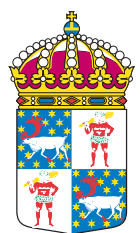


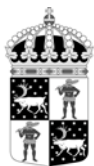
Tillsynsrapport För planering, byggande och boende Norrbottens län 2010

Länsstyrelsens rapportserie nr 10, 2010



Länsstyrelsen
Norrbotten

Titel Tillsynsrapport. För planering, byggande och boende. Länsstyrelsens rapportserie nr 10, 2010
Författare: Plan - och bostadsenheten
Omslagsbild: Foto Länsstyrelsen
Kontaktperson: Ida Backe och Malin Majanen, Länsstyrelsen i Norrbottens län,
971 86 Luleå.
Telefon: 0920-96000, fax: 0920-22 84 11,
E-post: norrbotten@lansstyrelsen.se
Internet: www.lansstyrelsen.se/norrbotten



Innehållsförteckning

1	Inledning	2
2	Fakta om Norrbottens län	3
Del 1		
<i>Åtterrapportering till Boverket uppdrag 41 och 42 (dnr 209-2901/2010)</i>		
3	Uppdrag 41	6
	<i>Fysisk samhällsplanering och bebyggelseutveckling</i>	
3.1	Regeringens mål	6
3.2	Länstyrelsens redovisning	6
4	Uppdrag 42	14
	<i>Uppsikt över plan- och byggväsendet</i>	
4.1	Regeringens mål	14
4.2	Länstyrelsens redovisning	14
Del 2		
<i>Fördjupad tillsyn</i>		
5	Fördjupade tillsynsområden	20
5.1	Hur det regionala perspektivet beaktas i kommunernas fysiska planering	20
5.2	Hur kommunerna har arbetat med LIS-områden i sin översiktsplanering	20
5.3	Hur Länstyrelsens tillsyn över kommunernas byggtillsyn bedrivits	21
Del 3		
<i>Enhetens reflektioner</i>		
6	Reflektion 2010 – framåtblick 2011	25
	Bilaga 1. Enkät. Tillsyn över kommunernas byggtillsyn	

1. Inledning

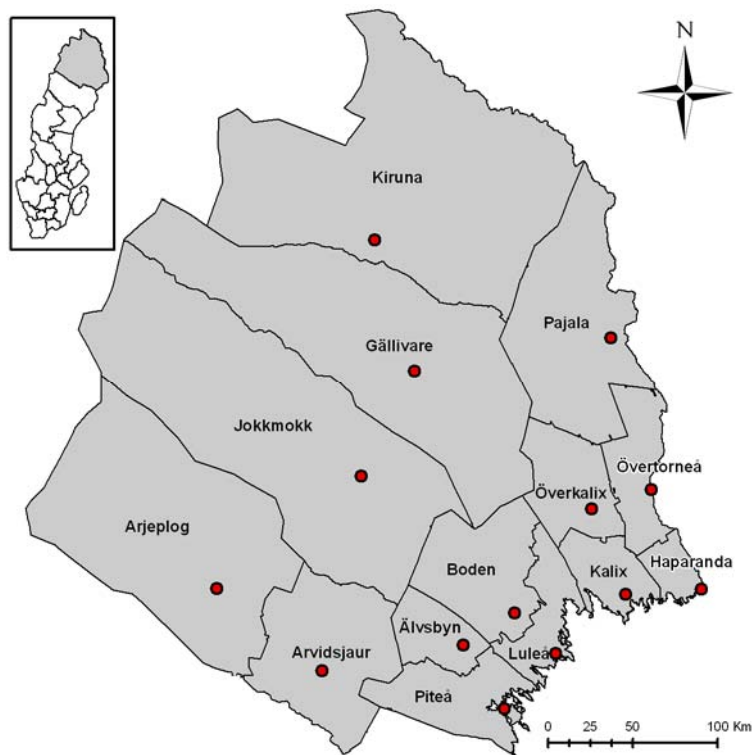
I Norrbottens län ansvarar Länsstyrelsen, genom Plan- och bostadsenheten, för tillsyn över fysisk planering, byggande och boende. Under år 2010 utarbetade enheten en tillsynsplan som legat till grund för tillsynsarbetet under året. Tillsynsplanen har skapat tydligare strukturer och rutiner för enhetens tillsynsarbete inom plan- och byggväsendet.

Tillsynsplanen för år 2010 utgår dels från det regleringsbrev som styr Länsstyrelsens tillsynsuppdrag, dels de tillsynsområden inom uppdragen 41 och 42 där enheten valt att fördjupa sin tillsyn. Till grund för den fördjupade tillsynen ligger enhetens bedömning utifrån erfarenheter från den dagliga verksamheten i samråds- och granskningsskedena, kommunbesök och seminarier, Plan- och byggenkäten 2009 samt ny och kommande ny lagstiftning. Tanken är att tillsynsplanen ska revideras återkommande, dels mot bakgrund av de erfarenheter och behov som framkommit under året, dels med hänsyn till nya riktlinjer såsom lagar, regleringsbrev etc.

Denna rapport består av tre delar. I den första delen redovisas uppdrag 41 och 42 (Boverkets dnr 209-2901/2010) i enlighet med 2010 års regleringsbrev. I den andra delen redovisas resultatet av enhetens fördjupade tillsynsarbete. Rapporten avslutas med en reflektion och framåtblick. Rapporten är även en del i enhetens uppföljnings- och utvärderingsarbete och kommer att återföras och diskuteras med länets kommuner samt sändas till Boverket.

2. Fakta om Norrbottens län

Norrbottens län är till ytan Sveriges största län och utgör en fjärdedel av landet. Norrbotten är det enda län i Sverige som har landsgräns mot två länder, Norge och Finland. Här bor en kvarts miljon människor i 14 kommuner. I länet ingår landskapet Norrbotten och en stor del av landskapet Lappland. En stor del av Norrbotten ingår även i det samiska kärnområdet, Sápmi.



Karta. Norrbottens kommuner med centralorter

Källa: Länsstyrelsen i Norrbotten

I Norrbottens län finns kust och skärgård, högfjäll, glesbygd, städer och samhällen. I länet finns tre outbyggda älvar: Kalix älv och Torne älv och Piteälven. Råvaruindustrin är motorn i länets näringsliv. Malmen, stålet, skogen och vattenkraften utgör basen i Norrbottens näringsliv. I Norrbotten finns stora industrier som LKAB, Boliden AB och SSAB men även flertalet exporterande tillverkningsföretag, en växande tjänstesektor och småföretag inom flertalet områden. Testverksamhet av bilkomponenter, flyg och robotar i inlandskommunerna Arvidsjaur, Arjeplog, Gällivare, Kiruna och Älvsbyn växer stadigt. Även rennäringen är en del av länets näringsliv då en stor andel av Sveriges renskötande samer bor och verkar i Norrbotten¹.

I länet finns ett universitet, Luleå tekniska universitet, med filialer i Kiruna och Skellefteå. Luleå tekniska universitet, som framförallt bedriver forskning inom tekniskt vetenskapsområde, kännetecknas av gränsöverskridande samarbete mellan universitetets forskningsavdelningar och en nära samverkan med näringsliv och samhälle. Detta av-

¹ www.lansstyrelsen.se/norrbotten

speglar sig i de forskningsområden som universitet valt att prioritera, såsom Gruvteknik och metallurgi, Materialvetenskap och Produktutveckling².

Cirka 25 % av länets yta är skyddad i form av nationalparker eller naturreservat. I länet återfinns stora landområden som omfattas av riksintresse, exempelvis riksintresse för rennäring, naturvård, obrutna fjäll och friluftsliv.

