

RiR 2005:12

# Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen

*– intention och praktik*

ISBN 91 7086 045 9

RiR 2005:12

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

Till Regeringen  
Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Datum 2005-06-02  
Dnr 31-2003-0879

## Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik

Riksrevisionen har granskat Boverkets och länsstyrelsernas arbete med uppsikt respektive tillsyn av den fysiska planeringen. Granskningen har också omfattat regeringens styrning av Boverkets och länsstyrelsernas arbete samt regeringens avrapportering till riksdagen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, Boverket och ett urval länsstyrelser har givits tillfälle att faktagranska ett utkast till rapporten.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser som avser Boverket och länsstyrelserna och överlämnas därför också till Boverket och samtliga länsstyrelser. Rapporten överlämnas dessutom till PBL-kommittén.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Mats Midsander* och revisionsdirektör *Göran Arnell* har varit föredragande. Revisionsledare *Åsa von Sydow* har medverkat i granskningen. Revisionschef *Rutger Banefelt* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Kjell Larsson

Mats Midsander

Göran Arnell

*För kännedom*

Boverket

länsstyrelserna

PBL-kommittén



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Inledning	9
1.1 Syfte och frågeställningar	10
1.2 Metod, material och genomförande	10
1.3 Bedömningskriterier och avgränsningar	11
1.4 Pågående utredningar	12
1.5 Rapportens disposition	14
2 Den fysiska planeringens villkor	15
2.1 Plan- och bygglagen	15
2.2 Mål för samhällsplaneringen	17
2.3 Planprocessen för detaljplaner och översiktsplaner	20
3 Boverket och länsstyrelsernas ansvar i den fysiska planeringen	23
3.1 Övergripande ansvar för staten	23
3.2 Tidig medverkan	23
4 Riksrevisionens iakttagelser, slutsatser och rekommendationer	25
4.1 Olikheter i länsstyrelsernas tillsyn	25
4.2 Boverkets uppsikt över planväsendet brister	30
4.3 Regeringens styrning av uppsikten och tillsynen	32
4.4 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer	34
Appendix 1 Länsstyrelsernas tillsyn	37
Appendix 2 Boverkets uppsikt	63
Appendix 3 Regeringens styrning, uppföljning och rapportering	83
Bilaga 1 Enkät till länsstyrelserna	93
Bilaga 2 Konsultrapport om länsstyrelsernas synpunkter på kommunernas detaljplanering vid samrådsförfarande m.m.	103
Referenser	115



# Sammanfattning

I plan- och bygglagen (PBL) finns bestämmelser om hur mark och vatten ska användas och hur den bebyggda miljön ska utformas. Översikts- och detaljplaner är de instrument som samhället använder för att styra markanvändning och byggande. Kvalitetsbrister i planeringsprocessen och planläggningen kan få stora konsekvenser för såväl enskilda som företag. Det är mot denna bakgrund som Riksrevisionen beslutat att granska om de statliga myndigheterna utövar sin tillsyn och uppsikt som det var tänkt.

## Vad har Riksrevisionen granskat?

Fram till 1987 fastställde staten genom länsstyrelserna kommunernas planer. Detta år beslutade regering och riksdag om en ny plan- och bygglag som bl. a. innebar en decentralisering till kommunerna av beslut om markanvändning och byggande. Samtidigt fick länsstyrelserna i uppgift att utöva *tillsyn* över planväsendet. Det nybildade Boverket fick på motsvarande sätt i uppgift att hålla *uppsikt* över planväsendet. Syftet med den statliga uppsikten och tillsynen är bl.a. att garantera en fortsatt hög kvalitet i planprocessen och planläggningen samt en enhetlig lagtillämpning.

Riksrevisionen har granskat om Boverket och länsstyrelserna bedriver sin uppsikt respektive tillsyn i enlighet med lagstiftningen och dess intentioner och om regeringen utövar sin styrning av området på ett sätt som gör att syftet med PBL-reformen uppnås. Även regeringens information till riksdagen har granskats.

## Vad visar granskningen?

Riksrevisionens granskning visar att centrala inslag i PBL inte har utvecklats på det sätt som förutsattes när lagen infördes.

En viktig del i tillsynen är att länsstyrelserna ska sammanväga de s.k. statliga intressena i planeringen. Som exempel kan nämnas bullernormer, strandskydd, kulturhistoriska värden samt väg- och järnvägsdragningar. Detta görs för att främja en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten samt med energi och råvaror. Länsstyrelserna har svårt att göra en sådan sammanvägning. Kommunerna får därmed inte klara besked om statens ställningstagande. Detta kan enligt Riksrevisionens bedömning innebära flera negativa konsekvenser,

såsom en utdragen planeringsprocess, onödiga kostnader och att den för samhället mest gynnsamma planläggningen inte säkerställs.

Länsstyrelsernas tillsyn genomförs vidare på olika sätt och med olika intensitet. De gör inga systematiska analyser av bristerna i planerna och länsstyrelserna rapporterar inte heller sådana brister till Boverket. Boverket ger inte det stöd till länsstyrelserna som behövs för att dessa ska kunna fullfölja sin tillsynsroll. Detta stöd har i realiteten minskat över tiden.

Riksrevisionen konstaterar även att *översiktsplanen* inte har blivit det centrala planinstrument för kommunerna som lagstiftningen förutsatt. Den aktualitetsprövning av översiktsplanen som enligt PBL alla kommuner skall göra minst en gång varje mandatperiod, är för många kommuner mest en formell detalj som ibland prioriteras bort helt. Flera kommuner har fortfarande översiktsplaner som är äldre än 10 år. De statliga intressena har därmed inte kunnat föras fram tidigt i planeringen och länsstyrelsernas tillsynsroll i detaljplaneskedet har inte underlättats.

Riksrevisionen har i granskningen inte kunnat se att regeringen har vidtagit några egentliga åtgärder för att styra uppsikten och tillsynen i enlighet med PBL:s intentioner trots att närmare två decennier gått sen reformen infördes. Regeringens information till riksdagen har därtill varit ensidig.

Riksrevisionen konstaterar sammanfattningsvis att den statliga överblicken över den fysiska planeringen är bristfällig.

### **Vilka är Riksrevisionens rekommendationer?**

Regeringen bör bl.a. 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.



# 1 Inledning

Ett grundläggande inslag i samhällsplaneringen är de översikts- och detaljplaner som tas fram av landets kommuner i syfte att kartlägga respektive reglera användningen av mark för olika specifika ändamål, såsom bostadsbebyggelse, affärscentrum, industrianläggningar osv.

Översikts- och detaljplaner av hög kvalitet är viktiga för att de av regeringen och riksdagen fastlagda målen<sup>1</sup> för samhällsplaneringen ska infrias, dvs. att den bebyggda miljön ska utgöra en god livsmiljö samt medverka till en hållbar utveckling ur ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt perspektiv.

Fram till 1987 fastställde staten genom länsstyrelserna kommunernas planer. Detta år beslutade regering och riksdag<sup>2</sup> om en ny plan- och bygglag (PBL)<sup>3</sup> som bl.a. innebar en decentralisering till kommunerna av beslut om markanvändning och byggande. Samtidigt fick länsstyrelserna enligt PBL (1 kap 8§) i uppgift att utöva *tillsyn* över planväsendet och det nybildade Boverket fick på motsvarande sätt som åtagande att hålla *uppsikt* över planväsendet. Syftet med den statliga uppsikten och tillsynen är bl.a. att garantera en fortsatt hög kvalitet i den fysiska planeringen och en enhetlig lagtillämpning. Med hög kvalitet avses korrekta, ändamålsenliga och likformiga beslut samt en effektiv beslutsprocess enligt PBL och miljöbalken.

I en förstudie som föregick denna granskning konstaterades emellertid att det finns flera problem förknippade med planeringsprocessen och planläggningen.

Boverket och länsstyrelserna ger inte längre samma stöd till kommunerna i planeringen, och erfarenhetsåterföringen mellan dessa myndigheter visade på brister. En iakttagelse är också att många kommuner fortfarande har inaktuella översiktsplaner, trots att det i PBL finns ett krav på att kommunen fortlöpande ska hålla översiktsplanen aktuell. Antalet detaljplaner som överklagas och andelen planer som upphävs ökar. Även i Riksdagens revisorers rapport *Plan- och byggprocessens längd*<sup>4</sup> framförs olika problem förknippade med planeringen.

Bristande kvalitet i planeringsprocessen och planläggningen kan innebära att regeringens och riksdagens beslutade mål för samhällsplaneringen äventyras. Det kan också innebära att enskilda medborgare, företag och organisationer inte behandlas på ett likformigt sätt, varvid rättssäkerheten

---

<sup>1</sup> Prop. 2004/2005:1 Budgetproposition för 2005.

<sup>2</sup> Prop. 1985/86:1 *Ny plan- och bygglag*, BoU 1986/87:1, rskr.1986/87:27.

<sup>3</sup> SFS 1987:10.

<sup>4</sup> Riksdagens revisorers rapport 2000/20001:14, *Plan- och byggprocessens längd*.

kan riskeras. Riksrevisionen har mot denna bakgrund beslutat att genomföra en granskning av den statliga uppsikten och tillsynen över kommunernas fysiska planering.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Statens uppsikt och tillsyn över den fysiska planeringen ska inte enbart garantera en effektiv och likformig planering av hög kvalitet utan även ge underlag för riksdag och regering att vidta de åtgärder inom området som utvecklingen föranleder. Boverket och länsstyrelserna ska följa pågående utvecklingstendenser och nya planeringsförutsättningar ska uppmärksammas och analyseras.

Syftet med granskningen är att bedöma om Boverkets och länsstyrelsernas arbete med uppsikt respektive tillsyn av den fysiska planeringen sker i enlighet med lagstiftningen och andra styrdokument. I granskningen ingår också regeringens styrning av Boverkets och länsstyrelsernas arbete med uppsikt respektive tillsyn samt regeringens avrapportering till riksdagen.

### I granskningen behandlas följande delfrågor:

- Utövar Boverket sin uppsikt över den fysiska planeringen i enlighet med lagstiftningen och dess intentioner?
- Utövar länsstyrelsen sin tillsyn över den fysiska planeringen i enlighet med lagstiftningen och dess intentioner?
- Utövar regeringen sin styrning inom samhällsplaneringsområdet på ett sätt som främjar intentionerna med PBL-reformen och får riksdagen tillräcklig information om utvecklingen?

## 1.2 Metod, material och genomförande

Granskningen bygger på information som samlats in genom intervjuer, dokument- och litteraturstudier, enkätmaterial samt en konsultrapport som behandlar länsstyrelsernas plansamråd.

På central nivå har tjänstemän vid Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet och Boverket intervjuats. Intervjuerna vid Boverket genomfördes med chefer och handläggare vid samhällsbyggnadsdivisionen samt vissa administrativa stödfunktioner.

Intervjuer har också genomförts vid sju länsstyrelser. Där intervjuades chefer och handläggare vid planfunktionen eller motsvarande funktion. Länsstyrelserna valdes ut så att en geografisk spridning skulle erhållas. Men

även länens karaktär var en urvalsgrund. Såväl storstads- som glesbygdslän är representerade.

I den inledande förstudien gjordes intervjuer i ytterligare tre län samt dessutom två kommuner.

Underlag för granskningen har också hämtats från regleringsbrev, budgetpropositioner, statliga betänkanden samt myndighetsrapporter. Även annat tryckt material, såsom verksamhetsplaner och tillsynsplaner m.fl. dokument från såväl Boverket som länsstyrelserna, har använts. Dokumentation om Boverkets informationsverksamhet, seminarier osv. riktade till kommunerna och länsstyrelserna har också studerats – liksom informationsmaterial från länsstyrelserna som riktats till kommunerna.

En enkät som Svenska Kommunförbundet, numera Sveriges Kommuner och Landsting, genomfört under 2004 har använts för att få del av kommunernas synpunkter i frågor som rör samarbetet m.m. med de statliga myndigheterna i samhällsplaneringen.<sup>5</sup>

Riksrevisionen har vidare skickat en enkät till landets 21 länsstyrelser, vilken har besvarats av samtliga. Frågorna i enkäten har bl.a. berört tillsynens omfattning och inriktning samt samarbetet med Boverket och Regeringskansliet. Enkäten har lagts som bilaga 1 till denna rapport.

Kungliga Tekniska högskolan (KTH) har på uppdrag av Riksrevisionen studerat 42 kommunala detaljplaner i 14 kommuner avseende bostadsbyggnadsprojekt. Syftet var att belysa eventuella skillnader mellan länsstyrelsernas tillsynsarbete, vilken typ av synpunkter som lämnas under samråden etc. Konsultrapporten har lagts som bilaga 2.

PBL-kommitténs arbete (se vidare avsnitt 1.4) liksom andra statliga utredningar av betydelse har följts för att få del av det pågående utvecklingsarbetet inom området.

### 1.3 Bedömningskriterier och avgränsningar

Boverkets uppsikt och länsstyrelsernas tillsyn bedöms i denna granskning mot bakgrund av PBL och de uppfattningar och resonemang som redovisas i de propositioner och betänkanden som legat till grund för den. Ovan nämnda intervjuer och enkäter utgör också grund för Riksrevisionens bedömning av uppsikten och tillsynen. Boverkets och länsstyrelsernas verksamhet bedöms även med hänsyn till vad som framgår av myndigheternas instruktioner och andra styrdokument samt i myndigheternas årsredovisningar.

<sup>5</sup> Svenska Kommunförbundet (2004) *Hur ser det ut i din kommun? Enkät om det kommunala samhällsbyggandet.*

Regeringens styrning av Boverket och länsstyrelserna granskas bl.a. med hjälp av en analys av myndigheternas regleringsbrev. Avrapporteringen till riksdagen granskas med utgångspunkt i hur regeringen redovisat utvecklingen inom samhällsplaneringsområdet i budgetpropositionerna under senare år.

Granskningen omfattar endast Boverkets och länsstyrelsernas uppsikts- respektive tillsynsansvar för den fysiska planeringen, dvs. inte för byggandet.

## 1.4 Pågående utredningar

För närvarande pågår tre statliga utredningar av intresse i detta sammanhang. Dessa är PBL-kommittén (dir. 2002:97), Ansvarskommittén (dir. 2003:10, 2004:93) och Miljöbalkskommittén (dir. 1999:109). Ytterligare en, Tillsynsutredningen (dir. 2000:62), har nyligen redovisat sitt arbete i slutbetänkandet *Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* (SOU 2004:100).

De nämnda utredningarna kan i olika utsträckning få betydelse för hur tillsynen över samhällsplaneringen kan komma att se ut i framtiden. Ännu är det oklart vilka slutsatser och förslag som utredningarna kan resultera i. Nedan redogörs kortfattat för två av dessa.

### 1.4.1 PBL-kommittén

PBL-kommitténs uppdrag är att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs. En av flera bakgrunder till uppdraget var att riksdagen krävt en bred översyn av lagen. Riksdagen ansåg bl.a. att de överväganden och förslag om PBL som tidigare framförts i flera utredningar och som inte lett fram till något ställningstagande nu skulle ingå i ett sådant uppdrag. Ett slutbetänkande ska inlämnas till regeringen senast den 30 juni 2005.

De tre övergripande målen för kommitténs uppdrag är följande:

1. Stärka plan- och bygglagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling.
2. Utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den, mot bakgrund av de senaste årens samhällsförändringar, får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god miljö m.m.
3. Utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas.

I en lägesrapport från juni 2004 sammanfattar kommittén sina iakttagelser med koppling till PBL:s tillämpning samt kompetens- och resursbrister. Enligt kommittén finns det ett antal områden med utrymme för förbättringar och förtydliganden. I lägesrapporten konstaterar kommittén bl.a. att det återstår en hel del arbete men att man inom ramen för det fortsatta arbetet ska göra en översyn av möjligheterna att bl.a.

- förenkla processer för handläggningen av planer och lov,
- ge större valfrihet när det gäller att välja planinstrument,
- förbättra kopplingarna mellan plannivåer samt mellan planer, bygglov och andra beslut och
- förbättra kopplingarna mellan PBL och annan lagstiftning, framför allt miljöbalken.

#### 1.4.2 Tillsynsutredningen

Regeringen beslutade den 21 september 2000 (dir. 2000:62) att tillsätta en utredare med uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kan göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument. Utredningen behandlar tillsyn i allmänhet och tar inte särskilt upp tillsynen inom planväsendet.

I slutbetänkandet, *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* (SOU 2004:100), klarläggs tillsynsbegreppet och även kravet på tillsynsorganets oberoende och självständighet i förhållande till tillsynsobjekten. Vidare behandlar utredningen tillsynens förhållande till främjande uppgifter, betydelsen av allmänna råd och andra icke bindande offentliga normer i tillsynsprocessen.

Tillsynsutredningen anger i sitt delbetänkande (SOU 2002:14) att ett tillsynsuppdrag till myndigheterna måste vara bestämt och tydligt. Enligt utredningen måste det finnas ställningstaganden och bestämmingar från regeringens och riksdagens sida i följande sex avseenden:

- Allmänna utgångspunkter för tillsynen.
- Uppdragets rättsliga grunder.
- Tillsynsorgan och organisatoriska relationer mellan olika tillsynsorgan.
- Tillsynsverksamhetens finansiering.
- Tillsynsorganets arbetsformer.
- Verksamheter som (eventuellt) ska komplettera tillsynen.

Tillsynsutredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## 1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskrivs PBL, målen för den fysiska planeringen samt planprocessen för detalj- och översiktsplaner. I kapitel 3 belyser vi den tillsyn och uppsikt som genom Boverket och länsstyrelserna ska ske över den fysiska planeringen, dvs. det uppdrag som regering och riksdag har lagt på dessa myndigheter. I kapitel 4 redovisas Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser, slutsatser och rekommendationer.

I syfte att korta ned och göra rapporten mer lättillgänglig har vi lagt underlagsmaterialet för Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer i tre appendix till rapporten. Det materialet bör läsas av dem som önskar ta del av hela underlaget för Riksrevisionens ställningstaganden.

Appendix 1 behandlar länsstyrelserna och deras tillsynsverksamhet. Appendix 2 beskriver Boverket och dess uppsiktsverksamhet. I appendix 3 redogörs för regeringens styrning, uppföljning och rapportering av den fysiska planeringen.

Därutöver återfinns i bilaga 1 den enkät som Riksrevisionen skickat till landets länsstyrelser samt i bilaga 2 den konsultrapport som KTH gjort på uppdrag av Riksrevisionen om länsstyrelsernas detaljplanesamråd m.m.

## 2 Den fysiska planeringens villkor

Förutom PBL beskrivs här planprocessen för detaljplaner och översiktsplaner. Dessutom redovisas några andra styrdokument och mål som ska vara vägledande när de statliga myndigheterna medverkar i den fysiska planeringen.

### 2.1 Plan- och bygglagen

PBL<sup>6</sup> trädde i kraft 1 juli 1987. Genom den nya lagen upphävdes bl.a. byggnadslagen från 1947 och byggnadsstadgan från 1959. Bestämmelserna i PBL syftar enligt 1 kap. 1§. till ”att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer”.

Enligt propositionen<sup>7</sup> var några av de övergripande syftena bakom det nya lagförslaget också

- att decentralisera ansvar för planläggning och lokal miljö till kommunerna genom att begränsa statens kontroll,
- att ge bättre förutsättningar för de boende att delta i planeringen och påverka utformningen av närmiljön,
- att ge större frihet och ansvar för den enskilda människan,
- att förenkla och modernisera plansystemet,
- att ge en starkare ställning för sociala och ekonomiska hänsyn i planering och byggande.

#### 2.1.1 Modernisering av plansystemet och decentralisering av beslutsfattandet

Ett allmänt önskemål vid moderniseringen av plansystemet var att de båda plantyperna stadsplan och byggnadsplan skulle slås ihop till en planform. Dessutom hade frågor om hushållning med mark och vatten, friluftslivets markbehov, byggnadsunderhåll samt social och teknisk förnyelse av tätorterna kommit i förgrunden för planeringsintresset, vilket enligt propositions-texten borde avspeglats i planlagstiftningen.

Förhållandet mellan staten och kommunerna före PBL hade i stor utsträckning utformats under en tid då den kommunala organisationen och

---

<sup>6</sup> SFS 1987:10.

<sup>7</sup> Prop. 1985/86:1 Ny plan- och bygglag, BoU 1986/87:1, rskr. 1986/87:27.

kompetensen var annorlunda än den är i dag. Kommunerna hade blivit större och tillgången till kvalificerad sakkunskap på olika områden hade ökat. Behovet av statlig tillsyn och kontroll över kommunernas sätt att fullgöra sina uppgifter ansågs därmed vara mindre, och som en konsekvens av denna utveckling hade riksdag och regering i olika sammanhang decentraliserat beslutsfattandet till kommunerna.

Man ansåg därför att en förskjutning av ansvaret till kommunerna borde kunna ske även när det gällde beslut om markanvändning och byggande. Den statliga kontrollen som enligt då gällande lag var en efterhandsgranskning ersattes genom PBL av medverkan i förhand genom information och samråd under pågående planering.

Då riksdag och regering emellertid har det övergripande ansvaret för samhällets utveckling ansågs statlig tillsyn och kontroll inte helt kunna undvaras. Detta löste man genom att den tidigare obligatoriska statliga fastställelseprövningen av planer ersattes med ett system där länsstyrelsen på vissa i lagen preciserade grunder (12 kap. 1 §) skulle kunna upphäva de kommunala besluten om detaljplaner i den fysiska planeringen. I PBL infördes dessutom regler (1 kap. 8§) om statlig uppsikt och tillsyn över plan- och byggväsendet.

### 2.1.2 *Plansystemet i dag*

Enligt 1 kap. 2§ PBL är det "en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten". I paragrafen regleras det s.k. planmonopolet, vilket ger kommunerna ensamrätt att initiera och besluta om planer. Vilket minsta innehåll planen ska omfatta och hur planprocessen ska genomföras är däremot reglerat i PBL. I det avseendet har inte kommunerna ett "monopol" utan är skyldiga att rätta sig efter lagstiftningen.

Trots "planmonopolet" har staten en viss begränsad möjlighet att tvinga fram en detaljplan mot kommunens vilja genom ett s.k. planföreläggande av regeringen. Ett sådant föreläggande får meddelas endast om det behövs för att trygga riksintressen eller mellankommunal samordning.

PBL reglerar såväl rättsverkande planer för begränsade områden (detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner) som icke bindande översiktliga planer (regionplaner och översiktsplaner).



### Plansystemet enligt PBL ser ut på följande sätt:

- **Översiktsplan** ska finnas i alla kommuner och omfatta kommunens hela område. Översiktsplanen kan fördjupas för delområden. Planen är inte bindande för myndigheter och enskilda. Enligt 4 kap. PBL ska av översiktsplanen framgå grunddragen i den avsedda användningen av mark och vatten, kommunens syn på hur den bebyggda miljön ska utvecklas och bevaras samt hur kommunen avser att ta tillvara riksintressena enligt 2 kap. PBL och därmed bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken<sup>8</sup>.
- **Detaljplan** är bindande för myndigheter och enskilda. Reglerna om detaljplan finns i 5 kap. PBL. Huvudsyftena med detaljplanen är dels att reglera förändringar av markanvändning och bebyggelse, dels att mera varaktigt reglera bevarandet av vissa byggnader och bebyggelsemiljöer.
- **Områdesbestämmelser** har bindande verkan och kan användas bl.a. för att inom begränsade områden säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås.
- **Fastighetsplan** har bindande verkan och används för att underlätta genomförandet av detaljplaner, t.ex. för att "låsa" fastighetsindelningen inom planområdet.
- **Regionplan** används för samordning av flera kommuners planläggning och är inte bindande.

## 2.2 Mål för samhällsplaneringen

Regering och riksdag anger de grundläggande nationella samt de regionala målen för samhällsplaneringen i olika dokument. Ansvaret för att målen ska bli kända och kunna genomföras i kommunerna, delas av flera statliga myndigheter, bl.a. Boverket och länsstyrelserna. Dessa myndigheter ska följa utveckling inom området och föreslå eller vidta de eventuella åtgärder som kan behövas för att målen ska kunna bli uppfyllda.

### 2.2.1 Hållbar utveckling

I samhällsplaneringen är begreppet hållbar samhällsutveckling grundläggande för arbetet med att formulera mål. Agenda 21 är namnet på det handlingsprogram som världens stater kom överens om under FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Begreppet hållbar utveckling har definierats i enlighet med Bruntlandskommissionens rapport

---

<sup>8</sup> SFS 1998:808.

*Vår gemensamma framtid* från 1987 som ”en samhällsutveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov”.

### 2.2.2 PBL och miljöbalken

Det grundläggande för kommunernas planering enligt 2 kap. PBL är att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges till sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning (hushållningsprincipen). De faktorer som enligt PBL ska beaktas är:

- natur- och kulturvärden,
- ändamålsenlig struktur och estetiskt tilltalande utformning,
- en från social synpunkt god livsmiljö,
- goda miljöförhållanden i övrigt och
- långsiktigt god hushållning med mark och vatten samt energi och råvaror.

Av 2 kap. i PBL framgår också att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillämpas vid planläggning. Bestämmelserna i 5 kap. miljöbalken om miljö kvalitetsnormer ska också iakttas vid planering och handläggning. Med miljö kvalitetsnormer avses riktvärden för föroreningsnivåer och störningsnivåer som naturen kan belastas med utan påtagliga olägenheter.

Det finns, som framgår ovan, en tydlig koppling mellan PBL och miljöbalken. Det är anledningen till att regering och riksdag vill utveckla den fysiska planeringens och den kommunala översiktsplaneringens roll i miljöarbetet och i arbetet för en hållbar utveckling.

### 2.2.3 Miljö kvalitetsmålen

Riksdagen beslutade<sup>9</sup> våren 1999 om 15 miljö kvalitetsmål som anger vilket tillstånd som ska uppnås i ett generationsperspektiv. Samtliga länsstyrelser har fått i uppdrag att regionalisera de 15 nationella miljö målen och att stötta kommunerna i deras arbete med att ta fram egna lokala mål. Bland de 15 målen återfinns målet *God bebyggd miljö* – där Boverket har ansvar för att målet genomförs.

---

<sup>9</sup> Riksdagen beslutade (prop. 1997/98:145, bet. 1998/99: MJU6, rskr. 1998/99:183) våren 1999 om 15 miljö kvalitetsmål, som anger vilket tillstånd som ska uppnås i ett generationsperspektiv, ett ekologiskt hållbart samhälle. Riksdagen har senare beslutat (prop. 2000/01:130, bet. 2001/02: MJU /03, rskr. 2001/02:36) om ett antal delmål för miljö kvalitetsmålen.

Det nationella miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* har en lång rad delaspekter som har konkretiserats i form av delmål, de omfattar:

- Planeringsunderlag
- Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse
- Buller
- Uttag av naturgrus
- Avfall
- Energianvändning m.m. i byggnader
- Byggnaders påverkan på hälsan

Riksdagen har beslutat<sup>10</sup> om ett antal strategier och delmål för miljö kvalitetsmålen. Strategierna är följande: effektivisering av energianvändning och transporter, giftfria och effektiva kretslopp samt god hushållning med mark, vatten och bebyggd miljö. I det sammanhanget har den fysiska planeringen en nyckelroll.

#### 2.2.4 *EG-direktiv*

Komplexiteten i planeringen har också ökat under åren genom bl.a. nya EG-direktiv. Ett exempel är det samlande EG-direktiv för vatten som antogs i december 2000. Syftet med "vattendirektivet" är att göra arbetet för att skydda Europas vatten mer entydigt och kraftfullt. De statliga myndigheterna ska verka för att direktiven uppmärksammas och genomförs i planeringen. Det ska ske t.ex. genom att ta fram handböcker för tillämpningen av direktiven samt genom annan information till bl.a. kommunerna.

Andra exempel är det nätverk som EU skapat för att skydda natur, vilda djur och växter – Natura 2000. Natura 2000 baseras på två lagtexter, fågeldirektivet (79/409/CEE) och habitatdirektivet (92/43/CEE). År 2001 infördes nya bestämmelser i miljöbalken angående tillstånd (7 kap. 27–29 §§) för verksamheter och åtgärder inom dessa s.k. Natura 2000-områden.

Ytterligare direktiv som har betydelse för den fysiska planeringen är MKB-direktivet, SMB-direktivet, bullerdirektivet och Sevesodirektivet.

#### 2.2.5 *Budgetpropositionen för 2005*

Av budgetpropositionen 2005<sup>11</sup> framgår att vid planering, byggande och förvaltning ska en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten. I budgetpropositionen framhåller regeringen

---

<sup>10</sup> Prop. 2001/02:128, bet. 2001/02:BoU14, rskr. 2001/02:291.  
Prop. 2000/01:130, bet. 2001/02:MJU03, rskr. 2001/02:36.

<sup>11</sup> Prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 18.

dessutom att de nationella miljö kvalitetsmålen ska vara vägledande för fysisk planering och samhällsbyggande. I budgetpropositionen finns även ett specifikt mål för bostadspolitiken. Målet är att "alla ska ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön ska bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar".

