



Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen

Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen

Boverket juni 2007

Titel: Tydligare statligt ansvar i PBL

Utgivare: Boverket juni 2007

Upplaga: 1

Antal ex: 500

Tryck: Boverket internt

ISBN: 978-91-85751-20-4

Diarienummer: 119-4901/2006, 229-1706/2006

Sökord: PBL, plan- och bygglagen, uppsikt, tillsyn, kontroll, ansvar, fysisk planering, planering, byggande, byggtillsyn, staten, länsstyrelser, kommuner, lagar, lagstiftning, konsekvensbedömningar, kunskapsöverföring, förslag.

Publikationen kan beställas från:

Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona

Telefon: 0455-35 30 50 eller 35 30 56

Fax: 0455-819 27

E-post: publikationsservice@boverket.se

Webbplats: www.boverket.se

Publikationen kan på begäran beställas i alternativa format.

©Boverket 2007

Förord

Det har från flera håll riktats kritik mot hur staten sköter sitt uppsikts- och tillsynsansvar över plan- och byggandsväsendet. Bland annat riktade Riksrevisionen en hel del kritik mot regeringen, Boverket och länsstyrelserna i en granskningsrapport för ett par år sedan.

Miljödepartementet har nu gett Boverket i uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna redovisa förslag till hur 1 kap. 8 § PBL kan revideras för att tydliggöra Boverkets och länsstyrelsens ansvar för uppsikt respektive tillsyn över plan- och byggnadsväsendet. Enligt uppdraget ska förslagen redovisas på sådant sätt att det kan utgöra en komplettering till PBL-kommitténs betänkande och remitteras utan bearbetning.

På Boverket har arbetet med uppdraget i huvudsak utförts inom en arbetsgrupp bestående av juristerna Lars Brask och Agneta Gardar, planingenjören June Lindahl och planarkitekten Mikael Jardbrink samt arkitekten Maria Lotz.

Boverkets samverkan med länsstyrelserna har skett genom en referensgrupp med representanter från de närmast berörda yrkesgrupperna på länsstyrelserna. I referensgruppen har förutom Boverkets arbetsgrupp deltagit länsrådet Leif Byman (Uppsala län), länsarkitekten Kerstin Nilermark (Skåne län), länsbostadsdirektören Ulla Huzell (Stockholms län) och chefsjuristen Lars Nyberg (Västernorrlands län).

I denna rapport redovisar Boverket uppdraget.

Jag och arbetsgruppen vill rikta ett stort tack till deltagarna i referensgruppen för en bra arbetsinsats.

Karlskrona juni 2007



Ines Uusmann
generaldirektör

Innehåll

Förkortningar	7
Sammanfattning	9
Författningsförslag	13
Uppdrag.....	21
Boverkets uppdrag	21
Bakgrund till uppdraget	21
Tillsyn och uppsikt enligt PBL.....	25
Nuvarande lagstiftning	25
Utredningar som behandlar tillsynsfrågor	26
Ny definition av tillsyn	29
Tillsyn är inte lämplig på plansidan	30
Tillsyn är lämplig i begränsad omfattning på byggsidan	33
Andra bestämmelser	35
Boverkets förslag om tydligare statligt ansvar i PBL	37
Statens ansvar i PBL.....	37
Uppsikt	39
Kunskapsförmedling.....	43
Tillvaratagande och samordning av statens intressen i planärenden	45
Statlig kontroll enligt 12 kap. PBL	52
Tillsyn över kommunens byggtillsyn	57
Konsekvenser av förslagen	61
Förslagen leder till flera förbättringar	61
Förslagets konsekvenser för länsstyrelsernas och Boverkets resurser	62
Förslagets konsekvenser för länsstyrelsernas och Boverkets kompetensbehov	65

Förkortningar

PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
BVL	Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
PBF	Plan- och byggförordning (1987:383)
SOU	Statens offentliga utredningar

Sammanfattning

Boverkets uppdrag är att redovisa förslag om hur Boverkets och länsstyrelsens ansvar för uppsikt respektive tillsyn inom planläggning och byggande enligt PBL kan utformas och regleras tydligare och bättre än idag. Eftersom det nuvarande uppsikts- och tillsynsansvaret är otydligt både till innehåll och till omfattning är det svårt att helt särskilja det från statens övriga ansvar i PBL. Vi har vid genomförandet av uppdraget därför tagit ett helhetsgrepp på statens ansvar i PBL.

Vi föreslår att den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 8 § PBL utgår och ersätts av bestämmelser som samlat och tydligt anger och beskriver Boverkets respektive länsstyrelsens ansvar för planläggning och byggande enligt PBL. Det ansvar som tydligt preciseras är:

För Boverket och länsstyrelsen

- Ett ansvar för nationell och regional uppsikt
- Ett ansvar för nationell och regional kunskapsförmedling

För länsstyrelsen

- Ett ansvar för att ta till vara och samordna statens intressen i planärenden
- Ett ansvar för statlig kontroll enligt 12 kap. PBL
- Ett ansvar för tillsyn över kommunens byggtillsyn
- Ett ansvar för att pröva överklaganden

Vårt förslag till uppdelning av statens samlade ansvar kan illustreras med följande bild.



Våra förslag avser att förtydliga, precisera och förbättra Boverkets och länsstyrelsens förebyggande, överblickande, samordnande och granskande arbete samt ge myndigheterna tillräckliga förutsättningar för att kunna utföra detta arbete på ett bra sätt. Förslagen innebär inte att något av Boverkets och länsstyrelsens nuvarande ansvar upphör utan ansvaret kommer istället att omformuleras, förstärkas och förtydligas. För länsstyrelsens del innebär förslagen dessutom i några avseenden en utvidgning av ansvaret. En del av länsstyrelsens ansvar består i att pröva överklaganden. Vi kommer dock inte att i denna redovisning närmare beröra just detta ansvar.

En viktig utgångspunkt för oss har varit att utforma förslagen på sådant sätt att de medverkar till att åtgärda de brister i statens arbete enligt PBL som Riksrevisionen pekade på i sin granskningsrapport "Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik" (RiR 2005:12). En annan viktig utgångspunkt har varit Tillsynsutredningens förslag om ett snävt och mer avgränsat tillsynsbegrepp inom staten i deras slutbetänkande "Tillsyn - Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn" (SOU 2004:100). Vi har valt att ansluta oss till utredningens definition och haft den som utgångspunkt för våra förslag.

Delat ansvar för systematisk uppsikt

Uppsikt ska enligt vårt förslag bli ett gemensamt ansvar för Boverket och länsstyrelsen. Boverkets ansvar avser den nationella nivån och länsstyrelsens ansvar avser den regionala nivån. Därmed markeras tydligt att länsstyrelsen är en del i systemet för uppsikt. Förslaget syftar främst till att skapa ett mer systematiskt uppsiktsarbete med inhämtning, sammanställning och vidareförmedling av erfarenheter och kunskap om PBL-systemet, tillämpningen och slutresultatet. För att säkerställa att uppsiktsarbetet hålls levande föreslår vi att Boverket får ett ansvar för att vara motor och drivande kraft i systemet och fungera som en tydlig kontaktyta för länsstyrelserna och regeringen när det gäller frågor om uppsikt.

Delat ansvar för effektiv kunskapsförmedling

Kunskapsförmedling blir enligt vårt förslag också ett gemensamt ansvar för Boverket och länsstyrelsen och ska avse både planläggning och byggande. För länsstyrelsen samlas och tydliggörs genom förslaget en uppgift som idag är uppdelad mellan rådgivning, samordning och tillsyn. Vi klargör att ansvaret är allmänt och inte ärendeanknutet. Syftet med kunskapsförmedling ska vara förebyggande och förslaget innebär att Boverket ska arbeta mer via eller tillsammans med länsstyrelserna än vad som sker idag. Metodutvecklingsfrågor ingår i kunskapsförmedlingsuppgiften och både Boverket och länsstyrelsen ska arbeta med sådana frågor men vi föreslår att Boverket ska få ett huvudansvar för metodutveckling.

Tydligare statligt ansvar i planärenden

När det gäller ansvaret att ta till vara och samordna statens intressen i planärenden för vi i stor utsträckning ett resonemang om vad dagens ansvar innebär, hur ansvaret ska utövas i planprocessens olika skeden och om innebörden och omfattningen av begreppet statliga intressen och skillnaderna mellan olika sådana. I tre avseenden föreslår vi dock förändringar i

dagens lagstiftning. Det första avser länsstyrelsens ansvar att inför kommunens aktualitetsbedömning av översiktsplanen lämna en sammanfattande redogörelse för statens intressen. Vi föreslår att länsstyrelsen ska få som ansvar att oberoende av om kommunen begär det på eget initiativ minst en gång varje mandatperiod lämna en sådan redogörelse. Det ökar förutsättningarna för att kommunerna ska få tidiga besked om hur länsstyrelsen ser på olika statliga intressen. Vi föreslår dessutom att länsstyrelsen får ett uttryckligt ansvar att i planprocessen i rimlig omfattning bevaka att formkraven för planläggning iakttas. Slutligen föreslår vi att en ny bestämmelse ska införas med ett krav på länsstyrelsen att under utställningstiden lämna ett utställningsyttrande över förslag till detaljplan respektive områdesbestämmelser. Yttrandet ska avse sådana statliga intressen som kan leda till ingripande enligt 12 kap. PBL.

Utvidgad statlig kontroll

Länsstyrelsens ansvar att ha statlig kontroll enligt 12 kap. PBL avser vissa särskilt angivna sakfrågor där staten inte överlämnat det slutliga avgörandet till kommunen. Vi föreslår nu att ansvaret utvidgas till att omfatta även väsentliga formaliabrister i planer, lov och förhandsbesked. Vi anser att det finns ett statligt granskningsbehov när det gäller den typen av brister och att statlig kontroll enligt 12 kap. PBL är en bättre lösning på det behovet än tillsyn.

Ett nytt tillsynsansvar

På ett område anser vi dock att statens granskningsbehov ska tillgodoses genom tillsyn enligt Tillsynsutredningens definition. Det gäller kommunens tillsynsansvar enligt 10 kap. 1 § PBL. Det innebär att länsstyrelsens tillsynsansvar kommer att avse kommunens tillsyn över att beslut om lov och förhandsbesked följs och att de krav som inte prövas i lov eller förhandsbesked, t.ex. de tekniska egenskapskraven i BVL och kravet om undanröjande av enkelt avhjälpta hinder, uppfylls. Länsstyrelsens tillsyn ska förenas med sanktioner och skyldighet att upprätta tillsynsplaner och tillsynsrapporter.

Förslagen leder till flera förbättringar

Förutom ett tydligare och effektivare statligt ansvar inom planering och byggande leder förslagen till

- en effektivare och bättre inhämtning och vidareförmedling av kunskap om PBL- tillämpningen och dess slutresultat,
- ett bättre kunskaps- och beslutsunderlag för länsstyrelserna, Boverket, regeringen och riksdagen,
- en mer enhetlig, lagelig, rättssäker och effektiv PBL-process,
- tidigare och tydligare besked till kommunerna om statliga intressen i planprocessen, och
- en snabbare plan- och byggprocess med lägre kostnader för kommuner och enskilda (regelförenkling).

Sammantaget leder förslagen till att förutsättningarna ökar för en bättre tillämpning av systemet för planering och byggande och för ett bättre slutresultat. Eftersom utvecklingen inom planering och byggande har stor

betydelse för samhällsutvecklingen i stort kommer också förutsättningarna för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling att öka.

Förslagets konsekvenser för länsstyrelsernas och Boverkets resurser

Riksrevisionen konstaterade i sin ovannämnda granskningsrapport att länsstyrelserna med nuvarande resurser inte har möjlighet att på ett seriöst sätt följa upp och utvärdera kommunernas arbete i syfte att förbättra tillämpningen av lagen. De förslag som vi nu presenterar kommer att öka resursbehovet ytterligare.

För att länsstyrelserna och Boverket ska kunna arbeta i enlighet med förslagen krävs att det årligen avsätts ytterligare 55 miljoner kr för länsstyrelserna, varav 39,4 miljoner kr för uppsikt och kunskapsförmedling, och 8 - 9 miljoner kr för Boverket.

Inga ökade kostnader för kommuner och enskilda

Kommuner och andra som deltar i processen för planering och byggande berörs endast indirekt och positivt av förslagen på så sätt att länsstyrelsernas förbättrade kunskapsförmedling och ökade förutsättningar att ge tidiga och tydliga besked om statliga intressen sannolikt kommer att leda till en snabbare plan- och byggprocess och lägre administrativa kostnader. I övrigt är förslagen i stor utsträckning inriktade på att länsstyrelserna bättre och tydligare än idag ska granska att kommunerna följer PBL:s regler. Vi bedömer sammantaget att förslagen inte kommer att medföra några ökade kostnader för kommuner och andra som deltar i processen för planering och byggande. Däremot talar mycket för att kommunerna av andra skäl behöver avsätta mer resurser för arbete med planering och byggande enligt PBL.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)

dels att 1 kap. 8 §, 4 kap. 5 och 14 §§, 5 kap. 22 §, 12 kap. 1 § och 16 kap. 1 § skall ha följande lydelse

dels att det i lagen skall införas nya paragrafer 1 kap. 8 a - b §§ och 5 kap. 26 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 8 §

Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och skall samverka med kommunerna i deras planläggning.

Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket.

Länsstyrelsen ska i länet

- 1. ha uppsikt över planläggning och byggande enligt denna lag,*
- 2. förmedla kunskap enligt denna lag om planläggning till kommuner och om byggande till kommuner och andra som berörs,*
- 3. ta till vara och samordna statens intressen i planärenden enligt 4 och 5 kap.,*
- 4. ha statlig kontroll enligt 12 kap.,*
- 5. ha tillsyn över kommunerna enligt 1 kap. 8 b §, och*
- 6. pröva överklaganden enligt 13 kap.*

Boverket skall i riket

- 1. ha uppsikt över planläggning och byggande enligt denna lag, och*
- 2. förmedla kunskap enligt denna lag om planläggning till länsstyrelser och kommuner och om byggande till länsstyrelser, kommuner och andra som berörs.*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***1 kap.
8 a §**

Med uppsikt i denna lag avses inhämtning och sammanställning av information om hur lagen tillämpas samt om resultatet och effekterna av tillämpningen.

8 b §

Länsstyrelsen skall ha tillsyn över kommunens tillsyn enligt 10 kap. 1 §. Om en kommun inte sköter sin tillsyn får länsstyrelsen tilldela kommunen en anmärkning eller varning. Anmärkning och varning skall förenas med en särskild avgift (tillsynsbot). Tillsynsbot ska uppgå till lägst x kr och högst y prisbasbelopp.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***4 kap.
5 §**

Under samrådet skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid

1. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. och sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas, *och*
3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

Under samrådet skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid

1. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. och sådana miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas,
3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt *och*.
4. *verka för att den formella hanteringen sker i laga ordning.*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***4 kap.
14 §**

Kommunfullmäktige skall minst en gång under mandattiden ta ställning till översiktsplanens aktualitet.

Före ett beslut som avses i första stycket skall länsstyrelsen i en sammanfattande redogörelse redovisa synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut samt ange hur synpunkterna enligt länsstyrelsens mening förhåller sig till översiktsplanen.

Länsstyrelsen skall minst en gång under den i föregående stycke angivna tiden i en sammanfattande redogörelse redovisa synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för översiktsplanens aktualitet samt ange hur synpunkterna enligt länsstyrelsens mening förhåller sig till översiktsplanen. En sammanfattande redogörelse skall alltid lämnas när kommunen begär det.

**5 kap.
22 §**

Under samrådet skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid

1. ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap.,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas, och
3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

Under samrådet skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid

1. ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap.,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas,
3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
4. verka för att den formella hanteringen sker i laga ordning.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**5 kap.
26 a §**

Länsstyrelsen skall under utställningstiden avge ett utställningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska framgå om det kan befaras att

- 1. förslaget inte tillgodoser riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken,*
- 2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds,*
- 3. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,*
- 4. bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser, och*
- 5. den formella hanteringen väsentligt avviker från de krav som anges i lag.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

1 §

Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas, eller
4. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Länsstyrelsen skall vidare pröva kommunens ovan angivna beslut om det kan befaras att den formella hanteringen väsentligt avviker från de krav som anges i lag.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.
1 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m.m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs

1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa,
2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter, områden för andra anläggningar än byggnader och allmänna platser,
3. för kontroll av att föreskrifter som avses i 1 efterlevs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om kvalitetsansvariga som behövs utöver bestämmelserna i 9 kap. 13-15 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 3 kap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om uppsikt och tillsyn som behövs utöver bestämmelserna i 1 kap. 8 och 8 b §.

2. Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (1987:383)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och byggförordningen (1987:383) dels att 14 § skall ha följande lydelse
dels att det skall införas två nya rubriker närmast före 14 § som skall lyda ”Uppsikt och tillsyn”, och ”Rapportering av uppsikt och tillsyn”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Redovisning av planer m.m.

