



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende



Rapport 2013:16

Plan- och bygglagen i praktiken 2012

Plan- och bygglagen i praktiken 2012

Boverket april 2013

Titel: Plan- och bygglagen i praktiken 2012

Rapport: 2013:16

Utgivare: Boverket april 2013

Upplaga: 1

Antal ex: 80

Tryck: Boverket internt

ISBN tryck: 978-91-7563-020-5

ISBN pdf: 978-91-7563-021-2

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

Dnr: 2499-4521/2012

Omslagsfoto: IBL Bildbyrå

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.

Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2013

Förord

I den här rapporten redovisar Boverket en samlad bild av utvecklingen under 2012 för tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen i enlighet med uppdrag i plan- och byggförordningen och Boverkets regleringsbrev.

Rapporten riktar sig till regeringen, länsstyrelser och kommuner men även till andra som är intresserade av att följa aktuella tendenser, utvecklingen av och tillämpningen på plan- och byggområdet i landet.

Underlaget i rapporten är bland annat hämtat från årets svar på Boverkets årliga plan- och byggenkät från länsstyrelserna samt från länsstyrelsernas återrapporteringar inom PBL-området till regeringen enligt länsstyrelsernas regleringsbrev för 2012.

Rapporten bygger även på erfarenhetsutbyten och uppföljning från Boverkets övriga verksamhet inom plan- och byggområdet.

Förra året redovisades även frågor om tillsyn i denna rapport. I år återfinns detta i stället i ”Boverkets tillsynsrapport för 2012”.

Rapporten har sammanställts av Anna Andersson, Therese Byheden och Alexandra Jeppsson med Anette Löfgren som ansvarig enhetschef. I arbetet har enheterna Detaljplanering/Bygglov/Plangenomförande, Boende och stadsutveckling, Strategisk planering, Tekniska egenskaper samt Stad och land medverkat. Ett stort tack till alla som har medverkat för ett bra samarbete och samverkan.

Karlskrona april 2013

Janna Valik
generaldirektör

Innehåll

Utmaningar	7
Spaningar 2012	8
Många frågor om plan- och bygglagen	12
Vad har hänt sedan förra årets spaningar?	15
Aktuella frågor	19
Buller	20
Strandskydd och landsbygdsutveckling i strandnära lägen	23
Riksintressesystemets funktion och tillämpning.....	27
Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar	29
Uppföljning 2012	33
Översiktsplanering.....	34
Detaljplanering	41
Förhandsbesked, lov och byggprocessen	47
Tillämpning av byggregler	52
Bilagor	57

Utmaningar

Nu är det drygt ett och ett halvt år sedan den nya plan- och bygglagen trädde i kraft. Två av de övergripande syftena med införandet av den nya lagen var förenkling och effektivisering samt en bättre tillämpning. Men har ändringarna fått den effekt som eftersträvats? Här lyfts erfarenheter, utmaningar och möjligheter för en bättre tillämpning av lagen. Här visas också den utveckling som har skett med de tendenser som beskrevs i förra årets rapport och vilka resultat detta lett till.

Spaningar 2012

Svårt att förstå sanktionssystemet

Det gällande systemet med förelägganden och framför allt sanktionsavgifter har orsakat stora problem för handläggarna i kommunerna. Svårigheterna har dels berott på att lagtexterna är otydliga och svåra att tolka och dels på att konsekvenserna i många fall ansetts orimligt stora. Det har även varit svårt att förstå hur systemet ska hanteras i övergången mellan den äldre plan- och bygglagen och den nya. Tolkningen av begreppet sanktionsarea har inte heller varit enkel och den har gett upphov till många diskussioner.

Svårigheterna med att förstå sanktionssystemet har fått till följd att snarlika fall bedöms olika av olika handläggare. Dessa olika bedömningar leder till att avgifterna kan bli väldigt skiftande för de sökande beroende på hur bedömningarna görs.

Åtgärder

Boverket har lämnat förslag på ändringar i plan- och bygglagen och i plan- och byggförordningen till regeringen. Detta har resulterat i en remiss från regeringen om förslag till förändringar i både lag och förordning. För närvarande ligger en proposition hos riksdagen (prop. 2012/13:104) och förändringarna förväntas träda i kraft 1 juli 2013.

Boverket har för avsikt att ta fram vägledning gällande sanktionssystemet. Under våren kommer Boverket också att hålla ett webbseminarium om byggnadsnämndernas tillsyn, där sanktionssystemet ingår som en del, för att öka kunskaperna.

Kontrollplaner viktiga

I nya plan- och bygglagen har större vikt lagts på att byggnadsnämnden ska kontrollera att det finns förutsättningar att byggnadens tekniska egenskaper kan uppfyllas i samband med byggprocessen. I arbetet med införandet av den nya lagstiftningen har det vid olika tillfällen lyfts fram att kontrollplanerna behöver bli bättre för att byggnadsnämnden ska kunna avgöra om de tekniska kraven kommer att uppfyllas. Om byggherren inte anses ha tillräcklig kompetens att utföra alla kontroller kan byggnadsnämnden begära att en certifierad sakkunnig ska göra vissa kontroller.

Kontrollplaner är ett viktigt instrument. Av kontrollplanen ska det bland annat framgå vem som ska utföra kontrollen. Certifierad sakkunnig är endast tänkt att användas i de fall när det inom ramen för byggherrens egenkontroll inte finns nödvändig kompetens att utföra de olika kontroller som behövs i det enskilda projektet. Marknaden för certifieringsorgan att ackreditera sig för att certifiera sakkunniga beror på i vilken utsträckning byggnadsnämnderna bedömer att byggherrens egenkontroll inte är tillräcklig i de enskilda fallen. Det är således svårt för certifieringsorganen att på förhand veta om det är ekonomiskt lönsamt att låta ackreditera sig för att kunna certifiera sakkunniga. Även om Boverket tar fram certifieringsföreskrifter för alla områden rörande de tekniska egenskapskraven, råder en stor osäkerhet om i vilken

Otydligt regelverk ger olika tolkningar i landet. Konsekvenserna blir ofta orimligt stora.

Kontrollplanen är ett viktigt instrument som kan användas bättre.

utsträckning det framöver kan finnas certifierade sakkunniga inom de olika områdena.

Åtgärder

För att tydliggöra kontrollplanens vikt och innehåll behöver Boverket utreda orsakerna till varför kontrollsystemet inte fungerar. Boverket har för avsikt att under året påbörja en förstudie om huruvida föreskrifter eller allmänna råd till kontrollplaner behövs enligt det bemyndigande Boverket har i plan- och byggförordningen, PBF.

Det är önskvärt att Boverket kan föreskriva om att dokumentation av utförda kontroller i projekteringsskedet ska ske och hur dessa ska redovisas. Det kan till exempel handla om att byggnadsnämnden ska kunna begära in dokumentation av den dimensioneringskontroll som ska göras enligt byggregelverket. En sådan föreskrift skulle kunna leda till att allvarliga händelser så som takras och kollaps av byggnader i större utsträckning kan undvikas.

Enkelt eller svårt i byggprocessen

Så kallade enkla ärenden, ärenden där det inte krävs kontrollansvarig och tekniskt samråd, är vanligt förekommande hos kommunerna och utgör en stor andel av den totala ärendemängden. Trots att det inte krävs kontrollansvarig och tekniskt samråd så måste byggherren enligt plan- och bygglagen lämna in förslag till kontrollplan och kommunen måste lämna slutbesked för att formellt kunna avsluta ärendet. Detta upplevs som administrativt betungande och onödigt av många kommuner.

Enkla ärenden upplevs som administrativt tungrodda.

Åtgärder

Kravet på kontrollplaner för dessa ärenden behöver ses över liksom krav om interimistiska slutbesked och slutbesked för ärenden där kontrollansvariga inte behövs. Samverkansgruppen för PBL-frågor, som består av jurister från de tre storstadskommunerna, Sveriges kommuner och landsting, länsjurister, företrädare från Lantmäteriet och jurister från Boverket, har påbörjat en översyn av regelverket för att kommunerna lättare ska kunna hantera ”enkla” ärenden.

Aktuell, strategisk och vägledande översiktsplan, men hur?

Boverkets uppföljning visar att arbetet med översiktsplanering har minskat de senaste två åren. Kravet på att kommunen ska ha en aktuell översiktsplan har förtydligats i plan- och bygglagen. Ett sätt att hålla översiktsplanen aktuell är att arbeta med delar av planen genom så kallade fördjupningar och tillägg. Tillägg är tänkt att användas som en tillfällig lösning i avvaktan på att hela översiktsplanen revideras.

I samband med aktualitetsprövningen avgör kommunen om antalet tillägg och fördjupningar gör att den kommunövergripande översiktsplanen bör omarbetas genom att bland annat tillägg och fördjupningar arbetas in i den.

Fördjupningar är ett sätt för kommunerna att uppdatera översiktsplanen, men också att göra planen mer strategisk, tydlig och vägledande inför till exempel detaljplaneläggning och tillståndsgivning. En tydlig översiktsplan gör att detaljplaneprocessen kan förkortas och att kommunen i många fall kan arbeta med enkelt planförfarande. Det finns

Tillägg är en tillfällig lösning till dess tilläggen kan arbetas in i en aktuell översiktsplan.

troligen stora möjligheter för många kommuner att öka antalet planer som görs med enkelt planförfarande.

För att stärka översiktsplanens strategiska funktion har kommunerna en skyldighet att ta hänsyn till nationella och regionala mål, planer och program för en hållbar utveckling i kommunen. Kommunerna har svårt att prioritera och ta hänsyn till de aktuella målen då de är för många och dessutom kan stå i konflikt med varandra.

Åtgärder

Boverket kommer under året att arbeta med vägledning för att stödja en funktionell översiktsplanering där planen hålls aktuell och där nya planeringsfrågor arbetas in i planen i samband med aktualitetsprövningen.

Boverket kommer att uppdatera och utveckla arbetsmetoder kring de nationella målen som finns redovisade på PBL kunskapsbanken.

Fortfarande långa detaljplaneprocesser

I och med nya plan- och bygglagen infördes en del nya regler för att förkorta och förenkla planprocessen. Möjligheterna till förenkling och effektivisering av detaljplanarbetet var ett av huvudsyftena med den nya lagen eftersom detta planskede länge präglats av långa processtider.

Regeländringarna har dock inte fått så stor betydelse för kommunernas hantering och arbete med detaljplaner som förväntats och processtiderna har inte förkortats i någon större utsträckning. I en undersökning som Boverket genomfört uppger de allra flesta kommunerna (69 procent) att tidsåtgången för planprocessen är oförändrad. En liten del (15 procent) uppger att processen tar kortare tid än tidigare men att detta beror på effektivisering av kommunens arbete och resurser snarare än lagändringen och ett fåtal (9 procent) uppger att processen tar längre tid än tidigare.

Under de senaste åren har flera utredningar och uppdrag från regeringen inriktat sig på just frågor om hur planprocessen skulle kunna förenklas och förkortas.

Åtgärder

Utökad vägledning behöver tas fram för hur kommunerna effektivt kan tillämpa de nya reglerna. Boverket kommer under 2013 att sprida information och kunskap om hur en aktiv kommunal planläggning kan bedrivas samt hur reglerna kan tillämpas för att åstadkomma en effektiv planprocess, ökad planberedskap och ett rationellt plangenomförande.

Viss effektivisering kan också ske inom gällande lagstiftning genom att detaljplaneprocessen samordnas med fastighetsbildningsprocessen. Om Lantmäteriet kommer in tidigt i planeringen så att de fastighetsrättsliga frågorna löses på ett tidigt stadium så kan tidsåtgången för genomförandet av planen förkortas.

För att detaljplaneprocesserna ska kunna förkortas mer märkbart krävs sannolikt betydligt fler och andra lagförändringar än de som infördes i och med nya plan- och bygglagen. Utredningar som inriktas på detta pågår.

Lagändringar krävs för att märkbart förkorta detaljplaneprocesserna.

Osäkerhet kring vilka avsteg från riktvärdena som bör accepteras.

Osäkerhet kring hantering av buller

Buller är en fråga som ofta är aktuell i länsstyrelsernas yttranden över detaljplaner i frågor om hälsa och säkerhet. Som utgångspunkt används Boverkets allmänna råd och vägledning till gamla plan- och bygglagen "Buller i planeringen" respektive "Flygbuller i planeringen". I åiterrapporteringen inom PBL-området uppger länsstyrelserna att det finns en osäkerhet i samband med hanteringen av bullerfrågor i planeringen. Det handlar bland annat om när avsteg från riktvärdena för buller kan accepteras, vilka principer som bör tillämpas vid avsteg samt utformning av planbestämmelser om buller. I takt med att det blir allt vanligare med förtätningar ökar kommunernas behov av att planera bostäder i bullerutsatta miljöer. Detta innebär också en ökad efterfrågan på tydligare vägledning i dessa frågor. I flera sammanhang har länsstyrelserna uttryckt önskemål om att Boverket utvecklar sina allmänna råd och vägledning om buller. Särskilt efterfrågas utvecklade kriterier för när och hur avsteg är möjliga att göra, utbildningsinsatser och beskrivningar av vägledande rättsfall.

Åtgärder

Vägledning och allmänna råd om buller behöver samordnas mellan berörda myndigheter. Det gäller särskilt Naturvårdsverket och Boverket, men också vägledningsmaterial från Socialstyrelsen och Trafikverket. Boverket och Naturvårdsverket har under 2013 fått två regeringsuppdrag rörande buller. Det ena uppdraget handlar om att utarbeta vägledning kring och samordna respektive regelverk så att de inte motverkar varandra vid byggande av bostäder inom områden som är utsatta för buller från hamnar, industrier och annan liknande verksamhet. (Regeringsbeslut IV:4, 2013-01-24) Det andra uppdraget handlar om riktvärden för flygbuller (uppdrag 3 i Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Boverket)

Vägledande underlag för hantering i planeringen behöver tas fram för industrirelaterat buller, inklusive hamnar, eftersom detta saknas i dag. Vägledning och allmänna råd behövs också inom de områden där Boverket sedan tidigare utarbetat vägledning och allmänna råd (väg, järnväg och flygtrafik). Detta är nödvändigt för att kunna utveckla våra städer och tätorter så att en god ljudmiljö kan åstadkommas även i områden utsatta för buller. Boverket har för avsikt att påbörja en revidering och översyn av befintliga allmänna råd och handböcker inom bullerområdet och anpassa dessa till nya plan- och bygglagen.

Slutligen upplevs rättsläget som delvis oklart, på grund av de skilda bedömningar som ibland görs med stöd av plan- och bygglagen respektive miljöbalken. Bristerna ovan har uppmärksammats av regeringen som gett i uppdrag till en särskild utredare att arbeta med detta.

Många frågor om plan- och bygglagen

Sedan nya plan- och bygglagen infördes den 2 maj 2011 har Boverket tagit emot ett stort antal frågor om den nya lagen. Under 2012 fick Boverket cirka 3 700 mejlfrågor och cirka 2 500 telefonfrågor. Detta är en ökning med ungefär 30 procent jämfört med föregående år. De flesta frågorna rör nya plan- och bygglagen men även frågor om äldre lagstiftning förekommer. Det är både myndigheter, allmänhet och övriga inom branschen som vänder sig till Boverket med frågor och andelen frågor är relativt jämt fördelat mellan dessa grupper.

Boverket får in allt fler komplicerade frågor varav flera behöver utredas för att kunna besvaras. Detta hänger sannolikt ihop med att nya plan- och bygglagen nu tillämpas i allt högre utsträckning.

De frågor som kommer in är en viktig källa till information om var svårigheterna i lagstiftningen finns och var det finns behov av utbildning och vägledning. Frågorna ger en indikation på vad Boverket, länsstyrelser, kommuner och övriga inom branschen behöver arbeta vidare med och utveckla.

Frågor om detaljplanering

Drygt 300 av de skriftliga frågorna och cirka 200 telefonfrågor handlade om detaljplanering och plangenomförande. Ungefär en tredjedel av dessa berörde planbestämmelser och tolkning av detaljplaner. En stor del av dessa är av det enklare slaget vilket visar på att det finns bristande kunskaper inom området. Detta skulle kunna vara en följd av ett pågående generationsskifte som lett till att många nya planerare har få eller inga erfarna kollegor till stöd i sitt arbete.

