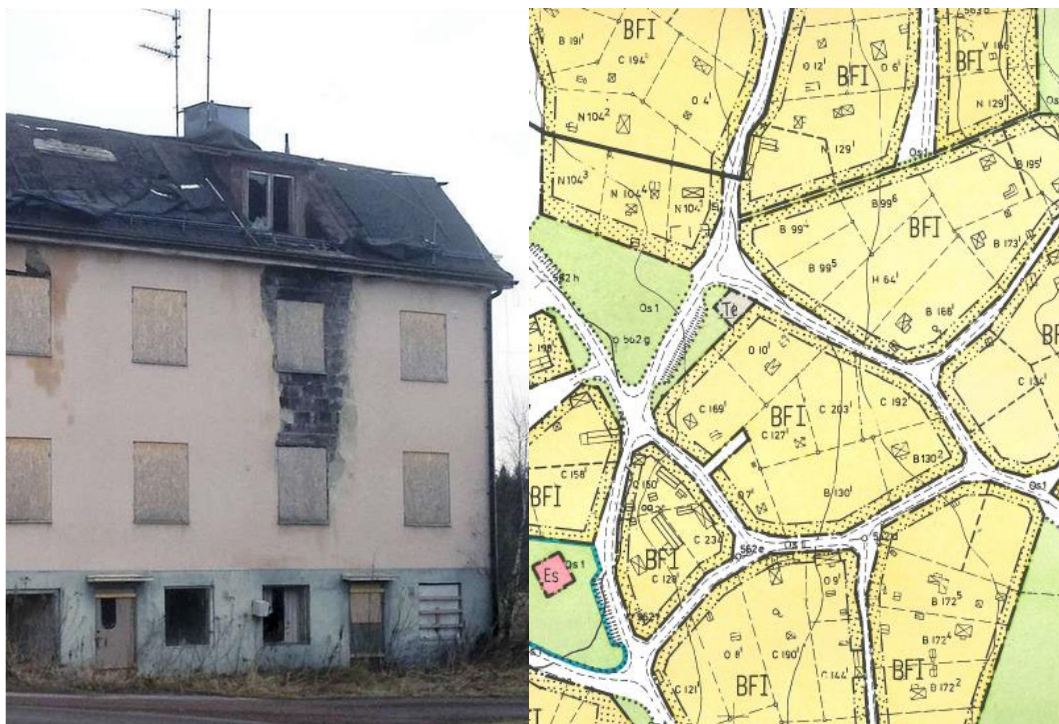


Byggnadsnämndernas arbete med tillsyn och tillämpning av plan- och bygglagstiftningen

Dalarnas län 2017



AVESTA-BORLÄNGE-FALUN-GAGNEF-HEDEMORA-LEKSAND-LUDVIKA-MALUNG/SÄLEN-MORA-ORSA-RÄTTVIK-SMEDJEBACKEN-SÄTER-VANSBRO-ÄLVDALLEN

Innehållsförteckning

Syfte	4
Sammanfattning.....	5
Fakta om Dalarnas län	6
Del 1. Byggnadsnämndernas arbete med tillsyn över ovårdade tomter och förfallna byggnader	7
Del 2 - Tillämpningen av "liten avvikelse", samt utformningen av dessa bestämmelser	12
Del 3. Solcellsanläggningar inom kulturmiljöer	15
Analys/reflektion	16

Syfte

Syftet med denna sammanställning och analys är att göra den uppföljning och utvärdering som plan- och byggförordningen ålägger länsstyrelserna att göra. Regeringen har beslutat att länsstyrelserna 2017 särskilt ska granska kommunernas tillsyn av ovårdade tomter samt följa upp tillämpningen av bestämmelserna liten avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser.