## 2.3 Planprocessen för detaljplaner och översiktsplaner

PBL reglerar inte enbart vilka typer av planer som ska eller kan upprättas av kommunerna och innehållet i dessa planer. I PBL finns även en ingående styrning av "planprocessen" genom krav på plansamråd och utställningstider, krav på genomförandebeskrivningar, former för överklagande osv. En grundläggande ambition med reglerna i samband med planprocessen är att garantera insyn och inflytande för alla berörda intressenter, såväl statliga som enskilda. Genom lagreglerna ska inte minst rättssäkerheten garanteras.

### 2.3.1 Detaljplaner

Vid normalt planförfarande kan planprocessen indelas i tre formella steg: samråd, utställning och antagande.

**Samrådsskedet:** En detaljplan ska grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen – om det inte anses onödigt. När program utarbetas och när förslag till detaljplan upprättas, ska samråd ske med bl.a. länsstyrelsen och berörda kommuner. I den proposition som föregick beslutet om PBL betonas att tyngdpunkten i länsstyrelsens arbete ska ligga tidigt i planeringen, dvs. i samrådsskedet. Efter avslutat samråd avges ett samrådsyttrande från länsstyrelsen. En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska upprättas om planen medger en användning som innebär en "betydande påverkan" på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser (5 kap. 18 § PBL).

**Utställningsskedet:** Efter avslutat samrådsskede ska kommunen ställa ut planförslaget under minst tre veckor. Under den tiden kan den som önskar, lämna skriftliga synpunkter på förslaget. Det gäller även länsstyrelsen. Ett utställningsyttrande kan bli aktuellt i de fall kommunen inte har tagit hänsyn till synpunkterna i samrådsyttrandet i de frågor som länsstyrelsen enligt PBL särskilt ska bevaka.

**Antagandeskedet:** Kommunen beslutar om antagande av planen. Länsstyrelsen ska därefter inom tre veckor besluta om överprövning enligt 12 kap. PBL. Om länsstyrelsen beslutar att pröva planen har den två alternativ – att

godta eller att upphäva planen helt eller delvis. I det fall länsstyrelsen beslutat att upphäva planen har kommunen följande alternativ:

- att godta länsstyrelsens upphävande,
  - att medge att länsstyrelsen upphäver beslutet att anta planen i en viss del,
  - att överklaga länsstyrelsens beslut att upphäva planen till regeringen.
- En detaljplan ska upphävas av länsstyrelsen om planen innebär att,
- ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
  - regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,
  - en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte har iakttagits,
  - en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Om länsstyrelsen och övriga intressenter inte har några invändningar mot planen, vinner den laga kraft tre veckor efter kommunens antagandebeslut.

I stället för de fullständiga förfarandereglerna kan ett enkelt planförfarande tillämpas, när ett förslag till detaljplan är av begränsad betydelse, saknar intresse för en större allmänhet eller är förenligt med länsstyrelsens granskningsyttrande över kommunens översiktsplan. Kommunen avgör vilka planer som bör behandlas enligt reglerna för enkelt planförfarande.

### 2.3.2 Översiktsplan

Översiktsplanens betydelse förstärktes och gjordes tydligare 1996. Lagändringarna<sup>12</sup> innebar flera förändringar. Översiktsplanens status som vägledande dokument för efterföljande beslut ökade. Kraven på det obligatoriska innehållet utvidgades också och förtydligades. Kravet på en aktuell översiktsplan och uppföljning av denna preciserades bl.a. genom att reglera att varje kommun minst en gång per mandatperiod ska göra en aktualitetsprövning av översiktsplanen. Generellt har plansamråden, länsstyrelsens granskningsyttrande och samordningen av statens intressen lyfts fram<sup>13</sup> i samband med både översiktsplanen och detaljplanen, och med ändringarna år 1996 förutsattes staten komma in tidigare i planeringen.

**Samrådsskedet:** När ett förslag till översiktsplan upprättats ska kommunen samråda med länsstyrelsen i syfte att bredda beslutsunderlaget. Kommunen ska även samråda med andra kommuner, myndigheter och enskilda som

---

<sup>12</sup> SFS 1995:1197.

<sup>13</sup> Prop 1994/95:230, 1995/96 BOU1, rskr 30. Prop. 1997/98:90, JoU25, rskr 279.

kan ha intresse av förslaget. Därefter ska kommunen redovisa framkomna synpunkter i en samrådsredogörelse.

**Utställningsskedet:** Innan en översiktsplan antas av kommunfullmäktige måste den ställas ut för offentlig granskning i minst två månader. Under utställningen ska länsstyrelsen sammanställa ett granskningsyttrande över förslaget. Av yttrandet ska det framgå om förslaget tillgodoser riksintressen, om mellankommunala frågor om mark- och vattenområden inte samordnats på ett lämpligt sätt, om en miljökvalitetsnorm överträds och om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa samt till behovet av skydd mot olyckshändelser. Det ska också framgå om länsstyrelsen inte godkänt planen. I så fall ska kommunen göra en anmärkning om detta i planen. Länsstyrelsens granskningsyttrande utgör sedan en del av översiktsplanen när den antas av kommunfullmäktige.

**Antagandeskedet:** Länsstyrelsen gör å ena sidan inte någon överprövning av den antagna översiktsplanen som fallet är med detaljplanen. Å andra sidan kan länsstyrelsen i detaljplaneskedet komma att överpröva denna. Länsstyrelsen har således en central roll när det gäller att tillvarata de statliga intressena i planeringen, men också den viktiga rollen att följa om den kommunala planeringen även i övrigt genomförs i enlighet med lagstiftningen. Boverkets roll när det gäller översikts- och detaljplaneringen i kommunerna är inriktad mot att följa utvecklingen och vara ett stöd för både länsstyrelser och kommuner. Verket har däremot inte någon aktiv roll eller befogenhet i enskilda planärenden förutom som remissorgan till regeringen i vissa planärenden.

### 2.3.3 *Överklagande*

Skilda bestämmelser om överklagande gäller för beslut om översiktsplan och regionplan respektive detaljplan, fastighetsplan och områdesbestämmelser.

Beslut om översiktsplan och regionplan får enligt 13 kap. 1 § PBL överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen. Det innebär bl.a. att alla kommunmedlemmar har rätt att överklaga ett sådant beslut.

Beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplan, fastighetsplan eller områdesbestämmelser överklagas genom vanliga s.k. förvaltningsbesvär. Ett beslut får emellertid endast överklagas av den som senast under den tid planen eller bestämmelserna varit utställda för granskning framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda.

Beslut överklagas hos länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut överklagas hos regeringen.

## 3 Boverket och länsstyrelsernas ansvar i den fysiska planeringen

I detta kapitel redovisas vad som ingår i länsstyrelsernas tillsyn och Boverkets uppsikt över den kommunala planprocessen och planläggningen enligt PBL, dvs. det uppdrag som regering och riksdag har lagt på Boverket och länsstyrelserna.

### 3.1 Övergripande ansvar för staten

Enligt 1 kap. 8 § PBL har Boverket den allmänna uppsikten över plan- och byggväsendet i riket. Av samma paragraf framgår att länsstyrelserna har ansvar för tillsyn över plan- och byggväsendet. Även i Boverkets respektive länsstyrelsens instruktion framgår myndigheternas ansvar för uppsikt och tillsyn. Myndigheternas verksamhet regleras även av tillämpningsföreskrifterna för PBL genom plan- och byggförordningen.

Inom den fysiska planeringen är de statliga myndigheternas direkta tillsyn begränsad. PBL förutsätter att tillsynen inte ska genomföras i enskilda ärenden utan syftar till att vara mer allmänt förebyggande och utvecklande i samhällsplaneringen. Det finns direkta tillsynsmoment, men statens uppgift är också att fungera som rådgivare och serviceorgan till kommunerna.

Staten har därtill förbehållit sig vissa möjligheter att korrigera felaktiga kommunala planbeslut om de strider mot reglerna i 12 kap PBL avseende riksintressen, miljökvalitetsnormer och mellankommunala intressen samt frågor om medborgarens hälsa och säkerhet. Dessa begrepp är inte alltid lätta att avgränsa eller definiera i enskilda planärenden. Men det ankommer på länsstyrelsen att vid konflikter göra den prövningen.

En annan form av statlig kontroll utövas när enskilda överklagar kommunala beslut i planärenden.

### 3.2 Tidig medverkan

Av propositionen framgår att tillsynen och uppsikten över plan- och byggnadsväsendet emellertid i första hand bör ha en mer framåtsyftande inriktning. De statliga organen bör i det sammanhanget verka för att tendenser till avarter i lagtillämpningen motverkas och förebyggs i ett långsiktigt perspektiv. Detta kan ske genom påverkan i samrådsverksam-

heten, med hjälp av tillämpningsföreskrifter eller framställningar om ändringar av lagen alltefter vad som kan vara behövt i olika situationer.

Genom information och samråd under pågående planering ska konflikter undvikas. Samrådet är en viktig fas för behandlingen av sådana frågor där statliga och kommunala intressen kommer i beröring med varandra. De samråd som avses är samråd i samband med översiktsplan samt program- och plansamråd i detaljplaneskedet. Vid samrådet är det länsstyrelsen som företräder staten.

Det som framkommer i propositionen<sup>14</sup> om att uppsikten och tillsynen över plan- och byggnadsväsendet i första hand bör ha en mer framåtsyftande inriktning gäller även Boverket. I verkets uppsiktsansvar över den fysiska planeringen ingår en betydande del av informations- och rådgivningsverksamhet. Vidare framhålls i propositionen att verkets uppgift bör vara att utveckla planinstrumenten och svara för erfarenhetsåterföring och vidareförmedling av kunskaper som efter hand vinnas om den nya planlagstiftningen. Verket bör i övrigt bevaka aktuella utvecklingstendenser, följa tillämpningen av lagarna på området och lämna förslag till nödvändiga förändringar.

I propositionen till PBL berörs även frågan hur Boverket bör skaffa sig information om bl.a. planväsendets utveckling. Det konstateras att Boverket inte har samma möjlighet som länsstyrelserna att automatiskt tillföras information genom den roll som de spelar i beslutsprocessen i plan- och byggärendena. Boverket måste därför tillägna sig den informationen på annat sätt.

I propositionen anges i det sammanhanget att länsstyrelsernas erfarenheter bör utnyttjas effektivt. Planverkets tidigare arbete med att systematiskt bygga sin kunskapsförsörjning på samverkan med i första hand länsstyrelsernas planenheter ansågs rimma väl med PBL-systemets principiella uppbyggnad och borde därför vidareutvecklas. Det innebär att länsstyrelsens roll som informationsförmedlare inom plan- och byggnadsväsendet utnyttjas effektivt också för informationsförmedlingen inom staten. Därigenom tillförsäkras Boverket den erforderliga basen för att snabbt spåra aktuella utvecklingstendenser. Detta har, enligt propositionen, stor betydelse för verkets möjligheter att i framåtsyftande former påverka utvecklingen i riktning mot en enhetlig tillämpning över landet i enlighet med de grundläggande intentionerna i lagstiftningen. Boverket har dock inga möjligheter att ålägga länsstyrelserna några arbetsuppgifter.

---

<sup>14</sup> Prop. 1985/86:1.



## 4 Riksrevisionens iakttagelser, slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Boverket och länsstyrelserna bedriver sin uppsikt respektive tillsyn i enlighet med lagstiftningen och dess intentioner och om regeringen utövar sin styrning inom området på ett sätt som främjar intentionerna med PBL-reformen. Även regeringens information till riksdagen har granskats.

I detta kapitel redovisar Riksrevisionen sina sammanfattande iakttagelser, slutsatser och rekommendationer. I appendix 1, 2 och 3 samt i bilagorna 1 och 2 återfinns Riksrevisionens fullständiga underlagsmaterial för slutsatserna och rekommendationerna.

### 4.1 Olikheter i länsstyrelsernas tillsyn

#### 4.1.1 *Plansamråden är ett viktigt inslag i tillsynen*

Granskningen visar att länsstyrelserna skiljer sig åt i fråga om vilka arbetsmetoder man använder sig av i tillsynen för att verka för en effektiv och likformig tillämpning av PBL. Olikheterna mellan länen avser även omfattningen av de metoder man använder sig av. Exempel på olika arbetsmetoder är kommunbesök, seminarier och informationsskrifter i planeringen. Länsstyrelserna genomför emellertid sin tillsyn över den kommunala planeringen främst i samband med de plansamråd som ska ske enligt PBL när ett förslag till detaljplan föreligger. Plansamrådet ska resultera i ett skriftligt yttrande som skickas till kommunen. I detta skede ger länsstyrelserna ett stort antal synpunkter som också vanligtvis följs av kommunerna. Synpunkterna rör såväl övergripande statliga intressen som formaliasynpunkter i planeringen. Syftet med plansamråden och andra kontakter med kommunerna är att verka för en planeringsprocess och en planläggning av hög kvalitet.

Det framgår även av den studie av 42 detaljplaneförslag som Riksrevisionen uppdragit åt KTH att genomföra, att länsstyrelserna lämnar ett stort antal synpunkter i plansamråden. Synpunkterna är inte bara synpunkter av formaliakaraktär och rådgivande karaktär. Flera synpunkter avsåg också ej tillgodosedda riksintressen eller risker för människors hälsa och säkerhet. Studien visade vidare att länsstyrelserna ibland utnyttjar möjligheten att upphäva hela eller delar av en plan om den strider mot sådana riksintressen eller andra rekvisit i 12 kap.1 § PBL. I granskningen konstateras därtill att

andelen upphävda planer har ökat från 0,2 % till 1,4 % under perioden 2000–2003. Orsaken till den stora ökningen har inte undersökts.

Kommunerna bejakar till allra största delen de synpunkter som länsstyrelserna lämnar i sina samrådsyttranden. KTH:s genomgång visar att kommunerna tar hänsyn till drygt 85 % av de synpunkter som länsstyrelserna lämnar.

Även plansamråden genomförs på olika sätt. Länsstyrelserna har i de flesta fall samrådsmöten med övriga berörda enheter inom länsstyrelsen och övriga statliga sektorsmyndigheter. Formerna för hur mötena genomförs, t.ex. hur man kallar till möten, hur ofta de genomförs och krav på närvaro, skiljer sig däremot åt. Det finns också exempel på att endast ett skriftligt remissförfarande används. Vissa länsstyrelser upprättar policyer eller "lathundar" för vad som ska prioriteras och ingå i länsstyrelsens samrådsyttrande. Andra arbetar utan sådana hjälpmedel.

Granskningen av ett antal samrådsyttranden visar vidare att strukturen på själva yttrandet kan variera och att det därmed kan vara mer eller mindre lättolkat för den mottagande kommunen. I vissa fall framgår det inte tydligt vad som är "råd" och vad som är synpunkter i enlighet med 12 kap. 1 § PBL. Man gör inte heller alltid en sammanvägning av de statliga intressena så att kommunen får en tydlig uppfattning av om vad det är som gäller. Granskningen visar även att resursinsatsen per planärende varierar stort mellan länen.

Av enkäten från Svenska Kommunförbundet framgår vidare att huvuddelen av kommunerna är nöjda med länsstyrelsernas stöd i planeringsarbetet. Men det förekommer också kritik, och flera kommuner gör bedömningen att stödet från länsstyrelserna har minskat. Några kommuner pekar samtidigt på bristande kompetens vid länsstyrelserna som man bl.a. förklarar med den generationsväxling som planfunktionerna vid länsstyrelserna nu genomgår. Andra anger att länsstyrelserna inte längre förmår att agera som den statliga aktör i planeringen som ska sammanväga de olika statliga intressena.

Även om det vid länsstyrelserna finns olika former för hur tillsynen bedrivs och att man tycks utnyttja möjligheten att upphäva planer som strider mot PBL så finns det vid länsstyrelserna önskemål om ett klarläggande av tillsynsrollen. Riksrevisionens enkät visar vidare att 17 av 21 län anser att länsstyrelsen inte har getts tillräckligt med befogenheter i PBL för att kunna utöva sin tillsyn över den kommunala planeringen och verka för en enhetlig och effektiv planprocess.

#### 4.1.2 *Begränsad rapportering av iakttagelser i planeringen till Boverket*

Länsstyrelsernas sätt att dokumentera de brister man upptäcker i den fysiska planeringen vid tillsynen varierar stort. En del länsstyrelser samlar på ett mer

systematiskt sätt på sig de kvalitetsbrister och problem som de noterar i den kommunala planeringen. Detta sker ibland i samverkan med den juridiska enheten som upptäcker brister i samband med överklaganden av ärenden. Därefter använder man sig av olika vägar för att ta upp de iakttagelser man gjort med kommunerna. Det kan vara i samband med kommunbesöken eller på särskilda seminarier eller i informationsskrifter. Vissa länsstyrelser följer en viss kvalitetsbrist under en längre tid och försöker åtgärda den. Vissa länsstyrelser åtgärdar eventuella kvalitetsproblem först när de uppnått en viss omfattning. Andra reagerar i huvudsak i samband med enskilda plan-ärenden.

Granskningen visar att någon systematisk avrapportering från länsstyrelserna till Boverket om deras iakttagelser från sin medverkan i den kommunala detaljplaneringen inte sker i dag. Den avrapportering som förekommer sker i första hand vid olika nationella samlingar tillsammans med Boverket och/eller i samband med den översiktsplaneenkät som årligen sänds ut av verket. Hela 14 länsstyrelser, dvs. två tredjedelar av länsstyrelserna, anger dock att de inte alls rapporterar sina iakttagelser från plantillsynen till Boverket. Flera av dessa län anger att skälet till att man inte avrapporterar är resursbrist. En länsstyrelse anger som skäl att man ändå inte får något tillbaka från Boverket.

#### 4.1.3 *Översiktsplaneringen blev inte det centrala planinstrument som förutsattes i PBL*

Ett av syftena med översiktsplanen är att den ska underlätta den efterföljande planeringen genom att de statliga intressena tidigt uppmärksammas och bevakas i planeringsprocessen. Länsstyrelsernas tillsyn i samband med detaljplanesamråden underlättas därmed och planeringsprocessen kan bli effektivare genom att olika uppfattningar mellan statliga och kommunala intressen redan är klargjorda. Länsstyrelsernas uppgift är också att de tidigt ska förse kommunerna med det underlag som de behöver för att de ska kunna tillgodose de statliga intressena i planeringen.

Boverket har också under flera år arbetat med att sprida information till länsstyrelser och kommuner om nyttan med översiktsplanering, bl.a. genom att peka på "goda exempel" i översiktsplaneringen. Informationen har givits genom handböcker, råd, konferenser och seminarier m.m. I dag framhålls särskilt möjligheterna till s.k., "fördjupningar" av översiktsplanerna som ett ändamålsenligt planinstrument.

Riksrevisionen konstaterar att de statliga myndigheterna under åren har lagt ned betydande tid och resurser på översiktsplaneinstitutet. Trots detta har kravet i 4 kap. 14§ PBL – att alla kommuner minst en gång under varje mandatperiod ska göra en aktualitetsprövning av översiktsplanen – inte

fölts. Aktualitetsprovning som varje kommun ska göra en gång varje mandatperiod tycks för många kommuner mest vara en formell detalj som ibland prioriteras bort helt. Enligt enkäten från Svenska Kommunförbundet, har 130 kommuner en översiktsplan som antagits mellan 1990–1996, dvs. som är mer än tio år gamla. De skäl som kommunerna anger är hög arbetsbelastning och resursbrist.

Flera länsstyrelser menar att särskilt små kommuner med knappa resurser inte är motiverade att prioritera resurser till översiktsplanarbetet. I kommuner med utvecklingstryck vill man ofta snabbt genomföra en plan när tillfälle och möjlighet ges. Vid sådana tillfällen tillåts inte översiktsplaneringen utgöra något hinder om detaljplanen behöver upprättas i strid med översiktsplanen.

Från intervjuerna med länsstyrelserna framkom samtidigt flera synpunkter som gick i riktningen att översiktsplaneringens betydelse överdrivs och att översiktsplanen aldrig kan bli det viktiga instrument som man från centralt håll vill framhålla. Översiktsplaneringen är en dyr process för kommunerna. Länsstyrelsen har en svår uppgift att tillhandahålla ett aktuellt underlag i samband med det obligatoriska samrådet. Avvägningar om riksintressen, miljö- och riskfaktorer m.m. blir därför ofta kända först i samband med detaljplaneringen. I Svenska Kommunförbundets enkät anger 42 procent av kommunernas planerare att det endast har måttlig nytta av översiktsplanerna. Mest positiva är planerarna i de tre storstäderna samt andra större städer. Man anger också att det är svårt att engagera allmänheten så tidigt i planeringen.

#### 4.1.4 *Riksrevisionens slutsatser om länsstyrelsernas tillsyn*

Riksrevisionen konstaterar att alla länsstyrelser bedriver tillsynsverksamhet på planområdet. Tillsynen utövas dock främst i samband med de obligatoriska plansamråden. De synpunkter man lämnar beaktas i allt väsentligt av kommunerna vilka i stort sett är nöjda med länsstyrelsernas stöd.

Det finns emellertid flera inslag i tillsynen som enligt Riksrevisionen inte är tillfredsställande. Plansamråden genomförs på olika sätt. I vissa fall finns riktlinjer och policys för vad som skall bevakas, i andra fall inte. Även samrådsyttrandenas struktur varierar och det är svårt för kommunerna att bilda sig en uppfattning om länsstyrelsens mening. Bristen på riktlinjer kan leda till olikformighet i besluten. Otydlighet i samrådsyttrandena kan leda till att länsstyrelsernas synpunkter misstolkas eller inte får genomslag då kommunen upprättar planen.

En allvarigare sak är vissa länsstyrelsernas bristande förmåga att sammanväga de statliga intressena. Enligt PBL ska planläggningen – med beaktande av natur- och kulturvärden – främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse,

grönområden och kommunikationsleder. Planläggningen ska också främja en från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten samt med energi och råvaror. Av Svenska Kommunförbundets enkät framgår att många kommuner är särskilt kritiska till länsstyrelsernas förmåga att sammanväga sådana statliga intressen. I samband med PBL-reformen utpekades sammanvägningen av de statliga intressena i planeringen som ett av de viktigaste inslagen i länsstyrelsernas tillsyn. Brister i detta avseende leder till att det statliga intresset i planeringen inte omhändertas på det sätt som var avsikten. Den för samhället mest gynnsamma lösningen säkerställs inte och de av regering och riksdag fastställda målen för bostads- och miljöpolitiken kan därmed äventyras. Att vissa länsstyrelser inte klarar att lämna klara besked om vilka de eventuella statliga intressena är kan dessutom leda till en ineffektiv planeringsprocess – kommunerna måste nämligen själva försöka göra sådana sammanvägningar eller får besked av länsstyrelsen först i ett senare skede i planeringen.

Riksrevisionen konstaterar vidare att länsstyrelsernas dokumentering av de kvalitetsproblem i planerna som man upptäcker under tillsynen inte är tillfredsställande. En sådan dokumentering är nödvändig för att länsstyrelserna långsiktigt ska kunna påverka och bygga upp plankompetensen i kommunerna. Denna information är också nödvändig för Boverkets kunskapsförsörjning. På grundval av bl.a. den informationen ska Boverket bedöma behovet av informationsinsatser, handböcker osv. samt vid behov ta initiativ till de förändringar i lagstiftningen som kan behövas. Om överföringen av information från länsstyrelserna inte fungerar kan inte Boverket leva upp till sitt uppsiktsansvar över planväsendet, dvs. hålla sig ajour med kvaliteten i planprocessen och planläggningen för såväl detaljplaner som översiktsplaner. Endast genom information från länsstyrelserna tillförsäkras Boverket den erforderliga informationsbasen för att spåra aktuella utvecklingstendenser, vilket har stor betydelse för verkets möjligheter att i framtida syftande former påverka utvecklingen i riktning mot en effektiv planeringsprocess och planläggning samt en enhetlig tillämpning av PBL och angränsande lagstiftning.

Riksrevisionen konstaterar att många kommuner har en översiktsplan som är mer än tio år gammal och att den prövning av översiktsplanens aktualitet som görs under en mandatperiod ofta bara är en formalitet. Det är otillfredsställande och överensstämmer inte med PBL:s intentioner.

Översiktsplanen tycks alltså inte ha blivit det centrala planinstrumentet för kommunen som lagstiftningen förutsatt. Granskningen har också visat att statens medverkan i den efterföljande detaljplaneprocessen fortfarande är ett mycket viktigt inslag i arbetet med att bevaka de statliga och mellankommu-

nala intressena i planeringen. Länsstyrelserna har alltså inte kommit in så tidigt i planeringsprocessen som förutsattes i PBL.

## 4.2 Boverkets uppsikt över planväsendet brister

När Boverket inrättades framhölls informations- och rådgivningsverksamhet som en betydande uppgift för det nya verket. Denna skulle grundas på en väl fungerande kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring mellan såväl Boverket och länsstyrelserna som Boverket och kommunerna. Enligt propositionen som föregick PBL är det av stor betydelse att länsstyrelsens roll som informationsförmedlare inom plan- och byggnadsväsendet utnyttjas effektivt för att Boverket snabbt ska kunna spåra aktuella utvecklingstendenser. Detta har stor betydelse för verkets möjligheter att i framåtsyftande former påverka utvecklingen i riktning mot en planeringsprocess och planläggning med hög kvalitet samt enhetlig lagtillämpning över landet i enlighet med intentionerna i lagstiftningen.

### 4.2.1 Boverkets stöd till länsstyrelserna har minskat

Av Riksrevisionens intervjuer framgår att såväl Boverkets planerade aktiviteter som direktkontakter med länsstyrelserna har minskat. Av Riksrevisionens länsstyrelseenkät framgår att nio av landets länsstyrelser anser att stödet från Boverket inte räcker till. Tolv av landets länsstyrelser anser att de får det stöd som behövs ifrån Boverket men tio av dessa tolv länsstyrelser anser samtidigt att stödet kan förbättras. Många länsstyrelser efterfrågar ett tydligare kontaktnät med handläggande personal på Boverket i olika sakfrågor. Vissa länsstyrelser hänvisar till ett tidigare system som Boverket haft med kontaktpersoner gentemot länsstyrelserna.

De flesta länsstyrelserna anser att de insatser som Boverket gör håller god kvalitet men att de borde göra mer. De handböcker som Boverket producerar och de konferenser man arrangerar får beröm av och uppskattas av länsstyrelserna. Samtidigt saknar länsstyrelserna kurser samt råd och stöd i olika typer av planfrågor och enskilda planärenden för att kunna fullgöra sin tillsynsuppgift. Idag uppfattar många länsstyrelser en ovilja från Boverkets sida att ge råd, stöd och rekommendationer i konkreta ärenden på grund av att Boverket är remissinstans vid överklaganden som går till regeringen. Flera länsstyrelser påpekar dessutom att det tar för lång tid innan Boverket ger ut råd och stöd i samband med ny lagstiftning, EG-direktiv etc.

En majoritet av de intervjuade länsstyrelserna anser att en stor del av plankompetensen försvunnit från Boverket och att man i dag istället har en hög kompetens vad gäller bostadsfrågor, bostadsinvesteringar och bostadsfinansiering. Flera länsstyrelser efterfrågar en stark och offensiv statlig myndighet som kan ta itu med EG-direktivens påverkan på plansystemet, en fortlöpande tolkning av PBL och angränsande lagstiftning, utveckling av planprocessen, omvärldsbevakning och tillsyn.

#### 4.2.2 Systematisk analys av kvalitetsbrister i planerna saknas

Boverket samlar inte längre in detaljplaner för att analysera kvalitetsaspekter i kommunernas planer. I dag samlar Boverket endast in översiktsplanerna och någon systematisk analys eller uppföljning görs inte. I detta sammanhang bör påpekas att översiktsplanen endast är rådgivande och att långt ifrån alla kommuner har en aktuell översiktsplan. Detaljplanearbete, å andra sidan, förekommer i mycket större utsträckning och detaljplanen är dessutom bindande. Detaljplaneregistret upphörde 1997 och den stickprovskontroll som skulle fungera som ersättning kom aldrig till stånd. I dag granskas kvaliteten i detaljplanerna endast när Boverket kommer in på detta i samband med projektverksamhet. Men det tycks vara endast ett fåtal projekt som har inriktning mot kvalitén i detaljplanerna.

Varje år får Boverket ca 20–30 planer som överklagats till regeringen på remiss för yttrande. Under remissförfarandet har Boverket kunnat konstatera vissa allmänna brister i de kommunala planerna. Då Boverket i sitt yttrande enbart ska ta upp och kommentera de förhållanden som överklagandet gäller kommer inte iakttagelser angående allmänna brister i den kommunala planeringen fram till berört departement.

Samtidigt som Boverkets totala resurser samt den andel som används för samhällsplanering har minskat, har arbetet med remisser och expertuppdrag inom samhällsbyggnadsdivisionen ökat kraftigt. Detta innebär att övriga arbetsuppgifter får mindre utrymme och att myndigheten fått sämre möjligheter att genomföra egeninitierade ärenden.

