivs i översiktsplaner men inte alltid återfinns i miljökonsekvensbeskrivningar (MKB). Ett exempel på det är behovet av anslutningsvägar till vindkraftsanläggningar. Flera kommuner gör MKB på mycket övergripande nivå och hänvisar vidare till kommande planering eller tillståndsansökningar.

Utveckla vindkraften till havs – några slutsatser och förslag

Boverket presenterade nyligen en rapport¹⁵ där det framgår att många kommuner med utpekade riksintresseområden i territorialhavet har gjort planeringsinsatser sedan det statliga planeringsstödet för vindkraft infördes 2007.

Under planeringsarbetet har kommunerna i många fall konstaterat att de riksintresseanspråk för vindbruk som pekats ut inte är så lämpliga ur hushållningssynpunkt. Flera kommuner är direkt kritiska till hur riksintressena pekades ut och skillnaderna mellan kommunernas upplevelser av vilket inflytande de haft under denna process är påfallande stor.

¹⁵ Vindkraft till havs – Brister och möjligheter vid planering och projektering (Dnr 2323-767/2010)

Utifrån studiens kartläggning av tillståndet i planeringen lyfter Boverket i rapporten fram några slutsatser och förslag till förbättringar som här återges i punktform.

- För att riksintressenas trovärdighet inte ska urholkas behöver en bättre samsyn om riksintresset för vindbruk uppnås mellan Energimyndigheten, länsstyrelserna och kommunerna.
- Möjligheterna att bedriva vindbruk i de riksintresseområden som utpekats för totalförsvaret måste preciseras.
- En viktig uppgift när de nya formerna för havsplanering och förvaltning utvecklas blir att ta tillvara kommunernas och medborgarnas kompetens och hitta former för dialog.
- Elnätets infrastruktur i havsområdet kommer att kräva ett stort statligt ansvar och extra insatser. Det bör därför utarbetas en samlad plan för förstärkning av elnätet och en nationell bedömning av var den långsiktiga utbyggnaden av vindkraften är lämpligast.

Flera riksintressen behöver uppdateras

Boverket redovisar i en nyligen presenterad återrapportering¹⁶ att flera länsstyrelser ser ett behov av uppdatering av riksintressen enligt såväl 3:e som 4:e kapitlet MB.

Några länsstyrelser pekar även på behovet av en översyn av 4 kap. 1 – 4 § MB.

Erfarenheter från detaljplanering

Flera hot mot PBL-systemet, det kommunala planmonopolet och den demokratitanke som PBL grundar sig på

En oroande utveckling

Det pågår enligt Boverkets uppfattning en oroande utveckling av tillämpningen som i förlängningen riskerar att urholka PBL-systemet. Det kommer att påverka det kommunala planmonopolet och den tanke om delaktighet och förutsebarhet som systemet grundar sig på och som är en väsentlig del av demokratin.

Boverkets slutsats är att verktygen för att bevaka att systemet tillämpas på rätt sätt behöver utökas och skärpas för att denna utveckling ska brytas.

Här redovisas några exempel på olämplig tillämpning.

Enkelt planförfarande snart det normala

Enkelt planförfarande vid framtagande av detaljplan fortsätter att öka och används nu lika ofta som normalt planförfarande.

Enkelt planförfarande får användas om förslaget till detaljplan är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten och är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande.

Enligt Boverket finns det inte tillräckligt mycket som talar för att förutsättningarna för att använda enkelt planförfarande är uppfyllda i så många som hälften av alla detaljplaneärenden.

¹⁶ Fysisk samhällsplanering och bebyggelseutveckling (Dnr 209-2474/2009)

Det är också oroande att en så stor andel som 34 procent av de detaljplaner med enkelt planförfarande som antogs under 2009 avsåg kommuner med översiktsplan från 1990-talet.

Stora avvikelser från detaljplan vid tillståndsbeslut

Det finns många och ofta gamla detaljplaner som inte längre ger uttryck för kommunens vilja.

Boverket har visserligen inte någon egen statistik över hur många detaljplaner eller planer enligt motsvarande äldre planformer som det finns i landet. Enligt uppgift kan det dock finnas så många som ca 100 000 planer. Det är med stor sannolikhet en hel del av dessa som skulle behöva uppdateras.

Samtidigt finns det inte alltid en vilja eller möjlighet hos kommunerna att aktualisera gamla inaktuella detaljplaner. Det har fått till följd att de istället ofta meddelar alltför stora avvikelser från detaljplan vid tillståndsprövningar enligt PBL. Att detta är ett växande problem bekräftas av länsstyrelserna.

Vid Boverkets uppsiktsresa till Hallands län uppgav länsstyrelseföreträdare att de uppmanat kommunerna att se över sina gamla detaljplaner men att kommunerna har svårighet att göra det på grund av tidsbrist.

Exploatering allt mer styrande

Många detaljplaner initieras inte längre av kommunerna. Istället startar ett planarbete ofta på initiativ av en exploatör och det inledande arbetet utförs av konsulter anlitade av exploatören.

Boverket har inte någon statistik över i vilken utsträckning detta sker men länsstyrelserna har i plan- och byggenkäten och vid det gemensamma seminariet förmedlat en bild av att detta är mycket vanligt och trenden är att det ökar.

Sämre kvalitet på detaljplaner

Det finns tecken som tyder på att kvaliteten på nya detaljplaner har försämrats på olika sätt.

Det framgår bland annat av en undersökning som KTH¹⁷ genomfört och som visar att förekomsten av olagliga och otydliga planbestämmelser är stor.

Så många som en tredjedel av de 390 undersökta detaljplanerna innehöll olagliga planbestämmelser och det var mindre än hälften av detaljplanerna som innehöll enbart lagliga och tydliga planbestämmelser.

Utvecklingen har lett till svårigheter vid användningen av detaljplaner i genomförandeskedet, till exempel vid fastighetsbildning.

Utvecklingen ska ses mot bakgrund av att länsstyrelserna inte har möjlighet att på formell grund pröva en detaljplan enligt 12 kapitlet PBL. Boverket har tidigare föreslagit¹⁸ att länsstyrelserna ska få en sådan möjlighet.

¹⁷ Kommunernas detaljplanebestämmelser. Lagstöd? Tydlighet? KTH 2009

¹⁸ Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen (Dnr 119-4901/2006 och 229-1706/2006)

Även länsstyrelserna har uppmärksammat denna utveckling. De förklarar den bland annat med en omfattande användning av konsulter.

Det finns ett behov av en riktad insats för att bryta utvecklingen mot sämre planer och Boverket har därför i samarbete med Lantmäteriet startat ett arbete där omfattningen av och orsakerna till problemet kommer att utredas. Resultatet av utredningen kommer att ligga till grund för ett ställningstagande om vilka åtgärder som behöver och kan vidtas för att förbättra tillämpningen.

Enligt Boverkets uppfattning kan problemet i stor utsträckning bero på att det finns en utbredd kunskapsbrist om vad en detaljplan är och vad den kan och bör ha för innehåll.

Det kan också bero på att det i PBL saknas en angiven kvalitetsnivå och en normering som garanterar en sådan nivå.

Det förhållandet att den här typen av brister – formaliabrister – inte fångas upp av länsstyrelsens ingripandemöjligheter i 12 kapitlet PBL kan även ha bidragit till utvecklingen.

Exempel på intressant tillämpning

Det är intressant att se att en del kommuner som med hänsyn till bland annat medborgarintresset arbetar mer kraftfullt med att se över sina befintliga detaljplaner.

Ett exempel på det är Upplands Väsby kommun norr om Stockholm. I kommunen finns knappt 500 detaljplaner. Kommunen har flera gånger noterat komplikationer till följd av föråldrade detaljplaner. Flera planer saknar anpassning till mer moderna krav som måste beaktas i genomförandet – till exempel buller, skydd av grundvattentäkt och trafikfrågor. Stora olägenheter finns också i bygglovhanteringen då till exempel hushöjd och användningssätt är reglerat på ett sätt som kommunen inte anser är lämpligt idag.

Med anledning av detta har stadsbyggnadskontoret utfört en kartläggning för att ta reda på vilka detaljplaner som behöver förändras. Arbetet har resulterat i en förstudie och med den som underlag har kommunstyrelsen gett stadsbyggnadskontoret i uppdrag att ta fram ett program för renovering av detaljplaner som täcker hela tätorten.

Det finns anledning för Boverket att följa och studera detta initiativ närmare. Det gäller inte minst kommunens hantering av finansieringsfrågorna.

Erfarenheter från byggskedet

Länsstyrelsernas byggtillsyn

Oklara signaler påverkar länsstyrelsernas byggtillsyn

Boverket har vid flera tillfällen pekat på att länsstyrelsernas tillsyn över kommunernas arbete med lov- och bygganmälningsprocessen och byggtillsyn enligt 10 kap. PBL är av alltför begränsad omfattning.

Det framgår bland annat i en rapport¹⁹ som Boverket presenterade 2007. I rapporten anges att länsstyrelserna av de totala resurserna för arbete med plan- och byggfrågor avsätter mindre än fem procent till arbete med byggtillsyn.

På senare år har glädjande nog en viss förbättring skett. Det är dock oroande att så många länsstyrelser nu har börjat tveka inför en fortsatt satsning på byggtillsyn.

Anledningen till detta är enligt vad som framkommit bland annat vid det gemensamma seminariet den 24 februari i år de förslag som presenterats vid en granskning av Boverket²⁰. Där föreslås en överflyttning av vissa tillsynsuppgifter till Boverket. Utredningen har av många länsstyrelser uppfattats som att länsstyrelsernas byggtillsyn till stor del ska tas över av Boverket.

Propositionen till ny plan- och bygglag²¹ preciserar inte heller hur regeringen tänker sig statens framtida tillsyn på plan- och byggområdet. Regeringen avser att reglera den frågan i kommande förordning, vars inriktning ännu inte är känd.

Slutligen har regeringen i en skrivelse till riksdagen²² i december 2009 förespråkat att tillsynsbegreppet på alla områden ska förbehållas så kallad snäv tillsyn av granskande och ingripande karaktär.

Länsstyrelsernas tveksamhet avseende byggtillsynen är oroande och regeringen bör så snart som möjligt skapa klarhet kring länsstyrelsernas fortsatta tillsynsroll.

Byggtillsynsseminarier

För fjärde året i rad planerar länsstyrelserna och Boverket i samverkan att hålla ett speciellt seminarium angående länsstyrelsernas byggtillsyn.

Syftet med seminariet är att förbättra förutsättningarna för hög kvalitet och enhetlighet i länsstyrelsernas arbete med byggtillsynen.

Målgruppen för seminariet är liksom tidigare år i första hand de handläggare på länsstyrelserna som direkt arbetar med byggtillsyn eller kommer att göra det.

Tidigare seminarier har varit speciellt inriktade på de återsrapporteringskrav som länsstyrelserna fått i sitt regleringsbrev. I år

¹⁹ Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen, (Dnr 119-4901/2006 och 229-1706/2006)

²⁰ Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket” (SOU 2009:57)

²¹ Prop 2009/10:170 - En enklare plan- och bygglag

²² Regeringens skrivelse 2009/10:79 – En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

finns det inte formulerat några konkreta återrapporteringskrav och seminariet kommer därför att fokusera på att hitta en gemensam syn på vad länsstyrelserna bör inrikta tillsynen på och hur man effektivt kan arbeta med det.

Pilotprojekt om bygg tillsyn

Med syfte att få till stånd en bättre struktur och metodik i länsstyrelsernas tillsynsarbete har Boverket och länsstyrelserna beslutat att starta ett pilotprojekt om tillsyn inom ramen för regeringens kompetenssatsning för bättre PBL-tillämpning.

Projektet, som har namnet ”Uppföljning inom byggområdet”, ska identifiera problemområden och ta fram förslag på metoder som kan ligga till grund för länsstyrelsernas samordnade insatser och prioriteringar för tillsyn inom byggområdet under de närmaste åren.

Projektet ska

- identifiera problemområden i den byggda miljön och brister i kommunernas prövningsprocesser enligt PBL som kan mynna ut i förslag på tillsynsområden som bör följas upp av länsstyrelsen,
- belysa problemområden som rör brister i hur intentioner i översiktsplan, detaljplan och genomförandeavtal beaktas i byggprocesser,
- ta fram förslag på metoder som är lämpliga och effektiva för länsstyrelsernas uppföljning och tillsyn inom byggområdet, och
- väga in länsstyrelsens uppgifter som tillsynsmyndighet i den pågående översynen av PBL.

Nu vet vi lite mer om hur våra hus mår

Boverkets stora undersökning av byggnaders energianvändning, tekniska status och inomhusmiljö²³ ger en ögonblicksbild av hur husen mår 2009 och till viss del av hur vi mår i våra hus.

Undersökningen visar att boende i flerbostadshus störs ganska mycket av buller från trafik och grannar.

En tredjedel av alla byggnader har också mögel, mögellukt eller hög fuktnivå som kan ha betydelse för inomhusmiljön. Vanligast är mögelpåväxt i kryppgrunder och på vindar i småhus.

När det gäller ventilationen i byggnader så framgår det av undersökningen att 60 procent av alla flerbostadshus samt skolor och förskolor har godkänd ventilation.

Mätningar av radonhalt inomhus visar att cirka 250 000 småhus och 75 000 flerbostadshus har radonhalter som överstiger dagens gränsvärde 200 Bq/m³.

Undersökningen visar också att det finns ett eftersatt underhållsbehov. Boverket beräknar att det kan kosta mellan 230 och 330 miljarder kronor att åtgärda de skador och brister som identifierats.

Av undersökningen framgår det dock inte vilka orsakerna är till bristerna. Det framgår till exempel inte om och i så fall i vilken utsträckning de olika offentligt rättsliga regelsystem som finns och funnits under årens lopp har bidragit till eller hade kunnat motverka bristerna.

²³ Så mår våra hus – redovisning av regeringsuppdrag beträffande byggnaders tekniska utformning m.m. (Dnr 10124-5246/2006).

Många obesiktigade hissar

I samband med Boverkets undersökning av byggnaders tekniska status kom det fram att cirka 15 000 av landets hissar inte är besiktigade enligt de regler som finns.

Under de senaste tio åren har det inträffat sex dödsolyckor i Sverige. Det har i de flesta fall varit olyckor där personer klämts fast vid transport av gods i hissar utan korgdörr. Under samma tid har ett tjugotal allvarliga olyckor inträffat där människor har skadats.

Enligt Boverket är det mycket viktigt att fastighetsägarna besiktigar hissar och att kommunen utövar tillsyn. Boverket och Swedac, som ackrediterar de företag som kontrollerar hissar, har därför kommit överens om att genomföra en informationsinsats om besiktnings- och tillsynsansvaret under våren 2010.

Många takras

Under vintern 2009/10 har flera hundra tak rasat. De flesta takras har skett på större byggnader med långa spännvidder och slanka konstruktioner. Samtliga tak var uppförda i stål eller trä.

Det är för tidigt att dra några slutsatser av vilka tekniska orsaker det är som föranlett rasen. Men problemen har i andra utredningar visat sig bero på felaktiga regler, felaktig projektering, felaktigt utförande, bristande underhåll, ojämn snöröjning eller felaktigt material.

Boverket ska nu tillsammans med SP, Sveriges tekniska forskningsinstitut, och övriga berörda myndigheter snabbt se över behovet av åtgärder. En snabb analys ska göras för att se om ändringar i PBL är tillräckligt. Boverket ska också se över om konstruktionsreglerna behöver ändras. På längre sikt ska myndigheterna se över nuvarande regelsystem och även ansvarsfrågorna.

Enligt Boverket finns det även anledning att se över vilken information som behöver ges till byggherrar, konstruktörer, entreprenörer och fastighetsägare.

Energideklarationer

Boverket har i en rapport²⁴ redovisat en utvärdering av systemet med energideklarationer. I rapporten konstaterar Boverket bland annat att

- tillgången på kompetenta och oberoende energiexperter är god,
- underlag och analyser av åtgärdsförslag i många fall är av enklare slag och dessutom redan kända,
- resultatet har begränsad betydelse vid husköp, och att
- energideklarationer har ökat intresset för energifrågor.

Mot bakgrund av resultatet av utvärderingen har Boverket föreslagit ett antal ändringar i regler och vidare utredningar.

Bland annat föreslås skärpta sanktioner mot säljare av egnahem som underlåter att deklarerera sina hus, att energiexperter från andra länder ska omfattas av tillsyn i Sverige samt ett utökat undantag för vissa lokalbyggnader.

²⁴ Utvärdering av systemet med energideklarationer (Dnr 1271-2003/2009)

Enkelt avhjälpna hinder – inte alltid så enkelt

Boverket genomför tillsammans med SKL, Handisam och länsstyrelserna en uppsökande informationssatsning om enkelt avhjälpna hinder under 2009 och 2010.

En av slutsatserna från den satsningen är att det ofta är inställningen och engagemanget hos kommunalpolitiker och förvaltningschefer som i praktiken blir avgörande för om lagstiftningen får genomslag ute i kommunerna.

Av svaren på plan- och byggenkäten framgår också att kommunerna drar sig för att bedriva aktiv tillsyn om inte kommunerna själva har åtgärdat hinder i egna lokaler och på allmänna platser. De vill som någon länsstyrelse uttryckt det ”inte kasta sten när de sitter i glashus”.



Foto: Olov Schultz/Boverket, Otto Ryding/Boverket och Kai Tirkkonen/FOLIO

Plan- och byggenkäten

Allmänt

Samtliga länsstyrelser har svarat på plan- och byggenkäten. Svaren har utvecklats, diskuterats och kvalitetssäkrats vid det gemensamma seminariet den 24 februari i år.

Tyvärr finns det liksom tidigare år brister och ofullständigheter i länsstyrelsernas svar. Det gäller framförallt på byggsidan där det inte alltid går att dra tillförlitliga slutsatser utifrån svaren och ibland finns uppenbara felaktigheter.

Det kan delvis bero på att länsstyrelserna inte på samma sätt som för planuppgifterna ser nyttan av uppgifterna men också på registreringsproblem. Boverket och länsstyrelserna kommer att göra ytterligare insatser för att förbättra svarsfrekvensen och svarskvaliteten.

Vid det gemensamma seminariet framförde länsstyrelserna ett önskemål om en utvecklad digital hantering av uppgifter på plan- och byggområdet. De pekade bland annat på möjligheterna i det nya handläggarstödet "Platina" som håller på att införas på länsstyrelserna.

Länsstyrelserna önskade även en effektivare samordning av uppgiftslämningen och tog som exempel på det den särskilda återrapportering av delar av länsstyrelsernas byggtillsyn som enligt deras regleringsbrev ska göras senast den 30 november varje år. Det skulle enligt länsstyrelserna underlätta betydligt om den återrapporteringen kan ske i samband med plan- och byggenkäten. Boverket har tidigare framfört detta till departementet och delar helt länsstyrelsernas uppfattning.

