



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Rapport 2012:6

Plan- och bygglagen i praktiken 2011

– spaningar visar på utmaningar och möjligheter

Plan- och bygglagen i praktiken 2011

- spaningar visar på utmaningar
och möjligheter

Boverket april 2012

Titel: Plan- och bygglagen i praktiken – spaningar visar på utmaningar
och möjligheter
Rapport: 2012:6
Utgivare: Boverket april 2012
Upplaga: 1
Antal ex: 100
Tryck: Boverket internt
ISBN tryck: 978-91-87131-12-7
ISBN pdf: 978-91-87131-13-4
Sökord: Översiktsplanering, översiktsplaner, detaljplaner, fysisk
planering, plan- och bygglagen, PBL, uppsikt, bostadsbyggande, enkäter,
tendenser, statistik, Sverige
Dnr: 20124-5215/2010

Publikationen kan beställas från:
Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 50
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 2012

Förord

Snart har det gått ett år sedan den nya plan- och bygglagen trädde i kraft. Kan vi redan nu se om nyheterna i lagen har fått genomslag?

Här redovisar Boverket utvecklingen under 2011 när det gäller tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen i enlighet med uppdrag i plan- och byggförordningen och Boverkets regleringsbrev.

Underlaget i rapporten är bland annat hämtat från länsstyrelsernas svar på Boverkets årliga plan- och byggenkät samt länsstyrelsernas återrapporteringskrav inom PBL-området till regeringen.

Rapporten bygger även på erfarenhetsutbyten och uppföljning från Boverkets övriga verksamhet inom plan- och byggområdet. Här kan särskilt nämnas kommunerna som besvarat två enkäter från Boverket och Sveriges Kommuner och Landsting med frågor om bland annat handläggningstider i nya plan- och bygglagen samt kompetens och resurser.

Ett stort tack till er alla för ett bra samarbete och samverkan.

Karlskrona april 2012

Martin Storm
tf. generaldirektör

Innehåll

Möjligheter och utmaningar för en bättre PBL-tillämpning.....	7
Boverkets fem uppföljningsspaningar	7
PBL-utvecklingen under 2011	13
Många frågor till Boverket	13
Kompetens och resurser	14
Lov och förhandsbesked m.m.	23
Detaljplanering	29
Översiktsplanering.....	34
Tillsyn och tillsynsvägledning	48
Bilagor.....	50

Möjligheter och utmaningar för en bättre PBL-tillämpning

Den 2 maj 2011 trädde den nya plan- och bygglagen i kraft som en del i regeringens regelförenklingsarbete. Ett av syftena med den nya lagen var att säkerställa att medborgaren ska uppleva en ”enklare plan- och bygglag” där den som ansöker om bygglov ska få svar senast inom tio veckor samt att kontrollen av byggandet skärps. Kommunernas ansvar för den fysiska planeringen är fortfarande ett av de grundläggande syftena i plan- och bygglagen.

Boverkets ansvar är att följa upp och analysera tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen.

Boverkets fem uppföljningsspaningar

En enklare plan- och bygglag?

Analys

Alla kommuner klarar inte plan- och bygglagens krav på max tio veckors handläggningstid för ärenden om lov och förhandsbesked. Läget är trots allt inte så allvarligt som Boverket tidigare fått indikationer på.

Kommunerna anger att personalbrist, rekryteringsproblem samt kraftigt ökad administration som de främsta förklaringarna till långa handläggningstider. Den omfattande administrationen har lett till att många kommuner har höjt sina bygglovavgifter.

I Helsingborg tog man ett beslut att stänga bygglovavdelningen innan den nya plan- och bygglagen skulle träda i kraft den 2 maj förra året. Syftet var att jobba undan gamla ärenden, men framför allt hitta nya arbetsprocesser för att kunna hantera kommunens nya arbetsuppgifter kopplade till den nya plan- och bygglagen på ett effektivt sätt.

I Helsingborg har man jobbat framgångsrikt med att synkronisera nämndernas sammanträden och på sätt lyckats förkorta den sammanlagda handläggningstiden för ärenden kopplade till plan- och bygglagen.

Många kommuner har nu hittat rutiner för att kunna hantera de nya arbetsuppgifterna kopplade till nya lagen på ett effektivt sätt. En samkörd

Enkelt eller svårt
och dyrt?

och välorganiserad kommunal organisation kan bidra till att förkorta handläggningstiderna och effektivisera processerna kopplade till plan- och bygglagen.

Förslag till åtgärder

Reglerna om administrativa rutiner för bland annat expediering och kungörelse bör ses över och förenklas.

Vill du jobba med
PBL?

Kommunerna vill och behöver anställa fler

Analys

Det råder stor brist på tillgång till kompetens inom plan- och byggområdet. Detta kan delvis förklaras av den kraftiga personalneddragning som många kommuner tvingades till under förra lågkonjunkturen i början av 1990-talet i kombination med en stor generationsväxling. Många kommuner har svårt att hitta personal med rätt kompetens.

I en enkät till landets samtliga kommuner uppger en stor andel av de som besvarade enkäten att de har ett rekryteringsbehov. Behovet motsvarar totalt 232 personer för arbete med översiktsplanering, detaljplanering samt lov och förhandsbesked. Behovet är sannolikt större eftersom drygt tio procent av landets kommuner inte besvarat enkäten.

Förslag till åtgärder

Boverket kommer att arbeta vidare med att analysera kommunernas kompetensbehov inom plan- och byggområdet inom ett regeringsuppdrag som ska redovisas den 31 oktober 2012.

Boverkets uppdrag består av att kartlägga vilken kompetens som är önskvärd för handläggning av lov och byggprocessen i kommunerna; sammanställa vilka utbildningsplatser som finns för att försörja behovet av kompetens inom området; samt bedöma hur framtida behov av kompetens kan mötas.

Ökad kontroll av
byggandet?

Fler kontrollansvariga behövs

Analys

Det certifieras alltför få kontrollansvariga (KA) vilket kan leda till stora problem och i värsta fall byggstopp när de nuvarande övergångsreglerna upphör att gälla vid årsskiftet. Boverket har uppmärksammat regeringen på problemet.

Det ställs nu högre krav på den kontrollansvariges kompetens genom utvidgade uppgifter och krav på självständig ställning till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras jämfört med det gamla systemet med kvalitetsansvarig. Den möjlighet som tidigare fanns för byggnadsnämnden att utse kvalitetsansvarig i det enskilda fallet finns under vissa förutsättningar under en övergångsperiod fram till den 1 januari 2013.

**Planbestämmelser
utan lagstöd i PBL?**

Förslag till åtgärder

Boverket håller på att ta fram förslag till allmänna råd om vad självständig ställning för kontrollansvarig kan innebära. Förslaget till allmänna råd planeras gå ut på remiss inom kort. Boverket planerar också att skriva ett brev till ordförandena i landets byggnadsnämnder där problemet och eventuella negativa konsekvenser för byggprocessen inom kommunen uppmärksammas.

Boverket kommer att följa utvecklingen och analysera orsakerna bakom varför så få kontrollansvariga certifieras.

Detaljplanering med skiftande kvalitet

Analys

Flera länsstyrelser rapporterar att kommunernas kunskap om detaljplanering minskar. Det visar sig bland annat i att det blir allt vanligare med planbestämmelser utan stöd i plan- och bygglagen eller otydliga planbestämmelser samt detaljplaner som inte går att genomföra. Enligt länsstyrelserna beror denna utveckling delvis på att många personer som anställts saknar erfarenhet av tidigare planarbete och att användningen av konsulter är stor.

Förslag till åtgärder

En lösning kan vara att utvidga länsstyrelsens ansvar att ingripa mot planbeslut till att också omfatta en kontroll av om de beslutade planbestämmelserna har stöd i plan- och bygglagen. Länsstyrelsens skyldighet att upphäva detaljplaner enligt 11 kap. 10 och 11 §§ PBL, skulle då utvidgas till att också gälla formella fel. Detta alternativ överensstämmer till en del med Boverkets förslag i redovisningen av ett regeringsuppdrag ”Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen” (2007).

Boverket driver ett samarbetsprogram tillsammans med Lantmäteriet, kallat SPF- sammanhållen detaljplanerings- och fastighetsbildningsprocess. Syftet med programmet är att skapa en samsyn kring organisation och arbetsformer så att planarbete och fastighetsbildning bedrivs som en sammanhållen rättssäker och effektiv process. Programmet är grunden för ett fortsatt samarbete kring metodutveckling, rådgivning och stöd inom det gemensamma ansvarsområdet. Programmets vision har formulerats enligt:

”Sverige år 2020 tillämpar ett regelverk för planerings- och fastighetsbildningsprocessen som av medborgare och sakägare upplevs som en sammanhållen process.”

Utifrån visionen har effektmål tagits fram som formuleras enligt:

”Sverige år 2015 hanterar planläggning och fastighetsbildning som en sammanhållen rättssäker och effektiv process”.

Boverket har fått ett antal uppdrag som syftar till att analysera och komma med förslag till en mer effektiv och kvalitativ detaljplanerings-

Översiktsplan med olika syften

och genomförandeprocess. Förslag till förbättringar kommer att lämnas i samband med avrapporteringen av dessa uppdrag.

Översiktsplaneringen spelar olika roll

Analys

Översiktsplanen ska på ett aktuellt sätt ge uttryck för kommunernas syn på mark- och vattenanvändningen samt hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Kommunerna ska också i översiktsplanen redovisa hur hänsynen till allmänna intressen ska tillgodoses och då särskilt ange riksintressena enligt 3 och 4 kap. i miljöbalken. Boverkets analys visar att nästan en tredjedel av kommunerna har en kommunomfattande översiktsplan från 1990-talet. Dessutom minskar antalet antagna översiktsplaner och endast en tiondel av kommunerna följer PBL-kravet om aktualitetsprövning av översiktsplanen minst en gång varje mandatperiod. Kommunerna har redan tidigare arbetat med fördjupningar av och tillägg till översiktsplanen, vilket innebär att översiktsplanen ändras. Fördjupningarna koncentreras till områden som är utsatta för omvandlings- eller exploateringsstryck, vilket innebär att översiktsplanens grundläggande syften kan upprätthållas. Översiktsplanen kan därmed också vara vägledande för detaljplaneprioriteringar och tillkommande bostadsexploatering. Det finns också flera exempel på kommuner som arbetar med metodutveckling i översiktsplaneprocessen för att göra den mer kontinuerlig.

Länsstyrelserna ska på eget initiativ lämna sammanfattande redogörelser för statliga och mellankommunala intressen till kommunerna som underlag inför aktualitetsprövningen av översiktsplanen minst en gång varje mandatperiod. Detta är en nyhet i plan- och bygglagen. Länsstyrelserna har lämnat mycket få sådana redogörelser till kommunerna under det gångna året och få har planerat när inom mandatperioden som dessa ska lämnas.

Boverket kan konstatera att översiktsplanen spelar olika roll i olika typer av kommuner. Mest praktisk betydelse har planen i tillväxtkommuner med ett starkt exploateringsstryck. När det gäller kommuner med negativ befolkningsutveckling och lågt exploateringsstryck upplevs inte samma behov av en aktiv kommunomfattande översiktsplanering.

Förslag till åtgärder

Ett syfte med den nya plan- och bygglagen är att förtydliga kommunernas skyldighet att hålla sin översiktsplan aktuell. Länsstyrelsen har fått en mer proaktiv roll i processen. Det är för tidigt att se om de nya lagkraven har fått genomslag. Däremot behövs vägledning om hur aktualitetsprövningen bör hanteras.

Ett annat syfte med lagen är att översiktsplanen ska få en mer strategisk inriktning där kommunen har en skyldighet att ta hänsyn till nationella samt regionala planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i kommunen. Samtidigt ska översiktsplanen vara vägledande för kommunens och andras beslut i frågor om till exempelvis

detaljplanering, lov och tillståndsprocesser. Många kommuner upplever att denna ekvation är svår att få ihop.

I Norge har man valt en annan väg för översiktsplaneringen. Där redovisas de strategiska frågorna i en del som kallas ”planstrategier”. Den andra delen av planen utgör en bindande del för mark- och vattenanvändningen. Här bör övervägas om en liknande lösning kan införas i Sverige.

Här krävs analys av den nya lagens effekt och ytterligare utredningar.

PBL-utvecklingen under 2011

**Många frågor
och svar**

Många frågor till Boverket

Sedan nya plan- och bygglagen infördes den 2 maj 2011 har Boverket tagit emot ett stort antal frågor om den nya lagen. Totalt sett har det ställts cirka 1 800 frågor via e-post till i mitten av mars 2012. Nästan 80 procent av frågorna har handlat om lov och byggprocessen. Boverket har dessutom besvarat nästan 600 telefonfrågor om den nya lagstiftningen.

Allmänhetens frågor hänvisas ofta till kommunen

Frågorna från allmänheten handlar ofta om enskilda ärenden hos kommunen där Boverket som statlig myndighet inte får uttala sig utan i stället hänvisar till kommunen.