Svårt att tolka äldre detaljplaner

Många frågor handlar om problem vid tolkning av äldre detaljplaner. Kunskaper saknas om hur äldre planer ska läsas och om vilken lagstiftning och vägledning som ska användas vid tolkningen. Eftersom detaljplaner gäller tills de ersätts, ändras eller upphävs finns många äldre gällande detaljplaner kvar i kommunerna. Många av dessa skulle behöva göras om och anpassas efter dagens förutsättningar. Detta skulle dock kräva stora insatser i tid och resurser vilket kommunerna oftast saknar.

Ett av de vanligaste problemen vid tolkning av äldre planer är detaljplaner som innehåller bestämmelser om Allmänt ändamål, så kallade A-områden. Dessa bestämmelser användes tidigare för att säkra samhällsservicen i kommunen och reglerar att endast offentliga organ får bedriva verksamhet inom området. Idag ställer detta till problem när privata aktörer vill bedriva motsvarande verksamheter, till exempel skolor eller vårdhem. Det är svårt att få förståelse för att en planändring krävs, för en användning som egentligen redan prövats lämplig, enbart utifrån vem som ska bedriva verksamheten i området. Detta bidrar även till avsevärt längre handläggningstider innan bygglov kan beviljas.

Det behövs mer vägledning om tolkning av äldre planer och att det är den lagstiftning och de handböcker och allmänna råd som gällde när planen gjordes som ska användas vid tolkningen. På Boverkets webbplats finns de handböcker och allmänna råd om planläggning som staten gett ut sedan 1949 tillgängliga som sökbara PDF-dokument.

Frågor om förhandsbesked, lov och byggprocessen

Drygt 80 procent, det vill säga cirka 1 400 av de skriftliga frågorna och cirka 2 000 telefonfrågor, handlade om förhandsbesked, lov och byggprocessen. De vanligaste återkommande frågorna inom lov- och byggområdet handlar om lov och anmälningsplikt samt handläggning av lov och förhandsbesked.

Kommunernas handläggning

Många frågor från både allmänhet och kommuner gäller laga kraft och hanteringen kring detta. Det råder stor oklarhet om vilka som är rågrannar och sakägare och vilka som ska underrättas och ges tillfälle att yttra sig om ansökningar. Det råder också oklarhet om vilka beslut om lov som ska expedieras till vem, vilka som har rätt att överklaga, samt hur lång överklagandetiden är i de olika fallen och varför den är olika för olika fall.

Lov- och anmälningsplikt

De vanligaste frågorna som kommer in handlar om lov- och anmälningsplikt. Det är svårt att förklara för allmänheten att många åtgärder lämnas till den enskildes bedömning i inledningsskedet och att en sanktionsavgift senare ändå kan utdömmas för att kommunen gör en annan bedömning.

Det är även oklart för många när anmälan krävs och när det inte krävs och vad en ”väsentlig ändring” innebär. Många frågor avser också bygglovsplikten för ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring. Svårigheten ligger i hur man bedömer vad som är vad när det gäller jordbruk, skogsbruk och liknande näringar. Många frågor från allmänheten avser även bygglovsbefriade åtgärder. I dessa fall handlar det framför allt om frågor kring ”friggebodar”, skärmtak och tillbyggnader.

Byggfelsförsäkring

De frågor som avser byggfelsförsäkringar gäller i huvudsak så kallade självbyggare och deras behov av försäkring. Viss osäkerhet tycks även råda vad avser fritidshus och behovet av byggfelsförsäkring.

Slutbesked – ”ta i bruk”

Många kommuner är osäkra på bedömningen av när en byggnad tas i bruk och när slutbesked kan utfärdas. Kravet på slutbesked tycks inte ha nått ut till eller ha förstått av dem som söker bygglov. Detta leder till mycket handläggningsarbete för kommunerna och till risk för förelägganden och sanktionsavgifter för fastighetsägarna.

Olovligt byggande, sanktionsavgifter och förelägganden

Många frågor handlar om att framför allt kommuner är osäkra på hur olovligt byggande ska handläggas. Många vet inte hur sanktionsavgiften ska beräknas i speciella fall och många reagerar också på hur stor avgiften kan bli för till synes obetydliga fel. Kommunerna har också svårigheter med att förstå hur förelägganden ska förmedlas till den som gjort fel och vilket föreläggande som ska tillämpas. Det är också ofta oklart vad som avses med rättelse.

Byggnadshöjd

Allmänheten såväl som kommuner och länsstyrelser har stora svårigheter att beräkna byggnadshöjd och våningsantal för byggnader med ovanlig utformning. Det tycks vara svårt att använda den ”beräkningsgrundande fasaden”. Begreppet sluttningsvåning används på olika sätt i olika kommuner och skapar problem vid tolkningen av planbestämmelser. Definitionen för vind skapar problem framför allt vid moderna tjocka takkonstruktioner.

Frågor om byggregler och byggprodukter

Med anledning av nya brandskyddsregler och införande av regler för ändring av byggnader i Boverkets byggregler (BBR) har antalet frågor till Boverket varit fortsatt många även inom detta område. Under året har cirka 2 000 skriftliga förfrågningar kommit in som rör byggtekniska frågor om Boverkets byggregler, CE-märkning av byggprodukter med mera. Därutöver tillkommer en större mängd telefonsamtal på området.

Brandskydd vid hem för vård och boende

Bland de tekniska områden som Boverket får mycket frågor om märks särskilt brandskydd, utformning och säkerhet vid användning. En aktuell och vanlig fråga är vilket brandskydd som ska gälla i boenden för ensamkommande flyktingbarn och andra så kallade HVB-hem (hem för vård och boende). Anledningen är att när brandskyddskraven tydliggjorts för vissa områden blir det samtidigt svårare att veta hur man ska behandla de boendeformer som kan betraktas som ett mellanting av vårdboende och vanligt boende. Boverket kommer under 2013 utreda om det finns behov av ytterligare verksamhetsklasser för att täcka detta behov.

Förvaltning av informationen

Den information som frågorna ger tas om hand och förädlas till vägledning bland annat i ”PBL kunskapsbanken” som är Boverkets webbaserade vägledning för plan- och bygglagen. Här finns redan nu svar på många av de frågor som kommer in till Boverket och arbete pågår också med att utveckla vägledningen utifrån de frågor som kommer in.

Särskilt svåra frågeställningar tas upp i den samverkansgrupp för PBL-frågor som Boverket leder och som består av jurister från de tre storstadskommunerna, Sveriges kommuner och landsting, länsjurister, företrädare från Lantmäteriet och jurister från Boverket.

Samverkansgruppen har processat och levererat flera ändringsförslag till regeringen som bland annat rör enklare ändringar på lag och förordningsnivå, mer komplexa frågeställningar såsom ett renodlat sakägarbegrepp, enklare och rättssäkrare bestämmelser om kommuniserings- och expedieringsskyldigheten (lagakraftfrågan) samt nya sanktionsavgiftsbestämmelser.

Vad har hänt sedan förra årets spaningar?

I uppföljningsrapporten för 2011 lyftes fem uppföljningsspaningar fram. Vad har hänt under året med de tendenser som beskrevs i dessa spaningar?

Kommunerna efterlyser fortfarande handläggningsstöd som kan ge en ännu effektivare process.

En enklare plan- och bygglag?

Den första spaningen från 2011 tog upp problemet med att alla kommuner inte klarar plan- och bygglagens krav på max tio veckors handläggningstid för ärenden om lov och förhandsbesked. Personalbrist, rekryteringsproblem och kraftigt ökad administration beskrevs som de främsta förklaringarna till detta.

Fortfarande tidskrävande administration

Sedan förra året kan konstateras att administrationen inte har blivit enklare utan problemet kvarstår. Kontakt med frågeställare har visat att tiderna dock har förkortats när det gäller prövning av lovansökan men att det fortfarande finns en tydlig eftersläpning i många kommuner. Handläggningen av förhandsbesked har aldrig varit lika problematisk eftersom mängden ärenden är betydligt färre än lovärendena.

Det finns fortfarande en stor efterfrågan på manualer eller dylikt för administrativa rutiner för exempelvis underrättelseplikt, överklagande, laga kraft, förelägganden och sanktionsavgifter.

Lagen och förordningen gör undantag för kravet på certifierade kontrollansvariga för vissa åtgärder. Möjlighet till undantag från kravet bedöms olika i kommunerna. En anledning till detta kan vara den ojämna tillgången på certifierade kontrollansvariga.

Kommunerna vill och behöver anställa fler

I förra årets rapport beskrevs att det råder stor brist på tillgång till kompetens inom plan- och byggområdet. Många kommuner behöver rekrytera men har svårt att hitta kvalificerad personal.

Behov av utbildning

Svårigheterna att rekrytera kompetent personal kvarstår och det behövs fortfarande fler utbildningsplatser inom plan- och byggområdet vilket framgår av Boverkets rapport ”Kommunens kompetensbehov för byggfrågor i plan- och bygglagstiftningen”. Problemet är som störst med rekrytering av personal för handläggning av bygglov.

Erfarenheter från inkomna frågor visar också på behov av utbildning som rör bygglovhanteringen och byggprocessen enligt den nya plan- och bygglagen både för handläggare som varit anställda länge och för nyanställda.

Kartläggning av kompetensbehoven

Under året har Boverket på regeringens uppdrag, i rapporten ”Kommunens kompetensbehov för byggfrågor i plan- och bygglagstiftningen”, kartlagt vilken kompetens som är önskvärd för handläggning av bygglov och byggkontroll i kommunerna, vilka utbildningsplatser som finns samt bedömt hur framtida behov kan mötas.

Fortfarande svårt att rekrytera personal, i synnerhet inom kompetensområdet bygglov.

I rapporten redovisas bland andra följande bedömningar och förslag:

- Kommunerna måste bli attraktivare som arbetsgivare och arbetsplats.
- Kommunerna bör rekrytera fler personer med högskoleutbildning och arbetslivserfarenhet.
- Kommunerna behöver samarbeta mer om kompetens.
- Process- och temaorienterat arbetssätt kan öka och bredda kompetensen.
- Förstärka och utöka vägledningsinsatserna och
- Behov av förtydligande komplettering av kompetenskraven i PBL.

I samarbetsprogrammet SPF, Sammanhållen detaljplanerings- och fastighetsbildningsprocess, som Boverket driver tillsammans med Lantmäteriet, har en kartläggning gjorts också över de utbildningar som finns för lantmätare, planerare och arkitekter. Inom programmet håller också en kravspecifikation för den gemensamma kunskapsbasen för planhandläggare och förrättningslantmätare på att tas fram.

Fler kontrollansvariga behövs

I förra årets rapport beskrevs att det råder stor brist på certifierade kontrollansvariga (KA) i landet som helhet.

Fortfarande brist på Kontrollansvariga (KA)

För att följa utvecklingen har Boverket genomfört en enkätundersökning med 77 kommuner. Av undersökningen framgår att i små och stora kommuner anlitas främst certifierade KA, medan det i mellanstora kommuner anlitas mest icke certifierade KA. Det framgår dessutom att det behövs fler KA i de flesta kommuner. I 15 procent av kommunerna behövs många fler KA. En av orsakerna till bristen på certifierade KA kan vara att många kvalitetsansvariga är äldre och inte tycker att det är lönt att certifiera sig då det ställs höga krav och kostar mycket med utbildning och certifiering.

Förlängd övergångsperiod och allmänna råd

I december 2012 beslöt riksdagen att förlänga övergångsperioden för krav på kontrollansvariga enligt plan- och bygglagen till utgången av juni månad 2013. Möjligheten ska begränsas till fall där det finns synnerliga skäl för att anlita en person som inte är certifierad kontrollansvarig.

Under det år som gått har Boverket även gett ut ett allmänt råd om kontrollansvarigas självständiga ställning.

Detaljplanering med skiftande kvalitet

I förra årets rapport beskrevs att kommunernas kunskap om detaljplanering minskar och de följer detta får i form av fler otydliga planbestämmelser, bestämmelser utan stöd i PBL och planer som inte går att genomföra.

Oförändrad kvalitet

Enligt Boverkets erfarenheter har kvaliteten på detaljplanerna inte förändrats utan problemet kvarstår. Under året har dock ett antal insatser

En förlängd övergångsperiod ger fler möjlighet att certifiera sig till kontrollansvarig.

Statliga utredningar pekar på problem med planbestämmelser utan lagstöd.

gjorts för att ta reda på var bristerna finns, öka kunskaperna om detaljplanering och för att höja kvaliteten på detaljplanerna.

Större möjligheter för länsstyrelserna att ingripa?

En av de åtgärder som föreslogs i förra årets spaningar var att utöka länsstyrelsernas ansvar. I maj lämnade Boverket in ett "Förslag till förändringar i plan- och bygglagen (2010:900)" till Socialdepartementet där bland annat frågan om problemet med planbestämmelser som saknar stöd i plan- och bygglagen tas upp. Ett alternativ som omnämns för att motverka denna utveckling är att utvidga länsstyrelsens ansvar att ingripa mot planbeslut till att också omfatta en kontroll av om de beslutade planbestämmelserna har stöd i plan- och bygglagen. Länsstyrelsens möjlighet att överpröva och upphäva detaljplaner skulle då utvidgas till att också gälla sådana formella fel. Detta alternativ överensstämmer till en del med Boverkets förslag i redovisningen av ett regeringsuppdrag "Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen" (2007).

Under året har även två statliga utredningar inom plan- och byggsektorn på olika sätt tagit upp just detta. I den ena, Plangenomförandeutredningen (SOU 2012:91), föreslås att länsstyrelsernas roll som samrådande part i planärenden ska utökas till att även omfatta formalia och brister som planbestämmelser utan lagstöd. Den andra utredningen, Byggkravsutredningen (SOU 2012:86), föreslår att länsstyrelserna får en ändrad roll på så sätt att de utöver att vara rådgivande gentemot kommunen under planprocessen också ska kunna överpröva detaljplaner med avseende på den formella hanteringen och bestämmelsernas lagstöd.

Gemensam kunskapsbas för planerare och lantmätare

Inom Boverkets och Lantmäteriets samarbetsprogram SPF, Sammanhållen detaljplanerings- och fastighetsbildningsprocess, håller en kravspecifikation på att tas fram för den gemensamma kunskapsbasen för planhandläggare och förrättningslantmätare. SPF har även tagit fram en processritning inklusive begreppsbeskrivning som visar en modell för att samordnat genomföra detaljplanering och lantmåteriförrättning.

Ny vägledning om planbestämmelser

I november publicerade Boverket en ny del om planbestämmelser på PBL kunskapsbanken, som är en webbaserad vägledning till plan- och bygglagen. Texterna ska fungera som en hjälp för dem som arbetar med att ta fram och tolka planer och innehåller förslag på hur planbestämmelser kan utformas och användas. Texterna innehåller också förklarande texter och exempel för att tydliggöra hur planbestämmelserna fungerar och vad olika bestämmelser inrymmer. Utgångspunkterna för arbetet med texterna har varit att tydliggöra att alla planbestämmelser i detaljplaner ska ha lagstöd, vara tydliga och inte reglera mer än nödvändigt. Boverket arbetar nu vidare med texterna för att ta fram allmänna råd om planbestämmelser.

I november deltog också representanter från Boverket på ett webbseminarium som anordnades av kommittén "Ny PBL-på rätt sätt". Seminariets syfte vara att stödja kommunernas detaljplanearbete när det gäller utformningen och tillämpningen av planbestämmelser. Boverket

presenterade grundläggande råd om vad som enligt plan- och bygglagen ska respektive kan regleras i detaljplan samt förslag till en ny del om planbestämmelser på PBL kunskapsbanken. Seminariet behandlade även planbestämmelser som saknar stöd i plan- och bygglagen.

Under 2012 har Lantmäteriet gjort en kartläggning av vanligt förekommande olämpligt utformade planbestämmelser och utarbetat råd i syfte att komma till rätta med sådana bestämmelser. Lantmäteriet har också tittat på hur samarbete mellan kommun och Lantmäteriet fungerat under samrådsprocessen, hur kommunerna följer lantmäterimyndigheternas samrådssynpunkter samt vilka effekter detta får för det fastighetsrättsliga plangenomförandet.

Översiktsplaneringen spelar olika roll

I förra årets rapport beskrevs att översiktsplanen spelar olika roll i olika typer av kommuner. Mest praktisk betydelse har planen i tillväxtkommuner med ett starkt exploateringsstryck. När det gäller kommuner med en negativ befolkningsutveckling och lågt exploateringsstryck upplevs inte samma behov av en aktiv kommunomfattande översiktsplanering. Vidare beskrevs att nästan en tredjedel av kommunerna har en kommunomfattande översiktsplan från 1990-talet. Dessutom minskade antalet antagna översiktsplaner och endast en tiondel av kommunerna följer plan- och bygglagens krav om aktualitetsprövning av översiktsplanen minst en gång varje mandatperiod. Det konstaterades också att det behövdes vägledning om hur aktualitetsprövningen bör hanteras.

Mer vägledning behövs

Det är fortfarande för tidigt att se om de nya lagkraven har fått ett tydligt genomslag. Däremot behövs mer vägledning om hur en kontinuerlig och ändamålsenlig översiktsplanering kan bedrivas både i små och stora kommuner utifrån de olika förutsättningarna.

Insatser för att öka kunskaperna

Under året har Boverket arbetat med översiktsplaneringens strategiska funktion dels via olika seminarier vars syften har varit att stärka dialogen kring översiktsplaneringens koppling till regionala tillväxtfrågor dels via ett samarbete med kommittén ”PBL på rätt sätt” där ett webbseminarium genomfördes 27 september 2012 med temat ”Översiktsplanen – en grund för strategiska beslut”.

Boverket har också gjort en analys av integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete med exempel från Europa och Norden.

Boverket har även analyserat hur kommunerna har samordnat översiktsplanerna med miljö kvalitetsmålen. Resultatet redovisas i en rapport. Studien visar att i cirka 10 procent av planerna har målen fungerat som utgångspunkt för ställningstaganden.

Inom regeringsuppdraget att ta fram en vision för Sverige 2025 har Boverket gjort en sammanställning av de relevanta nationella mål som har koppling till fysisk planering. Målen finns redovisade på PBL kunskapsbanken.

Boverkets vision 2025 samlar de nationella målen som ett stöd till kommunernas övergripande planering.

Aktuella frågor

Det här kapitlet fokuserar på erfarenheter från tillämpningen av plan- och bygglagen i särskilt aktuella frågor som länsstyrelserna tillsammans med Socialdepartementet ansett viktiga att fokusera på och belysa. Texterna har sammanställts utifrån den information som Boverket fått in genom länsstyrelsernas åiterrapporteringar inom PBL-området enligt deras regleringsbrev för 2012.

Buller

Gällande riktvärden för trafikbuller överskrids på många håll och buller är därför ofta en aktuell fråga i planeringen. Frågor om bostadsförsörjning och att öka takten i bostadsbyggandet, särskilt i storstadsregionerna, har inneburit att bullerfrågorna blivit än mer aktuella.

Länsstyrelsens arbete med att säkerställa en god ljudmiljö

Länsstyrelsernas arbete med att säkerställa en god ljudmiljö vid detaljplanläggning består främst i rådgivning under samråd och granskning men också av möjligheten att överpröva en plan med avseende på hälsa och säkerhet, där buller ingår som en del. Flera länsstyrelser uppger att de i detta arbete bland annat kräver in bullerutredningar i de fall då bullernivåerna riskerar att överskridas. Vid överskridanden av riktvärdena anser flera länsstyrelser att nödvändiga skyddsåtgärder ska regleras med planbestämmelser. Det kan till exempel handla om att säkerställa att hälften av bostadsrummen vänds mot en tyst eller ljuddämpad sida. Någon länsstyrelse anger också att de ibland rekommenderar åtgärder vid källan.

Det finns en medvetenhet om att bullerfrågorna måste diskuteras tidigt i planarbetet och att underlagsmaterial i form av utredningar behöver tas fram i ett tidigt skede, när sådana är aktuella. Länsstyrelsernas bedömningar av vilken reglering som krävs utgår ifrån regeringens riktlinjer och Boverkets allmänna råd och avsteg från dessa måste tydligt motiveras.

Vid nybyggnad av bostäder i miljöer där riktvärden för trafikbuller överskrids tillämpar kommunerna ofta avsteg. Hur ofta avsteg används varierar i olika delar av landet. Det är betydligt vanligare i de tre storstadslänen, där avsteg regelmässigt tillämpas. Även i större kommuner inom andra län är det vanligt förekommande, vilket också är accepterat hos berörda länsstyrelser.



Oklarheter kring avstegsmodellen

Flertalet länsstyrelser upplever oklarheter med den avstegsmodell som tillämpas och efterlyser förtydliganden inom en rad områden. Avsteg med tyst sida används mer som regel än undantag även i vissa små tätorter och det upplevs som att många kommuner nöjer sig med avsteg utan att motivera detta, även i situationer då det är möjligt att åstadkomma en bättre ljudmiljö. Ofta kan det finnas olika uppfattningar om i vilka situationer och geografiska områden som avsteg alls är acceptabla och den oenighet om bullerfrågorna som upplevs finnas hos de centrala myndigheterna försvårar vid bedömningar. Förtydliganden och exempel som beskriver tolkningsutrymmet hur bedömningar kan göras vid olika situationer efterfrågas av flera länsstyrelser.

En annan återkommande frågeställning är hur tekniska speciallösningar, exempelvis specialfönster, burspråk eller delvis inglasade balkonger, kan användas. Detta används ibland för att hävda att god ljudmiljö utanför enstaka fönster ersätter rekommendationen om tyst eller ljuddämpad sida. Sådant förekommer exempelvis då punkthus planeras i bullriga miljöer. I storstäderna förekommer det att kommunen direkt använder speciallösningar, i stället för den önskvärda arbetsgången med att steg för steg pröva olika möjligheter. Långtgående avsteg förekommer oftast i storstadslänen.

Avstegsmodellens juridiska status upplevs som oklar exempelvis i samband med överklaganden eller överprövning, vilket även hänger samman med en upplevd svårtolkad domstolspraxis. Några upplever att avstegsmodellen är utformad med fokus på större städer, men används även i mindre städer. Smålägenheter, som ofta blir enkelsidiga, utgör en särskild problematik avseende bullerpåverkan. Det gäller exempelvis student- och äldreboendestäder.

Kompensationsåtgärder lyfts fram som en viktig fråga och det finns önskemål om tydligare beskrivningar angående hur kommunerna kan kompensera vid bullriga miljöer. Slutligen ifrågasätter länsstyrelserna de resonemang som ibland förs om att en högre ljudklass i fasaden kan användas som kompensation för höga bullernivåer utomhus. Sådan kompensation upplevs i sig vara rimlig, men då det råder oklarheter om det är möjligt att säkerställa högre krav genom detaljplan, så bör sådana rekommendationer användas med försiktighet.

Kommunernas tillämpning av Boverkets allmänna råd

Bedömningarna om hur kommunerna tillämpar Boverkets allmänna råd till gamla plan- och bygglagen om buller i planeringen varierar stort i olika delar av landet. Flera länsstyrelser anger att kommunerna vanligtvis tillämpar de allmänna råden, medan andra påpekar att det finns exempel på kommuner som väljer att bortse från dessa.

Även utformningen av planbestämmelser varierar mellan kommuner vilket upplevs som ett bekymmer. Det framförs därför önskemål om att det bör tas fram en exempelsamling med planbestämmelser om buller.

Övriga svårigheter vid hantering av buller i planeringen

Nya planer innebär ibland effekter för befintlig bebyggelse, till exempel genom ökad trafik, vilket är en problematik som kan vara svår att hitta

lösningar för. Ett annat problem är hur bullersituationen ska bedömas vid förekomst av flera bullerkällor.

Det förekommer också att bullerberäkningar är bristfälliga eller saknas vid samrådet. Några länsstyrelser nämner svårigheten med prognoser framåt i tiden och vilket prognosår som är rimligt att utgå ifrån och som bör efterfrågas.

Behov av samsyn

Ett återkommande önskemål från ett stort antal länsstyrelser är en större samsyn inom bullerområdet mellan berörda centrala myndigheter. En central och samlad översyn med förtydliganden av gällande regelverk beskrivs som nödvändig för att länsstyrelserna ska kunna bedriva en effektiv tillsyn och nå enighet i sina bedömningar.

Eftersom motiven till att uppfylla riktvärdet 55 dBA ofta ifrågasätts så finns behov av klargöranden och beskrivningar av allvaret i att överskrida riktvärdet 55 dBA vid fasad. Likaså vilka värderingar som ska göras vid bedömningar av ljudnivån vid utemiljön i övrigt.

Industrirelaterat buller i planeringen

Flera länsstyrelser efterfrågar vägledning för industribuller i planeringen. Särskilt i större städer upplevs avsaknaden av vägledning som ett stort problem.

Några situationer som särskilt nämns är hur transporter till och från en industri ska bedömas, svårigheter att reglera buller som uppstår utanför planområdet, samt oklarheter om riktvärdena ska uppfyllas vid fastighetsgräns, plangräns eller vid fasad.

Vid industribuller är det också ofta svårt att bedöma vilka konsekvenser som kan uppstå för en verksamhet då riktvärden för industribuller anges som planbestämmelser. I vissa fall uppmanar länsstyrelsen kommunen att, utöver en beskrivning av förekommande störningar, även tydliggöra hur verksamhetsutövaren kan komma att påverkas. Därefter gör länsstyrelsen en bedömning i varje enskilt fall.

Flygbuller i planeringen

I de län där det finns större flygplatser i närheten av bebyggelse är beskrivningen av förekommande osäkerheter och behov av förändringar tydlig och samstämmig. Oklarheterna kring Naturvårdsverkets och Boverkets allmänna råd är ett problem som enligt länsstyrelserna behöver åtgärdas och enhetliga riktlinjer för tillämpning av regelverket behöver snarast utarbetas.

Strandskydd och landsbygdsutveckling i strandnära lägen

Utpekandet ökar långsamt

Under 2012 har enligt länsstyrelserna totalt 27 kommuner pekats ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen, så kallade LIS-områden, i kommunomfattande översiktsplan, tillägg till översiktsplanen eller som fördjupning av översiktsplanen. Detta kan jämföras med 24 kommuner under 2011 och 15 under 2010. Utpekandet av LIS-områden ökar därmed något, men ökningen går långsamt. Totalt har knappt 21 procent av kommunerna pekats ut LIS-områden sedan lagen trädde i kraft 2009.

En lång startsträcka med att implementera ny lagstiftning kan enligt länsstyrelserna vara en möjlig orsak till det låga antalet kommuner med utpekade LIS-områden. En länsstyrelse pekar också på att arbetet med att ta fram en översiktsplan är resurskrävande vilket gör att kommunerna inte prioriterar detta. En länsstyrelse anger att kommunerna ofta har fokus på andra planeringsfrågor så som till exempel vindkraft. Lågkonjunktur och minskat intresse av byggande på landsbygden anges också som en möjlig orsak till det låga antalet kommuner med utpekade LIS-områden.

Stor variation i hur kommunerna pekar ut LIS-områden

Länsstyrelserna uppger en stor variation i hur kommunerna avgränsar LIS-områden. Vissa kommuner pekar ut många små områden medan andra har valt att peka ut färre stora områden. Både detaljerade och mer schematiska avgränsningar förekommer. En av intentionerna när LIS infördes i lagstiftningen var just att skapa en differentiering av strandskyddet utifrån regionala förutsättningar. Att det förekommer en stor variation i hur kommunerna pekar ut LIS-områden strider därför inte mot intentionerna med LIS. Några länsstyrelser har däremot haft invändningar mot att kommunerna inte har avgränsat områdena tillräckligt och i några fall pekats ut oproportionerligt stora områden eller till och med hela sjösystem.



Svårigheter att definiera landsbygdsutveckling

Nästan alla länsstyrelser uppger att de har haft invändningar mot kommunernas utpekade LIS-områden. Den vanligaste kritiken har rört bristfälliga underlag och konsekvensutredningar, otydliga kriterier för urval av områden och en svag motivering till varför ett föreslaget LIS-område innebär en utveckling av landsbygden. Det framkommer av länsstyrelsernas svar att det finns en problematik kring definitionen av begreppet landsbygdsutveckling, både i vad som ska klassas som landsbyggd och utveckling av den. Andra områden som länsstyrelserna har haft invändningar mot rör brist på exploateringsbegränsningar, översvämningsrisker, hantering av VA, naturvärden och miljö kvalitetsnormer.

LIS-områden har svag genomslagskraft

De flesta länsstyrelser är överens om att utpekandet av LIS-områden än så länge haft en marginell betydelse för landsbygdsutvecklingen. I dagsläget finns det väldigt få detaljplaner, endast fem under 2012, där strandskyddet har upphävts med hänvisning till att det är ett LIS-område. Två skäl som anges som förklaring på det låga antalet är att LIS-områdena ännu inte är utpekade i översiktplanen och att de antagna detaljplanerna har varit belägna inom kustområdet där LIS inte kan åberopas.

Många länsstyrelser uppger att det är för tidigt att bedöma betydelsen av utpekandet av LIS-områden för landsbygdens utveckling.

Detaljplaner med bestämmelser om upphävande av strandskydd

Under 2012 har kommunerna upphävt strandskyddet i 153 antagna detaljplaner vilket motsvarar 8 procent av totala antalet antagna detaljplaner. Utöver detta har länsstyrelserna fattat 58 beslut om att upphäva strandskyddet inom detaljplan enligt 7 kap 18§ MB. En länsstyrelse påpekar dock att antalet beslut om att upphäva strandskydd egentligen är högre eftersom många detaljplaner fortfarande handläggs enligt den äldre lagstiftningen där Länsstyrelsen beslutar om upphävande.

Länsstyrelsen har överprövat 6 planer med hänvisning till att planbeslutet kan antas innebära att strandskydd upphävs i strid med bestämmelserna i 7 kap. miljöbalken. Av dessa har 2 upphävts varav den ena endast delvis. Som förklaring på det låga antalet anger en länsstyrelse att eventuella synpunkter och invändningar hanteras genom rådgivning under planprocessen.

Brister i kommunernas tillämpning

De flesta av landets länsstyrelser anser att det är vanligt att det förekommer brister i kommunernas arbete med att upphäva strandskydd genom en bestämmelse i en detaljplan.

Några av de brister som länsstyrelserna anser förekommer är:

- diffusa formuleringar huruvida särskilda skäl föreligger,
- kommunernas bedömning grundas på bristande underlag, ofta saknas till exempel inventeringar när det gäller förutsättningarna för djur och växtliv, natur- och friluftsvärden,

- att planförfattare gör relativt vidlyftiga bedömningar av huruvida ett visst landområde till exempel är ianspråktaget eller ej
- otydliga avgränsningar av vilket område inom detaljplanen som avses.

Av dessa brister är det framför allt problemen med vilka särskilda skäl som ligger till grund för beslutet som är vanligast.

En länsstyrelse förklarar kommunernas brister såhär: ”Generellt kan sägas att det underlag som ligger till grund för kommunernas bedömning ofta är begränsat. Ofta saknas till exempel inventeringar när det gäller förutsättningarna för djur och växtliv, inte minst när det gäller akvatiska förhållanden. Flera kommuner har ett välutvecklat samarbete mellan planavdelningen och den personal som vanligtvis handlägger strandskyddsdispenser. I andra fall görs bedömningen om det finns särskilda skäl av planförfattaren själv, där denne kanske endast har begränsade kunskaper om den nya strandskyddslagstiftningen. Detta får till följd att strandskyddsfrågan behandlas olika mellan olika kommuner, och ibland även på olika sätt inom samma kommun.”

Kommunernas brister försvårar länsstyrelsernas möjlighet att bedöma om ett upphävande av strandskyddet är förenligt med bestämmelserna i 7 kap. MB. Flera länsstyrelser anger dock att nämnda brister i regel klaras ut tillsammans med länsstyrelsen under planprocessen. Under samrådsprocessen är det särskilt vanligt att länsstyrelserna ber kommunerna om att förtydliga och redogöra för varför ett visst skäl eller flera skäl används för ett upphävande eller att kommunen ska komma in med kompletterande material. Länsstyrelserna anser generellt att myndigheten kan påverka detaljplanernas utformning gällande strandskyddsfrågor. En länsstyrelse påpekar att lagstiftningen är förhållandevis ny och att det finns utrymme för metodutveckling och goda exempel. En annan länsstyrelse anger att de brister som förekommer i dag i allt väsentligt även har förekommit tidigare. En länsstyrelse påpekar också att kunskapen om regelverket hos politiker och tjänstemän har ökat sedan lagändringen genomfördes.

Strandskydd upphävs ofta endast på formella grunder

Många länsstyrelser bedömer att strandskyddet ofta upphävs enbart på formella grunder, alltså på grund av att strandskydd inträder till följd av att befintlig stads- eller byggnadsplan med mera ersätts av ny detaljplan. De områden där det är aktuellt att upphäva strandskyddet är ofta områden som sedan tidigare är planlagda eller redan ianspråktaga på ett sätt som gör att det saknar betydelse för strandskyddets syften. Få ärenden avser i anspråkstagande av orörda områden.

Strandskydd vid mindre vattendrag

Ett problem som flera länsstyrelser pekar på är hantering av strandskydd vid mindre vattendrag, diken, mm, där det kan vara tveksamt om strandskyddet fyller någon funktion. Eftersom samtliga vattendrag, oavsett storlek, berörs av strandskydd är det en mycket stor andel av marken som berörs, i vissa fall är det så mycket som 40 procent av kommunens yta. Enligt flera länsstyrelser skapar detta ett merarbete som inte är i paritet med nyttan i ett strandskyddsperspektiv och de menar att

nuvarande tolkning av strandskyddets omfattning inte är ändamålsenlig. En länsstyrelse framför att nya regler bör tillskapas som gör det möjligt för länsstyrelserna att i särskilda beslut förordna om strandskyddets omfattning inom länet.

Stads- eller tätortsutveckling som särskilt skäl?

Det är vanligt att kommunerna anger stads- eller tätortsutveckling som särskilt skäl. Flera länsstyrelser anser dock att det är oklart i vilken utsträckning stads- och tätortsutveckling ryms inom dispensgrunden angeläget allmänt intresse och att det finns behov av förtydligande av vad som kan räknas som ett särskilt skäl.

Riksintresssystemets funktion och tillämpning

Problem och möjligheter

Alla länsstyrelser pekar på problem med tillämpningen av riksintresssystemet. Flera länsstyrelser menar att systemet behöver ses över i sin helhet. Speciellt tas bestämmelserna i 4 kap. MB upp som otidsenliga. Många anser att tillämpningen av riksintressena behöver bli mer flexibel i förhållande till andra intressen och att det bör ställas krav på aktualitet även av de nationella myndigheternas beskrivningar och annat underlag som rör riksintressena. Det borde också skrivas in i riksintressemyndigheternas instruktioner att de har ansvar för att ta fram underlag för att tillämpa hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB.

Flera länsstyrelser menar att tillämpningen går att utveckla betydligt, bland annat genom att underlagen är aktuella och att värdebeskrivningarna görs mer utförliga. Länsstyrelserna pekar också på att kriterierna bör vara likartade. Länsstyrelsen i Skåne har en lista med flera punkter på vad som skulle kunna göras. Utöver det som har tagits upp ovan nämns där till exempel behovet av att öka kunskapen om riksintresssystemet, utveckla uppföljningen av hushållningen med mark och vatten och att förbättra kontakterna mellan de statliga aktörerna.

Länsstyrelsernas kontakter med centrala verk varierar mycket och är ojämna. Med vissa är kontakten tätare, till exempel med Riksantikvarieämbetet och Trafikverket.

Översiktsplaner och riksintressen

För att kunna leva upp till sin roll som samordnare av statens intressen och för att kunna förmedla detta till kommunerna på ett bra sätt pekar flera länsstyrelser på att de behöver få aktuell, kvalitetssäkrad och relevant planeringsunderlag från centrala myndigheter. Länsstyrelserna pekar också på att översiktsplanerna ofta saknar detaljerade markanvändningsredovisningar att det är svårt att fullt ut bedöma om riksintressena är tillgodosedda. Någon länsstyrelse pekar på att



översiktplanerna blivit mer strategiska och övergripande än tidigare. Detta bedöms som positivt men innebär samtidigt att det inte alltid går att utläsa hur riksintressena har tillgodosetts. Detta ställer ytterligare krav på bra och utvecklade planeringsunderlag som beskriver riksintressena.

Planeringsunderlag i samverkan

Flera länsstyrelser har tagit initiativ till eller medverkar i att ta fram fördjupade planeringsunderlag för olika riksintressen. Länsstyrelsen i Stockholms län pekar på att ett bra underlag tagits fram för Bromma flygplats tillsammans med Trafikverket, Stockholms stad och Swedavia. För kulturmiljövården har i Stockholms län även tagits fram ”Stockholms innerstad med Djurgården”. Flera länsstyrelser rapporterar att de inlett ett bra samarbete med Riksantikvarieämbetet i ett tvåårigt projekt för att utveckla kulturmiljöfrågorna.

Nya anspråk på riksintressen

Några länsstyrelser menar att det saknas riksintressen när det gäller till exempel eldistribution. Ett flertal har också aktualiserat jordbruksintresset som en viktig hushållningsfråga och menar att det borde få en starkare ställning. Detta kan göras till exempel genom att områden pekats ut som ett riksintresse för jordbruksmark. Detta skulle dock kräva en ändring i miljöbalken. Någon länsstyrelse anser också att det då skulle behövas ett nationellt försörjningsmål som grund för ett sådant ställningstagande. Mest kraftfullt har Länsstyrelsen i Skåne arbetat med frågan.

Många länsstyrelser arbetar också med stora opåverkade (tysta) områden och menar att riksintresset för vattenförsörjning borde få nya utgångspunkter.

Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar

Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar för detaljplaner

Det är endast i ett fåtal detaljplaneärenden kommunerna gör bedömningen att det finns behov av miljöbedömning/miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Av 1 753 antagna planer är det bara 63 som miljöbedömts vilket motsvarar 3,6 procent av alla antagna detaljplaner och 6,5 procent av de planer som antagits med normal process, vilket i det här sammanhanget är det mest intressanta.

Vid bedömning av behovet av miljöbedömning/MKB tenderar kommunerna i gränsfallen ofta att komma fram till att miljöbedömning inte behövs. Om det endast är enstaka miljöpåverkan som bör beskrivas, så görs oftast ingen MKB, men konsekvenserna utreds och sammanfattas i planbeskrivningen, eventuellt med utredning som bilaga. Som en länsstyrelse beskriver det: ”Kriterierna för när betydande miljöpåverkan kan antas uppstå är relativt vagt formulerade vilket ofta leder till gränsdragningsproblem. Eftersom det vanligtvis medför mycket arbete att upprätta en formell miljökonsekvensbeskrivning tenderar kommunerna i dessa fall, då utfallet av behovsbedömningen inte är givet, att komma fram till slutsatsen att ett genomförande av planen inte antas medföra betydande miljöpåverkan. I sådana fall brukar miljökonsekvenserna redovisas översiktligt i planbeskrivningen. Ibland vilar dessa beskrivningar på väl genomarbetade underlagsrapporter, till exempel dagvattenutredningar och bulleranalyser, vilket gör att miljökonsekvenserna i sak ändå behandlas på ett tillfredsställande sätt, trots att någon formell miljökonsekvensbeskrivning inte har upprättats. I andra fall är utredningen mer begränsad, och analysen av miljökonsekvenserna omfattar därmed inte alla de aspekter som rimligen borde fångas upp. Hanteringen i dessa avseenden skiljer sig åt mellan olika kommuner och hänger även samman med projektens art och omfattning.”



Under 2012 har Boverket svarat på ett antal remisser angående överprövade detaljplaner. Två av dessa har handlat om den till detaljplanen hörande MKB och om den uppfyller lagkrav. Boverket har sedan tidigare arbete med vägledning om miljöbedömningar uppfattningen att kommunerna uppfattar miljöbedömning av planer som svårt och komplicerat och att de MKB:ar som tas fram till planer enligt plan- och bygglagen inte alltid uppfyller syftet med lagstiftningen.

Miljöbedömningar och MKB för översiktsplaner

Till översiktsplanerna görs alltid en MKB eftersom den anses kunna leda till miljöpåverkan, men den görs inte alltid vid rätt tillfälle i processen. En länsstyrelse tar upp att redovisningen inte är det största problemet utan att: ”Ett större problem är att MKB till översiktsplaner inte används som det strategiska processverktyg de är tänkta att vara. Markanvändningskonflikter bagatelliseras eller redovisas på fel skalnivå för att vara relevanta och behovet av att över huvud taget ta mark i anspråk för bebyggelse tydliggörs inte.”

Det är tydligt att arbetet med MKB behöver utvecklas.

Konsekvensanalys är ett betydelsefullt verktyg i diskussionerna om kommunernas vägval för en hållbar utveckling. Det läggs alltför ofta resurser på att göra ganska stora MKB-dokument sent i planprocessen i stället för att tidigt ta sig an konsekvensanalysen av de ställningstaganden kommunen kommer att göra och låta den diskussionen löpa parallellt med och integreras i planprocessen.

Redovisning av miljöbedömningar/MKB

Miljöbedömningar/MKB redovisas olika, ofta beroende på planens komplexitet och inverkan på miljön. För detaljplaner redovisas miljöbedömningen/MKB:n ofta som ett separat dokument men ibland även integrerat i planbeskrivningen. För översiktsplanerna varierar redovisningen mellan separat handling och eget avsnitt i översiktsplanen.

Redovisning av alternativ

De flesta länsstyrelser uppger att fler alternativ än noll-alternativet redovisas men det är långt ifrån alltid och kvaliteten varierar. Flera länsstyrelser, även de som svarat att andra alternativ redovisas, påpekar att det inte är särskilt vanligt att andra alternativ än noll-alternativet redovisas i miljökonsekvensbeskrivningarna, även om det förekommer. En länsstyrelse påpekar att ibland redovisas inget nollalternativ heller och att alternativredovisningen generellt behöver utvecklas i MKB.

För översiktsplaner uppger några länsstyrelser att alternativ ibland finns med i samrådsskedet, då oftast rörande olika utbyggnadsalternativ.

En länsstyrelse påpekar att: ”I detaljplanering redovisar kommunerna ofta alternativ inom ett begränsat närområde. Det är en brist att kommunerna inte undersöker lokaliseringsalternativ utifrån ett större perspektiv.”

I de fall där det förekommer alternativ utöver nollalternativet finns i de allra flesta fall motiv till varför alternativ har avförts eller anses vara mindre lämpliga än det valda alternativet. En länsstyrelse påpekar att motiveringen till varför ett alternativ förkastats ofta är kortfattad men att motiven till det valda alternativet däremot kan vara mer beskrivna. Några

länsstyrelser uppger att redovisningen ofta ger intryck av att jämförelsealternativen sällan är seriösa alternativ utan verkar ha tillkommit bara för att det ska finnas alternativ eller för att visa på fördelarna med huvudalternativet, snarare än att ett val har skett mellan jämbördiga alternativ. En länsstyrelse anser därför att nyttan med alternativredovisningen på grund av detta kan ifrågasättas. En annan påpekar att: ”Eftersom det inte finns någonting som reglerar hur alternativ ska redovisas är det svårt att göra någonting mer än att bara påtala och ge MKB-utföraren rådet att faktiskt se den alternativa utformningen som betydelsefull.”

Tillräcklig kompetens och resurser

De flesta länsstyrelser bedömer att de har tillräckliga resurser för den rådgivning av miljöbedömning och MKB som sker inom ramen för de lagstadgade samråden. Utifrån den interna samordningen som sker mellan olika enheter med olika kompetenser på länsstyrelsen uppger sig de flesta också ha tillräcklig kompetens för att hantera dessa frågor. Flera länsstyrelser uppger dock att de på grund av de generellt knappa resurserna för planhandläggning endast kan ge övergripande vägledning och prioritera när resurserna ska sättas in. Flera länsstyrelser uppger också att det behövs mer resurser för den mer framåtsyftande rådgivningen och den informella, underhandsrådgivningen.

Uppföljning 2012

Här ges en samlad bild av den utveckling som skett under det gångna året av tillämpningen av plan- och bygglagen samt vilka resultat detta lett till. I kapitlet sammanställs, analyseras och redovisas årets svar från länsstyrelserna på Boverkets årliga plan- och byggenkät. Texterna bygger också på erfarenhetsutbyten och uppföljning från Boverkets övriga verksamhet inom plan- och byggområdet.

Översiktsplanering

Färre antagna översiktsplaner

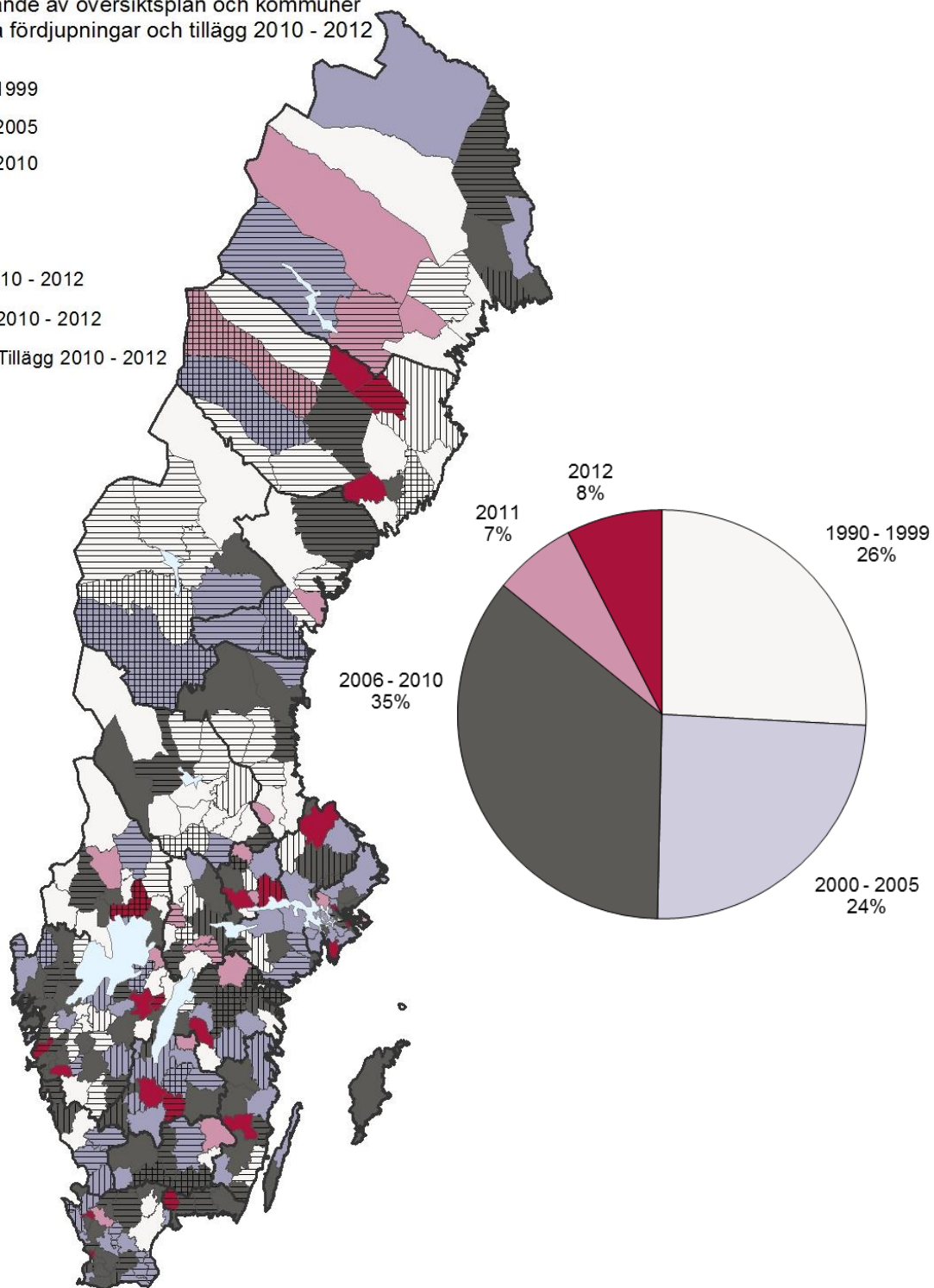
Enligt plan- och bygglagen ska översiktsplanen vara aktuell och ange ställningstaganden till de allmänna intressena. Planen ska ange kommunens viljeinriktning för mark- och vattenområdenas användning. Översiktsplanen ska också vara vägledande för hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och brukas. Kommunerna ska ta hänsyn till och samordna översiktsplanerna med nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling.

Boverkets uppföljning visar att antalet antagna översiktsplaner har minskat de senaste två åren. Antalet antagna fördjupningar och tillägg till översiktsplanen har också minskat det senaste året. Det är ett trendbrott då antalet antagna tillägg har ökat kontinuerligt sedan möjligheten för kommunen att arbeta med tillägg infördes i plan- och bygglagen 2008. Ökningen berodde mycket på planeringsstödet för vindkraft som många kommuner har utnyttjat. Planeringsstödet har nu avslutats.

Det är fortfarande nästan en tredjedel av Sveriges kommuner som har antagna översiktsplaner från 1990-talet. Fördjupningar av och tillägg till översiktsplanen kan vara ett sätt att upprätthålla dess aktualitet. Boverket har gjort en genomgång av de kommuner som har antagna planer från 1990-talet. Genomgången visar att många kommuner håller på att ta fram nya översiktsplaner och några länsstyrelser har också rapporterat om en ökad aktivitet när det gäller översiktsplanering. Erfarenheten säger dock att det kan ta flera år att ta fram en översiktsplan och det kan ske avbrott i arbetet exempelvis i samband med val.

Figur 1. År för antagande av den kommunala översiktsplanen samt kommuner med antagna fördjupningar och tillägg till ÖP, år 2010–2012

År för antagande av översiktsplan och kommuner med antagna fördjupningar och tillägg 2010 - 2012

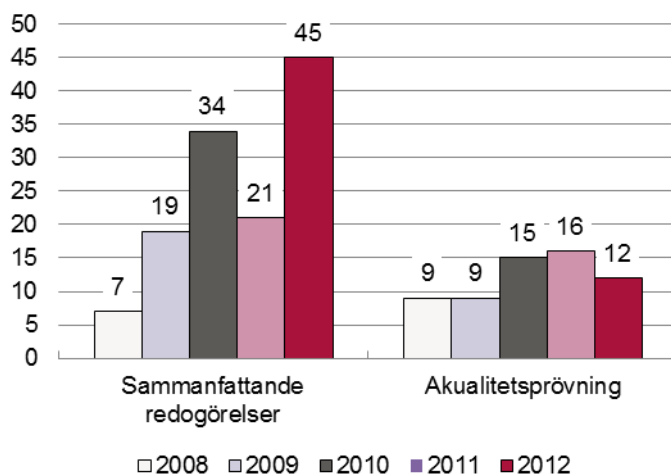


Fler sammanfattande redogörelser men färre aktualitetsprövningar

I plan- och bygglagen finns ett uttryckligt krav att kommunerna ska aktualitetspröva sin översiktsplan minst en gång varje mandatperiod. Länsstyrelserna ska på eget initiativ lämna sammanfattande redogörelser för statliga och mellankommunala intressen till kommunerna som underlag inför aktualitetsprövningen av översiktsplanen minst en gång varje mandatperiod. Länsstyrelserna har dessutom fått resursförstärkning från 2009 destinerade till att stärka arbetet med sammanställning av underlag för översiktsplaneringen.

Antalet sammanfattande redogörelser inför kommunernas aktualitetsprövningar har fördubblats sedan förra året, men det är fortfarande ett mycket lågt antal (45). Flera länsstyrelser anger dock att de planerar att ta fram redogörelser under 2013–2014 då vi kan förvänta oss en stor ökning (133). Några län tänker ta fram redogörelser för samtliga kommuner. Antalet aktualitetsprövningar har minskat och ligger på en mycket låg nivå (12) i förhållande till antalet kommuner. Inklusivt år 2010 så har 100 kommuner fått en sammanfattande redogörelse de senaste tre åren, medan endast 43 översiktsplaner har aktualitetsprövats av kommunerna under samma period. Det är dock möjligt att det ökade antalet redogörelser under 2012 får effekt först under 2013.

Figur 2. Antal sammanfattande redogörelser inför kommunens aktualitetsprövning och aktualitetsprövning av översiktsplan, 2008–2012



Ett högt antal sammanfattande redogörelser i ett län verkar ändå inte resultera i ett lika högt eller ens ökat antal aktualitetsprövningar. Vid uppföljningsbesök hos Länsstyrelsen i Jämtland, som har lämnat sammanfattande redogörelser till samtliga kommuner under perioden, framkom det att kommunerna beslutar att gå direkt till att ta fram en ny översiktsplan och hoppas över aktualitetsprövningen.

I redogörelsen ska länsstyrelserna redovisa sina ställningstaganden när det gäller mellankommunala och statliga intressen och göra ett visst mått av sammanvägning av intressena, men ändå tydligt låta ansvaret för den slutliga avvägningen ligga hos kommunerna. Kommuner har uttryckt att de finner redogörelserna summariska som underlag för aktualitetsprövningen och att de inte fungerar som ett stöd vid

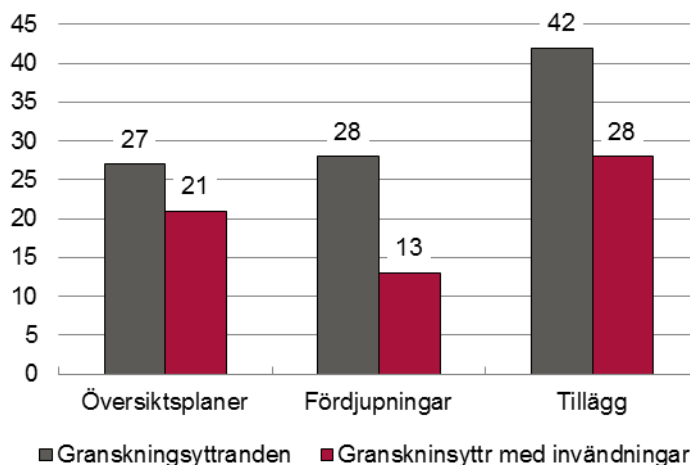
prövningen. Det kan finnas en osäkerhet hos länsstyrelserna i hur långt de kan gå i sitt resonemang och möjligen att de blir för generella i stället för kommunspecifika.

Invändningar mot många översiktsplaner

Länsstyrelserna ska i sina granskningsyttranden ange om de anser att översiktsplaneförslaget eller förslaget till ändring av planen genom fördjupning eller tillägg inte tillgodoser ett riksintresse, medverkar till att en miljö kvalitetsnorm inte följs, inte är förenlig med miljöbalkens 7 kap i redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge, inte tillgodoser mellankommunala frågor, och att utbyggnadsförslag blir olämpligt i förhållande till människors hälsa och säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

I 77 procent av granskningsyttrandena över kommunomfattande översiktsplaner, 46 procent av fördjupningarna och 67 procent av tilläggen fanns invändningar. De områden som har varit föremål för flest invändningar från länsstyrelserna i översiktsplaner och fördjupningar av planerna är riksintressen samt hälsa och säkerhet, risken för olyckor, översvämning eller erosion. När det gäller tilläggen har länsstyrelserna haft invändningar när det gäller riksintressen och landsbygdsutveckling i strandnära läge. Det är alltså i anmärkningsvärt många fall som länsstyrelserna och kommunerna inte är överens om hantering av och ställningstaganden till statliga och mellankommunala intressen.

Figur 3. Antal granskningsyttranden och granskningsyttranden med invändningar, 2012



Tilläggens teman följer nationella satsningar

Kommunerna lägger ett allt större fokus på att ta fram tillägg till översiktsplanen än på en kommunövergripande översiktsplan även om antalet antagna tillägg har sjunkit sedan förra året. En anledning till detta är förmodligen de nationella satsningarna på olika fokusområden, till exempel vindkraft och LIS. Flera länsstyrelser anser att det stora fokus som många kommuner lägger på de nationellt ”heta” frågorna gör att avvägningar mot andra intressen går förlorade. Exempelvis de areella näringarna där värdefull jordbruksmark föreslås tas i anspråk för

utbyggnad i översiktsplanerna. Samma sak gäller för klimat, trafikbuller, energi och vatten. Även om antalet granskningsyttranden är högt så är det färre tillägg och fördjupningar som har antagits än föregående år.

Kommunernas fokus på att arbeta med tillägg kan också följa behovet av planerings- och kunskapsunderlag som behandlar de allmänna intressena. Boverkets studier visar att arbete med fördjupningar och tillägg är vanligare i kommuner med översiktsplaner som antogs före 2006 (se vidare karta sid 35). I kommuner med nyare översiktsplaner är det vanligare att tillägget har arbetats in i den kommunövergripande planen.

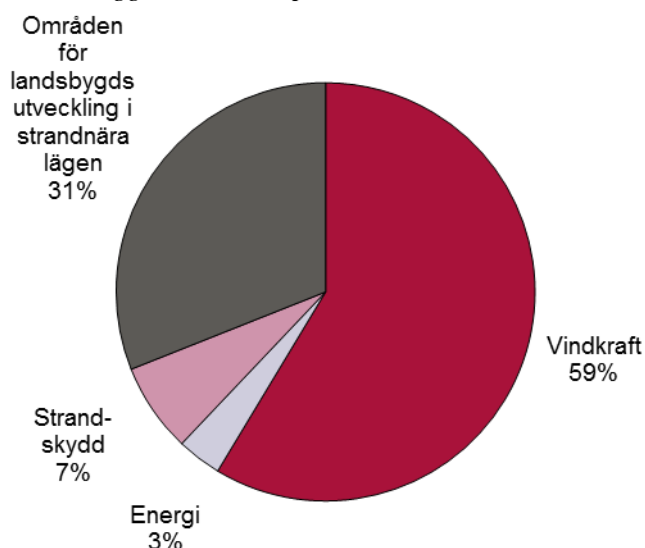
Fördjupningar ger en tydligare översiktsplan

Fördjupningar är ett sätt för kommunerna att uppdatera äldre översiktsplaner, men också att göra planen mer tydlig och vägledande inför till exempel detaljplaneläggning och tillståndsgivning. En tydlig översiktsplan gör att processen kan förkortas och att man i ökad grad kan utnyttja enkelt planförfarande. Här finns en stor utvecklingspotential som alltför få kommuner använder.

ÖP i delar eller helhet

Tillägg är enligt lagstiftaren tänkt att användas som tillfällig lösning i avvaktan på att hela översiktsplanen revideras. Risken är stor att översiktsplanen blir svåröverskådlig om den kommer att bestå av alltför många tillägg och fördjupningar. Det finns en stor risk att översiktsplanen i praktiken blir en samling sektorsplaner där helheten och avvägningarna mot andra intressen går förlorad. Boverkets uppföljning visar att många av de tillägg som tagits fram närmast är att betrakta som planeringsunderlag utan tydliga ställningstagande. Boverkets uppfattning är att tillägg bör arbetas in i översiktsplanen i samband med aktualitetsprövningen.

Figur 4. Tillägg till översiktsplaner – teman 2012



Nationella och regionala mål, planer och program

Länsstyrelsernas svar på hur kommunerna hanterar de nationella och regionala mål som är av betydelse för den hållbara utvecklingen, skiftar från att kommunerna är relativt duktiga att behandla nationella och regionala mål till att enbart utgöra redogörelser av miljö kvalitetsmålen i miljökonsekvensbeskrivningen. Det kan ibland vara svårt att hitta kopplingen mellan målen och de ställningstaganden som görs i översiktsplanen. Flera länsstyrelser menar att det främst är miljö kvalitetsmålen som översiktsplanen samordnas med och därefter, men i betydligt mindre omfattning, folkhälsomålen och de transportpolitiska målen. En utredning som Boverket har genomfört (Miljö kvalitetsmålen i kommunernas översiktsplanering; Rapport 2012:23) bekräftar att det är relativt vanligt att kommunerna behandlar miljö kvalitetsmålen i miljökonsekvensbeskrivningen, men mindre vanligt att de har använts som direkt underlag för ställningstaganden och strategier i översiktsplanen. Förändringen av plan- och bygglagen verkar inte ha ändrat på detta.

Några länsstyrelser pekar också på att det finns ett stort utvecklingsbehov när det gäller översiktsplanens förhållande till samtliga tre aspekter av hållbarhetsbegreppet, det vill säga också de sociala och ekonomiska aspekterna och inte nästan uteslutande den miljömässiga.

Länsstyrelserna menar att en anledning till den bristande hanteringen av de nationella och regionala målen kan vara att målen är så många och att det är svårt att få en sammanhängande bild av den hållbara utvecklingen eftersom målen dessutom kan vara i konflikt med varandra. Kunskapsunderlag är betydelsefulla i detta sammanhang, men medan de stora kommunerna själva kan ta fram sådana underlag så efterlyser de mindre kommunerna dessa underlag från länsstyrelser, regioner och den nationella nivån.

De regionala utvecklingsprogrammen har fått olika genomslag. Medan exempelvis den regionala utvecklingsplanen för Stockholms län har fått stort genomslag i översiktsplaneringen, så anses samverkan mellan tillväxtprogrammet och översiktsplanerna otillräckligt utvecklad i Västra Götalandsregionen. Åtgärder för att nå den nationella och regionala målen kräver ofta ett mellankommunalt samarbete och en regional överblick, men de mellankommunala frågorna anses mindre väl hanterade i översiktsplaneringen och en anledning till detta är att de regionala utvecklingsprogrammen inte har en tydlig koppling till den fysiska planeringen.

Det anses främst vara intresset hos politiker och kommunala tjänstemän som avgör i vilken grad målen blir en utgångspunkt för översiktsplaneringen. Även om målen nämns och relateras till så behöver frågor som klimatanpassning, ianspråktagande av högproduktiv åkermark och förhållandet mellan bostäder och kollektivtrafik utredas.

Länsstyrelsernas resurser

Vid förra årets rapportering beskrev länsstyrelserna ett ökat resursbehov. De angav då att antalet årsarbetskrafter som jobbar med översiktsplanering för landet låg på drygt 30 årsarbetskrafter. Trots ett ökat resursbehov för översiktsplanering har länsstyrelsen i år uppgett en minskning av resurser till drygt 20 årsarbetskrafter. Det är framför allt

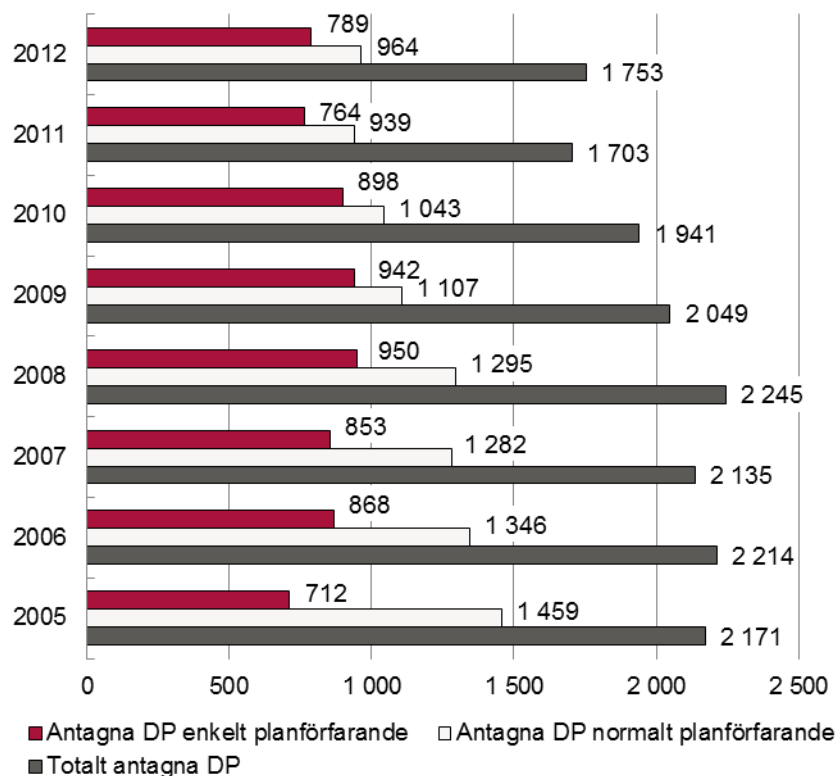
Västra Götaland, Jämtland, Västmanland och Blekinge län som har dragit ner på sina resurser med mer än en årsarbetskraft samtidigt som Skåne ökat antalet årsarbetskrafter med två. Detta är en oroande utveckling dels då länsstyrelsens roll i översiktsplaneprocessen har utvidgats dels att många kommuner är beroende av länsstyrelsens stöd i planprocessen. (se bilaga 3 och 4)

Detaljplanering

Antagna detaljplaner

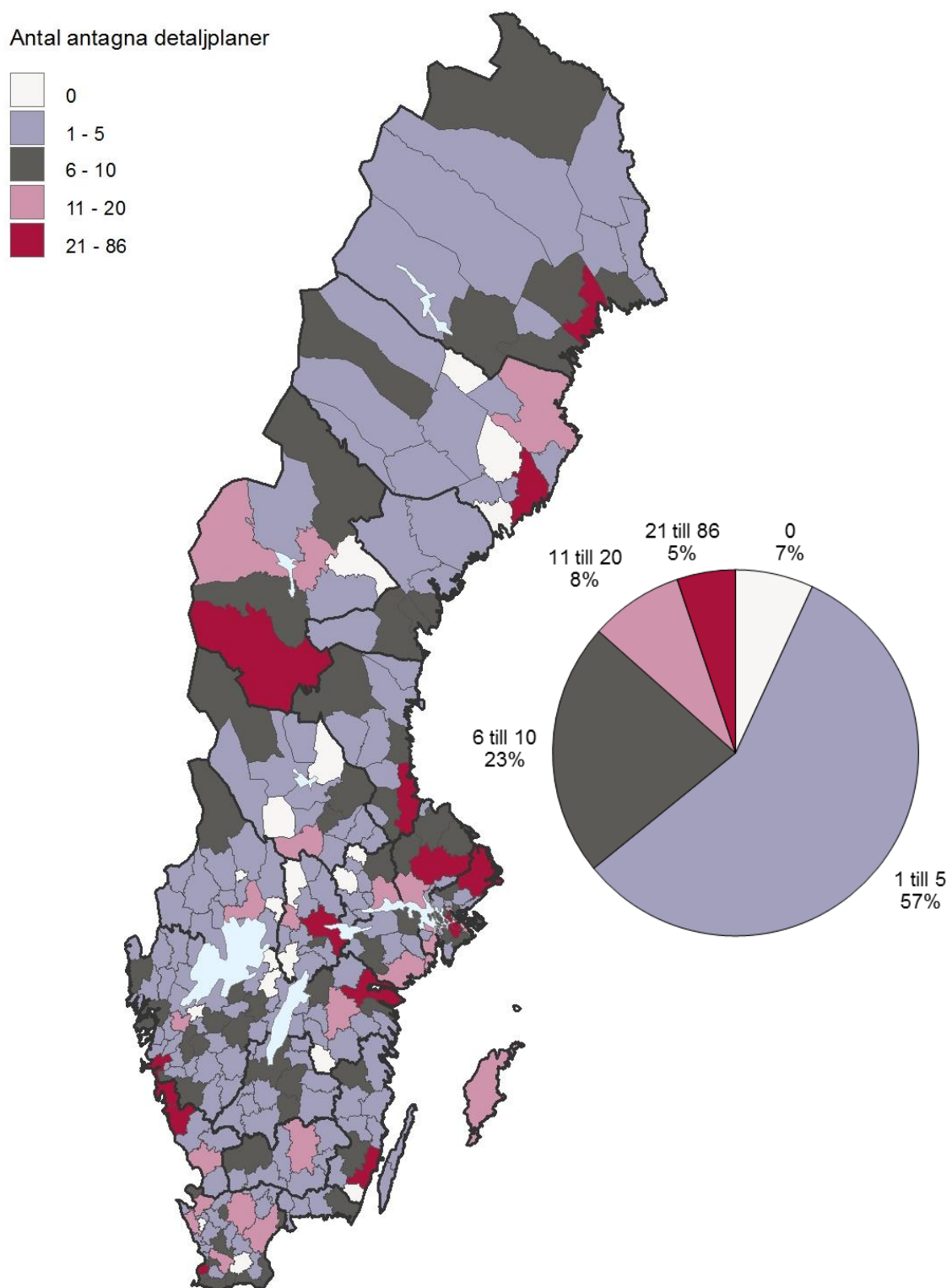
Antalet antagna detaljplaner har ökat något sedan 2011. Det handlar om en ökning på ungefär 3 procent, från 1 703 till 1 753. Uppgången bryter den nedåtgående trend som pågått sedan 2008 där antalet antagna detaljplaner sjunkit för varje år.

Figur 5. Antagna detaljplaner 2005–2012

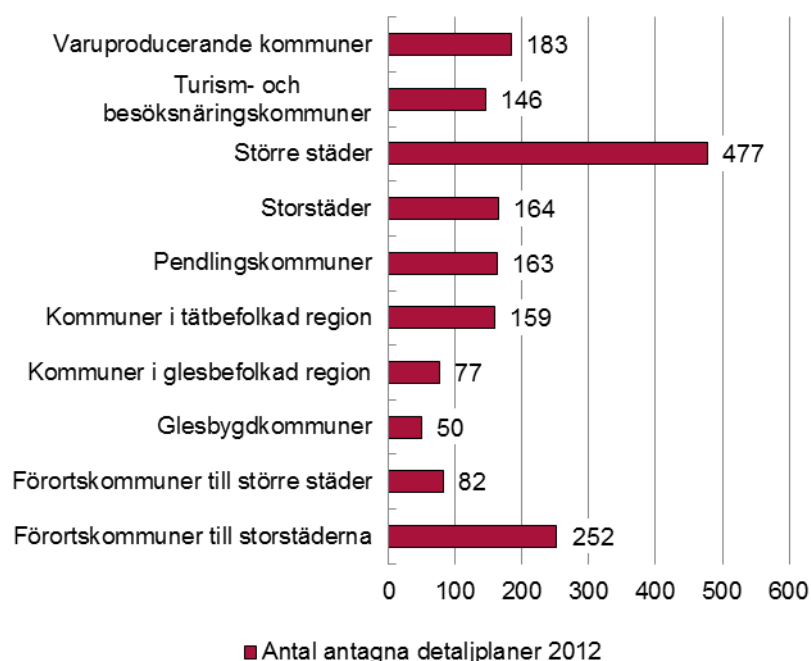


Trots att det totala antalet antagna detaljplaner har ökat något är det bara i ungefär hälften av länen ökningen sker. I övriga län minskar fortfarande antalet antagna detaljplaner.

Figur 6. Antal antagna detaljplaner under 2012



Figur 7. Antal antagna detaljplaner i olika typer av kommuner enligt SKL:s kommungruppering. (Se bilaga 5)



Detaljplaneaktiviteten är som väntat tydligt kopplad till faktorer som befolkningsmängd och befolkningsutveckling. Flest detaljplaner antogs i Stockholms stad (284), Skåne (246) och Västra Götaland (228). I 20 av landets kommuner antogs inte någon detaljplan.

Fortsatt hög andel enkelt planförfarande

Under 2012 antogs 789 detaljplaner med enkelt förfarande. Det är 45 procent av det totala antalet antagna detaljplaner, vilket är en fortsatt mycket hög andel och som inte har förändrats nämnvärt under de senaste åren.

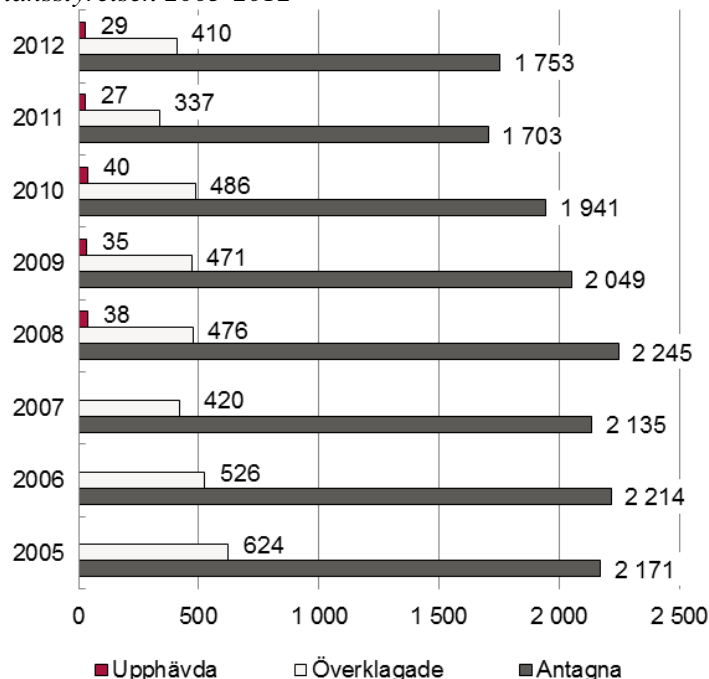
Mycket få områdesbestämmelser

Områdesbestämmelser används fortfarande i väldigt liten utsträckning trots de förenklande regler som infördes i och med nya plan- och bygglagen. Under 2012 har endast 11 områdesbestämmelser antagits, spritt över landet. I flera fall där områdesbestämmelser överklagats har frågan om vad som får regleras med områdesbestämmelser varit aktuell, till exempel möjligheten att reglera inskränkning i byggrätten för den enskilde.

Överklagade detaljplaner

Under 2012 överklagades 410 detaljplaner vilket motsvaras drygt 23 procent av alla antagna detaljplaner. Det är en minskning med ett par procentenheter från föregående år.

Figur 8. Detaljplaner – antagna, överklagade till och upphävda av länsstyrelsen 2005-2012



Störst andel detaljplaner överklagas i förortskommuner till storstäderna (34 procent) och storstäderna (32 procent). Även i turism- och besöksnäringkommunerna överklagas en hög andel detaljplaner (28 procent). Varuproducerande-, pendlings- samt glesbygdskommuner har den lägsta andelen överklagade detaljplaner med 14 procent. (Se bilaga 5)

Figur 9. Andelen överklagade detaljplaner för olika kommungrupper, procent 2012



Länsstyrelserna har helt eller delvis upphävt 29 av de överklagade detaljplanerna. Det motsvarar ungefär 7 procent vilket är en minskning med 1 procentenhet från 2011.

Länsstyrelsen uppger att runt 380 ärenden har avgjorts i högre instans än länsstyrelsen under 2012. Under 2011 låg denna siffra på 364 ärenden. (Se bilaga 1)

Överprövade detaljplaner

Länsstyrelserna har under 2012 beslutat att på olika grunder pröva 30 detaljplaner enligt 11 kapitlet 10§ PBL. Av dessa har knappt hälften upphävts. Detta är en liten ökning från förra året men fortfarande är det en mycket liten andel, endast 0,7 procent, av det totala antalet antagna planer som länsstyrelserna upphäver inom ramen för statlig tillsyn.

Majoriteten av planerna prövades och upphävdes med hänvisning till 11 kapitlet 10 § punkt 5 i PBL, det vill säga på grund av hälsa, säkerhet eller risken för olyckor översvämning eller erosion. Av dessa punkter var hälsa den vanligaste prövningsgrunden medan ingen plan prövats på grund av erosion.

Länsstyrelsernas handläggningstider för överklagade detaljplaner

Antalet överklagade ärenden har ökat något från föregående år och det har även den genomsnittliga handläggningstiden om man tittar totalt på riket. Länsstyrelserna uppger att det i vissa fall har fått ökade tider på grund av att något enskilt ärende har dragit ut på tiden. Det slår framför allt igenom om man har få överklagade ärenden i länet. Samtliga län uppger att de arbetar för att korta handläggningstiderna. (Se bilaga 2)

Åtgärder för att minska handläggningstiderna

De åtgärder som främst framhålls för att minska handläggningstiderna är att prioritera ärendena, att de har en särskild grupp som arbetar just med dessa ärenden, säkerställande av resurser genom kompetensutveckling och nyrekrytering samt att de arbetar mycket med checklistor och rutiner samt uppföljning för handläggningen.

Länsstyrelsernas resurser

Under 2012 lades nästan 60 årsarbetskrafter på arbete med detaljplanering vilket är mindre än vad länsstyrelsen angav för 2011 (cirka 68 årsarbetskrafter). Det skiljer sig mellan länen då exempelvis Västra Götaland, Jämtland, Västmanland och Blekinge har lagt mindre resurser på detaljplanering medan Stockholm och Dalarna anger att de lagt mer resurser på detaljplanering under 2012 än 2011. (se bilaga 3 och 4)

Kommunernas resurser

Enligt en majoritet av kommunerna har den nya plan- och bygglagen inte inneburit några stora förändringar i resursbehovet på den förvaltning som handlägger detaljplaner. I en undersökning som Boverket genomfört uppger 14 procent av kommunerna att behovet av personal har ökat, 78 procent uppger att det är oförändrat och 8 procent har inte besvarat frågan. Ingen anser att personalbehovet har minskat. Kommunerna som

uppgett att resursbehovet ökat har främst angett införandet av planbesked som skäl till detta.

Förändrat och anpassat arbetssätt

Inom många kommuner finns en uppfattning om att lagändringarna i samband med nya plan- och bygglagen inte har medfört några större förändringar i arbetssätt utan att ändringarna främst medfört förtydliganden av lagstiftning och tillämpning. Speciellt märks detta när det gäller planbesked, där lagändringen enligt kommunerna medfört en tydlighet vad gäller förfarandet.

Vissa kommuner har dock arbetat fram nya rutiner i enlighet med nya plan- och bygglagen, bland annat genom ny eller uppdaterad hantering av planbesked, detaljplaneprogram och enkelt planförfarande i de fall det också pågår en tillståndsprövning enligt miljöbalken för samma projekt.

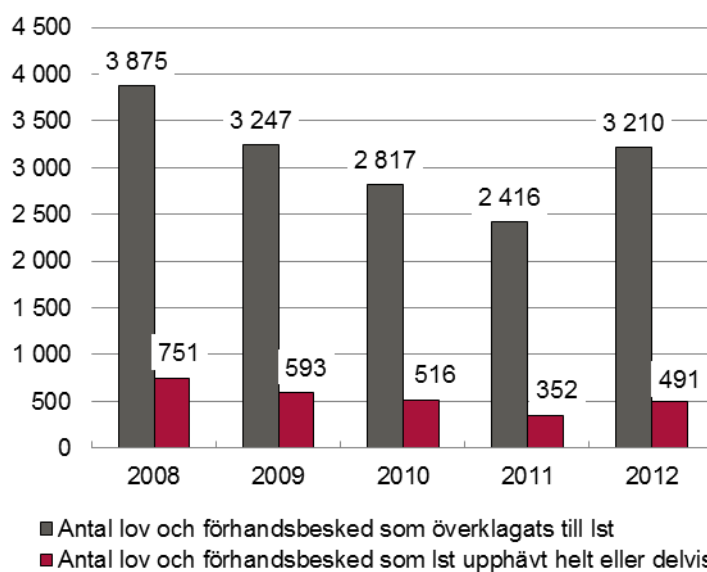
Något som framhävs som ett problem med nya plan- och bygglagen är att övergångsbestämmelserna för påbörjade ärenden inte har något slutdatum. Det är fortfarande många ärenden som hanteras enligt gamla plan- och bygglagen, ibland är det oklart vilken lag ett ärende följer, och allt oftare uppstår önskemål om blandad lagtillämpning, till exempel hantering enligt den gamla lagen och innehåll (lagparagrafhänvisningar i planbeskrivningstexten med mera) enligt den nya. Det innebär också att det kan komma att ta mycket lång tid innan den nya plan- och bygglagens möjligheter inom detaljplaneringen får fullt genomslag.

Förhandsbesked, lov och byggprocessen

Överklagade förhandsbesked och lov

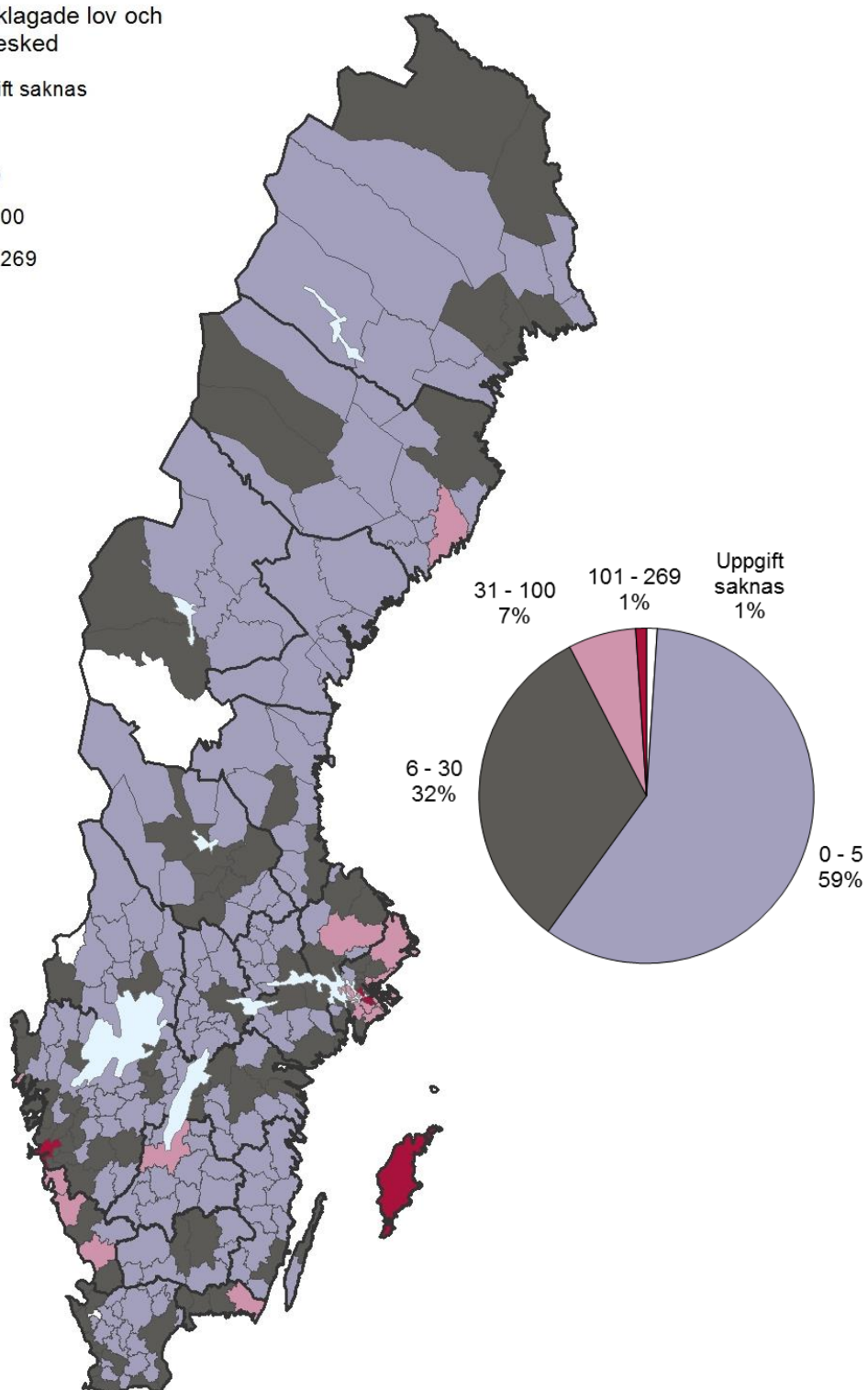
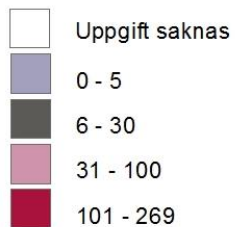
Enligt länsstyrelsernas redovisningar har 3 210 beslut om lov och förhandsbesked överklagats vilket innebär en ökning med ungefär 33 procent. Av dessa har 491 beslut helt eller delvis upphävts. Detta motsvarar ungefär 15 procent och ligger därmed på samma nivå som förra året. Boverket har tyvärr inga uppgifter om det totala antalet beslut om lov och förhandsbesked som kommunerna har fattat under 2012.

Figur 10. Antal överklagade och upphävda lov och förhandsbesked



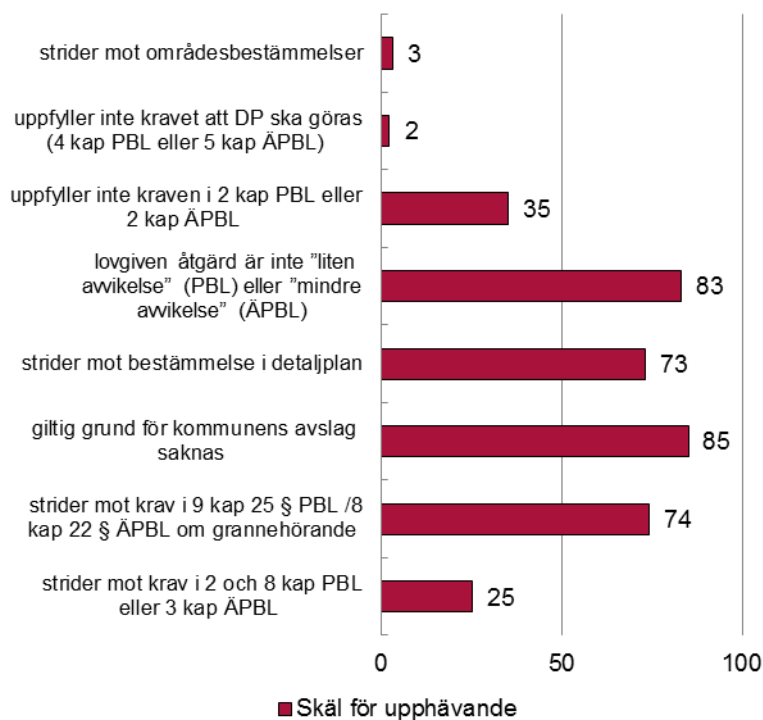
Figur 11. Antal överklagade lov och förhandsbesked 2012

Antal överklagade lov och förhandsbesked



Bland de åtta olika skäl som redovisas för länsstyrelsernas upphävande av lov och förhandsbesked är det framför allt fyra skäl som utgör den stora mängden upphävanden. Det vanligaste skälet som ligger till grund för upphävande är att ”giltig grund för kommunens avslag saknas”. Att kommunerna meddelar avslag på lov eller förhandsbesked utan giltig grund är förvånande och borde föranleda mer uppmärksamhet. De andra skälen som anges som grund för upphävande är att det finns vissa svårigheter att bedöma när det är frågan om liten/mindre avvikelse, att det är svårt att tolka bestämmelserna i detaljplan, samt det faktum att kommunerna inte hört grannar när detta är ett krav.

Figur 12. Lov och förhandsbesked – antal angivna beslut per skäl för upphävande efter överklagande till länsstyrelsen 2012



Under år 2012 har 1 683 ärenden om lov och förhandsbesked avgjorts i högre instans än länsstyrelsen. Motsvarande siffra för överklagade förhandsbesked som avgjorts i högre instans är 77. (Se bilaga 1)

Länsstyrelsernas handläggningstider för överklagade förhandsbesked och lov

För överklagade lov och förhandsbesked redovisade länsstyrelserna i sina årsredovisningar för 2011 lång genomsnittlig handläggningstid. Den genomsnittliga tiden har sjunkit för flera län under 2012. (Se bilaga 2)

Samtliga länsstyrelser uppger att de arbetar med att försöka minska handläggningstiderna. Västra Götaland och Stockholms län tillhör de län som i år har mer resurser för denna handläggning vilket har lett till att den genomsnittliga handläggningstiden blivit kortare. De åtgärder som länsstyrelserna anger är rekrytering och resursförstärkning, både tillfälliga och långsiktiga. Nya arbetssätt, checklistor och rutiner arbetas

fram i flera län och framför allt prioriteras denna verksamhet. Andra åtgärder som tas upp är kompetenshöjningar. En länsstyrelse uppger även att de har mycket färre fältbesiktningar för att kunna hålla nere handläggningstiderna.

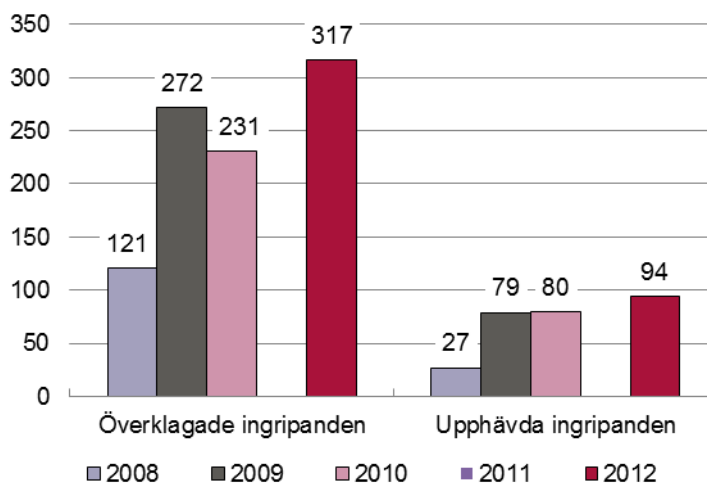
Överklagade start- och slutbesked

Enligt länsstyrelsernas redovisningar har endast fem beslut om startbesked eller beslut om att vägra startbesked överklagats och av dessa har fyra beslut upphävts. Endast ett beslut om slutbesked har överklagats till länsstyrelsen och inget har upphävts.

Ingripanden enligt nya och gamla plan- och bygglagen

Under 2012 så fick länsstyrelserna in 317 överklaganden gällande beslut om ingripanden med mera. Detta är fler än tidigare år. Det finns dock inga uppgifter i nuläget om totalt antal ingripanden som denna siffra kan ställas mot. Av de ärenden som överklagades så gällde 51 procent avgift och sanktionsavgift, 48 procent föreläggande eller förbud och ett fåtal ärenden byte av funktionskontrollant eller kontrollansvarig.

Figur 13. Antal beslut om ingripanden m.m. enligt PBL och ÄPBL som överklagats och upphävts under 2008–2012*



*Det finns inga uppgifter för år 2011 då frågan inte ställdes i plan- och byggenkäten detta år.

Utav de 317 ärenden som överklagades så upphävde länsstyrelsen 94 helt eller delvis. Flest ärenden gällde föreläggande eller förbud (58 procent) och resterande ärenden utom ett gällde avgift eller byggsanktionsavgift.

Länsstyrelsernas resurser

Under 2012 lades ungefär 55 årsarbetskrafter (vi saknar svar från länsstyrelsen i Kalmar och Värmland) på arbete med lov och förhandsbesked. Det är högre siffra än vad länsstyrelsen angav för 2011 (cirka 51 årsarbetskrafter). Det finns län som anger ökade resurser i förhållande till förra året (exempelvis Stockholm, Västra Götaland, Dalarna och Halland). Medan andra län har angett att de har mindre

resurser (exempelvis Västmanland, Norrbotten, Södermanland och Östergötland.) Vad detta beror på är oklart. (Se bilaga 3 och 4)

Kommunernas resurser

Enligt många kommuner har den nya plan- och bygglagen ökat resursbehovet på de förvaltningar som handlägger bygglov. I en undersökning som Boverket har genomfört uppger 87 procent av kommunerna att de har ett ökat resursbehov och 7 procent uppger att behovet är oförändrat. Ingen kommun ser ett minskat behov. I samma undersökning framgår att 58 procent av kommunerna anger att antalet anställda har ökat.

Skälen till de ökade behoven är bland annat att administrationen ökat för utskick till grannar i samband med bygglov och annonsering.

Förändrat och anpassat arbetssätt

Endast ett fåtal (fyra stycken) länsstyrelser har svarat på hur kommunerna har förändrat och anpassat sitt arbetssätt till den nya plan- och bygglagen.

En länsstyrelse skriver att kommunerna i länet i stora drag har anpassat sitt arbetssätt efter den nya plan- och bygglagen. En annan länsstyrelse skriver att länets kommuner har tagit tillvara möjligheterna i den nya plan- och bygglagen väl. En tredje länsstyrelse anger att länets kommuner genomgick den största anpassningen vad gäller plan- och bygglagen under 2011 då satsningar främst gjordes på nyrekrytering och utbildning av kommunanställda inom plan- och byggväsendet. Men även under 2012 har länets kommuner förstärkt sina resurser, främst vad gäller byggnadsinspektörerna. Samma länsstyrelse skriver att inom plansidan i kommunerna finns en allmän uppfattning om att lagändringarna i samband med nya plan- och bygglagen inte medfört några större förändringar i arbetssätt utan främst har medfört förtydliganden av lagstiftning och tillämpning. På årets byggträffar har kommunens tjänstemän särskilt berört frågeställningar om förelägganden och byggsanktionsavgifter.

Den fjärde länsstyrelsen anger att de ännu inte har underlag för att bedöma aktuella utvecklingstendenser inom bygglovsområdet. Helt klart är dock att de nya bestämmelserna om framför allt bygglovsförfarande och tillsyn har orsakat ett ökat resursbehov hos kommunerna. Samma länsstyrelse anser att det finns ett stort intresse bland kommuner och regionala aktörer för att utveckla arbetsformerna inom samhällsplaneringen och tillämpningen av plan- och bygglagen.

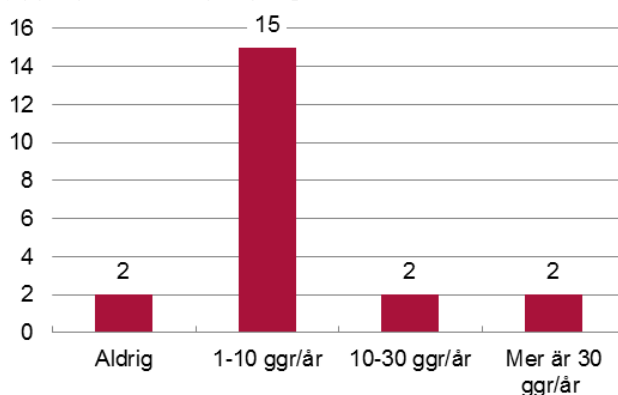
Tillämpning av byggregler

Boverkets byggregler i tillsynsvägledning och uppföljning

Flertalet länsstyrelser uppger att de har ärenden eller tillsynsfrågor som rör byggregler mindre än en gång per månad. Enstaka länsstyrelser tillämpar sig relativt frekvent av Boverkets byggregler (BBR) medan länsstyrelserna i Västra Götalands län och Dalarnas län anger att de tillämpar sig av Boverkets byggregler i snitt mer än varannan vecka.

Att ett mindre län som Dalarna har haft så mycket med BBR att göra beror på att de aktivt arbetat med olika energiprojekt med sina kommuner det senaste året.

Figur 14. Omfattning av hur ofta länsstyrelsen tillämpar Boverkets byggregler, antal gånger per år

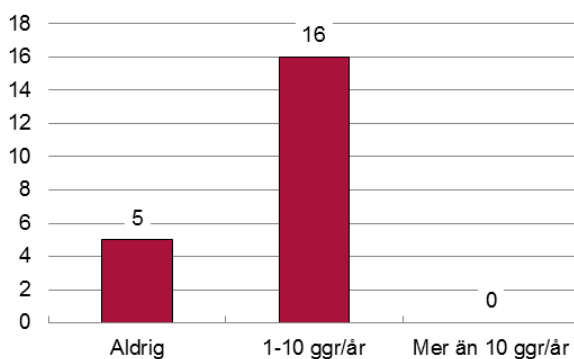


Boverkets byggregler i överklagade ärenden

Av 21 länsstyrelser anger 16 att de har överklagade ärenden som berör krav i byggregler enstaka gånger per år. Övriga har inte haft något sådant överklagande det senaste året.

Som skäl till varför det är så få överklaganden om faktiska byggfrågor anger en länsstyrelse att ansvariga för projekt som kommit långt i byggprocessen inte vill få dem försenade utan oftast löser de frågor eller dispyter som uppstår med byggnadsnämnden i stället för att avvakta en process.

Figur 15. Omfattning av hur ofta länsstyrelsen tillämpar Boverkets byggregler vid överklagande av ärenden, antal gånger per år



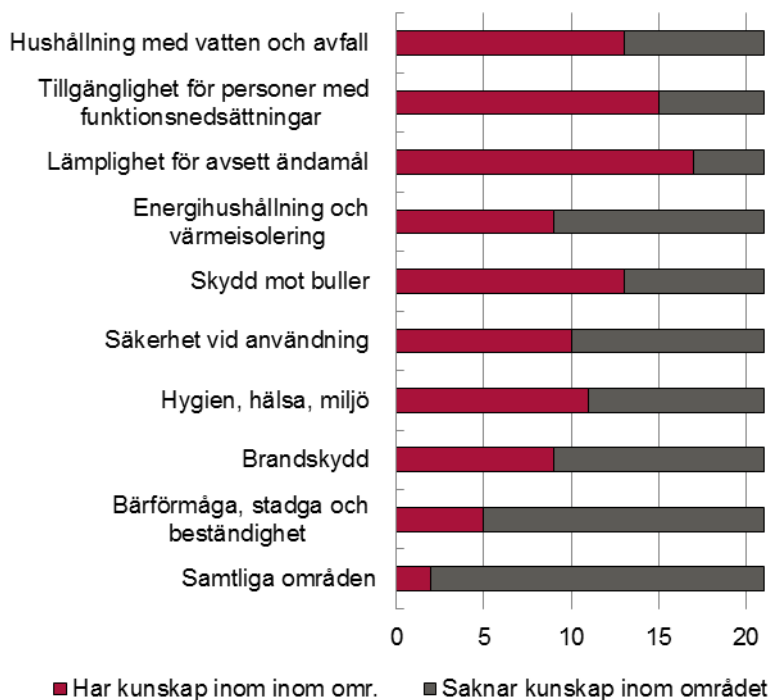
Länsstyrelsens kompetens inom tekniska egenskaper för byggnadsverk

Endast två länsstyrelser anser sig ha tillräckligt kompetens inom ramen för de tekniska egenskaper som finns i plan- och bygglagen och som föreskrivs i Boverkets byggregler och i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder). Om detta är en bedömning utifrån att behovet är ringa och man kan ta hjälp av rätt kompetens i enskilda fall eller om man verkligen anser sig ha god kompetens inom alla områden framgår inte av deras svar.

