



Redovisning av tillämp- ningen av plan- och bygg- lagstiftningen år 2024

Titel: Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen år 2024

Rapportnummer: 2025:11

Utgivare: Boverket, april, 2025

ISBN pdf: 978-91-89581-83-8

Processnummer: 3.4.1

Diarienummer: 7964/2023

Förord

Den här rapporten utgör Boverkets redovisning av uppdraget Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen i Boverkets regleringsbrev för år 2024.

Redovisningen innehåller aktuella tendenser avseende plan- och bygglagstiftningens tillämpning, utifrån den statistik som Boverket årligen samlar in. Den innehåller också en sammanställning av de uppgifter som Boverket får från länsstyrelserna i enlighet med uppdragen i länsstyrelsernas regleringsbrev. För år 2024 gällde uppdragen inriktningsmål för länsstyrelsernas handläggning av överklagade beslut om lov och förhandsbesked, upplevda utmaningar gällande de statliga så kallade ingripandegrunderna vid detaljplanering samt tillsyn över olovlig användning av byggnader.

Rapporten har tagits fram av projektledare Marie Rosberg, tillsammans med en arbetsgrupp bestående av jurist Anders Larsson, jurist Fredrik Hansson, utredare Fredrik Ingmarson, lantmätare Karolina Andersson, planeringsarkitekt Linda Björkander, byggnadsingenjör Martin Lindholm, planeringsarkitekt Rebecka Sandelius och planeringsarkitekt Ulrika Bensköld. Enhetschef Frida Jonsson har varit ansvarig projektägare.

Karlskrona april 2024

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
1 Inledning och läsanvisningar	7
1.1 Tidigare uppföljning och öppna data	7
2 Tendenser utifrån Boverkets årliga uppföljning	9
2.1 Översiktsplanering	9
2.2 Detaljplanering	14
2.3 Lov och byggande	20
2.4 Tillsyn	24
2.5 Riktlinjer för markanvisning	30
3 Sammanställning av länsstyrelsernas åiterrapportering	32
3.1 Länsstyrelsens handläggningstider för överklagade lov och förhandsbesked	32
3.2 Upplevda utmaningar gällande ingripandegrunderna vid detaljplanering	37
3.3 Olovlig användning av byggnader	43
4 Metod	49
4.1 Datakällor	49
4.2 Osäkerheter i underlagen och bortfall	51
4.3 Skattning av bortfall	51
5 Statistik i diagram	53
5.1 Översiktsplanering	53
5.2 Detaljplanering	56
5.3 Lov och byggande	60
5.4 Tillsyn	63
5.5 Markanvisning	65

Sammanfattning

Den här rapporten utgör Boverkets redovisning av uppdraget Redovisning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen i Boverkets regleringsbrev för år 2024.

I rapporten redovisas aktuella tendenser inom områdena översiktsplanering, detaljplanering, lov och byggande, tillsyn och markanvisning. Tendenserna grundar sig främst på enkätsvar från kommuner och länsstyrelser, men även utifrån Boverkets observationer och erfarenheter.

Under år 2024 har få översiktsplaner fått laga kraft, vilket är förväntat under den här delen av en mandatperiod. Majoriteten av kommunerna tog fram en planeringsstrategi och flera kommuner nämner att planeringsstrategin är ett bra verktyg i den kontinuerliga översiktsplaneringen, men att Boverkets vägledning gärna får utvecklas djupare och innehålla fler kommunexempel. Kommunerna har även mycket synpunkter gällande Boverkets föreskrifter (2024:2) om översiktsplan med tillhörande ÖP-modell, där det generellt önskas mer vägledning.

Många detaljplaner fortsätter att överklagas till mark- och miljödomstolarna, trots en fortsatt minskning gällande antalet beslut om detaljplaner. Boverket har även uppmärksammat att reglerna för miljöbedömning upplevs som snåriga och att det finns oklarheter i hanteringen av ärenden som prövas enligt både plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och miljöbalken.

Boverket har under året även gjort en fördjupad studie avseende digitalisering av befintliga detaljplaner som bland annat visar att kommunerna tycker det är en utmaning att prioritera digitaliseringsarbetet, eftersom samma kompetenser och resurser krävs för att ta fram nya detaljplaner. För att fullt ut realisera nyttorna krävs att de digitala detaljplanerna får status som juridiskt gällande.

Antalet kommuner som har antagna riktlinjer för markanvisning fortsätter att öka för varje år. Uppföljningen visar samtidigt att det är långt ifrån alla kommuner som gör markanvisningar varje år. Antalet genomförda markanvisningar i landet har fortsatt minska, vilket bland annat kan bero på bristande intresse för markanvisningar under lågkonjunkturen och att markanvisningar dras tillbaka med anledning av ointresse från marknaden.

Även när det gäller lov och byggande har antalet ansökningar och anmälningar fortsatt minskat något under år 2024. Antalet överklagade beslut om lov och förhandsbesked, som har avgjorts i sak och upphävts av länsstyrelserna under år 2024 har också minskat ytterligare. Boverket kan även konstatera att majoriteten av byggnadsnämnderna nu kräver att

kontrollplaner baseras på en riskbedömning, vilket Boverket förtydligade i sin vägledning år 2020.

Gällande byggnadsnämndens arbete med tillsyn går det att se ett nytt rekord i antal påbörjade och avslutade tillsynsärenden. Statistiken visar samtidigt att antalet kommunala tillsynsbeslut som upphävs av länsstyrelsen fortsätter att öka. För år 2024 har 17 av 21 länsstyrelser uppgett att de har en aktuell treårig plan för sin tillsynsvägledning. De länsstyrelser som aktivt arbetar med tillsynsvägledning upplever att behovet fortfarande är stort ute i kommunerna.

I rapporten redovisas även Boverkets sammanställning av länsstyrelsernas återrapportering av specifika temauppdrag. Dessa pekas årligen ut i länsstyrelsernas regleringsbrev kopplat till uppföljningen av plan- och bygglagstiftningens tillämpning samt uppföljning av byggnadsnämndernas tillsynsarbete. År 2024 har länsstyrelserna haft tre sådana uppdrag.

I uppdraget att redovisa inriktningsmålen för länsstyrelsernas handläggningstider för ärenden om överklagade beslut om lov och förhandsbesked, går det fortsatt att se en stor variation i hur väl länsstyrelserna når de uppsatta målen. Vanliga orsaker till att målen inte nås är bland annat personalbrist och en ökad ärendevolym de senaste åren.

Länsstyrelserna har även haft i uppdrag att sammanställa upplevda utmaningar gällande de statliga så kallade ingripandegrunderna vid detaljplanering. Boverkets sammanställning visar att det finns olika utmaningar beroende på kommun och geografiskt läge. Det finns ett generellt behov av mer vägledning gällande miljökvalitetsnormer för vatten och det går att se en kompetensbrist kopplat till geotekniska frågor. Många kommuner upplever att det krävs fler utredningar än tidigare, vilket enligt länsstyrelserna delvis kan förklaras med att det är mer komplexa platser som planläggs och att flexibla detaljplaner som möjliggör för flera olika användningar i sig kräver fler utredningar för att säkerställa lämpligheten. Kommunerna upplever även att språkliga otydligheter i länsstyrelsernas yttranden påverkar tolkningen av hur många utredningar som krävs.

I det tredje uppdraget har länsstyrelserna redovisat uppgifter från byggnadsnämnderna beträffande arbete med tillsyn mot byggnader som används i strid mot 9 kap. 2 § första stycket 3 a PBL, det vill säga så kallad olovlig användning av byggnader. Boverkets sammanställning visar att majoriteten av ärenden om olovlig användning kommer till byggnadsnämndens kännedom genom tillsynsanmälan från allmänheten. Det framkommer att olovligt ändrad användning till bostad är vanligast och att brister i brandskyddet är ett återkommande problem. De största utmaningarna i frågan upplevs vara byggnadsnämndens bevisbörda och reglerna om preskriptionstid, men generellt upplever många kommuner att de saknar tillräckliga resurser för att bedriva effektiv tillsyn.

1 Inledning och läsanvisningar

Boverket följer årligen upp tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen. Uppföljningen syftar till att ge ett material som i förlängningen kan ligga till grund för en utvärdering av hur väl samhällsbyggnadsprocessen fungerar samt hur ändamålsenlig myndigheternas ärendehantering är inom området.

Boverket och länsstyrelserna får årligen uppdrag i sina regleringsbrev att följa upp plan- och bygglagstiftningens tillämpning. I 8 kap. 19 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, regleras att Boverket ska följa upp och analysera samt regelbundet sammanställa erfarenheterna från plan- och bygglagen (2010:900), PBL och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Boverket ska också enligt 8 kap. 17 § PBF regelbundet sammanställa erfarenheterna från kommunernas tillsynsarbete samt länsstyrelsernas och Boverkets tillsynsarbete och tillsynsvägledning.

I rapporten redovisas en samlad bild av år 2024. Rapporten är upplagd enligt följande:

- Kapitel två redovisar tendenser utifrån Boverkets årliga uppföljning, som i stora drag bygger på resultat från enkätsvar på Boverkets plan- och byggenkäter. Kapitlet är indelat i avsnitten översiktsplanering, detaljplanering, lov och byggande, tillsyn samt riktlinjer för markanvisning.
- Kapitel tre redovisar en sammanställning av de uppgifter som Boverket får från länsstyrelserna i enlighet med uppdragen i länsstyrelsernas regleringsbrev. För år 2024 gällde uppdragen inriktningsmål för länsstyrelsernas handläggning av överklagade beslut om lov och förhandsbesked, upplevda utmaningar gällande de statliga så kallade ingripandegrunderna vid detaljplanering samt tillsyn över olovlig användning av byggnader.
- Kapitel fyra beskriver metoden av arbetet med uppföljningen.
- Kapitel fem innehåller ett antal diagram inom olika sakområden.

1.1 Tidigare uppföljning och öppna data

På Boverkets webbplats finns tidigare års rapporteringar¹ tillgängliga för nedladdning. Där finns även dataunderlag till den statistik med tillhörande diagram och kartor som redovisats för uppföljningen av plan- och bygglagstiftningens tillämpning under åren 2013–2024 i form av

¹ Boverket (2024). *Tidigare uppföljning*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/tidigare-uppfoljning/> Hämtad 2025-04-14.

öppna data². Filerna i Boverkets öppna data är nedladdningsbara och går bra att kopiera, distribuera och bearbeta.

Dataunderlaget består av insamlat material från länsstyrelser och kommuner via Boverkets plan- och byggenkäter där frågor om översiktsplanering, detaljplanering, lov och byggande samt tillsyn besvarats. Underlaget består också av inhämtade uppgifter från Domstolsverket avseende mål om överklagade beslut om planer.

Dataunderlagen finns både som årsfiler och tidserier. Underlagen är uppdelade i kategorierna översiktsplanering, detaljplanering, lov och byggande samt tillsyn. Årsfilerna är uppdelade efter svar från respektive enkät och sorterad på läns- eller kommunnivå. Tidsseriefilerna är uppdelade i områden inom de olika kategorierna och sorterade på läns- och kommunnivå.

² Boverket (2024). *Plan- och byggenkäten*. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/oppna-data/plan-och-byggenkaten/> Hämtad 2025-04-14.

2 Tendenser utifrån Boverkets årliga uppföljning

I Boverkets årliga uppföljning av tillämpningen av PBL redovisas statistik över ärenden som regleras i plan- och bygglagstiftningen och som hanteras av kommuner och statliga myndigheter. I det här kapitlet redovisas de aktuella tendenser som statistiken visar inom områdena översiktsplanering, detaljplanering, lov och byggande, tillsyn samt riktlinjer för markanvisning. Tendenserna bygger även på Boverkets observationer och erfarenheter utifrån inkomna frågor till myndigheten samt dialog med andra statliga myndigheter och aktörer inom området.

För år 2024 har alla 21 länsstyrelser samt 286 av landets 290 kommuner besvarat hela eller delar av enkäterna.

Kommunerna har i enkäten haft möjlighet att lämna kommentarer om andra erfarenheter gällande tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen, som kommunerna anser att Boverket bör få kännedom om. Dessa erfarenheter redovisas mer specifikt under respektive område.

2.1 Översiktsplanering

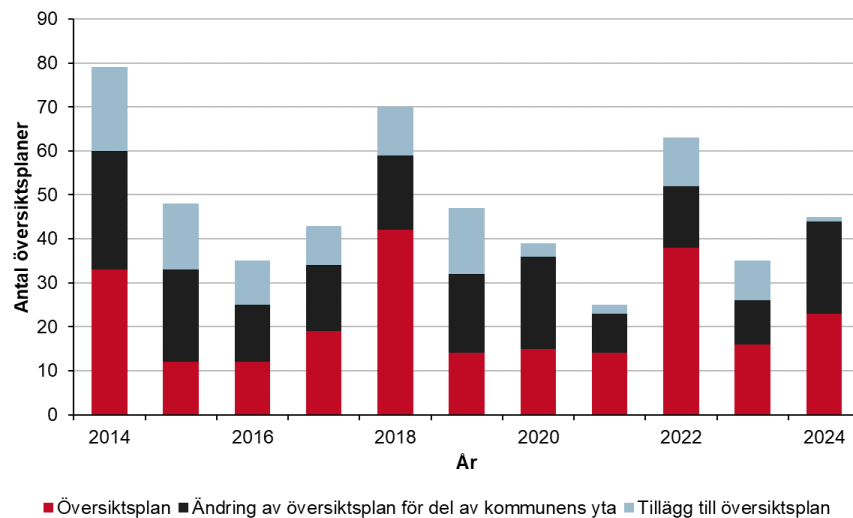
I detta avsnitt redovisas aktuella tendenser inom området översiktsplanering. Tendenserna grundar sig främst på enkätsvar från kommuner och länsstyrelser, men även utifrån Boverkets observationer och erfarenheter.

2.1.1 Få översiktsplaner som fått laga kraft

Alla kommuner ska ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunens yta. Den ska spegla den politiska majoritetens uppfattning om mark- och vattenanvändningen i kommunen och beslutas av kommunfullmäktige. Under år 2024 var det enligt uppgift från länsstyrelserna 23 kommunomfattande översiktsplaner som fick laga kraft, jämfört med 16 planer år 2023. Resultatet följer tidigare års statistik som visar att det är vanligt med ett lägre antal kommunomfattande översiktsplaner som får laga kraft i början av en mandatperiod, jämfört med i slutet av perioden då antalet planer som får laga kraft vanligtvis är högre. När det gäller ändringar av översiktsplaner för viss del av kommunens yta, och även tillägg till översiktsplaner, varierar däremot antalet planer som får laga kraft mer över hela mandatperioderna.

Boverket bedömer att det pågår ett omfattande översiktsplanearbete i landets kommuner utifrån att länsstyrelsen under år 2024 avgett 44 yttranden över samrådsversioner av planer och 43 granskningsyttranden.

Figur 1. Antal översiktsplaner, ändringar för en del av kommunen och tillägg som fått laga kraft, åren 2014–2024.



Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät år 2014–2024.
Illustration: Boverket.

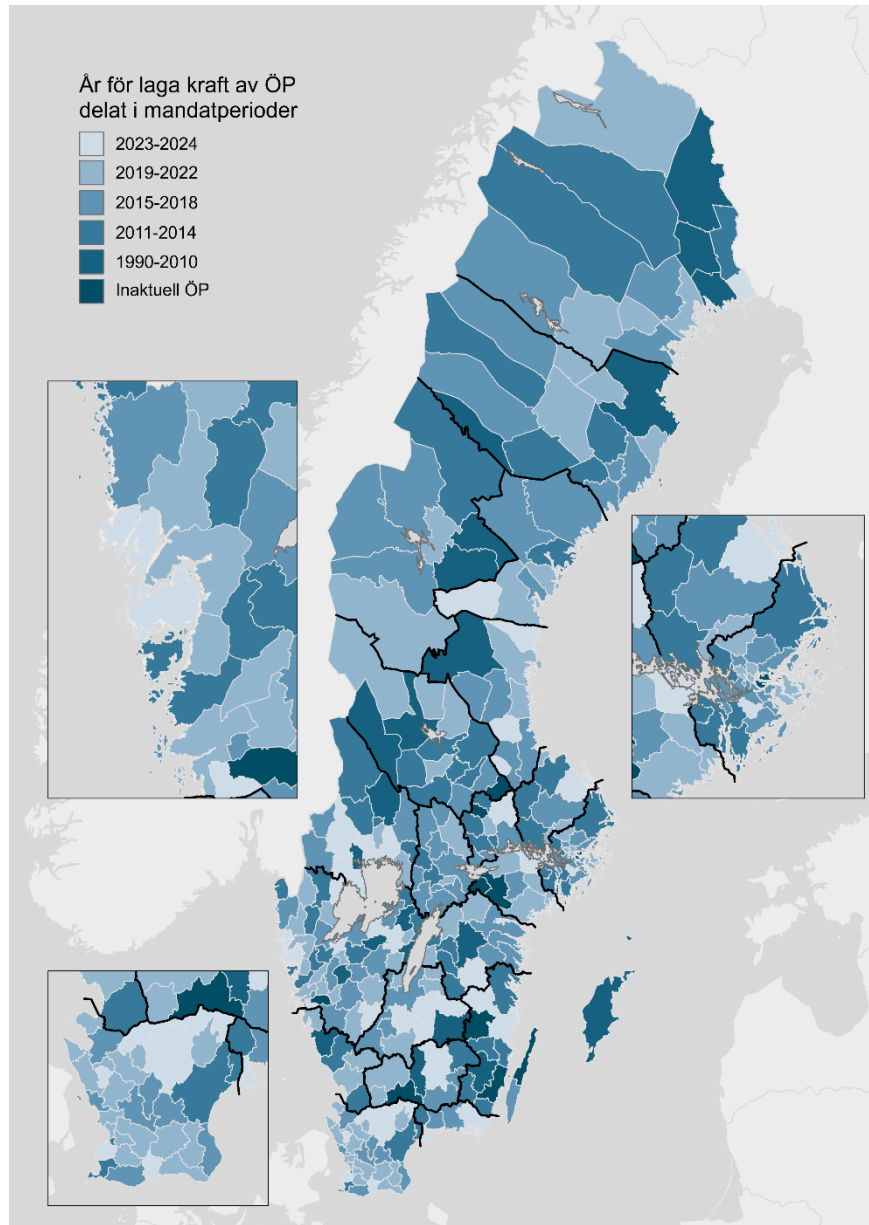
2.1.2 Ett fåtal översiktsplaner riskerar att upphöra gälla

Enligt uppgift från länsstyrelserna fanns det, vid utgången av år 2024, 5 kommunomfattande översiktsplaner i landet som fick laga kraft under perioden 1990–2003. Av dessa finns en översiktsplan som antagits under år 2024, men där beslutet har blivit överklagat och inte avgjorts ännu.

Översiktsplaner som har antagits före den 1 januari 2004 kommer upphöra att gälla vid utgången av år 2025³. Detta gäller även för ändringar av översiktsplanen för en viss del av kommunens yta som har antagits före detta datum. Även om kommunen har bedömt översiktsplanens aktualitet efter den 1 januari 2004 kommer den att upphöra att gälla. Detta gäller även ändringar för en viss del av kommunens yta som har antagits före den 1 januari 2004, men som senare har kopplats till en plan som har antagits efter den 1 januari år 2004 men före den 1 april 2020.

³ Se punkten 4 i övergångsbestämmelserna till lag (2020:76) om ändring i plan och bygglagen.

Figur 2. År för laga kraft av översiktsplaner, ÖP, per kommun.



Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2024. Illustration: Boverket.

2.1.3 Majoriteten av kommunerna tog fram en planeringsstrategi

Sedan den 1 april 2020 ska kommunerna göra en bedömning av översiktsplanens aktualitet genom att ta fram en planeringsstrategi. Det innebär att under perioden från valet år 2022 fram till senast den 11 september 2024 skulle kommunerna antingen ha antagit en planeringsstrategi eller en ny översiktsplan. Om kommunen inte antog en planeringsstrategi så upphörde gällande översiktsplan att vara aktuell.⁴

⁴ Enligt 3 kap. 23 och 25 §§ PBL.

Totalt 238 kommuner antog en planeringsstrategi och 46 kommuner antog en ny översiktsplan under perioden. Av de 46 översiktsplanerna är 2 överklagade. Det var 6 kommuner som inte tog fram en planeringsstrategi eller en ny översiktsplan före den 11 september 2024.