Rapportering av uppsikt och tillsyn

14 §

Länsstyrelsen skall på begäran lämna Boverket sådana redovisningar av detaljplaner och områdesbestämmelser samt av planeringsunderlag för regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som behövs för att Boverket skall få kännedom om aktuella utvecklingstendenser inom verkets ansvarsområde.

Länsstyrelsen skall minst en gång om året till Boverket, i enlighet med vad Boverket efter samråd med länsstyrelsen vid varje tillfälle bestämmer, rapportera sina iakttagelser och erfarenheter från arbete med uppsikt och tillsyn enligt 1 kap. 8 § första stycket och 8 b § plan- och bygglagen. Boverket skall minst en gång om året till regeringen dels vidare rapportera länsstyrelsens rapporter om uppsikt och tillsyn, dels rapportera Boverkets egna iakttagelser och erfarenheter från arbete med uppsikt enligt 1 kap. 8 § andra stycket plan- och bygglagen.

Uppdrag

Boverkets uppdrag

I regleringsbrevet för 2007 fick Boverket ett uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna och med beaktande av Riksrevisionens rekommendationer i rapporten RiR 2005:12 och Tillsynsutredningens slutbetänkande (SOU 2004:100) redovisa förslag till hur statens uppsikt och tillsyn bör regleras i PBL och PBF mm. I uppdraget ingår att redovisa förslag till hur 1 kap. 8 § PBL kan revideras för att tydliggöra Boverkets och länsstyrelsens ansvar för uppsikt respektive tillsyn över plan- och byggnadsväsendet. Enligt uppdraget ska förslagen åtföljas av en konsekvensbedömning av vilka personella resurser och vilken kompetens som bedöms erforderlig inom länsstyrelserna respektive Boverket. Förslagen ska redovisas på sådant sätt att de kan utgöra en komplettering till PBL-kommitténs betänkande och remitteras utan bearbetning.

Bakgrund till uppdraget

Riksrevisionens granskning av uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen

Under 2004 och 2005 genomförde Riksrevisionen en granskning av om Boverket och länsstyrelserna bedriver sin uppsikt respektive tillsyn i enlighet med lagstiftningen och dess intentioner, om regeringen utövar sin styrning av området på ett sätt som gör att syftet med PBL-reformen uppnås och av regeringens information till riksdagen (RiR 2005:12).

Granskningen, som inte omfattade statens tillsyn och uppsikt över byggandet, motiverades av att kvalitetsbrister i planeringsprocessen och planläggningen kan få stora konsekvenser för såväl enskilda som företag och möjligheterna att nå beslutade mål för samhällsplaneringen.

Vid granskningen fann Riksrevisionen att

- länsstyrelserna har svårt att klara av sin uppgift att sammanväga de statliga intressena i planeringen,
- kommunerna i planprocessen inte får klara besked om statens ställningstagande och inte heller i övrigt får tillräckligt stöd av länsstyrelserna,
- länsstyrelserna genomför sin tillsyn på olika sätt och med olika intensitet,
- länsstyrelserna inte har getts tillräckligt med befogenheter för att kunna utöva sin tillsyn över kommunernas planering,
- länsstyrelserna inte gör några systematiska analyser av brister i planer,
- många länsstyrelser inte rapporterar brister i planer till Boverket och att de som gör det inte gör det systematiskt,

- Boverket på grund av bristande information och erfarenhetsföring från länsstyrelserna och otillräckliga system för kontinuerlig insamling och analys av information har svårt att leva upp till sitt uppsiktsansvar,
- Boverket inte ger länsstyrelserna det stöd de behöver för att de ska kunna fullfölja sin tillsynsroll och att stödet dessutom minskat under senare år,
- översiktsplanen inte har blivit det centrala planinstrumentet för kommunerna som lagstiftningen förutsatt,
- kravet på aktualitetsprövning av översiktsplanen för många kommuner mest är en formell detalj som ibland prioriteras bort helt,
- de statliga intressena på grund av bristande aktualitetsprövning inte har kunnat föras fram tidigt i planprocessen och att länsstyrelsernas tillsynsroll i detaljplaneskedet därmed har försvårats,
- regeringen inte har vidtagit några egentliga åtgärder för att styra upp uppsikten och tillsynen trots att nära två decennier gått sedan reformen infördes,
- regeringens information till riksdagen har varit ensidig.

Riksrevisionen fann sammanfattningsvis att den statliga överblicken över den fysiska planeringen är bristfällig och kan leda till utdragna och ineffektiva planprocesser, onödiga kostnader och att den för samhället mest gynnsamma planläggningen inte säkerställs. Riksrevisionen rekommenderade med anledning av detta att regeringen bland annat bör överväga att

- se över de resurs- och kompetensmässiga förutsättningarna för länsstyrelsernas planfunktioner att kunna ta sitt ansvar i fråga om helhetsbedömningar och sammanvägningar av de statliga intressena i planärenden,
- föreslå att bestämmelsen i PBL om att samtliga kommuner ska aktualitetspröva sin översiktsplan ska upphävas, ändras eller förtydligas,
- uppdra åt Boverket att på ett mer systematiskt sätt sammanställa förekommande problem och brister i den fysiska planeringen,
- ge Boverket i uppdrag att utvärdera hur länsstyrelserna arbetar med tillsyn över den fysiska planeringen,
- vidta åtgärder för att förbättra rapporteringen till riksdagen i planfrågor.

Boverkets rapporter om länsstyrelsernas tillsyn över byggandet

Under 2001, 2002, 2004, 2005 och 2006 har Boverket på uppdrag av regeringen undersökt hur kommunerna och länsstyrelserna i olika avseenden sköter sin tillsynsuppgift i PBL på byggområdet. Undersökningarna visar tydligt att det finns många brister i såväl kommunernas som länsstyrelsernas tillsynsarbete. Boverket har rapporterat resultatet av undersökningarna till regeringen.

När det gäller länsstyrelserna så framgår det av undersökningarna att de har en uppriktig vilja och i vissa fall även ett uttalat intresse av att arbeta mer och bättre med tillsyn på byggområdet. De flesta länsstyrelser menar dock att det med nuvarande ekonomiska förutsättningar och diffusa

tillsynsuppdrag inte är möjligt att komma särskilt mycket längre med tillsynsarbetet på byggområdet.

De signaler och förväntningar om högre aktivitet som ges i regeringens regleringsbrev är enligt länsstyrelserna inte tillräckliga för att möjliggöra ytterligare förbättringar av tillsynsarbetet, i vart fall så länge särskilda medel inte anslås. För att tillsynsarbetet på byggområdet ska kunna bli bättre krävs det enligt länsstyrelserna att det i lag, förordning, föreskrift eller liknande, ges tydliga anvisningar om syftet med tillsynen och vad som förväntas av dem när det gäller t ex resurser, ambitionsnivå, kompetens och inriktning på tillsynsarbetet. Det krävs även att tillsynsuppgiften förenas med ingripandemöjligheter och att regeringens återkoppling förbättras.

I Boverkets rapportering till regeringen har Boverket pekat på vikten av att länsstyrelsernas tillsynsarbete förbättras och att de brister som finns försvårar för Boverket att använda länsstyrelserna som en effektiv kanal till och från kommunerna och i förlängningen för att kunna bedriva ett effektivt och bra uppsiktsarbete. Men det grundläggande problemet kvarstår. Det är svårt att med nuvarande lagstiftning komma längre när det gäller innehållet i uppgifterna och möjligheterna att avsätta resurser.

Tillsyn och uppsikt enligt PBL

Nuvarande lagstiftning

Enligt 1 kap. 8 § PBL har Boverket den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket och länsstyrelsen tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet. Av 14 § PBF framgår att länsstyrelsen på begäran ska lämna Boverket sådana redovisningar av detaljplaner och områdesbestämmelser samt av planeringsunderlag för regionplaner, översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser som behövs för att Boverket ska få kännedom om aktuella utvecklingstendenser inom verkets ansvarsområde.

Det finns inte några ytterligare regler som klargör innehållet i, syftet med och objektet för dessa uppgifter eller som ger vägledning för hur arbetet ska bedrivas. Det enda som står till buds är de förarbetsuttalanden som gjordes i samband med införandet av PBL (prop. 1985/86:1).

Ansvaret för uppsikt respektive tillsyn var i sig inte en ny uppgift som myndigheterna fick i och med PBL:s ikraftträdande. Redan enligt byggnadslagen (1947:385), 7 §, hade länsstyrelsen och dåvarande Planverket samma ansvar. Uttalanden i PBL-propositionen, om innebörden av de båda begreppen, ger dock den uppfattningen att avsikten var att ge begreppen en annan innebörd än tidigare. Detta gäller särskilt för länsstyrelsens ansvar för tillsyn. Den ändrade synen, som innebar att den statliga kontrollen över planering och byggande minskade och ersattes av en mjuk form av uppsikt och tillsyn, var sannolikt en följd av att många frågor och beslut flyttades från staten till kommunerna. Detta avspeglas i förarbetsuttalandena till 1 kap. 8 § PBL. Där anges att uppsikt och tillsyn inte annat än undantagsvis bör avse en bevakning av om enskilda beslut faller utom ramen för vad som bedöms vara lagens andemening. Statens tillsyn och uppsikt bör istället i första hand ha en mer framåtsyftande inriktning och huvuduppgiften bör vara att verka för att tendenser till avarter i lagtillämpningen motverkas och förebyggs i ett långsiktigt perspektiv.

Enligt förarbetena ska tillsyn på plansidan främst utövas genom det samråd som länsstyrelserna svarar för. Syftet med tillsynen anges vidare inte vara att enstaka beslut normalt ska kunna föranleda länsstyrelsen att i efterhand agera för att upphäva just dessa beslut. Det senare uttalandet är dock något svårbegripligt eftersom länsstyrelserna aldrig har haft någon sådan möjlighet i PBL.

Det finns förutom bestämmelserna i 12 kap. PBL inte några bestämmelser i PBL som ger länsstyrelserna rätt att ingripa eller använda sanktioner men i förarbetena nämns ändå att länsstyrelserna kan ingripa med ”begäran om förklaring”, ”påpekande om felaktig behandling” och ”återrapportering till Boverket och regeringen”.

I förarbetena görs det inte någon direkt åtskillnad mellan uppsikt och tillsyn och det är därför svårt att få någon klar uppfattning om vad som skiljer uppgifterna åt annat än att den förra ska vara mer övergripande. Under alla förhållanden ger förarbetena uttryck för att länsstyrelserna förutsätts medverka i Boverkets uppsiktsarbete. Det anges att länsstyrelserna

ska fungera som informationsförmedlare i båda riktningarna och att länsstyrelserna ska vara Boverkets försäkring för snabb spårning av utvecklingstendenser. Det anges också att Boverket ska svara för erfarenhetsåterföring och vidareförmedling av kunskaper.

Sammanfattningsvis går det inte att utläsa annat än att länsstyrelsernas tillsynsuppgift är av det mjukare slaget och främst består av rådgivning, allmän information, utvecklingsstöd och överblick med få granskande inslag.

Utredningar som behandlar tillsynsfrågor

Under senare år har ett flertal utredningsförslag som har betydelse för statens ansvar inom planering och byggande lämnats till regeringen. De som är av mest intresse är PBL-kommitténs, Tillsynsutredningens och Ansvarskommitténs slutbetänkanden.

PBL-kommittén

PBL-kommittén anger i sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) att de problem som uppmärksammats framförallt beror på brister i tillämpningen. På vissa områden lämnar kommittén förslag till lagändringar medan man i övrigt pekar på att tillämpningsproblemen kan lösas genom ändrade arbetssätt och rutiner samt kompetens- och metodutvecklingsåtgärder. När det gäller länsstyrelsens tillsynsansvar och Boverkets uppsiktsansvar så avstod kommittén från att ställa mer uttryckliga krav med hänvisning till att utvecklingsarbete inletts och den pågående beredningen av Tillsynsutredningens förslag.

Tillsynsutredningen

I Tillsynsutredningens slutbetänkande (SOU 2004:100) föreslås att det ska införas en enhetlig, snäv och förtydligad definition av begreppet tillsyn inom staten. Enligt utredningen avses med tillsyn *”en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige”*. Ett införande av utredningens mer snäva och avgränsade tillsynsbegrepp skulle leda till att mycket av den verksamhet som idag kallas tillsyn inte kommer att kunna göra det i framtiden. I utredningen betonas samtidigt att den verksamhet som inte ryms inom den snävare tillsynsdefinitionen inte av det skälet är mindre viktig. Det betonas också att tillsyn även har ett främjande och förebyggande syfte. Tillsynsutredningens förslag har remissbehandlats och är nu föremål för beredning i finansdepartementet. Enligt uppgift avser regeringen att i år presentera en inriktningsproposition om statlig tillsyn för riksdagen.

Ansvarskommittén

Ansvarskommittén presenterade sitt slutbetänkande (SOU 2007:10) tidigare i år. Kommittén ansluter sig till Tillsynsutredningens föreslagna definition av begreppet tillsyn och anger dessutom att offentlig tillsyn som princip alltid ska vara ett statligt ansvar och hanteras av länsstyrelserna inom särskilda tillsynsdelegationer som bland annat ska ha till ansvar att samordna och planera tillsyn. Kommittén betonar att de främjande uppgifter i form av bland annat information och rådgivning, som inom flera nuvarande lagstiftningar ingår i tillsynsbegreppet, även fortsättningsvis kan bedrivas av en tillsynsansvarig myndighet men då separat och skiljt från tillsynsverksamheten. Det tillsynsansvar som kommunen idag har över byggandet nämner dock kommittén som exempel på tillsynsansvar som regeringen bör överväga om det finns skäl att inte flytta till länsstyrelsen.

Utöver dessa utredningar kan även nämnas *Byggkommissionens* betänkande ”Skärpning gubbar” (SOU 2002:115) i vilket det bland annat föreslås att regeringen ska ge Boverket och länsstyrelserna i de tre storstadslänen i uppdrag att bedriva försöksverksamhet med fördjupad och samordnad tillsyn över byggandet. Tillsynen ska enligt förslaget säkerställa att byggnader, anläggningar och processer motsvarar de samhällskrav som anges i författningar och myndighetsföreskrifter och avse i huvudsak enskilda byggnadsprojekt.

Ny definition av tillsyn

Om tillsynsbegreppet

Som framgår ovan har Tillsynsutredningen föreslagit att det inom staten ska införas en enhetlig, snäv och förtydligad definition av tillsynsbegreppet. Mycket talar för att Tillsynsutredningens förslag kommer att få genomslag. Boverket, som enligt uppdraget ska beakta utredningens förslag, anser att förslaget är bra och har valt att ansluta sig till utredningens definition av tillsynsbegreppet och utgå från den i arbetet med att förtydliga Boverkets och länsstyrelsens ansvar i PBL.

Även om den nuvarande tillsynen i PBL inte definieras i författning eller förarbeten så framgår det klart att det inte är fråga om sådan tillsyn som tillsynsutredningen förespråkar. Det får som konsekvens att den verksamhet i PBL som idag uppfattas som tillsyn inte kan vara det i framtiden. En fråga blir då om det finns skäl att i PBL införa en sådan granskande tillsyn som föreslås av Tillsynsutredningen. Innan vi redogör för det finns det anledning att peka på några väsentliga skillnader mellan reglerna för planläggning och byggande.

Skillnader mellan planläggning och byggande

På plansidan är det kommunerna som ansvarar för att de materiella bestämmelserna för planläggningen följs. På byggsidan ser ansvarsfrågan däremot olika ut beroende på om det är fråga om materiella bestämmelser som prövas i beslut om lov eller förhandsbesked eller inte. I de fall de materiella bestämmelserna prövas i beslut om lov eller förhandsbesked så ansvarar kommunen för bedömningen och den som utnyttjar beslutet ansvarar för att beslutet följs. I de fall de materiella bestämmelserna inte prövas i något beslut, som t.ex. är fallet med de tekniska egenskapskraven i BVL, ansvarar byggherren för att de följs.

De materiella bestämmelserna som sådana skiljer sig också åt mellan plansidan och byggsidan. Utrymmet för bedömningar och avvägningar är generellt sett mindre på byggsidan. Det gäller särskilt för de tekniska egenskapskraven.

En mycket väsentlig skillnad är dessutom att kommunen på byggsidan har till uppgift att ha tillsyn. Något motsvarande tillsynsansvar kan av naturliga skäl inte finnas på plansidan eftersom det är kommunen själv som ansvarar för planläggningen.

Innehållet i kommunens tillsynsansvar skiljer sig åt mellan de olika krav som ansvaret avser. När de gäller de materiella krav som samhället inte prövar i beslut om lov eller förhandsbesked, dvs. främst de tekniska egenskapskraven, så avser tillsynsansvaret kraven som sådana. Det är byggherren/ägaren som ensam ansvarar för att kraven vid nybyggnad, ändring och underhåll uppfylls och kommunen ska vid sin tillsyn granska att de åtgärder som utförts uppfyller kraven. När det gäller de materiella krav som samhället prövar i beslut om lov eller förhandsbesked så är innehållet i tillsynsansvaret annorlunda. I beslutet har kommunen prövat och tagit ställning till om åtgärden uppfyller de materiella kraven och har

därigenom tagit ansvaret för den bedömningen. Kommunen ska vid sin tillsyn istället granska att beslutet följs.