I Norrbotten bor ca 2,8 % av Sveriges befolkning, knappt 250 000 invånare. Befolkningen är huvudsakligen koncentrerad till länets kustområde. Inom några mils radie från Luleå bor ca 170 000 invånare. Befolkningstätheten i länet uppgår till 2,5 invånare per km², detta kan jämföras med riket i helhet där befolkningstätheten uppgår till 22,8 invånare per km². Länet har haft en kontinuerlig befolkningsminskning under de senaste 40 åren, till stor del på grund av utflyttning. Befolkningsstrukturen har förändrats över tid och uppvisar idag en stor ökning av antalet äldre, och kraftig minskning av antalet yngre. Norrbottens län har en större andel av befolkningen i åldersgruppen 65 år och äldre än riksgenomsnittet. Andelen barn under 15 år utgör 15 % av länets invånare (jämfört med riket 16,6 %). Åldersgruppen 16-64 år utgör 64,4 % av befolkningen (jämfört med riket 65,3 %). Andelen utrikesfödda i länet var år 2009 8,8 % (jämfört med riket 14,3 %).

I Norrbottens län finns fem orter med reguljär flygtrafik: Luleå, Arvidsjaur, Gällivare, Kiruna och Pajala. Länets järnvägsnät i nord-sydlig riktning såväl som till Finland och vidare österut är mycket viktiga länkar för såväl gods- som persontrafiken. Malmbanan mellan Luleå och Narvik i Nordnorge är ett av Sveriges viktigaste godsstråk. Länet genomkorsas av det nationella stamvägnätet med internationella kopplingar till Norge och Finland. 9 % av Sveriges vägnät finns i länet. Hamnen i Luleå är Sveriges ledande massgodshamn och isbrytarverksamheten möjliggör sjöfart året runt på hamnarna i Piteå och Luleå³.

² www.ltu.se

³ www.lansstyrelsen.se/norbotten

Del 1

Återrapportering till Boverket
uppdrag 41 och 42 (dnr 209-2901/2010)

3. Uppdrag 41

Fysisk samhällsplanering och bebyggelseutveckling.

3.1 Regeringens mål

Ett aktuellt och samordnat underlag om hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt ska finnas tillgängligt och på ett samlat sätt användas i länsstyrelsernas verksamhet inom olika sakområden. Enligt 2010 års regleringsbrev ska Länsstyrelsen redovisa förhållandena i länets kommuner inom följande områden:

- Hur det regionala perspektivet beaktas i kommunernas fysiska planering och hur mellankommunal samverkan främjas
- Hur kommunernas översiktsplaner utvecklas och hålls aktuella, kommer till användning i efterföljande beslut och beaktas i det regionala tillväxtarbetet
- Hur Länsstyrelsen samordnar nationella mål och statliga intressen och vilket genomslag detta får i kommunernas fysiska planering
- Hur Länsstyrelsen samordnar energi- och klimatpolitiska mål och vilket genomslag detta får i kommunernas fysiska planering
- Väsentliga initiativ och insatser inom ramen för planeringsstödet för vindkraft

3.2 Länsstyrelsens redovisning

Hur det regionala perspektivet och inriktningen i de regionala utvecklingsprogrammen beaktas i kommunernas fysiska planering och hur mellankommunal samverkan främjas.

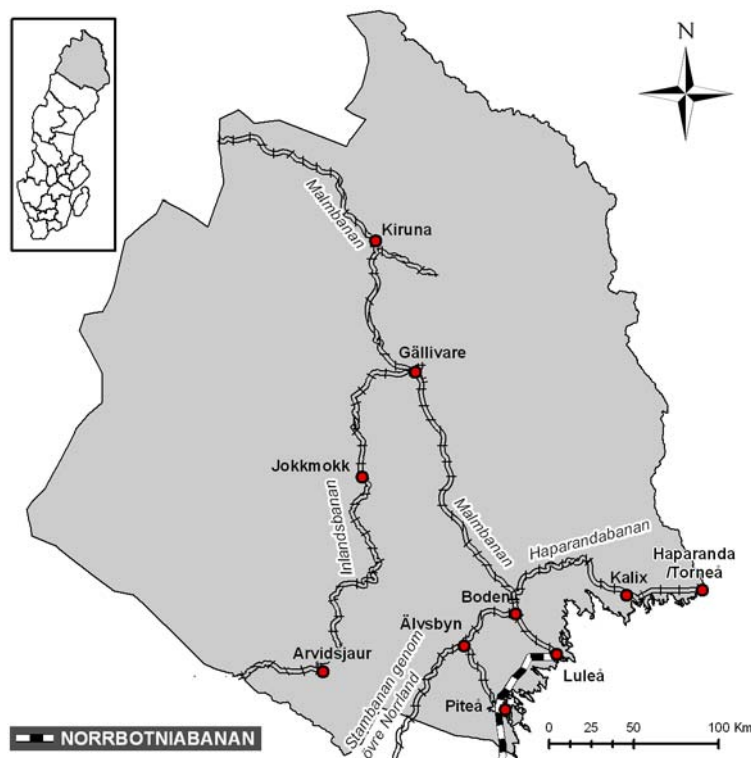
Vad gäller kommunernas tillämpning av det Regionala utvecklingsprogrammet (RUP) i plansammanhang ser Länsstyrelsen att detta inte sker i någon större omfattning. En förklaring till detta kan vara RUP:ens karaktär, då den är mycket översiktlig och sällan redovisar fysiska förhållanden. Behovet av att sammankoppla RUP:en och kommunernas fysiska planering är dock tydlig då det i många delar krävs att programmens visioner förverkligas genom åtgärder i den fysiska miljön. Exempelvis kan satsningar inom transportsektorn, såsom Norrbotniabanan, ses som en del i uppfyllandet av RUP:ens vision om hållbar utveckling.

I kommande års tillsynsvägledning kommer Länsstyrelsen att arbeta för att utveckla samverkan mellan RUP:en och kommunernas fysiska planering. Detta ses som särskilt angeläget då nya Plan- och bygglagen tydligt framhåller vikten av ett regionalt perspektiv på lokal planeringsnivå.

Vad gäller mellankommunal samverkan framhåller Länsstyrelsen betydelsen av detta i samband med yttranden över kommunernas översiktsplaner, i infrastrukturplaner samt i detaljplaner med gränsöverskridande frågeställningar. Länsstyrelsen kan dock konstatera att mellankommunal samverkan inte varit en stor fråga i kommunernas fysiska planering hittills. Detta kan tänkas bero på att många av länets kommuner är mycket yt-

stora, glesbefolkade samt har ett långt avstånd mellan centralorterna. Däremot förekommer det, sedan en lång tid tillbaka, ett relativt väl utvecklat administrativt samarbete, t.ex. inom skolans område, mellan flera kommuner i länet. Exempelvis har kommunerna i Lapplands kommunalförbund, d.v.s. Kiruna, Pajala, Gällivare och Jokkmokk, under 2010 startat en gemensam gymnasieorganisation. Ytterligare exempel på mellankommunal samverkan i Norrbotten är den gemensamma arbets- och bostadsmarknad som återfinns i den s.k. ”fyrekanten” (Luleå, Boden, Piteå och Älvsbyn). I detta geografiska område ser Länsstyrelsen en potential för framtida utveckling vad gäller bostadsförsörjning och fysisk planering. Även i Malmfälten (Gällivare kommun och Kiruna kommun) återfinns en gemensam arbetsmarknad med anledning av LKAB:s verksamhet i orterna Gällivare, Svappavaara och Kiruna.

För närvarande finns ett antal aktuella frågeställningar i länet där kommunerna, på ett tydligare sätt än tidigare, berörs även när det gäller fysiska förhållanden och samband. Länsstyrelsen bedömer att detta kommer att ställa krav på en ökad mellankommunal samordning även vad gäller fysisk planering. Ett exempel är planeringen av Norrbotniabanan som involverat samtliga av länets (och Västerbottens läns) kustkommuner. Norrbotniabanan, som sträcker sig mellan Umeå och Luleå, ansluter till Botniabanan, Malmbanan, Stambanan, Haparandabanan (under genomförande) och det finska järnvägsnätet. Den nya kustjärnvägen, tillsammans med Haparandabanan, binder ihop Sverige med Finland och nordvästra Ryssland⁴.



Karta. Järnvägsnätet i Norrbotten.

