

Byggnadsnämndernas arbete med geotekniska risker i plan- och byggprocessen, 2019



Enköping – Heby – Håbo – Knivsta – Tierp – Uppsala - Älvkarleby – Östhammar



LÄNSSTYRELSEN
UPPSALA LÄN

Sammanfattning

Varje år beslutar regeringen om regleringsbrev för myndigheterna. I regleringsbrevet står det beskrivet hur myndigheten ska arbeta och vad som särskilt ska prioriteras samt hur mycket pengar myndigheten kan använda. I regleringsbrevet för 2019 har länsstyrelsen fått i uppdrag att följa upp hur kommunerna arbetar med geotekniska risker i plan- och byggprocessen. För att utreda frågan har länsstyrelsen skickat ut en enkät till länets alla kommuner, intervjuat sakkunniga samt analyserat utvalda översikts- och detaljplaner. Metodiken har utarbetats i samverkan med de andra länsstyrelserna.

Analysen visar att alla länets kommuner arbetar med geotekniska risker, om än i varierande omfattning. Med tanke på länets geografi, som är förhållandevis platt, ses geotekniska risker inte som ett särskilt stort problem hos kommunerna. Den mest förekommande risken är ras och skred följt av erosion vid sjöar och vattendrag samt risker som härrör från svåra grundläggningsförhållanden. De flesta kommuner saknar geoteknisk kompetens inom förvaltningen men väger upp detta med hjälp av olika former av karteringar.

Två av länets kommuner har gjort en analys och värdering av de geotekniska riskerna samt om dessa påverkar den utpekade markanvändningen, utifrån gällande översiktsplan. Resterande kommuner är antingen osäkra eller vet med sig att detta inte har gjorts. Ytterligare två kommuner planerar att inkorporera dessa frågor i sina nya översiktsplaner, som är under framtagande.

I detaljplaneprocessen uppger endast en kommun att översiktsplanen ger vägledning vad gäller de geotekniska riskerna. Samtliga kommuner uppger dock att det är vanligt att en utredning genomförs innan samrådet. Hälften av länets kommuner känner till att de, i de fall där det råder osäkerhet kring de geotekniska riskerna, har möjlighet att inhämta ett yttrande från Statens geotekniska institut (SGI). En kommun upplever att deras geotekniska risker är ett betydande hinder för den önskade bebyggelseutvecklingen, i detta fall är det på grund av dåliga grundläggningsförhållanden.

För att i lokaliseringsprövningen säkerställa att marken är lämplig ur ett geotekniskt perspektiv använder sig de flesta av kommunerna av existerande kompetens inom huset, sökningar i jordartskartan samt platsbesök. Majoriteten av kommunerna (6 av 8) begär in en geoteknisk undersökning i de fall kommunen bedömer att det kan föreligga en geoteknisk risk. Fem av länets kommuner uppger att de beaktar klimatförändringens påverkan som en faktor på de geotekniska riskerna i ärenden om förhandsbesked, bygglov eller startbesked. Detta sker ofta med bakgrund av en förhöjd risk för översvämning, exempelvis nära Mälaren eller i kända lågpunkter.

Innehållsförteckning

Inledning	3
Sammanfattning	3
Fakta om Uppsala län	7
Del 1 Grundläggande frågor.....	8
Del 2 Översiktsplan	11
Del 3 Detaljplan	16
Del 4 Bygg	20
Övriga inspel från kommunerna.....	25
Reflektion/analys.....	26

Inledning

Länsstyrelsen får varje år i uppdrag av regeringen att granska byggnadernas arbete med tillsyn, samt hur kommunerna tillämpar plan- och bygglagstiftningen. I regleringsbrevet för 2019 fick länsstyrelserna i uppdrag att följa upp hur kommunerna arbetar med geotekniska risker i plan- och byggprocessen. Uppdraget ska redovisas till Boverket senast 31 januari 2020.

Geotekniska risker ska i denna enkät tolkas som ett brett samlingsbegrepp för olika typer av risker. Exempel på geotekniska risker är ras, skred, erosion, slamströmmar, bergras/blocknedfall, sättningar, mark med låg bärighet eller mark som är känslig för vibrationer. I byggskedet uppstår också temporära geotekniska risker vid olika byggåtgärder såsom schakt, grundläggning och grundförstärkning, vilka yttrar sig i omgivningspåverkan i form av sättningar, grundvattensänkningar och vibrationer, mm.

Denna rapport är en sammanställning av uppdraget, och kommer att redovisas till Boverket. Hänvisning till lagtext i denna återrapportering förkortas exempelvis till PBL 8 kap 24 § och då avses 8 kapitlet 24 § i plan- och bygglagen (2010:900). Med förkortningen BN avses kommunens byggnadsnämnd eller motsvarande nämnd med ansvar för myndighetsutövning inom plan- och bygglagens område.

Utdrag ur Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende länsstyrelserna

Uppföljning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen

38. Länsstyrelserna ska i samband med uppföljningen av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen följa upp och redovisa hur kommunerna arbetar med geotekniska risker i plan- och byggprocessen, både vid översikts- och detaljplanering, vid förhandsbesked och bygglov samt vid vidtagande av bygg- och markåtgärder. Den närmare inriktningen av redovisningen ska samordnas mellan länsstyrelserna. Länsstyrelsernas återrapportering ska ske i enlighet med vad som angavs i återrapporteringskrav 44 b i länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåret 2012, samt i dialog med Statens geotekniska institut och Boverket. Uppdraget ska redovisas till Boverket senast den 31 januari 2020.

Genomförande

Länsstyrelserna har tillsammans inom Forum för hållbart samhällsbyggande (numer nätverket för samhällsbyggnad) samarbetat kring förslag till genomförande av uppdraget. Flera olika moment har föreslagits och Länsstyrelsen har sammanställt informationen i denna rapport utifrån följande:

- Kommunernas svar på tre enkäter för översiktsplanering, detaljplaner och bygg.
- Genomläsning av kommunernas översiktsplaner (kommunomfattande) för att se hur geotekniska risker hanterats
- ”Scanning” d.v.s. genomsökning av nyckelord i ett urval av detaljplaner som antagits under 2019. Två detaljplaner från respektive kommun som låg i områden där geotekniska risker skulle kunnat vara aktuella har scannats.
- Information erhållen vid länsstyrelsens kommunbesök med alla länets kommuner.

Länsstyrelsen har återgett kommunernas kommentarer oredigerade och markerar tydligt när länsstyrelsens egen bedömning eller kommentar lagts till.

Fakta om Uppsala län



Antal invånare: 367 483 personer

Antal kommuner: 8

Yta: 8 207 kvadratkilometer

Antal kommuner som svarat på ÖP-enkäten: samtliga 8

Antal kommuner som svarat på DP-enkäten: samtliga 8

Antal kommuner som svarat på byggenkäten: samtliga 8

Fördelningen av invånare i länet: Uppsala är länets största kommun, sett till antal invånare, med omkring 219 000 invånare. Näst störst är Enköping, med ca 43 000 invånare. Därefter kommer Östhammar, Tierp och Håbo kommuner med runt 21 000 invånare, som följs av Knivsta med drygt 18 000, Heby med 13 800 och Älvkarleby med omkring 9 500 invånare.

Antagna översiktsplaner (kommunomfattande):

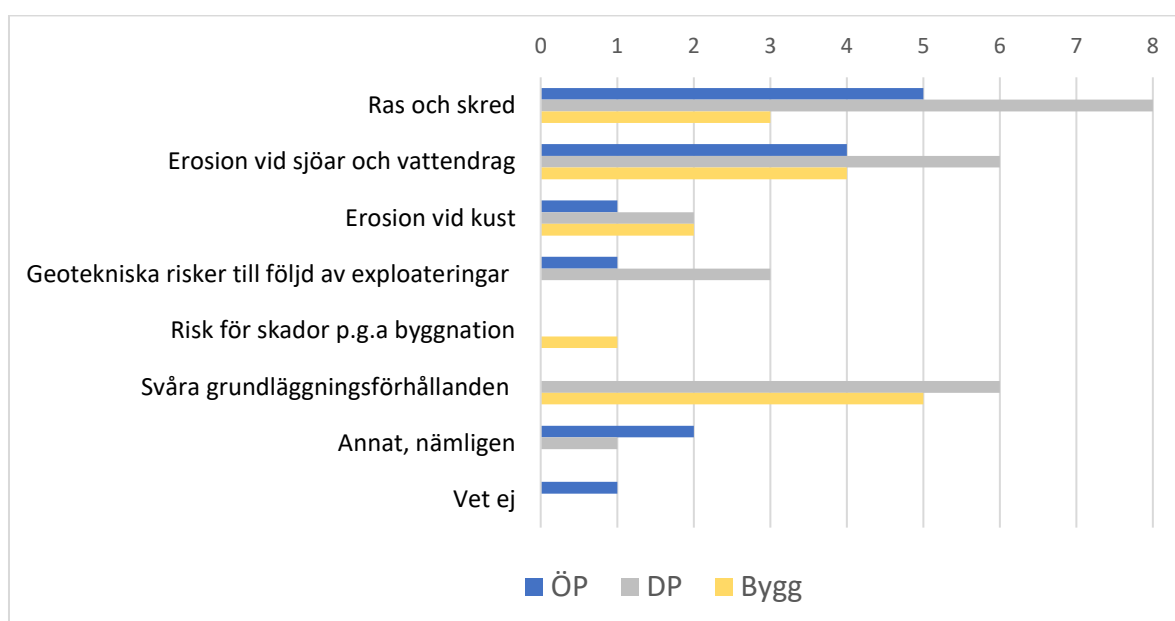
Uppsala kommun 2016, Älvkarleby 2009, Tierp 2011, Östhammar 2016, Heby 2013, Knivsta 2017, Enköping 2014, Håbo 2006.

Del 1 Grundläggande frågor

Några av frågorna i de tre enkäterna var i stort formulerade för att få fram en bild av dels vilka geotekniska risker kommunerna har att hantera, i översiktsplaneringen, detaljplaneringen, vid prövning av förhandsbesked, bygglov, marklov och starbesked. Dels vilken tillgång till kompetens det finns i länets kommuner, men också vilka planeringsunderlag/bedömningsunderlag kommunerna använder i arbetet och vilka underlag kommunerna saknar.

Del 1 i denna rapport innehåller en sammanställning av de grundläggande frågorna.