När det gäller de formella bestämmelserna för plan- respektive byggprocessen skiljer de sig däremot inte så mycket åt till sin karaktär.

Även för länsstyrelsens del finns det skillnader mellan plan- och byggsidan. På plansidan medverkar länsstyrelsen i planprocessen men det finns inte någon motsvarighet till denna medverkan på byggsidan.

Det finns med andra ord ett flertal grundläggande skillnader i reglerna för planläggning och byggande som på olika sätt kan ha betydelse för bedömningen av om det är möjligt och lämpligt att i PBL införa tillsyn enligt Tillsynsutredningens definition. Eftersom systemet och ansvarsfrågorna på plansidan och byggsidan skiljer sig åt i olika avseenden redovisar vi vår bedömning uppdelad på planläggning respektive byggande.

Tillsyn är inte lämplig på plansidan

Inom den del av PBL-tillämpningen som gäller plansidan finns det två väsentliga skäl som talar emot att införa tillsyn enligt Tillsynsutredningens definition. Det ena skälet är att länsstyrelsen, såsom statens företrädare, är delaktig i de olika planprocesserna. De synpunkter och invändningar som kan finnas mot den kommunala planläggningen bör därför lämpligen kunna föras fram direkt i anslutning till planprocessen. Att dessutom införa någon form av granskning i efterhand skulle enbart ta onödiga resurser i anspråk och också i övrigt vara svårt att motivera.

Det andra skälet som talar emot att föra in en tillsyn på plansidan har att göra med arten av de författningsbestämmelser som reglerar kommunens planläggning. Inom all lagstiftning kan man skilja mellan lagkrav som är av formellt slag och lagkrav som är av materiellt slag. De formella kraven kan gälla t.ex. förfarandet vid planläggningen eller vilka frågor som alls kan regleras i en detaljplan (se t.ex. 5 kap. 7 och 8 §§ PBL). De materiella kraven handlar om planens sakliga innehåll och överväganden, däribland hänsynen till olika lagreglerade intressen (t.ex. 2 kap. PBL). Samtliga bestämmelser, såväl materiella som formella, har det gemensamt att de kan vara mer eller mindre precisa. När lagregleringen är öppen, dvs. när lagens krav är allmänt hållna och lämnar stort utrymme för olika bedömningar, är utrymmet för tillsyn begränsat. Det går då inte att säga om tillämpningen är rätt eller fel. Också Tillsynsutredningen konstaterar att tillsyn inte är en lämplig form av samhällsstyrning i sådana situationer.

De materiella bestämmelserna

PBL:s planlagstiftning är just sådan att de materiella bestämmelserna är allmänt hållna. De sakliga bedömningarna inrymmer dessutom stora mått av politiska överväganden. Dessa överväganden har genom PBL lagts på kommunen att ensam svara för, med undantag av sådana frågor som kan leda till ett ingripande enligt 12 kap. PBL. Bedömningarna ligger därmed inom det kommunala handlingsutrymmet och kan därför inte värderas genom statlig tillsyn. När det gäller de materiella bestämmelser för vilka kommunen har ett avgörande ansvar, är det således inte möjligt att införa tillsyn enligt Tillsynsutredningens definition.

De ingripanden gentemot kommunens antagandebeslut beträffande detaljplan och områdesbestämmelser som länsstyrelsen är skyldig att göra enligt 12 kap. PBL har emellertid i sig vissa likheter med tillsyn enligt Tillsynsutredningens förslag. Det skulle därför kunna övervägas att benämna dessa ingripanden just "tillsyn". Samtidigt skiljer sig de olika åtgärderna också åt. Ingreppen enligt 12 kap. PBL gäller vissa särskilt angivna sakfrågor där staten inte överlämnat det slutliga avgörandet till kommunen. När det gäller dessa bestämmelser finns det således ett stort mått av utrymme för bedömningar, men det är staten som har det slutliga avgörandet. Länsstyrelsen företräder dessutom de aktuella intressena under hela planprocessen och verkar då för att något ingripande inte ska behövas. Detta innebär samlat en avsevärd skillnad i jämförelse med den granskning i efterhand som utgör en central del av tillsyn enligt Tillsynsutredningens definition. Vi har därför bedömt att begreppet tillsyn inte bör användas för de statliga ingripandena enligt 12 kap. PBL.

De formella bestämmelserna

De formella bestämmelserna ger inte samma bedömningsutrymme som de materiella. När det gäller tillämpningen av dessa är det alltså möjligt att kontrollera om den är riktig eller inte. Det skulle därför i och för sig vara möjligt att införa tillsyn över kommunens hantering av de formella bestämmelserna. Det första argumentet mot att införa tillsyn i PBL på plansidan, nämligen att invändningarna borde kunna föras fram av länsstyrelsen direkt under planprocessen, är dock ensamt tillräckligt tungt för att någon tillsyn inte ska införas. Det behov som finns att komma till rätta med felaktigt tillämpade formella bestämmelser skulle i stället kunna lösas genom en utvidgad möjlighet för länsstyrelsen att ingripa med stöd av 12 kap. PBL.

Till skillnad från tillsyn, som huvudsakligen syftar till en riktig hantering i framtiden skulle genom länsstyrelsens påverkan i planprocessen rättelse kunna uppnås direkt i de enskilda ärendena. En möjlighet till ingripande och upphävande skulle sannolikt lägga tyngd bakom länsstyrelsens påpekanden och styra kommunen mot en riktig hantering. Det egentliga syftet med tillsyn, dvs. en riktig regeltillämpning skulle därmed kunna uppnås genom en ingripandemöjlighet för länsstyrelsen. En möjlighet till ingripande med stöd av 12 kap. PBL skulle således tjäna samma syfte som tillsyn. Vi återkommer till frågan om en utvidgad ingripandemöjlighet under avsnittet "Statlig kontroll enligt 12 kap. PBL".

Särskilt om översiktsplanen

I PBL finns också några särskilda bestämmelser av formellt slag som gäller översiktsplanen. Det gäller kravet i 1 kap. 3 § PBL att kommunen ska ha en aktuell översiktsplan och kravet i 4 kap. 14 § PBL att kommunen en gång varje mandatperiod ska ta ställning till översiktsplanens aktualitet. Detta är tydliga lagkrav. Samtidigt kan det konstateras att åtskilliga kommuner fortfarande har sin första kommuntäckande översiktsplan, trots att den antagits under PBL:s första år. Det är också åtskilliga kommuner som inte tar ställning till planens aktualitet. Lagkraven angående översiktsplanens aktualitet följs således inte.

Översiktsplanen intar en central roll i PBL-systemet. En fråga har därför väckts om det skulle vara möjligt att genom tillsyn styra kommunen så att den uppfyller de nämnda lagkraven. Det meningsfulla med en sådan möjlighet kan dock diskuteras. Översiktsplanen är kommunens egen plan och dess innehåll är ett uttryck för politiska överväganden. Lika lite som kommuninvånarna kan få de olika sakliga bedömningarna prövade genom ett överklagande, går det att från statens sida slutligen påverka själva innehållet i översiktsplanen. Det som möjligen skulle kunna uppnås genom tillsyn är att kommunen beslutar om något som har benämningen översiktsplan. Själva innehållet eller planens kvalitet i övrigt skulle således inte kunna påverkas. Tillsyn är därför inte något ändamålsenligt redskap för att förmå kommunerna att uppfylla lagkraven om aktualitetsbedömning respektive aktuell översiktsplan. I stället skulle det kunna övervägas hur möjligheterna till förenklingar i senare beslutsled skulle kunna utvecklas, för det fall kommunerna har en aktuell och väl utvecklad översiktsplan. Härigenom skulle kommunerna få ytterligare incitament för att uppfylla lagkraven om aktualitet. PBL-kommittén har lämnat vissa förslag i denna riktning och det ingår inte i vårt uppdrag att utveckla just denna fråga.

Samtidigt som översiktsplanen är kommunens egen plan är avsikten också den att olika statliga intressen ska hanteras under processen. Det ska bli tydligt hur de statliga intressena förhåller sig till de kommunala bedömningarna. Beträffande olika riksintressen är avsikten också den att hanteringen i översiktsplanen ska vara ett led i utpekandet av riksintresseområdena. Översiktsplanen är sedan tänkt att vara ett viktigt underlag för beslut där bestämmelserna om riksintresse ska tillämpas. Det gäller då inte bara kommunens egna beslut, utan också beslut av andra myndigheter och domstolar.

När det gäller sådana statliga intressen där länsstyrelsen har en skyldighet att enligt 12 kap. PBL ingripa vid senare rättsverkande planer finns ett krav att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande tydligt ska ange hur översiktsplanen förhåller sig till ingripandegrunderna. Också i anslutning till kommunens aktualitetsbedömning finns ett krav på länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska då lämna en sammanfattande redogörelse beträffande sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut. Det är i dag inte närmare lagreglerat vid vilken tidpunkt länsstyrelsen ska lämna denna sammanfattande redogörelse, men sägs i förarbetena att detta ska ske när kommunen begär det.

Hanteringen av de statliga intressena i den kommunala översiktsplaneringen är av central betydelse, inte bara för kommunen själv utan också för andra som ska dra nytta av översiktsplanen. Som framhållits ovan är det dock inte möjligt för staten att påverka planens egentliga innehåll. Det är därmed inte heller meningsfullt att forma något redskap som tvingar fram en aktualitetsbedömning från kommunens sida. För att de berörda ska få klarhet i översiktsplanens aktualitet i förhållande till de statliga intressena bör i stället länsstyrelsens ansvar inför aktualitetsbedömningen förtydligas. Länsstyrelsens uppgift att göra en sammanfattande redogörelse anser vi vara en del av länsstyrelsens ansvar att i planärenden ta till vara statens intressen. Hur uppgiften i anslutning till aktualitetsbedömningen

ska kunna stärkas återkommer vi därför till i avsnittet ”Tillvaratagande och samordning av statens intressen i planärenden”.

Tillsyn är lämplig i begränsad omfattning på byggsidan

Även på byggsidan finns det skäl som talar mot att införa tillsyn enligt Tillsynsutredningens definition. Skälen är delvis andra än de på plansidan och gäller inte för all kommunal verksamhet på byggsidan.

De materiella bestämmelserna

Kommunen har tillsyn över hur de materiella bestämmelserna för byggande i PBL och BVL efterlevs. Det är fråga om bestämmelser som finns framförallt i 2 och 3 kap. PBL och i BVL men även i t.ex. 17 kap. PBL samt i juridiskt bindande planbestämmelser. Kommunens tillsynsansvar framgår av 1 kap. 7 § och 11 kap. 1 § PBL och regleras närmare i 10 kap. PBL.

Det finns i och för sig brister i hur kommunerna hanterar sitt tillsynsansvar över byggandet men i grunden är det fråga om en granskande tillsyn i enlighet med Tillsynsutredningens definition. Att införa en parallell länsstyrelsetillsyn över samma tillsynsobjekt, de materiella bestämmelserna, är därför varken möjligt eller meningsfullt. Statens huvuduppgift bör här istället vara att komma tillrätta med de problem och hinder som finns för en effektiv kommunal tillsyn och inrikta statens arbete på att stötta kommunerna bättre med kunskap om bland annat arbetsmetoder och arbetssätt.

De formella bestämmelserna

De formella bestämmelserna riktar sig till skillnad från de materiella i första hand direkt till kommunen och anger vad kommunen ska göra och inom vilka ramar kommunen ska agera i lov- och anmälningsprocesserna. Bestämmelserna finns framförallt i 8 och 9 kap. PBL. Det är bestämmelser om reglering av bygglovplikt, formella förutsättningar för lov och förhandsbesked, vad en ansökan ska innehålla, underrättelse, vem som ska kallas till byggsamråd, vad ett byggsamråd och en kontrollplan ska innehålla m.m.

Det finns ett klart behov av någon form av statlig granskning av kommunens hantering av de formella bestämmelserna. Det har inte minst visat sig i ett antal uppmärksammade fall på senare tid där kommuner medvetet och grovt struntat bland annat i bestämmelserna om mindre avvikelser från detaljplan. Flera utredningar och undersökningar har också tagit upp dessa problem.

Det är möjligt att införa en granskning i form av tillsyn enligt Tillsynsutredningens definition för samtliga dessa formella bestämmelser men mycket talar för att det inte är lämpligt att göra det för alla. Som framgår av exemplen ovan är de flesta av bestämmelserna mer av ordningskaraktär och inte särskilt meningsfulla för staten att avsätta resurser för att efterhandsgranska. Men även när det gäller de formella bestämmelser som är mer intressanta att granska, t ex bestämmelserna om mindre avvikelser i 8 kap. 11 § och detaljplanekravet i 5 kap. 1 § PBL, är en efterhandsgranskning

genom tillsyn enligt Tillsynsutredningens definition inte den lämpligaste lösningen. Det finns flera skäl till det men det främsta skälet är att det skulle kunna uppstå konflikt mellan tillsyn och överklagande av ett ärende. Dessbättre finns det alternativa lösningar för att tillgodose granskningsbehovet som är både mer effektiva och mindre problematiska ur ett rättsligt perspektiv.

En sådan lösning är att i likhet med resonemanget på plansidan utvidga möjligheterna att ingripa enligt 12 kap. PBL. Det är fullt möjligt när det gäller de formella bestämmelserna för lovgivning och förhandsbesked eftersom de avslutas genom beslut. Det är en lösning som vi bedömer som betydligt mer effektiv än tillsyn och som inte skapar några gränssnittsproblem mot överklagandehantering och därmed sammanhängande risker för motstridiga beslut. En god tillämpning av denna möjlighet förutsätter dock att det på byggsidan skapas någon form av bevakningssystem där länsstyrelsen kan följa kommunens beslutsgivning tillräckligt väl för att ha en välgrundad uppfattning om när möjligheten enligt 12 kap. bör utnyttjas. Vi återkommer till frågan om en utvidgad ingripandemöjlighet under avsnittet ”Statlig kontroll enligt 12 kap. PBL”.

Ett ingripande med stöd av 12 kap. PBL är dock inte på samma sätt möjligt att införa för de formella bestämmelserna i anmälningsprocessen. I den processen har kommunerna inte någon prövande och beslutande roll utan ska först och främst stötta byggherren så att denne tar sitt ansvar att uppfylla de tekniska egenskapskraven för byggande. Eftersom bestämmelserna inte är särskilt precisa anser vi inte heller att det är meningsfullt att införa en tillsyn enligt Tillsynsutredningens definition för de formella bestämmelserna i anmälningsprocessen. Staten får därmed istället inrikta sig på att följa utvecklingen inom ramen för uppsiktsansvaret. Om de formella bestämmelserna för hanteringen av de tekniska egenskapskraven ändras framöver kan det däremot finnas anledning att pröva om det är möjligt att införa en statlig granskning av dessa i någon form.

Bestämmelser om kommunens byggtillsyn

Vid sidan av uppgifterna i själva anmälningsprocessen har kommunen även till uppgift att ha tillsyn över byggandet. Det regleras framförallt i 10 kap. PBL men det finns även bestämmelser om tillsyn i 9 kap. PBL. Enligt vår uppfattning är det främst bestämmelsen i 10 kap. 1 § PBL som är av intresse vid bedömningen av om det är möjligt och lämpligt att införa länsstyrelsetillsyn enligt Tillsynsutredningens definition. Av den framgår att kommunen är skyldig att ta upp frågan om påföljd och ingripande till prövning så snart det finns anledning att anta att det skett en överträdelse av bestämmelser i PBL eller någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av bestämmelserna i PBL samt att på olika sätt ingripa om så befinns vara fallet.

Kommunens tillsynsansvar avser ytterst de materiella bestämmelserna för byggande. Därmed avses alla bestämmelser för uppförande, anläggning, nybyggnad, ändring, underhåll, rivning m.m. som finns i PBL och BVL och i bestämmelser som utfärdats med stöd av dessa lagar. Exempel på bestämmelser som omfattas av kommunens tillsynsansvar är kraven i 2 och 3 kap. PBL, de tekniska egenskapskraven i BVL, kraven i 17 kap. PBL om undanröjande av enkelt avhjälpbara hinder och juridiskt bindande plan-

bestämmelser. Som framgår ovan skiljer sig dock innehållet i kommunens tillsynsansvar åt beroende på om samhället prövat eller inte prövat de materiella bestämmelserna i beslut.

