Mindre avvikelse från detaljplan

Kartläggning och undersökning av tillåtna mindre avvikelser från detaljplan i Umeå kommun år 2012

Elise Ljung
5/26/2013
INNEHÅLLSFÖRTECKNING

ABSTRACT .................................................................................................................. 3

1 INLEDNING ............................................................................................................. 4
  1.1 PROBLEM FORMULERING ............................................................................. 5
  1.2 SYFTÉ & FRÅGESTÄLLNING .................................................................... 5
  1.3 DISPOSITION ................................................................................................. 6

2 PLANPROCESSEN ............................................................................................... 7
  2.1 DETALJPLANERING ..................................................................................... 8
  2.2 LÄNSSTYRELSEN VÄSTERBOTTEN .......................................................... 11
  2.3 VEM GÖR VAD? ......................................................................................... 12
  2.4 LITEN AVVIKELSE FRÅN DETALJPLAN .................................................. 12
  2.5 NÄR ÄR EN AVVIKELSE LITEN? ................................................................. 14
  2.6 NÄR ÄR EN AVVIKELSE INTE LITEN? ......................................................... 14
  2.7 TIDIGARE BEVILJADE AVVIKELSER ......................................................... 15

3 METOD ................................................................................................................... 16
  3.1 DELEGATIONSBESTUJ OCH STATISTIK ..................................................... 16
  3.2 KVALITATIV DATAANALYS ....................................................................... 17
      3.2.1 Kategorisering av data ...................................................................... 17
  3.3 BOVRKETS RAPPORTER ........................................................................... 22
  3.4 LITTERATUR ............................................................................................... 22
  3.5 AVGRÄNSNINGAR ...................................................................................... 23
  3.6 BYGGLOV .................................................................................................. 24
      3.6.1 Bygglövsprocessen ........................................................................... 24
  3.7 BOVRKET .................................................................................................. 24
  3.8 PLAN- OCH BYGGENKÄTEN .................................................................... 25

4 TIDIGARE STUDIER: VARFÖR PLANERING? ...................................................... 26
  4.1 PLANERING OCH VÄCKERT BYGGANDE ............................................... 27
  4.2 KULTURGEografins GRUNDER ................................................................. 28
      4.2.1 Planeringshistoria och kulturmiljöarv ............................................. 28

5 RESULTAT .............................................................................................................. 30
  5.1 KARTOR ...................................................................................................... 30
  5.2 BYGGNADSTYP ......................................................................................... 34
  5.3 SÖKANDE .................................................................................................. 34
  5.4 BYGGNADSÅTGÄRD ............................................................................... 35
  5.5 AVVIKELSETYP ....................................................................................... 36
  5.6 SLUTSATSER AV RESULTAT .................................................................... 37

6 DISKUSSION .......................................................................................................... 39
  6.1 VIDARE FORSKNING ............................................................................... 43

7 SAMMANFATTNING ............................................................................................. 44

8 REFERENSER ....................................................................................................... 46
  8.1 INTERNETKÄLLOR .................................................................................... 47
The aim with this essay is to analyse the frequency of minor deviations from the local plans in the municipality of Umeå year 2012. The analysis includes what kind of building arrangements that are deviating from the local plan, in what way these buildings are deviating, what kind of buildings that are concerned of deviations and what kind of applicants that apply for building permits that are deviating from the local plan. The provisions that are concerning minor deviations are presented in the results. The analyse is also investigating why deviations are made from the social plans and how the spatial distribution of minor deviations are in the municipality of Umeå and the urban areas of Umeå.

The survey is made from datasets provided by the office of building permits in the municipality of Umeå. The data has been encoded and categorised into four main categories; Type of applicant, type of building, type of building arrangement and type of deviation from local plan. The mapping of data has been made using the property map provided by the Ordnance Survey of the municipality of Umeå.

According to the survey extensions of buildings applied for by private housing owners are the most common minor deviations that are allowed and the deviation from the plan are placement of the extension part. The minor deviations are not a spatial phenomenon in the municipality of Umeå. The occurrence of minor deviations is evenly distributed in the municipality and in the urban areas as well. Provisions of the Planning - and Building act says that a minor deviation from the local plan can be made under conditions that the deviation is small and do not contradicts against the aim of the local plan.

**Keywords:** mindre avvikelse liten detaljplan bygglov beviljade tillåtna byggnader plan- och bygglagen Umeå 2012

**English Keywords:** minor deviation small local plan building permit allowed Planning and Building Act Umeå 2012
1 INLEDNING

Bygglov krävs för att uppföra och ändra byggnader. I bygglovet prövas om åtgärden stämmer med detaljplanens krav på placering och utformning. Vid detaljplanläggning av ett område görs en samlad bedömning av markens lämplighet. Detaljplanen anger inom vilka ramar ett bygglov ska beviljas och detta gäller oavsett ålder eller aktualitet på planen (Boverket 2011 s.35).

I Plan – och bygglagen står att åtgärder som strider mot detaljplanen eller områdesbestämmelser får beviljas om åtgärden inte strider mot planens syfte utan är förenlig med planen samt att avvikelsen ska vara liten, dessa typer av avvikelser från planen kallas för mindre avvikelse. Ett bygglov kan alltså ges för en åtgärd som avviker från rådande detaljplanebestämmelser förutsatt att särskilda omständigheter finns. För att avgöra om en mindre avvikelse går att bevilja måste en samlad bedömning ske (Boverket.se² 2013).


Den enda inventering som är gjort på en regional nivå är genomförd av Länsstyrelsen i Värmland. Länsstyrelsen i Värmland har utfört en större tillsynsåtgärd över kommunerna i länets användning av begreppet ”mindre avvikelse” från detaljplan när det gäller beviljande av bygglov. Totalt har Länsstyrelsen gått igenom hälften av kommunerna i länets bygglovsprövningar och gjort en sortering med avvikelser som kan anses vara för stora. Ett seminarium för länets samtliga kommuner och utvalda politiker har hållits där ett antal hanterbara fall sorterats ut för diskussion. Totalt bedömde Länsstyrelsen i fråga att en tredjedel av de beviljade loven tillåtit för stora avvikelser från nu giltiga detaljplan. Det lov som ansågs tveksamma var byggnader på så kallad prickmark, det vill
såga mark som ej får bebygga, med motiveringar att den prickade marken ”inte längre fyller någon funktion”, mindre byggnader på prickmark, lov som tillåter användning som avviker från planen och byggnadshöjder som avvek betydligt från rådande plan. Även övertytor, det vill säga att byggnader eller tillbyggnader har byggts större till ytan än vad nu giltiga detaljplan tillåter, på upp till 92 procent har tillåtits (Boverket 2011 s.40-41).

1.1 Problem formulering
Möjligheten att i bygglov tillåta mindre avvikelser från planeringen kan avvika ganska mycket från plan- och bygglagens intuitioner. Detta kan leda till ett felaktigt förverkligande av nu giltiga planeringsbestämmelser. Olika stora och mer eller mindre betydande avvikelser kan tillåtas trots att planen säger något annat och detta medför problem bland annat i form av avvikande bebyggelsestucturer och en annan gatubild än vad som varit planens intuition. Vad som är en större eller mindre avvikelse kan tolkas på olika sätt och medföra en stor variation i vad som tillåts som en mindre avvikelse.

1.2 Syfte & Frågeställning
Syftet med detta arbete är att utreda i vilken frekvens mindre avvikelser från nu giltiga detaljplan beviljats i bygglov i Umeå kommun under år 2012.

1) Vilka bestämmelser finns kring avvikelser från planeringen?
2) Hur ser den rumsliga fördelningen av avvikelser från planeringen ut i Umeå kommun och Umeå tätort?
3) Vilka typer av byggnader och byggnadsåtgärder avviker från planeringen på vilka sätt?
4) Vilka är det främst som uppför byggnader som avviker från planeringen?
1.3 Disposition

- **Abstract** – En sammanfattning av uppsatsen på engelska av syftet, metoden och resultatet samt sökord på svenska och engelska.

- **Inledning** - En introduktion i ämnet gällande nationellproblematik samt problemformulering, syfte och frågeställningar.

- **Planprocessen** – En förklaring och genomgång av hur framtagandet av en detalj-och översiktsplan fungerar och vilka bestämmelser om planering som finns i Sverige och vilka instanser som sköter planeringen i Sverige.

- **Metod** – Presentation om hur undersökningen genomförts och hur underlaget kodats och kategoriserats. Innehåller en förklaring om hur arbetet avgränsats samt vilket underlag och litteratur som ligger till grund för undersökningen.

- **Tidigare studier: Varför planering?** – En genomgång av vad som studerats tidigare inom området *mindre avvikelse från planeringen* och områden förknippade till frågeställningen och problemformuleringen.

- **Resultat** – Resultatet av undersökningen presenteras i form av text, tabeller, kartor och figurer.

- **Diskussion** – En diskuterande text som behandlar tidigare studier och resultatet från undersökningen samt förslag på vidare forskning. Tar upp den eventuella förklaringen till varför avvikelser från planeringen tillåts.

- **Sammanfattning** – En sammanfattning av uppsatsen.

- **Referenser** – Redovisning av skriftliga källor och internet källor.
2 PLANPROCESSEN


Samrådet ska ske på ett organiserat vis och material med underlag för planen bör finnas tillgängligt under samrådet. Det är inte lämpligt eller nödvändigt med ett befintligt förslag vid det första steget i processen då det kan ge en bild av att kommunen redan bestämt vad som ska gälla, oavsett vilka åsikter som kommer komma in under samrådet. Samrådets huvudsyfte är att ge möjlighet för olika intressenter att påverka planen. Genom diskussion och yttranden vid samrådet har planeraren en chans att utskilja eventuella meningsskillnader som kan finnas och identifera eventuella problem med planläggning. Samrådet ger medborgaren och intressenten en chans att påverka och planeraren får en klarare bild av utgångsläget för planen. Efter samrådet ska en samrådsredogörelse framställas där de synpunkter som diskuterats
redovisas och vilka förslag som samrådet åstadkommit (Nyström 2003 s.177-178).

**Utställning** av planen ska ske när ett planförslag har framtagits utifrån bland annat det underlag som framkom från samrådet. Utställningens syfte är att ge medborgarna, och de statliga myndigheterna en chans att reagera på planen och eventuellt komma med överklaganden av den nya planen. Utställningen ska kungöras och under utställningstiden ska följande ingå i planförslaget; en planbeskrivning med redovisning av bakgrund och motiv till planförslaget samt konsekvenser och innebörden av planen. Samrådsredogörelsen och den giltiga översiktsplanen ska även bifogas samt annat planunderlag som kan vara av betydelse enligt kommunen. Efter utställningen tar kommunfullmäktige ställning till om planen kan godkännas. När beslutet har tagits om att planen bör antas startar en tid för överklagan på tre veckor. Om inga överklaganden går igenom vinner planen laga kraft. För att en översiktsplan ska vara aktuell bör kommunfullmäktige se över planen vid varje mandatperiod. Om planen kan anses som inaktuell bör ett beslut om ändring av planen ske (Nyström 2003 s.178-180).


**2.1 Detaljplanering**

antagits de senaste 15 åren. På grund av ett nytt kunskapsunderlag idag kan många befintliga detaljplaner anses inaktuella. Ett resultat av detta problem kan vara att bygglov beviljas, enligt rådande plan, inom områden som är kända riskområden (Boverket 2011 s.30).


Boverket har inget underlag för bedömning av hur detaljplanerna beaktas och kommer till användning i kommunens arbete vid bygglovsprövning eller andra typer av efterföljande beslut (Boverket 2011 s.30).


