



Enligt sändlista

## Remiss om promemorian En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter (Ds 2024:25), LI2024/00880, svar senast 2025-03-10

Er beteckning: LI2024/00880

### Sammanfattning

I remissen går att utläsa att problematiken med utbyggnaden av häkten och anstalter inte främst ligger i planprocessen och bygglovsprocessen, utan det är till exempel vid upphandling, markförvärv och projektering där det i huvudsak återfinns en omotiverad tidsåtgång.

Eftersom problematiken kring omotiverad tidsåtgång sålunda inte ligger inom ramen av plan- och bygglagens förfaranden. Samt att ett genomförande av författningsförslagen riskerar att urholka förtroendet för detaljplanesystemet i stort, anser Länsstyrelsen Västra Götaland inte att det är motiverat att möjliggöra föreslagna avsteg från denna lagstiftning, och anser därmed att föreslagna författningsförslag inte ska genomföras.

### Länsstyrelsens synpunkter på författningsförslagen

Av 2 kap. 1 § PBL framgår att vid prövningen av frågor enligt denna lag ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. Vid avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen ska beaktas den s.k. proportionalitetsprincipen som utbildats av Europadomstolen vid tillämpning av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Principen innebär ett krav på att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen.

Med de författningsförslag som lämnas gällande utökade möjligheter till avvikelser från detaljplan och tidsbegränsade bygglov sker en olämplig förskjutning i den avvägning som ska göras enligt 2 kap. 1 § PBL. Det blir svårt för prövande myndigheter att på ett säkert sätt bedöma konsekvenserna för motstående enskilda intressen med de förslag som lämnas av utredningen.

Länsstyrelsen har förståelse för att utbyggnad av häkten och anstalter är ett angeläget allmänt intresse. Det finns dock ett stort antal andra angelägna allmänna intressen som träffas av reglerna om bygglovsplikt och kravet på planenlighet. Som exempel kan nämnas byggande av bostäder, skolor, andra vårdinrättningar än kriminalvårdsanläggningar, industrier m.fl. verksamheter. Att särreglera för enbart häkten och kriminalvårdsanstalter är därför olämpligt.

Häkten och anstalter är några av de svåraste verksamhetstyperna att utforma på ett säkert sätt eftersom de innefattar personer som är inlåsta och därmed inte har möjlighet att hjälpa sig själva i en krissituation. En intagen kan inte utrymma själv vid en brand och kan inte heller sätta sig själv i säkerhet i händelse av ett yttre hot. Det ställer höga krav på utformningen av anläggningen för att säkerheten ska kunna tillgodoses. En förhastad process, både i planprocess och bygglovsskede, riskerar att försämma säkerheten för de intagna om inte utformning och lokalisering hinner bearbetas tillräckligt. Ska undantag i lag göras för att snabbare kunna bygga häkten och anstalter måste det säkerställas att inga avsteg kan göras för säkerhetskritiska punkter som kan riskera människors liv och hälsa (exempelvis brandskydds krav eller risken för olyckor och översvämning). Så som förslaget är skrivet nu öppnar man upp för att kunna göra avsteg gällande faktorer som påverkar risken för människors liv och hälsa både i bygglovsskede och i planprocessen. Exempel på det:

- Placering och storlek av byggnad kan innebära att byggnad placeras närmare farliga verksamheter eller transportled för farligt gods med det olycksrisker som följer av det
- Utökad byggnadsstorlek på verkar personantalet både inom byggnaden och som vistas i området, vilket påverkar antalet drabbade vid en eventuell olycka (exempelvis med farligt gods) och påverkar därmed risknivån.
- Delar som i detaljplan inte har prövats för om de är möjliga att bebygga, och som med detta förslag ska kunna bebyggas,

kan ha viktiga funktioner för att exempelvis hantera översvämningssrisker eller utgöra en skyddsåtgärd mot andra olyckor, vilket kan drabba både den egna verksamheten och omkringliggande bebyggelse.