Riksrevisionen konstaterar att Boverket under våren 2004 har inrättat ett Planforum vid myndigheten. Syftet är att Planforumet ska följa planväsendets utveckling och mer regelbundet fånga upp eventuella kvalitetsbrister i planeringen. Planforumets uppdrag omfattar enligt uppgift hela plansystemet, dvs. även detaljplaneringen.

#### 4.2.3 *Riksrevisionens slutsats om Boverkets uppsikt*

Boverkets uppsikt är ett viktigt inslag i statens medverkan i den fysiska planeringen. Granskningen visar att Boverkets insatser är uppskattade men att det finns brister som är viktiga att uppmärksamma och åtgärda.

Erfarenhetsåterföringen mellan länsstyrelserna och Boverket är otillräcklig. Visserligen tas kvalitetsaspekter och andra problem i den fysiska planeringen upp till muntlig diskussion vid olika möten med länsstyrelserna, men en kontinuerlig insamling och analys av information som kan ge Boverket en rättvisande bild av utvecklingen inom planeringen saknas delvis. De råd, handböcker och andra informationsinsatser som Boverket producerar tar därmed inte alltid sin utgångspunkt i aktuella problem i den fysiska planeringen.

Den bristande erfarenhetsåterföringen mellan länsstyrelserna och Boverket innebär att verket får svårt att uppfylla en annan aspekt av sin tillsynsroll, nämligen att ge regeringen väl underbyggd information om vilka åtgärder som eventuellt behövs för att motverka eventuella brister i lagstiftningen och tillämpningen av den.

Länsstyrelserna saknar stöd från Boverket i olika typer av planfrågor samt i enskilda planärenden. De kan därmed inte ge kommunerna det stöd som de behöver. Boverkets bristande stöd kan även påverka länsstyrelsernas förmåga att göra de sammanvägningar av de statliga intressena i planeringen som förutsätts ske i såväl översikts- som detaljplaneskedet.

Riksrevisionen ser positivt på att Boverket inrättat Planforum men menar samtidigt att det initiativet borde ha tagits tidigare.

### 4.3 **Regeringens styrning av uppsikten och tillsynen**

#### 4.3.1 *Regeringens styrning är otydlig*

De verksamhetsmål som regeringen formulerat för länsstyrelsernas verksamhet i regleringsbrev under perioden 1998–2003 handlar i huvudsak om att utveckla översiktsplaneringen och att länsstyrelserna ska samordna planeringen så att den främjar en hållbar utveckling i länet och i regionen. Tillsyn blev först år 2003 ett verksamhetsområde i regleringsbrevet. Målen som har anknytning till detta verksamhetsområde avser dock tillsyn på byggområdet, dvs. inte tillsynen över den fysiska planeringen.

Först i regleringsbrevet för 2003 blev uppsikt och kunskapsförmedling en egen verksamhetsgren inom Boverket. Avrapporteringskraven avser emellertid främst de insatser som gjorts för att öka kvaliteten i planläggningen. Krav på att redovisa effekter av uppsiktsverksamheten är inte lika



framträdande. Några krav på att redovisa eventuella kvalitetsbrister i detaljpanelläggningen finns inte heller. Även i regleringsbrev för 1998 och 2000 saknas återrapporteringskrav om att Boverket ska redovisa effekterna av sin uppsiktsverksamhet över planväsendet.

#### 4.3.2 *Informationen till riksdagen är otillräcklig*

Riksrevisionen konstaterar att regeringens information till riksdagen om utvecklingen av planväsendet och om de statliga myndigheternas verksamheter främst har varit inriktad på översiktsplaneringen och de aktiviteter Boverket bedrivit på det området. Den allmänna utvecklingen i den kommunala detaljplaneringen eller effekterna av Boverkets och länsstyrelsernas insatser i planprocessen har inte ingått. En redovisning av sådana aspekter har främst skett i samband med de tre översyner av lagstiftningen som genomförts sedan PBL tillkom år 1987.

#### 4.3.3 *Riksrevisionens slutsatser angående regeringens styrning och uppföljning*

Regeringens information till riksdagen om utvecklingen av planväsendet och om de statliga myndigheternas verksamheter på planområdet har främst varit inriktad på översiktsplaneringen och de aktiviteter Boverket har bedrivit inom det området.

En fråga som Riksrevisionen ställt sig i granskningen är om utvecklingen inom planväsendet kan ha varit sådan att den har motiverat den begränsade styrningen och återrapporteringen. Enligt Riksrevisionens uppfattning ger iakttagelserna i granskningen inte underlag för en sådan slutsats. Det har funnits uppenbara problem när det gäller regelverket som sådant och myndigheterna och kommunernas tillämpning av lagreglerna. Med hänsyn till samhällsplaneringens vikt och betydelse för bl.a. de olika mål som riksdag och regering beslutat är den begränsade styrningen och uppföljningen av myndigheternas verksamheter i den fysiska planeringen otillfredsställande.

Riksrevisionen har i granskningen också noterat att Boverket de senaste åren getts ett stort antal uppdrag i regleringsbrev och i särskilda regeringsbeslut inom verkets olika ansvarsområden. Det stora antalet uppdrag medför enligt vad Boverket framhållit att man fått svårt att planera sin verksamhet och att ta egna initiativ och fullfölja angelägna projekt inom bl.a. planväsendet.

#### 4.4 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att centrala inslag i PBL inte har utvecklats som förutsattes när PBL infördes. Det gäller hur uppsikten och tillsynen genomförs vid Boverket och länsstyrelserna samt översiktsplaneringens användning och betydelse. Granskningen visar också på en otydlig styrning från regeringens sida av uppsikten och tillsynen över den fysiska planeringen.

Den **uppsikt och tillsyn** som lagts på Boverket respektive länsstyrelserna har som syfte att bidra till en hög kvalitet i planeringsprocessen och planläggningen och till att de av riksdagen fastlagda målen för samhällsplaneringen nås. Med hög kvalitet avses korrekta, ändamålsenliga och likformiga beslut samt en effektiv beslutsprocess enligt PBL och miljöbalken.

I länsstyrelsernas tillsyn ingår inte bara att bevaka att statens olika intressen får genomslag i planeringen utan också att kunna ge kommunerna det stöd som de behöver för att genomföra planeringen på ett effektivt och enhetligt sätt. När vissa länsstyrelser inte förmår göra den viktiga sammanvägningen av de statliga intressena i plansamråden och ge kommunerna tydliga besked tidigt i planeringsprocessen kan det få flera negativa konsekvenser. Det kan medföra en mer utdragen planeringsprocess och därmed onödiga merkostnader för olika aktörer i planeringen. Det kan också medföra att planerna inte får den kvalitet som eftersträvas i samhällsplaneringen.

Granskningen visar också att informationsöverföringen mellan länsstyrelserna och Boverket om erfarenheter och kvalitetsbrister i planprocessen och planläggningen inte fungerar tillfredsställande. Boverket får därmed svårt att leva upp till sin uppsiktsroll. Länsstyrelserna anser vidare att Boverkets stöd i bl.a. enskilda planärenden har minskat de senare åren.

Uppsikten och tillsynen är också viktiga verktyg för att Boverket och länsstyrelserna ska kunna följa utvecklingen inom planväsendet och för att ge regering och riksdag underlag för att kunna vidta de åtgärder som utvecklingen föranleder. En bristande uppsikt och tillsyn kan också leda till att de många planbesluten, vilkas utfall ofta har betydande konsekvenser för individer och företag, inte präglas av enhetlighet och förutsägbarhet. Om uppsikten och tillsynen inte fungerar äventyras också de mål som regering och riksdag satt upp för samhällsplaneringen.

Riksrevisionen konstaterar även att **översiktsplanen** inte tycks ha blivit det centrala planinstrument för kommunen som lagstiftningen förutsatt. De statliga intressena har därmed inte kunnat föras fram tidigt i planeringen och länsstyrelsernas tillsynsroll i detaljplaneskedet har inte underlättats. Planeringsprocessen har därmed inte blivit effektivare.

Ansvar för att myndigheternas uppsikt och tillsyn genomförs i enlighet med PBL och dess intentioner åvilar ytterst **regeringen**. Riksrevisionen har i granskningen inte kunnat se att regeringen ännu efter två decennier, har

vidtagit några tydliga åtgärder för att styra uppsikten och tillsynen i enlighet med PBL:s intentioner. Först i Boverkets regleringsbrev för 2003 blev uppsikt och kunskapsförmedling en egen verksamhetsgren.

Regeringens information till riksdagen har enligt Riksrevisionens uppfattning varit ensidig och behöver utvecklas för att riksdagen ska få en rättvisande bild av utvecklingen.

Riksrevisionen anser att den bristande uppsikten och tillsynen medfört att den viktiga statliga "överblicken" över planväsendet har försämrats, och att det nu behövs åtgärder som motverkar en sådan fortsatt utveckling.

#### 4.4.1 Riksrevisionens rekommendationer

##### **Regeringen bör överväga att**

- föreslå att bestämmelsen i PBL om att samtliga kommuner ska aktualitetspröva sin översiktsplan ska upphävas, ändras eller förtydligas,
- ge Boverket i uppdrag att utvärdera hur länsstyrelserna medverkar i den kommunala planeringen. Genom att sprida erfarenheter och goda exempel från länsstyrelserna kan Boverket verka för enhetlighet och likformighet i statens agerande,
- 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,
- uppdra åt Boverket att ta initiativ till och följa hur länsstyrelserna på ett mer systematiskt sätt kan sammanställa och avrapportera de brister och problem i planeringen som man upptäcker i samband med plansamråden,
- ta initiativ till att förtydliga länsstyrelsens och Boverkets tillsyns- respektive uppsiktsansvar över planväsendet,
- i återredovisningen till riksdagen om utvecklingen inom planväsendet beskriva förutsättningarna och det nuvarande läget i myndigheternas arbete med att göra sin uppsikt och tillsyn till de verktyg som förutsattes när PBL infördes,
- undersöka vilka konsekvenser som det stora antalet regeringsuppdrag kan få för Boverkets arbete med att följa upp planväsendet och tillämpningen av PBL,
- uppdra åt Boverket att årligen informera regeringen om Planforums verksamhet och de effekter som verksamheten bedöms ge,
- uppmärksamma och undersöka bakgrunden till ökningen av antalet upphävda detaljplaner.

**Boverket bör överväga att**

- tillsammans med länsstyrelserna se över hur formerna för samverkan och erfarenhetsåterföring mellan myndigheterna kan utvecklas. Boverket bör överväga att utveckla en klar och tydlig kontaktstruktur gentemot länsstyrelserna,
- på ett systematiskt sätt sammanställa förekommande problem och brister i den fysiska planeringen med hjälp av bl.a. länsstyrelserna,
- uppmärksamma och pröva hur arbetet med att ge ut råd och tillämpningsföreskrifter till ny lagstiftning m.m. kan effektiviseras,
- redovisa effekterna av sitt uppsiktsarbete.

**Länsstyrelserna bör överväga att**

- regelbundet avrapportera brister och problem i såväl översikts- som detaljplaneringen till Boverket.

## Appendix 1 Länsstyrelsernas tillsyn

Länsstyrelserna är statliga organ på regional nivå med särskild samordningsroll. Samordningsrollen gäller bl.a. den fysiska planeringen.

Av länsstyrelseinstruktionens<sup>15</sup> 2 § framgår att länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. I 3 § anges att länsstyrelsen har uppgifter bl.a. i fråga om hållbar samhällsplanering och boende. Av 5 § framgår vidare att länsstyrelsen ska verka för att de av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålen uppnås och därvid ska svara för regionalt mål- och uppföljningsarbete. I detta sammanhang är det i första hand målet *God bebyggd miljö* som är av intresse.

### 1.1 Vad ingår i länsstyrelsens tillsynsuppgift?

Länsstyrelsens uppgift att samlat företräda statens intressen i den fysiska planeringen regleras i plan- och bygglagen (PBL). I detta avsnitt sammanfattas länsstyrelsens huvudsakliga uppgifter inom området.

Länsstyrelsen svarar för tillsynen över planväsendet vilket framgår av PBL 1 kap. 8 §. Av samma bestämmelse framgår att länsstyrelsen också ska samverka med kommunerna i deras planläggning.

I PBL och den tillhörande plan- och byggförordningen<sup>16</sup> redovisas endast översiktligt vad plantillsynen omfattar. Några allmänna råd eller tillämpningsföreskrifter som beskriver denna mer i detalj finns emellertid inte. Länsstyrelseinstruktionen ger inte heller någon direkt vägledning. Av det underlag som beskrivits i denna rapport framgår det likafullt att tillsynen över planväsendet i hög utsträckning innefattar sådant som Tillsynsutredningen<sup>17</sup> i sitt betänkande benämner som s.k. andra tillsynsverksamheter som t.ex. rådgivning, allmän information, utvecklingsstöd, skapa ny kunskap i form av översikter eller erhålla överblick över samhällsområdet. Detta gäller både länsstyrelsernas och Boverkets tillsyns- respektive uppsiktsuppgift inom planväsendet.

För att få närmare besked om myndigheternas tillsynsuppgifter får man gå tillbaka till förarbetena till PBL och de lagändringar som gjorts under åren.

---

<sup>15</sup> Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>16</sup> SFS 1987:383.

<sup>17</sup> Se avsnitt 1.4.2 Tillsynsutredningen i rapporttexten sid 15.

### *1.1.1 Plantillsynen ska vara framåtsyftande*

Av förarbetena till PBL framgår det att tillsynen och uppsikten över planväsendet i första hand bör ha en mer framåtsyftande inriktning och att de statliga myndigheterna ska verka för att tendenser till avarter i lagtillämpningen motverkas och förebyggs i ett långsiktigt perspektiv. Detta innebär däremot inte att länsstyrelserna ska avstå från att reagera i enskilda ärenden när de noterar brister i lagtillämpningen. Av förarbetena framgår det att länsstyrelsen också har en sådan uppgift.<sup>18</sup>

### *1.1.2 Länsstyrelsen samverkar med kommunen i planeringen*

Länsstyrelsen ska samverka med kommunerna i planläggningen genom rådgivning och information. I regeringens proposition med förslag till ny plan- och bygglag framgår av specialmotiveringen<sup>19</sup> avseende länsstyrelsernas tillsyn att kommunernas samrådsskyldighet inte enbart är begränsad till sådana frågor som länsstyrelsen kan bevaka i efterhand enligt 12 kap. 1 § utan "länsstyrelsen bör givetvis medverka med rådgivning och information i syfte att staten och kommunerna gemensamt ska söka en så god utformning som möjligt av planerna". Det förutsätts således att länsstyrelserna även i enskilda ärenden, t.ex. i samrådsyttrandet eller i någon annan ordning, ska delge sin kunskap och erfarenhet till kommunerna. Länsstyrelserna har därmed en uttalad stöduppdrag i planeringen. En sådan viktig stöduppdrag är att kontinuerligt tillhandahålla kommunen det planeringsunderlag som finns tillgängligt på länsstyrelsen.<sup>20</sup>

### *1.1.3 Länsstyrelsens möjlighet att påverka planens innehåll är begränsad*

Länsstyrelsen fastställer inte längre kommunernas planer utan tyngdpunkten i länsstyrelsens arbete förutsätts nu ligga tidigt i planprocessen. Tyngdpunkten ska ligga vid plansamrådet.<sup>21</sup> Det obligatoriska samrådet med länsstyrelsen, innan kommunen antar en plan, är också det tillfälle i planprocessen när staten har en reglerad möjlighet att påverka planförslaget. I PBL anges därutöver endast en ytterligare möjlighet för staten att på eget initiativ påverka förslaget, och det är att enligt bestämmelsen i 12 kap. 1 § PBL överpröva planen. För att det ska vara möjligt anges i PBL vilka grunder som då

---

<sup>18</sup> Prop. 1985/86:1, sid. 467.

<sup>19</sup> sid. 458 ff.

<sup>20</sup> Prop. 1985/96:1, sid. 467.

<sup>21</sup> Prop. 1985/86:1, sid. 77.

måste föreligga, t.ex. att planen inte tillgodoser ett riksintresse enligt miljöbalken.<sup>22</sup>

Länsstyrelsen kan däremot inte överpröva planen på andra grunder än de som anges i 12 kap. 1 §. Synpunkter på planens kvalitet, allmänna lämplighetsbedömningar, formaliasynpunkter, synpunkter på natur- och kulturmiljö m.m. ger ingen rätt till statlig överprövning. Här får länsstyrelsen förlita sig på att kommunen delar länsstyrelsens uppfattning om behovet av ändring av planförslaget. Staten ges dock en möjlighet att pröva planen om någon enskild överklagar en plan, men då endast i den fråga som överklagandet specifikt gäller.

Länsstyrelserna förutsätts också samverka med kommunerna i planläggningen. Naturligtvis har länsstyrelsen också i samband med en sådan samverkan, dvs. vid sidan av plansamråden, möjlighet att påverka planeringen, både på kort och lång sikt.

Boverket beskriver länsstyrelsens roll i planeringen på följande sätt: Länsstyrelsen är en samrådspart som tillhandahåller underlagsmaterial under planeringens gång, ger råd om tillämpningen av 2 och 3 kap. PBL och miljöbalken, verkar för att riksintressen tillgodoses, samordnar mellan-kommunala intressen samt tar till vara statens intressen.<sup>23</sup>

#### 1.1.4 Länsstyrelsen sammanväger statliga intressen

Länsstyrelsen ansvarar för att andra statliga myndigheter underrättas om ett planärende samt ska i övrigt bistå myndigheterna i de avseenden det behövs för att de ska engagera sig i planärendet.<sup>24</sup>

Regeringen har i plan- och byggförordningen (1987:383) uttryckt länsstyrelsernas uppgift mot andra statliga myndigheter som att *"länsstyrelsen ska på lämpligt sätt hålla berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet."* Detta gäller sådana statliga myndigheter som kan anses ha intresse av att bevaka ett planförslag i något avseende.

Av förordningen framgår också att de myndigheter som har synpunkter på planförslaget ska framföra dessa till länsstyrelsen. Uppgiften för länsstyrelsen är sedan att sammanväga de olika statliga intressena i sitt samrådsyttrande. Synpunkter från andra statliga myndigheter som ges direkt till kommunerna ska således inte förekomma.

---

<sup>22</sup> Se avsnitt 2.2.2 PBL och miljöbalken i rapporttexten sid.20.

<sup>23</sup> Bl.a. i Boverkets handböcker om översiktsplan resp. detaljplan.

<sup>24</sup> Prop.1985/86:1; s. 140.

### *1.1.5 Länsstyrelsernas samverkar med andra myndigheter*

Utöver samverkan i enskilda ärenden behövs dessutom ett kunskaps- och informationsutbyte av ett mer allmänt slag i samhällsplaneringen.

Länsstyrelsen har en skyldighet att samordna och bevaka statliga och mellankommunala intressen i planeringen men också att tillhandahålla kommunen sådant tillgängligt material som kan ha betydelse för planförslaget. I PBL-propositionen exemplifieras det såsom material som belyser näringslivs-, sysselsättnings- och befolkningsutveckling, förhållanden om klimat, natur- och kulturminnesvård, miljöskydd och föroreningsfrågor, statliga planer och program, rättspraxis, forskningsresultat samt erfarenheter från det egna länet och från andra län. Mycket av det materialet finns att tillgå vid andra statliga myndigheter och organ.

Enligt miljöbalken 6 kap. 20 § ska länsstyrelsen ställa samman utredningar och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är även skyldig att på begäran ta fram sådant planeringsunderlag åt kommunen och myndigheter som ska tillämpa miljöbalken samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

För att länsstyrelsen ska kunna klara den uppgiften krävs naturligtvis andra former av tvärsektorielt samarbete med berörda myndigheter utöver plansamrådsförfarandet, t.ex. ett kontinuerligt informations- och erfarenhetsutbyte. Hur den verksamheten bedrivs har dock inte närmare undersökts i denna granskning. Boverkets och länsstyrelsernas samarbete behandlas däremot i appendix 2 Boverket.

## **1.2 Länsstyrelsens organisation och kompetens för plantillsynen**

### *1.2.1 Länsstyrelserna bestämmer sin egen organisation*

I länsstyrelseinstruktionen finns ingen närmare reglering av hur länsstyrelsens organisation ska se ut. Varje länsstyrelse kan därmed fritt välja hur man vill utforma organisationen. Det innebär att man själv kan bestämma hur organisationen på bästa sätt ska kunna svara mot det ansvar som lagts på länsstyrelsen i planeringen. Regeringen ställer dock krav på viss kompetens och vissa funktioner. Det gäller t.ex. att det vid varje län ska finnas en miljöprövningsdelegation för prövning av vissa ärenden enligt miljöbalken. Något krav på kompetens och resurser för tillsyn över den fysiska planeringen finns däremot inte. Det krav som tidigare fanns i



länsstyrelsens instruktion om en länsexpert inom planväsende samt hushållning med mark och vatten togs bort 2003.

### 1.2.2 *Blockorganisation eller enhetsorganisation?*

Den övergripande organisationslösning som de flesta länsstyrelser i dag har valt är någon typ av s.k. blockorganisation, dvs. en organisation som har avdelningsstruktur och där flera sakområden sorterar under ett och samma block eller avdelning. I en blockorganisation är antalet organisatoriska enheter normalt mindre än i en organisation byggd på sakenheter med motsvarande verksamhet. Endast några få länsstyrelser är uppbyggda som en enhetsorganisation, dvs. en organisation vars huvudsakliga indelning bygger på de olika sakfrågor som länsstyrelserna hanterar.

Blockorganisationerna vid länsstyrelserna skiljer sig åt ifråga om vilka sakområden som sorterar under respektive block. Storleken på blocken och antalet block skiljer sig också åt. Det är inte möjligt att avgöra vad som ligger bakom valet av den ena eller andra lösningen, t.ex. i fråga om var planfunktionen lagts. Vid länsstyrelsebesöken framkom däremot flera synpunkter på lämpligheten av den organisation som valts. Några förordade någon annan lösning än den valda eller framförde att man anser att den valda organisationen på den egna länsstyrelsen tycks ha tillkommit på ett "godtyckligt sätt".

Av de intervjuade länen som inte har blockorganisation och där planfunktionen är organiserad som en egen enhet menade några att en blockorganisation inte automatiskt bidrar till en god kommunikation inom myndigheten. Små sakenheter ger i stället tydliga "kunder" och tydliga lagområden att arbeta med. Samverkan inom myndigheten får i stället lösas genom att enskilda individer tar initiativ eller genom att bilda tvärsektoriella mötesgrupper. En synpunkt som återkom från länsstyrelser med blockorganisation var att den är bra, men att man ansåg att de övriga enheterna inom det block där planfunktionen återfinns, inte hade valts rätt. Några av de intervjuade länen ansåg att chefen för det egna blocket har "fel bakgrund" för att arbeta med planfrågor.

Flera län framhöll vikten av att planfunktionen skulle vara en fri och självständig enhet. Detta gör det lättare att hävda sig och ökar förmågan att "ta konflikter", vilket man ansåg behövs när länsstyrelsen ska fullgöra sin uppgift att sammanväga de olika statliga intressena i den fysiska planeringen. En stark och självständig enhet ansågs viktig såväl i förhållande till andra statliga myndigheter som de olika sakintresseområdena inom länsstyrelsen.

Några län anser att en konsekvens av att länen har olika organisation och resurser är att aktörer som arbetar i en region över läns- och kommun-

gränser möter helt olika beslutsvägar, handläggningstider och kompetens i samma typer av ärenden hos länsstyrelserna. Ett exempel på detta är etablering av riksomfattande butikskedjor.

### 1.2.3 Kompetensen vid planerheterna

Länsstyrelserna har i och med sin direkta medverkan i samhällsplaneringen under åren erhållit en bred kompetens inom området. Detta har också konstaterats i olika statliga utredningar under åren<sup>25</sup>. I granskningen har några länsstyrelser emellertid pekat på att specialkompetensen inom länsstyrelserna på flera sakområden ökat men att den tidigare breda kunskapen och samlade erfarenheten samtidigt minskat. Man framhåller vikten av att ha en överblick över samhällsplaneringsområdet och en förmåga att se "helheten". Det får, framhåller ett län, också konsekvenser för hur kommunerna och andra avnämare uppfattar länsstyrelserna.: "Det saknas ett helhetsperspektiv vilket gör att länsstyrelsen uppfattas som ett antal sektorföreträdare"

Av den enkät<sup>26</sup> som gjorts av Svenska Kommunförbundet (numera Sveriges kommuner och landsting) framgår att kommunerna överlag är positivt inställda till länsstyrelsen. Figur 1.1 visar att 60 procent av kommunerna anser att länsstyrelserna ger ett bra stöd i planarbetet, men många kommuner menar att länsstyrelsen är oförstående inför kommunens komplexa planeringssituation. Kommunerna ifrågasätter länsstyrelsens förståelse för de övergripande perspektiven och länsstyrelsens förmåga att göra samlade värderingar av olika sektorsintressen. Av enkäten framgår det också att kommunerna upplever att minskade resurser och den pågående generationsväxlingen påtagligt har försämrat länsstyrelsens kompetens.

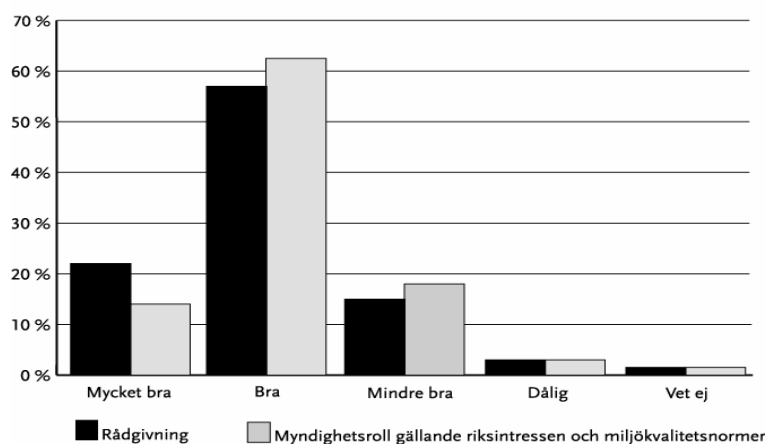
---

<sup>25</sup> Plan- och byggutredningen. SOU 1996:168.

Plan- och byggprocessens längd, Riksdagens revisorer 2002.

<sup>26</sup> *Hur ser det ut i din kommun?* Enkät om det kommunala samhällsbyggandet, Svenska Kommunförbundet 2004.

Figur 1.1. Kommunernas synpunkter på länsstyrelsens medverkan i detaljplaneringen



Källa: Svenska Kommunförbundets kommunenkät.

#### 1.2.4 Planenheternas resurser fortsätter att minska

I Riksdagens revisorers tidigare omnämnda utredning *Plan- och byggprocessens längd* konstaterades en betydande minskning av antalet årsarbetskrafter på länsstyrelsernas planenheter. Riksrevisionens granskning visar inte någon fortsatt kraftig minskning men däremot en fortsatt svag sådan. Flera länsstyrelser menar att den utvecklingen ska ställas mot att komplexiteten i planärenden har ökat under samma period.

I Riksrevisionens länsstyrelseenkät går det att påvisa en svag minskning av de årsarbetskrafter som ägnas åt plansamråd med kommunerna eller att handlägga detaljplaner. Även om minskningen är liten är tendensen tydlig. Under år 1997 uppgick det genomsnittliga antalet årsarbetskrafter vid planenheter till 3,56. Sex år senare, år 2003 var motsvarande antal 3,11 årsarbetskrafter.

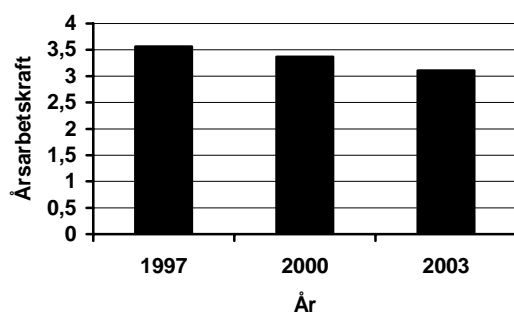
Av landets 21 länsstyrelser uppger 11 att resursfördelningen under tidsperioden 1997–2003 har ändrats mellan de olika verksamhetsområden som medverkar i planeringen. Sju av länsstyrelserna bedömer att framför allt miljösidan har fått en större andel av de tillgängliga resurserna.

Det var också en återkommande synpunkt från intervju länen att miljöfrågorna inom länet har prioriterats under åren. Något län framhöll att det skett bl.a. på bekostnad av planfunktionens resurser.

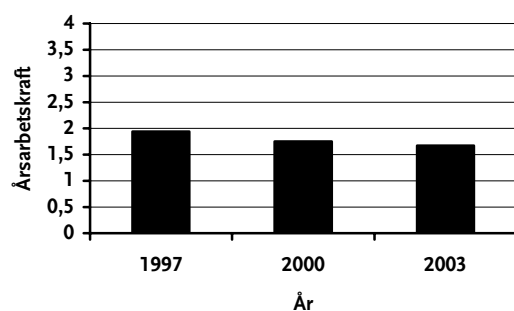
Även vad gäller övriga personer på länsstyrelserna som är engagerade i planprocessen kan en liten minskning iaktas: från 1,84 årsarbetskrafter

1997 till 1,67 2003 per länsstyrelse. Förändringarna illustreras i figurerna 1.2 och 1.3 samt tabell 1.1.