1.1 Vilka typer av geotekniska risker finns inom kommunen?

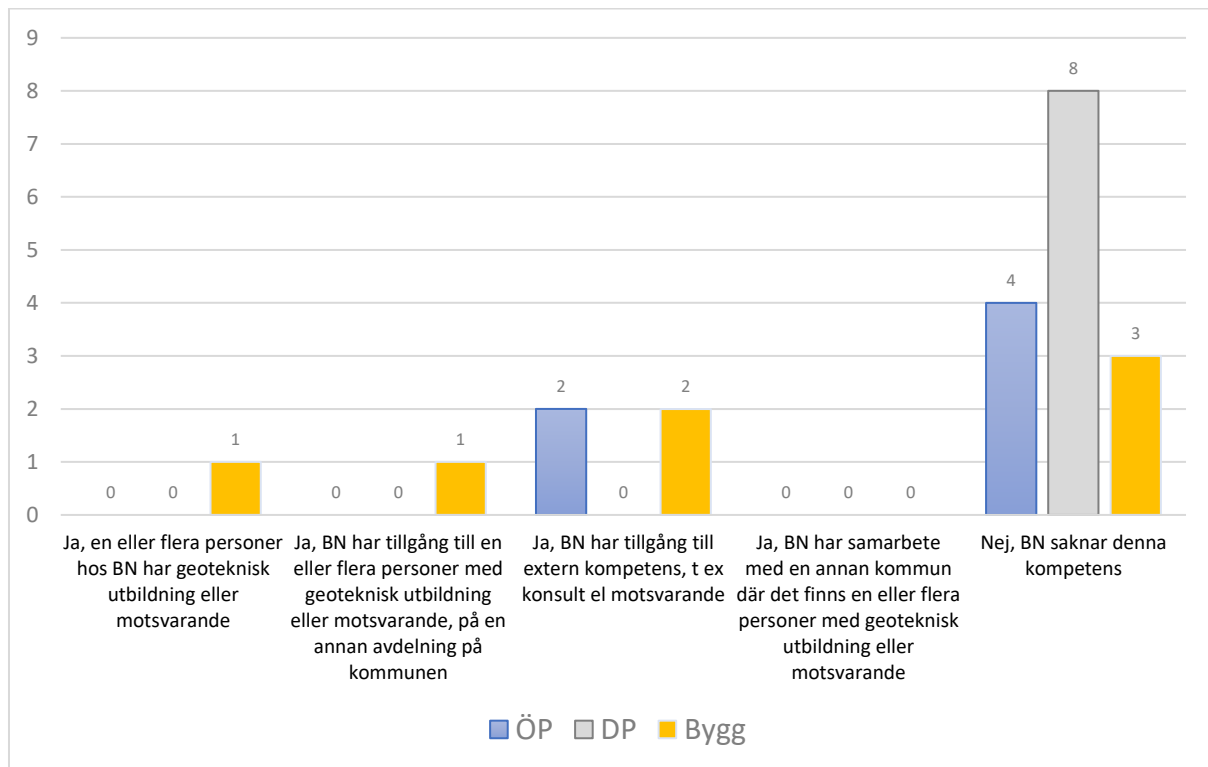


Kommentar till diagrammet: I enkäten fanns ytterligare två svarsalternativ, bergras/blocknedfall och slamströmmar, ingen kommun har angett att dessa typer av geotekniska risker finns i kommunen och dessa har därför tagits bort ur diagrammet.) Dessutom var den fullständiga texten i frågan:

- Geotekniska risker som kan uppstå till följd av exploateringar (t ex sättning p g a grundvattensänkning eller grundvattenhöjning)
- Risk för skador p g a byggnation (t ex omgivningspåverkan från jord- och bergschakt eller förändrade grundvattenförhållanden)
- Svåra grundläggningsförhållanden (t ex sättningsproblematik, problem med bärighet)

Som "Annat nämligen" anger kommunerna: radon, sulfidhaltiga leror, översvämningsrisker och förorenad mark

1.2 Har kommunen tillgång till geoteknisk kompetens?



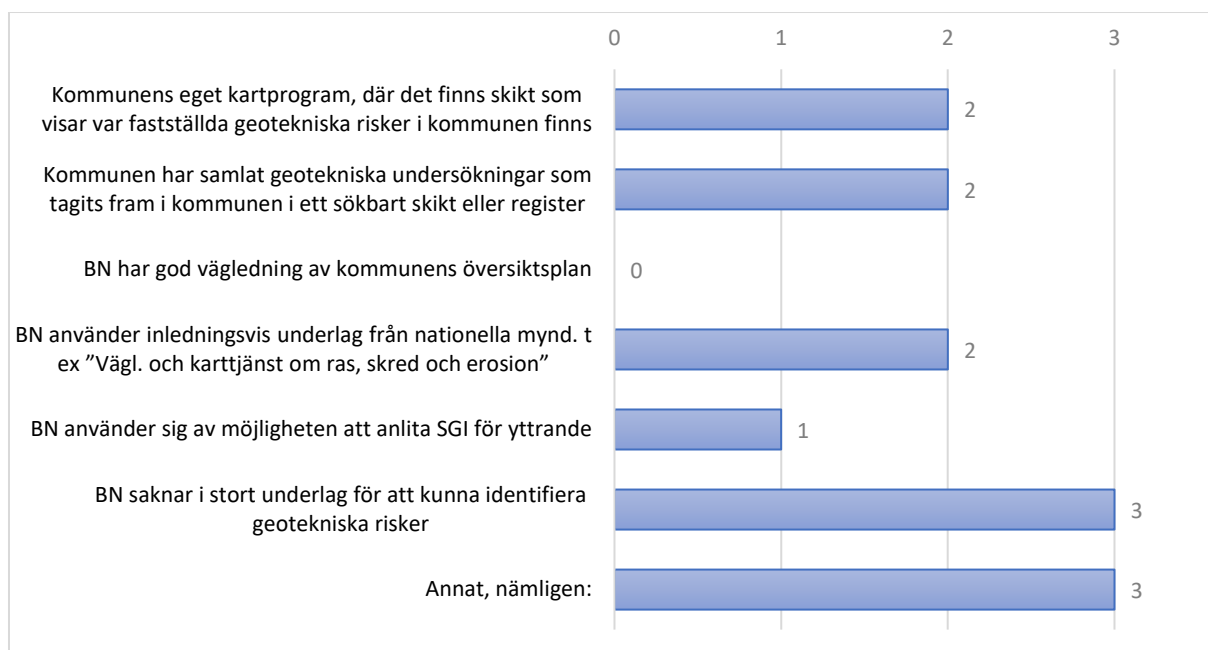
Annat, nämligen: Flera av kommunerna uppger att de har möjlighet att köpa in konsulttimmar

1.3 Vilken typ av underlag använder kommunen för att bedöma om det kan förekomma geotekniska risker som föranleder åtgärder av något slag i aktuellt område vid prövning av bygglov och förhandsbesked?

I ÖP- och DP-enkäterna ställdes frågan med fritextsvar, och följande svar har lämnats:

- GIS-underlag
- Underlag som länsstyrelsen tagit fram, t ex skredriskkartering
- Kartor och skrifter från SGI
- SGU:s karttjänster
- Topologi och geologiska kartor
- Särskilt framtagna underlag, t ex underlagsrapporten: planering för varmare stad
- Förutsättningar för skred
- Skyfallskartering
- Lågpunkter
- Grundvattenmagasin
- Jordartskartering
- Platsspecifika utredningar

I byggenkäten gavs istället ett antal svarsalternativ till frågan, och följande svarsalternativ har valts:



"Annat" som framkommit:

- Oftast finns en översiktlig geoteknisk utredning i detaljplaneskedet som grund för bedömning om ytterligare utredningar
- Platsbesök utförs
- Lågpunktsområden finns i kortprogrammet
- Finns med i kommande översiktsplan som är under framtagande

Underlag som kommunerna skulle önska att de kunde tillgå:

- Utbildning/information om de verktyg som finns att tillgå från andra myndigheter
- Underlag för vattenskydd (grundvatten) samt underlag avseende risker utifrån kommunens förutsättningar (jordarter främst ler- och isälvsmaterial)
- Skyfallskartering i tätorterna samt programområden kopplade till fyrspårsavtal, som skulle visa på bl.a. risken för erosion och översvämning
- Vi ser inte ett uppenbart behov men generellt är det positivt att underlag finns lättillgängligt i kartformat och att få info om nya underlag som tas fram som kan komma att vara betydelsefulla

Del 2 Översiktsplan

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, planen ska omfatta hela kommunen och ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön.

Av översiktsplanen ska bl a framgå kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra.