Länsstyrelsen har en viktig roll i att granska kommunernas detaljplan för att säkerställa att föreslagen markanvändning är lämplig bland annat med hänsyn till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Länsstyrelsen har även möjlighet att pröva kommunernas planer om marken inte är lämplig. I många kommuner finns inte resurser för att kunna ha experter på risk och säkerhet, översvämning och skyfall, geotekniker och annan kompetens som behövs för att kunna göra en helhetsbedömning av markens lämplighet.

### Förslagets 9 kap. 31 b § 3, utökad möjlighet till planavvikelser

För att bygglov ska få ges i område med detaljplan gäller som huvudregel att den ansökta åtgärden inte får strida mot en detaljplan (se 9 kap- 30 § PBL).

I samband med att den numera upphävda plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, trädde i kraft gavs byggnadsnämnderna en möjlighet att lämna bygglov till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen om avvikelserna är förenliga med syftet med planen (se 8 kap. 11 § ÄPBL). I korthet infördes denna möjlighet av den anledningen att begränsa möjligheten till avsteg från planer jämfört med vad som gällde för tiden innan ÄPBL trädde i kraft.

Lagstiftaren konstaterade dock att det kunde finnas visst tolkningsutrymme med beaktande av plankartans noggrannhet och planlinjernas utformning och att byggnadsnämnden därför ska ges en möjlighet att göra vissa avvikelser om nämnden anser det lämpligt. I förarbeten (prop. 1985/86:1 s. 714) angavs som exempel att smärre avsteg – t.ex. att placera en byggnad någon meter in på s.k. punktprickad mark – bör kunna medges med stöd av femte stycket. Andra exempel kan vara att överskridande av högsta tillåtna byggnadshöjd är påkallat av byggnadstekniska eller andra skäl eller att överskridande av tillåten byggnadsarea är motiverat för att en bättre planlösning skall kunna uppnås.

I samband med att nu gällande plan- och bygglag infördes så infördes en bestämmelse med motsvarande möjlighet att medge avvikelser från detaljplan. Uttrycket "mindre avvikelse" ersattes dock med begreppet "liten avvikelse". Någon ändring i sak var inte avsedd.

Genom ändringar i PBL, vilka trädde i kraft den 1 januari 2015, utökades möjligheterna för byggnadsnämnderna att medge avvikelser från detaljplanen (se 9 kap. 31 b § 2 och 9 kap. 31 c § PBL). Att, som nu föreslås, utöka denna möjlighet framstår som olämpligt. Det riskerar att urholka förtroendet för detaljplanesystemet i stort.

Vid framtagande av en detaljplan så granskas förutsättningarna för den tänkta användningen. Viss markanvändning är känsligare och ges därför större säkerhetsmarginaler och fler skyddsåtgärder mot olycksrisker. Användningsbestämmelse vård, som häkten och anstalter faller under, utreds och granskas under andra förutsättningar än mindre känslig verksamhet. Ges möjlighet att placera häkten och anstalter i strid mot användningsbestämmelser kommer dessa verksamheter att lokaliseras till områden som inte har utretts för det, med risk att en mycket känslig typ av verksamhet lokaliseras till mark som är utsatt för stora olycksrisker. Enligt utredningen bedömer man att risken att bygglov ges på olämpliga platser är mycket liten. Det är dock inte alltid man vet om den här typen av olyckor om det inte har prövats i detaljplan sen tidigare. Placeras en byggnad i en lågpunkt där vatten har kunnat fördröjas eller så att en avrinningsväg ändras eller skärs av så kan det påverka översvämningensrisken på andra platser.

Tidsbegränsade bygglov ska enligt utredningen också kunna ges i strid med användningsbestämmelser i detaljplaner. I kombination med att det i utredningen uttrycks att det är i syfte att kunna omvandla ett tidsbegränsat bygglov till ett permanent lov. Länsstyrelsen ser en stor risk i att detta leder till att häkten och anstalter uppförs på platser och med utformning som inte är lämpliga. Det bedöms också vara svårare för kommunen att neka en verksamhet som redan är på platsen (som har fått ett tillfälligt lov som de vill få förlängt), varvid Länsstyrelsen ser en risk att olämpliga platser ändå accepteras av kommunen. Det är också svårare och dyrare att åstadkomma skyddsåtgärder efter att byggnaden är på plats.