Som också framgår ovan anser vi inte att det är möjligt att införa en egentlig länsstyrelsetillsyn enligt Tillsynsutredningens definition över de materiella bestämmelserna på byggsidan eftersom kommunen redan har en sådan tillsynsuppgift. Det kan däremot vara möjligt och lämpligt att införa en sådan länsstyrelsetillsyn över kommunens tillsynsansvar. Skälen till det är dels att bestämmelsen i 10 kap. 1 § PBL inte enbart är av ordningskaraktär, dels att det är relativt sett lätt att bedöma om kommunen agerat eller inte agerat i enlighet med bestämmelserna och dels att det finns ett behov att staten granskar kommunens tillsyn och det behovet inte kan tillgodoses på annat sätt än genom tillsyn. Vi återkommer till frågan om en sådan tillsyn under avsnittet ”Tillsyn över kommunens byggtillsyn”.

Andra bestämmelser

Vi har även övervägt möjligheten och lämpligheten att införa en egentlig länsstyrelsetillsyn enligt Tillsynsutredningens definition över de krav som utöver tillsynskravet ställs på kommunen i 11 kap. 1 och 4 § PBL. Där anges bland annat att kommunen ska till sitt biträde ha en person med arkitektutbildning och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Det finns mycket som talar för att kommunerna alltför ofta inte har personal i tillräcklig omfattning eller med rätt kompetens. Vi anser dock inte att dessa krav lämpar sig särskilt väl för en efterhandsgranskning i form av tillsyn eftersom de är alltför oprecisa och därmed svåra att bedöma om de överträts. Problemen får istället fångas upp och hanteras inom ramen för statens uppsiktsansvar.

Boverkets förslag om tydligare statligt ansvar i PBL

Statens ansvar i PBL

Statens nuvarande ansvar är otydligt

Det är viktigt att staten föregår med gott exempel och tar ansvar för de uppgifter som staten ska utföra i PBL-systemet. Mycket talar för att staten inte gör det. Det visar inte minst Riksrevisionens kritik i den ovannämnda granskningsrapporten. Det finns flera orsaker till det, men det kan framförallt förklaras av att statens ansvar i grunden är oklart, att staten inte avsätter tillräckliga resurser för verksamheten och att staten inte använder tillräckligt effektiva arbetssätt och arbetsmetoder. I den här redovisningen presenterar vi förslag som ska tydliggöra Boverkets och länsstyrelsens ansvar i PBL och som ska ge myndigheterna förutsättningar att ta det ansvaret. Möjligheterna att utveckla arbetsmetoder och arbetssätt kommer att redovisas senare i år inom ramen för ett annat regeringsuppdrag.

Statens otydliga roll och ansvar i PBL tillsammans med den resursmässiga nedprioritering som skett under senare år sänder mycket negativa signaler till övriga aktörer i PBL-kedjan och det kan inte uteslutas att det bidragit till de tillämpnings- och kvalitetsproblem som finns på byggområdet. Det är därför viktigt att förändringar vidtas omgående.

Vid genomgången av det nuvarande tillsyns- och uppsiktsansvaret i PBL och de olika granskningar och undersökningar av det som har gjorts kan vi konstatera att behovet av förtydligande är stort. Tillsyns- och uppsiktsansvaret är i sig mycket otydligt både till innehåll och till omfattning och det är därmed svårt att se vad som skiljer dem åt. På plansidan är det dessutom svårt att särskilja länsstyrelsens tillsynsansvar från länsstyrelsens övriga ansvar i PBL. För att möjliggöra ett tydliggörande av de uppgifter som ingår i dagens uppsikts- och tillsynsansvar har vi därför behövt ta ett helhetsgrepp om statens ansvar. Det innebär att vi presenterar förslag på statens hela ansvarsområde i PBL.

Utgångspunkter för förslagen

Vi har vid genomförandet av uppdraget utgått från det rådande systemet för planläggning och byggande i PBL och BVL. Vi har vidare, som vi närmare utvecklat i föregående avsnitt, valt att ansluta oss till Tillsynsutredningens snäva definition av tillsynsbegreppet och kommit fram till att sådan tillsyn inte är lämplig i PBL annat än på delar av byggområdet. De uppgifter som länsstyrelsen har i dag, och som delvis tolkas in i begreppet tillsyn, kommer därmed inte längre att kunna benämnas tillsyn. Dessa uppgifter är dock centrala för tillämpningen av PBL och det är viktigt att de lagregleras på ett tydligt sätt. Arbetet har därför inriktats på att dels förtydliga de nuvarande uppgifterna och gränssnitten mellan dem, dels föreslå förstärkningar i de avseenden som vi anser att det finns behov av sådana och dels utreda vilka

resurser och vilken kompetens som Boverket och länsstyrelserna behöver för att kunna uppfylla sitt förtydligade och nya ansvar.

Vi anser att det är mycket viktigt att ha en helhetssyn på frågor om planläggning och byggande. Vid utformningen av statens ansvar i PBL har vi därför haft som en viktig målsättning att förbättra förutsättningarna för en sådan helhetssyn. Ett annat viktigt mål med arbetet har varit att skapa ett system för bättre, effektivare och mer strukturerat informationsflöde inom staten.

Boverkets förslag

Vi föreslår nu att den nuvarande regleringen av statens tillsyns- och uppsiktsansvar i 1 kap. 8 § PBL utgår och ersätts av bestämmelser som samlat och tydligt anger och beskriver Boverkets respektive länsstyrelsens ansvar inom PBL-tillämpningen. Det ansvar som tydligt preciseras är:

För Boverket och länsstyrelsen

- Ett ansvar för nationell och regional uppsikt
- Ett ansvar för nationell och regional kunskapsförmedling

För länsstyrelsen

- Ett ansvar för att ta till vara och samordna statens intressen i planärenden
- Ett ansvar för statlig kontroll enligt 12 kap. PBL
- Ett ansvar för tillsyn över kommunens byggtillsyn
- Ett ansvar för att pröva överklaganden

Våra förslag avser att förtydliga, precisera och förbättra Boverkets och länsstyrelsens förebyggande, överblickande, samordnande och granskande arbete samt ge myndigheterna tillräckliga förutsättningar för att kunna utföra detta arbete på ett bra sätt. Förslagen innebär inte att något av Boverkets och länsstyrelsens nuvarande ansvar upphör utan det kommer istället att omformuleras och förtydligas. För länsstyrelsens del innebär förslagen dessutom i några avseenden en utvidgning av ansvaret. De ändringar som vi föreslår kommer i viss mån också att gälla för bestämmelserna om regionplanering i 7 kap. PBL. Vi har dock inte gjort några närmare överväganden beträffande denna planform.

Statens ansvar enligt PBL omfattar även insatser avseende överprövning eftersom länsstyrelserna ingår i instansordningen för överklagade ärenden. Innehållet i den uppgiften kommer dock inte att utvecklas närmare i vår redovisning.

Förslaget till uppdelning av statens samlade ansvar kan illustreras med bilden nedan. Av den framgår vilka uppgifter som är gemensamma för Boverket och länsstyrelsen respektive för planläggning och byggande. De olika färgerna markerar ansvarsområdenas olika grundkaraktär.

Statens ansvar enligt PBL

Uppsikt

Boverket föreslår att uppsikt ska bli ett gemensamt ansvar för Boverket och länsstyrelsen. Boverkets ansvar avser den nationella nivån och länsstyrelsens ansvar avser den regionala nivån. Därmed markeras tydligt att länsstyrelsen är en del i systemet för uppsikt. Förslaget syftar främst till att skapa ett mer systematiskt uppsiktsarbete med inhämtning, sammanställning och vidareförmedling av erfarenheter och kunskap om PBL-systemet, tillämpningen och slutresultatet. För att säkerställa att uppsiktsarbetet hålls levande föreslår vi att Boverket får ett ansvar för att vara motor och drivande kraft i systemet och fungera som en tydlig kontaktyta för länsstyrelserna och regeringen när det gäller frågor om uppsikt.

Utvidgad och mer systematisk uppsikt

En del av Riksrevisionens kritik gällde bristen på sammanställning, systematisering och rapportering av olika iakttagelser angående den fysiska planeringen, såväl från länsstyrelserna till Boverket som från Boverket till regeringen.

Enligt gällande bestämmelser är det bara Boverket som har ett ansvar för uppsikt. För att förbättra förutsättningarna för att länsstyrelserna och Boverket ska arbeta samordnat, effektivt och systematiskt föreslår vi nu att även länsstyrelsen ska ha ett sådant ansvar. Samtidigt föreslår vi att innebörden av uppsiktsbegreppet ska preciseras.

Vad är uppsikt?

I begreppet uppsikt lägger vi ett ansvar för att på olika sätt inhämta och sammanställa information om planläggning, byggande och den byggda miljön i syfte att få kunskap och överblick över PBL-tillämpningen, såväl på byggsidan som på plansidan. Boverket har ansvar för uppsikt på nationell nivå, medan länsstyrelsens ansvar gäller regional nivå. Uppsikten ska vara inriktad på att få kunskap och överblick över den faktiska PBL-tillämpningen och resultatet av detta arbete så som det visar sig i den byggda miljön. Det kan gälla såväl lagsystemet som sådant som hur själva lagtillämpningen faktiskt fungerar och om den faktiska tillämpningen leder till avsett och acceptabelt resultat.

Vad kan uppsikten omfatta?

De frågor som kan vara aktuella är av olika slag. En grupp gäller fakta som i det närmaste är av statistiskt slag. Det kan t.ex. gälla antal antagna detaljplaner, planernas storlek, vilken form av planförfarande som använts eller om det gjorts aktualitetsbedömningar av översiktsplaner. På byggsidan kan det t.ex. gälla antal beslut om lov och förhandsbesked, andelen mindre avvikelser från detaljplan, antal överklaganden, antal förordnande av fristående sakkunnig eller antal ingripanden enligt 10 kap. PBL. Detta är frågor som sannolikt årligen alltid återkommer för att ge en översiktlig bild av eventuella förändringar. Annat som kan vara av betydelse knyter an till aktuella planeringsfrågor i sak som t.ex. olika störningar (buller) och deras hantering i planeringen eller ianspråktagande av förorenad mark, förekomsten och omfattningen av olika kvalitetsproblem i den byggda miljön, tillämpningen av de tekniska egenskapskraven om energi och kravet om undanröjande av enkelt avhjälpta hinder. Detta är frågor som kan vara mer föränderliga över tiden.

Vad ska uppsikten användas till?

Den överblick och kunskap som blir resultatet av uppsikten ska utnyttjas på olika sätt. En central del av uppsiktsarbetet är att föra vidare väsentlig information till regeringen. Härigenom får regeringen kunskap som kan redovisas vidare till riksdagen, men som också kan ligga till grund för överväganden av olika slag inom regeringen. Regeringens överväganden kan i sin tur leda till att initiativ tas till olika åtgärder, t.ex. att uppdrag ges till olika myndigheter med syfte att särskilt belysa vissa frågor, att utredningar tillsätts, till direkta författningsändringar m.m.

En systematisk process för uppsikt behövs

För att regeringen ska få en samlad och systematiserad redovisning krävs också att arbetet med uppsikt systematiseras. Detta kan lämpligen ske genom att Boverket får ett tydligt reglerat ansvar för att inhämta behövliga uppgifter från länsstyrelserna och efter sammanställning och analys vidarefördmedla dem till regeringen. Samtidigt måste länsstyrelsens ansvar för att på begäran förse Boverket med behövliga uppgifter stärkas. Redan i dag har Boverket vissa möjligheter enligt 14 § PBF att begära in uppgifter från länsstyrelsen. För att ge stöd för en fungerande rapportering behövs dock kompletterande bestämmelser i PBF. Den föreslagna ordningen innebär således att Boverket blir en slags "motor" i ett system för inhämtning och

förmedling – i första hand till regeringen - av olika iakttagelser inom tillämpningen av PBL, såväl när det gäller plan- som byggfrågor.

Krav på årliga uppsiktsrapporter

Regeringen är tänkt som en huvudmottagare i ett system för att samla in, bearbeta och rapportera olika iakttagelser när det gäller PBL-tillämpningen i bred bemärkelse. Det är därför nödvändigt att rapporteringen tidsmässigt kommer regeringen till del vid en tidpunkt då regeringen har mest nytta av resultatet. Detta kan vara inför regeringens budgetarbete eller när regeringen arbetar med de olika myndigheternas regleringsbrev. Minst en årlig rapportering kan vara rimlig. Det bör dock överlämnas till regeringen att utifrån den praktiska tillämpningen och efter samråd med berörda närmare överväga lämpliga redovisningstidpunkter. I övrigt kan, som nämnts ovan, ett visst stöd för ansvarsfördelningen behöva komma till uttryck i PBF.

Uppsiktsenkät

Boverket arbetar sedan flera år med en enkät till länsstyrelserna inriktad på översiktsplaneringen i landet. Enkäten har utvecklats till att också avse frågor gällande detaljplaneringen. Förutom frågor av statistisk art har enkäten dessutom utvidgats till att också omfatta bredare frågeställningar och också en möjlighet till egna reflektioner. Denna planenkät kan vara en, bland flera, utgångspunkter för ett arbete med systematiserad och samlad uppsikt. Den måste då utvidgas till att också fånga olika byggfrågor.

Uppsikt på plansidan

För att länsstyrelsen ska kunna ta sitt ansvar och rapportera till Boverket måste länsstyrelsen få kunskap om PBL-tillämpningen på olika sätt. I anslutning till sina uppgifter inom de övriga ansvarsområdena som vi nu föreslår ska preciseras, kommer länsstyrelsen också att få kunskap och insikt som berör tillämpningen i allmänhet. Denna kunskap kan självfallet utgöra en del av underlaget till uppsiktsrapporteringen. Särskilt ansvaret att ta till vara statens intressen i de olika planprocesserna gör att länsstyrelsen kan få en god inblick i kommunernas planering. Den kunskap som fås i anslutning till de övriga utpekade ansvarsområdena kan dock behöva kompletteras på olika sätt. Det kan t.ex. göras genom särskilda enkäter eller kommunbesök.

Uppsikt på byggsidan

När det gäller byggsidan är länsstyrelsen inte direkt delaktig i kommunens arbete på samma sätt som gäller i planprocessen. För byggsidan är det därför särskilt nödvändigt att skapa nya former för länsstyrelsen att få kunskap om tillämpningen. Det kan ske genom att länsstyrelsen systematiserar och utvecklar de löpande kontakterna med kommunerna. Det arbetet kan medföra att fler uppsiktsbesök i kommunerna behöver göras. Det kan också innebära att kontaktnät behöver byggas upp. Dessa nätverk kan möjliggöra ett kontinuerligt informationsflöde samt ett snabbt omhändertagande av frågor av mer akut karaktär. I detta sammanhang bör man utnyttja de möjligheter som den nya tekniken erbjuder. Uppsikt kan också innebära utredning och uppföljning av olika slag. Det kan t.ex. vara lämpligt att länsstyrelsen stickprovsmässigt tar del av kommunernas

tillämpning av olika ärenden. Underlaget kan länsstyrelsen få genom att begära in olika ärenden från kommunerna eller genom att välja ut ärenden som är eller har varit föremål för överklagande. Det är viktigt att länsstyrelsen kontinuerligt får kunskapsunderlag om kommunernas arbete med processerna håller en tillräckligt hög kvalitet för att tillgodose lagstiftarens intentioner. Länsstyrelsen måste alltså löpande ha tillräckligt god kunskap bl.a. om vilka handläggningsrutiner kommunerna följer.

Boverkets årliga uppsiktsrapport

Boverkets årliga uppsiktsrapport till regeringen ska bestå av en sammanställning och en analys av de olika länsstyrelsernas regionala rapporter till Boverket. Dessutom ska Boverket ha ett ansvar för att samla egen information. Också sådant som kommer fram i det arbetet ska analyseras och ingå i rapporten till regeringen.

Huvudinriktningen är att regeringen årligen, genom en samlad redovisning, upprättad av Boverket, ska få en helhetsbild av PBL-tillämpningen i landet. Detta utesluter dock inte att också andra rapporteringar kan ske, såväl från Boverket som från länsstyrelserna. Naturligtvis ska det också fortsättningsvis vara möjligt att, då det finns skäl till det, göra separata redovisningar i särskilda frågor. Det kan t.ex. vara fallet om länsstyrelsen uppmärksammar någon negativ utveckling på PBL-området som Boverket, regeringen eller riksdagen snabbt behöver få kännedom om och eventuellt vidta åtgärder mot. Genom ett krav på årlig redovisning skapas dock en garanti för att regeringen kontinuerligt ska få samlad information.

Mer om användningen av uppsikten

Även om ett viktigt syfte med uppsikten är att inhämta kunskap som systematiseras och analyseras och sedan rapporteras till regeringen kan kunskapen också användas till annat. Såväl länsstyrelsernas regionala rapporter som Boverkets nationella redovisning kan i sig vara av intresse för kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter. Slutsatser av uppsikten kan också ge signaler om vad som kan vara viktigt att ta tag i inom ansvaret för kunskapsförmedling, både för länsstyrelsen och för Boverket.

