

# Myndighet för hållbart samhällsbyggande

*– en granskning av Boverket*

*Betänkande av Utredningen om Boverket*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2009:57

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23231-6  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Miljödepartementet Andreas Carlgren

Regeringen beslutade den 11 september 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera Boverkets verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning.

Länsöverdirektören Göran Bengtsson förordnades samma dag att vara särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Utredningen om Boverket.

Till huvudsekreterare förordnades den 12 september 2008 departementsrådet Bengt Arwidsson.

Följande personer har varit adjungerade till sekretariatet och har på uppdrag bidragit med underlag under perioden december 2008 till april 2009. Översiktsplanechefen Karin Elfström har bidragit med underlag till kap. 5 Samhällsplanering och bebyggelseutveckling. Arkitekten Göran Ekblad har bidragit med underlag till kap. 6 Byggnad och förvaltning. Anders Lindbom och Jonas Tagizadeh vid Institutet för bostads- och urbanforskning har bidragit med underlag till kap. 7 Boendefrågor samt bilagan Den nya bostadspolitiken. Nils Eklund, Johan Brandt och Håkan Dahlström vid Ekonomistyrningsverket har bidragit med underlag om ekonomi- och verksamhetsstyrning. Folke Hansson vid Swedeval Utvärdering har bidragit med underlag till kap. 8 Bidragshantering samt om kompetensförsörjning och konsultanvändning. Rådmannen Anders Bengtsson har bidragit med underlag till uppgifter enligt lag och förordning och förslag till instruktion.

Vidare har arkitekterna Erland Ullstad och Erik Casten Carlberg bidragit med inspel beträffande Boverkets roll framgent inom områdena samhällsplanering och hushållning med mark och vatten.

Textmässig layout har utförts av Eva Gatsinzi vid Regeringskansliets kommittéservice. Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Myndighet för samhällsbyggande – en granskning av Boverket (SOU 2009:57).

Stockholm i juni 2009

Göran Bengtsson

/Bengt Arwidsson

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>29</b>
<b>1 Bakgrund</b> .....	<b>37</b>
1.1 Uppdraget.....	37
1.2 Genomförande.....	37
1.3 Betänkandets disposition.....	38
<b>2 Boverket i samhället</b> .....	<b>41</b>
2.1 Inledning.....	41
2.2 Återblick.....	42
2.2.1 Boverket i historisk belysning.....	42
2.2.2 Tidigare utredningar om Boverket.....	44
2.3 Pågående och framtida förändringar.....	47
2.3.1 Ansvarskommittén.....	47
2.3.2 Myndighetsstrukturen.....	48
2.4 Omvärldens krav och förväntningar.....	51
2.4.1 Myndigheter, organisationer och företag.....	51
2.4.2 Medborgarperspektivet.....	52
2.5 Övergripande analys.....	57
2.6 Överväganden och förslag.....	63

2.6.1	Övergripande om Boverkets verksamhet och roll framgent.....	63
2.6.2	Uppsikt, tillsyn och Boverkets roller enligt plan- och bygglagen.....	64
2.6.3	Förslag till en ny instruktion för Boverket .....	66
2.6.4	Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.....	72
2.6.5	Myndighetens namn och lokalisering .....	73
<b>3</b>	<b>Verksamhet och resurser.....</b>	<b>77</b>
3.1	Inledning.....	77
3.2	Boverkets uppgifter och verksamhet .....	78
3.2.1	Boverkets uppgifter enligt lag och förordning.....	78
3.2.2	Boverkets verksamhet.....	79
3.3	Boverkets roller .....	91
3.4	Resurser.....	98
3.4.1	Personal .....	98
3.4.2	Finansiering.....	101
3.5	Verksamhetsstyrning .....	107
3.5.1	Organisation.....	107
3.5.2	Ledning och styrning.....	109
3.5.3	Kompetensförsörjning.....	113
3.5.4	Konsultanvändning .....	114
3.5.5	Ekonomiadministration och kostnadskontroll.....	116
3.5.6	Resultatredovisning .....	117
3.6	Analys .....	119
3.6.1	Ledning och styrning.....	119
3.6.2	Kompetensförsörjning.....	120
3.6.3	Konsultanvändning.....	122
3.6.4	Forskning och utveckling.....	124
3.7	Överväganden och förslag .....	125
3.7.1	Ledning och styrning.....	125
3.7.2	Kompetensförsörjning.....	130
3.7.3	Forskning och utveckling.....	132

<b>4</b>	<b>Regeringens styrning .....</b>	<b>135</b>
4.1	Inledning.....	135
4.2	Hur styrs Boverket? .....	136
4.2.1	Instruktionen .....	136
4.2.2	Regleringsbrevet .....	137
4.2.3	Boverket och regeringskansliet.....	140
4.3	Pågående och framtida förändringar.....	146
4.3.1	Styretredningen .....	146
4.3.2	2006 års förvaltningskommitté.....	147
4.3.3	Utvecklingsarbete i Regeringskansliet .....	149
4.4	Analys .....	150
4.5	Överväganden och förslag.....	152
4.5.1	Förslag.....	152
<b>5</b>	<b>Samhällsplanering och bebyggelseutveckling .....</b>	<b>157</b>
5.1	Inledning.....	157
5.2	Uppgifter och verksamhet.....	158
5.2.1	Boverkets uppgifter inom området .....	158
5.2.2	Boverkets verksamhet inom området.....	159
5.2.3	Beröringspunkter med andra myndigheters verksamheter inom området .....	162
5.3	Pågående och framtida förändringar inom området .....	163
5.4	Synpunkter från andra aktörer .....	167
5.5	Analys .....	169
5.6	Överväganden och förslag.....	171
5.6.1	Boverkets uppgifter framgent inom området .....	171
<b>6</b>	<b>Byggnad och förvaltning .....</b>	<b>179</b>
6.1	Inledning.....	179
6.2	Uppgifter och verksamhet.....	180
6.2.1	Boverkets uppgifter inom området .....	180
6.2.2	Boverkets verksamhet inom området.....	181

6.2.3	Beröringspunkter med andra myndigheters verksamheter inom området.....	186
6.3	Pågående och framtida förändringar .....	189
6.4	Synpunkter från andra aktörer .....	190
6.5	Analys .....	192
6.6	Överväganden och förslag .....	194
6.6.1	Boverkets uppgifter framgent inom området.....	194
6.6.2	Övriga förslag.....	197
<b>7</b>	<b>Boendefrågor.....</b>	<b>201</b>
7.1	Inledning.....	201
7.2	Uppgifter och verksamhet .....	202
7.2.1	Boverkets uppgifter inom området.....	202
7.2.2	Boverkets verksamhet inom området .....	203
7.2.3	Beröringspunkter med andra myndigheters verksamheter inom området.....	204
7.3	Pågående och framtida förändringar .....	205
7.4	Synpunkter från andra aktörer .....	207
7.5	Analys .....	208
7.6	Överväganden och förslag .....	209
7.6.1	Boverkets uppgifter framgent inom området.....	209
7.6.2	Ett samlat myndighetsansvar för området Boendefrågor.....	211
<b>8</b>	<b>Bidragshantering .....</b>	<b>217</b>
8.1	Inledning.....	217
8.2	Uppgifter och verksamhet .....	218
8.2.1	Boverkets uppgifter inom området.....	218
8.2.2	Boverkets verksamhet inom området .....	219
8.3	Utveckling och framtida förändringar .....	229
8.4	Analys .....	232



8.5	Överväganden och förslag.....	237
8.5.1	Förslag.....	237
<b>9</b>	<b>Konsekvenser.....</b>	<b>241</b>
9.1	Inledning.....	241
9.2	Förslag med effekt på budgeten.....	241
9.2.1	Nationellt samordningsorgan i frågor om samhällsplanering.....	241
9.2.2	Forskning och utveckling.....	242
9.2.3	Ett samlat myndighetsansvar för området Boendefrågor.....	242
9.3	Förslag utan effekt på budgeten.....	243
9.3.1	Boverket .....	243
9.3.2	Övriga aktörer.....	243
9.4	Konsekvenser enligt kommittéförordningen.....	244
	<b>Referenser .....</b>	<b>245</b>
	<b>Bilaga 1 Kommittédirektiv .....</b>	<b>249</b>
	<b>Bilaga 2 Boverkets uppgifter enligt lagar och förordningar....</b>	<b>257</b>
	<b>Bilaga 3 Verksamhetsbeskrivning.....</b>	<b>267</b>
	<b>Bilaga 4 Den nya bostadspolitiken .....</b>	<b>291</b>
	<b>Bilaga 5 Svårigheten med verifierbara funktionskrav i byggreglerna och en beskrivning av hur man i Norge och Danmark löser samma problem.....</b>	<b>309</b>
	<b>Bilaga 6 Uppsikt, tillsyn och Boverkets roller enligt plan- och bygglagen.....</b>	<b>325</b>
	<b>Bilaga 7 Utredningens kontakter .....</b>	<b>335</b>

# Förkortningar och begrepp

BBR	Boverkets byggregler (BFS 1993:57)
BETSI	Byggnaders energi, teknisk status och innemiljö. Regeringsuppdrag till Boverket att undersöka tillståndet i byggnader.
BFS	Boverkets författningssamling
BIC	Byggsektorns innovationscentrum
BKN	Statens bostadskreditnämnd
BKR	Boverkets konstruktionsregler (BFS 1993:58)
Bostadsförsörjningslagen	Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
BoI	Förordning (2007:1065) med instruktion för Boverket
BVF/byggnadsverksförordningen	Förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
BVL/byggnadsverkslagen	Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Byggproduktdirektivet	Rådets direktiv (89/106/EEG) av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter
BÄR	Boverkets allmänna råd om ändring av byggnad
ESV	Ekonomistyrningsverket
Formas	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggnad
Hushållningsförordningen	Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.
Marknadskontrollförordningen	Förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor
MB/miljöbalken	Miljöbalk (1998:808)
PBF	Plan- och byggförordning (1987:383)
PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
SCC	EU:s ständiga byggkommitté
SIDA	Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SIS	Swedish Standards Institute
SOU	Statens offentliga utredningar

SWEDAC	Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll
Tillsynsförordningen	Förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken

# Sammanfattning

## Övergripande

Utredningens uppdrag har varit att analysera Boverkets verksamhet, redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning samt lämna förändrings- och författningsförslag i den mån sådana behövs.

Utredningen har i enlighet med direktiven närmare granskat Boverkets uppgifter och roller i arbetet med ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande, myndighetens verksamhet, finansiella och personella resurser samt arbetets inriktning, mål, resultat och prioriteringar. Granskningen har innefattat en omfattande kartläggning och en analys av verksamheten vid Boverket. Utredningen har vidare undersökt omvärldens krav och förväntningar på myndighetens verksamhet och studerat regeringens styrning av verksamheten.

Vid analysen har utredningen använt en indelning av Boverkets huvudsakliga verksamhet i områdena Samhällsplanering och bebyggelseutveckling, Byggnad och förvaltning, Boendefrågor och Bidragshantering. Utredningen har bl.a. funnit att både förutsättningarna för och omvärldens bedömningar av Boverkets verksamhet skiljer sig åt beroende på vilket av verkets områden som avses. Regeringskansliets styrning av Boverket sker i praktiken direkt mot de olika områdena från olika departement, men i olika utsträckning vad gäller verksamhet respektive finansiering.

Utredningen har vidare funnit att vissa övergripande förhållanden påverkar Boverkets möjligheter att genomföra sina författningsenliga uppgifter. I Regeringskansliets utvecklingsarbete med myndighetsstyrningen konstateras att det saknas helhetsperspektiv i regeringens styrning av olika myndigheter som har särskilda uppgifter inom ramen för en viss politik. Olika departement styr sina myndigheter utan utvecklad samordning sinsemellan inom ramen för en gemensamt utvecklad politik. För hållbart samhällsbyggande finns inte någon gemensamt utvecklad politik, och för Boverkets del

handlar problemet därför också om att olika departement styr Boverket utan utvecklad samordning sinsemellan inom ramen för en ännu inte utvecklad gemensam politik.

Enligt utredningens mening bör en samlad politik för ett hållbart samhällsbyggande utformas som kan ge ett samlat helhetsperspektiv som underlag för regeringens samordnade styrning av Boverket och andra berörda myndigheter.

Utredningens övergripande bedömning är att Boverket har svårt att hantera nya frågor och akuta uppdrag med omprioritering av resurser. Långsiktigt strategiskt tänkande och egna utvecklingsprojekt får alltför lite utrymme i verksamheten, och det blir svårt att fokusera verksamheten. Utredningen anser att de ovan nämnda förutsättningarna för myndighetens verksamhet har bidragit till detta. Men det finns också brister i det interna arbetet bl.a. när det gäller strategisk styrning, prioritering och uppföljning. Vid Boverket pågår ett arbete för att utveckla verksamheten. Utredningen bedömer att förändringsarbetet bör fortsätta och lämnar i betänkandet förslag till åtgärder.

Utredningen finner att även regeringens arbete i förhållande till verket behöver utvecklas. Regeringens styrning bör ske i samordnad form inom ramen för en samlad politik för hållbart samhällsbyggande.

Utredningen anser att ett namn på myndigheten som är inarbetat och accepterat har fördelar. Om regeringen ändå skulle vilja ge myndigheten ett nytt namn förordar utredningen namnet Myndigheten för samhällsbyggande.

Utredningen lämnar ett förslag till en ny instruktion för Boverket i avsnittet Författningsförslag. Förslaget bygger i första hand på de uppgifter som Boverket i dag åläggs genom instruktion och regleringsbrev, men innefattar också utredningens förslag till nya uppgifter för Boverket

Utredningens bedömningar och förslag redovisas sammanfattande i det följande.

## Boverkets verksamhet

### Verksamhet och resultat

Boverkets verksamhetsområde är mycket brett och griper in i eller berör en mängd andra myndigheters ansvarsområden. Till uppgifter och ansvar enligt instruktionen kommer Boverkets ansvar enligt bl.a. PBL och PBF, dess uppdrag och uppgifter enligt byggnadsverkslagen samt ett stort antal regeringsförordningar inom områdena Byggnads- och förvaltning och Boendefrågor. Utöver det rent författningsreglerade kommer uppdrag och uppgifter enligt regleringsbrev, deltagande i olika externa projekt samt remissyttranden och utredningar.

De grundläggande uppgifterna inom områdena Samhällsplanering och bebyggelseutveckling, Byggnads- och förvaltning, Boendefrågor och Bidragshantering har inte förändrats sedan Boverket bildades 1988. Under 2000-talet har verksamhetsövergripande uppgifter om tillgänglighet, miljö och energi tillkommit. Inom området Bidragshantering har de generella produktionsstöden för bostadsbyggande i början av 1990-talet efter hand avlösts av selektiva stöd för energieffektivisering och stöd för bostadsbyggande i särskild form.

Enligt ESV:s rapport är Boverket en välskött myndighet. Verket uppfyller kraven i det ekonomiadministrativa regelverket och svarar i stort väl upp mot de krav på återrapportering som finns i regleringsbrevet. Utredningen har funnit att verksamheten ändå inte fullt ut möter Boverkets avsedda uppgifter, och att verket inte alltid lever upp till de krav och förväntningar som Regeringskansliet och omvärlden i övrigt ställer på Boverket.

Utredningens övergripande bedömning är att Boverket har svårt att hantera nya frågor och akuta uppdrag med omprioritering av resurser. Verkets situation med en i hög grad sektoriserad och decentraliserad verksamhetsstyrning ger inte utrymme för vare sig övergripande och strategiskt tänkande eller självständig utveckling av verksamheten.

Utredningen bedömer att det förändringsarbete som påbörjats för att utveckla verksamheten bör fortsätta och lämnar i det följande några förslag till åtgärder.

## Verksamhetsstyrning och organisation

Utredningen bedömer att det behövs en statlig myndighet med ansvar för ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande. Utredningen anser att myndighetens huvudsakliga ansvarsområden bör vara Samhällsplanering och bebyggelseutveckling, Byggnad och förvaltning samt Boendefrågor. Grundläggande ansvar och centrala uppgifter inom respektive område beskrivs i det följande.

Utredningen anser att följande riktlinjer bör gälla för myndighetens verksamhet.

Myndigheten ska ha auktoritet i sin kärnverksamhet och arbeta medborgarorienterat, rättssäkert och effektivt i sin författningensliga verksamhet. Myndigheten ska arbeta med kunskapsuppbyggnad och metodutveckling. I arbetet ska myndigheten vara användartillvänd och i sin utåtriktade verksamhet prioritera sådant arbete som leder till handfasta verktyg för tillämparna. Den ska arbeta med konkret och robust vägledning och information, baserad på nationella mål, gällande lagstiftning, relevant domstolspraxis samt på en systematisk erfarenhetsåterföring från kommuner, länsstyrelser, näringsliv och andra aktörer. E-förvaltningen bör utvecklas i verksamheten med bl.a. fler e-tjänster. Slutligen bör myndigheten aktivt driva frågor om ett hållbart samhällsbyggande, bl.a. gentemot andra myndigheter. Verksamheten bör genomsyras av ett proaktivt förhållningssätt för att identifiera och förebygga problem inom myndighetens verksamhetsområde.

### Utredningen föreslår att

- Boverket utvecklar en sammanhållen styrning från tolkning av verkets uppdrag till en uppföljning av verksamhetens resultat.
- Boverket utvecklar strategier som underlag för prioritering och styrning av sin verksamhet.
- Boverket utvecklar en samlad och strategisk styrning av kompetensförsörjningen som en del i verksamhetsutvecklingen.
- Boverket utvecklar sin ekonomistyrning till en integrerad del av verksamhetsstyrningen.
- Boverket ser över sin organisation i syfte att ge förutsättningar för en bättre sammanhållen styrning av verksamheten.



- Regeringen ger Boverket ökade möjligheter att påverka forskning och utveckling inom området hållbart samhällsbyggande.

Som stöd för utvecklingen av verksamheten behövs kunskaper och utvecklade strategier beträffande sakfrågorna. Men utredningen anser att det även behöver utvecklas underlag i form av strategier för olika arbetsformer och arbetssätt, bl.a. beträffande

- erfarenhetsåterföring,
- information, stöd och råd samt medborgardialog,
- kunskapsuppbyggnad och metodutveckling,
- forskning,
- samarbete med andra centrala myndigheter,
- samarbete med länsstyrelserna,
- samarbete med kommunerna,
- samarbete inom EU och internationellt,
- samordnande, stödjande och pådrivande arbete, samt
- användning av e-förvaltning.

### **Samhällsplanering och bebyggelseutveckling**

Det grundläggande uppdraget inom området bör vara att

- på nationell nivå vara samordnande för samhällsplaneringen,
- se till att lagar och regler tillämpas lika över landet, och att
- samordna, driva på och stödja verksamheten vid länsstyrelser och kommuner.

Utredningen anser att följande uppgifter bör vara centrala i Boverkets verksamhet framgent inom området.

- Följa tillämpning och effekter av regelsystemet enligt plan- och bygglagstiftningen och miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Främja en ändamålsenlig och lika tillämpning i alla delar av landet genom vägledning och kunskapsförmedling samt genom kunskapsuppbyggnad och metodutveckling initiera förbättringar.
- Utarbeta nationella tvärsektoriella strategier inom samhällsbyggnadsområdet. Följa och analysera utvecklingen samt verka för en stärkt roll för samhällsplaneringen i arbetet med en hållbar utveckling.
- Utveckla metoder för att hantera mellankommunala och regionala dimensioner i en sektorsövergripande samhällsplanering.
- Företräda en helhetssyn i samhällsplaneringen och främja samordningen av statliga intressen.
- Regelbundet redovisa tillståndet i landet beträffande samhällsplanering och bebyggelseutveckling.
- Samordna, driva på och stödja verksamheten vid länsstyrelser och kommuner.
- Biträda regeringen.
- Följa och delta i arbetet på området inom EU och internationellt.

Utredningen bedömer att verksamheten inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling inte fullt ut möter Boverkets avsedda uppgifter inom området och noterar att Boverket inte alltid lever upp till de förväntningar som andra myndigheter har när det gäller samarbete och engagemang.

Utredningen konstaterar att användningen av resurserna inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling splittras på många aktiviteter, vissa med oklart syfte. Aktiviteternas nytta för externa mottagare står inte alltid i relation till den nedlagda arbets-

insatsen. Utredningens uppfattning är att arbetet med handfasta råd till kommuner och länsstyrelser inte givits tillräckligt hög prioritet av Boverket. Utredningen anser att verksamheten inom området behöver utvecklas och föreslår i betänkandet åtgärder för att fokusera och höja effektiviteten i verksamheten.

Utredningen konstaterar vidare att det saknas en samlad politik för hållbart samhällsbyggande på övergripande nivå. Utvecklingen på samhällsbyggnadsområdet medför att behovet av ett regionalt, sektorsövergripande perspektiv i den fysiska samhällsplaneringen ökar. Det finns också ett behov av nationella tvärspektoriella strategier inom samhällsbyggnadsområdet.

### Utredningen föreslår att

- Boverket ska bedriva en systematisk kunskapsuppbyggnad och metodutveckling samt utveckla former för erfarenhetsåterföring, kunskapsförmedling och vägledning.
- Boverket ska främja samordningen av statliga intressen och verka för en bättre tillämpning av miljöbalkens hushållningsbestämmelser.
- Boverket ska utarbeta nationella tvärspektoriella strategier inom samhällsbyggnadsområdet.
- Boverket ska utveckla metoder för att hantera mellankommunala och regionala dimensioner i en sektorsövergripande samhällsplanering.
- Boverket ska regelbundet redovisa tillståndet i landet beträffande samhällsplanering och bebyggelseutveckling.

### Byggnad och förvaltning

Det grundläggande uppdraget inom området bör vara att

- se till att lagar och regler tillämpas lika över landet, och att
- samordna, driva på och stödja verksamheten vid länsstyrelser och kommuner.

Utredningen anser att följande uppgifter bör vara centrala i Boverkets verksamhet framgent inom området.

- I arbetet med föreskrifter främja enkla och effektiva regelverk och andra styrmedel som i ett livscykelperspektiv verkar för effektiv resurs- och energianvändning, god tillgänglighet samt god inomhusmiljö i byggande och förvaltning.
- Främja lika tillämpning av regelsystemet i alla delar av landet genom vägledning och uppföljning.
- Följa tillämpning och effekter av regelsystemet samt genom kunskapsuppbyggnad, metodutveckling och kunskapsförmedling initiera förbättringar.
- Samordna, driva på och stödja verksamheten vid länsstyrelser och kommuner.
- Biträda regeringen.
- Följa och delta i arbetet på området inom EU och internationellt.

Verksamheten inom området Byggande och förvaltning är till stora delar regelstyrd genom Boverkets föreskriftsrätt i bl.a. PBF och BVF. Utredningen konstaterar att arbetet i hög grad koncentreras på uppgiften att skriva föreskrifter. Uppdraget att utöva uppsikt genom att följa upp och utvärdera effekterna av tillämpningen av regelverket för att vid behov vidta eller föreslå förändringar får stå tillbaka. För att uppdragen ska kunna utföras på ett tillfredsställande sätt bör enligt utredningens mening verksamheten bedrivas utifrån en helhetssyn som bygger på kunskap om såväl byggregelsystemet i dess helhet som dess tillämpning i praktiken.

#### Utredningen föreslår att

- Boverket ska bedriva verksamheten utifrån en helhetssyn som bygger på kunskap om såväl byggregelsystemet i dess helhet som dess tillämpning i praktiken.
- Boverkets byggregler förenklas och ges en ny struktur.

- Boverket får ansvar för tillsynsvägledning i byggtillsynen.
- Boverket får ett uttalat ansvar för kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

### Boendefrågor

Det grundläggande uppdraget inom området bör vara att

- upprätthålla en samlad kompetens och kunskap om boendefrågorna för att kunna lämna underlag för åtgärder inom området, och att
- samordna och stödja verksamheten vid länsstyrelser och kommuner.

Utredningen anser att följande uppgifter bör vara centrala i Boverkets verksamhet framgent inom området.

- Tillhandahålla en samlad kunskap om tillstånd och utveckling beträffande boendefrågorna, bland annat genom prognoser och utvärderingar av effekterna av olika insatser.
- Lämna underlag för samt förslag till åtgärder beträffande bostadsmarknaden. Därvid särskilt följa utvecklingen beträffande och föreslå åtgärder som kan förbättra situationen för utsatta individer och grupper samt integration i boendet.
- Särskilt uppmärksamma byggproduktionens villkor med hänsyn till faktorer som byggkostnader, kvalitet och behov av tillgänglighet, energieffektivitet och klimatanpassning.
- Regelbundet redovisa tillståndet i landet beträffande boendet och dess förutsättningar.
- Samordna och stödja länsstyrelsernas och kommunernas verksamhet med boendefrågor.
- Biträda regeringen.
- Följa och delat i arbetet på området inom EU och internationellt.

Utredningen konstaterar att det finns ett ökande behov av information om utveckling och tillstånd på bygg- och bostadsmarknaden. Med en avreglerad bostadsmarknad följer ett ökat samhälleligt behov av att överblicka marknadens funktionssätt. Villkoren för såväl nyproduktion som ombyggnad och upprustning behöver följas med hänsyn till faktorer som byggkostnader, kvalitet och anpassning till frågor som tillgänglighet, miljö, energi-effektivitet och klimateffekter. Vidare behöver situationen för utsatta grupper som unga, hemlösa, äldre och studerande följas liksom bl.a. frågor om integration och segregation i boendet och sambanden mellan arbets- och bostadsmarknaderna. Effekter av åtgärder behöver följas upp och förslag till nya åtgärder utformas. Enligt utredningen bör Boverkets uppgifter framgent främst vara att tillhandahålla en samlad kompetens för kunskap om boendefrågorna och att kunna lämna underlag för åtgärder inom området.

### Utredningen föreslår att

- Regeringen ger en och samma myndighet ett samlat myndighetsansvar för området Boendefrågor.
- Myndigheten ska tillhandahålla en samlad kunskap om tillstånd och utveckling beträffande boendefrågorna.
- Myndigheten ska lämna förslag till förbättringsåtgärder beträffande bostadsmarknaden, särskilt för utsatta individer och grupper, integrationen i boendet och byggproduktionens villkor.
- Myndigheten ska regelbundet redovisa tillståndet i landet beträffande boendet och dess förutsättningar.

Boverket och Statens bostadskreditnämnd har i dag överlappande ansvar inom området Boendefrågor. För att uppnå slagkraft och auktoritet i arbetet inom området anser utredningen att frågorna bör samlas till en och samma myndighet som får ett självständigt uppdrag att bedriva verksamheten i nära och aktiv kontakt med forsknings- och utvecklingsarbetet inom området. Myndigheten bör ha en utvecklad och löpande dialog med berörda departement.

Utredningen redovisar tre alternativa förslag att föra det samlade ansvaret för området Boendefrågor till en myndighet:

- Boverket ges det samlade myndighetsansvaret för området Boendefrågor.
- BKN ges det samlade myndighetsansvaret för området Boendefrågor.
- Boverket och BKN läggs samman till en myndighet som får det samlade ansvaret för området Boendefrågor.

Utredningen anser att valet av alternativ är en fråga för regeringens avgörande och förordar inte något av förslagen. Utredningen noterar dock att regeringen flera gånger uttalat ambitionen att minska antalet små myndigheter och att lägga samman myndigheter med närliggande verksamheter. Enligt utredningens mening bör åtgärder beträffande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna föregås av en djupare konsekvensanalys.

### **Bidragshantering**

Utredningens samlade bedömning är att Boverkets roll i bidragshanteringen och myndighetens bidragsverksamhet fungerar väl. Enligt utredningens uppfattning klarar Boverket i de flesta avseenden de operativa uppgifter som verksamheten ställs inför när det gäller effektivitet, service och kvalitet i bidragshanteringen.

Utredningens analys visar ändå på att behov av att utveckla och förbättra verksamheten på vissa punkter.

### **Utredningen föreslår att**

- Regeringen genomför en översyn av styrning och finansiering av bidragshanteringen inom området hållbar samhällsbyggnad.
- Regeringen inför resultatkrav på handläggningstiderna i överklagade ärenden.
- Boverket utvecklar en förbättrad dialog vid införandet av nya stödformer.
- Boverket prioriterar införandet av e-tjänster för bidragsansökningar.
- Boverket utvecklar tillsynen över bidragshanteringen.

- Boverket bygger ut kapaciteten för arbete med uppföljning, utvärdering och konsekvensanalyser.
- Boverket ser över styrning och organisation för bidragsverksamheten.

### Regeringens styrning

Utredningen har funnit att regeringens styrning inte lämnar mycket utrymme för Boverkets ledning att bedriva verksamheten i ett långsiktigt strategiskt perspektiv. Samtidigt saknas ett helhetsperspektiv som utgångspunkt för regeringens styrning av Boverket. Utgångspunkterna för Regeringskansliets styrning av Boverket är dels de olika författningenliga förutsättningarna för verksamheterna inom de olika områdena, dels att finansieringen sker via förvaltningsanslag och sakanslag från olika berörda departement. Det ger förutsättningar för styrningen som avspeglar sig i ett regleringsbrev med splittrad karaktär.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis – något tillspetsat – att olika departement styr Boverket utan utvecklad samordning sinsemellan inom ramen för en ännu inte utvecklad gemensam politik i en sektoriserad och decentraliserad verksamhetsstyrning med en finansiell styrning av bekräftande karaktär.

### Utredningen föreslår att

- Regeringen utvecklar en samlad politik för ett hållbart samhällsbyggande som underlag för styrningen av Boverket och andra berörda myndigheter.
- Boverkets instruktion förtydligas och konkretiseras beträffande Boverkets uppgifter. Boverket bör få till uppgift att fungera som nationellt samordningsorgan i frågor om samhällsplanering.
- Regleringsbrevet används i huvudsak för särskilda uppdrag, organisationsstyrning och finansiell resursstyrning.
- Finansiering av Boverkets långsiktiga verksamhet från berörda departement sker via Boverkets förvaltningsanslag.



- Berörda departement samordnat utvecklar den löpande styrningen för olika verksamheter i dialog med Boverket.

## Resurser

Utredningen föreslår att regeringen utvecklar en samlad politik för ett hållbart samhällsbyggande som underlag för styrningen av Boverket och andra myndigheter och att Boverket ska fungera som nationellt samordningsorgan i frågor om samhällsplanering.