Vidare ställs frågor om bygglov för anläggningar och då mest om vad som gäller för plank, murar och bryggor. I slutet av förra året fick Boverket också in en hel del frågor om vilken typ av transformatorstationer som kan räknas som bygglovfria.

En annan vanlig fråga är vad man som sökande kan göra om kommunen inte handlägger ett ärende om lov eller förhandsbesked inom 10 veckor.

Kommunala tjänstemän behöver vägledning

Frågorna från kommunala tjänstemän handlar ofta om ämnen där det finns ett stort behov av vägledning och möjligheter att få diskutera frågor om till exempel lov- och byggprocessen, kommunernas tillsyn, sanktionssystemet och övergångsbestämmelser.

Branschen frågar mest om kontrollansvariga

Frågorna från branschen handlar framför allt om kontrollansvariga och dess självständiga ställning i förhållande till den som utför den åtgärd som ska kontrolleras och hur man ska gå tillväga för att bli certifierad kontrollansvarig.

Otydlighet kring byggnadshöjd

I plan- och byggförordningen finns byggnadshöjd och våning definierat. Begreppen används oftast vid bygglovsgranskning inom detaljplan för att kunna bedöma om en åtgärd är planenlig eller inte. Det finns problem med definitionerna för byggnadshöjd och våningsantal då de är otydliga och svårtolkade. På grund av detta får Boverket remisser och frågor från mark- och miljödomstolarna.

Förslag till åtgärder

Boverket föreslås få ett uppdrag av regeringen att se över och vid behov föreslå nya och förändrade definitioner av begreppen byggnadshöjd, våning och källare.

Kompetens och resurser

Länsstyrelser som kommuner signalerar att de har en tuff situation vad gäller resurser och kompetens inom PBL-området. Sammantaget har de kommuner som besvarat Boverkets och Sveriges Kommuner och Landstings enkät om resurser och kompetens angett ett anställningsbehov.

**Pressad situation
för kommunerna ...**

Nya plan- och bygglagen är resurskrävande

Flera länsstyrelser uttrycker en stor oro för att kommunerna har otillräckliga resurser för att klara av att hantera sitt ansvar i plan- och bygglagen. Det är framför allt kommunerna i glesbygd som har svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens och tillräckliga resurser. En lösning som fler kommuner väljer är en kommungemensam förvaltning för att samutnyttja resurser och kompetens. Från 2011 sköter som exempel en sådan kommungemensam förvaltning plan- och bygglagerade ärenden på uppdrag från Askersunds, Laxå och Lekebergs kommuner.

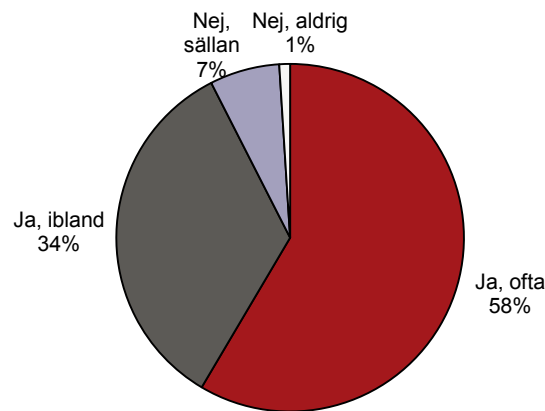
Många länsstyrelser beskriver även att nya plan- och bygglagen inneburit mycket mer resurskrävande administrativt arbete för kommunerna. Bland annat nämns de utökade kraven på delgivning och kungörelse av beslut i olika avseenden. Enligt länsstyrelserna är risken stor att kommunerna, för att förenkla hanteringen, utvecklar rutiner som inte stämmer överens med lagstiftningen.

PBL-kommitténs utbildningar har fyllt ett stort behov men enbart avsett nyheterna i nya plan- och bygglagen. Kommunerna har även ett behov av att tillägna sig mer grundläggande kunskaper om PBL.

Svårt att tillgodose rekryteringsbehovet

Drygt 90 procent av kommunerna anger också att de ofta eller ibland har svårt att rekrytera personer med rätt kompetens. Svårast har inte helt överraskande de kommuner som anger att de nu har ett rekryteringsbehov. Det är alltså mindre än 10 procent av kommunerna som anger att de aldrig eller sällan har svårt att rekrytera personer med rätt kompetens.

Figur 1. I vilken utsträckning upplever kommunerna att de kan rekrytera personer med rätt kompetens?



Länsstyrelsen anger att de upplevt att kommunala handläggare byter arbetsplats oftare och att konkurrensen om personalen har blivit hårdare.

... och för
länsstyrelserna

Länsstyrelsernas resurssituation

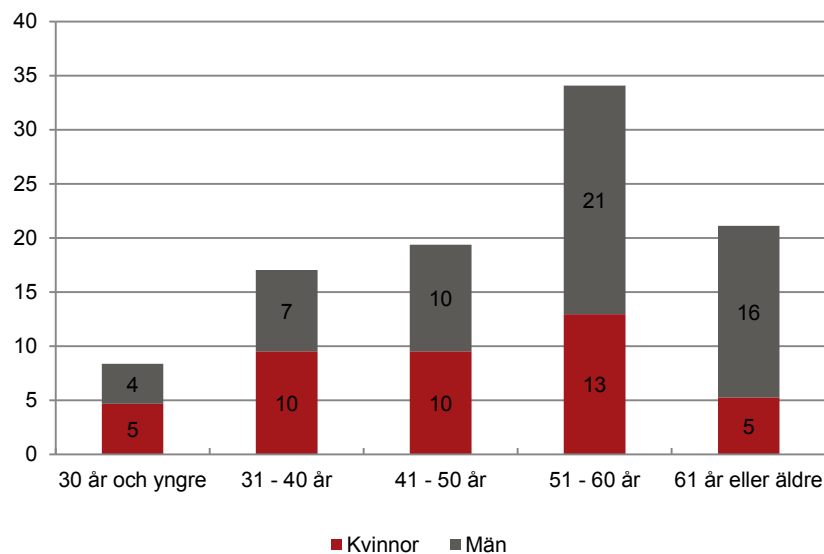
De flesta länsstyrelser bedömer att deras arbetsuppgifter och resursbehov har ökat med nya plan- och bygglagen. Utöver de resurser som avsätts för att lära sig nya lagen och delta som lärare i PBL-utbildningar är det främst den nya tillsynsväglingsuppgiften på byggområdet och arbetet med sammanfattande redogörelser som kräver mer insatser. Även samverkan om underlag från centrala myndigheter kring riksintressen behöver utvecklas och öka i omfattning.

Ett mer grundläggande problem är att flera länsstyrelser anser att de av resursskäl inte har möjlighet att bedriva PBL-arbete i en sådan omfattning som motsvarar behoven.

Kommunernas resurser för arbete med lov och förhandsbesked

Ungefär 55 procent av den grupp som arbetar med lov och förhandsbesked i kommunerna är över 50 år. Detta innebär att över halva gruppen succesivt kommer bytas ut under de närmaste 15 åren och att över 20 procent går i pension inom fem till sju år. Idag är nästan 60 procent av dem som jobbar med lov och förhandsbesked män. Att inte skillnaden mellan könen är större totalt sett beror på att det i de yngre åldersgrupperna är fler kvinnor än män som arbetar med frågorna.

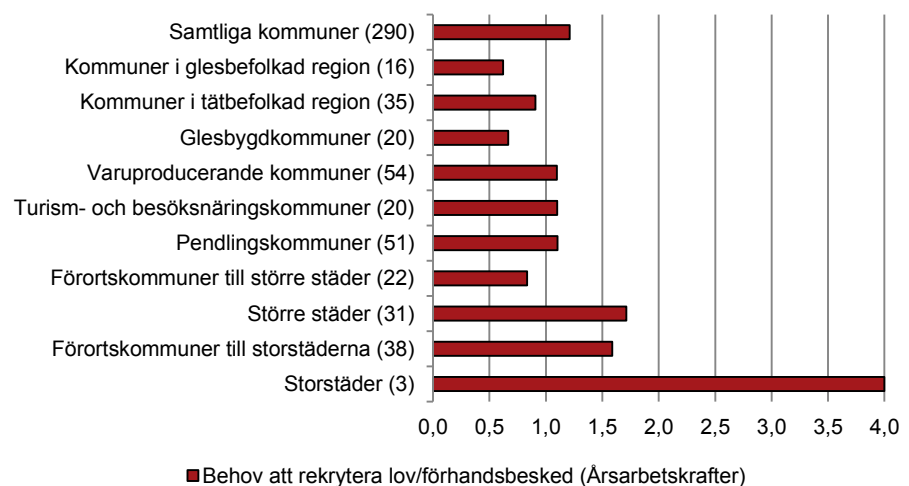
Figur 2. Ålders- och könsfördelning bland de som arbetar med lov och anmälan i kommunerna, procent



Stort rekryteringsbehov

65 procent av kommunerna anger att de har behov att rekrytera personal för arbete med byggande. Rekryteringsbehovet motsvarar i genomsnitt 1,2 årsarbetskrafter per kommun i de kommuner som angett att de har ett sådant behov. Det motsvarar 120 årsarbetskrafter för landet som helhet. Rekryteringsbehovet är dock sannolikt ännu större eftersom inte alla kommuner har lämnat uppgifter om rekryteringsbehovet och de som har gjort det inte alltid har angett hur stort det är.

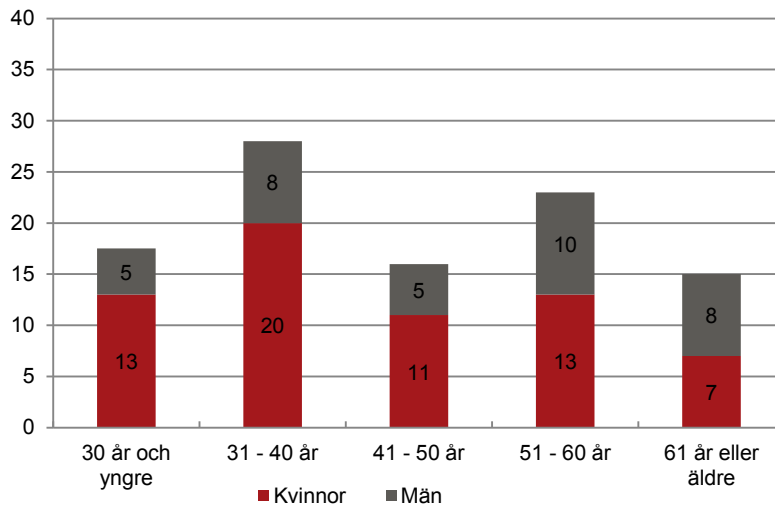
Figur 3. Kommunernas rekryteringsbehov för arbete med frågor om lov och förhandsbesked, genomsnittligt antal årsarbetskrafter



Kommunernas resurser för arbete med detaljplanering

Bilden av den grupp som arbetar med detaljplanering skiljer sig ganska mycket åt från gruppen som arbetar med lov och förhandsbesked. Knappt 40 procent av den grupp som arbetar med detaljplanering i kommunerna är över 50 år. Av dem som arbetar med detaljplanering är 64 procent kvinnor och andelen kvinnor är högre i de yngre åldersgrupperna.

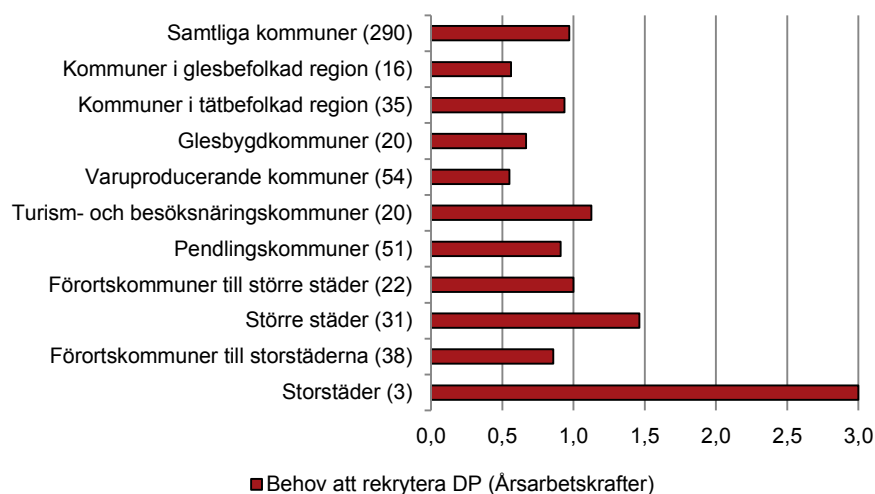
Figur 4. Ålders- och könsfördelning bland de som arbetar med detaljplanering kommunerna, procent



Stort rekryteringsbehov

40 procent av kommunerna anger att de har behov att rekrytera personal för arbete med detaljplanering. Rekryteringsbehovet motsvarar i genomsnitt 0,9 årsarbetskrafter per kommun i de kommuner som angett att de har ett sådant behov. Det motsvarar 72 årsarbetskrafter för landet som helhet. Rekryteringsbehovet är dock sannolikt ännu större eftersom inte alla kommuner har lämnat några uppgifter om rekryteringsbehovet och de som har gjort det inte alltid har angett hur stort det är.

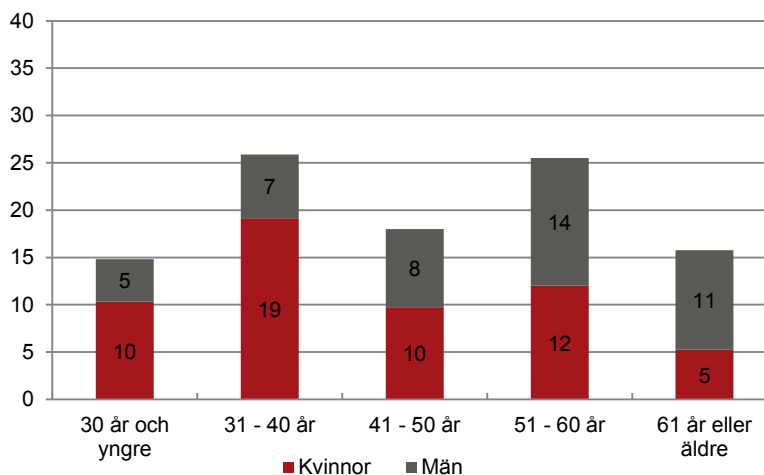
Figur 5. Kommunernas rekryteringsbehov för arbete med detaljplanering, genomsnittligt antal årsarbetskrafter



Kommunernas resurser för arbete med översiktsplanering

Åldersfördelningen i den grupp som arbetar med översiktsplanering ser mer ”balanserad” ut. Det finns en jämn fördelning mellan grupperna över 50 år samt 40 år och yngre med cirka 40 procent av dem som arbetar i frågorna i respektive grupp. Av dem som arbetar med översiktsplanering är cirka 45 procent män och andelen kvinnor är framför allt högre i de yngre åldersgrupperna

Figur 6. Ålders- och könsfördelning bland de som arbetar med översiktsplanering i kommunerna, procent

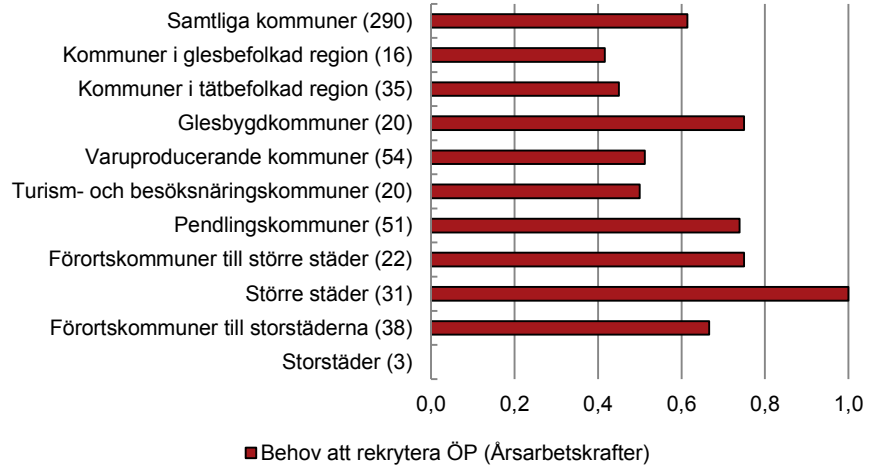


Stort rekryteringsbehov

En tredjedel av kommunerna anger att de har behov att rekrytera personal för arbete med översiktsplanering. Rekryteringsbehovet motsvarar i genomsnitt 0,6 årsarbetskrafter per kommun i de kommuner som angett att de har ett sådant behov. Det motsvarar 40 årsarbetskrafter för landet som helhet. Rekryteringsbehovet är dock sannolikt ännu större eftersom

inte alla kommuner har lämnat uppgifter om rekryteringsbehov och de som har gjort det inte alltid har angett hur stort det är.

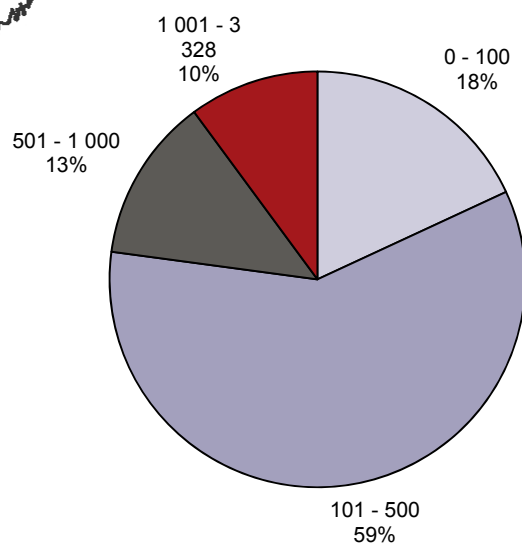
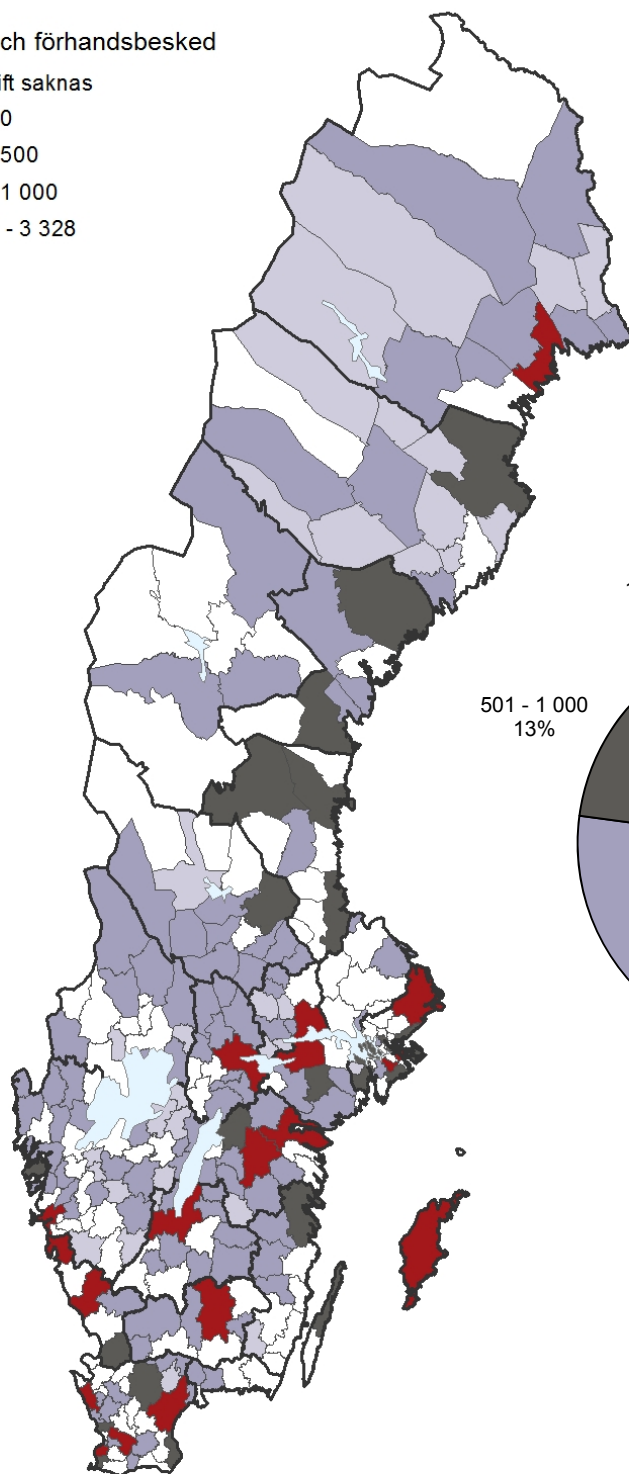
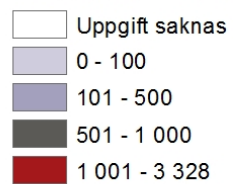
Figur 7. Rekryteringsbehov i kommunerna för arbete med översiktsplanering, genomsnittligt antal årsarbetskrafter





Figur 8. Antal lov och förhandsbesked 2011

Antal lov och förhandsbesked



Lov och förhandsbesked m.m.

Beslut om lov och förhandsbesked

Antalet beslutade lov och förhandsbesked varierar stort i landets kommuner. Det finns kommuner som inte beslutar några ärenden alls till de kommuner som hanterar över 3 000 beslut.

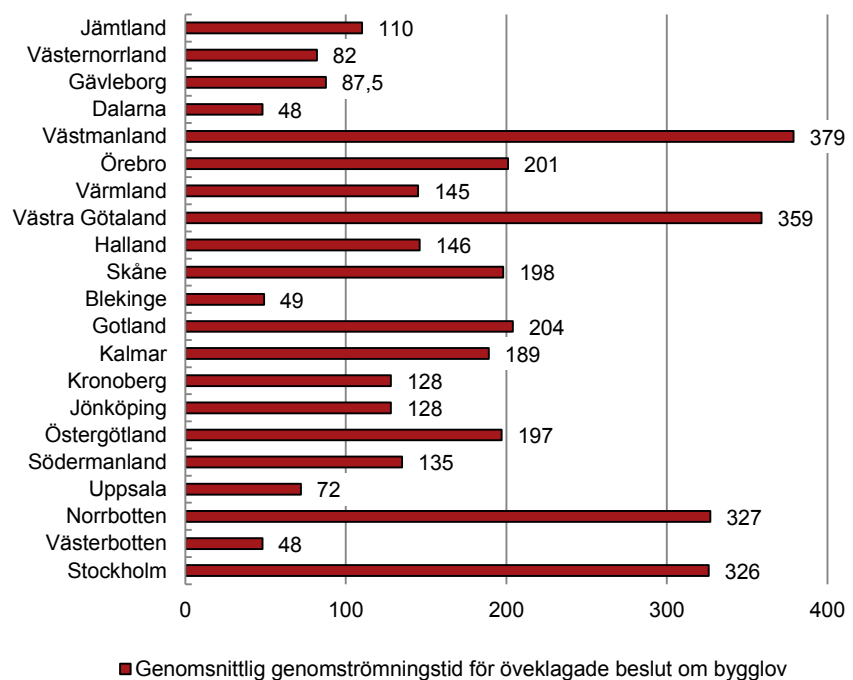
Överklagade lov och förhandsbesked

Alla länsstyrelser utom länsstyrelsen i Skåne län har lämnat uppgift om överklagade och upphävda beslut om lov och förhandsbesked. Enligt länsstyrelsernas redovisningar har 2 416 beslut om lov och förhandsbesked överklagats och 352 beslut helt eller delvis upphävts. Det är i stort sett samma antal som föregående år om vi antar att Skåne har samma antal överklagade och upphävda beslut.

Länsstyrelsernas handläggningstider för överklagade lov och förhandsbesked

För överklagade lov och förhandsbesked redovisade länsstyrelserna i sina årsredovisningar för 2010 mycket lång genomsnittlig handläggningstid. Förklaringen till det och de åtgärder som länsstyrelserna vidtagit för att förkorta handläggningstiderna beskrivs i delavsnittet för detaljplanering.

Figur 9. Länsstyrelsens genomsnittliga handläggningstid för överklagade lov, år 2011, antal dagar



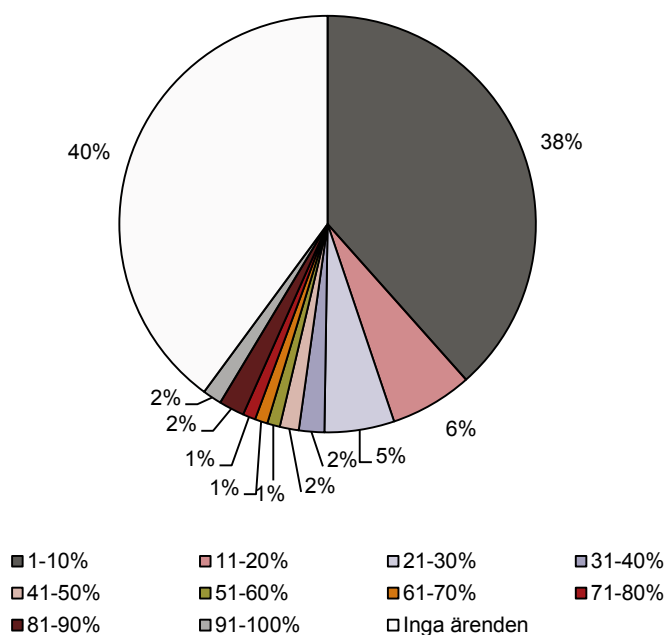
Av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2011 framgår att den genomsnittliga handläggningstiden ligger på samma nivå som förra året – 170 dagar. Detta gäller för alla länsstyrelser utom Kronobergs och Gotlands län som inte lämnade någon uppgift för 2010. Länsstyrelsen på

Gotlands län är dock en av de länsstyrelser som redovisat klart längst genomsnittlig handläggningstid för 2011 (204 dagar).