På byggsidan har uppsikten ytterligare en viktig uppgift att fylla. Erfarenheter som kommer fram inom uppsikten bör nämligen också kunna ge antydningar om sådana problem som kan behöva utredas vidare inom det ansvar som vi nu föreslår för länsstyrelsen, dels för ingripande enligt 12 kap. PBL, dels för tillsyn (se närmare under avsnitten ”Statlig kontroll enligt 12 kap. PBL” och ”Tillsyn över kommunens byggtillsyn”).

Kunskapsförmedling

Boverket föreslår att kunskapsförmedling ska bli ett gemensamt ansvar för Boverket och länsstyrelsen och avse planläggning och byggande. För länsstyrelsen samlas och tydliggörs genom förslaget en uppgift som idag är uppdelad mellan rådgivning, samordning och tillsyn. Vi klargör att ansvaret är allmänt och inte ärendeanknutet. Syftet med kunskapsförmedling ska vara förebyggande och förslaget innebär att Boverket ska arbeta mer via eller tillsammans med länsstyrelserna än vad som sker idag. Metodutvecklingsfrågor ingår i kunskapsförmedlingsuppgiften och både Boverket och länsstyrelserna ska arbeta med sådana frågor men vi föreslår att Boverket ska få ett uttalat huvudansvar för att metodutveckling sker.

Proaktiv och effektiv kunskapsförmedling

Ansvaret för kunskapsförmedling är också en uppgift som både länsstyrelsen och Boverket har. Länsstyrelsen har ett ansvar på regional nivå, medan Boverkets ansvar ligger på nationell nivå. Ansvaret gäller en allmän och bred kunskapsförmedling om plan- och byggfrågor. En viktig utgångspunkt är att den allmänna och breda kunskapsförmedlingen är en uppgift som inte är ärendeanknuten. Den knyter delvis an till uppgifter som enligt PBL-propositionen ingår i dagens tillsynsansvar och som tar sikte på att framåtsyftande och i ett långsiktigt perspektiv verka för att avarter i rättstillämpningen förebyggs. Syftet med den allmänna och breda kunskapsförmedlingen är således att kommunerna ska få en i vid bemärkelse god kunskap och ett brett underlag som de har nytta av i sitt arbete med plan- och byggfrågor i allmänhet. Det är dock inte meningen att länsstyrelsen ska ha ett ansvar för en mer direkt och omfattande utbildning inom kommunerna.

Kunskapsförmedling till vem och om vad?

På plansidan riktar sig informationen i huvudsak till kommunerna, medan det på byggsidan också finns andra mottagare. Det kan t.ex. vara lovsökande, byggherrar, fastighetsägare och byggbranschen i stort. Frågor som kan vara viktiga att ta upp kommer självklart att kunna skifta över tiden och också variera över landet. Ansvaret är inte begränsat till strikt statliga intressen, även om en del av uppgiften på plansidan består i att förmedla underlag för statliga intressen från olika sektorsmyndigheter. En generell bearbetning av det statliga underlagsmaterialet är en uppgift som också bör hänföras till den allmänna kunskapsförmedlingen, medan en mer kommunanpassad bearbetning av sådant underlag istället bör ses som en del av ansvaret att ta till vara statens intressen i olika ärenden. Det är då främst i anslutning till kommunens översiktsplanering som en bearbetning görs.

Kunskapsförmedlingen kan handla om sakfrågor där just nu energifrågor i bred bemärkelse och klimatfrågor är aktuella både inom planering och inom byggande. Den kan också handla om formaliafrågor där t.ex. miljöbedömningar av planer just nu är av intresse. Att sprida kunskap om författningsändringar av olika slag av betydelse för planering och byggande ingår i den breda kunskapsförmedlingen liksom att sprida information och goda

exempel om tillämpningen. Det är också viktigt att de kunskaper och erfarenheter som Boverket och länsstyrelserna får genom sitt uppsiktsarbete sprids till kommunerna. Resultatet från uppsikten kan dessutom ge ledning, när det gäller att bedöma vilka frågor som behöver tas upp i den breda kunskapsförmedlingen. På så sätt kommer uppsikten också att fungera som ett, bland flera, underlag för den allmänna kunskapsförmedlingen.

Ett gemensamt ansvar

Även om det för länsstyrelsen kan ingå att ta fram regionalt anpassat tillämpningsstöd, är länsstyrelsens uppgifter också till stor del just av förmedlande art. Det betyder att länsstyrelsen måste få stöd för sin uppgift av ansvariga på central nivå. Också Boverket har därför ett ansvar för kunskapsförmedling i vid bemärkelse. En central del av Boverkets ansvar handlar om att utveckla metoder och ta fram tillämpningsstöd både för plan- och byggfrågor, dvs. att utveckla kunskap som kan komma till nytta i länsstyrelsens arbete. Det tillämpningsstöd som Boverket tar fram ska därför i första hand vara generellt och nationellt användbart. Vägledning om tillsyn och tillsynsmetodik blir också en ny och viktig del av länsstyrelsens och Boverkets kunskapsförmedlingsansvar.

Hur ska kunskapsförmedlingen ske?

Den breda kunskapsförmedlingen kan utföras på olika sätt. Länsstyrelsen bör kunna anpassa sitt arbete både till frågornas art och till länens och kommunernas förutsättningar. Såväl olika skriftliga redovisningar, både elektroniska och av traditionell art, som informationsmöten och seminarier av olika slag kan vara användbara. Flera kommuner inom ett län kan informeras samlat men det kan också handla om enskilda besök hos de olika kommunerna.

Metodutveckling

Även om Boverkets uppgift till stor del består i att utveckla kunskap, har Boverket också ett ansvar för mer direkt förmedling. Även om andra former naturligtvis inte är uteslutna, bör Boverket i första hand utföra denna uppgift i samverkan eller samråd med länsstyrelsen. Tidigare har Boverket på byggsidan i hög utsträckning vänt sig direkt till kommunerna. Troligen har detta bidragit till bilden av ett otydligt statligt ansvar inom PBL och det är viktigt att den bilden nu ändras.

Tillvaratagande och samordning av statens intressen i planärenden

Boverket tydliggör resonemangsvis vad dagens ansvar att ta till vara och samordna statens intressen i planärenden innebär, hur ansvaret ska utövas i planprocessens olika skeden och innebörden och omfattningen av begreppet statliga intressen och skillnaderna mellan olika sådana. I tre avseenden föreslår vi förändringar i dagens lagstiftning. Det första avser länsstyrelsens ansvar att inför kommunernas aktualitetsprövning av översiktsplanen lämna en sammanfattande redogörelse för statens intressen. Boverket föreslår att länsstyrelsen ska få som ansvar att oberoende av om kommunen begär det, på eget initiativ, minst en gång varje mandatperiod lämna en sådan redogörelse. Det ökar förutsättningarna för att kommunen ska få tidiga besked om hur länsstyrelsen ser på olika statliga intressen. Vi föreslår dessutom att länsstyrelsen få ett uttryckligt ansvar att i planprocessen bevaka att formkraven för planläggning iakttas. Slutligen föreslår vi att en ny bestämmelse ska införas med ett krav på länsstyrelsen att under utställningstiden lämna ett utställningsyttrande över förslag till detaljplan respektive områdesbestämmelser om sådana statliga intressen som kan leda till ingripande enligt 12 kap. PBL.

Ansvaret avser uteslutande statliga intressen

Länsstyrelsens uppgift i olika planärenden som kommunerna arbetar med är av annat slag än den som beskrivits ovan när det gäller ansvaret för kunskapsförmedling. I planärendena ska länsstyrelsens ansvar tydligt vara begränsat till att ta till vara och samordna statens intressen. Med utgångspunkt från lagens lydelse innebär detta inte att vi föreslår någon förändring i förhållande till dagens bestämmelser. Redan genom en lagändring 1996 beträffande översiktsplaneringen (4 kap. 5 § PBL) tydliggjordes nämligen att länsstyrelsens uppgifter under samrådet skulle vara inriktat på de statliga intressena. En motsvarande ändring gjordes senare också beträffande detaljplaneringen.

Att länsstyrelsens uppgift vid kommunernas handläggning av planärenden är begränsad till att företräda statliga intressen kan dock behöva understrykas. Ansvaret i planärenden är således begränsat till de statliga intressena samtidigt som det är länsstyrelsen och inte någon annan som fått uppgiften att samlat företräda och samordna samtliga statliga intressen, bortsett från rena sakägarintressen. Allmän och bred information i allmänhet hör alltså inte hemma i anslutning till planärenden utan ska bedrivas separat enligt vad som framgår av avsnittet ovan om kunskapsförmedling.

Vilka skeden omfattar ansvaret?

När vi nu föreslår att en av länsstyrelsens preciserade uppgifter enligt PBL tydligt ska anges vara att i planärenden ta till vara statens intressen vill vi understryka, att detta ansvar gör sig gällande såväl i de olika planformerna som i planläggningens olika skeden. När det gäller översiktsplaneringen är situationen nu sådan att samtliga kommuner har kommuntäckande översiktsplaner. Tillvaratagandet av de statliga intressena ska självklart ske

när kommunen arbetar med ändring av sin översiktsplan, såväl den kommundäckande som fördjupningar. Redan den sammanfattande redogörelse beträffande statliga intressen som länsstyrelsen enligt 4 kap. 14 § PBL ska göra inför kommunens bedömning av översiktsplanens aktualitet, har en sådan direkt anknytning till den enskilda planen att uppgiften ska anses som en del av ansvaret att ta till vara statens intressen i planärenden.

Länsstyrelsen har en skyldighet att med stöd av 12 kap. PBL ingripa mot kommunens planbeslut och upphäva dessa om vissa statliga intressen inte beaktats tillräckligt. Detta är en uppgift som följer direkt i anslutning till kommunens beslut. Det skulle därför kunna vara möjligt att anse också denna uppgift som en del av länsstyrelsens ansvar för att ta till vara statens intressen i olika planärenden. Möjligheten att ingripa är dock ett särskilt uttryck för statens maktmedel mot kommunen. Som anförts ovan har denna möjlighet vissa likheter med tillsyn. Vi har därför gjort den samlade bedömningen att skyldigheten att ingripa bör anges som ett särskilt ansvar för länsstyrelsen och inte som en del i ansvaret att ta till vara statens intressen.

Avgränsningen mellan uppgiften att ta till vara statens intressen och länsstyrelsens uppgifter i övrigt, särskilt ansvaret för att vara kunskapsförmedlare i allmänhet, har vållat problem för länsstyrelserna i deras arbete. Det är dock inte bara denna avgränsning som varit problematisk. Såväl tillämpningen av enskilda planärenden som uttalanden i övrigt av olika slag har visat att också innebörden av begreppet ”statliga intressen” och vad som ligger i uppgiften att samordna dessa inte är tydlig. Denna otydlighet har bidragit till att länsstyrelsen tyckt att det varit svårt att ta sitt ansvar i planärendena.

För att få en bakgrund till de uppkomna svårigheterna finns det anledning att redogöra för hur ansvaret för att företräda de statliga intressena har vuxit fram och hur det successivt omformulerats i olika sammanhang när länsstyrelsens ansvar kommit på tal.

Något om ansvarets bakgrund

Genom PBL fick länsstyrelsen ansvaret för att företräda och samordna statens intressen. I tidigare förslag till lagtext uttrycktes detta ansvar mer precist än vad som kom att bli den slutliga formuleringen. I remissen till lagrådet den 20 oktober 1983 angående ”Förslag till ny plan- och bygglag” (sid. 423) uttrycktes länsstyrelsens ansvar när det gäller översiktsplaneringen i den föreslagna 4 kap. 6 § enligt följande. ”Under samrådet åligger det länsstyrelsen särskilt att3. samordna statliga myndigheters synpunkter på planförslaget och ta tillvara myndigheternas intressen.” Samma lydelse föreslogs också när det gäller detaljplaneringen. Av den ursprungligen föreslagna lydelsen framgick således att länsstyrelsens uppdrag var just att samlat företräda de olika statliga myndigheterna intressen i kommunernas planering.

Efter ett påpekande av lagrådet kom paragraferna i denna del att bli mer kortfattat formulerade och begränsades således i PBL:s ursprungliga lydelse till uttrycket ”...3. ta tillvara statens intressen” (4 kap. 5 § PBL). Avsikten var dock inte att den ändrade lydelsen skulle innebära någon förändring i sak. Således förtydligade departementschefen i specialmotiveringen i propositionen att det var myndighetsintressena som avsågs.

De ändringar i PBL som trädde i kraft 1996 berör också länsstyrelsens ansvar för statliga intressen. Genom ändringarna i 4 kap. 5 § PBL tydliggjordes, som också nämnts ovan, att länsstyrelsens ansvar i den kommunala översiktsplaneringen var att ta tillvara och samordna statens intressen. I propositionens allmänna motivering (prop. 1994/95:230 sid. 64) underströks också att länsstyrelsens övergripande uppgift vid samrådet var att verka för att de olika nationella mål som statsmakterna har ställt upp inom olika verksamheter anpassas och fullföljs i den kommunala planeringen. Härigenom har det ansvar som ursprungligen var inriktat på att ta till vara sådana statliga intressen som var tydligt knutna till olika statliga myndigheter kommit att utvidgas till att obegränsat omfatta nationella mål av olika slag. Länsstyrelsens ansvar för att också ta till vara de nationella målen har därefter upprepats i olika sammanhang. Successivt har också de nationella målen kommit att utvecklas inom allt fler sakområden. Detta har sammantagit lett till att länsstyrelsen nu har ansvaret för ett avsevärt antal nationella mål och statliga intressen som samtliga förväntas bli omhändertagna i den kommunala planeringen.

Vad ligger i begreppet "statliga intressena" idag

De statliga intressen som länsstyrelsen ska bevaka har således successivt förändrats och också blivit otydliga. Det är därför inledningsvis viktigt att konstatera att de statliga intressena är av olika slag. Denna olikhet mellan intressena leder också till att länsstyrelsens bevakning av dem måste anpassas efter vilka intressen som avses.

Det finns en central skiljelinje mellan de statliga intressena. Den går mellan sådana intressen som slutligen, vid rättsverkande planer, kan leda till ett ingripande och upphävande enligt 12 kap. PBL och övriga statliga intressen som också kan behöva uppmärksammas och hävdas i kommunernas planläggning, men där kommunen trots allt alltid har det slutliga avgörandet. Bland de intressen som kan leda till ett ingripande finns det vidare skäl att särskilt skilja ut riksintressena enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.

När det gäller *riksintressena* finns en – om än otydlig – reglering som anger hur områdena ska pekats ut och hanteras. Boverket har när det gäller tillämpningen av dessa bestämmelser i en särskild återrapportering till regeringen (den 20 december 2006; dnr 2201-4426/2006) pekat på ett antal svårigheter med tillämpningen och också påtalat behovet av författningsändringar. Oberoende av de brister som finns när det gäller bestämmelserna om riksintresse måste de hanteras och bevakas av länsstyrelsen i den kommunala planeringen. Vad som särskilt utmärker dessa bestämmelser och som alltid måste hållas i minne är att utrymmet för avvägningar och sammanjämkningar är begränsat. Självklart kan riksintressen komma att behöva jämkas och i viss mån vägas mot andra intressen. Men det finns alltid en yttersta gräns när sammanvägningar och jämkningar från statlig utgångspunkt inte kan accepteras. Ytterst handlar det då om att bevaka att ett riksintresse inte "påtagligt skadas". Om en föreslagen markanvändning skulle innebära påtaglig skada på ett riksintresse kan den inte accepteras. Påtaglig skada på ett riksintresse kan bara accepteras om det intresse som står emot riksintresset också är av riksintresse. I sådant fall måste en avvägning göras mellan de olika motstående riksintressena. I övrigt får den sam-

ordning av olika statliga intressen som länsstyrelsen ansvarar för inte göras på bekostnad av att ett riksintresse påtagligt skadas.

De statliga intressena av karaktären ”riksintressen” måste således alltid skiljas ut från övriga statliga intressen. Det är också nödvändigt att tydligt skilja ut övriga statliga intressen av sådant slag att en från statlig utgångspunkt felaktig hantering av dem skulle kunna leda till ett upphävande av ett rättsverkande beslut. Det gäller mellankommunala frågor, frågor om hälsa och säkerhet samt frågor om miljö kvalitetsnormer. Också när det gäller dessa krav och hänsyn är möjligheterna till samordning med andra intressen i viss mån begränsad. En samordning kan inte drivas så långt att bestämmelsernas yttersta syfte går förlorad.

Förutom sådana statliga intressen som slutligen skulle kunna leda till ett ingripande finns det också, som nämnts ovan, andra intressen som är statliga som kan behöva hävdas i planprocessen, men där det trots allt är kommunen som har det slutliga avgörandet. *De nationella målen*, som under senare år framhållits allt mer, är exempel på sådana intressen. Det är dock endast sådana intressen som har betydelse för mark- och vattenanvändningen och som knyter an till de intressen, som enligt 2 och 3 kap. PBL överhuvudtaget ska beaktas vid planläggningen, som kan vara aktuella. Eftersom bestämmelserna i dessa kapitel i många avseenden är allmänt hållna kommer dock flera mål, t.ex. de nationella miljö kvalitetsmålen ofta att kunna tolkas in i de allmänna intressena.