Det är enligt utredningens uppenbart att Boverkets nya uppgift kommer att kräva resurstillskott både i form av medel och kompetens. Verksamheten kommer att beröra en mängd sektorsområden för olika frågor som infrastruktur, energi, landsbygdsutveckling, regional utveckling, miljö med flera. Utredningen föreslår att finansieringen av Boverkets samordningsuppgift sker genom tillskott från de anslag inom olika utgiftsområden som finansierar den verksamhet som bedrivs inom respektive sektorsområde. Utredningen bedömer att uppgiftens omfattning och det därmed följande resursbehovet kan klargöras närmare först i samband med utvecklingen av politiken för ett hållbart samhällsbyggande.

Utredningen föreslår vidare att regeringen ger Boverket ökade möjligheter att påverka forskning och utveckling inom området hållbart samhällsbyggande samt att ett Råd för forskning om planering, byggande och boende inrättas vid Boverket som stöd för verksamheten.

För att finansiera verksamheten föreslår utredningen att Boverket tillförs resurser, inledningsvis ca 5 mnkr per år som efterhand ökas till ca 20 mnkr per år. Forskning om byggande och samhällsplanering finansieras i huvudsak av Formas, och utredningen föreslår att finansieringen av Boverkets forskningsresurser sker genom överföring av medel från Formas forskningsanslag.

Utredningens bedömning är att övriga förslag tills vidare bör kunna hanteras genom omprioriteringar inom ramen för Boverkets nuvarande resurser. Boverket bör vid en lämplig tidpunkt efter genomförandet till regeringen redovisa en uppföljning av förändringsarbetet med en konsekvensanalys som bl.a. visar huruvida ytterligare resurser behövs för den utvecklade verksamheten.

# Författningsförslag

## Förslag till förordning med instruktion för Boverket

Härigenom föreskrivs följande

### Boverkets allmänna ansvar och uppgifter

1 § 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. Myndigheten ansvarar också för den centrala administrationen av olika förekommande statliga stöd inom sitt verksamhetsområde.

Myndigheten ska fungera som nationellt samordningsorgan i frågor om samhällsplanering och ha ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor samt för handikappfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde.

Myndighetens verksamhet innefattar följande ansvarsområden: Samhällsplanering och bebyggelseutveckling, Boendefrågor samt Byggande och förvaltning.

### 2 § Boverket ska inom sitt verksamhetsområde

1. främja ett hållbart och attraktivt samhällsbyggande som värnar en god arkitektur och en god kvalitet i byggandet och som innebär att planering, byggande och förvaltning av den byggda miljön sker på ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart sätt,

2. verka för att kulturhistoriska värden beaktas i beslut som rör byggande eller bebyggelse,

3. främja en omställning till ett ekologiskt uthålligt energisystem,

4. främja en effektiv, rättssäker och enhetlig tillämpning av lagar och förordningar och användning av andra styrmedel,

5. se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är enkla och kostnadseffektiva, samt
6. beakta de konsekvenser som myndighetens beslut och verksamheten i övrigt kan få i frågor som rör boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet samt barn, ungdomar, äldre, personer med utländsk bakgrund, funktionshindrade eller andra grupper av befolkningen.

### 3 § Boverket ska inom sitt verksamhetsområde

1. utveckla utvärderings- och analysmetoder,
2. följa upp och utvärdera utvecklingen i fråga om planering, byggande och boende,
3. bygga upp och sprida kunskaper om gällande och nya regler, vägledande praxis m.m., samt utveckla metoder för tillämpningen,
4. organisera kontinuerligt erfarenhetsutbyte samt i övrigt vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till kommuner, länsstyrelser och andra berörda aktörer,
5. följa upp och utvärdera effekterna av tillämpningen samt föreslå åtgärder och ändringar för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås,
6. biträda regeringen med yttranden och utredningar m.m., samt
7. bidra med kunskapsunderlag och expertkunskap för det arbete som regeringen bedriver nationellt, inom EU och internationellt.

### **Boverkets särskilda ansvar och uppgifter inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling**

4 § Boverket ska verka för en stärkt roll för samhällsplaneringen i arbetet för att nå en hållbar utveckling. Myndigheten ska utarbeta nationella och sektorsövergripande strategier inom samhällsbyggnadsområdet och ta fram metoder för att hantera mellankommunala och regionala frågor i en sektorsövergripande samhällsplanering.

Myndigheten ska verka för

1. att det regionala perspektivet utvecklas och beaktas i kommunernas fysiska planering och att mellankommunal samverkan främjas,
2. att kommunernas översiktsplanering utvecklas, hålls aktuell, används som beslutsunderlag och beaktas i det regionala tillväxtarbetet, samt

3. att länsstyrelsens verksamhet att samordna och tillhandahålla underlag om nationella mål, riksintressen och övriga statliga intressen utvecklas.

5 § Boverket ska verka för en 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.

Myndigheten ska följa och ge stöd för tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen och hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken, särskilt länsstyrelsernas verksamhet beträffande

1. tillsyn över plan- och byggnadsväsendet,
2. samråd och granskning av planer enligt plan- och bygglagen,
3. överklaganden av kommunens beslut,
4. prövning enligt 12 kap. plan- och bygglagen av kommunens beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser, m.m.
5. hantering av överklagade beslut om detaljplan och områdesbestämmelser, samt
6. hantering av överklagande av beslut om bygglov och förhandsbesked.

Av 1 kap. 8 § plan- och bygglagen framgår att Boverket ansvarar för uppsikt enligt den lagen.

6 § Boverket ska delta i samarbete inom EU och internationellt och arbeta för ett ökat utbyte av erfarenheter om planeringsmetoder för en hållbar utveckling av regioner städer, tätorter och landsbygd.

### **Boverkets särskilda ansvar och uppgifter inom området Boendefrågor**

7 § Boverket ska främja en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad och vara pådrivande i arbetet för att nå en ökad integration i boendet.

Myndigheten ska följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden samt utvärdera effekterna av olika insatser.

Myndigheten ska tillhandahålla underlag för och lämna förslag till regeringen om åtgärder beträffande bostadsmarknaden, särskilt om sådana åtgärder som kan

- förbättra situationen för utsatta individer och grupper,

- främja integrationen i boendet, samt
- förbättra villkoren för byggproduktionen.

8 § Boverket ska stödja länsstyrelserna i deras uppdrag att ta fram regionala analyser av bostadsmarknaderna.

9 § Boverket ska delta i samarbete inom EU och internationellt avseende boendefrågor.

### **Boverkets särskilda ansvar och uppgifter inom området Byggande och förvaltning**

10 § Boverket ska verka för att frågor om resurshushållning, energieffektivisering, säkerhet, en god inomhusmiljö, tillgänglighet samt produkters livscykel beaktas i samband med beslut och åtgärder som har betydelse för den byggda miljön.

11 § Boverket ska genomföra en effektiv marknadskontroll som säkerställer att byggprodukter, som gjorts tillgängliga på marknaden, uppfyller gällande krav enligt lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. och enligt produktsäkerhetslagen (2004:451). I dessa frågor ska myndigheten samarbeta med andra nationella och internationella aktörer inom ansvarsområdet.

12 § Boverket ska följa, vägleda och stödja kommunernas tillsyn och kontroll enligt 9 kap. plan- och bygglagen.

13 § Boverket ska delta i samarbete inom EU och internationellt i arbetet med att harmonisera regler om egenskapskrav för byggnader och för byggprodukter.

## **Boverkets särskilda ansvar och uppgifter inom området Miljö och energi**

14 § Boverket ska bygga upp och sprida kunskaper om sektorns miljöpåverkan och dess utveckling samt utveckla kostnadseffektiva åtgärder för att nå miljömålen.

Myndigheten ansvarar för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Myndigheten har även ett särskilt sektorsansvar inom miljömålsarbetet och det övergripande ansvaret för frågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten inom samtliga miljö kvalitetsmål.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljömålsarbete rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket och samråda med rådet om vilken rapportering som behövs.

15 § Boverket har ett särskilt ansvar för att främja utbyggnaden av vindkraft i enlighet med det planeringsmål som riksdagen har beslutat.

### **Boverkets rapporteringskrav**

16 § Boverket ska årligen, senast den 31 mars, till regeringen redovisa en nationell sammanställning över läget i landet beträffande samhällsbyggande, planering och boende.

### **Uppdragsverksamhet**

17 § Boverket får inom sitt verksamhetsområde bedriva uppdragsverksamhet i Sverige och utomlands.

### **Ledning**

18 § Boverket leds av en myndighetschef.

### **Insynsråd**

19 § Vid Boverket ska det finnas ett insynsråd som består av högst tio ledamöter.

### Samlingslokaldelegationen

20 § Inom Boverket finns Samlingslokaldelegationen som är ett särskilt beslutsorgan. Delegationen avgör ärenden om statligt stöd till allmänna samlingslokaler, till vissa icke-statliga kulturlokaler och till folkparksteatrar. Detta gäller inte ärenden som rör regelgivning eller förslag till anslagsframställningar.

21 § Samlingslokaldelegationen består av en ordförande och högst åtta andra ledamöter.

Delegationen är beslutför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande.

22 § Samlingslokaldelegationen ansvarar själv för sina beslut.

Samlingslokaldelegationen ansvarar för sin verksamhet inför myndighetschefen.

23 § Myndighetschefen ansvarar inför regeringen för att Samlingslokaldelegationen tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att delegationens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.

### Anställningar och uppdrag

24 § Generaldirektören är myndighetschef.

25 § Regeringen utser ordföranden och övriga ledamöter i Samlingslokaldelegationen för en bestämd tid. Delegationen utser inom sig en vice ordförande.

### Personalfrågor

26 § Vid Boverket ska det finnas en personalansvarsnämnd.

27 § Boverket ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101).

**Internrevision**

28 § Boverket ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228).

**Avgifter**

29 § Boverket får ta ut avgifter för den uppdragsverksamhet som avses i 17 § enligt grunder som verket fastställer efter samråd med Ekonomistyrningsverket.



# 1 Bakgrund

## 1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade i september 2008 att tillkalla en särskild utredare för att analysera Boverkets verksamhet och redovisa ett underlag för regeringens fördjupade prövning.

Enligt direktiven ska utredaren 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 även belysa möjliga rationaliseringar och effektiviseringar liksom eventuella behov av förändringar i Boverkets ansvar och regeringens styrning av verksamheten. Förändrings- och författningsförslag ska lämnas i den mån sådana behövs.

## 1.2 Genomförande

Utredningen har uppfattat som sin huvuduppgift att analysera verksamheten vid Boverket och belysa eventuella behov av förändringar. Arbetet har bl.a. medfört djupare studier av Boverkets inre organisation och styrning, Regeringskansliets samordning och dess styrning av Boverket samt samverkan mellan Boverket och Regeringskansliet.

Utredningen har sitt arbete stött på och behandlat frågor som inte direkt omfattas av direktivet men som har betydelse för den analys och de förslag som utredningen presenterar.

Utredningen har valt att inte ha någon formell referensgrupp, främst på grund av tidsskäl. I stället har utredningen på olika sätt haft kontakt med departement, myndigheter på nationell och regional nivå, kommuner och landsting, näringsliv och intresseorganisationer. En förfrågan om krav och förväntningar m.m. på

Boverkets verksamhet har sänts till ett antal myndigheter, organisationer och företag.

Utredningen och konsulterna har genomfört ett stort antal intervjuer framför allt inom Boverket. Verksledning och enhetschefer har intervjuats om arbetsuppgifter, resurser, prioriteringar, resultat, ledningssystem, effektivitet och regeringens styrning. Samtliga medarbetare har getts möjlighet att framföra sina synpunkter till utredningen.

Utöver de synpunkter som framkommit genom möten och andra kontakter har synpunkter också inhämtats genom intervjuer med representanter för olika myndigheter, kommuner och aktörer med beröringsytor mot Boverket samt med ansvariga inom regeringskansliet. Utredningen har vidare medverkat vid ett antal sammankomster med företrädare för olika intressentgrupper.

Utredningens kontakter framgår av bilaga 7.

Utredningen har också tagit del av utredningar, rapporter och annan dokumentation i stor omfattning.

Utredningen har lagt ut fyra uppdrag. Samtliga underlagsrapporter publiceras på Regeringskansliets webb-sidor för offentliga utredningar.

### 1.3 Betänkandets disposition

Utredningens överväganden på mer övergripande nivå presenteras i betänkandets kapitel 2. Där ges en kort historisk överblick samt en övergripande analys av Boverkets situation

Kartläggning och analys av Boverkets verksamhet, resurser och resultat redovisas i kapitel 3.

I kapitel 4 belyses regeringens styrning av Boverket och i kapitel 5–8 beskrivs och analyseras verksamheten inom Boverkets huvudsakliga ansvarsområden.

Konsekvensanalyser av utredningens olika förslag finns i kapitel 9.

I bilagorna 2 och 3 finns detaljerade beskrivningar av dels de olika uppgifter som verket har enligt lagar och förordningar, dels verksamheten vid Boverkets olika divisioner och enheter.

I bilaga 4 lämnas en beskrivning av den nya bostadspolitiken.

I bilaga 5 redogörs för svårigheten med verifierbara funktionskrav i byggreglerna och hur man i Norge och Danmark löser problemen.

I bilaga 6 beskrivs Boverkets roller beträffande uppsikt och tillsyn enligt PBL och redogörs för förslag till förtydliganden.

Förslagen från de olika kapitlen redovisas samlat i avsnittet Sammanfattning tillsammans med kortfattade redovisningar av utredningens överväganden.

## 2 Boverket i samhället

### **Bedömning:**

Det behövs en statlig myndighet med ansvar för ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande som har följande övergripande ansvarsområden och grundläggande uppdrag.

#### *Samhällsplanering och bebyggelseutveckling*

- På nationell nivå vara samordnande för samhällsplaneringen.
- Se till att lagar och regler tillämpas lika över landet.
- Samordna, driva på och stödja verksamheten vid länsstyrelser och kommuner.

#### *Hållbart byggande och förvaltning*

- Se till att lagar och regler tillämpas lika över landet.
- Samordna, driva på och stödja verksamheten vid länsstyrelser och kommuner.

#### *Boendefrågor*

- Upprätthålla en samlad kompetens och kunskap om boendefrågorna för att kunna lämna underlag för åtgärder inom området.
- Samordna och stödja verksamheten vid länsstyrelser och kommuner.

### **2.1 Inledning**

Kapitlet ger en kort historisk återblick och översiktlig beskrivning av förslag och förändringar beträffande regional indelning och myndighetsstruktur som kan påverka Boverkets verksamhet. Vidare ges en sammanfattning av omvärldens synpunkter på och en beskrivning av medborgarperspektivet i Boverkets verksamhet.

Kapitlet innehåller också en samlad, övergripande analys av Boverket som bygger på analyserna i kap. 2–8 samt utredningens mer övergripande överväganden angående Boverkets verksamhet.

## 2.2 Återblick

### 2.2.1 Boverket i historisk belysning

#### *Boverket bildas*

Kungliga Bostadsstyrelsen bildades 1948 med uppgift att främja bostadsförsörjningen. Statens Planverk bildades 1967 som central förvaltningsmyndighet för ärenden inom plan- och byggnadsväsendet när Byggnadsstyrelsen delades.

Den 1 juli 1988 bildades Plan- och bostadsverket i Stockholm genom en sammanslagning av Bostadsstyrelsen och Statens Planverk. Vid sammanläggningen fanns två avdelningar inom Statens Planverk; planavdelningen och byggnadsavdelningen. Vid Bostadsstyrelsen fanns fyra byråer; boendebyrån, byggnadsekonomibyrån, rättsbyrån och administrativa byrån. Enligt proposition om ett nytt plan- och bostadsverk (prop. 1987/88:37) skulle verket vara central myndighet för frågor om bostadsmarknad, fysisk planering, stadsmiljö och byggande. Verket skulle bl.a. ha till uppgift att

- följa utvecklingen inom bostads- och byggsektorn samt förlöpande utvärdera de bostadspolitiska styrmedlen,
- följa hur anspråken på den byggda miljön förändras och utveckla metoder som underlättar bl.a. en förnyelse av denna,
- ha uppsikt över den fysiska planeringen och utveckla metoder för denna,
- ha uppsikt över hushållningen med naturresurser,
- samordna och förtydliga de krav på byggnader som samhället ställer med stöd av bygglagstiftning och bestämmelser om statens stöd till bostadsförsörjningen,
- informera allmänhet, kommuner och näringsliv m.fl. om de erfarenheter som vinnas inom verksamhetsområdet.

Kunskapsförsörjning och återföring av erfarenheter skulle få en framskjuten roll.

Enligt instruktionen hade Boverket sex avdelningar, nämligen plan- och naturresursavdelningen, bostadsmarknadsavdelningen, byggavdelningen, stadsmiljöavdelningen, juridiska avdelningen och administrativa avdelningen.

Inom verket fanns vidare ett verkssekretariat, en typgodkännande-enhet och en tjänsteexportenhet. Dessutom finns en samlingslokal-delegation, ett stadsmiljöråd och ytterligare fyra rådgivande organ, nämligen bostadsmarknadsrådet, rådet för samhällsplanering, byggrådet och konstruktionsrådet.

Plan- och bostadsverket flyttade till Karlskrona 1989. Enligt riksdagens beslut krävdes 280 personer för att klara verkets uppgifter. Vid flytten var 39 personer anställda, och en omfattande rekryteringsverksamhet vidtog. Av de som rekryterades kom mer än hälften från sydsverige, varav två femtedelar från Blekinge. En fjärdedel kom från Stockholmsområdet, och många hade tidigare anknytning till Blekinge.

Benämningen Boverket infördes den 1 januari 1991 (SFS 1990:1365).

### *Andra myndigheter*

Länsarkitektorganisationen bildades 1918 tillsammans med Byggnadsstyrelsen. 1967 överfördes organisationen till det nya Planverket som blev chefsmyndighet till och med 1 juli 1971 då länsarkitekterna i den nya länsstyrelseorganisationen inordnades i länsstyrelserna.

Länsbostadsnämnderna inrättades samtidigt som Bostadsstyrelsen. Deras uppgift var att handha vissa delar av den statliga låne- och bidragsverksamheten, bl.a. ombyggnadslån till småhus. 1953 vidgades länsbostadsnämndernas befogenheter till att även besluta om lån för egnahem och förvaltning av centralt givna lån. 1957 fick nämnderna rätten att avgöra om statliga lån för flerfamiljshus. Länsbostadsnämnderna lades ned 1994 och den regionala bostadsadministrativa verksamheten flyttades till länsstyrelserna.

Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB) bildades 1985 för att hantera finansieringen av de statliga bostadslånen. Den 1 juli 1989 genomfördes en uppdelning av låne- och bidragsförvaltningen mellan Plan- och bostadsverket och SBAB. Bolaget övertog förvaltningen av bostadslån, medan Boverket fortsatte hantera

bidragsförvaltningen. Rängebidsgrupper vid verket som varit kvar i Stockholm flyttade till Karlskrona 1990.

Statens bostadskreditnämnd (BKN) tillkom den 1 januari 1992 när de statliga bostadslånen upphörde och den statliga kreditgarantin för ny- och ombyggnad av bostäder infördes. BKN:s huvuduppdrag var att underlätta bostadsbyggandet genom att lämna statliga kreditgarantier. Myndigheten lokaliserades till Karlskrona.

Bostadsdelegationen inrättades 1998 för att hjälpa de mest utsatta kommunerna med tunga åtaganden för boendet. Statens Bostadsnämnd inrättades 2002 för att ta över Bostadsdelegationens verksamhet. Nämndens verksamhet överfördes den 1 januari 2006 till BKN.

## 2.2.2 Tidigare utredningar om Boverket

### *Översyn av Boverket 1992*

Mellan augusti och november 1992 genomfördes en översyn av Boverket (Boverket – uppgifter och verksamhet, SOU 1992:127).

Utredningen identifierade i princip fyra verksamhetsområden för verket. Det var Byggd miljö och hushållning med naturresurser, Fysisk planering, Byggande samt Boende. Utredningen identifierade vidare följande typer av verksamheter, nämligen myndighetsutövning enligt förvaltningslagen, tillsyn och uppsikt, styrinformation-basinformation och allmänna råd, rådgivning och kunskapsförmedling.

Regeringen delade i proposition 1992/93:172 i huvudsak utredningens bedömningar såvitt gäller mål och uppgifter för Boverket. Departementschefen uttalade följande.

Boverkets verksamhet bör således omfatta verksamhetsområdena Byggd miljö och hushållning med naturresurser, Fysisk planering, Byggande och Boende. Verksamheten bör gå ut på att verka för att tillämpningen av regler och stödsystem blir enhetlig och effektiv så att syftena med lagstiftning och olika stödformer uppnås. Med hänsyn till den statsfinansiella situationen är det helt nödvändigt att koncentrera verksamheten till i första hand myndighetsutövning. Det innebär allmänt sett att verksamheten bör inriktas på dels myndighetsutövning enligt förvaltningslagen, dvs. verkställighetsföreskrifter, förvaltningsbeslut och överklagningsärenden, dels sådan tillsyn och uppsikt med tillhörande utvecklings- och informationsarbete som följer av lag eller förordning. Styr- och basinformation bör utarbetas i den utsträckning som behövs som underlag för myndighetsutövning och för att följa

upp statsfinansiella konsekvenser av olika åtgärder. Övrig information bör i ökad utsträckning intäktsfinansieras. Utrednings- och utvecklingsverksamheten vid Boverket bör anpassas med hänsyn härtill.

Beträffande verksamhetsområdena Byggd miljö, hushållning med naturresurser och fysisk planering uttalade departementschefen följande.

Inom verksamhetsområdena "Byggd miljö, hushållning med naturresurser och fysisk planering" skall verket följa tillämpningen av lagstiftningen inom PBL/NRL-området och ta de initiativ som behövs för att lagstiftningens syften skall uppnås. I uppgiften ingår också att förmedla kunskaper och erfarenheter och att utveckla metoder inom området samt att verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete. Verkets arbete bör framför allt inriktas på metoder för uppföljning och utvärdering samt på utveckling av effektiva och ändamålsenliga besluts- och planeringsprocesser.

Beträffande verksamhetsområdet Byggande uttalade departementschefen följande.

Verksamheten inom området "Byggande" kommer under de närmaste åren att domineras av effekterna av EES-avtalet och förberedelserna inför ett svenskt medlemskap i de Europeiska Gemenskaperna (EG). I centrum står framför allt ett genomförande av EG:s byggprodukt-direktiv. Boverkets insatser på området skall också inriktas på att medverka till en europeisk harmonisering av byggregler. Det handlar därvid främst om att verka för att de tekniska specifikationer som utarbetas motsvarar svenska krav och tillgodoser svenska intressen. Arbetet med nationella föreskrifter skall begränsas och inriktas på fortsatt avreglering för att öka förutsättningarna för konkurrens samtidigt som kraven på säkerhet, hälsa, tillgänglighet och energihushållning tillgodoses.

Beträffande verksamhetsområdet Boende uttalade departementschefen följande.

Inom verksamhetsområdet "Boende" inriktas verkets sektors- och uppföljningsansvar på att förenkla och effektivisera den regionala administrationen av statens stöd för bostäder och att tillhandahålla material för information om stödsystemen. Prognos- och statistikarbetet inom verksamhetsområdet begränsas till sådan information som behövs för att kunna bedöma och beräkna statens utgifter på de sakanslag som verket disponerar eller som regeringen i särskild ordning begär. Därutöver förväntas verket bara upprätthålla en beredskap kompetensmässigt för att kunna biträda regeringen med att via konsulter eller forskningsorgan ta fram underlag för bedömning av utvecklingstendenser m.m. inom boendeområdet.



Till verksamhetsområdet hör också skötseln och utvecklingen av det centrala datasystemet för hanteringen av statens stöd för bostäder.

Departementschefen förordade att uppgifter inom godkännande- och certifieringsområdet avskiljs från Boverket. Typgodkännande-verksamheten flyttades 1993 från Boverket till Swedish Institute for Technical Approval in Construction (SP SITAC), numera en sektion inom SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut.

#### *Översyn av den statliga organisationen inom plan-, bygg-, och bostadsväsendet 1997*

1997 genomfördes en översyn av den statliga organisationen inom plan-, bygg-, och bostadsväsendet (Ändrad organisation för det statliga plan- bygg- och bostadsväsendet, SOU 1997:90).

Utredningen föreslog dels att en ny bostadsadministrativ myndighet skulle inrättas med uppgift att svara för bostadsfinansiering och bostadsadministration m.m., dels att en ny statlig plan-, bygg- och stadsmiljömyndighet skulle inrättas med uppgift att svara för plan- och byggfrågor och frågor om stadsmiljö och bebyggelsemiljö.

Till den bostadsadministrativa myndigheten föreslogs föras den verksamhet som då bedrevs inom Statens bostadskreditnämnd, Boverkets boendeavdelning samt vissa funktioner vid Boverkets administrativa avdelning och vissa stabsfunktioner. Myndigheten skulle i princip få ett samlat ansvar för administrationen av statens ekonomiska stöd till bostadsbyggnadssektorn samt för kreditgarantier för ny- och ombyggnad.

Till plan-, bygg- och stadsmiljömyndigheten föreslogs föras den verksamhet som då bedrevs inom Boverkets plan-, bygg- och stadsmiljöavdelningar samt vissa funktioner vid Boverkets administrativa avdelning och vissa stabsfunktioner. Stadsmiljörådet och Samlingslokaldelegationen skulle knytas till plan-, bygg- och stadsmiljömyndigheten.

I budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1) angavs följande.

Myndighetsorganisationen inom plan-, bygg- och bostadsväsendet är för närvarande föremål för en översyn (dir. 1996:113) av en särskild utredare. Utredningen överlämnade i maj månad betänkandet Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet, (SOU 1997:90). Betänkandet har remissbehandlats. Utredningens slut-

betänkande skall lämnas den 1 oktober 1997. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga.

Regeringen har inte återkommit till riksdagen i frågan om utredningens förslag om ny organisation. Boverkets utlandsverksamhet Swedeplan lades dock ned. Swedeplan arbetade som konsulter framför allt med bygglagstiftning, nationella bostadsprogram och planer för stads- och landsbygdsområden i u-länder.

## 2.3 Pågående och framtida förändringar

Ett antal utredningar med relevans för översynen av Boverket har presenterats och i vissa fall arbetat parallellt med denna utredning. Utredningar som har direkt relevans för Boverkets verksamhet inom områdena samhällsplanering och bebyggelseutveckling, byggande och förvaltning eller boendefrågor eller som rör Boverket gemensamt behandlas i respektive kap. 3 och 5–7. Här behandlas utredningar och förändringar med övergripande relevans för Boverkets förutsättningar i myndighetsarbetet för ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande.

Styrutredningen och 2006 års förvaltningskommitté föreslår i sina betänkanden förändringar beträffande regeringens styrning av sin förvaltning som kan förändra regeringens möjligheter att strategiskt styra Boverket. Detta utvecklas mer i kapitel 4.

### 2.3.1 Ansvarskommittén

Ansvarskommittén konstaterar i sitt betänkande (SOU 2007:10) att den långtgående sektoriseringen inom staten påverkar både verksamheterna som sådana och den statliga styrningen. Kommittén föreslår en ny modell för samordning inom staten, som bygger på den regionala nivån och på ett utvecklat samspel mellan Regeringskansliet, länsstyrelserna och sektorsmyndigheterna. Nya, färre och större länsstyrelser föreslås få i uppdrag att samordna statliga verksamheter, bedriva tillsyn och redovisa tvärsektoriella kunskapsunderlag till regeringen. Offentlig tillsyn, dvs. kontroll över tillämpningen av rättsligt bindande regler och beslut, ska enligt utredningen som princip vara ett statligt ansvar. Syftet är att minska variationer i bedömningar, kvalitet och resurser mellan olika delar av landet.

Direktvalda regionkommuner ska, enligt betänkandet, ha ansvaret för regional utveckling och hälso- och sjukvård. Bedömningen är att en indelning i mellan sex och nio regioner är ändamålsenligt. Kommittén föreslår att regionkommunerna övertar från länsstyrelsen dels uppgiften att regionalt anpassa, konkretisera och verka för de nationella miljö kvalitetsmålen, dels de uppgifter inom naturvården som har anknytning till regional utveckling med fokus på rumslig planering och friluftsliv, skötsel av naturreservat och annat fältarbete. Länsstyrelserna behåller enligt förslaget ansvaret för tillsyn inom naturvården och beslut om områdesskydd.

Den nya modellen ställer, enligt Ansvarskommittén, krav på Regeringskansliet som bör ses över samlat för att anpassa organisation och arbetssätt till framtidens utmaningar. Översynen bör bl.a. analysera erfarenheterna av EU-medlemskapet liksom kommittéväsendets betydelse för utvecklingskraften i samhällsorganisationen.

Kommitténs betänkande har remissbehandlats och i Regeringskansliet pågår beredning för att permanenta regionförsöken i Skåne och Västra Götaland samt för att bevilja ansökningarna från Gotland och Halland om att bilda regionkommuner. Kammarkollegiet har fått i uppdrag att bereda övriga inkomna ansökningar.

Vidare bereds en fortsatt översyn av den statliga regionala organisationen.

### 2.3.2 Myndighetsstrukturen

Det har genomförts och det planeras och övervägs för närvarande stora förändringar i myndighetsstrukturen i Sverige. Ett antal utredningar har lämnat betänkanden med förslag om förändringar inom olika sektorer och ytterligare utredningar pågår. Här redovisas exempel på genomförda och föreslagna förändringar.

Räddningsverket, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar avvecklades den 31 december 2008 och ersattes med *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*.

Den 1 juli 2008 bildades den nya *Strålsäkerhetsmyndigheten*. Samtidigt avvecklades Statens kärnkraftsinspektion och Statens strålskyddsinstitut.

Handikappombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering slogs den 1 januari 2009 samman till en myndighet, *Diskrimineringsombudsmannen*.

Vägverket Produktion, Vägverket Konsult och Banverket Projektering bolagiserades den 1 januari 2009.

En ny myndighet, *Transportstyrelsen*, bildades den 1 januari 2009. Myndigheten ska svara för all norm- och tillståndsgivning samt för tillsynsregler för de fyra transportslagen. I ett första steg förs all verksamhet vid Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen samt viss verksamhet vid Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket, Tullverket och Boverket över till den nya myndigheten, och från år 2010 även vissa uppgifter från länsstyrelserna.

Den 31 mars 2009 avvecklades Glesbygdsverket, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) och Verket för näringslivsutveckling (Nutek). Myndigheternas verksamhet övergick till *Tillväxtverket* och *Tillväxtanalys - Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser*, tillsammans med den verksamhet rörande kommersiell service som bedrivits hos Konsumentverket.