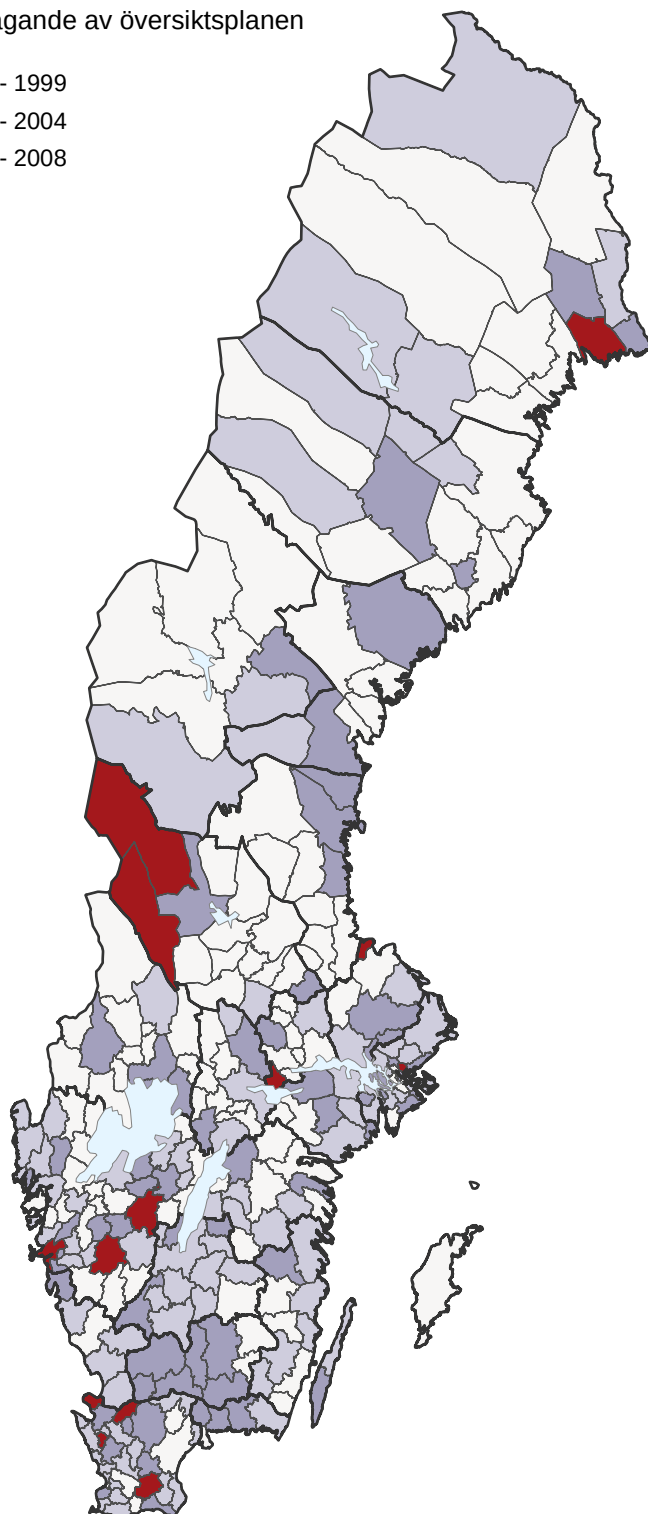
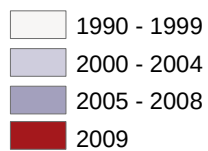
I den här rapporten redovisar och kommenterar Boverket inte alla enkätsvaren utan begränsar redovisningen till det som bäst belyser utvecklingen på plan- och byggområdet.

För den som är intresserad av att ta del av en sammanställning av länsstyrelsernas detaljerade statistiska svar så finns de i en bilaga till denna rapport.

Viktigt att notera är att länsstyrelsen i Kalmar län inte besvarade plan- och byggenkäten för 2008. I statistiken saknas därför i stor utsträckning uppgifter för kommunerna i Kalmar län under 2008.

Figur 1. År för antagande av översiktsplanen

År för antagande av översiktsplanen



Översiktsplaner

Antagna kommunomfattande översiktsplaner

Ökad planeringsaktivitet

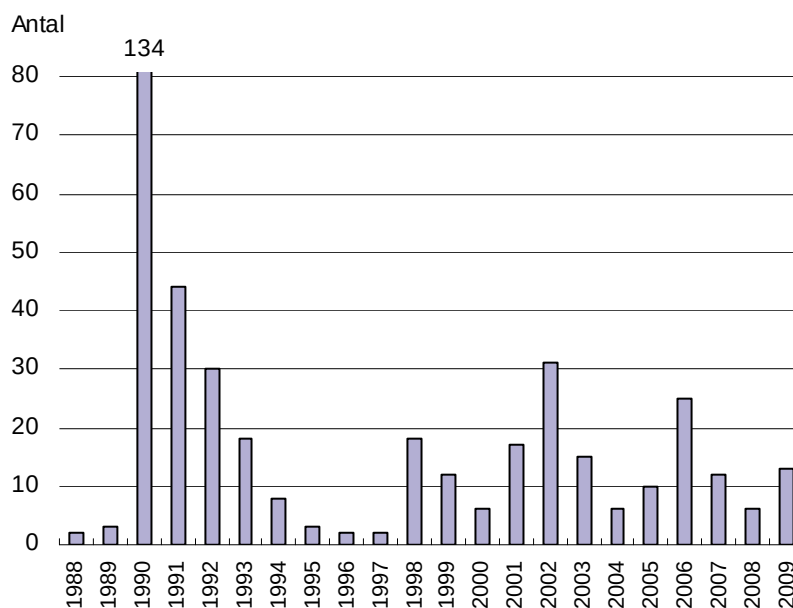
Under 2009 antogs 13 kommunomfattande översiktsplaner. Det var betydligt fler än under 2008 men färre än under 2007 och 2006. I tre län har fler än en kommunomfattande översiktsplan antagits under 2009. Det var i Skåne län (4), Västra Götalands län (3) och Dalarnas län (2).

Antalet antagna kommunomfattande översiktsplaner kommer troligen att fortsätta att stiga under 2010.

Denna slutsats grundar Boverket på att länsstyrelserna under 2009 har avgett förhållandevis många samrådsyttranden och granskningsyttranden över sådana planer.

Tidigare erfarenheter visar också att planeringsaktiviteten stiger betydligt i slutet på varje mandatperiod.

Figur 2. Antagna översiktsplaner per år 1988 – 2009



Översiktsplan

Alla kommuner ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunens yta.

Översiktsplanens syfte är att ge vägledning och stöd i beslut om användningen av mark- och vattenområden och om hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras.

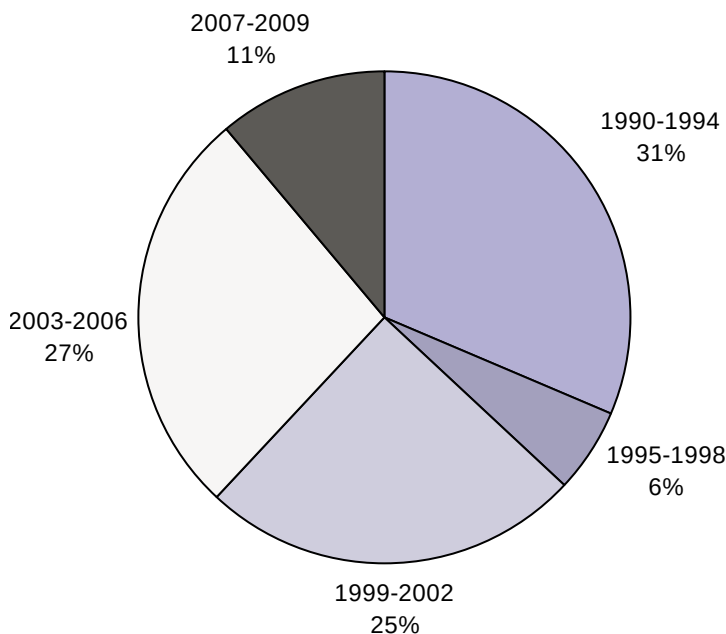
Översiktsplanen redovisar en avvägning mellan olika allmänna intressen men är inte juridiskt bindande.

Många åldersstigna översiktsplaner

Det är 114 kommuner som fortfarande har en gällande kommunomfattande översiktsplan från 1990-talet.

Det är anmärkningsvärt att så många som 39 av dessa kommuner har översiktsplaner från 1990.

Figur 3. Åldersfördelning för gällande översiktsplaner



Sedan 1990-talet har många nya frågeställningar dykt upp – inte minst efter miljöbalkens införande. Enligt Boverkets uppfattning kan översiktsplaner från 1990-talet därför knappast längre på ett aktuellt sätt ge uttryck för vare sig kommunens egna intressen eller statens intressen.

Det finns vad Boverket kan se inte någon tydlig koppling mellan befolkningsutvecklingen och hur aktiv översiktsplaneringen är i kommunerna.

Av de 13 kommuner som under 2009 antog en kommunomfattande översiktsplan är det nio som har färre än 25 000 invånare. Fem av dessa har en positiv befolkningsutveckling sett över en tioårsperiod medan fyra har en negativ befolkningsutveckling.

Däremot är aktiviteten generellt sett lägre i befolkningsmässigt mindre kommuner med begränsade resurser för översiktsplanering.

I det sammanhanget är det intressant att notera att 140 av landets kommuner har färre än 10 000 invånare och 175 av dem har mindre än 25 000 invånare. Dessa 175 kommuner har tillsammans ungefär lika många invånare som kommunerna i Storstockholmsområdet.

Förutsättningarna skiljer sig med andra ord väldigt mycket åt mellan de befolkningsmässigt små kommunerna och storstadskommunerna.

Enligt Boverkets uppfattning borde behovet av översiktlig planering dock vara lika stort oberoende av befolkningsmängd eller om kommunens befolkningsutveckling är ökande, oförändrad eller negativ.

Det gäller inte minst för att ha beredskap för och möjlighet att hantera nya tvingande planeringsfrågor. Exempel på sådana frågor är kravet att i översiktsplan redovisa områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, vindkraft och vattenfrågor kopplade bland annat till EG:s ramdirektiv för vatten och miljökvalitetsnormer för vatten.

Boverkets ÖP-arkiv

Boverket har ett nationellt ÖP-arkiv som utgör en värdefull kunskapskälla i verkets uppsikts- och i utvecklingsarbete.

Enligt 4 kap. 13 § PBL ska kommunerna skicka in den antagna översiktsplanen till bland annat Boverket men det sker inte alltid. Boverkets ÖP-arkiv är därför inte komplett. Men Boverket tror att riktade informationsinsatser mot kommunerna kommer att leda till en bättring.

På sikt bör ÖP-arkivet göras digitalt och tillgängligt via Boverkets webbplats.

Figur 4. Aktualitetsprövade och antagna översiktsplaner 2007 - 2009

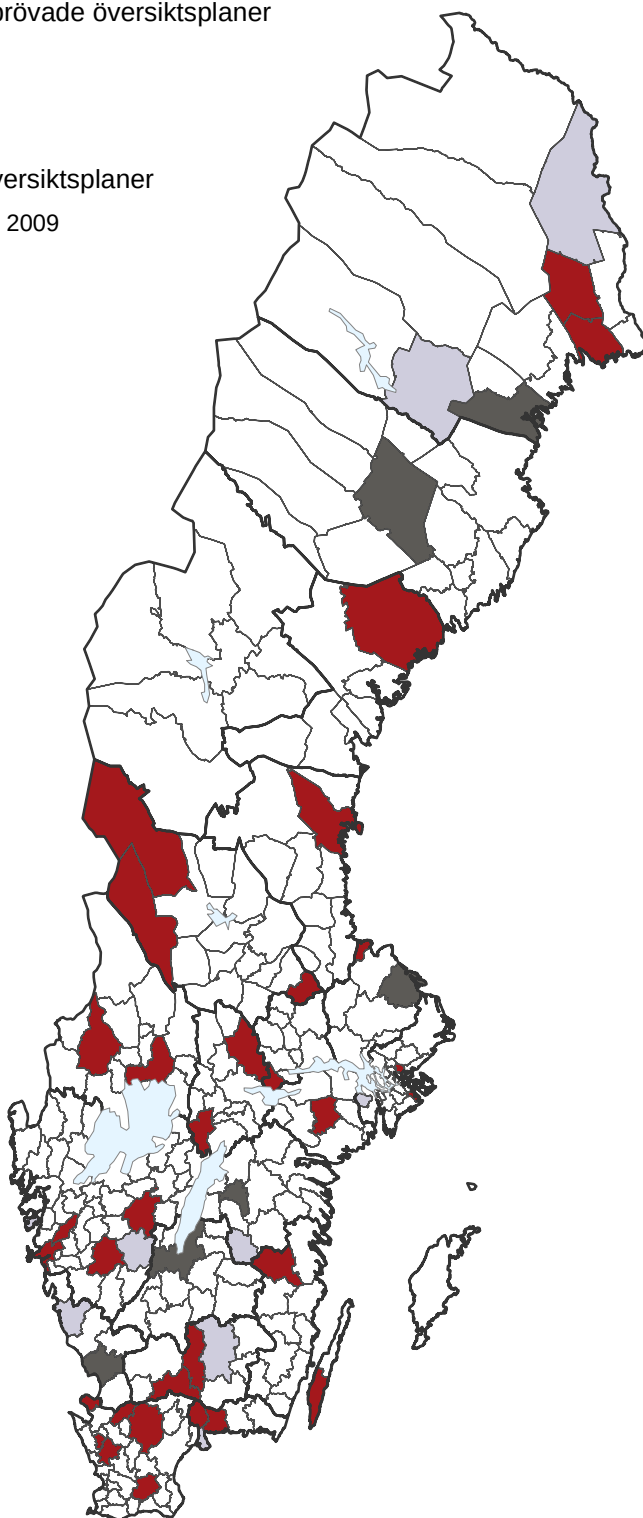
Aktualitetsprövade översiktsplaner

2008

2009

Antagna översiktsplaner

2007 - 2009



Aktualitets- prövning

Kommunen ska minst en gång under varje mandatperiod ta ställning till planens aktualitet.

Före det ska länsstyrelsen i en sammanfattande redogörelse redovisa statens synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut och ange hur synpunkterna enligt länsstyrelsen förhåller sig till översiktsplanen

Aktualitetsprövning av översiktsplaner

Utvecklingen av kommunernas aktualitetsprövning av översiktsplaner

När det gäller antalet aktualitetsprövningar under den senaste mandatperioden (2007 – 2010) finns det inte någon statistik från 2007 eller 2010. Men eftersom endast 18 aktualitetsprövningar gjordes under 2008 och 2009 talar mycket för att en betydande majoritet av landets kommuner inte följer kravet att en sådan prövning ska göras varje mandatperiod.

Det kan finnas flera skäl till varför kravet på aktualitetsprövning inte följs. Det kan vara allt från ren okunskap om kravet som sådant, osäkerhet om hur en aktualitetsprövning ska göras och vad som krävs för att en aktualitetsprövning ska anses ha gjorts till medvetna prioriteringar. Ett problem är också att länsstyrelserna inte alltid får del av kommunernas beslut från aktualitetsprövning. Oavsett vilka skälen är så visar resultatet tydligt att systemet inte fungerar som det är tänkt.

Vid det gemensamma seminariet den 24 februari i år visade det sig att det i viss utsträckning råder olika uppfattning mellan länsstyrelserna och mellan länsstyrelserna och kommunerna om vilka kriterier som gäller vid bedömningen av om en aktualitetsprövning skett. Detta bekräftas inte minst vid en jämförelse mellan svaren i plan- och byggenkäten och svaren på miljömålsenkäten. Där har helt olika siffror redovisats över antalet aktualitetsprövningar.

Inom ramen för regeringens kompetenssatsning för bättre PBL-tillämpning kommer därför tre så kallade pilotprojekt att titta närmare på de här frågorna.

De erfarenheter och kunskaper om arbetssätt m.m. när det gäller aktualitetsprövning av översiktsplaner som kommer fram i pilotprojekten kommer att ligga till grund för Boverkets fortsatta arbete med de nya vägledningar för översiktsplanering som kommer att tas fram i samband med införandet av en ny plan- och bygglagstiftning.

Länsstyrelsernas sammanfattande redogörelser inför kommunernas aktualitetsprövning

Vid en första blick på svaren i plan- och byggenkäten verkar det som att länsstyrelserna under 2009 ökade sina förebyggande planeringsinsatser mot kommunerna. Jämfört med 2008 lämnade de dubbelt så många sammanfattande redogörelser för statliga intressen inför kommunernas arbete med aktualitetsprövning av översiktsplaner.

Men denna ökade aktivitet förklaras i sin helhet av länsstyrelsen i Södermanlands län. Länsstyrelsen har under 2009 lämnat sådana redogörelser till samtliga kommuner i länet och står därmed för nästan hälften av alla redogörelser i landet (9 av 19).

Det går inte att av svaren i plan- och byggenkäten utläsa att länsstyrelsens i Södermanlands län ökade aktivitet resulterat i en ökad översiktsplanering i kommunerna.

Vid det gemensamma seminariet uppgav dock företrädare för länsstyrelsen att kommunerna reagerat mycket positivt på länsstyrelsens initiativ och att det resulterat i en ökad planeringsaktivitet som i år och framöver sannolikt kommer att ge effekt i form av aktualitetsförklaringar,

nya kommunomfattande översiktsplaner samt fördjupningar av och tillägg till kommunomfattande översiktsplaner.

En annan positiv effekt som länsstyrelsen sett av sin insats är att kommunalråden i kommunerna fått upp ögonen för översiktsplaneringens fördelar. De har bland annat deltagit vid seminarier som länsstyrelsen anordnat i anslutning till att redogörelserna lämnats.

Av övriga tio kommuner i landet som under 2009 fått en sammanfattande redogörelse för de statliga intressena från länsstyrelsen har fem aktualitetsprövat sin översiktsplan samma år.

Drygt hälften av landets länsstyrelser har inte lämnat någon sammanfattande redogörelse under 2009.

Länsstyrelserna, inklusive länsstyrelsen i Södermanlands län, uppger att det är resurskrävande att arbeta på detta proaktiva och förebyggande sätt och att det är resursbrist som är skälet till att det inte sker i större omfattning.

Enligt Boverkets och länsstyrelsernas uppfattning är tidiga sammanfattande redogörelser för de statliga intressena från länsstyrelserna och kommunernas aktualitetsprövningar en förutsättning för den rullande och kontinuerliga planering som bör känneteckna en effektiv och strategisk översiktsplanering.

Eftersom det kommunala planmonopolet bygger på att kommunerna har aktuella översiktsplaner är det viktigt att tillämpningen förbättras.

