



Länsstyrelserna

Gemensamma arbetsformer och riktlinjer för uppföljning och utvärdering av tillsyn och tillsynsvägledning inom PBL

- redovisning av uppdrag 44 a i regleringsbrev 2012

Gemensamma arbetsformer och riktlinjer för uppföljning och utvärdering av tillsyn och tillsynsvägledning inom PBL

- redovisning av uppdrag 44 a i regleringsbrev 2012

Rapportnummer: 2012:12

Utgivare: Länsstyrelserna

Utgåva: Publiceras endast på webben

Hemsida: www.lansstyrelsen.se/gavleborg

Kontaktperson: Maria Andersson, Länsstyrelsen Gävleborg

Förord

Länsstyrelserna har i regleringsbrev för 2012 fått i uppdrag att i samverkan med Boverket ta fram förslag till gemensamma arbetsformer för länsstyrelsernas uppgifter med uppföljning och utvärdering vad gäller arbetet med tillsyn, tillsynsvägledning och tillämpning inom PBL-området. Föreliggande förslag gäller den första delen (44 a) av uppdraget.

Länsstyrelserna har tolkat uppdraget som en början på ett utvecklingsarbete som ska gälla hela länsstyrelsekollektivet. Denna rapport redovisar en övergripande process för hur länsstyrelserna ska arbeta med att följa upp och utvärdera samt till Boverket redovisa byggnadsnämndernas tillsynsarbete och dess utveckling och länsstyrelsernas arbete med tillsynsvägledning.

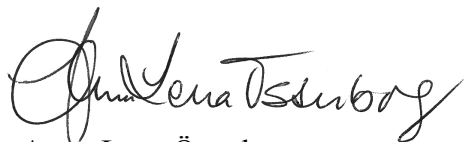
Arbetsprocessen redovisas som en cyklisk arbetsform med årliga återkommande enkäter som ger ett ändamålsenligt underlag för uppföljning och utvärdering för tillsyn och tillsynsvägledning.

Redovisat förslag har utvecklats bland annat genom flera workshops där företrädare för länsstyrelserna och Boverket har deltagit. Förslaget har också remissbehandlats vid två tillfällen. Remissomgångarna har resulterat i många värdefulla synpunkter från länsstyrelser, Boverket och SKL.

Arbetet med uppdraget, som har samordnats av Länsstyrelsen Gävleborg har genomförts i samverkan med länsstyrelserna och i nära samarbete med Boverket.

Förslaget kommer nu att ligga till grund för länsstyrelsernas fortsatta arbete med samordnade arbetsprocesser, vilket bör skapa förutsättningar för en mer enhetlig, rättssäker och effektiv tillämpning av plan- och bygglagen.

För länsstyrelserna



Anna-Lena Österborg
Länsråd i Gävleborgs län

Gävle 31 oktober 2012

Innehåll

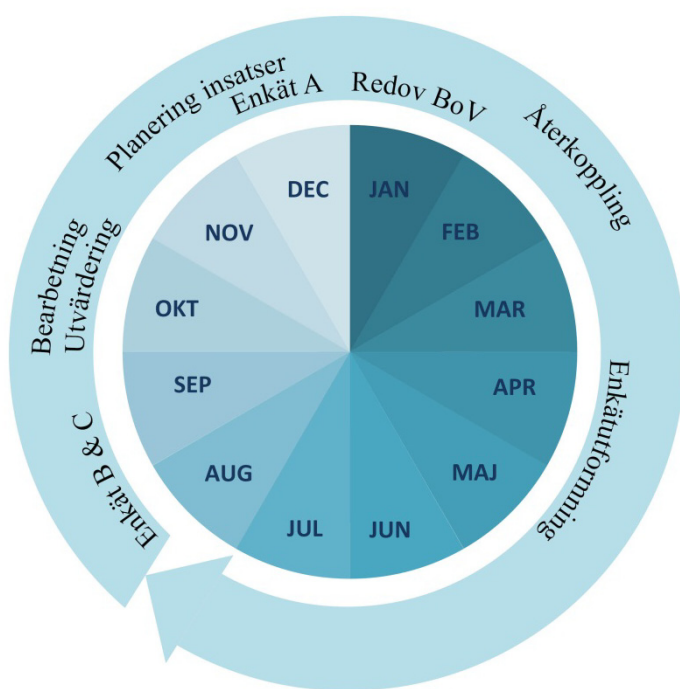
Sammanfattning	5
1. Uppdraget	7
1.1 Uppdragets bakgrund och syfte	7
1.2 Avgränsning av uppdraget.....	8
1.3 Centrala begrepp i uppdraget	9
1.4 Uppdragets genomförande	9
2. Förutsättningar och utgångspunkter	10
2.2 Roller och ansvar i arbetet med tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning	10
2.3 Kompetens och resurser	10
2.4 Utmaningar.....	11
3. Förslag till arbetsformer och riktlinjer	12
3.1 En generell övergripande process	12
3.2 Enkätmetoden	12
3.3 Tillsynsvägledningsåret	13
3.4 Tillsynsvägledningsplanen	14
3.5 Årscykelns olika moment	16
3.6 Övriga förslag och synpunkter.....	18
3.7 Sambandet med övrig uppföljning	19
4. Effekter	20

Sammanfattning

Inom uppdrag 44 i regleringsbrevet för 2012 har regeringen gett länsstyrelserna ett uppdrag att utarbeta gemensamma arbetssätt vad gäller uppföljning och utvärdering inom PBL-området. Detta förslag gäller det första av det tvådelade uppdraget och handlar om gemensamma arbetsformer för uppgifter om tillsyn och tillsynsvägledning. Uppdraget omfattar också hur redovisning ska ske till Boverket.