*Utredningen om Naturvårdsverket* har i sitt betänkande (SOU 2008:62) föreslagit att en ny myndighet, Miljömålsinstitutet, bildas för att förstärka den självständiga granskningen och utvecklingen av miljöarbetet. Utredningen föreslår även att Miljömålsrådet flyttas från Naturvårdsverket till den nya myndigheten.

*Trafikverksutredningen* föreslår i sitt betänkande (SOU 2009:31) att det nya planeringssystemet, statens systemförvaltande roll, upphandlingsfunktionen, det trafikslagsövergripande förhållnings sättet, tillämpningen av fyrstegsprincipen, det fortsatta arbetet med inre effektivitet samt den regionala närvaron bäst förverkligas i en samlad trafikslagsövergripande myndighet, ett Trafikverk för sjö, luft, väg och järnväg. Till det nya Trafikverket föreslås föras samtliga uppgifter som för närvarande utförs av Vägverket och Banverket samt de uppgifter som utförs av SIKA, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen i den nuvarande långsiktiga inriktnings- och åtgärdsplaneringen. De kvarvarande uppgifterna hos SIKA, främst uppgifterna som knyts till ansvaret för den officiella statistiken inom transportområdet, motiverar inte att SIKA finns kvar som myndighet. Ansvaret för den officiella statistiken föreslår utredningen att föras till Transportstyrelsen. Som en följd härav läggs Vägverket, Banverket och SIKA ned.

Utredningen *Ansvar inom livsmedelskedjan* föreslår i sitt betänkande (SOU 2009:08) att det från och med den 1 januari 2010 inrättas en ny myndighetsstruktur för säkra livsmedel och hållbar produktion. Statens jordbruksverk, Staten veterinärmedicinska

anstalt (SVA), Livsmedelsverket samt Fiskeriverket ersätts enligt utredningens förslag av tre nya myndigheter:

- Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska i samhällets och konsumenternas intresse verka för säkra livsmedel, friska djur och sunda växter i hela livsmedelskedjan.
- Myndigheten för havsresurser och fiske ska främja en hållbar förvaltning av havsresurserna och fisket.
- Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling ska främja ett efterfrågestyrt, konkurrenskraftigt och miljöanpassat jordbruk samt en hållbar landsbygdsutveckling i hela landet.

Länsstyrelserna ska enligt utredningen mer samlat företräda de nya myndigheterna regionalt gentemot företagare och andra verksamhetsutövare. Det skapas en ny ledningsform för hanteringen av stöd till jordbruket och fisket genom att det vid länsstyrelserna i Skåne, Västra Götalands, Jönköpings, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands och Västerbottens län, inrättas särskilda Regionala jordbruks- och fiskedelegationer med uppgift att samordna stödadministrationen inom respektive delegations distrikt som består av flera län.

*Utredningen om jordbruksadministrationen* föreslår i sitt betänkande (SOU 2009:07) att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan centrala myndigheter tills vidare bibehålls. En koncentration av verksamheten med jordbruksstöden på länsstyrelsenivå bör dock åstadkommas genom att de länsstyrelser som i dag är samordningsansvariga för verksamheten inom de sju samordningsregionerna ges ett totalansvar inom respektive region. Det är Skåne, Västra Götalands, Jönköpings, Västmanlands, Gävleborgs, Västernorrlands och Västerbottens län.

*Utredningen om utvärdering av myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering* (dir. 2007:102), har i sitt betänkande (SOU 2008:30) föreslagit att en ny och samordnad forskningsfinansierande myndighet, Forsknings- och innovationsmyndigheten, bildas. Enligt förslaget ska den nya myndigheten ta över den statliga forskningsfinansiering som i dag hanteras av Vetenskapsrådet, Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Vinnova, Rymdstyrelsen och Polarforskningssekretariatet samt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) och eventuellt ytterligare till-

kommande forskningsfinansiering som hanteras av andra myndigheter.

## 2.4 Omvärldens krav och förväntningar

### 2.4.1 Myndigheter, organisationer och företag

Utredningen har skickat en förfrågan till ca 140 myndigheter, organisationer och företag om vilka krav, förväntningar och övriga synpunkter de har på Boverkets verksamhet. Ett femtiotal myndigheter och ett fyrtiotal organisationer och företag har svarat, Sveriges kommuner och landsting i samarbete med kommunerna. Utredningen har också efterfrågat och fått synpunkter från länsråden, länsarkitektföreningen och länsbostadsdirektörernas förening. Dessutom har vissa övriga synpunkter kommit in.

Synpunkterna redovisas mer utförligt i kap 5–7. Här redovisas en sammanfattning av viktigare synpunkter från myndigheter, organisationer och företag indelad efter Boverkets huvudsakliga verksamhetsområden.

Beträffande området *Samhällsplanering och bebyggelseutveckling* anser många att Boverket i dag inte har någon framträdande roll och ifrågasätter nyttan av verksamheten. Bättre råd och stöd för tolkning och användning av lagstiftningen och vägledning i planeringsrelaterade sakfrågor efterlyses, liksom utökat samarbete och ett större engagemang från Boverkets sida i olika samarbetsprojekt. Flera anser att Boverket bör arbeta mer aktivt med frågor om samordning av allmänna och statliga intressen och att verket bör arbeta med en helhetssyn. Vidare behövs en närmare och mer aktiv kontakt med forsknings- och utvecklingsarbetet inom området och att Boverket måste kunna lägga resurser på planeringsrelaterad forskning och utveckling. (Se vidare kap. 5)

Beträffande området *Byggande och förvaltning* upplevs Boverket inte arbeta proaktivt och det finns få exempel på att Boverket driver aktiv branschutveckling, följer verksamheten inom sektorn och försöker identifiera och förebygga problem. Många har synpunkter på Boverkets arbete med regelgivning och anser att byggreglerna bör förtydligas, gärna i närmare samarbete med näringslivet. Flera anser att Boverket bör ta ställning och tydligt ge vägledning i tolkningsfrågor rörande plan- och bygglagstiftningen och Boverkets byggregler, samt ha en tydlig roll att bedriva

tillsynsvägledning som central tillsynsmyndighet och arbeta direkt mot kommunerna. Bättre dialog och mer aktivt deltagande i olika arbetsgrupper efterlyses, liksom en närmare och mer aktiv kontakt med forsknings- och utvecklingsarbetet inom området samt att Boverket måste kunna lägga resurser på forskning och utveckling inom byggområdet. (Se vidare kap. 6)

Beträffande området *Boendefrågor* anser många att Boverket bör vara ledande i att följa, analysera och beskriva utveckling och tillstånd på bygg- och bostadsmarknaden. Verket bör ha ett tydligt uppdrag att självständigt analysera bostadsmarknaden och lägga fram förslag till förbättringar. Ansvarsfördelningen och relationen mellan Boverket och BKN är oklar och bör förtydligas. Det bör studeras om det är ändamålsenligt med två myndigheter inom bostadsområdet. (Se vidare kap. 7)

Beträffande området *Bidragshantering* förefaller omvärlden i stort vara nöjd med Boverkets verksamhet, med undantag för att långa handläggningstider för överklagade ärenden enligt länsstyrelserna medför ökad rättsosäkerhet och minskad service för bidragssökanden. (Se vidare kap. 8)

## 2.4.2 Medborgarperspektivet

### *Det förvaltningspolitiska medborgarperspektivet*

En ökad medborgarorientering har varit på den förvaltningspolitiska agendan sedan 1970-talet. Regeringen tog år 1999 fram ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram. Enligt detta ska statsförvaltningen uppfylla höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati genom att vara tillgänglig och tillmötesgående. Den nuvarande regeringens syn på förvaltningspolitiken, och specifikt på medborgare och företagare, framgår bl.a. av budgetpropositionerna för år 2007–2009. I propositionerna anger regeringen att den avser att driva förvaltningspolitiken utifrån ett medborgar- och medarbetarperspektiv. Det konstateras att medborgare, företag och organisationer ställer allt högre krav på förvaltningen när det gäller kvalitet, tillgänglighet och opartiskhet. Vidare anges att svensk statsförvaltning ska vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad.

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, utgiftsområde 2) angav regeringen som mål att svensk statsförvaltning ska vara

rättssäker, effektiv och medborgarorienterad. Regeringen anförde följande.

De anställda i statsförvaltningen arbetar ytterst på uppdrag av medborgarna. Det är av största vikt att arbetet sker med utgångspunkt i grundläggande värden som medborgarorientering, rättsäkerhet och effektivitet. I arbetet med att förbättra styrningen samt effektivisera och utveckla den statliga verksamheten ska dessa värden värnas. Myndigheternas bemötande av allmänheten ska i alla lägen kännetecknas av värdighet och respekt. Kunskapen om bestämmelser om yttrandefrihet, meddelarfrihet, offentlighet och sekretess ska vara hög.

Enligt budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 2) syftar den statliga förvaltningspolitiken till att skapa bästa möjliga förutsättningar för att genomföra regeringens politik inom olika områden på ett effektivt och rättssäkert sätt till nytta för medborgare och företag. (Se även avsnitt 4.4.1) I det översyns- och förändringsarbete som hittills bedrivits har bl.a. följande uppgifter stått i fokus.

- Att sätta medborgare och företag i centrum, bl.a. genom ökad samverkan mellan myndigheterna och
- att effektivisera förvaltningen och förenkla mötet med medborgare och företag genom elektronisk förvaltning.

Enligt regeringen kommer i det fortsatta arbetet särskild vikt att läggas vid statsförvaltningens organisering och dess uppgifter, medborgarnas tillgång till offentlig service samt styrning och uppföljning av verksamheter. Vidare kommer insatserna för utveckling av en elektronisk förvaltning fortsätta och initiativ tas för att säkerställa en väl fungerande tillsyn. Ett tvåårigt projekt om offentligt etos i statsförvaltningen kommer att pågå under 2010 och 2011. Syftet är att inspirera de statliga arbetsgivarna att med medborgare, verksamhet och personal i fokus verka för att öka allmänhetens förtroende för den statliga förvaltningen och även stärka förvaltningens effektivitet. De anställdas kunskaper om och förståelse för förvaltningens grundläggande värden och rollen som statstjänsteman ska stärkas.



*Medborgarperspektivet i verksamheten*

Inte bara de anställda i Boverket utan även myndigheten själv arbetar ytterst på uppdrag av medborgarna. Enligt utredningens mening handlar Boverkets verksamhet till syvende och sist om medborgarnas väl och ve.

Inom Boverkets verksamhetsområden är det främst kommunerna som utför den operativa verksamheten. De ansvarar för fysisk planering, har tillsyn över byggandet och ansvarar för bostadsförsörjningen inom sin kommun. Deras verksamhet inom områdena styrs bl.a. av PBL, BVL, MB och lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Lagarnas syften präglas till stor del av en omsorg om den enskilde medborgaren.

Tillämpningen av PBL ska 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. Planläggningen ska bl.a. främja en från social synpunkt god livsmiljö och goda miljöförhållanden i övrigt. Därvid ska bestämmelserna i MB tillämpas så att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas.

Byggnadsverk som uppförs eller ändras ska uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav. Kommunen ska skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder.

På regional nivå har länsstyrelserna till uppgift att tillhandahålla kunskapsunderlag, ge stöd och råd till kommunerna i deras verksamhet samt i vissa fall pröva kommunernas beslut. Länsstyrelsen har i länet tillsyn över plan- och byggnadsväsendet och uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden.

På nationell nivå har Boverket den allmänna uppsikten i riket över plan- och byggnadsväsendet och allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Boverkets roll är bl.a. att vägleda länsstyrelser och kommuner i deras arbete inom Boverkets verksamhetsområde.

Verksamheterna inom planering, byggande och boende har i slutänden till sitt resultat stor betydelse för medborgarna. Enligt utredningens mening skulle man därför kunna säga att slutanvändarna för Boverkets verksamhet i huvudsak är medborgarna, även om det i allmänhet är kommunerna, företagen, länsstyrelserna,

andra myndigheter och regeringen som är adressater för resultatet av Boverkets arbete.

Boverket har i sin verksamhet ansvar för att kunskaper om medborgarsituationen tas fram. Några exempel på frågor som bör följas är: Hur är medborgarnas boendesituation, och hur är deras möjligheter att skaffa bostad? Bidrar den kommunala planeringen till en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för medborgarna? Är medborgarnas inflytande i planprocessen tillfredsställande? Hur mår husen som medborgarna bor i och skolorna som de yngre medborgarna tillbringar dagarna i? Byggs husen så att medborgarnas hälsa, säkerhet och trygghet inte äventyras?

Boverket har i sin verksamhet också ansvar för att föreslå åtgärder om svaren på frågorna visar att situationen inte är tillfredsställande.

#### *Allmänhetens krav och förväntningar på Boverkets verksamhet*

Utredningen har låtit SIFO genomföra en undersökning bland allmänheten om bl.a. dess kännedom om och attityd till samt eventuella kontakter med Boverket. Undersökningen har genomförts genom att ansluta frågorna till Sifos telefonomnibuss som är en riksrepresentativ undersökning av den svenska befolkningen från 15 år och uppåt.

Enligt undersökningen uppger drygt två tredjedelar av de tillfrågade att de hört talas om Boverket, i högre utsträckning högutbildade tjänstemän och egenföretagare, i mindre utsträckning den yngsta åldersgruppen (15–29 år). Av dessa tycker 13 % att man känner till Boverket mycket eller ganska väl, 87 % inte särskilt väl eller inte alls.

Av de som hört talas om Boverket har 8 % en mycket eller ganska positiv uppfattning om Boverket, 2 % har en negativ uppfattning. Den största delen av de som hört talas om Boverket (70 %) har varken en positiv eller negativ uppfattning. Enligt SIFO bör resultatet tolkas så att de flesta inte har tillräcklig kunskap om Boverket för att kunna uttrycka en säker uppfattning. Härtill kommer att 20 % angivit att de är tveksamma. Ca 3 % av de som hört talas om Boverket har haft kontakt med Boverket under de senaste 2 åren, ca 40 % via telefon och ca 20 % vardera via e-post, brev eller hemsida. 80 % anger att de fick den efterfrågade informationen, 7 % att de inte fick den.

Boverket har låtit företaget E-space göra en besöksundersökning om Boverkets webbportal. Av undersökningen framgår att 5 av 10 besökare på Boverkets hemsida vid årsskiftet 2006/2007 var privatpersoner. Dessa sökte främst information om olika bidrag och stöd (53 %) och om olika tekniska frågor, regler, normer och bestämmelser (29 %).

Ca 85 % fann helt eller delvis den information de sökte. Beträffande information som saknades är svaren inte så entydiga och många olika frågeställningar kommer upp. Mycket handlar om bidrag i olika former. Många upplever innehållet som svårt och för komplicerat. De fakta som eftersöks finns ofta i svårlästa regler. Enligt företagets bedömning vill besökarna göra rätt från början och söker därför de regler och bestämmelser som gäller men har svårt att finna dessa via något enkelt förfarande.

Som svar på utredningens förfrågan om Boverkets verksamhet har kommit synpunkter från några organisationer som representerar stora grupper av privatpersoner och som därför kan sägas företräda olika medborgarperspektiv.

*Astma- och Allergiförbundet* påtalar ett antal brister och lämnar förslag till åtgärder beträffande Boverkets verksamhet med byggande och inomhusmiljö, tillgänglighet, planering och byggande samt energihushållning. Förbundet vill att det skapas ett forum för samråd där alla funktionshindergrupper omfattas och där konsumenter får lika stor möjlighet att påverka som t ex branschen.

*Bygg klokt* menar att Boverket i dag inte fyller sin uppgift som sektorsmyndighet för handikappfrågor. Frågor om tillgänglighet och användbarhet för alla måste uppmärksammas och hanteras inom alla Boverkets verksamhetsområden, inte bara i samband med byggregler och enkelt avhjälpna hinder utan också i den översiktliga planeringen, standardiseringsarbete, tävlingar, forsknings- och utvecklingsarbete m. m.

*Hjälpmedelsinstitutet* lyfter fram de äldres situation och anser att Boverket bör arbeta mer aktivt bl.a. när det gäller teknikstöd och anpassning av boendemiljöer.

*Hyresgästföreningen* anser att Boverkets verksamhet borde vara mer koncentrerad mot bostadsfrågor än för närvarande.

*Villaägarnas riksförbund* anser att Boverket bör ha en pådrivande roll för att säkerställa att kommunerna verkligen tar fram byggbara småhustomter och verkar för förenklingar i PBL genom utformningen av generella föreskrifter och genom att ta initiativ till förändringar i lagstiftningen. Vidare anser förbundet att Boverket bör

beakta konsumentperspektivet på ett tydligt sätt gentemot branschen i arbetet med energideklarationer och att verket bör ha en informationsroll i förhållande till allmänheten.

## 2.5 Övergripande analys

Utredningen kan konstatera att omvärldens bild av och uppfattning om Boverket är splittrad (se avsnitt 2.4.1). Synpunkterna varierar beroende på vilken av Boverkets verksamheter som avses.

Utredningen finner att många av synpunkterna stämmer överens med de iakttagelser utredningen gjort angående Boverkets verksamhet. Utredningen bedömer att de förslag som de flesta av dessa synpunkter genererar ryms väl inom Boverkets nuvarande författningensliga uppgifter. De representerar i själva verket ganska självklara inslag i verksamheten hos en myndighet med det ansvar och uppgifter som Boverket har, och de är också i huvudsak i linje med utredningens förslag angående Boverkets centrala uppgifter framgent (se avsnitt 2.6.1).

En naturlig fråga är hur det kommer sig att Boverkets verksamhet i dag ger upphov till denna – visserligen inte entydiga – omvärldsbild av en verksamhet med i vissa avseenden rent dysexekutiva inslag. Utredningen kan konstatera att orsakssammanhangen är komplicerade med såväl historiska som organisatoriska, styrningsmässiga och andra aspekter. Det handlar bl.a. om Boverkets inre organisation och styrning, Regeringskansliets samordning och styrning av Boverket och samverkan mellan Boverket och Regeringskansliet. Det handlar också om sektorisering i verksamheterna.

### *Boverket*

Boverkets uppgifter har beträffande verkets huvudsakliga verksamhetsområden inte förändrats i grunden sedan verket bildades 1988 (se avsnitt 3.2). Sättet att utföra uppgifterna har däremot varierat under olika perioder.

När Boverket bildades och flyttade till Karlskrona nyrekryterades större delen av personalen. Inriktningen var att det nya verket skulle bli ett kunskapsverk och inte ett förvaltande verk, och personalen rekryterades i enlighet därmed. Boverket präglades de första åren av en nybyggeranda. Generaldirektörens devis var ”låt

hundra blommor blomma!”. Organisationen var platt med sex avdelningar direkt under generaldirektören. Omkring en tredjedel av dagens experter och utredare på Boverket anställdes under denna period.

Den nya generaldirektören införde 2000 en ny organisation. Två divisioner med vardera tre enheter och fyra stödenheter inrättades. Divisionerna leddes av varsin divisionschef och stödenheterna av generaldirektören. Divisionschefernas roll blev i praktiken inte så mycket att styra divisionerna utan främst att företräda Boverket utåt. Det gav enhetscheferna stort utrymme och bäddade för en mer decentraliserad intern styrning av Boverkets verksamhet.

2005 tillsattes en överdirektör som var generaldirektörens ställföreträdare, chef för stödenheterna och verksamhetens kansli samt multiprojektledare. Ansvarsförhållandena i ledningen blev otydliga och beslutsvägarna blev längre. Boverket fick en ledning med begränsat inflytande.

### *Regeringskansliet*

I Regeringskansliet har ansvaret för Boverket och dess huvudsakliga verksamhetsområden skiftat mellan departementen flera gånger sedan Boverket bildades. (Se avsnitt 4.2.3). Regeringskansliets huvudmän för Boverket och dess olika verksamheter har i olika omgångar varit placerade på Bostads-, Miljö-, Finans-, Inrikes- och Näringsdepartementen. Ansvaret för Boverket och dess samtliga verksamhetsområden samlades 2002 till Miljödepartementet och är kvar där förutom Boendefrågorna som flyttades till Finansdepartementet 2007.

Boverket styrs huvudsakligen av instruktionen, övriga författningar och det årliga regleringsbrevet med finansiering.

Boverkets instruktion är allmänt sett inte särskilt tydlig och konkret, och det övriga författningsstödet för Boverkets verksamhet har olika omfattning för verkets olika områden. Området Bidragshantering styrs relativt detaljerat och Bygg och förvaltning till stora delar av särskilda förordningar. Området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling har endast författningsstyrd uppsikt och Boendefrågor styrs utan annat författningsstöd än instruktionen. (Se avsnitt 3.3.). Förhållandet avspeglar sig i omvänd ordning i regleringsbrevet på så sätt att områdena Boendefrågor och Samhällsplanering och bebyggelseutveckling får mest instruktioner om

hur sakverksamheten ska bedrivas medan Bidragshanteringen främst får återrapporteringskrav om den verksamhet som bedrivs.

En tydligare författningsstyrning skulle enligt utredningens mening ge Boverket en mer långsiktig och tydlig roll och större möjligheter att bygga upp och befästa sin auktoritet på området.

Boverket har inga resurser till forskning och utveckling. Detta är en brist både för utvecklingen av den egna verksamheten och i samarbetet med andra myndigheter. En nära och aktiv kontakt med forsknings- och utvecklingsarbetet med möjlighet att till bidra till viss finansiering behövs för att verket ska kunna bedriva sin verksamhet med auktoritet. (Se avsnitt 3.7.3).

Av de anslag Boverket disponerade för 2008 beslutades ca 10 % inom Miljödepartementets utgiftsområde. Häri inryms Boverkets hela förvaltningsanslag. Övriga 90 % var sakanslag (till olika stöd och bidrag) som beslutades inom övriga berörda departements utgiftsområden. (Se avsnitt 4.2.3). Det är normalt förvaltningsanslaget som finansierar personalresurserna, även om det med sakanslagen ofta följer viss finansiering av administration (se kap. 8).

Regeringskansliets styrning av Boverket sker i praktiken direkt mot olika områden från olika departement, men i olika utsträckning vad gäller verksamhet respektive finansiering.

#### *Boverket och Regeringskansliet*

En stor del av myndighetshandläggarens regleringsbrevsarbete handlar om att anpassa de krav på Boverkets verksamhet som kommer från det egna och andra departement till de resurser som finns tillgängliga. Större uppdrag måste normalt åtföljas av finansiering eftersom de annars tvingar fram en nedprioritering av andra verksamheter. Det är emellertid i praktiken svårt att få ett departement att finansiera en verksamhet vid ett annat departements myndighet. (Se avsnitt 4.2.3)

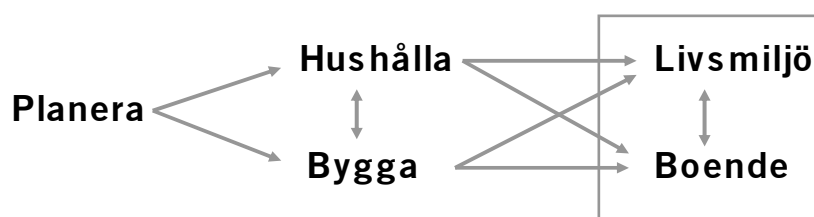
Regleringsbrevet har stor betydelse för Boverkets verksamhetsplanering och faktiska verksamhet. Boverkets verksamhetsplan för 2009 bygger för sakverksamhetens del huvudsakligen på regleringsbrevets mål, återrapporteringskrav och uppdrag. Även om det varierar mellan enheterna så består enheternas verksamheter i hög grad av uppgifter från uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrev. Under de senaste åren har utformningen av innehållet till inte oväsentlig del skett i samtal mellan handläggare på de olika

berörda departementen och handläggare och enhetschefer på verket, utan att divisions- eller myndighetsledningen gjort några tydliga avvägningar. På så vis har regleringsbrevens kanske i högre grad speglat enheternas agenda på respektive håll än Boverkets och Regeringskansliets gemensamma agenda. (Se avsnitt 4.2.2).

### *Den sektoriserade bostadspolitiken*

Boverkets verksamheter bedrivs i huvudsak inom områdena Samhällsplanering och bebyggelseutveckling, Byggnads- och förvaltning, Boendefrågor samt Bidragshantering. Sett till det praktiska arbetet kan områdena uppfattas som sinsemellan relativt väsensskilda. Sett ur ett medborgerligt och samtidigt övergripande perspektiv framträder bakgrunden för sambanden mellan områdena tydligare.

**Figur 2.1** Övergripande samband mellan Boverkets verksamheter



I regeringens proposition 1987/88:37 om ett nytt plan- och bostadsverk angavs att målet för samhällsbyggandet är att alla människor nu och i framtiden ska tillförsäkras en god miljö och goda sociala levnadsvillkor samt att den fysiska planeringen och bostadspolitiken är väsentliga instrument för att nå detta mål. Vidare att byggnaders egenskaper och kvaliteter är av väsentlig betydelse för människors säkerhet, hälsa och välbefinnande och att samhället därför måste ställa upp regler för byggandet. I den allmänna motiveringen berörs de olika verksamheterna i figuren ovan och betonas deras inbördes samband. Enligt propositionen gav PBL-reformen förutsättningar för en samordnad hantering av frågorna i kommunerna, och bildandet av det nya plan- och bostadsverket syftade till att åstadkomma motsvarande samordning på myndighetsnivå.

Tanken om samordnad hantering inom samhällsbyggandet är inte lika framträdande i dagens politik. I budgetpropositionen för 2009 är Utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik uppdelat i tre områden – Bostadsmarknad, Hållbart samhällsbyggande och Konsumentpolitik. Tidigare var Bostadsförsörjning, Samhällsplanering och bebyggelseutveckling samt Byggande och förvaltning verksamhetsområden inom politikområdet Bostadspolitik under Utgiftsområde 18.

Ansvarskommittén konstaterar att den långtgående sektoriseringen inom staten påverkar både verksamheterna som sådana och den statliga styrningen. Utredningen delar kommitténs uppfattning att det är angeläget att inom berednings- och beslutsprocesserna i Regeringskansliet skapa fungerande former för tvärsektoriella avvägningar av statens insatser med ett territoriellt perspektiv.

Enligt utredningens bedömning har förutsättningarna inte ändrats i förhållande till beskrivningen i regeringens proposition 1987/88:37 och det framstår som uppenbart att Boverkets olika verksamheter har klara samband. Utredningen menar att verksamheterna borde bedrivas i former som tar hänsyn till och utvecklar dessa samband i högre grad än vad som är fallet. Boverkets situation med en i hög grad sektoriserad och decentraliserad verksamhetsstyrning ger inte utrymme för vare sig övergripande och strategiskt tänkande eller sådan samordnad verksamhet. (Se avsnitt 4.4). Enligt utredningens mening bör en samlad politik för ett hållbart samhällsbyggande utformas som kan ge ett samlat helhetsperspektiv som underlag för regeringens samordnade styrning av Boverket och andra berörda myndigheter.

### *Sektorsdriven samhällsplanering*

Ett strukturellt problem som påverkar Boverkets möjligheter att bedriva sin verksamhet kan noteras inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling. (Se kap. 5). Samhällsplaneringen är till sin karaktär övergripande och samordnande och syftar till att organisera olika funktioner och verksamheter till en fysisk helhet. Fysisk planering på kommunal nivå styrs av kommunerna enligt PBL. Övergripande fysisk planering med helhetsperspektiv på regional och nationell nivå bedrivs i många EU-



länder men har ingen tydlig och allmän författningsreglerad form i Sverige. Sådan planering bedrivs i Sverige med ett sektorsperspektiv av vissa sektorsmyndigheter, exempelvis enligt väglagen och banlagen.

De övergripande samhällsplaneringsfrågorna drivs nu efter olika agendor, beroende på om man ser frågorna ur ett miljö-, energi-, infrastruktur-, regionalekonomiskt eller annat perspektiv. Det saknas med andra ord ett helhetsperspektiv, och metoder och former behöver utvecklas för att hantera de regionala och nationella dimensionerna i syfte att samordna och organisera olika funktioner och verksamheter till en fysisk helhet, givet de förutsättningar som ges av det svenska planeringssystemet. EU-samarbetet på området bör kunna ge underlag och inspiration i utvecklingsarbetet.

Boverket har ansvaret för bl.a. fysisk planering, byggande och frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, men verket har varken något tydligt mandat eller resurser att driva ett sådant sektorssamordnande arbete gentemot andra myndigheter. I Regeringskansliet har Miljödepartementet motsvarande uppgifter men har varken mandat eller resurser för att bedriva sådant arbete gentemot andra departement.

#### *Avslutande reflexioner*

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att olika departement styr Boverket utan utvecklad samordning sinsemellan inom ramen för en ännu inte utvecklad gemensam politik i en sektoriserad och decentraliserad verksamhetsstyrning med en finansiell styrning av bekräftande karaktär.

Utredningen bedömer att en organisation som under flera år planerat och bedrivit sin verksamhet på ovan beskrivna premisser har svårt att hantera nya frågor och akuta uppdrag med omprioritering av resurser. Långsiktigt strategiskt tänkande och självständigt utvecklingsarbete får alltför lite utrymme i verksamheten, och det blir svårt att fokusera verksamheten. Utredningen noterar dock samtidigt att den nuvarande ledningen har startat ett förändringsarbete.

## 2.6 Överväganden och förslag

### 2.6.1 Övergripande om Boverkets verksamhet och roll framgent

Utredningen bedömer att det behövs en statlig myndighet med ansvar för ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande. Utredningen anser att myndigheten, liksom i dag, strukturellt bör ha följande övergripande ansvarsområden.

#### *Samhällsplanering och bebyggelseutveckling:*

Det grundläggande uppdraget bör vara

- att på nationell nivå vara samordnande för samhällsplaneringen,
- att se till att lagar och regler tillämpas lika över landet, samt
- att samordna, driva på och stödja verksamheten vid länsstyrelser och kommuner.

#### *Hållbart byggande och förvaltning*

Det grundläggande uppdraget bör vara

- att se till att lagar och regler tillämpas lika över landet, samt
- att samordna, driva på och stödja verksamheten vid länsstyrelser och kommuner.

#### *Boendefrågor*

Det grundläggande uppdraget bör här vara

- att upprätthålla en samlad kompetens och kunskap om boendefrågorna för att kunna lämna underlag för åtgärder inom området, samt
- att samordna och stödja verksamheten vid länsstyrelser och kommuner.