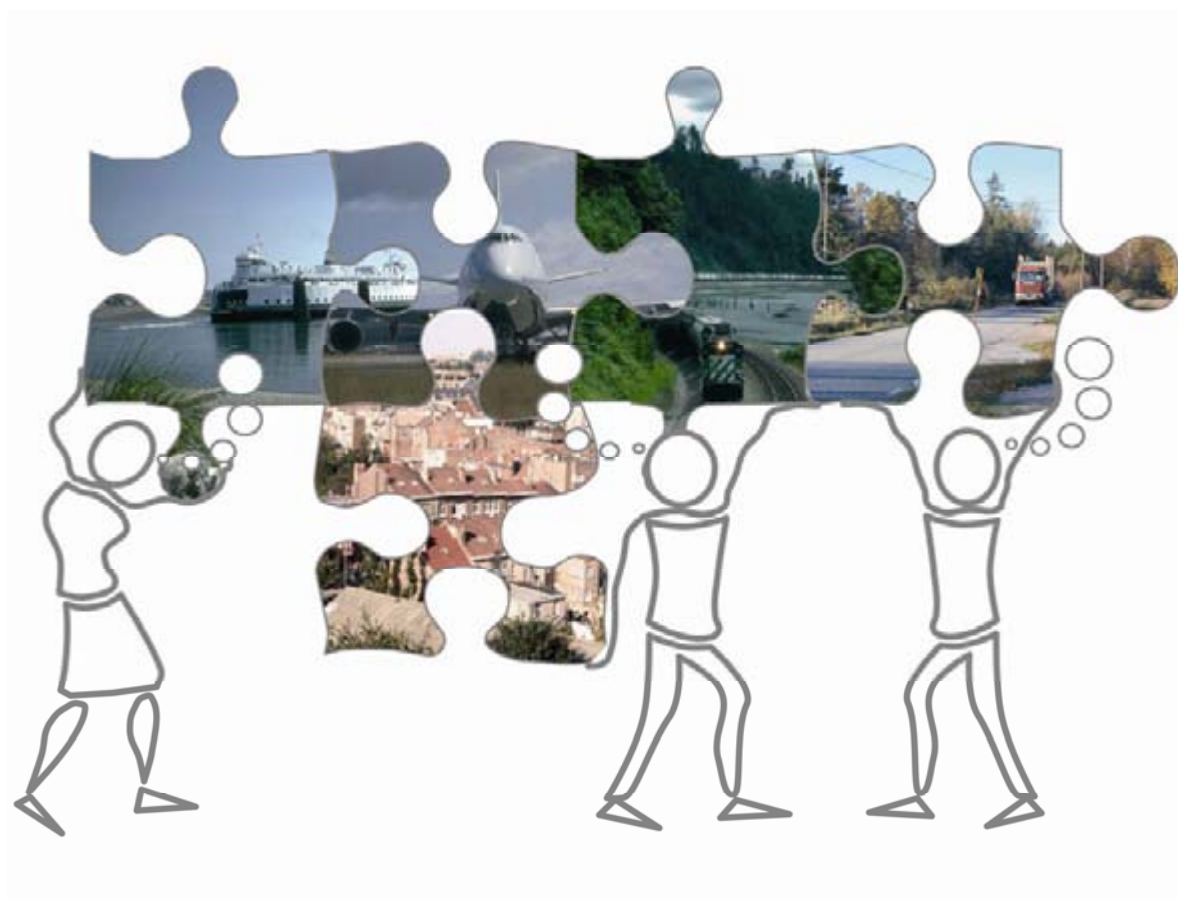
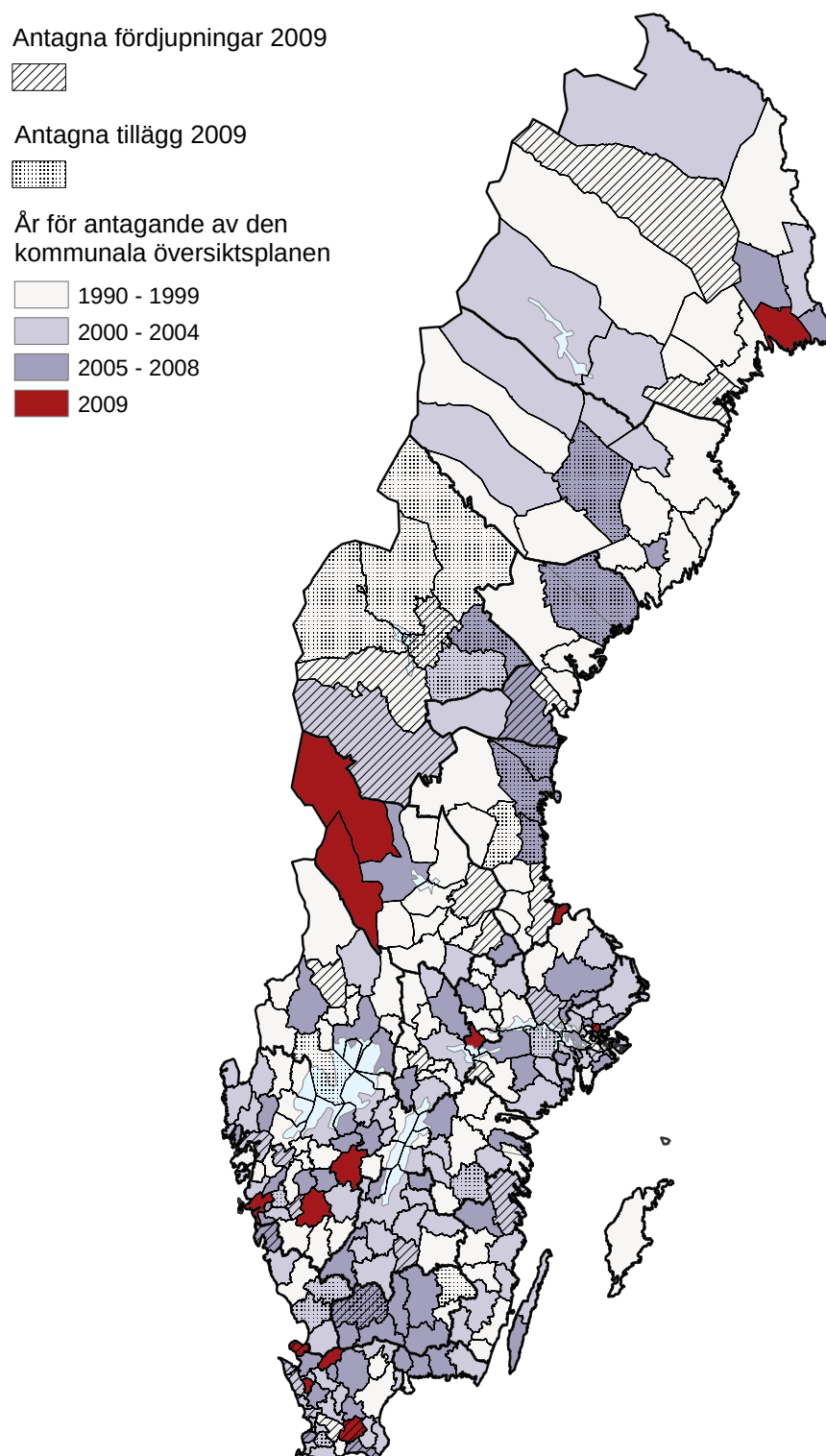


Illustration: Kjell Wernquist/Ateljé WQ

Figur 5. Antagna fördjupningar av och tillägg till översiktsplaner under 2009



Fördjupningar och tillägg

Översiktsplanen kan ändras genom fördjupningar eller tillägg.

I en fördjupning sker en mer detaljerad redovisning av ställningstaganden för ett visst geografiskt område i kommunen.

I ett tillägg behandlas nya planeringsfrågor för hela kommunens yta.

Fördjupningar av och tillägg till översiktsplaner

Fördjupningar och tillägg förutsätter en aktuell översiktsplan

En grundläggande förutsättning för att kunna göra fördjupningar av och tillägg till översiktsplanen är att planen är aktuell.

Det har dock visat sig att det förekommer att kommuner gör fördjupningar av och tillägg till kommunomfattande översiktsplaner trots att de med stor sannolikhet behöver uppdateras. Det bekräftas bland annat av att nästan fyra av tio av de fördjupningar och tillägg som antogs under 2009 gjordes i kommuner med kommunomfattande översiktsplaner från 1990-talet.

När det gäller tillägg är det viktigt att tydligt redovisa tilläggets konsekvenser för och samband med den kommunomfattande översiktsplanen.

Fördjupningar av kommunomfattande översiktsplaner

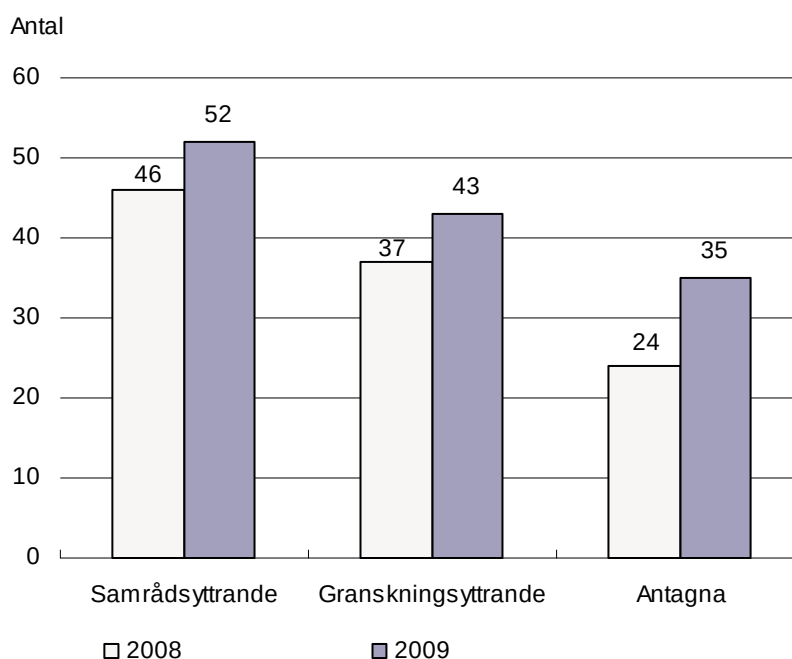
Under 2009 antogs 35 fördjupningar av kommunomfattande översiktsplaner.

Det var betydligt fler än under de föregående åren och antalet fördjupningar kommer troligen att fortsätta att stiga under 2010.

Denna slutsats grundar Boverket på att länsstyrelserna under 2009 har avgett förhållandevis många samrådsyttranden och granskningsyttranden över förslag till fördjupningar.

Planeringsaktiviteten när det gäller fördjupningarnas fördelning i landet visar på stora regionala skillnader. Kommunerna i Skåne län och Jämtlands län har varit mest aktiva under året.

Figur 6. Fördjupningar av översiktsplaner – samrådsyttrande, granskningsyttrande och antagna 2008 - 2009



Tillägg till kommunomfattande översiktsplaner

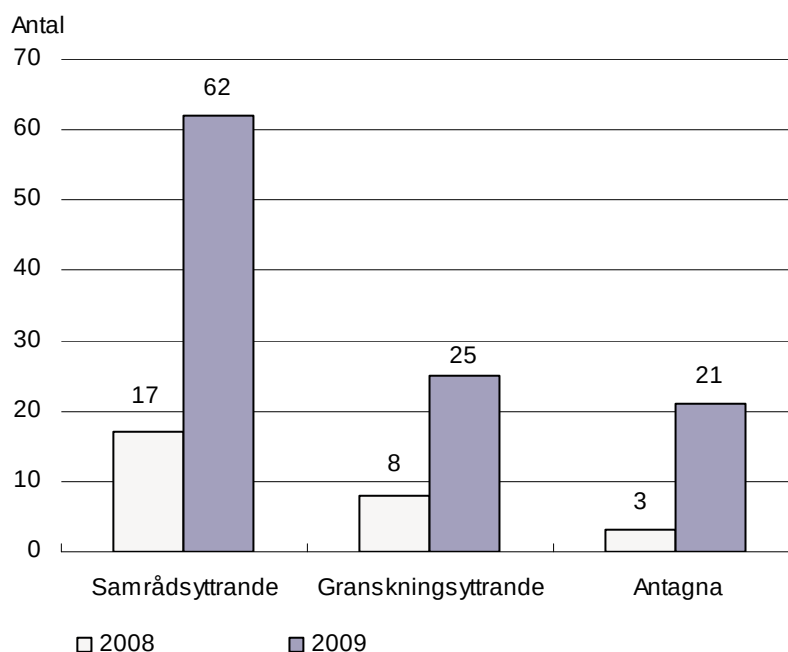
Under 2009 antogs 21 tillägg till kommunomfattande översiktsplaner och alla utom ett (biller) hade vindkraft som tema.

Det var betydligt fler än under de föregående åren och antalet tillägg kommer troligen att fortsätta att stiga under 2010.

Denna slutsats grundar Boverket på att länsstyrelserna under 2009 har avgett förhållandevis många samrådsyttranden och granskningsyttranden över förslag till tillägg.

Det finns dessutom många kommuner som arbetar med tillägg och just nu befinner sig i program- eller samrådsskedet.

Figur 7. Tillägg till översiktsplaner – samrådsyttrande, granskningsyttrande och antagna 2008 – 2009



Olika incitament ökar planeringsaktiviteten

Den ökade användningen av tillägg till kommunomfattande översiktsplaner med tillägg för temat vindkraft är sannolikt ett resultat av möjligheten att stimulera planeringsarbetet med hjälp av planeringsstödet för vindkraft.

Länsstyrelserna och Boverket ser samtidigt att det finns risker förknippade med den pågående utvecklingen mot en mer sektoriserad eller enfrågebaserad översiktsplanering. En sådan översiktsplanering strider mot den grundtanke om att vara ett instrument för att hantera avvägningar mellan olika allmänna intressen som översiktsplanen bygger på.

Vid det gemensamma seminariet uppgav också några länsstyrelser att de sett många tillägg med temat vindkraft som inte är samordnade med den kommunomfattande översiktsplanen och att detta sannolikt kommer

att bli ännu mer vanligt förekommande när det gäller tillägg till den kommunomfattande översiktsplanen för landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

Förhoppningsvis kan denna utveckling förhindras genom att kommunerna, och då särskilt de som upplever det som svårt att prioritera översiktsplanering, använder sig av möjligheten att via bidraget även finansiera en uppdatering av underlaget till den kommunomfattande översiktsplanen.

I det här sammanhanget kan också nämnas att länsstyrelserna också är kritiska mot den bristande samordningen mellan utbyggnaden av vindkraft och distributionen av den energi som dessa alstrar.

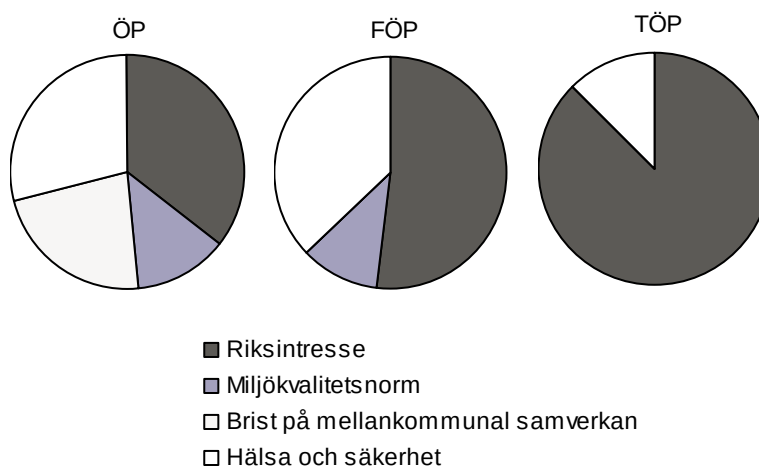
Länsstyrelsernas granskningsyttranden

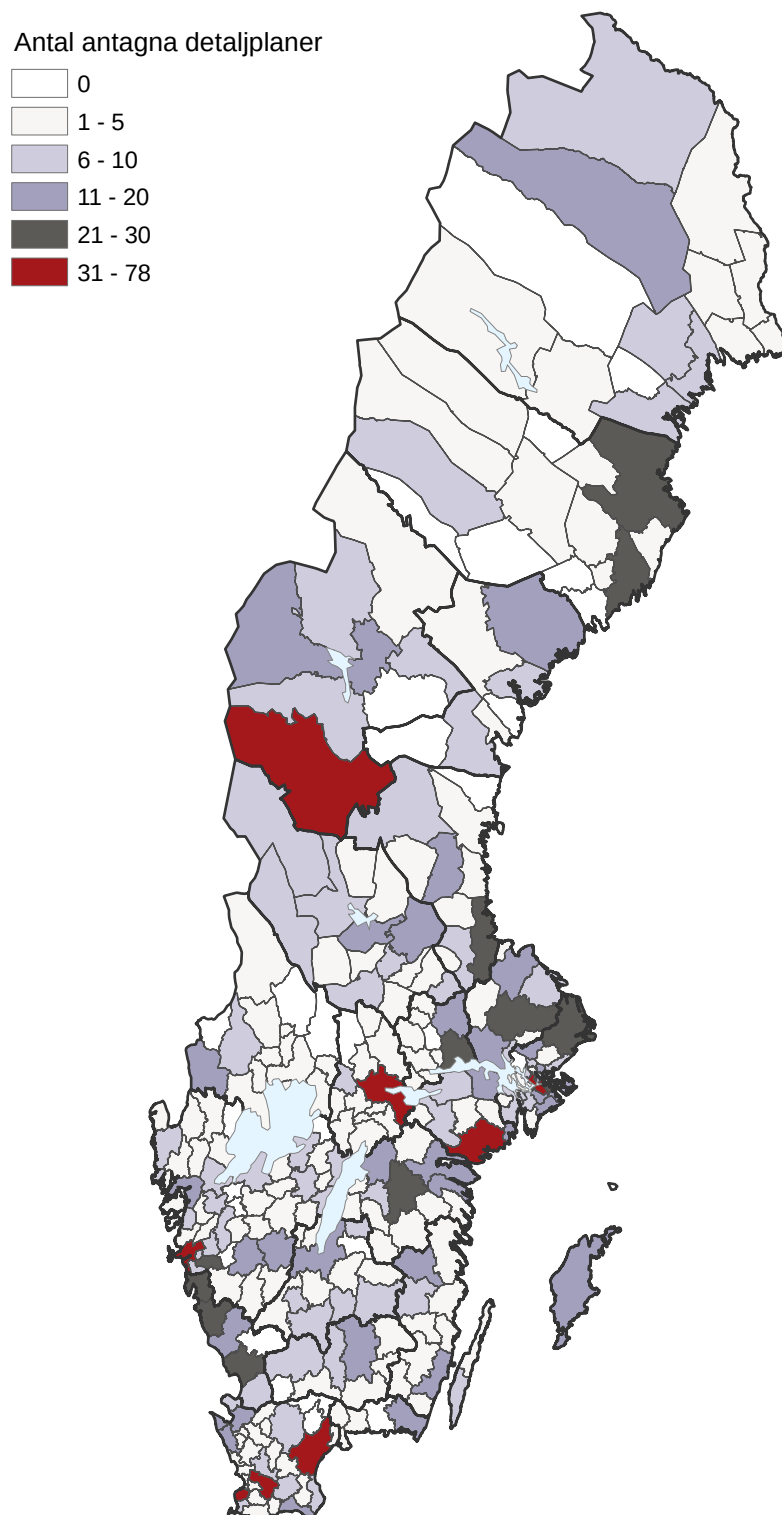
Under 2009 har länsstyrelserna i sina granskningsyttranden över förslag till kommunomfattande översiktsplaner samt tillägg till och fördjupningar av sådana planer framfört invändningar enligt 4 kap. 9 § PBL i flera fall.

Länsstyrelserna har oftast haft invändningar mot att planförslag inte tillgodoser ett riksintresse eller inte är lämpligt med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa och säkerhet.

Länsstyrelserna uppgav vid det gemensamma seminariet att de oftast får stort gehör för de frågor de har att bevaka. Detta kan förklara varför det är relativt få granskningsyttranden som anger att staten och kommunen inte har samsyn i frågor som rör 4 kap. 9 § PBL.

Figur 8. ÖP, FÖP, TÖP – skäl för invändning i granskningsyttrande



Figur 9. Antal antagna detaljplaner under 2009

Detaljplan

I detaljplaner kan kommunen på ett juridiskt bindande sätt förverkliga lokala politiska ställningstaganden om hur mark och vatten ska användas och hur bebyggelse ska utformas och förvaltas.

Detaljplaner ska ge en samlad bild av hur marken inom planområdet ska förändras eller bevaras.

I detaljplaner ska det göras en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen.

Detaljplaner och områdesbestämmelser

Antagna detaljplaner

Under 2009 antogs 2 049 detaljplaner. Det är en minskning med nästan tio procent jämfört med året innan.

Detaljplaneaktiviteten är tydligt kopplad till faktorer som befolkningsmängd och befolkningsutveckling.

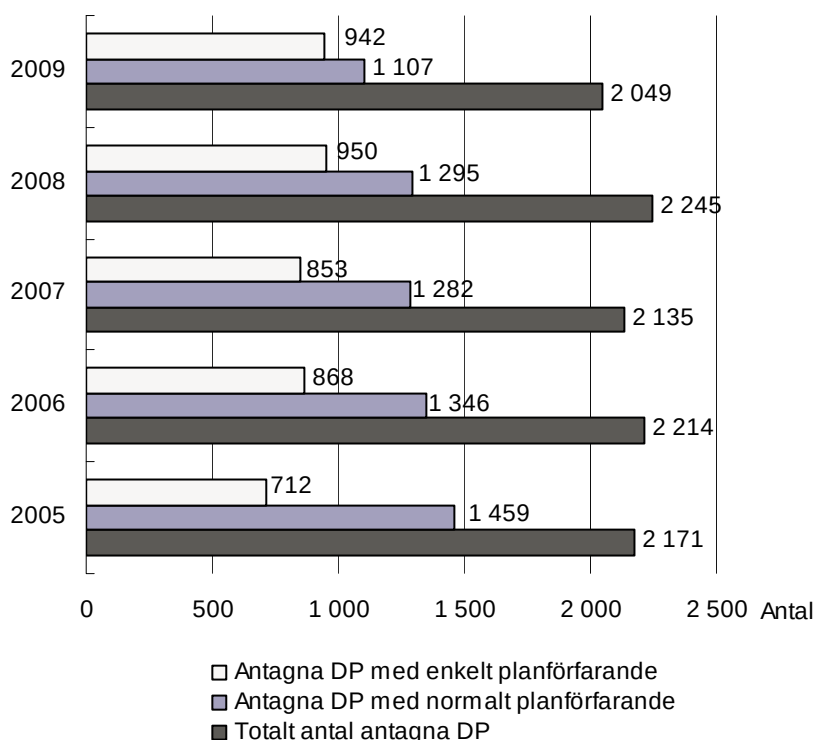
Under 2009 var det 28 kommuner som inte antog några detaljplaner. Det var något fler än under 2008. Alla utom en av dessa kommuner har en negativ befolkningsutveckling och 24 av dem är små kommuner med färre än 25 000 invånare.

Flest detaljplaner antogs i Stockholms stad (78), Örebro kommun (56), Göteborgs stad (50), Malmö stad (40) och i Nyköpings kommun (34).

De 8 kommuner som antagit mellan 31 och 78 detaljplaner finns i storstadsregionerna och på högskoleorter (6) och i Nyköpings kommun och Härjedalens kommun.

Boverket har tyvärr inte någon statistik över hur många av de antagna detaljplanerna som också har vunnit laga kraft.