Figur 1.2. Genomsnittligt antal årsarbetskrafter som ägnas åt plansamråd/handläggning av detaljplaner vid länsstyrelsen



Figur 1.3. Genomsnittligt antal årsarbetskrafter som i övrigt engageras i planprocessen vid länsstyrelsen



Tabell 1.1. Antal årsarbetskrafter som totalt ägnas åt plansamråd/handläggning av detaljplaner vid länsstyrelserna

	Årsarbetare 1997	Årsarbetare 2000	Årsarbetare 2003
Ansvariga	75	71	65
Övriga	35	32	30

Vid en jämförelse av antalet planärenden per år och årsarbetskrafter på de sju länsstyrelser som besöktes i granskningen går det att se att två länsstyrelser avviker från de övriga. En av dessa länsstyrelser har betydligt mindre årsarbetskrafter att tillgå för sin planverksamhet och litar enligt uppgift till att rättsfunktionen gör en stor del av insatsen. På den här läns-

styrelsen, som således handlägger klart flest ärenden per årsarbetskraft, är planenheten inte en del av en blockorganisation utan är en egen enhet.

I tabell 1.1 redovisas hur resurserna inom de sju län som Riksrevisionen intervjuat, har utvecklats under perioden 1997–2003. Även antal plansamråd och några andra uppgifter om respektive län redovisas. Uppgifterna har hämtats från dels den rapportering som ges i länsstyrelsernas årsredovisningar, dels Riksrevisionens länsstyrelseenkät. Antal planärenden per år har hämtats från årsredovisningen och uppgiften om ansvariga för plansamråd och övriga engagerade i planprocessen från länsstyrelseenkäten.

Tabell 1.2. Antal årsarbetskrafter, antal ärenden och antalet ärenden per årsarbetskraft i sju län

Län	Antal planärenden per år <sup>27</sup>	Ansvariga för plansamråd (åa)			Övriga engagerade i planprocessen (åa)			Ärenden 2003 per åa <sup>28</sup>
		1997	2000	2003	1997	2000	2003	
Län 1	337	2	1,5	1	0,75	0,75	0,75	196
Län 2	338	3	3,2	3,4	4,8	4,0	3,5	49
Län 3	686	1,07	1,10	0,87	0,39	0,56	0,67	445
Län 4	226	1,5	1,5	1,5	2	2	2	65
Län 5	238	3,6	2,7	3	0,25	0,25	0,20	74
Län 6	1902	12	12	12	3	3	2	136
Län 7	1160	10	10,5	9	3	3	3	86

En fråga som Riksrevisionen inte i detalj granskat är om de som är ansvariga för plansamråden och övriga i planprocessen också handlägger alla de planärenden som anges ovan. Det ger betydande skillnader mellan länen när det gäller hur många ärenden som respektive årsarbetskraft på länsstyrelserna har att hantera. Riksrevisionen drar inga långtgående slutsatser av det resultatet men menar ändå att det faktum att antalet planärenden per årsarbetskraft varierar mellan 49 och 445 indikerar mycket stora skillnader mellan länsstyrelserna.

När det gäller uppgifterna i övrigt är det intressant att notera beträffande personalresurserna att endast ett av de sju länen uppvisar en liten ökning med 0,4 årsarbetskrafter sedan 1997. I fyra av länen minskar resurserna något och i två är de oförändrade. Den bild som ges ovan bör samtidigt ställas mot uppgifterna i Riksdagens revisorers tidigare granskning *Plan- och byggprocessens längd* som visade att minskningen av planenheternas resurser började redan år 1995 eller kanske ännu tidigare. I Riksrevisionens länssty-

<sup>27</sup> Enligt länsstyrelsernas årsredovisning 2003.

<sup>28</sup> Ansvariga för plansamråd och övriga engagerade i planprocessen.

relseenkät och besök vid ett urval länsstyrelser framhåller också flera länsstyrelser de minskade resurserna som skäl för att man inte upprättar tillsynsplaner, inte kan medverka på önskvärt sätt i dialog med kommunerna, inte har möjlighet att medverka i den tidiga planeringen på det sätt som förutsätts i PBL etc. Man för också fram synpunkter om att planerheterna i dag får avsätta mycket resurser till stora projekt initierade från centralt håll, t.ex. väg- och järnvägsutbyggnad, vindkraftverk, utbyggnad av 3 G-master etc. Vid sådana projekt har länsstyrelsen bl.a. att handlägga och godkänna miljökonsekvensbeskrivningarna.

Svenska Kommunförbundets enkät år 2004 visar visserligen att en majoritet av kommunerna anser att länsstyrelserna ger bra stöd både när det gäller översiktsplan och detaljplan. Trots det överlag positiva omdömet nämner flera kommuner samtidigt problem med bristande kompetens och resurser inom de områden som hanterar planeringsfrågor. Liten bemanning vid länsstyrelserna och en generationsväxling leder till att regelbundna kontakter upphör och till sämre kvalitet i underlagsmaterial. Den pågående generationsväxlingen anges också ha försämrat länsstyrelsens kompetens.

## 1.3 Olika metoder för tillsynen

### 1.3.1 Få län arbetar med tillsynsplaner

I Riksrevisionens länsstyrelseenkät uppger 12 av 21 länsstyrelser att de har upprättat tillsynsplaner för plan- och byggverksamheten i kommunerna. Av dessa 12 är det dock endast i fyra län som planen även omfattar översikts- och detaljplaneringen. Vid en närmare granskning visar det sig emellertid att dessa fyra tillsynsplaner är mycket allmänt hållna.

I länsstyrelseenkäten gavs exempel på hur man formulerat sig i tillsynsplanerna. Formuleringar kring inriktningen av planverksamheten förekom också i några verksamhetsplaner.

- Tillsynsarbetet bedrivs framåtsyftande med målsättningen att höja kvaliteten på den fysiska planeringen.
- I tillsynsplan ska vi samråda med kommunerna i den fysiska planeringen, kontroll av den översiktliga planens kvalitet, strandskydd för byggnader och anläggningar.
- I länets tillsynsplan anges att förebyggande rådgivning ska ske i plansamråd.
- I verksamhetsplanen sägs att breda samråd avseende fysisk planering ska ske två gånger per år med små och medelstora kommuner och fyra gånger per år med de större.

- De övergripande målen är desamma som i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2004. Vidare är målet att utöva tillsyn enligt 1kap. 8 § PBL vid plansamråd, kommunbesök m.m. för att bidra till en god efterlevnad av PBL och dess intentioner.

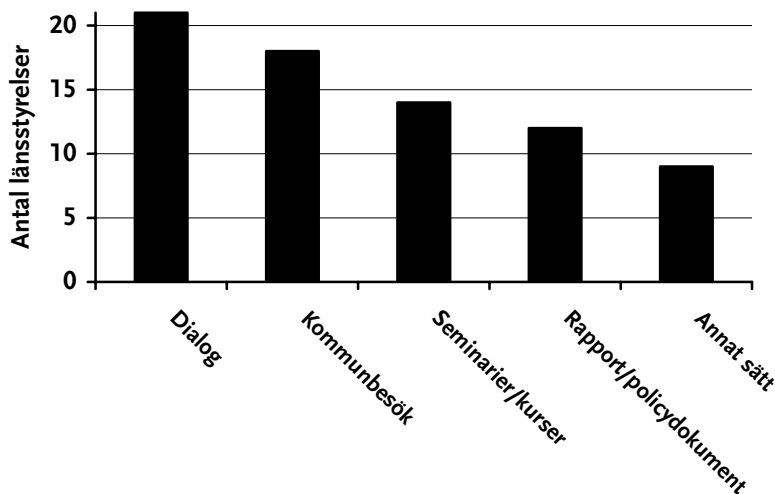
Fem länsstyrelser anger resursbrist som förklaring till att man inte upprättat en tillsynsplan. En länsstyrelse anger att bristen på sanktionsmöjligheter kan ligga bakom att tillsynsplan inte har upprättats. En annan att man inte behöver någon tillsynsplan då man redan är ”starkt involverad i planprocessen”.

### 1.3.2 Dialogen – en självklar tillsynsmetod

Länsstyrelserna genomför sin tillsyn över den kommunala planeringen främst i samband med plansamråden. Länsstyrelserna använder sig emellertid även av andra metoder för att uppfylla sin tillsynsuppgift och uppgiften att samverka med kommunerna i planeringen. Metoderna skiljer sig åt mellan länsstyrelserna men man kan också konstatera att vissa metoder förekommer oftare än andra.

I figur 1.4 redovisas de olika arbetsmetoder som länsstyrelserna använder sig av i kontakterna med kommunerna. Den vanligaste arbetsmetoden är enligt Riksrevisionens enkät en dialog. Detta är också naturligt då formerna för en sådan kan avse i princip de flesta olika typer av kontakter med kommunerna, inklusive samrådsförfarandet. Nästan samtliga länsstyrelser uppger också att de gör återkommande kommunbesök eller anordnar seminarier. Hur ofta det sker varierar emellertid stort, bl.a. beroende på de egna resurserna och en bedömning av behovet av sådana besök. Andra inte fullt lika vanliga metoder är särskilda policydokument eller rapporter riktade till kommunerna.

Figur 1.4. Arbetsmetoder som länsstyrelserna använt sig av för att verka för en effektiv och likformig tillämpning av PBL under de senaste två åren



### 1.3.3 Kommunbesök och seminarier

Av intervjuerna med länsstyrelsernas planenheter framgår att kommunbesök genomförs av i princip samtliga län men frekvensen i besöken och syftena med dem skiljer sig åt. I granskningen har länsstyrelserna gett flera olika exempel på de kommunbesök man genomfört under det senaste året samt redogjort för motivet och syftet med besöket.

Även olika typer av seminarier är vanliga, bl.a. för att man inte har tid eller resurser vid kommunbesöken att "ta upp allt vid alla kommuner". Några av exemplen återges nedan för att ge en bild av vad som kan ingå vid sådana besök och seminarier.

Kommunbesöken genomförs vanligtvis i syfte att gå igenom planeringsläget i kommunen och att diskutera enskilda planärenden i olika faser. Vid sådana tillfällen närvarar oftast bara tjänstemän. Vid seminarierna är det vanligt att man utgår från olika aktuella teman eller tar upp problem och brister i planeringen som man vill diskutera med en eller flera kommuner. Ett exempel är en länsstyrelse som genomför seminarieverksamhet baserad på problem och brister som har identifierats under arbetet med detalj- och översiktsplanerna. Till dessa seminarier bjuds tjänstemän och politiker från de olika kommunerna in. Till varje seminarium inbjuds en grupp på tre till fyra kommuner.

Ett annat län genomförde seminarier under ett år med teman som Tydliga översiktsplaner, Nyheter i samhällsplaneringen ger bredare över-



siktplan, Digital översiktsplan samt Samarbete i planeringen med perspektiv på regionen och EU.

Vid ett län genomförs s.k. "kvartssamtal" med företrädare för länsstyrelsen och kommunerna. Vid dessa fyra seminarier under ett år tar man upp aktuella ämnen i olika frågor. Under förra året behandlades planeringsfrågor vid tre av seminarierna, och vid det fjärde togs frågor om miljö kvalitetsnormer samt jämställdhet upp. Planeringsseminarierna tog upp frågor som vad begreppet "God bebyggd miljö" står för samt hur man åstadkommer en sådan respektive frågor kring kulturmiljö och fornminnen i samband med planeringen.

#### *1.3.4 Policydokument och rapporter*

Av enkäter framkommer att 12 länsstyrelser använder sig av policydokument som en metod för att verka för en effektiv och likformig tillämpning av PBL. Några län gav också exempel på sådana dokument. Med policy avsåg flertalet län särskilda planeringsunderlag som man tagit fram i form av rapporter och informationsskrifter. De kan avse informationsskrifter om natur och kultur, beredskapsfrågor, arbetet med miljömålen, översiktsplanering, strandskyddsfrågor etc. Några länsstyrelser går också samman och arbetar gemensamt fram informationsskrifter eller rapporter i aktuella ämnen. Flera län uppger samtidigt att den här typen av verksamhet är resurskrävande, vilket man menar på ett olyckligt sätt begränsar användningen av en annars bra metod att sprida kunskap och information till kommunerna.

#### *1.3.5 Plansamråden genomförs på olika sätt*

Vid program- eller plansamrådet ska länsstyrelsen bevaka och sammanställa sina synpunkter över planförslaget i ett samrådsyttrande. I PBL-propositionen anges att det är lämpligt att synpunkter av mera rådgivande karaktär tydligt skiljs från sådana som kan komma att läggas till grund för en statlig överprövning enligt 12 kap. 1 § PBL. De närmare formerna för hur plansamråden med länsstyrelsen och andra statliga myndigheter ska genomföras är däremot inte reglerade. Det framgår också av de mycket skiftande svar som intervju länen gett på frågan hur plansamråden genomförs.

De flesta länsstyrelserna ägnar tre till fem veckors handläggningstid åt ett planärende. Även om inte frågan närmare har undersökts så ger inte intervjuerna vid länsstyrelserna några indikationer på att det finns en utbredd kritik vid kommunerna när det gäller långa handläggningstider för samrådsyttrandet. I Svenska Kommunförbundets kommunenkät anser en majoritet att länsstyrelserna sköter sitt uppdrag när det gäller översiktsplan

och detaljplan bra. Långa handläggningstider framhåller vissa kommuner som ett problem men om det avser plansamråden går inte att utläsa av enkäten. I Riksdagens revisorers rapport *Plan- och byggprocessens längd* framkommer kritik över länsstyrelsens långa handläggningstid för överklagade ärenden. I rapporten framgår samtidigt att länsstyrelserna vanligtvis prioriterar att behandla överklagade planer före andra ärenden.

En del länsstyrelser har planberedning varje vecka, andra en gång per månad. En av de sju intervjuade länsstyrelserna uppger däremot att man inte alls har planberedning utan i stället har övergått till enbart remissförfarande. Vid större projekt bildar den länsstyrelsen i stället arbetsgrupper med företrädare för berörda enheter och sektorsmyndigheter. Genom att endast använda internremiss bedömer man att mycket tid och resurser sparas.

De sju tillfrågade länsstyrelserna lämnar huvuddelen av sina synpunkter under samrådet och då främst i skriftlig form. Av konsultrapporten från KTH framgår att genomförande av plansamråden skiljer sig åt mellan länen, såväl mellan de olika länsstyrelserna som mellan länsstyrelserna och kommunerna.

Dialogen mellan länsstyrelsen och kommunen i enskilda planärenden kan, utöver samrådsyttrandet, ske genom muntliga underhandskontakter eller i samband med möten som inte blir dokumenterade i planhandlingarna.

Länen skiljer sig åt vad gäller vem på länsstyrelsen som fattar beslut om att upphäva en plan enligt kap. 12 1 § PBL. Det är i några fall länsstyrelsens styrelse, i andra fall länsarkitekten eller landshövdingen. I de län där länsstyrelsens styrelse fattar besluten påpekar man att partipolitik och politiska överväganden ofta påverkar beslutsprocessen.

### *1.3.6 Samrådsyttrandets upplägg och struktur*

Som nämnts ovan bör länsstyrelsernas samrådsyttrande skilja på råd och sådant som kan medföra överprövning av en plan. I granskningen visar det sig att länsstyrelsernas yttranden uppvisar skiftande struktur och upplägg och att en sådan uppdelning inte alltid görs i yttrandet.

I konsultrapporten från KTH framgår det att i cirka hälften av de planer där länsstyrelserna inkommit med synpunkter är yttrandena väldisponerade och tydliga med klar separering mellan de intressen man har att bevaka enligt 12 kap. 1 § PBL och övriga synpunkter. De övriga yttrandena är något "ostrukturerade" i den meningen att länsstyrelsen inte uttryckligen nämner att synpunkten grundar sig på 12 kap. 1 §, utan lämnar ett antal synpunkter av olika karaktär som gör att tyngden av olika synpunkter inte framgår på ett tydligt sätt.

I Svenska Kommunförbundets enkät ger kommuner synpunkten att länsstyrelserna ofta betonar formalia i stället för att göra en samlad bedömning av de olika krav som ställs på planen.

Emellertid lämnar länsstyrelserna synpunkter inte endast i samband med det skriftliga yttrandet. Det framförs naturligtvis också en hel del synpunkter vid beredningar och kommunbesök samt underhand i telefonsamtal etc. Sådana synpunkter framgår inte alltid av planhandlingarna.

### *1.3.7 Policy och checklistor hjälpmedel vid samrådsyttrandet*

Länsstyrelserna har olika metoder för att bevaka de frågor som åligger dem i plansamråden. Några län grundar sitt arbete på en skriven policy eller checklista, andra gör det inte.

En sådan skriftlig policy för vilka områden som ska bevakas och följas upp under samrådet för en detaljplan kan se ut på följande sätt:

- Aktualitet
- Tydlighet
- Nationella perspektiv, statliga intressen och riksintressen
- Hållbar utveckling och miljömål
- Miljökvalitetsnormer
- Mellankommunal samordning
- Hälsa och säkerhet
- Risk och sårbarhet
- Gestaltungsfrågor
- Jämställdhet
- Konsekvensbedömningar

Vid en jämförelse mellan några skrivna policy för vad som ska bevakas i samrådsyttrandet kan man konstatera att innehållet delvis varierar. Det går också att konstatera att några län har upprättat mycket ambitiösa och omfattande sådana checklistor efter vilka planhandläggaren bör arbeta. Andra län har inga skrivna sådana policy eller checklistor. Ett län uppger nu att man omarbetar sin policy för att bättre kunna möta kravet om hållbar utveckling i planeringen.

Ett "ambitiöst" exempel på en checklista är en femsidig PM med ett tiotal rubriker under vilka ett stort antal frågor är formulerade. Exempel på rubriker i listan är Riksintressen, Social sammanhållning, Valfärd och trygghet, Hållbar ekonomisk tillväxt och Konkurrenskraft samt Framtidens miljö/begränsa klimatförändringarna. Checklistan använder sig sedan planhandläggaren av som ett stöd i enskilda planärenden.

## 1.4 Brister i kommunernas planer

### 1.4.1 Länsstyrelserna konstaterar brister i planerna

Den tillsyn som länsstyrelserna bedriver syftar bl.a. till att följa hur den kommunala planeringen allmänt utvecklas. Problem och andra iakttagelser bör följas upp och rapporteras vidare till Boverket.<sup>29</sup>

Av enkäten framgår att alla länsstyrelserna<sup>30</sup> anser att kommunerna i respektive län skiljer sig åt när det gäller typen av brister i detaljplanerna. Detta beror främst på varierande resurser och kompetens i kommunerna. Men en länsstyrelse påpekar också att bristerna kan förklaras av att kommunerna får för lite stöd, t.ex. i form av besök från länsstyrelsen.

Inget län ifrågasätter att det ankommer på staten att följa utvecklingen i kommunerna och att regelverket rörande planeringen så långt möjligt bör tillämpas lika i kommunerna. Länsstyrelserna använder sig däremot av olika metoder när det gäller att följa och påverka utvecklingen i kommunerna.

Av intervjuerna framgår att vissa länsstyrelser samlar på sig de brister och problem som de uppfattar finns i kommunernas planer. Detta görs ofta i samverkan med den juridiska enheten som upptäcker kvalitetsbrister i samband med överklaganden av ärenden. Därefter använder man sig av olika typer av metoder för att sprida kunskap om de iakttagelser man gjort. Det kan vara i samband med kommunbesök, på särskilda seminarier eller vid andra möten. I ett län har man tagit för vana att särskilt följa upp en kvalitetsbrist i något avseende till dess att den mer eller mindre åtgärdats i kommunens planer.

Vissa länsstyrelser åtgärdar eventuella problem när de uppnått en viss omfattning. Några länsstyrelser uppger emellertid att de gärna skulle se att de hade resurser att göra en mer systematisk sammanställning och kartläggning av brister i kommunernas planer. Länsstyrelserna har också olika uppfattningar om hur långt de bör gå när det gäller uppgiften att systematiskt sammanställa brister i planeringen.

Nedan återges några uttalande från intervjuerna som belyser hur länsstyrelserna arbetar med kartläggning och sammanställning av brister i kommunernas planer.

- Det görs idag ingen kontinuerlig uppföljning av de synpunkter som kommunerna inte tar till sig. Avsikten är att problematiken skulle tas upp i en tillsynsrapport som kunde ge en bild av trendförändringar i planeringen i förhållande till nationella perspektiv och intentioner i PBL. I nuläget finns dock inga resurser för en sådan tillsynsrapport.

---

<sup>29</sup> Prop. 1985/86:1, s. 468.

<sup>30</sup> Förutom Gotland som endast har en kommun.

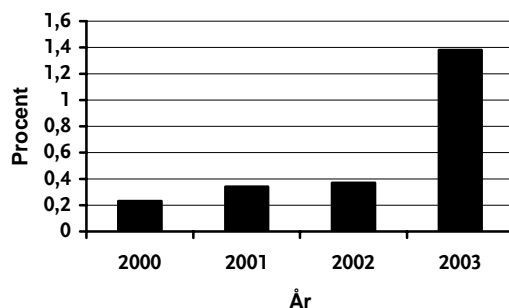
- Avdelningen samlar in erfarenheter om vanligt förekommande och återkommande brister. Även rättsenheten gör sådana sammanställningar om felaktigheter i planer. Dessa brister tas ibland upp vid särskilda s.k. stadsarkitektträffar som anordnas två gånger per år eller vid kommunbesöken en gång per år.
- Rättsenheten tar fram en ratinglista över kommunerna med avseende på kvalitetsbrister i deras planer. När samma problem återkommer och blir en viss "kritisk massa" så blir det en punkt på ett temamöte med kommunerna. Det skulle emellertid behöva göras en mer systematisk sammanställning och kartläggning av brister i kommunernas fysiska planering. Det görs nu ad hoc.
- Kunskaperna om kvalitetsbristerna i kommunernas planer finns i våra huvuden. Vi har bl.a. uppmärksammat problem med översiktsplanerna. Vi tar fram goda exempel.

Metoderna skiljer sig åt mellan länen, likaså intensiteten i verksamheten. Några länsstyrelser hänvisar i det här sammanhanget till kommunernas uttalade ansvar för planeringen: "Kvaliteten på planerna ligger i stort helt på kommunen."

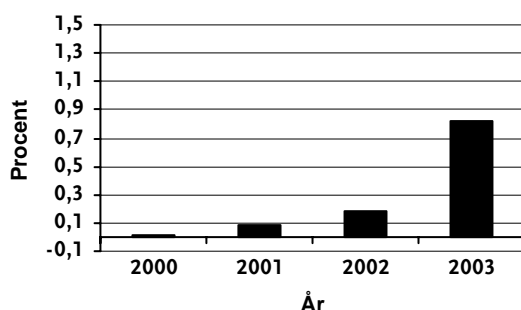
#### 1.4.2 Andelen planer som upphävs ökar

Under perioden 2000–2003 kan en svag ökning av andelen av planer som länsstyrelsen upphävt helt eller delvis iakttas, se figur 1.5. Ett beslut om upphävande kan ha fattats efter ett överklagande från någon sakägare eller efter en prövning av länsstyrelsen själv enligt 12 kap. 1 § PBL. Motiv för upphävandet anges i enkäten vara t.ex. bristande mellankommunal samordning, felaktigt använt enkelt planförfarande, riksintressen samt frågor om hälsa och säkerhet.

Figur 1.5. Andel planer som upphävs, genomsnitt för länsstyrelserna 2000-2003



Figur 1.6. Andel planer som till viss del upphävs, genomsnitt för länsstyrelserna 2000–2003



Antalet planer som upphävs av länsstyrelsen är fortfarande litet men ökningen av andelen upphävda planer är tydlig. Om detta tyder på en sämre kvalitet i kommunernas planer eller om det finns någon annan förklaring, har inte undersökts.

#### 1.4.3 Antalet överklagade planer ökar

PBL-kommittén redovisar i sitt delbetänkande *Kortare instanskedja och ökad samordning*, SOU 2004:40, att antalet överklagade detaljplaner "nu" uppgår till knappt 400 per år. Uppgiften torde gälla överklagade planer år 2002. I snitt är det 15 procent av kommunernas planer som överklagas men variationerna uppges dock vara stora i landet. Riksrevisionen har konstaterat att antalet överklagade planer år 2004 är 461. Över hälften av de överklagade planerna gäller de tre storstadslänen. I Stockholms län överklagades ca 25 procent av detaljplanerna.

Det har således skett en viss ökning av antalet överklagade planer de senaste två åren. Den förklaring som några aktörer ger i granskningen är att ökningen förmodligen beror på ett ökat byggande och att det därmed finns fler planer att överklaga. Om det förhåller sig på det sättet eller om någon annan förklaring också ligger bakom utvecklingen är inte möjligt att avgöra då frågan inte analyserats närmare av myndigheterna eller Riksrevisionen. Fler överklagade planer skulle också kunna bero på en sämre kvalitet i kommunernas planer. Av KTH:s undersökning framgår att länsstyrelserna under plansamråden lämnat synpunkter på kvalitetsbrister i nästa alla planer som ingått i urvalet.

#### 1.4.4 Länsstyrelserna vill ha ökade befogenheter att ingripa mot brister

Vid länsstyrelsebesöken framkom att länsstyrelserna anser att man har en unik möjlighet att genom plansamråden verka för en utveckling mot effektiva och enhetliga planer. Det råder däremot viss osäkerhet om hur långt man kan eller bör gå i det arbetet. Det i förarbetena till PBL uttalade kommunala ansvaret för planeringen gör att vissa länsstyrelser är osäkra på sin roll.

En stor majoritet av länen, 17 av 21, anser att länsstyrelsen inte har getts tillräckligt med befogenheter i PBL för att kunna utöva sin tillsyn över den kommunala planeringen. Flera länsstyrelser anser att deras befogenhet att ingripa mot "dåliga" planer är alltför begränsad. På frågan om vilka befogenheter som man saknar svarar några i enkäten bl.a. följande:

- Det skulle behövas sanktionsmöjligheter vid exempelvis förfarandefel som felaktig lagtillämpning, avsaknad av program och miljökonsekvensbeskrivning, felaktigt huvudmannaskap eller genomförandefrågor och avtal,
- Sanktionsmöjligheter och möjligheter till påtryckningar saknas. Det saknas officiella sanktioner mot grova fel i förfarandet och övrig formaliahantering,
- Man bör överväga införandet av sanktioner/straff om inte kommunen följer PBL:s intentioner,
- Någon form av föreläggande kombinerat med fördelning av extra resurser för det planeringsarbete som har nationell betydelse, t.ex. riksintresse,

I intervjuerna lämnades dessutom bl.a. följande kommentarer:

- När länsstyrelsen agerar som rådgivare i planeringen är det upp till kommunerna själva om de vill ta dem i beaktande eller inte. Länsstyrelsen får därmed svårt att arbeta för att de nationella perspektiven ska få genomslag i den lokala planeringen,"
- Länsstyrelsens möjligheter och befogenheter sträcker sig knappt längre än som rådgivare, och dessa råd väljer kommunerna själva om de vill ta i beaktande eller inte.

I samband med frågan om befogenheter framhöll flera länsstyrelser samtidigt behovet av att definiera länsstyrelsens tillsynsroll. En länsstyrelse angav att "Länsstyrelsernas tillsynsroll behöver definieras, metoder utvecklas och lämpliga sanktionsmöjligheter införas".

En av de länsstyrelser som svarat ja på frågan om huruvida länsstyrelsen getts tillräckliga befogenheter kommenterade samtidigt: "De formella befogenheterna finns men inte de reella på grund av starka kommuner. Genom de formella befogenheterna uppnås dock större delen av de statliga kraven."

## 1.5 Kommunerna och plansamråden

### 1.5.1 Länsstyrelserna konstaterar skillnader i kommunernas kompetens

Länsstyrelserna lämnar i huvudsak sina synpunkter på planförslag under programsamrådet eller plansamrådet. Detta framgår av länsstyrelseenkäten. Om kommunen inte beaktat de synpunkter länsstyrelsen lämnat i plansamrådet kan man lämna ett nytt yttrande under utställningsskedet. Av intervjuerna och enkäten framgår det däremot att de flesta länsstyrelser då endast tar upp synpunkter med anledning av 12 kap. PBL.

En sammanfattande iakttagelse från länsstyrelseenkäten och intervjuerna är att kommunerna skiljer sig åt när det gäller typer av brister i planeringen och att dessa skillnader bl.a. beror på bristande kompetens och resurser. Små, resurssvaga kommuner upplevs ibland ha en bristande kompetens, och dessa vänder sig i högre utsträckning till länsstyrelsen för råd och stöd. De är också mer benägna att ta till sig de synpunkter som länsstyrelsen lämnar under planeringsprocessen än större kommuner.

Bristande resurser och kompetens anges bl.a. bero på att den politiska viljan och intresset inte finns när det gäller att se betydelsen av kvalitet och långsiktighet i planeringen. I enkäten anges t.ex. ”att den kommunala viljan går inte att förena med PBL, bristerna beror på att kommunerna ej avsatt resurser för kompetenta stadsarkitekter, kommunerna saknar resurser för planerarkompetens, marginella skillnader som beror på planförfattaren själv eller understundom politiska drivkrafter”.