Ansvar avser samordning enligt PBL

Länsstyrelsen ska bevaka de statliga intressena under hela planprocessen. I länsstyrelsens uppgift ligger också att, med de begränsningar som nämnts ovan, samordna berörda statliga intressen och ge kommunen ett samlat besked beträffande dessa. När det gäller just de olika nationella målen är det dock viktigt att den samordnande uppgiften enligt PBL inte blandas samman med länsstyrelsens övergripande ansvar som framgår av länsstyrelseinstruktionen. Den allmänna och breda samordningsuppgiften som länsstyrelsen har enligt instruktionen när det gäller de nationella målen måste i första hand genomföras med andra medel än via kommunernas planläggning. Däremot måste de mer konkreta målkonflikter som kan göra sig gällande i ett planärende självklart också hanteras i det aktuella ärendet.

Statliga myndigheter ska ta fram underlag för samordningen

Utgångspunkten i PBL är att länsstyrelsen ska grunda sin samordnande uppgift på ett underlag som tas fram av de olika centralt ansvariga myndigheterna. Sådant underlag kan presenteras allmänt redan inom länsstyrelsens kunskapsförmedlande uppgift, men när länsstyrelsen tar sig an underlaget mer konkret och börjar sätta olika intressen i relation till varandra kan länsstyrelsen sägas ha påbörjat sin uppgift att företräda staten i ett ärende. Resultatet av det arbetet syftar ju till att användas i konkreta planerings-situationer, antingen i ett nytt översiktsplanarbete (inklusive frågor med anknytning till aktualitetsbedömningen) eller i ett detaljplanarbete där gällande översiktsplan tappat sin aktualitet beträffande berörda statliga intressen.

Ett problem för länsstyrelserna idag är att det underlag som behövs inte alltid finns tillgängligt. Detta leder i sin tur till en osäkerhet hos länsstyrel-

serna hur olika intressen ska kunna vägas samman och tas till vara. En av anledningarna till att underlag saknas kan vara att det inte finns något tydligt krav på de centrala myndigheterna att redovisa ett sådant underlag. Det krav på att ta fram underlag för PBL-tillämpningen som under lagens första år fanns uttryckt i åtskilliga myndigheters instruktioner har successivt tagits bort. Också i detta avseende gäller emellertid särskilda bestämmelser just för områden av riksintresse. För denna form av statliga intressen anges myndigheternas respektive ansvar i en särskild förordning (förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.). I samma förordning ges också länsstyrelsen ett uttryckligt eget ansvar att grunda sina överväganden beträffande riksintressen på annat lämpligt underlag för det fall ansvarig central myndighet inte tagit fram något underlag. Denna möjlighet kan i viss mån kompensera för bristen på underlag. Sammantaget går det dock inte att bortse ifrån att just bristen på underlag avsevärt kan försvåra för länsstyrelsen att ta sitt ansvar för att ta till vara statens intressen. Att behövt underlag finns tillgängligt är centralt för att länsstyrelsen ska kunna ta sitt ansvar. Hur problemet med bristande underlag ska kunna hanteras kan därför behöva övervägas vidare. Det är dock inte möjligt att inom detta uppdrag gå närmare in på denna fråga

Hur ska de statliga intressena hanteras i planprocessens olika skeden?

I planprocessens inledande skede bör länsstyrelsen, allt beroende på frågornas art, kunna uttrycka en mer öppen syn på hur de statliga intressena bör beaktas. Därigenom skapas en möjlighet till meningsutbyte och därmed också en möjlighet att ta del av och inför de sammanvägda bedömningarna väga in kommunens uppfattning beträffande de statliga intressena. Successivt måste dock länsstyrelsens uppfattning och slutsats beträffande statliga intressen bli tydlig. Det är också viktigt att hela tiden skilja på sådana frågor som senare kan leda till ett ingripande och upphävande och andra typer av statliga intressen där det slutliga avgörandet i dess helhet ligger enbart på kommunen.

I granskningsyttrandet vid översiktsplaneringen ska endast sådana frågor som kan leda till ett ingripande vid rättsverkande beslut tas upp. Detta anges direkt i lag och är inte någon nyhet, men måste ändå understrykas eftersom det visat sig att länsstyrelserna i vissa fall haft svårt att skilja på karaktären av olika sorters statliga intressen. I länsstyrelsens slutliga yttrande får det således inte finnas några tveksamheter beträffande länsstyrelsens uppfattning när det gäller sådana intressen som kan leda till ett statligt ingripande.

Krav på utställningsyttrande över detaljplan och områdesbestämmelser

Också när det gäller förfarandet med detaljplaner och områdesbestämmelser lämnar länsstyrelsen för närvarande regelmässigt ett yttrande över planförslaget i anslutning till kommunens utställning. På samma sätt som gäller för granskningsyttrandet är tanken då att synpunkterna i detta utställningsyttrande ska begränsas till sådana frågor som kan leda till ett ingripande om kommunen fullföljer planen. Det finns dock inte något uttryckligt lagkrav på att något utställningsyttrande ska lämnas. Som vi har framhållit ovan ska länsstyrelsens ansvar i planärendena vara inriktat på att ta till vara statens intressen. För att ytterligare understryka hur ansvaret under planprocessen successivt begränsas till att i slutskedet gälla enbart sådana intressen som kan leda till ett ingripande, föreslår vi nu att en ny bestämmelse ska införas med ett krav på länsstyrelsen att lämna ett utställningsyttrande. Detta yttrande ska ha ett innehåll som motsvarar vad som gäller för granskningsyttrandet. Som en följd av vårt förslag under avsnittet ”Statlig kontroll enligt 12 kap. PBL” ska också formaliabrister, av sådant slag att de kan leda till ett ingripande, anges i utställningsyttrandet.

En precisering med anknytning till kommunens översiktsplanering

Som nämnts tidigare bör länsstyrelsens uppgift att inför kommunens aktualitetsbedömning göra en sammanfattande redogörelse över de statliga intressena anses som en del av länsstyrelsens ansvar att i planärenden ta till vara statens intressen. Det är, som nämnts under avsnittet ”Ny definition av tillsyn”, idag inte närmare reglerat vid vilken tidpunkt länsstyrelsen ska lämna denna sammanfattande redogörelse. Samtidigt är det av central betydelse för de statliga intressena att det blir tydligt hur gällande översiktsplan förhåller sig till dem och till de förändringar beträffande de statliga intressen som kan ha skett under åren. Genom den sammanfattande redogörelsen blir det klarlagt i vilken mån översiktsplanen fortsatt kan vara ett underlag för bedömningen av de statliga intressena.

För att uppnå detta klargörande när det gäller de statliga intressena bör länsstyrelsens nuvarande ansvar för att lämna en sammanfattande redogörelse över de statliga intressena nu förtydligas till att gälla oberoende av om kommunen begär en sådan redogörelse eller inte. Således bör det i lagtexten göras ett tillägg att länsstyrelsen minst en gång varje mandatperiod ska lämna en sammanfattande redogörelse. En sådan redogörelse ska alltid lämnas om kommunen begär det, men det kommer också att vara ett tydligt ansvar för länsstyrelsen att på eget initiativ lämna den aktuella redogörelsen. Det kommer då också att bli tydligt om kommunens översiktsplan är aktuell i förhållande till berörda statliga intressen. Därmed kommer också dess möjlighet att tjäna som beslutsunderlag inför olika beslut som berör statliga intressen att klargöras. För den sammanfattande redogörelsen gäller att det är viktigt att så långt möjligt skilja mellan sådana statliga intressen, som vid senare rättsverkande planläggning kan leda till ett upphävande enligt 12 kap. PBL och statliga intressen av annan karaktär.

Formaliafrågor är ett statligt intresse och ska bevakas

I den kommunala planeringen ska olika sakfrågor (olika intressen) hanteras och vägas mot varandra. När vi tidigare har reflekterat över olika statliga

intressen har det också endast handlat om sakfrågor av olika slag. I lagen finns emellertid inte bara bestämmelser som berör intressena i sig utan också formerna för hur hanteringen ska gå till. Dessa formkrav kan handla om själva planprocessen men också om en plans formella utformning. Detta är krav som är beslutade i lag för att garantera att en viss ordning upprätthålls. De syftar till att garantera medborgarnas delaktighet och en rättssäker hantering av de olika sakfrågorna. Det är därför väsentligt att de olika formkraven följs.

I dag har enskilda möjlighet att under planprocessen lämna synpunkter inte bara beträffande de sakliga bedömningarna utan också när det gäller den formella tillämpningen. I den mån de är taleberättigade har de också möjlighet att i ett överklagande åberopa formaliafel till stöd för ett yrkande om upphävande. De formella bestämmelserna är emellertid detaljerade och komplexa och det kan knappast begäras att enskilda ska vara så väl insatta i bestämmelserna att de alltid kan reagera på olika formaliafel. Det finns också situationer när antalet berörda är begränsat, vilket inte gör det mindre viktigt att de formella bestämmelserna följs. Att de formella bestämmelserna följs är således av central betydelse för tillämpningen, men det går inte att i detta avseende förlita sig enbart på de enskilda som tar del i planprocessen.

Redan idag förekommer det att också länsstyrelserna lämnar synpunkter under planprocessen när det gäller formaliafrågor av olika slag. Något uttryckligt ansvar för just denna uppgift finns dock inte angivet i författningstexterna, som enbart tar sikte på sakfrågor. I brist på uttryckligt mandat att bevaka formkrav kan länsstyrelserna känna sig osäkra på i vad mån de förväntas ta på sig uppgiften att också bevaka de formella kraven. För att ge länsstyrelsen ett uttryckligt ansvar är det därför befogat att betrakta också de formella bestämmelserna som en form av statliga intressen, om än av annat slag än de som berör sakfrågor, som länsstyrelsen har till uppgift att bevaka i olika ärenden. Detta kan lämpligen ske genom tillägg i de paragrafer som reglerar länsstyrelsens uppgifter under planprocessen, nämligen 4 kap. 5 § och 5 kap. 22 § PBL.

Även om samtliga formella krav är uttryckta i lag är avsikten inte den att länsstyrelsens granskning och påpekanden i formellt avseende ska vara en återgång till den fastställelseprövning som länsstyrelsen gjorde av kommunens planer före PBL. Detta skulle leda till ett alltför stort behov av detaljgranskning och en allt för stor arbetsinsats. Länsstyrelsen ska i stället koncentrera sig på väsentliga formella brister. Detta är oftast sådana brister som blir uppenbara i det arbete som ändå görs från länsstyrelsen sida. Det kan handla om att enkelt planförfarande används trots att förutsättningarna för det inte finns eller om att planens genomförande gjorts beroende av villkor som saknar lagstöd. Det kan också handla om att planbestämmelser i övrigt används som saknar lagstöd.

Den nu föreslagna författningsändringen ger länsstyrelsen ett uttryckligt mandat att såsom ett statligt intresse bevaka formaliafrågor under planprocessen. En ytterligare fråga är om formaliakraven ska betraktas som ett så väsentligt statligt intresse att de också bör kunna bevakas enligt 12 kap. PBL. Vi har också tidigare, i avsnittet ”Ny definition av tillsyn”, berört frågan om en utvidgad möjlighet till ingripande och avser att återkomma till den i följande avsnitt.

Kraven i 4 kap. 9 § PBL förändras inte

Vi har också övervägt om det finns skäl att göra ett tillägg i 4 kap. 9 § PBL när det gäller vilka brister som ska tas upp i länsstyrelsens granskningsyttrande. Det gäller då om också väsentliga formaliabrister bör uppmärksammas i granskningsyttrandet. När det gäller denna fråga gör vi följande överväganden.

I översiktsplaneringen ska bedömningar av sådana statliga intressen som kan leda till ett ingripande vid senare rättsverkande beslut tas upp särskilt i länsstyrelsens granskningsyttrande. I förhållande till översiktsplaneringen finns det dock en väsentlig skillnad mellan övriga ingripandegrunder och den nu övervägda angående formaliabrister. Skillnaden består i att formaliabrister i översiktsplaneringen inte kan komma upp till bedömning vid senare rättsverkande beslut på samma sätt som de sakliga ställningstagandena, där det är viktigt att statens uppfattning klargörs. Bedömningarna i översiktsplanen är i sig inte rättsligen bindande, vilket innebär att formaliabrister av olika slag inte kan få samma konsekvenser som motsvarande brister vid beslut med rättskraft. Ett påpekande i granskningsyttrandet beträffande formaliabrister skulle därför inte ha någon större funktion att fylla. Ett påpekande under själva processen på sätt vi föreslagit skulle däremot, förutom att få kommunen att rätta till hanteringen, också kunna leda till att någon kommunmedlem utnyttjade sin rätt till laglighetsprövning. Vi har därför avstått från att lämna något förslag till ändring av 4 kap. 9 § PBL.

Statlig kontroll enligt 12 kap. PBL

Länsstyrelsens ansvar att ha statlig kontroll enligt 12 kap PBL avser idag vissa särskilt angivna sakfrågor där staten inte överlämnat det slutliga avgörandet till kommunen. Boverket föreslår nu att ansvaret utvidgas till att omfatta även väsentliga formaliabrister i planer, lov och förhandsbesked. Vi anser att det finns ett statligt granskningsbehov när det gäller den typen av brister och att statlig kontroll enligt 12 kap. PBL är en bättre lösning på det behovet än tillsyn.

Vad omfattar ansvaret idag?

Länsstyrelsen har i dag enligt 12 kap. PBL en skyldighet att på vissa grunder ingripa mot och upphäva kommunala beslut om detaljplan och områdesbestämmelser. De grunder som kan leda till ett upphävande är frågor om riksintressen, mellankommunal samverkan, miljökvalitetsnormer samt hälsa och säkerhet. Det gäller sådana sakfrågor där ansvaret för de slutliga bedömningarna inte helt överlämnats till kommunen att svara för, dvs. en form av statliga intressen. På motsvarande sätt finns en möjlighet

att på samma grunder ingripa mot och upphäva beslut om lov och förhandsbesked.

Vilket syfte har ansvaret?

Syftet med länsstyrelsens möjlighet att kunna ingripa mot de kommunala besluten är således att vissa statliga intressen ska kunna bevakas. Uppgiften skulle därför på plansidan kunna anses vara ett uttryck för att i de olika planärendena ta till vara statens intressen. Som anförts under rubriken ”Tillvaratagande och samordning av statens intressen i planärenden” skulle ett ingripande och upphävande därför kunna ses som slutpunkten för länsstyrelsens ansvar i de olika planärendena. Ett ingripande och upphävande från länsstyrelsens sida med stöd av 12 kap. PBL är emellertid en kraftfull åtgärd och ett uttryck för maktutövning från statens sida gentemot kommunerna. Det är en möjlighet som länsstyrelsen har både på plansidan och på byggsidan. Vi har därför ansett att det är befogat att skilja ut uppgiften att ingripa och upphäva från den uppgift som länsstyrelsen har när det gäller att ta till vara och samordna statens intressen i planärenden och ange den som ett särskilt ansvar.

För lov och förhandsbesked krävs särskilda skäl och förordnande om geografisk avgränsning

När det gäller lov och förhandsbesked ska sakprövningarna utgå ifrån samma grunder som för planärenden. Det finns dock en väsentlig skillnad i den ingripandemöjlighet som länsstyrelsen, utifrån 12 kap. PBL, har avseende kommunens planbeslut respektive beslut om lov eller förhandsbesked. När det gäller ingripande mot beslut om lov och förhandsbesked måste länsstyrelsen i förväg ange ett geografiskt område inom vilket ett beslut kan prövas av länsstyrelsen. Först efter att ett sådant förordnande finns kan länsstyrelsen för ett visst ärende besluta om att det ärendet ska prövas. Lagstiftaren har velat markera att sådana förordnanden om ett visst område inom vilket beslut om lov och förhandsbesked kan prövas endast i undantagsfall ska bli aktuella. Det har skett genom att lagen kräver att det ska finnas särskilda skäl för att utfärda ett sådant förordnande. Exempel på särskilda skäl har i förarbetena angetts vara oenighet mellan kommun och länsstyrelse i översiktsplaneringen när det gällt just de statliga intressen som kunnat leda till ett ingripande. I detta sammanhang kan nämnas att även regeringen har möjlighet att förordna om att reglerna om prövning skall tillämpas beträffande ärenden om lov.

Formaliafel bör kunna leda till ett ingripande mot planbeslut

I avsnittet ”Tillvaratagande och samordning av statens intressen i planärenden” har vi föreslagit att också de formella bestämmelserna ska betraktas som en form av statliga intressen som ska bevakas av länsstyrelsen under planprocessen. Vi har också väckt frågan om länsstyrelsen bör få ett ansvar för att upphäva kommunens rättsverkande planbeslut till följd av felaktigt tillämpade formaliabestämmelser.

