



Uppföljning inom byggområdet

Följsamhet mot plan- och bygglagen

Pilotprojekt 4

Kompetenssatsning PBL, utgivningsår 2011

Uppföljning inom byggområdet

Följsamhet mot plan- och bygglagen

Pilotprojekt 4

Kompetenssatsning PBL

Arbetsgrupp:

Lars Ingelström	Länsstyrelsen i Dalarnas län, projektledare
Nils Norgren	Länsstyrelsen i Dalarnas län
Ulla Huzell	Länsstyrelsen i Stockholms län
Pia Olsson	Länsstyrelsen i Stockholms län
Eva Bergdahl	Länsstyrelsen i Uppsala län
Anna Wikström	Länsstyrelsen i Uppsala län
Tommy Åström	Södertälje kommun
Jonas Slars	Leksands kommun
Dan Thunman	Uppsala kommun
Teresia Erixon	Uppsala kommun
Ann-Catrin Johansson	Uppsala kommun
Dick Karlsson	Uppsala kommun

Kontaktpersoner på Boverket:

Maria Lotz och Stig Åkerman

Foto omslag: Ann-Christine Roberts

Layout: Ulrika Djerw / Länsstyrelsen i Stockholms län

Tryckeri:

Utgivningsår: 2011

ISBN: 978-91-7281-406-6

Ytterligare exemplar av denna rapport kan beställas från
länsstyrelserna i Dalarnas, Stockholms, och Uppsala län.
tel 08-785 40 00.

Rapporten finns också som pdf på webbplatsen:
www.lansstyrelsen.se/stockholm

Förord

Denna rapport ingår i ett regeringsuppdrag inom PBL-området som genomfördes under 2008–2010. Uppdraget innebar att Boverket i samverkan med länsstyrelserna skulle genomföra en samordnad kompetensutvecklingsinsats för bättre tillämpning av PBL.

Som en del i arbetet startades åtta pilotprojekt med olika teman. Syftet med projekten var att utveckla arbetssätt och metoder som främjar samverkan, effektivitet samt utbyte av kunskaper och erfarenheter mellan olika aktörer i länen samt mellan olika delar av landet.

Rapporten redovisar resultatet från pilotprojekt 4, *Uppföljning inom byggområdet*. Projektets syfte har varit att identifiera problemområden och ta fram förslag på metoder som kan ligga till grund för länsstyrelsernas samordnade insatser och prioriteringar för uppföljning och tillsyn inom byggområdet.

En målsättning har varit att en samordnad tillsyn och uppföljning ska kunna fungera som underlag för en årlig rapport som tas fram och presenteras i samarbete mellan länsstyrelserna och Boverket. Rapporten vänder sig i första hand till övriga länsstyrelser. En separat slutrapport som redovisar hur projektet genomförts har översänts till Boverket.

Projektet har genomförts i samarbete mellan Länsstyrelserna i Dalarna, Stockholm och Uppsala län samt kommunerna Södertälje, Uppsala och Leksand.

Dalarna 2011-01-31

Lars Ingelström
projektledare

Innehåll

Sammanfattning	7
Inledning	9
Roller och ansvarsfördelning	10
Länsstyrelsens tillsyn	12
Kommunens tillsyn	15
Länsstyrelsens tillsynsvägledning	17
Länsstyrelsens uppföljning	22
Kunskapsförmedling och återrapportering	25
Samverkan och samordning	28
Metoder	31
Kompetens och resurser	34
Dialogseminarier	36
Kulturmiljö och klimat	37
Bilaga 1 Synpunkter på kommunernas tillsyn	39
Bilaga 2 Exempel på brister som kan förekomma inom byggområdet	43
Bilaga 3 Rapporter från tre dialogseminarier	45
Bilaga 4 Inaktuella detaljplaner	59

Sammanfattning

I denna del av slutrapporteringen av pilotprojekt 4, Uppföljning inom byggområdet, redovisas länsstyrelsernas uppgifter med tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning av kommunernas tillämpning av den nya plan- och bygglagen som införs i maj 2011.

Länsstyrelsen ska i sitt arbete med tillsyn inom byggområdet följa hur byggnadsnämnden i sina beslut om lov och förhandsbesked är följsam mot överprövningsbara statliga intressen såsom riksintressen, människors hälsa och säkerhet samt risker för olyckor och översvämningar med mera. I undantagsfall kan länsstyrelsen behöva förordna att länsstyrelsen ska ha möjlighet att överpröva byggnadsnämndens beslut om lov och förhandsbesked inom ett visst geografiskt område. Kommunen ska i sådant fall genast skicka besluten till länsstyrelsen. Arbetet med länsstyrelsens tillsyn kan inledningsvis handla om att följa upp befintliga förordnanden och via länsstyrelsens granskningsyttranden till översiktsplaner och annan uppföljning bedöma hur tillsynsarbetet ska utvecklas.

Kommunen har huvudansvaret för tillsyn enligt PBL och ska övervaka att systemet efterlevs och att det som är olovligt undanröjs. Man kan säga att byggnadsnämndens tillsyn bör leda till att byggherren anser att det finns beaktningsvärd risk för att avsteg från lov eller regler ska bli upptäckta och följas av krav på rättelser eller annan påföljd. Kommunerna som deltagit i projektet redovisar sin syn på arbetet med tillsyn i en bilaga till rapporten.

Länsstyrelsens arbete med tillsynsvägledning är delvis en ny och vid uppgift som handlar om att länsstyrelsen ska ge råd och stöd och följa upp byggnadsnämndens arbete med tillsyn i samverkan med Boverket. Det gäller för länsstyrelsen att förbättra sina kunskaper om byggnadsnämndens tillsynsarbete och sin egen förmåga att ge stöd och råd så att byggnadsnämndens tillsyn blir effektiv och uppmärksammar brister och ger följsamhet till plan- och bygglagens regelsystem. Det handlar om att utveckla samordningen av tillsynsvägledningen tillsammans med Boverket. Länsstyrelsen ska ta fram en plan för sin tillsynsvägledning och projektet visar idéer på hur detta kan ske och hur planen kan utformas.

Av propositionen till ny plan- och bygglag framgår att länsstyrelserna, tillsammans med Boverket, ska utveckla och förbättra sitt arbete med uppföljning av kommunens tillämpning av plan- och bygglagen så att den blir korrekt, effektiv och enhetlig. Länsstyrelsen behöver förmedla kunskap, ge råd och följa upp hur byggnadsnämnden tillämpar PBL både vid lovgivning, förhandsbesked, under byggsamrådsskedet och vid tillsyn så att en följsamhet mot regelsystemet underlättas. I detta ligger att länsstyrelsen behöver hålla sig informerad om utvecklingen av byggandet i länet. Uppföljningen ska inte i första hand inriktas på en bevakning av

enskilda beslut som råkar falla utanför lagens andemening. Den ska i stället vara framåsyftande och verka för att tendenser och avarter i lagtillämpningen motverkas och förebyggs. Projektet lämnar idéer och exempel på hur länsstyrelsen kan använda olika metoder för att prioritera och lägga upp sitt arbete med uppföljning.

Kulturmiljö och klimat har lyfts fram som exempel på teman som behöver tas upp i länsstyrelsens uppföljningsarbete. Projektet har diskuterat kulturmiljöfrågor i ett särskilt dialogseminarium. Problemet med inaktuella detaljplaner har lyfts fram som ett exempel på en klimatrelaterad byggfråga.

Projektet lyfter fram behovet av en ny myndighetssamverkan inom PBL-området. Former och organisation av en ny *PBL-samverkan Sverige* bör utredas av länsstyrelserna i samverkan med Boverket. Samverkan på regional och kommunal nivå bör utvecklas av länsstyrelser och kommuner. En utvecklad samverkan kommer att underlätta för länsstyrelserna att hitta sina nya roller och effektiva metoder för att utveckla planer och teman för tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning inom PBL-området.

PBL:s portalparagraf:

"...Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer."

"Tillsynarens" roll:

- att vara följsam mot lagstiftningen och
- att skapa följsamhet till lagstiftningen

Syftet med tillsyn är att öka den politiska effektiviteten och stärka demokratin

Inledning

Rapporten behandlar länsstyrelsens tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning inom byggområdet. Den tar dessutom upp samverkan och samordning mellan berörda myndigheter. Målsättningen har varit att rapporten ska vara ett stöd och ett underlag för länsstyrelsernas arbete med tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning inom byggområdet och därmed medverka till att kommunerna tillämpar plan- och bygglagen på ett korrekt, effektivt och enhetligt sätt som bidrar till god kvalitet i bygnadsbeståndet och tydliga spelregler för näringslivet.

Bakgrunden till pilotprojekt 4 är bland annat att behovet av utveckling av länsstyrelsernas PBL-tillsyn inom byggområdet tagits upp i PBL-kommitténs slutbetänkande (SOU 2005:77) och i ett antal rapporter från Boverket, bland annat Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen (2007).

Det övergripande målet för tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning är att den ska medverka till att demokratiskt beslutade lagar och bestämmelser efterlevs och tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner och på samma sätt i hela landet. En förutsättning för måluppfyllelse är att tillsynaren är följsam mot lagen och skapar följsamhet mot lagen hos den objektsansvarige.

I den nya plan- och bygglag (PBL 2010:900) som träder i kraft 2 maj 2011 och i en ny plan- och byggförordning (PBF) kommer det gamla tillsynsbegreppet att delas upp i tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning. Av propositionen om PBL 2010:900 sidan 333 framgår att länsstyrelserna även ska följa upp kommunernas tillämpning av lagen i övrigt och ha en kunskapsförmedlande roll och att det ska regleras på förordningsnivå. Någon reglering av länsstyrelsernas uppföljning, utöver vad som ingår i tillsyn och tillsynsvägledning, finns inte med i remissversionen av PBF. I det följande har förutsatts att det i länsstyrelsens uppgifter ska ingå kunskapsförmedling, uppföljning och analys av kommunernas hela PBL-arbete.

I rapporten benämns nya plan- och bygglagen (PBL 2010:900) PBL. I de fall nuvarande plan- och bygglag (PBL 1987:10) avses är det markerat i texten. Med PBF avses det förslag till ny plan- och byggförordning som gick ut på remiss i augusti 2010.

Roller och ansvarsfördelning

Vid tillämpning av PBL är det viktigt att roller och ansvarsfördelning är kända och tydliga. Införandet av ny PBL innebär ingen större förändring av ansvarsfördelningen jämfört med tidigare. Det som förändras är att kvalitetsansvarig (KA) ersätts av kontrollansvarig (KA) som har en något förändrad uppgift. Länsstyrelsens och kommunernas ansvar förtydligas och får nya benämningar.

Ansvarsfördelning

Byggherren:	att byggnadsverket uppfyller kraven i PBL
Fastighetsägaren:	underhåll av byggnadsverket
Kommunen:	lov och andra tillstånd, tillsyn av byggande och den byggda miljön, rådgivning
Länsstyrelsen:	tillsyn och uppföljning av hur kommunen tillämpar PBL, tillsynsvägledning, rådgivning, kunskapsförmedling, prövning av överklagade beslut
Boverket:	uppföljning, tillsynsvägledning och kunskapsförmedling

Sammanfattningsvis gäller att:

Byggherren har det fulla ansvaret för att byggnadsverket vid färdigställande uppfyller kraven i bygglagstiftningen samt att bygglov, andra lov och tillstånd söks och följs.

Fastighetsägaren har ansvar för att byggnader och anläggningar underhålls, att enkelt avhjälpna hinder undanröjs, att nödvändiga besiktningar genomförs så som hissbesiktningar, obligatorisk ventilationskontroll och energideklaration.

Byggnadsnämnden ska ta ställning till ansökningar om förhandsbesked och lov, genomföra tekniska samråd med byggherren, pröva och besluta om kontrollplan, ge startbesked, ha slutsamråd, ta ställning till ansökan och besluta om slutbevis samt ha tillsyn över att byggherren fullgör sina skyldigheter.

Länsstyrelsen ska ha en i lagen preciserad tillsyn över kommunens lovgivning, ge kommunen tillsynsvägledning och i övrigt följa upp kommunens tillämpning av PBL. Länsstyrelserna är också första instans för

överklagade av bland annat kommunens beslut om lov och förhandsbesked.

Boverket ska ge länsstyrelserna och kommunerna tillsynsvägledning och följa upp tillämpningen av PBL.



Tillsynsvägledning är till sin karaktär framåtsyftande medan tillsyn kontrollerar det som varit. Båda syftar till större följsamhet mot lagen. Foto: Dave Bleasdale

Länsstyrelsens tillsyn

Enligt regeringens skrivelse ”En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn” (skr. 2009/10:79) bör begreppet tillsyn främst användas för verksamhet som avser

Självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige

I det remitterade förslaget till plan- och byggförordning (PBF) och i det följande används termerna tillsyn och tillsynsvägledning, efter viss anpassning, med denna betydelse.

Länsstyrelsens tillsyn inom byggområdet regleras i 11 kap. 12§ i PBL 2010:900 och motsvarar bestämmelserna om länsstyrelsens kontroll enligt 12 kap.4§ PBL 1987:10

11 kap. 12§ PBL 2010:900

För ett visst geografiskt område får regeringen eller länsstyrelsen om det finns särskilda skäl, besluta att det som enligt 10 och 11§ gäller för länsstyrelsens prövning av kommunens beslut också ska tillämpas i fråga om byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked enl. 9 kap.

Om länsstyrelsen beslutar överpröva ett lov eller förhandsbesked, får länsstyrelsen besluta att lovet eller förhandsbeskedet inte ska gälla förrän prövningen har avslutats.