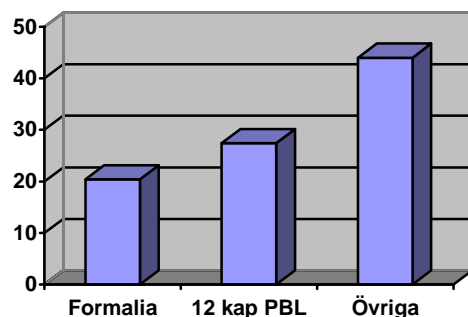
### 1.5.2 Vilka typer av synpunkter lämnar länsstyrelsen och beaktas de?

Enligt PBL ska länsstyrelserna ge råd och stöd även i enskilda planärenden. En intressant fråga är därför att se vilka olika typer av synpunkter som länsstyrelserna ger i samband med planförslag och i vilken utsträckning som kommunerna följer synpunkterna.

Av Riksrevisionens enkät framgår det att länsstyrelserna uppskattar att 19 procent av de synpunkter som de lämnar i samråden har att göra med formalia, 37 procent rör frågor omnämnda i 12 kap. PBL och 44 procent avser s.k. övriga synpunkter (se figur 1.7). Den sista kategorin inrymmer frågor som rör: miljövard, kulturvård, natur, sociala aspekter, infrastruktur, estetisk utformning/gestaltning, strandskydd, service, beredskapsfrågor, hälsa, energifrågor, jämställdhet och fornlämningar/arkeologi.



Figur 1.7. Typ av synpunkter som lämnas vid samråd enligt länsstyrelseenkäten 2004



I enkäten anger 16 av länsstyrelserna att kommunerna vanligtvis beaktar deras synpunkter. Tio anger att det finns tydliga skillnader mellan kommunerna när det gäller viljan att beakta länsstyrelsens synpunkter. Kommunerne beaktar enligt enkäten mellan hälften och en övervägande del av de synpunkter som länsstyrelserna lämnar. I de uppföljande intervjuerna bekräftas att kommunerna i olika utsträckning är benägna att följa länsstyrelsens synpunkter och att det beror på kompetens eller resurser men också på den politiska viljan. Ett län påtalar att kommunerna är villigare att beakta länsstyrelsens synpunkter om man vet att länsstyrelsen har en möjlighet att lägga ned resurser på plansamråden.

Den undersökning som KTH genomfört av länsstyrelsens medverkan i planprocessen i sju län bekräftar flera av iakttagelserna från intervjuerna och länsstyrelsenkäten.<sup>31</sup>

I KTH:s undersökning konstaterades bl.a. att länsstyrelsens synpunkter enligt 12 kap. 1 § PBL, dvs. synpunkter angående riksintressen samt hälsa och säkerhet, till mycket stor del hade beaktats. Av det totala antalet sådana s.k. 12:1-synpunkter som lämnades i de undersökta planerna har kommunerna tagit hänsyn till nästan 90 procent av synpunkterna. Vad gäller riksintressen har länsstyrelserna haft synpunkter på fem planer. I samtliga dessa planer har kommunen beaktat synpunkterna. Noterbart är dock att frågorna om hälsa och säkerhet som också är s.k. 12:1-synpunkter inte alltid beaktats. Av totalt 55 sådana synpunkter hade sju inte beaktats i utställningskedet<sup>32</sup>. De sju synpunkterna ingick i totalt sex planer. En förklaring till att inte *alla* hälso- och säkerhetssynpunkter beaktas kan enligt

<sup>31</sup> Se bilaga 2.

<sup>32</sup> De hälso- och säkerhetssynpunkter som kommunerna inte beaktat rör mark som kan vara förorenad, planområdets närhet till verksamhet som ger höga bullervärden, avsaknad av konsekvensbeskrivning av planförslaget vad gäller buller, skyddsavstånd mellan bostäder och åkermark och psykologiska effekter av en transformatorstation.

konsultrapporten vara att det finns en "gråskala" mellan vad som ska hänföras till 12 kap. 1 § PBL och vad som kan klassificeras som "övriga synpunkter", t.ex. vad gäller buller och trafiksäkerhet. En annan förklaring kan även vara att det är svårt för länsstyrelsen att driva vissa frågor, t.ex. buller, eftersom det kan vara svårt att visa att framtida bullernivåer kommer att bli för höga.

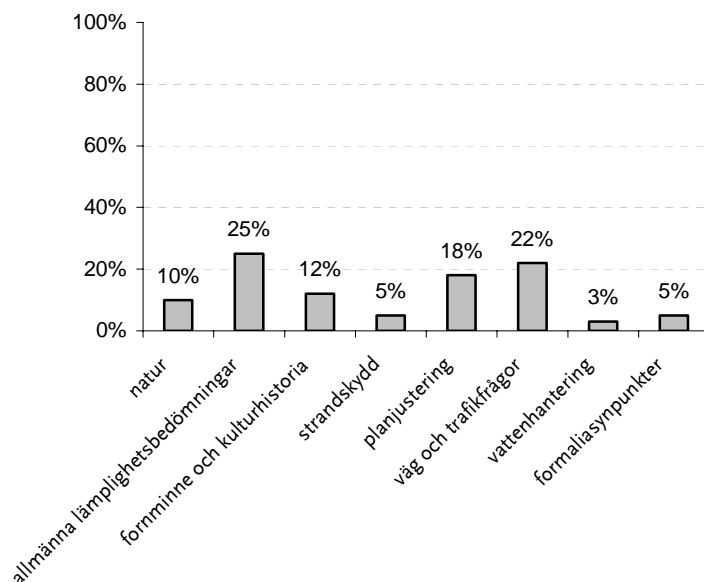
Endast i två av de sex planer där kommunen inte har beaktat länsstyrelsens synpunkter enligt PBL 12 kap.1 § har länsstyrelsen överprövat kommunens antagandebeslut. I båda fallen avsåg överprövningen ett delområde av detaljplanen. Att endast två och inte alla sex planerna överprövats kan enligt konsultrapporten bero på att länsstyrelsen inte ansett att synpunkterna varit av den vikt att de föranlett en överprövning.

Förutom att bevaka intressena enligt 12 kap. 1 § PBL ska länsstyrelsen även ge råd till kommunerna om tillämpningen av bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL.

I KTH:s undersökning har s.k. övriga synpunkter delats upp i åtta kategorier enligt följande:

- natur
- allmänna lämplighetsbedömningar (t.ex. lokalisering, arkitektonisk utformning och byggvolym)
- kulturmiljö
- strandskydd
- planjusteringar
- väg- och trafikfrågor
- vattenhanteringsfrågor
- formaliasynpunkter (t.ex. att handlingar saknas i planakten eller att planen ska föregås av ett program).

Figur 1.8. Fördelning av länsstyrelsernas "övriga" synpunkter



Fördelningen av länsstyrelsernas "övriga" synpunkter framgår av figur 18.

En allmän kommentar som konsulten gör är att länsstyrelserna lämnar synpunkter av olika tyngd, dvs. vissa synpunkter kan tolkas som mer "rådgivande" medan andra är av mer "uppmanande" slag.

Av undersökningen framgår att huvuddelen av länsstyrelsens "övriga" synpunkter har beaktats. I 31 av de 42 undersökta planerna har samtliga länsstyrelsens synpunkter beaktats, och av det totala antalet lämnade synpunkterna beaktades 85 procent.

I absoluta tal är det 16 synpunkter som *inte* beaktats och 12 av dessa avser "allmänna lämplighetsbedömningar" eller "väg- och trafikfrågor". En jämförelse med resultatet från länsstyrelseenkäten visar att kommunerna i något högre utsträckning följer synpunkterna än vad länsstyrelserna själva uppgav. Det är samtidigt viktigt att framhålla att underlaget för undersökningen är begränsat, totalt 42 planer, samt att planerna endast omfattar en typ av bebyggelse, nämligen bostadsbebyggelse.

När det gäller s.k. övriga synpunkter är det enligt KTH:s studie mindre vanligt att länsstyrelserna tar upp dem igen i utställningsskedet. I utställningsskedet gavs dock nya sådana övriga synpunkter.

### *1.5.3 Proaktivt förhållningssätt i länsstyrelsernas tillsyn och samverkan med kommunerna?*

Vid några län pågår för närvarande en diskussion om att arbeta mer "proaktivt" gentemot kommunerna. Något län har också ett uppdrag från länsledningen att utveckla ett sådant förhållningssätt i samhällsplaneringen. Vad det arbetssättet mer konkret innebär för tillsynen är däremot något oklart. Syftet är enligt några länsstyrelser att få till stånd en mer öppen dialog med kommunerna tidigt och inte direkt i samband med hanteringen av planärenden. Ett län beskriver utvecklingen mot ett proaktivt förhållningssätt i samhällsplaneringen som en kontinuerlig process som sträcker sig över flera år. "Övergripande handlar det om att utifrån länsstyrelsens företrädarroll, klara dubbla roller. Både den stödjande/rådgivande och myndighetsrollen." Förebyggande, dialog och samverkan är begrepp som nämns i detta sammanhang. Andra begrepp är samarbetspartner, rådgivare samt hållbara helhetslösningar, rättssäkerhet, mångfald och en sammanvägd helhetssyn.

Motiv som har framförts från länsstyrelsernas sida för att förändra eller utveckla länsstyrelsernas arbetssätt gentemot kommunerna är den komplexa samhällsplaneringen och de alltmer begränsade resurserna vid bl.a. planenheter. Man anser att det nu är nödvändigt att hitta nya rutiner som förenklar och effektiviserar planenheterens arbete. Ett annat motiv som framförts är att en förändring i denna riktning behövs för att intentionerna i PBL om länsstyrelsens roll och samverkan med kommunerna i planeringen ska uppfyllas. Tillsynen behöver bli mer framåtsyftande än den är i dag menar några länsstyrelser.

## 1.6 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar följande:

- Flera länsstyrelser ifrågasätter planenhetens/motsvarande enhets organisatoriska inplacering vid myndigheten.
- Länsstyrelserna har fått svårare att utifrån ett helhetsperspektiv göra sammanvägningar av de statliga intressena i planeringen.
- Tillsynsrollen är oklar och få länsstyrelser upprättar tillsynsplaner för planfrågorna.
- Länsstyrelserna konstaterar brister i den kommunala planeringen, men huvuddelen av länsstyrelserna uppger samtidigt att de inte anser sig ha tillräckliga befogenheter för att kunna utöva sin tillsyn över den kommunala planeringen.
- Länsstyrelserna framhåller att kommunerna har mycket skiftande kompetens i planfrågor.
- Huvuddelen av kommunerna är nöjda med länsstyrelsernas stöd men framför viss kritik.
- Kommunerna beaktar huvuddelen av de synpunkter som länsstyrelsen ger i samband med plansamråden.
- Samrådsyttrandets form och struktur skiljer sig åt mellan länsstyrelserna.
- De arbetsmetoder som används för att påverka eller informera kommunerna varierar mellan länen.
- Resurser för plantillsynen vid länsstyrelserna fortsätter att minska, och länsstyrelserna, liksom kommunerna, står inför en generationsväxling.
- Länsstyrelsernas utbyter erfarenheter från planeringen vid länsarkitekträffar där Boverket medverkar.
- Länsstyrelserna konstaterar minskat stöd från Boverket.
- Någon systematisk uppföljning av brister i den kommunala planeringen görs inte, och länsstyrelsen rapporterar inte sina iakttagelser till Boverket eller regeringen.
- Antalet planer som överklagas och andelen planer som upphävs ökar.



## Appendix 2 Boverkets uppsikt

### 2.1 Boverket inrättas

På grundval av regeringens proposition om bostadspolitik<sup>33</sup> beslutade riksdagen i december 1986 att Bostadsstyrelsen och Statens planverk skulle läggas samman till en myndighet.

En organisationskommitté<sup>34</sup> fick i uppdrag att lämna förslag om den huvudsakliga inriktningen och organisationen av verksamheten vid den nya myndigheten. Kommittén redovisade sitt arbete i betänkandet *Ett nytt plan- och bostadsverk*.<sup>35</sup> Vid sin behandling av frågan om den bostadspolitiska organisationen förordade riksdagen att organisationskommitténs förslag och regeringens bedömning därav i lämpligt sammanhang skulle underställas riksdagen innan det nya verkets närmare inriktning och organisation slutligen lades fast. Regeringen presenterade därför organisationskommitténs förslag med egna kommentarer som en proposition<sup>36</sup> för riksdagen.

Regeringen instämmer i propositionen i kommitténs förslag till att det nya verket bör organiseras i fyra sakenheter – bostadsmarknadsfrågor, plan- och naturresursfrågor, stadsmiljöfrågor och byggfrågor. Regeringen rekommenderar vidare att det nya verket bör ha 208 anställda, dvs. något fler än det lägsta antal anställda som kommittén ansåg att verket borde ha.

Bostadsutskottet tillstyrkte i sitt betänkande regeringens förslag om att ett plan- och bostadsverk inrättas den 1 juli 1988 och att verket ges ansvar för de huvuduppgifter som angivits i propositionen. Utskottet tillkännagav dock som sin mening att verket skulle omlokaliseras till Karlskrona den 1 juli 1989, dvs. ett år efter inrättandet.

---

<sup>33</sup> Prop. 1986/87:48, BoU 1986/87:7, rskr. 93.

<sup>34</sup> Bo 1987:01, dir. 1987:18.

<sup>35</sup> SOU 1987:48.

<sup>36</sup> Prop 1987/88:37, BoU 1987/88:5, rskr. 106.

## 2.2 Boverkets allmänna uppsikt

Av den proposition som låg som underlag till PBL framgår att med Planverkets<sup>37</sup> uppgift att ha *uppsikt* över planväsendet avses en mer övergripande verksamhet än den *tillsyn* som ligger på länsstyrelserna.

Vidare framgår att tillsynen och uppsikten ska ha en framåtsyftande inriktning och bedrivs i ett långsiktigt perspektiv. Enligt propositionen ska tillsynen utövas främst genom det samråd på regional nivå som länsstyrelserna svarar för, medan den centrala myndighetens uppgifter är att svara för den allmänna uppsikten och samordningen inom dessa områden. Dessutom framgår det att verkets uppgift bör vara att utveckla planinstrumenten och svara för erfarenhetsåterföring och vidareförmedling av kunskaper som efter hand vinnas av den nya planlagstiftningen. I det nya verkets uppgifter bör till betydande del ingå informations- och rådgivningsverksamhet. Denna måste grundas på en väl fungerande kunskapsförsörjning och erfarenhetsåterföring. Verket bör i övrigt bevaka aktuella utvecklingstendenser, följa tillämpningen av lagarna på området och lämna förslag till nödvändiga förändringar.

I specialmotiveringen fastslås vidare att en tillsyns- och uppsiktsverksamhet som motsvarar dessa ambitioner förutsätter ett effektivt system för information till de myndigheter som har att sköta verksamheten. För länsstyrelsernas del bedöms förutsättningarna för detta vara goda. Länsstyrelserna kommer på samma sätt som före PBL att automatiskt tillföras information genom en roll som de spelar i beslutsprocessen i plan- och byggnadsärenden.

Däremot menar föredraganden att några motsvarande möjligheter för Boverket att skaffa sig information om utvecklingen inom plan- och byggnadsväsendet inte kommer att finnas. Det är därför nödvändigt att se till att Boverket på annat sätt får den information om utvecklingen som behövs för den allmänna uppsikten. Verkets behov av information om beslut angående hushållning med mark och vatten kan uppenbarligen i stor utsträckning hämtas ur de översiktsplaner som tillställs verket.

För den mer allmänna analysen av tillståndet inom planväsendet är emellertid detta planmaterial (översiktsplanerna), enligt föredraganden, en svårhanterlig och inte alltid riktigt rättvisande källa. Vissa analyser av materialet kan göras och görs också av Boverket, men för att man ska få fram riktigt givande besked om aktuella utvecklingstendenser krävs oftast en bakgrundsinformation som Boverket inte automatiskt har tillgång till. Detta material finns normalt hos länsstyrelserna och kan många gånger göras tillgängligt genom relativt enkla utredningsinsatser från länsstyrelsens sida. I propo-

---

<sup>37</sup> Benämningen Planverket ersattes vid riksdagens slutliga behandling av propositionen med Boverket.



sitionen påpekas därefter att länsstyrelsernas roll som informationsförmedlare inom plan- och byggnadsväsendet bör utnyttjas effektivt också för informationsförmedlingen inom staten. Därigenom tillförsäkras Boverket den erforderliga basen för att snabbt spåra aktuella utvecklingstendenser. Detta har stor betydelse för verkets möjligheter att i framåtyftande former påverka utvecklingen i riktning mot en enhetlig tillämpning över landet i enlighet med de grundläggande intentionerna i lagstiftningen. Boverket har dock inga möjligheter att ålägga länsstyrelserna några arbetsuppgifter, konstaterar föredraganden.

## 2.3 Boverkets organisation och arbetsuppgifter

I detta avsnitt redovisas Boverkets organisation och arbetsuppgifter. Då verkets arbete med uppsikt över den fysiska planeringen i första hand åligger Samhällsbyggnadsdivisionen är framställningen främst inriktad mot att beskriva denna del av organisationen.

### 2.3.1 Uppgifter

Boverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, fysisk planering, byggande och boende.<sup>38</sup> Verket svarar också för den centrala administrationen av statligt bostadsstöd i form av bidrag för finansiering av bostäder. Boverket ansvarar vidare för samordning, uppföljning och rapportering i fråga om miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* samt även för övergripande miljömålsfrågor som rör fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten.

Av förordningen med instruktion för Boverket framgår dessutom att verket inom sitt verksamhetsområde: bl.a. har till uppgift att

1. meddela föreskrifter, ha uppsikt och tillsyn samt handlägga förvaltningsärenden i enlighet med lag eller förordning,
2. följa tillämpningen av lagar och förordningar, utvärdera effekterna av tillämpningen och lämna regeringen förslag till de åtgärder som behövs för att syftet med reglerna ska nås,
3. verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. och 6 kap. 11–13 §§ miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10) samt tillhandahålla underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken,
4. biträda regeringen med yttranden och utredningar m.m.,

---

<sup>38</sup> Förordning (1996:124) med instruktion för Boverket.

5. informera om nya eller ändrade regler och
6. medverka i internationellt samarbete som syftar till att harmonisera regler för fysisk planering, hushållning med mark- och vattenområden samt egenskapskrav på byggnader och byggprodukter.

Av PBL 1 kap. 8 § framgår vidare att Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggväsendet i riket. Myndighetens verksamhet regleras även av tillämpningsföreskrifterna för PBL genom plan- och byggförordningen.<sup>39</sup>

Sammanfattningsvis kan Boverkets roller i samhällsplaneringen sägas vara att främja en god planering och samhällsutveckling utifrån statens mål, att svara för uppsikt över den fysiska planeringen, att samordna de statliga sektorsintressena, att bistå regeringen i utredningar samt att omsätta EG-direktiv i planeringen.

### 2.3.2 Boverkets organisation

Boverkets verksamhet hänförs till utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande.<sup>40</sup> Huvuddelen av verkets uppgifter innefattas i politikområdet Bostadspolitik, men till viss del även i politikområdena Miljöpolitik, Kulturpolitik, Folkrorelsepolitik och Energipolitik. I regleringsbrevet för budgetåret 2004 avseende Boverket<sup>41</sup> är politikområdet Bostadspolitik indelat i ett antal verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. I tabellen nedan illustreras hur dessa i sin tur är fördelade på Boverkets två divisioner.

---

<sup>39</sup> SFS1987:383.

<sup>40</sup> Prop. 2003/04:1 utg.omr.18, bet.2003/04:BoU1, rskr. 2003/04:73.

<sup>41</sup> Regeringsbeslut 24, M2003/379 (delvis).

Tabell 2.1. Boverkets organisation och verksamhet

	Husbyggnadsdivisionen	Samhällsbyggnadsvisionen
<b>Verksamhetsområde</b>	1. Kvalitet i byggande och förvaltning	1. Bostadsförsörjning 2. Samhällsplanering och bebyggelseutveckling
<b>Verksamhetsgren</b>	1A. Hållbart byggande och förvaltning 1B. Uppsikt och kunskapsförmedling 1C. Internationellt samarbete 1D. Europaharmonisering	1A. Omvärldsbevakning och prognoser 1B. Generella stöd till bostadsförsörjning 1C. Stöd till riktade åtgärder för bostadsförsörjning 2A. Stadsutveckling och regionalutveckling 2B. Uppsikt och kunskapsförmedling 2C. Internationellt samarbete

Vid Boverket har tidigare funnits ett stadsmiljöråd, utsett av regeringen, med uppgift att föra debatt om stadsmiljöfrågor. Detta råd har upphört 2003 och ersatts med Boverkets stadsmiljöråd, med uppgift att vara rådgivande organ till Boverket i planerings- och stadsutvecklingsfrågor. Därutöver har verket ett antal råd och expertgrupper till stöd för arbetet. Råden är Kvalitetsrådet, Forskarrådet och Byggrådet. Vidare finns ett Byggekostnadsforum.

Boverket har även påbörjat uppbyggnaden av en funktion som fått namnet Planforum. Syftet med denna nya organisatoriska funktion är enligt Boverkets verksamhetsplanering för år 2003 att bedriva ett samordnat och systematiskt uppsiktsarbete inom Samhällsbyggnadsdivisionen. Ett förslag om att inrätta ett Planforum framfördes redan i Riksdagens revisorers rapport, *Plan och byggprocessens längd*, år 2001.

## 2.4 Samhällsbyggnadsdivisionen

Samhällsbyggnadsdivisionen tillkom vid Boverkets omorganisation år 2001. Syftet med omorganisationen var att skapa ett integrerat synsätt på planering, miljö och boende.

Divisionen har ansvar för byggd miljö, samhällsplanering och hushållning med naturresurser. Enligt Boverkets verksamhetsstyrningsplan för 2004 är grunden för verksamhetsområdet Samhällsplanering och bebyggelseutveckling verkets uppsiktsansvar över PBL och 3 och 4 kap. miljöbalken. Detta innebär enligt verket bl.a. ett ansvar för en ändamålsenlig, korrekt och effektiv beslutsprocess enligt dessa lagar. Verket ska därför följa

utvecklingen, ge vägledning till kommuner och andra samt analysera och i förekommande fall uppmärksamma regeringen på behov av förändringar i beslutsprocessen. Vidare framgår av verksamhetsstyrningsplanen att allt detta ställer krav på samspel med centrala, regionala och lokala myndigheter och andra intressenter.

Samhällsbyggnadsdivisionens arbetsuppgifter sammanfattas på följande sätt i planen. Samhällsbyggnadsdivisionen ska

- ta fram underlag till regeringen och svara på remisser från regeringen om överklagade detaljplaner, betänkanden och utredningar
- svara på remisser från domstolar och centrala myndigheter
- samordna de centrala verkens underlag för tillämpning av 3 och 4 kap. miljöbalken
- stödja länsstyrelserna för en god lagtillämpning och en effektiv tillsyn
- stödja kommunerna med metoder och kunskapsunderlag samt erfarenheter från tillämpning av PBL
- utveckla metoder och bedriva utredningar, uppföljningar och utvärderingar.

Samhällsbyggnadsdivisionen är indelad i planenheten, stads- och regionenheten samt analysenheten. I tabellen nedan framgår vilka verksamhetsgrenar som ingår i de olika enheterna.

Tabell 2.2. Verksamhetsgrenar fördelade på enheter

Enhet	Verksamhetsgren
Planenheten	Uppsikt och kunskapsförmedling Stadsutveckling och regional utveckling Internationellt samarbete
Stads- och regionenheten	Uppsikt och kunskapsförmedling Stadsutveckling och regional utveckling Internationellt samarbete
Analysenheten	Omvärldsbevakning och prognoser Generella stöd till bostadsförsörjning Stöd till riktade åtgärder för bostadsförsörjning Internationellt samarbete

Målet för verksamhetsgrenen *Uppsikt och kunskapsförmedling* är formulerat på följande sätt:

- Uppsikt över planväsendet ska bidra till hög kvalitet i planläggningen och planprocessen.

### 2.4.1 Planenheten

Planenhetens uppgift är att följa utvecklingen av den fysiska planeringen i Sverige och utomlands. I arbetet ingår att verka för en enhetlig tillämpning och en ändamålsenlig utveckling av planlagstiftningen, att utveckla planeringens metodik och att handlägga remisser från regering och miljödomstolar. Enheten ger även råd och förmedlar kunskap och erfarenheter till planerare och andra grupper.

Planenhetens arbetsuppgifter inryms till stora delar i verksamhetsgrenen *Uppsikt och kunskapsförmedling*. I Boverkets Aktivitetsplan för år 2004 redovisas följande projekt under denna verksamhetsgren:

- Handel och hållbar utveckling
- Förorenade områden i fysisk planering
- Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) för detaljplan
- Detaljplaneutveckling
- Riksintressesystemet
- Miljökvalitetsnormer (MKN) i fysisk planering
- Tredimensionell fastighetsbildning
- Kunskapsförmedling och uppsiktsverksamhet
- Extern samverkan
- Vattenhandbok
- Bulleruppdrag
- ByggaBo-dialogen.

De flesta av dessa aktiviteter är särskilda regeringsuppdrag eller specifika återrappporteringskrav i regleringsbrev. För dessa aktiviteter anslås drygt 5,6<sup>42</sup> årsarbetskrafter under år 2004.

Syftet med de olika projekten är enligt aktivitetsplanen i flera fall att ta fram skrifter och annat informationsmaterial om den studerade frågeställningen. Projektet Detaljplaneutveckling ska t.ex. användas för en kommande omarbetning av boken om detaljplan och områdesbestämmelser. Andra syften som anges är att den nya kunskapen ska kunna användas vid seminarier, konferenser och annan kunskapsförmedling. Även PBL-kommittén nämns som en avnämare i flera projekt.

Projekten i Aktivitetsplanen för 2004 drivs i flera fall av planenheten ensam. I projekten Detaljplaneutveckling och Riksintressesystemet bidrar emellertid stads- och regionenheten med resurser motsvarande 2,5 personmånader. Andra enheter inom Samhällsbyggnadsdivisionen bidrar också i Vattenhandboken, Bulleruppdrag m.fl.

---

<sup>42</sup> Boverket räknar nettoarbetstid, dvs. 10 personmånader är en 1 årsarbetskraft.

Utöver de egeninitierade projekten genomför planenheten även regeringsuppdrag. I Aktivitetsplanen för år 2004 anges regeringsuppdragen Vattenhandbok, ByggaBo-dialogen och Riktvärden för buller. För dessa projekt anslås ca 1,5 årsarbetskrafter under 2004.

Planenheten handlägger också och besvarar externa remisser (regeringsremisser om överklagade rättsverkande planer, miljöbalksremisser m.fl. remisser). För denna arbetsuppgift tilldelas 1,2 årsarbetskrafter. En annan löpande aktivitet är Kunskapsförmedling och uppsiktsverksamhet. Syftet med denna aktivitet är att löpande informera om och hålla uppsikt över plansystemet och dess praktiska tillämpning. Resurstilldelningen är 7 personmånader.

Under löpande aktiviteter redovisas även aktiviteten Extern samverkan som innebär samverkan med bl.a. centrala och regionala myndigheter, kommuner, näringsliv, intresseorganisationer, expertgrupper samt seminarier, konferenser m.m. För detta ändamål anslås 10,75 personmånader.

Planenheten bedriver även projekt inom verksamhetsgrenen *Stadsutveckling och regional utveckling*. I de aktuella projekten bidrar stads- och regionenheten med 3 personmånader. Analysenheten förefaller däremot inte alls vara involverad i de projekt och andra aktiviteter som Planenheten planerade att bedriva under år 2004.

Planenheten bedriver även projekt inom politikområdet *Miljöpolitik*. I de fyra projekt som återfinns i aktivitetsplanen under detta politikområde bidrar analysenheten med vissa resurser i ett av dem. Stads- och regionenheten bidrar med 0,75 personmånader under detta politikområde.

Planenheten anvisar under 2004 knappt 6 årsarbetskrafter av totalt ca 12 årsarbetskrafter för verksamhetsgrenen *Uppsikt och kunskapsförmedling*. Huvuddelen av dessa resurser används för att ta fram informationsskrifter m.m. på eget initiativ eller som regeringsuppdrag eller initierade i regleringsbrev. För uppgiften att på ett mer renodlat sätt följa utvecklingen av den fysiska planeringen och verka för en enhetlig tillämpning av planlagstiftningen anslås en halv årsarbetskraft. Därutöver satsas även en årsarbetskraft på seminarier, konferenser osv. för kommuner, länsstyrelser och andra intressenter. Även remisshandläggningen i samband med överklagade planärenden kan sägas ha anknytning till Boverkets arbetsuppgift att ha uppsikt över den fysiska planeringen. För remissarbetet anvisas en årsarbetskraft.