Länsstyrelserna frågade sina kommuner om de tagit fram en planeringsstrategi eller en ny översiktsplan efter den 11 september 2024. Länsstyrelsernas resultat delades med Boverket och en sammanställning gjordes för att få en nationell överblick.

När kommunerna lämnat kommentarer i Plan-, bygg- och tillsynsenkäten gällande arbetet med översiktsplanering så har en stor del handlat just om arbetet med planeringsstrategierna. Flera kommuner nämner att planeringsstrategin är ett bra verktyg i den kontinuerliga översiktsplaneringen, men att Boverkets vägledning gärna får utvecklas djupare och innehålla fler kommunexempel.

Kommunerna uttrycker även problem med reglerna för att ta fram antingen en planeringsstrategi eller översiktsplan inom två år efter ett ordinarie val. I kommuner där man tagit fram en översiktsplan inom avsedd period men att den sedan blivit överklagad står kommunen utan aktuell översiktsplan. Här finns önskemål om ändring av PBL till att planen ska fått laga kraft inom två år efter ordinarie val, i stället för nuvarande formulering om antagen plan.

2.1.4 Relativt få granskningsyttranden

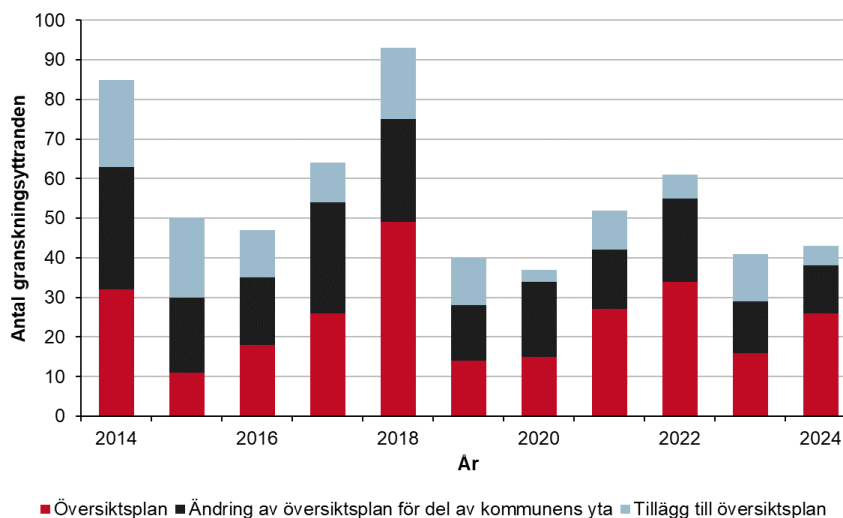
Länsstyrelsen ska yttra sig över kommunens förslag till översiktsplan och lämna ett granskningsyttrande om hur översiktsplanen förhåller sig till granskningsgrunderna. Antalet granskningsyttranden varierar från år till år. De senaste sex åren har antalet legat mellan 40–60 yttranden per år. År 2024 var det 43 granskningsyttranden, varav 12 yttranden gällde ändring av översiktsplan för del av kommunens yta, och 5 gällde tematiskt tillägg.

I de fall där länsstyrelserna har invändningar utgörs cirka 85 procent av invändningarna utav någon av dessa tre granskningsgrunder:

- riksintressen
- människors hälsa eller säkerhet samt risken för olyckor, översvämning eller erosion
- miljökvalitetsnormer

Andelen granskningsyttranden utan invändningar under år 2024 var endast 5 procent.

Figur 3. Det totala antalet granskningsyttranden per år för översiktsplan, ändring av översiktsplan för del av kommunens yta och tillägg till översiktsplan mellan åren 2014–2024.



Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2014–2024.
Illustration: Boverket.

2.1.5 Kommunernas erfarenheter från arbetet med digital översiktsplan

Boverket har beslutat om föreskrifter om översiktsplan (BFS 2024:2). Föreskrifterna bygger på de krav på översiktsplanens innehåll som ställs i PBL. För att stötta kommunerna i deras arbete med att ta fram digitala översiktsplaner har Boverket utvecklat ÖP-katalogen samt en GIS-data-baslösning.

Utifrån de kommentarer som kommunerna lämnat i Plan-, bygg- och tillsynsenkäten går det att utläsa att föreskrifterna om översiktsplan upplevs utgå från ett alltför regionalt och statligt perspektiv.

Kommunerna har synpunkter på omfattningen av mark- och vattenanvändningen i föreskrifterna och ÖP-katalogen. En del tycker att det är för många användningar och andra att det kunde funnits fler val i ÖP-katalogen. Uppfattningen om detaljeringsgraden skiljer sig också åt där den antingen anses vara för hög eller behöver vara mer detaljerad för att fungera vid fördjupningar för viss del av kommunen. Boverkets utformning av ÖP-katalogen görs i samverkan med referensgruppen för ÖP-modellen. I gruppen ingår kommuner, konsultföretag och länsstyrelser.

Flera kommuner har efterlyst utbildningstillfällen och mer vägledning om bland annat digital översiktsplan, ÖP-modellen och dess användning, möjligheten till digitalisering av processen, hur kontinuerlig översiktsplanering kan gynnas av en digital plan samt hur ändringar av en översiktsplan bör göras i en digital plan. Det är uppenbart att frågorna ökar allteftersom kommuner börjar ta fram digitala planer. Boverket ser att efterfrågan på utbildning kommer att vara aktuell under kommande år.

och i synnerhet efter den 1 januari 2027 när kravet på digitalt tillgänglig översiktsplan ska börja tillämpas. Flera mindre kommuner uttrycker en oro över hur de ska lyckas efterleva kravet när de inte har kompetens inom GIS och bristande resurser över huvud taget för översiktsplanering.

Kommunerna ser problem med att de, när kraven på digital översiktsplan ska börja tillämpas, behöver hantera olika versioner av översiktsplanen. De flesta kommuner använder PDF eller PDF/A som besluts- och arkiveringsformat. Dessa format är elektroniska bilder med enkel digital information som kan ha en viss begränsad funktionalitet. Boverkets bedömning är att kravet i 2 kap. 5c § PBF på att uppgifterna i regionplanerna ska kunna tillgängliggöras och behandlas digitalt inte kan uppfyllas genom en plan i PDF-format. Fram till dess att det blir möjligt att arkivera en plan som uppfyller kraven enligt PBF, så behöver kommunerna ha två versioner av översiktsplanen.

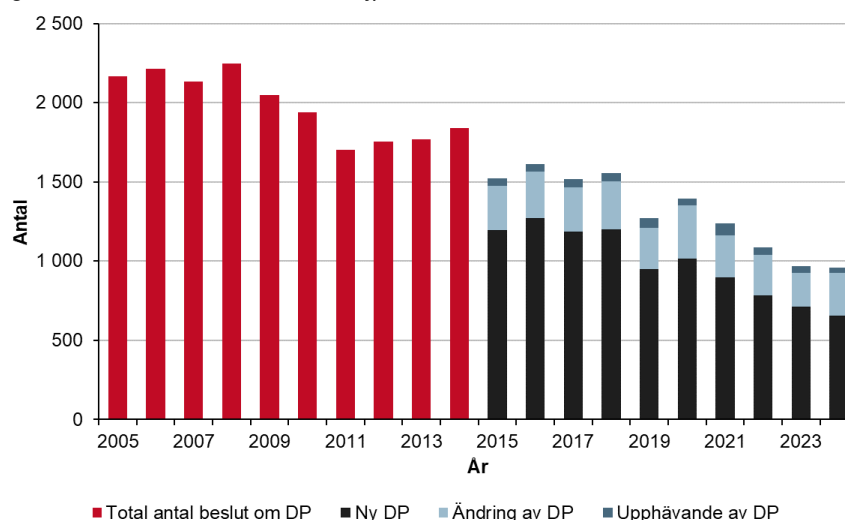
2.2 Detaljplanering

I detta avsnitt redovisas aktuella tendenser inom området detaljplanering. Tendenserna grundas främst på enkätsvar från kommuner och länsstyrelser, men även utifrån Boverkets observationer och erfarenheter.

2.2.1 Fortsatt få beslut om detaljplaner

Antalet beslut om detaljplaner år 2024 ligger kvar på samma låga nivå som året innan. Enligt uppgift från länsstyrelsema har totalt 959 detaljplaner beslutats av kommunerna under år 2024. Totalen omfattar beslut om nya detaljplaner, beslut om ändringar av befintliga detaljplaner och beslut om upphävande av befintliga detaljplaner.

Figur 4. Totalt antal beslut om detaljplaner i kommunerna under åren 2005–2024.



Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät åren 2005–2024. Illustration: Boverket.

Trots att Boverket får indikationer på att kommunerna upplever svårigheter med att använda ändring av detaljplan ökade andelen ändrade detaljplaner under år 2024, hela 28 procent av de beslutade detaljplanerna var en ändring. I september 2024 redovisade Boverket ett regeringsuppdrag⁵ som hade fokus på att beskriva och utvärdera regelverket för ändring av detaljplan. Redovisningen tog bland annat upp olika problem som är kopplade till ändring av detaljplan och föreslog lösningar så att ändring i ännu högre grad ska kunna användas för att anpassa en detaljplan till nya förhållanden och hålla den aktuell. En remiss⁶ av förslaget avslutades i januari 2025.

Även antalet planbesked som kommunen lämnat har blivit färre, år 2024 var antalet det lägsta sedan Boverket började samla in statistiken. Om minskningen de senaste tre åren enbart är en följd av lågkonjunktur eller beror på något annat är svårt att säga, men kan komma att innebära ett ännu lägre antal beslutade detaljplaner de kommande åren.

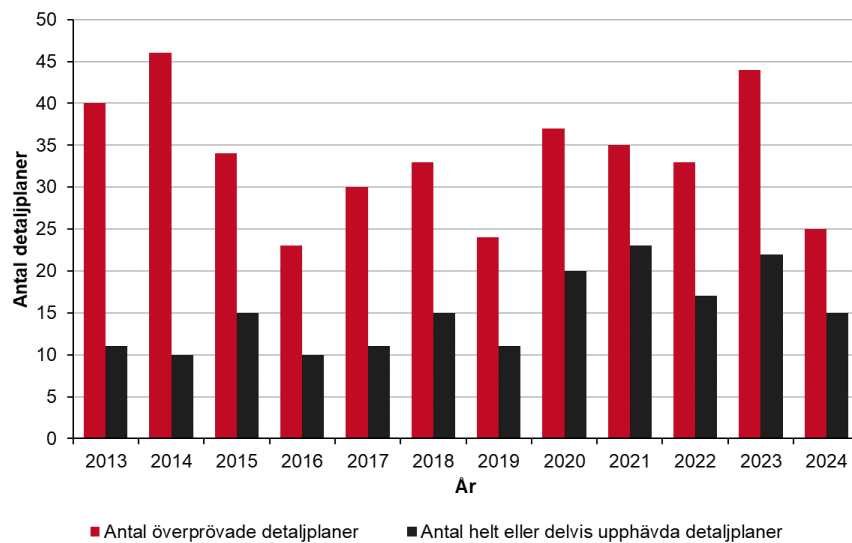
2.2.2 Färre överprövade detaljplaner av länsstyrelserna

Sett till hur många detaljplaner som beslutas är det fortsatt få detaljplaner som överprövas och upphävs av länsstyrelsen inom ramen för statlig tillsyn enligt 11 kap. 10–11 §§ PBL. Under år 2024 överprövades färre detaljplaner av länsstyrelserna än de senaste åren. Att antalet beslutade detaljplaner är fortsatt lågt kan vara en förklaring till detta. Boverket noterar dock att antalet beslut om detaljplaner som upphävs av länsstyrelserna inte har minskat i samma omfattning som antalet överprövningar.

⁵ Boverket (2024). *Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser*. https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2024/rapport_andring_detaljplan/ Hämtad 2025-04-14.

⁶ Remiss av Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser. <https://www.regeringen.se/remisser/2024/10/remiss-av-uppdrag-om-oversyn-av-regelverket-for-andring-av-detaljplan-och-av-olagliga-planbestammelser/> Hämtad 2025-04-14.

Figur 5. Antal detaljplaner som länsstyrelsen har beslutat att överpröva och antal detaljplaner som länsstyrelsen helt eller delvis har upphävt åren 2013–2024.



Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2013–2024.
Illustration: Boverket.

Länsstyrelsen kan ange flera ingripandegrunder för överprövning av en och samma detaljplan. Den fortsatt vanligaste grunden för att en detaljplan såväl överprövas som upphävs är i förhållande till att en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

2.2.3 Många beslut om planer överklagas till mark- och miljödomstolarna

Det är fortsatt ett stort antal planer⁷ som överklagas sett till hur många planer som årligen beslutas. Statistik från Domstolsverket visar att totalt 266 planer överklagades till mark- och miljödomstolarna, MMD, under år 2024. Totalt överklagades 114 domar om planer till Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, under år 2024 och 24 mål om planer beviljades prövningstillstånd. Trots att antalet beslutade detaljplaner ligger kvar på en mycket låg nivå och antalet överklagade planer till MMD i stort sett är oförändrad, ökar antalet upphävda planer av MMD.

2.2.3.1 Mark- och miljödomstolarnas skäl för upphävande

Boverket har gjort en genomgång av de 50 planer som upphävdes helt eller till viss del av MMD år 2024. Den vanligaste orsaken till upphävande är brister i kommunens utredning, planunderlag och planhandlingar. Dessa brister har till exempel bedömts innebära att det inte

⁷ Statistiken om måltypen som handlar om planärenden enligt PBL hämtas från Domstolsverket och innefattar både detaljplaner och områdesbestämmelser. Begreppet planer används därför som samlingsnamn. Genomgången av de upphävda planbesluten år 2024 visar inte något mål gällande områdesbestämmelser.

varit möjligt att bedöma planens genomförande, hantering eller konsekvenser avseende olika områden, om planen har utformats med skälig hänsyn till befintliga förhållanden, att en planbestämmelse har saknat rättsligt stöd eller att tydlighetskravet för planhandlingarna inte har varit uppfyllt.

En annan vanlig orsak till att detaljplanerna upphävdes är att kommunen brustit i handläggningen av planen. Det har då varit fråga om till exempel att kommunen inte har undersökt frågan om betydande miljöpåverkan i enlighet med gällande bestämmelser, en sådan väsentlig ändring av planförslaget har gjorts efter granskningen att en ny granskning borde ha gjorts, en sådan plan av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som skulle ha antagits av kommunfullmäktige, eller att ett utökat planförfarande skulle ha tillämpats.

Tabell 1. Skäl för upphävda planer i MMD år 2024.

Skäl för upphävande	Antal mål
Brister i utredning/underlag/handlingar	19
Brister i handläggningen kopplat till planprocessen	15
Brister i förhållande till miljöbalken (brukningsvärd jordbruksmark, riksintressen, strandskydd, artskydd och biotopskydd)	14
Lämplighet; mark, lokalisering, utformning och placering	6
Betydande olägenhet för enskilda	4
Befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden	3
Huvudmannaskap för allmän plats	2
Omgivningsbuller (bostäder)	2

2.2.3.2 Mark- och miljööverdomstolens skäl för upphävande

Boverket har gått igenom de 11 mål som MÖD prövade i sak och helt eller delvis ändrade eller fastställde underinstansens dom under år 2024, och där följden blev att detaljplanen helt eller till viss del upphävdes. Genomgången visade att några av de vanligaste skälen för upphävande var följande:

- Planbestämmelser som har brister i förhållande till tydlighetskravet.
- Bristfälligt underlag och redovisning gällande genomförande av planen i förhållande till artskydd.
- Frågan om betydande miljöpåverkan har inte undersökt, bedömts och redovisats på det sätt som föreskrivs.

2.2.4 Snåriga regler för miljöbedömning

Reglerna för miljöbedömning kopplat till detaljplanering upplevs som snåriga och processen för miljöbedömning beskrivs emellanåt som tungrodd och kostnadskrävande. Det framgår av såväl inkomna frågor från kommuner till Boverket och i myndighetens kontakter med andra statliga myndigheter och aktörer inom sektorn.

I situationer där det inte är exakt klarlagt vilken verksamhet som ska etableras inom ramen för en detaljplan kan det vara svårt att tillämpa de nationella bestämmelserna för miljöbedömning. Det beror på att miljöbedömningsförordningen (2017:966), som tillsammans med reglerna i miljöbalken anger vad som ska ingå i en miljöbedömning och i miljökonsekvensbeskrivningen, är implementerad utifrån reglerna i SMB-direktivet⁸ respektive MKB-direktivet⁹ och ska fungera för flera olika planerings- och tillståndsförfaranden.

Osäkerheterna bidrar till upplevelsen av att miljöbedömningar försvårar och fördröjar planprocessen. Samtidigt finns motsatta önskemål om att miljöbedömningen behöver ges tid - dels för att miljövärden inte ska gå förlorade utan säkras för framtiden, dels för att den demokratiska processen ska kunna upprätthållas och transparensen kring viktiga beslut inte ska förloras.

2.2.5 Oklarheter i hanteringen av ärenden som prövas både enligt PBL och miljöbalken

Vid etablering av verksamheter som ska prövas enligt både PBL och miljöbalken uppmärksammas Boverket ofta från såväl kommuner som andra statliga myndigheter och aktörer inom sektorn på oklarheter i vad som ska prövas i detaljplan och vad som ska prövas i miljötillstånd. Detta är vanligast vid etablering av industrier, som oftast omfattas av detaljplanekrav enligt 4 kap. 2 § PBL, men också av krav på miljötillstånd enligt MB.

Många av frågorna som behandlas i planprocessen tas även upp i tillståndprocessen och i miljötillståndet kan krav ställas på verksamheten för att anpassa den till platsen. Hur mycket som behöver prövas och säkerställas i detaljplanen och vad som i stället kan prövas i tillståndprocessen för miljötillstånd är idag oklart. Det är också otydligt hur olika processer kan samordnas och effektiviseras.

De här otydligheterna försvårar och fördröjer, i vissa fall omöjliggör, planläggningen, framför allt av industrier och verksamheter. Det leder ofta till många utredningar, som i vissa fall upplevs som omotiverade. I slutänden driver detta byggkostnader och försvårar etableringen av verksamheter.

En del av den här problembilden beskrivs i den statliga utredningen ”En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess” som nu

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

är på remittering.¹⁰ Utredningen har även fått tilläggsdirektiv där utredningen bland annat ska titta på hur handläggningstiden i plan- och byggprocessen kan förkortas genom bland annat tydligare regler om vilket underlag som ska tas fram i planärenden och för ändrad instansordning för överklaganden.

2.2.6 Digitalisering av befintliga detaljplaner – en fråga om juridisk status och resurser

Ett annat ämne som Boverket fortsatt får många frågor om är digitalisering av befintliga gällande detaljplaner. Boverket har under hösten 2024 gjort en fördjupad intervjustudie med 14 kommuner, samt ställt frågor på ämnet i Plan-, bygg- och tillsynsenkäten som besvarats av totalt 279 kommuner. Totalt har 180 kommuner svarat att de arbetar med att digitalisera detaljplaner, varav drygt 50 har digitaliserat alla eller mer än hälften av kommunens detaljplaner.

Svaren visar att kommunerna bedömer att digitalisering av detaljplaner främst genererar nyttor för deras kommunala verksamhet, särskilt för bygglovsavdelningen, men även för arbetet inom kommunens organisation som exempelvis för planavdelningen, tekniska kontoret och servicecenter. För att fullt ut realisera nyttorna krävs dock att de digitala detaljplanerna får status som juridiskt gällande.

Knappt hälften av de svarande kommunerna tillgängliggör de digitaliserade detaljplanerna externt. Vanligast är detaljplanerna görs tillgängliga i den Nationella geodataplattformen, men det förekommer även att detaljplanerna finns i en karta på kommunens webbplats.

Såväl intervjustudien som enkätsvaren visar att kommunerna tycker att det är en utmaning att prioritera digitaliseringsarbetet, eftersom samma kompetenser och resurser krävs både för att ta fram nya detaljplaner och för att digitalisera befintliga. Särskilt utmanande är det för kommuner som har många gällande planer och samtidigt en lång kö av nya planärenden. Det kan även vara en tid- och kostnadsfråga utifrån att olika frågor behöver utredas, exempelvis fastighetsgränser. I september 2024 redovisade Boverket ett regeringsuppdrag där lagförslag lämnades avseende ändring av detaljplan. Det omfattade även lagförslag för

¹⁰Remiss av SOU 2024:98 *En ny samordnad miljöbedömnings- och tillståndsprövningsprocess*. https://www.regeringen.se/remisser/2025/02/remiss-av-sou-202498---en-ny-samordnad-miljobedomnings-och-tillstandsprovningsprocess/?mtm_campaign=Remiss&mtm_source=Remiss&mtm_medium=email Hämtad 2025-04-14.

digitalisering av detaljplan, vilket skulle möjliggöra nyttor och öka värdet av digitalisering. En remiss av förslaget avslutades i januari 2025¹¹.

