

Kommittédirektiv



Fördjupad prövning av Boverkets verksamhet

Dir.
2008:107

Beslut vid regeringssammanträde den 11 september 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska analysera Boverkets verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning.

Utredaren ska, på grundval av en genomgång och analys av Boverkets verksamhet, resurser och resultat och mot bakgrund av en omvärldsanalys, belysa behovet av att förändra myndighetens verksamhet när det gäller inriktning, mål och prioriteringar. Utredaren ska belysa möjliga rationaliseringar och effektiviseringar, liksom eventuella behov av förändringar i Boverkets ansvar och regeringens styrning av verksamheten.

Utredaren ska lämna förändrings- och författningsförslag i den mån sådana behövs.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 31 maj 2009.

Bakgrund

Boverkets uppgifter

I förordningen (2007:1065) med instruktion för Boverket stadgas att Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, för fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelsen och för boendefrågor. Enligt instruktionen svarar verket också för den centrala administrationen av olika förekommande statliga stöd inom sitt verksamhetsområde.

Boverket ska inom sitt verksamhetsområde särskilt meddela föreskrifter, ha uppsikt och tillsyn samt handlägga förvaltningsärenden i enlighet med lag eller förordning. Boverket ska följa, beskriva och analysera utvecklingen i fråga om planering, byggande och boende samt följa upp och utvärdera effekterna av tillämpningen av lagar och förordningar och användningen av andra styrmedel. Myndigheten ska informera om gällande och nya regler m.m. samt föreslå åtgärder och ändringar för att syftet med regler och andra styrmedel ska uppnås.

Boverket ska verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. och 6 kap. 19–21 §§ miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10) samt tillhandahålla underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken.

Boverket ska biträda regeringen med yttranden och utredningar m.m. samt bidra med underlag och expertkunskap för det arbete som regeringen bedriver nationellt och internationellt. Boverket ska även medverka i internationellt samarbete som syftar till att harmonisera regler för fysisk planering, hushållning med mark- och vattenområden samt egenskapskrav på byggnader och byggprodukter.

Boverket ska verka för en omställning till ett ekologiskt ut hålligt energisystem och särskilt främja utbyggnaden av vindkraft i enlighet med det planeringsmål som riksdagen har beslutat. Boverket ska inom sitt ansvarsområde främja en hållbar utveckling.

Boverket har ett samlat sektorsansvar för miljöfrågor och handikappfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde. Inom ramen för detta ska Boverket vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter. Boverket ska samordna utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information om hur miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö uppfylls. Boverket har även det övergripande ansvaret för frågor som avser fysisk planering, byggande och hushållning med mark och vatten inom samtliga miljö kvalitetsmål.

Inom Boverket finns en samlingslokaldelegation som avgör ärenden om statligt stöd till allmänna samlingslokaler, till vissa icke-statliga kulturlokaler och till folkparksteatrar.

Boverkets verksamhet fördelar sig inom fem politikområden. Inom politikområde Bostadspolitik, som är Boverkets huvudområde, fördelas verksamheten enligt 2007 års regleringsbrev inom områdena Bostadsförsörjning, Samhällsplanering och byggelseutveckling och Kvalitet i byggande och förvaltning. Boverket har även verksamhet inom politikområdena Miljöpolitik, Energipolitik, Kulturpolitik och Folk rörelsepolitik. I 2008 års regleringsbrev har bostadsförsörjning bytts ut mot två nya verksamhetsområden, Bostadskonsumtion och Utbud av bostäder.

Boverkets förvaltningsanslag uppgick 2007 till 197,4 miljoner kronor. Förvaltningsanslaget utgör ca 90 procent av Boverkets intäkter¹. Boverket administrerar ekonomiska bidrag och stöd relaterade till planering, boende och byggande som 2007 uppgick till 2 397 miljoner kronor. Av förvaltningsanslaget uppgick anslaget inom politikområde Bostadspolitik 2007 till 162,6 miljoner kronor vilket motsvarar ca 80 procent av hela anslaget.

Omvärldsförändringar

Samhällsplaneringen står inför nya och stora utmaningar. Frågor om miljö- och klimatförändringar gör att den fysiska samhällsplaneringens roll blir allt viktigare. Användningen av naturresurser samt energieffektivisering och därmed närliggande frågor är viktiga samhällsfrågor. Markanvändning för förnybar energi blir allt viktigare och högre prioriterad med höjda ambitionsnivåer inom såväl klimat- som energipolitiken.

Metoder och kunskaper om hur regelsystemen ska tillämpas och komma till användning i olika situationer behöver utvecklas. Detta för att Boverket bättre ska kunna bidra till att de nationella målen inom olika sakområden nås och att reglerna i miljöbalken om hushållning med mark- och vattenområden, inklusive riksintresseområden, kan tillämpas såsom avsett. Vi-

¹ Resterande 10 procent utgörs av intäkter av dels avgifter och ersättningar för bl.a. publikationsmaterial, dels prenumerationer och konferenser, dels bidrag från andra statliga myndigheter samt finansiella intäkter.

dare behöver former för ett förbättrat och mer samordnat planeringsunderlag samt riktlinjer för och samordning av länsstyrelsernas arbete med underlag utvecklas.