Av planenhetens 15 anställda (12 årsarbetskrafter) är tio handläggare. Förutom enhetschefen finns fyra personer med kommunal planeringserfarenhet. En av dessa har slutat under pågående granskning.

I övrigt finns ytterligare en handläggare med planeringsbakgrund samt fyra jurister och dessutom yrkeskategorierna landskapsarkitekter och lantmätare

#### 2.4.2 Stads- och regionenheten

Stads- och regionenheten ska, enligt verksamhetsplanen, främja utvecklingen av långsiktigt hållbara svenska regioner och samhällen med hög livskvalitet. I arbetet ingår till exempel infrastrukturfrågor, delar av miljö-kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*, samverkan mellan byggd miljö och sociala frågor samt utveckling av planeringsprocessen och spridning av goda exempel och erfarenheter nationellt och internationellt.

Det arbete som utförs inom stads- och regionenheten inryms inom såväl verksamhetsgrenen *Uppsikt och kunskapsförmedling* som verksamhetsgrenen *Stadsutveckling och regional utveckling samt Internationellt samarbete*. Vissa aktiviteter faller dessutom under politikområdet Miljöpolitik.

Enligt Aktivitetsplanen för år 2004 finns under verksamhetsgrenen *Uppsikt och kunskapsförmedling* följande aktiviteter:

- Översiktsplaneringens utveckling
- PlaneringsGIS
- PilotGIS+
- GIS-samverkan
- Råd och vägledning för tillämpning av PBL avseende SMB-direktivet
- Obrutna fjäll
- Planforum
- Regional samverkan/samordning enl. PBL/MB
- Remisser.

För dessa aktiviteter anslås 3 årsarbetskrafter. Planenheten och analysenheten deltar i flera av dessa aktiviteter.

På stads- och regionenheten arbetar 17 personer (14 årsarbetskrafter). Enheten bedömer att tre av dessa i huvudsak arbetar med uppsikt över den kommunala översiktsplaneringen.

Enheten skickar varje år i maj ut en enkät till länsstyrelserna och begär in uppgifter om läget vad gäller den kommunala översiktsplaneringen enligt PBL. Enkäten omfattar såväl den kommunomfattande planen som dess fördjupningar samt när aktualitetsprövning av planen skett. I enkäten ställs även enstaka innehållsmässiga frågor. Enligt PBL ska även kommunerna skicka in alla antagna översiktsplaner till Boverket. Någon kontinuerlig och systematisk analys av innehåll och kvalitet i översiktsplanerna har emellertid inte genomförts. Enligt Boverket har emellertid ett urval av översiktsplaner

studerats vid många tillfällen, dels i samband med regeringsuppdrag och andra utredningsarbeten, dels under s.k. översiktsplaneveckor, med syfte att koncentrerat ta del av en stor mängd nya planer. Översiktsplanearkivet är organisatoriskt placerad vid analysenheten.

Planforum är en funktion under uppbyggnad. Den ska bedriva ett samordnat och systematiskt uppsiktsarbete av planeringen enligt PBL för att identifiera tillämpningsproblem och ev. brister i lagstiftningen. Resultatet ska sedan vara ett underlag för bedömningar av insatser för att utveckla tillämpningen och ev. föreslå förändringar i lagstiftningen. Boverkets avsikt är att under 2004/2005 bygga upp ett system för uppsikten över kvaliteten i planprocessen och planläggningen. Enligt verket kommer flera aktiviteter ingå i Planforums verksamhet. Det ska t.ex. ske en dokumentation av den planproblematik som framkommer vid möten och seminarier med t.ex. länsstyrelser och kommuner. Interna seminarier ska anordnas då man diskuterar iakttagna brister i planerna och hur detta ska hanteras. Innehållet i översiktsplanerna ska analyseras m.m.

Avsikten är att Planforums organisatoriska tillhörighet ska cirkulera mellan Samhällsbyggnadsdivisionens enheter.

Enligt Boverket finns det under enheten stadsutveckling och regional utveckling, aktiviteter som stöder uppsiktsarbetet, såsom *Bo lokalt – planera regionalt; Exemplet Mälardalen samt Hållbar stadsutveckling – förslag till strategi*.

### 2.4.3 Analysenheten

Analysenheten tillkom i samband med Boverkets omorganisation år 2001. Skälet var att verket i det sammanhanget gjorde bedömningen att Boverket behövde en särskild analysenhet och omvärldsbevakare för hela verket inom boende, byggande och samhällsplanering.

Enheten arbetar emellertid för närvarande i första hand med utvärdering av bostadsstödsformer samt konsekvensanalyser av olika regelförändringar. Andra uppgifter är att bevaka och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden med avseende på bostadsförsörjning, bygg- och boendekostnader samt boendeförhållanden. Alla dessa aktiviteter faller inom politikområdet *Bostadspolitik* och verksamhetsgrenen *Omvärldsbevakning och prognoser*.

Enligt Boverkets aktivitetsplan för 2004 har analysenheten också arbetsuppgifter inom politikområdet *Miljöpolitik*. En sådan aktivitet är *Årlig uppföljning och indikatorer för miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö*. Syftet med den aktiviteten är att ta fram underlag för Miljömålsrådets årliga rapportering till regeringen om utvecklingen mot miljökvalitetsmålet *God*



*bebyggd miljö*. Boverket ska också utveckla indikatorer med kvalitetssäkrat dataunderlag för att följa utvecklingen mot målet.

Analysenhetens verksamhet inryms i huvudsak inom verksamhetsgrenen *Omvärldsbevakning och prognoser*. Den aktivitet som har direkt koppling till Boverkets uppsiktsverksamhet är enligt Aktivitetsplanen för år 2004 *Översiktsplanearkiv och översiktsplanedatabas*. Arbetet går ut på att förvalta och ajourhålla Boverkets arkiv över kommunernas översiktsplaner. Enheten tar emot alla översiktsplaner som kommer in, och vid behov begär man in kompletterande handlingar. Därefter registreras planerna i Översiktsplanedatabasen. Drygt 3 personmånader anslås för dessa aktiviteter. Tidigare fanns en grupp om flera personer som kontinuerligt analyserade översiktsplanerna. Diskussioner om att återuppta ett sådant arbete pågår. Översiktsplanearkivet används enligt Boverket av planenheten i samband med hanteringen av överklagade planer.

Enligt vad som framgår av Boverkets Aktivitetsplan för 2004 har analysenheten få beröringspunkter och mycket begränsat samarbete med de två övriga enheterna inom Samhällsbyggnadsdivisionen i form av gemensamma projekt. Analysenheten deltar med resurser i endast ett par av de projekt som bedrivs vid planenheten. I den enkät som analysenheten årligen skickar ut till kommunerna rörande bostadsförsörjningsläget har dock planenheten och stad och regionenheten getts möjlighet att ha med "egna" frågor. I aktivitetsplanen nämns emellertid att analysenheten har en allmän samverkan över divisions- och enhetsgränserna, men samtidigt sägs att samverkan i första hand sker med Stads- och regionenheten, främst inom arbetet med regionala planeringsmetoder.

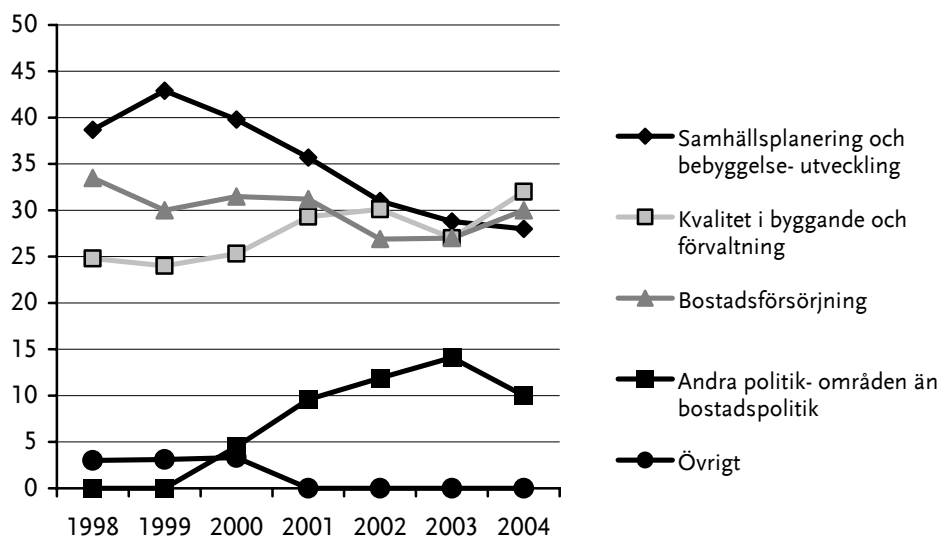
## 2.5 Mindre resurser till Boverket

### 2.5.1 Boverkets totala resurser

Boverkets totala resurser minskade under perioden 1998–2003 med 15 procent. Om vi blickar ännu längre tillbaka i tiden kan vi konstatera att resurserna krympte även under perioden 1996–98 och då med nära 15 årsarbetskrafter. Den ökning som har skett efter år 2001 kan till största delen hänföras till politikområdet *Miljöpolitik* och miljömålsarbetet. Detta politikområde ianspråktog nära åtta procent av Boverkets resurser år 2003.

I det riksdagsbeslut som föregick bildandet av Boverket anges att verket skulle ha 208 årsarbetskrafter (1988). År 2004 hade Boverket 163 årsarbetskrafter.

Figur 2.1. Procentuell fördelning av personresurser mellan verksamhetsområden 1998–2004



Källa: Boverkets årsredovisningar.

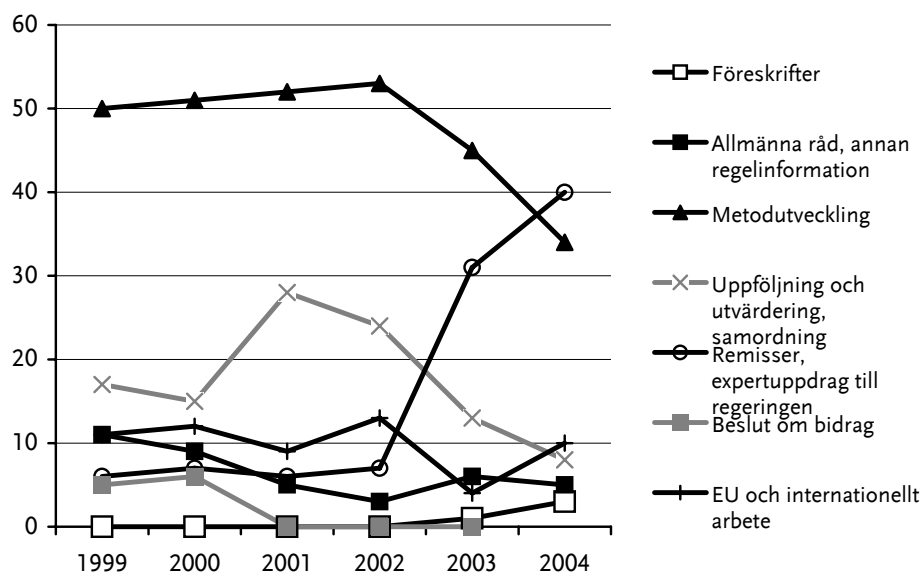
Figur 2.1 visar att verksamhetsgrenen *Samhällsplanering och bebyggelseutveckling* har fått vidkännas den kraftigaste resursnedskärningen. Denna verksamhetsgrens andel av Boverkets totala resurser har minskat med mer än tio procentenheter medan verksamhetsgrenen *Bostadsförsörjning* har minskat med knappt fem procentenheter. Verksamhetsgrenen *Kvalitet i byggande och förvaltning* har däremot ökat sin andel från knappt 25 procent till drygt 30 procent av myndighetens resurser.

### 2.5.2 Andel av resurserna som går till uppsikt och metodutveckling minskar

Det är svårt att få en entydig bild av hur arbetsuppgiften uppsikt över planväsendet har utvecklats resursmässigt inom Boverket eftersom begreppet använts i myndighetens årsredovisningar först åren 2003 och 2004. Av figur 2.2 framgår emellertid att arbetsuppgiften *Uppföljning och utvärdering* ianspråk tog hela 28 procent av Samhällsbyggnadsdivisionens resurser år 2001, men att den därefter fallit till ca 8 procent år 2004. Även arbetsuppgiften *Allmänna råd och annan regelinformation* har minskat sin andel. Av figur 2.2 framgår vidare att prestationen *Remisser och expertuppdrag från regeringen* år 2004 ianspråk tog 40 procent av divisionens resurser jämfört

med 5–7 procent under tidigare år. Utöver sådana uppdrag får Boverket även resurskrävande åiterrapporteringskrav i regleringsbrev.

Figur 2.2. Procentuell fördelning av personresurser (åa) inom Samhällsbyggnadsdivisionen på väsentliga prestationer 1999–2004.



Källa: Boverkets årsredovisningar.

## 2.6 Systematisk insamling och analys av plandata saknas

I plan- och byggförordningen stadgas (14 §) 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.

Boverket begärde tidigare in sådan information från samtliga länsstyrelser och byggde upp ett detaljplaneregister som användes bl.a. för att analysera kvalitetsaspekter i kommunernas detaljplaner. På initiativ av dåvarande Inrikesdepartementet upphörde dock 1997 den fortsatta uppbyggnaden av registret. Avsikten från Boverkets sida var att i stället genom stickprov bilda sig en allmän uppfattning om olika kvalitetsaspekter i den fysiska planeringen. Någon sådan systematisk uppföljning kom emellertid aldrig till stånd, och idag granskas kvaliteten i detaljplanerna endast i den utsträckning Boverket kommer in på detta i samband med verkets

projektverksamhet. Några projekt med inriktning att undersöka, analysera och dokumentera kvalitén i detaljplanerna förefaller emellertid inte ha genomförts under senare tid.

Kvalitetsaspekter och andra problem i den kommunala fysiska planeringen ska enligt Boverket tas upp till diskussion vid de seminarier, kontaktdagar osv. som verket anordnar med företrädare för länsstyrelserna. Någon skriftlig dokumentation av brister i planeringsprocessen och planläggningen förekommer dock i allmänhet inte.

Ett annat enligt Boverket viktigt sätt att fånga upp kvalitetsbrister i kommunernas detaljplaner är i samband med att verket ska yttra sig över de planer som överklagas till regeringen. Varje år får Boverket 20–30 sådana planer på remiss för yttrande, och verket har i samband med remissförfarandet kunnat konstatera att det finns vissa allmänna brister i de kommunala planerna. Det kan t.ex. röra sig om att kommunerna reglerar förhållanden som det enligt PBL inte finns stöd för att reglera med hjälp av en plan. Ett annat exempel är att kommunerna på ett felaktigt sätt använder sig av s.k. enkelt planförfarande. Enligt de regler som gäller för remissarbetet ska emellertid verket i sitt yttrande enbart ta upp och kommentera de förhållande som överklagandet gäller. Någon information om generella kvalitetsproblem i detaljplanerna förs sålunda inte fram den vägen till berört departement. Sådan information fördes dock fram i verkets skrivelser inför direktiven till PBL-kommittén och förs även fram i andra uppdrag som rapporteras till regeringen. Alla överklagade planer skickas dessutom inte på remiss till Boverket.

Stads- och regionenheten samlar årligen in information om de kommunala översiktsplanerna. Någon löpande analys av dessa planer görs inte. Boverket gör dock bedömningen att bland de kommuner som arbetar aktivt med översiktsplanering har man tonat ned diskussionen om riksintressen. Denna aspekt var däremot ofta dominerande i planerna från början av 1990-talet. Ungefär en tredjedel av landets kommuner har emellertid ingen eller mycket låg aktivitet i översiktsplaneringen.

En ny funktion – Planforum – är emellertid under uppbyggnad inom Samhällsbyggnadsdivisionen. Funktionen har som mål att på ett mer regelmässigt sätt fånga upp kvalitetsbrister i den fysiska planeringen som underlag för utformning och inriktning av Boverkets stöd och information till kommuner och länsstyrelser.

Av Riksrevisionens intervjuer har vidare framkommit att analysenheten inte blev den tillgång för hela verket som var det ursprungliga syftet, då enheten tillkom vid omorganisationen 2001. En stor del av enhetens resurser har bundits upp av arbetet med att utvärdera olika bostadsstödsformer samt genomföra konsekvensanalyser av regelförändringar. Av den orsaken har det saknats resurser för att stödja resten av Samhällsbyggnads-

divisionen i olika utvärderingsprojekt. Det har vidare under intervjuerna framförts uppfattningen att det saknas "planerarkompetens" inom Analysenheten vilket har försvårat samarbetet med andra enheter.

En stor del av Analysenhetens resurser anslås för årlig uppföljning av miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* och näraliggande aktiviteter. En av grundförutsättningarna för att nå hög måluppfyllelse är enligt Boverket att översiktsplaner och detaljplaner är av god kvalitet. Någon analys eller utvärdering av dessa samband eller allmänna iakttagelser i samband med utvärderingen av miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* – och som skulle kunna vidarebefordras till andra enheter – har emellertid inte gjorts.

Boverket konstaterar i en rapport<sup>43</sup> från april 2003 att mycket dataunderlag som behövs för att kunna följa den fysiska planeringens betydelse för att miljökvalitetsmålen uppfylls saknas, liksom indikatorer för att kunna bedöma utvecklingen.

## 2.7 Om uppsikt i Boverkets årsredovisningar

### 2.7.1 Riksrevisionen har granskat Boverkets årsredovisningar för 1998, 2000 och 2003

I årsredovisningen för 1998 ger Boverket en tämligen fyllig redogörelse för tillståndet och utvecklingen inom planområdet. Boverket hänvisar till genomförda avnämarenkäter som visar att verkets insatser på olika sätt utvecklat den fysiska planeringen. Detta har skett genom kunskapsspridning, rapporter, seminarier m.m. och inneburit attitydförändringar hos planerare och andra aktörer. Vidare framför Boverket att verkets möjligheter att följa utvecklingen av plan- och beslutsprocesser försämrats genom att allt färre länsstyrelser fullföljer skyldigheten att kontinuerligt förse Boverket med statistiskt underlag för analys av planverksamheten. Den fortsatta framställningen i årsredovisningen när det gäller uppföljningen av PBL är fokuserad på översiktsplaner och planering med miljömål.

I årsredovisningen för 2000 är redovisningen av tillståndet och utvecklingen inom planområdet inte helt lika fyllig som i årsredovisningen för 1998. Boverket redovisar inledningsvis "översiktsplaneläget" i kommunerna och skriver att verket i samband med remisshandlingen uppmärksammat vissa problem även i kommunernas detaljplaner. Boverket redovisar i övrigt att man tagit fram olika skrifter och informationsmaterial såsom *Planera för god ljudmiljö*, anordnat seminarier om vindkraft osv.

---

<sup>43</sup> Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader – fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet.

I årsredovisningen för 2003 finns inget särskilt avsnitt om tillståndet och utvecklingen inom planområdet. Å andra sidan finns fr.o.m. 2003 den särskilda verksamhetsgrenen *Uppsikt och kunskapsförmedling*. Boverket redovisar under en särskild rubrik för den verksamhetsgrenen "översiktsplanläget i kommunerna". Man nämner vidare att en studie om översiktsplanens nytta i arbetet för en hållbar utveckling har påbörjats. Boverket redovisar också vilka typer av "problem" som tagits upp i de detaljplaner som överklagats.

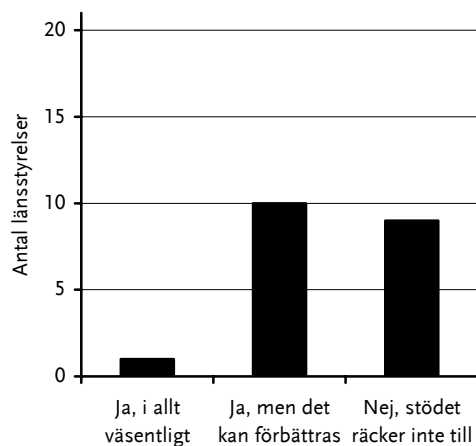
## 2.8 Boverkets stöd till länsstyrelserna har minskat

Stödet i planfrågor till länsstyrelserna och kommunerna sker på olika sätt. Två gånger om året anordnar Boverket och landets länsstyrelser gemensamma seminarier. På våren är länsstyrelserna värd och på hösten är Boverket värd. Två till tre gånger per år har länsarkitekterna möten där Boverket oftast deltar. Därutöver träffas Boverket och länsstyrelserna även regionvis 1-2 gånger per år. Boverket bjuds även in av kommuner och län för att delta i olika sammankomster och seminarier. Boverket träffar vidare kommuner och länsstyrelser i samband med olika projekt. Någon kursverksamhet förekommer emellertid inte.

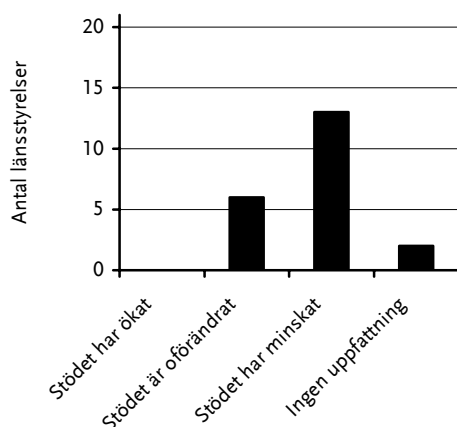
Enligt vad Boverket uppger har emellertid såväl de planerade som de mer vardagsnära kontakterna med länsstyrelserna och kommunerna minskat under senare år. Boverkets tidning *Planera Bygga Bo* hade dessutom tidigare en stående spalt med nyheter och annat material med anknytning till planlagstiftningen. Det var även möjligt att skicka in frågor med anknytning till planjuridik och få svar i tidningen. Denna spalt finns inte längre kvar. Dessutom fanns det tidigare vid Boverket kontaktpersoner gentemot länsstyrelserna som snabbt kunde ge stöd till dessa i olika frågor.

Bilden av att stödet till länsstyrelserna har minskat bekräftas av svaren i den enkät Riksrevisionen skickat till länsstyrelserna. Av den framkommer att i stort sett alla länsstyrelserna anser att stödet från Boverket inte räcker till eller kan förbättras (se figur 2.4). De flesta länsstyrelserna anser även att stödet har minskat under de senaste fem åren (se figur 2.5). Flera länsstyrelser uppger samtidigt att de har förståelse för detta då Boverket har fått minskade resurser.

Figur 2.4. Länsstyrelsernas svar på frågan: Anser du att länsstyrelsen får det stöd som behövs från Boverket?

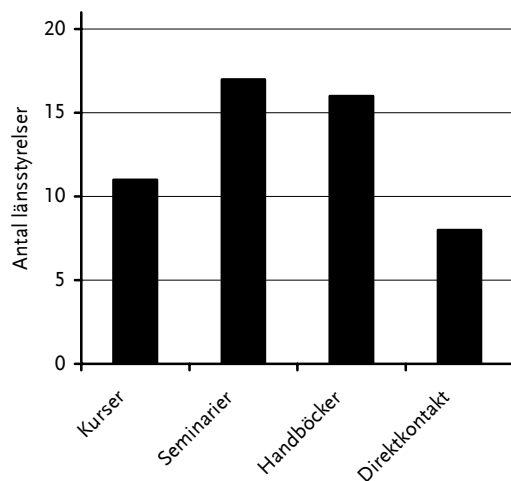


Figur 2.5. Länsstyrelsernas svar på frågan: Hur bedömer du att Boverkets stöd till länsstyrelserna har utvecklats de senaste fem åren?



Länsstyrelserna tycker att handböckerna/skriftligt material och seminarierna är de mest ändamålsenliga stöden, tätt följda av personliga kontakter och kurser. Länsstyrelserna använder sig oftast av handböckerna. Det stöd de saknar för att fullgöra sin tillsynsuppgift är tolkning och utveckling av tillsynsbegreppet, utökad direkt kontakt, fler kurser och bevakning av viktiga frågor i landet. Flera län menar att det behövs ett systematiskt erfarenhetsutbyte beträffande frekventa arbetsuppgifter, direkt hjälp med specifika ärenden samt snabbare råd om hur nya lagar och regler ska tillämpas i praktiken (se figur 2.5).

Figur 2.6. Länsstyrelsernas svar på frågan: Vilken typ av de stöd som Boverket ger anser du mest ändamålsenliga för länsstyrelsens tillsynsverksamhet?



Länsstyrelserna saknar i dag även råd och stöd i konkreta ärenden. I dag upplever man att det finns en ovilja från Boverkets sida att ta ställning eller lämna ingående uppgifter i konkreta ärenden och att ge råd och rekommendationer i lagtolkningsfrågor, på grund av att Boverket är remissinstans vid överklaganden som går till regeringen.

Flera länsstyrelser anser det problematiskt att man inte längre får Boverkets skrifter gratis trots sin roll som mottagare av information för uttolkning och vidarebefordran till kommunerna. Detta har lett till att man gått miste om väsentlig ny kunskap inom området, menar dessa länsstyrelser.

Länsstyrelserna hänvisar till ett tidigare system som Boverket haft, med kontaktpersoner gentemot länsstyrelserna, och önskar att detta system fanns i dag. Man efterfrågar ett tydligare kontaktnät med handläggande personal för olika sakfrågor. I dagens kontakter med Boverket är det svårt att hitta rätt person eller så är personen inte tillgänglig.

Av såväl Riksrevisionens enkät som intervjuer vid länsstyrelserna framgår emellertid att det stöd som ges uppskattas, och man ger beröm för de seminarier som anordnas och de rapporter som publiceras. Men även om samarbetet med Boverket är bra, och länsstyrelserna anser att Boverket gör så gott de kan med de begränsade resurser de har, anser länsstyrelserna att utvecklingen går åt fel håll. Länsstyrelserna anser att Boverket är starkt vad gäller bostadsfrågor, bostadsinvesteringar och bidrag men att man har tappat kompetens vad gäller planfrågor. Några länsstyrelser anser att



Boverket har betydligt mindre samarbete med länsstyrelserna i planfrågorna än med bostadsfinansieringssidan, där stödet och samarbetet är mer utvecklat och fungerar bättre. En länsstyrelse anger: "Boverket har efter PBL:s tillkomst mycket tydligt vänt sig direkt mot kommunerna och i motsvarande grad minskat den naturliga kontakten inom det statliga systemet och därigenom på sätt och vis tappat de verktyg och den referens som den regionala nivån ska utgöra."

Flytten till Karlskrona anses av vissa länsstyrelser ha lett till både ett kompetenstapp och förlorade kontaktytor gentemot länen och kommunerna samt Regeringskansliet.

Några län framhåller att det behövs en stark och offensiv statlig myndighet på central nivå som kan axla ansvaret när det gäller bl.a. EG-direktivens påverkan på plansystemet, erfarenhetsåterföring, centrala myndigheters deltagande i den fysiska planeringen, tolkning av PBL, utveckling av planprocessen, omvärldsbevakning, tillsyn med mera. Ett län anger det som speciellt allvarligt att Boverket inte hinner komma ut med allmänna råd till såväl kommuner som länsstyrelser om hur nya lagar och regler ska tillämpas i praktiken.

Länsstyrelsernas kontakt med Boverket sker till största del vid nationella samlingar. Sju av länsstyrelserna uppger enligt enkäten att de rapporterar sina iakttagelser från plantillsynen till Boverket i samband med seminarier, översiktsplaneenkäten och vid muntliga kontakter. De 14 övriga länsstyrelserna säger sig däremot inte rapportera sina iakttagelser från plantillsynen till Boverket. Det kan bland annat bero på att de inte har resurser, att de inte känner att de får något tillbaka eller att de inte anser att de har något att rapportera. Vissa länsstyrelser anser att det inte behövs någon rapportering utöver den årliga översiktsplaneenkäten, Boverkets länsarkitektmöten och andra sammankomster.

## 2.9 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att:

- Boverkets totala resurser har minskat.
- Samhällsbyggnadsdivisionens andel av Boverkets resurser successivt har minskat.
- Arbetsuppgiften *Uppföljning och utvärdering* av PBL har minskat sin andel av Samhällsbyggnadsdivisionens resurser.
- Arbetsuppgiften *Remisser och regeringsuppdrag* har ökat sin andel av Samhällsbyggnadsdivisionens resurser.
- Analysenheten blev inte det stöd i tillsynsfrågor för de övriga enheterna inom Samhällsbyggnadsdivisionen som förutsattes vid omorganisationen 2001, utan har fått ägna sig åt boendestödsfrågor och utvärdering av miljömål.
- Boverket gör ingen systematisk sammanställning och analys av kvalitetsbrister i kommunernas fysiska planering.
- Den begränsade uppsikt som sker i dag avser i huvudsak översiktsplaner.
- Boverkets utåtriktade stöd till länsstyrelser och kommuner har minskat.
- Omfattningen av redovisningen i Boverkets årsredovisningar av kvaliteten i översiktsplaner och detaljplaner har minskat.
- Avrapporteringen i Boverkets årsredovisningar är fokuserad på översiktsplaner.
- Länsstyrelserna anser att Boverket inte ger lika bra stöd i planfrågor som man gör i boendefrågor.