Redan i lagrådsremissen den 20 oktober 1983 med förslag till ny plan- och bygglag fanns ett förslag i 12 kapitlet som angav formaliabrister som en ingripande grund. Där angavs att länsstyrelsen skulle pröva kommunens beslut om det fanns anledning att anta att beslutet inte kommit till i laga ordning eller innebar att kommunens beslutande organ hade överskridit sina befogenheter. Efter invändningar från lagrådet valde departementschefen dock att inte föra detta förslag vidare till lagstiftning. Lagrådet anförde att möjligheterna till förvaltningsbesvär borde var tillräckligt för att komma till rätta med fel och brister av det slag som avsågs med förslaget. Lagrådet menade också att länsstyrelsen inte hade någon anledning att befatta sig med formaliafrågor under kommunens beredning av planärendet och att det därför var nödvändigt med en särskild granskning efter kommunens antagandebeslut, något som kunde leda till att de tre veckor som stod till buds för granskningen inte var tillräckliga. Lagrådet ansåg slutligen att det inte fanns några invändningar från rättssäkerhetssynpunkt att låta förslaget om ingripandemöjligheter på grund av formaliafel utgå.

Också i senare utredningar har det funnits förslag om att utvidga länsstyrelsens möjligheter till ingripande mot kommunens beslut till att också avse formaliabrister. Så föreslog Plan- och byggutredningen i sitt delbetänkande "Överprövning av beslut i plan- och byggärenden" (SOU 1994:134) att en sådan möjlighet skulle införas för det fall att förfarandereglerna enligt PBL åsidosatts eller ett beslut annars inte tillkommit i laga ordning. I betänkandet underströks de formella bestämmelserna betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. Förslagen i betänkandet ledde dock inte i något avseende till lagändringar.

Tidigare förslag har således inte lett till att det införts någon möjlighet för länsstyrelsen att ingripa mot formaliafel i kommunens beslut. Samtidigt finns det tecken på att de kommunala besluten faktiskt innehåller brister i formellt hänseende. Av Riksrevisionens rapport framgår att flertalet länsstyrelser anser att de inte har tillräckliga befogenheter för att komma tillrätta med brister i kommunernas tillämpning av PBL. Bl.a. efterlyses någon form av sanktionsmöjligheter vid förfarandefel. Av Boverkets planenkät för år 2005 framgår vidare att antalet planer som antagits med enkelt förfarande inom vissa län är oproportionerligt stor. Boverket har också i sin verksamhet i övrigt uppmärksammat andra brister av formell art i kommunala planer. Vi anser därför att det nu visat sig att det är befogat att införa en möjlighet för länsstyrelsen att upphäva kommunala beslut om rättsverkande kommunala planer om de formella kraven allvarligt åsidosatts.

Beslut om lov och förhandsbesked bör kunna upphävas till följd av formaliafel

De ovan redovisade tidigare förslagen, med syfte att införa en möjlighet att upphäva kommunens beslut till följd av formaliafel, har i förslagens allmänna resonemang endast behandlat frågor som knutit an till den kommunala planeringen. Således har några tankar om motsvarande behov av ingripande, när det gäller olika beslut om lov eller förhandsbesked, inte presenterats. Trots detta har de faktiska författningsförslagen, genom lagkonstruktionen med hänvisningar, också kommit att omfatta beslut om lov och förhandsbesked.

Också när det gäller beslut om lov och förhandsbesked finns det exempel på väsentliga formella brister i den kommunala hanteringen. Det gäller t.ex. användandet av ”mindre avvikelse” och beslutsvillkor utan stöd i lag. Det är ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt att de formkrav som lagstiftaren lagt fast som en förutsättning för beslutsrätten verkligen efterlevs. Vi anser därför att samma möjlighet att upphäva kommunens beslut vid väsentliga formaliafel som vi nu föreslår på plansidan också bör gälla för byggsidan. Härigenom uppnås också en fortsatt överensstämmelse på plan- respektive byggsidan när det gäller upphävandegrunderna. Särskilt när det gäller lovbeslut kan det idag vara mycket svårt för staten att bevaka lagefterlevnaden. I situationer där en kommun regelmässigt beviljar lov i strid med gällande detaljplanebestämmelser eller lämnar bifall till ansökningar genom att missbruka möjligheten med ”mindre avvikelse” från en planbestämmelse kan rättelse under mycket lång tid vara helt beroende av enskilda medborgares initiativ genom överklaganden. Vårt förslag betonar det ansvar som staten har att se till att lagen efterlevs.

Vilka formaliafel ska kunna leda till ingripande?

Även om samtliga bestämmelser av formellt slag har ett syfte är det inte motiverat att för alla fel införa en så långtgående sanktionsmöjlighet som ett upphävande av kommunens beslut. För ett upphävande måste krävas att det handlar om väsentliga fel. I första hand är syftet att länsstyrelsen på plansidan ska få en möjlighet att följa upp och ingripa mot sådana brister som uppmärksammats och påtalats tidigare under processen. Ett exempel på väsentliga fel är planbestämmelser som saknar lagstöd och som därför i sig kan betraktas som en nullitet, vilket kan leda till osäkerhet om planens innebörd. Ett annat exempel är att enkelt planförfarande använts, trots att förutsättningarna för detta inte varit uppfyllda.

Vi har övervägt om det skulle vara möjligt att i lagtext närmare precisera vilka formella fel som ska kunna leda till ett upphävande, men anser inte att en sådan precisering är möjlig. Begränsningen bör därför endast anges till att avse väsentliga fel. Det är dock inte nödvändigt att det formella felet påverkat det slutliga innehållet i planen för att det ska anses vara väsentligt. Så har regeringen t.ex. i ett beslut (2004-03-18; M2002/904/F/P) om upphävande av en detaljplan anfört, att kommunens underlåtenhet att enligt 5 kap. 26 § PBL i planbeskrivningen redovisa att planförslaget avvek från översiktsplanen och skälen till denna avvikelse samt motsvarande underlåtenhet enligt 5 kap. 24 § PBL när det gäller innehållet i kungörelsen, innebar en sådan brist i handläggningen att planbeslutet redan på den grunden borde upphävas. Regeringen anförde att det var viktigt att sakägare och myndigheter uppmärksammades på att kommunen ändrade sin planeringsinriktning och skälen till ändringen.

Hur kan länsstyrelsen få kunskap om brister i beslut om lov och förhandsbesked?

För att länsstyrelsen på ett ansvarsfullt sätt ska kunna använda den möjlighet till kontroll av lov och förhandsbesked som 12 kap. PBL ger, måste länsstyrelsen skaffa sig god kunskap om hur beslutsfattandet går till i kommunerna. Kunskapen bör byggas upp genom ett kontinuerligt och strukturerat uppsiktsarbete. Med utgångspunkt i en sådan kunskap om hur

kommunens arbete utifrån PBL:s bestämmelser fungerar kan länsstyrelsen avgöra om det vid ett visst tillfälle finns grund för att använda bestämmelserna i 12 kap. PBL. Skäl och incitament till beslut om förordnande kan vara information om att kommunen inte följt länsstyrelsens granskningsyttrande avseende kommunens översiktsplan. Förordnandebeslut kan också ha initierats av framställningar från statliga myndigheter, grannkommuner eller andra. Oavsett när eller av vilket skäl länsstyrelsen överväger att utfärda ett förordnande måste de särskilda skäl som ligger till grund för det utredas och beskrivas. För att länsstyrelsen på ett trovärdigt sätt ska kunna argumentera för att det finns särskilda skäl som motiverar ett förordnande måste en god bakgrundskunskap om kommunens arbete med plan- och byggfrågor först ha byggts upp.

När ett förordnande väl har meddelats ska byggnadsnämnden enligt 8 kap. 28 § PBL sända alla beslut, som omfattas av förordnandet till länsstyrelsen för granskning. Om länsstyrelsen vid en sådan granskning överväger att upphäva byggnadsnämndens beslut ska länsstyrelsen – på samma sätt som för planbesluten – inom tre veckor från den dag då beslutet kom in till länsstyrelsen besluta om prövning av beslutet. Ett förordnande möjliggör prövning av beslut om lov och förhandsbesked och kan återkallas eller ändras. Detta markerar betydelsen av att länsstyrelsen kontinuerligt upprätthåller en fungerande uppsiktsverksamhet för att få underlag för att ta bort eller revidera ett förordnande.

Om länsstyrelsen genom ett väl genomfört uppsiktsarbete förbättrar sin kunskap om kommunernas tillståndsgivning jämfört med idag, kan bevakningen av de statliga intressen, där också formaliafrågor enligt vårt förslag ska ingå, bli mer effektiv och ändamålsenlig. Länsstyrelsen kommer att kunna ta fler egna initiativ och arbeta mer föregripande. Möjligheten till ingripande i kombination med ett aktivt uppsiktsarbete kommer sannolikt att ha en positiv effekt på lagtillämpningen så att förordnandemöjligheten endast mycket sällan ska behöva användas.

Till vem ska länsstyrelsens beslut överklagas?

Länsstyrelsens beslut med anledning av formaliabrister ska kunna överklagas precis som länsstyrelsens övriga beslut enligt 12 kap. PBL. Det betyder att ett beslut om att ett planbeslut eller ett lovbeslut ska prövas inte kan överklagas medan ett beslut om upphävande ska kunna överklagas. Regeringen har nyligen i en proposition (prop. 2006/07:98) till riksdagen föreslagit att instansordningen för överklaganden enligt PBL ska ändras och begärt riksdagens godkännande för ett fortsatt arbete i sådan riktning. Riksdagen antog propositionen den 1 juni i år. Inriktningen innebär att regeringen för flertalet av PBL-ärendena inte längre ska ingå i instanskedjan. Ett undantag görs dock för sådana beslut där länsstyrelsen upphävt ett kommunalt planbeslut med stöd av 12 kap. PBL. Sådana upphävandebeslut har i propositionen fortsatt ansetts vara av en sådan politisk art att länsstyrelsens beslut bör överklagas till regeringen.

Även om vi nu har ansett att formaliakraven i PBL är ett uttryck för en form av statligt intresse och att kommunala beslut ska kunna upphävas av länsstyrelsen till följd av formaliabrist i besluten, skiljer sig sådana upphävandebeslut i ett centralt avseende från övriga sådana beslut enligt 12 kap. PBL. Ett upphävande till följd av formaliabrist grundar sig helt på rättsliga överväganden och innehåller inte några politiska överväganden eller värderingar. Det finns därför skäl att, just när det gäller instansordningen, skilja mellan de olika besluten. Ett beslut om upphävande på formella grunder bör således, i enlighet med övriga riktlinjer i den nämnda propositionen, överklagas till miljödomstolen och inte till regeringen som övriga ingripanden enligt 12 kap. PBL gällande planbeslut.

Tillsyn över kommunens byggtillsyn

Boverket föreslår att länsstyrelsen ska få som ansvar att ha tillsyn enligt Tillsynsutredningens definition över kommunens tillsynsansvar enligt 10 kap. 1 § PBL. Det innebär att länsstyrelsens tillsynsansvar avser kommunens tillsyn över att beslut om lov och förhandsbesked följs och att de krav som inte prövas i lov eller förhandsbesked, t.ex. de tekniska egenskapskraven i BVL och kravet om undanröjande av enkelt avhjälpna hinder, uppfylls. Länsstyrelsens tillsyn ska förenas med sanktioner och skyldighet att upprätta tillsynsplaner och tillsynsrapporter.

Ett nytt tillsynsansvar

Idag har länsstyrelsen ansvar för att ha tillsyn över byggnadsväsendet. Det är en mjuk typ av tillsyn som inte är förenad med några möjligheter för länsstyrelsen att ingripa. Som framgår ovan under ”Ny definition av tillsyn” har vi anslutit oss till Tillsynsutredningens definition av tillsyn och kommit fram till att den typen av tillsyn kan vara möjlig och lämplig att införa över kommunens tillsynsansvar enligt 10 kap. 1 § PBL.

Kommunens tillsyn över de materiella bestämmelserna för byggande sker för att möjliggöra ingripande på olika sätt mot felaktigheter. Tillsynsarbetet ingår i ett överordnat mål av förebyggande natur som syftar till att få byggherrar och ägare att framöver följa samhällets krav. För att PBL:s bestämmelser om kommunal tillsyn ska få en förebyggande verkan är det viktigt att kommunerna använder sig av de ingripandemöjligheter som finns när lagen inte följs. Mycket talar dock för att kommunerna inte tar sitt tillsynsansvar över byggandet på tillräckligt allvar. Det visar sig inte minst genom de förhållandevis få ingripanden som sker. Det är inte rimligt att kommuner kan underlåta att ingripa mot uppenbara ”svartbyggen” eller avsteg från de tekniska egenskapskraven utan att riskera någon som helst påföljd.

Vi föreslår därför att länsstyrelsen ska få som nytt ansvar att ha tillsyn enligt Tillsynsutredningens definition över kommunens tillsyn. Det markerar på ett tydligt och effektivt sätt hur betydelsefullt staten anser det vara att kommunerna tar sin tillsynsuppgift på större allvar. Skälet för att införa sådan tillsyn för länsstyrelsen är inte bara att få till stånd ingripanden mot felaktiga beteenden och handlingsmönster utan också att länsstyrelsen genom sin tillsynsverksamhet ska medverka till en förbättrad hantering i

framtiden. Tillsynen ska alltså även ha en förebyggande funktion och styra kommunerna i rätt riktning. Ett bra arbete med förebyggande kunskapsförmedling och uppsikt kan antagligen minska behovet av tillsyn från länsstyrelsens sida. Men för att länsstyrelsens tillsyn ska få en förebyggande effekt krävs det att länsstyrelsen verkligen ingriper när det finns skäl att göra det.

Tillsynsansvaret ska beskrivas tydligt i lag och förordning och förenas med befogenheter att ingripa. Vi anser dock att den närmare utformningen av den föreslagna länsstyrelsetillsynen och valet av sanktioner bör utredas vidare. I detta avsnitt redogör vi i stora drag för hur en länsstyrelsetillsyn över kommunens tillsynsansvar på byggsidan skulle kunna utformas.

Vad ska tillsynen avse och vem riktar sig tillsynen mot?

För att länsstyrelsens tillsynsansvar ska bli lättförståeligt, rimligt att hantera och inte alltför omfattande är det viktigt att det inriktas på de mest centrala bestämmelserna om kommunens tillsyn. Vi anser att de kommunala tillsynsuppgifter som länsstyrelsens tillsyn ska omfatta är de som anges i 10 kap. 1 § PBL.

Enligt den bestämmelsen ska kommunen ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt samma kapitel så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett av bestämmelser om byggande i PBL eller av någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av dessa bestämmelser. Vidare ska kommunen när en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov har vidtagits utan lov, se till att det som har utförts blir undanröjt eller på annat sätt rättat om inte lov till åtgärden meddelas i efterhand.

Det är viktigt att betona att det inte är de enskilda materiella bestämmelserna som kommunen ytterst har tillsyn över som länsstyrelsens granskning ska inriktas på utan kommunens hantering av sitt tillsynsansvar (tillsynsobjekt). Länsstyrelsen ska granska om kommunen (objektansvarig) agerar i enlighet med den angivna bestämmelsen i 10 kap. PBL och ingripa om så inte är fallet. För att kunna ta ställning till och bedöma om kommunen agerat på rätt sätt eller inte, behöver länsstyrelsen sannolikt ofta även granska de underliggande materiella kraven och tillståndsbesluten. En länsstyrelsetillsyn över kommunernas hantering av dessa bestämmelser kan vara mycket effektiv och medverka till en bättre tillämpning av de materiella kraven på alla nivåer och till en bättre efterlevnad av beslut om lov och förhandsbesked.

Under avsnittet ”Ny definition av tillsyn” ovan har vi gett exempel på vilka krav som kommunernas tillsynsansvar avser. Det finns anledning att särskilt peka på kravet i 17 kap 21 a § PBL om undanröjande av enkelt avhjälpta hinder i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser. Här är betydelsen av en fungerande kommunal tillsyn stor eftersom det kravet inte fångas upp inom ramen för lov- eller anmälningsprocesserna.

Sanktioner

Tillsyn enligt Tillsynsutredningens definition förutsätter att granskningen förenas med ingripanden om de bindande regler som granskningen avser inte följs. Om länsstyrelsen vid sin tillsyn över en kommuns tillsyn upp-täcker att kommunen inte agerar i enlighet med den aktuella tillsynsbestäm-

melsen ska länsstyrelsen ingripa. Det gäller oberoende av om kommunen agerat felaktigt vid egeninitierad aktiv tillsyn eller vid handläggningen av en tillsynsanhållan utifrån. Det felaktiga agerandet kan också bestå i en underlåtenhet att ingripa om det funnits skäl för det.