Boverket slutliga sammanfattning av bedömningen av detaljplaneringen i landet pekar på att länsstyrelserna, som ska kontrollera och bevaka de statliga intressena sällan ingriper i den kommunala detaljplaneringen. Detta kan förklaras av att länsstyrelserna ofta känner en osäkerhet kring vad som krävs för ett ingripande. I den nya Plan- och bygglagen 2010:900 omformuleras begreppet statlig kontroll och kallas istället för tillsynsuppgift, Boverket hoppas genom denna förändring att förbättra och effektivisera länsstyrelsernas tillsyn i landet (Boverket 2011 s.33).

Länsstyrelserna har vid sin tillsyn av översikts- och detaljplaner planer sett några tendenser. Enligt ett urval av kommuner som studerats har länsstyrelserna observerat att ”kommunerna i allmänhet inte har några resurser för att se över gamla detaljplaner med inaktuella planbestämmelser eller andra brister som försvårar tillämpningen av dem”. ”Flera länsstyrelser anser att kommunerna behöver fler resurser för att kunna hantera sitt ansvar i nya Plan- och bygglagen ”2010:900 (Boverket 2011 s.40-41).


Boverket bedriver ett program tillsammans med Lantmäteriet som syftar till att skapa sammanhållen detaljplanerings- och fastighetsbildningsprocess. Programmets vision är att ”Sverige år 2020 tillämpar ett regelverk för planerings- och fastighetsbildningsprocessen som av medborgare och sakägare upplevs som en sammanhållen process”. Ett delmål är att ” Sverige år 2015 hanterar planläggning och fastighetsbildning som en sammanhållen rättssäker och effektiv process” (Boverket 2012 s.9).

Detaljplanaktiviteten är tydligt kopplad till konjunktur, befolkningsmängd och befolkningsutveckling. Sedan år 2008 har antalet antagna detaljplaner sjunkit med 25 procent, från 2245 stycken till 1703 stycken, i 35 kommuner i landet antogs ingen detaljplan alls år 2011 (Boverket 2012 s.29).

### 2.2 Länsstyrelsen Västerbotten

Länsstyrelsen tillhandahåller underlag för kommunerna om vilka områden i länet som är viktiga att ta i beaktning vid byggnation och annan typ av markanvändning. Länsstyrelsen Västerbotten vill skapa en långsiktigt hållbar miljö och goda levnadstillstånd och trygghet för alla i länet. Tillsammans med kommunerna i länet och övriga statliga myndigheter arbetar Länsstyrelsen Västerbotten för att ta fram underlag och ge rådgivning vid kommunal planering då det gäller både översikts- och detaljplanering samt områdesbestämmelser. Planeringen påverkas av riksintressen och andra typer av nationella mål som kan beröra till exempel friluftsliv, naturvård, kommunikationer och infrastruktur samt energiproduktion. Länsstyrelsen övervakar de statliga intressena och framför statens åsikter i planeringen. Länsstyrelsen har även till uppgift att övervaka och granska den kommunala planeringen. Länsstyrelsen ser


2.3 Vem gör vad?


2.4 Liten avvikelse från detaljplan

Ett bygglov får beviljas för en byggnation trots att den avviker från rådande detaljplanbestämmelser. För att avgöra om en avvikelse från planen ska tillåtas måste en helhetsbedömning göras där alla avvikelse vägs in. I huvudsak finns samtliga bestämmelser som reglerar
möjligheterna att tillåta ett bygglov trots att det avviker från rådande plan eller bestämmelser att hitta i 31 b paragrafen i plan- och bygglagens nionde kapitel. I denna lagbestämmelse redogörs att ett bygglov som strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser får beviljas under förutsättningarna att avvikelsen är liten och förenlig med detaljplanen eller områdesbestämmelserna. Det framgår även att om bygglov med avvikelser beviljats sedan tidigare ska även tidigare tillåtna avvikelser medtas i helhetsbedömningen av bygglovsansökan med en avvikelse. För att ett bygglov med en avvikelse ska kunna beviljas måste samtliga avvikelser tillsammans räknas som en liten avvikelse och samtliga avvikelser måste vara förenliga med planens syfte (Boverket.se² 2013).

"Plan- och bygglag (2010:900) 9:31b
31b § 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 avvikelsen är liten och förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte (Boverket.se² 2013)."

Om avvikande åtgärder tidigare har godtagits enligt första stycket eller 30 § första stycket 1 b, ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som söks och de som tidigare har godtagits” (Boverket.se² 2013).


En plans syfte kan också beröra andra planer som till exempel trafikbehov och kundunderlag till en butik eller bensinstation i närliggande område. En avvikelse måste därför relateras till andra planer och bedömas utefter i vilken omfattning den påverkar omkringliggande planering och miljö. Miljöns karakter får inte påverkas i större omfattning. En mindre ändring av en fasad i en känslig gatubild kan innebära en större avvikelse från planen och än vad ett större överskridande av byggrätten i till exempel ett industriområde skulle
innebära. Den tekniska utvecklingen kan bidra till att vissa planbestämmelser blir inaktuella och minska i betydelse vilket kan påverka vid bedömningen av en avvikelse (Boverket.se² 2013).

2.5 När är en avvikelse liten?

En kvalifikation för att en avvikelse från planeringen ska tas för att vara liten är om den endast har en lokal påverkan. Placeringen av till exempel en komplementbyggnad någon meter in på en prickad mark bit, det vill säga mark som ej får bebyggas, kan ibland men inte alltid anses som en mindre avvikelse från planeringen. Placering av mindre byggnader för att tillgodose allmänhetens behov, som till exempel toaletter, kiosker, uteserveringar och dylikt kan ibland anses som mindre avvikelser från planeringen förutsatt att det inte är känsliga miljöer som berörs på ett negativt sätt (Boverket.se² 2013).

2.6 När är en avvikelse inte liten?


"Plan- och bygglag (1987:10) 17:18a
18a § Byggnadsnämnden får i ett ärende om bygglov förklara att en
nybyggnadsåtgärd eller fastighetsbildning som har utförts i strid mot en stadsplan, byggnadsplan, avstyckningsplan eller tomtindelning med [...] En sådan förklaring får avse endast mindre avvikelser från planen eller tomtindelningen vilka är förenliga med syftet med denna. Förklaringen får lämnas endast i beslut om bifall till ansökan om bygglov (Boverket.se² 2013).