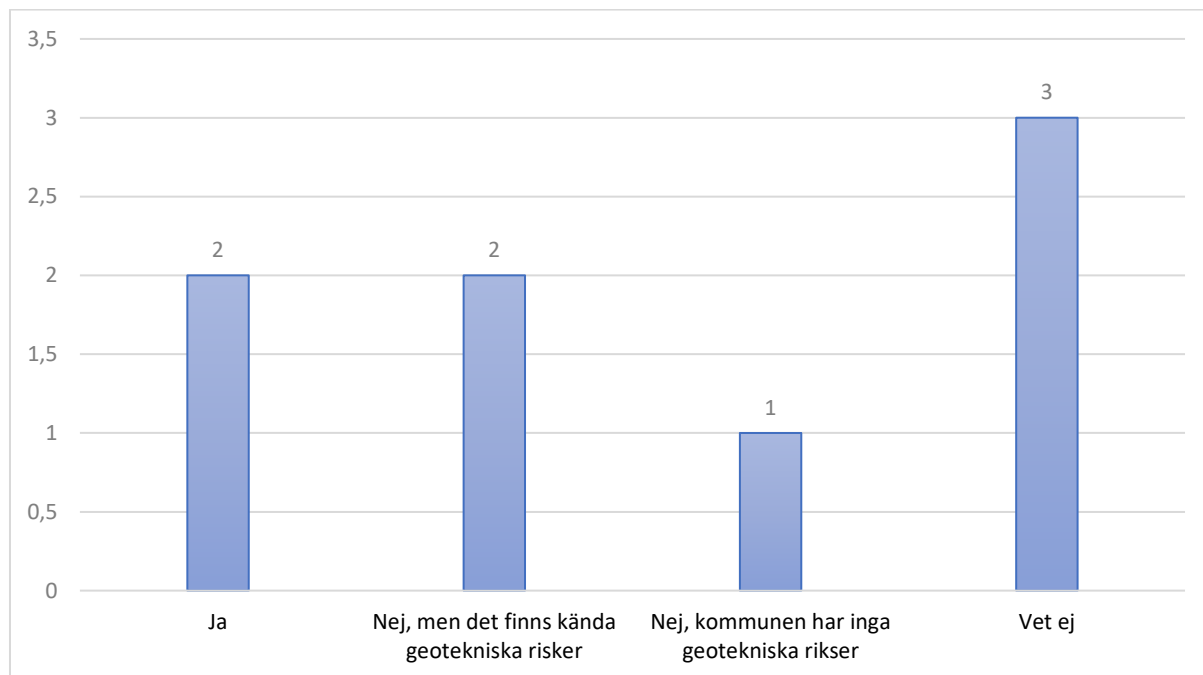
3 kap 1, 2 och 5 §§ PBL

Innehåll i gällande översiktsplan

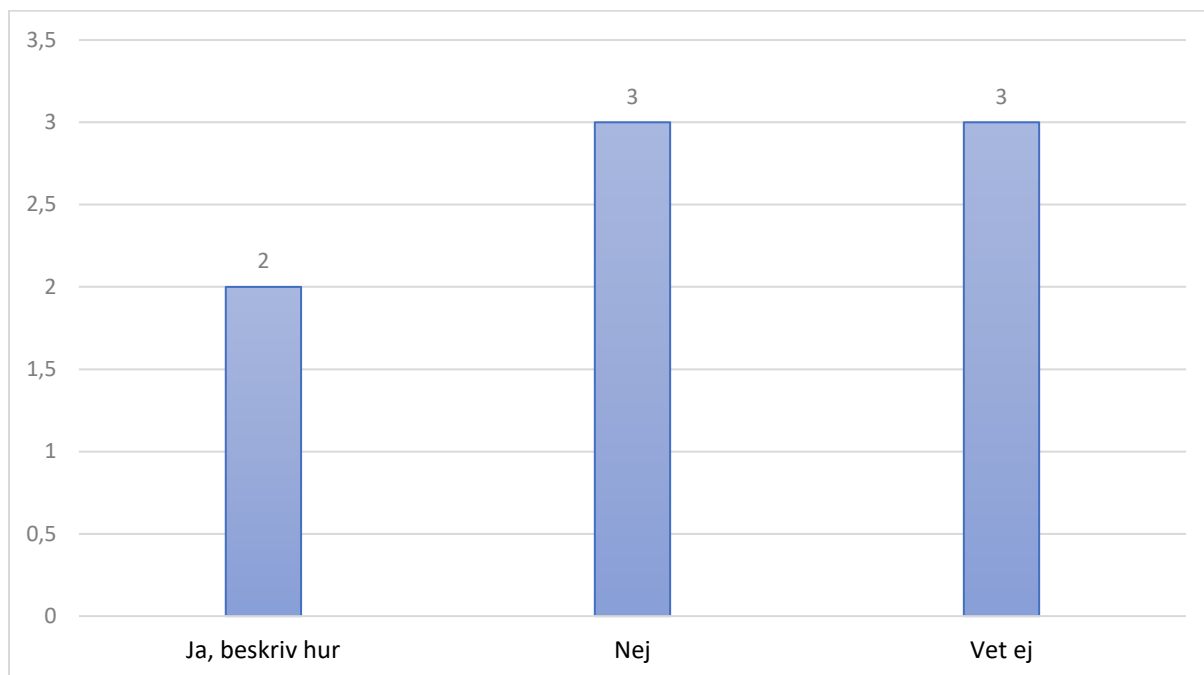
Utgångspunkten för hur relevanta kommunernas översiktsplaner är vad gäller geotekniska risker kan inledningsvis utgå från lagändringen i PBL den 1 juli 2009. Då tillkom att det av länsstyrelsens granskningsyttrande ska framgå om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Av prop. 2006/07:122 framgick också att hänsyn ska tas till hur ändrade klimatförhållanden kan påverka frågan.

3 kap. 16 § 5 PBL

2.1 Har det gjorts en analys och värdering av geotekniska risker i gällande översiktsplan?



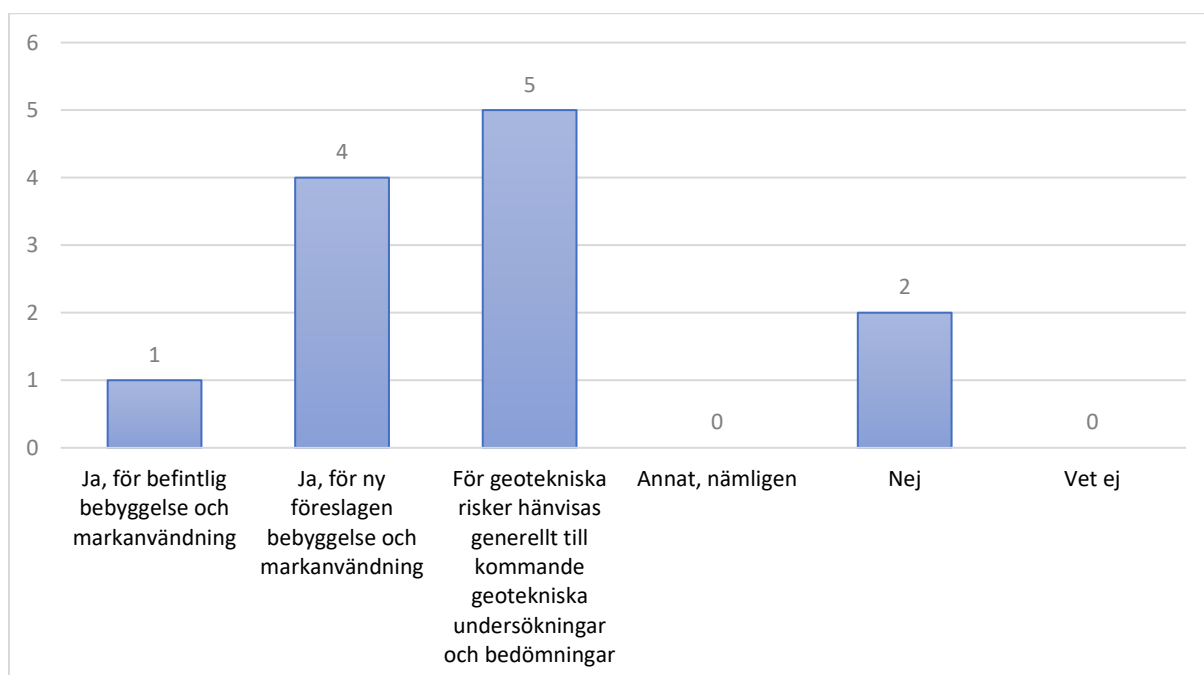
2.2 Har identifierade geotekniska risker påverkat bedömningen av utpekad markanvändning i gällande översiktsplanen?



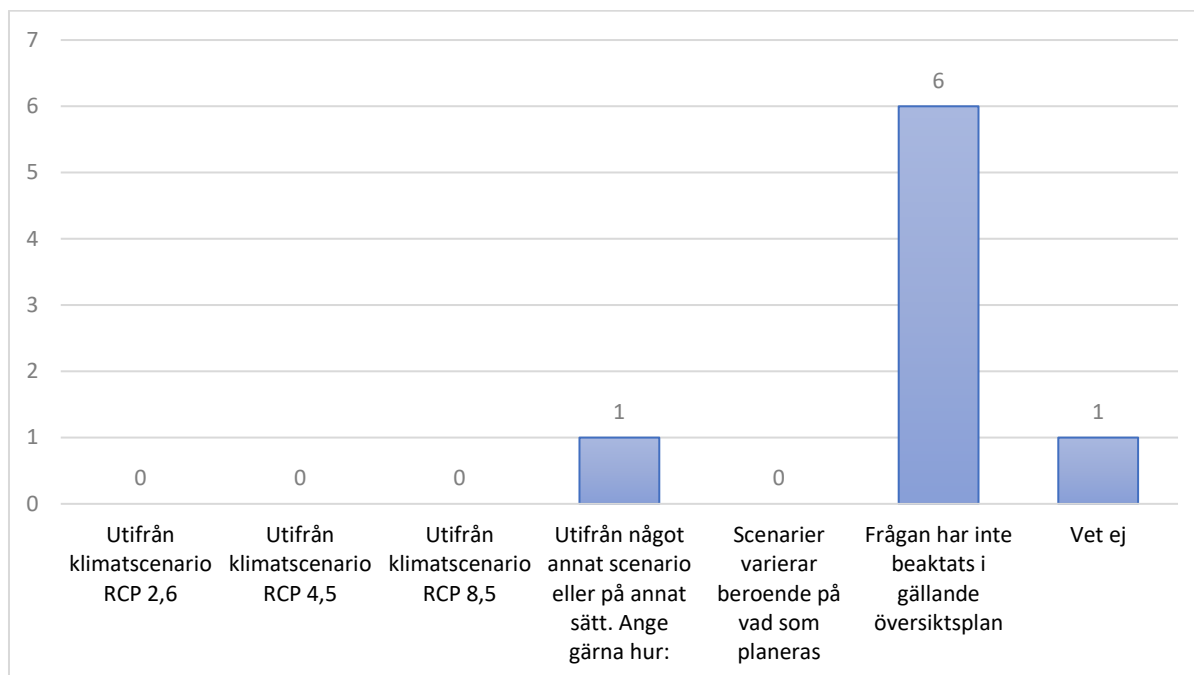
På följande sätt:

- På övergripande sätt genom de underlag som används, i övrigt hänvisningar i riktlinjer till framtagande av riskanalyser där behov finns
- Vissa områden med dåliga förutsättningar geotekniskt har valts bort i ÖP

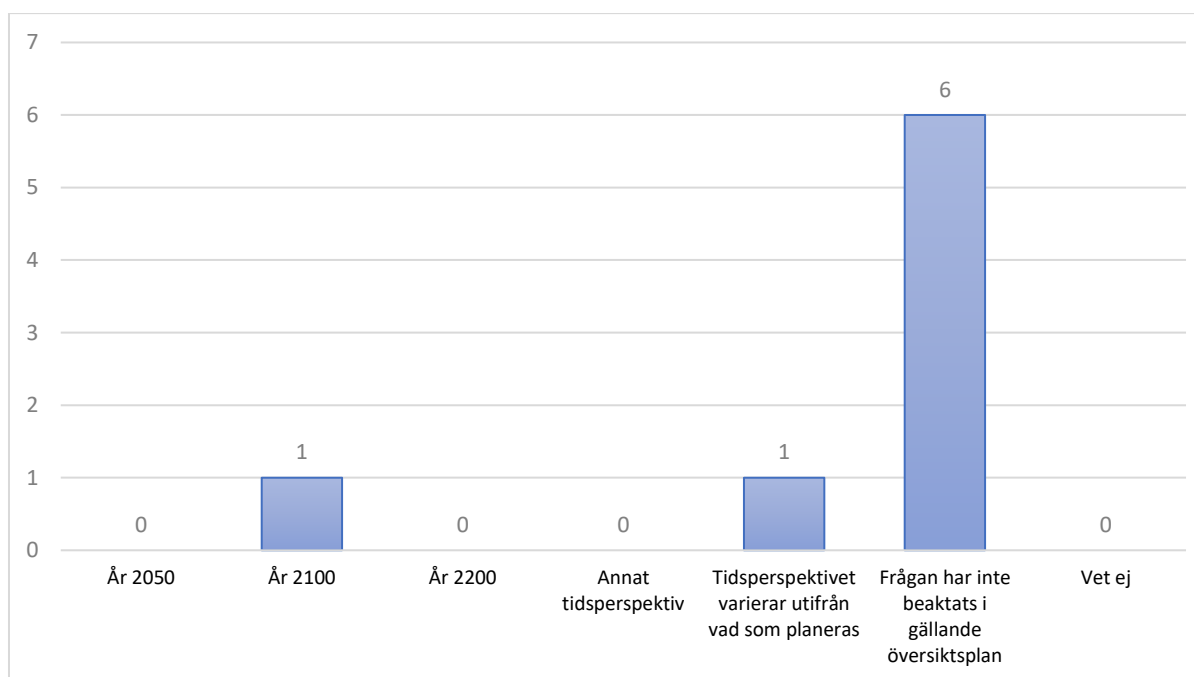
2.3 Ger gällande översiktsplan vägledning/riktlinjer inför kommande prövningar avseende geotekniska risker? (Flera svarsalternativ kan väljas.)