En ökad internationell påverkan och samarbetet inom EU ställer allt större krav på att Boverket aktivt deltar i och påverkar de förändringsprocesser som pågår. Genomförandet av EG-lagstiftning och medverkan till en öppen och enkel tillämpning av lagstiftningen i praktiken kommer att vara viktiga framtida uppgifter.

En annan omvärldsförändring som bedöms få konsekvenser för Boverkets verksamhet är samhällets ökande IT-mognad. En fortsatt utveckling av e-förvaltningen blir en viktig fråga för Boverket. Detta är också en möjlighet att utveckla användbarhet och tillgänglighet till Boverkets områden för nya grupper som i dag p.g.a. funktionsnedsättning, etnicitet eller andra skäl har särskilda förutsättningar för inhämtande av information.

För bostadsfrågorna gäller att konsumenten alltmer ställs i centrum. Bostadspolitiken har förändrats i fråga om omfattning och innehåll. Olika stöd till byggandet och boendet har minskat eller avvecklats helt samtidigt som nya instrument såsom hyresgarantier och s.k. förvärvsgarantier tillskapats i syfte att hjälpa individer att etablera sig på bostadsmarknaden.

Regeringen konstaterar i propositionen Ett starkare skydd mot diskriminering (prop. 2007/08:95) att bristande tillgänglighet för personer med funktionshinder skyndsamt ska utredas vidare såsom varande en form av diskriminering. Som sektorsmyndighet för handikappfrågor enligt förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken och utifrån sitt uppdrag att meddela föreskrifter och ha uppsikt och tillsyn utifrån lagar och förordningar skulle förändrade krav gällande tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning i den fysiska och byggda miljön kunna komma att ställa förändrade krav på Boverkets verksamhet.

Den förväntade demografiska utvecklingen i Sverige med kraftigt ökat antal äldre personer ställer nya krav på tillgänglighet för alla grupper. Detta ställer stora krav på en snabbt förbättrad utveckling av tillgängligheten till den byggda miljön, fysis-

ka planeringen samt byggande och förvaltning av bebyggelse och inte minst av frågor som rör boende.

Målstyrning av de statliga myndigheterna har ersatt den tidigare mer detaljerade styrningen. Samtidigt har samhällets långsiktiga mål inom olika sektorer preciserats, bl.a. i form av nationella miljö kvalitetsmål och folkhälsomål. Förverkligandet av dessa mål ställer nya krav på samhällsplaneringen samtidigt som just samhällsplaneringen förutsätts utgöra ett aktivt redskap för att uppnå målen. De instrument som i dag finns tillgängliga är inte alltid utformade på ett sätt som kan möta ställda krav och förväntningar.

Ansvarsfördelningen mellan statliga och regionala organ och den regionala indelningen påverkar Boverkets roll och verksamhet. Den kommunala översiktsplaneringens roll har förändrats och är stadd i fortsatt förändring. Översiktsplanen utvecklas alltmer mot en långsiktig strategisk plan för kommunens utveckling. Mot denna bakgrund ökar behovet av kompetens- och kunskapsförsörjning inom samhällsplaneringsområdet ytterligare.

Frågor om bristande tillsyn och kontroll inom plan- och byggnadsväsendet har aktualiserats, bl.a. när det gäller statens ansvar inom plan- och bygglagstiftningen samt i berörda delar av miljölagstiftningen m.m.

Det generella regelförenklingsarbete som nu pågår berör också plan- och byggnadsväsendet. Arbetet syftar bl.a. till att effektivisera processerna för planering och byggande samt för beslut och överprövning. Det är angeläget att arbetet med regelförenkling bedrivs och får effekter samtidigt som kvaliteten i planeringen och byggandet och den medborgerliga insynen och rättssäkerheten för den enskilde inte försämras.

Behovet av samarbete och samordning av samhällsbyggnadet i vid mening har förändrats och ökat till följd av ändrade förutsättningar och andra omvärldsförändringar. Det ger i sin tur nya och förändrade förutsättningar för Boverkets verksamhet och arbetsätt.

Behov av fördjupad prövning

Boverkets arbete med att stödja genomförandet av politiken för fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelsen och boendefrågor innebär bland många andra uppgifter att ansvara för uppsikten över plan- och bygglagstiftningens tillämpning och att inom ansvarsområdet utfärda föreskrifter och allmänna råd och annan vägledning. Arbetet har betydelse för kommuner, myndigheter, näringsliv och enskilda.

Kraven på Boverkets insatser har ökat under de senaste åren genom uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrev.

Sveriges medlemskap i EU innebär att nya och förändrade krav ställs på den statliga förvaltningen. Arbetet inom EU och internationellt i övrigt har ökat i omfattning. Därmed har kraven på myndighetens förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag ökat. Det gränsöverskridande administrativa samarbetet har blivit ett viktigt inslag.