## Appendix 3 Regeringens styrning, uppföljning och rapportering

### 3.1 Departementen och planväsendet

Inom Regeringskansliet är det främst Miljö- och Finansdepartementen som ansvarar för frågor som direkt rör samhällsplaneringen och byggandet. De flesta myndigheter som har uppgifter och ansvar inom detta område sorterar också under dessa två departement. Indirekt har dock flera andra departement ansvar för sakområden som på olika sätt inverkar på styrningen och uppföljningen av plan- och byggväsendet. Det gäller t.ex. Närings-, Social-, Kultur och Justitiedepartementen.

#### *3.1.1 Miljödepartementet har tagit över plan- och byggfrågorna*

Miljödepartementet fick 1998 en ny organisation då ansvaret för planfrågor och vissa byggfrågor fördes över från Inrikesdepartementet. Samtidigt fick Miljödepartementet ansvar för flera nya myndigheter som Boverket, Lantmäteriverket, Byggnadsnämnden, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Va-nämnden, Fonden för fukt- och mögelskador samt Statens geotekniska institut. Ett av syftena med omorganisationen var att Miljödepartementet effektivare skulle kunna genomföra regeringens prioriterade uppgifter på miljöområdet. Dessa myndigheter, med undantag för Byggnadsnämnden, vars verksamhet övertagits av Byggnadsnämnden för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), sorterar fortfarande under Miljödepartementet.

Från och med den 1 januari 2005 har en omorganisation inom Regeringskansliet gjorts som innebär att Miljödepartementet avvecklats och att ett nytt departement, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet, inrättats. Utgångspunkten för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementets arbete är idén om det gröna folkhemmet, dvs. att med ny teknik, byggande och en aktiv energi- och miljöpolitik driva omställningen och moderniseringen av Sverige till gagn för hållbar utveckling, nya jobb, tillväxt och välfärd. Departementets uppgift är att genomföra regeringens prioriterade uppgifter på miljöområdet. Regeringens övergripande mål för den svenska miljöpolitiken är att överlämna ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta.

### 3.1.2 Finansdepartementet svarar för frågor kring bostadsförsörjning och länsstyrelsernas verksamhet

Finansdepartementet handhar flera frågor som har betydelse för utvecklingen inom plan- och byggväsendet. Departementet svarar bl.a. för bostadsfinansieringsstöden och bostadsförsörjningen, hyreslagstiftningen samt länsstyrelsernas verksamheter. Även frågor som rör kommunernas verksamhet handhas av Finansdepartementet.

Av de fyra områden som regeringen prioriterar inom ramen för det övergripande målet för bostadspolitiken kan Finansdepartementet anses ha huvudansvaret för tre, nämligen *tillgång till bostäder, lägre bygg- och boendekostnader samt en effektiv byggsektor som lyssnar på bostadskonsumenternas intressen och där det finns konkurrens.*

Inom departementet finns bl.a. en nybildad *Kommun-, länsstyrelse- och bostadsavdelning* bestående av fyra enheter: Bostadsenheten som bl.a. ansvarar för bostadsfinansieringsfrågorna, Enheten för kommunal ekonomi och Kommunheten som följer upp kommunernas verksamhet och ekonomi samt Länsstyrelseenheten som ska styra och följa upp länsstyrelsernas verksamhet. Myndigheter med anknytning till samhällsplaneringen och byggandet och som sorterar under Finansdepartementet är förutom länsstyrelserna, Statens Bostadskreditnämnd och Statens bostadsnämnd.

### 3.1.3 Samordningen inom Regeringskansliet

Regeringens regleringsbrev till de statliga myndigheter som har uppgifter inom samhällsplaneringsområdet visar på en mångfald av uppdrag från flera olika departement. Från de intervjuer som genomförts med främst Boverket, men även länsstyrelserna, framkommer att uppdragen ibland uppfattas som mindre angelägna ur myndighetens perspektiv och att de tar resurser från myndigheternas kärnverksamheter. Man uppfattar att samordningen inom Regeringskansliet avseende prioriterade uppgifter för myndigheterna kunde utvecklas. Flera uppdrag ges också vid sidan av regleringsbreven. Boverket erhåller enligt egen uppgift ofta sådana särskilda regeringsuppdrag, vilka ibland "kommer sent" och innebär att andra inplanerade verksamheter får anstå. Kontinuiteten och långsiktigheten i planeringen försvåras.

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet ansvarar för Boverkets regleringsbrev. Länsstyrelse enheten vid Finansdepartementet svarar däremot för länsstyrelsernas regleringsbrev. Övriga departement som har ansvar för frågor som rör länsstyrelserna, t.ex. Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet i planeringsfrågor, får ge eventuella förslag på uppdrag m.m. som man anser bör tas in i regleringsbrevet till Finansdepartementets länsstyrelseenhet. Länsstyrelseenheten svarar sedan för slutversionen och

sammanväger och prioriterar mellan förslagen. Regleringsbrevet genomgår sedan en sedvanlig gemensam beredning med övriga departement. Enligt Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet är detta arbetssätt från deras synpunkt inte problematiskt. Man har också ambitionen att medverka till att länsstyrelserna inte ges för många regeringsuppdrag.

### 3.1.4 Regeringens omhändertagande av initiativ inom planeringen m.m.

Av de dokumentstudier som gjorts i granskningen går det också att konstatera att regeringens uppdrag till länsstyrelserna i frågor som rör samhällsplaneringen varit få. Återrapporteringen till riksdagen om utvecklingen inom *Samhällsplaneringen, bostadsförsörjning och byggandet*, utgiftsområde 18, har vissa år också varit begränsad. Informationen lämnas främst i budgetpropositionen.

I styrningen av myndigheterna använder sig regeringen av olika uppdrag som ska återrapporteras till regeringen. Det sker genom regleringsbrevet eller i särskilda regeringsuppdrag. Som framgått av redovisningen ovan ges också ett stort antal sådana uppdrag till myndigheterna.

Myndigheterna har därtill uppgiften att lämna in förslag och iakttagelser kring företeelser som man anser kan ha betydelse för regeringen att känna till eller som förutsätter någon form av initiativ från regering och riksdag. Under senare år har ett flertal sådana förslag lämnats in till regeringen, inte bara från de statliga myndigheterna utan även från andra organ, t.ex. Svenska Kommunförbundet, enskilda kommuner, företag och högskolor. Några sådana förslag som lämnats under åren och som rör bl.a. planprocessen behandlas nu av PBL-kommittén.

Av Riksrevisionens länsstyrelseenkät framgår att länsstyrelserna i liten utsträckning får någon återkoppling om hur den avrapporterade informationen från dem bereds vidare av regeringen/Miljödepartementet. Endast 2 av de 21 länsstyrelserna uppger att de får sådan information. Vid intervjuerna på länsstyrelserna och Boverket anges också att man sällan får någon reaktion på de rapporter och förslag m.m. som lämnas. Några återges i budgetpropositionen, men flertalet leder inte till någon synbar reaktion från regeringen eller departementet.

På Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet konstaterar man vid intervjun i december 2004 att departementet i dag inte är organiserat eller dimensionerat för att i detalj kunna följa planväsendets utveckling. I det avseendet är man hänvisad till Boverket. På Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet finns det bl.a. en enhet – Enheten för förvaltningsärenden – som arbetar med att bereda överklaganden över länsstyrelsens beslut i detaljplaneärenden m.m. inför regeringens beslut. Därutöver arbetar tre personer på enheten för Hållbar utveckling och miljöintegration med frågor

som har anknytning till tillämpningen och utvecklingen av de planeringsinriktade delarna av Plan- och bygglagstiftningen mm. För samtliga tre personer utgör dessa uppgifter endast en del av deras arbetsuppgifter inom departementet. Vid intervju tillfället stod det inte klart vilka organisatoriska förändringar som skulle ske i anledning av det nya Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet.

### **3.2 Boverket och länsstyrelserna i regleringsbrev och budgetpropositioner**

I detta avsnitt redovisas en översiktlig analys av Boverkets regleringsbrev för åren 1998, 2000 och 2003. En motsvarande analys görs av länsstyrelsernas regleringsbrev för samma år.

Dessutom granskas budgetpropositionerna med avseende på utgiftsområde 18, *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande*, för åren 2000, 2002 och 2005. I dessa budgetpropositioner återfinns nämligen regeringens kommentarer till avrapporteringar, måluppfyllelse mm för Boverkets och länsstyrelsernas verksamhet under åren 1998, 2000 och 2003.

Fokus ligger på de delar av regleringsbrev och budgetpropositionerna som handlar om samhällsplanering dvs. samhällsplanering och den uppsikt och tillsyn som ska ske enligt PBL.

#### **3.2.1 Boverkets regleringsbrev**

Av tabell 3.1 framgår att regeringens styrning av Boverket i regleringsbrev är inriktad mot översiktsplanering och planeringsunderlag för sådan planering samt planering med miljö kvalitetsmål.

Tabell 3.1. Boverkets regleringsbrev 1998, 2001 och 2003

Boverkets regleringsbrev 1998	Boverkets regleringsbrev 2000	Boverkets regleringsbrev 2003
<p>Planfrågorna behandlas under verksamhetsgrenen <i>Samhällsplanering och stadsutveckling</i>. Målen under den verksamhetsgrenen är till stor del fokuserade på regional utveckling, översiktsplanering och det planeringsunderlag som behövs för sådan planering. Även återrapporteringskraven knyter i första hand an till dessa mål.</p> <p>Något generellt återrapporteringskrav som innebär att Boverket ska redovisa omfattningen av effekterna av sin uppsiktsverksamhet över planväsendet finns inte.</p> <p>Inte heller de särskilda regeringsuppdragen har anknytning till Boverkets uppsiktsroll över planväsendet.</p>	<p>Planfrågorna behandlas under verksamhetsgrenen <i>Samhällsplanering och stadsutveckling</i>. Målet att Boverket genom metodutveckling och kunskapsförmedling ska verka för att miljö kvalitetsmålet. En god bebyggd miljö beaktas - har fått en framskjuten plats.</p> <p>De avrapporteringskrav som hör till verksamhetsgrenen knyter alla an till detta mål.</p> <p>Något återrapporteringskrav knutet till Boverkets uppsikt över planväsendet finns inte heller i regleringsbrevet för 2000.</p>	<p>Verksamhetsområdet <i>Samhällsplanering och bebyggelseutveckling</i> är indelat i verksamhetsgrenarna Stadsutveckling och regional utveckling, <i>Uppsikt och kunskapsförmedling</i> samt Internationellt samarbete.</p> <p>Av målen för verksamhetsområdet <i>Samhällsplanering och bebyggelseutveckling</i> framgår att vid fysisk planering och samhällsbyggande ska de nationella miljö kvalitetsmålen tillsammans med övriga nationella mål vara vägledande.</p> <p>Målet för verksamhetsgrenen <i>Uppsikt och kunskapsförmedling</i> innebär att Boverkets uppsikt över planväsendet ska bidra till hög kvalitet i planläggningen och planprocessen och återrapporteringskrav anges att verket ska redovisa hur tillämpningen av plan och bygglagen (1978:10) utvecklas och analysera om lagstiftningen är ändamålsenlig samt redovisa vilka insatser som gjorts för att höja kvaliteten i planprocessen.</p> <p>Inte heller i detta regleringsbrev redovisas några regeringsuppdrag som har att göra med uppsikten över planväsendet.</p>

Först i regleringsbrevet för 2003 införs begreppet *uppsikt* i regleringsbrevet för Boverket. Avrapporteringskraven avser emellertid främst de insatser som gjorts för att öka kvaliteten i planläggningen, och krav på att även redovisa effekter är inte lika framträdande. Några krav på att redovisa eventuella kvalitetsbrister i detaljpanelläggningen finns inte heller.

### 3.2.2 Länsstyrelsernas regleringsbrev

Av tabell 3.2 framgår att regeringens styrning av länsstyrelserna i regleringsbreven är inriktad mot översiktsplanering, hållbar utveckling och miljömålsarbete. Avrapporteringskraven i regleringsbreven för 1998 och 2000 avser översiktsplaneringen.

#### 3.2. Länsstyrelsernas regleringsbrev 1998, 2000 och 2003

Länsstyrelsernas regleringsbrev 1998	Länsstyrelsernas regleringsbrev 2000	Länsstyrelsernas regleringsbrev 2003
<p>Planfrågorna behandlas under verksamhetsgrenen <i>Planväsende, hushållning med naturresurser</i>. Som effektmål anges att länsstyrelsen ska främja en ekologiskt hållbar utveckling samt utveckla instrumenten för samhällsplaneringen och ge denna en mer sektorsövergripande karaktär samt att verka för att detta får genomslag i samhällsplaneringen.</p> <p>De tillhörande verksamhetsmålen handlar i huvudsak om att utveckla översiktsplaneringen, förbättra den mellankommunala samverkan i samhällsplaneringen och att länsstyrelsen ska följa och stödja hur kommunerna i den fysiska planeringen verkar för en hållbar utveckling.</p> <p>Ett återrapporteringskrav om att länsstyrelsen ska redovisa översiktspaneläget i länet anges.</p>	<p>Planfrågorna behandlas under verksamhetsgrenen <i>Hållbar samhällsplanering och boende</i>. Målet har kompletterats med att "miljökvalitetsmålen ska vägleda den fysiska planeringen och samhällsbygget".</p> <p>De tillhörande verksamhetsmålen har inte ändrats.</p> <p>Ett återrapporteringskrav om att länsstyrelsen ska redovisa översiktspaneläget i länet anges.</p>	<p>Särskild verksamhetsgren för samhällsplanering saknas. Under verksamhetsgrenen <i>Generellt sektorsövergripande arbete</i> anges ett mål vars sista del lyder: "Länsstyrelsen ska genom tidiga kontakter och samråd verka för att det nationella perspektivet får genomslag i kommunernas fysiska planering och att planeringen samordnas så att den främjar en hållbar utveckling i länet och i regionen.</p> <p>Inget återrapporteringskrav som på ett tydligt sätt knyter an till tillsynen över den kommunala fysiska planeringen finns i regleringsbrevet. Ett verksamhetsområde som inte funnits med i de tidigare regleringsbreven är emellertid <i>Tillsyn och vägledning</i>. Under verksamhetsgrenen <i>Övrig tillsyn</i> finns ett mål som är relaterat till länsstyrelsernas tillsyn på byggområdet och att länsstyrelsen ska återrapportera hur arbetet med tillsynen bedrivits. I regleringsbrevet saknas regeringsuppdrag med direkt anknytning till länsstyrelsens tillsyn över den fysiska planeringen.</p>

Först i regleringsbrevet för 2003 införs verksamhetsområdet *Tillsyn och vägledning*. Återrapporteringskraven är emellertid enbart relaterade till tillsynen över byggområdet.



### 3.2.3 Regeringens återrapportering i budgetpropositionerna

#### Budgetpropositionen för 2002

Något mål för verksamhetsområdet Plan, bygg- och bostadsväsendet som helhet redovisas inte i budgetpropositionen för 2000. Inte heller finns något särskilt mål för Planväsendet. Däremot redovisas under avsnittet Prioriteringar att "formerna för samhällsplaneringen på olika nivåer ska utvecklas".

Under avsnittet Resultatbedömning/Tillståndet och utvecklingen inom området finns rubriken Samhällsplaneringen. Här skriver regeringen att den fysiska planeringens betydelse för miljötillståndet och omställningen till en ekologiskt hållbar utveckling ökar. Regeringen skriver vidare att Boverket och länsstyrelserna har ett särskilt ansvar att stödja kommunerna och aktivt medverka i en utveckling av samhällsplaneringens former och arbetssätt.

Beträffande tillståndet med avseende på samhällsplaneringen framgår även att kommunernas översiktsplaner nu oftare innehåller visioner och omvärldsperspektiv och att medborgarinflytandet i översiktsplaneprocessen har ökat.

Informationen till riksdagen under rubriken *De viktigaste statliga insatserna inom området* handlar till allra största delen om byggfrågor och stöd till byggande. Därutöver nämns kort att Boverket har genomfört utbildningsinsatser i samband med miljöbalkens ikraftträdande samt att länsstyrelserna har inriktat sitt arbete på frågor som infrastrukturutbyggnad, stormarknader och vindkraft.

Även under rubriken *Effekter* av de statliga insatserna tas i första hand byggande och boendefinansieringsfrågor upp. Regeringen skriver att resultaten av arbetet med att förmedla kunskaper och utveckla metoder i samhällsplaneringen är svåra att avläsa i ett kortsiktigt perspektiv men att detta arbete bedöms öka kvaliteten i beslutsunderlaget och därigenom också leda till bättre beslut.

Under rubriken *Regeringens slutsatser* nämns inte samhällsplaneringsfrågorna över huvud taget.

#### Budgetpropositionen för 2002

I budgetpropositionen för 2002 är inte politikområdet *Bostadspolitik* – till skillnad mot i budgetpropositionen för 2005- nedbrutet i verksamhetsområden. Det innebär att samhällsplanering/fysisk planering inte särredovisas och något separat mål för detta delområde finns ej.

Under rubriken *Insatser* inom politikområdet beskrivs till allra största del insatser som har att göra med stöd till bostadsbyggandet, bostadsmarknadsläget samt olika byggkvalitetsaspekter. Regeringen nämner emellertid den proposition (prop. 2000/01:130) som innehåller förslag till delmål inom miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Vidare nämns som en insats projektet

*Samhällsplanering med miljömål i Sverige (SAMS)* som har genomförts av bl.a. Boverket.

Under rubriken *Resultat* finns Länsstyrelserna och Boverket med som särskilda avsnitt. För länsstyrelsernas del nämns inget om deras tillsynsroll enligt PBL eller effekter av tillsynsverksamheten. Boverkets mål för verksamheten ges däremot ett ganska stort utrymme i texten och bl.a. nämns att ett av målen är att initiera och stödja utvecklingen av effektiva och ändamålsenliga besluts- och planeringsprocesser enligt PBL. Däremot finns ingen resultatredovisning med avseende på detta, förutom informationen att Boverket genomfört en omfattande utbildning om PBL med avsikten att främja en mer enhetlig tillämpning av tillsyns- och kontrollsystemet i lagen.

### **Budgetpropositionen för 2005**

I budgetpropositionen för 2005 anges som övergripande mål för verksamhetsområdet *Samhällsplanering och bebyggelseutveckling* inom utgiftsområde 18:

*Den bebyggda miljön ska utgöra en god livsmiljö samt medverka till en hållbar utveckling ur ett ekonomiskt, socialt och ekologiskt perspektiv. Vid fysisk planering och samhällsbyggande ska de nationella miljö kvalitetsmålen tillsammans med övriga nationella mål vara vägledande.*

Beträffande medel för att uppnå målet skriver regeringen att hållbar utveckling ska vara vägledande för samhällsplaneringen och att god planering har avgörande betydelse för att det hållbara samhället ska nås. Kommunernas, men också länsstyrelsernas, insatser är av stor betydelse för att målen inom samhällsplaneringen ska nås, skriver regeringen. Regeringen nämner vidare att riksdagen har beslutat om ändringar i PBL och miljöbalken i syfte att miljö- och hushållningsaspekter ska behandlas i ett tidigt skede i planeringsprocessen.

I budgetpropositionen hänvisas vidare till Boverkets uppdrag om utbyggnad av storskalig vindkraft i havet, Väneren och fjällen samt till uppdraget att utvärdera ByggaBo-dialogen. Under rubriken *Resultat* för verksamhetsområdet *Samhällsplanering och bebyggelseutveckling* skriver regeringen angående fysisk planering att översiktsplanerna är ett av de viktigaste instrumenten för fysisk planering och att det i många kommuner pågår omarbetningar av planerna. Regeringen hänvisar även till Boverkets avrapporterade uppdrag att utarbeta en strategi för en hållbar utveckling i vilket verket föreslår att samordningen mellan kommuner bör stärkas vid externetableringar av handel samt att forskningen kring stadsutveckling bör ökas.

### 3.3 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att

- Regeringskansliet avsätter begränsade resurser för att följa den kommunala planeringen och förlitar sig på Boverkets uppföljningar.
- Uppsikt och kunskapsförmedling blir en verksamhetsgren vid Boverket först i och med regleringsbrevet för år 2003.
- Få återrapporteringskrav i Boverkets regleringsbrev har direkt koppling till uppsikt över planväsendet.
- Återrapporteringskraven i regleringsbreven för Boverket är fokuserade mot översiktsplaner.
- Återrapporteringskraven i Boverkets regleringsbrev är fokuserade på aktiviteter och inte effekter av uppsikten.
- Tillsyn och vägledning blir ett verksamhetsområde vid länsstyrelserna först i och med regleringsbrevet för år 2003.
- Få återrapporteringskrav i regleringsbreven för länsstyrelserna har direkt koppling till uppsikt över planväsendet.
- Återrapporteringskraven i regleringsbreven för länsstyrelserna är fokuserade mot översiktsplaner.
- Regeringens avrapportering till riksdagen i budgetpropositionerna är inriktad mot byggfrågor och stöd till byggande snarare än mot planfrågor.
- Information om länsstyrelsernas tillsynsuppgifter och resultatet därav ges litet utrymme i budgetpropositionerna.
- Den långsiktiga utvecklingen av kvaliteten i planläggningen och planprocessen framgår inte tydligt i informationen till riksdagen.



# Bilaga 1 Enkät till länsstyrelserna



RIKSREVISIONEN

Datum 2004-05-19

Dnr 31-2003-0879

## Enkät om länsstyrelsernas tillsyn av kommunernas fysiska planering

Besvarat av länsstyrelsen i.....län

Namn.....

Befattning.....

Telefon.....

### 1. Resurser

1. Hur många personer vid länsstyrelsen ansvarar för plansamråd med kommunerna eller handlägger detaljplaner (dvs arbetar vid Planenheten eller motsv)? Redovisa i antal årsarbetskrafter (åa).

1997 \_\_\_\_ åa

2000 \_\_\_\_ åa

2003 \_\_\_\_ åa

2. Bedöm hur många personer i övrigt vid länsstyrelsen som på något sätt är engagerade i planprocessen? Redovisa i antal årsarbetskrafter (åa).

1997 \_\_\_\_\_ åa

2000 \_\_\_\_\_ åa

2003 \_\_\_\_\_ åa

3. Har resursfördelningen ändrats under perioden 1997-2003 mellan de verksamhetsområden som ofta medverkar i planprocessen?

Ja     Nej

Om ja, redovisa hur samt ange om något område borde erhålla en större andel av de tillgängliga resurserna och i så fall vilket \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## 2. Intern styrning

1. Finns det interna mål för tillsynsarbetet över kommunernas fysiska planering i t.ex. länsstyrelsens verksamhetsplan?

Ja     Nej

Om ja, redovisa kortfattat vilka mål som länsstyrelsen formulerat

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2. Har länsstyrelsen upprättat en plan för tillsyn enligt PBL?

Ja     Nej

Om ja, omfattar tillsynsplanen även översikts- och detaljplaneringen i kommunerna?

Ja     Nej

Om nej, vilka är skälen till detta?

---

---

---

### 3. Handläggning av detaljplaner

1. I vilket skede av planeringen lämnar länsstyrelsen huvuddelen av sina synpunkter vid normalt planförfarande?

Programsamråd     Samråd     Utställning     Antagande

2. Vilka synpunkter förekommer oftast i länsstyrelsens formella dialog såväl i yttranden som vid muntliga samråd med kommunerna (fördela procentuellt)?

\_\_\_\_\_ % enl 12 kap PBL

\_\_\_\_\_ % Formalia

\_\_\_\_\_ % Övrigt, ange vad

---

---

---

3. Bedömer Du att kommunerna i länet skiljer sig åt när det gäller typer av ev ”brister” i detaljplanerna dvs om några är sämre på t.ex. formaliafrågor eller att beakta miljöfrågor?

Ja     Nej

Om ja, ange vad du tror detta beror på och hur länsstyrelsen agerat för att dessa brister skall avhjälpas?

---

---

4. Hur bedömer Du att kommunerna vanligtvis beaktar länsstyrelsens synpunkter?

Inte alls     Delvis     Till hälften     Till övervägande del  
 Samtliga synpunkter beaktas

5. Finns det skillnader mellan kommunerna när det gäller ”viljan” att beakta länsstyrelsens synpunkter?

Ja     Nej

Om ja, ange kortfattat vad Du tror att detta beror på

---

---

---

---

6. Hur följer länsstyrelsen upp att de olika synpunkter man lämnat under planprocessen beaktas av kommunen?

---

---

---



7. Hur stor andel av kommunernas planer upphävdes av länsstyrelsen under perioden 2000-2003 ("kap 12-upphävanden och överklagade detaljplaner)?

2000.....%    2001.....%    2002.....%    2003.....%

8. Hur stor andel av kommunernas planer upphävdes av länsstyrelsen till viss del under perioden 2000-2003?

2000.....%    2001.....%    2002.....%    2003.....%

9. Redovisa de vanligaste orsakerna till att länsstyrelsen upphäver en av kommunen antagen plan?

---

---

---

10. Anser Du att länsstyrelsen har getts tillräckliga befogenheter/verktyg i PBL för att kunna utöva sin tillsyn över den kommunala planeringen?

Ja     Nej

Om nej, vilka befogenheter/verktyg tycker Du saknas? \_\_\_\_\_

---

## 5. Länsstyrelsens arbetsätt

1. Anser Du att det är länsstyrelsens uppgift att verka för en effektiv och likformig tillämpning av PBL i den kommunala planeringen?

Ja     Nej

Om ja, ange vilken/vilka arbetsmetoder som länsstyrelsen använt sig av de två senaste åren (2002/2003) för att få till stånd en sådan utveckling?

- Dialog i samband med program/plansamråd
- Särskilda kommunbesök
- Anordnande av seminarier/kurser
- Särskilda policydokument riktade till kommunerna

Annat sätt: \_\_\_\_\_

## 6. Rapportering av tillsynen

1. Rapporterar länsstyrelsen sina iakttagelser från plantillsynen i länet till Boverket?

Ja     Nej

Om ja, ange när länsstyrelsen senast lämnade sådan information till Boverket och på vilket sätt den lämnades?

---

---

---

Om nej, ange ert ställningstagande till att inte rapportera till Boverket?

---

---

---

## 7. Information och stöd från Boverket

1. Boverket har på den centrala nivån ansvar för att verka för en effektiv och likformig fysisk planering i landet. Anser Du att länsstyrelsen får det stöd som behövs från Boverket i denna uppgift på den regionala nivån?

- Ja, i allt väsentligt
- Ja, men det kan förbättras
- Nej, stödet räcker inte till

2. Vilken/vilka typer av de stöd som Boverket ger anser Du mest ändamålsenliga för länsstyrelsernas tillsynsverksamhet över den fysiska planeringen i kommunerna?

- Kurser  Seminarier  Handböcker och skriftligt material  Direktkontakter (telefon/besök)

Annat: \_\_\_\_\_

3. Vilka av ovanstående stöd bedömer Du att Boverket oftast använder sig av? \_\_\_\_\_

4. Hur bedömer Du att Boverkets stöd till länsstyrelserna utvecklats de senaste fem åren?

- Stödet har ökat  Stödet är oförändrat  Stödet har minskat

5. Saknas något stöd från Boverket för att länsstyrelsen skall kunna fullgöra sin tillsynsuppgift? \_\_\_\_\_

6. Anser Du att det nuvarande samarbetet mellan länsstyrelsen och Boverket fungerar bra?

Ja     Nej

Om nej, ge exempel på hur det kan utvecklas samt ange vad som i så fall krävs

---

---

---

## 8. Uppdrag i regleringsbrev mm

1. Hur stor andel av planenhetens (eller motsv) resurser bedömer Du användes för att besvara återrapporteringskraven/regeringsuppdragen i regleringsbrevet för år 2003( ange i procent)?

\_\_\_\_\_ %

2. Har länsstyrelsen fått någon redovisning från Miljödepartementet om hur den avrapporterade informationen kommer att beredas vidare?

Ja     Nej

3. Bedömer Du att länsstyrelsen vanligtvis får sådan information från Regeringskansliet?

Ja     Nej

4. Anser du att syfte och mål för länsstyrelsens tillsyn över kommunernas planering är tydligt uttryckt i regleringsbrev och instruktion?

Ja     Nej

Kommentar \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_



# Bilaga 2 Konsultrapport om länsstyrelsernas synpunkter på kommunernas detaljplanering vid samrådsförfarande m.m.



KTH Infrastruktur  
Fastighetsvetenskap

2005-02-15

## Länsstyrelsens synpunkter på kommunernas detaljplanering vid samrådsförfarande

---

### Uppdraget

Riksrevisionen har 2004-08-13 givit enheten för fastighetsvetenskap, institutionen för infrastruktur på KTH, i uppdrag att studera länsstyrelsens roll vid samrådsförfarande i detaljplaneringen. Sju län och två kommuner i varje län, varav residenskommunen är en, ingår i undersökningen.

I varje kommun skall tre detaljplaner med s.k. normalt planförfarande granskas, dvs. totalt 42 st. planer. Urvalet av planer skall utgöras av de tre senast fastställda detaljplanerna i varje kommun som uppfyller följande kriterier:

- Planer omfattande nya bostäder alternativt kombinerat industri/kontor och bostadsbebyggelse
- Planerna skall innefatta fler än tio bostadslägenheter, dvs. s.k. frimärksplaner skall inte ingå i undersökningen.
- I de fall nya bostäder inte skulle planerats i en kommun under de senaste sex åren får i stället andra planer av betydelse tas med.