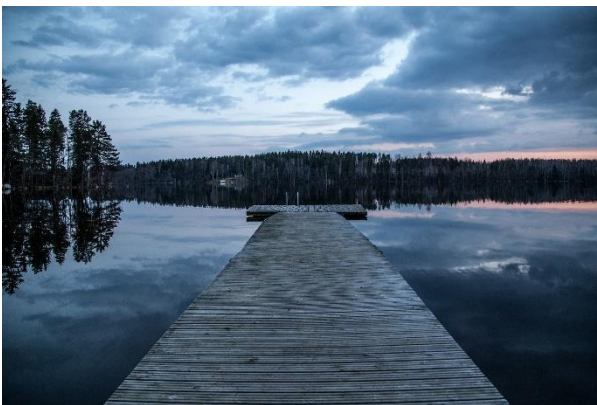
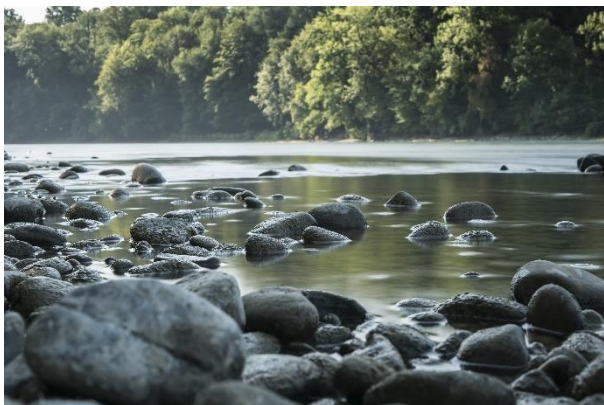


2.4 Hur beaktar kommunen klimatförändringarnas effekter på geotekniska risker i gällande översiktsplan?

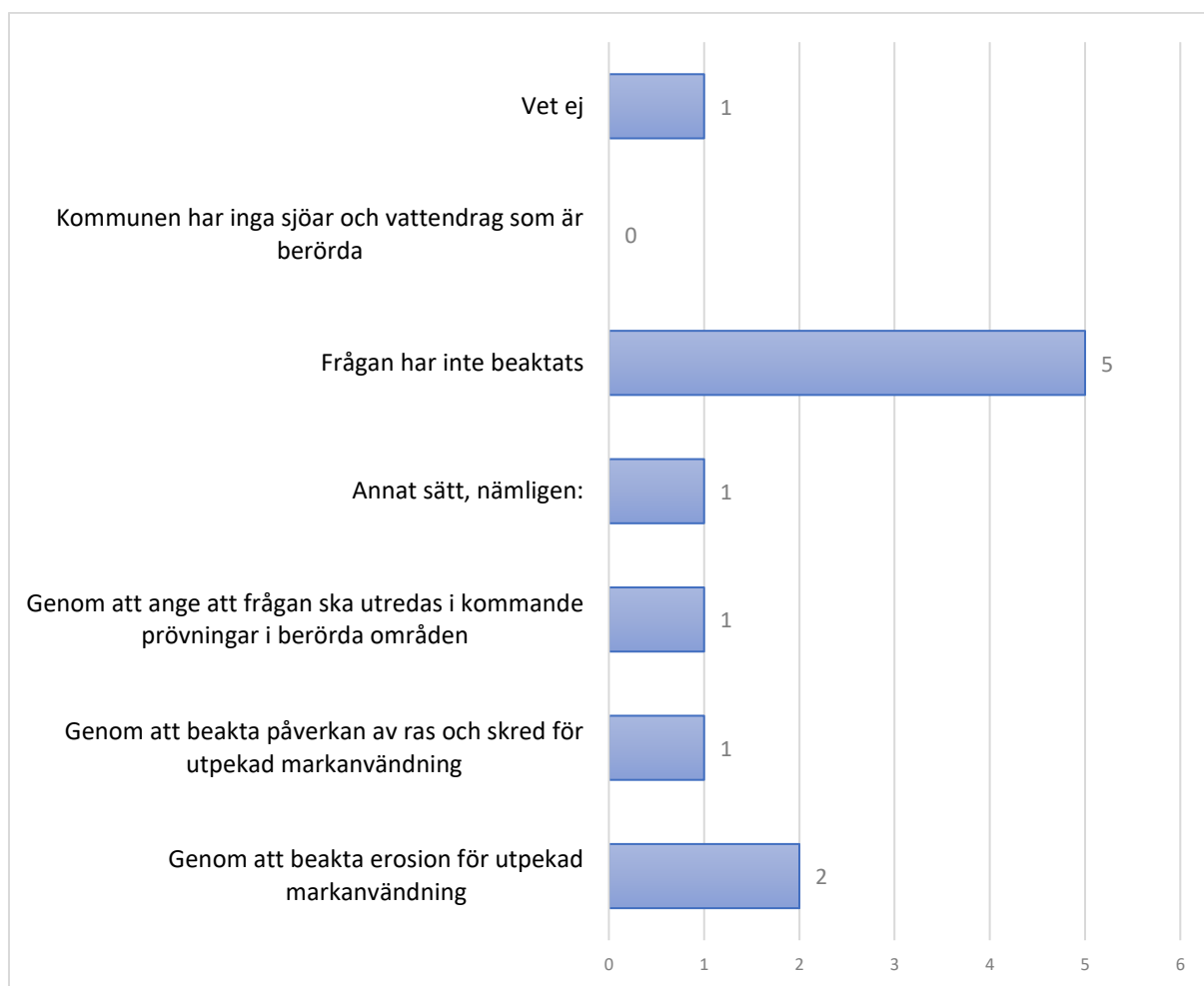


2.5 Vilket tidsperspektiv utgår kommunen från i gällande översiktsplan för att bedöma markens lämplighet avseende geotekniska risker i ett förändrat klimat?





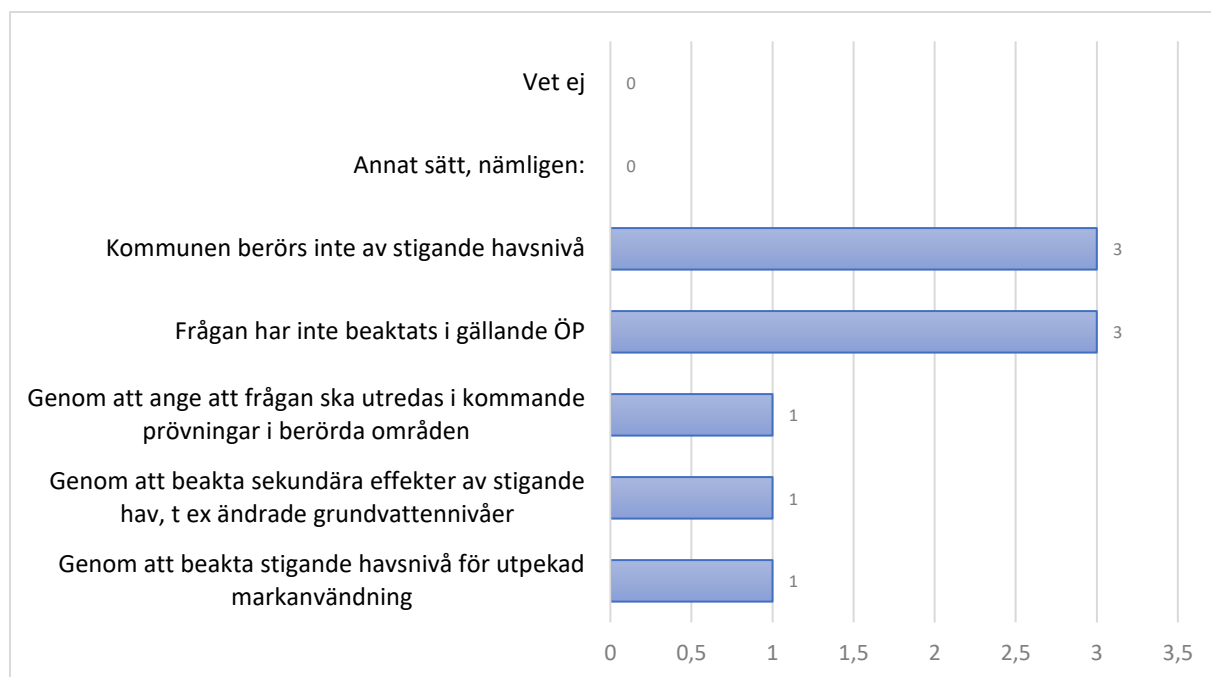
2.6 Hur beaktar gällande översiktsplan geotekniska risker i anslutning till *sjöar och vattendrag* avseende ett förändrat klimat? T ex förändrade flöden eller grundvattennivåer som kan ge ökad risk för erosion, ras och skred. (Flera svarsalternativ kan väljas.)



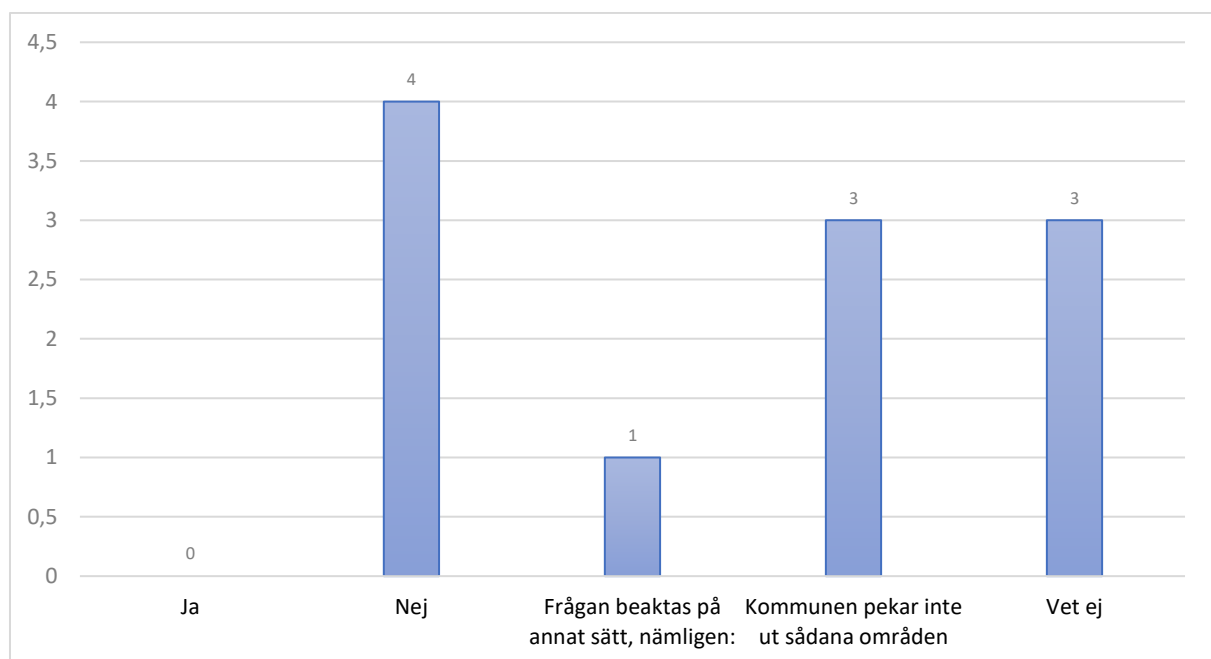
Annat:

- Underlag till Uppsalas ÖP2016: planering för en varmare stad

2.7 Hur beaktar gällande översiktsplan geotekniska risker i anslutning till *hav* avseende ett förändrat klimat? Flera svarsalternativ kan väljas.



2.8 Har geotekniska risker beaktats i gällande översiktsplan för områden som är utpekade för skyddsåtgärder till följd av ett förändrat klimat? T ex att skyddsvallar mot stigande hav föreslås i områden som i sig kan vara känsliga för geotekniska risker.



Annat sätt:

- Inte pekats ut på det sättet men beaktats i form av underlag till föreslagen markanvändning och riktlinjer i form av tex av ekosystemtjänster.

Del 3 Detaljplan

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

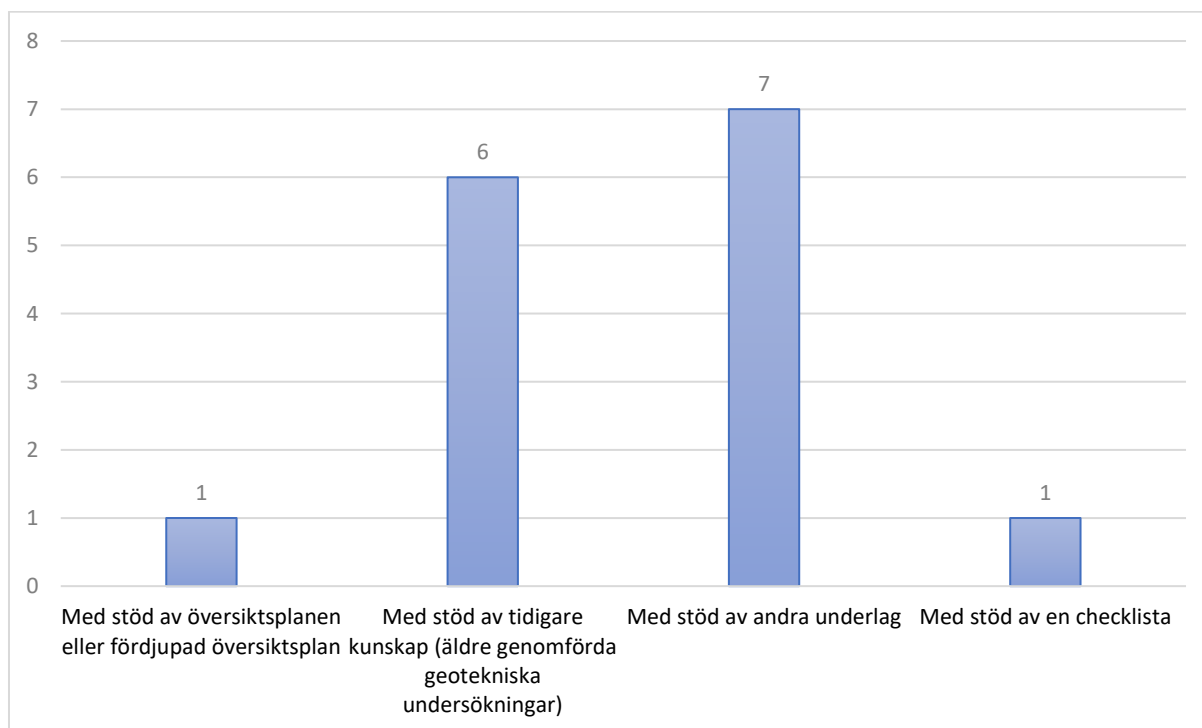
- 1. människors hälsa och säkerhet,*
- 2. jord-, berg- och vattenförhållandena,*
- 3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,*
- 4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och*
- 5. risken för olyckor, översvämning och erosion.*

2 kap 3 § PBL

3.1 Känner BN till att yttrande i planprocessen kan inhämtas från Statens geotekniska institut (SGI) vid osäkerhet kring geotekniska säkerhetsfrågor?

Hälften av länets kommuner (4 av 8) känner till att de, i de fall det råder osäkerhet kring de geotekniska riskerna under planprocessen, har möjlighet att inhämta yttrande från Statens geotekniska institut (SGI). Dock utnyttjas inte möjligheten av mer än ett par kommuner eftersom man upplever att väntetiden är mycket lång, samt att de yttranden som kommit in varit mycket översiktliga.

3.2 Hur gör kommunen den *första* bedömningen om planområdet har geotekniska risker? (Flera alternativ kan väljas.)



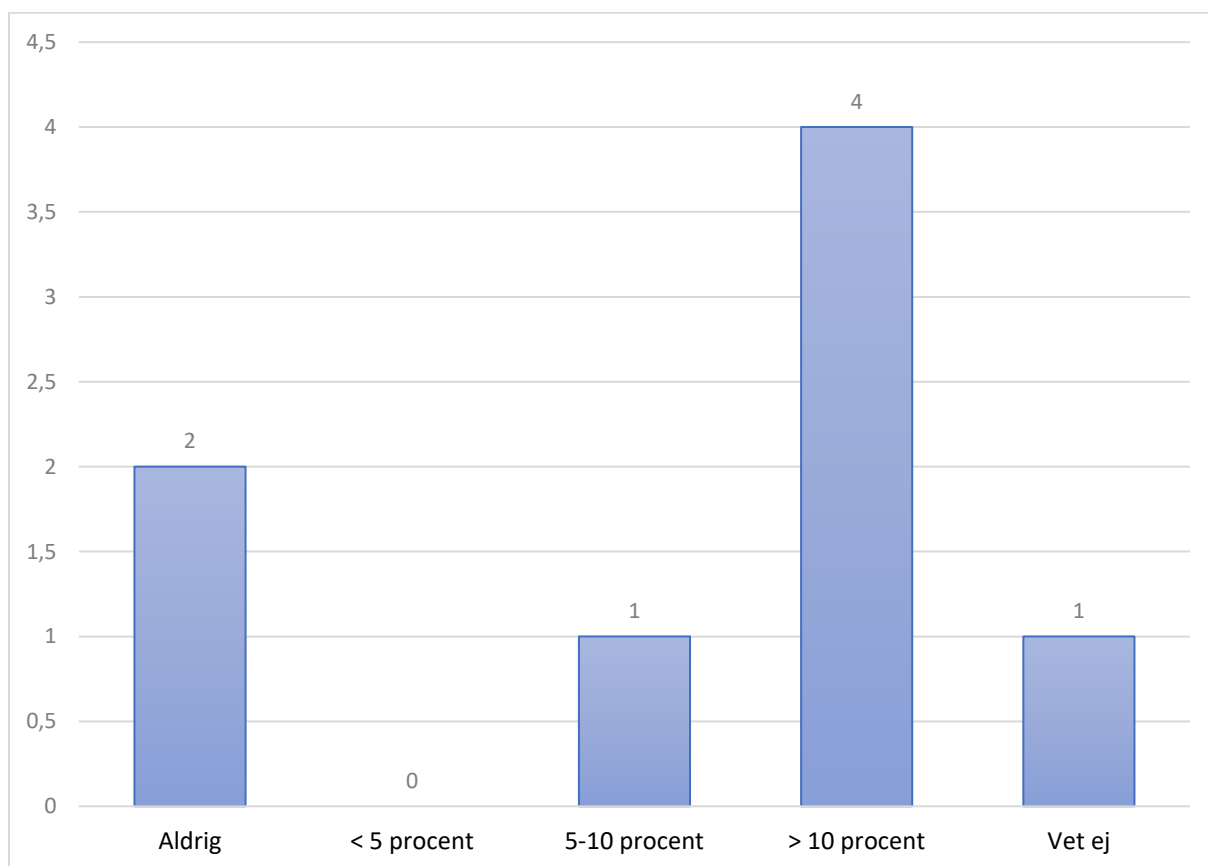
Andra underlag som nämns:

- GIS-data – olika lager
- Kartunderlag som finns tillgängligt på kommunens GIS-tjänst
- Ett första platsbesök
- SGU:s översiktliga kartering av jordarter
- Geoteknisk utredning
- T ex jordartskartan, bedömning av platsens förutsättningar
- SGU:s webbkarttjänst
- SGU:s kartvisare

3.3 Beaktas geotekniska risker i beredning av planbesked?

Samtliga åtta kommuner uppger att geotekniska risker beaktas i beredning av planbesked.

3.4 Hur vanligt är det att antagna detaljplaner (under 2019) innehåller utredning av geotekniska risker?

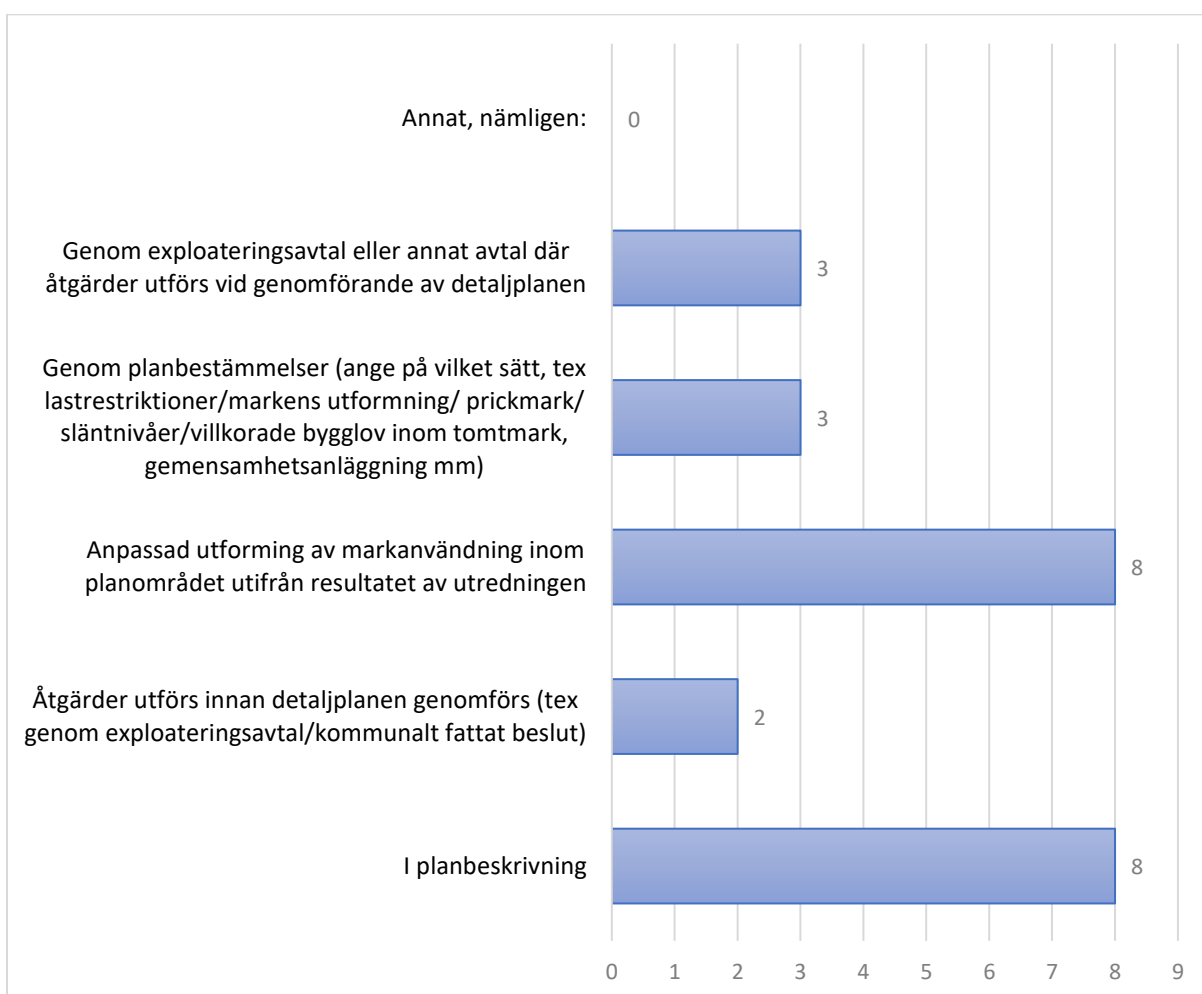


3.5 När är det vanligast att BN genomför en utredning av geotekniska risker i planprocessen?

Samtliga åtta kommuner uppger att det är vanligast att en utredning av geotekniska risker genomförs innan samråd.