Riksrevisionen har i sin granskning Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik (RiR 2005:12) bl.a. riktat kritik mot att Boverket inte fullgör sina uppgifter när det gäller uppsikt över plan- och byggnadsväsendet. Boverket föreslog i juni 2007 åtgärder genom rapporten Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen.

Boverkets ansvar för och roll som pådrivande i olika utvecklingsfrågor påkallade av omvärldsförändringar är oklart. Länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter hävdar att Boverket inte fullgör sitt ansvar när det gäller att hantera olika nationella mål och intressen inom sina verksamhetsområden.

Bostadsfrågornas inriktning har förändrats under senare år. Målet för bostadsfrågorna ska utgå från den enskilda boendekonsumenten. Stöden till bostadsproducenter avvecklas medan instrument som riktar sig mot individerna utvecklas. Den nya inriktningen för bostadsfrågorna innebär att främja bättre konkurrens och förutsättningar för bostadsproduktion och för aktörerna att möta konsumenternas behov. Boverkets verksamhet bör därför ses över tillsammans med närliggande verksamhet i detta sammanhang.

Den statliga förvaltningen har blivit svåröverskådlig både för enskilda medborgare och företag och för dem som är verksam-

ma inom stat, kommun och landsting. Detta försvårar också den samverkan mellan myndigheter som behövs. Behovet av samverkan med andra myndigheter och med olika aktörer har ökat för Boverket. Regeringen anser att en tydlig och överskådlig organisation som förenklar kontakterna för medborgare och företag och underlättar samverkan med statliga myndigheter och kommuner behövs. Målsättningen bör vara att skapa förutsättningar för att främja utvecklingen av en i ett samhällsekonomiskt perspektiv effektiv och rationell myndighet. Organisationen ska präglas av kvalitet, effektivitet och kompetens. Ansvarsrollerna ska vara klara i en logisk, enkel och tydligt uppbyggd organisation.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att en fördjupad prövning av Boverkets verksamhet behöver genomföras för att ge underlag för en effektivare styrning av myndigheten.

Uppdraget

Utredaren ska analysera Boverkets verksamhet, resurser och resultat och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning.

Underlaget ska bl.a. innehålla

- en genomgång och analys av Boverkets verksamhet jämförd med de uppgifter verket har enligt instruktion, författning, regleringsbrev och andra regeringsbeslut samt genom EU-arbete och internationellt arbete,
- en analys av Boverkets resurser avseende såväl ekonomi som kompetens och andra förutsättningar för verket att fullgöra sina uppgifter,
- en analys och bedömning av om verkets hittillsvarande verksamhet och arbetssätt varit och är effektivt i förhållande till verkets ansvar och uppgifter samt statens styrning av verksamheten,

- en omvärldsanalys som belyser möjligheter och hinder för en effektiv verksamhet de närmaste åren och som bland annat innehåller
 - en beskrivning av myndigheters, kommuners, organisationers, företags och allmänhetens krav och förväntningar på myndighetens verksamhet,
 - en beskrivning och analys av den roll inom samhällsplanering, byggande och boende som Boverket bör ha framgent, med beaktande av den nya inriktningen för bostadspolitik, samt Boverkets verksamhet i övrigt,
 - en genomgång av andra myndigheters verksamheter som har beröringspunkter med Boverkets ansvars- och verksamhetsområde.

På basis av sin genomgång och analys av Boverkets verksamhet och mot bakgrund av omvärldsanalysen, ska utredaren

- belysa behovet av att förändra myndighetens verksamhet när det gäller inriktning, mål och prioriteringar,
- belysa behovet av förändringar i Boverkets ansvar och regeringens styrning av verksamheten,
- belysa möjliga rationaliseringar och effektiviseringar.

Utredaren ska lämna förändringsförslag inklusive förslag till författningsändringar, i den mån sådana behövs. Utredaren ska bedöma de långsiktiga budgeteffekter som förändringen kan föranleda samt föreslå finansiering för eventuella förslag.

Om utredarens förslag innebär att Boverkets verksamhetsinriktning förändras ska utredaren även lämna förslag till ett lämpligt nytt namn på myndigheten.

Samhällsekonomiska konsekvenser av förslaget ska redovisas.

Utredningsarbetet

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och organisationer, bl.a. näringslivsorganisationer.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

I arbetet ska utredaren beakta resultatet av de utredningar som rör Boverkets verksamhet, t.ex. Förvaltningskommittén (Fi 2006:08). Ansvarskommitténs slutbetänkande Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft (SOU 2007:10) ska beaktas liksom innehållet i Styrtredningens slutbetänkande Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75) samt remissinstansernas synpunkter på betänkandet. Utredaren ska beakta förslag från Rådet för arkitektur, form och design (Ku 2004:02) i rapporten Ett centrum för arkitektur, form, design och gestaltningen av den gemensamma miljön (nr. 2008:1 i rådets egen rapportserie). Utredaren ska i övrigt ta del av de utredningar som pågår inom aktuella områden.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 31 maj 2009.

(Miljödepartementet)