Kommunernas handläggningstider för lov och förhandsbesked

Av de kommuner som har lämnat uppgift om sina genomsnittliga handläggningstider för lov och förhandsbesked klarar 40 procent att följa kraven i 9 kap. 27 § PBL på högst tio veckors handläggningstid. Det är mindre än sju procent av kommunerna som inte klarar att hålla lagkravet i mer än hälften av sina ärenden. Läget är trots allt inte så allvarligt som Boverket tidigare fått indikationer om.

Figur 10. Andelen kommuner fördelat på kommunernas bedömning av andel ärenden om lov och förhandsbesked med för lång handläggningstid



Tidskrävande administration

De kommuner som inte klarar av att följa lagkravet på handläggningstider uppger att detta främst beror på den kraftigt ökade administrationen av delgivning och kungöranden med mera i nya plan- och bygglagen. Problem med att rekrytera personal med rätt kompetens är också en orsak som nämns av många kommuner, framför allt av de med större andel ärenden med för lång handläggningstid.

Brist på kontrollansvariga

En kontrollansvarig (KA) måste vara certifierad enligt plan- och bygglagen. Detta beror dels på det så kallade tjänstedirektivet, dels på att det nu ställs högre krav på den kontrollansvariges kompetens genom utvidgade uppgifter och dels genom krav på självständig ställning. Den möjlighet som tidigare fanns för byggnadsnämnden att utse kvalitetsansvarig i det enskilda fallet finns inte längre. Övergångsbestämmelser gäller till den 1 januari 2013.

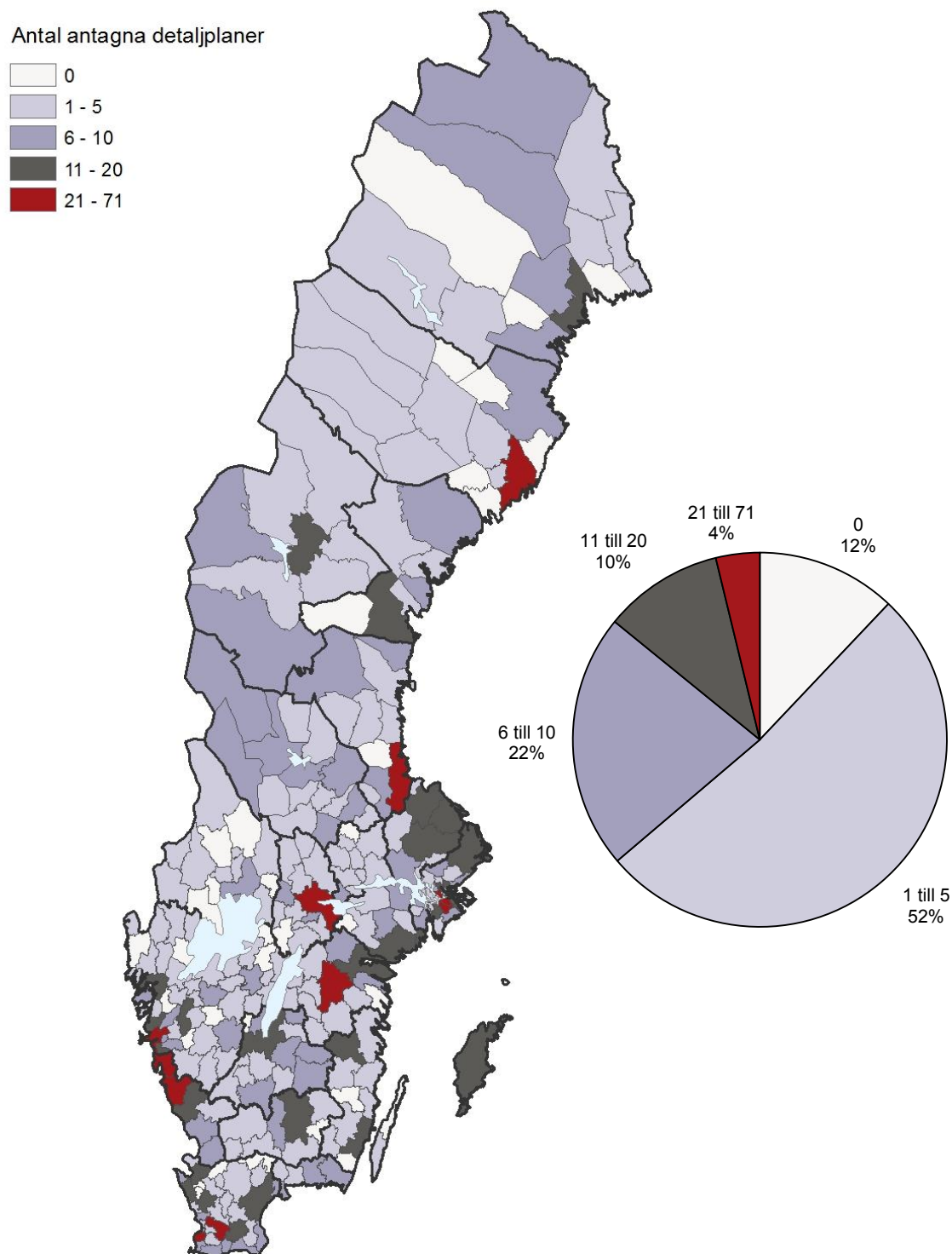
Det finns olika uppgifter om hur många kontrollansvariga som behövs för att systemet ska fungera. Ett antagande är att det kan behövas så många som upp till 8 000 kontrollansvariga. Det kan sättas i relation till de 1 100 som idag finns registrerade i Boverkets databas. Det råder således en stor brist på certifierade kontrollansvariga.

En anledning till att inte fler personer har certifierat sig kan vara att många skjuter upp det till hösten. En annan anledning kan vara att många av dem som är riksbehöriga kvalitetsansvariga är män som börjar närma sig pension.

Det ska anges i bygglovsbeslutet vem som ska vara kontrollansvarig. Om det inte finns någon certifierad kontrollansvarig att tillgå kan landets byggnadsnämnder inte fatta beslut om bygglov.



Figur 11. Antal antagna detaljplaner under 2011



Detaljplanering

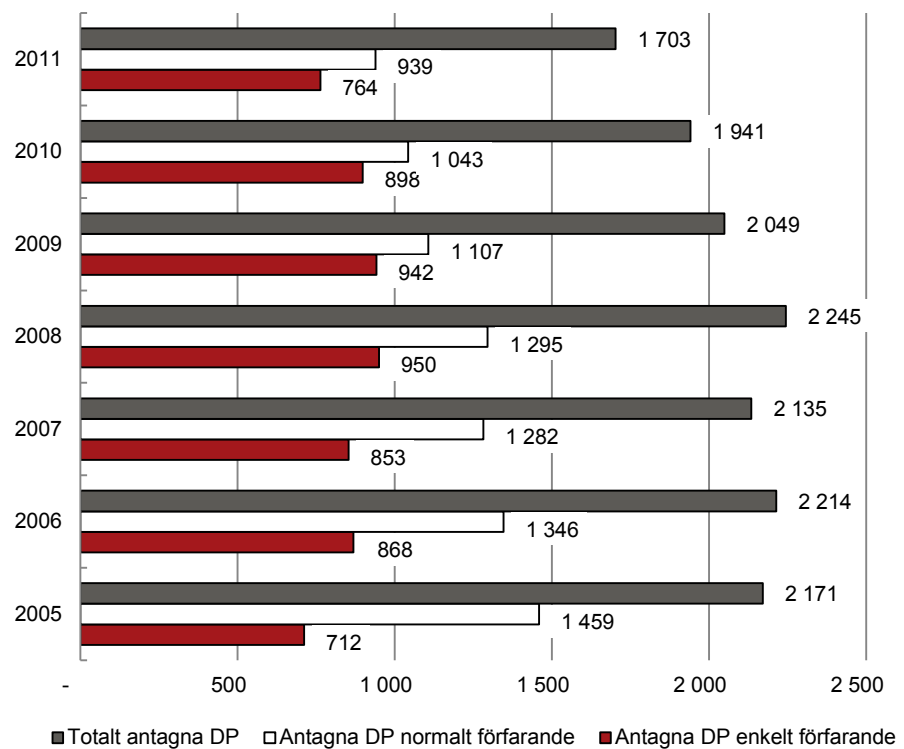
Flera länsstyrelser rapporterar att kommunernas kunskap om detaljplanering minskar. Det visar sig bland annat i att det blir allt vanligare med planbestämmelser utan stöd i plan- och bygglagen eller otydliga planbestämmelser samt detaljplaner som inte går att genomföra. Enligt länsstyrelserna beror denna utveckling delvis på att många personer som anställts saknar erfarenhet av tidigare planarbete och att användningen av konsulter är stor.

Färre detaljplaner

Det har antagits allt färre detaljplaner i landet de senaste åren och den trenden förstärktes under 2011. Sedan 2008 har antalet sjunkit med ungefär 25 procent från 2 245 till 1 703.

Detaljplaneaktiviteten är som väntat tydligt kopplad till faktorer som konjunktur, befolkningsmängd och befolkningsutveckling. I 35 av landets kommuner antogs inte någon detaljplan.

Figur 12. Antagna detaljplaner 2005–2011



Fortsatt hög andel enkelt planförfarande

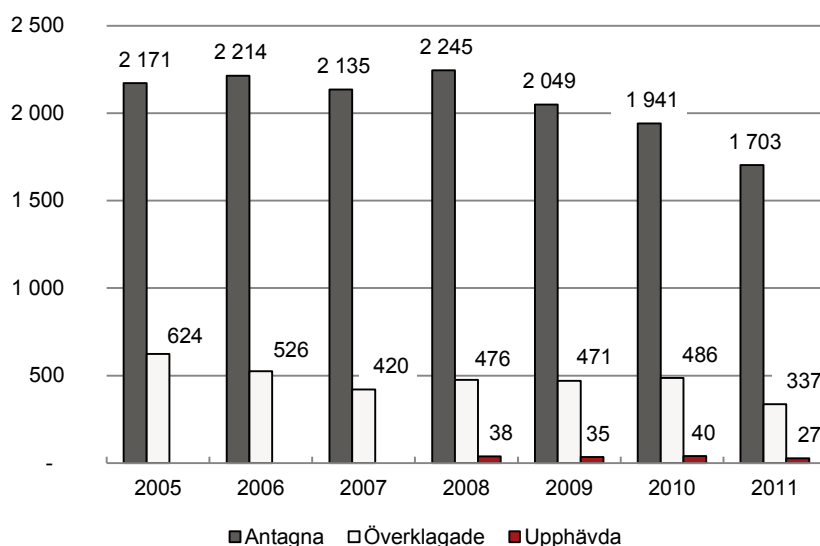
Under 2011 antogs 764 detaljplaner med enkelt planförfarande. Det är 45 procent av det totala antalet antagna detaljplaner och en fortsatt mycket hög andel.

Överklagade detaljplaner

Alla länsstyrelser utom länsstyrelsen i Skåne län har lämnat uppgifter om överklagade detaljplaner. Under 2011 överklagades 337 detaljplaner. Det motsvarade knappt 25 procent av alla antagna detaljplaner (exklusive Skåne). Det är en ungefär lika stor andel som föregående år.

Länsstyrelserna har helt eller delvis upphävt 27 (8 procent) av de överklagade detaljplanerna. Det är också en ungefär lika stor andel som tidigare.

Figur 13. Detaljplaner – antagna, överklagade till och upphävda av länsstyrelsen 2005–2011



Strandskydd i plan- och bygglagen

Kommunerna har under 2011 upphävt strandskydd i 144 detaljplaner. Länsstyrelserna har ingripit och upphävt två av dessa. Boverket och länsstyrelserna kan inte svara på hur många tomter som berörs av detaljplaner där strandskydd har upphävts eftersom detta sällan framgår av planerna.

Statlig kontroll/tillsyn över detaljplaner och områdesbestämmelser

Länsstyrelserna har under år 2011 beslutat att på olika grunder pröva 25 detaljplaner. Av dessa har elva upphävts helt eller delvis. Det är alltså en mycket liten andel av det totala antalet antagna detaljplaner som länsstyrelserna upphäver inom ramen för statlig kontroll/tillsyn.

Boverket har fått sex remisser från regeringen som handlat om kommuners överklaganden av länsstyrelsens beslut att ingripa och upphäva planer inom ramen för reglerna om statlig kontroll i äldre plan- och bygglagen¹. Frågor som lett till ett upphävande har varit riksintressepåverkan, hälsa och säkerhet samt påverkan på miljökvalitetsnormer för vatten. Boverket har anslutit sig till länsstyrelsernas bedömning i två av fallen men ansett att länsstyrelserna inte haft stöd för sina bedömningar i de övriga fyra yttrandena.