Några av länsstyrelserna anger dock att de vid behov tar hjälp av annan länsstyrelse eller central myndighet i de fall de upplever att de saknar kompetens i en fråga. Mot bakgrund av den ringa mängden överklaganden kan det vara en rimlig strategi för en mindre länsstyrelse. Flera länsstyrelser anger däremot att de inte har den kompetens som behövs för överklaganden och tillsynsvägledning samt att kompetensutveckling behövs.

Av de tekniska egenskapskraven är det främst bärförmåga som en stor majoritet anser sig inte ha tillräcklig kompetens inom. Därefter kommer brandskydd och energihushållning. De områden som flest länsstyrelserna anser sig ha kompetens inom är tillgänglighet och lämplighet för avsett ändamål.

Figur 16. Länsstyrelsernas resurser/kompetens inom området byggregler (vägledning, tillsynsvägledning, uppföljning, överklagande)



Besiktning av hissar och portar

Då statistiken samlas in från besiktningsorganen och sammanställs i efterhand redovisas här 2011 års statistik.

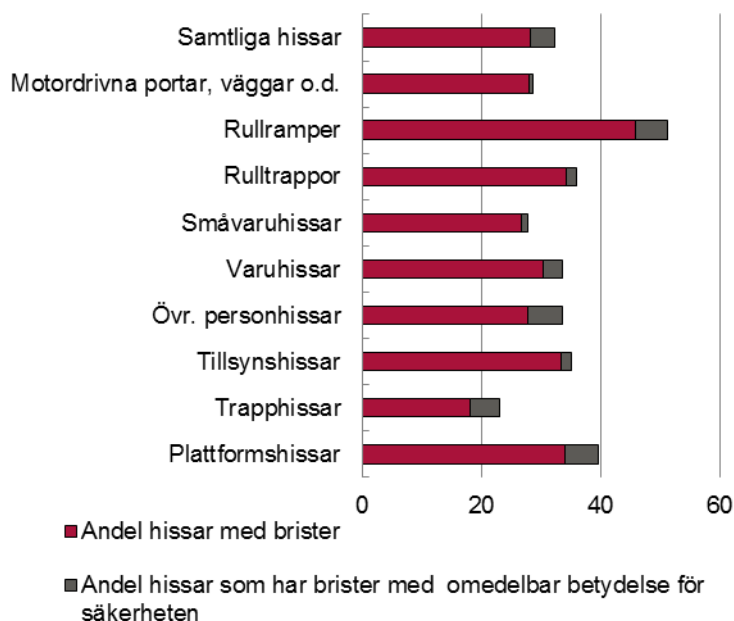
Andelen person- och varupersonhissar som vid den återkommande besiktningen hade en eller flera brister visar den lägsta procentsiffran under perioden 2005-2011. Ändå hade mer än var tredje hiss minst en brist vid besiktningstillfället. Andelen är dessutom i praktiken ännu högre då många brister åtgärdas i samband med besiktningen och därmed inte kommer med i statistiken.

Antalet övriga personhissar som har revisionsbesiktats efter väsentlig förändring har ökat med 34 procent jämfört med året innan och med cirka 70 procent jämfört med ett tidigare normalår. Ökningen beror till stor del på den förbättringsåtgärd (installation av korgdörr i vissa hissar) som ska vara genomförd senast den 31 december 2012.

Antalet återkommande besiktningar av hissar och portar med mera under 2011 var cirka 178 000 st. Därtill kommer första besiktningar vid nyinstallation och revisionsbesiktningar efter väsentlig ändring med totalt ytterligare cirka 11 000 besiktningar.

Hur många hissar som inte har haft återkommande besiktning under året trots att de borde ha haft det saknas det statistik på, då det inte längre finns något centralt organ som besiktigar samtliga hissar. I tidigare undersökningar har Boverket dock uppskattat antalet obesiktade hissars till omkring 15 000.

Figur 17. Andel hissar som vid besiktning år 2011 hade en eller flera brister samt andelen av dessa hissars som hade brister med omedelbar betydelse för säkerheten, procent (Se bilaga 6)



Obligatorisk ventilationskontroll

Då tillsynen av obligatorisk ventilationskontroll (OVK) görs av kommunerna finns det ingen samlad statistik på hur många OVK-besiktningar som görs under ett år eller hur många byggnader i landet som saknar utförd kontroll inom rätt intervall.

I samband med att en byggnad energideklareras noteras däremot om det finns godkänd OVK för byggnaden eller inte. Detta skrivs sedan in i det centrala registret för energideklarationer som Boverket har hand om (Gripen).

Under 2012 gjordes cirka 58 000 energideklarationer. Det stora flertalet cirka 50 000 gällde småhus i samband med försäljning. Då dessa inte är föremål för återkommande OVK återstår 7 692 övriga energideklarationer utförda i flerbostadshus eller kommersiella lokaler. Av dessa hade 5 140 en godkänd OVK och 222 en delvis godkänd OVK vid tidpunkten för utförd energideklaration. Det innebär att 30 procent av alla byggnader som energideklareras saknade godkänd OVK fast de borde ha haft det.

Även om statusen på OVK endast noteras vid den tidpunkt som energideklarationen utförs kan man anta att statusen på byggnader i allmänhet är jämförbar med dessa, då 8 000 byggnader utgör ett relativt stort underlag. Det vill säga av alla byggnader som omfattas av OVK saknar troligen omkring en tredjedel en godkänd besiktning som visar att det finns en bra fungerande ventilation. Det är därför angeläget att kommunerna mer aktivt arbetar med tillsyn av OVK så att det sker enligt de intervall som finns föreskrivna. Detta i syfte att säkerställa att byggnadernas ägare ser till att brister rättas till så att ventilationen fungerar tillfredställande.

Bilagor

Antal överklagade ärenden som avgjorts i högre instans (än länsstyrelsen) 2012

Län	Detaljplaner	Områdes- bestämmelser	Beslut om lov	Förhandsbesked	Beslut enligt 10 - 11 kap PBL
Stockholm (AB)	80	0	310	0	****
Västerbotten (AC)	5	0	13	1	1
Norrbottn (BD)	**	**	**	**	**
Uppsala (C)	8	0	53	18	9
Södermanland (D)	10	0	47	2	0
Östergötland (E)	8	0	18	4	5
Jönköping (F)	3	0	25	2	3
Kronoberg (G)	*	*	24	*	*
Kalmar (H)	15	0	36	2	3
Gotland (I)	2	0	17	10	3
Blekinge (K)	8	0	35	8	2
Skåne (M)***	66		211		
Halland (N)	13	0	100	0	0
Västra Götaland (O)	131	0	680	0	0
Värmland (S)	5	0	14	4	10
Örebro (T)	6	0	26	3	8
Västmanland (U)	1	0	4	0	3
Dalarna (W)	4	0	16	6	4
Gävleborg (X)	8	0	27	16	3
Västernorrland (Y)	6	0	17	1	4
Jämtland (Z)	2	0	10	0	2
Totalt	381	0	1 683	77	60

* Uppgift saknas

** Uppgift saknas Norrbottens län redovisar att de har totalt 49 ärenden som har avgjorts i högre instans

***Svaret avser det totala antalet överklaganden, inte antalet överklagade objekt, vilket inte kan tas fram utan manuell genomgång av Platina. Summan 66 avser DP och OB sammanlagt. Siffran 211 avser övriga efterfrågade överklaganden sammanlagt.

****Antalet överklagade beslut för överklagade beslut enligt 10-11 kap. PBL kan inte mätas utan en omfattande arbetsinsats

Genomsnittlig genomströmningstid för överklagade ärenden år 2012, antal dagar

Län	Detaljplaner	Områdes- bestämmelser	Beslut om lov	Förhandsbesked	Beslut enligt 10 - 11 kap PBL
Stockholm (AB)	155	0	223	223	**
Västerbotten (AC)	45	0	56	11	6
Norrbottn (BD)	97	0	168	168	168
Uppsala (C)	126	0	114	0	0
Södermanland (D)	53	0	127	68	0
Östergötland (E)	243	0	329	329	285
Jönköping (F)	92	0	155	107	104
Kronoberg (G)	136	0	122	122	122
Kalmar (H)	118	0	149	331	70
Gotland (I)	23	0	77	77	77
Blekinge (K)	204	0	98	139	107
Skåne (M)	69	0	131	*	*
Halland (N)	83	0	156	156	210
Västra Götaland (O)	103	0	182	0	0
Värmland (S)	74	0	162	162	155
Örebro (T)	136	0	159	132	44
Västmanland (U)	45	0	207	296	115
Dalarna (W)	93	0	191	199	151
Gävleborg (X)	125	0	111	106	131
Västernorrland (Y)	104	0	89	110	67
Jämtland (Z)	60	0	180	180	180
Totalt	104	0	152	146	105

* Uppgift saknas

**Genomströmningstiden för överklagade beslut enligt 10-11 kap. PBL kan inte mätas utan en omfattande arbetsinsats.

Antal årsarbetare på länsstyrelsen som arbetar med frågor om översiktsplanering, detaljplanering och lov/byggprocessen

Län	Översikts- planering	Detaljplanering	Lov och övriga frågor 8 - 11 kap PBL
Stockholm (AB)	2,00	12,00	20,00
Västerbotten (AC)	1,10	2,10	1,70
Norrbottn (BD)	1,69	3,14	1,53
Uppsala (C)	1,30	1,80	1,80
Södermanland (D)	0,60	1,50	0,00
Östergötland (E)	1,50	1,80	1,70
Jönköping (F)	0,50	2,00	1,50
Kronoberg (G)	0,60	1,10	1,80
Kalmar (H)	*	*	*
Gotland (I)	1,00	1,00	1,00
Blekinge (K)	0,13	1,20	0,24
Skåne (M)	4,20	7,20	5,90
Halland (N)	0,79	3,22	2,11
Västra Götaland (O)	1,20	7,60	10,60
Värmland (S)	0,60	1,40	
Örebro (T)	0,20	1,70	0,90
Västmanland (U)	0,80	1,25	0,50
Dalarna (W)	1,51	3,74	1,88
Gävleborg (X)	0,50	1,50	0,70
Västernorrland (Y)	1,05	1,64	0,50
Jämtland (Z)	0,17	0,91	0,89
Totalt	21,44	57,80	55,25

* Uppgift saknas

Antal årsarbetare på länsstyrelsen som arbetar med frågor om överklagande avseende - översiktsplanering, detaljplanering och lov/byggprocessen

Län	Översikts- planering	Detaljplanering	Lov och övriga frågor 8 - 11 kap PBL
Stockholm (AB)	0,00	3,00	18,50
Västerbotten (AC)	0,00	0,20	0,80
Norrbottn (BD)	0,39	0,35	1,73
Uppsala (C)	0,00	0,13	0,77
Södermanland (D)	0,00	0,15	0,80
Östergötland (E)	0,00	0,60	1,20
Jönköping (F)	0,00	0,30	1,50
Kronoberg (G)	*	*	*
Kalmar (H)	*	*	*
Gotland (I)	1,00	1,00	1,00
Blekinge (K)	0,00	0,23	1,40
Skåne (M)	0,00	0,80	4,70
Halland (N)	0,00	0,50	2,11
Västra Götaland (O)	0,00	1,40	8,80
Värmland (S)	0,00	0,20	0,80
Örebro (T)	0,00	0,10	0,50
Västmanland (U)	0,00	0,15	0,50
Dalarna (W)	0,00	0,23	1,34
Gävleborg (X)	0,00	0,20	0,60
Västernorrland (Y)	0,00	0,20	0,50
Jämtland (Z)	0,00	0,30	0,69
Totalt	1,39	10,04	48,24

* Uppgift saknas

Avdelningen för ekonomi och styrning

Statistiksektionen

Kommungruppsindelning 2011 – Sammanfattning

Inledning

Svenska Kommunförbundet (SK) gjorde år 1988 för första gången en kommungruppning, som delade in alla Sveriges kommuner i åtta homogena grupper. Grupperingen gjordes utifrån befolknings- och näringsstruktur och användes i många olika sammanhang för statistiska redovisningar, jämförelser och analysarbeten, i vilka ett regionalt perspektiv var viktigt. Därefter har SK ungefär var femte år reviderat indelningen utifrån de förändringar som har skett i befolknings- och näringsstrukturen. Senast gjordes revideringen år 2005 och i denna rapport redovisas resultatet av revisionen av denna indelning d.v.s. 2011 års kommungruppsindelning.

Den nya kommungruppsindelningen för 2011 innehåller 10 kommungrupper istället för de nio som fanns i 2005 års indelning. Två Grupper är helt nya: ”Förortskommuner till större städer” samt ”Turism- och besöksnäringkommuner”. De tre grupperna med övriga kommuner, som i den nu gällande indelningen omfattar 102 kommuner har tagits bort och ersätts av två nya grupper: ”Kommuner i tätbefolkad region” och ”Kommuner i glesbefolkad region”. I dessa två grupper har hänsyn inte enbart tagits kommunens invånarantal utan även till om kommunen tillhör en tät- eller glesbefolkad region.

Kontaktpersoner

Vid frågor om 2011 års kommungruppsindelning kontakta Hans Ekholm, hans.ekholm@skl.se, 08-452 78 78, eller Kenneth Åhlvik, kenneth.ahlvik@skl.se, 08-452 77 76

Kommungruppsindelningen

Här nedan redovisas de tio grupperna som ingår i indelningen 2011 med antal kommuner som ingår i respektive grupp och en kort beskrivning:

1 Storstäder (3 kommuner)

Kommuner med en folkmängd som överstiger 200 000 invånare.

2 Förortskommuner till storstäder (38 kommuner)

Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i någon annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av storstäderna.

3 Större städer (31 kommuner)

Kommuner med 50 000-200 000 invånare samt en tätortsgrad överstigande 70 procent.

4 Förortskommuner till större städer (22 kommuner)

Kommuner där mer än 50 procent av nattbefolkningen pendlar till arbetet i en annan kommun. Det vanligaste utpendlingsmålet ska vara någon av de större städerna i grupp 3.

5 Pendlingskommuner (51 kommuner)

Kommuner där mer än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till en annan kommun.

6 Turism- och besöksnäringkommuner (20 kommuner)

Kommuner där antalet gästnätter på hotell, vandrarhem och campingar överstiger 21 per invånare eller där antalet fritidshus överstiger 0,20 per invånare.

7 Varuproducerande kommuner (54 kommuner)

Kommun där 34 procent eller mer av nattbefolkningen mellan 16 och 64 år är sysselsatta inom tillverkning och utvinning, energi och miljö samt byggverksamhet (SNI2007)

8 Glesbygdskommuner (20 kommuner)

Kommun med en tätortsgrad understigande 70 procent och mindre än åtta invånare per kvadratkilometer.

9 Kommuner i tätbefolkad region (35 kommuner)

Kommun med mer än 300 000 personer inom en radie på 112,5 kilometer.

10 Kommuner i glesbefolkad region (16 kommuner)

Kommun med mindre än 300 000 personer inom en radie på 112,5 km.

Objektstyp	Godkända utan brister	Med brister som inte har omedelbar betydelse för säkerheten	Med brister som har omedelbar betydelse för säkerheten	Summa	Total procent med brister	Procent brister med omedelbar betydelse för säkerheten
Plattformshissar	8233	4636	774	13643	39,7%	5,7%
Trapphissar	2847	672	181	3700	23,1%	4,9%
Tillsynshissar	392	201	11	604	35,1%	1,8%
Övriga personhissar	68005	28342	5974	102321	33,5%	5,8%
Varuhissar	481	220	24	725	33,7%	3,3%
Småvaruhissar	334	123	5	462	27,7%	1,1%
Rulltrappor	1635	871	47	2553	36,0%	1,8%
Rullramper	110	103	12	225	51,1%	5,3%
Motordrivna portar, väggar, dörrar o.d.	37512	14745	315	52572	28,6%	0,6%
Summa	119549	49913	7343	176805	32,4%	4,2%

Antal utförda återkommande besiktningar av hissar mm under 2011.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Besök Karlskrona: Drottninggatan 18
Besök Stockholm: Norrlandsgatan 11
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se