Uppdraget redovisas enligt nedan.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende länsstyrelserna

Tillsyn och tillsynsvägledning över kommunernas plan- och byggverksamhet

”11. Länsstyrelserna ska granska kommunernas tillsyn av så kallade ovårdade fastigheter. Formerna för länsstyrelsernas återrapportering ska utformas i dialog med Boverket. Uppdraget ska redovisas till Boverket senast den 31 januari 2018.”

Uppföljning av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen

”12. Länsstyrelserna ska i samband med uppföljningen av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen särskilt analysera och redovisa kommunernas tillämpning av bestämmelserna som gör det möjligt att ge lov för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser (9 kap. 31 b–e §§ plan- och bygglagen [2010:900]). Länsstyrelserna ska även bedöma om dessa bestämmelser är ändamålsenligt utformade.

Länsstyrelserna ska redovisa hur punkt 12 i övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen tillämpas i dag och sin bedömning av om kraven på marklov för schaktning, fyllning, trädfällning eller andra åtgärder enligt 17 kap. 16 § andra stycket respektive 17 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) behövs även i fortsättningen.

Den närmare inriktningen av redovisningen ska samordnas mellan länsstyrelserna. Länsstyrelsernas återrapportering ska ske med framtagna former redovisade i återrapporteringskrav 44 b i länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåret 2012 och i dialog med Boverket. Uppdraget ska redovisas till Boverket senast den 31 januari 2018.”

Sammanfattning

Under hösten 2017 skickades en enkät ut till Sveriges alla kommuner, med syftet att genomföra 2017 års regleringsbrevsuppdrag för länsstyrelserna. Uppdraget innebar bland annat att särskilt granska kommunernas tillsyn av så kallade ovårdade fastigheter samt tillämpning av bestämmelserna som gör det möjligt att ge lov för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser. I samband med detta valde Länsstyrelsen Dalarna att komplettera enkäten med ytterligare en regional fråga om solceller i kulturmiljöer.

Ovårdade tomter och förfallna byggnader

Kommunernas tillsyn inom detta område ligger på en låg omfattning. Dock har de flesta kommuner handlagt ett antal ärenden under året. Kommunerna ser gärna att ändringar görs i lagstiftningen för att förenkla arbetet och därmed göra det lättare bedriva tillsynsarbetet framgångsrikt.

Liten avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser

Länets kommuner är i stort sett nöjda med den nuvarande lagstiftningens möjligheter att bevilja lov för åtgärder som avviker från detaljplan eller områdesbestämmelser.

Solcellsanläggningar inom kulturmiljöer

Ingen av länets kommuner har någon fastlagd policy eller riktlinjer för sin bedömning av solcellsanläggningar inom kulturmiljöer. En kommun håller på att ta fram en sådan.

Förkortningar

Genom hela rapporten återkommer följande förkortningar:

PBL	plan- och bygglagen (2010:900)
PBF	plan- och byggförordningen (2011:338)
BN	byggnadsnämnden

Fakta om Dalarnas län



Bakgrundskarta © Lantmäteriet

Yta: drygt 28 000 kvadratkilometer

Antal invånare: ca 286 000 personer

Antal kommuner: 15

Antal kommuner som svarat på enkäten: 14

Fördelningen av invånare i länet: Åtta av Dalarnas kommuner har färre än 15 000 invånare. Den minsta kommunen har ca 6 800 invånare, och den största har ca 58 200 invånare.

Nationella frågor

Del 1. Byggnadsnämndernas arbete med tillsyn över ovårdade tomter och förfallna byggnader

Lagstöd

PBL 8 kap 14 §

”Ett byggnadsverk ska hållas i vårdat skick och underhållas så att dess utformning och de tekniska egenskaper som avses i 4 § i huvudsak bevaras. Underhållet ska anpassas till omgivningens karaktär och byggnadsverkets värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt.

Om byggnadsverket är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, ska det underhållas så att de särskilda värdena bevaras.”

PBL 8 kap 15 §

”En tomt ska hållas i vårdat skick och skötas så att risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer.