Arbetet med uppdraget, som har samordnats av Länsstyrelsen Gävleborg har genomförts i samverkan med länsstyrelserna och i nära samarbete med Boverket. Inom ramen för arbetet har bl.a. en enkät genomförts i syfte att samla in uppgifter om hur arbetet bedrivs idag och undersöka hur länsstyrelserna anser att arbetet bör bedrivas i framtiden. Med enkätresultatet som grund har förslaget som redovisas sedan utvecklats genom olika workshops. Arbetet har också remissbehandlats vid två tillfällen.

Förslaget till gemensamma arbetsformer och riktlinjer består av en cyklisk arbetsform med en årligt återkommande enkät. Denna utgör underlaget för uppföljning och utvärdering av byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet och länsstyrelsernas tillsynsvägledning. I årscykeln integreras också redovisningen till Boverket.



Enkäten består av tre delar. En allmän del med kvantitativa frågor, en temadel som varierar år från år utifrån ett uttalat behov samt en regionalt anpassad del. Brytpunkten för årscykeln ligger i månadskiftet juni-juli och startar med ett enkätutskick innehållande den gemensamma temadelen (del B) och den regionala delen (del C). Efter bearbetning och utvärdering av enkätresultatet följer planering av kommande års insatser. I slutet av året genomförs nästa del av enkätundersökningen som består av mer kvantitativa frågor (del A). När denna är avslutad redovisas resultaten till Boverket, som sedan gör återkoppling till länsstyrelserna. Utifrån enkäternas

samlade resultat och aktuella tendenser påbörjas sedan arbetet med kommande enkät.

Förslaget bygger till stor del på samverkan och avser också att skapa gemensamma strukturer och arbetsrutiner men även att utveckla dialogen och kommunikering mellan länsstyrelser, kommuner och Boverket.

Ett genomförande av gemensamma riktlinjer och arbetsformer kommer att innebära mycket arbete i ett initieringsskede. Men en fungerande arbetsmodell bedöms också att leda till många positiva effekter, vilket bör skapa förutsättningar för att utveckla och effektivisera arbetet inom området och skapa en mer enhetlig och rättssäker och tillämpning av plan- och bygglagen.

1. Uppdraget

Inom uppdrag 44 i regleringsbrevet för 2012 har regeringen gett länsstyrelserna ett uppdrag att utarbeta gemensamma arbetssätt vad gäller uppföljning och utvärdering inom PBL-området:

”Länsstyrelserna ska ta fram förslag till gemensamma arbetsformer och riktlinjer för uppgiften som regleras i den nya plan- och bygglagstiftningen och som handlar om att följa upp, utvärdera och till Boverket redovisa följande:

a) uppgifter om tillsyn vad gäller:

- byggnadsnämndernas tillsynsarbete och dess utveckling*
- länsstyrelsernas arbete med att ge tillsynsvägledning och att ge råd och stöd till byggnadsnämnderna i nämndernas tillsynsarbete,*

b) uppgifter om tillämpningen vad gäller:

- byggnadsnämndernas tillämpning av plan- och bygglagen m.m.,*
- länsstyrelsernas arbete med att ge råd och stöd,*
- detaljplaner och områdesbestämmelser och av planeringsunderlag för översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser m.m.*

Uppdraget ska genomföras i samråd med Boverket och efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Uppdraget ska samordnas av Länsstyrelsen i Gävleborgs län.

Uppdraget del a (gemensamma arbetsformer för uppgifter om tillsyn) ska redovisas till regeringen (Socialdepartementet) senast den 31 oktober 2012. Uppdraget del b (gemensamma arbetsformer för uppgifter om tillämpning av plan- och bygglagen) ska redovisas till regeringen (Socialdepartementet) senast den 31 oktober 2013.”

1.1 Uppdragets bakgrund och syfte

I den nya plan- och bygglagen (PBL), som trädde ikraft i maj 2011, och i den nya plan- och byggförordningen (PBF) har de gamla tillsyns- och uppsiktsbegreppen ersatts med tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning. Av propositionen till PBL 2010:900 framgår också att länsstyrelserna ska följa upp kommunernas tillämpning av lagen i övrigt och ha en kunskapsförmedlande roll. Någon ytterligare reglering av hur länsstyrelsernas arbete i denna del ska bedrivas finns inte.

Det övergripande syftet för tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning är att den ska medverka till att demokratiskt beslutade lagar och bestämmelser efterlevs och tillämpas i enlighet med lagstiftarens intentioner och på samma sätt i hela landet. Att ha gemensamma arbetsprocesser ger förutsättningar för att ytterligare utveckla och effektivisera arbetet inom området och skapa en mer enhetlig, rättssäker och effektiv tillämpning av lagarna.

Tillsyn enligt det tidigare begreppet inom PBL-området har inte i alla lägen fungerat i enlighet med lagstiftarens intentioner och länsstyrelsernas otydliga roll har konstaterats i flera utredningar och rapporter. Det gäller bland annat Riksrevisionens rapport från 2005; *Uppsikt och tillsyn inom samhällsplaneringen*. Mot bakgrund av kritiken i Riksrevisionens rapport

fick Boverket tillsammans med länsstyrelserna i uppdrag att lämna förslag till åtgärder, vilket resulterade i en rapport från 2007 från Boverket; *Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen*. I rapporten från Boverket står bland annat:

”Det är viktigt att staten föregår med gott exempel och tar ansvar för de uppgifter som staten ska utföra i PBL-systemet. Mycket talar för att inte staten gör det [...]. Staten använder inte tillräckligt effektiva arbetssätt och arbetsmetoder.”