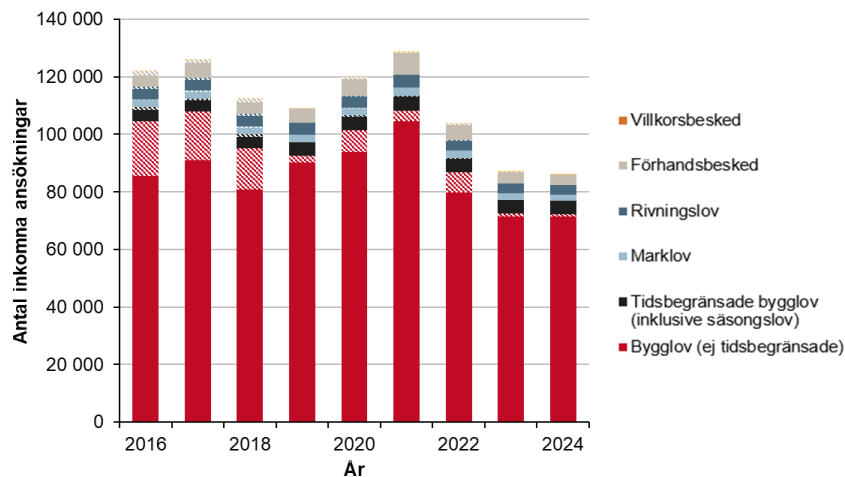
2.3 Lov och byggande

I detta avsnitt redovisas aktuella tendenser inom området lov och byggande. Tendenserna grundas främst på enkätsvar från kommuner och länsstyrelser, men även utifrån Boverkets observationer och erfarenheter.

2.3.1 Något minskat antal ansökningar och anmälningar

Av enkätsvaren från kommunerna går det att se att antalet inkomna ansökningar om lov och förhandsbesked under år 2024 ligger ungefär på samma nivå som föregående år då en stor minskning hade skett för andra året i rad.

Figur 6. Antal inkomna ansökningar under åren 2016–2024 fördelade på ärendetyp. De randiga delarna av staplarna motsvarar skattningar för de kommuner som inte har svarat. I tidsbegränsade bygglov ingår säsongslöv.

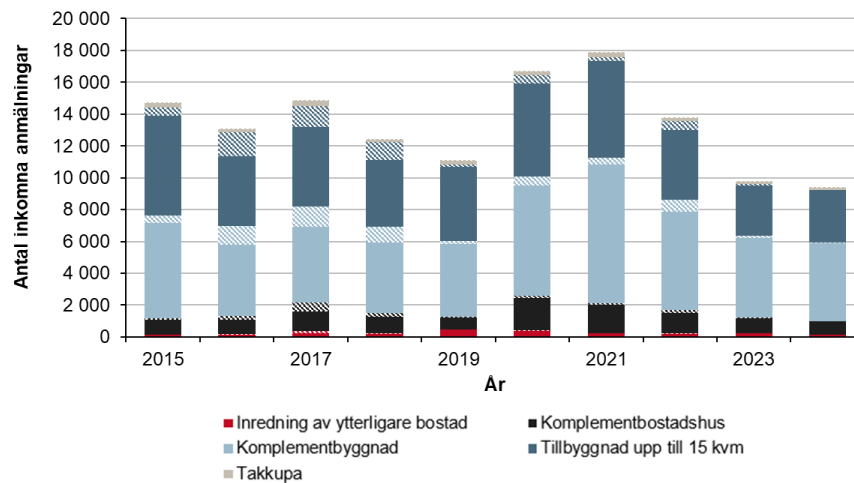


Källa: Kommunernas svar på Boverkets Plan-, bygg- och tillsynsenkät 2016–2024. Illustration: Boverket.

Även antalet inkomna anmälningar för bygglovsbefriade åtgärder ligger på ungefär samma nivå som för år 2023 efter att ha minskat kraftigt de två senaste åren.

¹¹ Remiss av Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser. <https://www.regeringen.se/remisser/2024/10/remiss-av-uppdrag-om-oversyn-av-regelverket-for-andring-av-detaljplan-och-av-olagliga-planbestammelser/>
Hämtad 2025-04-14.

Figur 7. Antal inkomna anmälningar åren 2015–2024 för bygglovsbefriade åtgärder enligt 9 kap. 4 a–4 c §§ PBL fördelat på kategori. De randiga delarna av staplarna motsvarar skattningar för de kommuner som inte har svarat.



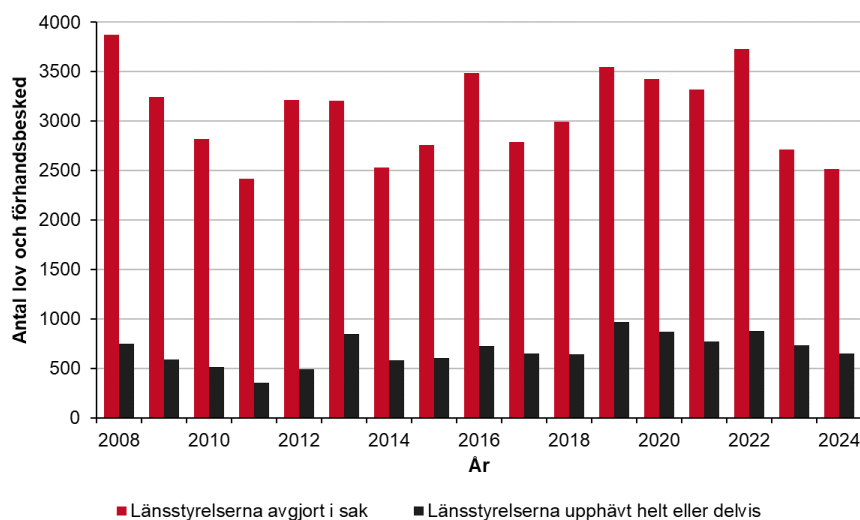
Källa: Kommunernas svar på Boverkets Plan, bygg- och tillsynsenkät 2015–2024. Illustration: Boverket.

På grund av det osäkra omvärldsläge som råder just nu så är det dock osäkert hur antalet ansökningar och anmälningar kommer att utvecklas framöver.

2.3.2 Minskat antal överklagade och avgjorda beslut om lov och förhandsbesked

Av enkätsvaren från länsstyrelserna går det att se att antalet överklagade beslut om beviljade eller avslagna lov och förhandsbesked som har avgjorts i sak och upphävts av länsstyrelserna under år 2024 har minskat ytterligare jämfört med föregående år. Det har däremot inte skett en lika stor minskning år 2024 jämfört med den minskning som skedde året innan.

Figur 8. Antal beslut om beviljade eller avslagna lov och förhandsbesked som har överklagats till länsstyrelserna och avgjorts i sak samt antal överklagade beslut som länsstyrelserna har upphävt helt eller delvis åren 2008–2024.



Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets Plan- och byggenkät 2008–2024.
Illustration: Boverket.

Antalet beslut om lov och förhandsbesked som överklagas till och avgörs av länsstyrelserna hänger till viss del ihop med det antal ansökningar som kommer in till byggnadsnämnderna och som sedan beslutas av nämnderna. En minskning av antalet ansökningar till nämnderna medför därmed generellt sett att antalet beslut som överklagas också minskar. Dock sker detta med en viss eftersläpning, eftersom det tar en viss tid från det att ansökningarna kommer in och beslutas av byggnadsnämnderna tills det att de sedan överklagas till och avgörs av länsstyrelserna.

2.3.3 Majoriteten av byggnadsnämnderna kräver att kontrollplaner baseras på en riskbedömning

År 2020 förtydligade Boverket sin vägledning på PBL kunskapsbanken om förutsättningarna för framtagandet av en kontrollplan. Förtydligandet innebär att den som tar fram en kontrollplan i enlighet med 10 kap. 7 § PBL behöver utgå från en riskbedömning för att identifiera de kritiska moment som ligger till grund för kontrollpunkterna i kontrollplanen. I vägledningen beskrivs sedan hur denna riskbedömning ska genomföras.

Utifrån enkätsvar från 282 kommuner år 2024 anger cirka 70 procent av de svarade kommunerna att de kräver att utformningen av kontrollplanen baseras på en riskbedömning. Cirka 30 procent anger att de inte kräver att utformningen har baserats på en riskbedömning.

De kommuner som har svarat att de kräver att utformningen av kontrollplanen baseras på en riskbedömning, anger dock att de inte alltid kräver in riskbedömningen som en separat handling eller en bilaga till kontrollplanen. De flesta kommuner anger också att de kräver att kontrollplanen är baserad på en riskbedömning för mera komplicerade åtgärder som

kräver en kontrollansvarig eller ett tekniskt samråd. För enklare åtgärder, till exempel en anmälan för braskamin, anger de flesta kommuner att de inte kräver att kontrollplanen är baserad på en riskbedömning.

Anledningen till att kommunerna inte kräver att kontrollplanen baseras på en riskbedömning för enklare åtgärder framgår inte direkt av svaren, men kan enligt Boverkets bedömning bero på att kommunerna inte ser att det finns någon särskild anledning att kräva en sådan bedömning för enklare åtgärder, där byggherren själv kan förväntas kunna bedöma riskerna utan att det behöver göras en särskild myndighetsbedömning. Detta kan också anses ligga i linje med ett pågående lagstiftningsärende där det föreslås att byggnadsnämnden ska få besluta i det enskilda fallet att det inte ska behövas en kontrollplan för enklare åtgärder¹².

Av de kommuner som har svarat att de inte kräver att utformningen av kontrollplanen baseras på en riskbedömning så anger de flesta att de på grund av exempelvis resursskäl inte har hunnit påbörja arbetet med att kräva en riskbedömning, eller att de har påbörjat arbetet, exempelvis genom att ha tagit fram rutiner och riktlinjer, men inte har hunnit ställa krav på riskbedömning fullt ut ännu. Ett flertal av dessa kommuner anger dock att de har för avsikt att ställa på krav på riskbedömning under år 2025.

Några utav de svarande kommunerna har också angett att de försöker få byggherrarna och kontrollansvariga att göra en riskbedömning, men att de möter ett visst motstånd från främst kontrollansvariga, där det anges att dessa inte riktigt förstår tanken med riskbedömningen. Ett par kommuner anger också att de önskar mer vägledning och stöd från Boverket om detta.

2.3.4 Nya regler skapar frågor

Boverket har under år 2024 fått in en del frågor från enskilda och kommuner avseende de retroaktiva krav som började gälla den 1 januari 2025 kopplat till laddinfrastruktur för laddning av elfordon och system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning¹³. Det har även kommit in många frågor kopplat till de nya byggreglerna som börjar gälla den 1 juli 2025.

Vad gäller laddinfrastruktur så handlade frågorna mest om vad de retroaktiva kraven innebär. Vad gäller fastighetsautomation och styrning så handlade frågorna mest om hur byggnadsnämnderna ska bedriva

¹² Lagrådsremiss från Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet.

Ett nytt regelverk för bygglov. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2025/02/ett-nytt-regelverk-for-bygglov/> Hämtad 2025-04-14.

¹³ Jfr 3 kap. 15 och 20 c §§ plan- och byggförordningen.

tillsyn. Till exempel är det osäkert hur byggnadsnämnderna i sin tillsyn ska kunna verifiera att fastighetsägaren har åtgärdat kraven.

De retroaktiva kraven på laddinfrastruktur och fastighetsautomation och styrning kommer att ändras framöver när Sverige implementerat artikel 13 och 14 i det omarbetade direktivet för byggnaders energiprestanda, EPBD¹⁴. Boverket har två pågående regeringsuppdrag kopplat till genomförandet av dessa artiklar och har hittills lämnat två delrapporter med förslag till ändringar i PBL och PBF¹⁵. I det fortsatta arbetet kommer Boverket bland annat ta fram förslag till nya eller ändrade myndighetsföreskrifter som närmare preciserar kravnivån och skicka ut dessa förslag på remiss¹⁶.

Vad gäller byggreglerna så handlade frågorna bland annat om hur de nya föreskrifterna kommer att hänga ihop när de inte längre kommer att vara samlade i en enda föreskrift. Men frågorna handlade även om hur de nya reglerna är tänkta att tillämpas. Detta har också lyfts av kommunerna i enkätsvaren där de bland annat anger att de är osäkra på hur de ska jobba med att verifiera nya metoder som inte är testade eller som det inte finns standarder för och att de nya reglerna riskerar att leda till att kommunerna kommer att tolka reglerna ännu mer olika än vad som sker idag.

Boverket har ett pågående regeringsuppdrag om att höja kompetensen hos kommunerna om bland annat de nya byggreglerna¹⁷ och har redan släppt vägledning som ska hjälpa kommunerna att kunna tillämpa dessa regler¹⁸. Boverket kommer även att fortsätta jobba under året med kompetenshöjande insatser riktade till kommunerna om de nya byggreglerna.

2.4 Tillsyn

I detta avsnitt redovisas aktuella tendenser inom området tillsyn. Tendenserna grundas främst på enkätsvar från kommuner och länsstyrelser, men även utifrån Boverkets observationer och erfarenheter.

¹⁴Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1275 om byggnaders energiprestanda. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=OJ%3AL_202401275 Hämtad 2025-04-14.

¹⁵Boverket (2025). *Metoder, definitioner och krav inom solenergi i direktivet om byggnaders energiprestanda*. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2025/solenergi-och-energiprestanda/> och Boverket (2025). *Hållbar mobilitet*. <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/publikationer/2025/hallbar-mobilitet/> Hämtad 2025-04-14.

¹⁶Boverket (2025). *Direktiv för byggnaders energiprestanda*. <https://www.boverket.se/sv/byggande/uppdrag/direktiv-for-byggnaders-energiprestanda/> Hämtad 2025-04-14.

¹⁷Uppdrag 3.1 ”Höjd kompetens i tillämpningen av plan- och bygglagen” i Boverkets regleringsbrev för år 2025.

¹⁸Boverket (2025). *Om Boverkets nya byggregler*. <https://www.boverket.se/sv/byggande/regler-for-byggande/om-boverkets-nya-byggregler/> Hämtad 2025-04-14.

2.4.1 Boverkets tillsynsvägledning

Boverket ska enligt 8 kap. 15 § PBF ge tillsynsvägledning till länsstyrelserna i plan- och byggfrågor och till byggnadsnämnderna genom råd och stöd i deras tillsynsarbete. Boverket har under år 2024 fortsatt sin samverkan med länsstyrelserna och deltagit i månadsvisa digitala möten med representanter från länsstyrelsernas expertgrupp för tillsynsvägledning. Där har bland annat uppföljning enligt angivna teman i regleringsbrevsuppdragen, uppkomna frågor, nya rättsfall och det fortsatta arbetet med tillsynsvägledning till kommunerna diskuterats.

Boverket har även medverkat vid två nationella tillsynsvägledningsdagar som anordnats av länsstyrelserna, samt medverkat digitalt vid flera stormöten som vissa länsstyrelser har arrangerat för länets respektive kommuner, bland annat tillsammans med länsstyrelserna i Jönköpings, Stockholms och Västmanlands län.

2.4.2 Länsstyrelsernas tillsynsvägledning

Enligt 8 kap. 16 § PBF ska länsstyrelserna ha en treårig tillsynsvägledningsplan. För år 2024 har 17 av 21 länsstyrelser uppgett att de har en aktuell treårig plan för sin tillsynsvägledning.

Två av de fyra länsstyrelser som saknar tillsynsvägledningsplan uppger att de håller på med revidering och aktualisering av tillsynsvägledningsplanen. En tredje länsstyrelse uppger att de har kompetensbrist samt har gjort andra prioriteringar under år 2024, medan den fjärde – som även saknade tillsynsvägledningsplan år 2023 – uppger att de inte haft möjlighet att arbeta med frågan på grund av resursbrist. Boverket avser att under år 2025 följa upp arbetet med tillsynsvägledningsplan hos de fyra länsstyrelser som under år 2024 saknade en aktuell sådan.

Stormöten med kommunerna och vägledning via telefon eller e-post är, bredvid den vägledning som sker via webb och trycksaker, de vanligaste formerna för länsstyrelsernas tillsynsvägledning. Möten med enskilda kommuner är alltså inte lika vanligt, utan förekommer framför allt i de län som har en mer aktiv tillsynsvägledning. Ett fåtal län uppger att de på grund av resursbrist inte har haft möjlighet att arbeta aktivt med tillsynsvägledningen, utöver de uppdrag som ingått i deras regleringsbrev för år 2024.

2.4.2.1 Länsstyrelsernas erfarenheter från år 2024

De länsstyrelser som aktivt arbetar med tillsynsvägledning upplever att behovet fortfarande är stort ute i kommunerna. Bland annat fanns det redan under år 2024 en förhoppning om att länsstyrelserna skulle kunna besvara frågor om de kommande nya byggreglerna och den nya tillämpningen med certifierade byggprojekteringsföretag, trots att områdena i praktiken kan bli föremål för tillsyn först under det andra halvåret år 2025.

Samtidigt menar några få länsstyrelser att man har ringa erfarenheter av tillsynsvägledning och att det inte efterfrågas eftersom endast ett fåtal av kommunerna arbetar med tillsyn. Tillsyn nedprioriteras ofta på grund av knappa resurser hos byggnadsnämnderna.

Med det sagt framgår av länsstyrelsernas redogörelse att det finns utmaningar i såväl tillsynen som tillsynsvägledningen. Enligt flera länsstyrelser är det svårt för kommunerna att komma till avslut i tillsynsärendena, då resurser för tillsyn inte prioriteras av politiken. Utifrån kommunernas svar på Boverkets Plan-, bygg- och tillsynsenkät, liksom svaren från länsstyrelsernas undersökning om olovlig användning av byggnader, framgår att många kommuner anser sig behöva mer resurser än vad de har i dagsläget, se avsnitt 3.3.

2.4.3 Byggnadsnämndens tillsyn

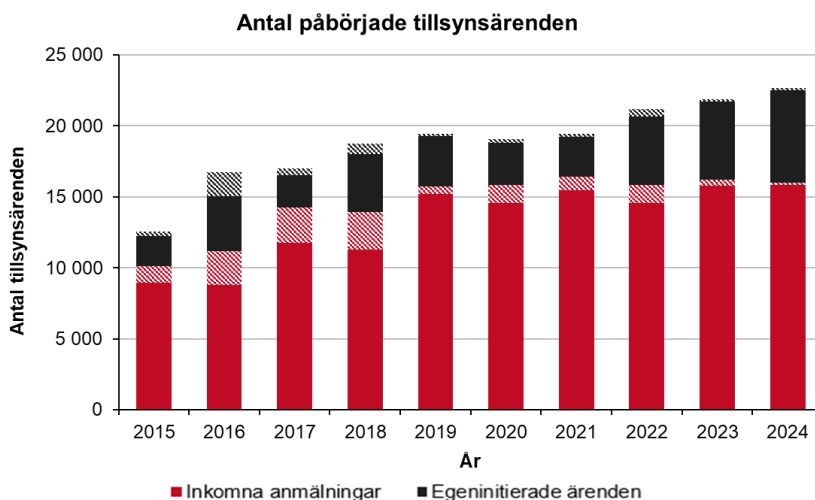
Enkätsvaren gällande år 2024 visar återigen på en ny högsta notering för antalet påbörjade tillsynsärenden, men samtidigt har nämnderna sammantaget rapporterat något färre tillsynsärenden vid årets slut. Detta vittnar om att byggnadsnämnderna under år 2024 har hanterat tillsynsärenden i en högre takt än någon gång tidigare under den senaste tioårsperioden.

Även antalet överklagade tillsynsbeslut har ökat, jämfört med lägre nivåer under pandemiåren, men nådde inte upp till samma nivå som under år 2019.

2.4.3.1 Nytt rekord i påbörjade och avslutade tillsynsärenden

Totalt har närmare 23 000 tillsynsärenden upprättats under år 2024, inom ramen för tillsyn enligt PBL. Enligt uppgift från 285 kommuner har 240 av dem beslutat om ingripande, påföljd eller verkställighetsmedel under år 2024.

Figur 9. Antal tillsynsärenden som påbörjats under åren 2015–2024 fördelat på inkomna respektive egeninitierade. De randiga delarna av staplarna motsvarar skattningar för de kommuner som inte har svarat.