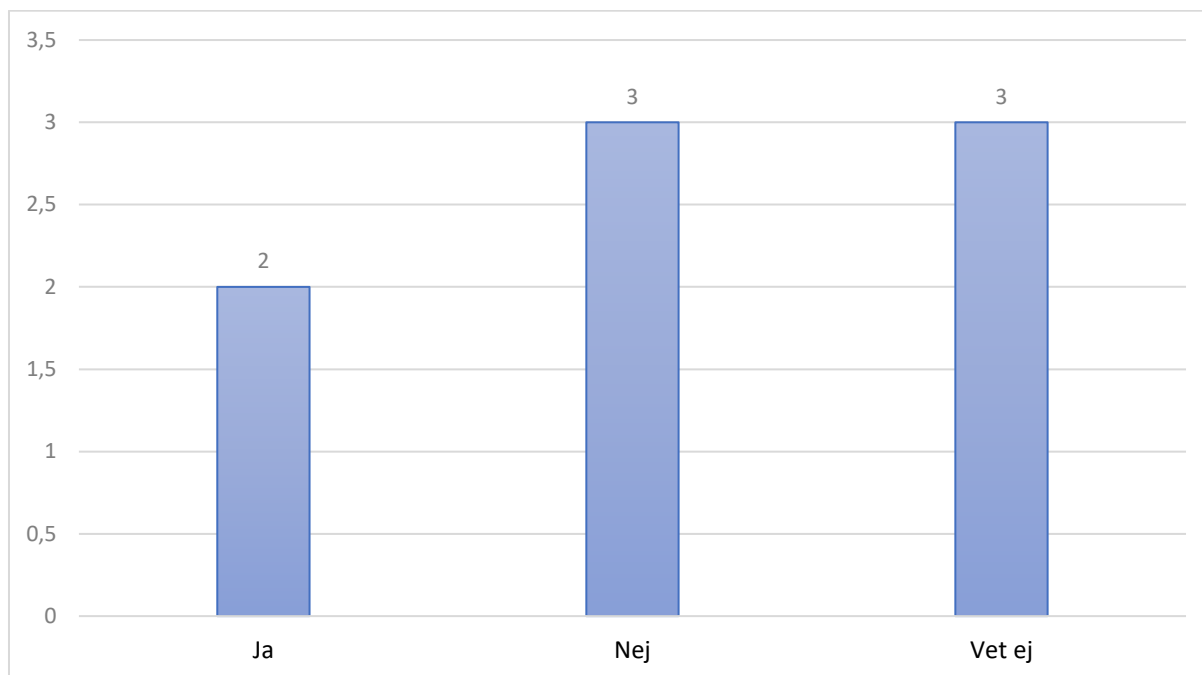
3.6 På vilket sätt använder BN resultatet av geotekniska/bergtekniska utredningar i planarbetet? (Flera svarsalternativ kan väljas.)



Av enkätsvaren kan utläsas att detta görs på t ex följande sätt:

- Markens utformning
- Prickmark
- Villkorade bygglov
- Anpassad markanvändning

3.7 Beaktas klimatförändringarnas påverkan på geotekniska risker vid upprättande av detaljplaner?



3.8 Har BN en checklista eller liknande för vad som ska ingå vid beställning av en geoteknisk utredning?

Endast en av länets åtta kommuner har en checklista eller dylikt att använda sig av när en geoteknisk utredning ska beställas.

3.9 Har BN en strategi eller liknande för att hantera befintlig bebyggelse i samband med upprättande av ny detaljplan inom geotekniska riskområden?

Ingen av länets åtta kommuner har en strategi eller liknande för att hantera befintlig bebyggelse i de fall en ny detaljplan ska upprättas i ett område där det finns kända geotekniska risker.

3.10 Har BN en strategi eller liknande för att hantera äldre detaljplaner/byggnadsplaner som tillåter byggnation inom geotekniska riskområden?

Ingen av länets kommuner har en strategi eller liknande för att hantera t ex ansökningar om bygglov inom äldre detaljplaner där man idag känner till att det finns geotekniska risker som inte beaktades vid upprättandet av detaljplanen.

3.11 Upplever kommunen geotekniska risker som ett betydande hinder för önskad bebyggelseutveckling?

Endast en kommun i länet upplever geotekniska risker som ett betydande hinder för önskad bebyggelseutveckling.

Del 4 Bygg

Lokalisering (förhandsbesked och bygglov utanför detaljplan)

I ärenden om bygglov eller förhandsbesked ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet. Hänsyn ska bl a tas till människors hälsa och säkerhet, jord-, berg- och vattenförhållanden samt risken för olyckor, översvämning och erosion.

Vid bygglov utanför detaljplan och områdesbestämmelser ska byggnadsnämnden göra en lokaliseringsprövning. Syftet med lokaliseringsprövningen är att avgöra om marken är lämplig för den åtgärd som bygglovsansökan gäller. Byggnadsnämnden ska bland annat pröva om marken ur allmän synvinkel är lämplig att bebygga. Prövningen ska inte enbart omfatta den aktuella platsen, utan hela det område som åtgärden kan påverka.

Schaktning eller fyllning kan kräva marklov inom ett område med detaljplan. Marklov kan även krävas för trädfällning, skogsplantering och markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet. Vid marklov ska byggnadsnämnden t ex pröva att åtgärden uppfyller de krav som följer av plan- och bygglagen.

2 kap. 5, 6, 13 §§ PBL samt 9 kap. 35 § PBL

4.1 Ser BN några brister i PBL som försvårar hantering av ärenden på mark med geotekniska risker?

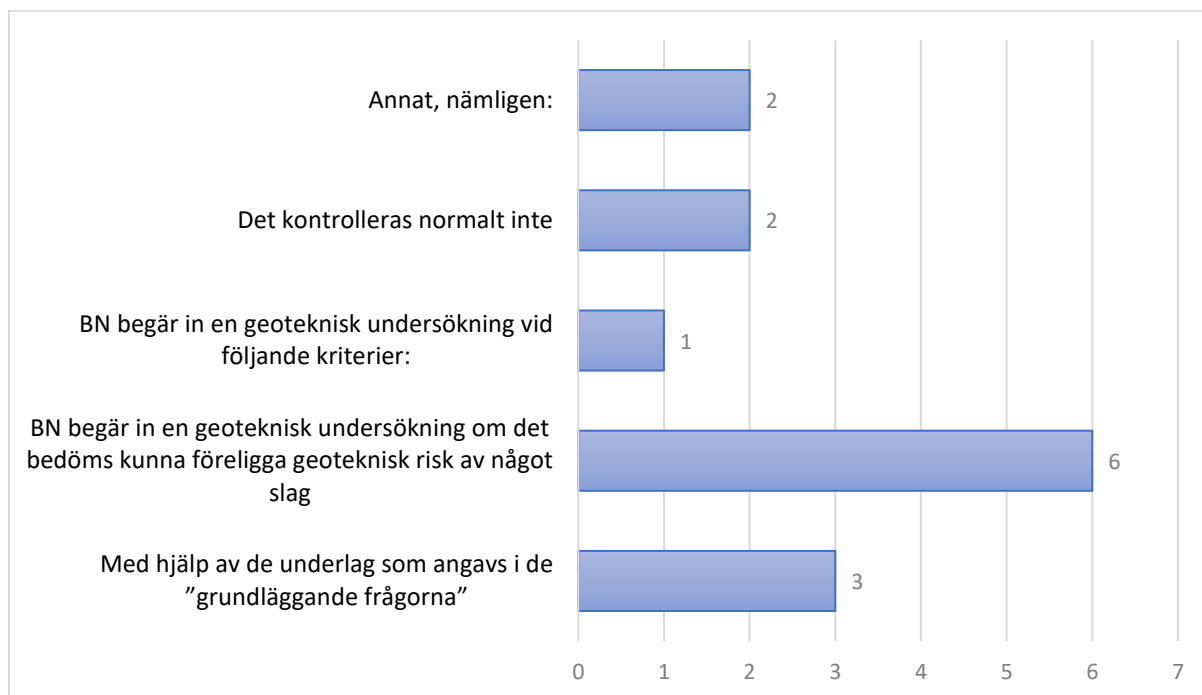
Endast en av länets åtta kommuner upplever att det finns brister i plan- och bygglagstiftningen som försvårar hanteringen av ärenden där det finns geotekniska risker.

Brister som anges:

Det är önskvärt att olika lagstiftningar samordnas. Byggherrarna framför att det är kostsamt att ta fram grävmaskiner på plats för att utreda frågan och därefter en gång till då byggarbetet påbörjas.



4.2 Hur kontrollerar BN i lokaliseringsprövningen att marken är lämplig ur geoteknisk synvinkel och om det krävs åtgärder av något slag? (Flera svarsalternativ kan väljas.)



Vid följande kriterier:

Vi har inga specifika kriterier. Men om vi vid ett platsbesök misstänker att det kan finnas problem så begär vi in undersökning eller utlåtande.

Annat, nämligen:

- Bara om det framkommit någonting i remissvaren
- Kartskikt som anger jordarter vilket kan ge underlag för geoteknisk bedömning.

4.3 Innehåller kommunens översiktsplan vägledning/riktlinjer som ger er stöd vid handläggning av förhandsbesked eller bygglov i områden berörda av geotekniska risker?

Endast två av länets kommuner upplever att det finns vägledning/riktlinjer som kan ge stöd vid handläggning av förhandsbesked eller bygglov i områden där det finns geotekniska risker.

4.4 Beaktas klimatförändringens effekter på geotekniska risker i ärenden om förhandsbesked, bygglov eller startbesked?

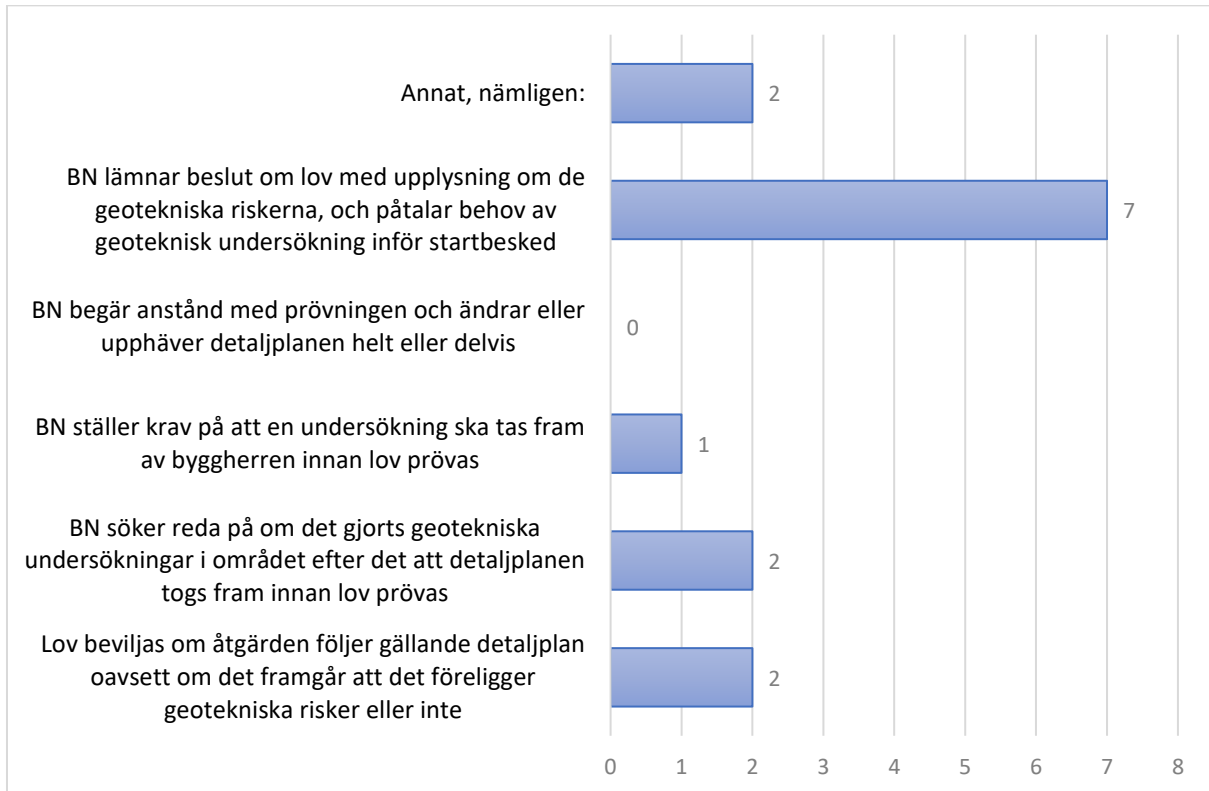
Fem av länets kommuner uppger att de beaktar klimatförändringens effekter på geotekniska risker i ärenden om förhandsbesked, bygglov eller startbesked.