Om det på tomten finns en anordning som är avsedd att uppfylla kraven i 9 §, ska den i skäligen utsträckning hållas i sådant skick att den fyller sitt ändamål. Lekplatser och fasta anordningar på lekplatser ska underhållas så att risken för olycksfall begränsas.

Byggnadsnämnden får besluta att det ska planteras på tomten och att befintlig växtlighet på tomten ska bevaras, om det behövs för att uppfylla kraven i första stycket.”

Frågor ställda i enkäten

1.1 I hur många ärenden om ovårdade tomter i enlighet med PBL 8 kap 15 § har BN påbörjat handläggning (d v s gjort mer än bara tagit emot/registrerat en anmälan) under 2016?

3 kommuner uppger att de inte har påbörjat handläggning av något ärende.
10 kommuner har börjat handlägga 1 – 10 st ärenden.
1 kommun har börjat handlägga 11 eller fler ärenden.

1.2 I hur många ärenden om förfallna byggnader i enlighet med PBL 8 kap 14 § har BN påbörjat handläggning (d v s gjort mer än bara tagit emot/registrerat en anmälan) under 2016?

5 kommuner uppger att de inte har påbörjat handläggning av något ärende.
9 kommuner har börjat handlägga 1 – 10 st ärenden.
Ingen kommun har börjat handlägga 11 eller fler ärenden.

1.3 Har BN under 2016 haft tillräckligt med resurser (alltså bemanning och tid) att handlägga inneliggande ärenden om ovårdade tomter och förfallna byggnader?

3 kommuner svarar att de har tillräckliga resurser.
11 kommuner svarar att de inte har tillräckliga resurser.

1.4 Har BN utnyttjat möjligheten att träffa avtal med annan kommun om att tillsynsuppgifter som BN har ska skötas helt eller delvis av BN i den andra kommunen, i enlighet med PBL 11:4 ?

Samtliga 14 kommuner svarar nej på frågan.

En kommun uppger att diskussioner förs med andra kommuner, men på grund av underbemanning är det svårt att lösa.

1.5 Har BN tagit del av Boverkets rapport 2015:32 om ovårdade tomter och förfallna byggnader?

8 kommuner har tagit del av rapporten.

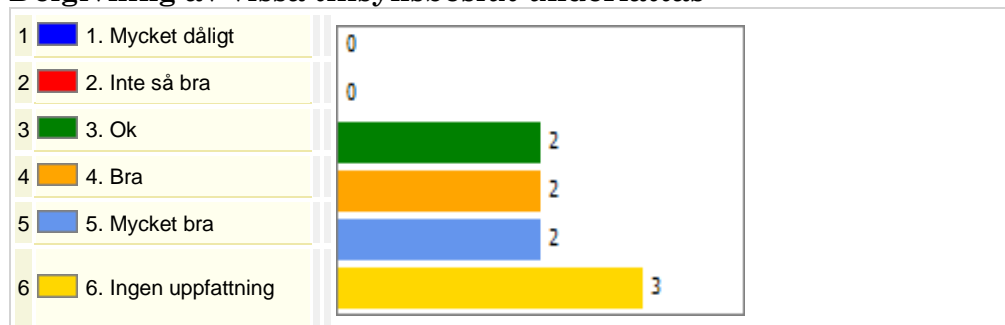
6 kommuner har inte tagit del av rapporten.

1.6 Frivillig fråga - Har BN någon uppfattning om Boverkets förslag i rapport 2015:32, Ovårdade tomter och förfallna byggnader?