Figur 10. Antagna detaljplaner 2005 – 2009

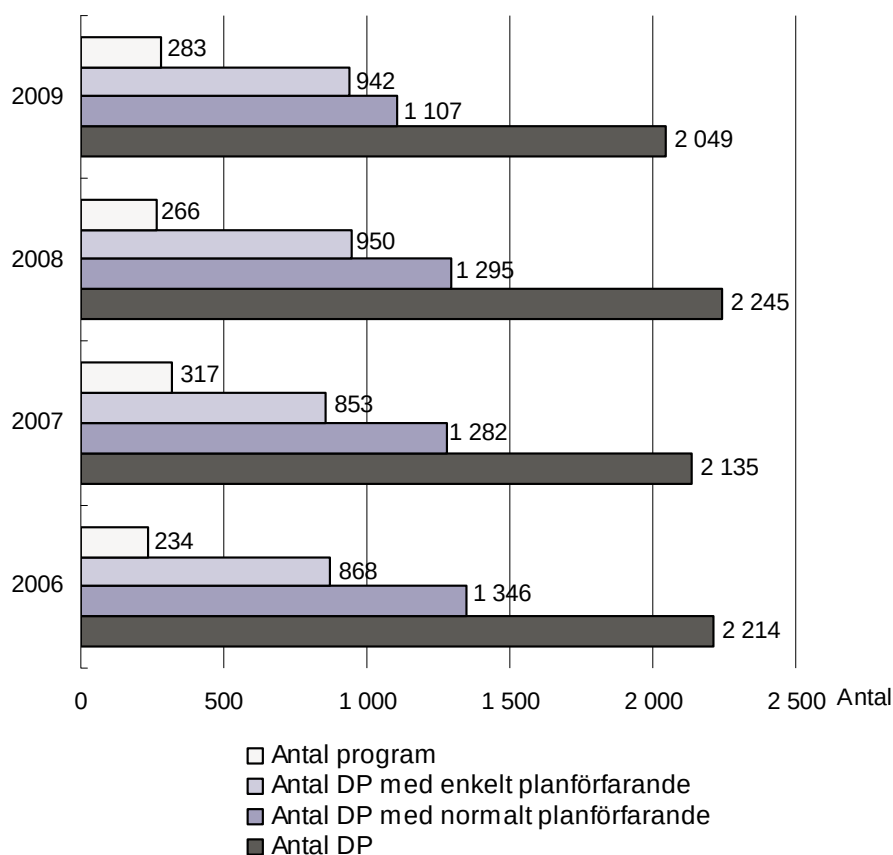


Detaljplaner som grundar sig på program

Detaljplaner ska grunda sig på program om det inte är onödigt.

Av enkätsvaren framgår att 283 av de 1 107 detaljplaner som tagits fram med normalt planförfarande grundar sig på program. Det är visserligen en något högre andel än under föregående år men fortfarande endast 25 procent av alla detaljplaner som tagits fram med normalt förfarande. För övriga detaljplaner har kommunerna uppenbarligen ansett att program är onödigt.

Figur 11. Antagna detaljplaner med program 2006 – 2009



Avsikten med program är att en dialog mellan kommunen och dem som kan beröras av den tilltänkta detaljplanen ska komma till stånd i ett tidigt skede.

Det är alltid nödvändigt att ta fram ett program om detaljplanen förväntas komma att strida mot intentionerna i kommunens översiktsplan.

Länsstyrelserna redovisar i enkäten att 45 antagna detaljplaner bedöms avvika från den kommunomfattande översiktsplanen. Svaren ger dock inte någon vägledning för att bedöma om kommunerna använder sig av program i för liten utsträckning.

Länsstyrelserna har också redovisat att det blir allt vanligare att kommunerna arbetar med program för större geografiska områden. Programmen används sedan som underlag för flera detaljplaner.

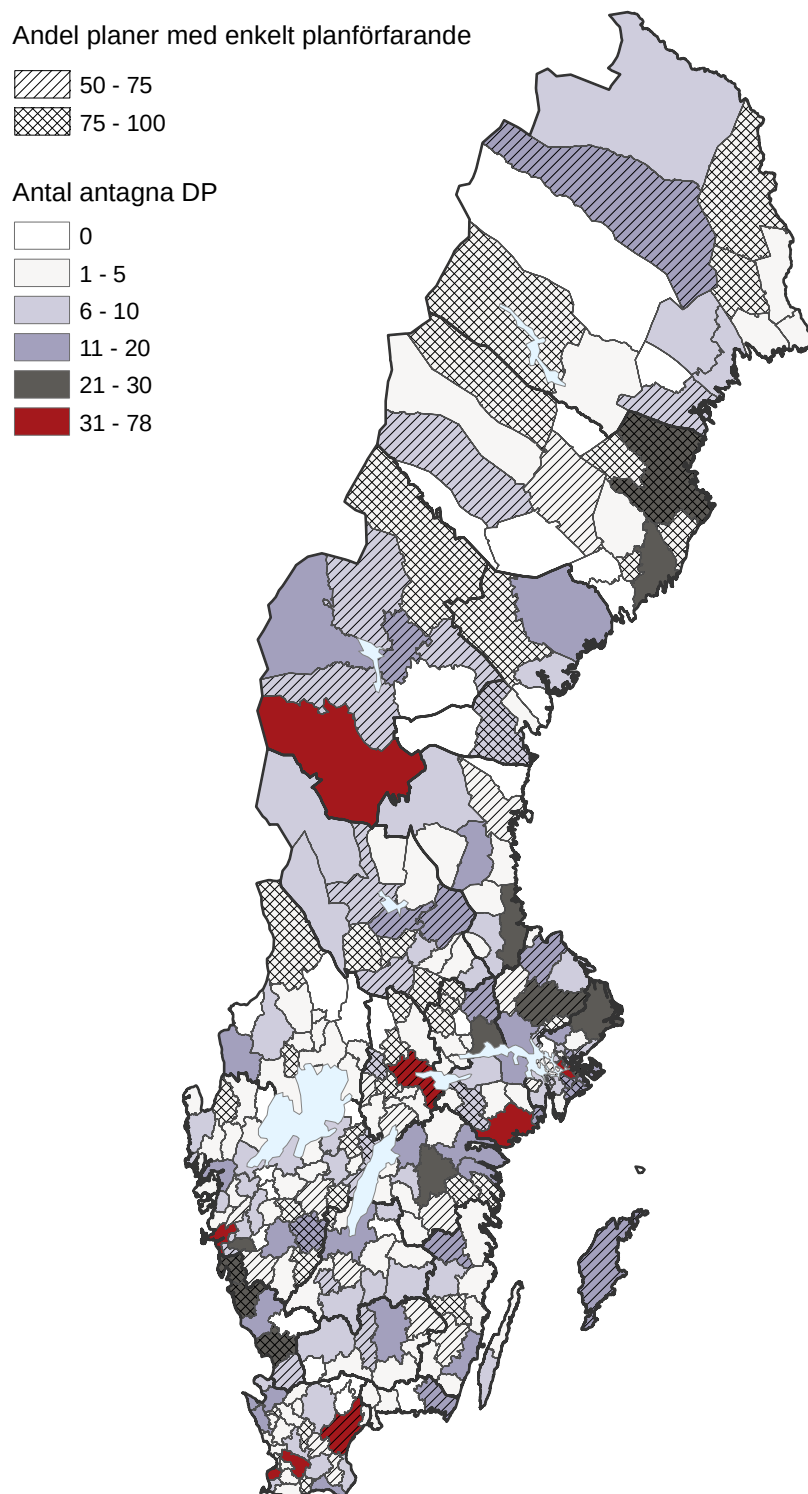
Vid det gemensamma seminariet den 24 februari i år uppgav länsstyrelserna att kommunerna troligtvis använder sig av dessa stora program eftersom de inte ser värdet av översiktsplanering och vill slippa att göra miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar.

Boverket kommer framöver att närmare följa användningen av program för större geografiska områden. Mer information om denna utveckling finns dessutom i en nyligen presenterad rapport²⁵ från Boverket.

Totala antalet gällande detaljplaner i landet

Boverket har inte någon egen statistik över hur många detaljplaner eller planer enligt motsvarande äldre planformer som det finns i landet. Enligt uppgift från Lantmäteriet kan det dock finnas så många som ca 100 000 sådana planer. Det är med stor sannolikhet en hel del av dessa som skulle behöva uppdateras.

²⁵ Boverkets återsrapportering av "Fysisk samhällsplanering och bebyggelseutveckling" (Dnr 209-2474/2009)

Figur 12. Andel detaljplaner med enkelt planförfarande

Detaljplaner med enkelt planförfarande

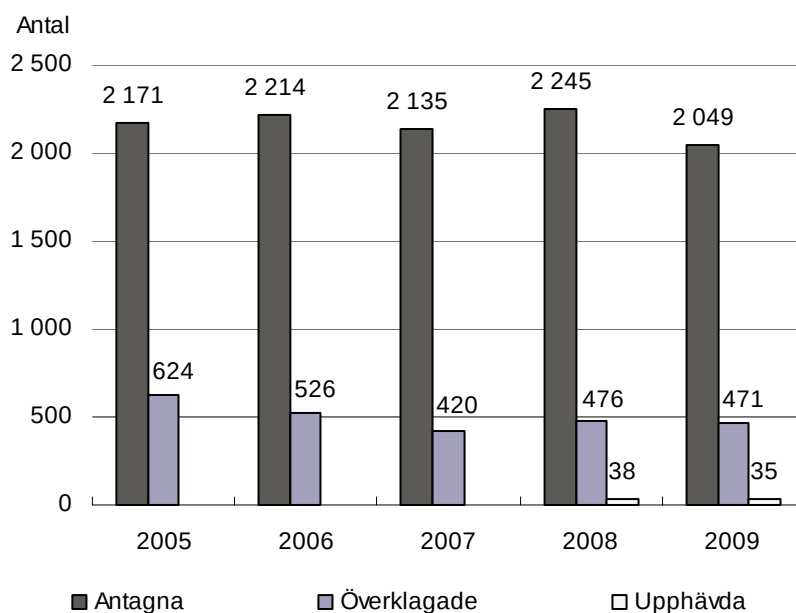
Under 2009 antogs 942 detaljplaner med enkelt planförfarande. Det är 46 procent av det totala antalet antagna detaljplaner och innebär en fortsatt stigande andel.

I Hallands län antog kommunerna i snitt nära 80 procent av alla detaljplaner med enkelt planförfarande men användningen varierar inom länet. Kungsbacka kommun till exempel antar så många som 90 procent av alla detaljplaner med enkelt planförfarande medan motsvarande andel för Falkenbergs kommun är 45 procent. Länsstyrelsen uppger att det i dessa detaljplaneärenden ofta saknas både behovsbedömning och genomförandebeskrivning.

Av de 264 kommuner som antog detaljplaner under 2009 var det 41 kommuner som inte använde sig av enkelt planförfarande överhuvudtaget. Sex av dessa kommuner antog fem eller fler detaljplaner.

Överklagade detaljplaner

Figur 13. Detaljplaner – antagna samt överklagade till och upphävida av länsstyrelsen 2005 - 2009



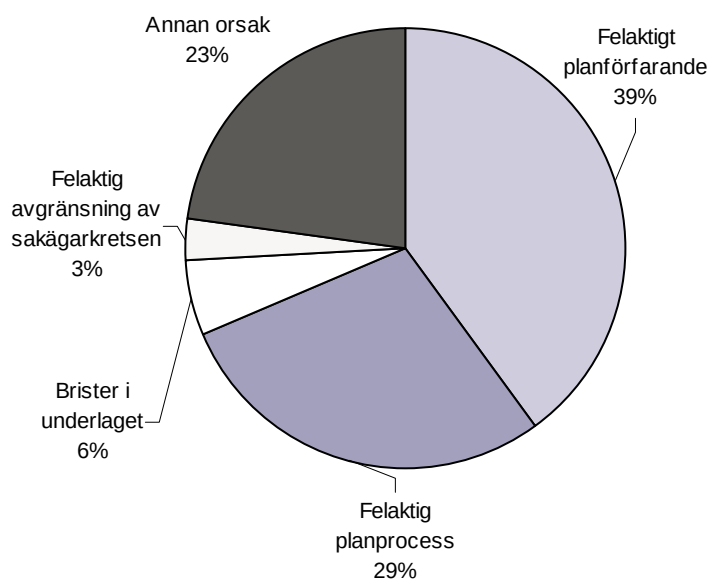
Under 2009 överklagades 471 detaljplaner. Det var 23 procent av alla antagna detaljplaner. Andelen överklaganden är störst i storstadslänen och i län i södra delen av landet med många kustkommuner.

De kommuner som haft flest överklagade detaljplaner är Stockholms stad (96), Värmdö kommun (23), Göteborgs stad (23) och Helsingborgs kommun (13).

Länsstyrelserna har upphävt 36 av de överklagade detaljplanerna helt eller delvis. De har upphävts med hänvisning till felaktigt planförfarande (14), felaktig planprocess (10), brister i underlaget (2), felaktig avgränsning av sakägarkretsen (1) eller annan orsak (6).

I Jönköpings och Gävleborgs län har länsstyrelserna upphävt 25 procent av de överklagade detaljplanerna.

Figur 14. Detaljplaner – skäl för upphävande efter överklagande till länsstyrelsen (procent)



Prövning av detaljplan enligt 12 kap PBL

Länsstyrelsen ska på eget initiativ pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om det finns brister när det gäller hanteringen av

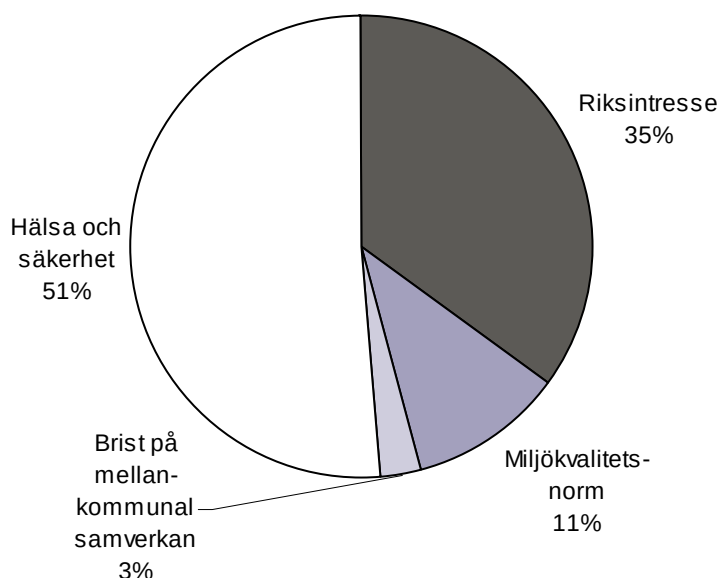
- riksintressen
- mellankommunal samordning
- miljö kvalitetsnormer
- strandskydd
- hälsa och säkerhet
- risken för olyckor, översvämning eller erosion

Detaljplaner prövade enligt 12 kapitlet PBL

Länsstyrelserna har under år 2009 beslutat att på olika grunder pröva 29 detaljplaner enligt 12 kapitlet PBL. Det är drygt en procent av alla detaljplaner som antogs det året.

I 13 fall hänvisade länsstyrelsen till att ett eller flera riksintressen inte tillgodosetts och i 19 fall till risk för hälsa och säkerhet.

Figur 15. Detaljplaner – skäl för prövning av länsstyrelsen enligt 12 kap PBL



Av de prövade detaljplanerna har åtta upphävts helt eller delvis. Det är lika få som under föregående år och totalt sett en mycket liten andel – knappt en halv procent – av det totala antalet detaljplaner som antogs under året. Skälet till att detaljplanerna upphävts är i nästan samtliga fall att ett eller flera riksintressen inte tillgodosetts.

Om man tittar närmare på de svar som länsstyrelserna lämnat så framgår det att elva av landets länsstyrelser under 2009 inte har beslutat att pröva någon detaljplan enligt 12 kapitlet PBL. Samtidigt har kommunerna i de länen antagit så många som 713 detaljplaner.

Det framgår vidare att sju av de tio länsstyrelser som under 2009 har beslutat pröva detaljplaner enligt 12 kapitlet PBL inte har upphävt någon plan. Kommunerna i de länen har antagit 694 detaljplaner under 2009.

Sammantaget innebär det att länsstyrelserna i 18 av 21 län i planprocessen inte har funnit skäl att ingripa enligt 12 kapitlet PBL mot någon av de 1 407 detaljplaner som antagits i dessa län under 2009.

Vid det gemensamma seminariet ställde Boverket därför frågan om statistiken ska tolkas som att länsstyrelsernas deltagande i planprocessen fungerat eller att den visar att länsstyrelserna drar sig för att använda ingripandemöjligheterna.

Diskussionen på seminariet kan sammanfattas med att båda tolkningarna är riktiga. Om inte länsstyrelserna lämnat synpunkter och fått gehör för dem under planprocessen hade det funnits skäl att ingripa mot betydligt fler detaljplaner. Samtidigt drar sig länsstyrelserna ibland av olika anledningar för att ingripa även när det finns klara skäl för det.

Det finns dessutom mycket som tyder på att det pågår en utveckling mot allt sämre detaljplaner med bland annat otydliga och direkt felaktiga planbestämmelser.

Det kan bland annat bero på att det i PBL saknas en angiven kvalitetsnivå och en normering som garanterar en sådan nivå. Det kan också bero på att det finns en utbredd kunskapsbrist om vad en detaljplan är och vad den kan och bör ha för innehåll.

I det här sammanhanget är det viktigt att känna till att länsstyrelserna inte kan ingripa mot den här typen av formaliabrister med stöd av 12 kapitlet PBL.

Detaljplaner med MKB/MB

Antalet detaljplaner med MKB/MB har sjunkit rejält under den senaste treårsperioden – från 364 till 80.

Boverket har frågat länsstyrelserna vad detta beror på och de förklarar det med att erfarenheterna av systemet successivt har ökat och att rutinerna för arbetet har förbättrats.

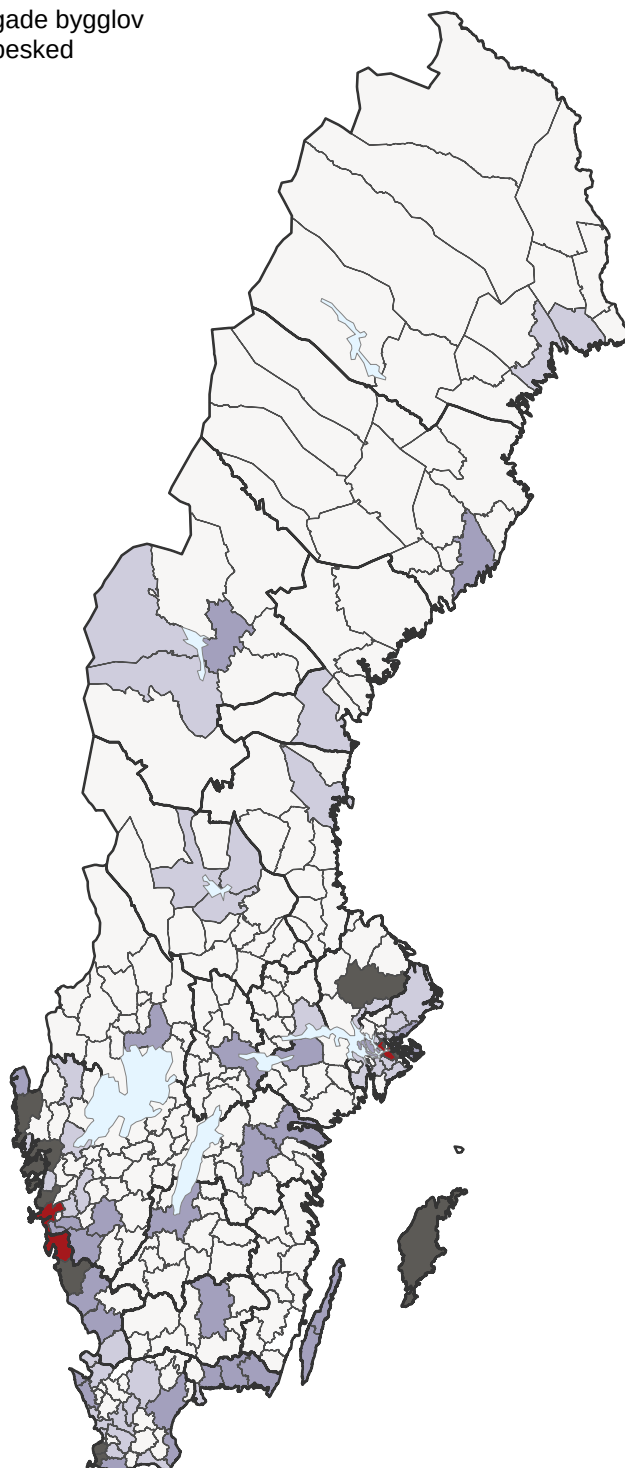
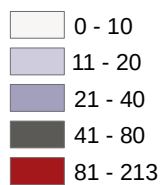
Antagna områdesbestämmelser

Områdesbestämmelserna för uppenbarligen en undanskymd och tynade tillvaro ute i kommunerna. Under år 2009 antogs endast 19 områdesbestämmelser och tre av landets kommuner stod för 12 av dessa.

Utvecklingen av användningen av områdesbestämmelser diskuterades vid det gemensamma seminariet den 24 februari i år. Boverket och länsstyrelserna anser att den är olycklig eftersom det borde finnas ett större behov av ett verktyg som områdesbestämmelser.

Figur 16. Antal överklagade bygglov och förhandsbesked 2009

Antal överklagade bygglov
och förhandsbesked



Bygglov och förhandsbesked

Bygglov krävs för att uppföra och göra vissa ändringar av byggnader och några uppräknade anläggningar. I bygglov provas om åtgärden överensstämmer samhällets krav på placering och utformning.

I förhandsbesked provas om en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på en viss plats. Förhandsbesked är bindande vid senare bygglovprövning.

Bygglov och förhandsbesked m.m.

Allmänt

Liksom i förra årets uppsiktsrapport har det i år funnits uppenbara problem att hantera svaren i plan- och byggenkäten till detta avsnitt.

Trots att enkäten har förbättrats och kompletterats med ett svarsalternativ ”uppgift saknas” handlar det fortfarande om att vissa frågor har en låg svarsfrekvens.

Det är svårt att veta om länsstyrelsen har låtit bli att svara på frågorna för att svaret är noll eller om länsstyrelsen inte har uppgifter så att de kan besvara frågorna.

En annan felkälla är att länsstyrelserna registrerar ärenden på olika sätt i sitt diariesystem. Det har bland annat visat sig att en del länsstyrelser istället för att svara på frågan om hur många beslut om lov och förhandsbesked som överklagats har lämnat uppgifter om hur många personer som har överklagat besluten.

Ett sätt att komma förbi problemen med länsstyrelsernas diarieregistreringsproblem kan vara att länsstyrelserna istället för att hämta uppgifter ur sitt eget diariesystem ber att få uppgifterna direkt från kommunerna. De kan då även få in uppgifter om det totala antalet bygglovsbeslut i kommunerna, vilket saknas idag.

För att årets statistik överhuvudtaget ska bli jämförbar med föregående års statistik så redovisar Boverket i detta avsnitt de uppgifter som länsstyrelserna lämnat in utan att göra några korrigeringar. Svaren har inte jämförts med de uppgifter som länsstyrelserna lämnat i sina årsredovisningar.

Inför nästa års enkätundersökning måste åtgärder vidtas för att öka svarsfrekvensen och svars kvaliteten.

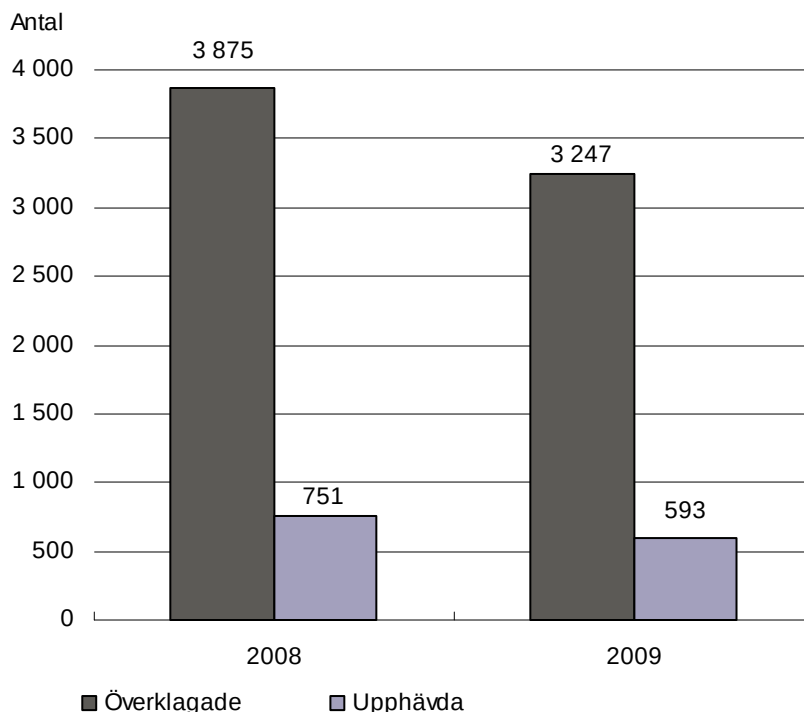
Överklagade bygglov och förhandsbesked

Överklagande beslut

Enligt länsstyrelsernas redovisningar har 3 247 beslut om lov och förhandsbesked överklagats under 2009. Det är drygt 15 procent färre än under 2008.

De kommuner som har flest överklagade lov och förhandsbesked är Göteborgs stad (213), Stockholms stad (173), Kungsbacka kommun (86), Orust kommun (73), Gotlands kommun (71), Tjörns kommun (65), Sotenäs kommun (60) och Vellinge kommun (54).

Figur 17. Lov och förhandsbesked – överklagade till och upphävda av länsstyrelsen 2008 - 2009



Upphävda beslut

Länsstyrelserna har helt eller delvis upphävt 593 av de överklagade besluten.

I det här sammanhanget är det viktigt att vara medveten om att uppgifterna om antalet överklagade beslut och antalet upphävda beslut inte är helt jämförbara.

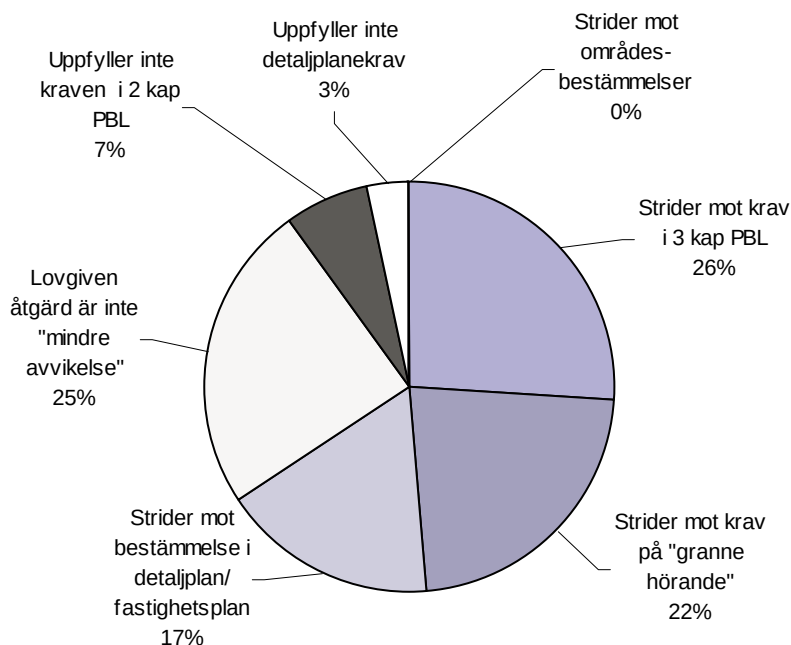
Skälet till det är att uppgiften för antalet överklagade beslut troligen är för hög då vissa länsstyrelser istället för antalet beslut redovisat antalet personer som har överklagat ett beslut.

Det innebär att det inte går att dra några långtgående slutsatser om förhållandet mellan antalet överklagade beslut och antalet upphävda beslut.

För 301 av de upphävda besluten har länsstyrelserna angett på vilken eller vilka grunder besluten upphävts. Det är fråga om beslut som

- inte uppfyller kraven i 3 kap. PBL (79),
- innehåller för stora avvikelser från detaljplan (74),
- strider mot kraven på "grannehörande" (67),
- strider mot bestämmelser i detaljplan eller fastighetsplan (51),
- strider mot kraven i 2 kap. PBL (20), och
- strider mot detaljplanekravet (10).

Figur 18. Lov och förhandsbesked – skäl för upphävande efter överklagande till länsstyrelsen (procent)



Förordnande enligt 12 kapitlet 4 § PBL

Beslut om förordnande

Under 2009 har länsstyrelserna upphävt ett befintligt förordnande men inte meddelat några nya förordnanden.

Boverket har inte någon statistik över hur många gällande förordnanden som det finns i landet. Vid det gemensamma seminariet den 24 februari i år diskuterades frågan och länsstyrelserna uppgav att de, om frågan ställs, skulle kunna lämna besked om hur många befintliga förordnanden som det finns.

Vid seminariet framkom det att hanteringen av 12:4-förordnanden varierar kraftigt mellan länsstyrelserna och inte alltid är stringent.

Hantering enligt gällande förordnanden

Under 2009 har det kommit in 41 kommunala beslut till länsstyrelserna på grundval av förordnande enligt 12 kap. 4 § PBL.

Det är betydligt färre än under 2008 och förklaras i sin helhet av att länsstyrelserna i Skåne län och Gävleborgs län under 2008 fick in ett ovanligt stort antal sådana beslut.

Under 2009 var det länsstyrelserna i Uppsala län (14) och Södermanlands län (12) som fick in flest beslut.

Vid det gemensamma seminariet frågade Boverket om länsstyrelserna tror att de får in alla beslut som förordnandena omfattar. Länsstyrelsernas svar kan tolkas som att det råder stor tveksamhet om så är fallet.

Prövning av lov mm enligt 12 kap PBL

På samma grunder som för detaljplaner kan länsstyrelsen eller regeringen på eget initiativ pröva kommunens beslut om lov eller förhandsbesked.

Det förutsätter dock att det föreligger särskilda skäl och att länsstyrelsen tidigare förordnat om prövning inom ett visst område.

Beslut om kontrollplaner och ingripande

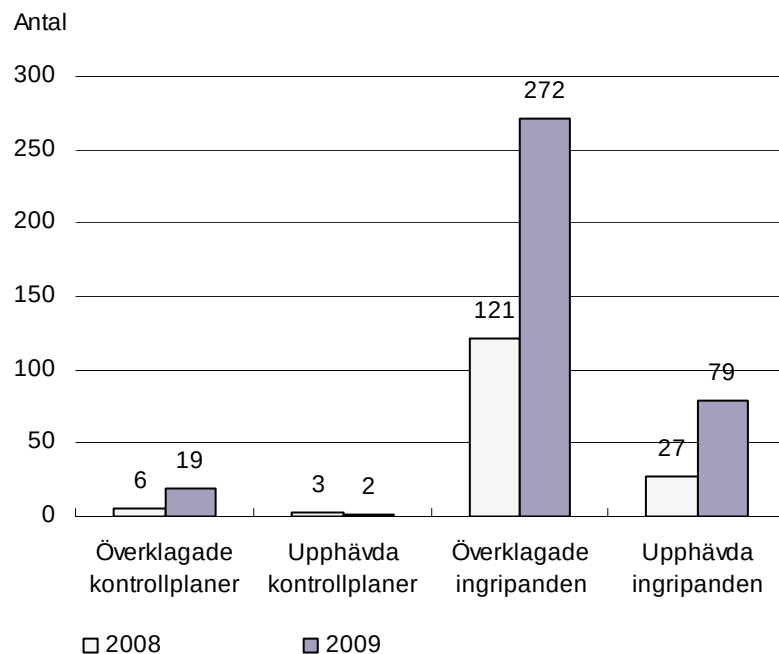
Betydligt fler beslut om kontrollplaner enligt 9 kapitlet PBL överklagades under 2009 (19) jämfört med 2008 (6) men det är fortfarande en mycket liten andel av alla kontrollplaner som beslutas i landet som överklagas.

Antalet beslut om kontrollplaner som upphävdes av länsstyrelserna var dock inte fler under 2009 än under 2008.

Utvecklingen är densamma när det gäller antalet överklagade beslut om ingripande enligt 10 kapitlet PBL – 272 under 2009 jämfört med 121 under 2008.

Antalet beslut om ingripande som upphävdes av länsstyrelserna tredubblades däremot under 2009 jämfört med 2008.

Figur 19. Kontrollplaner och ingripanden enligt 10 kap PBL – överklagade till och upphävda av länsstyrelsen 2008 - 2009



Tillsyn

Allmänt

Länsstyrelserna har ombetts att svara på om de sammanställer sina iakttagelser från tillsynen över plan- och byggnadsväsendet i en tillsynsrapport eller motsvarande och skicka in rapporterna till Boverket.

De länsstyrelser som inte gör det har ombetts att kortfattat beskriva hur de bedriver sin tillsyn och vilka de viktigaste iakttagelserna är.

Nedan redovisas ett sammanfattande urval av innehållet i tillsynsrapporterna och de särskilda beskrivningarna.

Länsstyrelsernas rapportering av tillsynen över kommunernas arbete med frågor om energieffektivisering redovisas i huvudsak nedan under rubriken "Frågor i regleringsbrevet".

Hur har länsstyrelserna bedrivit tillsyn?

Det finns en del som tyder på att länsstyrelserna arbetat något mer med tillsyn och liknande frågor under 2009 jämfört med tidigare.

Länsstyrelserna bedriver liksom tidigare tillsyn och tillsynsliknande verksamhet i olika sammanhang. Det sker framförallt genom kommunbesök och seminarier men även vid hantering av anmälningar och efterhandsgranskning i enskilda ärenden.

Under 2009 har nio länsstyrelser även anordnat särskilda dialogseminarier med kommunerna för att diskutera kommunernas arbete med frågor om energieffektivisering vid tillståndsprövning och kontroll och tillsyn enligt 9 kapitlet PBL. Boverket medverkade vid flera av seminarierna.

Av svaren på plan- och byggenkäten framgår att sju länsstyrelser sammanställer vad de gjort och sett vid sin tillsyn i en tillsynsrapport eller motsvarande. Det är länsstyrelserna i Skåne, Stockholms, Västra Götalands, Västernorrlands, Blekinge, Västerbottens och Jämtlands län.

Länsstyrelsen i Jönköpings län utför tillsyn främst vid kommunsamråd som sker minst tre gånger om året med varje kommun. Vid samråden noteras iakttagelser som bedöms vara värda att ta upp i en samlande konferens "Bra planer och bygglov" som hålls en gång om året för plan- och bygghandläggare i länets kommuner.

Länsstyrelsen i Skåne län arrangerar två gånger om året stadsarkitektdagar som riktar sig till alla som arbetar med planering och byggande i länet. Länsstyrelsen har liksom flera andra länsstyrelser även haft ett dialogseminarium om byggtillsyn tillsammans med länets kommuner. Seminariet hade särskild tyngdpunkt på kommunernas aktiva deltagande med en gemensam diskussion för kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

Länsstyrelsen i Hallands län uppgav i samband med Boverkets uppsiktsresa i länet att tillsynen över kommunerna är uddlös eftersom det inte finns några användbara verktyg eller sanktionsmedel som länsstyrelsen kan använda.

Länsstyrelsen i Stockholms län har som exempel på egeninitierad tillsyn redovisat att de gjort tillsynsbesök i tre kommuner där länsstyrelsen bedömt att det funnits särskilda brister i hanteringen av PBL. Besök har gjorts i en kommun där länsstyrelsen informerat sig om

hur kommunen arbetar när det gäller energieffektivisering av byggnader samt för att säkerställa kraven på tillgänglighet i byggnadsbeståndet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Länsstyrelsen har under 2009 fått in 43 tillsynsanmälningar.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län anordnade under 2009 ett tillsynsmöte i dialogform med fem kommuner från norra Bohuslän där både politiker och tjänstemän deltog.

Vad har länsstyrelserna inriktat tillsynen på?

Flera länsstyrelser har inriktat sin tillsyn på kommunernas hantering av mindre avvikelser från detaljplan vid lovprövning.

Länsstyrelsen i Värmlands län till exempel har begärt in alla lovärenden med mindre avvikelser från detaljplan som meddelats under 2008 och 2009 i åtta av länets kommuner. Besluten kommer att granskas under 2010.

Länsstyrelsen i Värmlands län har även gjort tillsynsinsatser när det gäller kommunernas hantering av varsamhetskraven i PBL och de nya reglerna i PBL om landsbygdsutveckling i strandnära lägen.

De flesta länsstyrelserna har genomfört och redovisat tillsyn i enlighet med regleringsbrevets krav när det gäller byggsamråd och byggnaders energianvändning.

Flera länsstyrelser redovisar också att de gjort en uppföljning av kommunernas arbete med enkelt avhjälpta hinder.

Länsstyrelserna upplever att kommunerna ser positivt på att länsstyrelsen bedriver tillsyn och att de kommunala tjänstemännen uppskattar när länsstyrelserna granskar resurssättningen för arbetet.

Enligt Boverkets uppfattning skulle länsstyrelserna dock mer än vad som är fallet idag kunna följa kommunernas resurssättning för arbetet med plan- och byggfrågor enligt PBL.

Med hänsyn till den pressade resurssituationen på länsstyrelserna anser Boverket att tillsynen även fortsättningsvis bör inriktas på vissa gemensamma teman. Boverket och länsstyrelserna kommer att diskutera den frågan vid ett möte i april i år.

Vad har länsstyrelserna sett vid sin tillsyn?

Länsstyrelsen i Värmlands län har sett problem i kommunernas hantering av varsamhetskraven i PBL och länsstyrelsen i Dalarnas län pekar på kommunernas begränsade resurser för byggnadsinspektion och begränsade möjligheter till kompetensutveckling.

Länsstyrelsen i Blekinge län redovisar att endast en av länets fem kommuner har rutiner för aktualitetsprövning av översiktsplanen. Länsstyrelsen ska därför öka insatserna genom att till exempel tillhandahålla uppdaterade underlag för översiktsplaneringen. För att utveckla arbetet inom detta område har länsstyrelsen för avsikt att i år arbeta med frågan tillsammans med andra länsstyrelser i ett länsöverskridande projekt.

Flera länsstyrelser redovisar att tillsynen över OVK fungerar väldigt olika i kommunerna. En del kommuner har särskilda personer som ansvarar för tillsynen och i en del fall även digitala register som hjälpmedel. I andra kommuner finns det mer begränsade resurser för arbetet, vilket i de flesta fall innebär att de endast registrerar de uppgifter

som kommer in. Kommunen har i sådana fall inte någon samlad bild över situationen och kan inte utöva sin tillsynsroll såsom det är tänkt.

Flera länsstyrelser redovisar att kommunerna efterlyser mer information om de nya strandskyddsbestämmelserna, bättre kunskapsunderlag vad gäller riksintressen, en mer aktiv dialog i tidiga skeden, bättre underlagsmaterial och mer rådgivning i kulturmiljöfrågor, till exempel i form av kulturmiljöprogram och beskrivningar av tidstypiska särdrag hos byggnader.

Länsstyrelsen i Skåne län har vid plansamråden sedan några år tillbaka en särskild bevakning av användningen av enkelt planförfarande och påpekar för kommunerna när det används utan att de lagliga förutsättningarna för det är uppfyllda.

Länsstyrelsen i Stockholms län redovisar bland annat följande.

- Många detaljplaner har bestämmelser som saknar stöd i PBL och det har genomförts ett antal lantmäteriförrättningar som resulterat i olämpliga tomter eller tomter som inte kan bebyggas i enlighet med gällande detaljplan.
- I många av länets kommuner har ingen bättring skett när det gäller de negativa tendenser som iakttagits då det gäller bygglovbeslutens innehåll och formalia. Speciellt noterar länsstyrelsen att några av länets kommuner godkänner mycket stora avvikelser från detaljplan.
- Det finns stora tolkningsproblem beträffande bland annat byggnadshöjd och våningsantal som leder till överklaganden och upphävanden och länsstyrelsen anser att Boverkets allmänna råd behöver förbättras.
- Kommunerna följer inte alltid upp beslut om inhibition eller upphävda beslut. De reagerar inte heller alltid så snabbt då de uppmärksammas på att åtgärder utförs i strid med PBL.
- Kommunerna prioriterar inte tillsyn i byggprocessen eller av den färdiga byggnaden.

Viktiga frågor i länen

Tendenser i kommunernas PBL-arbete

Länsstyrelserna har ombetts att kortfattat exemplifiera de tre viktigaste tendenserna som de ser i kommunernas tillämpning av PBL:s regler om planering och byggande.

Här redovisas i punktform ett sammanfattande urval av vad länsstyrelserna svarat.

Allmänt

- Många länsstyrelser redovisar att kommunerna inte har möjlighet att bedriva tillräcklig tillsyn och att de enskilda intressena får ett allt större utrymme på bekostnad av allmänna intressen.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län konstaterar att resurserna för planering är helt otillräckliga i vissa kommuner. Det leder till att kommunerna tvingas att prioritera akuta vardagsfrågor på bekostnad av de mer långsiktiga och strategiska frågorna. Det saknas enligt länsstyrelsen överlag kommunövergripande visioner, förebilder och

utarbetade arbetssätt för att stödja sådana samordnande, långsiktiga och strategiska insatser som påverkar den fysiska planeringen.

- Länsstyrelsen i Skåne län pekar på att kommunernas ekonomi är mycket ansträngd och att det i en del fall har lett till sjukskrivningar på grund av utmattning och till att kommunala tjänstemän själva sagt upp sig på grund av en ohållbar arbetssituation.
- Flera länsstyrelser ser även ett ökande kompetensproblem inom både planering och byggande i kommuner med liten befolkningensmängd.
- Länsstyrelsen i Västerbottens län har sett en ökande tendens till att vilja bygga tätt och högt. Förtätningen drivs med motivet att det skapar hållbarhet genom minskade transporter och den anses därför självklart ge bättre miljö. Enligt länsstyrelsen saknas det dock en politisk förståelse för konflikter med och konsekvenser för andra hållbarhetsmål som ljudmiljö, grönområden i form av utemiljöer, riksintressen för kulturmiljö och stadsbild m.m.
- Länsstyrelsen i Stockholms län ser en fortsatt ökande tendens till byggnation i centrala och väg- och kollektivtrafiknära lägen som ofta är utsatta för olika miljöstörningar. Länsstyrelsen ser svårigheter i att kunna skapa goda helhetsmiljöer i stadsbygden med enbart riktvärden för olika typer av störningar som planeringsverktyg. Enligt länsstyrelsen måste samhällsplaneringen få verktyg för att på ett hållbart sätt kunna hantera dessa målkonflikter.
- Många länsstyrelser redovisar att det också finns kommuner, främst i de mindre centrala delarna av länen, som ger klartecken för utspridd bostadsbebyggelse utan tillgång till kollektivtrafik eller service på närmare håll än ett par kilometer.
- Flera länsstyrelser ser ett ökat intresse hos kommuner och enskilda att bygga i strandnära lägen. Bostäder med vattenkontakt och utsikt över vatten ger starka säljargument. Kommunerna försöker kompensera denna utveckling genom till exempel allmänt tillgängliga strandpromenader eller så kallade strandtorg. Behovet av vägledning till kommunerna om de här frågorna är stort både när det gäller planering och om vad som gäller för att ge dispens. Länsstyrelserna har därför lagt mycket tid på att informera om de nya reglerna.

Översiktsplanering

- Under 2009 har arbetet med översiktsplanering ökat markant i de flesta länen. Länsstyrelserna förklarar den ökade aktiviteten med planeringsstödet för vindkraft och de nya reglerna om strandskydd och landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Länsstyrelsernas stöd och information till kommunerna om översiktsplanering har som en följd av detta ökat kraftigt under året.
- Samtidigt är bilden när det gäller kommunomfattande översiktsplaner splittrad. I en del län går arbetet med tillägg till översiktsplanen ut över arbetet med den kommunomfattande planen. Men flera län redovisar att arbetet med tillägg lett till att kommunerna arbetar mer med kommunomfattande översiktsplaner. I Kalmar län till exempel håller hälften av kommunerna på med ett sådant arbete.

- Av länsstyrelsens redovisningar framgår att arbetet med miljöbedömningar och MKB fungerar bra i en del län medan det fortfarande finns oklarheter i andra län.
- Små kommuner har av ekonomiska och kompetensmässiga skäl stora svårigheter att översiktsplanera på det sätt som PBL förutsätter. Enligt länsstyrelserna krävs det någon form av central insats för att den här typen av kommuner ska ha möjlighet att översiktsplanera enligt PBL.

Detaljplanering

- Länsstyrelserna i Dalarnas och Norrbottens län redovisar att utvecklingen mot mer projektinriktade och exploatörsdrivna detaljplaner fortsätter.
- Några länsstyrelser redovisar att kommunerna använder mycket konsulter i planeringsarbetet och att kommunerna inte längre styr planeringen eller har egen planeringskompetens. Vid det gemensamma seminariet den 24 februari i år framkom att detta är en vanlig bild i princip alla län. Länsstyrelsernas erfarenheter av den höga konsultanvändningen i kommunerna var dock blandat positiv och negativ.
- Många kommuner försöker snabba på planeringen genom att till exempel
 - ta fram program för mer omfattande områden som sedan används för flera detaljplaner,
 - utelämna program men i övrigt tillämpa normalt förfarande,
 - tillämpa enkelt planförfarande utan att förutsättningarna för det är uppfyllda, och
 - ta fram olika former av strategidokument istället för fördjupade översiktsplaner.
- När översiktsplanen är gammal och inaktuell är det vanligt att kommunerna använder sig av program i detaljplaneprocessen.
- Flera länsstyrelser tycker sig se en tendens till att detaljplanerna innehåller fler planbestämmelser med koppling till klimatanpassning i form av risk för översvämning och erosion och att kommunerna har en ökad förståelse för länsstyrelsens ”klimatsynpunkter”.

Tillståndsgivning och byggande

- Det är mycket vanligt att kommunerna beviljar bygglov med stora avvikelser inom områden med gamla och inaktuella detaljplaner.
- Ett par länsstyrelser anser att det brister i kopplingen mellan planskedet och bygglovsskedet.
- Flera länsstyrelser anser att de lägre kraven för fritidshus är ologiska och missbrukas och att de därför bör ses över.
- Länsstyrelsen i Stockholms län har sett att gamla planer med generösa och opreciserade byggrätter vid tillståndsgivning inte utnyttjas som det var tänkt då planerna gjordes. Kommunerna avstår av olika anledningar från att ändra planerna. I de fall byggherren vill utnyttja byggrätten maximalt kan det leda till en bebyggelse som avviker starkt från omgivningen. Exempel på detta är flerbostadshus eller stora tvåbostadshus som placeras på normala villatomter.

Mellankommunala och regionala samverkansprojekt

Länsstyrelserna har i plan- och byggenkäten ombetts att kortfattat beskriva de nya mellankommunala och regionala samverkansprojekt kring fysisk planering som länsstyrelserna och kommunerna påbörjat.

Här redovisas ett sammanfattande urval av vad länsstyrelsernas svarat och några reflektioner kring regionala frågor.

Fler erfarenheter från det mellankommunala och regionala arbetet finns i en nyligen presenterad återrapportering till miljödepartementet²⁶.

Det regionala perspektivet i fysisk planering

Boverket anser att det regionala perspektivet behöver utvecklas i de kommunala översiktsplanerna. En av orsakerna till dagens brister är att en tredjedel av kommunerna fortfarande har gällande översiktsplaner som antogs under 1990-talet.

Allt fler län uppmärksammar behovet av att integrera regionalt tillväxtarbete och fysisk planering. Den regionala planeringen skiljer sig åt i olika delar av landet och avspeglar olika läns skilda förutsättningar. I glesbefolkade regioner innebär regional planering ofta regional ekonomisk utvecklingsplanering. I befolkningstäta regioner har däremot regionplaneringen i ökad grad fått en fysisk inriktning och dimension.

Enligt länsstyrelserna är infrastruktur, vindkraft och vatten exempel på regionala frågor som kommunerna tar upp i översiktsplanen. Andra frågor som stimulerar kommunerna att beakta det regionala perspektivet är bostadsförsörjning, energi, klimat, jämställdhet, hälsa och livsmiljö, miljö kvalitetsmål och turism.

Pilotprojekt med regionalt planeringsperspektiv

Åtta pilotprojekt ingår som en del i regeringens kompetenssatsning för bättre PBL-tillämpning. Projekten ska arbeta mellan den 1 januari 2010 och den 31 mars 2011 och i flera av projekten beaktas det regionala perspektivet.

Länsstyrelsen i Kronobergs län kommer inom ramen för pilotprojekt nr 2 att initiera ett arbete med att ta fram regionala bilder över tillståndet i länet. De regionala bilderna ska användas som underlag för översiktsplaneringen av mark och vatten inför aktualitetsprövningen av planen. Även länsstyrelserna i Blekinge och Gotlands län ingår i detta pilotprojekt.

Också pilotprojekt nr 1 "Strategisk aktuell översiktsplanering" och nr 6 "Regionala bilder och översiktsplanering" kommer att beakta det regionala perspektivet.

I norra Bohuslän har fem kommuner i samverkan med regionala och statliga myndigheter, bland annat Boverket, deltagit i en pilotprocess för att utveckla verktyg och metoder för integrerad planering och förvaltning av kustzonen.

²⁶ Boverkets återrapportering av "Fysisk samhällsplanering och bebyggelseutveckling" (Dnr 209-2474/2009)

Det regionala perspektivet i plan- och byggenkäten

I plan- och byggenkäten redovisar länsstyrelserna nya mellankommunala och regionala samverkansprojekt kring fysisk planering som länsstyrelserna och kommunerna har påbörjat.

Flera länsstyrelser rapporterar om mellankommunal och regional samverkan kring vindkraftsplanering, till exempel vid framtagande av gemensamma tillägg till översiktsplaner.

Vidare har flera länsstyrelser påbörjat samarbeten med kommuner kring frågor rörande landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS).

Här är några exempel på andra mellankommunala och regionala samverkansprojekt som länsstyrelserna redovisat.

- I Stockholms, Örebro och Östergötlands län rapporterar länsstyrelserna om pågående mellankommunala samarbeten kring översiktsplanering. I Stockholms län samverkar Huddinge och Botkyrka kommun samt Sollentuna och Upplands Väsby kommun om att ta fram gemensamma fördjupade översiktsplaner för gränsområden mellan kommunerna. I Örebro och Östergötlands län samarbetar Karlskoga och Degerfors kommun samt Linköpings och Norrköpings kommun om att ta fram gemensamma översiktsplaner.
- Samarbetet mellan Värmlands och Västra Götalands län kring "Vänerprocess för Vänern som maritimt område" intensifierades under 2009 och målet är att ta fram en utvecklingsstrategi och handlingsplan för Vänern.
- I Stockholms län kommer arbetet med den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen (RUFS 2010) drivas vidare genom upprättandet av olika handlingsprogram. I handlingsprogrammen ska behandlas frågor som behöver regional samverkan mellan berörda kommuner och regionorganet.
- Sammanlagt fem län ingår i det nationella pilotprojektet "Samverkansplaner för värdefulla kust- och havsområden". Exempel på områden som länsstyrelserna lyfter fram är norra Bohuslän i Västra Götalands län, Höga kusten i Västernorrlands län och Blekinge Arkipelag i Blekinge län. Samtliga dessa områden är utpekade som "Baltic Sea Protected Areas" och det huvudsakliga målet med pilotprojektet är att utveckla samverkansplaner som ska ligga till grund för den framtida förvaltningen av områdena.

Klimat- och energifrågor på länsstyrelserna

Länsstyrelserna har i plan- och byggenkäten ombetts att beskriva hur långt länsstyrelserna kommit i arbetet med att ta fram klimat- och energistrategier och vilka rekommendationer beträffande klimatanpassning som länsstyrelserna använder sig av i den fysiska planeringen.

Här redovisas ett sammanfattande urval av vad länsstyrelserna svarat och en beskrivning av ett pågående projekt om mångfunktionella ytor.

Länsstyrelsernas klimat- och energistrategier

De flesta länsstyrelser uppger att de har arbetat fram strategier eller förslag till strategier för klimat- och energiarbetet och att det skett i

samverkan eller samråd med kommuner och andra regionala och lokala aktörer.

En del länsstyrelser har även arbetat med visioner. Flertalet länsstyrelser uppger också att de tillsammans med berörda organisationer arbetat fram fokusområden som kommer att prioriteras för att konkretisera och förverkliga de prioriterade delarna av klimat- och energistrategierna.

Länsstyrelserna uppger att det här sättet att arbeta på inneburit att frågor om klimat och energi lyfts till en mer strategisk nivå som på ett effektivt sätt knyter samman allt klimat- och energiarbete i länen. I några län har strategierna kompletterats med konkreta och tydliga mål eller mer övergripande mål för arbetet.

I första hand behandlar klimat- och energistrategierna frågor om reduktion av utsläpp av växthusgaser men några länsstyrelser uppger att de även har med frågor om anpassning till ett förändrat klimat.

Länsstyrelsen i Västerbottens län uppger till exempel att den under 2010 kommer att revidera miljömålet ”Begränsad klimatpåverkan” och införa mer ambitiösa mål kring reduktion av växthusgaser, effektiv energianvändning, förnybar energi och klimatanpassning.

Länsstyrelsen i Dalarnas län uppger att klimatanpassning är ett prioriterat område för fortsatt arbete och att länsstyrelsen kommer att genomföra särskilda insatser för att bland annat förebygga skador på ekosystem och kulturmiljö.

Några länsstyrelser pekar på att etablering och utbyggnad av vindkraft är viktiga aspekter i deras klimat- och energistrategier.

Länsstyrelsernas rekommendationer om klimatanpassning

Samtliga länsstyrelser uppger att de har dialog med kommunerna om problematiken kring klimatförändringens negativa konsekvenser för bland annat bebyggelse och hur frågorna kan hanteras i den fysiska planeringen.

Flera länsstyrelser uppger att det är risken för översvämning som är det mest akuta problemet och att de använder sig av befintliga rekommendationer, till exempel den rapport som arbetats fram av länsstyrelserna i Mellansverige²⁷.

Boverkets rapport ”Bygg för morgondagens klimat”²⁸ nämns också bland det underlag som länsstyrelserna använder sig av i den allmänna dialogen med kommunerna och i konkreta ärenden om översiktplaner och detaljplaner.

Många länsstyrelser anser dock att det finns en brist på riktlinjer och rekommendationer inom området och att det är ett stort problem.

Ett antal länsstyrelser har arbetat fram eget mer detaljerat underlagsmaterial för bland annat risk för översvämning, ras och skred och stigande havsnivåer. Regionala klimat- och sårbarhetsutredningar nämns också i det sammanhanget.

²⁷ Översvämningsrisker och fysisk planering – rekommendationer för markanvändning vid ny bebyggelse

²⁸ Bygg för morgondagens klimat – anpassning av planering och byggande (Dnr 1299-3364/2008)

Länsstyrelserna pekar på att sådant underlagsmaterial förutsätter att det finns ett tillgängligt och uppdaterat underlag från SMHI.

Några länsstyrelser tittar också på hur dagvattenhantering och va-system påverkas av ett förändrat klimat medan andra arbetar med specifika frågeställningar såsom uppvärmning av byggnader och dricksvattenförsörjning i ett förändrat klimat.

Länsstyrelserna nämner att rekommendationer och annat material även arbetas fram inom ramen för deras samordningsansvar inom klimatanpassningsområdet.

Miljömålsprojektet ”Mångfunktionella ytor”

I ett miljömålsprojekt om mångfunktionella ytor²⁹ behandlas frågan hur vi kan öka mångfunktionaliteten i tätorten för att säkra vattenhanteringen i ett förändrat klimat. Det är ett samarbetsprojekt mellan Boverket, länsstyrelsen i Skåne län, SKL, MSB och Movium-projektet och är en del i Boverkets arbete med miljömål och klimatanpassning.

Projektet är också en vidareutveckling av arbetet med bostadsnära natur som avslutades 2007 med en rapport³⁰. Det har pågått sedan den 1 april 2009 och beräknas vara färdigt i april i år.

Precis som det inom miljömålsarbetet finns mål som motverkar varandra så finns det en konflikt mellan arbetet med att begränsa klimatpåverkan och arbetet med klimatanpassning.

Förtätning av bebyggelsen för att bättre hushålla med mark och infrastruktur och minska transporterna är ett effektivt sätt att minska påverkan på klimatet. Samtidigt ska grön- och vattenområden bevaras och utvecklas i linje med miljö kvalitetsmålet ”God bebyggd miljö”.

I projektet har det sammanställts en skrift som riktar sig till politiker och tjänstemän på både regional och kommunal nivå. Den ska ge stöd och inspirera i arbetet med att klimatanpassa befintlig byggd miljö genom att tänka mångfunktionellt om städers och tätorters gröna och blå strukturer.

²⁹ Mångfunktionella ytor - klimatanpassning av befintlig byggd miljö och tätorter genom grönstruktur

³⁰ Bostadsnära natur – inspiration & vägledning (Dnr 2309-1215/2007)



Foto: Marianne Nilsson/Boverket

Frågor i regleringsbrevet

Samordning av statliga intressen

Hur har länsstyrelsens uppgift att samordna och tillhandahålla underlag om nationella mål, riksintressen och övriga statliga intressen utvecklats?

Den här frågan har besvarats i en nyligen presenterad rapport³¹ som Boverket hänvisar till.

Användning av extra medel för PBL-arbete under 2009

Hur har de ökade insatserna avseende länsstyrelsernas tillsyn och Boverkets uppsikt över tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen skett?

Bakgrund

Länsstyrelserna har från och med 2009 tillförts 30 miljoner kronor per år för att åstadkomma en förbättrad tillsyn och tillämpning av plan- och bygglagen.

Boverket har från och med 2009 tillförts 5 miljoner kronor per år för att förstärka tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen.

Medelsanvändningen på länsstyrelserna

En del länsstyrelser har inrättat nya tjänster eller kunnat tillsätta vakanta tjänster med personal för att arbeta mer med tillsyn inom PBL.

För andra länsstyrelser har de extra medlen inneburit en möjlighet att föra över personal från områden som minskat i omfattning, till exempel statligt stöd, till byggtillsyn.

³¹ Boverkets återrapportering av "Fysisk samhällsplanering och bebyggelseutveckling" (Dnr 209-2474/2009)

Men det finns också länsstyrelser som svarat att de extra medlen inte använts på PBL-området och tre länsstyrelser har inte svarat alls.

Sammantaget ger länsstyrelsernas redovisningar inte någon entydig bild av vilken effekt de extra medlen har fått ute på länsstyrelserna

Något som märks tydligt i länsstyrelsernas redovisningar är dock att de extra medlen använts till mycket olika typer av insatser. De har använts till allt från ren tillsynsverksamhet till förstärkning av arbetet med till exempel överklagade PBL-ärenden, planeringsunderlag, kommunkontakter, utveckling av bättre rutiner för interna tvärsektoriella processer m.m.

Vid det gemensamma seminariet framkom att det är problematiskt för de personalmässigt mindre länsstyrelserna att hantera de extra medlen eftersom de inte räcker till för att finansiera en heltidsanställning. Det blir då svårt att använda medlen effektivt.

Länsstyrelsen i Stockholms län uppger att det egeninitierade tillsynsarbetet ökat med 25 procent och att mer tid kunnat ägnas till kommunsamråd.

Länsstyrelsen i Södermanlands län har anställt en biträdande länsarkitekt och länsstyrelsen i Gotlands län har anställt en GIS-samordnare.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län uppger att de extra medlen inneburit att arbetet med tillsyn, uppsikt och planeringsunderlag har fått lite av en nystart under 2009.

Länsstyrelsen i Skåne län uppger att de kunnat arbeta mer med att ta fram planeringsunderlag om till exempel stigande havsnivåer och dagvatten, uppdatera ÖP-sammanställningen och till att i förebyggande syfte titta på formaliafel i planförslag.

Boverkets slutsatser och förslag med anledning av länsstyrelsernas redovisningar finns ovan i avsnittet "Erfarenheter från 2009 och några tankar inför framtiden".

Medelsanvändningen på Boverket

De extra medlen har på Boverket använts främst till att ytterligare stärka arbetet med metodutveckling, handböcker och vägledningar samt till informationsinsatser, t.ex. rådslag. Under 2009 ökade Boverket sina insatser inom dessa områden med ca 3,0 årsarbetare jämfört med 2008.

Boverket har också bidragit med egna insatser motsvarande ca 3,0 årsarbetare i regeringens kompetenssatsning för bättre PBL-tillämpning och i andra regeringsuppdrag med koppling till PBL.

Planerad användning av extra medel för PBL-arbete under 2010

Hur kommer resurserna att användas under 2010 för att ytterligare förbättra tillämpningen av plan- och bygglagen?

Planerad medelsanvändning på länsstyrelserna

Eftersom länsstyrelsernas svar lämnades redan i november 2009 hänvisar flera länsstyrelser till det då pågående arbetet med att ta fram verksamhetsplaner och tillsynsplaner för 2010. Länsstyrelsernas svar ger därför inte någon heltäckande och samlad bild av insatserna under 2010.

Exempel på några insatser som nämns är kommunbesök, utveckling av planeringsunderlag och vägledningar, kunskapsseminarier och fortsatt kompetensutveckling.

Flera länsstyrelser redovisar att de tänker förstärka tillsynen på byggområdet. Det är länsstyrelserna i Västra Götalands, Uppsala, Jönköpings, Skåne, Stockholms, Kronobergs, Gävleborgs, Värmlands och Norrbottens län. Här redovisas i punktform några exempel på sådana insatser:

- Länsstyrelsen i Västra Götalands län har skapat en ny organisation för tillsyn där tillsynen numera är ett särskilt ansvarsområde inom samhällsbyggnadsenheten med två ansvariga handläggare med inriktning mot frågor om planering respektive byggande.
- Länsstyrelsen i Uppsala län avser att utveckla rutiner för tillsyn inom byggnadsväsendet tillsammans med kommunerna.
- Länsstyrelsen i Skåne län kommer att inrikta byggtillsynen på enkelt avhjälpna hinder och energihushållning. Länsstyrelsen planerar att besöka alla kommuner för att följa upp arbetet med enkelt avhjälpna hinder utifrån den enkät som genomfördes 2007.
- Länsstyrelsen i Värmlands län har förtydligat roller och ansvar och kommer att ha tillsyn över mindre avvikelser från detaljplaner och bygglov i bullerutsatta områden.

Planerad medelsanvändning på Boverket

Enligt verksamhetsplaneringen för 2010 kommer Boverket, jämfört med 2009, främst att öka sina insatser inom uppsikt och tillsyn och för att samordna verkets arbete med anledning av införandet av en ny plan- och bygglagstiftning. Detta arbete innebär bland annat stora insatser för att ta fram handböcker, vägledningar och nya och ändrade regler samt för att genomföra informationssatsningar.

Kunskapsförmedling

Hur har Boverket och länsstyrelserna förmedlat kunskap och stöd till kommunerna och berörda aktörer?

Boverket

Boverkets kunskapsförmedling på plan- och byggområdet har framförallt skett via

- Boverkets webb
- Tryckta publikationer i form av
 - Regelsamlingar
 - Vägledningar
 - Handböcker
 - Goda exempel
 - Rapporter
 - Broschyrer
 - Tidningen Planera Bygga Bo
 - Boverket informerar (skraddarsydd information till olika målgrupper i aktuella frågor)
- Seminarier, konferenser och rådslag – egeninitierade eller deltagande i andras – i syfte att inhämta och föra ut information och kunskap
- Olika former av samarbeten med andra centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner, byggbranschen m.fl.
- Telefonsamtal med kommuner och enskilda
- Svar på brev och e-post till kommuner och enskilda

Länsstyrelserna

Enligt länsstyrelsernas redovisningar har deras kunskapsförmedling till kommunerna främst skett vid samråd i planärenden.

Flera länsstyrelser anger att man under året anordnat olika temaseminarier för kommunala handläggare. Länsstyrelsen i Stockholms län har som exempel haft ett seminarium om intressanta rättsfall rörande detaljplaner där närmare 100 kommunala handläggare deltog.

Länsstyrelserna har i övrigt förmedlat information genom till exempel broschyrer, vägledningar och information på länsstyrelsernas gemensamma GIS-webbplats.

I maj 2009 var länsstyrelsen i Gävleborgs län värd för ”Plan- och bostadsdagarna” som är länsstyrelsernas årliga sammankomst för planerare och handläggare för bostadsstöd.

Tillämpningen

Hur har tillämpningen förbättrats?

Boverket och länsstyrelserna har inte haft möjlighet att göra någon mer systematisk granskning av hur tillämpningen utvecklats.

Mot bakgrund av vad som redovisas i denna rapport blir dock slutsatsen att tillämpningen snarare har försämrats än förbättrats.

Förhoppningsvis kommer den kommande nya plan- och bygglagstiftningen att bidra till en förbättrad tillämpning.

Byggtillsyn och energieffektivisering

Hur har länsstyrelserna – i sitt arbete med tillsyn över hur kommunerna vid tillståndsprövning och vid kontroll och tillsyn enligt 9 kap. plan- och bygglagen – uppmärksammat och arbetat för att kraven på energieffektivisering vid byggande ska få genomslag i den byggda miljön? Boverket ska även redovisa eventuella förslag till förändringar av bestämmelserna.

Allmänt

I avsnittet ”Tillsyn” redovisar Boverket hur länsstyrelserna har arbetat mer generellt med tillsyn.

Här redovisas särskilt ett sammanfattande urval av vad länsstyrelserna rapporterat om sin tillsyn över frågor om energieffektivisering.

Hur har länsstyrelserna uppmärksammat och arbetat för frågor om energieffektivisering vid byggande?

Liksom tidigare år har Boverket och länsstyrelserna diskuterat hur regeringens återrapporteringskrav ska hanteras på effektivast möjliga sätt. Diskussionerna resulterade i att länsstyrelserna istället för att som tidigare använda sig av en gemensamt framtagna enkät enade sig om att i den utsträckning det var möjligt prova på att ha dialogseminarier med kommunerna.

Resultatet blev att nio länsstyrelser anordnade dialogseminarier under 2009. Boverket deltog vid flera av seminarierna.

En hel del av länsstyrelserna gjorde kommunbesök, telefonintervjuer eller enkätundersökningar.

Fem länsstyrelser har rapporterat att de inte genomförde någon byggtillsyn alls under 2009 när det gäller frågor om energieffektivisering.

Vad har länsstyrelserna rapporterat?

Här redovisas i punktform ett sammanfattande urval av vad länsstyrelserna har uppmärksammat i sin tillsyn.

- Många kommuner har alltför begränsade resurser för att arbeta tillräckligt med energifrågor. Det behövs dessutom ytterligare information och kompetensutveckling, både inom kommunerna och för byggsektorn i övrigt i länet innan energireglerna får genomslag.

- Flera länsstyrelser rapporterar att arbetet med energideklarationer hittills inte fungerat som avsett och att kommunernas tillsyn är begränsad.
- Flera länsstyrelser anser att fritidshus inte generellt ska undantas från energikraven i BBR. Med hänsyn till energi- och klimatmålen bör alla byggnader vara långsiktigt energieffektiva. Många fritidshus byggs idag med avsikten att senare övergå till att vara permanentbostad. Problem kan uppstå efter en tid då servicebehov och ökade behov av tillgänglighet uppkommer. Det kan i slutändan leda till höga kommunala kostnader för bostadsanpassning då husen ursprungligen byggts utan krav på tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Kraven på energihushållning bör därför knytas till andra begrepp än fritidshusbegreppet, till exempel utnyttjandegrad, byggnadsarea, ägarförhållanden, ortens läge etc. Kommunerna anser att problemet är betydande.
- Det finns ett stort behov av bättre energiberäkningsprogram. De som finns nu är komplicerade och bristfälliga och försvårar möjligheterna till bevisföring vid tillsynsinspektionen.
- Det bör vara ett uttalat krav att uppföljande mätningar ska ske efter inflyttning och ett sådant krav bör samordnas med systemet för energideklarationer. Slutbevis bör kunna villkoras med ett krav på energimätning.
- Det efterlyses tydligare riktlinjer, rekommendationer och råd från Boverket om systemet för byggande och energireglerna. Enligt en länsstyrelse är det nu svårt att bedriva vägledande tillsynsrådgivning.

Förslag till förändringar av bestämmelserna

Boverket har i en rapport³² nyligen redovisat sina slutsatser av de nya reglerna om energianvändning.

Boverket hänvisar i denna del till den rapporten.

³² Uppföljning av nya byggnaders specifika energianvändning (Dnr 1271-2498/2009)

Bilaga

Svar på plan- och byggenkäten i tabellform

Tabell 1. Aktualitetsprövning av och samråd om översiktsplan (ÖP), fördjupning av ÖP (FÖP), tillägg till ÖP 2008 - 2009												
Län	Aktualitetsprövning				Aktualitetsprövning av ÖP				Samrådsyttrande från länsstyrelsen			
	Sammanfattande redogörelse inför kommunens aktualitetsprövning		Aktualitetsprövning av ÖP		ÖP		FÖP		Tillägg till ÖP			
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Stockholm (AB)	1	0	0	1	0	1	4	2	3	0	0	0
Västerbotten (AC)	0	1	1	0	1	0	1	1	6	0	0	10
Norrbottnen (BD)	0	0	0	2	1	0	2	0	0	0	0	0
Uppsala (C)	1	1	1	0	1	0	1	1	5	0	0	0
Södermanland (D)	0	9	0	0	0	0	3	2	2	1	1	1
Östergötland (E)	0	0	0	1	2	0	0	2	2	0	0	4
Jönköping (F)	0	1	1	0	1	0	0	0	3	0	0	1
Kronoberg (G)	1	1	1	1	1	1	1	2	2	1	2	2
Kalmar (H)	*	0	0	*	0	*	0	*	5	*	4	4
Gotland (I)	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Blekinge (K)	1	0	1	1	0	1	2	1	1	1	4	4
Skåne (M)	0	2	0	0	0	3	5	0	3	2	3	3
Halland (N)	0	1	1	1	1	0	1	1	3	0	2	2
Västra Götaland (O)	2	1	1	2	1	7	6	12	6	5	20	20
Värmland (S)	0	0	0	0	0	1	3	3	4	2	1	1
Örebro (T)	0	0	0	0	0	2	1	2	2	0	1	1
Västmanland (U)	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
Dalarna (W)	1	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0
Gävleborg (X)	0	0	0	0	0	2	0	4	0	3	3	3
Västernorrland (Y)	0	1	1	0	0	0	0	7	1	2	2	2
Jämtland (Z)	0	0	0	0	0	0	0	2	3	0	4	4
Totalt	7	19	9	9	9	19	31	46	52	17	62	62

*Uppgift saknas

Tabell 2. Granskningsyttrande över översiktsplan (ÖP) 2008 - 2009													
Län	Granskningsyttrande - ÖP												
	Granskningsyttrande från länsstyrelsen			Skäl för invändning i granskningsyttrande över ÖP (2009)									
	ÖP			Riks- intresse	Miljöquali- tetsnorm	Brist på mellan- kommunal samverkan	Hälsa och säkerhet mm						
	2008	2009					Hälsa	Säkerhet	Risk för olyckor	Över- svämning	Erosion		
Stockholm (AB)	0	3	2	1	2	2	3	3	2	1	0		
Västerbotten (AC)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Norrbottnen (BD)	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Uppsala (C)	0	2	1	0	1	1	2	2	0	1	1		
Södermanland (D)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Östergötland (E)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Jönköping (F)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Kronoberg (G)	1	2	1	2	0	0	0	0	0	1	0		
Kalmar (H)	*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Gotland (I)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Blekinge (K)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Skåne (M)	2	4	3	1	1	1	0	0	0	0	0		
Halland (N)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Västra Götaland (O)	3	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0		
Värmland (S)	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0		
Örebro (T)	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0		
Västmanland (U)	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1		
Dalarna (W)	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0		
Gävleborg (X)	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0		
Västernorrland (Y)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Jämtland (Z)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Totalt	10	19	11	4	7	6	6	6	3	3	2		

*Uppgift saknas

Tabell 3. Granskningsyttrande över fördjupning av översiktsplan (FÖP) 2008 - 2009												
Län	Granskningsyttrande - FÖP											
	Granskningsyttrande från länsstyrelsen		Skäl för invändning i granskningsyttrande över FÖP (2009)									
	FÖP		Riks-intresse	Miljökvallitet	Brist på mellan-kommunal samverkan	Hälsa och säkerhet mm						
	2008	2009				Hälsa	Säkerhet	Risk för olyckor	Över-svämning	Erosion		
Stockholm (AB)	4	4	3	1	0	0	0	0	0	0		
Västerbotten (AC)	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0		
Norrbottnen (BD)	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0		
Uppsala (C)	0	3	1	0	0	1	1	0	1	0		
Södermanland (D)	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0		
Östergötland (E)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Jönköping (F)	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0		
Kronoberg (G)	2	2	0	1	0	0	0	0	1	0		
Kalmar (H)	*	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Gotland (I)	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0		
Blekinge (K)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
Skåne (M)	2	4	2	0	0	0	0	0	1	1		
Halland (N)	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0		
Västra Götaland (O)	7	5	2	0	0	0	0	0	0	0		
Värmland (S)	3	2	1	0	0	0	0	0	0	0		
Örebro (T)	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0		
Västmanland (U)	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		
Dalarna (W)	3	2	1	0	0	1	1	0	0	0		
Gävleborg (X)	1	2	1	0	0	1	0	0	0	0		
Västernorrland (Y)	0	4	2	1	0	2	2	2	1	0		
Jämtland (Z)	3	6	0	0	0	0	0	0	0	0		
Totalt	37	43	14	3	0	6	4	2	4	1		

* Uppgift saknas

Tabell 4. Granskningsyttrande över tillägg till översiktsplan 2008 - 2009												
Län	Granskningsyttrande – tillägg till ÖP											
	Granskningsyttrande från länsstyrelsen		Skäl för invändning i granskningsyttrande över tillägg till ÖP (2009)									
	Tillägg till ÖP		Riks- intresse	Miljöquali- tetsnorm	Brist på mellan- kommunal samverkan	Hälsa och säkerhet mm						
	2008	2009				Hälsa	Säkerhet	Risk för olyckor	Över- svämning	Erosion		
Stockholm (AB)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Västerbotten (AC)	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Norrbottnen (BD)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Uppsala (C)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Södermanland (D)	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Östergötland (E)	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0		0
Jönköping (F)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Kronoberg (G)	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Kalmar (H)	*	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Gotland (I)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Blekinge (K)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Skåne (M)	1	2	1	0	0	0	0	0	0	0		0
Halland (N)	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Västra Götaland (O)	3	4	2	0	0	0	1	0	0	0		0
Värmland (S)	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0		0
Örebro (T)	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Västmanland (U)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Dalarna (W)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Gävleborg (X)	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0		0
Västernorrland (Y)	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Jämtland (Z)	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Totalt	8	25	7	0	0	1	0	0	0	0		0

*Uppgift saknas

Tabell 5. Översiktsplaner (ÖP), fördjupning av ÖP (FÖP) och tillägg till ÖP antagna 2008 - 2009														
Län	Antal antagna													
	ÖP		FÖP		Tillägg till ÖP		Tema för tillägg till ÖP							
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	Kommunikationer	Vindkraft	Energi	Grönstruktur	Vatten	Strand-skydd	Annat	
Stockholm (AB)	1	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Västerbotten (AC)	0	0	2	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Norrbottnen (BD)	1	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Uppsala (C)	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Södermanland (D)	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Östergötland (E)	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Jönköping (F)	0	0	4	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kronoberg (G)	1	0	1	1	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0
Kalmar (H)	*	0	*	1	*	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gotland (I)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Blekinge (K)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Skåne (M)	0	4	0	10	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Halland (N)	0	0	1	1	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0
Västra Götaland (O)	0	3	5	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Värmland (S)	0	0	3	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Örebro (T)	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Västmanland (U)	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dalarna (W)	0	2	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gävleborg (X)	1	0	1	1	0	4	0	4	0	0	0	0	0	0
Västernorrland (Y)	0	0	0	2	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Jämtland (Z)	0	0	2	4	0	6	0	6	0	0	0	0	0	0
Totalt	6	13	24	35	3	21	0	20	0	0	0	0	0	1

* Uppgift saknas

Tabell 6. Detaljplaner (DP) antagna 2007 - 2009

Län	DP med normalt planförfarande			DP med enkelt planförfarande			Samtliga DP			Andel DP med enkelt planförfarande (procent)		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Stockholm (AB)	232	188	172	103	134	137	335	322	309	31	42	44
Västerbotten (AC)	50	42	27	44	40	43	94	82	70	47	49	61
Norrbottnen (BD)	30	51	34	21	40	29	51	91	63	41	44	46
Uppsala (C)	33	61	30	34	39	40	67	100	70	51	39	57
Södermanland (D)	54	44	48	32	45	44	86	89	92	37	51	48
Östergötland (E)	59	56	60	23	32	24	82	88	84	28	36	29
Jönköping (F)	45	56	45	21	20	24	66	76	69	32	26	35
Kronoberg (G)	32	43	26	0	18	16	32	61	42	0	30	38
Kalmar (H)	40	72*	36	36	32*	24	76	104*	60	47	31*	40
Gotland (I)	14	8	7	3	3	8	17	11	15	18	27	53
Blekinge (K)	10	16	18	20	15	14	30	31	32	67	48	44
Skåne (M)	203	160	173	103	94	97	306	254	270	34	37	36
Halland (N)	33	38	23	116	85	84	149	123	107	78	69	79
Västra Götaland (O)	224	197	175	103	110	120	327	307	295	31	36	41
Värmland (S)	38	46	27	5	12	15	43	58	42	12	21	36
Örebro (T)	45	38	38	49	53	51	94	91	89	52	58	57
Västmanland (U)	25	43	31	16	18	30	41	61	61	39	30	49
Dalarna (W)	33	37	43	34	38	45	67	75	88	51	51	51
Gävleborg (X)	46	47	38	23	35	27	69	82	65	33	43	42
Västernorrland (Y)	7	20	17	32	20	21	39	40	38	82	50	55
Jämtland (Z)	29	32	39	35	67	49	64	99	88	55	68	56
Totalt	1 282	1 295	1 107	853	950	942	2 135	2 245	2 049	40	42	46

*Uppgifter för Kalmar län är hämtade ur länsstyrelsens återrapportering till Boverket år 2008

Tabell 7. Detaljplaner (DP) antagna 2007 - 2009													
Län	DP som grundar sig på program			Andel DP med normalt planförfarande som grundar sig på program (procent)			DP utan program som avviker från ÖP			Andel DP som avviker från ÖP (procent)			
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	
Stockholm (AB)	28	34	74	12	18	43	*	0	2	*	0	1	
Västerbotten (AC)	4	1	1	8	2	4	*	0	8	*	0	11	
Norrbottnen (BD)	2	11	2	7	22	6	*	14	7	*	15	11	
Uppsala (C)	16	39	17	48	64	57	*	0	0	*	0	0	
Södermanland (D)	10	8	9	19	18	19	*	13	0	*	15	0	
Östergötland (E)	18	12	15	31	21	25	*	16	3	*	18	4	
Jönköping (F)	26	16	11	58	29	24	*	0	6	*	0	9	
Kronoberg (G)	5	6	22	16	14	85	*	0	1	*	0	2	
Kalmar (H)	21	*	0	53	*	0	*	*	*	*	*	*	
Gotland (I)	5	4	11	36	50	157	*	1	0	*	9	0	
Blekinge (K)	2	5	5	20	31	28	*	1	0	*	3	0	
Skåne (M)	58	6	19	29	4	11	*	0	3	*	0	1	
Halland (N)	17	8	11	52	21	48	*	3	3	*	2	3	
Västra Götaland (O)	64	63	67	29	32	38	*	13	5	*	4	2	
Värmland (S)	9	15	6	24	33	22	*	2	1	*	3	2	
Örebro (T)	8	4	1	18	11	3	*	0	0	*	0	0	
Västmanland (U)	2	8	0	8	19	0	*	1	0	*	2	0	
Dalarna (W)	11	9	8	33	24	19	*	4	5	*	5	6	
Gävleborg (X)	3	3	0	7	6	0	*	5	0	*	6	0	
Västernorrland (Y)	5	8	1	71	40	6	*	4	1	*	10	3	
Jämtland (Z)	3	6	3	10	19	8	*	0	0	*	0	0	
Totalt	317	266	283	25	22	26	*	77	45	*	4	2	

*Uppgift saknas

Tabell 8. Detaljplaner (DP) som Ist prövat enligt 12 kap PBL 2008 - 2009												
Län	DP som Ist prövat enligt 12 kap PBL		Andel DP som Ist prövat enligt 12 kap PBL		Skäl för prövning enligt 12 kap PBL (2009)							
	2008	2009	2008	2009	Riks- intresse	Miljö- kvalitets- norm	Brist på mellan- kommunal sam- verkan	Hälsa	Säkerhet	Risk för olyckor	Över- svämning	Erosion
Stockholm (AB)	4	4	1	1	2	0	1	1	1	0	0	0
Västerbotten (AC)	4	0	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Norrbottnen (BD)	3	1	3	2	1	0	0	0	0	0	0	0
Uppsala (C)	0	3	0	4	0	3	0	3	1	0	0	0
Södermanland (D)	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1	0	0
Östergötland (E)	0	5	0	6	4	0	0	2	1	1	0	1
Jönköping (F)	0	2	0	3	0	0	0	2	0	0	0	0
Kronoberg (G)	1	2	2	5	2	0	0	0	0	0	0	0
Kalmar (H)	*	0	*	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gotland (I)	1	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Blekinge (K)	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Skåne (M)	6	6	2	2	3	1	0	0	0	0	0	0
Halland (N)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Västra Götaland (O)	4	2	1	1	0	0	0	2	0	0	0	0
Värmland (S)	1	3	2	7	1	0	0	2	1	0	0	0
Örebro (T)	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Västmanland (U)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dalarna (W)	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gävleborg (X)	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Västernorrland (Y)	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jämtland (Z)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totalt	29	29	1	1	13	4	1	13	5	2	0	1

*Uppgift saknas

Tabell 9. Detaljplaner (DP) som Ist upphävt enligt 12 kap PBL 2007 - 2009													
Län	DP som Ist upphävt enligt 12 kap PBL		Andel prövade DP som Ist upphävt (procent)		Skäl för upphävande av DP efter prövning enligt 12 kap PBL (2009)								
	2008	2009	2008	2009	Riks- intresse	Miljö- kvalitets- norm	Brist på mellan- kommunal sam- verkan	Hälsa	Säkerhet	Risk för olyckor	Över- svämning	Erosion	
Stockholm (AB)	1	3	25	75	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Västerbotten (AC)	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Norrbottnen (BD)	0	1	0	100	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Uppsala (C)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Södermanland (D)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Östergötland (E)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jönköping (F)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kronoberg (G)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kalmar (H)	*	0	*	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gotland (I)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Blekinge (K)	1	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Skåne (M)	2	3	33	50	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Halland (N)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Västra Götaland (O)	2	0	50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Värmland (S)	1	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Örebro (T)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Västmanland (U)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dalarna (W)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gävleborg (X)	1	0	100	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Västernorrland (Y)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jämtland (Z)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totalt	8	8	28	28	6	0	0	0	0	0	0	0	0

*Uppgift saknas

Tabell 10. Detaljplaner (DP) som överklagats till Ist 2007 - 2009													
Län	DP som överklagats till Ist			Andel av antagna DP som överklagats (procent)			DP som Ist upphävt efter överklagande			Andel av överklagade DP som Ist upphävt (procent)			
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	
Stockholm (AB)	86	92	96	26	29	31	*	8	3	*	9	3	
Västerbotten (AC)	12	13	6	13	16	9	*	3	1	*	23	17	
Norrbotten (BD)	4	27	11	8	30	17	*	2	2	*	7	18	
Uppsala (C)	19	19	16	28	19	23	*	4	1	*	21	6	
Södermanland (D)	14	14	24	16	16	26	*	1	1	*	7	4	
Östergötland (E)	22	16	24	27	18	29	*	0	2	*	0	8	
Jönköping (F)	11	6	12	17	8	17	*	0	3	*	0	25	
Kronoberg (G)	0	61	5	0	100	12	*	11	1	*	18	20	
Kalmar (H)	16	18**	7	21	17**	12	*	*	1	*	*	14	
Gotland (I)	7	6	4	41	55	27	*	0	0	*	0	0	
Blekinge (K)	1	8	8	3	26	25	*	1	0	*	13	0	
Skåne (M)	67	91	87	22	36	32	*	0	6	*	0	7	
Halland (N)	21	21	27	14	17	25	*	1	1	*	5	4	
Västra Götaland (O)	68	85	74	21	28	25	*	6	12	*	*	16	
Värmland (S)	9	12	6	21	21	14	*	0	0	*	0	0	
Örebro (T)	9	11	13	10	12	15	*	0	0	*	0	0	
Västmanland (U)	15	5	7	37	8	11	*	0	0	*	0	0	
Dalarna (W)	16	14	12	24	19	14	*	3	0	*	21	0	
Gävleborg (X)	8	21	4	12	26	6	*	2	1	*	10	25	
Västernorrland (Y)	3	6	4	8	15	11	*	0	0	*	0	0	
Jämtland (Z)	12	15	24	19	15	27	*	2	0	*	13	0	
Totalt	420	476	471	20	21	23	*	38	35	*	8	7	

* Uppgift saknas

** Uppgifter för Kalmar län är hämtade ur länsstyrelsens återrapportering till Boverket år 2008

Tabell 11. Detaljplaner (DP) som överklagats till Ist 2009						
Län	Skäl för upphävande av DP efter överklagande (2009)					
	Felaktigt planförfarande	Felaktig planprocess	Bristar i underlaget	Felaktig avgränsning av sakägarkretsen	Annan orsak	
Stockholm (AB)	1	1	0	0	0	0
Västerbotten (AC)	1	0	0	0	0	0
Norrbottnen (BD)	0	0	1	0	0	0
Uppsala (C)	0	0	0	0	0	1
Södermanland (D)	1	0	0	0	0	0
Östergötland (E)	2	1	0	1	0	0
Jönköping (F)	1	0	0	0	0	2
Kronoberg (G)	1	0	0	0	0	0
Kalmar (H)	0	0	0	0	0	0
Gotland (I)	0	0	0	0	0	0
Blekinge (K)	0	0	0	0	0	0
Skåne (M)	5	1	0	0	0	0
Halland (N)	0	0	0	0	0	1
Västra Götaland (O)	1	7	0	0	0	4
Värmland (S)	0	0	0	0	0	0
Örebro (T)	0	0	0	0	0	0
Västmanland (U)	0	0	0	0	0	0
Dalarna (W)	0	0	0	0	0	0
Gävleborg (X)	0	0	1	0	0	0
Västernorrland (Y)	0	0	0	0	0	0
Jämtland (Z)	0	0	0	0	0	0
Totalt	13	10	2	1	1	8

Tabell 12. Detaljplaner (DP) med miljöbedömning (MB/MKB) samt upphävda strandskydd, 2008 - 2009						
Län	DP med MB/MKB		Andel DP med MB/MKB (procent)		Upphävda strandskydd inom DP	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Stockholm (AB)	0	11	0	4	22	10
Västerbotten (AC)	3	2	4	3	17	12
Norrbotten (BD)	8	4	9	6	14	5
Uppsala (C)	8	4	8	6	4	6
Södermanland (D)	4	6	4	7	9	12
Östergötland (E)	14	6	16	7	5	3
Jönköping (F)	1	0	1	0	6	6
Kronoberg (G)	5	3	8	7	0	2
Kalmar (H)	*	1	*	2	*	8
Gotland (I)	2	1	18	7	0	0
Blekinge (K)	2	3	6	9	9	8
Skåne (M)	10	1	4	0	8	0
Halland (N)	10	4	8	4	16	4
Västra Götaland (O)	0	20	0	7	0	11
Värmland (S)	6	1	10	2	16	4
Örebro (T)	2	0	2	0	4	3
Västmanland (U)	1	3	2	5	2	4
Dalarna (W)	0	1	0	1	12	14
Gävleborg (X)	47	0	57	0	25	23
Västernorrland (Y)	4	0	10	0	2	10
Jämtland (Z)	2	9	2	10	10	18
Totalt	129	80	6	4	181	163

*Uppgift saknas

Tabell 13. Områdesbestämmelser (OB) - antagna och prövade 2007 - 2009									
Län	OB			OB som lst har prövat enligt 12 kap PBL					
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Stockholm (AB)	6	0	1	*			*	0	0
Västerbotten (AC)	4	3	0	*			*	0	0
Norrbottnen (BD)	0	2	1	*			*	0	0
Uppsala (C)	0	1	1	*			*	0	0
Södermanland (D)	0	0	0	*			*	0	0
Östergötland (E)	0	0	1	*			*	0	0
Jönköping (F)	1	0	0	*			*	0	0
Kronoberg (G)	0	0	1	*			*	0	0
Kalmar (H)	2	*	0	*			*	*	0
Gotland (I)	0	0	0	*			*	0	0
Blekinge (K)	1	0	0	*			*	0	0
Skåne (M)	0	1	0	*			*	0	0
Halland (N)	0	0	0	*			*	0	0
Västra Götaland (O)	4	2	5	*			*	0	0
Värmland (S)	3	1	0	*			*	0	0
Örebro (T)	0	3	3	*			*	0	0
Västmanland (U)	3	1	0	*			*	0	0
Dalarna (W)	6	1	2	*			*	0	0
Gävleborg (X)	5	10	0	*			*	0	0
Västernorrland (Y)	2	3	4	*			*	0	0
Jämtland (Z)	0	0	0	*			*	0	0
Totalt	37	28	19	*			*	0	0

*Uppgift saknas

Tabell 14. Områdesbestämmelser (OB) som överklagats till Ist 2007 - 2009									
Län	OB som överklagats till Ist				OB som Ist upphävt efter överklagande				
	2007	2008	2009		2007	2008	2009		
Stockholm (AB)	0	0	0		*	0	0		0
Västerbotten (AC)	1	1	0		*	0	0		0
Norrbottnen (BD)	0	0	0		*	0	0		0
Uppsala (C)	0	0	0		*	0	0		0
Södermanland (D)	0	0	0		*	0	0		0
Östergötland (E)	0	0	0		*	0	0		0
Jönköping (F)	0	0	0		*	0	0		0
Kronoberg (G)	0	0	0		*	0	0		0
Kalmar (H)	0	0	0		*	*	*		0
Gotland (I)	0	0	0		*	0	0		0
Blekinge (K)	1	0	0		*	0	0		0
Skåne (M)	0	0	1		*	0	0		0
Halland (N)	0	0	0		*	0	0		0
Västra Götaland (O)	1	2	1		*	0	0		0
Värmland (S)	0	0	0		*	0	0		0
Örebro (T)	0	0	1		*	0	0		0
Västmanland (U)	0	0	0		*	0	0		0
Dalarna (W)	0	0	0		*	0	0		0
Gävleborg (X)	0	0	0		*	0	0		0
Västernorrland (Y)	0	0	0		*	0	0		0
Jämtland (Z)	0	0	0		*	0	0		0
Totalt	3	1	3		*	0	0		0

* Uppgift saknas

Tabell 15. Lov och förhandsbesked - förordnande av Ist enligt 12 kap 4 § PBL 2008 - 2009										
Län	Nya förordnande enligt 12 kap 4 § PBL		Förordnande enligt 12 kap 4 § PBL som Ist upphävt		Skäl för förordnande enligt 12 kap 4 § PBL (2009)					
	2008	2009	2008	2009	Riks- intresse	Miljö- kvalitets- norm	Brist på mellan- kommunal sam- verkan	Hälsa och säkerhet	Uppgift saknas	
Stockholm (AB)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Västerbotten (AC)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Norrbottnen (BD)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Uppsala (C)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Södermanland (D)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Östergötland (E)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jönköping (F)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kronoberg (G)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Kalmar (H)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gotland (I)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Blekinge (K)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Skåne (M)	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Halland (N)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Västra Götaland (O)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Värmland (S)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Örebro (T)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Västmanland (U)	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
Dalarna (W)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gävleborg (X)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Västernorrland (Y)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jämtland (Z)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totalt	3	0	1	1	1	0	0	0	0	1

Tabell 16. Lov och förhandsbesked som lst prövat enligt 12 kap PBL 2008 - 2009									
Län	Lov och förhandsbesked som inkommit till lst enligt 12 kap PBL		Lov och förhandsbesked som lst prövat enligt 12 kap PBL		Lov och förhandsbesked som lst upphävt enligt 12 kap PBL				
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2009
Stockholm (AB)	4	2	4	2	1	0			
Västerbotten (AC)	0	0	0	0	0	0			
Norrbottn (BD)	0	9	0	2	0	2			
Uppsala (C)	4	14	0	0	0	0			
Södermanland (D)	5	12	1	0	0	0			
Östergötland (E)	0	0	0	0	0	0			
Jönköping (F)	0	0	0	0	0	0			
Kronoberg (G)	0	0	0	0	0	2			
Kalmar (H)	*	0	*	0	*	0			
Gotland (I)	0	0	0	0	0	0			
Blekinge (K)	0	0	0	0	0	0			
Skåne (M)	44	2	1	0	1	0			
Halland (N)	0	0	0	0	0	0			
Västra Götaland (O)	0	0	0	0	0	0			
Värmland (S)	0	0	0	0	0	0			
Örebro (T)	0	0	0	0	0	0			
Västmanland (U)	2	2	0	0	0	0			
Dalarna (W)	0	0	0	0	0	0			
Gävleborg (X)	62	0	0	0	12	0			
Västernorrland (Y)	0	0	0	0	0	0			
Jämtland (Z)	3	0	3	0	0	0			
Totalt	124	41	9	4	14	4			

*Uppgift saknas

Tabell 17. Lov och förhandsbesked som överklagats till Ist 2008 - 2009									
Län	Lov och förhandsbesked som överklagats till Ist		Lov och förhandsbesked som Ist upphävt efter överklagande		Andel av överklagade lov och förhandsbesked som Ist upphävt (procent)				
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	
Stockholm (AB)	867	560	259	111	30	20			
Västerbotten (AC)	71	65	10	12	14	18			
Norrbottnen (BD)	93	54	14	12	15	22			
Uppsala (C)	77	99	17	14	22	14			
Södermanland (D)	82	50	14	8	17	16			
Östergötland (E)	104	110	21	41	20	37			
Jönköping (F)	57	47	17	15	30	32			
Kronoberg (G)	59	40	4	11	7	28			
Kalmar (H)	*	97	*	36	*	37			
Gotland (I)	84	71	10	11	12	15			
Blekinge (K)	96	95	0	0	0	0			
Skåne (M)	429	479	43	138	10	29			
Halland (N)	304	206	9	17	3	8			
Västra Götaland (O)	1 086	902	246	122	23	14			
Värmland (S)	146	58	27	2	18	3			
Örebro (T)	52	37	13	6	25	16			
Västmanland (U)	43	33	5	1	12	3			
Dalarna (W)	113	105	35	17	31	16			
Gävleborg (X)	0	45	0	3	*	7			
Västernorrland (Y)	64	32	3	12	5	38			
Jämtland (Z)	48	62	4	4	8	6			
Totalt	3 875	3 247	751	593	19	18			

*Uppgift saknas

Tabell 18. Lov och förhandsbesked som överklagats till Ist 2009

Län	Skäl för upphävande av beslut om lov och förhandsbesked efter överklagande (2009)								
	Strider mot krav i 3 kap PBL	Strider mot krav på "granne hörande"	Strider mot bestämmelse i detaljplan/ fastighetsplan	Lovgiven åtgärd är inte "mindre avvikelser"	Uppfyller inte kraven i 2 kap PBL	Uppfyller inte detaljplanekravet	Strider mot områdesbestämmelser		
Stockholm (AB)	46	0	0	31	0	0	0		0
Västerbotten (AC)	0	0	1	1	0	0	0		0
Norrbottnen (BD)	0	1	0	0	0	0	0		0
Uppsala (C)	2	3	1	0	2	1	0		0
Södermanland (D)	4	1	0	0	2	0	0		0
Östergötland (E)	6	8	22	4	0	1	0		0
Jönköping (F)	1	3	1	5	1	1	0		0
Kronoberg (G)	0	5	3	3	0	0	0		0
Kalmar (H)	0	0	0	0	0	0	0		0
Gotland (I)	0	1	0	0	0	0	0		0
Blekinge (K)	0	0	0	0	0	0	0		0
Skåne (M)	14	19	16	22	10	5	0		0
Halland (N)	0	4	4	0	0	1	0		0
Västra Götaland (O)	0	13	0	4	0	1	0		0
Värmland (S)	0	0	0	0	1	0	0		0
Örebro (T)	0	0	1	0	0	0	0		0
Västmanland (U)	0	0	0	0	0	0	0		0
Dalarna (W)	1	5	1	2	3	0	0		0
Gävleborg (X)	0	0	0	0	1	0	0		0
Västernorrland (Y)	5	4	1	2	0	0	0		0
Jämtland (Z)	0	0	0	0	0	0	0		0
Totalt	79	67	51	74	20	10	0		0

Tabell 19. Beslut om kontrollplan och beslut om ingripande enligt 10 kap PBL som överklagats till Ist 2008 - 2009											
Län	Kontrollplaner som överklagats till Ist		Kontrollplaner som upphävt efter överklagande		Ingripanden som överklagats till Ist		Ingripanden som Ist upphävt efter överklagande - typ av beslut (2009)		Avgifter		
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009			
Stockholm (AB)	0	6	0	1	5	73	0	0	0		0
Västerbotten (AC)	0	0	0	0	1	1	0	0	0		0
Norrbottnen (BD)	0	0	0	0	2	2	0	0	2		2
Uppsala (C)	0	0	0	0	11	9	8	1	1		1
Södermanland (D)	0	0	0	0	0	10	8	3	3		3
Östergötland (E)	2	0	0	0	30	17	14	3	3		3
Jönköping (F)	3	0	2	0	7	2	0	0	0		0
Kronoberg (G)	0	0	0	0	0	13	2	7	7		7
Kalmar (H)	*	0	*	0	*	12	7	5	5		5
Gotland (I)	0	1	0	0	5	1	0	0	0		0
Blekinge (K)	1	0	0	0	12	12	3	3	3		3
Skåne (M)	0	2	0	1	4	44	0	0	0		0
Halland (N)	0	0	0	0	14	23	0	0	0		0
Västra Götaland (O)	0	10	0	0	0	15	7	6	6		6
Värmland (S)	0	0	1	0	1	4	2	1	1		1
Örebro (T)	0	0	0	0	8	13	8	4	4		4
Västmanland (U)	0	0	0	0	0	1	0	0	0		0
Dalarna (W)	0	0	0	0	18	12	10	4	4		4
Gävleborg (X)	0	0	0	0	0	4	3	1	1		1
Västernorrland (Y)	0	0	0	0	0	0	0	0	0		0
Jämtland (Z)	0	0	0	0	3	4	0	0	0		0
Totalt	6	19	3	2	121	272	72	40	40		

*Uppgift saknas

Tabell 20. Beslut om ingripande enligt 10 kap PBL som överklagats till Ist 2008 - 2009					
Län	Ingripanden som Ist upphävt efter överklagande		Ingripanden som Ist upphävt efter beslut (2009)	Ingripanden som Ist upphävt efter överklagande - typ av beslut (2009)	
	2008	2009		Föreläggande	Avgifter
Stockholm (AB)	0	24	0	0	0
Västerbotten (AC)	1	0	0	0	0
Norrbottnen (BD)	1	0	0	0	0
Uppsala (C)	3	0	0	0	0
Södermanland (D)	0	0	0	0	0
Östergötland (E)	5	3	3	3	0
Jönköping (F)	2	1	0	0	0
Kronoberg (G)	0	1	0	0	1
Kalmar (H)	*	4	3	3	1
Gotland (I)	1	0	0	0	0
Blekinge (K)	0	0	0	0	0
Skåne (M)	0	20	0	0	0
Halland (N)	2	5	0	0	0
Västra Götaland (O)	0	4	2	2	0
Värmland (S)	1	1	0	0	0
Örebro (T)	2	5	4	4	1
Västmanland (U)	0	0	0	0	0
Dalarna (W)	9	7	5	5	0
Gävleborg (X)	0	2	1	1	1
Västernorrland (Y)	0	0	0	0	0
Jämtland (Z)	0	2	0	0	0
Totalt	27	79	18	4	4

*Uppgift saknas

I Boverkets uppsiktsrapport sammanfattar vi iakttagelser, analyser och förslag från Boverkets och länsstyrelsernas arbete med uppsikt respektive tillsyn över utvecklingen och tillämpningen inom planering och bygande under 2009. Vi redovisar att det finns problem men också positiva utvecklingstrender och möjligheter när det gäller tillämpningen av plan- och bygglagen (PBL).

Rapporten som är den andra i sitt slag är utformad och anpassad i tiden för att kunna användas som ett informations- och beslutsunderlag för regeringen. Men den riktar sig också till länsstyrelser, kommuner och andra som är intresserade av utvecklingen på området.

Boverket

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