Källa: Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Mellankommunal samverkan i Norrbotten återfinns även i Jokkmokks och Gällivares gemensamma vindkraftsplanering, likaså Arvidsjaur och Arjeplogs vindkraftsutredning. Länsstyrelsen bedömer att det mellankommunala samarbetet

⁴ <http://www.norrbotniabanan.se/>

kommer att tydliggöras i och med de nya strandskyddsreglerna och främjandet av landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS). Länsstyrelsen anser att samverkan över kommungränserna även har potential att utvecklas inom turistnäringen. Att samordna turismen i länet torde skapa en mer attraktiv region som är lättare att marknadsföra, samt en möjlighet att skapa en variation av upplevelser för de turister som besöker länet.

I Norrbotten sker samverkan inte bara mellan kommunerna i länet utan även med de angränsande länderna, Finland och Norge. I Pajala pågår exempelvis ett intensivt samarbete med finska kommuner och myndigheter i samband med etablering av en ny gruvverksamhet i kommunen. Under året har en järnvägsutredning tagits fram som behandlar en järnvägsförbindelse för malmtransporter till Finland. Parallellt med denna process pågår samråd mellan kommunerna genom Esbo-konventionen avseende Pajala kommuns översiktsplan, en fördjupning och ett tillägg till densamma. I Finland har Kolari kommun inlett samråd om sin strandplan. I skrivande stund har gruvbolaget Northland Resources ändrat strategi avseende transporter av sina produkter från de nya gruvorna. Detta innebär en ny process där Kiruna kommun kommer att beröras och där transporter i sig kan komma att få en regional påverkan.

De gränsregionala och mellankommunala samråden har även omfattat andra planer som t.ex. Torneå översiktsplan. Under året har även samrådet skett gällande både översikts- och detaljplanering för en kärnkraftsanläggning i finska Simo, strax söder om Haparanda. För närvarande pågår även samråd om två vindkraftsparker på finsk sida, där den ena tas fram med en detaljplan.

Hur kommunernas översiktsplaner utvecklas och hålls aktuella, kommer till användning i efterföljande beslut och beaktas i det regionala tillväxtarbetet

Länsstyrelsen anser att kommunerna hittills inte har använt översiktsplanerna i någon hög utsträckning som underlag för den utveckling som sker. Det är snarare så att utvecklingen till stor del styrs av initiativ från exploateringsintressen. De mycket stora och komplexa projekt som nu är aktuella i länet, såsom exempelvis gruvetableringen i Pajala och stadsomvandlingen i Kiruna, har dock gjort att ett antal kommuner verkar ha insett behovet av en planerad utveckling och därför börjat se över sina översiktsplaner. Således pågår översiktsplanering i både Malmfälten och Pajala. Även flertalet av länets övriga kommuner har startat processen med att ta fram en ny översiktsplan.

Länsstyrelsen noterar en tydlig tendens hos kommunerna att uppdatera sina översiktsplaner för att underlätta för vindkraftsutbyggnad. Under året har flertalet kommuner, såsom Kiruna, Gällivare, Pajala, Älvsbyn, Piteå och Jokkmokk, behandlat vindkraftsfrågan i samband med upprättandet av nya översiktsplaner. Utredningar gällande vindkraft som tematiskt tillägg i översiktsplanen har även gjorts i Arvidsjaur och Arjeplog. Den möjlighet till planeringsstöd för vindkraft som infördes år 2007, och fortfarande är aktuellt, har troligtvis bidragit till denna utveckling.

Vad gäller översiktsplanernas aktualitet har det förekommit att kommunerna efterfrågat ett ställningstagande från Länsstyrelsen avseende planens aktualitet. I vissa fall, om kommunen bestämt sig för att upprätta en ny översiktsplan, så har planarbetet startat utan Länsstyrelsens aktualitetsbedömning.

Som tidigare nämnts finns det en dålig återkoppling mellan det Regionala utvecklingsprogrammet och kommunernas översiktsplaner. Länsstyrelsen antar att detta beror på att

förutsättningarna hittills inte varit jämbördiga när det gäller att beskriva den lokala nivån i fysiska sammanhang (läs: översiktsplan) i jämförelse med de förutsättningar som gäller när en RUP eller RTP (Regionalt tillväxtprogram) tas fram. Till exempel är informationshierarkin inte likvärdig den som råder för RUP med en överlagrad nationell nivå som dessutom relaterar till EU-strategier. Länsstyrelsen bedömer att det är viktigt att överbrygga och kompensera dessa olika förutsättningar för att samordningen mellan regionalt tillväxt- och utvecklingsarbete och den kommunala översiktsplaneringen ska kunna utvecklas framgångsrikt. Länsstyrelsens insats består för närvarande i huvudsak av, att vid beredning av samrådsyttranden över kommunala översiktsplaner bedöma planerna utifrån ett tillväxtperspektiv. En större samordning förväntas framöver kunna ske med stöd av introducerandet av ny PBL nästa år.

Vid kommande revidering av RTP och RUP finns ytterligare möjligheter att, utifrån ny lagstiftning, mer slagkraftigt verka för en återspeglning av RUP i kommunal översiktsplanering och vice versa. Detta borde leda till att översiktsplanerna får en mer strategisk dimension och att RUP:en ges ett fysiskt avtryck. I och med detta kan kommunal översiktsplanering ses som ett naturligt verktyg att ta hand om det utvecklings- och idéarbete som görs under RUP och RTP:s paraply.

I Länsstyrelsens tillsynsplan för 2011-2013 kommer kopplingen mellan RUP och kommunernas översiktsplaner att beaktas och olika frågeställningar definieras. På så sätt möjliggörs RUP:ens integrering i samhällsplaneringen.

Hur olika nationella mål och statliga intressen samordnas i länet och vilket genomslag det får i kommunernas översiktsplanering, detaljplanering och vid planeringen för etablering av anläggningar som får stor påverkan på och betydelse för den enskilda kommunens, andra kommuners och länets utveckling

Länsstyrelsens samordning av statliga intressen har fått genomslag i planeringen bl.a. när det gäller de processer som pågår i Malmfälten och Pajala, såsom stadsomvandlingen och den kommande gruvetableringen. Länsstyrelsen har här, förutom den ordinarie samrådsrollen, en uttalad roll som samordnare och finansiär. Detta kan ses som en möjlighet eftersom Länsstyrelsen då har en given ingång i det pågående arbetet som är mycket komplext. I dessa sammanhang är det dock många aktörer som ska samverka under stor tidspress. Det är många lagstiftningar som gäller parallellt då flera olika processer pågår samtidigt: gruva, vägar, järnväg, översiktsplaner och detaljplaner. Länsstyrelsen noterar att problem med samordningen ofta uppstår dels som en konsekvens av dessa komplexa sammanhang, dels när olika riksintressen står i strid mot varandra. Detta tydliggörs i Kiruna och Malmberget där riksintresset för mineral är ett hot mot riksintresset för kulturmiljö. Länsstyrelsen konstaterar att det i dessa fall ofta är ett pedagogiskt problem att skapa förståelse för hur de olika lagstiftningarna fungerar, t.ex. när det gäller PBL-processen.

Vad gäller nationella mål som t.ex. miljömålen så har Länsstyrelsen en möjlighet att lyfta fram dessa i olika sammanhang, t.ex. vid samråd om översikts- eller detaljplaner, och på så sätt bidra till att målen konkretiseras och ges en förankring i planeringen. Svårigheter när det gäller att föra ut olika nationella mål eller strategier är annars ofta förknippade med ”stuprörsmentaliteten” som finns i många olika sammanhang både i kommuner, men även inom andra verksamheter och organisationer. Länsstyrelsen påtalar alltid frågorna om nationella mål och statliga intressen i samband med yttranden

över översiktsplaner och även över detaljplaner där det är relevant. I vilken mån t.ex. miljömålen får genomslag varierar. I de nyare översiktsplanerna finns målen vanligen redovisade, men på en ganska abstrakt nivå, med ganska konstruerade resonemang över hur man avser leva upp till målen med den plan som presenteras. När det gäller riksintressen så har dessa en mer given roll i översiktsplanerna, såväl när det gäller redovisning av intressena som när det gäller att beakta dessa i planeringen.