¹ Plan- och bygglagen (1987:10)

Nyligen har Boverket i ett remissyttrande till regeringen yttrat sig över ett överklagat beslut av länsstyrelsen i Gotlands län. Länsstyrelsen hade upphävt en detaljplan med motivering att den medför risk för påtaglig skada på riksintresse för kommunikationer (Visby flygplats). Boverket delade dock inte länsstyrelsens bedömning.

Svårt att styra fritidsbebyggelsen

Länsstyrelsen har lyft frågan om fritidsbebyggelse i kustområden enligt 4 kap. 4 § miljöbalken endast kan komma till stånd i form av kompletteringar till befintlig bebyggelse. Det finns svårigheter att styra bebyggelseutvecklingen i dessa områden på så sätt som lagstiftaren avsett. Risken är stor att fritidshusbebyggelsen kommer att öka i dessa områden.

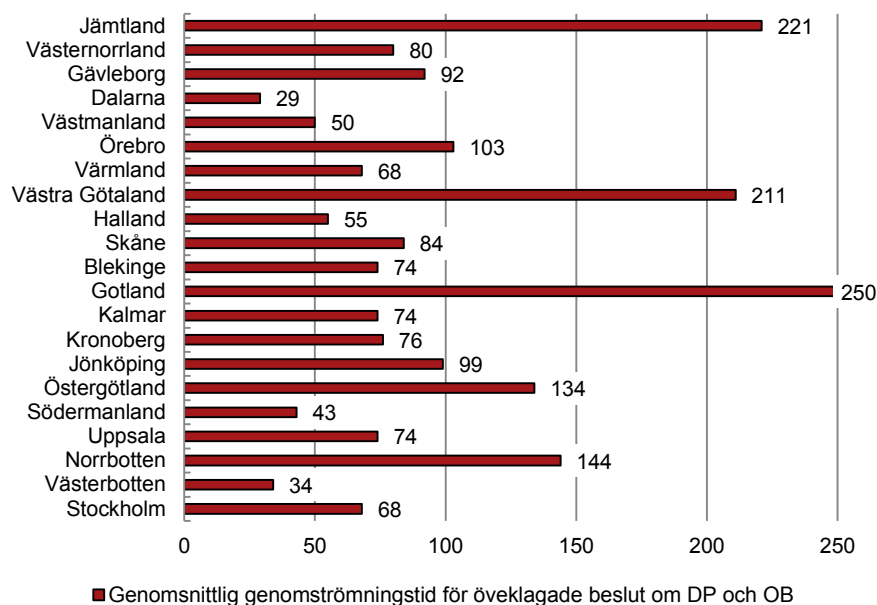
Länsstyrelsernas handläggningstider för överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser

Förbättringar har skett

Några länsstyrelser redovisade i sina årsredovisningar för 2010 mycket lång genomsnittlig handläggningstid för överklagade detaljplaner. Förklaringen är enligt länsstyrelserna neddragning av budget, personalbrist, hög personalomsättning, stark tillströmning av ärenden och ett flertal enskilda stora och resurskrävande ärenden.

De allra flesta länsstyrelser har vidtagit åtgärder för att minska problemet. Exempel på åtgärder som vidtagits är budget- och personalförstärkning, övertidsarbete, uppstramning av interna rutiner, till exempel färre internremisser, separat handläggning av äldre ärenden, bättre administrativt stöd, renodling av arbetsuppgifter och snabbare komplettering av ofullständiga ärenden.

Figur 14. Länsstyrelsens genomsnittliga handläggningstid (dagar) för överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser år 2011



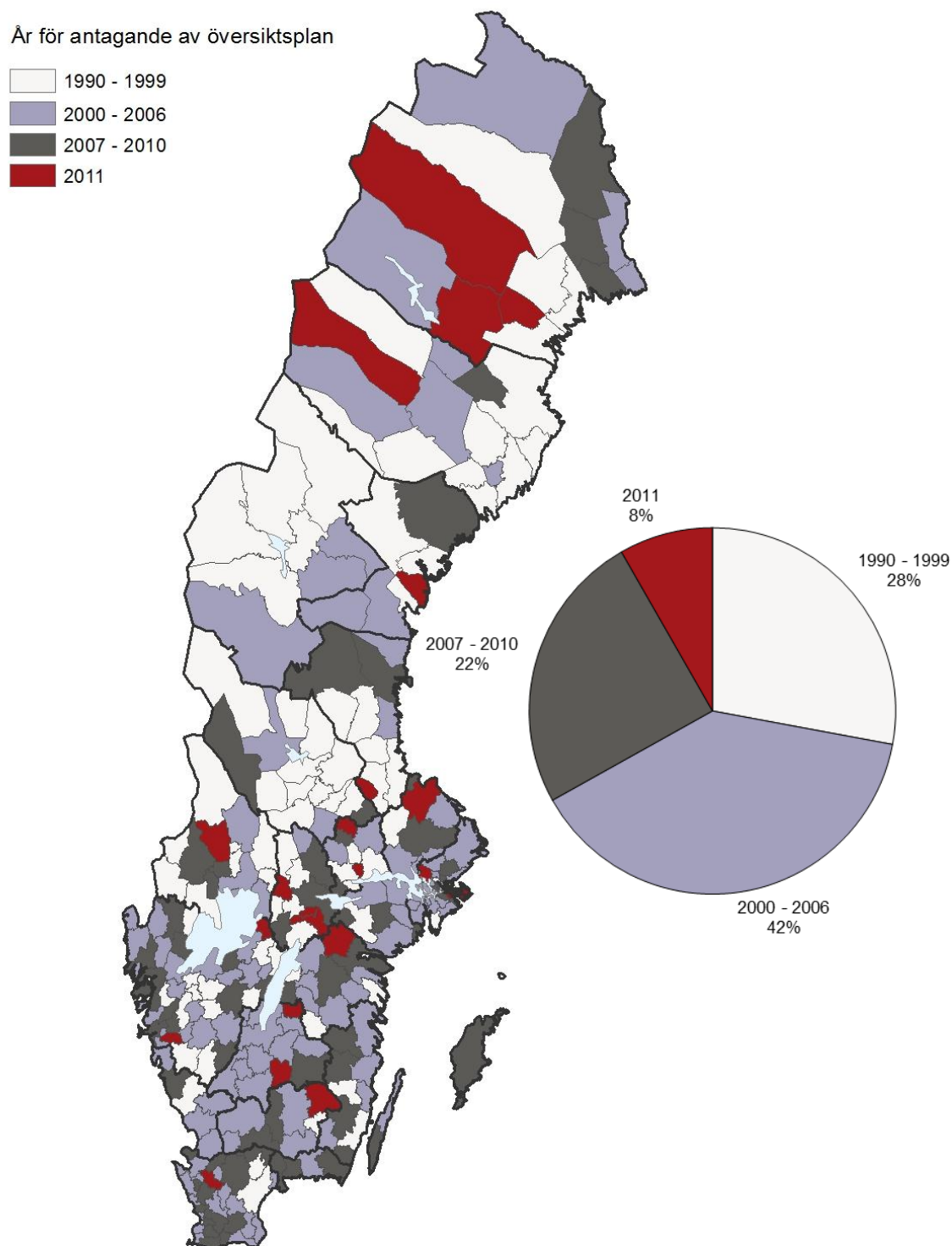
Av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2011 framgår att den genomsnittliga handläggningstiden för alla länsstyrelser har förkortats med knappt 24 procent från 119 dagar till 91. Detta är för alla länsstyrelser utom Kronobergs och Gotlands län som inte lämnade någon uppgift för 2010. Länsstyrelsen på Gotlands län är dock den länsstyrelse som redovisat klart längst genomsnittlig handläggningstid för 2011 (250 dagar).

Att övriga länsstyrelser har förbättrat sina handläggningstider beror främst på att flera av de länsstyrelser som redovisade mycket långa handläggningstider 2010 nu har förkortat dessa kraftigt.

Det är mycket positivt att så stor förbättring skett men det återstår fortfarande en hel del att göra för att ytterligare minska handläggningstiderna



Figur 15. År för antagande av den kommunala översiktsplanen



Översiktsplanering

Flera länsstyrelser anser att översiktsplanen får stort genomslag när det gäller lokaliseringsprövningar av större tillståndspliktiga anläggningar enligt miljöbalken. Även i fråga om planering av vägar och järnvägar bedömer flera länsstyrelser att översiktsplanen har stor betydelse. Länsstyrelserna har dock begränsad kunskap om i vilken utsträckning som översiktsplaner fungerar som vägledning vid prövning av lov och förhandsbesked.

Generellt sett fungerar översiktsplanerna bättre som vägledning desto nyare de är.

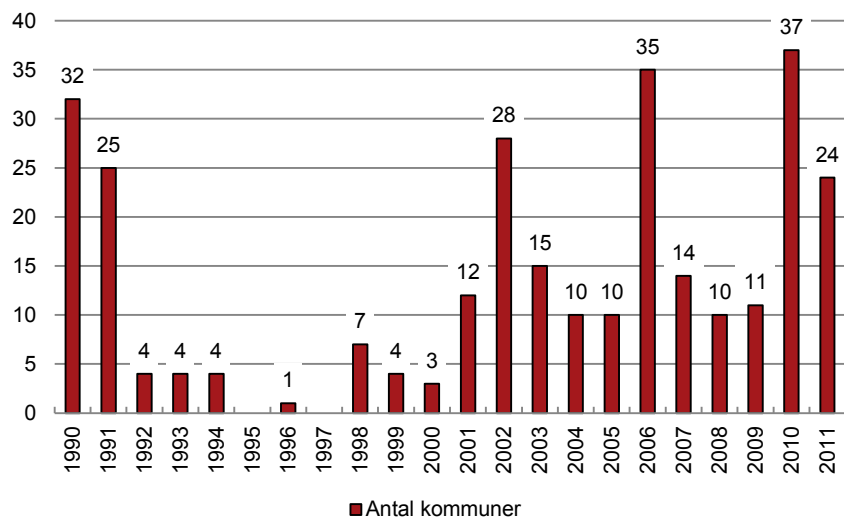
Kommunomfattande översiktsplaner

Efter den markanta ökningen under 2010 av nya kommunomfattande översiktsplaner minskade antalet planer under 2011. I förra årets analys förutsåg Boverket att mängden nya översiktsplaner skulle fortsätta att ligga på en hög nivå. Den prognosen grundade Boverket på att länsstyrelserna under 2010 lämnade förhållandevis många samråds- och granskningsyttranden över översiktsplaner. Nedgången under 2011 kan dock delvis förklaras av att det var det första året i mandatperioden då aktiviteten erfarenhetsmässigt är låg. Det kan också vara så att en stor del av kommunernas resurser för planering har tagits i anspråk i arbetet inför och i samband med övergången till nya PBL.

Fortfarande många åldersstigna översiktsplaner

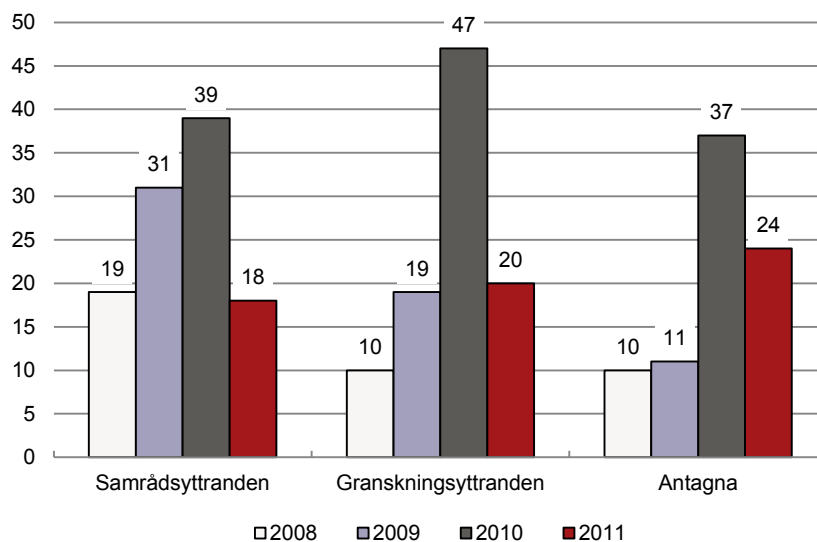
Översiktsplanen ska på ett aktuellt sätt ge uttryck för kommunernas syn på mark- och vattenanvändningen samt hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Kommunen ska också i översiktsplanen redovisa hur hänsynen till allmänna intressen ska tillgodoses och då särskilt ange riksintressena enligt 3 och 4 kap. miljöbalken. Av länsstyrelsens granskningsyttrande ska bland annat framgå om planen inte tillgodoser ett riksintresse. Boverkets analys visar att nästan en tredjedel av kommunerna har en översiktsplan från 1990-talet.

Figur 16. Åldersfördelning för gällande översiktsplaner



Under 2011 lämnade länsstyrelserna färre samrådsyttranden och granskningsyttranden över kommunomfattande översiktsplaner jämfört med år 2010.