Källa: Kommunernas svar på Boverkets plan-, bygg- och tillsynsenkät 2015–2024. Illustration: Boverket.

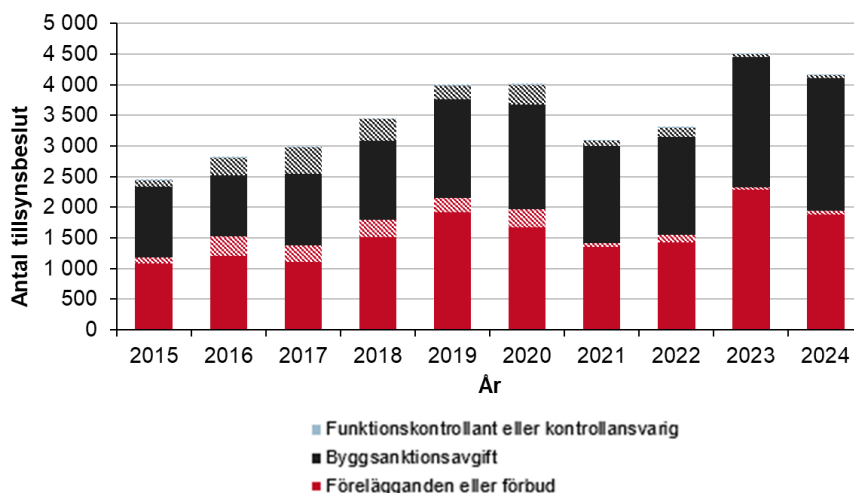
Vid årets slut låg det samlade nettot av pågående tillsynsärenden på drygt 45 000 ärenden, vilket visar på ett trendbrott där byggnadsnämnderna – trots en högre ärendeströmning – sammantaget har lyckats minska ärendebalansen med nästan 5 000 ärenden.

Samtidigt kan tillförlitligheten i uppgifterna ifrågasättas, då varje avslutat ärende borde ha utmynnat i minst ett beslut. Stickprovskontroller hos enstaka kommuner visar på stor variation i hur tillsynsärenden avslutas, i synnerhet om de inte leder till verkställighet av ett ingripande. Det förekommer till exempel att ärenden som inte leder till ingripande avslutas utan formellt beslut. Det förekommer också att tillsynsärenden avskrivs från vidare handläggning eller avvisas utan beslut i sak om att inte ingripa, vilket inte är en korrekt hantering och därför inte heller förekommer som svarsalternativ i enkäten.

2.4.3.2 Skillnader mellan förelägganden och byggsanktionsavgifter

Liksom föregående år är det inga större skillnader mellan beslut om påföljd med byggsanktionsavgift och beslut om att ingripa med föreläggande eller förbud. Påföljd med byggsanktionsavgift ligger kvar på drygt 2 000 beslut under år 2024, men antalet förelägganden och förbud har minskat till under 2 000 beslut. Under året har det även skett 12 ingripanden mot funktionskontrollanter eller kontrollansvariga, vilket får anses vara en återgång till normal nivå efter förra årets minskning.

Figur 10. Antal tillsynsärenden under åren 2015–2024 som resulterat i tillsynsinsigripanden per kategori. De randiga delarna av staplarna motsvarar skattningar för de kommuner som inte har svarat.

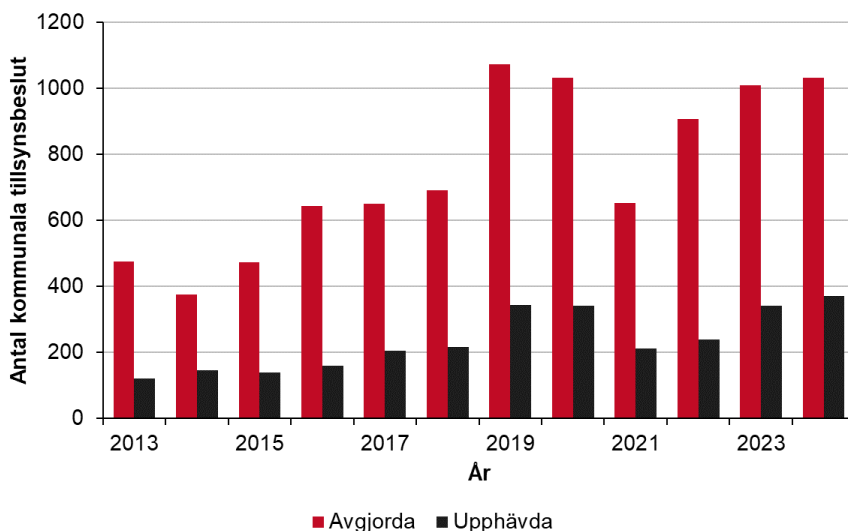


Källa: Kommunernas svar på Boverkets plan-, bygg- och tillsynsenkät 2015–2024. Illustration: Boverket.

2.4.3.3 Upphävandet av kommunala tillsynsbeslut fortsätter att öka

Under år 2024 avgjordes 1 032 överklagade kommunala tillsynsbeslut av länsstyrelserna, vilket är marginellt fler än föregående år. Länsstyrelserna upphävde 370 överklagade beslut, vilket är något fler än föregående år. Mängden avgjorda beslut är nu år 2024 uppe på nästan samma nivå som före pandemin.

Figur 11. Antal avgjorda och upphävda kommunala tillsynsbeslut, åren 2013–2024.



Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2013–2024. Illustration: Boverket.

Liksom föregående år bedömer Boverket att lågkonjunkturen och en lägre byggtakt, liksom att byggnadsnämnderna kan antas ha flyttat resurser från handläggning av lov och förhandsbesked till att i stället

fokusera på tillsyn, har medfört att såväl kommuner som länsstyrelser har kunnat avgöra fler ärenden i sak.

Boverket har inte kännedom om varför antalet upphäanden har ökat genom åren, men kommunernas personal- och kompetensförsörjning inom tillsynsområdet kan ha betydelse för utfallet. I undersökning av byggnadsnämndernas resurs- och kompetensförsörjning, som länsstyrelserna genomförde på uppdrag av regeringen år 2023, svarade 76 procent av kommunerna att de inte har tillräckligt med resurser för att bedriva tillsyn enligt PBL. Vidare tillstod 29 procent att de i någon utsträckning saknar kompetens för tillsynsarbetet.

2.4.3.4 Fortfarande bristande uppföljning i vissa kommuner

För år 2023 rapporterade 27 kommuner att de inte gjorde någon uppföljning av sitt tillsynsarbete. I rapporteringen för år 2024 är det 14 kommuner som anger att de inte gjort någon uppföljning. Fem av kommunerna är desamma i redovisningen från både år 2023 och år 2024.

Boverket, tillsammans med länsstyrelsernas tillsynsvägledningsnätverk, kontaktade de 27 kommunerna från 2023 års rapportering och mottog en handfull svar med bekräftelse på planerade eller vidtagna åtgärder. Det faktum att endast 5 av kommunerna återkommer i listan även för år 2024, vittnar om att merparten av kommunerna som hade brister i uppföljningen år 2023 har åtgärdat bristerna. Boverket kommer sannolikt att kontakta de 14 kommunerna i årets sammanställning på motsvarande sätt.

2.4.3.5 Många kommuner upplever svårigheter i tillsynsarbetet

Av de 285 svarande kommunerna har 51 lämnat kommentarer kring andra erfarenheter från arbetet med tillsyn enligt PBL. Flera skriver att tillsynsarbetet enligt PBL upplevs som resurskrävande och långsamt. En återkommande synpunkt är att kommunerna saknar tillräckliga resurser för tillsyn och att detta arbete ofta prioriteras ned till förmån för andra ärenden. Dessa synpunkter är i mångt och mycket samstämmiga med de synpunkter som inkommit i länsstyrelsernas undersökning om olovlig användning av byggnader, se avsnitt 3.3.

Även byggnadsnämndens bevisbörda nämns som ett stort problem, särskilt vid olovliga boenden och andra överträdelser som sker inomhus. Fastighetsägare kan till exempel dölja överträdelser inför planerade tillsynsbesök och vid oanmälda besök är det osäkert om tillsynsmyndigheten får tillträde. Preskriptionstider gör det dessutom svårt att ingripa i tid, samtidigt som det på grund av bevissvårigheterna inte går att fastställa vid vilken tidpunkt en överträdelse har skett. Liknande synpunkter återkommer i rapporteringen från länsstyrelsernas undersökning om olovlig användning av byggnader, se avsnitt 3.3.

2.5 Riktlinjer för markanvisning

I detta avsnitt redovisas aktuella tendenser inom området markanvisning. Tendenserna grundas på enkätsvar från kommuner.

2.5.1 Antalet riktlinjer ökar för varje år

Sedan den 1 januari 2015 ska kommuner som använder sig av markanvisning anta riktlinjer för markanvisningar. Enligt 2 § lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar är det endast de kommuner som använder sig av markanvisning som är skyldiga att ta fram riktlinjer.

Antalet kommuner med antagna riktlinjer för markanvisningar har ökat varje år sedan skyldigheten om att ta fram riktlinjer infördes. Av de totalt 276 kommuner som svarat på frågor om riktlinjer för markanvisningar har 242 angett att de under år 2024 har haft riktlinjer enligt lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Det innebär en ökning från år 2023 då det var 234 kommuner som svarade att de hade antagna riktlinjer.

Uppföljningen visar att långt ifrån alla kommuner gör markanvisningar varje år. Eftersom det bara är de kommuner som använder sig av markanvisningar som behöver ha riktlinjer är det naturligt att det tar ett antal år innan antalet riktlinjer når en nivå som speglar den faktiska tillämpningen.

2.5.2 Antalet markanvisningar fortsätter att minska

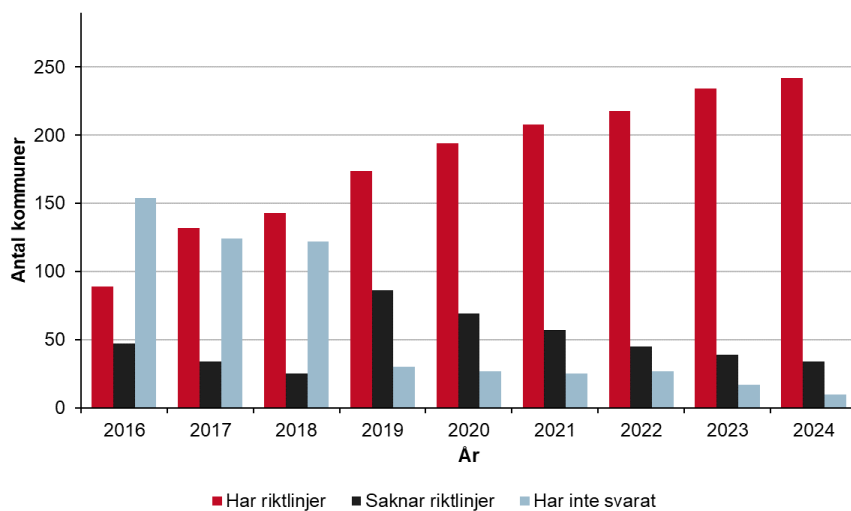
Antalet genomförda markanvisningar i landet har minskat från 384 år 2023 till 316 år 2024. Det innebär en minskning med 18 procent.

Kommunerna anger främst lågkonjunkturen som orsak till minskningen. Detta visar sig bland annat genom att markanvisningar har dragits tillbaka på grund av ointresse från marknaden och att redan tilldelade markanvisningar har återlämnats. I andra markanvisningar kommer inte byggandet i gång utan byggaktörerna begär förlängning av avtal som är kopplade till markanvisningen.

2.5.3 Antalet markanvisningar utan stöd i riktlinjer har minskat markant

Av de 124 kommuner som genomfört markanvisningar under år 2024 är det endast 2 kommuner som inte har antagna riktlinjer. Årets uppföljning visar därmed att andelen kommuner som varit skyldiga att ha riktlinjer under året och som inte uppfyller kravet i lagen har minskat från 6 till knappt 2 procent. Även antalet markanvisningar som gjorts utan riktlinjer har minskat och ligger nu på endast 1 procent av det totala antalet genomförda markanvisningar.

Figur 12. Antal kommuner med antagna riktlinjer för markanvisningar åren 2016–2024.



Källa: Kommunernas svar på Boverkets plan- och bygg-enkät 2016–2024.
Illustration: Boverket.

3 Sammanställning av länsstyrelsernas återsrapportering

Varje år pekas ett antal specifika temaområden ut i länsstyrelsernas regleringsbrev kopplat till uppföljningen av plan- och bygglagstiftningens tillämpning samt uppföljning av byggnadsnämndernas tillsynsarbete. Resultatet rapporteras in till Boverket i samband med den årliga uppföljningen av plan- och bygglagstiftningens tillämpning.

År 2024 har länsstyrelserna haft tre uppdrag:

- inriktningsmål för länsstyrelsernas handläggning av överklagade beslut om lov och förhandsbesked
- upplevda utmaningar gällande de statliga så kallade ingripande-grunderna vid detaljplanering
- tillsyn över olovlig användning av byggnader.

I det här kapitlet redovisas Boverkets sammanställning av länsstyrelsernas återsrapportering.

3.1 Länsstyrelsens handläggningstider för överklagade lov och förhandsbesked

För år 2024 har fler länsstyrelser uppfyllt alla inriktningsmålen för ärenden om överklagade beslut om lov och förhandsbesked och bygglov för bostäder jämfört med föregående år. Den genomsnittliga viktade handläggningstiden för hela riket har också minskat jämfört med föregående år. Det är dock fortsatt stor variation i handläggningstid mellan de olika länsstyrelsema.

3.1.1 Länsstyrelsernas inriktningsmål för år 2024

Enligt ett av uppdragen i länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2024 ska länsstyrelserna redovisa uppgifter om sina handläggningstider för överklagade beslut om lov och förhandsbesked under år 2024. Syftet är att se om handläggningstiderna följer de inriktningsmål som regeringen satt upp.

För överklagade kommunala beslut om bygglov, marklov, rivningslov och förhandsbesked gällde följande inriktningsmål år 2024:

- 75 procent avgjorda inom 105 dagar
- 90 procent avgjorda inom 150 dagar.

För överklagade kommunala beslut om bygglov för bostäder, dock inte fritidshus, gällde följande inriktningsmål för år 2024:

- 75 procent avgjorda inom 80 dagar
- 90 procent avgjorda inom 120 dagar.

Tiderna räknas från den dag överklagandet kom in till länsstyrelsen fram till den dag länsstyrelsen avgjorde ärendet. Ärenden som avvisats eller avskrivits har inte räknats med.

Boverket redovisar här en sammanställning gällande hur väl målen uppfyllts samt en sammanfattning av länsstyrelsernas erfarenheter. Uppgifterna kommer från en enkät som har besvarats av samtliga 21 länsstyrelser.

3.1.2 Stor variation i handläggningstid mellan länsstyrelserna

Den genomsnittliga handläggningstiden för avgjorda ärenden om överklagade lov och förhandsbesked varierar stort mellan länsstyrelsema. Den kortaste genomsnittliga handläggningstiden för år 2024 var 36 dagar och den längsta 467 dagar. Den genomsnittliga viktade handläggningstiden i riket var 116 dagar, vilket är en minskning med 14 dagar jämfört med år 2023. Medianvärdena för respektive länsstyrelses handläggningstider varierade år 2024 mellan 24 och 566 dagar.

Vad gäller den genomsnittliga handläggningstiden för avgjorda ärenden om överklagade bygglov för bostäder så varierar den också stort mellan länsstyrelserna. Den kortaste genomsnittliga handläggningstiden för år 2024 var 14 dagar och den längsta 278 dagar. Den genomsnittliga viktade handläggningstiden i riket var 63 dagar, vilket är en minskning med 2 dagar jämfört med år 2023. Medianvärdena för respektive länsstyrelses handläggningstider varierade år 2024 mellan 4 och 288 dagar.

3.1.3 Majoriteten av länsstyrelserna klarar alla inriktningsmålen

För år 2024 uppfyller majoriteten av de 21 länsstyrelsema inriktningsmålen för såväl ärenden om överklagade kommunala beslut om lov och förhandsbesked som inriktningsmålen för ärenden om överklagade kommunala beslut om bostäder. Jämfört med år 2023 så är det också fler länsstyrelser som uppfyller alla inriktningsmålen.

Tabell 2. Antal länsstyrelser, av totalt 21, som uppfyller inriktningsmålen år 2024 jämfört med år 2023.

Ärendetyp	Inriktningsmål	Antal länsstyrelser År 2023	Antal länsstyrelser År 2024
Lov och förhandsbesked	Mål 75 % inom 105 dagar	11	14
Lov och förhandsbesked	Mål 90 % inom 150 dagar	14	16

Ärendetyp	Inriktningsmål	Antal länsstyrelser År 2023	Antal länsstyrelser År 2024
Bygglov för bostäder	Mål 75 % inom 80 dagar	12	18
Bygglov för bostäder	Mål 90 % inom 120 dagar	14	17

Att det är fler länsstyrelser som uppfyller alla inriktningsmålen för år 2024 kan bero på att det totalt sett har kommit in färre antal beslut jämfört med föregående år. Att det är fler länsstyrelser som uppfyller inriktningsmålen för bygglov för bostäder för år 2024 kan även bero på att länsstyrelserna har prioriterat denna ärendetyp framför andra överklagade beslut om lov och förhandsbesked.

3.1.3.1 Genomsnittlig andel ärenden för hela riket år 2024

Sett till den genomsnittliga andelen avgjorda ärenden för hela riket så klarar inte länsstyrelserna inriktningsmålen på 75 procent och 90 procent för ärenden om överklagade beslut om lov och förhandsbesked för år 2024. Däremot klarar länsstyrelserna inriktningsmålen för ärenden om överklagade beslut om bygglov för bostäder för samma år.

Tabell 3. Genomsnittlig andel avgjorda ärenden för alla länsstyrelser i riket år 2024.

Ärendetyp	Inriktningsmål	Andel för hela riket År 2024
Lov och förhandsbesked	75 % inom 105 dagar	71 %
Lov och förhandsbesked	90 % inom 150 dagar	83 %
Bygglov för bostäder	75 % inom 80 dagar	82 %
Bygglov för bostäder	90 % inom 120 dagar	93 %

3.1.4 Andelen avgjorda lov och förhandsbesked per länsstyrelse varierar stort

Andelen avgjorda ärenden om överklagade beslut om lov och förhandsbesked varierar stort mellan länsstyrelserna. För år 2024 varierade andelen avgjorda ärenden inom 105 dagar mellan 8 och 98 procent och andelen avgjorda ärenden inom 150 dagar mellan 12 och 100 procent. Det är dock ett fåtal länsstyrelser som ligger i den lägre delen av intervallet.

Tabell 4. Inriktningsmål för handläggning av överklagade lov och förhandsbesked. Länsstyrelserna i tabellen är sorterade på avgjorda ärenden inom 150 dagar.

Län	Andel överklagade lov och förhandsbesked år 2024 som har avgjorts inom 105 dagar, angivet i procent (mål: 75 procent)	Andel överklagade lov och förhandsbesked år 2024 som har avgjorts inom 150 dagar, angivet i procent (mål: 90 procent)
Gävleborg	94	100
Kronoberg	94	100
Örebro	94	100
Värmland	93	100
Kalmar	85	100
Jönköping	82	100
Dalarna	82	99
Gotland	98	98
Skåne	92	98
Uppsala	83	98
Norrbottn	93	97
Västmanland	92	97
Stockholm	82	96
Jämtland	70	95
Södermanland	75	92
Västerbotten	74	90
Västra Götaland	59	77
Östergötland	39	52
Västernorrland	24	24
Halland	9	16
Blekinge	8	12

3.1.5 Andelen avgjorda bygglov för bostäder per länsstyrelse varierar maximalt

Andelen avgjorda ärenden om överklagade beslut om bygglov för bostäder, dock inte fritidshus, varierar så stort som det är möjligt mellan länsstyrelserna. För år 2024 varierade andelen avgjorda ärenden inom 80 dagar mellan 0 och 100 procent och detsamma inom 120 dagar, där andelen avgjorda ärenden också varierade mellan 0 och 100 procent. Det är dock ett fåtal länsstyrelser som ligger i den lägre delen av intervallet.

Tabell 5. Inriktningsmål för handläggning av överklagade bygglov för bostäder. Länsstyrelserna i tabellen är sorterade på avgjorda ärenden inom 120 dagar.