Utredningens bedömningar angående Boverkets centrala uppgifter framgent inom områdena redovisas i respektive kapitel 5–7.

Som grundläggande krav anser utredningen att myndigheten bör ha auktoritet i sin kärnverksamhet och arbeta medborgarorienterat,

rättssäkert och effektivt i sin författningenliga verksamhet. Myndigheten ska arbeta med kunskapsuppbyggnad och metodutveckling. I detta arbete bör myndigheten vara "användartillvänd" och därför i sin utåtriktade verksamhet prioritera sådant arbete som leder till handfasta verktyg för tillämparna. Den bör betydligt mer än i dag arbeta med konkret och robust vägledning och information, baserad på nationella mål, gällande lagstiftning, relevant domstolspraxis samt på en systematisk erfarenhetsåterföring från kommuner, länsstyrelser, näringsliv och andra aktörer. Beroende på vilken målgrupp man riktar sig till, beslutande kommunala församlingar, tjänstemän vid länsstyrelser eller byggförvaltningar, eller till allmänheten, behöver sådan vägledning och information formuleras och utvecklas olika. E-förvaltningen bör utvecklas i verksamheten med bl.a. fler e-tjänster. Slutligen bör myndigheten aktivt driva frågor om ett hållbart samhällsbyggande, bl.a. gentemot andra myndigheter. Verksamheten bör genomsyras av ett proaktivt förhållningssätt för att identifiera och förebygga problem inom myndighetens olika ansvarsområden.

Utredningen föreslår i kap. 3 åtgärder som myndigheten bör vidta för att utveckla verksamheten.

### **2.6.2 Uppsikt, tillsyn och Boverkets roller enligt plan- och bygglagen**

Utredningen har kommit fram till att Boverket bör ges en tydligare roll enligt plan- och bygglagen och att en närmare reglering bör ske i den lagen eller i förordning kopplad till lagen. För att uppsikten och tillsynen över lagstiftningen ska fungera tillfredsställande, bör såväl Boverket som länsstyrelserna få ett mer preciserat och i vissa fall utökat ansvar. Det finns många fördelar att i det syftet välja en lösning som ansluter till den som har valts enligt miljöbalken. Med tanke på det arbete som för närvarande pågår inom Regeringskansliet för att reformera plan- och bygglagen, bl.a. i nyssnämnda frågor, avstår utredningen emellertid från att lämna konkreta förslag till författningsändringar. I det följande redovisas kortfattat utredningens skäl för sina ställningstaganden. Frågorna belyses närmare i Bilaga 6.

Olika utredningar har konstaterat att det tillsyns- och uppsiktsansvar som enligt PBL har pekats ut för Boverket och länsstyrelserna är alltför oprecist för att i praktiken ge det stöd som

behövs för att tillsynen och uppsikten ska fungera tillfredsställande.<sup>1</sup>

I princip skulle Boverket med stöd av sitt övergripande ansvar enligt PBL och sitt allmänna uppdrag enligt sin instruktion, relativt obegränsat kunna "ta för sig" enligt eget initiativ. Men myndigheten har inga egentliga maktmedel och den diffusa rollen inverkar negativt på Boverkets agerande och hur myndigheten uppfattas av övriga aktörer.

Som Boverket själv har kommit fram till i sin rapport 2007 om det statliga ansvaret enligt PBL, behövs en lösning som innebär att lagstiftningen närmare preciserar myndigheternas ansvar, främst de statliga myndigheternas. Det som enligt utredningen borde ligga närmast till hands är att välja en lagteknisk lösning som närmare anknyter till den enligt miljöbalken. En sådan lösning innebär att lagen innehåller en mer övergripande bestämmelse om tillsyn som därefter konkretiseras i förordning med utgångspunkt i miljöbalkens (tillsynsförordningens) begrepp operativ tillsyn, dvs. tillsyn direkt mot verksamhetsutövarna, och tillsynsvägledning, dvs. i princip tillsyn över tillsynen. I detta fall skulle man sålunda kunna överväga ett centralt ansvar för Boverket som motsvarar det som definieras enligt miljöbalkens begrepp tillsynsvägledning.

Det är särskilt tydligt att kommunerna behöver ett starkare stöd för sin verksamhet såvitt gäller kontrollen enligt 9 kap. PBL, byggnadsverksamheten. De frågor som aktualiseras inom detta område är så specialiserade att länsstyrelserna allmänt inte har tillräcklig kompetens för att ge det stödet. Att sätta av de resurser som krävs för att bygga upp sådan kompetens vid varje länsstyrelse förefaller inte ändamålsenligt. I detta fall borde därför Boverket kunna få ett särskilt utpekat ansvar för tillsynsvägledning, direkt mot den lokala nivån.

För PBL kan det vidare finnas särskild anledning att ha kvar en uppsikt eller tillsyn som inte enbart tar sikte på verksamheter eller åtgärder, utan som syftar till att kontrollera att och hur lagsystemet fungerar och som motiverar en fortlöpande rapportering till regeringen.

För att få ett egentligt genomslag bör ansvaret för sådan uppsikt preciseras närmare. Eftersom frågorna delvis går utanför det som bedöms ligga i utredningens uppdrag och med tanke på det arbete som för närvarande pågår inom regeringskansliet för att se över

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Boverkets rapport 2007 Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen.

bl.a. plan- och bygglagens tillsynsregler, lämnar utredningen dock inga preciserade förslag till ny reglering.

### 2.6.3 Förslag till en ny instruktion för Boverket

#### *Inledning*

Utredningens förslag till ny instruktion för Boverket redovisas i avsnittet Författningsförslag. I detta avsnitt redovisas utredningens överväganden och motiv beträffande förslaget. Utredningen föreslår sammanfattningsvis att Boverkets instruktion ska disponeras om så att den blir tydligare och att den starkare än i dag markerar ett ansvar för Boverket att på nationell nivå vara samordnande för samhällsplaneringen. Dessutom bör instruktionen kompletteras med ansvar och uppgifter som i dag delvis framgår av regleringsbrev men som har sådan dignitet och karaktär att regleringen bör tas in direkt i instruktionen. Det är fråga om bl.a. ett ansvar för Boverket att främja integration i boendet. Vidare innebär förslaget att instruktionen uttryckligen pekar på de områden som verksamheten bör koncentreras mot, dvs. det som bör vara myndighetens kärnuppgifter.

#### *Bakgrund*

Utredningen har kunnat konstatera att Boverkets instruktion i dag är svåröverskådlig och inte fokuserar tillräckligt på de frågor som är att se som myndighetens kärnuppgifter. Uppgifter som rör samma område återfinns i dag på olika ställen i instruktionen. Ibland kombineras en uppgift som är av allmän natur, t.ex. samordningsansvar, med en viss fråga, trots att den skulle kunna vara generellt giltig för en större del eller hela verksamhetsområdet. Detta gör att det är svårt att få en klar blick över Boverkets egentliga verksamhetsområde och ansvar. Utredningen har därför valt att disponera om bestämmelserna för att få instruktionen mer lättöverskådlig.

Utredningen har även funnit att Boverkets ansvar bör utökas och förtydligas i vissa avseenden. Det är fråga om uppgifter eller ansvar som redan i dag faller inom Boverkets område men där ansvaret bör preciseras och få en större tyngd. Andra uppgifter är sådana som naturligt borde ligga inom det som Boverket har hand

om, men där det inte i dag finns ett särskilt utpekat ansvar. Vissa uppgifter som återkommande tas upp i verkets regleringsbrev är sådana som med fördel borde lyftas in direkt i instruktionen.

Med tanke på Boverkets breda ansvarsområde och nuvarande arbetssätt har utredningen vidare kommit fram till att verksamheten måste fokuseras, i första hand på kärnuppgifterna. En grundläggande prioritering av Boverkets verksamhet bör därför slås fast i instruktionen.

Grundläggande uppgifter för Boverket är att enligt olika författningar bedriva uppsikt eller tillsyn, utfärda föreskrifter samt att handlägga förvaltningsärenden. I dag hänvisar instruktionen allmänt till att Boverket har sådana uppgifter (2 § 1). Utredningen anser inte att den hänvisningen behövs, men det innebär självfallet inte att dessa författningsreglerade uppgifter skulle nedprioriteras. Som all Boverkets verksamhet ska uppgifterna bedrivas mot bakgrund av Boverkets allmänna uppdrag som det framgår av instruktionen men även t.ex. av regeringsformen, förvaltningslagen (1986:223) och myndighetsförordningen (2007:515).

Det förslag utredningen lämnar till en tydligare reglering i instruktionen har dessa utgångspunkter. Vissa av de föreslagna uppgifterna som är knutna till PBL skulle emellertid, enligt de resonemang som förs i avsnitt 2.6. och bilaga 6, i stället kunna regleras direkt i PBF eller annan förordning som är knuten till PBL. – Utredningen noterar att det av Miljödepartementet 2009-05-26 remitterade förslaget till en ny plan- och bygglag (dnr M2009/2171R) har inriktningen att den närmare fördelningen av tillsynsansvar ska regleras i förordning.

#### *Författningsförslagets disposition*

Utredningen har valt att disponera instruktionen enligt följande:

1 § Första stycket av den inledande paragrafen behålls oförändrad, medan utredningen föreslår ett nytt andra stycke som ger Boverket ett ansvar att fungera som nationellt samordningsorgan i frågor om samhällsplanering. Utredningen föreslår även att Boverkets sektorsansvar för miljö- respektive handikappfrågor lyfts fram i det stycket. I ett nytt tredje stycke föreslås att Boverkets tre övergripande ansvarsområden uttryckligen pekas ut.

2 § Utredningen har valt att här samla bestämmelser med allmänna utgångspunkter för Boverkets beslut och verksamhet.

Utredningen använder begreppet ett *hållbart och attraktivt samhällsbyggande* och föreslår att begreppet förtydligas till att avse de olika aspekterna av begreppet hållbar utveckling. Utredningen har även lyft fram frågor om ett ansvar för att främja god arkitektur och kvalitet i byggandet, att främja kulturmiljöaspekter och estetiska värden i samband med beslut som rör byggande eller bebyggelse samt Boverkets ansvar för energieffektivisering. Bl.a. mot bakgrund av de relativt allvarliga brister som har konstaterats i den kommunala rättstillämpningen<sup>2</sup>, har även poängterats ett mer aktivt ansvar för Boverket i hithörande frågor. Det sista stycket motsvarar 3 § andra stycket i gällande instruktion.

3 § I denna paragraf samlas de bestämmelser som rör uppsikt eller uppsiktsliknande uppgifter och som också är generella för Boverkets verksamhet. Flertalet av uppgifterna i denna paragraf har lyfts över från nuvarande 2 §.

Nytt i sak är här att det föreslås ett betonat ansvar för Boverket att, genom kunskapsuppbyggnad, erfarenhetsutbyte och metodutveckling, ge vägledning och stöd till kommuner och tillämpande myndigheter, i praktiken byggnadsnämnder och länsstyrelser. Det är inte tänkt att detta i första hand ska vara fråga om ett stöd i det enskilda fallet. Däremot ska det vara ett tydligt incitament för Boverket att agera och ta fram generellt, konkret material; handböcker, allmänna råd, bistå med en utvecklad webbtjänst etc.

4–6 §§ rör Boverkets särskilda ansvar och uppgifter inom området *Samhällsplanering och bebyggelseutveckling*. Utredningen föreslår att Boverket ska få ett ansvar för att utarbeta nationella, tvärsektoriella strategier inom samhällsbyggnadsområdet och över huvud taget ha ett stärkt och tydligare ansvar för samhällsplaneringen.

Utredningen föreslår även att Boverket ska få ett mer preciserat ansvar för uppsikt och tillsyn enligt plan- och bygglagstiftningen. Delar av förslaget i denna del skulle kunna regleras i förordning under PBL och som en del i ansvar för tillsynsvägledning. Huvuddelen av den tillsyn som faller under 9 kap. rör området Byggande och förvaltning och tas upp särskilt under det avsnittet. Ansvaret för uppgifter enligt bestämmelserna i miljöbalken skulle alternativt kunna framgå direkt av respektive förordning.

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Boverkets rapport juni 2007 Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen. Se även omfattande och upprepad kritik mot enskilda nämnder i Justitieombudsmannens ämbetsberättelser.

7–9 §§ behandlar frågor som rör Boverkets särskilda ansvar och uppgifter inom området *Boendefrågor*. Utredningen föreslår att Boverket får till uppgift att främja en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad. I detta ansvar ligger att Boverket ska stödja kommunernas arbete med att åstadkomma goda bostadsförhållanden och valfrihet i boendet, motverka diskriminering, segmentering och trångboddhet. Enligt instruktionen bör Boverket ges ett uttryckligt ansvar för att driva frågor om integration i boendet.

Vi föreslår vidare att Boverket ges ett ansvar för att följa utvecklingen på bostadsmarknaden och lämna förslag till regeringen på åtgärder i bostadspolitiken. Boverket bör också ges en tydlig roll att stödja länsstyrelserna i arbetet på regional nivå.

10–13 §§ rör Boverkets särskilda ansvar och uppgifter inom området *Byggande och förvaltning*. Inom detta område föreslår utredningen att Boverket får ett ansvar att verka för enkla och effektiva regelsystem samt att frågor om resurshushållning, energieffektivisering, säkerhet, en god inomhusmiljö, tillgänglighet samt om produkters livscykel beaktas och får ett genomslag i den byggda miljön.

I 11 § föreslås att Boverket får ett tydligt krav för marknadskontroll av byggprodukter. Alternativt skulle det kunna ske en tydligare reglering i förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor.

I 12 § föreslår utredningen att Boverket ska följa och stödja kommunernas tillsyn och kontroll enligt 9 kap. plan- och bygglagen. I likhet med resonemangen enligt 5 § bör övervägas huruvida frågor om tillsyn enligt 9 kap. PBL bör regleras i instruktionen eller enligt PBL. I avsnitt 2.6. resoneras kring varför Boverket och inte länsstyrelserna bör ansvara för tillsynsvägledningen. För att ge Boverket det fulla ansvaret för tillsynsvägledningen i detta fall bör tillsynsbestämmelserna enligt PBL ändras. Alternativt bör, enligt den systematik som föreslås enligt nyssnämnda remiss från Miljödepartementet angående en ny plan- och bygglag, detta klargöras i förordning kopplad till den nya PBL. Den här föreslagna regleringen i instruktionen skulle även kunna ses som att Boverket i formell mening ges ett tillsynsansvar som gäller parallellt med länsstyrelsernas.

14–15 §§ tar upp Boverkets särskilda ansvar inom miljöområdet och miljömålsarbetet. Bestämmelserna motsvarar i allt väsentligt de som i dag återfinns i 2 § 10 samt 3 § första stycket och 4 §. I den



vidare beredningen kan man överväga att i instruktionen direkt hänvisa till berörda rättsakter från EU.

16 § är ny i instruktionen. Den paragrafen innebär i sak att utredningen föreslår en årlig rapport som är tänkt att i stora drag ska ta upp sådant som redan i dag återkommande anges i regleringsbrev för verket. Exempel på uppgifter som kan redovisas är bl.a. följande:

1. En sammanställning som för varje kommun anger gällande översiktsplaner, datum för antagande, senaste revisionstidpunkt, detaljplaneläget och areal obebyggd och planlagd mark,
2. de viktigaste planeringsfrågorna i länen,
3. en analys av och prognoser för hushålls svårigheter att etablera sig på bostadsmarknaden samt för integrationens utveckling med koppling till boendefrågorna,
4. villkoren för nyproduktion av bostäder, samt
5. andra aktuella samhällsbyggnadsfrågor.

Närmare om vad redovisningen ska innehålla bör enligt utredningen fastställas i dialog mellan Regeringskansliet och Boverket (se avsnitten 4.5.1 och 7.6.1).

Oberoende av i vilka instanser överklaganden av kommunala planer, främst detaljplaner och områdesbestämmelser, kommer att handläggas framöver (i förvaltningsdomstol eller inom miljödomstolshierarkin), kan övervägas att i detta sammanhang även ha en fortlöpande rapportering beträffande trender och iakttagelser om denna hantering.<sup>3</sup>

17–29 §§ motsvarar i övrigt dagens 7–18 §§ och innehåller bestämmelser bl.a. om Boverkets ledning och att det vid myndigheten ska finnas ett insynsråd enligt myndighetsförordningen (2007:515).

---

<sup>3</sup> Ang. förslag till ändringar i organisationen för överprövning av kommunala planer, m.m. se t.ex. förslagen i Miljöprocessutredningens delbetänkande (SOU 2007:111) En ny instansordning för mål enligt plan- och bygglagen. Förslagen enligt det betänkandet bereds f.n. inom Miljödepartementet.

*Förslag som inte redovisas i avsnittet Författningsförslag*

Under rubriken Särskilda organ anser utredningen att, förutom en reglering av Samlingslokaldelegationen, även bör sorteras Delegationen för hållbara städer och ett nyinrättat råd benämnt Rådet för forskning om planering, byggande och boende.

Delegationen för hållbara städer sorterar i dag under Miljövårdsberedningen men, som utredningen utvecklar närmare under avsnitt 5.6.1, har den delegationen ansvar och uppgifter som mycket nära ansluter till Boverkets allmänna ansvar och därför i stället borde ligga direkt under Boverket. Det kan samtidigt noteras att Boverket redan i dag har ett antal uppgifter enligt den förordningen. Förslaget kräver följdändring i förordningen (2008:1407) om hållbara städer.

Rådet för forskning om planering, byggande och boende motsvaras delvis av det forskarråd som i dag regleras enligt Boverkets arbetsordning. De närmare motiven för att inrätta detta organ framgår av avsnitt 3.7.3.

Det bör i instruktionen finnas en översiktlig reglering av dessa organs uppgifter, ansvar, organisation och arbetssätt. Utredningen redovisar här ett förslag till hur regleringen i instruktionen kan ske av dessa organ.

*Delegationen för hållbara städer*

*X § Inom Boverket finns delegationen för hållbara städer som är ett särskilt beslutsorgan som hanterar ekonomiska stöd enligt förordningen (2008:1407) om statligt stöd för hållbara städer.*

*Y § Delegationen för hållbara städer består av en ordförande och högst x andra ledamöter*

*Delegationen är beslutför när ordföranden och minst x andra ledamöter är närvarande.*

*Rådet för forskning om planering, byggande och boende*

*Z § Inom Boverket finns Rådet för forskning om planering, byggande och boende. Detta råd är ett särskilt beslutsorgan som har till uppgift att i enlighet med de övergripande målen för myndighetens verksamhet initiera, stimulera, följa och stödja*

*forskning inom samhällsbyggnadsområdet, om byggprodukter och konstruktion av byggnader samt om boendefrågor.*

*Å § Rådet för forskning om planering, byggande och boende består av en ordförande och högst x andra ledamöter*

*Delegationen är beslutför när ordföranden och minst x andra ledamöter är närvarande.*

#### **2.6.4 Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna**

I utredningens direktiv under avsnittet Behov av fördjupad prövning anförts att den nya inriktningen för bostadsfrågorna innebär att främja bättre konkurrens och förutsättningar för bostadsproduktion och för aktörerna att möta konsumenternas behov och att Boverkets verksamhet därför bör ses över tillsammans med närliggande verksamhet i detta sammanhang.

Utredningen konstaterar att två myndigheter har överlappande ansvar inom området Boendefrågor, Boverket och BKN. För att uppnå slagkraft och auktoritet i arbetet inom området anser utredningen att frågorna bör samlas till en och samma myndighet och redovisar tre alternativa förslag till att föra det samlade ansvaret för området Boendefrågor till en myndighet. Utredningens överväganden och förslag behandlas i kap. 7.

I utredningens förfrågan till andra myndigheter ställdes frågorna *Är det några uppgifter ni utför som Boverket borde göra?* och *Är det några uppgifter Boverket utför som ni borde göra?*

De flesta myndigheterna svarade nej på frågorna men några lämnade synpunkter som inte har direkt bäring på ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Arbetsmiljöverket och SWEDAC lämnade förslag som rör innehållet i Boverkets föreskrifter och råd och Handisam om innehållet i Boverkets information. Banverket, Statens fastighetsverk och Strålsäkerhetsmyndigheten lämnade förslag om aktiviteter Boverket borde utföra.

Naturvårdsverket föreslog att Boverket bör kunna överta Naturvårdsverkets nuvarande ansvar för tillsynsvägledning enligt MB om bostads- och fastighetssektorn, med undantag för frågor som rör avfall och avlopp och sådana frågor som faller under Socialstyrelsens ansvar (hälsoskydd). Motivet till att flytta ansvaret är att energisparande, byggande och PBL-frågor skulle hamna under samma myndighets ansvar.

Utredningen bedömer att Naturvårdsverkets förslag är förenligt med utredningens förslag i avsnitt 2.6. om att ge Boverket ett särskilt utpekat ansvar för tillsynsvägledning över kontrollen enligt 9 kap. PBL, direkt mot kommunerna. Ett genomförande av Naturvårdsverkets förslag förutsätter dock att utredningens förslag genomförs.

### 2.6.5 Myndighetens namn och lokalisering

#### *Myndighetens namn*

Enligt direktivet ska utredningen – om utredarens förslag innebär att Boverkets verksamhetsinriktning förändras – även lämna förslag till ett lämpligt nytt namn på myndigheten.

Utredningen konstaterar inledningsvis att det lämnade förslaget inte innebär att Boverkets verksamhetsinriktning förändras på något grundläggande sätt. Myndigheten bör fortsatt ha samma övergripande ansvarsområden som i dag. Syftet med utredningens förslag är att bidra till att förtydliga Boverkets uppgifter inom ramen för nuvarande verksamhetsinriktning och att fokusera och effektivisera myndighetens verksamhet. Sätillvida finner utredningen inte skäl till att ändra myndighetens namn.

Utredningen har dock i sitt arbete erfarit att frågan om myndighetens namn röner stort intresse på många håll, inte minst inom Boverket. Bland annat har anförts att namnet Boverket föranleder missuppfattningar om att myndigheten huvudsakligen sysslar med boendefrågor och därmed ger upphov till felaktigt ställda förväntningar bland allmänheten.

I betänkandet Ett nytt plan- och bostadsverk (SOU 1987:48) anfördes att det nya verket bör heta plan- och bostadsverket eller plan- och bostadsstyrelsen. Utredaren fann det naturligt att orden plan och bostad ingår i namnet för att ge en klar bild av vad verket sysslar med samtidigt som namnet blir för långt om ledet byggingår. Beteckningen verk gavs vid den tiden till alla nya myndigheter. I propositionen angav regeringen att den nya myndigheten bör benämnas plan- och bostadsverket. Några år senare förkortades namnet till det mer hanterliga Boverket.

En myndighets namn bör så långt möjligt spegla myndighetens verksamhet på ett rättvisande sätt. Det bör också vara kort och hanterligt. Under arbetets gång har utredningen fått förslag till nya

namn på myndigheten. De förslag som utan jämförelse har varit mest förekommande är *Myndigheten för samhällsbyggande* eller *Samhällsbyggnadsverket*.

Ett namn som innehåller termen samhällsbyggande kan uppfattas som mer heltäckande när det gäller Boverkets totala verksamhet. Å andra sidan är inte Boverkets verksamhet heltäckande när det gäller företeelsen samhällsbyggande. Namnet Boverket är kort, slagkraftigt och väl inarbetat.

Att förändra omvärldens bild av myndigheten kan enligt utredningens mening knappast åtgärdas genom ett byte av myndighetens namn, utan snarare genom åtgärder för att effektivisera verksamheten.

Mot denna bakgrund lämnar utredningen inte något förslag till nytt namn på Boverket. Om regeringen ändå föredrar att ge myndigheten ett nytt namn förordar utredningen namnet *Myndigheten för samhällsbyggande*.

### *Myndighetens lokalisering*

Boverkets lokalisering till Karlskrona ifrågasätts av vissa bedömare, bl.a. i de synpunkter som lämnats till utredningen. Man anser att den nuvarande lokaliseringen minskar myndighetens möjligheter att upprätthålla kontakterna med myndigheter, bransch och organisationer samt att den inverkar menligt på Boverkets möjligheter att rekrytera personal med adekvat kompetens. Utredningen har också erfarit att myndighetens geografiska placering inverkar på verksamheten såtillvida att den verkar hämmande på myndighetens deltagande i olika möten på annan ort eftersom de begränsade kommunikationsmöjligheterna medför att restiden utgör en stor del av tidsinsatsen. Exempelvis medför deltagandet i EU-arbetet med möten i Bryssel en till två extra resdagar.

Enligt Swedevals rapport är det svårt att bedöma om rekryteringsbasen de facto begränsas av Boverkets geografiska placering. Intervjuerna ger överlag en bild av goda möjligheter att kunna attrahera och rekrytera kompetent personal till Boverket. Det framgår också att det ibland kan vara svårt att delta i och upprätthålla professionella nätverk. Enheterna uppger att de har god tillgång till kompetens och att Boverket uppfattas som en attraktiv arbetsplats. Inom vissa smala nischer med höga krav på särskilda specialister kan det dock vara svårt att rekrytera

tillräckligt kvalificerade personer. Boverkets roll som neutral part utan uttalat sektorintresse ger dock myndigheten legitimitet och verket har en betydande styrka i att kunna erbjuda attraktiva arbetsuppgifter. Av Boverkets anställda har ca en femtedel sin bostadsort utanför Karlskrona kommun. Färre än en tiondel är veckopendlare till tjänstgöringsorten.

Skälen till beslutet om Boverkets placering i Karlskrona var främst regionalpolitiska. Enligt ett riksdagsbeslut 1982 om nya riktlinjer för regionalpolitiken skulle en prövning av lokaliseringsort alltid skulle göras för nya statliga myndigheter. I regeringens proposition (prop. 1987/88:37) föreslogs ingen annan lokaliseringsort än Stockholm men riksdagen beslutade att verket skulle flyttas till Karlskrona. I SOU 1997:90 konstateras att lokaliseringen av först Boverket och sedan BKN till Karlskrona har varit betydelsefull för att främja utvecklingen i regionen.

Utredningen konstaterar att Boverkets geografiska placering kan påverka myndighetens verksamhet till vissa delar och anser att verket i sitt utvecklingsarbete bör ta till vara de möjligheter som finns att motverka lokaliseringens eventuella negativa effekter på verksamheten.

Utredningen har i övrigt inga synpunkter på myndighetens lokalisering.

## 3 Verksamhet och resurser

### Förslag:

- Boverket utvecklar en sammanhållen styrning från tolkning av verkets uppdrag till en uppföljning av verksamhetens resultat.
- Boverket utvecklar strategier som underlag för prioritering och styrning av sin verksamhet
- Boverket utvecklar en samlad och strategisk styrning av kompetensförsörjningen som en del i verksamhetsutvecklingen.
- Boverket utvecklar sin ekonomistyrning till en integrerad del av verksamhetsstyrningen.
- Boverket ser över sin organisation i syfte att ge förutsättningar för en bättre sammanhållen styrning av verksamheten.
- Regeringen ger Boverket ökade möjligheter att påverka forskning och utveckling inom området hållbart samhällsbyggande.

### 3.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen redovisa en genomgång och analys av Boverkets verksamhet jämfört med de uppgifter verket har enligt författning, regleringsbrev och andra regeringsbeslut samt i EU-arbetet och internationellt. Utredningen ska också redovisa en analys av Boverkets resurser, beträffande såväl ekonomi som kompetens och andra förutsättningar för verket att fullgöra sina uppgifter. Utredningen ska vidare bedöma om verkets hittillsvarande verksamhet och arbetssätt varit och är effektiva i förhållande till verkets uppgifter. Slutligen ska utredningen på grundval av analysen av verksamhet, resurser och resultat och mot

bakgrund av en omvärldsanalys belysa behovet av att förändra myndighetens verksamhet när det gäller inriktning, mål och prioriteringar, samt belysa möjliga rationaliseringar och effektiviseringar.

I bedömningen av verksamhetens resultat har utredningen inte tolkat uppdraget som en bedömning av den effekt på plan-, bygg- och boendeyrådena Boverkets arbete får. Utredningen har i stället tolkat uppdraget som att – givet regeringens styrning och andra förutsättningar – bedöma om ansvarsfördelning och tilldelade resurser för förvaltningen är ändamålsenliga samt hur Boverket inom sina givna verksamhetsmässiga och finansiella ramar genomför sina uppgifter.

I detta kapitel behandlas aspekter av Boverkets verksamhet som rör verket gemensamt. Verksamheten inom Boverkets huvudsakliga ansvarsområden behandlas i kap. 5–8.

## **3.2 Boverkets uppgifter och verksamhet**

### **3.2.1 Boverkets uppgifter enligt lag och förordning**

Här ges en mycket översiktlig beskrivning av Boverkets uppgifter enligt lag och förordning. En mer utförlig beskrivning återfinns i bilaga 2.

Enligt sin instruktion är Boverket den centrala myndigheten för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, för fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelsen samt för boendefrågor. Boverket ansvarar även för den centrala administrationen av statliga stöd i form av lån och bidrag för finansiering av bostäder, för omställning till ett energisnålare samhälle, för ökad tillgänglighet, etc.

I instruktionen anges några grundläggande principer för Boverkets verksamhet; att verket inom sina ansvarsområden ska främja en hållbar utveckling samt beakta de konsekvenser som dess beslut och verksamheten i övrigt kan få i frågor som rör boendesegregation, folkhälsa samt för män, kvinnor, barn, ungdomar, äldre, personer med utländsk bakgrund, funktionshindrade eller andra grupper av befolkningen.

Inom sitt verksamhetsområde ska Boverket ha uppsikt över utvecklingen beträffande planering, byggande och boende samt över tillämpningen av lagstiftningen.



Genom instruktionen tilldelas Boverket även ett relativt omfattande ansvar inom miljöområdet, i vissa fall kopplat direkt till miljöbalken.

Boverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde.

För verksamheten mer övergripande uppgifter läggs för Boverket ut även t.ex. i PBL, PBF, BVL och BVF. Det är bl.a. fråga om ansvar för uppsikt eller tillsyn över respektive lagstiftning. Genom nyssnämnda författningar samt ett flertal andra regeringsförfordningar, har Boverket dessutom uppdrag bl.a. att ta fram tillämpnings- och verkställighetsföreskrifter, vara remissinstans, handlägga ärenden i första instans eller att överpröva beslut från länsstyrelserna, verkställa utbetalningar enligt länsstyrelsernas beslut, eller att föra register. Boverket ska biträda regeringen med yttranden och utredningar m.m., bidra med underlag och expertkunskap för det arbete som regeringen bedriver nationellt och internationellt.