En tredje rapport som är relevant i sammanhanget kom 2009. Det var Länsstyrelsen i Östergötland som fick i uppdrag att se över och föreslå förbättringar inom länsstyrelsernas samtliga tillsynsverksamheter; *Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter*. Även rapporten *Följsamhet mot plan- och bygglagen- uppföljning inom byggområdet* bör nämnas i sammanhanget. Rapporten är ett resultat av Boverkets kompetenssatsningar inom PBL-området som genomfördes på uppdrag av regeringen. I rapporten, som skrevs gemensamt av länsstyrelserna i Dalarna, Stockholm och Uppsala, lyfter man fram behovet av myndighetssamverkan för att underlätta för länsstyrelserna att hitta sina nya roller och effektiva metoder inom PBL-området.

1.2 Avgränsning av uppdraget

Uppdraget är uppdelat i två delar, varav den första delen, del a, innebär att ta fram gemensamma riktlinjer och arbetsformer för hur länsstyrelserna ska följa upp samt utvärdera kommunernas arbete med tillsyn och hur kommunernas tillsynsverksamhet utvecklas. I denna del av uppdraget ingår också att ta fram arbetsmetoder för att följa upp och utvärdera den egna verksamheten med tillsynsvägledning, i vilket råd och stöd ingår, för kommunernas tillsynsarbete. I uppdraget ingår också hur detta ska redovisas till Boverket.

Den andra delen av uppdraget, del b, avser att ta fram gemensamma riktlinjer och arbetsformer för hur länsstyrelserna ska följa upp och utvärdera kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen. Till uppgiften hör också utveckla arbetsmetoder för att följa upp och utvärdera länsstyrelsens egen verksamhet som handlar om att ge råd och stöd. Utöver detta ingår även att följa upp och utvärdera hur detaljplaner, områdesbestämmelser och planeringsunderlag tillämpas.

Föreliggande förslag till rapport avser den första delen (a) av uppdraget. Den avgränsas till att beskriva nuläget samt ta fram förslag till en generell övergripande process för hur samtliga länsstyrelser bör arbeta med uppföljning och utvärdering. I uppdraget ingår att redovisa uppmärksammade brister och problem som har identifierats under processens gång. Det ingår inte i uppdraget att på en detaljerad nivå redovisa hur länsstyrelserna bör arbeta med exempelvis tillsynsvägledning.

1.3 Centrala begrepp i uppdraget

Tillsyn är en självständig granskning i efterhand som syftar till att kontrollera om ett tillsynsobjekt följt bindande regler eller föreskrifter, domar eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. I tillsynen ingår också att ingripa eller besluta om en påföljd om så inte har skett.

Tillsynsvägledning innebär att skapa förutsättningar för tillsynsmyndigheter att ge tillsyn. Det genom att ge dem råd och stöd i deras tillsynsarbete samt följa upp och utvärdera tillsynsverksamhet.

Begreppen uppföljning och utvärdering är inte definierade i PBL eller i PBF och det finns därför även här en osäkerhet kring vad som avses med begreppen. Tillsyns- och föreskriftsrådet har i en rapport beskrivit skillnaden mellan dessa begrepp. Uppföljning beskriver hur något är och hur det har utvecklats, medan utvärdering ska svara på varför det är så eller har blivit så. Uppföljning kan innebära att man samlar in både kvantitativt och kvalitativ data, t ex följa upp en verksamhetsplan av något slag för att se hur den ligger till i förhållande till uppställda mål. I utvärdering ingår däremot ett värderande inslag, som t ex orsaker till att man inte har nått uppställda mål. Man skulle kunna säga att man inte kan utvärdera utan att följa upp, men man kan följa upp utan att utvärdera.

1.4 Uppdragets genomförande

Då uppdraget delas av alla länsstyrelser har förankring varit en viktig del, varför tid har avsatts till diskussioner och samråd i de olika stegen i processen. Arbetet har företrädesvis bedrivits i nära samarbete med länsstyrelsernas gemensamma nätverk *FORUM för hållbart samhällsbyggande*.

Arbetet har samordnats av Länsstyrelsen i Gävleborgs län. Inom ramen för arbetet har bl.a. en enkät genomförts i syfte att samla in uppgifter om hur arbetet bedrivs idag och undersöka hur länsstyrelserna anser att arbetet bör bedrivas i framtiden. Enkätresultatet och det förslag som redovisas nedan har utvecklats genom olika workshops med företrädare för länsstyrelserna och Boverket. Förslaget har remissbehandlats vid två tillfällen, där länsstyrelserna, Boverket och SKL har lämnat synpunkter.

2. Förutsättningar och utgångspunkter

2.2 Roller och ansvar i arbetet med tillsyn, tillsynsvägledning och uppföljning

Byggnadsnämnderna är tillsynsmyndigheter, vilket innebär att det är byggnadsnämnderna som har tillsyn över hur byggherrarna fullgör sina skyldigheter enligt PBL. Byggnadsnämnderna är också skyldiga att pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om påföljd om det finns anledning att anta att byggherrarna inte har följt bindande bestämmelser eller beslut med stöd av sådana. Skyldigheten gäller oavsett om frågan har uppkommit genom en anmälan eller på annat sätt. Byggnadsnämnderna är skyldiga att skyndsamt hantera en tillsynsfråga. En nämnd kan också drabbas av straffansvar för tjänstefel enligt brottsbalken vid felaktig eller utebliven tillsyn. I tillsynsuppgiften ingår även att arbeta främjande och förebyggande samt att regelbundet följa upp och utvärdera det egna tillsynsarbetet.