Län	Andel överklagade bygglov för bostäder år 2024 som avgjorts inom 80 dagar, angivet i procent (mål: 75 procent)	Andel överklagade bygglov för bostäder år 2024 som avgjorts inom 120 dagar, angivet i procent (mål: 90 procent)
Dalarna	100	100
Gävleborg	100	100
Jämtland	100	100
Kronoberg	100	100
Norrbottnen	100	100
Värmland	100	100
Västmanland	100	100
Östergötland	100	100
Jönköping	93	100
Södermanland	90	100
Kalmar	78	100
Örebro	75	100
Västra Götaland	91	96
Skåne	83	96
Halland	92	95
Stockholm	79	95
Uppsala	79	93
Gotland	86	86
Västerbotten	40	80
Blekinge	0	8
Västernorrland	0	0

3.1.6 Orsaker till att målen inte nås

I enkätsvaren för år 2024 har ett flertal länsstyrelser angivit att de under året har haft personalomsättningar, vakanser, tjänstledigheter och sjukfrånvaro som påverkat handläggningstiderna så att de inte uppnått inriktningsmålen för överklagade beslut om lov och förhandsbesked samt bygglov för bostäder. En länsstyrelse nämner även att arbetet med valet till Europaparlamentet har tagit en del resurser i anspråk som påverkat handläggningstiderna negativt.

Några länsstyrelser nämner att de har haft växande ärendevolymer under de senaste åren, och valt att prioritera att arbeta ner dessa under året. Detta har påverkat handläggningstiderna för de nya ärendena som

kommit in under året. Arbetet har dock gjort att förutsättningarna är bättre för att klara handläggningstiderna under nästa år. Ett par länsstyrelser nämner också att de under året har haft ärenden som varit komplicerade att handlägga eller som krävt kompletteringar från olika parter, vilket påverkat handläggningstiderna för dessa ärenden negativt.

Vad gäller det som särskilt nämns om handläggningen av ärenden om överklagade bygglov för bostäder så nämner en länsstyrelse att de under året till viss del har prioriterat dessa ärenden framför andra ärendegrupper. Detta har då påverkat handläggningstiderna negativt för andra ärenden om överklagade lov och förhandsbesked.

3.1.7 Planerade åtgärder

I enkätsvaren för år 2024 anger ett flertal länsstyrelser att de åtgärder som vidtagits, eller som avses vidtas, för att klara av de inriktningsmål som gäller för överklagade beslut om lov och förhandsbesked samt bygglov för bostäder är att öka personalresurserna genom rekrytering, antingen genom nyanställning eller inlån av personal. En länsstyrelse anger att de behöver rekrytera ytterligare jurister, men att det för närvarande är oklart om det går att finansiera en sådan rekrytering.

Ett flertal länsstyrelser nämner också att förändra arbetssätten inom organisationen som åtgärd för att klara inriktningsmålen. Det handlar då exempelvis om att löpande se över rutiner, ha en bättre dialog om ärendeflöde inför planerad ledighet eller personalbyte, omprioritera mellan arbetsuppgifter och kontinuerligt följa upp handläggningstider.

En annan länsstyrelse nämner att den har effektiviserat sitt arbete genom en ny organisationsstruktur där man bland annat har skapat ett särskilt team för ärenden enligt PBL och att den även har samverkan med en annan länsstyrelse. Ytterligare en länsstyrelse nämner att den har vidareutvecklat och förfinat arbetet med bland annat tekniska funktioner och övriga förändringar i handläggningen som gjort det möjligt att skapa en bättre struktur och överblick över öppna ärenden. Detta har i sin tur ökat möjligheten till koordinering och effektivisering av ärendehandläggningen.

3.2 Upplevda utmaningar gällande ingripandegrunderna vid detaljplanering

Länsstyrelserna har i sitt regleringsbrev för år 2024 haft ett öppet uppdrag kopplat till uppföljning av plan- och bygglagstiftningen, där de själva fått välja inriktning. Uppdraget avgränsades till att fokusera på att identifiera utmaningar som kommunerna upplever kopplat till bedömningar och behov av planeringsunderlag för att säkerställa detaljplaners lämplighet och därmed undvika överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL. Uppdraget

tolkades av länsstyrelsernas expertgrupp för detaljplanering och stämdes av med länsstyrelsernas chefsnätverk och Boverket.

Uppdraget har genomförts i form av intervjuer med tjänstepersoner inom kommunernas planenheter. Varje länsstyrelse uppmanades att göra ett urval med minst tre kommuner. Vid urvalet har en bredd vad gäller kommunstorlek och geografi eftersträfvats. Det var även fritt för varje länsstyrelse att intervjua fler än tre kommuner för att skapa en representativ bild av utmaningar i länet. De flesta länsstyrelser har genomfört intervjuerna antingen fysiskt eller digitalt, medan andra har valt att i stället skicka ut en enkät för att samla in svaren. I några fall har en kombination av intervjuer och enkäter använts.

Följande fem frågor ställdes till kommunerna:

- Vilken är den eller de prövningsgrunder¹⁹ som kommunen anser är svårast att hantera?
- Vilken är den eller de prövningsgrunder som kommunen skulle önska att det togs fram bättre vägledning kring från staten?
- Anser kommunen att länsstyrelsen och kommunen oftast är överens om det planeringsunderlag som behövs för att bedöma markens lämplighet kopplat till länsstyrelsens prövningsgrunder?
- I vilka sakfrågor kopplat till prövningsgrunder har vi olika uppfattningar av behov av underlag?
- Vilka lösningar ser kommunen för att en överprövning ska kunna undvikas?

Respektive länsstyrelse har sedan sammanfattat resultatet och återrapporterat till Boverket. Nedan följer Boverkets sammanställning av materialet.

3.2.1 Ingripandegrunderna har olika utmaningar

Enligt 11 kap. 10 § PBL ska länsstyrelsen besluta om att överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. MB upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med

¹⁹ I länsstyrelsernas intervjufrågor användes begreppet ”prövningsgrunder”, vilket är synonymt med de statliga så kallade ingripandegrunderna enligt 11 kap. 10 § PBL.

hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Vilka ingripandegrunder som är svårast att hantera varierar beroende på vilka frågor som är aktuella för den enskilda kommunen, framför allt utifrån geografisk kontext. Av länsstyrelsernas rapportering framgår att kommunerna generellt har svårast att hantera frågor om miljökvalitetsnormer för vatten, geoteknik, översvämning, förorenad mark, buller, riksintressen (framför allt kommunikation och kulturmiljö, men även hög-exploaterad kust och rennärings i berörda delar) och strandskydd. Det är också främst i dessa frågor som kommunerna efterfrågar mer vägledning från staten. Flera län lyfter även att vägledningen med fördel skulle kunna kompletteras med regelbunden uppföljning av rättspraxis och samling av goda exempel.

3.2.1.1 Miljökvalitetsnormer för vatten upplevs svårt att hantera på detaljplanenivå

Miljökvalitetsnormer för vatten, MKN vatten, är den ingripandegrund som enligt länsstyrelsernas rapportering är svårast för kommunerna att förstå. Det upplevs generellt svårt att förstå vad som ingår i MKN vatten och vad som kan påverka. Därför är det också svårt att göra bedömningen om hur ett genomförande av en enskild detaljplan kan komma att påverka MKN. Frågan om påverkan blir oproportionerligt stor i den enskilda detaljplanen, i synnerhet vad gäller mindre detaljplaner.

Kommunerna önskar en tydligare vägledning för hur MKN vatten ska hanteras på en lokal nivå samt en mer övergripande nivå, det vill säga hantering av MKN vatten utanför detaljplanen. Det framgår även att kommunerna upplever att det är svårt att reglera MKN vatten i plankartan och saknar vägledning kring den här typen av frågor.

Boverket delar bilden att det är svårt att hantera MKN vatten med nuvarande lagstiftning. År 2024 presenterades en omfattande utredning²⁰ med översyn av PBL:s regler för hantering av vattenfrågor där bland annat MKN ingår, vilken innehöll många ändringsförslag för PBL. Boverket samarbetade för några år sedan med Naturvårdsverket kring en vägledning²¹ om hållbar dagvattenhantering, som även tar upp MKN vatten. Det ingår även i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram²² att Boverket ska vägleda kommunerna i frågan.

²⁰ SOU 2023:72 *En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande*. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2023/11/sou-202372/> Hämtad 2025-04-14.

²¹ Naturvårdsverkets vägledning *Hållbar dagvattenhantering*. <https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/avlopp/hallbar-dagvattenhantering/> Hämtad 2025-04-14.

²² Vattenmyndigheternas åtgärder 2022–2027, Boverket. <https://www.vattenmyndigheten.se/atgarder/atgarder-2022-2027/boverket.html> Hämtad 2025-04-14.

3.2.1.2 Kompetensbrist kopplat till geotekniska frågor

Flera länsstyrelser lyfter att kommunerna upplever det som svårt att hitta rätt nivå på de geotekniska utredningarna som tas fram i planprocessen. Kommunerna tycker också att det är bra att Sveriges geotekniska institut, SGI, tagit fram en ny vägledning, men att kraven på vad som behöver utredas för att bedöma om marken är lämplig för bebyggelse ofta är alltför omfattande. Kommunerna upplever att det blivit en avsevärd skärpning på det underlag som efterfrågas den senaste tiden. Det kan även vara svårt att upphandla och granska de utredningar som konsulterna tar fram, när kommunerna själva saknar geoteknisk kompetens. Då behöver kommunerna förlita sig på att de geotekniker de upphandlat, vet vad som behöver ingå i en utredning i detaljplaneskedet och vad som kan lämnas till kommande bygglov.

Länsstyrelsen i Västernorrland nämner särskilt att upplevelsen är att SGI:s vägledning inte fått riktigt genomslag hos konsultföretagen ännu, vilket är en svårighet i sig. Länsstyrelsen saknar även egen geoteknisk kompetens och förlitar sig mycket på synpunkter från expertmyndigheten SGI i yttranden. Detta sammantaget innebär att det finns vissa svårigheter när det kommer till de geotekniska säkerhetsfrågorna under planprocessen, både för kommunen och för länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Värmland lyfter att den höjt sin interna geotekniska kompetens, vilket gett effekten att den kan bemöta frågan mer detaljerat mot kommunerna. SGI kan bistå kommunerna med att formulera krav på utredningar inom geoteknikområdet samt omfattning och val av fältmetoder och laboratorieförsök. Länsstyrelsen bedömer att SGI:s stöd som beställarkompetens är underutnyttjat av kommunerna.

Även om utredningarna har tydliga sammanfattningar och slutresultat så krävs det mycket kunskap för att kunna omforma resultatet till åtgärder i detaljplanen. En annan sak som behöver beaktas är att det inte alltid är möjligt att omforma föreslagna åtgärder till lämpliga planbestämmelser.

3.2.1.3 Strandskyddet ställs mot politisk vilja

Lagstiftningen kring strandskydd upplevs som onyanserad och svår att anpassa till specifika fall. Framför allt kustkommunerna uttrycker även att det många gånger finns en politisk vilja att exploatera strandnära områden trots att området egentligen inte är lämpligt.

För strandskyddslagstiftningen önskar kommunerna att en vägledning tas fram för hur en lokaliseringsutredning kan utformas, inklusive exempel på hur dessa kan se ut. Kommunerna önskar även utvecklad vägledning kring hur de särskilda skälen för upphävande av strandskydd kan tillämpas.

3.2.1.4 Påverkan på riksintressen upplevs oförutsägbart

När det gäller riksintressen framgår det av länsstyrelsernas rapportering att många kommuner upplever systemet som otydligt och oförutsägbart. Riksintresse för kulturmiljön samt kommunikationer lyfts ofta som problematiska. Vad gäller riksintresse för kommunikationer beskrivs bland annat att svårigheten ligger i avgränsningen mellan vad som är frågor kopplade till riksintresset och vad som är väghållarens intresse. Som exempel nämns att Trafikverket bedömt ökad trafik som påtaglig skada, eller att en ny korsning som innebär några sekunder längre restid mellan två städer inte går att acceptera med hänvisning till riksintresset. Det framgår även att en del av problematiken avser vem som ska bekosta eventuella åtgärder för höjd kapacitet, dagvatten eller säkerhet.

De kommuner som berörs av riksintresse högexploaterad kust lyfter särskilt fram det som svårt att hantera. Kommunerna i Skåne län menar att värdebeskrivningar saknas och att kommunens översiktsplan inte alltid tydligt anger hur riksintresset ska tillvaratas. Kommunerna i Västra Götaland menar att riksintresset är svårtolkat då det saknas specifika värdebeskrivningar för delområden såsom i 3 kap. MB. Kommunerna anser att det krävs mer tydlighet i vad påtaglig skada och kumulativa effekter innebär för detta riksintresse.

Kommuner i Västerbottens län och Jämtlands län lyfter särskilt riksintresset för rennäringen som svårt att hantera. I en del kommuner är rennäringen berörd i de allra flesta planer och mycket dialog sker med samebyarna. Kommunen beskriver att de har en hög ambition, där de vill åstadkomma en samhällsplanering som värnar rennäringen. Trots att det redan i tidiga skeden förs mycket dialog mellan kommunen och representanter från berörda samebyar, framkommer ändå problem med störningseffekter i detaljplaneskedet. Vad detta beror på framkommer inte i intervjuerna.

Enligt Länsstyrelsen i Västerbottens län är det ett problem att avgränsningen av riksintresset för rennäringen inte återspeglar en aktuell bild av vilka områden som är viktiga för rennäringen. Det finns en inbyggd problematik att säkerställa ett rörligt intresse genom riksintresse-systemet, vilket också lyfts i förstudien Nationell fysisk planering²³. Alla samebyar arbetar inte med renbruksplaner och i vissa fall beskrivs dessa som bristfälliga av samebyarna. Detta gör att en översyn av riksintresset anses nödvändig. En ytterligare svårighet är att samebyarna inte alltid har tid att samråda och lämna information till kommunerna. Kommunerna har inte heller möjlighet att vända sig till Sametinget eller Svenska Samernas Riksförbund för samråd.

²³ Nationell fysisk planering, Ds 2023:28. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2023/09/ds-202328/> Hämtad 2025-04-14.

3.2.2 Komplexa platser, "worst case" och otydliga yttranden bidrar till fler utredningar

Enligt länsstyrelsernas rapportering anser kommunerna ofta att de inte är överens med länsstyrelsen om mängden utredningar som behövs för att bedöma markens lämplighet. Kommunernas uppfattning är generellt att länsstyrelsema ställer för långtgående krav på utredningar i detaljplaneskedet.

Länsstyrelsen i Stockholms län bekräftar i sin analys att utredningar i detaljplaner tenderar att bli mer omfattande och mer komplexa, vilket enligt länsstyrelsen följer av att komplexa platser planläggs i betydligt större utsträckning än tidigare. Länsstyrelsen konstaterar att ytterst få planprogram tas fram, och att fler utredningar i detaljplaner än genomsnittet i landet tas fram i deras län. Mark som tidigare valts bort på grund av föroreningar eller annan komplexitet, planläggs nu för bostäder, skolor och förskolor i betydligt högre utsträckning än tidigare. Vid förtätning i trafiknära lägen påverkar buller och transporter med farligt gods. I större planområden är det vanligt att flera byggaktörer är involverade. Då utförs ofta en utredning per delområde eller varje kvarter för sig, i stället för en utredning för hela planområdet.

Länsstyrelsen i Västerbotten nämner även som exempel att det finns svårigheter kopplade till planering avseende användningen industri [J] och verksamheter [Z], särskilt vid planläggning i närhet till bostäder eller i blandstadsmiljö. Det blir ofta svårt att hantera, bedöma och säkerställa frågor som störningar samt risker för hälsa, miljö och olyckor i samband med framtagande av flexibla planer för industri/verksamheter. Dessa områden förekommer även i nära anslutning till stadsmiljö, ofta med avsikt att skapa områden med en blandning av småskalig industri med mindre omgivningspåverkan samt partihandel och handel med skrymmande varor. I sådana områden förekommer verksamheter och småskalig industri som inte omfattas av tillstånd eller anmälan enligt MB, men som ändå kan vara störande, miljöstörande och med risk för olyckor. I dessa fall upplevs det svårt både att bedöma påverkan och risker samt att förutse eventuell kumulativ påverkan. När det gäller industrier och verksamheter som är av sådan art att de kräver anmälan eller tillstånd finns det möjlighet att ställa de krav som behövs i samband med detta. De industrier och verksamheter som varken kräver anmälan eller tillstånd kräver att störningar samt risker för hälsa, miljö och olyckor hanteras och säkerställs i samband med detaljplanering, särskilt vad gäller kumulativ effekt kopplad till dessa. Detta upplevs i dagsläget utmanande för kommunerna.

Flera länsstyrelser konstaterar att länsstyrelsernas sätt att uttrycka sig i sina yttranden verkar ha en betydande roll för mängden utredningar som beställs av kommunerna. Kommunerna tar ofta till sig och åtgärdar det länsstyrelsen efterfrågar under planprocessen. Det gäller både synpunkter

som rör länsstyrelsens prövningsgrunder och de synpunkter som faller under övriga synpunkter. Det upplevs finnas ett behov av att länsstyrelsen är tydlig med vad som avses i yttrandena och noggrant överväger hur ord som ”ska”, ”bör” eller ”kan med fördel utredas vidare” eller liknande används.

3.2.3 Tidig och kontinuerlig dialog löser mycket

Såväl kommuner som länsstyrelserna själva uppger att tidig dialog är det enskilt viktigaste för att nå samsyn i vad som behöver utredas och för att undvika en eventuell överprövning. Det är även av största vikt att ha en fungerande kontinuerlig dialog, för att reda ut frågor och behov av utredningar som kan uppstå under planprocessens gång. Länsstyrelserna arbetar på olika sätt med att bjuda in till dialog med kommunerna, såväl med enskilda kommuner som större sammanhang via länsvisa eller regionala träffar. Det finns en önskan att återuppta den gemensamma dialogen efter pandemiåren i form av fysiska möten och länssträffar.

Kommunerna tar generellt gärna emot mycket synpunkter och rådgivning i samrådet än senare i granskningsskedet. Flera kommuner upplever det som problematiskt att länsstyrelsen ibland kommer med nya eller ändrade synpunkter i granskningsskedet. Det uppges bland annat bero på att länsstyrelsen bytt handläggare mellan skedena. Det är av stor vikt att samordning sker nationellt, mellan länsstyrelserna, så att planhandläggare gör likvärdiga bedömningar när det kommer till granskning av detaljplaner samt kring vad som kommuniceras med kommun. Länsstyrelserna arbetar därför kontinuerligt med bland annat handläggarstöd för samstämmiga formuleringar.

Flera länsstyrelser såväl som kommuner nämner även möjligheten att använda planeringsbesked. Det möjliggör att länsstyrelsen tidigt i processen kan bedöma huruvida en detaljplan strider mot en eller flera av de fem ingripandegrunderna. Enligt Länsstyrelsen i Västra Götaland lyfter kommunerna att de inte upplever verktyget som effektivt, eftersom kommunerna även vid begäran om planeringsbesked behöver ta fram omfattande underlag. Därför väljer kommunerna i stället att påbörja en planprocess och hantera frågor inom ramen för detaljplaneprocessen. Detta är även i linje med vad som framkommit i tidigare uppföljning av planeringsbesked, vilket sammanställdes av Boverket år 2022²⁴.

3.3 Olovlig användning av byggnader

Enligt regleringsbrevet för budgetåret år 2024 ska länsstyrelserna sammanställa och redovisa uppgifter från byggnadsnämnderna beträffande arbete med tillsyn mot byggnader som används i strid mot 9 kap. 2 §

²⁴ Boverket (2024). *Tidigare uppföljning*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/tidigare-uppfoljning/> Hämtad 2025-04-14.

första stycket 3 a PBL, det vill säga så kallad olovlig användning. Länsstyrelsernas expertgrupp för tillsynsvägledning utformade, tillsammans med sitt tillsynsvägledningsnätverk och Boverket, en enkät med ett tiotal frågor som besvarades av 244 kommuner. Frågorna i enkäten omfattade mätperioden den 1 januari 2021 till och med den 30 juni år 2024, det vill säga tre och ett halvt år.

Av de svarande kommunerna är det 197 kommuner som uppger att de har haft ärenden om olovlig användning. Sammantaget har dessa kommuner hanterat 2 431 sådana ärenden under mätperioden.

Sammanlagt 145 kommuner uppger att de har beslutat om byggsanktionsavgift eller föreläggande i dessa ärenden. Totalt har 602 beslut om påföljder eller ingripanden fattats under mätperioden.