En uppgift som kan förtjäna att lyftas fram, är Boverkets ansvar att medverka i samarbetet inom EU och internationellt inom samtliga ansvarsområden.

### 3.2.2 Boverkets verksamhet

Boverkets verksamhet bedrivs i huvudsak inom områdena Samhällsplanering och bebyggelseutveckling, Byggnad och förvaltning, Boendefrågor samt Bidragshantering. Verksamhet, pågående och framtida förändringar och beröringspunkter med andra myndigheters verksamheter inom dessa områden beskrivs närmare i kap. 5–8. Arbetet med frågor om miljö, tillgänglighet och energi bedrivs övergripande inom alla dessa områden.

Enligt instruktionen har Boverket ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde. Verket ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter. Vidare har Boverket ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet och ska bygga upp och sprida kunskap om sektorns miljöpåverkan och dess utveckling. Boverket ansvarar också för samordning, utveckling, uppföljning, utvärdering, rapportering och information i fråga om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö samt det övergripande ansvaret för frågor som avser fysisk planering, byggnader

och hushållning med mark och vatten inom samtliga miljökvalitetsmål.

Arbetet med miljöfrågorna integreras i verksamheten inom de huvudsakliga ansvarsområdena. Analysenheten samordnar verkets miljömålsarbete och uppföljningen av miljömålet God bebyggd miljö.

Boverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde. Verket ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter.

Arbetet med handikappfrågorna integreras i verksamheten inom de huvudsakliga ansvarsområdena. Bidragsenheten samordnar verkets arbete med sektorsansvaret för handikappfrågor och leder en intern arbetsgrupp inom verket.

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

Arbetet med energifrågorna integreras i verksamheten inom de huvudsakliga ansvarsområdena.

### **Pågående och framtida förändringar**

Förändringar som främst har direkt relevans för verksamheten inom något av Boverkets huvudsakliga områden behandlas i respektive kap. 5–8. Här beskrivs några förändringar som dels rör de övergripande verksamheterna, dels den pågående översynen av PBL som rör Boverket gemensamt.

Enligt direktivet (Dir. 2008:95) till den pågående översynen av miljömålssystemet ska utredaren föreslå förändringar i miljömålssystemets struktur och organisation. Syftet är att förenkla och effektivisera systemets struktur och organisation, bl.a. för att få en ökad samhällsekonomisk effektivitet. Utredningens förslag kan komma att påverka Boverkets roll och verksamhet i miljöarbetet.

Regeringen konstaterar i propositionen Ett starkare skydd mot diskriminering (prop. 2007/08:95) att bristande tillgänglighet för personer med funktionshinder skyndsamt ska utredas vidare så som 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 att ställa nya och förändrade krav på Boverkets verksamhet.

Enligt utredningen direktiv ställer den förväntade demografiska utvecklingen i Sverige med kraftigt ökat antal äldre personer nya krav på tillgänglighet för alla grupper. Detta ställer stora krav på en snabbt förbättrad utveckling av tillgängligheten till den byggda miljön, fysiska planeringen samt byggande och förvaltning av bebyggelse och inte minst av frågor som rör boende.

### *Översyn av PBL*

Miljödepartementet har nyligen remitterat ett förslag till en ny plan- och bygglag (M2009/2171/R). Förslaget grundas på den stora mängd förändringsförslag som PBL-kommittén, Byggprocessutredningen och Boverket har lämnat i olika utredningar och rapporter de senaste fyra åren. Syftet med förslaget är enligt departementet i första hand att förenkla och förtydliga bestämmelserna i plan- och bygglagen.

Förslaget innebär bl.a. att bestämmelserna i BVL återförs till PBL samtidigt som flera bestämmelser i plan- och bygglagen flyttas till förordningsnivå. I förslaget ingår de förslag till ändringar av den nuvarande lagen som nyligen har beslutats av regeringen i propositionerna om strandskydd och vindkraft.

Enligt departementet finns ett starkt stöd för de grundläggande syftena i plan- och bygglagen, dvs. att det kommunala självstyret och kommunernas ansvar för planeringen bör ligga fast, att staten också fortsättningsvis bör ha en stark roll, att plansystemet i stort sett är ändamålsenligt samt att man bör värna om formerna för medborgarinflytande och om enskildas rättigheter.

Bland förslagen kan nämnas en ny bestämmelse med hänsynstagande till klimatpåverkan. Det handlar i första hand om en mer integrerad och förutseende samhällsplanering för ett mer transportsnålt och energieffektivt samhällsbyggande. Ett krav på hänsyn till möjligheterna till hantering av avfall in i lokaliseringsprövningen och vid planeringen av bebyggelsens utformning föreslås. Vidare föreslås att översiktsplanens strategiska funktion ska stärkas genom att nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling av kommunen ska

redovisas i planen. Bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven på byggnadsverk flyttas tillbaka till plan- och bygglagen för att tydliggöra kopplingen mellan bestämmelserna. Enligt förslaget bör en bedömning göras så tidigt som möjligt redan vid bygglovprövningen till vissa av de krav som i dag finns i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.. Dessa krav avser byggnadens lämplighet för sitt ändamål och byggnadens tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

En viktig nyhet är att det av bygglovsbeslutet uttryckligen ska framgå vad som förväntas av sökanden innan byggarbetet kan påbörjas exv. att byggstartbesked först krävs. Samtidigt tydliggörs bestämmelserna om vilka handlingar som ska finnas med i en bygglovsansökan. Bestämmelser om tillsyn och sanktioner föreslås samlas till ett kapitel. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak de som i dag finns i 10 och 12 kap. men även tillsynsbestämmelserna i nuvarande BVL har förts in. Tillsyns- och miljöstraffavgiftssystemet enligt miljöbalken har använts som förebild.

### **Beröringspunkter med andra myndigheters verksamheter**

Det ansvarsområde som Boverket har i dag är mycket brett och griper in i eller berör en mängd andra myndigheters ansvarsområden. I första hand berörs kommuner och länsstyrelser, men även många centrala förvaltningsmyndigheter berörs.

Här ges en översiktlig beskrivning av Boverkets beröringspunkter med andra myndigheters verksamheter. I kap. 5–8 utvecklas beröringspunkterna närmare i relation till Boverkets olika sakverksamheter.

#### *Kommuner och länsstyrelser*

Kommunen har ett samlat ansvar för den lokala samhällsutvecklingen och bebyggelseplaneringen inom sitt geografiska område. Med stöd av PBL svarar kommunen för den fysiska planeringen genom att bl.a. upprätta översiktsplaner och detaljplaner för mark- och vattenanvändningen. Kommunen har också ansvar för byggtillsynen och för bostadsförsörjningen samt beslutar om bostadsanpassningsbidrag.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och ska samverka med kommunen i planprocessen. Länsstyrelsens roller i detta arbete är flera: samordningsrollen avseende olika statliga intressen, myndighetsrollen, att bl.a. överpröva detaljplaner, tillsynsrollen, att verka för exempelvis en god miljö samt rådgivningsrollen, att tillhandahålla underlag, ge råd om tillämpning av PBL m.m. Länsstyrelsen beslutar om ett flertal stöd och bidrag samt bidrar med stöd och råd till kommunerna i boendefrågor.

Boverket har relativt omfattande beröringspunkter med verksamheten vid kommuner och länsstyrelser. En övergripande uppgift för Boverket är att utöva uppsikt över plan- och byggnadsväsendet i landet och verket ska bl.a. följa utvecklingen och vägleda kommuner, länsstyrelser och andra aktörer. Överklagade bidragsbeslut från länsstyrelser och kommuner prövas av Boverket. Boverket administrerar utbetalning av länsstyrelsernas beslutade stöd. Inom boendeområdet har Boverket ett utvecklat samarbete med länsstyrelser och kommuner beträffande kunskap om bostadsmarknad och boendevillkor.

### *Centrala förvaltningsmyndigheter*

De centrala myndigheter som Boverket har mer omfattande samarbete med är enligt verkets uppfattning Naturvårdsverket, Lantmäteriverket, Riksantikvarieämbetet, trafikverken, Myndigheten för säkerhet och beredskap, Tillväxtverket, Statens jordbruksverk, Statens geotekniska institut, Statens energimyndighet, SIDA, Konsumentverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Försvarsmakten, Socialstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut.

Utredningen har skickat en förfrågan till 66 centrala förvaltningsmyndigheter om vilka verksamheter de bedriver som har beröringspunkter med Boverkets ansvars- och verksamhetsområde. 58 myndigheter svarade.

39 myndigheter angav att de i sin verksamhet har beröringspunkter med Boverket inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling. Det rör bl.a. frågor om energi, kultur, miljö, naturvård, hälsa, säkerhet och beredskap, infrastruktur, regional utveckling, landsbygdsutveckling, riksintressen enligt miljöbalken, planeringsportalen och svenskt utvecklingssamarbete. Myndigheterna är bl.a. Naturvårdsverket, Lantmäteriverket, Riksantikvarieämbetet, trafikverken, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,

Tillväxtverket, Statens jordbruksverk, Statens geotekniska institut, Statens energimyndighet, SIDA, Konsumentverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Försvarsmakten, Socialstyrelsen och Statens folkhälsoinstitut.

31 myndigheter angav att de i sin verksamhet har beröringspunkter med Boverket inom området Byggnad och förvaltning. Det rör bl.a. frågor om byggregler, konstruktion, standardisering, kontroll, konkurrens, tillgänglighet, energi, kultur, miljö, hälsa, säkerhet och beredskap, och arbetsmiljö. Myndigheterna är, förutom flera av de tidigare nämnda, bl.a. Arbetsmiljöverket, Kemikalieinspektionen, Kommerskollegium, Konkurrensverket och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll.

13 myndigheter angav att de i sin verksamhet har beröringspunkter med Boverket inom området Boendefrågor. Det rör bl.a. frågor om bostadsstöd, trygghet, barn och äldre, statistik och boendeportalen. Myndigheterna är, förutom flera av de tidigare nämnda, bl.a. Statens bostadskreditnämnd, Socialstyrelsen, Konsumentverket och Diskrimineringsombudsmannen.

### **Boverkets råd, delegation och expertgrupper**

Enligt instruktionen ska Boverket ha

- ett insynsråd,
- en samlingslokaldelegation.

*Insynsrådet* utses av regeringen och ska enligt Boverket ge råd till generaldirektören och vara en garant för att både regeringen och den enskilde medborgaren har insyn i Boverkets verksamhet.

*Samlingslokaldelegationen* är ett särskilt beslutsorgan vars ledamöter utses av regeringen och avgör ärenden om statligt stöd till allmänna samlingslokaler och vissa icke-statliga kulturlokaler. Delegationen ansvarar själv för sina beslut, men ansvarar för sin verksamhet inför myndighetschefen som i sin tur ansvarar inför regeringen för att Samlingslokaldelegationen tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att delegationens verksamhet bedrivs författningsenligt och effektivt och att den redovisas på ett tillförlitligt sätt. Chefen för bidragsenheten är ledamot och leder kansliet som finns på bidragsenheten

Enligt Boverkets arbetsordning har verket följande rådsorgan

- Boverkets Byggråd,
- Boverkets Energiråd,
- Boverkets Forskarråd,
- Boverkets Stadsmiljöråd.

*Boverkets byggråd* har sedan 1995 till uppgift att biträda verket i frågor av större vikt när regler utarbetas om byggnaders och bostädernas grundläggande egenskaper och om metoder för beräkning av statens stöd till byggandet. Chefen för husbyggnadsdivisionen är byggrådets ordförande och sammankallande. Förutom ordförande och sekreterare har rådet 25 ledamöter som är intresseföreträdare för finansieringsorgan, försäkringsgivare, byggherrar och fastighetsägare, kommunala organ, brukarorgan, yrkesföreningar och sakfrågeföreningar samt producenter.

*Boverkets Energiråd* har sedan 1995 till uppgift att bistå med erfarenheter, lämna synpunkter och vara rådgivande till Boverket vid framtagande av förslag och inför beslut om styrande åtgärder för en effektivare energianvändning i byggnader. Rådet ska vara rådgivande vid förberedelsearbetet med införandet av EG-direktivet om byggnaders energiprestanda. Ordförande och ledamöter utses av Boverkets generaldirektör för en tid av högst tre år.

*Boverkets forskarråd* inrättades 2003 med syfte att vara ett råd till Boverket vid dess initiering av ny forskning och vid dess kommunicering av pågående och genomförd forskning om planering och byggande med kommuner och byggbransch. Rådet ska tillsammans med verket fungera som en länk mellan praxis och forskning, underlätta överblicken av relevanta forskningsfronter samt delta i Boverkets formulering av forskningsbara framtidsfrågor. Rådet ska även fungera som kompetensförstärkning för Boverket, för att verket på ett effektivt sätt ska kunna fungera som samtalspart till Formas och andra forskningsråd vid inrättande av särskilda insatsprogram och vid identifiering av kommande kunskapsbehov.

Forskarrådet består av åtta, högst tio, internationellt välrenommerade forskare, som representerar olika vetenskapliga discipliner och forskarmiljöer av särskilt intresse för kunskapsproduktion inom verkets ansvarsområde. Rådsmedlemmarna tillsätts av GD för en period av tre år. Till rådet adjungeras Boverkets ledningsgrupp.

*Boverkets stadsmiljöråd* är ett rådgivande organ till Boverket vad gäller verksamheten kring byggd miljö, fysisk planering och boende. Rådet ska vara en kompetensresurs och ett forum för

idéutbyte och diskussion kring aktuella frågeställningar inom främst samhällbyggnadsdivisionens ansvarsområde och utgöra en kontaktbrygga för verket till såväl forskning som praktisk erfarenhet inom området. Rådets medlemmar tillsätts av generaldirektören på en period av två år på personliga kvalifikationer och en balanserad sammansättning med avseende på yrkesinriktning, ålder och kön eftersträvas. Rådets ordförande är chefen för Samhällsbyggnadsdivisionen.

Dessutom finns vid verket

- Boverkets samrådsorgan med handikappförbunden,
- Boverkets Expertgrupp – Brand.

*Boverkets samrådsorgan med handikappförbunden* är avsett att främja ett samarbete mellan olika verksamheter som kan ge förutsättningar till ett utvecklande arbete inom handikappolitiken och sträva efter att lösa problem utifrån en syn som alla delar. Genom dialog och kunskapsöverföring ska strategiskt viktiga frågor för att öka tillgängligheten och användbarheten i fysisk planering, byggande och boende diskuteras. I samrådsorganet ingår flera representanter för handikapprörelsen, Sveriges kommuner och landsting samt länsstyrelserna. Boverkets generaldirektör är ordförande.

*Boverkets Expertgrupp – Brand* ska fungera som referensgrupp och bollplank när byggregler ska ändras. Gruppen ska även vara ett nätverk och en spanare inför förändringar inom byggandet som kan eller bör medföra att Boverket agerar inom ramen för uppsiktsansvaret. Medlemmarna representerar olika organisationer och är specialister inom olika viktiga områden vad gäller brandsäkerhet, till exempel bärande konstruktioner, utrymning, utbildning, provning och projektering.

## EU och internationellt

Sedan många år har Boverket deltagit i EU:s arbete inom byggnads- och konstruktionsområdet genom kontinuerlig medverkan i olika expertgrupper och ständiga kommittéer. Verksamheten inom fysisk planering samt boende har också inblickar i EU men på andra sätt, eftersom dessa verksamhetsområden ligger utanför den explicita EU-kompetensen. Fysisk planering berörs indirekt allt mer av bland annat miljödirektiv. Fysisk planering och stadsutvecklingsfrågor påverkas även av medlemsstaternas territoriella



samarbete, som delvis finansieras genom Europeiska regionala utvecklingsfonden. Inom boendeplanering finns ett utvecklat statistiksamarbete inom EU och flera av EU:s politikområden och direktiv påverkar indirekt förutsättningarna för den svenska bostadsmarknaden. Boverket deltar i den internationella erfarenhetsåterföringen mellan de nordiska länderna.

Tabellen visar resursåtgång för Boverkets samarbete inom EU och internationellt.

**Tab 3.1 Boverkets internationella arbete**

	2008		2007		2006	
	åa	mnkr	åa	mnkr	åa	mnkr
Samarbete inom EU och internationellt						
Utbud av bostäder	1,6	1,8	0,5	0,6	1,0	1,1
Samhällsplanering och bebyggelseutveckling	7,0	8,3	3,8	4,3	4,8	5,0
Byggande och förvaltning	6,6	7,4	6,9	7,5	8,4	8,1
<b>Totalt, verksamhetsområdet Internationellt</b>	<b>15,2</b>	<b>17,5</b>	<b>11,2</b>	<b>12,4</b>	<b>14,2</b>	<b>14,2</b>

Källa Boverket. Overhead ingår med ca 41 % 2008, 47 % 2007 och 46 % 2006.

Verksamheten inom EU och internationellt inom områdena Samhällsplanering och bebyggelseutveckling, Byggande och förvaltning samt Boendefrågor. redovisas i respektive kap. 5–7.

### Bygga-bo-dialogen

Dialogen *Bygga, bo och förvalta för framtiden* är ett samarbete mellan företag, kommuner, myndigheter och regering. Genom frivilliga åtaganden inom Bygga-bo-dialogen vill aktörerna i näringslivet nå längre än lagar och regler. Det gemensamma målet är att före 2025 – inom en generation – nå en hållbar bygg- och fastighetssektor främst inom tre prioriterade områden; hälsosam innemiljö, effektiv energianvändning och effektiv resursanvändning.

De som medverkar i Bygga-bo-dialogen är:

- företag och myndigheter inom bygg- och fastighetssektorn
- företag som på olika sätt har beröring med sektorn (t.ex. kreditgivare, försäkringsbolag och andra leverantörer av tjänster eller produkter till sektorn).
- kommuner

Verksamheten inom Bygga-Bo-dialogen kommer att avslutas vid utgången av 2009.

I propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162) anför regeringen att Bygga-bo-dialogen utgör ett väl fungerande nätverk med spjutspetsaktörer inom bygg- och fastighetssektorn och att vissa delar av dialogsamverkan kommer att under 2009 och 2010 knytas närmare delegationen för hållbara städer. Staten bör även fortsättningsvis delta aktivt i olika former av samverkan med olika aktörer för att bidra till en fortsatt energieffektivisering inom bebyggelsen. Regeringen avser att ta initiativ till öppna dialoger och seminarier mellan olika aktörer för att få ytterligare drivkraft i det fortsatta arbetet med energi-effektivisering.

### E-förvaltning

Boverket har under de senaste åren utvecklat ett antal verksamheter inom e-förvaltningsområdet, både i egen regi och i samarbete med andra myndigheter och aktörer. Verksamheterna rör såväl internt som externt arbete inom alla verksamhetsområden. Här ges en översiktlig redovisning utan anspråk på fullständighet.

Verket moderniserade 2006 sitt *diarie-, ärende- och dokumenthanteringssystem*. Mallar som skapar hållbara dokument infördes liksom möjlighet att söka i ärenden sedan 1993. Diariet är publikt tillgängligt på Boverkets hemsida och kopplas mot elektroniska bidragsansökningar.

Boverket deltar i *Rättsinformationsprojektet* som bedrivs av Domstolsverket enligt rättsinformationsförordningen (1999:175). Uppgiften är att ta fram ett rättsinformationssystem som tillförsäkrar den offentliga förvaltningen och enskilda tillgång till grundläggande rättsinformation i elektronisk form.

Boverket deltar i utvecklingsarbetet kring *geografiska informationssystem (GIS)* och dess användning, bl.a. inom ramen för Geodatastrategin och i olika arbetsgrupper för standardisering av geografisk information, information i planprocessen m.m. Utvecklingsarbete om digital hantering av detaljplanprocessen pågår. En intern webbplats ger handläggarna tillgång till Boverkets interna GIS-system för arbete med geografiska analyser och webbaserade karttjänster.

*Bostadsmarknadsenkäten* genomförs genom en webbapplikation som är tillgänglig även för länsstyrelserna. Systemet används även för andra enkäter.

Energideklarationsregistret *Gripen* produktionsattes 2007 och är Boverkets webbaserade register för inmatning och registrering av energideklaration för byggnader.

*Radonguiden* är Boverkets webbplats med information om radon, bl.a. om faror, mätning, åtgärder och bidrag.

*Bofinc* är Boverkets datoriserade handläggnings- och utbetalningssystem för hantering av statens stöd till bl.a. ny- och ombyggnad samt förbättring av bostäder, energibesparande åtgärder samt andra stimulansstöd som tjänar som handläggarstöd för länsstyrelserna och Boverket i beslutssituationer och för ärendeberedning och utbetalning. Systemet kompletteras löpande med e-tjänster för olika stödformer så att medborgarna kan ansöka om och få beslut om stöd via Internet. Boverkets statistikdatabas *Svanen* innehåller data från bidragssystemet Bofinc, Gripen och projektet BETSI. Data uppdateras kontinuerligt och all data som registrerats i Bofinc och Gripen förs över till Svanen. Systemet har utvecklats för utvärdering och andra myndigheters behov av information, exempelvis Energimyndigheten. För bearbeta informationen används analysverktyget *Cognos* som är kopplat till Svanen. Via analysverktyget kan statistik, prognoser, utvärdering m.m. tas fram för olika ändamål av Boverket och andra myndigheter som länsstyrelserna och Statens energimyndighet. (Se vidare avsnitt 8)

Naturvårdsverket, Boverket, SMHI, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och SGI driver tillsammans *Klimatanpassningsportalen*. Webbportalen ska förmedla den samlade kunskap som finns i dag om sårbarhet och anpassning till ett förändrat klimat och utgöra ett stöd för kommuner och länsstyrelser inom verksamheter som rör bl.a. fysisk planering, räddningstjänst, beredskap, energiförsörjning, jordbruk, skogsbruk, m.m.

*Planeringsportalen* startas under 2009 i samarbete mellan Boverket och flera myndigheter. Det är en webbplats med en geoportaldel till stöd för samhällsplanering och samhällsbyggande, samt den klusteranpassade tillämpningen *Vindtjänsten* för planering, lokalisering och tillståndsprövning av vindkraftsanläggningar.

*PBL-direkt* ingår i kompetenssatsningen för att förbättra tillämpningen av PBL bland länsstyrelser, centrala verk med flera. Det är en interaktiv webbplats som drivs av Boverket och länsstyrelserna under perioden 2008–2010. Den innehåller

utbildningsmaterial och information och ska bidra till erfarenhetsutbytet mellan deltagarna. Webbplatsen skulle enligt Boverket i framtiden kunna utgöra en plattform för verkets externa arbete med utbildning och kompetensåterföring.

Webbplatsen *OmBoende* är en informationsportal om boende, byggande och inomhusmiljö som ska ge medborgarna tillförlitlig och lättillgänglig information inom området och stärka deras möjligheter att vara kunniga och aktiva på bostadsmarknaden och efterfråga en trygg och säker boendemiljö. Den startades i januari 2009 och drivs i samarbete mellan Boverket och Konsumentverket.

Webbplatsen *MittBygge* drivs sedan februari 2008 av företaget Mittbygge AB i samarbete bl.a. med Boverket, Lantmäteriet, Konsumentverket och Sveriges kommuner och landsting. Syftet är att ge lättfattlig information om att planera, bygga och bo som stöd till privatpersoner genom byggprocessen. Här finns samlad information om ny-, om-, och tillbyggnad av ett småhus, från idé och planering till att leva och bo, samt möjligheter att utföra tjänster inom byggområdet på nätet.

### Förändringar i ansvar och uppgifter över tid

Boverkets instruktionsenliga verksamhetsområde är i dag detsamma som under de första åren, även om formuleringarna har ändrats något. Boverket var då enligt instruktionen (1988:590 med ändring 1993:415) förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med naturresurser, fysisk planering, byggande och boende. Verket svarade också för den centrala administrationen av statligt bostadsstöd i form av bidrag för finansiering av bostäder.

Boverket hade då till uppgift att inom sitt verksamhetsområde

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 skall nås,
3. verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m. m.,
4. biträda regeringen med yttranden och utredningar m. m.,

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

Uppgifterna i instruktionen har efterhand förtydligats och utökats. I början av 2000-talet tillkom sektorsansvar för handikappfrågor och miljöfrågor samt miljömålsansvar för miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Uppgiften att verka för en omställning till ett ekologiskt uthålligt energisystem och att särskilt främja utbyggnaden av vindkraft tillkom 2006.

Inom området Bidragshantering regleras Boverkets uppgifter i särskilda förordningar (se bilaga 2). De generella produktionsstöden för bostadsbyggande i början av 1990-talet har efter hand avlösts av selektiva stöd för energieffektivisering och stöd för bostadsbyggande i särskild form.

Sedan 2005 är Boverket ansvarig för marknadskontroll av byggprodukter m.m. och sedan 2006, för register och information kring energideklarationerna.

Inom Boverket fanns under perioden 2001–2007 Byggekostnadsforum med uppgift bl.a. att i ett helhetsperspektiv studera byggprocessen med avseende på byggekostnader och hyror. Hållbarhetsrådet fanns vid Boverket 2005–2007, och ett sekretariat för Bygga-bo-dialogen inrättades 2003 vid Boverket (se avsnitt 3.2.2).

### 3.3 Boverkets roller

Som framgår av avsnitt 3.2.1 ovan är det verksamhetsområde som Boverket har i dag omfattande. Verksamheten kan delas in i fyra huvudsakliga delområden, Samhällsplanering och bebyggelseutveckling, Byggande och förvaltning, Boendefrågor samt Bidragshantering. Vissa verksamheter som bl.a. hantering av frågor inom handikapp-, miljö- och energiområdena spänner över hela ansvarsområdet.

*Styrningens betydelse för Boverkets roller*

Den formella styrningen av Boverket sker genom instruktionen, övriga författningar och regleringsbrevet. Förutom av instruktionen framgår Boverkets författningensliga ansvar och uppgifter bl.a. av PBL, BVL, PBF, BVF och hushållningsförordningen samt ett stort antal regeringsförordningar inom områdena Byggaende och förvaltning och Boendefrågor.

Tabellen nedan visar hur ansvarsuppgifterna enligt lagar och förordningar utom instruktionen i stora drag fördelar sig på de olika aktivitetsområdena.

**Tabell 3.1 Boverkets författningensliga uppgifter utanför instruktionen fördelade på delområden**

	Plan	Bygg	Bo	Bidrag
<b>Enligt lag &amp; förordning exklusive instruktion</b>				
Uppsikt	x	x		
Tillsyn	x	x		x
Föreskriftsrätt		x		x
Beslut 1:a instans				x
Överprövning				x
Auktorisation		x		
Registerföring		x		x
Administration av stöd				x

Av tabellen framgår bl.a. att för området Boendefrågor saknar Boverket ansvar och uppgifter som regleras utanför instruktionen och regleringsbrevet. Inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling har Boverket uppsiktsansvar över planväsendet enligt PBL och över hushållningen med mark- och vattenområden enligt hushållningsförordningen. För Bygg- och förvaltningsområdet och Bidragshanteringen har Boverket ansvar och ett antal uppgifter som regleras i annan lagstiftning än instruktion och regleringsbrev.

I instruktionen anges Boverkets verksamhetsområde i första paragrafen. 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. Verket ansvarar också för den centrala administrationen av olika förekommande statliga stöd inom sitt verksamhetsområde

Boverket ska inom sitt verksamhetsområde bl.a.

- meddela föreskrifter,
- ha uppsikt och tillsyn
- handlägga förvaltningsärenden
- följa, beskriva och analysera utvecklingen
- följa upp och utvärdera effekterna av tillämpningen
- bedriva informationsarbete
- föreslå åtgärder och ändringar
- verka för samordning
- tillhandahålla underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken
- biträda regeringen med yttrande och utredningar
- bidra med underlag och expertkunskap för regeringens arbete
- medverka i internationellt samarbete
- verka för en omställning till ett ekologiskt uthålligt energisystem
- främja en hållbar utveckling.
- bedriva miljömålsarbete
- vara samlande, stödjande och pådrivande beträffande miljö- och handikappfrågor

Uppräkningen täcker de flesta av de uppgifter som stadgas i lag och annan förordning. Utöver det rent författningsreglerade kommer uppdrag och uppgifter enligt regeringens regleringsbrev, deltagande i olika externa projekt samt remissyttranden och utredningar.

Sedan mål- och resultatstyrningssystemet infördes i den statliga styrningen i slutet av 1990-talet har många myndigheters verksamhet allt mindre fokuserats på deras uppgifter enligt instruktionen och allt mer på uppgifter i lag och annan förordning samt uppgifter enligt respektive regleringsbrev. Enligt utredningens uppfattning utgör Boverket inget undantag därvidlag. Boverkets instruktion är inte heller särskilt tydlig och konkret om vad som egentligen ska göras.

Förutsättningarna är därför olika inom Boverkets delområden vad beträffar styrningen av den verksamhet som ska utföras. Tydligast förutsättningar har området Bidragshantering vars verksamhet styrs relativt detaljerat av särskilda förordningar. Verksamheten inom området Bygg och förvaltning styrs till stora delar av särskilda förordningar, bl.a. BVF där Boverkets föreskriftsrätt om byggregler stadgas. Boverket har enligt PBL uppsikt över plan- och byggväsendet i riket och enligt hushållningsförordningen bl.a.

allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Dessa författningsstöd styr tillsammans med regleringsbrevet och andra uppdrag verksamheten inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling. Verksamheten inom området Boendefrågor styrs enbart av regleringsbrevet och andra uppdrag.

Ett författningsstöd med tydliga uppgifter ger förutsättningar för stadga och långsiktighet i myndighetens verksamhet. Med konkret styrning får myndigheten en tydlig roll och får möjligheter att bygga upp och befästa sin auktoritet på området. Utredningen konstaterar att styrningen av Boverkets olika delområden sker med olika fördelning mellan författningsstöd och regleringsbrev.

#### *Boverkets roller gentemot omvärlden*

I de olika verksamheter som Boverket bedriver har verket olika roller gentemot olika målgrupper.

Boverkets roller gentemot *regeringen* är bl.a. utredande, förslagsgivande och biträdande.

Regeringen tar emot rapporteringar enligt återrapporteringskrav och redovisningar av uppdrag samt eventuella förslag till åtgärder och ändringar av regler m.m. Den använder också Boverket som biträde i olika sammanhang, både nationellt, inom EU och internationellt.

Rollfördelningen är tydlig – Boverket arbetar åt regeringen. Alla Boverkets verksamhetsområden berörs.