Första stycket ska tillämpas också i fråga om fastighet, byggnad eller annan anläggning i den utsträckning den efter ett beslut om fastställelse av en stadsplan, byggnadsplan eller tomtindelning avviker från planen eller tomtindelningen” (Boverket.se² 2013).

En likande möjlighet för bygglovskontoren att klassa dessa gamla åtgärder som liten avvikelse finns i nya Plan- och bygglagen 2010:900, Övergångsbestämmelserna paragraf 13 (Boverket.se² 2013).

2.7 Tidigare beviljade avvikelser

3 METOD

Jag uppmärksammas vid ett besök på bygglovskontoret i Umeå kommun av handläggare på bygglovskontoret att begreppet ”liten/mindre avvikelse” är ett återkommande problem i handläggningsyrket och att det finns delade uppfattningar om hur detta begrepp bör användas i praktiken. I detta arbete har därför en kartläggning gjorts av samtliga beviljade bygglov som antagits med en mindre avvikelse från detaljplan under år 2012 i Umeå kommun.


3.1 Delegationsbeslut och statistik

Statistik på antalet inkomna lovansökningar, antalet lovbeslut samt antalet lovbeslut beviljade med en liten/mindre avvikelse från detaljplanen tillhandahölls av bygglovskontoret i Umeå kommun. Delegationsbeslut har studerats för att få fram vem som ansökt om lovet, vad lovet avser, vad som avviker från planeringen och på vilket sätt det avviker. Detta anges i delegationsbeslutet som skrivs i samband med bygglovskedet, ingen annan statistik finns framtagen om den typen av uppgifter, därför fick undersökningen göras manuellt. Varje unikt fall har sedan studerats i bygglovskontorets arkiv genom att läsa varje delegationsbeslut om bygglovet i fråga och koda informationen från delegationsbeslutet. En del intressant information som hittats i delegationsbeslutet om mått har lyfts ut ur undersökningen för att ge tydliga exempel på vad som kan klassas som mindre avvikelser från planeringen. Till exempel mått på överskridna boareor och överskridna bygnadshöjder presenteras för att ge exempel och ett mått på vad som faktiskt klassificeras som en mindre eller liten avvikelse.
3.2 Kvalitativ dataanalys


3.2.1 Kategorisering av data

Byggnadsansökningar som beviljats med mindre avvikelser har undersökt och delats in i fyra kategorier för att möjliggöra en undersökning av materialet. Kategorierna är; Sökande, Byggnadstyp, Byggnadsåtgärd och Avvikelsetyp. Dessa kategorier har i sin tur underkategorier där underlaget sorterats in. Jag hade fler kategorier tidigare men har, liknande Brymans förslag, städat upp bland kategorierna och slagit ihop en del kategorier till en, som till exempel kategorin Övrig tillbyggnad som tidigare var entré, skärmtak över entré, skärmtak för cyklar m.m. och fastställt de kategorier som presenteras nedan, se även tabell 1.
Sökande
Denna kategori finns för att möjliggöra en undersökning av vilka typer av sökande som oftast får tillåtelse att avvika från planen. Kategorin ägandeform består av underkategorierna; Privat, Företag, Landstinget, Trafikverket och Kommun. Fallen har sorterats in i kategorierna beroende på vem som i ansökan står skriven som sökande av bygglov.

- **Privat** innehåller fall om privatpersoner.

- **Företag** innehåller fall berörande företag, i denna kategori har även bostadsrättsföreningar och andra typer av föreningar sorteras in. Denna indelning har gjorts för att föreningar ofta drivs av fler än en person och ibland kan ha ett vinstsyfte liknande företags vinstsyften.

- **Landstinget**

- **Trafikverket**

- **Kommun** innehåller fall med kommunen som sökande. Denna uppdelning har skett för att i undersökningen skilja på Landstinget, Trafikverket och kommunens ansökningar. Detta främst på grund av att det är en kommunal enhet som handlägger bygglov.

**Byggnadstyp**
Kategorin Byggnadstyp innehåller fem underkategorier som består av; **Radhus, Villa, Flerbostadshus, Kontorslokaler, Handelslokaler** och **Industribyggnader**. Denna indelning har skett för att möjliggöra en enklare överblick om vilka typer av byggnader som främst godkänns med
en mindre avvikelse. Kategorierna är hämtade från delegationsbeslutens benämningar.

- **Radhus** innehör alla lovären som berört radhus och parhus.

- **Villa** innehåller samtliga enbostadshus, även fritidshus. Att kategorisera villor och fritidshus under samma kategori har främst gjorts för att det idag är svårt att skilja på villor och fritidshus då många väljer att bo permanent även i fritidshus. Valet motiveras även av att villor och fritidshus är friliggande hus som oftast har en säregen utformning som inte är identiskt med något annat hus.

- **Flerbostadshus** innehåller lägenhetshus och enskilda lägenheter.

- **Kontorslokaler** innehåller fall om arbetsplatser, och då främst kontor. Dessa lokaler är ofta utformade för att passa människors behov likande boende då dessa typer av byggnader ofta tar hänsyn till buller och andra yttre påverkansfaktorer, men inte behöver uppfylla samma behov som en bostad, vilket gör att kontorslokaler bör vara en egen kategori.

- **Handelslokaler** innehåller fall om kommersiella lokaler och ej lokaler om industri och tillverkning då dessa fall sorteras in.

- **Industribyggnader** innehåller industri- och lager byggnader. Uppdelningen mellan handelslokaler och industribyggnader har främst gjort då dessa tyder av byggnader oftast utformas på helt olika vis och oftast ligger på olika typer av områden och därför skiljer sig för mycket från varandra för att sorteras in under samma kategori.