3.3.1 Flest ärenden från tillsynsanmälan

Majoriteten av ärenden om olovlig användning, 72 procent, kommer till byggnadsnämndens kännedom genom tillsynsanmälan från allmänheten. Näst vanligast är annan form av tillsynsanmälan från extern part, exempelvis från fastighetsägare som upptäckt olovligt ändrad användning av den egna byggnaden. Vanligast inom egeninitierad tillsyn är att den olovliga användningen upptäcks antingen i samband med en lovansökan på fastigheten eller genom inslag i till exempel media och marknadsföring. Att olovlig användning kommer till byggnadsnämndens kännedom genom samordnad tillsyn är dock fortfarande relativt ovanligt.

Tabell 6. Upptäckt av olovlig användning.

	Antal svarande	Procent
Tillsynsanmälan		
Anmälan från allmänheten	176	72
Annan anmälan från extern part	22	9
Egeninitierad tillsyn		
Lovansökan	16	7
Inslag i media	16	7
Samordnad tillsyn	7	3
Övrig tillsyn	7	3
Totalt antal svarande	244	100

Av de svarande kommunerna är det 14 procent som svarar att olovlig användning är ett prioriterat område i tillsynsplanen. Majoriteten, 54 procent, svarar emellertid att olovlig användning inte är ett prioriterat tillsynsområde. 21 procent av de svarande kommunerna har ingen tillsynsplan, men Boverket noterar också att det enligt PBL inte finns något krav på byggnadsnämnden att ha en sådan plan. Det ska också noteras att även om olovlig användning inte nödvändigtvis är ett enskilt prioriterat område i en tillsynsplan så innehåller många tillsynsplaner en prioritering av tillsyn och ingripande mot överträdelser som kan medföra risk för människors liv och hälsa.

3.3.2 Ordning på besluten

Sammanlagt 91 procent av de svarande kommunerna har hanterat frågan om lov i efterhand som dels ett tillsynsärende, dels ett lovärende, och fattat beslut i respektive ärende. Mot bakgrund av tidigare efterforskningar som Boverket har gjort, exempelvis i en fördjupad studie över byggsanktionsavgifter, är det positivt att en så hög andel av byggnadsnämnderna tillämpar vad Boverket bedömer är den mest lämpliga hanteringen.

Endast 5 procent av de svarande kommunerna hanterar tillsyn och lov antingen i samma ärende men i olika beslut eller i samma ärende och i samma beslut. Det kan vara motiverat att Boverket som ett led i sin tillsynsvägledning kontakter de kommuner som svarat med alternativa tillvägagångssätt, och påtalar fördelarna med en uppdelning av ärenden för lov respektive tillsyn.

3.3.3 Olovligt ändrad användning till bostad vanligast

Olovligt ändrad användning till bostad dominerar ärendena hos de kommuner som har besvarat enkäten. Nära hälften, 120 kommuner, uppskattar att det är den vanligaste formen av olovligt ändrad användning. 91 kommuner uppskattar att det är vanligare med olovligt ändrad användning till lokal eller verksamhet, medan ytterligare ett 30-tal kommuner har angivit att de under mätperioden inte har haft några sådana ärenden eller beskrivit varianter på de båda första svarsalternativen. Även i dessa beskrivningar framgår att olovligt ändrad användning till bostad är den vanligare överträdelsen.

Statistiken ligger i linje med vad Boverket förväntat sig, då ändring till bostäder är något som blivit vanligare på grund av pandemin, ett ändrat köpbeteende som minskar behovet av lokaler, och behovet av tillfälliga bostäder för arbetskraft.

3.3.4 Brister i brandskyddet ett återkommande problem

I ungefär hälften av ärendena som behandlats av de svarande kommunerna har byggnadsnämnden upptäckt brister avseende de tekniska egenskapskraven. Brister i brandskydd och ventilation dominerar stort bland dessa, men det förekommer också brister som rör tillgänglighet och användbarhet, hygien, hälsa och miljö samt säkerhet vid användning.

Boverket anser att det är allvarligt att brister i brandskyddet är så vanliga, i synnerhet sett till det faktum att flest ärenden avser olovligt ändrad användning till bostäder där människor kan förväntas sova under delar av dygnet. Av 118 kommuner som noterat brister i tekniska egenskapskrav i samband med olovligt ändrad användning, är det 101 kommuner som noterat brister avseende brandskyddet.

3.3.5 Bevisbörda och preskriptionstid de största utmaningarna

Byggnadsnämndens bevisbörda och reglerna om preskription upplevs av kommunerna som de största utmaningarna. Ett återkommande problem är svårigheten att bevisa exakt när en olovlig användning inletts. Eftersom många överträdelser sker inomhus och med minimala byggnadsarbeten, kan flygfoton och gatubilder inte användas i samma utsträckning som för exempelvis en olovligt utförd tillbyggnad. Detta gör det svårt att bevisa när en ändring har skett, vilket i sin tur försvårar möjligheten att vidta rättsliga åtgärder.

På frågan om preskriptionstiden i tillsynsärenden för olovlig användning har varit avgörande för ingripande svarar 66 kommuner att de vid något tillfälle inte har kunnat besluta om byggsanktionsavgift innan preskription har inträtt. Det är 28 kommuner som anger att de på grund av preskriptionstiden inte har kunnat besluta om rättelseföreläggande, men 150 kommuner svarar att preskriptionstiden inte är ett hinder. Detta är något mer positiva siffror än förväntat, men kan också anses ligga i linje med en ofta uttalad avsikt från kommunerna att prioritera tillsynsärenden där det föreligger risk för människors liv och hälsa.

I sammanhanget ska noteras att preskription inte inträder om överträdelserna är att någon olovligen har tagit i anspråk eller inrett en bostadslägenhet för ett väsentligen annat ändamål än bostadsändamål, vilket historiskt ofta skett genom en så kallad ”smygkontorisering”. Medan undersökningen inte innehåller någon fråga om just denna specifika överträdelse, utgör den en delmängd av svarsalternativet ”olovligt ändrad användning till lokal/verksamhet”. Som sådan förmodas denna typ av överträdelse utgöra ett relativt fåtal ärenden; i synnerhet mot bakgrunden att det motsatta förhållandet – att lokaler inreds till bostad – nu verkar vara den vanligare överträdelserna.

3.3.6 Resursfrågan ständigt närvarande

Precis som för byggnadsnämndens tillsyn i allmänhet, är resursbrist och låg prioritet något som påverkar möjligheten att ingripa mot olovlig användning. Många kommuner saknar tillräckliga resurser för att bedriva effektiv tillsyn. Byggnadsnämnder prioriterar ofta andra uppgifter, såsom bygglov och anmälningsärenden, framför tillsyn av olovlig användning. Sammanlagt 133 av de svarande kommunerna menar att de har resursbrist och skulle önska mer resurser för att kunna jobba med tillsyn i allmänhet och med olovlig användning i synnerhet.

Samtidigt tyder utfallen i de senaste fyra årens plan-, bygg- och tillsynsenkäter på att många byggnadsnämnder under mätperioden har flyttat resurser från handläggning av lov och anmälan till tillsyn; detta eftersom byggtakten har gått ner och att inströmningen av lov- och anmälningsärenden därför har minskat. En kortare mätperiod som omfattar bara

kalenderåret 2024 skulle möjligen ha gett ett utfall där resursbristen inte längre är lika påtaglig.

3.3.7 Tillsyn ett viktigt inslag mot kriminalitet

Knappt ett 60-tal av de svarande kommunerna menar att tillsyn mot olovlig användning bidrar till minskad brottslighet i samhället. Samtidigt påtalar flera kommuner att säkerhetsrisker och hot – eller risken för hot – mot tjänstepersoner har en avhållande effekt, då det händer att handläggare utsätts för hot eller påtryckningar vid tillsyn av olovlig användning. Detta gäller särskilt vid tillsyn av verksamheter med potentiella kopplingar till kriminalitet.

Det ska noteras att Boverket under år 2023 publicerade vägledning om samordnad tillsyn på PBL kunskapsbanken. Samordnad tillsyn – det vill säga att flera myndigheter gör samtidig tillsyn och koordinerar sina respektive ingripanden mot den som begått en överträdelse – bedöms vara särskilt effektiv i ärenden om olovligt ändrad användning, i synnerhet om det finns eller befaras finnas kopplingar till arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet. Eftersom vägledningen bara har varit publicerad sedan år 2023 går det inte att dra några slutsatser om vägledningens effekt på byggnadsnämndernas tillsyn i ärenden om olovlig användning av byggnader.

3.3.8 Boverkets bedömning

Sammanfattningsvis pekar kommunerna på att resursbrist, liksom svårigheterna med bevisbörda och preskription, är de största hindren för effektiv tillsyn av olovligt ändrad användning av byggnader.

Boverket noterar att mätperioden sammanfaller med en omvälvande period i samhället, bland annat kopplat till följderna av pandemin och den konjunkturedgång som drabbat byggandet, men som också präglats av ökad arbetslivskriminalitet och en intensifiering av organiserad brottslighet. Samtidigt har regeringen lämnat en remiss²⁵ till Lagrådet som – om de föreslagna lagändringarna genomförs – enligt Boverkets bedömning kommer leda till en minskad lovhantering och ett ökat behov av tillsynsinsatser från byggnadsnämnderna.

I det sammanhanget konstaterar Boverket också att den växling av arbetsuppgifter som antas ha skett på byggnadsnämnderna – från handläggning av lov- och anmälningsärenden till handläggning av tillsynsärenden – inte i nämnvärd grad tycks ha påverkat kommunernas syn på resursfrågan.

Mot bakgrund av detta bedömer Boverket att det kan finnas anledning att fortsätta utreda dels hur byggnadsnämnderna ska kunna uppfylla sitt

²⁵ Ett nytt regelverk för bygglov. <https://regeringen.se/rattsliga-dokument/lagratsremiss/2025/02/ett-nytt-regelverk-for-bygglov/> Hämtad 2025-04-14.

tillsynsansvar utifrån de resurser som finns eller som behöver finnas, dels om reglerna om preskription för vissa ärendetyper bör förändras. Det kan även finnas anledning att utreda om risken för bristande brandskydd vid olovlig användning kan få allvarliga konsekvenser för människor liv och hälsa och om reglerna för kontroll och tillsyn i 10 och 11 kap. PBL i så fall behöver ändras.

4 Metod

Boverket och länsstyrelserna har ett årligt återkommande uppdrag att följa upp plan- och bygglagstiftningens tillämpning. Datainsamlingen sker huvudsakligen genom enkäter som skickas till landets alla kommuner och länsstyrelser. Boverket samlar även in statistik från Domstolsverket om överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser.

4.1 Datakällor

Datainsamlingen till Boverkets uppföljning av plan- och bygglagstiftningens tillämpning år 2024 har i huvudsak skett genom fyra enkäter. Tre enkäter har besvarats av länsstyrelserna och en enkät av kommunerna. Förutom enkäterna har statistik om överklagade beslut om planer samlats in från Domstolsverket. Dessutom har Boverket kontakt med kommuner och länsstyrelser i olika sammanhang för att fortlöpande informera sig om kommunernas och länsstyrelsernas tillämpning av plan- och bygglagstiftningen.

Här följer en detaljerad beskrivning av de fyra enkäter som använts för att samla in grunddata.

4.1.1 Plan- och byggenkäten – kommundel

Plan- och byggenkätens kommundel består av frågor om vad som har hänt i respektive kommun under år 2024. Enkäten har utformats av Boverket och besvarats av länsstyrelserna, men avser ärendehantering på respektive kommun i varje län. Frågorna rör tillämpningen av plan- och bygglagens regler om översiktsplanering, detaljplanering, lov och byggande samt tillsyn. Länsstyrelserna kodar inkomna ärenden från kommunerna enligt en särskild kodmall som länsstyrelserna och Boverket utarbetat tillsammans. Nytt för år 2024 var att länsstyrelserna kunde välja att återrapporera statistik om detaljplan och områdesbestämmelser med en fil genom ett uttag direkt från länsstyrelsernas nya handläggarstöd. För år 2024 var det 7 länsstyrelser som valde detta sätt att återrapporera.

Boverket stämde av enkäten i oktober år 2024 med representanter från länsstyrelsernas expertgrupper för översiktsplanering och planeringsunderlag, detaljplanering, tillsynsvägledning samt länsstyrelsens juristnätverk. En enkät per kommun i länet skickades ut i separata mejl till länsstyrelserna i december år 2024 med sista svarsdag den 31 januari 2025.

4.1.2 Plan- och byggenkäten – länsstyrelsedel

Plan- och byggenkätens länsstyrelsedel består av frågor om vad som har hänt i respektive län under år 2024. Enkäten har utformats av Boverket

och har besvarats av länsstyrelserna. Frågorna rör tillämpningen av Boverkets byggregler och tillsynsvägledning till byggnadsnämnderna. Länsstyrelserna har besvarat frågorna på länsnivå. Boverket stämde av enkäten i oktober år 2024 med representanter från länsstyrelsernas expertgrupper för översiktsplanering och planeringsunderlag, detaljplanering, tillsynsvägledning samt länsstyrelsens juristnätverk. En enkät per länsstyrelse skickades ut till länsstyrelserna i december år 2024 med sista svarsdag den 31 januari 2025.

4.1.3 Enkät om handläggningstider för överklagade beslut om lov och förhandsbesked

Enkäten består av frågor gällande länsstyrelsens handläggningstider för överklagade beslut om lov och förhandsbesked. Enkäten har utformats av Boverket och har besvarats av länsstyrelserna. En central frågeställning i den här enkäten är hur länsstyrelsernas handläggningstider förhåller sig till gällande inriktningsmål. Länsstyrelserna är skyldiga att rapportera dessa uppgifter, enligt uppdrag i länsstyrelsernas regleringsbrev för år 2024. Boverket skickar ut enkäten för att säkerställa att rapporteringen genomförs på ett enhetligt sätt och för att underlätta hanteringen. Enkäten skickades ut till länsstyrelserna i december år 2024 med sista svarsdag den 28 februari 2025.

4.1.4 Plan-, bygg- och tillsynsenkäten

Plan-, bygg- och tillsynsenkäten, PBTE, består av frågor om vad som har hänt i kommunerna under år 2024. Enkäten har utformats av Boverket och har besvarats av kommunerna. Frågorna rör bland annat ärenden gällande planbesked, lov, förhandsbesked, anmälan, tillsynsärenden och ingripanden. Dessutom ställs några frågor om kommunala markanvisningar och frågor gällande efterlevnaden av lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

För år 2024 fanns även en särskild frågedel med frågor om kommunernas erfarenhet av digitalisering av detaljplaner. Kommunerna hade även möjlighet att lämna synpunkter på enkäten och rapportera sina erfarenheter från tillämpningen inom respektive område.

Boverket har under år 2024 förbättrat enkäten i samarbete med Sveriges Kommuner och Regioner, SKR. Boverket genomförde enkätsamråd²⁶ med SKR i december år 2024. Enkäten skickades till kommunerna i december år 2024 med sista svarsdag den 31 januari 2025.

4.1.5 Övriga källor

Utöver enkäterna har Boverket samlat in statistik om överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser från Domstolsverket. Det

²⁶ Samrådsskyldigheten regleras i förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

gäller uppgifter om antal överklagade beslut och domar och avgjorda mål, helt eller delvis ändrade beslut och domar, samt handläggningstider för såväl mark- och miljödomstolarna som Mark- och miljööverdomstolen. Uppgifter om målnummer för de avgjorda målen har hämtats från mark- och miljödomstolarna samt Mark- och miljööverdomstolen.

Boverket har utöver insamling av uppgifter även haft dialoger med länsstyrelserna, genom deras expertgrupper inom samhällsbyggnad. Tendenserna bygger även på Boverkets erfarenheter utifrån inkomna frågor till myndigheten samt dialog med andra statliga myndigheter och aktörer inom området. Viss dialog har även förts med landets kommuner. Detta kunskapsutbyte ger Boverket vägledning om vilka problemområden som är relevanta för uppföljningen av plan- och bygglagstiftningens tillämpning.

4.2 Osäkerheter i underlagen och bortfall

Det finns alltid en osäkerhet när enkäter konstrueras. Boverket utgår från att det finns frågor i enkäterna som i vissa fall tolkas olika av olika respondenter, vilket kan påverka kvaliteten i svaren.

Ytterligare brister som Boverket har uppmärksammat gäller dels länsstyrelsernas kodning av sina ärenden, dels kommunernas svar. Det finns alltid en risk att den eller de som besvarar enkäterna gör någon missbedömning, felräkning eller liknande. Boverkets bedömning är dock att de som besvarar enkäterna är väl förtrogna med de frågeställningar som behandlas, den data som ska inrapporteras och hur den vidare behandlingen av materialet går till.

Totalt har 286 kommuner besvarat PBTE gällande år 2024, vilket ger en svarsfrekvens på närmare 99 procent. Svarsfrekvensen de sju åren dessförinnan har varierat mellan 84 och 98 procent. Kommunerna som medverkat i enkäten har inte alltid besvarat alla frågor. I 2024 års statistik saknas enkätsvar från följande kommuner: Hylte, Strömsund, Vårgårda och Ydre.

Sammantaget gör detta att det finns en viss osäkerhet över hur väl de inkomna enkätsvaren speglar ärendehantering i kommunerna. Ett utvecklingsarbete pågår på Boverket för att successivt förbättra och göra uppföljningen mer tillförlitlig.

4.3 Skattning av bortfall

För att kompensera för bortfallet i svaren har, i vissa fall genom en enklare beräkning, antalet ärenden skattats för de kommuner som uppgifter saknas. Dessa skattningar har endast tillämpats i diagram där det tydligt markeras hur stor andel av det redovisade värdet skattningen utgör. Skattningen görs genom att anta att antalet ärenden per capita har

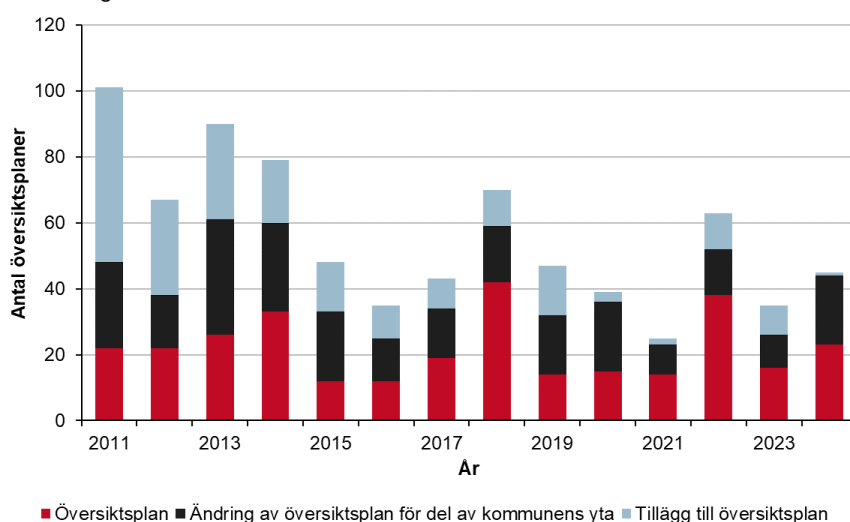
varit lika stort i de kommuner som inte svarat som det genomsnittliga antalet ärenden per capita, per region, i de kommuner för vilka Boverket har uppgifter om. I detta sammanhang har Boverkets bostadsmarknadsenkäts indelning av regioner använts, det vill säga Stor-Stockholm, Stor-Göteborg, Stor-Malmö, högskoleorter över 75 000 invånare, högskoleorter under 75 000 invånare, övriga kommuner över 25 000 invånare och övriga kommuner under 25 000 invånare.

5 Statistik i diagram

I det här kapitlet redovisas diagram inom sakområdena översiktsplanering, detaljplanering, lov och byggande samt tillsyn. Diagrammen bygger på dataunderlag som samlats in från länsstyrelser och kommuner via Boverkets plan- och byggenkäter. Underlaget består också av in-hämtade uppgifter från Domstolsverket avseende överklagade beslut om planer.