Länsstyrelserna ska tillsammans med Boverket aktivt och samordnat ge byggnadsnämnderna tillsynsvägledning genom råd och stöd i deras tillsynsarbete. Länsstyrelserna ska också upprätta en treårig plan för sin tillsynsvägledning, som ska revideras vid behov. Länsstyrelserna ska också följa upp och utvärdera byggnadsnämndernas tillsynsarbete samt lämna uppgifter till Boverket om länsstyrelsens egna tillsynsvägledning och utvecklingen av byggnadsnämndernas tillsynsarbete, om så Boverket begär.

Boverket ska tillsammans med länsstyrelserna aktivt och samordnat ge byggnadsnämnderna tillsynsvägledning genom råd och stöd i deras tillsynsarbete. Boverket ska ha en treårig plan för sin tillsynsvägledning som ska revideras vid behov. Erfarenheter från kommunernas tillsynsarbete samt länsstyrelsernas och Boverkets tillsynsarbete och tillsynsvägledning ska regelbundet sammanställas och redovisas till regeringen. Boverket får också meddela föreskrifter om vilken information en tillsynsmyndighet ska lämna samt hur och när informationen ska lämnas.

2.3 Kompetens och resurser

I samband med remissen undersöktes länsstyrelsernas kompetens och resurser inom området. Frågorna syftade till att kartlägga länsstyrelsernas kompetens och resurser för den nya och vidare rollen som tillsynsvägledare.

Frågedelen besvarades av sammanlagt 14 länsstyrelser. Drygt hälften av dessa anser sig ha tillräcklig kompetens för att klara sitt uppdrag gällande länsstyrelsens tillsynsvägledande roll. De flesta, 10 länsstyrelser, anser att kompetensutveckling är nödvändig men nyanställningar bedömdes i de flesta fall inte vara aktuella.

2.4 Utmaningar

Länsstyrelsens arbete med tillsynsvägledning är delvis en ny och vid uppgift. Detta ställer krav på länsstyrelsernas arbetssätt och resurser. Länsstyrelserna måste utveckla sina kunskaper om byggnadsnämndens tillsynsarbete och sin egen förmåga att ge stöd och råd.

Kompetens och resurser på länsstyrelserna

Länsstyrelsens roll som tillsynsvägledare innebär nytillkommande arbetsuppgifter. Rutinerna för detta arbete behöver utvecklas tillsammans med Boverket. Resurser och byggkompetens behöver också förstärkas för att kunna tillsynsvägleda kommunerna. Men det är också svårt att upprätthålla en god kompetens inom byggsidan eftersom länsstyrelserna oftast inte är delaktig i kommunernas löpande arbete med uppgifter rörande byggtekniska frågor. För att länsstyrelserna ska hålla en god kompetens behöver länsstyrelserna utveckla former för nya arbetssätt. Förutom det kan stödjande åtgärder bestå av gemensamma utbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser.

Regionala skillnader

Förutsättningarna för att arbeta med tillsyn och tillsynsvägledning skiljer sig mellan länen och mellan kommunerna, vilket också kan komma att påverka länsstyrelsernas arbete med uppgiften. Exempel på faktorer som kan inverka på förutsättningarna är kommunernas befolknings- och geografiska storlek deras resurser, men även strukturen hos kommunerna i länet, t.ex. om det handlar om storstads- eller landsbygdskommuner. Även länens arbete påverkas av geografiska skillnader, kommunantal samt resursprioriteringar.

Behov av samsyn

Parallellt med länsstyrelsernas kompetensutveckling inom området ska nya arbetsrutiner implementeras. Förutom uppgifterna med den operativa tillsynsvägledningen kommer arbetet med att samla in uppgifter från kommunerna att kräva resurser. Då detta förslag bygger på samverkan och gemensamma arbetsformer mellan länsstyrelserna är det viktigt att länsstyrelserna fortsätter att utveckla en samsyn vad gäller arbetsprioritering och resurstilldelning.

3. Förslag till arbetsformer och riktlinjer

Länsstyrelserna redovisar nedan ett förslag till gemensamma arbetsformer och riktlinjer som handlar om att följa upp, utvärdera och till Boverket redovisa byggnadsnämndernas tillsynsarbete och dess utveckling samt länsstyrelsernas arbete med att ge tillsynsvägledning och att ge råd och stöd till byggnadsnämndernas i deras tillsynsarbete. Förslaget syftar till att förbättra och effektivisera länsstyrelsernas arbete med dessa frågor. Förslaget bygger till stor del på samverkan och avser också att skapa gemensamma strukturer och arbetsrutiner men också att utveckla dialogen och kommunikering mellan länsstyrelser, kommuner och Boverket.

3.1 En generell övergripande process

Förslaget består av en cyklisk arbetsform med en årligt återkommande enkät, som utgör underlaget för uppföljning och utvärdering av byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet och länsstyrelsernas tillsynsvägledning. I årscykeln integreras också redovisningen till Boverket.

I det följande avsnittet presenteras först några av beståndsdelarna av processen. Därefter redovisas årscykeln och dess olika moment.

3.2 Enkätmetoden

Under processen med att ta fram detta förslag har enkäters för- och nackdelar diskuterats och även om enkäter har nackdelar är det ett förhållandevis effektivt verktyg för att inhämta information. Enkäten som arbetsmetod utgör därför en central del i förslaget.