Länsstyrelsens ingripande ska inte rikta sig mot den som inte följer det beslut som kommunen meddelat eller de materiella krav som kommunens tillsyn avser. Ingripandet ska istället riktas mot den objektsansvarige, dvs. kommunen, och utformas så att kommunen inte fortsätter med det felaktiga beteendet. De ingripanden och sanktioner som vi anser kan vara lämpliga är anmärkning och varning som båda ska förenas med tillsynsbot. Tillsynsbots storlek bör anpassas till förseelsens art och omfattning och om den förekommit tidigare.

Krav på tillsynsplan och tillsynsrapport

Det är viktigt att länsstyrelsen planerar tillsynsarbetet och i så stor utsträckning som möjligt utnyttjar de samordningsmöjligheter som finns med tillsynsarbete på andra tillsynsområden. För att i viss mån säkerställa att så sker föreslår vi att länsstyrelsen ska bli skyldig att varje år upprätta en tillsynsplan och en tillsynsrapport. Vi föreslår också att länsstyrelsen ska bli skyldig att i samband med uppsiktsrapporterna till Boverket rapportera tillsynsarbetet och resultatet av tillsynen. Regeringen eller Boverket bör bemyndigas att närmare föreskriva hur tillsynsplaner och tillsynsrapporter ska utformas.

Hur ska länsstyrelsen bedriva tillsyn?

Bra tillsyn förutsätter en aktiv metodisk och kompetent granskningsverksamhet. Länsstyrelsen kan för sin tillsyn ha stor användning av den kunskap som länsstyrelsen får genom sitt uppsiktsarbete. Kännedom om förhållanden i kommunen är viktiga för att kunna planera det tillsynsarbete som ska bedrivas. För tillsynsarbetet krävs dessutom att länsstyrelserna bygger upp en särskild gransknings- och bevakningsverksamhet med resurser och kompetens för att hantera frågor om tillsynsmetodik och för att kunna bedöma kommunens tillsynsinsatser. Det innebär att länsstyrelsen måste ha en kompetens som omfattar kunskap om de underliggande materiella bestämmelser som kommunernas tillsyn avser.

Tillsyn är normalt sett stickprovsmässig till sin karaktär och avser såväl egeninitierade aktiva tillsynsinsatser som hantering av anmälningar utifrån. Det går inte att närmare reglera omfattningen av länsstyrelsens tillsynsverksamhet utan den får anpassas till förhållandena i det enskilda länet. För att tillsynen ska verka förebyggande är det dock viktigt att den inte är för begränsad. Riksrevisionen har vid ett flertal undersökningar under senare år kunnat konstatera att den statliga tillsynen är för liten, har för låg frekvens och för liten täckning. Det är därför angeläget att regeringen kontinuerligt följer och värderar länsstyrelsernas tillsynsinsatser.

Vägledning om tillsyn

Enligt Tillsynsutredningen bör staten ta ett tydligare och ökat ansvar för styrningen av de kommunala tillsynsuppgifterna. Staten har enligt utredningen det yttersta ansvaret för att all tillsyn inriktas och bedrivs på det sätt

som lagstiftningen anger. Staten bör enligt utredningen genom vägledning löpande ge stöd till och följa hur kommunerna bedriver sin tillsyn.

Tillsynsuppgiften bör därför förenas med en skyldighet för länsstyrelsen att vägleda kommunerna i deras tillsynsarbete och om tillsynsmetodik. Det är en viktig del i tillsynens förebyggande funktion. Uppgiften kan ses som en del av länsstyrelsens allmänna kunskapsförmedlingsansvar men behöver anges uttryckligen. Vi anser att även Boverket bör ha som uppgift att vägleda länsstyrelserna om tillsynsarbete och tillsynsmetodik.

Konsekvenser av förslagen

Förslagen leder till flera förbättringar

Förslagen omfattar åtgärder mot de brister som staten kritiserats för

Förslagen medför att statens ansvar inom planläggning och byggande enligt PBL blir tydligare. Genom förslagen åtgärdas också de flesta av de brister som Riksrevisionen kritiserade staten för i sin ovannämnda granskningsrapport. Förutsättningarna ökar för att kommunerna ska få tidiga och tydliga besked om hur länsstyrelserna ser på de statliga intressena och för att länsstyrelsernas kunskapsförmedling och stöd till kommunerna ska bli bättre. På samma sätt ökar förutsättningarna för att Boverkets kunskapsförmedling och stöd till länsstyrelserna ska bli bättre. Det blir vidare tydligare vad som ligger i länsstyrelsens ansvar att ta till vara och samordna statliga intressen i planärenden. Genom förslagen om utvidgad statlig kontroll och tillsyn tillgodoses på ett effektivt sätt ett väsentligt granskningsbehov och ges länsstyrelserna större befogenheter. Sist men inte minst kommer det mer systematiska och samordnade uppsiktsarbetet inom staten med Boverket som drivande och samordnande motor att betydligt öka möjligheterna för att information och kunskap på ett effektivt sätt inhämtas, tas om hand och vidareförmedlas till rätt mottagare. Staten kommer därigenom att få ett bättre kunskaps- och beslutsunderlag om systemet, tillämpningen och slutresultatet av planläggning och byggande.

Förslagen leder till regelförenkling

Länsstyrelsernas utökade förebyggande ansvar och proaktiva arbete kombinerat med större befogenheter att ingripa mot kommuner som inte sköter sitt ansvar sänder en tydlig signal till kommunerna om vikten att följa PBL:s regler. Det ger också länsstyrelserna en mer markerad roll i PBL-systemet och ökar förutsättningarna för en effektiv, enhetlig, lagenlig, rättssäker och demokratisk PBL-tillämpning. Sammantaget ökar det i sin tur förutsättningarna för en snabbare kommunal plan- och byggprocess med kortare väntetider, färre överklaganden och lägre administrativa kostnader för framförallt enskilda aktörer. Enligt NUTEK:s rapport "Näringslivets administrativa kostnader på bygg- och fastighetsområdet" (R 2007:2), är det något som många företag prioriterar högt. Förslagen bidrar på så sätt till ansträngningarna att nå regeringens mål om regelförenkling.

Förslagen ökar förutsättningarna för att uppnå miljömålet "god bebyggd miljö" samt en långsiktigt hållbar utveckling m.m.

Samhällsplanering, byggande och anläggning av infrastruktur har mycket stor betydelse för samhällets utveckling och rör stora ekonomiska värden. Det finns därmed mycket samhällsekonomiskt att vinna på att staten fungerar bättre och mer effektivt på det området. Genom att ta sitt ansvar bidrar staten också till att förutsättningarna att nå målet om en god bebyggd

miljö och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Förbättringar inom planering och byggande innebär med andra ord stor nytta för samhället. Omvänt leder ett sämre statligt ansvarstagande till ökade kostnader och minskade förutsättningar att nå målet om en god bebyggd miljö och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling.

Om Boverkets och länsstyrelsens arbete med uppsikt över samhällsplanering och byggande förbättras kan det även förväntas få positiva följdverkningar på andra statliga ansvarsområden än PBL-området. Som exempel kan nämnas konkurrensområdet där länsstyrelsen har till uppgift att uppmärksamma och rapportera brister av olika slag men idag inte har möjlighet att göra det. Just byggområdet har ofta kritiserats för bristande konkurrens med höga produktionskostnader och i slutändan höga boendekostnader som en följd. Eftersom mycket av det kunskapsunderlag som länsstyrelsen får på PBL-området kan användas även på konkurrensområdet kan en förbättring av länsstyrelsens arbete på det förra området även leda till en samtidig och kombinerad förbättring på det senare området.

Inga ökade kostnader för kommunerna

Våra förslag kommer inte att medföra några ökade kostnader för kommunerna. Däremot talar mycket för att kommunerna av andra skäl behöver avsätta mer resurser för arbete med planering och byggande enligt PBL. Förslagen medför dock att statens granskning av att kommunerna följer PBL:s regler utvidgas. Det kan leda till att kommuner som inte gör det utsätts för ingripanden och sanktioner. Vi anser att det är en positiv konsekvens som kan bidra till en bättre PBL-tillämpning.

Förslagets konsekvenser för länsstyrelsernas och Boverkets resurser

Boverkets uppdrag

Enligt uppdraget ska våra förslag åtföljas av en konsekvensbedömning av vilka personella resurser och vilken kompetens som bedöms erforderlig inom länsstyrelserna respektive Boverket.

Länsstyrelsernas och Boverkets resurssituation

PBL-kommittén angav att staten också fortsättningsvis bör ha en stark roll på PBL-området men presenterade inte några förslag om resurs- och kompetensförstärkningar trots att Boverket och länsstyrelserna redan idag på grund av anspråk på andra områden har svårigheter att tillräckligt prioriterar arbete med centrala uppgifter, som t.ex. uppsikt.

För framförallt länsstyrelserna har situationen under årens lopp successivt försämrats i takt med att nya uppgifter tillkommit utan att andra lyfts bort. Detta har skett samtidigt som resurserna har minskat. Länsstyrelserna har idag stora svårigheter att klara av alla de uppgifter som de ansvarar för och har också utsatts för kritik på vissa områden. Riksrevisionen konstaterade också i sin ovannämnda granskningsrapport att länsstyrelserna med

nuvarande resurser inte har möjlighet att på ett seriöst sätt följa upp och utvärdera kommunernas arbete i syfte att förbättra tillämpningen av lagen.

Inför den vårproposition som presenterades tidigare i år redovisade länsstyrelserna ett behov av ytterligare 7 miljoner kr för att kunna utföra de arbetsuppgifter som länsstyrelserna idag har på plansidan. Behovet på byggsidan ingick inte i den redovisningen.

Förslagen kräver att mer resurser avsätts för PBL-arbete

Enligt Boverkets bedömning kommer förslagen att kräva att mer resurser avsätts för PBL-arbete på både Boverket och länsstyrelserna. Förtydligandet av Boverkets och länsstyrelsernas uppgifter och den mer systematiska strukturen på arbetet med uppsikt och kunskapsförmedling kommer visserligen att möjliggöra ett mer effektivt arbete men samtidigt kommer omfattningen av arbetet med uppsikt och kunskapsförmedling att öka rejält.

Även de utökade uppgifter om preciserat och delvis nytt ansvar i planprocessen, nytt ingripandeansvar och nytt tillsynsansvar som våra förslag medför kommer att kräva att mer resurser avsätts på länsstyrelserna. Behovet kan dock i viss utsträckning förväntas minska i och med att kunskapsförmedlingsarbetet och statens övriga insatser i tidiga och förebyggande skeden förbättras. Det bör leda till att behovet av ingripande och tillsyn i senare skeden minskar. Detsamma gäller för uppsiktsarbetet. Om det sker effektivt och systematiskt kommer det underlag som erhålls att delvis kunna användas som underlag för att bedöma behovet av ingripanden och tillsyn. Men länsstyrelserna behöver samtidigt bygga upp en särskild bevakningsverksamhet för att kunna sköta det föreslagna nytilkommande ansvaret för granskning av lov och förhandsbesked respektive byggtillsyn och det kräver resurser.

Resurssituationen besvärligast på byggsidan

På byggsidan har länsstyrelserna idag med hänsyn till resursläget bara möjlighet att göra ytterst begränsade insatser. Av de totala resurserna för arbete med plan- och byggfrågor på länsstyrelserna avser mindre än 5 procent resurser för arbete med byggfrågor. Om länsstyrelserna ska arbeta med uppsikt, kunskapsförmedling och övriga frågor enligt våra förslag kommer det att kräva att länsstyrelserna på byggsidan bygger upp en ny organisation och ny kompetens.

Underlaget för resursbedömningen

Boverket och länsstyrelserna har gjort en så noggrann bedömning av förslagets konsekvenser för Boverkets och länsstyrelsernas resurser och kompetensbehov som det i nuläget är möjligt att göra.

Underlaget för förslagets konsekvenser för länsstyrelsernas resurser och kompetensbehov har tagits fram av länsstyrelserna själva på grundval av siffror från ett urval av län. Bedömningen är därför i viss utsträckning schablonmässig och den närmare fördelningen av resursbehovet på respektive länsstyrelse får ske genom en fortsatt dialog mellan regeringen och länsstyrelserna.

När det gäller Boverket så avser bedömningen enbart Boverkets resurser för att arbeta mer systematiskt med uppsikt och kunskapsförmedling. Om regeringen framöver väsentligt höjer kraven på omfattningen av Boverkets

uppsiktsarbete i sak kommer Boverkets resurssituation naturligtvis att påverkas mer än vad som nu redovisas.

Om våra förslag genomförs och länsstyrelserna ges förutsättningar att arbeta i enlighet med dem kommer det att under en övergångstid ställa särskilt stora krav på Boverket när det gäller stöttning och vägledning av länsstyrelserna. För att länsstyrelserna ska kunna ställa om sin verksamhet på ett smidigt sätt är det viktigt att Boverket kan svara upp mot länsstyrelsernas behov och vi har tagit hänsyn till det vid bedömningen av vilka resurser som Boverket behöver avsätta.

Förslagets påverkan på länsstyrelsernas och Boverkets resurssituation

För att länsstyrelserna och Boverket ska kunna arbeta i enlighet med förslagen krävs att mer resurser avsätts än idag. Det krävs att det årligen avsätts **ytterligare 55 miljoner kr för länsstyrelserna, varav 39,4 miljoner kr för uppsikt och kunskapsförmedling, samt 8 - 9 miljoner kr för Boverket.**

När det gäller länsstyrelserna så har de inte några möjligheter att omfördela medel från andra ansvarsområden. Länsstyrelserna måste med andra ord tillskjutas extra medel eller avlastas andra uppgifter i motsvarande mån.

Resursbehovet fördelar sig enligt följande.

Länsstyrelserna

- Uppsikt 31 miljoner
- Kunskapsförmedling 8,4 miljoner
- Tillvaratagande och samordning av statens intressen i ÖP-processen, statlig kontroll enligt 12 kap PBL och tillsyn över kommunernas byggtillsyn 12 miljoner
- Kompetensutveckling 3,6 miljoner

Boverket

- Uppsikt och kunskapsförmedling 5 miljoner
- Kompetensutveckling 3,6 miljoner

För att det ska bli begripligt vad länsstyrelsernas resursbehov innebär i praktiken så motsvarar det ca 70 årsarbetare. Dessa fördelar sig grovt sett med 1 – 2 årsarbetare på de ”mindre” länsstyrelserna och 3 – 4 årsarbetare på de ”normalstora och större” länsstyrelserna.

Boverkets resursbehov innefattar förutom lönekostnader också kostnader för kompetensutveckling.

En stor del av resursbehovet på länsstyrelserna för arbete med uppsikt och kunskapsförmedling avser att täcka resursbrist som finns redan idag. Om länsstyrelserna inte tillskjuts några medel måste riksdagen och regeringen med andra ord ta konsekvenserna av det och sänka ambitionsnivån för statens engagemang på PBL-området. I annat fall blir statens

ansvarstagande inte trovärdigt. Som framgår ovan vore det dock mycket olyckligt med hänsyn till de positiva konsekvenser som förslagen leder till.

I vilken takt är det lämpligt att öka resurserna?

Det är inte realistiskt eller praktiskt möjligt att genomföra den föreslagna resurs- och kompetensförstärkningen på en gång utan det bör ske stegvis. Resursförstärkning bör vara fullt genomförd i samband med ett eventuellt ikraftträdande av en PBL-reform.

Förslagets konsekvenser för länsstyrelsernas och Boverkets kompetensbehov

Länsstyrelserna

För länsstyrelsernas del innebär förslagen att de allmänt behöver bygga upp mer och i stora stycken ny kompetens om lov- och anmälningsprocessen, om de materiella kraven för byggande och om tillsynsmetodik. Länsstyrelserna behöver vidare utveckla befintlig kompetens inom planprocessen, framförallt när det gäller tillvaratagande och samordning av statliga intressen, uppföljnings- och utvärderingsmetodik och informationsteknik.

Boverket

För Boverkets del innebär förslagen att verket behöver bygga upp ny kompetens om tillsynsmetodik och utveckla befintlig kompetens när det gäller uppföljnings- och utvärderingsmetodik samt informationsteknik.

Ge Boverket och länsstyrelserna ett samlat och mer tydligt ansvar för arbete med planläggning och byggande enligt PBL. Tydliggör Boverkets och länsstyrelsernas ansvar för uppsikt och kunskapsförmedling. Låt länsstyrelserna få ett tydligare ansvar för samordning av statens intressen. Utvidga den statliga kontrollen till att även gälla formaliabrister i planer, lov och förhandsbesked och inför en länsstyrelsetillsyn med ingripandemöjligheter över kommunernas byggtillsyn.

Det är några av de förslag som Boverket ger regeringen på hur statens ansvar för uppsikt och tillsyn inom planläggning och byggande kan utformas och regleras tydligare och bättre än i dag.

Rapporten, som också innehåller förslag till ändringar i plan- och bygglagen, är en redovisning av ett regeringsuppdrag som Boverket fick år 2006.

Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona
Tel: 0455-35 30 00. Fax: 0455-35 31 00
www.boverket.se