Undersökningen skall baseras på de handlingar som finns i kommunernas planakter, dvs. skriftliga synpunkter som lämnats i samband med planprogram, samråd och utställning av detaljplaneförslaget.

Varje detaljplan skall studeras med avseende på följande frågeställningar:

- Vad är planens syfte och huvudsakliga innehåll? Planens ändamål, omfattning, läge, markägoförhållanden mm?
- Hur genomfördes planprocessen? Tiden från formell planstart till dess att planen vinner laga kraft; planuppdrag, program, samråd, utställning, antagande samt överklagande? Politisk oenighet kring planförslaget? Eventuell uppmärksamhet från sakägare, medborgare eller media?
- Hur är formerna för plansamråd? Sammanträden och/eller skriftlig kommunikation? Vilka statliga och kommunala aktörer medverkade i samrådet?
- Vilka formella, skriftliga synpunkter har länsstyrelsen lämnat?
- I vilken grad beaktar kommunen länsstyrelsens synpunkter? Och i vilken mån följer länsstyrelsen upp om deras synpunkter blivit tillgodosedda?
- Vilka synpunkter har lämnats av andra än länsstyrelsen? Sakägare? Kommunala förvaltningar?

Med den följande rapporten är det beskrivna uppdraget slutfört.<sup>44</sup>

Stockholm den 15 februari 2005

Thomas Kalbro  
Bitr. professor,  
projektledare

Sofia Johnsson

Lisen Köhlberg

---

<sup>44</sup> Rapporten baseras på examensarbete nr. 145 från enheten för fastighetsvetenskap, inst. för infrastruktur, KTH. Examensarbetet har utförts av Sofia Johnsson och Lisen Köhlberg. Projekt/handledare har varit Thomas Kalbro.



## Resultatet av undersökningen

### Planernas syfte och innehåll

Huvudsyftet med de planer som ingått i undersökningen är att uppföra ny bostadsbebyggelse i form av flerfamiljshus, radhus eller villabebyggelse och som omfattar minst tio bostadslägenheter. I de undersökta planerna ligger antalet lägenheter mellan 10 och 200. Planområdena finns såväl i kommunernas centrala som mer avlägsna delar. Markägare i planerna är såväl kommunen, exploatörer som enskilda fastighetsägare.

I det fall där kommunen inte planerat för bostäder de senaste sex åren har detaljplaneläggning för ett större vägbyggnadsprojekt studerats.

### Planprocessen

Planprocessens längd varierar mellan fyra månader och åtta år, men är i genomsnitt cirka två och ett halvt år (medianvärde 2 år).

Planprocessen har inletts med ett programskede i 15 detaljplaner, dvs. cirka en tredjedel av planerna, och i elva av dessa fall har länsstyrelsen yttrat sig (i hälften av fallen är det synpunkter som berör 12 kap. 1 § PBL, medan den andra hälften rör "övriga frågor"). Att länsstyrelsen yttrat sig under programskedet innebär inte att de avstår från att lämna synpunkter under senare samråd. Det tycks inte heller vara så att länsstyrelsen lämnar färre synpunkter i senare samråd i de planer som föregåtts av ett programsamråd. – varken vad gäller 12:1-synpunkter eller "övriga synpunkter".

I den absoluta merparten av detaljplanerna finns en politisk enighet att anta detaljplanen. Endast i 15 % av planerna framkommer oenighet av plan-dokumententen.

En fjärdedel av planerna har varit kontroversiella på så sätt att de skapat en "större" opinion bland sakägare. En tredjedel av planerna (14 st.) har överklagats till länsstyrelsen av fastighetsägare och boende. Tio av dessa planer ligger i residensstäderna.

I nio av de överklagade planerna har länsstyrelsen avslagit besvären. I två av planerna har länsstyrelsen upphävt antagandebeslutet för del av planområdet och i de resterande tre planerna hade inte länsstyrelsen fattat beslut när denna undersökning genomfördes.

I endast två planer har det funnits information i planakterna om att planerad bebyggelse har uppmärksamats i media, vilket gör det svårt att uttala sig om media haft någon påverkan på planernas innehåll.

## Formerna för plansamråd

I hälften av detaljplaneprocesserna har det, utöver skriftlig kommunikation, hållits samrådsmöten. I dessa deltar vanligen inte länsstyrelsen och andra statliga och kommunala aktörer, utan samrådsmötena besöks främst av sakägare. Vissa kommuner träffar istället länsstyrelsen i andra sammanhang, t.ex. i form av månadsvisa möten som inte är dokumenterade i planhandlingarna. Det förekommer också att kommunen har mer informella kontakter med länsstyrelsen, t.ex. i form av muntliga underhandskontakter, vilka i mycket liten grad dokumenterats i planhandlingarna. Av ovan sagda framgår att det – av vår undersökning – inte går att peka på några mönster vad gäller formerna för plansamråd mellan kommunerna och länsstyrelserna.

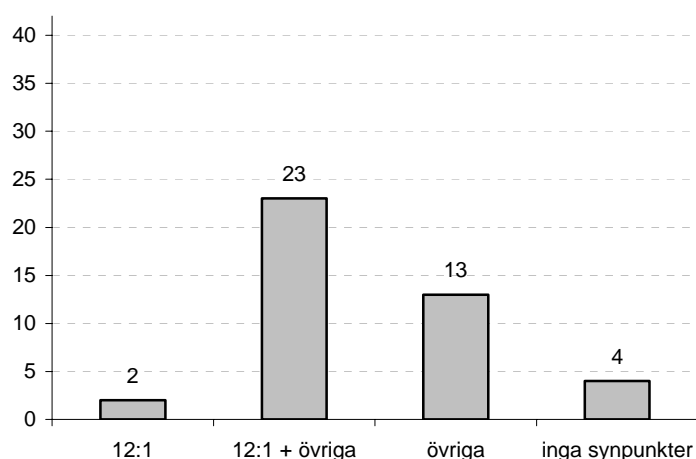
Strukturen på länsstyrelsens yttranden skiljer sig något åt mellan länen. I cirka hälften av planerna där länsstyrelsen inkommit med synpunkter är yttrandena väldisponerade och tydliga med en klar separering mellan de intressen länsstyrelsen har att bevaka enligt 12 kap. 1 § PBL och övriga synpunkter. I andra fall är dock yttrandena något "ostrukturerade", i den meningen att länsstyrelsen inte uttryckligen nämner 12:1, utan lämnar ett antal synpunkter av olika karaktär som gör att tyngden av olika synpunkter inte framgår på ett tydligt sätt. Det går dock inte att urskilja något mönster mellan antalet beaktade synpunkter i planerna och strukturen på länsstyrelsens yttranden.

## Vilken typ av synpunkter har länsstyrelsen lämnat?

Länsstyrelsens synpunkter har i undersökningen grovt klassificerats på följande sätt:

- enbart synpunkter grundade på 12 kap 1 § PBL
- både synpunkter enligt 12 kap 1 § PBL och "övriga synpunkter"
- enbart "övriga synpunkter"
- inga synpunkter alls

Av figuren framgår hur dessa typer av synpunkter fördelar sig på de 42 undersökta planerna.



Figur 1. Länsstyrelsens typ av synpunkter i de 42 detaljplanerna.

Av figuren framgår att länsstyrelserna vanligen ger synpunkter både enligt 12:1 PBL och "övriga synpunkter". Det gäller i 23 st. (eller drygt hälften) av de studerade planerna. I två av planerna är det enbart fråga om 12:1-synpunkter medan enbart "övriga synpunkter" framförs i ca en tredjedel av planerna. Endast i fyra planer har länsstyrelsen inte framfört någon synpunkt alls.

Av figuren framgår också att 12:1-synpunkter förekommer i 25 av detaljplanerna (ca 60 procent) och "övriga synpunkter" i 36 planer (närmare 90 procent av planerna).

I varje plan kan naturligtvis länsstyrelsen lämna flera synpunkter inom respektive kategori. Om vi ser till *antalet synpunkter* är bilden den följande. I de 42 planerna har sammantaget 170 olika synpunkter på planerna lämnats (i genomsnitt fyra per plan). Av dessa är 110 st. (65 %) att hänföra till "övriga synpunkter", medan den resterande delen 60 st. (35 %) är 12:1-synpunkter.

### *Noteringar på länsnivå*

Som framgår av figur 1 lämnas enbart "övriga synpunkter" i ca en tredjedel av planerna. Detta är dock inte en helt en representativ bild för alla län. I vissa län lämnas huvudsakligen "övriga synpunkter" i samband med att också 12:1-synpunkter framförs. Andra län ger i större utsträckning enbart övriga synpunkter.

### **Länsstyrelsens synpunkter enligt 12 kap. 1 § PBL**

Länsstyrelsen skall bevaka de intressen som är lagstadgade i 12 kap 1 § PBL. Länsstyrelsens synpunkter har kategoriserats i enlighet med de fyra punkterna i 12 kap 1 § PBL, dvs.

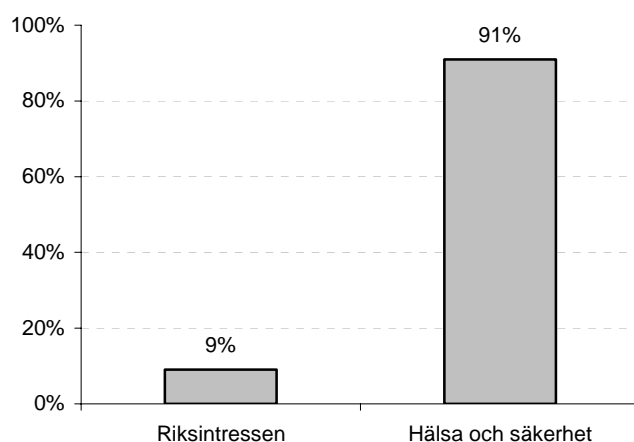
- riksintressen
- mellankommunala intressen
- miljökvalitetsnormer
- hälsa och säkerhet

Först kan då konstateras att synpunkter angående mellankommunala intressen och miljökvalitetsnormer inte framkommit i vårt undersökningsmaterial. De planer som ingått i undersökningsmaterialet är inte av den karaktären att mellankommunala intressen blivit aktuella att behandla, vilket annars kan vara fallet med planer som rör externa handelslokaliseringar etc. Att miljökvalitetsnormer inte heller varit aktuella beror sannolikt på att de planer som ingått i undersökningsmaterialet inte ligger i egentliga storstadsområden, där risken är större att de angivna föroreningsnivåerna skulle kunna överskridas.<sup>45</sup>

De 60 st. 12:1-synpunkter som ingår i undersökningen avser alltså enbart riksintressen eller frågor som rör hälsa och säkerhet. Hur dessa två kategorier fördelar sig framgår av figur 2 nedan.

---

<sup>45</sup> Idag finns miljökvalitetsnormer för kvävedioxid, kväveoxider, svaveldioxid, kolmonoxid, bly, bensen, partiklar (PM10) och ozon i utomhusluft (SFS 2001:527) samt för olika parametrar i fisk- och musselvatten (SFS 2001:554).



Figur 2. Fördelning av synpunkter enligt 12 kap 1 § PBL.

Som figur 2, inte oväntat, visar är "hälsa och säkerhet" den helt övervägande delen bland länsstyrelsens synpunkter, eftersom riksintressen inte kan förväntas vara en frekvent fråga i samband med planläggning för bostadsbebyggelse. Synpunkter som rör riksintressen har lämnats i fem planer. Synpunkterna gäller i samtliga fall bevarande av kulturhistoriska värden i tre av residensstäderna. Översiktsplanerna i dessa fall kan – av naturliga skäl – inte vara alltför detaljerade när det gäller att närmare klargöra hur tillkommande bebyggelse skall utformas med hänsyn till det kulturhistoriska intresset. Länsstyrelsens bevakning av riksintressena måste alltså ske i samband med upprättandet av detaljplanen.

Hälsa och säkerhet inkluderar flera aspekter – buller, trafiksäkerhet, markstabilitet, förorenad mark mm. I undersökningsmaterialet avser en tredjedel av länsstyrelsens synpunkter på detaljplaneringen just buller, medan andelen frågor om trafiksäkerhet, markstabilitet och förorenad mark är 15 %, 13 % respektive 11 %. I mindre utsträckning har länsstyrelsen även lämnat synpunkter angående elektromagnetiska fält, skyddsavstånd, transportleder för farligt gods och luftföroreningar.

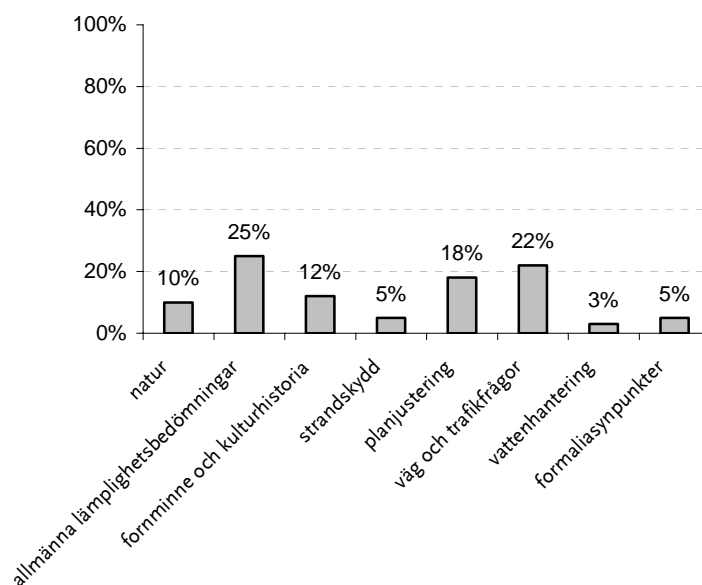
## Noteringar på länsnivå

Det kan noteras att detaljplaner i residensstäderna är överrepresenterade när det gäller 12:1-synpunkter. Inte helt förvånande eftersom planering i större orter kan vara mer "komplicerad" i flera avseenden.

### Länsstyrelsernas "övriga synpunkter"

Förutom att bevaka intressena enligt 12 kap 1 § PBL ska länsstyrelsen även ge råd till kommunerna om tillämpningen av bestämmelserna i 2 och 3 kap PBL. Länsstyrelsens synpunkter har då delats upp i åtta kategorier enligt följande:

- natur
- allmänna lämplighetsbedömningar (t.ex. lokalisering, arkitektonisk utformning och byggvolym)
- kulturmiljö
- strandskydd
- planjusteringar (t. ex. tillägg eller korrigeringar av bestämmelser eller text i plankarta eller planbeskrivning)
- väg- och trafikfrågor
- vattenhanteringsfrågor
- formaliasynpunkter (t.ex. att handlingar saknas i planakten eller att planen ska föregås av ett program)



Figur 4. Fördelning av länsstyrelsens synpunkter utöver 12 kap 1 § PBL.

En allmän kommentar som kan göras är, att länsstyrelserna lämnar synpunkter av olika tyngd, dvs. vissa synpunkter kan tolkas som mer "rådgivande" medan andra är av mer "uppmanande" slag.

Ett exempel på mer rådgivande synpunkt kan vara följande citat.  
*”Länsstyrelsen har ingen invändning mot föreslagen exploatering i stort, men anser att utformningen av friytorna inom planområdet kan studeras ytterligare”. Lite starkare formuleringar kan exemplifieras med följande påpekande: ”Planområdet berör område med mark som kan vara förorenad. Detta bör behandlas i planhandlingarna”.*

Länsstyrelserna har som figur 4 visar lämnat flest synpunkter vad gäller allmänna lämplighetsbedömningar, väg- och trafik samt planjusteringar. Kanske inte oväntat eftersom dessa tre kategorier kan inkludera relativt många aspekter.

## Noteringar på länsnivå

Liksom är fallet för 12:1-synpunkter är den generella bilden, att andelen ”övriga synpunkter” är större i residensstäderna. Sannolikt beroende på att komplexiteten i planeringen är större.

## Hur beaktar kommunerna länsstyrelsens synpunkter?

En intressant fråga är naturligtvis i vilken omfattning länsstyrelserna får gehör för sina synpunkter. Eller uttryckt på ett annat sätt: i vilken grad beaktar kommunerna synpunkterna? Det gäller dels synpunkter enligt 12 kap 1 § PBL (riksintressen samt hälsa och säkerhet), dels ”övriga synpunkter”.

### Andelen beaktade 12:1-synpunkter

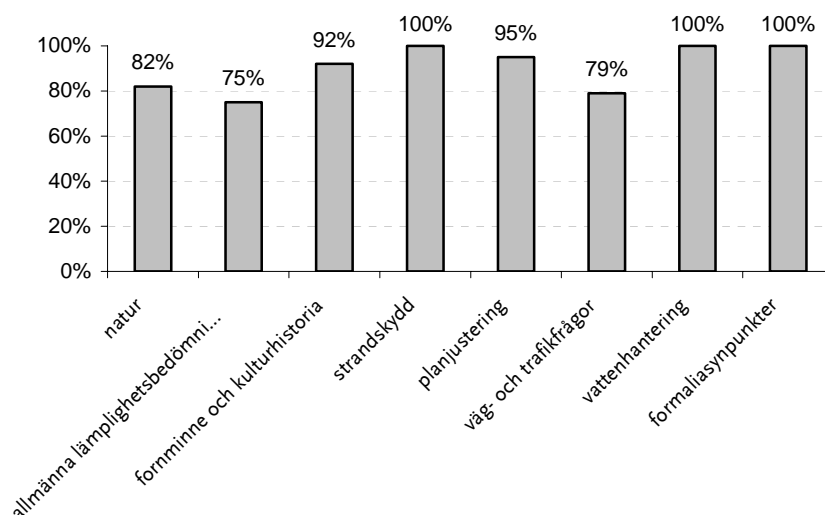
Länsstyrelsens synpunkter enligt 12 kap 1 § PBL har, naturligen, till mycket stor del beaktats. Av det totala antalet 12:1-synpunkter har kommunerna tagit hänsyn till nästan 90 procent av synpunkterna. Vad gäller riksintressen har länsstyrelserna haft synpunkter i fem planer. I samtliga dessa planer har kommunen beaktat synpunkterna. Beträffande frågor om hälsa och säkerhet har dock inte alla synpunkter beaktats vid antagandet. Av totalt 55 hälso- och säkerhetssynpunkter har 7 st. (13 %) inte beaktats.

De hälso- och säkerhetssynpunkter som kommunerna inte beaktat rör mark som kan vara förorenad, planområdets närhet till verksamhet som ger höga bullervärden, avsaknad av konsekvensbeskrivning av planförslaget vad gäller buller, skyddsavstånd mellan bostäder och åkermark och psykologiska effekter av en transformatorstation.

En förklaring till att inte *alla* hälso- och säkerhetssynpunkter beaktas kan vara att det finns en "gråskala" för vad som skall hänföras till 12:1 PBL och vad som kan klassificeras som "övriga synpunkter", t.ex. vad gäller buller och trafiksäkerhet. En annan förklaring kan vara att det kan vara svårt för länsstyrelsen att driva vissa frågor som t.ex. buller, eftersom det kan vara svårt att visa att framtida bullernivåer kommer att bli för höga.

### Andelen beaktade "övriga synpunkter"

Av figur 5 framgår det att även en stor del av länsstyrelsens övriga synpunkter har beaktats. I 31 av de 42 planerna har samtliga länsstyrelsens synpunkter beaktats och av totala antalet synpunkter har 85 % beaktats av kommunerna.



Figur 5. Andelen beaktade övriga synpunkter.

I absoluta tal är det 16 synpunkter som *inte* beaktats och 12 av dessa avser dels "allmänna lämplighetsbedömningar" (7 st.), dels "väg- och trafikfrågor" (5 st.).

### Uppföljning av lämnade synpunkter?

Huruvida länsstyrelsen följt upp lämnade synpunkter – och vilka åtgärder de vidtagit om de inte tillgodosetts är – utifrån enbart skriftliga planhandlingar – svårt att bedöma. Det som framgår av plandokumenterna är endast om



länsstyrelsen återkommer med sina synpunkter under utställningstiden, eller beslutar att upphäva kommunens beslut om antagande av detaljplanen.

Länsstyrelsen har, utöver samrådsyttrande, återkommit med ett utställningsyttrande i 17 av planerna. I tio av dessa planer var det samma 12:1-synpunkter som tidigare framförts i samrådet, och i huvudsak rörde det buller- och trafiksäkerhetsfrågor. Vissa av frågorna återkom i utställningsskedet till följd av undersökningsresultat som efterfrågats i samrådsskedet. I andra fall var det omformulerade/vidareutvecklade frågeställningar i samma ämne.

I sex av planerna inkom länsstyrelsen med nya ”övriga synpunkter” under utställningsskedet vilka kanske borde ha redovisats tidigare i planprocessen. I arbetet med översynen av plan- och bygglagen har denna fråga varit uppe till behandling. Där har bl.a. framförts åsikten att länsstyrelsens yttranden i samband med utställningen bör begränsas till sådana frågor som kan leda till ingripande med stöd av 12 kap PBL<sup>46</sup>.

Endast i två av de sex planer där kommunen inte har beaktat länsstyrelsens synpunkter enligt 12:1 har länsstyrelsen överprövat kommunens antagandebeslut. I båda fallen undantogs ett delområde av detaljplanen.

I ett av dessa fall inkom kommunen sedermera med kompletterade handlingar angående skyddsplantering mellan planerad bebyggelse och hästverksamhet. Ett arbete med riktlinjer för hästverksamhet och bebyggelseutveckling hade då slutförts av länsstyrelsen. Riktlinjerna innebar att det aktuella avståndet mellan bebyggelse och hästverksamhet kunde godtas, och planen upphävdes alltså *inte* i den del som ursprungligen överprövats.

Att endast två – och inte alla sex – planerna överprövats kan bero på att länsstyrelsen inte ansett att synpunkterna varit av den vikt att de föranlett en överprövning med stöd av 12:1.

## Sammanfattande kommentarer

Det primära syftet med denna rapport har varit att belysa ”faktiska förhållanden” vad avser länsstyrelsernas synpunkter i samband med kommunernas detaljplanering. Det har alltså inte legat inom uppdragets ram att närmare analysera problem eller ge förslag på hur tingens ordning eventuellt skulle kunna förändras. Några reflektioner med anledning av de resultat som framkommer i undersökningen kan dock göras.

---

<sup>46</sup> PBL-kommittén M2002:05, minnesanteckningar från seminarium 2004-02-24

En allmän reflektion hänger ihop med dispositionen på länsstyrelsernas samrådsyttranden. I vissa fall lämnas ett antal synpunkter av olika karaktär, utan att tyngden av olika synpunkter framgår på ett tydligt sätt. Möjligen kan denna kritik avfärdas som ”gnäll” från författarna av denna rapport, som gärna sett välstrukturerade yttranden vid materialinsamlingen. Men det kan heller inte uteslutas att även kommunerna skulle vilja få en klarare bild av den tyngd länsstyrelsen ger olika synpunkter.

Länsstyrelserna ger relativt många synpunkter i detaljplaneärenden. I genomsnitt är det drygt fyra synpunkter per plan.

Av dessa synpunkter kan ca en tredjedel hänföras till 12 kap. 1 § PBL, dvs. synpunkterna avser riksintressen och – framförallt – frågor som hänger samman med hälsa och säkerhet. De andra två tredjedelarna av synpunkter är av karaktären ”övriga synpunkter” (allmänna lämplighetsfrågor, väg- och trafikfrågor m.m.).

De synpunkter som länsstyrelserna lämnar beaktas i mycket stor utsträckning av kommunerna – nio av tio synpunkter beaktas.

Av synpunkter grundade på 12 kap.1 § tillgodoses 90 procent. Av de synpunkter som inte beaktas är det fråga om hälso- och säkerhetsfrågor, där det kanske inte är självklart att frågorna har en sådan dignitet att de faller under 12:1. När det gäller ”övriga frågor” beaktas 85 procent av synpunkterna. När kommunerna inte tar hänsyn till länsstyrelsens synpunkter handlar det till den absolut största delen om ”allmänna lämplighetsbedömningar” eller ”väg- och trafikfrågor”.

Mot bakgrund av antalet synpunkter i varje detaljplaneärende – och andelen beaktade synpunkter – finns det åtminstone tre hypotetiska förklaringar, eller en kombination av förklaringar.

- Länsstyrelserna vill visa den ”makt” som PBL ger dem – och kommunerna vill inte, av olika skäl, onödigtvis ”stöta sig” med länsstyrelsen annat än i undantagsfall!
- Kommunerna gör många ”fel” vid upprättandet av detaljplaner, vilket betyder att länsstyrelserna fyller en viktig funktion genom att korrigera planernas utformning!
- Hur detaljplaner skall upprättas är naturligtvis inte någon exakt vetenskap, och genom en dialog i samråden får kommunerna stöd och relevanta synpunkter från länsstyrelserna i syfte att höja plankvaliteten.

Som nämndes inledningsvis har vi inte gjort någon djupanalys av de fakta som framkommer i undersökningen. Vi har alltså inte något som helst stöd för att ansluta oss till de två förstnämnda, ”negativa”, tolkningarna. På basis av undersökningen utgår vi därför från – tills annat visas – den tredje förklaringen, dvs. att samrådsdialogen mellan länsstyrelse och kommun är värdefull för att i slutändan få fram bra detaljplaner.

## Referenser

- SFS 1987:10 *Plan- och bygglag*.
- SFS 1987:383 *Plan- och byggförfordning*.
- SFS 1995:1197 *Ändring: Plan- och bygglag*.
- SFS 1998:808 *Miljöbalk*.
- SFS 1998:839 *Ändring: Plan- och bygglag*.
- SFS 1996:124 *Förordning med instruktion för Boverket*.
- SFS 2002:864 *Förordning med länsstyrelseinstruktion*.
- Bostadsutskottets betänkande 1986/87:BoU1 *om ny plan- och bygglag*.
- Bostadsutskottets betänkande 1986/87:BoU7 *om vissa bostadspolitiska frågor*.
- Bostadsutskottets betänkande 1987/88:BoU5 *om ett nytt plan- och bostadsverk*.
- Bostadsutskottets betänkande 1995/96:BoU1 *Översiktsplaneringen enligt plan- och bygglagen*.
- Bostadsutskottets betänkande 2001/02:BoU14 *Vissa inomhusmiljöfrågor*.
- Bostadsutskottets betänkande 2003/04:BoU1 *Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande*.
- Boverkets: Årsredovisningar 1998–2004.
- Boverket *Boken om MKB för detaljplan, Boken om översiktsplanering*.
- Didón, Lars Uno, Magnusson, Lars, Millgård, Olle, Molander, Stefan (1997) *Plan- och bygglagens grunder. Med naturresurslagen*. Norstedts juridik.
- Jordbruksutskottets betänkande 1997/98:JoU25 *Följdragstiftning till miljöbalken m.m.*
- Länsstyrelser i sju län: Årsredovisning för 2000–2004.
- Miljöutskottets betänkande 1998/99:MJU6 *Miljöpolitiken*.
- Miljöutskottets betänkande 2001/02:MJU3 *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*.
- Proposition 1985/86:1 *Regeringens proposition om förslag till ny plan- och bygglag*.
- Proposition 1986/87:48 *Regeringens proposition om bostadspolitiken*.
- Proposition 1987/88:37 *Regeringens proposition om ett nytt plan- och bostadsverk*.
- Proposition 1994/95:230 *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.*

Proposition 1997/98:90 *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*

Proposition 1997/98:145 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.*

Proposition 2000/01:130 *Svenska miljömål - delmål och åtgärdsstrategier.*

Proposition 2001/02:128 *Vissa inomhusmiljöfrågor.*

Budgetpropositionen 2000 – 2005. Särskilt Utgiftsområde 18  
*Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande*

Regleringsbrev för budgetåren 1998 – 2004 avseende Boverket.

Regleringsbrev för budgetåren 1998 – 2004 avseende Länsstyrelserna m.m.

Riksdagens revisorers rapport 2000/01:14, *Plan- och byggprocessens längd, Förslag till riksdagen 2001/02:RR8.*

SOU 1987:48 *Ett nytt plan- och bostadsverk. Betänkande av Organisationskommittén för ett nytt plan- och bostadsverk*

SOU 1994:36 *Miljö och fysisk planering.*

SOU 1994:134 *Överprövning av beslut i plan- och byggärenden*

SOU 1996:168 *Översyn av PBL och va-lagen.*

SOU 1997:90 *Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet.*

SOU 2002:14 *Statlig tillsyn— Granskning på medborgarnas uppdrag.*

SOU 2003:70 *Miljöbedömningar avseende vissa planer och program – Delbetänkande ifrån PBL-kommittén.*

SOU 2004:14 *Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna.*

SOU 2004:40 *Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation.*

SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn. Sveriges kommuner och Landsting (2004) Hur ser det ut i din kommun? Enkät om det kommunala samhällsbyggandet.*

## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarderna – en granskning av försvarets materieförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan?

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *stys de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar