



RIKSREVISIONEN

Bilaga till granskningsrapport

Datum: 2022-12-06

Diarienummer: 3.1.1-2021-1078

RiR 2022:29

Bilaga 3

Länsstyrelsernas synpunkter på Boverkets tillsynsvägledning



Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön

Länsstyrelsernas synpunkter på Boverkets tillsynsvägledning

Denna bilaga sammanfattar exempel på länsstyrelsernas synpunkter om Boverkets tillsynsvägledning, som diskuteras i avsnitt 3.1.5.

Synpunkterna är sammanställda från länsstyrelsernas svar på följande frågor:

- Bedömer länsstyrelsen att Boverkets tillsynsvägledning om naturolyckor är tydlig och ändamålsenlig?
- Bedömer er länsstyrelse att ni får det stöd från Boverket som behövs för en effektiv och likvärdig tillsyn av detaljplaner i landet?
- Saknar ni något i vägledningen?
- Finns det några oklarheter kring vilka krav länsstyrelsen ska ställa på kommunernas hantering av risker för översvämning, ras, skred och erosion i nya detaljplaner?

Länsstyrelsernas fullständiga svar på dessa frågor finns sammanställda i "Sammanställning av länsstyrelsernas svar om fysisk planering" i granskningsakten.

Sammanfattade exempel på länsstyrelsernas synpunkter om oklarheter i tillsynsvägledningen kring vilka krav länsstyrelserna ska ställa på kommunernas hantering av risker för översvämning, ras, skred och erosion i nya detaljplaner:

- Svårt att bedöma om kommunen gjort tillräckligt för att visa på att det inte föreligger risk för föreslagen markanvändning och när något är att betrakta som risk i den utsträckning att en överprövning är aktuell.
- Det behövs vägledning om bedömningsfrågor.
- Saknas vägledning om hur den sammanlagda risken ska bedömas, till exempel geoteknik och dagvatten.
- Saknas tydlig vägledning vad gäller geotekniska frågor.
- Det behöver förtydligas vilka nivåer som krävs för att marken ska vara farbar för räddningsfordon. Detta återkommer ständigt som en fråga i planer.
- Behövs utförligare vägledning avseende hur man ska hantera risker som en ny detaljplan kan orsaka för närliggande områden.
- Behövs utförligare vägledning om översvämningsrisker till följd av skyfall.

- I tillsynsvägledningen saknas vägledning om vilken planeringshorisont man ska utgå ifrån vid samhällsviktiga verksamheter eller nybyggnationer, vilket har stor betydelse för vilka nivåer man ska utgå från. Boverket utgår dessutom från beräknad högsta översvämningsnivå, en nivå som SMHI själva har frångått vilket gör det besvärligt för länsstyrelserna vid bedömningar.
- Tillsynsvägledningen skulle kunna bli tydligare gällande bedömningen av ekonomisk skada vid översvämning och hur det kan ligga till grund för överprövning av detaljplanen enligt 11 kap 10§ PBL.
- Det kan bli tydligare vad som ska hanteras i planprocessen och vad som kan hanteras efter antagen detaljplan gällande risker för ras, skred och erosion.
- Det skulle kunna förtydligas vad som är vägledning, bakgrundsinformation/kunskapsunderlag respektive lagkrav.
- Under översvämningskapitlet finns rekommendationer om att inte bygga vissa typer av bebyggelse inom vissa områden. I dessa lägen kan det vara bättre att fokusera på vilka krav som kan ställas i stället för att bara säga nej.
- Det finns en lucka i utgångspunkterna för bedömning av översvämningsrisker. Vägledningen anger att sannolikheten för översvämning kan tillåtas vara olika för olika typer av bebyggelse. Det framgår inte hur man ska bedöma lokaliseringen av t.ex. ett flerfamiljshus inom befintlig sammanhållen bebyggelse. Det är inte en enstaka villa eller fritidshus och bör därmed inte kunna anses vara bebyggelse av mindre vikt, men det är inte heller ny sammanhållen bebyggelse eller samhällsviktig verksamhet.
- När det gäller risk för ras, skred och erosion så är tillsynsvägledningen generellt mer långtgående i sin beskrivning av hur dessa risker ska utredas och regleras, i jämförelse med hur riskerna hanteras i detaljplaneskedet. Kommunerna och länsstyrelserna har i vissa fall olika syn på hur detaljerade de geotekniska utredningarna behöver vara och vad som ska regleras i detaljplanen.
- Oklart vad gäller tidshorisonten på att säkra exempelvis tillfartsvägar utanför planområdet samt vilka krav på garantier som kan ställas på att åtgärden genomförs.
- Det skulle vara önskvärt om Boverket kan förtydliga vilken tidshorisont som ska användas samt även vilket scenario som man bör utgå ifrån (i dagsläget används år 2100 men byggnader som uppförs i dag kommer att användas i minst 100 år).
- Förtydliga vilka risker som staten anser är godtagbara, vad kommunerna behöver ta höjd för att klara av.