11 kap 10§ PBL 2010:900

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29,38, eller 39§ har fått meddelande om att en kommun beslutat att anta eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva beslutet eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses, regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs, strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

9 kap. 24§ PBL 2010:900

Om byggnadsnämndens beslut omfattas av ett beslut enligt 11 kap. 12§ om att länsstyrelsen ska överpröva beslutet, ska byggnadsnämnden genast skicka beslutet till länsstyrelsen

Inom byggområdet innebär det för länsstyrelserna:

- att följa hur byggnadsnämnden, vid lovgivning och vid förhandsbesked, tillgodosett kraven i PBL 11 kap. 10§ punkterna 1–3 och 5,
- att om det finns särskilda skäl besluta om att alla lov och förhandsbesked inom ett visst geografiskt område ska skickas till länsstyrelsen,
- att ta ställning till om byggnadsnämndens beslut ska överprövas och i så fall granska om beslut tillgodosett kraven i PBL11 kap.10§

Tillsynsobjektet är i detta fall kommunernas beslut om lov och förhandsbesked.

Om länsstyrelsen får kunskap om att kommunen i sina beslut om lov och förhandsbesked inte har tagit hänsyn till kraven i 11 kap.10§ ska länsstyrelsen förordna om att beslut inom ett visst geografiskt område ska kunna överprövas av länsstyrelsen. De särskilda skäl som ska ligga till grund för detta förordnande kan länsstyrelsen ha fått kännedom om genom sitt uppföljningsarbete eller på annat sätt till exempel genom en framställan från ett centralt verk. När länsstyrelsen har beslutat om ett förordnande ska kommunen genast enligt 9 kap. 42§ PBL skicka de beslut som omfattas av förordnandet till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska sedan inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Det ska enligt 11 kap. 12 § finnas särskilda skäl för att ett förordnande ska tillgripas. Det ska alltså bara tillgripas i undantagsfall. Det är lämpligt att ett förordnande föregås av överläggningar med kommunen om hur ett beslut om förordnande ska kunna undvikas.

Förordnanden kan begränsas till att avse lov eller förhandsbesked för åtgärder av ett visst angivet slag. De kan också återkallas eller ändras.

Om länsstyrelsen kommer fram till att kommunens beslut ska överprövas kan länsstyrelsen besluta att det inte ska gälla förrän prövningen har avslutats.

Bakgrunden till ett förordnande kan till exempel vara att kommunen inte har följt länsstyrelsens granskningsyttrande utan antagit en översiktsplan som enligt länsstyrelsen inte är godtagbar med hänsyn till överprövningsgrundande kraven i 11 kap.10§. En annan anledning kan vara att kommunens beslut om lov och förhandsbesked inom ett område inte tillgodoser dessa krav.

Bestämmelserna i 11 kap.12§ i PBL 2010:900 motsvarar bestämmelserna om länsstyrelsens kontroll enligt 12 kap.4§ PBL 1987:10. De nuvarande bestämmelserna har utnyttjats till exempel för områden kring militära anläggningar, inom skyddsområden intill vissa energiproducerande anläggningar.

Även regeringen kan besluta om denna typ av förordnande. Den möjligheten har regeringen utnyttjat genom att i förordning om områdesskydd enligt miljöbalken med mera. (1998:1252) besluta om ett "12:4 förordnande" för alla Natura 2000-områden. Alla lov och förhandsbesked som omfattas av förordnandet inom sådana områden ska kommunen alltså genast skicka till länsstyrelsen. En annan situation då regeringen kan tillgripa möjligheten att besluta om ett förordnande är om länsstyrelsen inte har tillmötesgått en begäran om förordnande från någon sakmyndighet.

Exempel på vad som inledningsvis kan ingå i länsstyrelsernas tillsynsarbete:

- att följa upp aktualiteten i nuvarande förordnandeområden och undersöka kommunens hantering av ärenden i dessa områden,
- genomgång av granskningsyttranden där länsstyrelsen haft avvikande mening och bedöma om det kan finnas behov av nya förordnanden,
- att tillsammans med Boverket, som har ansvar för att tillsynsvägleda länsstyrelserna, ta fram metoder för granskning av lov och förhandsbesked som berörs av överprövningsgrunderna i 11 kap. 10§ för bedömning av eventuellt nya förordnanden.

Kommunens tillsyn

Nuvarande lagstiftning

I nuvarande lagstiftning anges i 11 kap.1§ PBL (1987:10) att byggnadsnämnden ska övervaka att PBL samt föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av PBL efterlevs. I 10 kap.1 § preciseras denna skyldighet. Så fort byggnadsnämnden får kännedom om att det har skett en överträdelse av någon bestämmelse i lagen eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser ska byggnadsnämnden ta upp frågan om påföljd eller ingripande. Byggnadsnämnden har också skyldighet att agera om någon underlåter att vidta en påbjuden åtgärd till exempel när en åtgärd har vidtagits utan lov.

Byggnadsnämnden ska se till att det som strider mot någon bestämmelse undanröjs, rättas eller när det gäller lov godkänns i efterhand. Det kan finnas anledning att påpeka att byggnadsnämndens skyldighet även gäller när kommunen såsom fastighetsägare eller i annan motsvarande egenskap har gjort sig skyldig till en överträdelse.

Ny lagstiftning

I nya PBL (2010:900) finns bestämmelser om byggnadsnämndens tillsyn över tillämpningen av PBL. Innebörden av 11 kap. 5 § PBL (2010:900) överensstämmer med 10 kap. 1 § första stycket i PBL (1987:10)

11 kap. 5 § PBL (2010:900)

”En tillsynsmyndighet ska pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd enligt detta kapitel, så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i denna lag, i föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen eller i EU-förordningar som rör frågor inom lagens tillämpningsområde.”

Som en följd av den nya plan- och bygglagen föreslår regeringen en ny plan- och byggförordning, PBF. I PBF (förslag remitterat 10-08-23) preciseras kommunens tillsynsansvar i 8 kap. 3 §.

8 kap. 3 § PBL 2010:900

”Om inte annat anges i detta kapitel ansvarar byggnadsnämnden för tillsynen över att

- 1. byggherren fullgör sina skyldigheter enligt plan- och bygglagen (2010:900) och föreskrifter i anslutning till lagen, och*
- 2. bestämmelserna i 8 kap. 1–18 och 24–26 §§ samt 9 och 10 kap. plan- och bygglagen och anslutande föreskrifter följs i övrigt.”*

I 11 kapitlet i PBL räknas ett antal "tillsynsmyndigheter" upp. Det är regeringen, länsstyrelsen och den eller de statliga myndigheter i övrigt som regeringen bestämmer samt kommunens byggnadsnämnd. I förarbetena till nya PBL kommenteras att byggnadsnämnden är den tillsynsmyndighet som har det huvudsakliga ansvaret för att se till att lagens bestämmelser följs.

Tillsynsmyndigheterna ska samarbeta med varandra och med andra statliga och kommunala organ som utför uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten. I förarbetena skriver regeringen "I vissa tillsynssituationer kan det krävas åtgärder som rör flera kommuner eller län eller som sträcker sig in på andra myndigheters ansvarsområde. För sådana situationer bör former för samarbete utformas, t.ex. gemensamma inspektioner."

En nyhet i nya PBL är att det uttryckligen står att en kommun får träffa avtal med en annan kommun om att tillsynsuppgifter som byggnadsnämnden har helt eller delvis ska skötas av byggnadsnämnden i den andra kommunen. Kommunens befogenhet att meddela beslut i tillsynsärenden får däremot inte överlåtas.

En annan nyhet är att kommunen ges en möjlighet att ta ut avgifter för arbetsplatsbesök och andra tillsynsbesök på byggarbetsplatser.

Enligt förordningen ska kommunen regelbundet följa upp och utvärdera sin tillsynsverksamhet samt på begäran lämna den information som en tillsynsvägledande myndighet dvs. länsstyrelse och Boverket, behöver för sin vägledning.

Nämndarna kan i sammanhanget att de tillsynsvägledande myndigheterna bemyndigas att meddela föreskrifter om vilken information kommunen ska lämna och hur och när denna information ska lämnas. (PBF, remitterat förslag, 10 kap. 33 §).

I bilaga 1 lämnar kommunrepresentanterna i projektet gruppens synpunkter på kommunernas tillsynsuppgifter.

Byggnadsnämndens tillsyn bör leda till att byggherren upplever att det finns beaktansvärd risk för att avsteg från lov och andra tillstånd, eller lagstiftning ska bli upptäckta och följas av krav på rättelse eller annan påföljd.

Länsstyrelsens tillsynsvägledning

Tillsynsvägledning som innebär att ge byggnadsnämnderna råd och stöd i deras tillsynsarbete är ett delvis nytt arbetsområde för länsstyrelserna. Tillsynsvägledningen regleras i 8 kap PBF (remitterat förslag).

Remitterat förslag PBF 8 kap.

14 § Boverket och länsstyrelserna ska ge tillsynsvägledning när det gäller tillämpningen av plan- och bygglagen (2010:900) och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Myndigheterna ska aktivt verka för samordning och samverkan i tillsynsvägledningen.

15 § Länsstyrelsen ska

1. ge tillsynsvägledning i länet genom att ge byggnadsnämnderna råd och stöd i deras tillsynsarbete,

9 § En tillsynsmyndighet ska regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten.

17 §

Boverket och länsstyrelsen ska ha en plan för sin tillsynsvägledning. Planen ska omfatta en period av tre år och vid behov revideras.

I promemoria 20100819 Remiss om förslag till ny Plan och byggförordning beskriver regeringen vad länsstyrelserna och Boverkets tillsynsvägledning ska omfatta. – Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i länet genom att ge byggnadsnämnden råd och stöd i deras tillsynsarbete samt följa upp och utvärdera byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet. – Boverket ska ge tillsynsvägledning till länsstyrelserna samt ge tillsynsvägledning till byggnadsnämnderna genom råd och stöd i deras tillsynsarbete.

Underlag för länsstyrelsens tillsynsvägledning kan vara:

- omfattningen av byggnadsnämndens tillsyn och förhållandet mellan egeninitierad tillsyn och tillsyn efter anmälan från till exempel grannar,
- hur tillsynsarbetet är organiserat,
- om byggnadsnämnden har någon tillsynsplan eller om tillsynsarbetet ingår i något annat styrdokument,
- om det är några bestämmelser eller krav som byggnadsnämnden särskilt följer upp och om det finns sådant som har låg prioritet,
- hur byggnadsnämnden väljer vilka objekt som ska tillsynas och vad tillsynen ska omfatta,

- hur byggnadsnämnden agerar när avsteg från bestämmelser och krav konstaterats och om det finns några typer av fel som är vanligt förekommande,
- hur byggnadsnämnden själv, tjänstemän och politiker, bedömer att tillsynen fungerar, vilka fel och brister man upptäcker och hur man önskar att länsstyrelsens vägledning utformas och vad den bör fokusera på.

Tillsynsvägledningen kan dels utgöras av information om nya och ändrade lagar och regler, avgöranden i högre instans samt tekniker och metoder för effektiv tillsyn. Därutöver kan vägledningen avse avgränsade ämnesområden/teman.

Det som kommer fram genom uppföljning av kommunens tillsynsarbete är ett viktigt underlag för länsstyrelsens vägledning och rådgivning. Med utgångspunkt från de behov kommunen redovisat och de områden där länsstyrelsen ser att det finns förbättringspotential kan länsstyrelsen välja teman för vägledningsaktiviteter.

Enligt projektets uppfattning är det viktigt att länsstyrelsen efter en tid följer upp vilken effekt genomförda vägledningsinsatser fått på kommunens sätt att arbeta. Det ger möjlighet för länsstyrelsen att utvärdera sina egna arbetsmetoder och val av teman och därmed till ständig utveckling och förbättring av sitt arbete.

Tillsynsvägledning är en delvis ny uppgift för länsstyrelserna och länsstyrelserna behöver därför enligt projektets bedömning inledningsvis:

- förbättra sina kunskaper om byggnadsnämndens tillsynsansvar,
- utveckla samarbetet med länets byggnadsnämnder,
- öka kunskapen om byggnadsnämndernas tillsynsarbete,
- förbättra länsstyrelsens förmåga att ge byggnadsnämnderna råd och stöd för deras tillsynsarbete,
- tillsammans med Boverket ta fram former för samordning av tillsynsvägledningen,
- ta ställning till vilka uppgifter länsstyrelsen behöver kräva in från kommunerna för sin tillsynsvägledning.

Tillsynsvägledningsplan

Länsstyrelsen ska ta fram en plan för sin tillsynsvägledning som löper över tre år. En väl genomarbetad plan medverkar till effektivitet samt underlättar förankring och uppföljning. Den kan också tjäna som underlag vid bedömning av hur länsstyrelsens resurser ska fördelas.

En och samma tillsynsvägledningsplan kan innehålla informationsaktiviteter samt flera olika tillsynsfrågor som länsstyrelsen valt att sätta fokus på,

fokusområden. Exempel på fokusområden kan vara hur kommunen följer upp att kraven på energieffektivitet är uppfyllda, om bygglovets följts, om tillräcklig hänsyn tagits till husets kulturhistoriska värde eller om bestämmelserna om barnsäkerhet följts.

I en tillsynsvägledningsplan kan aktiviteterna delas in i tre olika skeden.