En bra dialog mellan kommuner och länsstyrelser samt ett tydligt syfte är några av förutsättningarna för att en enkätundersökning ska fungera. Det är också viktigt att resultatet återkopplas till kommunerna på olika sätt. I den föreslagna årscykeln finns flera moment där återkoppling av resultatet är en del av processen. Ytterligare en framgångsfaktor är att kommunerna får en egen nytta av enkätsvaren, t.ex. genom att möjliggöra jämförelser med andra kommuner med likartade förutsättningar. Att frågorna är kända i förväg är en omständighet som främjar en hög svarsfrekvens. Likaså måste enkätfrågorna utformas så att kommunerna enkelt kan ta fram uppgifter som efterfrågas. För att åstadkomma detta behöver länsstyrelserna samarbeta med kommunerna när enkäten utformas. För att säkerställa att enkätsvaren ger en rättvisande bild kan statistisk kompetens behövas när enkäten utformas.

Enkäten föreslås innehålla tre delar:

- A. En allmän del med frågor av mer kvantitativ art. Frågorna är likartade år från år och handlar bland annat om antal bygglov, antal tillsynsärenden med mera.
- B. Denna del av enkäten är mer temabetonad. Den kan innehålla såväl kvantitativa som kvalitativa frågor. Temat, som varierar år från år, bestäms utifrån ett påvisat behov, ett

uppdrag i regleringsbrevet eller något annat som synliggör behovet av en nationell bild av hur PBL tillämpas.

- C. Tredje delen av enkäten är mer regionalt anpassad. Detta syftar till att ge utrymme åt de variationer som finns i länens förutsättningar. Enkäten är i övrigt gemensam för alla länsstyrelser.

Enkätens innehåll och utformning ska arbetas fram inom FORUM:s beredningsgrupp (Tillsynsvägledning bygg). Gruppen svarar också för att utveckla enkäten år från år. Enkäten bör vara klar och remissbehandlad bland länsstyrelserna på senvåren. Enkätförslaget bör även samrådas med ett representativt urval av kommuner och/eller SKL för att säkerställa att önskade uppgifter går att ta fram på ett smidigt sätt.

Enkäten ska förutom frågor till kommunerna även innefatta frågor till länsstyrelserna själva. Det för att ge förutsättningar för att kunna följa upp och utvärdera tillsynsvägledningen i det egna länet men också för att kunna skapa en nationell bild över till exempel hur den enskilda länsstyrelsen anser att tillsyn- och tillsynsvägledningsarbetet utvecklas i länet.

Beroende på vad som ska efterfrågas i enkäten kan det ibland finnas anledning att redan innan mätperioden startar upplysa om vilka uppgifter som kommer att efterfrågas efter mätperiodens slut. Det ger kommunerna möjlighet att förenkla sin insamling genom att utveckla rutiner så att statistiken kan föras löpande under mätperioden. På så sätt kan situationer undvikas där kommunerna behöver ta fram och bedöma varje enskilt ärende för sig i efterhand. Detta gäller generellt både kvantitativa och kvalitativa frågor. Detta förfaringssätt blir dock än mer väsentligt vad gäller den mer temabetonade delen av enkäten.

Enkäten bör integreras med den plan- och byggenkät som Boverket tidigare har genomfört i samråd med länsstyrelserna. En enkät som utformas gemensamt av Boverket och länsstyrelserna skulle ansluta väl till ansvarsuppdelningen i plan- och byggförordningen eftersom tillsynsvägledning är ett ansvar som delas mellan Boverket och länsstyrelserna. I praktiken handlar det om två olika enkäter men för att rapporteringskedjan från kommunerna till Boverket via länsstyrelserna ska fungera på ett bra sätt bör de båda enkäterna utformas samtidigt.

3.3 Tillsynsvägledningsåret

Brytpunkten för årscykeln för den gemensamma temadelen (del B) och den regionala delen (del C) föreslås ligga i månadsskiftet juni-juli. Detta innebär att ”tillsynsvägledningsåret” börjar den 1 juli och avslutas den 30 juni. En förskjutning av året syftar till att ge en bättre återkoppling i svarsprocessen då tiden mellan aktivitet och svar förkortas i jämförelse med om ”tillsynsvägledningsåret” följer kalenderåret, dvs. tiden mellan den tidpunkt då kommunen ger uttryck för ett behov som föranleder en tillsynsvägledande insats från länsstyrelsens sida kan förkortas. Enkätresultatet kan beaktas i länsstyrelsernas verksamhetsplanering. Det blir även möjligt att anpassa enkäten med hänsyn till eventuella regleringsbrevsuppdrag.