**Byggnadsåtgärder**


- **Tillbyggnad** avser tillbyggnad av befintliga byggnader till exempel utbyggnader eller byggnation av komplement byggnader som garage och skämtak. Kategorin Tillbyggnad delats upp i totalt sex områden då många olika typer av tillbyggnader ofta förekommit i materialet.
• Tillbyggnader består av Tillbyggnad av uterum, Tillbyggnad av carport, Tillbyggnad av förråd, Tillbyggnad av Garage, Tillbyggnad av plank samt Tillbyggnad övrigt.

- **Tillbyggnad av uterum** innehåller fall om inglasning av befintlig altan samt nybyggnation av uterum.

- **Tillbyggnad av carport** innehåller uppställningsplatser för bil samt skärmtak då de uppfyller ungefär samma behov, det vill säga parkeringsplats och väderskydd.

- **Tillbyggnad av förråd** innehåller även cykelförråd då de avser samma typ av behov det vill säga förvaring.

- **Tillbyggnad av plank** innehåller både vanliga plank i trädgården och bullerplank

- **Tillbyggnad av Garage** innehåller lov om byggnation av garage.

- **Tillbyggnad övrigt** innehåller byggnationer som bastu, soprum, farstukvist, miljöstationer och cykelskärmtak. Fall om byggnationer av udda saker och mindre byggnationer som inte är så omfattande har hamnat i denna kategori.

• **Nybyggnad hus** innehåller uppförande av nya hus. Gästhus och gäststugor ingår även i denna kategori då gästhus/stugor ofta är fristående hus av något större karaktär som ofta är utformade som ett bostadshus och inte som en komplementbyggnad. Kategorin Ombyggnad innehåller fall om fasadändringar eller inre ändringar samt tillägg av våningsplan och även ändring av verksamhet. Kategorin Ombyggnad innefattar ändringar av befintliga byggnader och excluderar tillägg som istället sorteras in under området tillbyggnad.

• **Rivning** innehåller fall om rivning, dock kan denna kategori anses mindre användbar i undersökningen då rivning inte omfattas av fenomenet mindre avvikelse.

Avvikelse
typ
Avvikelse är indelad i tre områden, **Placering, Utformning** och **Markens Användning**. Denna kategori innefattar på vilket sätt fallet
strider mot detaljplanen enligt delegationsbeslutet från bygglovskontoret.

• Placering är indelat i tre kategorier, Placering, Placering på prickmark och placering nära tomtgräns. Fallen är indelade efter vad som står i delegationsbeslutet och har endast placering omnämmts har fallet hamnat under kategorin Placering, har det där emot specificerats om det är placering på prickmark, det vill säga placering på mark som ej får bebyggas sorteras det in i den kategorin och omnämns det att byggnationen är för nära tomtgränsen hamnar fallet under kategorin Placering nära tomtgräns.

• Utformning är indelat i totalt sex kategorier. Utformning Byggnadsarea, Utformning Takkulör, Utformning Fasad, Utformning Takvinkel, Utformning Byggnadshöjd och Utformning Boarea. Fallen är indelade i de olika kategorierna beroende på vad som är omnämnt i delegationsbeslutet från bygglovskontoret.

  - Utformning takvinkel inkluderar de fall som har en annan takvinkel än den som är angiven i detaljplanen.

  - Utformning byggnadshöjd inkluderar de fall som har en annan byggnadshöjd än vad som är angivet i detaljplanen.

  - Utformning av fasad och utformning takkulör inkluderar de fall som avviker från bestämmelser för fasadutformning i planen.

  - Utformning byggnadsarea inkluderar fall som överskrider den totala angivna arean som får bebyggas av en tomt.

  - Utformning boarea inkluderar de fall som överskrider den totalt angivna boarean som en byggnad får inneha enligt planen.

• Markens användning inkluderar de fall när bygglov beviljats trots att annan aktivitet ska ske på platsen än vad som är angivet i planen. Markens användningsbestämmelser har i dessa fall förbisetts.
3.3 Boverkets rapporter


3.4 Litteratur


Boken Åtta postulat om planering av staden som livsmiljö skriven av Arntstberg och Bergström 2001 har studerats för att lyfta fram mjuka värden i planeringen och kan anses som minst lika viktigt som tvärvetenskaplig litteratur. Boken bär namnet postulat för att det inte finns några vetenskapliga konkreta bevis för de påståenden som boken uppger, dock är den inte mindre trovärdigt för det. Boken Bostaden i
**staden – Europa planerar för stadsboende och stadsliv** skriven av Arnstberg och Bergström 2010, har används i arbetet för att ge ett senare perspektiv på vad bostaden i staden är för människan och förden boende i hemmet och staden.

En fördjupning kring metod för kodning utav kvalitativdata har även genomförts genom litteraturen Samhällsvetenskapliga metoder, Bryman 2008. Studien gjordes främst för vägledning vid kodningen utav underlaget som kan klassas som kvalitativt då det innehöll inte bara siffror på mängden avvikelser utan även information om vilka typer av avvikelser som förekommit och på vilket sätt.

Sökningar i databasen LIBRIS via Umeå universitetsbibliotek är gjorda med sökorden; mindre avvikelse, mindre avvikelse från planeringen, avvikelse från planeringen, detaljplan avvikelse, minor divition, divition local plan. Ingen av dessa sökningar på svenska har genererat i några träffar. Sökningarna på engelska har genererat resultat men inget relevant i denna studie. Detta kan bero på att det svenska platssystemets nationella begränsning.

### 3.5 Avgränsningar

I detta arbete har jag valt att endast titta på tillåtna avvikelser och inte på olovligheter, det vill säga avvikelser från planeringen som är uppförda utan lov. Detta är för att det sällan finns datamaterial som visar vilka olovligheter som uppförts, då dessa just är olovligheter är det inget ett bygglovskontor kan hålla reda på samt att de anmälningar som kommer in inte fokuserar på överträdelser i planen utan på att byggnationen uppförts utan lov. Det intressanta i denna undersökning är inte heller de byggnationer som uppförs utan lov som avviker från planeringen utan de byggnationer som avviker från planeringen som faktiskt är beviljade och tillåtna. Intresset ligger i systemets tendenser att tillåta sådant som är otillåtet.

Ett alternativ hade varit att studera en specifik stadsdel och utreda vilka avvikelser som skett under en längre tidsperiod och sett vad en tillåten avvikelse kunde medföra över tid inom ett område med en ganska homogen bebyggelse. Studier av områdets utveckling och områdets planläggning hade också kunnat genomföras för att se vilka brister som finns i planen och när och hur planen har framtagits. Jag ville kartlägga samtliga mindre avvikelser under ett år i Umeå kommun för att få en överblick och se frekvensen av avvikelser på ett år.

3.6 Bygglov

Bygglov krävs för att uppföra och ändra byggnader. I bygglovet prövas om åtgärden stämmer med detaljplanens krav på placering och utformning. I ett förhandsbesked prövas om en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas på en viss plats. Förhandsbeskedet är bindande vid kommande bygglovsprövning (Boverket 2011 s.35).

3.6.1 Bygglovsprocessen


3.7 Boverket
Boverket är en förvaltningsmyndighet som hanterar frågor om fysiskplanering, byggdmiljö, hushållning av mark- och vattenområden, byggande och förvaltning av bebyggelse samt boende och bostadsfinansiering. Boverket ansvarar också för statliga stöd och bidrag inom dessa områden (Boverket 1 2013).

3.8 Plan- och byggenkäten

4 TIDIGARE STUDIER: VARFÖR PLANERING?


De naturresurser som är intressanta för människan är ojämnt fördelade geografiskt och det medför att attraktiviteten för vissa platser blir större än till andra. Ofta uppstår konflikter om rätten att använda attraktiva platser och då fungerar planeringen som ett verktyg för att lösa konflikter samt samordna olika behov av markanvändning. Markanvändningsplanering blir då också ett medel för att sammanställa samhällets behov och styra nyttjandet av mark- och vattenresurser med hänsyn till medborgarnas välbefinnande och välfärd samt till fördel för företag och organisationers användning(Nyström 2003 s.11-12).

4.1 Planering och vackert byggande


Arnstberg och Bergström 2001 skriver att det är orealistiskt att en privat byggare på egen hand ska tänka på framtiden och lämna plats för eventuella framtida byggnationer. Det är inte heller den privatas uppgift utan samhällets uppgift och ansvar. Samhället ska planläggas så att staden kan växa och förvandlas i en riktning som gynnar staden. Att låta marknaden planera staden är ett kortsiktigt tänkande då marknaden styrs av vad som efterfrågas för stunden. Samhällets planering måste
styra stadens exploatering åt rätt håll genom tydliga planramar som marknaden måste agera utefter. Friheten för byggaren och brukaren av byggnaden kan vara fria, så länge det finns ett tydligt ramverk. Arnstberg och Bergström menar att istället för att sträva efter perfekta miljöer att flytta in i, ska istället en utveckling av områden över tid främjas genom att ge utrymme och att tillåta idéer och önskningar hos de boende (Arnstberg & Bergström 2001 s.140-142).


4.2 Kulturgeografins grunder

Kulturgeografers huvudområde är att analysera och studera hur människan över tid väljer att använda det geografiska landskapet. Människans sätt att fysiskt omvandla ett naturlandskap till en stad är en central fråga inom kulturgeografi och historia spelar en betydande roll. Samhällets utveckling och hur det påverkar de rumsliga företeelserna i en stad, samspelet mellan sociala processer och rummets ordning samt hur det materiella i naturlandskapet skapar olika slags geografier är kulturgeografins grunder (Gren & Hallin 2003 s.10-12, 16-17).

4.2.1 Planeringshistoria och kulturmiljöarv

Forsberg 2005 ställer sig frågan om varför vi borde lägga stor vikt vid stadens historiska aspekter när det kommer till planering och arkitektur. Tanken på en bebyggd miljö som en konsekvens av socioekonomiska faktorer och teknisk utveckling är vanlig utan att väga in historia och estetik från förrr. Samhällsplanerare har nyttat av att lära känna tidigare planerares tankar och göra sig införstådda i historien för att dra nytta av de misstag som gjort tidigare. Kunskaper om planer som inte blivit till verklighet kan vara en av de viktigaste historiska kunskaper en planerare kan ha. Bebyggda miljöer som inte fungerat och inte utvecklats som
planeraren hade hoppats kan ge efterkommande planerare kunskap och visdom till att inte göra samma misstag. Förhoppningsvis kan även en planerare förstå varför en plan från förr inte fungerade och förstå hur planläggning bör ske för att en plan ska bli till verklighet (Forsberg 2005 s.102).

Vad som är och inte är kulturhistoriskt varierar över tiden. Den fysiska planeringen kan även hantera bevarandet av kulturniljöer och det byggnadsmässiga kulturarvet. Det konstnärliga i en bebyggd miljö är ett viktigt kulturarv och inte minst är vanliga byggnader så som skolor, bostadshus och handelslokaler skapade av mindre kända arkitekter värda att värdesätta trots att många inte lägger något större värdering i dessa typer av byggnader. Att med tiden kunna läsa stadens utveckling, planeringsideal och arkitekturtrender bör värdesättas och inte arbetas bort. Det är samhällsplaneringens uppgift att bevara dessa miljöer och historiska spår för framtiden (Forsberg 2005 s.105-106).
5 RESULTAT

I Umeå kommun under år 2012 vilket var 1403 stycken ansökningar. Tabell 2 visar att av de 1403 var det endast 69 procent av ansökningarna som blev till faktiska lovbeslut, det vill säga 968 stycken. Av de totalt 968 besluten var det 27,8 procent av beslutet, det vill säga 269 stycken som avvek från giltig detaljplan och klassades som mindre avvikelser från planeringen. Figur 1 visar andelen mindre avvikelser från detaljplanen från antalet lovbeslut.

Tabell 2. Ärendestatistik Bygglov Umeå kommun år 2012

<table>
<thead>
<tr>
<th>Byggoelsären Umeå kommun år 2012</th>
<th></th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Antal inkomna ärenden</td>
<td>1403</td>
</tr>
<tr>
<td>Antallovbeslut</td>
<td>968</td>
</tr>
<tr>
<td>Antal mindre avvikelser</td>
<td>269</td>
</tr>
<tr>
<td>Del ärenden som beslutats</td>
<td>69,0%</td>
</tr>
<tr>
<td>Del ärenden av beslutade ärenden som godtagits med en mindre avvikelse</td>
<td>27,8%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Källa: Bygglov Umeå kommun

Figur 1. Diagram över mindre avvikelser från detaljplan i Umeå kommun år 2012
Källa: Bygglov Umeå kommun

5.1 Kartor
I Umeå kommun har avvikelserna från detaljplanerna under år 2012 en jämn spridning i kommunen, se figur 2. Inget tydligt mönster går att utskilja dock är det fler avvikelser in mot tätorten Umeå, men fler byggnader finns även i tätorten. I figur 3 visas en in zoomning av tätorten i Umeå och de mindre avvikelserna. Inget mönster går att se i tätorten, avvikelserna har en jämn spridning över hela tätorten.
Figur 2. Karta över mindre avvikelser från detaljplan i Umeå kommun år 2012. Källa: Bygglov Umeå kommun, Lantmäteriet Umeå kommun
5.2 Byggnadstyp

Villor är den byggnadstyp som främst berörts av mindre avvikelser från planeringen i Umeå kommun under år 2012, se figur 4. Flerbostadshus och radhus är även berörda i en större grad än handels-, industri- och kontorslokaler.

![Diagram över byggnadstyp som mindre avvikelse från detaljplan avser, Umeå kommun år 2012. Källa: Bygglov Umeå kommun](image)

5.3 Sökande

Det är främst privatpersoner som i sin bygglovsansökan berörs av avvikelser från detaljplan i Umeå kommun under år 2012, se figur 5. Även företag har berörts vid ansökan om bygglov - som beviljats trots avvikelse från detaljplan. Kommunen kommer på tredjeplats men även Landstinget i Västerbotten och Trafikverket har ansökt om avvikelser från planeringen.
5.4 Byggnadsåtgärd

Den vanligaste orsaken till avvikelse från detaljplanen är placeringen i Umeå kommun under år 2012, se figur 7. Placering på prickmark, mark som ej får bebyggas, och placering nära tomtgräns är vanliga avvikelser. Utformningen av byggnader avviker också ofta från planen och då främst när det gäller byggnadshöjd och takvinkel. Överskriden boarea och överskriden byggnadsarea är också vanliga orsaker till avvikelser från planeringen. Överareor på upp till 26 kvadrat meter har godtagits med motivering att avvikelsen går att betrakta som liten. Byggnadshöjder med 0,5 meter högre höjd än tillåtet enligt planen har också det beviljats med motivering att avvikelsen går att betrakta som liten. Fasad utformning och takkulörer är också avvikelser från planeringen som tillåtits under år 2012. Studier av delegationsbeslutens visar också att många avvikelser motiveras med att ”liknande avvikelser har beviljats sedan tidigare”.

**5.5 Avvikelsestyp**
5.6 Slutsatser av resultat

Studier av Plan- och bygglagens bestämmelser om avvikelser från planeringen visar att det är en bedömningsfråga om en avvikelse från detaljplanen bör godtas eller ej. Samtliga faktorer som kan strida mot planens syfte om säkerhet, estetik och exponeringsgrad ska vägas in vid ett beslut om planens bestämmelser ska förbi ses och även tidigare avvikelser bör tas i beaktning. Om en avvikelse från planeringen kan anses som förenlig med planen är också en bedömningsfråga och kräver förståelse och noga genomgång av detaljplanen som avvikelsen berör.

Vid studie av figur 2 och 3 kan slutsatsen dras att det inte finns något rumsligt fenomen när det gäller avvikelser från planeringen. Avvikelser tycks ske överallt i kommunen där vi valt att bosätta oss, på detaljplanelagda områden till störst del, det vill säga längst kusterna och i tätorten. Inzoomningen av tätorten visar att avvikelserna tycks vara jämt fördelade även inne i tätorten.
Vid jämförelse av figur 4 och 5 syns att det är främst privatpersoner med villa som ansöker om byggnadsåtgärder som strider mot detaljplanen. Den vanligaste typen av byggnadsåtgärd visas vidare i figur 6 vara tillbyggnader som exempelvis carport, garage och uterum samt andra typer av komplementbyggnader som främst berör villor. Vidare i figur 7 syns att placeringen av dessa komplementbyggnader ofta är det som avviker från rådande plan och klassificeras som mindre avvikelser. Vid studie av delegationsbeslut om beviljade bygglov har boareor på maximalt 26 kvadratmeter tillåtits som mindre avvikelser, även denna typ av avvikelse som är vanlig, enligt figur 7, gäller främst villor eller radhus, se figur 4, då det kan vara svårt att bygga ut en lägenhets boarea. En slutsats av undersökningen om typ av sökande, typ av byggnad, typ av byggnadsåtgärd och typ av avvikelse visar att det är främst privatpersoner med villa som vill bygga en komplementbyggnad eller tillbyggnad som ansöker och beviljas lov att överträdä detaljplanens bestämmelser främst när det gäller placering eller utformning av byggnadens takvinkel och höjd.
**6 DISKUSSION**

En detaljplan tas fram genom en demokratisk planprocess där faktorer som ökad trafik, buller, estetiska aspekter, funktion och placering med mera ska vägas in och medborgarna ska ha inflytande. Ändå vill vissa medborgare senare avvika från planen och ansöker om bygglov som inte följer planens bestämmelser. Planen kan överklagas på många instanser och kommunernas planläggning regleras och kontrolleras av Länsstyrelsen, ändå följer vi inte planeringen som så noga ska säkerställas.


Enligt Arnstberg och Bergström (2001) ska staden planeras relativt fritt men med tydliga rambestämmelser om vad som får och inte för göras, dock ska önskemål och idéer från boende bejakas för att öka trivseln i staden. Jag tolkar detta som att avvikelser från planer kan vara bra för att individen ska trivas och för att individens behov ska täckas upp trots att


istället för flerbostadshus blir kund- och kollektivtrafikunderlag lägre än beräknat och servicen drabbas på ett negativt sätt.

Gaturummet och stadsbilden kan ändras och som Boverket nämner, att vissa miljöer är känsligare än andra, dock bör inte vissa miljöer förbises enligt Arnstberg och Bergström då även miljöer som kan anses som mindre känsliga ofta är känsliga. Jag drar slutsatsen att en mindre eller liten avvikelse inte är något som bör användas slentrianmässigt och tillåtas i en för generös utsträckning är enkel att dra då en liten avvikelse kan medföra en större påverkan i stort. Dock bör inte möjligheten att tillåta avvikelser minksas eller borttas då planeringen har svårt att hålla jämnt takt med övrig utveckling av olika anledningar. Människors behov måste täckas upp men varje avvikelse bör noga beaktas och för stora avvikelser, speciellt i homogena områden, bör inte tillåtas på grund av upprepningseffekten.


6.1 Vidare forskning

Vid vidare forskning av detta ämne kan undersökning ske om vilka detaljplaner som avvikits ifrån och detaljplanernas aktualitet. Eventuellt kan det vara nödvändigt att undersöka om planerna bör ändras om för många avvikelser sker. Informativa intervjuer med planerare och bygglovshandläggare skulle också kunna utveckla ämnet och ge en inblick i varför avvikelser från planeringen sker på ett djupare plan och eventuellt finns det något som inte litteratur eller statistik kan visa.

En möjlighet att fördjupa arbetet kan även vara att vid vidare kartläggning se var de olika typerna av avvikelser har förekommit i kommunen, har till exempel överareor om byggrätten till mesta dels tillåtits utanför tätorten och så vidare.

Vid vidare forskning kunde även anledningarna och motiveringarna till varför avvikelserna beviljas redas ut tydligare. Till exempel motiveras avvikelser med att tidigare avvikelser gjort sedan innan, en fördjupning kunde var att studera de tidigare avvikelserna och söka efter ett mönster och på så vis utreda vad som ligger till grund för en avvikelse och hur många avvikelser en avvikelse kan föda.

En idé kan även vara att titta på den nationella frekvensen av tillåtna mindre avvikelser i Sveriges övriga kommuner för att få en uppfattning om frekvensen av mindre avvikelser i Umeå kommun är ovanligt hög eller liten. En jämförelse mellan andra kommuner går även att göra för att se om typerna av byggnader och avvikelser skiljer sig i övriga Sverige.
7 SAMMANFATTNING

Enligt Boverket 2007 används begreppet mindre avvikelse på ett slentriamässigt och felaktigt sätt, tolkningarna av begreppet är ofta för vida och varierande vilket är en stor brist vid bygglövsprövningar i landets kommuner.

En undersökning av Umeå kommuns bygglov beviljade med en mindre avvikelse från detaljplan år 2012 är genomförd genom undersökning av dataunderlag tillhandahållt av Bygglövskontoret i Umeå kommun. Undersökningen besvarar vilka typer av byggnadsåtgärder som avviker från planeringen, på vilka sätt dessa byggnationer avviker, vilka typer av byggnader som berörs av avvikelser samt vilka som ansöker om rätt att avvika från planen. Undersökningen och undersökningen besvarar även vilka bestämmelser som finns om mindre avvikelser från planeringen och varför avvikelser från planeringen görs.

Framtagning av statistik har skett genom en kvalitativ kodning av underlaget samt kategorisering. Detta har genererat i ett resultat som visar vilken typ av sökande, byggnadstyp, byggnadsåtgärd samt avvikelse typ som är vanligast i Umeå kommun när det gäller tillåtta mindre avvikelser från detaljplanen. En kartläggning av samtliga avvikelser under år 2012 är utförd, för att eventuellt se en rumslig företeelse av avvikelser, genom användning av fastighetskartan över Umeå kommun tillhandahållen av Lantmäteriet Umeå kommun. Som stöd i undersökningen av det genererade underlaget har litteratur om grunderna i planering, planeringsprocessen, kulturgeografi samt planeringsteorier använts. Boverkets rapportering från plan- och byggenkäten ligger även till grund för undersökningen och undersökningen av fenomenet mindre avvikelse från detaljplan.

Tillbyggnader av villor utförda av privatpersoner som avviker från detaljplaneringen när det kommer till placering är den vanligaste mindre avvikelsen som vid bygglövsprövning tillåtits i Umeå kommun under år 2012. Totalt har 27 % av de beviljade lovansökningarna under år 2012 i Umeå kommun varit mindre avvikelser från rådande detaljplan. Inga speciella rumsliga företeelser går att utskilja av kartläggningen av avvikelserna i Umeå kommun, fallen är jämnt utspridda i kommunen och även inom tätorten.

Enligt Plan – och bygglagen får en mindre avvikelse från planeringen tillåtas förutsatt att den är liten och inte strider mot planens syfte. Vid bedömning av om en avvikelse är liten eller inte ska även tidigare
eventuella avvikelser från planen vägas in och en helhetsbedömning av området och planen bör göras.

En anledning till varför avvikelser detaljplaner sker kan bero på inaktuella detaljplaner som inte längre tillgodosser de efterfrågade behovet av funktion av ett hem i nutida mått. En avvägning om kulturmiljöbevarande och individens efterfrågan på funktion bör ske vid bedömningen om en avvikelse från planen ska ske eller inte. En mindre avvikelse föder ofta fler mindre avvikelser och kan på så sätt påverka ett större närliggande område utöver området som berörs av detaljplanen. Denna spridningseffekt gör att frågan om mindre avvikelser från detaljplan blir en stor fråga om planering och beviljande av bygglov.
8 REFERENSER


8.1 Internetkällor

- Boverket.se ¹(2013): Om Boverket.  


- Boverket.se ³(2013), PBL Kunskapsbanken – Ansökan om lov och förhandsbesked.  