Gentemot *länsstyrelser* och *kommuner* är Boverkets roller delvis olika beroende på verksamhetsområde.

Vad gäller områdena Samhällsplanering och bebyggelseutveckling och Byggnads- och förvaltning är Boverkets roller samordnande och informerande, men innefattar också att utöva uppsikt och tillhandahålla vissa underlag. Boverket har uppsikt över plan- och byggväsendet och allmän uppsikt över hushållningen med mark och vatten, och följer och analyserar kommunernas verksamhet, informerar om regler samt ger stöd och råd på området. Länsstyrelserna har tillsyn över plan- och byggväsendet och hushållningen med mark och vatten i sina län, och Boverket ger stöd och råd för deras verksamhet och verkar för samordning av deras arbete med underlag för tillämpningen av PBL och vissa bestämmelser i MB. Verket tillhandahåller också underlag för tillämpningen av 5 kap. MB om miljö kvalitetsnormer.



Inom området Bidragshantering är Boverkets roller överprövande och informerande, men innefattar också att utöva tillsyn. Boverket utövar tillsyn över länsstyrelsernas och kommunernas bidragshantering och överprövar deras beslut, informerar om regler samt administrerar länsstyrelsernas handläggning och utbetalningar via Bofinc.

Beträffande Boendefrågor är Boverkets roller informerande och samarbetande. Boverket stöder verksamheten vid länsstyrelserna och samarbetar med länsstyrelser och kommuner i bostadsmarknadsanalyserna.

Rollfördelningen är tydlig – Boverket är den centrala myndigheten som agerar mot de regionala och lokala nivåerna i kraft av sina författningssenliga uppgifter.

Gentemot *andra centrala myndigheter* är Boverkets roller informerande, samordnande och innefattar också att utöva uppsikt. Verksamheten berör främst området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling.

Boverket informerar om regler och verkar för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av PBL och vissa bestämmelser i MB. Boverket har också allmän uppsikt över hushållningen med mark och vatten.

Rollfördelningen är här inte lika tydlig – Boverket är en myndighet bland andra och har inte så tydligt mandat att driva frågorna mot andra myndigheter.

Boverkets roller gentemot *medborgare* och *företag* är främst prövande, överprövande och informerande. Verksamheten berör främst områdena Bidragshantering och Byggande och förvaltning

Boverket beslutar om vissa stöd och bidrag i första instans, överprövar kommuners och länsstyrelserns beslut och informerar om regler.

Rollfördelningen är tydlig – Boverket är en myndighet som agerar mot medborgare och företag i kraft av sina författningssenliga uppgifter.

#### *Boverkets serviceskyldighet – roller i konflikt*

Utredningen har erfarit att hur Boverket uppfyller sin serviceskyldighet att ge råd eller information om hur olika författningsbestämmelser ska eller bör tillämpas har gett upphov till ett visst missnöje (se avsnitt 2.4.1). Särskilt stora anspråk på information

och vägledning finns i samband med att nya bestämmelser introduceras. Det kan vara fråga om bestämmelser t.ex. i PBL men också om hur någon av Boverkets egna föreskrifter bör tolkas. Kritiken handlar om att Boverket inte ställer upp i tillräcklig omfattning och att det dessutom förekommer att företrädare för myndigheten uppträder avvisande då anspråk ställs på dess tjänster.

Erfarenhetsmässigt kan konstateras att anspråken från tillämparna på vägledning och på vilken hjälp man bör förvänta sig från centrala myndigheter ibland är överdrivna. Det är trots allt den myndighet som s.a.s. står i första linjen som måste "gissa först". Den slutliga tolkningen av hur en bestämmelse ska tolkas, sker först i samband med domstolsprövning och av högsta instans. Utifrån sitt allmänna ansvar, den kompetens dess tjänstemän bör besitta och myndighetens position i myndighetshierarkin, har emellertid de centrala myndigheterna ett ansvar för att underlätta tillämpningen; för myndigheter men även för allmänheten.

Utgångspunkten för denna verksamhet är myndigheternas serviceskyldighet enligt förvaltningslagen (1986:223) och allmänna uppgifter enligt myndighetsförordningen (2007:515). När det gäller kontakter med myndigheter kan man även tolka in en serviceskyldighet enligt Boverkets ansvar för uppsikt.<sup>1</sup>

En återhållande faktor är att informations- eller rådgivningsverksamhet är resurskrävande. Resursåtgången bör emellertid vägas mot avlastningen för övriga myndigheter, och ur ett större perspektiv är det långt ifrån självklart att en återhållsamhet hos ett centralt verk är ändamålsenlig för verksamheten i stort.

Att hantera telefonförfrågningar eller förfrågningar via e-post ställer relativt höga krav på tjänstemannen; att uttala sig korrekt, inte för mycket men heller inte för lite. Det är ibland en svår balansakt att ge tillräcklig information och samtidigt undvika att ta bestämd ställning i något som myndigheten ändå inte råder över eller som gör att tjänstemannen jävar ut sig, om frågan hanteras eller skulle komma att hanteras formellt vid myndigheten. Gränserna dras av straffrätten, av bestämmelserna om jäv och av myndighetens skadeståndsskyldighet.

Det är t.ex. olämpligt om någon företrädare för myndigheten i ett tidigt skede och på ett, som det kanske visar sig, undermåligt eller vinklat material tydligt tar ställning till ett problem i ett enskilt fall och binder upp sig eller andra beträffande tolkningen;

---

<sup>1</sup> Denna serviceskyldighet är inte lika tydlig som en tillsynsvägledande myndighets ansvar enligt MB gentemot de operativa tillsynsmyndigheterna.

en fråga som kan komma in till Boverket genom ett överklagat beslut om bidrag, eller genom att Boverket får en formell remiss i samband med att ett överklagande som hanteras av regeringen eller i domstol.

Det finns även en gränsdragning när kravet på upplysningar går över till något mer omfattande och närmast kan liknas vid önskemål om konsultverksamhet. Detta är särskilt känsligt i de fall där det finns olika och motstridiga intressen inblandade och där det kan uppfattas som att myndigheten tar den ene partens parti och hjälper till framgång.

Serviceskyldigheten bör anses uppfylld om tjänstemannen, utan att ta ställning i det enskilda fallet, genom ett allmänt och principiellt resonemang förklarar hur en bestämmelse har tolkats eller liknande bestämmelser tillämpats, dvs. principiella utgångspunkter för tolkningen och vilka faktorer som bör vara relevanta. Är rättsläget oklart, frågan är inte rättsligt prövad eller praxis är motstridig, bör den omständigheten lyftas fram.

Om det visar sig att någon viss fråga ofta återkommer eller att tillämparna i övrigt har särskilda problem inom något område, kan en sådan omständighet ge anledning för myndigheten att revidera sina föreskrifter eller meddela/revidera allmänna råd eller handböcker. Är det en författning som myndigheten inte själv disponerar över, ger det anledning att uppmärksamma den ansvariga, dvs. regeringen, om det brister i hur en bestämmelse i en lag eller förordning har konstruerats eller formulerats.

Med tanke på den kritik som har förts fram mot Boverket har utredningen kommit fram till att det regelverk som finns beträffande dessa frågor kan behöva kompletteras i instruktionen och att Boverket där ges ett uttryckligt ansvar för att "sprida kunskaper om gällande och nya regler, vägledande domstols-avgöranden m.m. samt utveckla metoder för tillämpningen" (3 § 3 i utredningens förslag).

Ytterligare utgångspunkter eller övervägande av eventuell behov av policy för verksamheten bör hanteras internt inom Boverket. Utredningen vill i detta sammanhang peka på det utvecklade serviceåtagande som Jordbruksverket gör på sin hemsida med uppgift bl.a. om inom vilken tid den som vänder sig till myndigheten kan förvänta sig svar. Utredningen vill även lyfta fram den telefonrådgivning, juristjouren, som Naturvårdsverket svarar för.

### 3.4 Resurser

Utredningen har låtit Swedeval Utvärdering granska Boverkets kompetensförsörjning och konsultanvändning. Innehållet i detta avsnitt bygger till stora delar på innehållet i Swedevals underlagsrapport.

#### 3.4.1 Personal

I tabell 3.2 visas en sammanställning av vissa uppgifter om Boverkets personal hämtade från årsredovisningarna.

**Tabell 3.2 Personalstatistik 1994/95 samt 2001–2008**

År	Antal åak	Medeltal anställda	Kv (%)	Män (%)	Medelålder
1994/95	189	198	53	47	45
2001	143	161	57	43	48
2002	149	163	55	45	46
2003	152	164	55	45	48
2004	163	165	55	45	48
2005	170	175	56	44	47
2006	177	184	54	46	48
2007	191	208	55	45	49
2008	188	206	56	44	48

*Källa:* Boverkets årsredovisningar

Boverket hade enligt årsredovisningen 206 personer anställda under 2008, varav 56 % var kvinnor. Antalet anställda har ökat med drygt 25 % sedan 2001. Av de anställda år 2008 var 14 % visstidsanställda (inkl. provanställda) eller timavlönade vilket är något färre än i staten totalt. Antalet tidsbegränsat anställda ökade under 2008 främst till följd av arbete i tidsbegränsade uppdrag som exempelvis BETSI.

Fördelningen av myndighetens anställda inom kompetenskategorierna ledningskompetens, kärnkompetens och stödkompetens visar att Boverket har en något högre andel anställda inom kategorin stödkompetens (33 %) jämfört med staten som helhet (27 %). Skillnaden har ökat något sedan 2003. Det omvända förhållandet gäller för kärnkompetensen.

Medelåldern för Boverkets personal är 48 år jämfört med 46 år i staten som helhet. De senaste årens förändringar i personalens åldersstruktur framgår av följande figur.

**Tabell 3.3 Boverkets anställda fördelade efter personalkategorier och ålder år 2008 jämfört med år 2003 (inom parentes). Procentuell fördelning**

Personalkategori	Ålderskategori				Samtliga (%)
	< 35	35–44	45–54	55–65	
Ledningskompetens	0(0)	0(13)	53(38)	47 (50)	100
Kärnkompetens	15 (14)	29 (28)	25 (35)	31 (23)	100
Stödkompetens	7 (7)	24 (36)	31 (29)	37 (27)	100
<b>Samtliga</b>	<b>12 (11)</b>	<b>25 (29)</b>	<b>30 (33)</b>	<b>33 (26)</b>	<b>100</b>

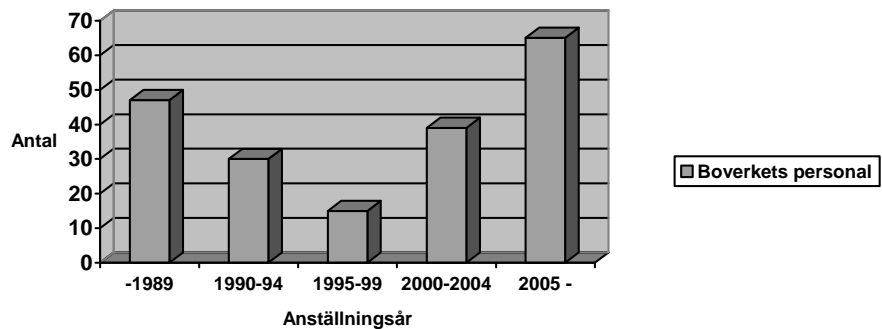
*Källa:* Arbetsgivarverkets återrapportering av uppgifter om kompetens kategorier m.m. 2008.

Av tabellen framgår att en betydande åldersförskjutning uppåt har skett för Boverkets kärnkompetens sedan 2003. Den största åldersgruppen i denna kategori är nu de anställda i åldern 55–65 år. Andelen stödkompetens i åldern 55–65 år har ökat kraftigt samtidigt som andelen i åldern 35–44 år minskat betydligt. Boverket har en betydligt lägre andel av sin personal som är under 35 år jämfört med staten som helhet, medan andelen anställda i åldersintervallerna över 45 år är högre i Boverket jämfört med staten. Åldersstrukturen i staten är i stort sett oförändrad 2008 jämfört med 2003.

Utbildningsnivån inom Boverket är hög. Av verkets tillsvidareanställda har ungefär 75 % högskolekompetens. Sett över en längre period från mitten av 1990-talet har andelen anställda med eftergymnasial utbildning längre än 2 år ökat med 10 procentenheter.

Figur 3.1 visar att närmare 40 % av Boverkets nuvarande personal anställdes under Boverkets första fem år. Nästan 35 % av Boverkets experter och utredare anställdes då.

**Figur 3.1 Boverkets personal år 2009 fördelad på tiden för anställning i verket**



Källa : Boverket

Figuren visar också att Boverkets personal fördelar sig på två större grupper. En som anställdes under Boverkets första fem år och en som anställdes under 2000-talet. Av gruppen anställda från år 2005 och framåt är 22 personer visstidsanställda i verket.

En viss ökad personalomsättning i Boverket under den senaste sexårsperioden kan noteras.

Enligt Arbetsgivarverkets återrapportering av statistik 2008, har sjukfrånvaron i Boverket minskat från 4,1 till 3,9 % mellan 2007 och 2008. Boverkets sjukskrivningar ligger dock högre än staten som helhet under 2008 och verkets sjukfrånvaro uppgår till 3,9 % av tillgänglig arbetstid jämfört med 3,3 % för övriga myndigheter. I åldersgruppen 30–49 år är skillnaden betydligt större, 5,6 jämfört med 2,8 %.

Av Boverkets anställda har i dag ca 20 % sin bostadsort utanför Karlskrona kommun. Andelen är i stort sett oförändrad jämfört med 2003. Uppskattningsvis 7–8 % av Boverkets anställda veckopendlar.

### 3.4.2 Finansiering

**Tabell 3.4 Boverkets anslagsutveckling i jämförelse med budgetåret 1994/1995**

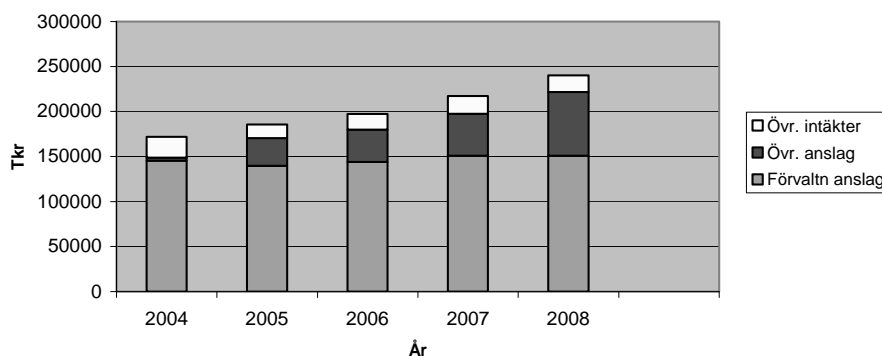
(mnkr)	94/95	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Boverkets förvaltningsanslag	139	133	136	138	144	145	148	163	152	175
Övriga verksamhetsanslag under Boverket	5			3	4	18	14	49	44	30
Invstöd äldrepolitiken								500	500	500
Bostadsanpassningsbidrag	5									
Särskilda jämställdhetsåtgärder										15
Icke-statliga kulturlokaler	85	10	10	10	10	10	4	10	10	10
Allmänna samlingslokaler	100	15	25	24	24	24	24	32	32	32
Konstnärlig utsmyckning	10									
Räntebidrag	29 000	1 952	1 460	1 472	1 621	1 786	1 756	1 014	735	577
Radonbidrag	110	7	20	33	33	33	33	33	33	33
Investeringsbidrag	800					267	133	270		
Lån till bostadsbyggande	51									
ROT-bidrag	1 800					1 333	667			
Bidrag till studentbostäder		274	125	125						
Bostadsinvest. främjande ekologisk hållbarhet			20	20	20	18	18	18		
Bidrag till hyresbostäder		1	99	600	600	596	596			
Bidrag till hissinstallationer						29				
Hållbara städer										133
Energieffektivisering i offentliga lokaler						27	27	703	700	300
Solvärmebidrag		20	20			10	5	25	27	24
Byggnaders energiprestanda	12					14	19	15	12	9
Planering vindkraft								30	30	30
Konvertering från oljeuppvärmning							102	250		
Konvertering från direktverkande el		132	105				304	341	330	330
Installation av energieffektiva fönster								50	50	80
<b>Summa tilldelade medel</b>	<b>32 117</b>	<b>2 544</b>	<b>2 020</b>	<b>2 425</b>	<b>2 455</b>	<b>4 309</b>	<b>3 848</b>	<b>3 503</b>	<b>2 655</b>	<b>2 278</b>

Källa: Boverket

Av tabell 3.4 framgår att Boverket förfogar över nästan 2 300 mnkr under 2009 varav 175 miljoner mnkr är avsatta under anslagsposten förvaltningskostnader under Boverkets ramanslag i regleringsbrevet för 2009. Drygt 18 mnkr av dessa medel är särskilt avsatta för arbete med standardisering, Informationsportalen, kompetenssatsning för bättre PBL-tillämpning och enkelt avhjälpna hinder. Ytterligare 30 mnkr under ramanslaget är avsatta för särskilda uppgifter rörande kompetensutvecklingsprogram för bygg- och fastighetssektorn Bygga-bo-dialogen, och marknadskontroll.

Av tabellen framgår också att det generella stödet till byggandet och boendet har minskat kraftigt sedan mitten av 1990-talet och avlösts av mer riktade stöd. En dryg tredjedel av sakanslagen utgörs 2009 av olika energistöd, en dryg fjärdedel av räntebidrag och en knapp fjärdedel av investeringsstöd inom äldrepolitiken. Den resterande tiondelen fördelas på bl.a. stöd till hållbara städer, allmänna samlingslokaler, icke-statliga kulturlokaler samt radonbidrag.

**Figur 3.2 Boverkets intäkter från förvaltningsanslag, sakanslag och övriga särskilda anslagsposter samt övriga intäkter åren 2004–2008 (tkr)**



Källa: Boverkets årsredovisningar 2004 -2008.

Figuren visar att förvaltningsanslaget är den helt dominerande finansieringskällan för Boverkets verksamhetskostnader under perioden. Anslaget minskar samtidigt i betydelse för den samlade finansieringen av Boverkets verksamhet. Förvaltningsanslaget har i stort varit oförändrat under de fem åren medan sakanslag och

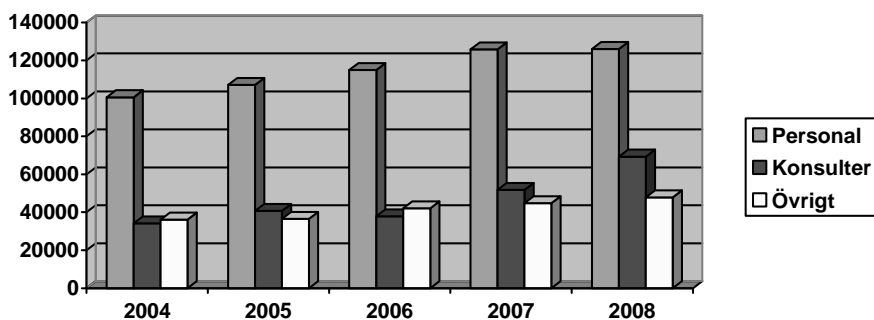


övriga tillfälliga anslagsposter har ökat kraftigt och fått en allt större betydelse för finansieringen av Boverkets verksamhet. Under 2008 hade anslagsposten för förvaltningskostnader minskat till 63 % av de totala intäkterna i verksamheten. De ökade sakanslagen finansierar bl.a. särskilda projekt och liknande uppdrag från regeringen via olika departement. Medel från anslagsposter för olika bidrag och stöd får i vissa fall användas för att täcka Boverkets verksamhetskostnader för administration av bidragen

Fördelningen mellan anslaget för förvaltningskostnader och sakanslagen är väsentlig för Boverkets resursmix, eftersom förvaltningsanslaget i huvudsak används för verkets personalkostnader. Boverket kan vanligtvis inte använda sakanslagen eller övriga intäkter för att öka sina resurser av fast anställd personal, men däremot för att finansiera konsultinsatser och tillfälliga anställningar. Den ökade finansieringen av Boverkets verksamhet via särskilda anslagsposter har därför gett ökade finansiella förutsättningar för konsultanvändning i verksamheten, medan oförändrade förvaltningsanslag inte skapat motsvarande utrymme för personalförstärkningar.

Boverket uppger att de särskilda regeringsuppdragen till största delen finansieras av förvaltningsanslaget. Uppdrag som löper över flera år och är av större omfattning som Bygga-bo-dialogen och BETSI finansieras oftast genom en särskild anslagspost under ramanslaget.

Figur 3.3 Boverkets kostnader för personal, konsulter och övriga kostnader åren 2004–2008 (tkr)

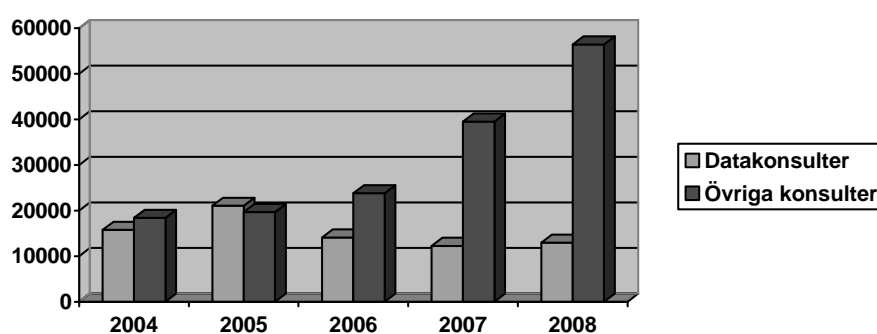


Källa: Boverket

Av figuren framgår att personalkostnaderna utgör mer än hälften av Boverkets verksamhetskostnader. Konsultkostnaderna ökar dock betydligt snabbare än andra verksamhetskostnader och har fördubblats under perioden från drygt 34 mnkr 2004 till över 69 mnkr år 2008. Konsultkostnadernas andel av verksamhetens totala kostnader har därmed ökat under perioden från 20 % år 2004 till nästan 29 % av kostnaderna år 2008.

De ökade konsultkostnaderna speglar dock inte en generell utveckling i Boverkets konsultanvändning. Det finns tydliga skillnader i utvecklingen mellan olika konsultkategorier. Det framgår av följande figur.

**Figur 3.4 Boverkets konsultkostnader fördelade på datakonsulter och övriga konsulter åren 2004-2008 (tkr)**



Källa: Boverket

Kategorin övriga konsulter svarar för den stora ökningen av konsultkostnaderna under perioden. Kostnaderna för övriga konsulter har ökat varje år, från ca 18 mnkr år 2004 till över 56 mnkr år 2008. Ökningen förklaras främst av den ökade konsultanvändningen inom Bygg- och förvaltningsenheten och Byggregel-enheten.

Bygg- och förvaltningsenhetens konsultkostnader ökade under perioden från 3,8 mnkr till 30,6 mnkr och var nära dubbelt så höga som enhetens personalkostnader 2008. Den största ökningen har skett under de två senaste åren och beror främst på genomförandet av det särskilda regeringsuppdraget BETSI vars konsultkostnader 2008 uppgick till 28 mnkr. Enheten har också haft betydande

kostnader för konsulter och andra köpta tjänster i samband med införandet av energideklarationer de senaste åren. Vidare anlitar enheten konsulter som experter inom speciella tekniska kompetensområden (brand, säkerhet hissar m.m.) för att ta fram underlag till föreskrifter och konstruktionsregler för byggnader.

Konsultkostnaderna inom Byggregelenheten ökade från 0,8 mnkr till 9,4 mnkr mellan 2004 och 2008. Ökningen förklaras av uppbyggnaden från 2007 av verksamheten för marknadskontroll av byggprodukter. Konsultverksamheten avser fältorganisationen för att kartlägga marknaden, hämta in produkter för provning samt kontroll genom externt anlidade laboratorier på uppdragsbasis.

Tillsammans utgjorde konsultkostnaderna vid dessa två enheter ca 58 % av Boverkets totala konsultkostnader 2008 och var i huvudsak finansierade med några sakanslagsposter.

Även Stads- och regionenheten har ökade konsultkostnader under perioden. Enheten har bl.a. anlitat konsulter för utvärdering av det nya vindkraftstödet. Enheten anlitar även särskilda experter vid uppläggningsen av regeringsuppdraget ”Tryggt och jämnt” och för effektivisering av processen för översiktplanering.

Kostnaderna för datakonsulttjänster avser till största delen utvecklingskostnader för de s.k. subventionssystemen (Bofinc m.fl.). Kostnaderna var relativt höga i början av perioden, men minskade efter 2005 när Boverket hade genomfört ett omfattande plattformbyte för bidragssystemet Bofinc. De första åren var IT-driften utkontrakterad till ett privat IT-företag, men från 2006 upphörde avtalet och driften övergick i Boverkets egen regi. Under 2004 och 2005 hade Boverket också avtal för utkontraktering av vissa administrativa tjänster som registrator, växel och sekreterartjänster.

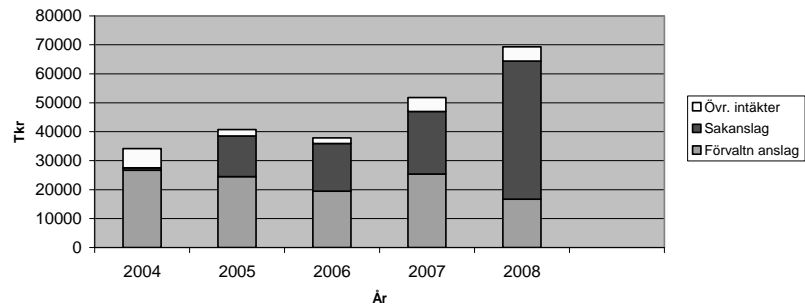
Boverkets köp av konsulttjänster domineras av tjänster från privata konsultföretag som svarade för 84 % av Boverkets konsultkostnader år 2008. Övriga konsulttjänster bestod till ungefär lika delar av köp av inomstatliga tjänster från statliga myndigheter (länsstyrelser m.fl.) och från universitet och högskolor.

Boverket köper allt fler inomstatliga tjänster. Statliga myndigheter samt universitet och högskolor svarar för en allt större andel av konsultkostnaderna. Kostnaderna för köpta tjänster från universitet och högskolor ökade från 0,9 mnkr år 2005 till 6,3 mnkr år 2008.

I figur 3.2 ovan belystes hur Boverkets verksamhet i ökad utsträckning finansieras av sakanslag och liknande anslagsposter.

I följande figur redovisas hur de ökade konsultkostnaderna under perioden har finansierats av olika källor fördelade på förvaltningsanslag, sakanslag och liknande anslag samt genom erhållna bidrag.

**Figur 3.5 Konsultkostnader fördelade på finansieringskällor 2004–2008 (tkr)**



Källa: Boverket

Förvaltningsanslagets bidrag till konsultkostnaderna har i stort sett varit oförändrad under perioden fram till 2008 då förvaltningsanslagets bidrag till konsultkostnaderna minskade. I stället har de kraftigt ökade konsultkostnaderna finansierats med medel från särskilda sakanslag och liknande anslagposter. Under 2008 finansieras nära 70 % av konsultkostnaderna av särskilda sakanslag. Sambandet i verksamheten mellan ökade sakanslag och ökade konsultkostnader bekräftas i Swedevals intervjuer. Marknadskontrollverksamheten är ett exempel på verksamhet som är finansierad med en särskild anslagspost 2008 om 10 mnkr som ökar till 17 mnkr under 2009 och 2010. Verksamheten har byggts upp i en fältorganisation bestående av fristående konsultföretag, som styrs av Boverket. En liknande utveckling kan också påvisas vid andra statliga myndigheter, exempelvis Naturvårdsverket.

Särskilt erhållna medel för regeringsuppdrag m.m. har bidragit något till finansieringen av konsulterna de två senaste åren, men spelar ändå en begränsad roll totalt sett (ca 7–9 %).

Boverkets budgeterade konsultkostnader för år 2009 uppgår till ca 50 mnkr. Boverkets preliminära bedömning är att sakanslagen kommer att finansiera ca 30 mnkr av dessa kostnader.

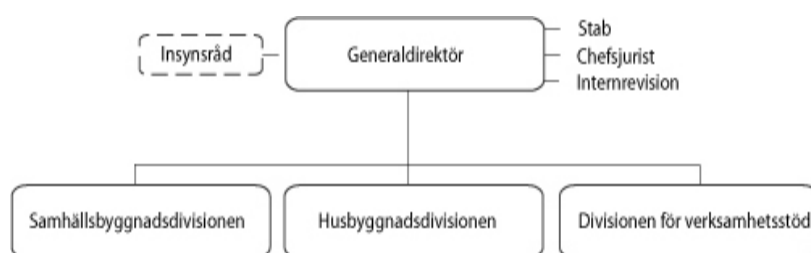
## 3.5 Verksamhetsstyrning

### 3.5.1 Organisation

#### *Nuvarande organisation*

Boverket har sitt säte i Karlskrona. Verket är sedan 4 februari 2009 organiserat i tre divisioner, Samhällsbyggnads- och Husbyggnadsdivisionerna samt Divisionen för verksamhetsstöd. Till verket finns för närvarande fyra råd, två expertgrupper och ett samrådsorgan knutna, vilka utredningen beskriver i avsnitt 3.2.4 ovan. Sedan år 2008 är verket ett enrådighetsverk, vilket innebär att generaldirektören ansvarar för alla beslut. Ett insynsråd är kopplat till myndigheten.

**Figur 3.7 Boverkets organisation**



Generaldirektören styr verksamheten med hjälp av staben och en ledningsgrupp som består av divisionscheferna och stabschefen.

För en närmare beskrivning av hur verksamheten är fördelad mellan de olika divisionerna och enheterna hänvisas till bilaga 3 Verksamhetsbeskrivning.

#### *Organisationsförändringar över tid*

Vid bildandet 1988 (275 pers) hade Boverket sex avdelningar, nämligen plan- och naturresursavdelningen, bostadsmarknadsavdelningen, byggavdelningen, stadsmiljöavdelningen, förvaltningsavdelningen och administrativa avdelningen. Byggavdelningen och förvaltningsavdelningen var indelad i tre enheter vardera och administrativa avdelningen i fyra enheter.

Inom verket fanns vidare ett verkssekretariat, en typgodkännande-enhet och en tjänsteexportenhet. Dessutom finns en samlingslokal-delegation, ett stadsmiljöråd och ytterligare fyra rådgivande organ, nämligen bostadsmarknadsrådet, rådet för samhällsplanering, byggrådet och konstruktionsrådet.