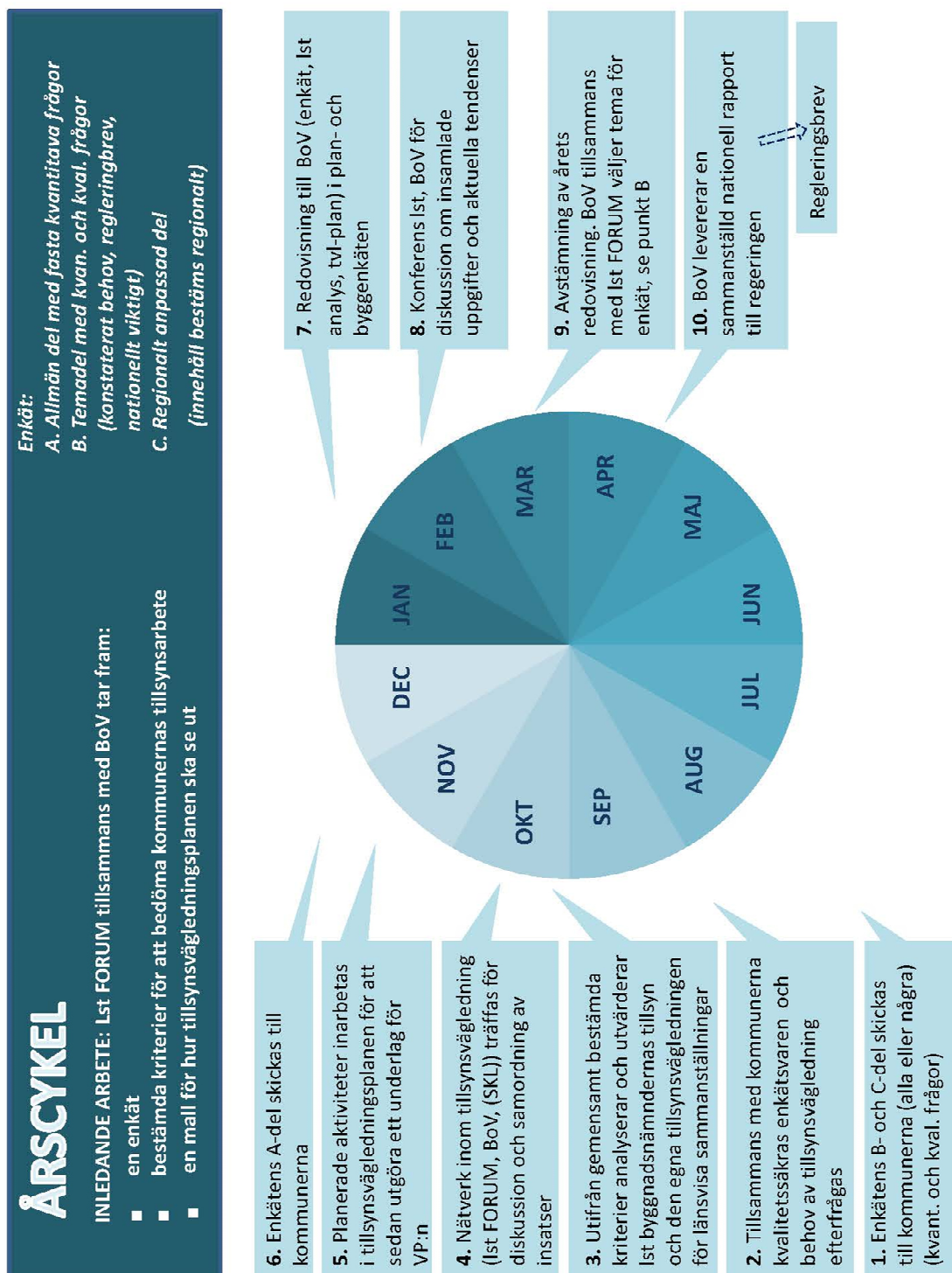
Brytpunkten för insamlandet av den allmänna delen (del A) i enkäten, som innehåller kvantitativa uppgifter som är snarlika år från år, föreslås följa kalenderåret. Detta förfaringssätt kommer att, i jämförelse med en samlad enkät, innebära ett visst merarbete. En anledning till att skilja på insamlandet av kvalitativa och kvantitativa data är att underlätta för kommunerna, då de efterfrågade uppgifterna som regel baseras på kalenderår. Ett annat motiv till att dela på enkätens A och BC-del är att A-delens data ska kunna användas och analyseras med annan information och statistik, vilket i princip medför att det är nödvändigt att de samlas in och rapporteras per kalenderår. Det bör inte heller vara nödvändigt att ha ett alldeles aktuellt kvantitativt underlag för att länsstyrelsen ska kunna bedöma behovet av kommande tillsynsväglingsinsatser.

För en rationell hantering kan de kvantitativa uppgifterna om byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet samlas in på ett sådant sätt så att såväl länsstyrelserna som Boverket kan nå det insamlade materialet. Insamlingen av dessa uppgifter bör dessutom samordnas med insamlingen av kvantitativa uppgifter i övrigt inom PBL-området. Med ett sådant upplägg kan Boverket lämna ett aktuellt underlag i den sammanställning som Boverket regelbundet ska redovisa till regeringen. Det kvalitativa underlaget kommer dock att baseras på något äldre uppgifter.

3.4 Tillsynsväglingsplanen

Ett av tillsynsväglingsplanens syfte är att redogöra för kommunerna vilken typ av tillsynsväglingsplan länsstyrelsen planerar att genomföra under de kommande tre åren. Aktiviteterna ska vara inriktade på att stärka och utveckla kommunernas insatser inom tillsynsverksamheten. Länsstyrelsen ska också årligen utvärdera den tillsynsväglingsplan som har genomförts. Med stöd av utvärderingens resultat kan sedan planen för tillsynsväglingsplanen komma att behöva revideras. I planeringen ingår också att ta hänsyn till hur kommunerna ser på behovet av tillsynsväglingsplan. Exempel på väglingsinsatser kan vara information via den externa hemsidan, kunskapsunderlag, nyhetsbrev, handläggartäffar och utbildningar.