Figur 17. Översiktsplaner – samrådsyttrande, granskningsyttrande och antagna 2008–2011



Få aktualitetsprövningar

PBL-systemet och kommunernas starka ställning på planområdet bygger i stor utsträckning på att kommunerna har översiktsplaner med aktuell redovisning av statliga intressen. Det finns också ett uttryckligt krav i plan- och bygglagen att kommunerna ska aktualitetspröva sin översiktsplan minst en gång varje mandatperiod.

Länsstyrelserna ska på eget initiativ lämna sammanfattande redogörelser för statliga och mellankommunala intressen till kommunerna som underlag inför aktualitetsprövningen av översiktsplanen minst en gång varje mandatperiod. Detta är en nyhet i plan- och bygglagen. Länsstyrelserna har lämnat mycket få sådana redogörelser till kommunerna under det gångna året.

Det är inte särskilt många kommuner som följer kravet att aktualitetspröva sin översiktsplan varje mandatperiod. Under den förra mandatperioden (2007–2010) aktualitetsprövade endast 12 procent av kommunerna sin översiktsplan. Under 2011, det första året i den nuvarande mandatperioden, aktualitetsprövade 16 (5 procent) kommuner sin översiktsplan. Detta trots att länsstyrelserna året dessförinnan lämnade förhållandevis många sammanfattande redogörelser till kommunerna. Det har med andra ord inte skett något positivt trendbrott ännu.

Färre sammanfattande redogörelser från länsstyrelserna

Det låga antalet aktualitetsprövningar av översiktsplaner kan delvis förklaras av att länsstyrelserna inte i tillräcklig omfattning lämnar sammanfattande redogörelser för statliga och mellankommunala intressen till kommunerna. I PBL är det numera ett krav att länsstyrelserna minst en gång under varje mandatperiod ska lämna sådana redogörelser till kommunerna.

Under 2011 har länsstyrelserna lämnat 21 sådana redogörelser till kommunerna. Det är betydligt färre än under 2010. Över hälften av länsstyrelserna lämnade ingen sammanfattande redogörelse alls och av de övriga stod en länsstyrelse (Jämtland) för nästan hälften av de som lämnades. Den låga aktiviteten kan delvis förklaras av att året var det första i den pågående mandatperioden.

För så många som hälften av landets kommuner har länsstyrelserna för närvarande inte någon planering för att lämna en sammanfattande redogörelse under mandatperioden

Genomgång visar på brister i kommunernas översiktsplaner

Länsstyrelsen i Skåne län har gått igenom länets samtliga 33 kommuners gällande översiktsplaner. Syftet med genomgången är att få en överblick över hur de allmänna intressena hanteras och hur statliga mål beaktas. Resultatet kommer att användas för att utveckla den statliga granskningen av kommunernas översiktsplaner och den statliga rådgivningsrollen i PBL. Länsstyrelsen valde att göra genomgången under 2011 eftersom det sammanföll med införandet av ny PBL.

Slutsatsen från genomgången är att den statliga granskningen försvåras av att de kommunala översiktsplanerna inte har tillräckligt tydliga plankartor. I översiktsplanerna redovisas sällan eller aldrig analyser, avvägningar eller prioriteringar mellan olika allmänna intressen utan planerna tenderar till att enbart bli ett redskap för att hantera exploateringsintressen. Översiktsplanerna saknar därmed ett helhetsgrepp på mark- och vattenområdena, kommunens hänsyn till relevanta nationella mål och kommunens syn på markanvändningen för befintlig bebyggelse, jordbruks- och skogsmark m.m.

Översiktsplaneringen visar dessutom tecken på att vara styrd av de fokusområden/särskilda projekt som länsstyrelsen väljer att för tillfället primärt arbeta utifrån eller det som staten ger bidrag till, till exempel planeringsstödet för vindkraft. Det är också slående att många kommuner genom sina översiktsplaner pekar ut exploateringsområden som är avsevärt större än vad som behövs för att tillgodose identifierade behov. Denna ”överplanering” riskerar enligt länsstyrelsen att leda till en splittrad utbyggnad och motverka en hushållning med markresurser.

Fördjupningar av och tillägg till översiktsplaner

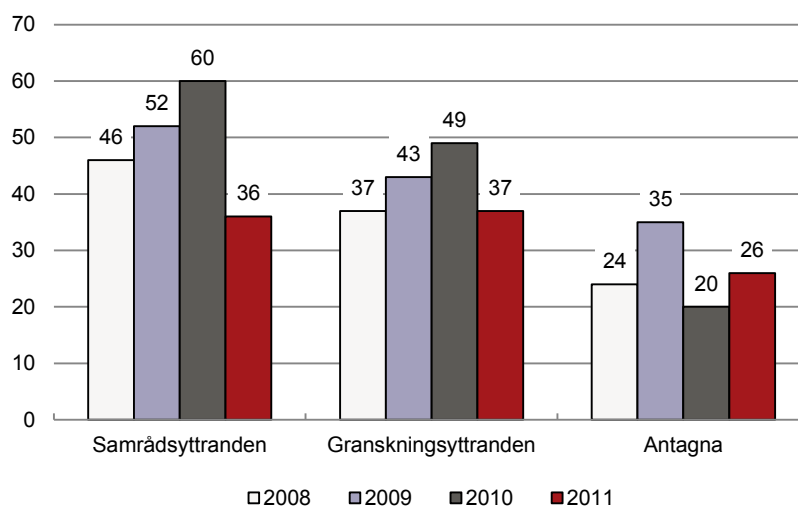
Kommunerna har dock sedan lagändringen i äldre plan- och bygglagen år 2008, arbetat med fördjupningar av och tillägg till översiktsplanen, vilket innebär att översiktsplanen ändras och blir aktuell för dessa områden eller sakfrågor. Fördjupningarna koncentreras till områden som är utsatta för omvandlings- eller exploateringsstryck, vilket innebär att översiktsplanens grundläggande syften kan upprätthållas. Översiktsplanen kan därmed

också vara vägledande för detaljplaneprioriteringar och tillkommande bostadsexploatering.

Fler fördjupningar av översiktsplaner

Under 2011 antog kommunerna 26 fördjupningar av översiktsplaner. Det var några fler än 2010. Troligtvis är det en tillfällig uppgång eftersom antalet samrådsyttrande och granskningsyttrande över fördjupningar av översiktsplaner under 2011 avvek från den tidigare ökande trenden och i stället minskade kraftigt.

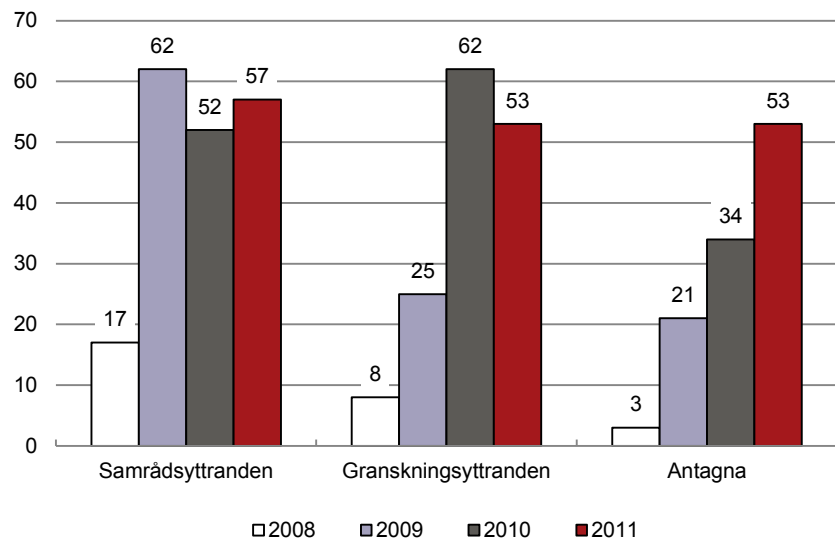
Figur 18. Fördjupningar av översiktsplaner – samrådsyttrande, granskningsyttrande och antagna 2008–2011



Fler tillägg till översiktsplaner

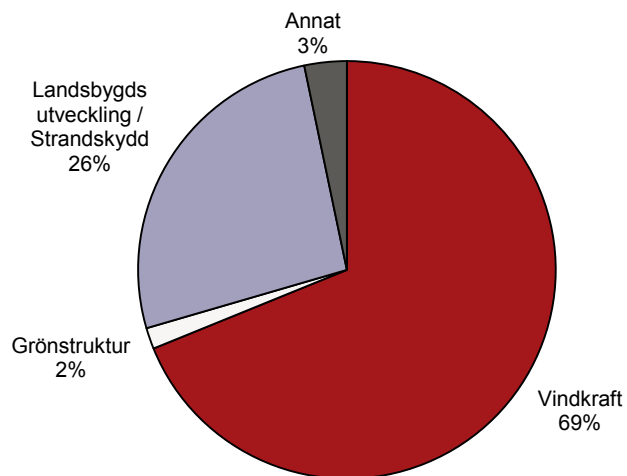
Under 2011 antogs 53 tillägg till kommunomfattande översiktsplaner. Det var betydligt fler än under de föregående åren. Antalet tillägg till översiktsplan kommer troligtvis att fortsätta att ligga på en hög nivå eftersom länsstyrelserna under 2011 har fortsatt att lämna många samrådsyttranden och granskningsyttranden över förslag till sådana tillägg.

Figur 19. Tillägg till översiktsplaner – samrådsyttrande, granskningsyttrande och antagna 2008–2011



Vindkraft och landsbygdsutveckling i strandnära lägen var de två helt dominerande tilläggen. Det statliga planeringsstödet för vindkraft har varit en drivkraft i arbetet.

Figur 20. Tillägg till översiktsplaner – teman 2011



Landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS)

Kommunerna har pekat ut LIS-områden i tio kommunomfattande översiktsplaner och i 14 tillägg till översiktsplaner. Men ytterligare 88 kommuner befinner sig i olika skeden av planprocessen kopplat till LIS.

Samspelet mellan kommunerna och länsstyrelserna om LIS-frågor sker i allmänhet via möten och regionala vägledningar och genom spridning av goda exempel. Enligt länsstyrelserna varierar planeringsaktiviteten och synen på hur frågeställningen ska hanteras.

Några länsstyrelser anser att arbetet går bra medan andra pekar på olika synsätt och tolkningar när det gäller antal och storlek på områden som pekas ut.

Dagsbilden visar att många kommuner har påbörjat arbetet med LIS och flera länsstyrelser anger även att strandskyddet har ökat aktiviteten inom översiktsplaneringen hos många kommuner. Vi ser nu första generationens planer som behandlar LIS och Boverket ser en utveckling av innehållet i planerna.

Vindkraft

En länsstyrelse deltar i ett gränsöverskridande samarbete mellan Norge, Finland och Sverige som handlar om kunskaps- och erfarenhetsutbyte avseende aspekter kring planering och tillståndsgivning för vindkraft. Samverkan delfinansieras av Nordkalottkommitténs miljöråd. Länderna har träffats regelbundet under ett antal år genom samplanerade seminarier och studieresor.

Flera länsstyrelser tar upp Försvarmaktens skärpta syn på hinderfrihet runt flygplatser och dess negativa konsekvenser för möjligheterna till vindkraftutbyggnad.

Länsstyrelsen tillsammans med Energimyndigheten har påbörjat en översyn av områden av riksintressen för vindbruk både till havs och i land.

Fördjupningar och tillägg till åldersstigna översiktsplaner

Under 2011 antogs 42 procent av fördjupningarna och 32 procent av tilläggen i kommuner med en kommunomfattande översiktsplan från 1990-talet. Mycket tyder alltså på att kommunerna i stället för att ta fram en ny kommunomfattande översiktsplan arbetar med fördjupningar och tillägg. Om det inte finns något större förändringstryck på landsbygden kan kommuner prioritera att koncentrera sin planering till områden där det finns behov av planläggningsåtgärder, till exempel i tätorter.

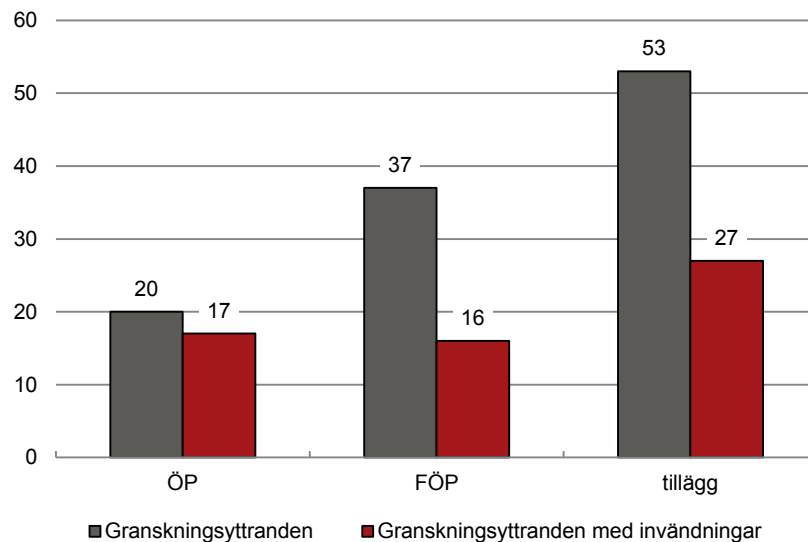
Länsstyrelsernas granskningsyttranden

Stor andel invändningar

Under 2011 har länsstyrelserna i sina granskningsyttranden över förslag till kommunomfattande översiktsplaner samt fördjupningar av och tillägg till sådana planer framfört en eller flera allvarliga invändningar². Andelen invändningar i planerna var för kommunomfattande översiktsplaner 77 procent, fördjupningar av översiktsplaner 43 procent och tillägg till översiktsplaner 51 procent. Det innebär att länsstyrelserna och kommunerna i många planer inte har samsyn om hanteringen av viktiga statliga och mellankommunala intressen.