1990 (282 pers) ersattes förvaltningsavdelningen med den juridiska avdelningen. Enhetsindelningen ersattes av gruppindelning.

Den nya generaldirektören tillträdde 1999. Vid omorganisationen 2000 infördes divisionsindelning med underliggande enhetsindelning. Två divisioner inrättades. Samhällsbyggnadsdivisionen med tre enheter, Planenheten, Stads- och regionenheten och Analysenheten samt Husbyggnadsdivisionen med tre enheter, Bygg- och förvaltningsenheten, Byggregelnheten och Bidragenheten. Fyra stödenheter inrättades, Informationsenheten, Rättsenheten, Personal- och organisationsutvecklingsenheten samt Ekonomi-enheten.

2005 tillsattes en överdirektör som var chef för stödenheterna och verksamhetsledningens kansli.

2007–2008 gjordes en översyn av stödenheterna som bl.a. medförde att Personal- och organisationsutvecklingsenheten delades upp i IT-enheten och Personalenheten med Servicecenter.

2009 infördes den nuvarande organisationen. Bl.a. inrättades en Divisionen för verksamhetsstöd och generaldirektörens stab. Överdirektörstjänsten avskaffades. Samtliga befattningshavare på ledande poster från divisionschefer och uppåt är nyrekryterade i samband med omorganisationen. Nuvarande generaldirektör tillträdde våren 2008.

### 3.5.2 Ledning och styrning

#### *Iakttagelser beträffande ledning och styrning vid Boverket*

2004 gjorde IFL vid Handelshögskolan i Stockholm på Boverkets uppdrag en studie som redovisades i rapporten Utvärdering av Samverkansavtalet vid Boverket (2004-11-12). Av rapportens slutsatser framgår bl.a. att Boverkets uppdrag är oklart liksom ledningens förmåga att tolka uppdraget. Styrningen har ersatts av en planeringsprocess som inte följs upp, och verksamheten styrs ad-hoc främst utifrån regleringsbrev och regeringsuppdrag. Det finns inslag av revir och konkurrens mellan divisioner och enheter, och

divisionschefernas roller är diffusa. Det brister i styrning och prioritering genom hela organisationen, och medarbetarna kan ha svårt att själva gränssätta sitt arbete vilket medför stor risk för utmattning.

I december 2006 gjordes en psykosocial arbetsmiljökartläggning vid Boverket. I resultatredovisningen anges att resultaten antyder att många anställda inom Boverket är ambitiösa och motiverade, men känner sig frustrerade och hämmade av främst ledningens agerande och en alltför stor upplevd arbetsbelastning. Det konstateras vidare att det är uppenbart att ett åtgärdsarbete i syfte att åstadkomma arbetsmiljöförbättringar i hög grad är påkallat. Dels bör en översyn över verksamledningens planering och agerande snarast komma till stånd. Och därtill bör medarbetarna inom de olika underenheterna aktiveras i arbetet med förbättringsåtgärder, speciellt med inriktning på den egna enheten.

Boverkets internrevisor bedömde i en granskningspromemoria 2008-06-03 att det finns bristande kunskaper om vad chefsrollen innebär, att det ansvar som delegerats är otydligt formulerat, eller en kombination av båda dessa.

Iakttagelserna presenterades för kommentarer vid intervjuerna med Boverkets enhetschefer och medarbetare. Medarbetarna var i huvudsak samstämmiga i sin uppfattning att iakttagelserna i stort ger en riktig beskrivning av situationen i dag, samtidigt som de uttryckte en hoppfull inställning beträffande den nya ledningen: En intervjuad uttryckte att iakttagelserna är en bra beskrivning av den situation som vi hoppas ska förändras nu. Enhetscheferna uttryckte naturligt nog en mer blandad uppfattning beträffande beskrivningens giltighet i dag, men delade medarbetarnas hoppfulla inställning till den nya ledningen.

En vanlig uppfattning bland medarbetarna är att det grundläggande problemet på Boverket är bristen på organisation och styrning. Det behövs bättre styrning och bättre prioriteringar. Det finns många styrdokument men inget används. I stället finns det informella styrpunkter. Medarbetarna efterlyste bl.a. en tydligare och mer operativ styrning, tydligare prioritering mellan uppdrag, tydligare struktur beträffande ärenden och en bättre resurskoppling till uppgifter och uppdrag. Beträffande projektverksamheten efterlystes förbättringar i upplägg, sammansättning av projekt-kompetens, resursättning och styrning. Här redovisas några ytterligare synpunkter från medarbetarna i oredigerad form.

Kompetensen på verket utnyttjas inte på rätt sätt. Kompetensen är mkt stor på BoV men utnyttjandet är dåligt. Bristen på kompetens att utnyttja kompetensen är stor. Det saknas analys av vilka kompetenser man behöver på Boverket.

Det finns en förändringsobenägenhet i verket, ett stort motstånd mot igångsättning av nya saker. Försök att lämna förslag möts med tystnad uppifrån, det är dålig feedback från ledningen.

Alla experter är i praktiken chefer för sitt område, det är svårt för chefen att styra. Det är ofta personerna som avgör vad som ska göras, är man anställd som sakspecialist så tenderar man att fortsätta söka uppgifter inom området. Samtidigt måste chefen prioritera.

Många anser att friheten för medarbetarna gör att det är svårt att prioritera och avgränsa uppgifterna. Man borde vid upplägget av uppgifterna börja med frågan om vad som ska göras i stället för med vilka som ska göra det och antal personmånader. För många beslutsnivåer ger utdragna beslutsprocesser och långa tider för kvalitetssäkring. Allting tar lång tid för att många ska tycka. Samtidigt finns en utbredd kultur i Boverket att allt ska vara perfekt vilket gör att det kanske används mer resurser än nödvändigt på vissa uppgifter.

Det har brett ut sig en känsla av att alla gör som de vill och ingen säger till, regler följs inte. De som kan tar för sig, de som inte kan får inget. Deadlines hålls inte. Respekten för varandras tid är liten.

#### *Den nya ledningens åtgärder beträffande ledning och styrning vid Boverket*

Enligt Strategi och verksamhetsplan 2009–2011 (beslutad 2009-02-04 och reviderad 2009-04-24) ska Boverket utveckla sin verksamhet genom att tydliggöra sin myndighetsroll och arbeta med att utveckla strategier för att på bästa sätt kunna möta de krav som ställs på myndigheten. Styrning och strukturfrågor kommer enligt planen att vara ett återkommande inslag i utvecklingsarbetet.

Boverket ska bl.a. arbeta med att förbättra service och tillgänglighet, med att finna nya former för samverkan med sina intressenter för att på detta sätt säkra en god dialog och utveckling för hållbar samhällsbyggnad, med att utveckla metoder som säkrar att de tilldelade resurserna används på ett effektivt sätt.

Arbetet med strategi- och verksamhetsplanen ska vara öppet, ske i dialog och följa en tidplan. Uppföljning ska ske skriftligen, per månad, kvartal och år. Återkoppling kommer att ges i dialog till de ansvariga cheferna som i sin tur får uppdrag att kommunicera resultat med medarbetarna. Månadsuppföljning ska vara en återkommande punkt på ledningsmöten och enhetsmöten.



Ett antal interna uppdrag läggs ut i verksamhetsplanen. Det gäller bl.a. förbättring av kvalitetssäkring, resursstyrning, ekonomistyrning samt verksamhetsplanering och uppföljning. Vidare ska översyn av policydokument och rutiner samt omorganisation av den centrala projektledningen utföras. En lönekartläggning ska ske, ett nytt samverkansavtal tas fram och metoder för ett systematiskt arbetsmiljöarbete ska utvecklas.

### *Verksamhetsplanering*

ESV har på utredningens uppdrag granskat Boverkets verksamhetsplanering.

För en bedömning av en myndighets verksamhetsplanering behöver granskningen omfatta dels planeringens tekniska utformning, dess struktur och processer för en ändamålsenlig planering. Dels hur verksamhetsplaneringen verkligen används. För att kunna tala om en verksamhetsplan som styrande bör det enligt ESV i planen finnas möjlighet både att identifiera planerade åtgärder eller uppgifter som medvetet syftar till påverkan och att fastställa riktningen på de avsedda insatserna. Myndighetens prioriteringar ska således kunna avläsas i planeringsdokumenten.

Fram till år 2008 arbetade Boverket med ett centralt styrdokument som benämndes *Verksamhetsstyrningsplan*. I dag heter det centrala dokumentet *Strategi och verksamhetsplan*. En skillnad mellan dokumenten är att det tidigare dokumentet beskrevs som detaljerat och heltäckande. Planeringen var detaljerad på personnivå och planeringsprocessen skedde nerifrån och upp.

Den tidigare centrala planen kombinerades med aktivitetsplaner skapade för och av respektive sakenhet. De var utformade efter centrala mallar. För 2008 skulle aktivitetsplanerna innefatta följande punkter.

- Aktiviteterna skall vara sorterade enligt den struktur som anges i anvisningarna.
- I aktiviteten ska tre etappmål framgå, ett inför varje tertialuppföljningstillfälle.
- Av planen skall framgå vilka resurser som krävs för aktiviteternas genomförande.
- Slutdatum ska anges av aktiviteter om de inte är löpande.

- Riskanalys

ESV:s iakttagelse är att det saknades ett uttalat styr- eller prioriteringsperspektiv i planeringsprocessen. Frågan hur, eller efter vilken norm man i ett läge med begränsade resurser skulle prioritera mellan uppgifter och organisatoriska enheter ställdes inte tydligt. Sedan mitten på 1990-talet har Boverket haft en ordning att bestämma resursfördelningen med utgångspunkt i föregående års förbrukning.

I ESV:s intervjuer framhålls bland annat att de årliga planeringsdialoger som tidigare hållits under hösten mellan divisionschef, enhetschef och generaldirektör inte resulterat i tydliga ställningstaganden från verksamhetens sida. Detta har bl.a. medfört att aktivitetsplanerna på enhetsnivå tenderat att innehålla orealistiska ambitioner i förhållande till de resurser som varit tillgängliga. ESV anger ett tydligt intryck av att verksamhetsplanen i första hand kommit att bekräfta redan existerande prioriteringar och delegeringar. Planens förändrande roll förefaller att ha varit tillbakasatt.

Från och med verksamhetsplaneringen 2008 pågår en fortsatt förändring av planeringsprocessen, och ansatsen är nu mer övergripande och i viss mån mer fokuserande. Den tidigare inriktningen på verksamhetens innehåll har flyttats till verksamhetens former. Frågorna om vilka uppgifter man i sak ska arbeta med tonas ned, och frågorna handlar nu mer om arbetssätt, metoder och effektivitet. Fokus läggs i den förändrade verksamhetsplaneringen på den interna verksamheten. ESV noterar i sina intervjuer att risken med ett inåtvänt perspektiv lyfts fram.

### 3.5.3 Kompetensförsörjning

Boverkets styrning av sin kompetensförsörjning har studerats i Swedeval utvärderings rapport.

Boverkets inriktningsmål för kompetensförsörjning perioden 2008–2010 är att säkerställa adekvat kompetens inom kärnområdena samhällsplanering, stads- och bebyggelseutveckling, byggande och förvaltning och boendefrågor. Resurserna ska anpassas till antal och kompetens efter kärnverksamhetens behov av stöd. Vidare framhålls möjligheten till personlig och yrkesmässig utveckling. I den årliga verksamhetsplaneringen tar verket fram en helhetsbild av rekryteringsbehovet för nästkommande år. Enligt rapporten har

Boverket inte någon dokumenterad strategi för kompetensförsörjningen eller mera långsiktig kompetensplanering. Inte heller strategi- och verksamhetsplanen för 2009–2011 innehåller några uttalade strategier eller planer för kompetensförsörjningen.

Rekryteringsprocessen för medarbetare initieras på enhetsnivå när behov uppstår av ersättningsrekrytering eller när nya uppdrag aktualiserar ett rekryteringsbehov. Divisionschefen beslutar efter samråd med enhetschefen om att inleda en rekrytering. Rekryteringsarbetet styrs sedan i huvudsak från enheten av chef och medarbetare och enhetschefen fattar i praktiken beslutet om anställning. Enheten tar fram kravspecifikation, gör urval, genomför intervjuer med sökande samt svarar för referenstagning. Enhetschefen föreslår kandidat och lämnar förslag till lön. Det är oklart om några gemensamma rekryteringskriterier styr rekryteringsarbetet.

Personalfunktionens uppgift är att stödja ledning och chefer i personal- och organisationsfrågor inklusive rekrytering samt ansvara för policyer och riktlinjer. Den deltar i rekryteringsarbetet främst vid annonseringen och i slutskedet när beslut om anställning ska tas. Vid omorganisationen av stödenheterna 2008 fick personalfunktionen minskade resurser. Tyngdpunkten i arbetet ligger på arbetet med löpande personalärenden.

Beträffande rekryteringsläget redovisar rapporten att utförda intervjuer överlag ger en bild av goda möjligheter att kunna attrahera och rekrytera kompetent personal till Boverket. Enheterna uppger att de har god tillgång till kompetens och att Boverket uppfattas som en attraktiv arbetsplats. Inom vissa smala nischer med höga krav på särskilda specialister kan det vara svårt att rekrytera tillräckligt kvalificerade personer. Kompetensområden med några få nyckelpersoner beskrivs också som särskilt sårbara för verksamheten. Planerare är en kategori som uppges vara svår att rekrytera till Boverket medan jurister, ingenjörer och IT-kompetens för närvarande är lättare att rekrytera. Verket kan ibland använda sig av visstidsanställningar om man bedömer att efterfrågad kompetens inte finns att tillgå.

Boverkets särskilda insatser för kompetensutveckling av personalen sker främst genom utbildningar i form av kortare kurser. Under 2008 dominerades dessa utbildningar av kurser som syftade till att fördjupa medarbetarnas kunskaper i användningen av olika dataprogram. Kompetensutvecklande insatser för cheferna bestod bl.a. i

utbildning för lönesättande samtal. Kompetensutvecklingsinsatserna under 2007 hade i stort sett samma profil som 2008.

Någon systematisk uppföljning av insatser för kompetensutveckling och kompetensförsörjning förekommer inte.

Swedevals intervjuer beskriver en situation där de omedelbara och operativa uppgifterna styr personalfunktionens arbete, medan långsiktiga frågor kring kompetensförsörjning trängs undan. Samtidigt framhålls att det nu allmänt finns ett större fokus på tydlighet, ledarskap och prioritering i organisationen som också ökat intresset för frågor om kompetensförsörjning. Organisationen uppfattas som mer samlad i sin strategi och styrning.

Det pågående utvecklings- och uppföljningsarbetet omfattar bl.a. en uppdatering av policier inom personalområdet. Vidare pågår arbete med att sluta ett nytt samarbetsavtal med de fackliga organisationerna och parterna arbetar f.n. gemensamt med en lönekartläggning inom Boverket.

### 3.5.4 Konsultanvändning

Boverket anlitar konsulter av flera olika skäl. Konsulter med specialistkompetens som Boverket har behov av under en begränsad period i större uppdrag eller tidsbegränsade projekt. Konsulter för snabb och tillfällig resursförstärkning för att klara hög arbetsbelastning eller överbrygga kompetensbrist vid personalavgångar. Konsulter inom smala kompetensområden där Boverket har svårt att utveckla och upprätthålla hög kompetens på längre sikt.

På IT-området sker samordnad beställning av tjänsterna från externa IT-företag som upphandlas i fleråriga ramavtal. Anledningen är att systemen är tekniskt komplexa och uppbyggda av en tekniskt avancerad struktur. Förvaltning och fortsatt utveckling kräver en bred tillgång av kompetens.

Ansvar för upphandling av enskilda konsultinsatser ligger på enhetsnivå. I praktiken är det projektledaren eller kontaktpersonen som styr, godkänner och följer upp avtalen. Intervjuerna visar att upphandlingsarbetet tar mycket tid och resurser på enheterna. Ett par personer styr hela konsultverksamheten inom marknadskontrollen.

Allt fler upphandlingsområden uppfattas som komplicerade och behovet av ökad beställar- och upphandlarkompetens inom myndigheten som helhet har blivit tydligt. Det finns en upphand-

lingsfunktion inom ekonomienheten som stödjer enheterna och upphandlar ramavtal för Boverket. Boverkets upphandlingsordning från 2007 anger regler och riktlinjer för Boverkets upphandling med bl.a. riktlinjer för direktupphandling och gällande ansvarsfördelning inom verket för upphandling (se även arbetsordningen).

Köp av tjänster från andra statliga myndigheter eller universitet och högskolor sker som direktupphandling eller som särskilda överenskommelser (avtal) efter förhandling med myndigheterna.

Boverket har inte någon beslutad strategi för konsultanvändning på verksamhetsnivå. I praktiken gör ändå verksamheten strategiska överväganden när det t.ex. gäller outsourcing av IT-stöd och andra verksamheter. Det ligger också strategiska överväganden bakom principen om att inte anställa personal med kompetens inom alltför smala områden. I den interna budgetprocessen avvägs behovet (omfattning, inriktning) av konsultanvändningen inom respektive enhet. Det förekommer också exempel på en mer ad hoc-mässig upphandling av konsulter för särskilda insatser när det kvarstår ett finansiellt utrymme inom ett anslag under en period. Det gäller generellt att uppdrag försedda med särskilda medel är starkt styrande för verksamhetens inriktning och öppnar möjlighet för finansiering av konsultinsatser.

Några generella riktlinjer eller standardiserade former för uppföljning och utvärdering finns inte. Vid större konsultuppdrag och konsultinsatser inom teknisk systemförvaltning och programutveckling genomförs uppföljning och utvärdering såväl internt som genom externa insatser i syfte att kunna förbättra resultat och beställarrollen vid framtida uppdrag. Ibland har externa konsultföretag anlåtts för att få en objektiv utvärdering. Exempel är genomförda förstudier och genomförandespecifikation av e-tjänster för bidragssystemen och utvecklingen av ett nytt energideklarationsregister.

### 3.5.5 Ekonomiadministration och kostnadskontroll

ESV har på utredningens uppdrag granskat Boverket enligt sin modell Välskött myndighet.

Enligt ESV:s bedömning får Boverket anses vara en välskött myndighet som svarar väl mot kraven i det ekonomiadministrativa regelverket. Det innebär framförallt att verket på ett föredömligt sätt följer alla de regler som finns då det gäller förvaltningen.

Boverket har haft ren revisionsberättelse de tre senaste åren. Till revisionsberättelsen för 2007 bifogades dels en revisionspromemoria och dels en revisionsrapport till revisionsberättelsen för 2005 en revisionspromemoria. Synpunkterna i de promemorior som producerats är av traditionell typ, som naturligtvis är viktiga att åtgärda, men som är nästan omöjliga att helt undvika. Det har rört sig om avstämningsrutinerna med statsverket, gamla kundfordringar, värderingsprinciper för förbättringsutgifter på annan fastighet med mera, med mera. Sammantaget ger revisorernas granskning de tre senaste åren intrycket att Boverket har god kontroll över sin förvaltning och ekonomiska hantering.

ESV har analyserat Boverkets EA-värdering. Siffrorna visar att Boverket uppfyller de krav som ligger bakom EA-värderingen mycket väl.

Vidare har ESV analyserat Boverkets OH-kostnader 2008 genom att jämföra dem med medel- och medianvärdena för myndigheter i samma storlek. Slutsatsen är sammanfattningsvis att Boverkets OH-kostnader ligger åt det högre hållet, men verket är inte någon extrem myndighet i detta avseende. Några iakttagelser är dels att Boverkets totala kostnader har ökat med drygt 10 % varje år mellan 2006 och 2008, dels att Boverket historiskt har haft mycket låga kostnader för sin övergripande ledningsfunktion.

ESV påpekar att dessa uppgifter inte säger något om effektiviteten i Boverkets verksamhet. Analyserna i de olika avsnitten i denna utredning bidrar till en mer fullständig bild.

### 3.5.6 Resultatredovisning

ESV har på utredningens uppdrag granskat Boverkets resultatredovisning. Följande avsnitt bygger på ESV:s rapport.

För bedömningen av hur en myndighet bedriver sin verksamhet och hur den hushållar med tilldelade resurser är det centralt att kunna bedöma resultatet, värdet av det utförda uppdraget. I verkligheten är det alltid lättare att mäta insatta resurser än att bedöma det uppnådda resultatet.

Inom staten brukar termen *resultat* främst avse de prestationer som myndigheten åstadkommer och de effekter som prestationerna leder till. Boverkets instruktion är kortfattad och ger en övergripande bild över vilka uppgifter och krav som ställs på den

verksamhet som verket har till uppgift att bedriva.<sup>2</sup> I jämförelse med instruktionen ger regleringsbrev (år 2006–2008), som är betydligt mer omfattande, en mer detaljerad styrning. Samtidigt är uppgifterna i instruktionen formulerade i prestationstermer, medan uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrev inriktas om effekter.

De mål som i regleringsbrev anges på verksamhetsgrens- och verksamhetsområdes- och politikområdesnivå är oftast relativt allmänt formulerade. Målstyrningen preciseras dock i praktiken av en stor mängd relativt detaljerade återrapporteringskrav som förefaller att begränsa Boverkets utrymme att bedriva en verksamhet efter en friare tolkning av både vad målen avser samt hur målen de facto ska uppnås. Dessa iakttagelser är inte unika för styrningen av Boverket utan kan även ses hos en rad andra statliga myndigheter.

Boverkets årsredovisningar har utvecklats något mellan år 2006–2008, vilket bland annat har gynnat läsbarheten och i någon mån bedömningarna av måluppfyllelse. Måluppfyllelsebedömningarna är dock i flera fall oklara och inte helt lätta att förstå.

En närmare granskning av årsredovisningen år 2008 indikerar att Boverkets bedömningar av sin måluppfyllelse ofta baseras på vad verket gjort (prestation) snarare än vilka samhällseffekter som skapats, i några fall även för mål som uttryckligen inriktar sig på just samhällseffekter.

Boverket svarar i stort väl upp mot de krav på återrapportering som finns i regleringsbrevet. I årsredovisningen för år 2008 indikeras dock några möjliga områden där det kan finnas behov att utveckla verksamheten. Sammantaget förmedlar dock Boverket en tämligen trovärdig bild av att verket gjort vad de det kunnat för att bidra till att målen för verksamheten ska uppfyllas.

Resultatmått av olika slag används i viss utsträckning, men framförallt gällande olika typer av prestationer (t.ex. antalet, ärenden, uppdrag, handläggningstider etc.). Effekter av Boverkets insatser mäts mycket sällan. Resultatredovisningen görs i allmänhet genom beskrivningar i löpande text. Som svar på mål och återrapporteringskrav, t.ex. under verksamhetsgrenar som berör uppsikt och analys, redovisar Boverket dock relativt omfattande beskrivningar av samhällsutvecklingen på olika områden, vare sig det är en effekt av Boverkets verksamhet eller ej.

---

<sup>2</sup> Förordning (2007:1065) med instruktion för Boverket samt tidigare instruktion, förordning (2004:1258).

Ekonomistyrningsverket bedömer att Boverket förefaller ha en tillfredställande måluppfyllelse. Oklarheter finns dock för flera av måluppfyllelseanalyser, främst för mål som avser effekterna av Boverkets prestationer och insatser.

Ett stort antal av Boverkets mål berör eftersträlvade samhällseffekter som endast kan nås med hjälp av insatser från andra aktörer, såsom länsstyrelser och kommuner. För att kunna fokusera Boverkets resultat behöver sambanden mellan olika aktörers prestationer och uppnådda effekter tydliggöras. Redovisningen för Boverkets del på då bygga på en bestämning av verkets roll och ansvarsavgränsning.

Med utgångspunkt i årsredovisningen år 2008 är det, mot bakgrund av ovanstående, svårt att med säkerhet uttala sig om vilka effekter Boverket verksamhet har, Detta i synnerhet då Boverket presenterar få relevanta sätt att mäta eller på annat sätt avgränsa verkets effekter.

Å andra sidan går det att utläsa en hel del både om Boverkets prestationer inom verkets olika områden. Här återfinns såväl mer kvalitativa beskrivningar som en stor mängd kvantitativ information att tillgå. Vår bedömning är att redovisningen som Boverket lämnar på det hela taget är trovärdig.

Bilden som förmedlas i årsredovisningen år 2008 är att Boverket bedriver ett aktivt arbete med syfte att nå målen för verksamheten. I årsredovisningen redovisar Boverket även information om hur samhällsutvecklingen ser ut på Boverkets olika områden, information som i många fall utgör redogörelser från olika kommuner och länsstyrelser.

Det är dock närmast omöjligt att med årsredovisningen som enda underlag uttala sig om vilken roll Boverkets prestationer spelat för denna utveckling (effekter) på samhällsnivå.

Vidare går det inte att utläsa av årsredovisningen om de redovisade prestationerna utförts till rimliga kostnader. Regeringen har inte ställt sådana krav och Boverket har inte på eget initiativ utvecklats sådana mått.



## 3.6 Analys

### 3.6.1 Ledning och styrning

En fungerande prioritering, styrning och uppföljning är avgörande för att åstadkomma en effektiv verksamhet. Under ett antal år har verksamhetsstyrningen på Boverket inte haft optimala förutsättningar, vare sig internt eller beträffande den externa styrningen. Beskrivningen i avsnitt 3.5.2 ger intryck av en situation där Boverket haft en ledning med begränsat inflytande.

Den nya ledningen har vidtagit en rad åtgärder som är avsedda att åstadkomma förbättringar när det gäller planering, ledning och uppföljning. Bland annat har de nya divisionscheferna fått en mer aktivt styrande roll, ett nytt stabsstöd för generaldirektören har inrättats för bl.a. planerings- och uppföljningsarbete och en proaktiv dialog med Regeringskansliet eftersträvas. Den nya planeringsprocessen ska starta något tidigare under året än förut och ambitionen är att även medarbetarrepresentanter från varje enhet samt representanter från miljö- och finansdepartementet ska medverka. De nya divisionscheferna har genom den nya arbetsordningen fått ett tydligare ansvar för den interna styrningen vilket bland annat innebär budgetansvar för respektive divisioner. Enhetscheferna som tidigare ansvarat för sina enheters budget gentemot generaldirektören svarar nu mot divisionscheferna.

ESV bedömer att åtgärdernas inriktning skapar nya möjligheter för en samlad styrning. Verksamheten beträffande sakfrågorna styrs, såväl till innehåll som omfattning, relativt detaljerat från regeringen. Men nuvarande former för regeringens styrning finns relativt begränsade möjligheter till påverkan från Boverkets sida.

Genom att i stället nu fokusera på frågor som effektivitet, kvalitet och omprövning kan ledningen skapa förutsättningar för att utveckla sakverksamheten när den aviserade ändringen av regeringens myndighetsstyrning genomförs..

### 3.6.2 Kompetensförsörjning

Utredningen finner att Boverket i dag kan tillgodose sitt kompetensbehov relativt väl i så måtto att det föreligger goda rekryteringsmöjligheter inom flertalet kompetensområden och att myndigheten oftast kan besätta lediga tjänster med kompetenta sökanden. Samtidigt saknas en samlad analys av Boverkets

nuvarande kompetensläge i förhållande till kompetenskraven och hur kompetensbehovet ser ut på några års sikt. Det saknas också en samlad strategi för kompetensförsörjning och kompetensutveckling.

Utredningen noterar att Boverkets kompetensförsörjning hittills inte har hanterats som en strategisk fråga på verksamhetsövergripande nivå. Kompetensförsörjningen har snarare styrts av kortsiktiga hänsyn som varit mera inriktade på att tillgodose de enskilda enheternas operativa behov än myndighetens långsiktiga överväganden. Rekryteringsarbetet genomförs i huvudsak av enheterna och styrs i hög grad av deras aktuella kompetensbehov inom sina sakområden. En genomgång av Boverkets utbildningsinsatser under de senaste åren visar att insatserna har planerats kortsiktigt på årsbasis och inte som en del i en mer målinriktad kompetensutveckling eller i ett utbildningsprogram för myndigheten.

Det har således inte funnits någon långsiktig strategi för myndighetens kompetensförsörjning och kompetensutveckling som är samordnad med utvecklingen av verksamheten. Ett problem är att Boverket inte har arbetat systematiskt och målinriktat som verk för att anpassa sin kompetens till nya kompetenskrav. Enligt utredningens bedömning står Boverket inför betydande förändringar av förhållanden och behov när det gäller myndighetens kompetens.

Det finns en obalans i åldersfördelningen inom såväl kärnkompetensen som stödkompetensen som Boverket behöver möta med olika insatser de närmaste åren. Regeringens ökade styrning och finansiering av Boverkets verksamhet genom riktade anslag, tillfälliga uppdrag och projektfinansiering ökar kraven på flexibilitet i Boverkets kompetensförsörjning och förmåga att anpassa kompetensen till nya förutsättningar för verksamheten. Boverkets nuvarande kompetensprofil kännetecknas av utpräglad expertkunskap och i mindre utsträckning av generalistkompetens. Det begränsar flexibiliteten och möjligheterna att anpassa sina insatser till förändrade förutsättningar och krav från omgivningen genom intern rörlighet och omprioriteringar. Bristen på generalistkompetens inom projektledning och processtyrning gör att Boverket blir beroende av ett fåtal nyckelpersoner och sårbart för avgångar bland personal med denna kompetens. Det finns också ett ökat behov av förmåga att arbeta med tvärspektoriella angreppssätt och överbrygga ett snävt stuprörstänkande.

Regeringens styrning av Boverkets verksamhet medför att kraven på specialistkompetenser inom olika områden ständigt för-

ändras. Vidare är Boverkets verksamheter kunskapsintensiva. Kunskapen föråldras snabbt och måste hela tiden utvecklas och tillföras organisationen på nytt. Boverket kan inte upprätthålla specialistkompetens på alla områden med egen fast personal utan behöver öka kunskapsutbytet med omgivningen och på olika sätt knyta extern kompetens till specifika uppgifter och uppdrag. Andra myndigheter, kommuner, universitet och högskolor är viktiga aktörer i detta sammanhang.

Boverket har inom HR-området ett antal styrdokument som hittills inte varit fullt ut genomförda i organisationen. Det har fått negativa konsekvenser genom att personal- och lönepolitiken inte har hållits samman inom myndigheten och blivit otydlig för personalen. Verket har inte genomfört någon kartläggning och analys som belyser hur lönepolitiken och lönepolicyn tillämpas internt och påverkar lönestruktur och lönespridning inom myndigheten. Sådan analys är viktig bl.a. för att kunna bedöma om det finns obalanser i lönesättningen och hur ändamålsenlig den genomförda lönepolitiken är för myndighetens samlade kompetensförsörjning.