## Förslagets 9 kap. 33 b §, tidsbegränsade bygglov

Planering av markanvändning och byggande är åtgärder som ska ske långsiktigt och hållbart. Att införa ytterligare en särreglering, utöver 9 kap. 33 a § PBL, motverkar denna långsiktighet.

Genom förslaget öppnas det upp för en allt för förenklad möjlighet att driva igenom åtgärder som i själva verket borde prövas och bedömas som ett permanent bygglov. En prövning av ett permanent bygglov i enlighet med reglerna i 9 kap. 30 § eller 9 kap. 31 § PBL borgar även för att avvägningen mellan de allmänna och enskilda intressena görs mer noggrant i enlighet med vad som anges i 2 kap. 1 § PBL. Till skillnad från övriga tidsbegränsade bygglov anges att endast att det ska vara tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket, det vill säga kravet på att det även ska finnas ekonomiska förutsättningar faller bort.

Som anges utredningen (s. 66) är häkten och anstalter ofta är komplexa och kostsamma att uppföra. Det är då Kriminalvården som borgar för att det finns ekonomiska förutsättningar för att kunna återställa platsen i fråga och som ska avgöra vilka ekonomiska risker som ska tas (se s. 68). Det är alltså på bekostnad av offentliga medel som detta kommer att ske.

Länsstyrelsen anser alltså att förslaget inte ska genomföras. Om någon förändring ska ske i förhållande till reglerna i 9 kap. 33 § PBL till förmån för anstalter och häkten anser länsstyrelsen att det är fullt tillräckligt med att förlänga tiden från dagens 15 år till 20 år för kriminalvårdens tidsbegränsade bygglov.

## Prioritering av vissa överklaganden

Enligt regeringsbrev för budgetåret 2025 avseende länsstyrelserna anges följande inriktningsmål för överklagade kommunala beslut om lov och förhandsbesked. 80 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 105 dagar och 90 procent inom 150 dagar.

Handläggningen av överklagade bygglov för bostäder ska särskilt prioriteras, dock inte bygglov för fritidshus. Av de ärenden som avser bostäder ska 80 procent vara avgjorda inom 80 dagar och 90 procent inom 120 dagar. Det finns inte något som hindrar att länsstyrelsen i handläggningen av överklagade ärenden sätter upp en intern prioriteringsordning inom ärendegruppen överklagade kommunala beslut om lov och förhandsbesked inom ramen för det

övergripande inriktningsmålet och kan genom detta på eget initiativ prioritera bland annat ärenden som gäller häkten och anstalter. Länsstyrelsen anser att det saknas skäl att i regleringsbrev lägga till ytterligare ett inriktningsmål vad gäller handläggningen av överklagade bygglov som gäller häkten och anstalter.

## Expertråd

Utredningen föreslår att ett rådgivande organ, Expertrådet för Kriminalvårdens utbyggnad, ska inrättas vid Kriminalvården. Kunskaps- och erfarenhetsutbyten aktörerna emellan. Länsstyrelsen ser positivt på principen av kunskaps- och erfarenhetsutbyten berörda aktörer emellan, men kan inte utläsa en direkt effektivisering genom inrättandet av ett expertråd, som inte kan uppnås genom den erforderliga dialog och kontakt som sker myndigheter och kommun emellan vid exempelvis ett normalt planförfarande. Kriminalvården bör ha upprättade kontakter med berörda aktörer sedan redan planerade/genomförda utbyggnader av häkten och anstalter.

## Vägledning

Regeringen föreslår ge Boverket i uppdrag att ta fram en samlad vägledning för plan- och byggprocessen avseende häkten och anstalter. Denna ska även ska inkludera vägledning om sekretessbestämmelsernas. Länsstyrelsen ser positivt på att vägledningar tas fram, detta kan med fördel ske utifrån gällande lagstiftning även om föreslagna författningsförslag inte skulle genomföras.