1. Under första skedet planerar länsstyrelsen arbetet och samlar in material som beskriver situationen inom ett område (kunskapsunderlag).
2. Under andra skedet genomför länsstyrelsen den egentliga tillsynsvägledningen anpassad med hänsyn till kunskapsunderlaget (tillsynsvägledning).
3. Under tredje skedet följer länsstyrelsen upp hur kunskapen tagits emot. Har det skett några förändringar? Vilka fortsatta insatser behöver göras? (uppföljning)

Hur långt ett skede bör vara varierar beroende på val av fokusområde. Komplexiteten kan till exempel påverka vilken tid som behövs för att ta fram och analysera kunskapsunderlaget. Val av metod för tillsynsvägledning (kommunbesök, konferens eller annan metod) påverkar hur lång tid som behövs för själva tillsynsvägledningen. När det är lämpligt att göra uppföljning påverkas av vilken tid som är rimlig för att tillsynsvägledningen ska hinna få genomslag i byggnadsnämndens verksamhet. Det är rimligt att samtliga tre skeden redovisas i tillsynsvägledningsplanen. Skedena i de olika fokusområdena kan lämpligen ligga förskjutna i tiden till varandra.

Fokusområde A



Fokusområde B



Fokusområde C



Fokusområde D



Löpande information om lag- och regeländringar, avgöranden i högre instans m.m.

Kunskapsunderlag = planering och kunskapsuppbyggnad – inhämta kunskap om ämnet och om kommunens arbete

Vägledning = råd, kunskapsförmedling

Uppföljning = hur har kommunens arbete påverkats av vägledningen

Det finns inga krav i lag eller förordning på hur en tillsynsvägledningsplan ska utformas eller vad den ska innehålla. Nedan följer i rubrikform ett förslag på vad en tillsynsvägledningsplan kan innehålla. Förslaget är tänkt som inspiration vid framtagande av tillsynsvägledningsplaner.

Bakgrund och syfte

- Vilken lagstiftning ligger till grund för tillsynsvägledningen?
- Vilka styrdokument och annat bakgrundsmaterial ligger till grund för planen? Det kan handla om regleringsbrevsuppdrag, erfarenheter från uppföljning av kommunens tillsyn eller från annan verksamhet på länsstyrelsen (kulturmiljö, räddning och säkerhet) eller signaler från byggföretag eller andra som är verksamma på byggområdet.
- Vilka har medverkat vid framtagande av planen och vilka kommer att delta i olika aktiviteter?
- Hur har samverkan med andra länsstyrelser och med Boverket organiserats?

Omfattning

- fokusområden och basutbud samt motiv för valda områden
- syfte och mål för varje fokusområde
- en bedömning av vilka konsekvenser prioriteringar och nedprioriteringar kan få

Uppföljning

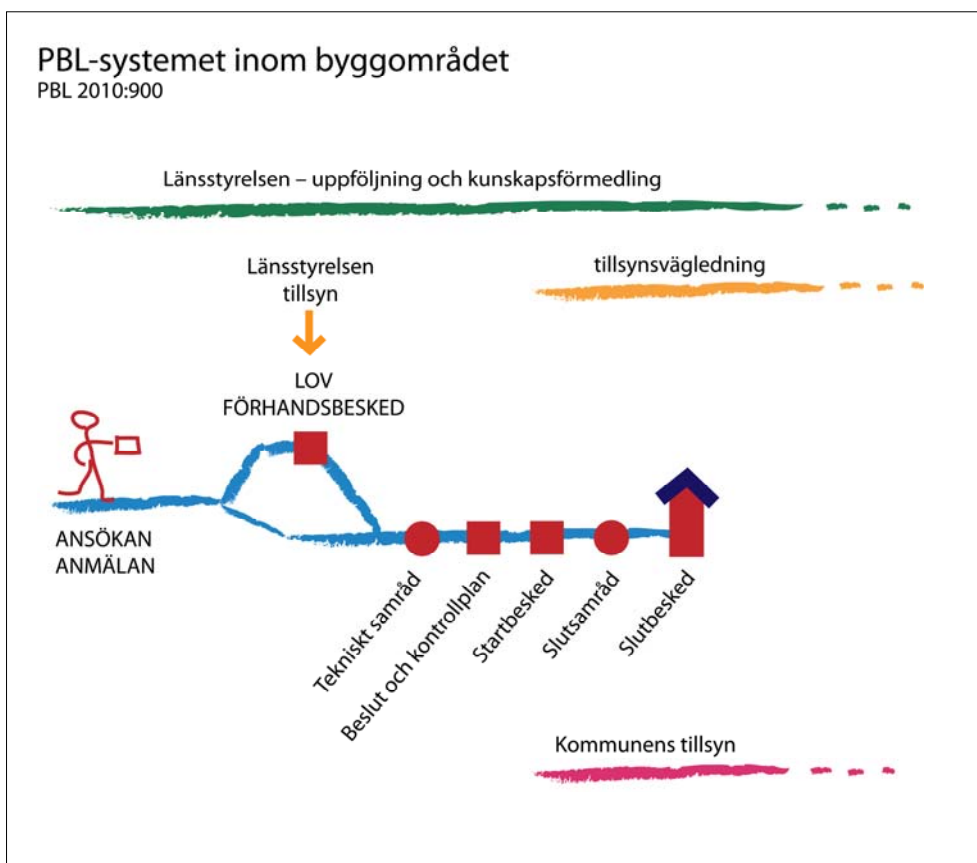
- när och hur uppföljningen ska genomföras
- hur den ska dokumenteras och återföras

Till planen kan bifogas en aktivitetslista med uppgift på vilka aktiviteter som ska genomföras, när de ska genomföras och vem som är huvudansvarig.

Förslag på struktur och innehåll i länsstyrelsernas tillsynsvägledningsplaner kan lämpligen vidareutvecklas i samverkan mellan Boverket och länsstyrelserna.

Socialstyrelsens Plan för tillsynsvägledning enligt miljöbalken är ett gott exempel på hur en tillsynsvägledningsplan kan utformas. Den finns på Socialstyrelsens hemsida.

Det finns inget krav på att byggnadsnämnden ska ha en tillsynsplan men det kan ändå vara lämpligt att kommunen överväger att ta fram en sådan. Det kan förbättra förutsättningarna för att tillsynen bedrivs på ett övervägt sätt och underlättar byggnadsnämndens uppföljning och länsstyrelsens vägledning.



Länsstyrelsens uppföljning

Länsstyrelsens uppföljning av kommunens tillämpning av PBL är stommen i länsstyrelsens arbete för en korrekt och effektiv tillämpning av PBL-systemet.

Regeringen skriver i propositionen En enklare plan- och bygglag, 2009/10:170: ”Regeringen anser i likhet med Boverket och flertalet av remissinstanserna att det finns anledning att utveckla och förbättra länsstyrelsens och Boverkets ansvar för en korrekt, effektiv och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagstiftningen. Myndigheterna bör även fortsättningsvis ha i uppgift att förmedla kunskaper och råd samt att följa upp och utvärdera hur lagen tillämpas.”

Remitterat förslag PBF 8 kap.

15 § Länsstyrelsen ska

*-----
2. följa upp och utvärdera byggnadsnämndernas
tillsynsverksamhet och
-----.*

I länsstyrelsens ansvar ligger att stödja och utveckla en korrekt, effektiv och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagstiftningen. Länsstyrelsen ska också förmedla kunskap och råd samt följa upp och utvärdera hur lagen tillämpas i landets kommuner.

Länsstyrelsens uppgifter är att:

- följa hur byggnadsnämnden tillämpar PBL vid lovgivning och förhandsbesked under byggsamrådsskedet och vid sin tillsyn,
- förmedla kunskap och ge råd till kommunerna,
- hålla sig informerad om utvecklingen av byggandet i länet,
- genomföra uppgifterna i samarbete med Boverket och i samverkan med kommunerna.

Följa utvecklingen

För att få en bild av hur byggnadsnämnden tillämpar bygglagstiftningen behöver länsstyrelserna arbeta översiktligt, systematiskt och långsiktigt med uppföljning. Denna uppföljning ska inte i första hand inriktas på en bevakning av enskilda beslut som råkar falla utanför lagens andemening. Uppföljningen ska i stället ha en framåtsyftande inriktning och verka för att tendenser och avarter i lagtillämpningen motverkas och förebyggs i ett långsiktigt perspektiv.

Länsstyrelsen bör skaffa sig kunskap om kommunens processer och tillämpning av bestämmelserna i PBL samt om byggsektorns uppfattning och erfarenheter av kommunens och länsstyrelsens arbete. Det kan bland annat ske genom att arrangera seminarier för att belysa problemområden, ha uppföljningssamtal med kommunerna och medverka i den kommunala byggnadsinspektionens och byggsektorns nätverk. Det är också lämpligt att länsstyrelsen håller sig ajour med Boverkets rapporter, branschrapporter och forskningsresultat som rör problem inom byggområdet som kan ha betydelse för tillämpningen av PBL.

Länsstyrelsen behöver skaffa sig en fördjupad och generell kunskap om tillämpningen av PBL och brister i den byggda miljön. Genom att följa och diskutera med Boverket om resultatet av deras utredningar inom byggområdet och att följa övriga utredningar, rapporter och forskningsresultat på området kan länsstyrelserna skaffa sig sådan kunskap.

Länsstyrelsen behöver också skaffa sig kunskap om kommunernas organisation, resurser, kompetens och rutiner inom byggområdet – dvs. kommunens förutsättningar för att sköta sina PBL-uppgifter. Därutöver är det lämpligt att länsstyrelsen håller sig orienterad om utvecklingen av bebyggelsen i länets kommuner.

I arbetet med uppföljning är det viktigt att utnyttja den breda kunskap som finns inom den egna länsstyrelsens väggar. Givna samarbetspartners är de som arbetar med kulturmiljö, räddning och säkerhet, miljöfrågor, tillväxt m.fl. En viktig källa till kunskap om ur lagstiftningen tillämpas av kommunen är överklagade ärenden. Länsstyrelsens externa kontakter inom andra verksamhetsområden kan också användas för att sprida kunskap om olika bestämmelser i PBL samt vikten av och syftet med att den tillämpas på rätt sätt.

Synpunkter från enskilda

Länsstyrelsens ansvar för att följa upp tillämpningen av plan- och bygglagen leder till att allmänheten många gånger vänder sig dit när de anser att kommunen inte hanterat en fråga inom PBL-området på ett korrekt sätt. Det kommer sannolikt att ske även i fortsättningen. Dessa klagomål kan vara en del av underlaget för länsstyrelsernas uppföljning och ibland indikera att det finns anledning att göra en uppföljning av hur kommunen hanterar en fråga. Ett rationellt sätt att hantera denna typ av frågor kan vara att sammanställa och systematisera dem för att senare i ett sammanhang ta upp dem med kommunerna. I vissa fall kan det vara motiverat att länsstyrelsen agerar på grund av ett enskilda klagomål. I andra fall kan det vara motiverat att hänvisa/översända klagomålet till någon annan myndighet till exempel JO för prövning.

Händelsestyrd uppföljning

Från Boverket har framförts önskemål om samverkan med länsstyrelsen för att snabbt få en bild av en aktuell situation i landet som kan röra allvarliga och betydelsefulla byggproblem. Om länsstyrelserna har utvecklade kontakter med kommunernas byggnadsinspektioner är det möjligt att ha snabba och rationella informationsutbyten om denna typ av frågor. Ett sådant kontaktnät är av stor vikt både för tillsyn, tillsynsvägledning och för uppföljning av kommunernas arbete.

Kunskapsförmedling och återrapportering

Remitterat förslag PBF 8 kap.

10 § En tillsynsmyndighet ska på begäran lämna den information som en tillsynsvägledande myndighet behöver för sin tillsynsvägledning

15 § Länsstyrelsen ska

3. lämna uppgifter till Boverket om länsstyrelsens tillsynsvägledning och utvecklingen av byggnadsnämndernas tillsynsarbete, om Boverket begär det. (ny) (16 kap. 12 § PBL)

18 § Boverket ska årligen sammanställa erfarenheterna från

1. kommunernas tillsynsarbete, och
2. länsstyrelsernas och verkets tillsynsarbete och tillsynsvägledning.
Sammanställningen ska lämnas till regeringen

Remitterat förslag PBF 8 kap.

33 § En tillsynsvägledande myndighet får inom sitt vägledningsområde meddela föreskrifter om vilken information en tillsynsmyndighet enligt 8 kap. 10 § ska lämna samt hur och när informationen ska lämnas.