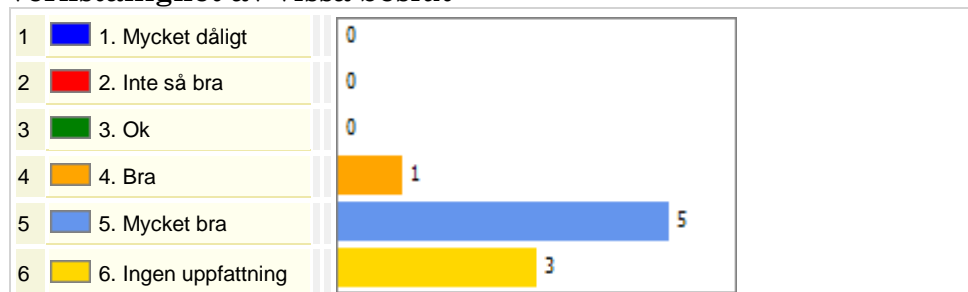
(Sätt betyg 1-5, där 1 är Dåligt förslag och 5 är Värdefullt förslag, alternativt Ingen uppfattning, motivera gärna betyget med fritext.)

9 av kommunerna har besvarat denna frivilliga fråga. Svarens fördelas enligt följande:

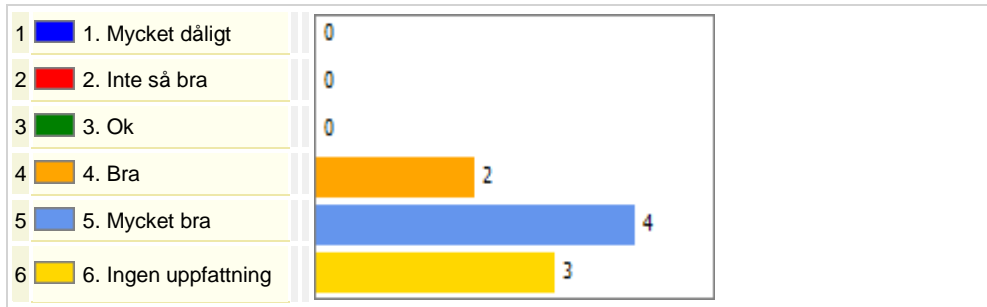
Delgivning av vissa tillsynsbeslut underlättas



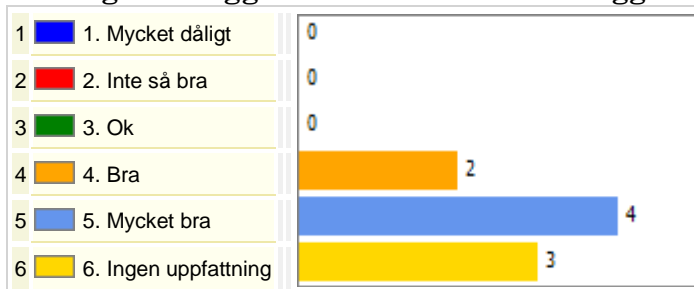
Det införs ett statligt stöd till kommuner för kostnader för verkställighet av vissa beslut



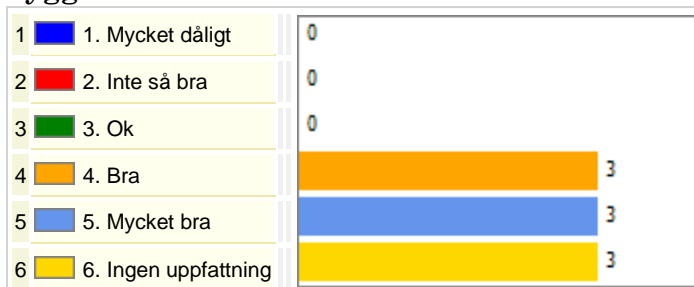
Tillsynsmyndigheternas rätt att begära upplysningar och handlingar utökas



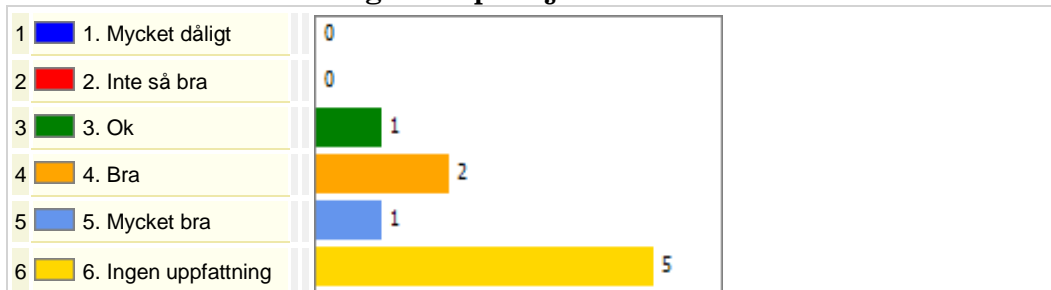
Bortforsling av rivningsmaterial ska kunna ingå i ett rivningsföreläggande och rättelseföreläggande



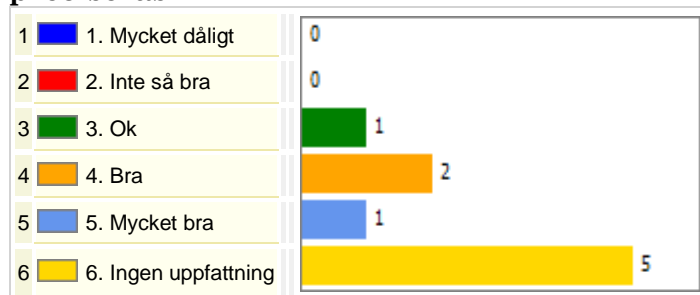
Byggnadsnämndens möjlighet att förelägga ägare av byggnadsverk att uppföra stängsel kring byggnadsverk utökas till fler byggnadsverk



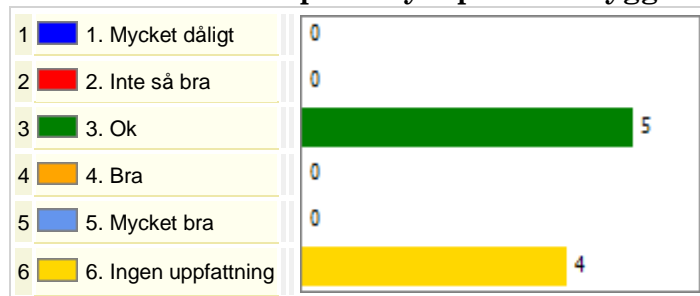
Det införs en hänvisning i 8 kap 14 § PBL



Kronofogdemyndighetens skyldighet enligt 11 kap 29 § PBL preciseras

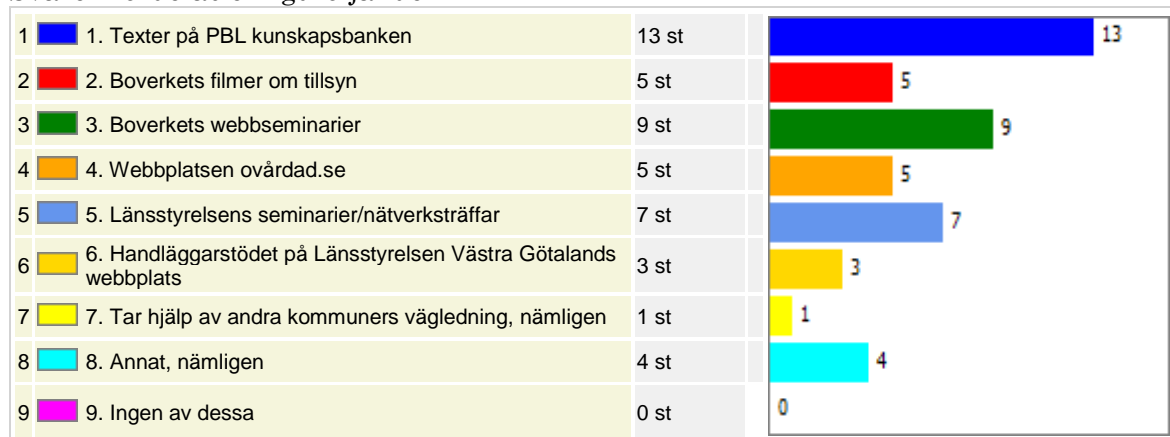


Det införs ett krav på tillsynsplan för byggnadsnämnderna



1.7 Använder BN någon vägledning eller rådgivning i tillsynsarbetet när det gäller ovårdade tomter och/eller förfallna byggnader? (Flera svarsalternativ kan väljas)

Svaren fördelas enligt följande



Under punkt 8, annat, nämner 2 kommuner SKL:s exempelsamling, en kommun använder rättspraxis och en kommun för diskussioner med andra kommuner.

1.8 Saknar BN någon typ av vägledning eller rådgivning? (Flera svarsalternativ kan väljas)

5 kommuner svarar att de saknar ingen vägledning eller rådgivning.

8 kommuner svarar att de saknar rutiner.

9 kommuner svarar att de saknar mallar för skrivelser, beslut mm.

1 kommun uppger att de saknar tid och resurser.

1.9. Har BN några andra tankar och/eller idéer kring tillsynsarbetet gällande ovårdade tomter och förfallna byggnader att dela med sig av? T ex förslag till lagändringar eller annat?

Svar som lämnats:

”Ökad möjlighet för kommunen att tvångsinlösa en fastighet.”

”Funderingar kring om nya dataskyddsförordningen gör det svårare att samla in/samordna relevant kringinformation angående ett ärende.”

”Gärna tematräffar om tillsyn hos länsstyrelsen.”

Del 2 - Tillämpningen av "liten avvikelse", samt utformningen av dessa bestämmelser

Lagstöd

PBL 9 kap 31 b §

"Trots 30 § första stycket 2, 31 § 1 och 31 a § 2 får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelserna är förenliga med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och

- 1. avvikelserna är lita, eller*
- 2. åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt."*

PBL 9 kap 31 c §

"Efter det att genomförandetiden för en detaljplan har gått ut får bygglov utöver vad som följer av 31 b § ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen, om åtgärden

- 1. är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, eller*
- 2. innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen."*

PBL 9 kap 31 d §

"Om avvikelser tidigare har godtagits enligt 30 § första stycket 1 b, 31 b eller 31 c §, ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som söks och de som tidigare har godtagits. Lag (2014:900)."

PBL 9 kap 31 e §

"Bygglov enligt 31 b eller 31 c § får inte ges om åtgärden kan antas medföra

- 1. betydande miljöpåverkan, eller*
- 2. begränsning av rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen."*

Frågor ställda i enkäten

2.1 Var det vanligt under 2016 att BN beviljade bygglov som avsåg en åtgärd som innebar en liten avvikelse i enlighet med PBL 9 kap 31 b-c §§? Uppskatta andel i %.

Här varierar svaren kraftigt från 2 % upp till 80 %.

Avesta	25 %
Falun	25 %
Gagnef	2 %
Hedemora	oklart, 10 %
Leksand	2 – 5 %
Ludvika	5 %
Malung-Sälen	80 %
Mora	14 %
Orsa	8 %
Smedjebacken	2 %
Säter	minst 30 %
Vansbro	3 %
Älvdalen	15 %

2.2 Vilken paragraf har oftast använts?

11 kommuner använder oftast PBL 9 kap 31 b §.

2 kommuner använder oftast PBL 9 kap 31 c §.

2.3 Har lagändringarna PBL 9 kap 31 b-e §§ som trädde i kraft 1 januari 2015 inneburit att behovet att ändra detaljplaner minskat (t ex sophus på prickmark mm)?

5 kommuner svarar ja.

9 kommuner svarar nej.

2.4 Anser BN att PBL 9 kap 31 b-e §§ är ändamålsenligt utformade?

13 kommuner svarar ja.

1 kommun svarar nej.

Övrigt som framkommit:

”Man ska inte ändra PBL för att det är fel i detaljplanerna.”

2.5 Anser BN att någon möjlighet till att lämna bygglov för andra avvikelser saknas i lagstiftningen?

3 kommuner svarar ja.

11 kommuner svarar nej.

Övrigt som framkommit:

”Vanligt med mycket gamla planer med mycket ”prickmark” utlagt, oftast i anslutning till väg som fått en annan användning i nutid. Alldeles för mycket resurser skulle gå åt att uppdatera dessa planer, som inte hängt med samhällets utveckling. Det bör vara möjligt och även rimligt att efter genomförandetiden har gått ut ge utökade möjligheter till större avvikelser, vad gäller prickmarken, för byggnation som i övrigt kan prövas lämplig. Det är orimligt att en detaljplan kan hålla i 30/40/50 år med tanke på hur samhället och planeringsläget har förändrats. Kommunernas resurser för planläggning är begränsade och bör i första hand användas till nybyggnation och byggande av bostäder. En sådan möjlighet till större avvikelser kan förenas med en utökad samrådsplikt i bygglovshandläggningen.”

”Det saknas en möjlighet att medge en användning som strider mot gällande (ofta inaktuell) detaljplan. Framförallt om användningen pågått med stöd av tidsbegränsat bygglov (upp till 20 år) och den planstridiga verksamheten inte medfört några störningar eller olägenheter för omgivningen. Idag måste detaljplanen ändras för att medge planstridig användning när möjligheten att förlänga tidsbegränsade bygglov uttömts.”

2.6 Har BN någon gång under 2016 nekat bygglov, i ärenden där en liten avvikelse skulle ha kunnat medges med stöd av PBL 9 kap 31 b-c §§?

Ingen kommun har svarat ja på denna fråga.

2.7 Har BN någon gång under 2016 nekat bygglov med stöd PBL av 9 kap 31 e §?

Ingen kommun har svarat ja på denna fråga.

2.8 Har BN några andra tankar och/eller idéer kring möjligheten att bevilja lov trots avvikelse, att dela med sig av? T ex förslag till lagändringar eller annat?

Se kommentarer under fråga 2.5.

Regional fråga

Del 3. Solcellsanläggningar inom kulturmiljöer

Finns någon policy eller riktlinje för hantering av solcellsanläggningar inom kulturmiljöer?

Ingen av kommunerna har någon policy eller riktlinje.
En av kommunerna uppger att de håller på att ta fram en sådan.

Övriga kommentarer:

”Bedömning om åtgärden är väsentlig ändring av byggnadens karaktär”

”Ligger de plant på taket så är det större chans att vi beviljar bygglov”

”Inom detaljplan

Solfångare och solceller, på hela eller delar av takytan, på en- och tvåbostadshus och tillhörande

komplementbyggnader är bygglovsbefriade om alla dessa villkor är uppfyllda:

- de placeras nära och i samma vinkel som taket och inte över taknocken*
- de inte påverkar taksäkerhet*
- de inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär*
- detaljplanen inte föreskriver särskilt taktäckningsmaterial*
- fastigheten och/eller byggnaden inte är Q-/q-märkt i detaljplan eller på annat sätt är kulturhistoriskt värdefull (k-märkt)*

Utanför planlagt område

Utanför planlagt område och utanför område för områdesbestämmelser är solfångare och solceller

bygglovsbefriade om de placeras nära och i samma vinkel som taket på en- och tvåbostadshus eller på

tillhörande komplementbyggnader.

Placerade på mark

Solfångare och solceller som placeras på mark kräver inte bygglov.”

Analys/reflektion

Del 1 - Byggnadsnämndernas arbete med tillsyn över ovårdade tomter och förfallna byggnader

Tillsynsarbetet

En klar majoritet av kommunerna anser att de inte har tillräckliga resurser för att handlägga ärenden om ovårdade tomter och förfallna byggnader. En del av kommunerna har inte påbörjat handläggning av något enda ärende. De flesta kommuner har dock handlagt ett mindre antal ärenden under året.

Länsstyrelsen vet sedan tidigare att byggnadsnämnderna ofta prioriterar inkommande lov- och anmälansärenden före tillsyn. Detta då PBL ställer krav på handläggningstid och det finns ett tryck från byggherrar att få fram snabba bygglov och startbesked. Byggnadsnämndernas handläggare kan också ha bristande kompetens och erfarenhet att hantera tillsynsärenden och därför upplevs det svårt och tidsödande att nå framgång i tillsynsarbetet.

Boverkets förslag i rapport 2015:32

Länsstyrelsen konstaterar att kommunerna överlag upplever rapportens förslag som positiva. De flesta förslagen i rapporten får betyget "bra" eller "mycket bra" av kommunerna. Endast förslaget att införa krav på tillsynsplan för byggnadsnämnderna får det lägre betyget "ok" av de 5 kommuner som haft en uppfattning i frågan.

Vägledning

Generellt har byggnadsnämnderna kännedom om sådan vägledning och rådgivning som redan existerar. Framförallt används Boverkets PBL kunskapsbanken och länsstyrelsernas tillsynsvägledning. De flesta kommuner uppger att de önskar ytterligare hjälp i form av rutiner och mallar för skrivelser och beslut. Länsstyrelsen kommer att beakta detta vid planering av kommande tillsynsvägledning.

Del 2 - Tillämpningen av "liten avvikelse", samt utformningen av dessa bestämmelser

En betydande andel av byggloven avser åtgärder som innebär en liten avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser. Andelen varierar kraftigt mellan kommunerna men omkring 20 % av byggloven är vanligt. Oftast används stöd av 31 b § när avvikelser medges.

Kommunerna anser i huvudsak att nuvarande bestämmelser i PBL 9 kap 31 b-e §§ är ändamålsenligt utformade.

Fler än hälften av kommunerna menar att lagändringen i PBL 9:31 b-e inte har medfört ett minskat behov av att ändra gamla detaljplaner. Detta kan bero på att den typen av planavvikelse som numera kan medges, har godkänts även innan lagändringen.

Överlag anser kommunerna att de möjligheter att medge avvikelser från detaljplan och områdesbestämmelser som för närvarande finns är tillräckliga. Några kommuner tycker att det borde finnas ytterligare möjlighet till avvikelser, speciellt om detaljplanen är mycket gammal.

Del 3 - Solcellsanläggningar inom kulturmiljöer

Ingen av kommunerna i Dalarnas län har någon policy eller riktlinje för hur man ska hantera solcellsanläggningar inom kulturmiljöer. I Leksands kommun är en sådan policy under framtagande.

I bygglovssammanhang skulle en policy kunna användas som hjälpmedel vid bedömningen av två frågor, speciellt när anläggningen placeras inom en värdefull kulturmiljö eller i närheten av en sådan.

1. När behövs bygglov för solcellsanläggningar?
2. Hur ska en bygglovsansökan bedömas?

Frågan är aktuell eftersom solceller blir allt mer populärt både på ny och befintlig bebyggelse. För närvarande finns statliga bidrag till solcellsanläggningar vilket troligen innebär att allt fler anläggningar uppförs. Det är framförallt placering av solceller på tak som är vanligt förekommande.

Inom Dalarnas län finns många områden som är kulturhistoriskt värdefulla och som riskerar att skadas av ovarsamma montage av solceller. Länsstyrelsen bedömer att det är önskvärt att kommunerna tar fram riktlinjer för hur solcellsanläggningar ska hanteras vid bygglov. Det skulle bidra till att stärka kulturmiljöintressena i bygglovshanteringen samt att bedömningarna blir likartade mellan kommunerna. Länsstyrelsen är beredd att medverka vid framtagandet av sådana riktlinjer.