- Förtätningssituationen ska behandlas annorlunda enligt vägledningen och länsstyrelsen funderar på själva riskfrågan här när det kommer till komplettering av befintlig bebyggelse. Men tillgängligheten måste fortfarande finnas och då behöver utgångspunkten i kustzonen vara densamma oavsett om det gäller befintlig eller ny bebyggelse. Det går därmed inte att ställa lägre krav. Marken måste fortfarande vara lämplig eftersom tillgängligheten behöver finnas.
- Det behövs mer utbildning om vägledningen för planhandläggarna. Motsvarande en grundutbildning för hur vägledningen ska tolkas och vilka olika avvägningar som behöver göras.
- Det rekommenderas att man ska göra utredningar motsvarande lägst "detaljerad utredningsnivå" enligt skredkommissionens anvisningar, men dokumentet det hänvisar till är för tekniskt för att kunna förstå vad som kommer krävas. Det är problematiskt hur både vi och kommuner ska hantera dessa komplexa frågor där vi behöver förlita oss på experter (i form av konsulter) vilket gör att det finns risk att kommunerna inte kan avgöra om en utredning är av bra kvalitet eller inte och riskerar att bekosta många utredningar. Finns också en risk att det utreds för mycket – mer än vad som är skäligt för att man vill eliminera minsta möjliga risk, vilket gör att utredningsarbetet riskerar att bli övermäktigt i den enskilda planen. Viktigt att hitta en lagom nivå.
- Vi saknar exempel på bra riskutredningar och mer detaljerad vägledning vore bra. De krav som länsstyrelsen ställer utifrån vägledningar ifrågasätts också i flera fall.
- Det finns oklarheter i fråga om bedömningen av ekonomisk skada vid översvämning samt om framkomlighet för utryckningsfordon vid översvämning.
- Det finns oklarheter vad gäller länsstyrelsens krav på att kommunen ska säkerställa åtgärder. Detta gäller exempelvis säkerställande av åtgärder för att minska risken för ras eller skred.
- Länsstyrelserna har sällan expertis inom just dessa områden utan måste identifiera frågor och remittera andra myndigheter. Det är stor spridning på hur läsbarheten är för en icke-expert när det kommer till geotekniska utredningar. Det vore till hjälp om det var standard att ha en "icketeknisk sammanfattning" motsvarande kravet på en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) så att man som lekman kan utläsa om utredningen relaterar till planens förslag, om förslaget då är lämpligt på föreslaget område och om åtgärder är möjliga, vilka åtgärder i så fall och om planbestämmelser räcker för att uppnå erforderliga krav.

- Det behövs nationella rekommendationer för byggande vid vatten.
- Kommunens möjlighet att genomföra planerade skyddsåtgärder är svåra att konkretisera. Boverkets vägledning beskriver ”storskaliga” åtgärder där ett fullmäktigebeslut kan vara en garant för kommande åtgärder. I mindre samhällen och planeringsituationer är det inte klarlagt om genomförandeformen för skydd kan krävas. Särskilt möjligheten att skapa gemensamhetsanläggningar enligt Anläggningslagen.
- Det finns en oklarhet i form av att SGI ställer mer detaljerade geotekniska krav på kommunerna än vad länsstyrelsen gör i sina besked. En orsak till det kan vara att man för att kunna skriva en sådan plan med detaljerade tekniska krav redan i planskedet måste ha en bild av hur alla hus ska konstrueras. Man vill både att planerna ska vara mångsidigt användbara när de är klara och att de ska ta hänsyn till hälsa och säkerhet. Frågan blir då hur detaljerat man ska styra. Enligt länsstyrelsen så är man i en lite sökande fas när det gäller att hitta rätt kravnivå.

Sammanfattade exempel på länsstyrelsernas övriga synpunkter på tillsynsvägledningen:

En länsstyrelse menar att vägledningens juridiska status är otillräcklig vilket får komplikationer när upphävda detaljplaner överklagas till regeringen då vägledningen inte är juridiskt bindande, till skillnad mot exempelvis föreskrifter som har en högre juridisk status. En annan länsstyrelse önskar stöd i tolkning av begreppet samlad bebyggelse. En annan länsstyrelse lyfter att vägledningen är svår att navigera i webbformat och önskar att vägledningen skulle finnas i en samlad skrift i PDF-format.

En annan länsstyrelse lyfter att det uppstår problem när kommuner eller länsstyrelsen tagit fram planeringsunderlag och Boverkets vägledning bygger på andra underlag. Problematiken uppstår framför allt vid tillsyn av översvämningrisk där metoder för framtagande av planeringsunderlag kraftigt kan variera i tillförlitlighet, hantering av osäkerheter och prognosår.

En annan länsstyrelse lyfter att det kan bli problem när kommunen vill planera att bebygga områden som ligger nära havet. Om kommunen i detaljplaneskedet behöver lägga ner resurser på att ta fram platsspecifika underlag för att visa att risken inte blir för stor, kan följderna bli att man försvårar upprättande av områdesskydd som skulle kunna vara att man utanför planområdet upprättar ett översvämningsskydd som skyddar både befintlig och kommande bebyggelse.

Ett exempel på länsstyrelsernas synpunkter om stöd som kommunerna behöver är att tillsynsvägledningen inte är ett bra stöd till kommunerna och att det saknas en motsvarande vägledning för hur kommunerna ska hantera klimatrisker i

detaljpanelläggningen. En länsstyrelse lyfter att även kommunerna skulle ha nytta av om vägledningen tydligt beskrev skillnaden mellan grundläggning och stabilitet och vilka frågor som behöver belysas i planskedet. En länsstyrelse lyfte även att kommunerna är i behov av mer konkret stöd för att kunna klara av att upphandla nödvändiga utredningar.

En annan länsstyrelse saknar resonemang om tidsaspekten och kopplingen till PBL och menar att det är oklart om det är juridiskt möjligt att beakta bebyggelsens livslängd i en detaljplan, där kommun och länsstyrelse ska pröva lämpligheten av markanvändningen mer än 100 år framåt i tiden enligt vägledningen. Samma länsstyrelse har efterfrågat utbildning om vägledningen och anser att många bedömningar bollas över till kommuner och länsstyrelser men att det är svårt för dem att göra dessa bedömningar.

Bakgrund om Boverkets tillsynsvägledning

Boverkets tillsynsvägledning om naturolyckor togs fram i två steg. År 2018 kom tillsynsvägledning om översvämningsrisker och 2019 kom tillsynsvägledning avseende risken för skred och erosion. Syftet med vägledningen är att ”klargöra vilket underlag som behövs för länsstyrelsernas prövning och hur bebyggelse bör vara utformad för att anses lämplig i förhållande till risken för översvämning vid sjöar och vattendrag, bland annat i fråga om vilken återkomsttid som olika slag av bebyggelse bör tåla” samt ”hur bebyggelse i anslutning till havet bör utformas för att vara långsiktigt hållbar i förhållande till globalt stigande havsnivåer”.¹

Av regeringsuppdraget för tillsynsvägledning avseende risken för skred och erosion framgår även att ”tillsynsvägledningen ska skapa förutsättningar för att ny bebyggelse blir långsiktigt hållbar och att länsstyrelsernas tillsyn är samordnad och förutsebar. Tillsynsvägledningen bör klargöra vilket underlag som behövs för länsstyrelsernas prövning och hur bebyggelse bör vara utformad för att anses lämplig i förhållande till risken för skred, ras och erosion”.²

¹ Regleringsbrev för Boverket 2017, punkt 5.

² Regleringsbrev för Boverket 2018, punkt 1.