Länsstyrelsen konstaterar att frågor gällande konsekvenser av klimatförändringarna har aktualiserats under senaste tiden. Eftersom kommunerna gärna vill bygga i utsatta lägen, t.ex. strandnära, ser Länsstyrelsen ett stort behov av ökad kunskap om risker och konsekvenser av ett förändrat klimat. Även planeringsbidraget för vindkraftsplanering och nytt riksintresse för vindbruk, har fått ett stort genomslag och har initierat ett planeringsarbete i flera kommuner.

Vad gäller riksintresset för rennäring har planeringen i vissa kommuner under de senaste åren blivit alltmer komplicerad och i vissa fall inte kunnat realiserats när det gäller planering för bl.a. turism, fritidsbebyggelse och infrastruktur. Länsstyrelsen konstaterar att dialogen mellan kommunerna och företrädare för rennäringen behöver utvecklas för att finna möjliga lösningar. Riksintresset för rennäringen bör hanteras i ett regionalt sammanhang då rennäringens intresseområden ofta sträcker sig över flera kommuner.

Länsstyrelsen uppmärksammar att riksintressena har en viktig roll i kommunernas detaljplanering, troligen eftersom de är prövningsgrundande. Samma förhållande gäller för andra frågor som är prövningsgrundande, såsom hälsoaspekter i form av t.ex. buller. När det gäller mer ”diffusa mål” såsom miljö kvalitetsmålen så händer det att dessa omnämns, men då på en tämligen abstrakt nivå. Samma förhållande gäller för andra nationella mål t.ex. de trafikpolitiska målen. Förklaringen till detta kan, enligt Länsstyrelsen, bero på att flertalet nationella mål och statliga intressen saknar en tydlig koppling till fysisk planering. Detta gör att kommunerna har svårt att tillämpa dessa i sin planeringsverksamhet. Länsstyrelsen ser här ett behov av att i kommande års tillsynsvägledning definiera innebörden av nationella mål och strategier, samt övriga statliga intressen som bör beaktas i kommunernas fysiska planering.

För att underlätta kommunernas hantering av nationellt värdefulla värden och områden i planeringen, anser Länsstyrelsen att flertalet centrala verk bör uppdatera sina riksintresseanspråk. Det är särskilt angeläget att Naturvårdsverket ser över gränserna för riksintresset ’Norrbottnens skärgård’ avseende gränsdragningen för 3 kap 6 § och 4 kap 1-2 §§ miljöbalken. Gränsdragningen är i dagsläget av en så grov karaktär att det tenderar medföra att riksintresset inte tas på allvar då avgränsningens utgångspunkter är väg E4 och baslinjen. Länsstyrelsen anser att det önskvärt att även Riksantikvarieämbetet, Sveriges Geologiska Undersökning och Försvarmakten ser över sina riksintresseanspråk.

Ett exempel på intressekonflikt mellan viktiga samhällsintressen återfinns i järnvägsutredningen för Norrbotniabanan, delen genom Luleå (JU 160). Relativt tidigt i planeringsprocessen påtalade Länsstyrelsen till dåvarande Banverket att de tydligare måste beskriva sjöfartsintresset i relation till intresset att bygga en järnvägsbro över Södra stadsfjärden i Luleå. Länsstyrelsen ansåg att den nya bron skulle kunna innebära en tydlig konflikt mellan järnvägs- och sjöfartsintresset, som båda bedöms utgöra riksintresse.

Banverket fortsatte utredningen utan att utveckla denna analys nämnvärt. Senare under processen har detta förhållande konstateras vara en situation där även Sjöfartsverket haft allvarliga invändningar vilka har lett till fördjupade utredningar, en försenad beslutsprocess och omfattande kostnadsökningar. Detta är ett exempel på när en annan statlig myndighet inte hörsammat Länsstyrelsen synpunkter, vilket även fått negativa konsekvenser för processen. Det kan i och för sig konstateras att processen är till för att lyfta fram olika intressekonflikter, men i detta fall var konflikten tydlig redan tidigt i processen utan att tas på allvar av Banverket.

Värdebeskrivningarna såväl som de geografiska avgränsningarna för riksintresseanspråken i Norrbotten har ofta en ojämn status. Detta innebär extra svårigheter när avvägningar ska göras i de allt oftare komplexa exploateringssituationer som råder och uppkommer i länet. Länsstyrelsen anser att det behövs en grundligare genomgång och en utökad dialog med företrädare för nationella värden och riksintressen och dem som i olika avseenden blir berörda. Detta skulle öka trovärdigheten i hur de olika värdena sinsemellan kan avvägas för att uppnå långsiktig hållbarhet. Idag innebär detta exempelvis att exploatörers ambition att utvinna värdefulla ämnen och mineraler momentant följs av en ”uppskrivning”, av de områden som visar sig efterfrågade, till riksintressanta anspråk av SGU. Det innebär att en statlig myndighet som företräder naturresursvärden levererar aktuella underlag som speglar den aktuella marknadssituationen under riksintresseanspråkets flagg. Dessa anspråk ska vägas mot andra anspråk och intressen som rennäring, natur- och fritidsintressen samt värdefull kulturmiljö och självklara krav på goda boendemiljöer. Dessa intressen är ofta av äldre datum och har ett innehåll som behöver ses över och aktualiseras. På flera platser i länet innebär stora förändringar i markanvändningen att kraven på goda boendemiljöer ibland kommer på undantag.

Med anledning av detta ser Länsstyrelsen ett behov av homogenisering av hur riksintresseanspråk avgränsas och beskrivs, så att avvägning av intressen som står emot varandra kan ske på ett någorlunda jämbördigt sätt. Länsstyrelsen ser här sitt ansvar på det lokala och regionala planet, men anser att ett större initiativ behöver tas på nationell nivå av framför allt Boverket utifrån deras speciella samordningsansvar. Länsstyrelsen har tagit initiativ till en dialog mellan flera statliga verk för att finna en metod att hantera förändringssituationer över tiden. Det behövs en samstämmighet över tiden i hanteringen av överlagrade statliga intressen i orter som Gällivare/Malmberget, Kiruna och Pajala.

Det statliga bidraget till kommunal planering om vindkraft innebär att det har tagits fram planeringsunderlag och pågår planering för vindkraft i 11 av länets 14 kommuner. Kustkommunerna Haparanda, Kalix, Luleå och Piteå har bland annat tagit fram ett gemensamt planeringsunderlag för kusten och skärgården. I dagsläget finns ännu inte någon antagen översiktsplan eller tillägg till översiktsplan som har finansierat genom det planeringsbidrag som administreras av Boverket.

Hur olika energi- och klimatpolitiska mål samordnas i länet och vilket genomslag det får i den fysiska planeringen.

Norrbotten var tidigt ute i sitt klimat- och energiarbete. Redan 2006 samlades länets aktörer inom offentlig sektor, energileverantörer och näringsliv till ett rådslag för att nå en samsyn om energifrågorna i länet. Norrbotten har även utarbetat en energistrategi för omställningen av energisystemet och i oktober 2009 fastlades ett åtgärdsprogram för

klimat- och energiarbete i länet. Åtgärderna i programmet har tre strategiska inriktningar: hållbar tillväxt, hållbar samhällsplanering och hållbara transporter.

Norrbottnens arbete inom klimat- och energiområdet har medfört att länet idag anses vara ett av de främsta i landet vad gäller arbetet med klimat- och energifrågorna⁵. Som ett resultat av detta utsåg regeringen i augusti 2010 Norrbottens län som ett av tre pilotlän för grön utveckling. Tanken är att pilotlänen ska vara en motor i ett nationellt arbete för grön utveckling och samtidigt visa på den nyckelroll länsstyrelserna har för att föra ut och genomföra den nationella klimat- och energipolitiken i landet. Uppdraget innebär att Länsstyrelsen, i nära samarbete med övriga berörda aktörer i länet, ska stärka och utveckla det regionala arbetet för minskad klimatpåverkan och energiomställning. Länsstyrelsen ska också fungera som en sammanhållande länk mellan olika regionala och lokala aktörer. I uppdraget ingår även att utveckla och analysera arbetsmetoder och verktyg för detta, samt att inspirera, stödja och vägleda andra län. Länsstyrelsen i Norrbotten ska jämväl vara dialogpart för regeringen när det gäller att ge ett regionalt perspektiv på nationella styrmedel och insatser⁶. Pilotlänen ska bidra med konsekvensanalyser av nationella styrmedel på regional nivå, i syfte att identifiera hinder och möjligheter för minskad klimatpåverkan och energiomställning. I regeringens uppdragsbeskrivning betonas vikten av att tillvarata möjligheterna att samordna och nyttja synergier mellan klimat- och energipolitiken och det regionala tillväxtarbetet⁷. Arbetet ska pågå fram till 2013 med särskilda årliga medel till respektive länsstyrelse i pilotlänen⁸.

Vad gäller genomslag för de regionala energi- och klimatpolitiska målen i kommunernas fysiska planering, betonar Länsstyrelsen i Norrbotten vikten av ett energi- och klimatpolitiskt beaktande i planeringsarbetet. En utgångspunkt i regionala energi- och klimatstrategier blir än mer viktigt i och med planeringen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen (LIS) i den kommunala översiktsplaneringen. En befolknings- och sysselsättningsökning på landsbygden kan leda till fler transporter som i sin tur kan resultera i större klimatpåverkan. Här har kommunerna en möjlighet att redan i planeringsskedet ta fram en strategi för att minimera klimatpåverkan genererad av en utveckling av landsbygden.

Länsstyrelsen konstaterar att en svårighet ligger i att myndigheten saknar bra underlag för att kunna ge kommunerna råd om strategiskt arbete, då den regionala energi- och klimatstrategin är för övergripande i sin karaktär och därför inte ger någon konkret vägledning inom området. Kommunernas fysiska planering samspelar med den obligatoriska kommunala energiplanen på översiktsplanenivå, men hur detaljplaner förhåller sig till energiplanen finns det sällan någon motivering om. Inte heller transportförsörjningen får det genomslag som skulle kunna vara möjligt. Då en konkret strategi saknas på kommunal nivå lyder formuleringarna generellt att kommunerna *ska verka för* att transportförsörjningen tryggas och utvecklas på ett hållbart sätt.

⁵ www.lansstyrelsen.se/norrbotten

⁶ www.lansstyrelsen.se/norrbotten

⁷ Regeringskansliet, Pressmeddelande, 26 augusti 2010

⁸ www.lansstyrelsen.se/norrbotten

Väsentliga initiativ och genomförda insatser inom ramen för planeringsstödet för vindkraft samt konstaterade förändringar i kommunernas översiktsplaner.

Elva av länets fjorton kommuner har beviljats statligt planeringsbidrag för vindkraft. Under 2010 har Länsstyrelsen yttrat sig över en ansökan till Boverket angående Boden kommuns ansökan om planeringsbidrag.

Länsstyrelsen deltar även i ett gränsöverskridande samarbete mellan Norge, Finland och Sverige som handlar om kunskaps- och erfarenhetsutbyte avseende aspekter kring planering och tillståndsgivning för vindkraft. Samverkan delfinansieras av Nordkalottkommitténs miljöråd. Länderna har träffats regelbundet under ett antal år genom samplanerade seminarier och studieresor. I oktober 2010 har Länsstyrelsens vindkraftsgrupp deltagit i ett seminarium i Narvik som handlade om metoder för konsekvensutredningar för vindkraft.

4. Uppdrag 42

Uppsikt över plan- och byggväsendet

4.1 Regeringens mål

Insatserna gällande tillämpningen av plan- och bygglagstiftning, uppsikt och tillsyn m.m. ska öka. Länsstyrelserna ska därmed, i samverkan med Boverket, lämna en särskild och samlad tillsyns- och uppsiktsrapport. Enligt 2010 års regleringsbrev ska Länsstyrelsen redovisa och bedöma förhållandena i länets kommuner inom följande områden:

- Hur Länsstyrelsens uppgift att samordna och tillhandahålla underlag om nationella mål, riksintressen och övriga statliga intressen har utvecklats
- Hur de ökade tillsynsinsatserna skett
- Hur kunskap och stöd för tillämpning av plan- och bygglagstiftningen har skett
- Hur tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen har förbättrats internt och hos kommunerna
- Hur tillsynen över kommunernas tillsynsuppgift bedrivits
- Kommunernas arbete med LIS i översiktsplanen
- Kommunernas arbete med upphävandet av strandskydd i detaljplanerna

4.2 Länsstyrelsens redovisning

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

Svaret på denna fråga har samordnats med återrapporteringen om nationella mål under uppdrag 41.

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

Under 2010 utarbetade Plan- och bostadsenheten en tillsynsplan med syfte att dels skapa strukturer och rutiner för enhetens tillsynsarbete under året, dels klargöra enhetens fördjupade tillsynsområden. Utöver tillsynsarbetet som fastställs i tillsynsplanen, har tillsynsåtgärder i specifika ärenden skett mer spontant i de fall Länsstyrelsen uppmärksammat problem när det gäller kommunens tillämpning av PBL.

Regeringens satsning på tillsynsområdet har inneburit att två tjänster har tillträtts på Plan- och bostadsenheten under augusti 2010. Under hösten har enheten även tillförts medel inom ramen för Naturvårdsverkets sakanslag gällande de nya strandskyddsreglerna. Detta har möjliggjort en nyanställning på enheten.

Under hösten kommer en ny tillsynsplan för år 2011-2013 att upprättas. Mot bakgrund av de ökade personalresurserna och enhetens breddade kompetens, kommer arbetet att inriktas i enlighet med den nya plan- och bygglagens ökade krav när det gäller tillsyn och tillsynsvägledning. Enheten anser sig nu ha större möjligheter att arbeta mer framåt-syftande, mer förebyggande och i högre grad vara delaktig i utvecklingen av samhällsplaneringen. Detta kommer exempelvis att ske genom förmedling av kunskap och arbetssätt till länets kommuner.

Redovisning av genomförda tillsynsinsatser och utvärdering av tillsynsplanen sker, såväl nu som framöver, i samband med åiterrapporteringen av uppdragen som följer med Länsstyrelsens regleringsbrev (i år uppdrag 41 och 42). Resultatet av tillsynsarbetet presenteras i en tillsynsrapport där genomförda aktiviteter, metodval och åstadkommet resultat redovisas och analyseras. Avsikten är att föregående års tillsynsrapport ska ligga till grund för nästkommande års tillsynsplanering avseende enhetens tillsyn och tillsynsvägledning. Rapporten kommer att göras tillgänglig för länets kommuner och sändas till Boverket.

Hur Länsstyrelsen förmedlat kunskap och stöd till kommunerna och berörda aktörer gällande plan- och bygglagstiftningen

Kunskapsförmedling från Länsstyrelsen till kommunerna och till andra berörda aktörer har huvudsakligen skett inom ramen för det löpande planarbetet, såväl för detaljplaner som för översiktsplaner, i samband med rådgivning och yttranden. Länsstyrelsen i Norrbotten har i sina yttranden och i sin rådgivning beaktat det kompetensproblem som föreligger när det gäller fysisk planering hos flertalet av länets kommuner.

Metodikerna för kunskapsförmedlingen från Länsstyrelsen till kommunerna är under omarbetning i länet. Tillsyn och tillsynsvägledning kommer att utgöra en betydligt större del i detta sammanhang än tidigare. Ambitionen är att verkligheten ska beskrivas så tydligt som möjligt i syfte att förbättra tillämpningen av lagstiftningen. Enhetens tillsynsarbete har tagit fart. En tillsynsplan har upprättats och ett tillsynsråd ska bildas där Länsstyrelsen och kommunerna gemensamt kommer att arbeta fram vad som kan vara intressant och aktuellt att tillsyna. Ambitionen är att vid åtminstone ett tillfälle om året anordna en plan-, bygg- och bostadsdag för kommuner och aktörer inom branschen.

Länsstyrelsen genomför även regelbundna besök till länets kommuner. Vid dessa tillfällen informerar Länsstyrelsen om aktuella frågeställningar och kommunen har också möjlighet att ta upp det som är aktuellt hos dem. Vid besöken medverkar både politiker och tjänstemän, vilket Länsstyrelsen upplever som mycket värdefullt. Det är även ganska vanligt att kommunen bjuder in Länsstyrelsen eller själva kommer på besök för rådgivning i specifika frågor.

I samband med införandet av de nya strandskyddsreglerna har Länsstyrelsen genomfört informationsinsatser och haft dialogmöten med kommunerna för att harmonisera tillämpningen.

Hur tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen har förbättrats hos länsstyrelser och kommuner

Länsstyrelsen i Norrbotten har och håller alltså på att förändra sitt arbete med tillsynsvägledning inom plan- och byggområdet. Istället för att lägga mycket tid på rådgivning i de enskilda fallen har tillsynen utvecklats. De brister som enheten har upptäckt i verksamheten och de frågor som har uppmärksammats i tillsynsplanen kommer att ligga till grund för en mer strukturerad tillsynsvägledning framöver. Tillsynsvägledningen kommer att ske på ett sådant sätt att resultatet blir tillgängligt för alla kommuner i länet genom den årliga tillsynsrapporten och de planerade plan-, bygg- och bostadsdagarna. Genom detta förändrade och transparenta arbetssätt förväntar sig enheten kunna påverka tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen i kommunerna. Det har förts en dialog med kommunerna om detta arbetssätt och de finner förändringen bra och lämplig.

Tillämpningen av lagstiftningen i stort har inte förbättrats under året. Länsstyrelsen tror att detta dels beror på att en stor generationsväxling pågår och att de unga som anställs inte har samma erfarenhet att stödja sig på, dels att planeringsuppgifterna på många håll har blivit så komplexa att nya planeringsuppgifter är utmaningar även för de erfarna tjänstemännen. Det innebär att Länsstyrelsen får jobba både kort- och långsiktigt med att få tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen att nå tillfredsställande nivåer. Införandet av ny Plan- och bygglag nästa år får ses som en möjlighet i det avseendet.

Länsstyrelserna ska redovisa och bedöma sitt arbete med tillsyn över hur kommunerna arbetat med kontroll och tillsyn

Som en del i Länsstyrelsens fördjupade tillsynsarbete har en enkät gällande byggtillsyn skickats ut till kommunerna. Tanken är att frågeställningarna ska bli fler i nästa års tillsynsplan. I tillsynsrådet ska en del av de aktuella frågeställningarna tas fram av kommunerna och Länsstyrelsen gemensamt. Tillsynen över hur kommunerna arbetat med kontroll och tillsyn har således kommit igång och det finns en organisation och struktur på arbetet som enheten bedömer som tillfredsställande. Plan- och bostadsenheten har famnat ytterligare ett område för tillsyn som kommer att utveckla hur vi arbetar med tillsynen överhuvudtaget.

Förändringen av tillsynsbegreppet kommer, i och med den nya Plan- och bygglagen, att skapa nya ramar för tillsynsarbetet; tillsynen i den nya lagstiftningen begränsas till överprövningsgrunderna, medan övrigt tillsynsarbete faller under begreppet tillsynsvägledning. Denna marginalisering av begreppet innebär att enheten behöver finna nya begrepp tillämpbara på Länsstyrelsens tillsyn över kommunernas tillämpning och genomförande av gällande lagstiftning. Begreppet bör famna hela vidden av de betraktelser och utvärderingar som enheten vill göra inom områdena planering, byggande och boende.

Kommunernas arbete med sådana översiktsplaner som pekar ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Redovisningen ska bl.a. ange antal kommuner som utarbetat sådana översiktsplaner, antalet sådana översiktsplaner i form av nya heltäckande översiktsplaner respektive ändringar och tillägg till äldre översiktsplaner. Redovisningen kan också innehålla en redogörelse om samspelet mellan kommunerna och Länsstyrelsen

Utöver den ordinarie planprocess som tillämpas på översiktsplaner har Bodens kommun och Älvsbyn kommun tagit kontakt med Länsstyrelsen för rådgivning och diskussion innan planförslaget har gått ut på samråd.

För att underlätta kommunernas arbete med LIS och strandskydd har Länsstyrelsen anordnat flertalet informationsträffar för länets kommuner där man diskuterat frågan om strandskydd och LIS. Länsstyrelsen har för avsikt att ta fram en regional vägledning för länets kommuner med syfte att vara ett komplement till bland annat Naturvårdsverkets och Boverkets handbok ”Strandskydd – en vägledning för planering och prövning⁹”. Förebild är bland annat Länsstyrelsen i Jönköpings län samt Länsstyrelsen i Västra Götalands läns PM som syftar till att ge råd och vägledning för respektive läns kommuner i arbetet med LIS-områden i översiktsplaneringen. Arbetet med ovan nämnda planeringsunderlag är i dagsläget påbörjat, vilket kan ses som en del i enhetens tillsynsvägledning inom området. Arbetet syftar dels till att ge vägledning, råd och stöd till kommunerna när det gäller bedömning och framtagande av LIS-områden, dels skapa förutsättningar för en regional samordning inom området.

Med hjälp av verktyget GIS (Geografiska informationssystem) har Länsstyrelsen för avsikt att, inom ramen för tillsynsvägledningen, ta fram planeringsunderlag för att koppla samman LIS-områden med de regionala stöden som delats ut från bland annat EU:s strukturfonder. Dessa utbetalningar är intressanta ur ett landsbygdsutvecklingsperspektiv, då de ger en fingervisning om vilka områden kommunen sedan tidigare sett potential i när det gäller en hållbar sysselsättningsutveckling i ett regionalt sammanhang. Positiva effekter av detta kan bland annat bli ökad mellankommunal samverkan och regionalisering för att skapa ett bredare underlag för utbyte av erfarenheter och resurser.

I Norrbotten har tre kommuner kommit igång med LIS-arbetet i sin översiktsplanering; två av kommunerna arbetar med LIS-områden i form av ett tematiskt tillägg, en kommun med en ny översiktsplan där LIS-områden presenteras.

Särskilt belysa kommunernas arbete med detaljplaner som innehåller planbestämmelse om upphävande av strandskydd. Bl.a. antalet sådana planer, antalet tomter som berörs och länsstyrelsernas ingripande

I Norrbottens län har, sedan nya strandskyddsreglerna trädde i kraft, fem detaljplaner innehållande planbestämmelsen ”strandskyddet är upphävt” vunnit laga kraft.

⁹ <http://www.naturvardsverket.se/Documents/publikationer/978-91-620-0162-9.pdf>

I en av länets kommuner har det antagits två detaljplaner med upphävt strandskydd. Tillsammans omfattar planerna 10 bostadstomter och ett område för handel och kultur. Länsstyrelsen ansåg att upphävandet av strandskyddet var motiverat i dessa fall.

I ytterligare tre kommuner har tre detaljplaner antagits där bestämmelsen ”strandskyddet är upphävt” finns med. I den ena kommunen berörs nio bostadstomter av upphävandet. Länsstyrelsen ansåg i detta fall att upphävandet av strandskyddet kunde ske för varje enskild brygga, för vilken yta den tar upp eller att kommunen i planen utpekar ett område för en gemensam bryggplats. I den andra kommunen berörs en tomt för kontor och handel. I den tredje kommunen berörs fyra tomter för bostäder.

I flertalet kommuner pågår för närvarande arbete med detaljplaner innehållande bestämmelsen ”strandskyddet är upphävt”. Dessa planer, som är i ett tidigare planeringsstadium, har således inte vunnit laga kraft.

Del 2

Fördjupad tillsyn

5. Fördjupade tillsynsområden

I tillsynsplanen för år 2010 redovisar Länsstyrelsen de tillsynsområden som enheten valt att fördjupa sig inom. Enhetens utgångspunkt är att tillsynsarbetet ska vara en kumulativ process där information nyttiggörs åt båda håll. Syftet är att skapa system för och systematisera insamlad information, såväl mer konkret fakta som indirekt information om trender inom tillämpningen av Plan- och bygglagen.

I maj 2011 träder en ny Plan- och bygglagstiftning i kraft. I den nya lagstiftningen regleras länsstyrelsernas tillsynsvägledning ytterligare. Länsstyrelserna ska ge kommunerna råd och stöd i deras tillsynsarbete samt följa upp och utvärdera kommunernas tillsynsverksamhet¹⁰. I den nya lagen betonas att tillsynen bör ha en framåtsyftande inriktning, dvs. vara allmänt förebyggande och utvecklande i samhällsplaneringen¹¹.

2010 års tillsynsplan utarbetades mot bakgrund av den kommande Plan- och bygglagstiftningen. För att underlätta arbetet med tillsynsvägledning har enheten valt att fördjupa sina kunskaper inom vissa områden. Till grund för den fördjupade tillsynen ligger enhetens bedömning utifrån erfarenheter från den dagliga verksamheten i samråds- och granskningsskedena, kommunbesök och seminarier, Plan- och byggenkäten 2009 samt kommande lagstiftning. Tanken är att tillsynsplanen ska revideras regelbundet, dels mot bakgrund av de erfarenheter och behov som framkommit under åren, dels med hänsyn till nya riktlinjer såsom lagar, regleringsbrev etc.

I enlighet med tillsynsplanen har enheten under år 2010 fördjupat sig i följande frågeställningar:

- Hur det regionala perspektivet beaktas i kommunernas fysiska planering
- Hur kommunerna har arbetat med LIS-områden i sin översiktsplanering
- Hur Länsstyrelsens tillsyn över kommunernas byggtillsyn bedrivits

5.1 Hur det regionala perspektivet beaktas i kommunernas fysiska planering

Enheten beslutade under året att inte fördjupa sig inom detta område utöver det som redovisas i uppdrag 41. Fördjupningsområdet kvarstår därför som ett prioriterat område i nästkommande tillsynsplan.

5.2 Hur kommunerna har arbetat med LIS-områden i sin översiktsplanering

I Norrbottens län har vissa kommuner påbörjat arbetet med områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge (LIS) i översiktsplaneringen. Älvsbyns kommun var den första kommunen som presenterade en samrådsversion till sin nya kommuntäckande översiktsplan, innehållande områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge.

¹⁰ Remiss med förslag till ny plan- och byggförordning M2010/3420/R, s.9

¹¹ Regeringens prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag, s. 467

Länsstyrelsen konstaterar att Älvsbyns kommun pekar ut ett stort antal LIS-områden, såväl i centralortens närhet som i kommunens landsbygd. Älvsbyns kommun ansåg i planförslaget att all bebyggelse, oavsett ändamål, innebär ett ökat underlag för lokal service och företagande i kommunens landsbygd. Länsstyrelsen anser att detta resonemang bör utvecklas och att det på något sätt bör motiveras huruvida antalet LIS-områden står i realistisk proportion till folkmängd och utvecklingspotential.

Bodens kommun var först i länet med att peka ut LIS-områden i ett tematiskt tillägg till översiktsplanen. I samrådshandlingen pekade kommunen ut 100 områden för landsbygdsutveckling i strandnära läge. Kommunen använde sig av en kvantitativ GIS-analys där man utgick från kommunens stränder kring sjöar och vattendrag och tog bort de delar av strandremsan där konflikter med allmänna intressen och andra naturvärden finns. Länsstyrelsen menar att denna metod kan vara tillämplig i ett andra steg, efter att kommunen dels har definierat vad man anser vara landsbygdsutveckling, dels var förutsättningarna och behoven inom hela kommunen torde finnas.

Syftet med den nya lagstiftningen är att lättnader från strandskyddet ska kunna medges i områden där det finns förutsättningar för utveckling av sysselsättningen, eller bidrar till serviceunderlag. Länsstyrelsen anser därför att kommunerna, för vart och ett av LIS-områdena, tydligare måste redovisa och motivera vilka förutsättningar som avses mot bakgrund av ovan nämnda aspekter.

5.3 Hur Länsstyrelsens tillsyn över kommunernas byggtillsyn bedrivits

Enheten har särskilt inriktat tillsynsarbetet mot kommunernas tillsynsansvar enligt sanktionsreglerna i 10 kap. 1§ PBL. Länsstyrelsens tillsynsarbete har dels skett via rådgivning och stöd till kommunerna som en förebyggande tillsynsåtgärd (ex via kommunbesök), dels via en enkätundersökning avseende byggtillsyn som skickats ut till länets kommuner.

I enkäten ombads kommunerna besvara nedanstående frågor föreslagna av Boverket:

- Hur följer byggnadsnämnden upp den färdiga byggnaden eller anläggningen för att i efterhand förvissa sig om att bygglov och samhällskraven följts?
- Vilka kriterier har kommunerna för att efterge sanktionsavgifterna?
- När tillgriper kommunen möjligheterna till vitesföreläggande och handräckning?

Svar har inkommit från samtliga 14 kommuner i länet. Med anledning av enkätfrågornas öppna karaktär har svaren varit omfattande och relativt svåra att sammanställa.

Redovisning av enkät

Hur följer byggnadsnämnden upp den färdiga byggnaden eller anläggningen för att i efterhand förvissa sig om att bygglovet och samhällskraven följts?

Två av länets kommuner anger att uppföljning sker i byggnadsnämndens stadier, då byggsamråd hålls och kommunen och byggherren går igenom byggarbetets planering, åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll, samt ser över den samordning som behövs inom ärendet. Kommunerna anger att fortsatt kontroll sker genom verifiering av inkomna handlingar i enlighet med kontrollplanen.

I nio av länets kommuner uppges att uppföljning av färdiga byggnader och anläggningar sker i samband med att kontrollplanens inkomna handlingar verifieras mot det som beslutades vid byggsamrådet. Om nämnden anser att byggherren uppfyllt kontrollplanen utfärdar nämnden slutbevis.

Flertalet av länets kommuner gör platsbesök i enstaka fall eller då nämnden, via anmälningar eller synpunkter, fått kännedom om att bygglov eller samhällskrav inte följts. En kommun anger dock att platsbesök för att kontrollera byggnation inte utförs. Två kommuner använder sig av stickprov som en del i uppföljnings- och tillsynsarbetet. En kommun anger att den ytterst begränsade uppföljningen som sker vid mindre byggnadsobjekt kan kopplas till den personalbrist som råder. Ytterligare en kommun anger bristen på personal som skäl till den överlag begränsade uppföljning som sker av de färdiga byggnaderna eller anläggningarna.

Vilka kriterier har kommunerna för att efterge sanktionsavgifterna?

Sex kommuner uppger att det saknas fastställda kriterier för att efterge sanktionsavgifterna. Några av dessa kommuner uppger dock att de relativt ofta nedsätter eller efterger avgifterna i de fall ärendet eller förseelserna är av ringa art eller orsakas av missförstånd, alternativt att rättelse görs. Följande fall exemplifierar när en förseelse betraktas som ringa av kommunen: när vind/insynsskydd placeras närmare grannens tomtgräns än 4,5 meter, samt mindre utbyggnad av exempelvis farstu i god tro.

En kommun i Norrbotten anger uttryckligen att byggnadsavgiften alltid föreslås till fyra gånger bygglovskostnaden, om inte särskilda skäl föreligger.

När tillgriper kommunen möjligheterna till vitesföreläggande och handräckning?