Illustration: Årscykel



3.5 Årscykelns olika moment

Första året medför ett visst inledningsarbete. Det handlar bland annat om att länsstyrelserna genom FORUM:s beredningsgrupp ”Tillsynsvägledning Bygg” tillsammans med Boverket, ska ta fram en stomme till enkäten, bestämma kriterier för att följa upp och utvärdera kommunernas tillsynsarbete och länsstyrelsernas tillsynsvägledningsarbete. Förslagsvis bör också en mall upprättas för hur en tillsynsvägledningsplan ska utformas.

Under inledningsåret är det viktigt att kartlägga under vilka förutsättningar byggnadsnämnderna i landets kommuner arbetar. Ett sådant kunskapsunderlag bidrar till en ökad förståelse för hur tillsynsvägledningsarbetet ska utföras.

1. Enkäten skickas till kommunerna i mitten på augusti. Enkätens frågor ligger inom B- och C-delen, det vill säga valt tema och de regionalt anpassade frågorna. Frågorna i A-delen, dvs. enkätens allmänna del, skickas till kommunerna i månadsskiftet november/december. Förutom att tidpunkten för enkätutskicket är anpassat efter andra processer som, t.ex. verksamhetsplanering och annan pågående verksamhet, är tidig höst lämplig såtillvida att tidpunkten inte krockar med andra nu förekommande enkäter som exempelvis bostadsmarknads- och miljömålsenkäten. Svarstiden för kommunerna bör omfatta minst en månad. Då finns det även möjlighet för kommunerna att behandla enkätsvaren i byggnadsnämnden.

Det finns olika alternativ för hur enkätens B- och C-del ska genomföras. Utskick kan t.ex. göras till samtliga kommuner i ett län varje år. Ett annat sätt skulle kunna vara att göra utskick till några kommuner i ett län, vilka varierar under årens lopp. Båda alternativen har sina fördelar, men också nackdelar. Frågorna kan vara kvantitativa och/eller kvalitativa. Beroende hur enkäten är utformad kan det vissa år vara en fördel att göra ett representativt urval av kommuner som ska besvara enkäten. Är frågorna enbart av kvantitativ natur kan det finnas anledning att inbegripa alla kommuner i ett län för att få ett större svarsunderlag. De flesta frågeställningarna i enkäten ska, när arbetsmetoden väl är etablerad, vara förannonserade. Det betyder att kommunerna i god tid innan insamlingsperioden inleds har fått uppgift om vad som kommer att efterfrågas.

2. I mitten av september påbörjas en dialog med kommunerna. Dialogen syftar bland annat till att kvalitetssäkra kommunernas svar i enkäten. Att kvalitetssäkra enkätresultatet innebär i detta sammanhang att svaren diskuteras med kommunerna och att eventuella oklarheter rätas ut. I samband med kommunkontakterna är det också lämpligt att diskutera hur kommunerna ser på behovet av tillsynsvägledning. Behovet kan kartläggas genom att intervjua ett urval av kommunerna som får representera samtliga kommuner i ett län. Tidpunkten för behovsinventeringen bedöms lämplig på

flera sätt. Brytpunkten för ”tillsynsvägledningsåret” ligger i närtid och angelägna frågor är därför fortfarande aktuella. Dialogen kan genomföras på olika sätt beroende på behovet. Ett sätt är att möta varje kommun för sig, ett annat kan vara att samla alla länets kommuner till en gemensam träff.

3. Med enkätsvar och intervjuer som underlag analyseras och utvärderas byggnadsnämndernas tillsynsarbete och länsstyrelsens tillsynsvägledning utifrån länsstyrelsegemensamma bedömningsgrunder. Ett led i återkopplingen är att delge kommunerna i länet det färdigställda resultatet.
4. När resultatet sammanställts påbörjas diskussioner mellan länsstyrelserna genom FORUM:s beredningsgrupp ”Tillsynsvägledning bygg” och Boverket (ev. SKL och några representativa kommuner) om samordnade insatser inom tillsynsvägledning under kommande period. Utvärdering av byggnadsnämndernas tillsynsarbete bör ge värdefulla kunskaper om var tillsynsvägledning behövs. Om behov finns hos många län kan webbseminarier vara ett bra sätt för att samtidigt nå många medarbetare i de kommunala förvaltningarna.
5. Under november påbörjas planeringen av nästföljande års insatser inom tillsynsvägledningen. Aktiviteter i tillsynsvägledningsplanen väljs utifrån kommunernas behov men också utifrån vad som bedöms vara angeläget utifrån ett nationellt perspektiv. De planerade aktiviteterna inarbetas sedan in i länsstyrelsernas verksamhetsplanering. Verksamhetsplaneringen och tillsynsvägledningsplanen följer kalenderåret medan tillsynsvägledningsåret löper mellan juli och juni året därpå. Det innebär att från år 2 kommer de olika momenten i årscykeln att ske parallellt. Detta blir tydligt under hösten år 2 då 3:e årets aktiviteter planeras samtidigt som de aktiviteter som planerades år 1 fortfarande pågår.
6. I månadskiftet november/december skickas enkäten innehållande den allmänna delen (A-delen) ut till kommunerna.

År 2 och framåt

7. Under januari sker redovisning i plan- och byggenkäten. Där redovisas enkätens kvantitativa delar, länsstyrelsernas analyser samt utvärdering av länsstyrelsernas tillsynsvägledningsplaner.
8. När redovisningen har lämnats till Boverket bör en konferens anordnas mellan länsstyrelserna och Boverket för att ge tillfälle till att diskutera insamlade uppgifter och aktuella tendenser samt Boverkets förslag till sammanställning inför redovisningen till regeringen. En sådan konferens skulle sannolikt också kunna utgöra en god grund för att välja tema för kommande enkät.