Klimatförändringens effekter beaktas på följande sätt:

- För det mesta nej. Men ja om byggnationen planeras nära Mälaren eller i lågpunkter.
- Kontroll mot ÖP kartering översvämning
- T ex översvämningssrisker (potentiell höjning av vattennivå)

Utformning (bygglov inom plan: utformning av byggnad och tomt)

4.5 Vilka rutiner har BN då en åtgärd avses utföras i ett område som omfattas av en detaljplan, och där det är osäkert om geotekniska risker är utredda?



Annat som framkommit:

Kräver geoteknisk undersökning inför startbesked och val av grundläggningssätt

Det framgår i detaljplanen om geotekniska undersökningen ska göras inför lov eller inför startbesked



4.6 Upplever BN att bygglovsbefriade åtgärder som avser komplementbyggnader och tillbyggnader, innebär problem kopplat till geotekniska risker?

Endast en av länets kommuner upplever att bygglovsbefriade åtgärder avseende komplementbyggnader och tillbyggnader innebär problem kopplat till geotekniska risker. Den kommunen anger att det kan vara svårt att ställa krav på den typen av byggnader.

Genomförande, vidtagande av bygg- och markåtgärder
(startbesked/byggskede och tillsyn)

Innan en bygg- eller markåtgärd får påbörjas ska byggnadsnämnden, om åtgärden kräver bygglov eller marklov, med ett startbesked, godkänna att åtgärden får påbörjas. Startbesked kan lämnas först när byggherren kan visa att åtgärden kan antas uppfylla kraven i plan- och bygglagen.

För att byggnadsnämnden ska kunna ta ställning till om åtgärden antas uppfylla kraven ska byggherren lämna in förslag till kontrollplan samt ev övriga handlingar som krävs. Kontrollplanen bör omfatta kontroll av projektering, bygg- och rivningsåtgärder. Planen ska innehålla uppgifter om vilka kontroller som ska utföras, på vilket sätt och mot vad kontrollresultatet ska jämföras. Det ska också framgå vem som ska utföra kontrollerna. Byggherren är ansvarig för att en kontrollplan upprättas och följs och i de fall kontrollansvarig krävs ska denne biträda byggherren med detta.

En tillsynsmyndighet ska pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd, så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt en bestämmelse i plan- och bygglagen med tillhörande förordning och föreskrifter, eller beviljat bygglov.

10 kap. 3, 5–8, 23–24 §§ PBL

11 kap. 5 § PBL

4.7 Finns det någon typ av ärenden där BN vanligen begär in en geoteknisk undersökning för att kunna pröva möjligheten att lämna ett startbesked?

6 av 8 kommuner uppger att det finns ett eller flera typer av ärenden där man begär in en geoteknisk undersökning för att kunna pröva möjligheten att lämna startbesked.

Följande typer av ärenden uppges:

- Markföroreningar
- Större flerbostadshus, industribyggnader, affärshus eller liknande samt vid byggnation nära Dalälven
- Större byggnationer som flerbostadshus, lagerhallar, skolor, verksamhetslokaler och dylikt.
- I de fall det finns en sådan risk, vanligtvis i större projekt. Men frågan om de geotekniska förutsättningarna måste alltid hanteras.
- Från villa och större

4.8 Hur vanligt är det att kontrollplanen innehåller kontrollpunkter avseende geoteknik?

Sju kommuner uppger att det är vanligt att kontrollpunkter avseende geoteknik, en kommun uppger att det är ovanligt. Svartalternativen var alltid, vanligt, ovanligt eller aldrig, samt "frågan kan inte bedömas".

4.9 Hur vanligt är det att kontrollplanen innehåller kontrollpunkter avseende omgivningspåverkan under byggtiden?

När det gäller kontrollpunkter avseende omgivningspåverkan under byggtiden, så uppger en kommun att det är vanligt förekommande, 6 kommuner uppger att det är ovanligt och en kommun uppger att det aldrig förekommer. Svartalternativen var desamma som i fråga 4.8.

4.10 Har BN startat något tillsynsärende med anledning av geotekniska risker de senaste 5 åren?

Endast två kommuner uppger att de under de senaste fem åren har startat ett tillsynsärende med anledning av geotekniska risker.



Övriga inspel från kommunerna

I samtliga tre enkäter som skickades ut till kommunerna fanns möjligheten att lämna övriga kommentarer/synpunkter/inspel. Följande har inkommit:

Översiktsplan, ÖP –

Två kommuner arbetar med framtagandet av en ny översiktsplan där flera av de frågor som besvarats med "nej" kommer beaktas på ett tydligare sätt.

Detaljplan, DP –

En kommun rekommenderar att länsstyrelsen informerar och frågar om kommunerna vet var data/underlag finns att hämta

Bygg –

En kommun anger: När vi fyller i denna enkät som upplever vi att vi saknar kompetens kring geotekniska risker. Samtidigt har vi inte upplevt frågan som aktuell i vår prövning av bygglov och förhandsbesked. Större byggnationer placeras nästan enbart inom detaljplanelagt område. Om småhus placeras i lågpunktsområden, branta slänter, nära sjöar/vattendrag så ifrågasätter vi oftast placeringen. Men det är väldigt sällan medborgarna ansöker inom direkt olämpliga områden. Självklart kan det finnas risker som vi inte är medvetna om p g a bristande kompetens. Vi känner inte till några ärenden där det blivit problem p g a vi godkänt bygglov inom olämpligt område ur geoteknisk synvinkel.

Kompetensen hos markentreprenörer varierar kraftigt. De är önskvärt att någon typ av behörighet/certifiering finns. Hur ska vi hantera utlåtanden som vi vet är skrivna utan att någon undersökning är gjort?

Reflektion/analys

Länsstyrelsen har i arbetet med att samla in underlag till återrapporeringen av RU38, som beskrivs i inledningen. Svaren på enkäterna samt det som framkommit vid kommunbesöken och scanningarna ligger till grund för den reflektion/analys som följer nedan:

Vilka geotekniska risker hanterar kommunerna vanligtvis?

Länsstyrelsen kan konstatera att länets kommuner inte upplever att geotekniska risker är ett stort problem. Länet är förhållandevis platt, och endast två av länets kommuner ligger i anslutning till havet (Östersjön).

I Uppsala län hanterar kommunerna vanligtvis ras och skred, erosion vid sjöar och vattendrag samt svåra grundläggningsförhållanden som t ex djup lera, sättningsproblematik och problem med bärighet. Även sulfidhaltiga leror och förorenad mark nämns. Vid kommunbesöken nämns också dagvattenhantering som en utmaning, även om detta inte i sig är en geoteknisk risk så kan dagvatten som inte omhändertagits på ett tillfredsställande sätt förstärka geotekniska risker.

Endast en kommun av länets åtta upplever geotekniska risker som ett betydande hinder för önskad bebyggelseutveckling.

Kompetens inom kommunen

Samtliga länets åtta kommuner uppger att de i stort saknar geoteknisk kompetens på plats, hos ett par kommuner finns kompetens att på ett övergripandesätt tolka svaren på de geotekniska utredningar som kommer in. I stort sett samtliga kommuner har och använder dock möjligheten att anlita konsult, mot betalning, i geotekniska frågor. Inga av länets kommuner har samarbete med varandra i dessa frågor.

Vid besök hos kommunerna framkommer genomgående ett behov av/önskemål om möjligheten att höja kompetensen inom detta område hos handläggarna, t ex genom webbseminarier eller andra typer av riktade utbildningar. Länsstyrelsen bedömer att det vore lämpligt att någon myndighet får i uppdrag att arbeta fram utbildningsmaterial inom området, och vill lämna detta som ett medskick till regeringen.

Planeringsunderlag

Kommunerna i länet har vanligtvis kartprogram med bl a skikt som visar vart det finns geotekniska risker, det är också vanligt att man använder sig av länsstyrelsens underlag. I princip samtliga kommuner uppger att de använder sig av kartor och skrifter från SGI och SGU. Ett par kommuner uppger också att de använder sig av särskilt framtagna underlag av platsspecifika utredningar och skyfallskartering.

Majoriteten av kommunerna känner till att det finns möjlighet att remittera till SGI, men få väljer att använda sig av möjligheten eftersom man upplever att det varit svårt att få tydliga yttranden samt att det tar lång tid innan man får in yttranden.

Länsstyrelsen kan konstatera att svaren på de tre enkäterna ger dubbeltydiga signaler, eftersom den/de som besvarat ÖP-enkäten ofta upplever att ÖP:n ger vägledning, medan den/de som besvarat byggenkäten inte upplever att ÖP:n ger någon vägledning. Endast två kommuner upplever att översiktsplanen ger vägledning i efterföljande prövningar utanför detaljplanelagt område. Länsstyrelsen har vid flera kommunbesök belyst problematiken kring detta, och uppmanat kommunerna att ha detta i åtanke då det är dags att arbeta fram en ny eller omarbetad ÖP.

Flera av kommunerna skulle önska att det fanns fler underlag att tillgå, det har bl a framkommit behov av utbildning/information om de verktyg som finns att tillgå från andra myndigheter, behov av underlag för vattenskydd (grundvatten) samt underlag avseende risker utifrån kommunens förutsättningar (jordarter främst ler- och isälvsmaterial). Det finns också önskemål om skyfallskartering i tätorterna samt programområden kopplade till fyrspårsavtal, som skulle visa på bl.a. risken för erosion och översvämning

Länsstyrelsen kommer att ha detta i åtanke vid planeringen av de tematiska träffar som Länsstyrelsen vanligtvis genomför två gånger per år.

Hur hanteras geotekniska risker i ÖP, respektive DP, bygg?

Översiktsplanering

Av länets åtta kommuner har endast tre kommuner en relativt ny översiktsplan (d v s antagen 2016 eller senare). Det är vanligt med hög omsättning av personal på kommunerna och de som svarat på enkätfrågorna har visat sig sakna bakgrunden till vad som gjordes, hur det gjordes och även varför det gjordes/inte gjordes. Svartalernativet "vet ej" återkommer ofta. Samtidigt pågår arbete med att ta fram nya översiktsplaner i flera av länets kommuner, och vid kommunbesöken framkommer att geotekniska risker kommer att tas omhand på ett "bättre" sätt än i den gällande översiktsplanen.