## Tillfälliga bygglov och extraordinära händelser

I en extraordinär situationen ska det finnas möjlighet att göra undantag på hänsyn till allmänna intressen. Flera av dessa undantagen kommer att påverka skyddet av människors liv och hälsa. Bland annat får avsteg göras från att byggnader ska placeras och utformas med hänsyn till skydd mot uppkomst och spridning av brand och andra olyckshändelser. Även undantag från att marken ska bli lämplig med hänsyn till åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar accepteras. Marknivåer och krav på genomsläpplighet ska också kunna undantas krav på marklov, vilket påverkar riskerna för översvämning.

Föreskrifter som instiftas i en extraordinär situation ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som omfattas av föreskriftsrätten avser att skydda och främja. Enligt utredningen innebär det att föreskrifterna inte får innebära oacceptabla konsekvenser för människors hälsa och säkerhet. Länsstyrelsen saknar en tydligare redogörelse för vad oacceptabla konsekvenser innebär. Exempelvis avseende farligt gods längs transportled, är det acceptabelt att placera dessa verksamheter nära det?

## Konsekvenser

På s. 114 i utredningen görs ett antagande om att det är sannolikt ökningen av överklaganden blir marginell.

Av erfarenhet från överklagade bygglovsbeslut gällande till exempel HVB-hem och LSS-boenden kan länsstyrelsen konstatera att dessa beslut oftast överklagas av en stor mängd fastighetsägare och andra boende i närheten till bygglovsfastigheten. Även andra än närboende överklagar ofta. Inte sällan kompletteras överklagandeskrivelser med namnlistor med personer som uppger att även de överklagar beslutet om bygglov.

Länsstyrelsen ser en uppenbar risk att det samma gäller beslut om bygglov för kriminalvårdsanläggningar och häkten. Även om det rent numerärt inte blir så många beslut som överklagas så kommer arbetsinsatsen vad gäller vart och ett av de överklagade besluten att bli mångt större än vad gäller till exempel ett överklagande av ett bygglov för nybyggnad av ett enbostadshus. Detta gäller inte minst arbetet med att avgöra vilka som är berörda av beslutet på ett sådant sätt att de ha rätt att få sitt överklagande prövat eller inte. De som är sakägare kan var för sig ha många olika skäl för sitt överklagande som då givetvis måste behandlas och bemötas. Länsstyrelsen ställer sig alltså tveksam till utredningens slutsats att merarbetet för länsstyrelsen är begränsat och att det inte medför några större merkostnader för länsstyrelsen.

## Bakgrundsinformation

Länsstyrelsen Västra Götaland har tidigare getts möjlighet att ge synpunkter på vissa frågor som skickades ut av utredningssekreteraren. Länsstyrelsen uppgav vid detta tillfälle bland annat att problematiken, enligt Länsstyrelsens uppfattning, inte ligger i dagens lagstiftning.

Om man vill uppnå en snabbare hantering vid uppförande av anstalter och häkten är det arbetssätten som inte är lagreglerade som man bör se över.

I den nu remitterade promemorian, avsnitt 5.1 framgår att utredningen även gett ett flertal kommuner tillfälle att lämna synpunkter på om de har noterat mindre relevanta krav vid planering och byggande av anstalter och häkten, vilka hinder eller andra tidstjuvar som de har uppmärksammat i processen och i övrigt ge förslag på sådant som de menar skulle kunna förenkla och effektivisera processen.

I avsnitt 5.2.1. anges att kommunerna bland annat anfört att problemen med att bygga häkten och anstalter ligger inte främst i planprocessen och bygglovsprocessen, utan det är annat som tar tid, t.ex. vid upphandling, markförvärv och projektering, det vill säga kommunerna har i denna del samma uppfattning som Länsstyrelsen.

## De som medverkat i beslutet

Företrädare för samhällsavdelningen samt avdelningen för civilt försvar och beredskap har bidragit till beredningen av detta yttrande. Beslutet har fattats av avdelningschef Sandra Brantebäck med Funktionschef Nina Kiani Janson som medverkande och planarkitekt Daniel Häger som föredragande.