9. I början på mars väljer länsstyrelserna (FORUM) tillsammans med Boverket ett tema för årets enkät i augusti. Temat bestäms utifrån ett påvisat behov, ett uppdrag ur regleringsbrevet eller något annat ämnesområde som är angeläget ur ett nationellt perspektiv. Enkäten utformas sedan under perioden april-maj.
10. I april överlämnar Boverket en nationell sammanställd rapport till regeringen utifrån uppföljning och utvärdering. Sammanställningen bör också vidareförmedlas till kommunerna via länsstyrelserna.

Cykeln fortsätter sedan från punkt 1.

En stor del av arbetet läggs upp årsvis. Vissa frågor kan dock vara lämpliga att följa upp och utvärdera på längre sikt för att få en bild på hur tillsyn och tillsynsvägledning utvecklar sig. Det innebär att dessa frågor kommer att följa med i årscykeln under flera år.

3.6 Övriga förslag och synpunkter

Nätverk inom tillsynsvägledning

Länsstyrelserna bör tillsammans med Boverket samordna tillsynsvägledningen. Ett nätverk för detta bör skapas som träffas regelbundet och utbyter erfarenheter och samordnar insatser.

Sammanställning och analyser av kommunenkäter

En gemensam mall för åiterrapportering och analyser av kommunenkäterna för länsstyrelsernas redovisning bör tas fram.

Gemensam portal/kunskapsbank

Vägledningmaterial till länsstyrelserna och kommunerna bör utarbetas gemensamt och göras tillgängligt på länsstyrelsernas webbsidor. Boverkets kunskapsbank är ett exempel på en bra samlingsplats att länka till.

Gemensamt rapporteringssystem för ovanliga händelser

Det finns behov att ett nationellt rapporteringssystem för när något extraordinärt inträffar. Det skulle kunna bidra till att inblandade parter snabbt får kännedom om till exempel uppseendeväckande husras eller iakttagelser av generella brister i vissa konstruktionslösningar. På detta sätt skulle återkommande problem lättare identifieras, kunna diskuteras och åtgärdas. Systemet bör inte göras mer komplicerat än nödvändig. Det skulle kunna utformas som en kortfattad instruktion från Boverket till byggnadsnämnderna att vid vissa typer av händelser redogöra för detta på en enkel blankett eller formulär på Boverkets hemsida med en kopia till berörd länsstyrelse.

FORUM:s roll

I förslaget på länsstyrelsegemensamma arbetsprocesser intar FORUM:s beredningsgrupp ”Tillsynsvägledning Bygg” en central roll i många avseenden. Det är därför viktigt att beredningsgruppens uppdrag och ansvar i den fortsatta processen blir tydliga.

Gränssnitt mellan länsstyrelserna och Boverket

Gränssnittet mellan länsstyrelsernas och Boverkets tillsynsvägledning bör tydliggöras i syfte att förhindra dubbelarbete eller att vissa uppgifter på grund av missförstånd mellan parterna inte utförs alls.

3.7 Sambandet med övrig uppföljning

Under nästa del av uppdrag 44 ska länsstyrelserna redovisa ett förslag till gemensamma arbetsformer och riktlinjer för övrig uppföljning av plan- och bygglagstiftningen. Det handlar om länsstyrelsernas insamling av underlag, analyser, utvärderingar samt redovisning till Boverket. Föreliggande förslag avseende del a i regleringsuppdrag 44 och kommande förslag avseende del b bör kunna samordnas i stor utsträckning. Detta förslag kan emellertid komma behöva justeras i vissa delar om det under utredningen av uppdragets b-del visar att det finns behov av att samordna förslagen till gemensamma arbetsformer och riktlinjer.

Det är också lämpligt att kontinuerligt utvärdera hur arbetsformer och processer fungerat och vilka resultat/effekter arbetet har gett. Utvärderingens syfte är att ge kunskap och underlag till den fortsatta utvecklingen av arbetet med samverkan kring tillsyn- och tillsynsvägledningsfrågor.

4. Effekter

I rapporten föreslås att de flesta av delmomenten i årscykeln görs i samverkan främst mellan länsstyrelserna, men även Boverket. Det gäller bland annat enkätutformningen, mall för upprättande av tillsynsvägledningsplan, kriterier för analysering och utvärdering av byggnadsnämndernas tillsyn och den egna tillsynsvägledningen, samordning av insatser till exempel tillsynsvägledning, men också samordning av utbildningsinsatser. Ett genomförande av gemensamma riktlinjer och arbetsformer kommer att innebära mycket arbete i ett initieringsskede, se vidare i avsnittet om utmaningar. Men en fungerande arbetsmodell bedöms också att leda till många positiva effekter, däribland:

- Mer resurseffektivt – sett ur ett längre perspektiv
- Bidrar till ett utökat utbyte av erfarenheter
- Sällan förekommande eller speciella komplexa frågor kan belysas i större sammanhang
- Underlättar metodutveckling
- Medverkar till högre kvalitet och en större rättsäkerhet
- Ökar förutsättningarna för ett mer strukturerat arbetssätt
- Förbättrat stöd till kommunerna
- Bidrar till en nationell enhetlig tillämpning av PBL

Även om samordningen mellan berörda myndigheter i sig tar vissa resurser i anspråk torde fördelarna med råge överstiga de nackdelar som samordningsarbetet kan antas medföra.



Länsstyrelserna

För mer information kontakta Maria Andersson, Länsstyrelsen Gävleborg
Utgåva: Publiceras endast på webben
www.lansstyrelse.se/gavleborg
Rapportnr: 2012:12