Länsstyrelsen har i arbetet med återrapportering av RU38 också scannat samtliga gällande översiktsplaner i länet, och kan konstatera att i stort sett samtliga översiktsplaner på olika sätt har avsnitt som berör geotekniska risker, en del av kommunerna har även pekat ut i kartor vilka områden som kan vara berörda av ras- och skredrisk.

Av enkätsvaren framkommer att det under arbetet med två av länets översiktsplaner har det gjorts analyser och värderingar av geotekniska risker, och att resultaten av dessa har påverkat bedömningen av utpekad markanvändning. I två kommuner vet man att inga analyser/värderingar har gjorts, men man känner också till att det finns kända geotekniska risker.

Hälften av länets kommuner uppger att översiktsplanen innehåller vägledning/riktlinjer, främst för kommande prövningar avseende geotekniska risker för ny bebyggelse och markanvändning, vägledning/riktlinjer för befintlig bebyggelse och markanvändning saknas i stort. Majoriteten av kommunerna uppger dock att för geotekniska risker hänvisar man generellt till *kommande* geotekniska undersökningar och bedömningar.

I åtminstone ett par av länets gällande översiktsplaner visar Länsstyrelsens yttranden att dessa kommuner bl a behöver ta fram strategier för hur geotekniska frågor ska hanteras, samt underlag om risker för ras, skred och erosion.

Detaljplaner

Endast en kommun av åtta uppger att översiktsplanen eller en fördjupad översiktsplan ger stöd då kommunen ska göra den första bedömningen om ett planområde har geotekniska risker, vanligast är att man istället tar stöd av tidigare kunskap (t ex äldre genomförda geotekniska undersökningar, seniorer i kommunen) eller andra underlag för att kunna göra den bedömningen. Vanligen används kommunens eget GIS-data, SGU:s översiktliga jordartskartering, SGU:s kartvisare eller en geoteknisk utredning. En kommun uppger att de använder sig av en checklista. Av de detaljplaner som antogs i länet under 2019 uppger hälften av kommunerna att fler än 10 procent innehåller en utredning av geotekniska risker. Majoriteten av länets kommuner är små, och det är inte ovanligt att kommunerna under 2019 endast antog ett par, tre detaljplaner.

Majoriteten av geotekniska utredningar genomförs innan planen går ut för samråd, och resultatet av utredningarna används i planbeskrivningen i samtliga länets kommuner, liksom anpassad utformning av markanvändning. Knappt hälften av kommunerna uppger att resultaten också får ligga till grund för planbestämmelser (t ex prickmark) och villkorade bygglov.

Endast en av länets kommuner har en checklista eller dylikt att använda sig av vid beställning av en geoteknisk utredning, och vid ett flertal av kommunbesöken nämndes att det skulle vara bra om det fanns en lättillgänglig checklista att använda sig av. Länsstyrelsen tar det med sig, och kommer att se över möjligheten att ta fram en sådan t ex i form av ett samarbetsprojekt med bl a kommunerna eller någon/några av kommunerna i länet och Länsstyrelsen.

Vid flera av kommunbesöken har det framkommit att kommunerna upplever svårigheter med de konsulter som gör geotekniska utredningar. Det finns flera företag som känns oseriösa och utredningarna kan i slutänden bli mycket långdragna och dyra men ändå inte särskilt värdefulla för bedömningen av geotekniska risker. Det framkommer också vid flera av kommunbesöken att då konsulter väl lämnat ifrån sig resultatet av utredningen att de i efterhand inte anser sig ha något ansvar för innehållet. Flera kommuner önskar därför någon form av skärpning, t ex krav på certifiering, för att konsulter ska ha rätt att utföra (ofta dyra) utredningar. En skärpning önskas också i fråga om ansvaret för innehållet i utredningen/utlåtandet efter att det har överlämnats till kommunen.

Ingen av länets åtta kommuner har en strategi eller liknande för att hantera befintlig bebyggelse i de fall en ny detaljplan ska upprättas i ett område där det finns kända geotekniska risker. Ingen av länets kommuner har heller en strategi eller liknande för att hantera t ex ansökningar om bygglov inom äldre detaljplaner där man idag känner till att det finns geotekniska risker som inte beaktades vid upprättandet av detaljplanen, och där det fortfarande finns outnyttjade byggrätter.

Samtliga åtta kommuner i länet uppger att de beaktar geotekniska risker i beredning av planbesked.

Bygg- och markåtgärder

Lov utanför detaljplan samt förhandsbesked

För att i lokaliseringsprövningen kontrollera att marken är lämplig ur geoteknisk synvinkel och/eller om det krävs åtgärder av något slag, använder sig de flesta kommunerna av tidigare erfarenheter, sökning i jordartskartan och platsbesök. Majoriteten av kommunerna (6 av 8) begär in en geoteknisk undersökning i de fall kommunen bedömer att det kan föreligga geotekniska risker.

Endast två av länets kommuner upplever att de har stöd av den gällande översiktsplanen för att kunna göra den bedömningen.

Lov inom detaljplan

Inom detaljplanerade områden framgår det oftast av detaljplanen om en geoteknisk undersökning eller ett geotekniskt utlåtande ska tas fram inför lov eller startbesked. I de fall där det är osäkert om geotekniska risker är utredda i planarbetet ger 7 av 8 kommuner beslut om lov med en upplysning om de geotekniska riskerna, och påtalar samtidigt behovet av att en geoteknisk undersökning eller ett geotekniskt utlåtande ska tas fram inför den kommande prövningen av beslut om startbesked. Ingen kommun uppger att de begär anstånd med bygglovsprövningen och ändrar eller upphäver den gällande detaljplanen helt eller delvis.

Endast en av länets kommuner upplever att bygglovsbefriade åtgärder avseende komplementbyggnader och tillbyggnader innebär problem kopplat till geotekniska risker, däremot framkommer vid kommunbesöken att bygglovsbefriade åtgärder samt allt fler undantag från vissa krav börjar bli mycket svårt att hantera, både för gemene man och för byggnadsnämnderna. Det som varit tänkt att underlätta har alltså istället försvårat för båda parter. Länsstyrelsen vill passa på att göra det medskicket i denna återsammanställning.

Startbesked

Majoritet av länets kommuner (6 av 8) uppger att det finns ett eller flera typer av ärenden där man begär in en geoteknisk undersökning för att kunna pröva möjligheten att lämna startbesked. Som exempel nämns vid markföroreningar, större byggnationer som flerbostadshus, lagerhallar, skolor, verksamhetslokaler, industribyggnader, affärshus eller liknande samt vid byggnation nära Dalälven.

I kontrollplanerna är det vanligt att det finns med en kontrollpunkt avseende geoteknik. Däremot uppger kommunerna att det sällan eller aldrig finns med en kontrollpunkt avseende omgivningspåverkan under byggtiden. Ingen kommun har uppgett att detta inneburit några problem, eller att det finns behov av att ställa krav på detta heller i fortsättningen.

Tillsyn

Endast två kommuner uppger att de under de senaste fem åren startat ett tillsynsärende med anledning av geotekniska risker.

Hur beaktas klimatförändringarnas påverkan på bedömning av geotekniska risker i PBL?

Översiktsplanering

Flera av kommunerna i länet arbetar just nu med att ta fram nya översiktsplaner, och eftersom enkätfrågorna avsåg den gällande översiktsplanen så kommer flera av frågorna att ha belysts på ett annat sätt i den kommande översiktsplanen.

Majoriteten av länets kommuner uppger att klimatförändringarnas effekter på geotekniska risker inte har beaktats i den gällande översiktsplanen, man har sällan tagit tidsperspektivet för att bedöma markens lämplighet avseende ett förändrat klimat i beaktande. Av enkätsvaren framkommer också att geotekniska risker i ett förändrat klimat, i anslutning till sjöar, vattendrag och hav sällan beaktas i översiktsplanen. Man behöver dock beakta att endast hälften av länets kommuner berörs av stigande havsnivå.

Detaljplanering

Endast två kommuner uppger i enkätsvaren att klimatförändringens påverkan på geotekniska risker beaktas när en ny detaljplan ska tas fram. Vid kommunbesöken framkommer att ökade skyfall och torka (som en följd av ett förändrat klimat) allt oftare blir en fråga i planeringsskedet, inte minst då detta gör att dagvattenhanteringen blivit en allt större fråga.

Bygg- och markåtgärder

Hälften av länets kommuner uppger att de beaktar klimatförändringens effekter på geotekniska risker i ärenden om förhandsbesked, bygglov eller startbesked. Vanligtvis görs detta genom en kontroll mot översiktsplanen, mot översvämningskartering (potentiell höjning av vattennivån). En kommun säger att de vanligtvis inte beaktar frågan, utom då byggnation planeras nära Mälaren eller i lågpunkter. Övriga kommuner uppger att de inte beaktar klimatförändringens effekter.

Vilka lagstiftningsproblem kopplat till PBL och geotekniska frågor upplever kommunerna?

Översiktsplanering

Ingen av länets kommuner har svarat att de upplever att det finns lagstiftningsproblem kopplat till PBL och geotekniska risker.

Detaljplanering

Lagen om offentlig upphandling gör att det blir omöjligt för kommunerna att använda sig av "den konsult/de konsulter som har erkänt gott rykte" och välja bort en konsult som vid flera tillfällen visat sig ha bristande kunskap och intresse inom området geoteknik.

Bygg- och markåtgärder

En kommun i länet uppger att det är önskvärt att olika lagstiftningar samordnas. Byggherrarna framför att det är kostsamt att ta fram grävmaskiner på plats för att utreda frågan om geotekniska risker inför bygglovsprövningen, och därefter en gång till då byggarbetet påbörjas.

Övrigt

Att planera, både översiktligt och på detaljnivå, och att pröva ansökningar om förhandsbesked och bygglov innebär att ta ställning till många komplexa frågor. Kommunerna återkommer ofta vid kommunbesöken till att geotekniska risker samt klimatförändringens påverkan på dessa risker, är endast en fråga bland många. Frågan är dessutom ganska "ny", och i äldre översiktsplaner och detaljplaner har inte frågan belysts upp på samma sätt som den blir belyst idag. De översiktsplaner och detaljplaner som tas fram härifrån och framåt kommer sannolikt att belysa frågan på ett tydligare sätt än tidigare.

Denna rapport är en sammanställning av hur byggnadsnämndernas arbete med geotekniska risker i plan- och byggprocessen i Uppsala län under året 2019. Sammanställningen grundar sig på de svar som kommit fram i samband med den enkätundersökning som gjorts liktydig bland alla byggnadsnämnder i Sverige, samt de diskussioner som förts vid de besök länsstyrelsen genomfört hos samtliga länets kommuner. Målet med detta arbete är att göra den uppföljning och utvärdering som plan- och byggförordningen ålägger länsstyrelserna att göra. Val av temat "geotekniska risker" grundar sig i det regleringsbrev som länsstyrelserna fick 2019.

Den rapport som överlämnats till Boverket har dnr 404-625-2020.

Titel: Byggnadsnämndernas arbete med geotekniska risker i plan- och byggprocessen i Uppsala län 2019

Länsstyrelsen i Uppsala län
Bäverns Gränd 17
751 86 UPPSALA
Tfn: 010 – 22 33 000 (vxl)

Webbsida: <https://www.lansstyrelsen.se/uppsala/samhalle/planering-och-byggande/tillsynsvagledning-for-byggnadsnamnden.html>