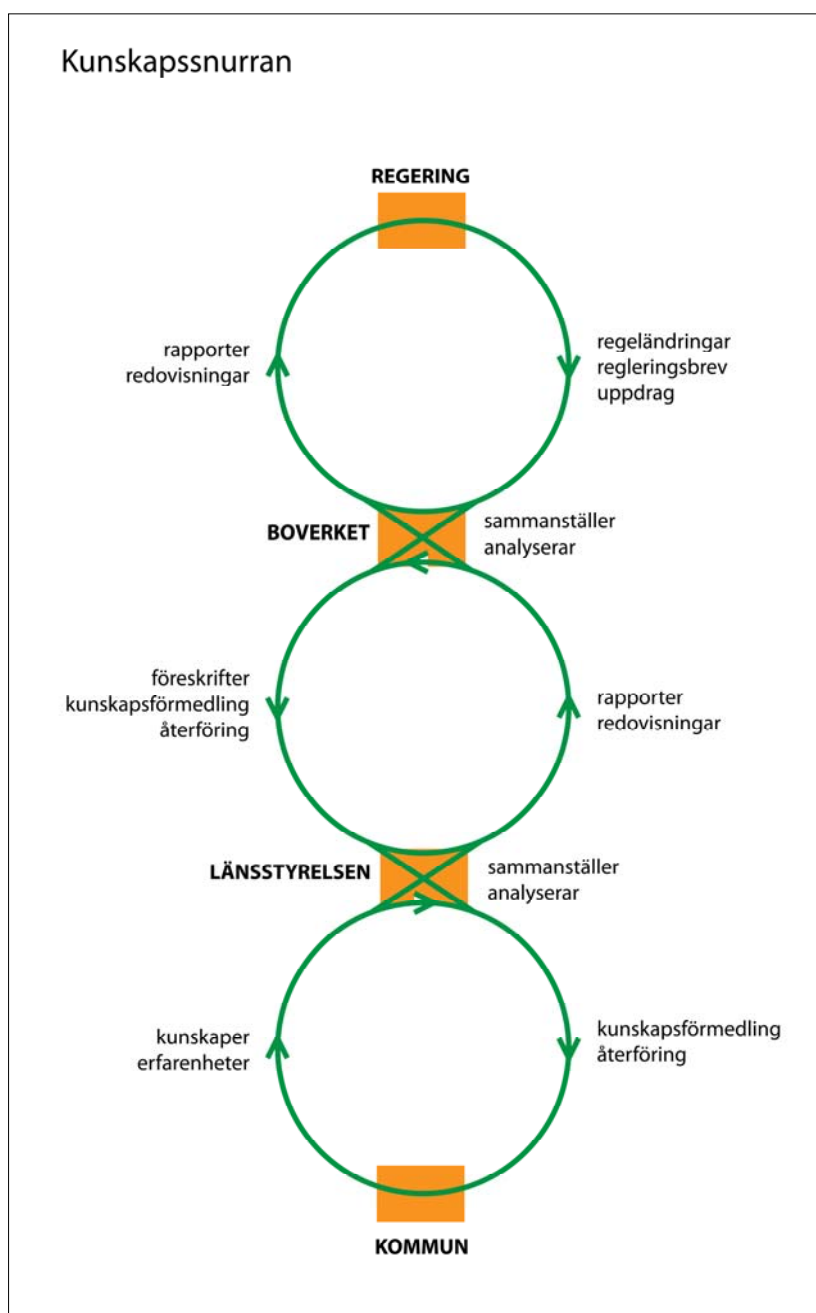
Enligt skrivelse 20100819 om remiss med förslag om ny plan- och byggförordning och propositionen om ny plan- och bygglag ska:

- länsstyrelsen återrapportera till Boverket om länsstyrelsens tillsynsvägledning och utveckling av byggnadsnämndernas tillsynsarbete,
- Boverket årligen återrapportera till regeringen. Återrapporteringen ska innehålla en sammanställning av erfarenheter från byggnadsnämndens tillsynsarbete samt länsstyrelsernas och verkets tillsynsarbete och tillsynsvägledning,
- länsstyrelsen och Boverket ska förmedla kunskap och råd till kommunerna om tillämpning av plan- och bygglagstiftningen.

Även erfarenheter från länsstyrelsens övriga uppföljning av kommunens arbete bör när det är motiverat rapporteras till Boverket. En förutsättning för att länsstyrelsens uppföljning ska leda till utveckling av kommunernas arbete är att det, utöver rapporteringen till Boverket, sker en återrapportering till kommunerna.

För att uppnå en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagens bestämmelser är det viktigt att kommunens handläggare får information om nya och ändrade lagar och regler, avgöranden i överprövade ärenden i högre instans samt länsstyrelsens generella bedömningar. Ett samarbete mellan länsstyrelser och Boverket är en förutsättning för att samma information ska nå alla kommuner.

Om uppföljningen visar på brister finns olika sätt för länsstyrelsen att agera beroende på vad bristen består av. Det lämpliga kan vara att uppmärksamma kommunen på situationen, att förmedla kunskaper direkt till en berörd kommun eller genom att arrangera en konferens. Är bristen vanligt förekommande bör den redovisas i den årliga rapporten till Boverket.



Ökade förväntningar från kommunerna

När länsstyrelsernas och kommunernas uppgifter inom byggområdet i och med de nya föreskrifterna preciserats, kan man förvänta sig att kommunerna i ökad utsträckning kommer att vända sig till länsstyrelsen med frågor och begäran om råd. Denna rådgivningsuppgift kräver kompetens och överblick. Den ställer också krav på att länsstyrelsens handläggare är uppmärksam på länsstyrelsens olika roller dels som rådgivande myndighet och dels som den myndighet som ska pröva ett eventuellt överklagande. Rådgivningen måste därför hållas på en generell nivå och får aldrig gälla ett enskilt ärende eftersom det kan komma att överklagas i ett senare skede.

Samverkan och samordning

Projektet föreslår att en ny modell för myndighetssamverkan organiseras och utvecklas inom PBL-området. Samverkan bör i första hand gälla myndigheter som har ansvar för uppföljning, tillsyn och tillsynsvägledning. Myndighetssamverkan på nationell nivå bör utredas och utvecklas av länsstyrelserna i samverkan med Boverket och efter avstämning med SKL och kommuner. Myndighetssamverkan på regional och kommunal nivå bör i första hand utvecklas som en del av länsstyrelsernas och kommunernas eget arbete med tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning enligt plan- och bygglagen.

Nationell myndighetssamverkan

Projektet föreslår att en gemensam organisation ”PBL-samverkan Sverige” införs för att stödja utvecklingen av arbetet med samordning, information, metoder och utbildning som rör arbetet med tillsyn och tillsynsvägledning enligt ny PBL samt uppföljning av hur PBL tillämpas både inom plan- och byggområdet (jfr med uppbyggnaden av Miljösamverkan Sverige).

Idén med PBL-samverkan Sverige är att det är en stödjande verksamhet. Tillsyn och tillsynsvägledning i det egna länet sker av länsstyrelsen i samverkan med Boverket och kommunerna.

Nationell PBL-samverkan ska på inget sätt ersätta den enskilda länsstyrelsens arbete inom PBL-området utan ska ge ett mervärde genom att vara en resurs som underlättar, effektiviserar och förstärker arbetet.

En viktig anledning till riksomfattande samverkan är behovet av att PBL tillämpas lika över hela landet, en förutsättning för konkurrens på lika villkor mellan byggföretag och för förutsägbara planeringsförutsättningar. Något som efterfrågas av näringslivet.

Projektet föreslår att ett utvecklingsprojekt genomförs för att ta fram ett förslag till hur den nationella samverkan kan utformas, organiseras och finansieras gemensamt. Utvecklingsprojektet bör genomföras i samverkan med Boverket och stämmas av med SKL och kommuner. Regeringskansliet bör ges möjlighet att medverka i projektet. Förslaget till satsningen på ”PBL-samverkan Sverige” presenteras för länsstyrelsernas länsråd, som en del av länsstyrelsernas förberedelser för ny PBL. Länsråden bedömer vilka fortsatta initiativ som ska tas.

Projektet föreslår:

PBL-samverkan Sverige

– en nationell myndighetssamverkan inom plan- och bygglagens område

Projektet har konstaterat att länsstyrelsens uppgifter inom tillsyn och uppföljning är komplexa. Många länsstyrelser kan ha svårt att själv tillgodose all den kompetens som är nödvändig för att utveckla de nya uppgifterna inom PBL-området. Det finns goda effektiviseringsmöjligheter genom att ha ett utvecklat samarbete i dessa frågor. Behovet av en ny gemensam organisation för samverkan och kompetensutveckling är särskilt viktig i ett inledningsskede med nya uppgifter och behov av nya arbetssätt. Utvecklingsprojektet bör ta fram förslag på hur den gemensamma organisationen bör organiseras och utvecklas. Det kan gälla:

- hur ledning och bemanning samt medverkan och inflytande från länsstyrelser, Boverket och andra berörda statliga myndigheter bör formas,
- behovet av resurser och finansiering så att verksamheten blir effektiv och kan fungera som en gemensam kompetens för länsstyrelsernas tillsynsvägledning och uppföljning inom PBL-området,
- hur länsstyrelsens planer och teman för tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning kan utvecklas gemensamt,
- hur organisationens resultat årligen redovisas till länsstyrelserna/länsråden.

Samarbetet i PBL-samverkan Sverige kommer att underlätta för länsstyrelserna att hitta sina roller och effektiva metoder i PBL-arbetet. Arbetet bör stödja länsstyrelsens vägledande, informerande och förebyggande arbete med tillsyn och uppföljning. Insatserna bör vara konkreta, avgränsade och operativt inriktade och stödja samverkan i länet och med andra länsstyrelser i landet.

PBL-samverkan Sverige bör samverka med Boverket och andra statliga myndigheter som kan stödja länsstyrelsernas utveckling och rapportering av sin tillsyn och uppföljning. Det kan gälla hur en översiktlig och systematisk kunskap kan byggas upp om kommunernas hantering av byggandet och vilken kunskap om den enskilda kommunen som egentligen har betydelse för att kunna förstå kommunernas förutsättningar för att tillämpa PBL. Det kan till exempel röra kommunens organisation, resurser, kommunbidrag, taxor, ärendemängder och resultat av sin tillsyn.

Det är också intressant om den nationella PBL-samverkan kan utvecklas till en arena för erfarenhetsutbyte mellan länsstyrelser och företrädare för forskning och utveckling inom byggområdet, som har betydelse för tillämpningen av PBL-systemet.

Regional myndighetssamverkan

Projektgruppen föreslår att länsstyrelserna utvecklar en regional myndighetssamverkan inom PBL-området i sina län.

Den regionala myndighetsamverkan bör kunna utvecklas som en del av de uppdrag som länsstyrelserna har enligt nya PBL. Det kan bland annat ske i form av ett regionalt nätverk mellan länsstyrelsens funktion samhällsplanering och boende och kommunernas byggnadsinspektioner. Inriktningen bör kunna vara att utveckla samordningen av arbetet med tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning inom PBL-området i länet.

Den regionala myndighetssamverkan bör kunna vara en plats för utbyte av erfarenheter från den byggverksamhet som utvecklas i länet, så att kunskap om lämpliga metoder och arbetssätt som har betydelse för tillämpningen av PBL-systemet kan spridas på lämpliga sätt. Arbetet bör vara strategiskt, framtidsinriktat och bidra till följsamhet till plan- och bygglagens regelsystem.

Länsstyrelsens arbete med en plan för och uppföljning av sin tillsynsvägledning bör kunna ske inom ramen för den regionala PBL-samverkan och i samråd med Boverket. Det är positivt om länsstyrelsens tillsynsvägledningsplan kan utvecklas till en flerårsplan som stäms av årligen och som rymmer prioriteringar som rör tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning av hur PBL tillämpas.

Erfarenheter från den regionala myndighetssamverkan bör stämmas av inom arbetet med PBL-samverkan Sverige.

Kommunal myndighetssamverkan

Byggnadsnämnderna har det grundläggande ansvaret för att PBL upprätthålls och är beroende av en bra samverkan med lokala myndigheter, organisationer och annan kompetens i sitt eget löpande myndighetsarbete. Räddningstjänsten, brandförsvaret, sotningsdistrikt, miljökontor, tekniska kontor, VA-kontor, nätägare, mät- och kartavdelningar, lokala handikappråd och Arbetsmiljöverket är exempel på detta. Att fortsätta att utveckla denna samverkan kan vara ett sätt att svara upp på den nya plan- och bygglagens ambitioner om effektivare rutiner och processer i PBL-systemet.

Metoder

Uppföljning

Länsstyrelsens uppföljning av kommunens tillämpning av PBL är stommen i länsstyrelsens arbete för en korrekt och effektiv tillämpning av PBL-systemet. Uppföljningen ger värdefullt underlag för kunskapsförmedling inom hela PBL-området.

Uppföljning kan genomföras på olika sätt. Man kan välja ut en fråga till exempel kulturmiljöfrågor och följa hur kommunen tillämpar PBL i alla skeden av processen. Alternativt kan man välja ut en begränsad del av processen till exempel byggsamrådet och studera hur olika frågor tas om hand där. Arbetsmiljöverket tillämpar ibland en metod som dom kallar kampanjer. Då väljer man ut en begränsad fråga som samtidigt kontrolleras i hela landet.

Län med många kommuner hinner sällan göra årliga uppföljningsbesök i samtliga kommuner. En möjlighet att få även kommuner som inte kommer att få besök att förbättra sin tillämpning kan vara att alla informeras om inriktningen på årets uppföljning. Därigenom uppmärksammas alla på frågan och ett eventuellt behov av att se över sina rutiner.

Enkäter är en relativt enkel metod att snabbt få fram uppgifter från flera samtidigt. Men det finns anledning att noga överväga om enkätverktyget ska användas. Det är en grannliga uppgift att formulera frågor som ger ett entydigt svar och även med väl genomarbetade frågor kan det vara svårt att dra slutsatser av resultatet. Det är ofta önskvärt med en uppföljande dialog för kvalitetssäkring av svaren. Det tar tid att svara på enkäter och kommer de för tätt finns risken att svaren blir slentrianmässiga och därför inte speglar verkligheten samt att svarsfrekvensen blir låg.

Prioritering

Länsstyrelsernas arbete inom PBL-området syftar till att uppnå omfattande och komplexa mål. Ett problem är att det alltid går att göra mer för att målen ska nås samtidigt som en aktivitet ofta visar på behov av ytterligare åtgärder. Det i sin tur ställer krav på medvetna val och prioriteringar.

Inför arbetet med tillsynsvägledningsplanen och planering av årets uppföljningar måste en prioritering ofta göras mellan olika frågor som var och en är angelägen att följa upp. Ett stöd i det arbetet kan vara att söka svaret på följande frågor: syfte? vad? vilka? hur?

Vid val av vilka kommuner som ska besökas kan man resonera på flera olika sätt. Exempelen som följer kan vara tänkvärda.

- *Stora kommuner, till innevånarantalet*
– borde ha tillgång till kompetens samtidigt som eventuella brister kan få genomslag i många projekt,
- *Små kommuner*
– finns där tillräcklig kompetens?,
- *Kommuner där det finns indikatorer på brister*
– stor förbättringspotential,
- *Kommuner som bedöms arbeta med PBL på ett bra sätt*
– kan vara lämpligt att börja med eftersom det kan vara en bra bedömningsgrund för det fortsatta arbetet.

För att få svar på frågan vad kan olika urvalskriterier användas. Några exempel:

- En eventuell brist drabbar många, drabbar allvarligt, den får stor omfattning men inte allvarliga konsekvenser, den får allvarliga konsekvenser men i få fall.
- Ett annat angreppssätt kan vara att reflektera över vilka frågor som är särskilt viktiga ur ett statligt eller politiskt perspektiv. Det kan vara hur kommunen tillämpar bestämmelserna om hälsa och säkerhet, riksintressen, klimat och energieffektivitet, kulturmiljö, tillgänglighet med mera. Ett kriterium kan vara att det finns effektivitetsvinster att göra genom samordning med andra aktiviteter på länsstyrelsen.
- Urvalskriterierna kan också vara empiriska, hämtas från tidigare erfarenheter. Indikatorer på olycklig utveckling, statistik, tips, tradition, geografiskt läge, hörsägen, länge sedan sist, själv-prioritering (utifrån initierat), tidigare problembarn, slumpurval. Det kan också vara aktuella frågor till exempel sådant som har tagits upp av massmedia.

Vid val av fokusområde kan det ibland vara möjligt att hitta en fråga som indikerar hur även andra frågor hanteras av kommunen.

Projektet har sammanställt exempel på brister som kan förekomma antingen i kommunens processer eller i det byggda. Sammanställningen är ett försök att hitta en struktur och visa på var det direkta ansvaret för eventuella brister ligger. Listan är långt ifrån fullständig men kan tjäna som underlag och inspiration. (Se bilaga 2)

Kunskapsförmedling

Länsstyrelserna har stor vana vid kunskapsförmedling. Det finns därför ingen anledning att gå närmare in på olika sätt att informera. Projekt tror dock det finns anledning att påminna om länsstyrelsens roll som arena. Det

kan handla om att arrangera seminarier kring frågor där länsstyrelse inte har tillräcklig detaljkunskap utan anlitar specialister som talare men själva står som arrangör och inbjudare. Länsstyrelsen som arena innebär även att länets kommuner får ett tillfälle att samtidigt fördjupa sina kunskaper och dryfta aktuella frågor.

Kompetens och resurser

Resurser

I den strategiska analys som togs fram inom Kompetenssatsning PBL konstateras att antalet årsarbetskrafter vid länsstyrelsernas plan- och bostadsfunktioner har minskat de senaste tre åren med cirka 10 årsarbetskrafter per år. Man gör också bedömningen att anslagsökningen för länsstyrelsernas PBL-arbete på 30 miljoner kronor från och med 2009 på ett bra och acceptabelt sätt bidrar till att höja basnivån på länsstyrelsernas arbete inom PBL-området. Av den uppföljning Boverket gjort av hur de tillförda medlen används framgår att några länsstyrelser redovisat att medlen möjliggjort nyanställning av personal, andra att de medfört att de kunnat undvika uppsägningar. Flera länsstyrelser uppger att tillskottet inte använts till förstärkning av PBL-arbetet.

En förutsättning för att länsstyrelsen i rimlig omfattning ska kunna klara sina uppgifter i enlighet med de preciseringar som gjorts i nya PBL, är att uppgifterna prioriteras högt i länsstyrelsernas budgetarbete och att de pengar som tillförts förvaltningsanslaget för att ge utrymme för förstärkning av PBL-arbetet kommer till avsedd användning.

Kompetens

Inom de närmaste åren kommer en betydande del av personalen på länsstyrelsernas plan- och bostadsfunktioner att uppnå pensionsålder. I samband med att dessa personer ska ersättas bör möjligheten att förstärka kompetensen inom byggområdet särskilt övervägas.

Det krävs att kompetensen på länsstyrelserna utvecklas inom byggområdet. En tillgång är om det på länsstyrelserna finns personal med erfarenhet från kommunal verksamhet och från byggbranschen

För att kunna vägleda byggnadsnämnderna i deras tillsynsarbete behöver länsstyrelsen ha god kännedom om vilka områden verksamheten omfattar samt berörd lagstiftning och dess tillämpningar. Länsstyrelsernas uppföljningsarbete och utvärdering av byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet förutsätter också kännedom om länets kommuner och deras specifika villkor.

Tillsynsarbetet ställer dessutom krav på kunskap om bestämmelserna i Förvaltningslagen och vad tjänstemannaansvaret omfattar och innebär.

Kunskaper om tillsynsmetodik och tillsynens roll i samhället ger underlag för utveckling av länsstyrelsens tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning.

Dialogseminarier

Som ett led i arbetet har tre dialogseminarier, med något olika inriktning med avseende på deltagare och innehåll, genomförts. Det första seminariet, som arrangerades av Dalarna, vände sig i första hand till fastighetsförvaltare, byggentreprenörer och byggkonsulter. Dialogen rörde byggindustrin och fysiska brister.

Vid det andra seminariet, som Stockholm arrangerade tillsammans med Södertälje kommun, vände sig dialogen främst till byggnadsinspektörer och bygglovhandläggare. Syftet var att identifiera frekventa och allvarliga fel i det byggda och i de processer som styrs av plan- och bygglagen samt under vilket skede i byggprocessen felen har sitt ursprung.

Det tredje seminariet tog upp kulturmiljöfrågor och syftade till att belysa kulturmiljöfrågans hantering vid projektering, bygglovgivning, kontrollplaner och byggande. Seminariet arrangerades av länsstyrelsen i Uppsala tillsammans med Uppsala kommun och vände sig till bygglovhandläggare, byggnadsinspektörer, planarkitekter, sakkunniga i kulturmiljöfrågor, representanter från Länsstyrelsens kulturmiljöenhet, byggherrar och fastighetsförvaltare, samt Upplandsmuseet. Otto Ryding från Boverket medverkade med en föreläsning om PBL och kulturmiljöfrågornas reglering samt reflektioner över tillämpningen.

En rapport från respektive seminarium finns i bilaga 3.

Kulturmiljö och klimat

Av Boverkets ramprogram för det projekt som denna rapport är en del av framgår att projektet ska beakta hur kulturmiljöfrågor, liksom klimatrelaterade frågor kan tydliggöras.

Kulturmiljö- och klimatfrågor skiljer sig på många sätt från varandra men har det gemensamt att det inte självklart ligger i ett enskilt intresse att vara följsam mot lagens krav och kommunens intentioner och riktlinjer på dessa områden. Anledningen är att det på kort sikt kan innebära både kostnader och minskad bekvämlighet. Samtidigt är frågorna av stort allmänt intresse. Länsstyrelsen och kommunen behöver därför ägna särskild uppmärksamhet åt dessa frågor.

Tillämpningen av PBL när det gäller kulturmiljö- och klimatfrågor omfattas av länsstyrelsens ansvar för tillsyn, uppföljning och tillsynsvägledning. Länsstyrelsen kan till exempel följa upp om intentioner och riktlinjer i översiktsplanen (ÖP) beaktas vid bygglovgivning och om eventuella avsteg motiverats på ett omsorgsfullt sätt. Det kan handla om hur riksintresse för kulturmiljö tillgodosätts eller om utbyggnad av nya bostäder sker på landsbygden på ett inte klimatanpassat sätt i strid mot riktlinjer i ÖP.

Länsstyrelsens uppföljning av hur kulturmiljö- och klimatfrågor behandlas i byggsamråden kan också vara viktig. Har byggnadsnämnden rutiner som säkerställer att byggherren blir uppmärksam på vad som gäller, i vilken typ av projekt ställer byggnadsnämnden krav på sakkunnigintyg i kontrollplanen är exempel på frågor att ta upp. Om och hur kommunen i sin tillsyn till exempel bevakar att byggprojekt genomförts på ett sätt så att kulturvärden bevaras (att omgivningspåverkan, förvanskningförbud och varsamhetskrav beaktas) i rimlig omfattning och kontrollerar att energiförbrukningen i byggnader inte överstiger kraven i Boverkets byggregler är också en uppgift för länsstyrelsen.

Om uppföljningarna skulle visa på brister i kommunens hantering kan länsstyrelsen medverka till förbättringar genom att ta upp frågan i sin tillsynsvägledning, i seminarieform eller på annat sätt förmedla kunskaper inom området. Undantagsvis och om bristen rör överprövningsgrundande frågor enligt 11 kap.10§ PBL bör länsstyrelsen överväga ett nytt förordnandeområde.

Inaktuella detaljplaner

Det finns en allmän kunskap om att många gällande detaljplaner inte kan sägas vara aktuella i förhållande till nuvarande kunskapsunderlag . Detta kan resultera i ”formellt” riktiga bygglovbeslut som möjliggör byggnation inom numera kända riskområden.

Kommunens samlade bedömning av markens lämplighet som görs i en plan ger ramen för prövning i kommande bygglovärenden. Om kommunen inte ändrar eller upphäver planen fortsätter den att gälla och ge bygg rätt. Om en kommun inte tar sitt ansvar och ser till att detaljplanerna är aktuella i den utsträckning som kan krävas finns det inte någon möjlighet att med stöd av bestämmelserna om länsstyrelsens tillsyn åtgärda detta. Projektet vill ändå uppmärksamma problemet eftersom det är en angelägen uppgift för länsstyrelsens arbete med uppföljning.

En plan som inte tar hänsyn till kända sakförhållanden avseende till exempel risker med anledning av klimatförändringar är åtminstone formellt sett ett giltigt underlag vid en bygglovprövning. Kommunen kan under vissa omständigheter fatta ett så kallat anståndsbeslut (9 kap.28 § PBL 2010:900) och därmed skapa en möjlighet att avgöra en bygglovansökan efter avslutat planarbete.

En intressant fråga i sammanhanget är i vilken utsträckning som kommunen kan riskera att bli skadeståndsskyldig inom ramen för civilrättens skadeståndsregler i skadeståndslagen. I Boverkets rapport 2009 ”Bygg för morgondagens klimat” tas frågan upp. Man skriver ”...desto mer säkert kunskapsunderlag som finns om nuvarande och framtida vattennivåer, markförhållanden med mera. desto större risk tar kommunen för framtida skadeståndsanspråk om de antar detaljplaner eller beslutar om lov eller förhandsbesked i strid mot detta underlag. Eftersom kunskapsunderlaget om klimatförändringarna och de lokala effekterna av dessa ständigt förbättras kan det antagligen komma att leda till att fler skadeståndsanspråk riktas mot kommunerna i framtiden. Det är viktigt att kommunerna är medvetna om detta när de fattar beslut om planer, lov och förhandsbesked.” Resonemanget som förs gäller när kommunen antar nya planer och fattar beslut om lov och förhandsbesked utanför detaljplanerat område. Hur skadeståndsansvaret ska bedömas vid en tillståndsgivning när det finns en gällande plan är än mer osäkert.

I bilaga 4 finns en närmare beskrivning av problemet och förslag på åtgärder.

Bilaga 1

Synpunkter på kommunernas tillsyn

Synpunkter lämnade 2011-01-18 avseende bygglovprocessen;

Tommy Åström, Stadsarkitekt, Södertälje kommun

Dan Thunman, Planerare/Utredare, Uppsala kommun

Dick Karlsson, Byggnadsinspektör, Uppsala kommun

Teresia Erixon, Bygglövsarkitekt, Uppsala kommun

Ann-Catrin Johansson, Byggnadsinspektör, Uppsala kommun

Kommunens tillsyn inom PBL-området

Syftet med kommunens tillsyn av byggandet kan övergripande sägas vara att uppfylla plan- och bygglagens (PBL:s) portalparagraf. I den stadgas att ”med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.” Bestämmelserna om tillsyn och kontroll i byggprocessen syftar till att säkerställa att byggherren tar sitt ansvar för att arbetena utförs på rätt sätt och att det som utförs kan antas komma att uppfylla samhällets krav. Byggnadsnämndens ansvar i tillsynsfrågan regleras i nuvarande PBL av 11 kap 1 § 5p. I den nya PBL har tillsynen fått ett eget kapitel, kap. 11.

Vilka tillsynsuppgifter har kommunen

Byggnadsnämndens uppgift är idag att övervaka efterlevnaden av plan- och bygglagen och till denna lag tillhörande föreskrifter. I den nya PBL med tillhörande plan- och byggförfordning förtydligas att även staten har en tillsynsroll, vilken roll stat respektive kommun ska ha förtydligas också. Möjlighet för byggnadsnämnden att ta betalt för tillsynen ges och avgifter för olaga byggen går direkt till kommunen. Tillsynen bör kunna bli betydligt mer omfattande. Att kontrollansvarig ska vara certifierad ger bättre förutsättningar för kvaliteten på byggherrens kontroll och därmed ett bättre slutresultat. Det blir även krav på att tillsynsverksamheten regelbundet följs upp och utvärderas. Även samarbete mellan tillsynsmyndigheter förtydligas i PBL.

Kommunens tillsynsansvar är inte förändrad i den nya lagstiftningen, däremot kommer metoderna att förändras. Systemet bygger fortsättningsvis på att byggherren har det fulla ansvaret och gör de kontroller som är relevanta. Kontrollansvarig är byggherren behjälplig att klara fullföljandet av sitt ansvar. Kommunen tillsynar t.ex. att byggherren följer givna bygg-

mark- och rivningslov/anmälan, tekniska egenskapskrav genom beslutad kontrollplan och stipulerade försäkringar med mera. Vidare ska tillsyn ske om tomter och byggnader inte hålls i vårdat skick.

Kommunens tillsyn omfattar dessutom i tillämpliga delar:

Vid byggnation/rivning i enlighet med Boverkets Byggregler, BBR, BVL, PBL

- allmänna regler för byggnader
- tillgänglighet, bostadsutformning, rumshöjd och driftutrymmen
- bärförmåga, stadga och beständighet
- brandskydd
- hygien, hälsa och miljö (radon)
- bullerskydd
- säkerhet vid användning, värmepannor, takskyddsanordningar med mera.
- energihushållning

Vidare:

- hissar, motordrivna anordningar
- obligatorisk ventilationskontroll, OVK, görs
- energideklarationer
- enkelt avhjälpna hinder (HIN) och tillgänglighet på allmänna platser (ALM)
- krav på de befintliga byggnaderna gällande portar, takskyddsanordningar, arbetsförhållanden med mera.
- försäkringsskydd (byggfelsförsäkring, färdigställandeskydd)
- arbetsmiljö

Olovlig åtgärd

Då en olovlig åtgärd har upptäckts ges fastighetsägaren möjlighet att ge en förklaring till det inträffade. Efter denna förklaring tar byggnadsnämnden ställning till om lov kan ges i efterhand eller om ett föreläggande om att ta bort det uppförda ska utfärdas. Om lov i efterhand kan ges, ombedes byggherren att komma in med en ansökan om lov. Straffavgift utgår även om lov kan beviljas i efterhand och beslutas innan lovet beviljas. Har den olovligt utförda åtgärden tagits bort /rättats till omedelbart efter upptäckt utfaller ingen avgift. Om föreläggande att rätta till det byggda blir aktuellt tas detta

upp för beslut. Detta beslut brukar förenas med ett vitesbelopp och ett datum när det felaktigt utförda ska vara åtgärdat. Alla beslut i olaga ärenden hanteras i nämnd. Idag sker tillsynen i huvudsak i och med att en anmälan kommer in till kommunen eller upptäcks i annat sammanhang. Viss tillsyn sker i samband med avvikelserapportering i ansökan om slutredovisning för slutbevis. Den enskilda kommunens ambitioner är beroende av byggnadsnämndens ställningstagande i frågorna. I den nya PBL tillfaller bygg-sanktionsavgifterna kommunen direkt vilket ger förutsättningar att avsätta resurser för tillsyn.

Tillsynsuppgiftens problematik – möjligheter – att tänka på

- Idag tillfaller påföljdsavgifter staten. Med ny lagstiftning och ny taxa skapas bättre förutsättningar för ett systematiskt tillsynsarbete i kommunen. I och med den nya lagstiftningen tillfaller påföljdsavgifterna kommunen.
- Att inte kunna ta byggnaden i bruk innan slutbesked meddelas, ökar förutsättningarna för att det byggda följer lov och krav i kontrollplanen. Arbetsplatsbesöket ökar förutsättningar för efterlevnad av lagen med mera, men kräver ökade arbetsinsatser i kommunerna.
- En ökad medvetenhet om tillsyn och tillsynsmetoder ger förutsättning för högre kvalitet i det byggda för både byggherre och kommun.
- Slutsamråd på byggplatsen ger bra förutsättningar att förvissa sig om att kontrollplanen följts och därmed kunna utfärda slutbevis/ta byggnaden i bruk.
- Det vore önskvärt att metoder för tillsyn förtydligas genom utbildning och handböcker.

Kulturhistoriskt värdefulla byggnader och anläggningar

Inre rivningsåtgärder påbörjas ofta i ett tidigt skede och ibland innan ärendet hunnit hanteras hos kommunens handläggare. Att även interiörer ska prövas tidigt i bygglovsprocessen ger bättre förutsättningar för att i ett tidigt skede uppmärksamma kulturvärdena. Ökad medvetenhet om dessa värden och en ökad tillgång till sakkunniga kontrollanter på området bidrar till denna möjlighet. Uppföljning under byggtiden är avgörande för en framgångsrik hantering av kulturvärdena. Nära samarbete mellan handläggare av lov och inspektörer är viktigt för att undvika att de antikvariska frågorna tappas bort i något skede.

Många kulturhistoriska bebyggelseinventeringar omfattar idag endast exteriören och den miljö de ingår i. Kommunen bör därför ta fram rutiner för hur kulturvärden ska hanteras i bygglovskedet, till exempel när sakkunniga kontrollanter ska kopplas in. När nya bebyggelseinventeringar tas fram bör även bebyggelsens invändiga kulturvärden inventeras och

dokumenteras. Kommunen bör föregå med gott exempel och ta fram rutiner för drift och underhåll av egna fastigheter med höga kulturvärden.

Tillgänglighet

I nya PBL kommer tillgängligheten att granskas redan i bygglovskedet. Detta innebär att utbildningsinsatser behövs för så gott som alla bygglov-handläggare.

Kommunal tillsyn i framtiden

Att ta fram en tillsynsplan är ett bra sätt att systematisera tillsynsarbetet. Det är bra om man i en tillsynsplan prioriterar vilka områden som ska tillsynas under det kommande året. Planen bör förankras och beslutas av byggnadsnämnden. Tillsyn i form av platsbesök sker i det enskilda ärendet under byggtiden via förbokade platsbesök. Dessa bestäms vid byggsamrådet och dokumenteras i samrådsprotokoll och kontrollplan. I bygglovtaxan kommer arbetsplatsbesöken att kunna debiteras vilket bör kunna ge goda förutsättningar för en utökad och effektivare tillsyn som ger ett bättre slutresultat.

Ett sätt att uppnå ett kvalitativt slutresultat kan vara att genom rådgivning till byggherren i samband med byggsamråd noga tydliggöra vilken/hur kontroll lämpligen utförs. På kommunens hemsida bör det finnas en tydlig information om byggprocessen som kontinuerligt uppdateras. Kommunen kan även bjuda in till seminarier i olika ämnesområden som till exempel hur bygglovsprocessen hanteras och vilka krav som ställs på byggherren, arkitektur- och kulturhistoriska värden i olika områden med mera.

Här skulle även respektive länsstyrelse i sitt tillsynsuppdrag kunna ta en aktiv roll i att organisera kommunala träffar för erfarenhetsutbyte, samsyn, uppföljning och utbildning.

Bilaga 2

Exempel på brister som kan förekomma inom byggområdet

Sammanställningen är ett försök att hitta en struktur och visa på var det direkta ansvaret för eventuella brister ligger. Listan är långt ifrån fullständig men kan tjäna som underlag och inspiration.

Brist i det byggda

Brister som uppstår under produktionen och därefter är byggherrens ansvar och omfattas av kommunens tillsynsansvar.

Byggnadens egenskaper

- bärförmåga och stadga
- säkerhet vid brand
- skydd med hänsyn till hygien hälsa och miljö
- radonsäkring
- säkerhet vid användning
- skydd mot buller
- energihushållning och värmeisolering
- lämplighet för avsett ändamål
- tillgänglighet och användbarhet
- hushållning med vatten och avfall

Lov och andra tillstånd

- byggnadens placering stämmer inte med bygglovet
- byggnadens storlek (höjd och/eller byggnadsarea) överskrider vad som medges i bygglov eller detaljplan
- förutsättningarna för bygglovet har inte följts – bullernivåerna är t.ex. inte uppfyllda

Brist i processen

Kommunen har ansvar för bygglovs och byggnämälansprocesserna och att de sker på ett lagenligt sätt. Länsstyrelsen har tillsyn över kommunens

tillämpning av lagstiftningen. Länsstyrelsens tillsyn omfattar inte om kommunen gjort en korrekt bedömning i ett enskilt fall.

Förhandsbesked, marklov, bygglov

- bygglov lämnas utanför detaljplan i strid mot bestämmelser i PBL
- avvikelser från detaljplan medges oriktigt, t.ex. utan hörande av grannar

Byggsamråd

- kvalitetsansvarig utan tillräcklig kompetens godtas
- brister i byggherrens egenkontroll uppmärksammas inte

Kontrollplan

- avsteg från lag och förordning medges
- avsteg från Boverkets föreskrifter medges som inte är ”mindre”
- sakkunnigintyg krävs inte trots att det kan vara befogat

Slutbevis

- ingen uppföljning av om ansökan om slutbevis kommer in när byggnaden är färdigställd (ingen kontroll av att det finns sakkunnigintyg i enlighet med kontrollplanen och därmed av om byggnaden uppfyller krav som ansetts angeläget med särskild kontroll av under samrådet)

Kommunens tillsyn

Kommunens tillsyn bör leda till att byggherren anser att det finns en beaktansvärd risk för att avsteg från tillstånd och lagstiftning ska bli upptäckta och följas av krav på rättelse eller annan påföljd. Länsstyrelsen har tillsyn över kommunens tillsyn

Egeninitierad tillsyn

- ingen egeninitierad tillsyn – svartbyggen eller avsteg från egenskapskraven upptäcks inte (Respekten för lagen och kommunens beslut urholkas.)
- kommunen ingriper inte trots att det finns anledning att anta att bestämmelserna inte följts

Anmälningssärenden

- skräpig tomt
- hög häck som innebär trafikfara

Bilaga 3

Rapporter från tre dialogseminarier

Dialogseminarium 26 mars 2010

Sammanfattning från möte med "byggbranschen"

Medverkande: Ingrid Forsell, Kopparstaden AB, Olle Wiking, Kommunfastigheter Falun, Ulf Gustafsson, Dagon AB, Tommy Lövenvik, HMB Construction AB, Mikael Persson, Ocab AB, Mikael Hellsten, Dalpro projektering AB, Lars Östlund, Falu kommun, Jonas Slars Leksands kommun, Nils Norgren och Lars Ingelström, Länsstyrelsen Dalarna

För att inhämta erfarenheter/kunskaper från aktörerna på byggområdet, om vad de anser vara problemområden och svagheter inom byggprocessen, arrangerade Länsstyrelsen i Dalarna ett dialogseminarium 26 mars 2010.

Kommunrepresentanterna ansåg att ärendena bör indelas i två grupper, dels småhus (omb./tillb./nyb.) dels flerbostadshus, lokaler med mera. De bedömer att 80–90 procent av verksamheten gäller småhus, och att det är där problem förekommer, till exempel bristande kompetens hos byggherre-/entreprenör och kvalitetsansvariga. Av "bygglovsärendena" totalt får man begärda intyg i cirka 60 procent av ärendena. Man ifrågasätter byggfelsförsäkringens nytta/kostnad och föreslår dagkontrollant istället.

Byggherrerepresentanterna framförde att det stora antalet upphandlingsformer och lagen om offentlig upphandling gör att det är "tungarbetat". Det tror man är en av anledningarna till att man är dålig på kontroll och uppföljning av ställda krav med mera. I huvudsak är det dock brist på kompetens och resurser. I de flesta byggprojekt upplever man att bedömningen av tidsåtgången varit för optimistisk. Kontrollverksamheten handlar mycket om egenkontroller vilket innebär risker/brister. Kvaliteten på det byggda är starkt personrelaterad. Vem som är platschef/projektledare är av stor betydelse. Vidare tycker man att "instrumenten" finns för att få en bra produkt men återigen är det en fråga om kompetens/resurs. Rådande hyror ger en begränsning i kvalitet, t.ex. energi, tillgänglighet med mera.

Deltagare från entreprenorsidan framförde att beställare brister i att veta vad man vill ha. Man är ense med byggherrarna om att upphandlingsformerna går mot att bli mer komplexa samt vad gäller tidsoptimism blir det för deras del oftast en konkurrensfråga. Man upplever att det förekommer kompetensbrist på "konstruktionssidan" hos projektörerna.

Deltagande konsulter anförde att det i särklass största problemområdet är fukt, dels i form av skydd av byggnaden (vädersäkring) och dels när det gäller skydd av material på byggarbetsplatsen. Man upplever att egenkontrollsystemets tanke med ett delegerat ansvar inte alltid fungerar.

Länsstyrelsens slutsats: de flesta problemen tycks förekomma på ”småhusidan”. Eventuellt bör man gå vidare med en träff med representanter från småhusbranschen. Det är för få aktörer inom byggområdet i Dalarna.

Dialogseminarium 10 maj 2010

För att få underlag till bedömningen av vilka områden länsstyrelsernas tillsyn bör inriktas mot under de närmaste åren arrangerade Länsstyrelsen i Stockholm och Södertälje kommun ett dialogseminarium 10 maj 2010. I dialogen var länets kommuner representerade av sju bygglovs eller bygganmälningshandläggare. Bland deltagarna fanns utöver dessa byggherre-representanter, projektör, arkitekt konstruktör och kvalitetsansvariga.

Dialogerna utgick från fyra frågeställningar. De tre första syftade till att identifiera frekventa och allvarliga fel i det byggda och i de processer som styrs av plan och bygglagen samt under vilket skede av byggprocessen felet initieras. Syftet med dialog fyra var att få en övergripande bild av hur byggnadsnämnderna prioriterar mellan sina olika arbetsuppgifter.

Under dialog 1 var uppgiften att identifiera:

- allvarliga och frekventa fel som beror på projektering och
- allvarliga och frekventa fel som uppkommer under produktionen.

Under dialog 2 var uppgiften att identifiera:

- allvarliga och frekventa fel under bygglovsskedet och
- allvarliga och frekventa fel under bygganmälningskedet.

Här uppmärksammades deltagarna på att det kan handla om brister i såväl byggherrens som kommunens processer och agerande.

Under dialog 3 var uppgiften att identifiera allvarliga och frekventa fel i det byggda som uppkommer under driftskedet och som har koppling till bestämmelserna i bygglagstiftningen. Här uppmärksammades deltagarna på att det kan handla om ändringar som genomförs, bristande underhåll med mera. Det kan också handla om uppföljningar som inte genomförs (obligatorisk ventilationskontroll, hissar) och retroaktiva regler som inte beaktas (enkelt avhjälpna hinder).

Syftet med dialog 4 var att få en uppfattning om hur kommunerna använder sina, ofta begränsade, resurser för att bestämmelserna i bygglagstiftningen ska få genomslag i det byggda.

Frågeställningarna var:

- Var är det vanligt att byggnadsnämnderna i första hand lägger sina resurser?
- Vad skulle dessutom behöva prioriteras för att höja kvalitén i det byggda?

Dialogen genomfördes i två steg. Först samtalade deltagarna några minuter i mindre grupper. Därefter redovisade någon vad som lyfts i gruppen. Därefter följde ett gemensamt samtal med utgångspunkt från redovisningarna.

Samtliga dialoger resulterade i engagerande och intressanta samtal. I några fall var uppfattningarna i stort sett samstämmiga i andra hade deltagarna olika uppfattning. Något som inte är förvånande med tanke på deras olika roller och erfarenheter.

Nedan följer en sammanställning av uppfattningar som framfördes under diskussionen.

Fel och brister i det byggda och i processerna

Fel i projekteringen leder ofta till att felet blir genomgående och omfattar hela byggnaden medan ett fel under produktionen oftare omfattar en begränsad del av byggnaden, i vart fall om byggledningen är bra. Vid dålig byggledning finns risk för omfattande fel även om projekteringen är bra. Att byggledningen inte fungerar kan bero på bristande kompetens, tidspress eller bristande engagemang. Det fanns också uppfattningen att många projekteringsmissar rättas till på bygget.

Reflektion: Projekteringsmissar som rättas till på arbetsplatsen medför rimligtvis ofta merkostnader och riskerar att leda till sämre kvalitet på det byggda, funktions- eller utseendemässigt.

Exempel som nämndes på fel som uppstår under projekteringen är bristande tillgänglighet, fukt, ”ras” hållbarhet, dålig innemiljö. Som orsaker angavs:

- att projekteringssamordningen är dålig,
- att projekteringstiden är för kort och ligger i fel skede, det vill säga projekteringen har inte kommit tillräckligt långt när byggnadsarbetena påbörjas,
- brister i konsultupphandlingen och
- att det förekommer ritningar utan måttsättning.

När det gäller hållfastheten och de statiska beräkningarna var meningarna lite delade. Å ena sidan var bedömningen att brister som leder till ras är mycket ovanligt men att det förekommer sprickbildning och ljudproblem. Samtidigt påpekades det att det går att spara miljoner genom att ”räkna om” en stålkonstruktion och göra den slankare. Reflektion: Problemet har diskuterats i projektgruppen. Utgångspunkten var ett projekt i Uppsala som räknats om för att sänka kostnaden.

En av grupperna hävdade att detaljprojekteringen är lägre vid totalentreprenad (TE) än vid generalentreprenad vilket innebär att risken för fel vid TE ökar. Mot detta framfördes följande invändningar. För vana byggherrar är det oftast så att merparten av felen som upptäcks från projekteringskedet hinner rättas till under byggskedet. Värre är det med fel som hyresgäster upptäcker.

En tydlig trend inom byggandet är att de större företagen har egna koncept (som bilplattformar) med lösningar ihop med sina underleverantörer det vill säga, ventilationslösningar, putsystem, stålpelare etc. allt för att fortsätta minimera fel och kostnader. En industrialisering sker av byggandet. Lösningarna blir bättre och bättre och flera typlösningar tas fram. I sammanhanget påpekades att stora byggare och projektörer har egna sakkunniga och kontrollsystem.

En orsak till fel som uppstår under produktionen är att det är för lite kontroll och uppföljning. En deltagare formulerade sig så här ”det är meningslöst med projektering och planer om det inte sker någon uppföljning. En annan uttryckte det så här ”Byggnadsinspektören hittar inte felen vid byggsområdet. Oavsett hur mycket papper man tar fram, blir det inte bättre, om ingen tillsynar på byggarbetsplatsen”.

En av grupperna, där flera av deltagarna kom från kommuner, var av uppfattningen att man inte visste vilka fel som uppkommer under projektering eller produktion eftersom man genom sitt arbete inte får sådan kunskap. Samtidigt kunde man berätta om ett projekt där brandskyddskraven inte var uppfyllda och där kommunen därför lagt nyttjandeförbud på bostäderna.

Under samtalen gav byggnadsinspektörerna intryck av att vara ganska uppgivna därför att de upplevde att byggnadsnämnderna saknade möjlighet att agera även om de hade starka skäl att misstänka eller visste att projekt inte uppfyllde kraven i bygglagstiftningen. Som exempel nämndes att man ibland var medveten om att sakkunnigintyg inte överensstämde med verkligheten men att det inte gör att man kan vägra lämna slutintyg.

Reflektion: Detta ger vid handen att det kan finnas anledning att uppmärksamma vilka möjligheter och skyldigheter PBL ger kommunerna. Man kan konstatera att PBL ger möjlighet att anmäla en certifierad sakkunnig till certifieringsorgan i de fall intygen inte överensstämmer med verkligheten. Sedan kan givetvis ett tillsynsärende startas.

Exempel på fel som uppkommer under produktionen nämndes tillgänglighet, fukt, brand markarbeten; styr och reglersystem samt injustering. Som exempel på fuktproblem nämndes putsade enstensväggar. Sedan problemet blivit allmänt känt har kontrollen av utförandet skärpts men även ett bra utförande raseras så snart en skylt eller en markis monteras på väggen. Angående tillgänglighet pekades det på att det är många aspekter som måste beaktas. Även färgsättning av skyltar och andra anvisningar måste utformas med hänsyn till färgblinda något som inte alltid är fallet.

Behovet av kontroll lyftes även i detta sammanhang. En av deltagarna vittnade om de positiva effekter gamla tiders obligatoriska besiktningar innebar. Då städades arbetsplatsen och kollades att allt var i ordning.

Andra problem som påtalades var:

- att det i många projekt är ett stort antal sakkunniga inom olika områden som deltar på byggmöten och som behöver samordnas,
- att byggnadsinspektören ofta inte har läst in projektet före byggsamrådet eftersom handlingarna sällan kommer in innan samråd,
- att utdrag ur primärkarta eller grundkarta används som nybyggnadskarta. Något som naturligtvis försvårar bedömningen. Det som kallas nybyggnadskarta är inte alltid en nybyggnadskarta och visar därmed inte heller en aktuell uppdaterad situation, vad gäller lägen, mått och så vidare,
- att ansökningshandlingarna, ritningarna är dåliga. Det förekommer så kallade köksbordsritningar,
- att bygglov inte innebär att det är ok att bygga. Bygglov kan/måste lämnas även om det är uppenbart att något eller några av de tekniska egenskapskraven inte kommer att kunna uppfyllas. Det är ett problem i första hand för byggherren. Det påpekades dock att byggherren har möjlighet att begära och kommunen förorda ett tidigt byggsamråd,
- att det varierar mycket hur mycket kontroll kommunen tar med i kontrollplanen. En ny och osäker byggnadsinspektör tenderar att kräva för mycket medan en mer erfaren kan och vågar göra en annan bedömning. För byggherren kan ett stort antal kontroller innebära orimliga kostnader i förhållande till projektets storlek.

Kring frågan om vikten av samverkan mellan plan-, bygglovhandläggare och dem som svarar för byggsamråden är en viktig förutsättning för ett gott resultat var många eniga. Det behövs kunskap och förståelse för varandras arbete och återföring av erfarenheter.

För tio år sedan beaktades antikvariska frågor på ett helt annat sätt än i dag

Kommunens prioriteringar

Föga förvånande är den samstämmiga uppfattningen bland deltagarna att byggnadsnämnderna prioriterar lov och tillstånd före tillsyn. När det gäller tillsynen är det i princip endas tillsyn som initieras utifrån av till exempel grannar, som förekommer. Den egeninitierade tillsynen är mycket lågt prioriterad och förekommer nästan inte alls. En kommunrepresentant hävdade till och med att man hade order att inte jaga svartbyggen. Samtidigt var flera av deltagarna tydliga i sin uppfattning att tillsynen inte minst av det

redan byggda är viktig men på grund av att den inte är avgiftsbelagd är lågt prioriterad.

Ett förslag om att byta byggnadsnämndens kontrollerande tillsyn mot förebyggande mötte inget motstånd.

Reflektion: Instämmer i vikten av förebyggande arbete som på sikt minskar behovet av tillsyn. Men med hänsyn till omfattningen på kommunernas tillsyn i nuläget behöver den snarare öka än minska.

Under samtalen kom behovet av utökad kontroll i olika former upp vid flera tillfällen med undantag för påpekandet att många stora byggföretag har egna kontrollsystem framförde ingen en motsatt uppfattning.

Reflektion: Den begränsade omfattningen på kommunens kontroll gör att det är svårt att veta omfattningen på de avsteg från bygglagstiftningen som förekommer. Att det förekommer avsteg i en omfattning som inte är försumbara framgår dock av olika utredningar. Det är naturligtvis ett problem i sig att regelefterlevnaden är låg och de konsekvenser det får för användbarhet och kvaliteter på det byggda. Ett ytterligare och enligt vår bedömning allvarligt problem är att avstegen kan göras utan att samhället agerar. Det kan på sikt leda till att tillämpningen urholkas ytterligare och att lagen mister sin legitimitet. Därmed försvagas ett av de verktyg samhället har för att styra mot ett hållbart samhällsbyggande. Kommunens tillsyn

bör ha en omfattning som gör att byggherren bedömer att det finns en beaktansvärd risk att avsteg från tillstånd, lov och lagstiftning ska bli upptäckta och följas av krav på rättelse eller annan påföljd.

En av mötesdeltagarna informerade om Bygglövsalliansen och den kundundersökning som nyligen genomförts. Bygglövsalliansen är ett nätverk som består av ett antal kommuner, huvudsakligen från Stockholms län. Syftet är en samverkan för ett systematiskt erfarenhetsutbyte, processutveckling och gemensamma verksamhetssystem. Bygglövsalliansen startade som ett utvecklingsprojekt år 2004.

Bygglövsalliansen är uppbyggd av en arbetsgrupp med representanter från ingående kommuner och en styrgrupp där även Stockholm Business Region ingår. Ett årsmöte hålls varje år i december, då man går igenom och utvärderar årets arbete, enkätresultat och nyckeltal.

Genom de kundundersökningar som genomförts, har ett antal frågor med störst betydelse för bygglövsökande framkommit:

- Det är enkelt att komma i kontakt med handläggare.
- Handläggningstiderna är rimliga.
- Handläggarna är professionella och inger förtroende.
- Samarbetet inom kommunens olika avdelningar är viktigt. Tydligare rutiner kan förbättra helhetsomdömet.

Dialogseminarium om kulturmiljövård

2010-10-05, Sessionssalen på Länsstyrelsen i Uppsala län

Närvarande:

Dan Thunman	Planerare, utredare, SBK Uppsala kommun
Teresia Erixon	Bygglovarkitekt, SBK Uppsala kommun
Christina Gortcheva	Bygglovchef, SBK Uppsala kommun
Magnus Elfwendahl	Stadsantikvarie, Uppsala kommun
Johan Delbeck	Antikvarie byggnadsvård, Bjerking
Agnetha	Pettersson Upplandsmuseet
Lars Gunnar Sjöo	Uppsalahem
Emma Engström	Uppsala Akademiförvaltning
Mikael Rynefeldt	Uppsala Akademiförvaltning
Mats Carlson	Vasakronan, Chef
Peter Broström	JM, Region Öst
Otto Ryding	Boverket, Antikvarie
Agneta Åkerlund	Kulturmiljöenheten Länsstyrelsen
Elisabeth Backman Broomé	Kulturmiljöenheten Länsstyrelsen
Roger Edenmo	Kulturmiljöenheten Länsstyrelsen
Isa Lindqvist	Kulturmiljöenheten Länsstyrelsen
Eva Bergdahl	Samhällsbyggnadsenheten Länsstyrelsen
Anna Wikström	Samhällsbyggnadsenheten Länsstyrelsen

Eva Bergdahl, inleder med en presentation av den PBL-kompetenssatsning som Boverket och länsstyrelserna genomför tillsammans under 2008–2010. Målgruppen är alla på länsstyrelsen som arbetar med frågor i anknytning till plan- och bygglagen samt berörda i andra statliga myndigheter och i kommuner. Under 2010 genomförs 8 pilotprojekt.

Pilotprojekt 4, Uppföljning inom byggområdet, ska identifiera problemområden och ta fram förslag på metoder som kan ligga till grund för länsstyrelsernas samordnade insatser och prioriteringar för tillsyn inom byggområdet under de närmaste åren. Projektet genomförs i samarbete mellan Länsstyrelserna i Dalarna, Stockholm och Uppsala samt Södertälje, Uppsala och Leksands kommun.

Otto Ryding informerar om den nya plan- och bygglagen, med de viktigaste paragraferna utifrån kulturmiljövård. PBL omfattar alla byggnader i Sverige. KML berör 1–2 promille av alla byggnader.

Dialog 1.

Samspelet KML och PBL, hur fungerar det idag?

Brister och förtjänster:

- *i planeringen; ÖP, DP och Områdesbestämmelser*
- *i bygglov och bygganmälan*
- *i genomförandet*

Samspel/synkronisering

- Samspel tidigt i processerna är betydelsefullt för ett bra slutresultat.
- Bristande samspel mellan intressen får ekonomiska konsekvenser.
- Samspelet ser olika ut beroende på var i processen man är.
- Var i processen tangerar PBL och KML varandra? Det krävs en synkronisering mellan lagarna. A. Plansamråd B. Bygglovsprövning C. Byggsamråd
- Länsstyrelsen kan inte föregripa planprocessen! Länsstyrelsen måste invänta en antagen detaljplan innan beslut om utgrävning kan ges, eftersom fornlämningarna så långt som möjligt ska ligga kvar i marken och sparas till kommande generationer.
- Samspel med antikvarisk kompetens kommer in under resans gång. Motstridiga hänsynskrav ett problem.
- Handläggningsprocesserna tar för lång tid, kostnader skenar och i slutändan kommer den lilla människan i kläm.
- Bra samspel kräver tydlighet hos såväl regelverket som dess uttolkare.
- Konstaterad bristande synkronisering mellan lagarna ger utdragna processer och utdragna tider.
- Länsstyrelsen bör få en tydligare roll och en bättre synkronisering av ärenden.
- Kulturmiljövärdena måste uppmärksammas tidigt i processen för att det ska finnas en chans att planera för ett bevarande av ett relevant och representativt urval istället för att låta slumpen avgöra vad som blir kvar till kommande generationer. Det handlar inte om kritik mot att PBL inte löser allt. Det är KML som hanterar borttagande av fornlämningar eller inte.
- PBL och MB pekar ut olika ansvariga, där PBL innebär krav på byggherren och MB krav på verksamhetsutövaren. Byggrepresentanter i dialogseminariet tyckte att detta innebär otydlighet, medan kommunrepresentanten tyckte att det är bra att det pekas ut ansvariga i olika skeden.

- När det gäller ändringsregler för befintliga byggnader tyckte byggrepresentanten att det är svårt att uppfylla verksamhetskraven, de kommer ofta i strid med andra krav. Vägningen är viktig och det efterlystes en sammanvägning från myndighetshåll. Krockarna syns för sent.
- Länsstyrelsen och Upplandsmuseet har kompetens om KML. Kommunen arbetar utifrån PBL.
- De antikvariska värdena kan ibland komma i konflikt med tillsynskraven.

Antikvarisk kompetens

- Behöver företagen antikvarisk kompetens?
- Företaget har idag färre objekt som är kulturhistoriskt värdefulla. Nuläget motiverar inte att antikvarisk kompetens tillförs organisationen.
- Vad är antikvarisk kompetens? Hur undviker man tyckande?
- Kan bättre underlag minska risken för godtyckliga bedömningar och bidra till en ökad rättssäker handläggning?
- En fråga som kom upp var om antikvarierna tycker för mycket eller för olika.

Ekonomi/kostnader

- Vad upplevs som problem? Är det kostnaderna eller regelverken?
- KML kommer sent in i processerna vilket orsakar problem och får ekonomiska konsekvenser, t ex merkostnader för arkeologiska undersökningar.
- Det är svårt att göra en bedömning och att ge en kostnadsbild i de tidiga skedena av processen när det finns fornlämningar inom ett område som är tänkt att exploateras.
- Det är viktigt att synliggöra vilka skyddsvärda historiska värden som bör bevaras innan samhället/företagarna har investerat tid och pengar i exploateringsutredningar/planer.
- Överskuggande är ett ekonomiskt avkastningskrav. Viktigast är att lokalerna är uthyrda.
- Huvudspåret är att se till att lokalerna är uthyrda.

Dialog 2.

Planeringsunderlag och värdebeskrivningar av statliga och kommunala intresseområden för kulturmiljö

- *Vem ansvarar för vilka planeringsunderlag?*
- *Vilka underlag krävs för en bra tillämpning i PBL-systemet?*

Vem ansvarar för planeringsunderlag

- Det är angeläget med en översyn av motiveringstexten för Uppsala stad. Är det finansieringen som är ett bekymmer bör det övervägas en samfinansieringslösning. Många aktörer ser det som angeläget med en översyn och precisering av riksintresset.
- I samband med att ÖP 2010 antogs av kommunfullmäktige i juni beslutades om vissa övergripande utredningar, bland annat ett kulturmiljöprogram. Uppdraget, som tilldelats kulturnämnden, ska vara avslutat senast 2013.
- Arbetar mycket med den sociala dimensionen i sitt fastighetsbestånd. Trygghet är en viktig fråga i vissa bostadsområden. Det händer att man söker uppgifter om den moderna bostadsbebyggelsen i rapporten som redovisar det moderna samhällets kulturarv.
- Kulturkontoret uppmuntrar arbetet med att ta fram vårdplaner för kulturhistoriska objekt och där kommunen är ägare. Syftet är att därigenom bidra till en långsiktigt hållbar förvaltning av objekten. Hittills i år har det tagits fram vårdplaner för Katedralskolans rektorsvilla och Walmstedska gården.
- Hos Uppsala kommun har handläggarna tillgång till skiktad kulturhistorisk information som omfattar hela kommunen och databasen utvecklas kontinuerligt.
- Det finns underhållsplaner för vissa äldre byggnader. Det förekommer även en dialog om kulturmiljöhänsyn med handläggare hos stadsbyggnadskontoret i samband med åtgärder på så kallade Leche-hus.
- Viktigast av allt är att det finns en dialog mellan berörda.
- Vissa värderingar är gamla och underlagsmaterialet skulle behöva uppdateras. De olika aktörerna kan var och en ge betydande bidrag till helheten. Länsstyrelsen ska vara drivande för att åstadkomma en översyn av de underlag som rör allmänna intressen. Kommunen har ett ansvar för de underlag som utpekar kommunala kulturmiljöer. Varje ansvarig verksamhetsutövare och fastighetsförvaltare måste komma till insikt om att ett underlag som preciserar objektens kulturhistoriska värden är en tillgång som anvisar möjligheter att

utveckla de egna resurserna och bidra till en långsiktigt hållbar förvaltning.

- Att ta fram vård- och underhållsplaner är att vara en ansvarsfull förvaltare.
- Riksintressebeskrivningar är allmänt hållna och ger liten vägledning i planerings-sammanhang. Aktuellt att starta ett pilotprojekt som klargör hur beskrivningar kan uppdateras. Riksintresset Uppsala stad anses vara för komplex för att ingå i en pilotstudie och är därför inte aktuellt.
- Äldre inventeringar är viktiga underlag i planeringsarbetet men svåra att få tag på.
- Inte tillräckligt tydligt vem som ansvarar för vad. Inte tydligt för allmänheten vart man vänder sig med vilka frågor. Staten har ett ansvar för att förtydliga riksintressen som inte är pedagogiskt tydliga för allmänheten. Inte givet att det offentliga ska tillhandahålla alla underlag, det kan läggas större ansvar på byggherren. Överens om att det vore bra med en gemensam databas som alla kommer åt. Dock svårigheter att det saknas kunskap för att bedöma byggda miljöer och tolka fornlämningar och därför måste sakkunniga vara med i hela processen.
- Det krävs uppdaterade aktuella kunskapsunderlag. ÖP måste behandla kulturmiljövärden för att den efterföljande processen ska gå snabbare, det kan annars innebära merarbete i varje detaljplan.
- Om ingen inventering finns för värdefulla byggnader bör det tas fram en innan projekteringen påbörjas.
- Stadens tillväxt bör uppmärksammas och värdetexter för den nya bebyggelsen bör tas fram kontinuerligt.
- Det behövs bra underlag för nybyggnation på landsbygden. Var kan man bygga? I skogen, i skogsranden, på åkern, etc. Kan man tillåta ny bostadsbebyggelse? Det är inte alltid lätt att göra nya områdesbestämmelser där det idag är landskapsbildsskydd. Viktiga frågor är siktvyer, karaktärsbyggnader, med mera.
- Lantmäteriets historiska kartor är ofta ett bra underlag liksom deras databas. Andra underlag är Jordartskartor och Geotekniska markundersökningar (som bl.a. kan ha gjorts i tidigare skeden eller intilliggande områden). På <http://www.kringla.nu/kringla/> finns information om fornlämningar, byggnadsminnen, kyrkor, föremål och fotografier.
- Det är svårt att använda och söka i bebyggelseregistret.
- Invändigt saknas det ofta underlag om byggnaden inte är ett byggnadsminne.

- Någon måste ta tag i frågan om synkroniserade underlag. Kulturnämnden kan driva frågan och länsstyrelsen kan söka medel för att revidera underlag.

Anpassning

- Hur kan de moderna byggnadssystemen utformas så att nybyggnader kan smälta in i en miljö med värdefull bebyggelse?

Dialog 3.

Arbetsformer för en bättre tillämpning. Hur ska aktörer i plan- och byggprocessen arbeta för att hänsyn till kulturmiljöfrågorna ska kunna visas och avspeglas i det byggda?

- Fastighetsägaren skannar regelmässigt av objektens förutsättningar att utvecklas vidare. Kulturmiljöaspekter finns då med.
- Kulturmiljöhänsyn en aspekt i utvecklingsarbetet men man retar sig på vad som beskrivs som ologiska beslut.
- Sällan som kulturmiljöfrågan blir aktuell. Det är ovanligt med åtgärder som innebär förändringar av byggnadens exteriör. Senast ärendet var det så kallade bankhuset (Stora torget).
- Upplevs som oklart vilka små arbeten i en kulturhistorisk värdefull miljö som kräver bygganmälan. Är det önskvärt att bygganmälan ska ske för allt underhållsarbete och alla nya tekniska egenskapskrav som blir aktuella?
- Idag är det för mycket administration i samband med mindre åtgärder på kulturhistorisk värdefulla objekt. Det är också ett problem att fastighetsförvaltare kan av antikvarier få olika svar på samma fråga.
- Vi kan säkert behöva bli tydligare med vad vi avser med kulturmiljöhänsyn.
- Dialogen med antikvarisk expertis viktig för ett bra slutresultat.
- Förenkla planarbetet. Idag krävs för mycket detaljinformation i planarbetet. Det behövs flexibilitet för planering.
- Alla aktörer som berörs har ett intresse av att kulturmiljöunderlagen blir bättre. Bra kulturmiljöunderlag visar på utvecklingsmöjligheter vilket spar kostnader i projekteringsskedet. Bra kulturhistoriska underlag underlättar kommunens beredningsarbete och skulle säkert bidra till att korta ner handläggningstiden och minska risken för ett överklagande. Bra underlag underlättar också länsstyrelsen tillsynsarbete. Till sist leder bra underlag till en ökad kunskap om kulturmiljöhänsyn i vardagens landskap vilket är till glädje för alla.
- Sakkunniga ska klargöra värden och intressen som ibland kan vara motstridiga. Det måste vara en strävan att en sammanvägning av olika verksamheters krav görs tidigt och att det görs på myndighetsnivå. Det blir då lättare för exploitören att förstå vad de har att utgå ifrån innan de påbörjar sitt planarbete/utvecklingsarbete.
- Överlag behövs det rutiner för att arbeta med kulturmiljövärden. Kunskap är basen för allt. Öka kunskapen genom att fokusera på

Bilaga 4

Inaktuella detaljplaner

Sammanfattning

PBL-systemet bygger på ett hierarkiskt förhållande mellan olika planer och tillståndsbeslut. En förutsättning för att systemet ska fungera enligt lagstiftarens intentioner är att planerna är aktuella.

Vid kommunens framtagande av ny översiktsplan och ändring av befintlig plan har staten inflytande genom länsstyrelsen råd och synpunkter. Det samma gäller för detaljplaner. Avseende vissa frågor har staten möjlighet att genom tillsyn överpröva kommunens beslut om detaljplan och om bygglov utanför detaljplan. Staten har också genom regeringen en hittills inte utnyttjad möjlighet att under vissa omständigheter meddela planföreläggande.

Det finns en allmän kunskap om att många gällande detaljplaner inte kan sägas vara aktuella i förhållande till nuvarande kunskapsunderlag. Detta kan resultera i ”formellt” riktiga bygglovbeslut som möjliggör byggnation inom numera kända riskområden. Hur ska detta hanteras?

Bakgrund

Hur mark och vatten ska användas och hur bebyggelsen bör utformas är väsentliga frågor som berör alla människor i ett samhälle. Det är av avgörande betydelse ur ett demokratiskt perspektiv att beslut i dessa sammanhang fattas rättssäkert, effektivt och med medborgarinflytande. Sveriges Riksdag har den lagstiftande makten. Myndigheternas huvuduppgift är att verkställa vad riksdagen har beslutat. Såväl statliga som kommunala myndigheter har viktiga roller när det gäller att utifrån demokratiskt fattade beslut bygga och förvalta ett hållbart samhälle.

Plan- och bygglagstiftningens betydelse för klimatanpassning

En självklar utgångspunkt är att planering och byggande kan utföras så att negativa effekter av i förväg kända eller förväntade klimatförändringar kan minska. Det handlar bland annat om att ta fram och utgå ifrån kunskap om riskområden för översvämningar, ras, skred och erosion. Plan- och bygglagstiftningen är det system som finns för att hantera planering och byggande. Under förutsättning att systemet tillämpas så som lagstiftaren avsett är det effektivt redskap när det gäller bedömning av tillkommande åtgärder. Avgörande för vilken betydelse systemet får för bebyggelsemiljön