Generellt sett ser vi en tendens att byggnadsnämnderna i låg grad använder handräckning för att vidta rättelse. Kommunerna använder sig i första hand av vitesföreläggande för att åstadkomma rättelse. Vitesföreläggande används när situationen påkallar, d.v.s. när felaktiga åtgärder inte rättats till trots påpekande från nämnden. Vitesföreläggande används exempelvis vid åtgärder som strider mot bygg-, rivnings- eller marklov eller som står i strid med PBL, såsom ovårdade fastigheter, när skada och betydande olägenheter för omkringliggande fastigheter finns, om byggnaden är förfallen, skadad till en väsentlig del eller har andra brister som kan äventyra säkerheten. En av länets kommu-

ner uppger att de inte, under den tid de känner till, varit tvungna att genomföra vitesföreläggande eller handräckning.

En kommun framhåller att den nya plan- och bygglagen kommer att kräva en översyn av rutiner för denna typ av ärenden.

Del 3

Enhetens reflektioner

6. Reflektion 2010 – framåtblick 2011

Plan- och bostadsenheten utarbetade under året sin första tillsynsplan med syfte att strukturera och skapa rutiner för enhetens tillsynsarbete. I samband med återrapporteringen av uppdragen som följer med Länsstyrelsens regleringsbrev (i år uppdrag 41 och 42) redovisas i denna rapport genomförda tillsynsinsatser och en utvärdering av tillsynsplanen. Avsikten är att 2010 års tillsynsrapport ska ligga till grund för nästkommande års tillsynsplanering avseende enhetens tillsyn och tillsynsvägledning.

I denna rapport noterar Länsstyrelsen att länets kommuner har potential att utveckla tillämpningen av det regionala perspektivet (i enlighet med RUP) i plansammanhang. Vad gäller mellankommunal samverkan ser Länsstyrelsen ett ökat behov av samordning över kommungränserna inom flertalet områden, bl.a. inom planeringen för vindkraft och inom turismnäringen. Enheten ser här en möjlighet att i högre grad verka för att det regionala och mellankommunala perspektivet ges ytterligare avtryck på lokal planeringsnivå.

Vad gäller nationella mål och statliga intressen, tex. riksintressen, i den fysiska planeringen ser Länsstyrelsen ett behov av att i kommande års tillsynsvägledning definiera innebörden av nationella mål och strategier, samt övriga intressen som bör beaktas i kommunernas fysiska planering. Länsstyrelsens arbete med planeringsunderlag till kommunerna kan här ses som ett viktigt verktyg för att förmedla denna kunskap.

Även inom området landsbygdsutveckling i strandnära läge, LIS, kommer planeringsunderlagen att fylla en viktig funktion. Länsstyrelsen i Norrbotten anser det viktigt att få fram en regional anpassning för länet. Länsstyrelsen arbetar därför med att tillhandahålla skriftliga underlag där landsbygdsutveckling i Norrbotten diskuteras ur ett regionalt perspektiv. Underlagen syftar till att nå ett gemensamt förhållningssätt till LIS-områden i länet samt erhålla en enhetlig regional tillämpning av lagstiftningen.

Vad gäller den empiriska studie som genomfördes inom ramen för det fördjupade tillsynsarbetet kan Länsstyrelsen konstatera att frågeställningarna i enkäten var alltför generellt formulerade; de frågor som ställdes var av alltför öppen karaktär, vilket tillät en alltför hög grad av kommunernas subjektiva tolkning. Detta försvårade enhetens tolkning och sammanställning av svaren, till att vid ett tillfälle resultera i att ett svar helt utelämnades i redovisningen.

Länsstyrelsens ambition för tillsyn och tillsynsvägledning i kommande års tillsynsarbete är att utveckla struktur och innehåll i enhetens arbetsmetoder. I 2011 års tillsynsplan kommer enheten att tydliggöra riktlinjer för metodarbetet genom att ta lärdom från årets tillsynsarbete. Exempelvis kommer enkäternas utformning att förbättras för att minska risken för subjektiva tolkningar. Enheten kommer även, via tillsynsrådet, att föra en kontinuerlig dialog med kommunerna i arbetet med metodutveckling och inriktning på tillsynsarbetet.

Länsstyrelsen ser även behovet av att ytterligare förankra kommande års tillsynsplan och tillsynsarbete i arbetsgruppen. När processen med att formulera tillsynsplanen startar ska enhetens alla medarbetare vara delaktiga. För att effektivisera och kvalitetssäkra tillsynsarbetet ska enheten kontinuerligt följa upp arbetet i förhållande till tillsynsplanen.

I och med nyanställningar under hösten har enheten kunnat fokusera på tillsynsarbetet och därmed ökat möjligheterna att möta kraven i den kommande Plan- och bygglagstiftningen, avseende tillsyn och framförallt tillsynsvägledning. Den nya PBL och hur begreppen för tillsyn där kommer att få ändrad betydelse innebär att planen och rapporten behöver ett nytt begrepp för att fanna även planfrågorna.

Länets kommuner enligt sändlista

Dags för
Tillsyn över kommunernas byggtillsyn

Länstyrelsen har, enligt 1 kap 8 § PBL, tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet. Enligt regleringsbrevet för år 2010 skall länsstyrelserna detta år särskilt lägga vikt vid kommunernas hantering av sitt tillsynsansvar enligt sanktionsreglerna i 10 kap.1 § PBL: ”Byggnadsnämnden skall ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt detta kapitel så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelserna av byggande av denna lag eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. När en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, skall byggnadsnämnden se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rätta, om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand”.

Som underlag för redovisningen till Boverket behöver vi svar från kommunen på ett antal frågor:

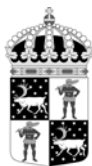
- Hur följer byggnadsnämnden upp den färdiga byggnaden eller anläggningen för att i efterhand förvissa sig om att bygglovets och samhällskraven följts?
- Vilka kriterier har kommunen för att efterge sanktionsavgifterna?
- När tillgriper kommunen möjligheterna till vitesföreläggande och handräckning?

Frågorna besvaras skriftligt och sänds till Länstyrelsen, Plan- och bostadsenheten, att. Björn Adolfson, 971 86 LULEÅ. Vid eventuella frågor kontakta Ida Backe 0920-961 26 eller Malin Majanen 0920-961 16. Ange också en ansvarig kontaktperson vi kan nå när det gäller tillsyn enligt PBL.

Vi behöver era svar senast den 15 oktober.

Med vänlig hälsning,

Björn Adolfson Länsarkitekt



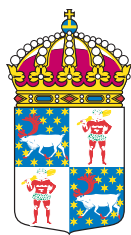
Länsstyrelsen
Norrbotten

Datum
2010-09-16

Diarienummer
07392-2010

Sändlista:

Arjeplogs kommun, Miljö- bygg- och räddningsförvaltning, att. Hans-Erik Jonsson
Arvidsjaurs kommun, Miljö- bygg och räddningsförvaltning, att. Heikki Kairento
Bodens kommun, Samhällsbyggnadskontor, att. Lars Andersson
Gällivare kommun, Miljö- och byggkontoret, att. Sture Sundquist
Haparanda kommun, Samhällsbyggnadskontor, att. Göran Wigren
Jokkmokks kommun, Samhällsbyggaravdelning, att. Bengt Nilsson
Kalix kommun, Samhällsbyggnadsförvaltning, att. Karl-Axel Bergström
Kiruna kommun, Miljö- och samhällsbyggnadsförvalt., att. Ann-Catrin Fredriksson
Luleå kommun, Stadsbyggnadskontoret, att. Anders Dalstål
Pajala kommun, Plan- och miljöenheten, att. Carl-Johan Riblom
Piteå kommun, Miljö- och byggkontoret, att. Ulf Hedman
Älvsbyn kommun, Miljö- och byggkontoret, att. Ingrid Karlsson
Övertorneå kommun, Miljö- och byggkontoret, att. Maria Henriksson
Övertorneå kommun, Miljö- och byggnadsförvaltning, att. Bertil Suup



Länsstyrelsen
Norrbotten