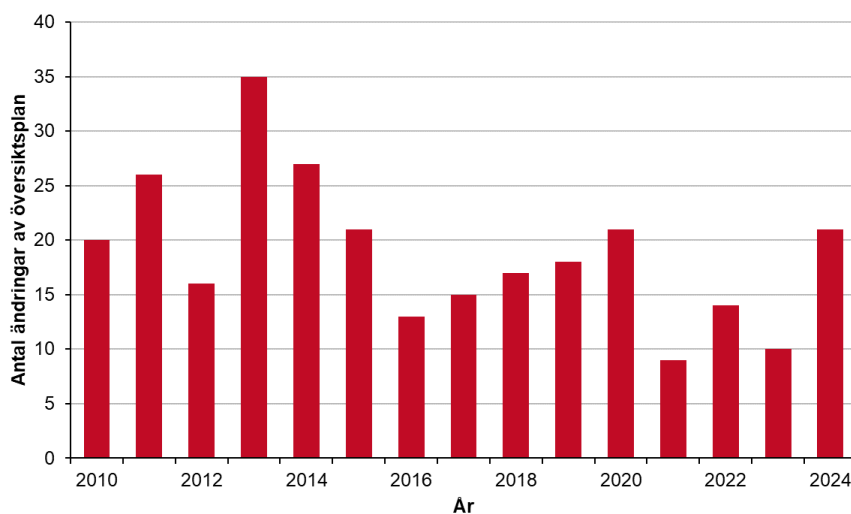
5.1 Översiktsplanering

Figur ÖP 1. Antal översiktsplaner, ändringar för del av kommunens yta och tillägg som fått laga kraft, åren 2011–2024.



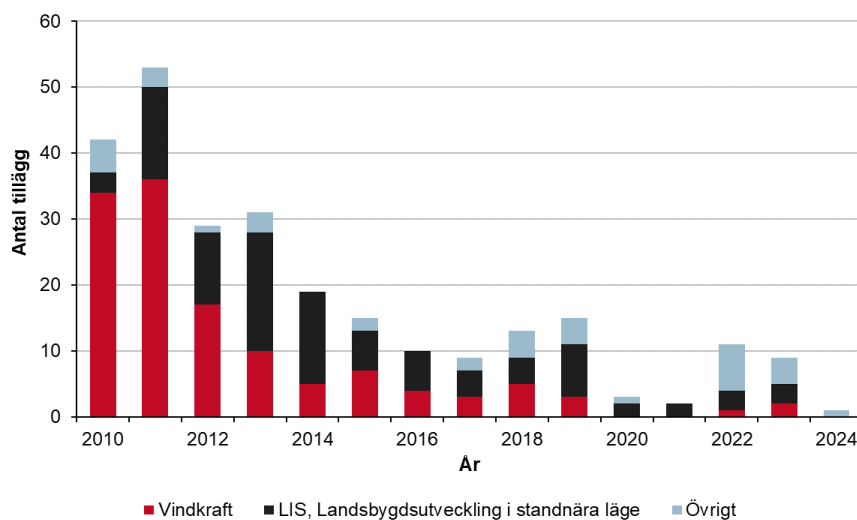
Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2011–2024.
Illustration: Boverket

Figur ÖP 2. Antal ändringar av översiktsplan för del av kommunens yta som fick laga kraft mellan åren 2010–2024.



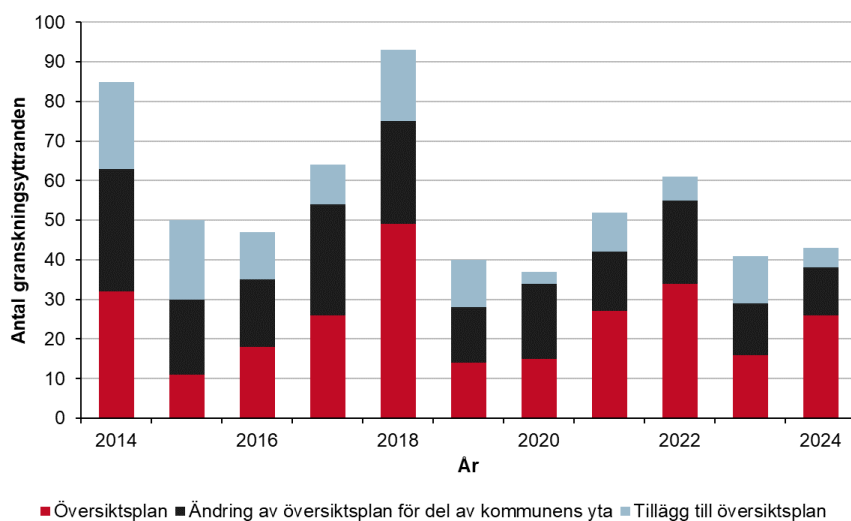
Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät år 2010–2024.
Illustration: Boverket.

Figur ÖP 3. Antal och tema för de tillägg till översiktsplanen som fick laga kraft mellan åren 2010–2024.



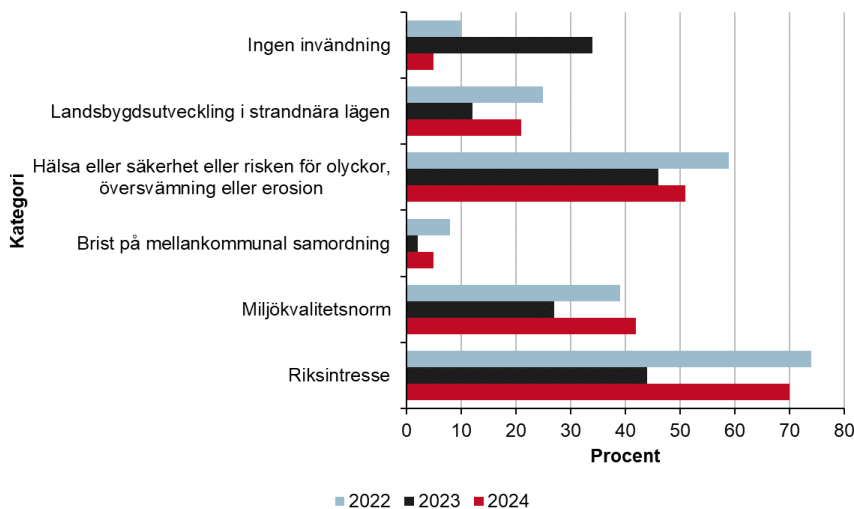
Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2010–2024.
Illustration: Boverket.

Figur ÖP 4. Det totala antalet granskningsyttranden per år för översiktsplan, ändring av översiktsplan för del av kommunens yta och tillägg till översiktsplan åren 2014–2024.



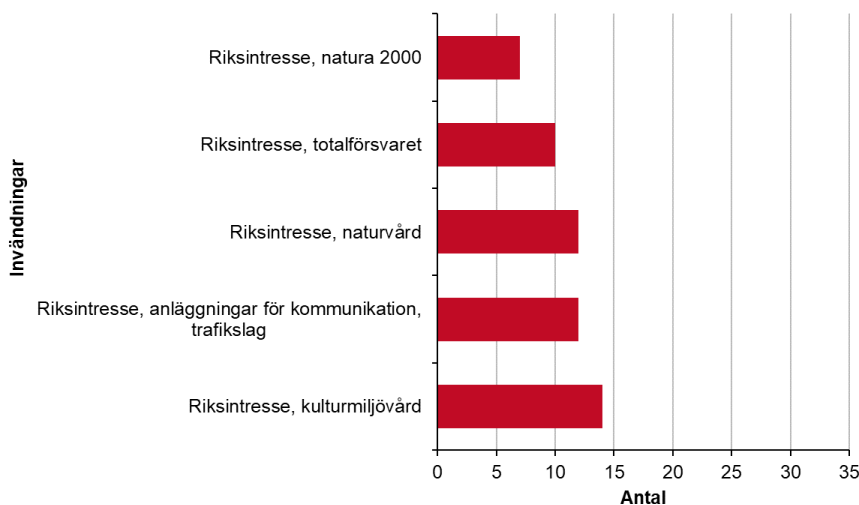
Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2014–2024.
Illustration: Boverket.

Figur ÖP 5. Andelen invändningar i länsstyrelsernas granskningsyttranden över förslag till översiktsplan och över förslag till ändring av översiktsplan under åren 2022–2024. Indelningen är gjord enligt de grunder som anges i 3 kap. 16 § PBL.



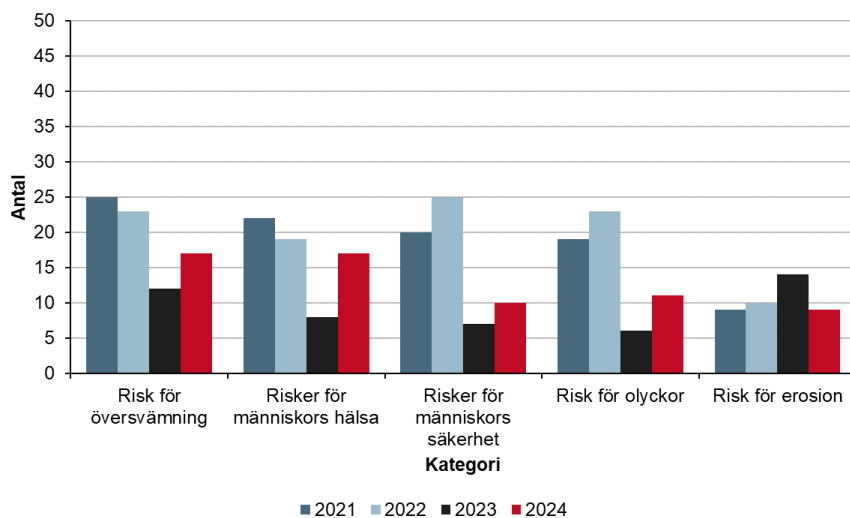
Källa: Länsstyrelserna svar på Boverkets plan- och byggenkät 2022–2024.
Illustration: Boverket.

Figur ÖP 6. Fördelning av länsstyrelsernas mest förekommande invändningar gällande riksintressen i granskningsyttranden över förslag till översiktsplan och över förslag till ändring av översiktsplan år 2024.



Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät år 2024.
Illustration: Boverket.

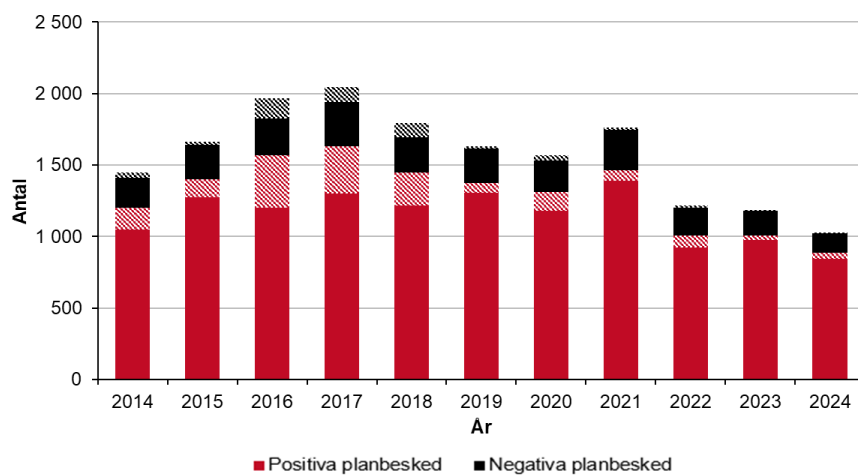
Figur ÖP 7. Fördelning av länsstyrelsernas invändningar gällande om en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet samt till risken för olyckor, översvämning eller erosion åren 2021–2024.



Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät år 2021–2024.
Illustration: Boverket.

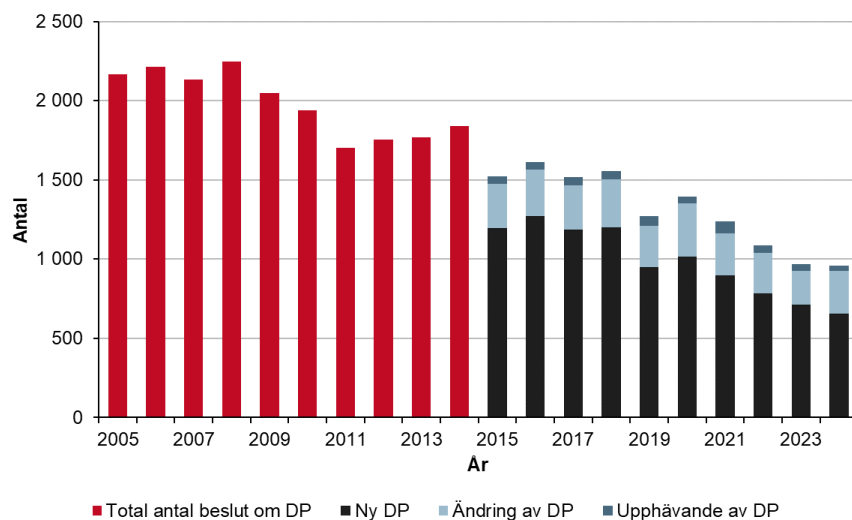
5.2 Detaljplanering

Figur DP 1. Antal planbesked som lämnats av kommunerna åren 2014–2024. De randiga delarna av staplarna motsvarar skattningar för de kommuner som inte har besvarat enkäten.



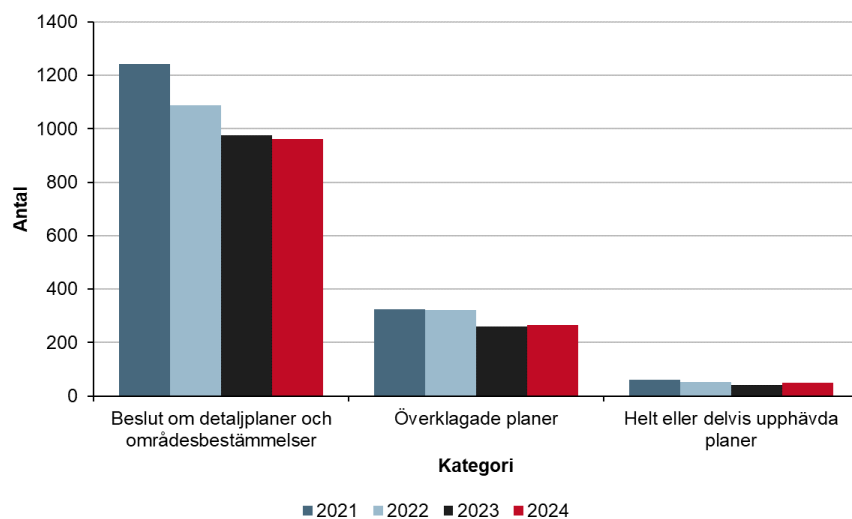
Källa: Kommunernas svar på Boverkets Plan-, bygg- och tillsynsenkät åren 2014–2024. Illustration: Boverket.

Figur DP 2. Totalt antal beslut om detaljplaner i kommunerna under åren 2005–2024.



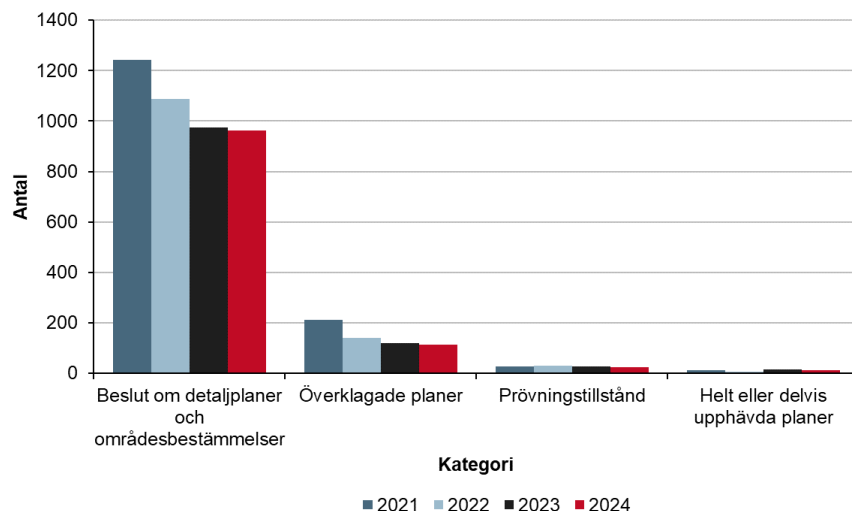
Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät åren 2005–2024. Illustration: Boverket.

Figur DP 3. Antal överklagade och helt eller delvis upphävda planer från mark- och miljödomstolarna, samt det totala antalet beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser under åren 2021–2024.



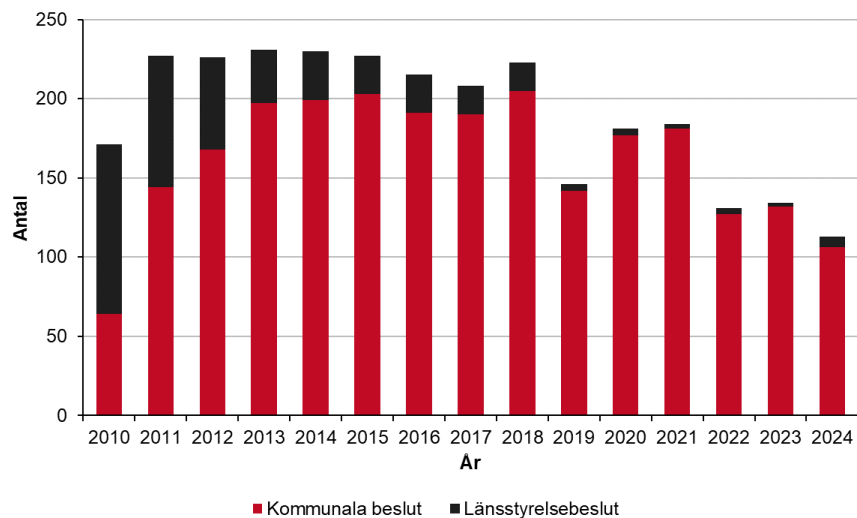
Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät och Domstolsverket. Illustration: Boverket.

Figur DP 4. Antal mål om överklagade planer, antal beviljade prövningstillstånd och antal upphävida planer från Mark- och miljööverdomstolen under åren 2021–2024, i förhållande till det totala antalet beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser för samma period.



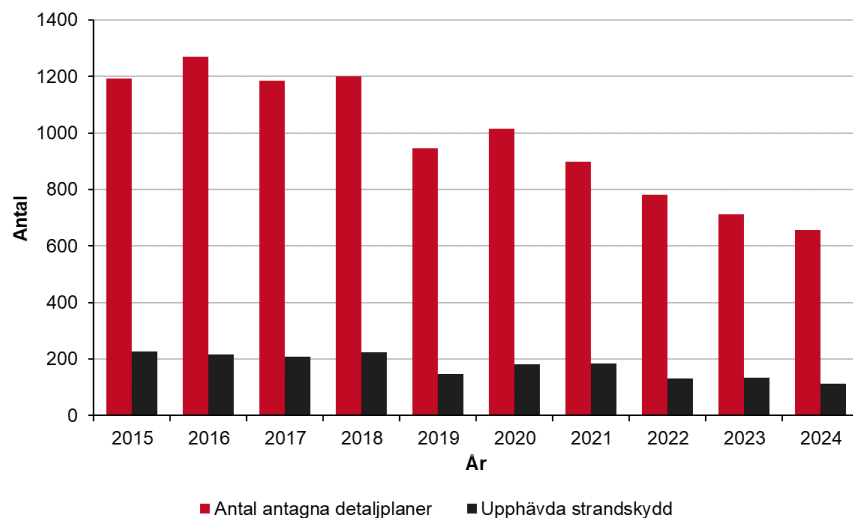
Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät och Domstolsverket. Illustration: Boverket.

Figur DP 5. Antal beslut tagna av kommuner och länsstyrelser om att upphäva strandskydd i samband med att en ny detaljplan antas åren 2010–2024.



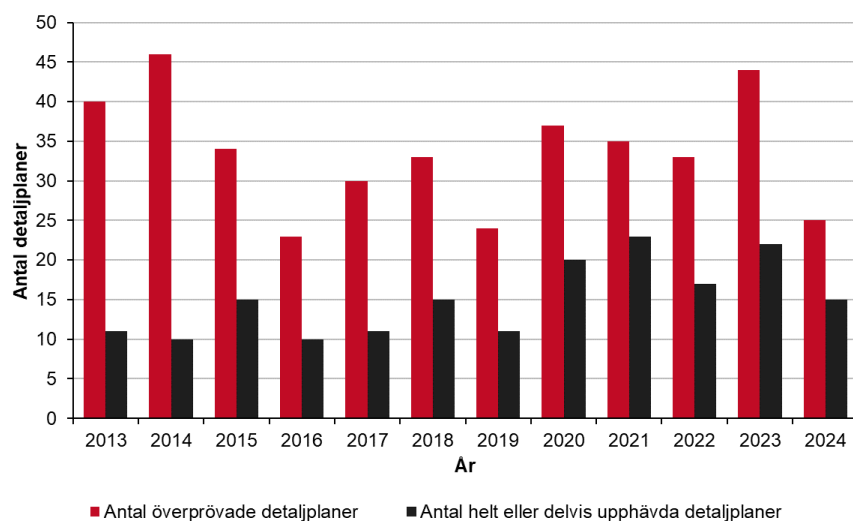
Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2010–2024. Illustration: Boverket.