² 4 kap. 9 § ÄPBL (1987:10) och 3 kap. 16 § PBL (2010:900)

Figur 21. Antal granskningsyttranden och granskningsyttranden med invändningar, 2011



Länsstyrelsernas planeringsunderlag till kommunerna

Länsstyrelserna vidareförmedlar planeringsunderlag på många olika sätt. – via GIS, webbplatser, listor, seminarier, vägledningsrapporter, riksintresseöversyner, projekt, dialog med statliga verk, regelbunden planberedning med kommuner med mera.

I pilotprojekt nr 3, ”Kontinuerlig översiktsplanering i storstadsmiljö”, inom Boverkets PBL-kompetenssatsning har en modell tagits fram för hur länsstyrelsens sammanfattande redogörelse för statliga och mellankommunal intressen kan utformas. Modellen togs fram med utgångspunkt från de nya bestämmelserna i PBL. Slutsatserna i projektarbetet har under året förts vidare genom dialoger med olika kommuner om betydelsen av översiktsplanens aktualitet.

Ett stort och långvarigt problem som några länsstyrelser lyfter fram är Boverkets och Naturvårdsverkets olika uppfattning om vilka riktvärden som ska gälla för flygbuller. Detta hindrar i dag i många fall planering av bostäder.

Exempel på frågor i planeringsunderlag som flera länsstyrelser tagit fram handlar om miljö kvalitetsnormer för vatten, landsbygdsutveckling i strandnära lägen, klimatanpassning, vindbruk, strandskydd och riksintressen.

Länsstyrelserna hade i regleringsbrevet för 2011 i uppdrag (49) att ta fram förslag på länsstyrelsegemensamma arbetsmetoder och riktlinjer för arbetet med planeringsunderlag. Länsstyrelsen i Blekinge samordnade arbetet som redovisades till regeringen tidigare i år. När det gäller nuläget för länsstyrelsernas arbete med planeringsunderlag kan Boverket i huvudsak hänvisa till innehållet i den redovisningen.

Kopplingen mellan de regionala utvecklingsprogrammen (RUP) och kommunernas fysiska planering (ÖP)

Hur det regionala perspektivet och inriktningen i de regionala utvecklingsprogrammen beaktas i kommunernas fysiska planering och hur kommunernas översiktsplaner beaktas i det regionala tillväxtarbetet.

Koppling mellan översiktsplanerna och utvecklingsprogrammen

Boverket har tidigare redovisat att kopplingen mellan de regionala utvecklingsprogrammen och de kommunala översiktsplanerna har varit svag och behöver vidareutvecklas. En av orsakerna till att detta samband fortfarande är utvecklat är att flera kommuner har gamla och inaktuella översiktsplaner. En annan orsak som nämnts är att de regionala utvecklingsprogrammen i första hand har en ekonomisk inriktning.

Ökat intresse för fysisk planering i RUP/RUS

Åtterrapporeringarna för 2011 visar att det finns ett ökat intresse för att tillföra ett fysiskt perspektiv i det regionala RUP/RUS-arbetet.

I flera regioner pågår en översyn av RUP:en och det finns ett behov och en önskan att ta del av och utveckla metoder och processer som stöd för det fortsatta arbetet. Men det återstår mycket att göra eller som länsstyrelsen i Västra Götaland uttrycker det:

”Samverkan mellan arbetet med tillväxtprogrammen och fysisk samhällsplanering/översiktsplanering är i de flesta fall otillräckligt utvecklad. Den kommunala översiktsplaneringen beaktas generellt sett inte i någon större utsträckning i arbetet med tillväxtprogrammen. Tillväxtprogrammen beaktas generellt inte i någon större utsträckning i arbetet med fysisk samhällsplanering/översiktsplanering”...” I arbetet med tillväxtprogrammen är sektorsamordning angelägen. Den fysiska planeringen/översiktsplaneringen är sektorsövergripande. Länsstyrelsen har en tydlig roll i samspelet mellan stat och kommun i den kommunala planeringsprocessen enligt PBL. Denna tydlighet saknas i förhållande till regionen. Hur dialogen på regional nivå kan föras mellan länsstyrelsen-kommunerna och regionen är av stor betydelse för vilken effekt olika statliga insatser får för en långsiktigt hållbar utveckling. För bästa effekt bör naturligtvis insatserna samverka. En nationell regional utvecklingsstrukturbild skulle underlätta dialogen mellan olika nivåer och sektorer – även i internationella sammanhang – samt underlätta planeringen för en långsiktigt hållbar utveckling.” Länsstyrelsen i Västra Götaland

Boverket kan konstatera att en väl genomförd planprocess med en bred medverkan från regionen, kommuner, länsstyrelse och näringsliv med flera aktörer är en förutsättning för att arbetet ska vinna legitimitet i den egna regionen. Både Länsstyrelsen i Stockholm och Region Skåne ger uttryck för att dialog tar tid, kräver resurser och sker i små steg. Men det räcker inte med ”bara” dialog utan processen måste även innehålla konkret verkstad. Region Skånes arbete med att tillsammans med kommunerna ta fram regionala bilder har gett kommunerna möjlighet att utveckla sitt regionala tänkande och att sätta in sig själva i ett regionalt perspektiv.

Metodutveckling behövs

Såväl processen som metodutvecklingen är resurskrävande och de ekonomiska förutsättningarna skiljer sig åt i landet, särskilt beroende på om regionen är ett landsting, en länsstyrelse eller ett samverkansorgan. För att det fortsatta utvecklingsarbetet på regional nivå ska få kraft bör det enligt några länsstyrelser övervägas någon form av ekonomiskt incitament från statens sida, till exempel i form av medel för att driva pilotprojekt.

Mellankommunal samverkan

Planeringsstödet för vindkraft, planeringen för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, och olika kommunala samarbeten om kollektivtrafik och klimatanpassningsfrågor har enligt flera länsstyrelser haft en positiv inverkan på mellankommunal samverkan. Länsstyrelserna utnyttjar också möjligheten att främja mellankommunal samverkan när de träffar kommunerna. De sammanslagningar av olika kommunförvaltningar för plan- och byggfrågor som äger rum är också en form av mellankommunal samverkan.

Nationella mål och statliga intressen

Genomslaget för olika nationella mål, riksintressen och övriga statliga intressen i kommunernas översiktsplanering, detaljplanering samt vid planeringen för etablering av anläggningar som får stor påverkan på och betydelse för den enskilda kommunens, andra kommuners och länets utveckling.

Riksintressenas betydelse

Riksintressena har en särställning och får stort genomslag i all PBL-planering. De är dock ofta i behov av en översyn och uppdatering och värdebeskrivningarna är i många fall otydliga. Det finns också önskemål om ett tydligare och mer sammanhållet planeringsunderlag från de ansvariga statliga myndigheterna.

De nationella målen får främst genomslag i översiktsplaneringen. Ett tydligt exempel på det är målen för vindkraft. Genomslaget är större i tätbefolkade kommuner än i glesbygd. Vissa mål, till exempel folkhälsomål, miljömål och transportpolitiska mål, redovisas ofta men det är inte alltid möjligt att se vilket genomslag de får i utformningen av översiktsplanerna. De handikappolitiska och kulturpolitiska målen får ett mycket begränsat genomslag i översiktsplaneringen.

Otydliga mål

Miljö kvalitetsmål uppmärksammas ofta i detaljplanering och i miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för anläggningar som får stor påverkan på och betydelse för den enskilda kommunens, andra kommuners och länets utveckling. Övriga nationella mål uppmärksammas sällan i detaljplanering.

Av övriga statliga intressen är det framförallt de intressen som omfattas av länsstyrelsens tillsyn i 11 kap. PBL som får genomslag i planeringen. Det statliga intresset att skydda människor mot flygbuller lyfter några länsstyrelser fram som ett stort problem i plansammanhang.

Flera länsstyrelser anser att många nationella mål och statliga intressen är svåra att hantera i PBL eftersom de inte har någon tydlig koppling till fysisk planering. Det gäller till exempel mål för jämställdhet och folkhälsa.

De olika nationella målen och statliga intressenas genomslag är många gånger i praktiken beroende av i vilken utsträckning som länsstyrelserna tar upp dem i sina planeringsunderlag.

Energi- och klimatpolitiska mål

De klimat- och energipolitiska målen handlar om energieffektivisering och att minska klimatutsläppen. Däremot saknas nationella mål för klimatanpassning.

Många länsstyrelser arbetar med de klimat- och energipolitiska målen, bland annat när det gäller transporter och ny bebyggelse i kollektivtrafiknära lägen. Boverkets bedömning är att de, bortsett från målen för vindkraft, fått ett begränsat genomslag i den fysiska planeringen. Möjligen kan nya PBL medföra att de får ett större genomslag framöver.

Klimatanpassning – exempel på länsstyrelsernas och kommunernas arbete

Den svårhanterliga motsättningen mellan efterfrågan att bygga i strandnära lägen och risken för framtida högre ytvattennivåer som Boverket och länsstyrelserna tidigare rapporterat om i olika sammanhang är fortfarande själva kärnan i klimatanpassningsarbetet. Klimatanpassning behandlas mer ingående ju yngre planerna är. Här är några exempel på reflektioner och pågående arbete på länsstyrelserna och i kommunerna när det gäller klimatanpassning som länsstyrelserna redovisat.

Länsstyrelserna samlar och för kontinuerligt ut det kunskapsunderlag och de rekommendationer som tas fram inom klimatforskningen. Flera länsstyrelser har exempelvis arbetat med rapporten "Klimatanpassning i den fysiska planeringen". Rapporten vänder sig i första hand till kommunala planerare i syfte att ge vägledning för hur klimatanpassningsfrågorna kan vävas in i den fysiska planeringen.

Flera länsstyrelser har tillsammans med SGI tagit fram översiktliga klimat- och sårbarhetsanalyser.

Pilotprojekt om klimatanpassning

Länsstyrelsen i Skåne län håller på att ta fram en handbok med fördjupningar inom områdena översvämning, kusterosion, stigande hav och dricksvattenförsörjning. I handboken ges också exempel på hur olika regelverk som berör området kan tillämpas genom att riktlinjer tas fram för översiktsplanering och detaljplanering.

Under året har länsstyrelsen i Västra Götalands län tillsammans med länsstyrelsen i Hallands län startat ett tvärsektorielt pilotprojekt kring klimatanpassning av Viskans avrinningsområde. Syftet är att beskriva klimatförändringarnas innebörd för avrinningsområdet, samla information om åtgärder, utveckla riktlinjer och metodik för avvägningar, riskbedömning och åtgärdsrioritering samt upprätta en långsiktig överenskommelse mellan berörda kommuner för de åtgärder som ska vidtas.

Planeringsunderlag och vägledning om vatten

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har tillsammans med länsstyrelsen i Värmlands län under 2011 tagit fram ett regionalt planeringsunderlag till kommunerna i länen. ”Stigande Vatten – en handbok för fysisk planering i översvämningshotade områden” ger vägledning för arbetet med översvämningsproblematiken i planprocessen. Det är ett omfattande projekt inom ett aktuellt område där det idag inte finns några nationella riktlinjer eller planeringsunderlag. Handboken har tagits fram genom en bred förankringsprocess hos kommuner och berörda myndigheter och slutresultatet har uppmärksammats och mottagits mycket positivt.

Kommunerna tar fram allt fler detaljplaner med bestämmelser om lägsta grundläggningsnivå men det finns samtidigt enligt många länsstyrelser ett stort kommunalt behov av vägledning om hur bestämmelserna bör utformas och vilka nivåer som bör tillämpas. Det råder osäkerhet och behov av vägledning om hur planbestämmelser i detaljplan kan utformas för att reglera krav på olika dagvattenhantering.

Många kommuner är medvetna om behovet av att arbeta med klimatanpassning men saknar resurser eller politiskt stöd för det.

Äldre detaljplaner är ett stort problem från klimatanpassningssynpunkt eftersom de ger byggrätter som inte utformats med hänsyn till framtida klimatförändringar.

Vellinge kommun har tagit fram en handlingsplan för skydd mot stigande havsnivåer. I planen presenteras åtgärder på kort och medellång sikt (5–40 år), samt åtgärder på lång sikt (40–80 år). Länsstyrelsen har framfört att de åtgärder som föreslås på medellång och lång sikt inte är tillräckliga för att skydda bebyggelsen på Falsterbonäset med hänsyn till beskrivna klimatscenarier för år 2100.

Liten påverkan i lov- och byggprocessen

Klimatanpassningsfrågorna har fått ett mindre genomslag i lov- och byggprocesskedet än i planskedet. I enstaka fall förekommer ärenden där kommunen nekar lov eller förhandsbesked på grund av översvämningsrisk men det är mycket vanligare att de ärenden som når länsstyrelserna inte är utformade med hänsyn till förväntade klimatförändringar. Flera länsstyrelser uppger dessutom att de inte vet hur kommunerna hanterar klimatfrågorna i lov- och byggprocesskedet.



**Obehöriga
äga ej tillträde**

Tillsyn och tillsynsvägledning

Ny roll för länsstyrelserna

Länsstyrelsernas tillsyn

I och med införandet av nya plan- och bygglagen har länsstyrelsernas tillsynsroll förändrats. Tillsynen motsvarar numera den gamla statliga kontrollen i äldre plan- och bygglagen. I övrigt har länsstyrelserna ingen tillsyn i PBL. I stället har länsstyrelserna fått ett regionalt tillsynsvägledningsansvar när det gäller kommunernas tillsyn på byggområdet och ett regionalt uppföljningsansvar för hela PBL-området. Anmälningar mot en kommuns hantering av plan- och bygglagen kan länsstyrelserna därför inte pröva som ett tillsynsärende. Länsstyrelserna får numera notera anmälningarna inom ramen för sitt tillsynsväglednings- och uppföljningsansvar men i övrigt hänvisa anmälaren till juridiska ombud eller justitieombudsmannen.

Under 2011 har länsstyrelsernas medverkan i introduktionen av nya plan- och bygglagen tagit mycket resurser i anspråk från alla länsstyrelser. Det har begränsat möjligheterna för dem att arbeta med aktiv tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning.

Flera länsstyrelser har bildat särskilda forum och nätverk där kommunerna och länsstyrelserna möts när det gäller frågor om tillsyn och vägledning om tillsyn.

Ett par länsstyrelser har redovisat att de i ett fall har beslutat om så kallade tillsynsområde med stöd av 11 kap. 12 § PBL. Det finns även exempel på framgångsrikt arbete med ”förebyggande tillsyn” om hanteringen av riksintressen under planprocessen.

Kommunernas tillsyn

Övergången till ny plan- och bygglag har även för kommunerna tagit mycket resurser i anspråk och begränsat möjligheterna för dem att arbeta med egeninitierad tillsyn. Kommunernas tillsyn styrs fortfarande i hög grad av anmälningar utifrån och är alltför sällan egeninitierad. Hur de ökade möjligheterna för kommunerna att finansiera tillsynen med avgifter i praktiken påverkar omfattningen av deras egeninitierade tillsyn är ännu för tidigt att bedöma. På kort sikt finns det en stor risk att den ökade arbetsbelastningen i kommunerna med anledning av nya plan- och

bygglagen och svårigheten att rekrytera personal leder till fortsatt begränsad kommunal tillsyn.

Det är positivt att flera kommuner har börjat arbeta mer metodiskt med tillsyn genom att exempelvis börja ta fram planer för sin tillsyn. Kommunernas tillsyn verkar dock ha hämmats av problemen med de oklara sanktionsbestämmelserna i nya plan- och bygglagen.

**Tillsynsvägledning
en ny viktig uppgift**

Länsstyrelsernas tillsynsvägledning

Boverket och länsstyrelserna har påbörjat en diskussion om hur den nya gemensamma tillsynsvägledningsuppgiften på byggområdet ska organiseras och utföras. Boverket och de flesta länsstyrelser har därför avvaktat med större insatser.

Parallellt med dessa diskussioner pågår ett arbete på länsstyrelserna med uppdrag 44 i deras regleringsbrev. Arbetet ska resultera i förslag till gemensamma arbetsformer och riktlinjer för länsstyrelsernas arbete med uppföljning och utvärdering.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län samordnar arbetet som ska redovisas den 31 oktober 2012 när det gäller tillsyn och tillsynsvägledning och den 31 oktober 2013 när det gäller uppdraget i övrigt.

Den tillsynsvägledning som ändå skett på länsstyrelserna motsvarar de aktiviteter som tidigare skett inom ramen för den mjuka tillsynsuppgift som länsstyrelserna hade enligt äldre plan- och bygglagen.

Länsstyrelserna, framför allt de mindre, pekar på behovet av och svårigheterna att rekrytera ny kompetens för att klara av att sköta sin tillsynsvägledningsuppgift. De pekar också på att kommunerna har förväntningar på Boverkets och länsstyrelsernas tillsynsvägledning.

Bilagor

1. Sammanställning av vissa statistiska uppgifter, ur länsstyrelsens årsredovisningar, rörande länsstyrelsernas verksamhet inom plan- och byggnadsväsendet 2007 –2011

Sammanställning av vissa statistiska uppgifter, ur länsstyrelsens årsredovisningar, rörande länsstyrelsernas verksamhet inom plan- och byggnadsväsendet 2007–2011

Tabell 1. Kostnader och årsarbetskrafter för sakområdet "Hållbar samhällsplanering och boende" (40), år 2007–2011

Län	Kostnader totalt					Arbetskraft totalt				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
Stockholm	22 236	21 867	25 246	28 487	27 413	35,2	32,9	37,2	39,6	38,6
Uppsala	4 241	11 277	5 786	5 456	5 230	7,5	8,4	7,6	8,8	8,2
Södermanland	3 919	3 960	4 537	5 319	5 063	8,6	8,2	6,5	7,1	6,9
Östergötland	4 057	4 441	5 331	6 266	5 580	7,5	7,6	8,9	10,1	8,3
Jönköping	3 156	3 713	4 056	5 276	4 414	5,9	6,8	6,5	8,1	7,2
Kronoberg	2 896	3 666	4 040	4 384	4 492	4,6	5,4	5,5	6,1	6,2
Kalmar	3 403	3 500	3 558	3 145	3 190	6,0	5,9	5,2	5,0	5,2
Gotland	1 603	1 581	1 227	1 431	2 050	1,6	2,8	2,2	2,5	3,1
Blekinge	4 201	3 280	3 142	3 467	4 289	7,1	5,5	4,9	5,4	6,1
Skåne	18 119	17 356	19 979	20 828	16 860	26,3	27,0	33,1	32,4	26,5
Halland	4 350	4 267	3 967	5 002	4 878	7,4	6,8	6,8	7,7	8,1
Västra Götaland	19 190	19 722	21 040	20 960	23 381	33,3	31,9	32,7	30,2	31,9
Värmland	3 955	3 868	4 308	3 083	3 438	5,9	6,8	6,9	5,1	5,2
Örebro	2 535	2 961	3 096	3 046	3 439	4,6	5,2	5,2	4,3	5,3
Västmanland	2 487	2 682	3 353	3 523	3 713	4,6	4,5	5,0	5,6	6,0
Dalarna	6 624	7 231	7 893	7 560	8 548	10,6	11,0	11,3	11,3	11,5
Gävleborg	4 147	4 750	4 059	4 091	3 433	8,0	8,2	7,1	6,9	5,7
Västernorrland	5 672	6 719	3 639	4 194	4 733	10,1	9,5	6,1	6,5	7,2
Jämtland	3 478	3 945	2 911	3 870	3 223	6,7	6,5	4,67	5,35	4,59
Västerbotten	3 843	4 546	6 516	7 704	8 842	6,2	6,0	8,6	10,0	10,2
Norrbottnen	4 045	4 013	5 071	5 861	6 703	7,1	6,3	7,8	8,6	10,5
Hela riket	128 157	139 345	142 755	152 951	152 911	214,8	213,2	219,7	226,8	222,5

Tabell 2. Överklagade beslut om detaljplan och områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen, år 2011

Län	Ingående balans 11-01-01	Antal inkomna/ initierade ärenden under 2011	Antal beslutade ärenden under 2011	Utgående balans	Antal överklagade ärenden under 2011	Antal överklagade ärenden som avgjorts i högre instans	Varav antal ändrade	Genomsnittlig genomströmningstid	Antal ej beslutade ärenden, äldre än två år
Stockholm	20	192	169	43	67	114	4	68	1
Uppsala	7	10	14	3	8	8	2	74	0
Södermanland	4	18	18	4	7	5	0	43	0
Östergötland	18	46	45	19	13	12	1	134	0
Jönköping	6	10	16	0	3	3	0	99	0
Kronoberg	2	16	13	5	6	5	0	76	0
Kalmar	1	18	15	4	8	0	0	74	0
Gotland	13	3	14	2	9	3	0	250	0
Blekinge	11	37	41	7	11	1	6	74	0
Skåne	60	164	177	47	135	85	5	84	2
Halland	3	23	21	5	10	17	0	55	0
Västra Götaland	156	267	335	88	112	52	9	211	0
Värmland	3	12	11	4	6	1	0	68	0
Örebro	6	8	12	2	7	4	0	103	0
Västmanland	1	5	3	3	0	14	0	50	0
Dalarna	7	16	18	5	6	9	1	29	-
Gävleborg	1	12	9	4	4	4	0	92	0
Västernorrland	1	8	8	1	14	9	0	80	0
Jämtland	0	15	15	0	7	3	1	221	0
Västerbotten	1	33	30	4	11	6	1	34	0
Norrbottnen	12	30	36	6	13	9	0	144	0
Hela riket	333	943	1 020	256	457	364	30	98	3

Tabell 3. Överklagande av beslut om bygglov och förhandsbesked enligt plan- och bygglagen, år 2011

	Ingående balans 11-01-01	Antal inkomna/ initierade ärenden under 2011	Antal beslutade ärenden under 2011	Utgående balans	Antal överklagade ärenden under 2011	Antal överklagade ärenden som avgjorts i högre instans	Varav antal ändrade	Genomsnittlig genomströmningstid	Antal ej beslutade ärenden, äldre än två år
Stockholm	936	1 620	1 663	893	464	461	39	326	5
Uppsala	23	106	89	40	43	48	5	72	0
Södermanland	1	139	108	32	26	19	2	135	0
Östergötland	71	132	117	86	29	50	8	197	0
Jönköping	33	93	91	35	25	40	2	128	0
Kronoberg	18	58	52	24	20	9	0	128	1
Kalmar	99	89	148	40	29	16	2	189	0
Gotland	63	92	122	33	41	42	3	204	0
Blekinge	41	135	140	34	19	2	0	49	0
Skåne	337	578	656	259	479	505	61	198	0
Halland	90	184	195	79	92	52	12	146	0
Västra Götaland	899	858	1 123	634	359	446	32	359	2
Värmland	43	40	76	7	37	30	1	145	0
Örebro	25	41	47	19	21	26	2	201	0
Västmanland	61	76	100	37	30	27	1	379	0
Dalarna	44	124	93	75	27	44	6	48	-
Gävleborg	10	65	55	20	26	36	2	87,5	0
Västernorrland	9	48	44	13	7	28	5	82	0
Jämtland	22	43	24	41	9	5	3	110	0
Västerbotten	10	63	66	7	21	23	3	48	0
Norrbottn	88	82	128	42	40	27	4	327	1
Hela riket	2 923	4 666	5 137	2 450	1 844	1 936	193	169	9

Tabell 4. Prövning av kommunens beslut enligt 12 kap. 1 § - detaljplaner och områdesbestämmelser, år 2011

Län	Ingående balans 11-01-01	Antal inkomna/initierade ärenden under 2011	Antal beslutade ärenden under 2011	Varav upphävda beslut enligt 12:3	Utgående balans	Genomsnittlig genomströmningstid (dagar)	Antal ej beslutade ärenden, äldre än två år
Stockholm	4	5	5	3	4	322	2
Uppsala	1	0	1	0	0	425	0
Södermanland	1	0	1	1	0	108	0
Östergötland	2	74	74	0	2	12	0
Jönköping	0	0	0	0	0	-	0
Kronoberg	0	30	28	0	2	6	0
Kalmar	11	41	48	0	4	10	0
Gotland	0	2	1	1	1	34	0
Blekinge	8	97	97	0	8	-	0
Skåne	9	213	205	0	17	12	0
Halland	0	0	0	0	0	-	0
Västra Götaland	2	7	2	2	7	320	0
Värmland	2	30	32	1	0	54	0
Örebro	6	58	58	0	6	9	0
Västmanland	5	27	31	0	1	15	0
Dalarna	1	1	1	-	1	-	-
Gävleborg	10	60	68	1	2	6,5	0
Västernorrland	5	37	41	0	1	6	0
Jämtland	12	54	65	-	1	5,6	0
Västerbotten	3	71	72	1	2	4	0
Norrbottn	1	4	4	2	1	-	0
Hela riket	83	811	834	12	60	84	2



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Besök: Drottninggatan 18
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se