Figur DP 6. Antal beslut tagna av kommuner och länsstyrelser om att upphäva strandskydd i samband med att en ny detaljplan antas samt det totala antalet antagna nya detaljplaner under åren 2015–2024.



Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2015–2024.
Illustration: Boverket.

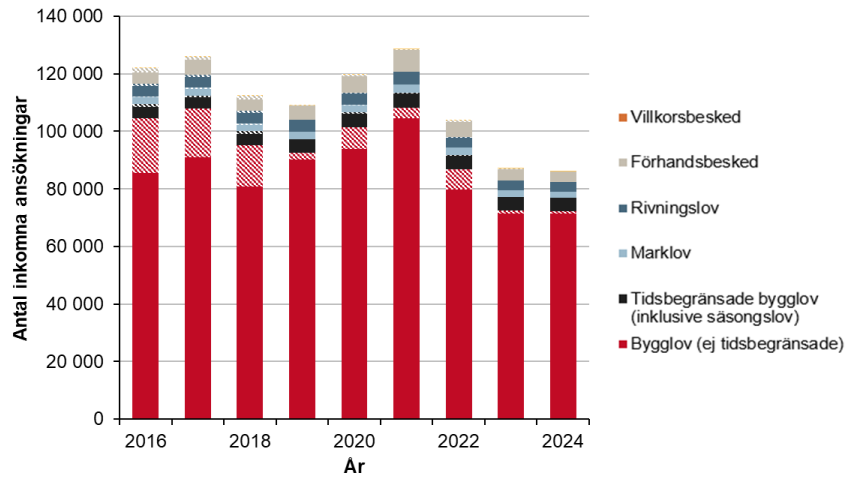
Figur DP 7. Antal detaljplaner som länsstyrelsen har beslutat att överpröva och antal detaljplaner som länsstyrelsen helt eller delvis har upphävt åren 2013–2024.



Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2013–2024.
Illustration: Boverket.

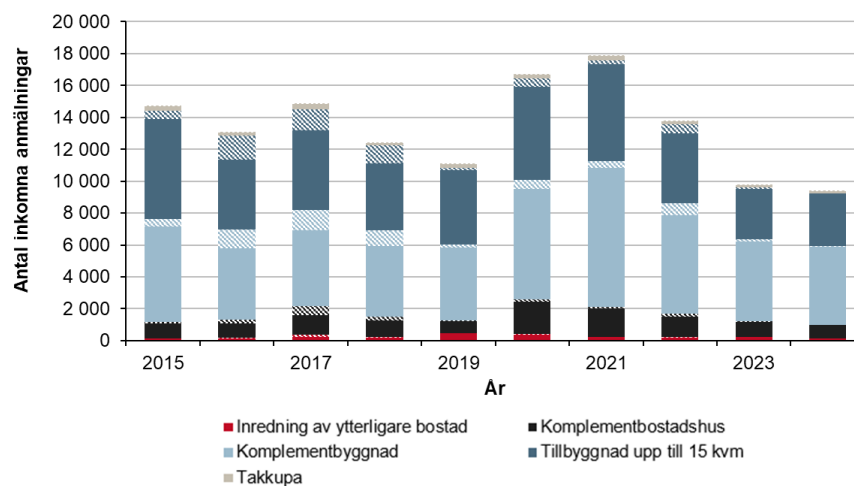
5.3 Lov och byggande

Figur Lov 1. Antal inkomna ansökningar under åren 2016–2024 fördelade på ärendetyp. De randiga delarna av staplarna motsvarar skattningar för de kommuner som inte har svarat. I tidsbegränsade bygglov ingår säsongslov.



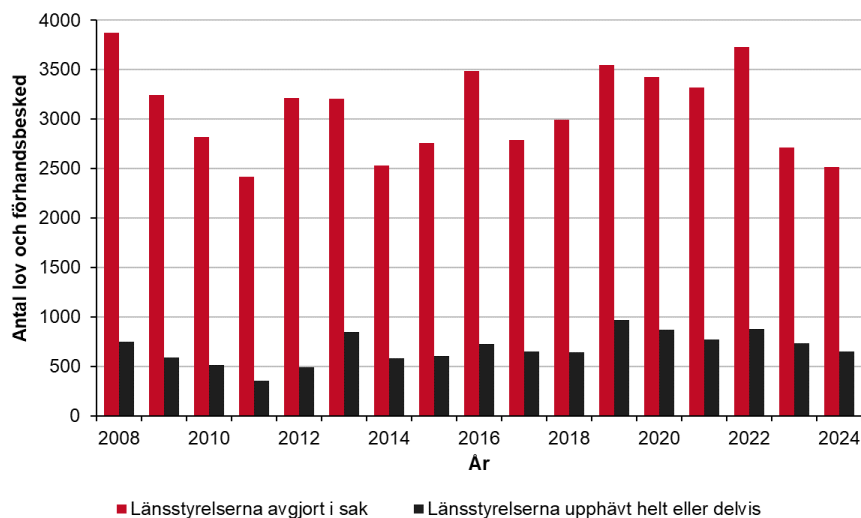
Källa: Kommunernas svar på Boverkets Plan-, bygg- och tillsynsenkät 2016–2024. Illustration: Boverket.

Figur Lov 2. Antal inkomna anmälningar åren 2015–2024 för bygglovsbefriade åtgärder enligt 9 kap. 4 a–4 c §§ PBL fördelat på kategori. De randiga delarna av staplarna motsvarar skattningar för de kommuner som inte har svarat.



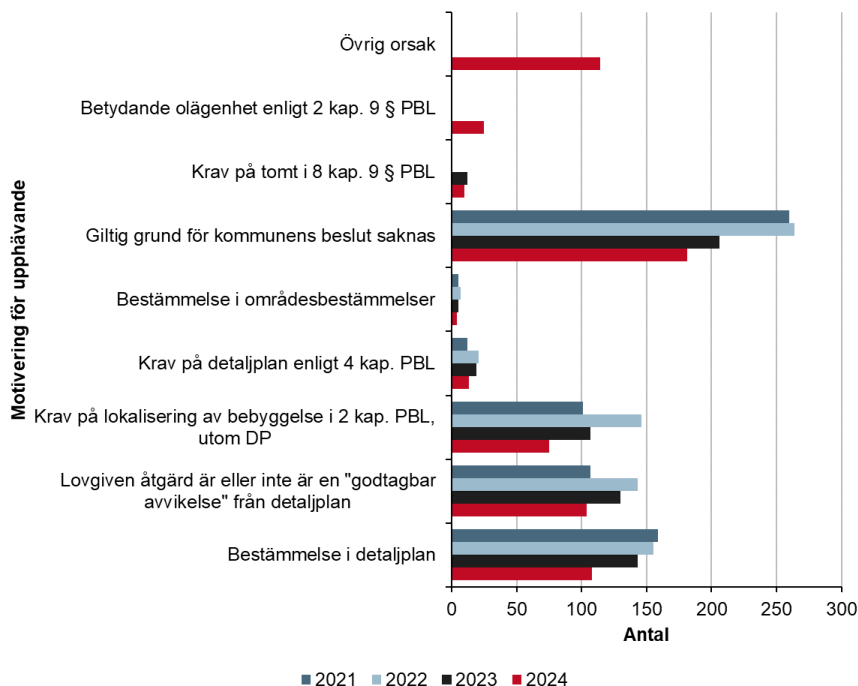
Källa: Kommunernas svar på Boverkets Plan-, bygg- och tillsynsenkät 2015–2024. Illustration: Boverket.

Figur Lov 3. Antal beslut om beviljade eller avslagna lov och förhandsbesked som har överklagats till länsstyrelserna och avgjorts i sak samt antal överklagade beslut som länsstyrelserna har upphävt helt eller delvis åren 2008–2024.



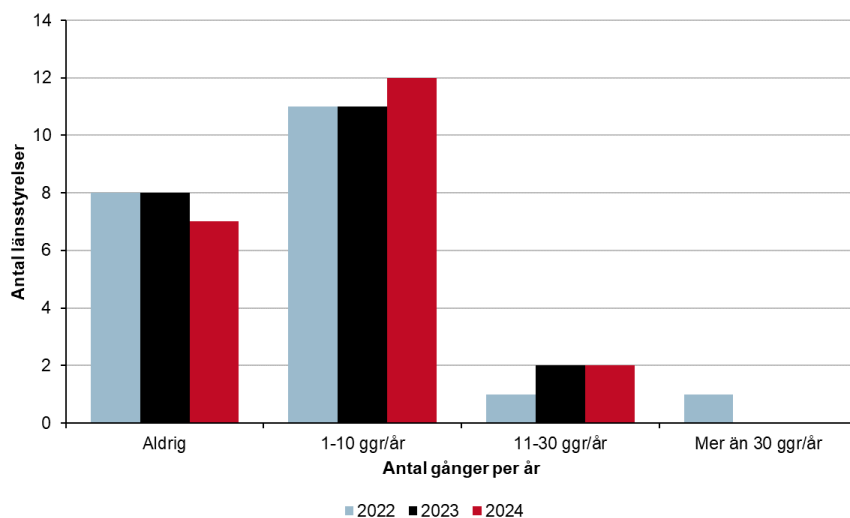
Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets Plan- och byggenkät 2008–2024.
Illustration: Boverket.

Figur Lov 4. Antal upphävida beslut om beviljade eller avslagna lov och förhandsbesked, åren 2021–2024 per kategori inom och utom detaljplanelagt område, som uppfyller eller inte uppfyller kraven enligt PBL.



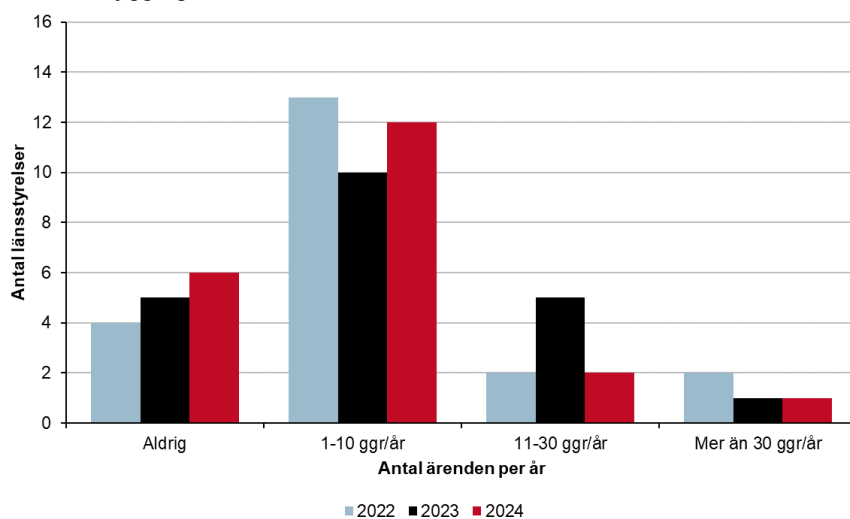
Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets Plan- och byggenkät 2021–2024.
Illustration: Boverket.

Figur BBR 1. Antal gånger per år som länsstyrelsen tillämpat Boverkets byggregler i tillsynsvägledning och uppföljning under åren 2021–2024.



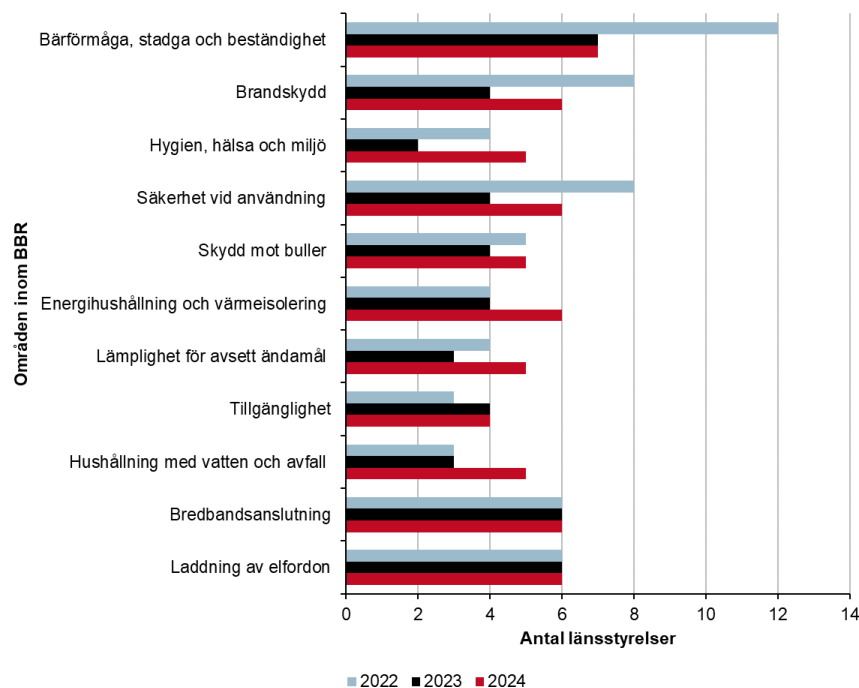
Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät år 2021–2024.
Illustration: Boverket.

Figur BBR 2. Antal överklagade ärenden där länsstyrelsen har tillämpat Boverkets byggregler åren 2020–2024.



Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2020–2024.
Illustration: Boverket.

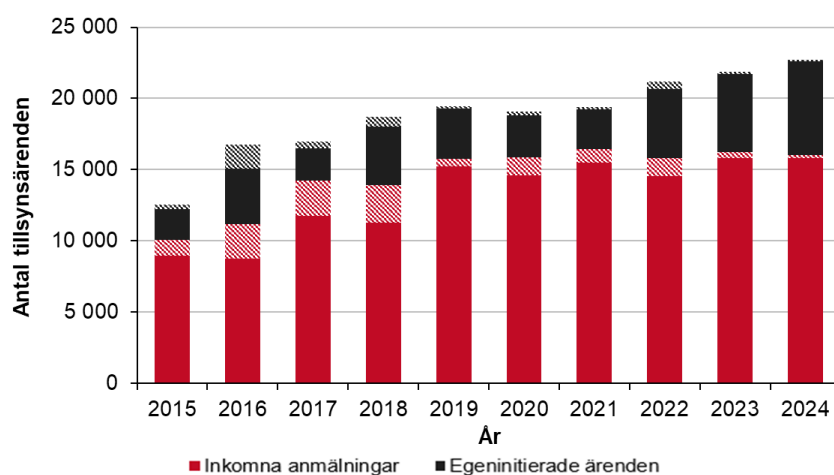
Figur BBR 3. Antalet länsstyrelser som saknar resurser eller kompetens inom olika områden inom byggreglerna åren 2020–2024.



Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2020–2024.
Illustration: Boverket.

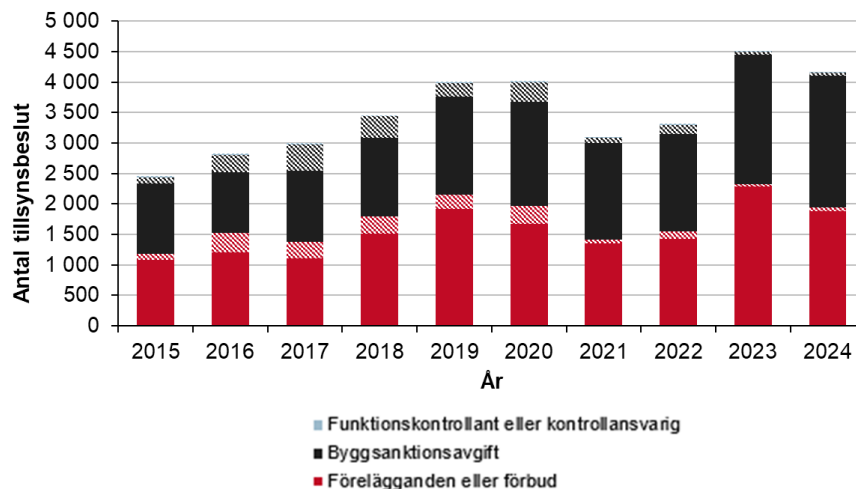
5.4 Tillsyn

Figur Tillsyn 1. Antal tillsynsärenden som påbörjats under åren 2015–2024 fördelat på inkomna respektive egeninitierade. De randiga delarna av staplarna motsvarar skattningar för de kommuner som inte har svarat.



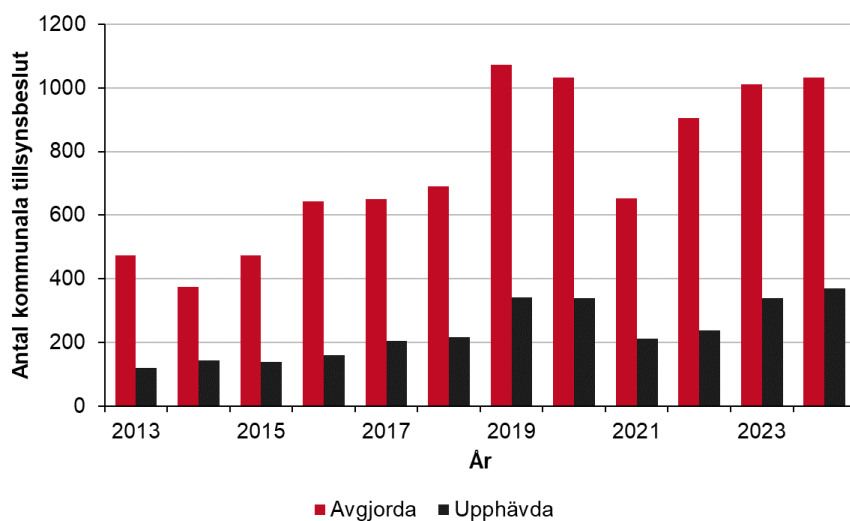
Källa: Kommunernas svar på Boverkets plan-, bygg- och tillsynsenkät 2015–2024. Illustration: Boverket.

Figur Tillsyn 2. Antal tillsynsärenden under åren 2015–2024 som resulterat i tillsynsningripanden per kategori. De randiga delarna av staplarna motsvarar skattningar för de kommuner som inte har svarat.



Källa: Kommunernas svar på Boverkets plan-, bygg- och tillsynsenkät 2015–2024. Illustration: Boverket.

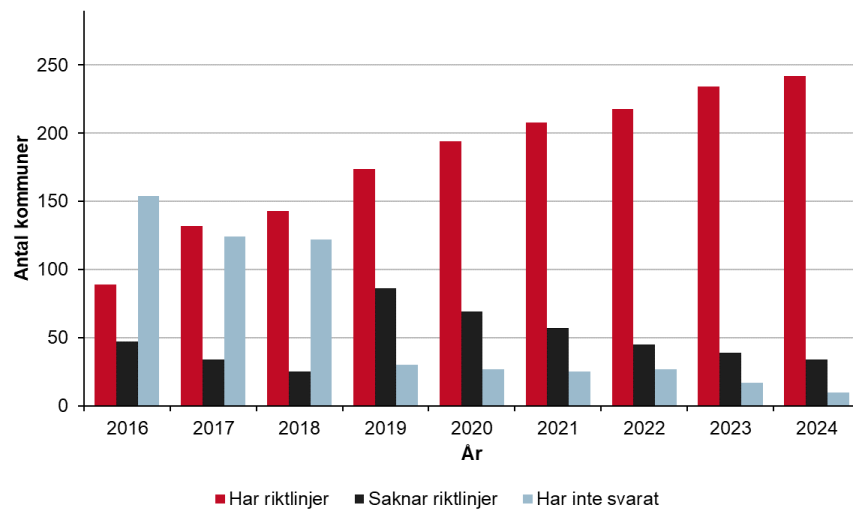
Figur Tillsyn 3. Antal avgjorda och upphävda kommunala tillsynsbeslut, åren 2013–2024.



Källa: Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät 2013–2024. Illustration: Boverket.

5.5 Markanvisning

Figur Markanvisning 1. Antal kommuner med antagna riktlinjer för markanvisningar åren 2016–2024.



Källa: Kommunernas svar på Boverkets plan- och bygg-enkät 2016–2024.
Illustration: Boverket.



Boverket

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