Bristen på instrument, metoder och andra stöd för att kunna styra och systematiskt följa upp arbetet har bidragit till att Boverket inte överblickar sin nuvarande kompetensförsörjningssituation och kommande kompetensbehov. Utredningen anser att avsaknaden av en långsiktig strategi för kompetensförsörjning och kompetensutveckling grundad på en genomarbetad analys är ett långsiktigt problem. Det finns ingen färdriktning för vilka kompetensområden som behöver utvecklas på längre sikt och på vilket sätt som Boverket ska kunna utveckla eller knyta kompetensen till organisationen och verksamheten. Här finns ett antal strategiska överväganden som Boverket behöver göra på verksnivå som underlag för nödvändiga insatser. Exempel är avvägningen mellan specialistkompetens och generalistkompetens, egen fast personal kontra tillfällig extern kompetens, balansen mellan olika kompetensområden som juridik, teknik, arkitektur, miljövetenskap. Vidare behöver kompetensutvecklingen planeras och genomföras i ett strategiskt sammanhang som omfattar kompetensförsörjningen i sin helhet kopplad till verksamhetsutvecklingen. Det gäller även chefsutvecklingen inom myndigheten.

Kompetensutveckling handlar inte bara om utbildningsinsatser för personalen. Den interna styrningen är viktig för att utveckla organisationens samlade kompetens och undanröja organisatoriska hinder för ett effektivt kompetensutnyttjande. Det handlar bl.a. om

att öppna upp myndigheten inåt genom att underlätta projektarbete över enhetsgränserna, bredda kompetensen hos medarbetarna, stimulera intern rörlighet och undvika för små arbetsgrupper.

En effektiv personalfunktion har en viktig funktion i ett samlat, allsidigt och långsiktigt kompetensförsörjningsarbete. Det behövs en gemensam personalfunktion som har kompetens och kapacitet att stödja verksledningens strategiska arbete och enheternas mer operativa arbete med sin kompetensförsörjning. Det långsiktiga myndighetsperspektivet kan tillföras rekryteringsprocessen av en kompetent personalfunktion som medverkar till att balansera olika kompetenskrav vid rekryteringar och säkerställa ett mera enhetligt förhållningssätt vid rekryteringarna. Arbetet vid Boverkets personalfunktion är i dag begränsat till att huvudsakligen handlägga löpande personalärenden. Enligt utredningens mening saknar personalfunktionen både den ställning i organisationen och de resurser som behövs för ett kvalificerat arbete med HR-frågor.

Utredningen anser att bristen på en gemensam och genomtänkt verksstrategi för kompetensförsörjningen bidrar till att Boverket inte förmår utnyttja och utveckla myndighetens samlade kompetens på ett effektivt sätt. Utredningen noterar samtidigt att den nuvarande ledningen har startat ett förändringsarbete som bl.a. syftar till att förbättra arbetet med kompetensförsörjningen.

### 3.6.3 Konsultanvändning

Utredningen konstaterar att en stor del av Boverkets ökade konsultanvändning har ett tydligt samband med regeringens särskilda uppdrag till Boverket som finansieras från flera departement. Uppdragen och den särskilda finansieringen är starkt styrande för Boverkets prioriteringar av verksamheten och behov av konsultinsatser. De tillfälliga uppdragen är ofta inte möjliga att bemanna med egen personal. Uppbyggnaden av marknadskontrollen av byggprodukter och BETSI är exempel på stora uppdrag som tillförts betydande resurser och som ska genomföras på kort tid.

Även andra faktorer styr Boverkets behov av konsulter och andra tillfälliga resursförstärkningar. Ett exempel är behovet av teknisk specialistkompetens för tidsbegränsade insatser inom byggregelområdet. Ett annat gäller behovet av hög och bred IT-kompetens för utveckling av Boverkets IT-system. Vid starka

fluktuationer i verksamheten kan också tillfälliga resursförstärkningar behövas.

Boverket behöver ha organisatorisk beredskap för att arbeta med sådan flexibel kompetensförsörjning. Resursinsatserna i verksamheten behöver avvägas mellan egen personal och extern kompetens i ett strategiskt perspektiv. Enligt utredningens mening har Boverket hittills uppträtt alltför splittrat i dessa frågor och inte kunnat utnyttja styrkan i ett samordnat arbete. Den nya IT-verksamheten är ett undantag. Utredningen bedömer att Boverket behöver utveckla en långsiktig och samlad strategi för hur myndigheten ska tillgodose sitt behov av kompetens genom att bl.a. ange inriktningen i valet mellan insatser i egen regi och köp av tjänster. Konsekvenserna för Boverkets egen långsiktiga kunskaps- och kompetensutveckling bör analyseras. Strategin bör också åtföljas av en utvecklad intern styrning på området inklusive system för att ständigt utvärdera och ompröva behovet av extern kompetens.

Boverket behöver förbättra sin beställar- och upphandlingskompetens på olika nivåer i organisationen. Enheterna behöver ha kvalificerad beställarkompetens för att kunna upprätta tydliga kravspecifikationer och effektiva rutiner i upphandlingsarbetet. Den löpande styrningen och uppföljningen av konsulternas insatser är andra viktiga uppgifter. Det är viktigt att Boverket utvecklar och upprätthåller sin egen kompetens för projektledning. Upphandlingsreglerna har skärpts och blivit mer komplicerade och det kräver ökad kompetens om upphandlingsförfarandet. Utredningen bedömer att den interna stödfunktionen för upphandlingsfrågor i Boverket behöver förstärkas för att öka enheternas interna stöd.

Rollfördelningen mellan Boverket och konsulten bör klargöras tydligt utåt både i genomförandet av uppdraget och i redovisningen av resultatet. Vissa konsultuppdrag har karaktär av kontroll av branscher och produkter och innehåller bedömningar som Boverket gör gemensamt med konsulten. En grundläggande förutsättning är att konsultföretagen i dessa fall inte påverkas av bindningar genom andra uppdrag inom samma branscher.

#### **3.6.4 Forskning och utveckling**

Boverket har inget anslag för att finansiera forskning och utveckling. Forskning om byggande och samhällsplanering finansieras i huvudsak av Formas. Formas uppgift är både att finansiera grundl-

äggande forskning men också behovsstyrd forskning och utveckling bl.a. till stöd för byggbranschen. Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (Mistra) satsar också vissa resurser för forskning om bl.a. hållbar stadsutveckling. Byggsektorns innovationscentrum (BIC) är en intresseorganisation för att främja forskning, utveckling och innovation inom byggsektorn. Formas och BIC har också utarbetat en gemensam forskningsstrategi för hållbart samhällsbyggande som redovisades år 2004. Under år 2008 har detta samarbete utvecklats så att BIC, Formas och Vinnova kommer att ha en gemensam utlysning.

Det pågår för närvarande ett samarbete mellan universitet och högskolor, mellan näringslivet och Formas för att skapa ett Svenskt bygguniversitet.

Av Formas totala forskningsansatsning 2008 på 750 mnkr var satsningen på forskning om samhällsbyggande 120 mnkr. Formas bedriver också samfinansierad forskning med byggsektorn inom ramen för BIC som omfattar ca 10 Mkr per år.

Staten har under många år satsat relativt stora belopp på byggforskning. Trots detta är branschens förmåga att utnyttja denna nya kunskap och implementera den svag. Detta beror bl.a. på att aktörerna är många och flertalet företag är små. Byggbranschen satsar också förhållandevis lite resurser på forskning och utveckling jämfört med de flesta andra branscher. Det finns samtidigt stora möjligheter att bl.a. genom forskning, öka kvaliteten i byggandet, minska miljöpåverkan och öka energieffektiviseringen inom byggbranschen.

Samtidigt har framförts viss kritik från byggbranschen mot att forskningen vid Formas är allt för akademisk och har svagt stöd från branschen som vill ha mer behovsstyrd och tillämpad forskning till stöd för näringslivet.

Formas gjorde under år 2007 en utvärdering av arkitekturforskningen i Sverige. Utvärderingen visade att forskningen är svag med bristande internationell publicering och litet internationellt samarbete.

Hösten 2008 presenterade regeringen en forskningspolitisk proposition (prop. 2008/09:50) med förslag till förstärkta resurser för forskning under perioden 2009–2012. Forskningen om miljö, energi och klimat förstärks med totalt 500 Mkr 2009–2012 och anslagen till Formas ökar med 169 Mkr till 2012. Forskning om hållbart samhällsbyggande utpekats i propositionen som ett prioriterat område.

Byggsektorn står för betydande miljöpåverkan – cirka hälften av klimatpåverkan och förbrukningen av naturresurser. Medan andra sektorer i samhället har gjort betydande framsteg för att minska miljöpåverkan är förändringsbenägenheten låg och framstegen små inom byggsektorn. Det finns en stor potential att minska miljöpåverkan inom denna sektor. En stor utmaning är att modernisera och restaurera miljonprogrammets förortsområden och anpassa det befintliga bostadsbeståndet till en hållbar utveckling. Denna omställning kommer också att kräva en stor forskningsinsats i form av ny teknik så att insatserna blir kostandseffektiva. Även gestaltungs- och integrationsfrågor bör behandlas i forskningen.

Enligt utredningens mening bör Boverket delta aktivt i forsknings- och utvecklingsarbetet.

### 3.7 Överväganden och förslag

Utredningens överväganden om övergripande utgångspunkter för Boverkets verksamhet och rekommendationer beträffande arbetsätt m.m. behandlas i avsnitt 2.6.1.

#### 3.7.1 Ledning och styrning

Utredningen föreslår att

- Boverket utvecklar en sammanhållen styrning från tolkning av verkets uppdrag till en uppföljning av verksamhetens resultat.
- Boverket utvecklar sin ekonomistyrning till en integrerad del av verksamhetsstyrningen.
- Boverket utvecklar strategier som underlag för prioritering och styrning av sin verksamhet
- Boverket ser över sin organisation i syfte att ge förutsättningar för en bättre sammanhållen styrning av verksamheten.

Utredningen konstaterar att ESV:s analys ger bilden av Boverket som en välskött myndighet. Verket uppfyller kraven i det ekonomiadministrativa regelverket och svarar i stort väl upp mot de krav på återrapportering som finns i regleringsbrevet.

Som framgår av kap. 4–8 möter ändå inte verksamheten fullt ut Boverkets avsedda uppgifter, och verket lever inte alltid upp till de krav och förväntningar som Regeringskansliet och omvärlden i övrigt ställer på Boverket.

Utredningen bedömer att det förändringsarbete som påbörjats för att utveckla verksamheten bör fortsätta och lämnar i det följande några förslag till åtgärder.

### *Verksamhetsstyrning*

ESV har i sin rapport undersökt Boverkets styrning. I rapporten anförs att grunderna för hur en myndighet ska tolka, utveckla och utföra de uppdrag som ges i instruktionen, regleringsbrev eller andra styrande dokument läggs i 3 § i Myndighetsförordningen (2007:515). Myndighetens ledning ska bl.a. enligt förordningen ansvara för att verksamheten bedrivs effektivt.

Regeringens styrning ska transformeras till en verksamhet där de olika uppdragen samlas. Enligt ESV bör verksamhetsstyrningen bygga på några gemensamma normer för hela verksamhetens bedrivande. Det ankommer på ledningen att formulera de normer efter vilken verksamheten ska styras, utformas och följas upp och utvärderas. En för Boverket övergripande effektivitetsnorm kan handla om hur verkets förankring i profession och sakverksamhet kombineras med ett kostnadsmedvetande relaterat till Boverkets samlade resurser. Effektivitet kan ses som en relation mellan insatta resurser och utförda uppdrag. Hur uppdrag ska genomföras är en annan viktig norm och en näraliggande norm är samsyn om hur kvalitetsfrågor ska hanteras. I alla kvalitetsfrågor har den inomprofessionella värderingen en given plats. Men till detta perspektiv måste också tillföras vad både uppdragsgivarna till och mottagarna av Boverkets tjänster bedömer som kvalitet. Kostnadsmedvetande och kvalitetstänkande behöver kombineras.

Boverket har ett antal förvaltningsuppgifter. Såväl från uppdragsgivaren som från mottagarna kommer krav på insatser. Från de verksamhetsansvariga inom verket kommer förslag på olika behövliga åtgärder. Det ställer krav på ledningens förmåga till ekonomistyrning och hushållning med givna resurser. Styrningen av verksamhet och ekonomi bör bedrivas i så långt möjligt integrerade former. Ekonomistyrningen behöver stödja såväl den



sammanhållna styrningen av verksamheten och kompetensförsörjningen som verksamheterna inom sakområdena.

Verksamhetsplaneringen bör enligt ESV vara prioriterande, omfördelande och omprövande. Utifrån kommande uppdrag och interna verksamhetsförslag genererar en bruttolista med ett antal arbetsuppgifter. Varje uppgift bör utvecklas beträffande de aktiviteter, processer och resurser som behövs för genomförandet och kopplas till en tydlig slutprestation. För kostnadsberäkning och uppföljning behövs en utvecklad tidredovisning. Efter strukturering och prioritering föreligger en uppgiftslista som anger i vilken ordning uppgifter bör tas bort.

Listan kan användas som utgångspunkt för överväganden efterhand om vilka effektiviseringar och besparingar som kan göras och omfördelning av resurser vid behov av förstärkning eller omprioritering i verksamheten. På så vis kan verksamhetsplaneringen bli ett verktyg för sammanhållen prioritering och styrning av verksamheten.

Successiv avstämning med Regeringskansliet bör ske med särskilda hållpunkter i den normala resultat- och budgetdialogen. De externa effekterna av insatserna bör redovisas i första hand i årsredovisningen. Där bör en tydlig redovisning ske både beträffande slutprestationer och härledbara effekter.

Vidare anser ESV att införandet av resultatkontrakt för Boverket bör övervägas. I ett resultatkontrakt mellan chefer på olika nivåer preciseras den kommande verksamhetsperiodens uppdrag. Där ska framgå vilka uppgifter som är prioriterade och inom vilka ekonomiska ramar dessa ska utföras. Avsikten med resultatkontraktet är att ge ledningen ett instrument för sin styrning av planerings- och uppföljningsprocessen. Det bör vidare klargöras vilka underlag som ska ge grunden för planeringsprocessen. I dag saknas ett fungerande dokument för en någorlunda heltäckande uppföljning av all verksamhet och ekonomi på enhetsnivå. Aktivitetsplanerna har tenderat att vara orealistiska och överambitiösa. En slags resultatkontrakt, med realistiska ambitioner om verksamhet och resurser som parterna på de olika nivåerna i verket kommer överens om, skulle enligt ESV vara att föredra.

ESV anser också att projektmodellsarbetet bör ses över. Den modell som tagits fram för Boverkets projektverksamhet skulle sannolikt kunna utnyttjas mer. Kunskapen om hur den fungerar och hur den bör användas kan utvecklas. Det bör också övervägas att komplettera den relativt omfattande modell som finns med en

förenklad modell som är bättre anpassad till vissa mindre projekt och projekt med olika inriktningar. Den befintliga modellen är förvisso anpassningsbar, men man bör enligt ESV inte underskatta medarbetarnas arbete med att anpassa modellen för varje tillfälle. En projektmodell kan utgöra ett utmärkt redskap för att kunna hantera projektens resultat och resursförbrukning. En förutsättning är dock att modellen är upplevs vara anpassad till verksamheten och att det finns tillräcklig kunskap om hur man kan hantera modellen på samtliga nivåer i verket.

### *Verksamhetsutveckling*

I föregående avsnitt beskrivs en modell för att göra verksamhetsplaneringen till ett verktyg för sammanhållen prioritering och styrning av verksamheten. Som stöd för de överväganden som behöver göras i olika delar av den beskrivna processen behövs kunskaper och utvecklade strategier beträffande sakfrågorna. Men utredningen anser att det även behöver utvecklas underlag i form av strategier för olika arbetsformer och arbetssätt, bl.a. beträffande

- erfarenhetsåterföring,
- information, stöd och råd samt medborgardialog,
- kunskapsuppbyggnad och metodutveckling,
- forskning,
- samarbete med andra myndigheter,
- samarbete med länsstyrelserna,
- samarbete med kommunerna,
- samarbete inom EU och internationellt,
- samordnande, stödjande och pådrivande arbete och
- användning av e-förvaltning.

Som åtgärder för att fokusera och höja effektiviteten i verksamheten föreslår utredningen att Boverket utvecklar sådana strategier som underlag för prioritering och styrning av sin verksamhet.

### *Organisation*

I utredningens direktiv under avsnittet behov av fördjupad prövning tas frågan om Boverkets organisation upp. Regeringen anser att en tydlig och överskådlig organisation som förenklar kontak-

terna för medborgare och företag och underlättar samverkan med statliga myndigheter och kommuner behövs. Organisationen ska präglas av kvalitet, effektivitet och kompetens. Ansvarsrollerna ska enligt direktivet vara klara i en logisk, enkel och tydligt uppbyggd organisation.

Boverkets inre organisation är en fråga som myndighetens ledning beslutar om. Utredningen har dock i sitt arbete noterat att Boverkets nuvarande organisation inte till alla delar möter den beskrivning som regeringen ger i direktivet. För områdena Samhällsbyggnad och bebyggelseutveckling och Byggande och förvaltning konstaterar utredningen att den sakliga grunden för uppdelningen av respektive verksamheter på två enheter är oklar. (Se kap. 5 och 6). Beträffande områdena Boendefrågor och Bidragshantering noterar utredningen att de berörda enheternas verksamhet inom dessa områden delar resurser med andra verksamheter och utsätts för de resurs- och prioriteringsproblem som uppstår när nya frågor och akuta uppdrag både innanför och utanför området måste hanteras. (Se kap 7 och 8). Vidare konstaterar utredningen att införandet av divisionerna vid omorganiseringen 2000 förefaller ha medfört negativa effekter för den sammanhållna styrningen av Boverkets verksamhet.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att föreslå förändringar i Boverkets organisation. Utredningen finner ändå anledning att föreslå att Boverket ser över sin organisation i syfte att ge förutsättningar för en bättre sammanhållen styrning av verksamheten.

### 3.7.2 Kompetensförsörjning

Utredningen föreslår att

- Boverket utvecklar en samlad och strategisk styrning av kompetensförsörjningen som en del i verksamhetsutvecklingen.

Utredningen bedömer att Boverket behöver utveckla en samlad och strategisk styrning av kompetensförsörjningen som en del i verksamhetsutvecklingen. En utgångspunkt bör vara att behovet av att anpassa myndighetens kompetens till förändrade förutsättningar och krav från omgivningen ska kunna tillgodoses. Konsult-

användningen är en del av kompetensförsörjningen, och här är avvägningen mellan egen personal och behovet av extern expertkunskap, outsourcing etc. en viktig fråga, liksom konsekvenserna för verksamhetens resultat, kvalitet och ansvarsförhållanden. Boverket behöver utveckla sin förmåga att arbeta flexibelt och strategiskt med olika typer av resurser.

Strategin bör beakta såväl behovet av möjligheter till omprioriteringar och intern rörlighet inom myndigheten som konsultanvändningens konsekvenser för Boverkets egen kompetensförsörjning och långsiktiga kompetensutveckling.

Personalfunktionens roll och resurser bör övervägas i syfte att höja effektiviteten i kompetensförsörjningen och i rekryteringsprocesserna.

Som första steg i utvecklingsarbetet föreslår utredningen att

- Boverket genomför en kompetensanalys av nuvarande kompetens och framtida kompetensbehov
- Boverket utvecklar en strategi för sin långsiktiga kompetensförsörjning
- Boverket utvecklar en strategi för sin konsultanvändning som en del i myndighetens strategiska kompetensförsörjning.
- Boverket utvecklar sin roll och förmåga som beställare och upphandlare av konsulttjänster.
- Boverkets personal utvecklar sin generalist- och projektledar-kompetens för styrning och uppföljning av konsultinsatser.
- Boverkets personalfunktion med dess metoder, instrument och arbetssätt utvecklas för ett aktivt HR-arbete.

En grundlig och heltäckande analys behövs för att ge verket en samlad överblick över kompetensförsörjningen och bättre kunskap om hur kompetensproblemet ser ut på kort och längre sikt. En viktig aspekt är också att på detta sätt skapa en gemensam bild och samsyn i verket om kompetensbehoven som grund för att formulera mål, strategier och planerade insatser för kompetensförsörjningen.

En verksövergripande strategi ger förutsättningar för ett mer sammanhållet arbete med kompetensförsörjningen inom myndigheten och bättre samordning med utvecklingen av verksamheten. Om det strategiska arbetet får ett starkare myndighetsperspektiv

kan också den gemensamma verksnyttan och organisationens samlade kompetens beaktas bättre. Möjligheterna till större långsiktighet i mål och insatser förbättras också. En verksövergripande strategi som genomförs på avdelnings- och enhetsnivå ger också bättre förutsättningar för medvetna prioriteringar av resurser i organisationen. Strategin för konsultanvändning ger underlag för en verksam gemensam syn och inriktning för användningen av externt köpta tjänster i verksamheten. Till grund för strategin ska ligga en analys av konsekvenserna för verksamheten av olika alternativ, bl.a. kostnads- och effektivitetsbedömningar. Strategin ger också vägledning för den långsiktiga kompetensutvecklingen av verkets egen personal.

Boverkets särskilda insatser för kompetensutveckling kan därigenom i ökad utsträckning vägledas av verkets långsiktiga prioriteringar och bli mera målinriktade. Denna målinriktade kompetensutvecklingen bör vidgas till andra insatser och åtgärder än olika utbildningsinsatser av medarbetarna. Det kan handla om att utveckla organisationens kompetens genom ökad intern och extern rörlighet, ökade kontaktytor med omvärlden och att undanröja organisatoriska hinder för ett effektivt kompetensutnyttjande inom myndigheten.

Enheterna behöver bygga upp sin beställarkompetens inom tunga konsultområden och utveckla förmågan att upprätta kravspecifikationer. Det handlar också om att kunna göra effektivitets- och kostnadsbedömningar i avvägningen mellan att utföra uppdrag i egen regi eller att köpa tjänster utifrån. Boverket bör utveckla och bättre utnyttja myndighetens samlade kompetens på upphandlingsområdet genom att stärka den centrala stödfunktionen som stöd åt enheternas upphandlingar. I funktionens roll bör även ligga att systematiskt samla erfarenheter från verkets olika upphandlingar och återföra informationen till organisationen.

Kompetensprofilen inom Boverkets kärnkompetens bör få en ökad inriktning på generalistkompetens och projektstyrning, dvs. generell kompetens att leda, styra och följa upp projekt inom myndighetens olika områden. I detta ingår också en bättre förmåga att styra och följa upp olika konsultinsatser.

Utredningen bedömer att ett effektivt HR-arbete behöver drivas och stödjas av en professionell personalfunktion som både som stöd till verksledningens strategiska arbete och till enheterna i deras operativa HR-arbete. Personalfunktionen vid Boverket bör få ett uttalat mandat och uppdrag från verksledningen att arbeta

aktivt med kompetensförsörjningsfrågorna i organisationen. Dessutom bör personalfunktionen tillföras resurser och kompetens för sina utvidgade uppgifter. En förstärkt personalfunktion skulle bl.a. kunna tillföra rekryteringsarbetet ytterligare sakkunskap och ett tydligare myndighetsperspektiv genom en utökad medverkan i rekryteringsprocessen.

Boverket bör också utveckla och använda förbättrade metoder, stödsystem och arbetssätt för att kunna styra och följa upp resultat och effekter av det samlade arbetet med kompetensförsörjningen. Det kan t.ex. gälla att anpassa och tillämpa ändamålsenliga policys, riktlinjer, avtal, program etc. som instrument för att styra olika personal- och lönepolitiska insatser utifrån gemensamma synsätt. Det handlar också om att utveckla olika analysinstrument, exempelvis kompetensanalyser och löneanalyser, både för att kunna planera framtida insatser och att utvärdera genomförda insatser.

### 3.7.3 Forskning och utveckling

Utredningen föreslår att

- Regeringen ger Boverket ökade möjligheter att påverka forskning och utveckling inom området hållbart samhällsbyggande.

För att Boverket ska kunna bedriva en systematisk kunskapsuppbyggnad och metodutveckling och kunna ge kompetent vägledning och rådgivning bör verket ha möjligheter att utveckla kunskapsuppbyggnaden inom myndigheten och inom plan-, bygg- och boendesektorerna genom forskning och utveckling. En nära och aktiv kontakt med forsknings- och utvecklingsarbetet inom området hållbar samhällsbyggnad behövs för att Boverket ska kunna utveckla sin auktoritet på området.

Boverket har inget anslag för forskningsfinansiering inom området hållbart samhällsbyggande och utredningen föreslår att verket tillförs resurser för ändamålet. Utredningen uppskattar behovet till inledningsvis ca 5 mnkr per år som efterhand ökas till ca 20 mnkr per år. Verket får på detta sätt möjlighet att beställa utredningar i gränslandet mellan forskning, tillämpning och användare. Resurserna ger också Boverket större möjligheter till samarbete med andra myndigheter i forsknings- och utvecklings-sammanhang.

Forskningsfinansiering inom området hållbart samhällsbyggande är en uppgift för i första hand Formas. Verket bör dock spela en aktiv roll för att genom sin kompetens påverka forskningen och forskningsfinansiärerna genom ökad medverkan i olika styrelser och beredningsgrupper. Vidare bör Boverket utveckla en närmare samverkan med den nordiska forskningen inom området.

Utredningen föreslår vidare att ett Råd för forskning om planering, byggande och boende inrättas vid Boverket. Rådet bör bistå verket i arbetet med att utveckla sin forskningsstrategi och att samordna sina forsknings- och utvecklingsinsatser. Utredningen redovisar i avsnitt 2.6.3 ett förslag till hur regleringen i instruktionen kan ske.

## 4 Regeringens styrning

### Förslag:

- Regeringen utvecklar en samlad politik för ett hållbart samhällsbyggande som underlag för styrningen av Boverket och andra berörda myndigheter.
- Boverkets instruktion förtydligas och konkretiseras beträffande Boverkets uppgifter. Boverket bör få till uppgift att fungera som nationellt samordningsorgan i frågor om samhällsplanering.
- Regleringsbrevet används i huvudsak för särskilda uppdrag, organisationsstyrning och finansiell resursstyrning.
- Finansiering av Boverkets långsiktiga verksamhet från berörda departement sker via Boverkets förvaltningsanslag.
- Berörda departement utvecklar samordnat den löpande styrningen för olika verksamheter i dialog med Boverket.

### 4.1 Inledning

Myndigheternas verksamhet regleras övergripande i regeringsformen, förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Exempel på krav är att verksamheten ska bedrivas effektivt, enligt gällande rätt med tillförlitlig och rättvisande redovisning av verksamheten och med god hushållning.

Regeringens styrning av myndigheterna sker skriftligen formellt via instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag. Det förekommer också skriftliga instruktioner för deltagandet i EU:s expertgrupper och i internationella förhandlingar. Muntlig formell styrning finns på övergripande nivå via mål- och resultatdialogen som sker årligen mellan departementsledning och myndighetschef. Informella



kontakter är vanliga och finns på olika nivåer, men kan variera i omfattning för olika departement och myndigheter.

Boverkets arbetsuppgifter regleras också, som framgår av kapitel 3, i en mängd författningar på området, främst plan- och bygglagen, byggnadsverkslagen och miljöbalken med tillhörande förordningar samt ett antal stöd- och bidragsförordningar.

## 4.2 Hur styrs Boverket?

### 4.2.1 Instruktionen

Instruktionen är det centrala övergripande verktyget för regeringens styrning av en specifik myndighet. Boverkets verksamhetsområde anges i första paragrafen i instruktion för Boverket (2007:1065). 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. Här anges också att verket ansvarar för den centrala administrationen av olika förekommande statliga stöd inom sitt verksamhetsområde.

Enligt andra paragrafen ska Boverket inom sitt verksamhetsområde särskilt utföra ett antal uppgifter.

Verket ska meddela föreskrifter, ha uppsikt och tillsyn och handlägga förvaltningsärenden samt följa och analysera utvecklingen i fråga om planering, byggande och boende.

Verket ska också följa upp och utvärdera effekterna av tillämpningen av lagar och förordningar och användningen av andra styrmedel, bedriva informationsarbete om gällande och nya regler samt föreslå åtgärder och ändringar för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås.

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

Slutligen ska Boverket 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, tillhandahålla underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken samt verka för en omställning till ett ekologiskt uthålligt energisystem och särskilt

främja utbyggnaden av vindkraft i enlighet med det planeringsmål som riksdagen har beslutat.

Boverket ska, enligt tredje paragrafen, inom sina ansvarsområden främja en hållbar utveckling. Verket ska beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamheten i övrigt kan få i frågor som rör boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet samt barn, ungdomar, äldre, personer med utländsk bakgrund, funktionshindrade eller andra grupper av befolkningen.

Enligt fjärde paragrafen har Boverket ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde, ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet, ansvar i fråga om miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö, samt det övergripande ansvaret för frågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten inom samtliga miljökvalitetsmål.

Boverket har enligt femte paragrafen ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde.

Boverket får, enligt sjätte paragrafen, inom sitt verksamhetsområde bedriva uppdragsverksamhet i Sverige och utomlands.

#### 4.2.2 Regleringsbrev

Instruktionen är det övergripande dokumentet och grunden för Boverkets verksamhet. Regleringsbrev (RB) är verktyg för regeringens årliga styrning av verket.

Regleringsbrev är indelade i en verksamhetsdel och en finansiell del. I verksamhetsdelen finns specifika mål och återrapporteringskrav för olika delar av Boverkets verksamhet. I regleringsbrevet för 2009 finns mål och återrapporteringskrav för följande områden.

- Bostadsmarknad
- Bostadsmarknad och samarbete med EU och internationellt
- Fysisk samhällsplanering och bebyggelseutveckling
- Råd och stöd gällande planering och plangenomförande
- Uppsikt över planväsendet
- Fysisk samhällsplanering och bebyggelseutveckling och samarbete med EU och internationellt
- Hållbart byggande och förvaltning
- Uppsikt över byggnadsväsendet
- Marknadskontroll av byggprodukter

- Hållbart byggande och förvaltning och internationellt arbete och Europaharmonisering
- Miljömålsarbete
- Energipolitiska åtgärder på kort sikt
- Icke-statliga kulturlokaler
- Bidrag till allmänna samlingslokaler

I verksamhetsdelen finns också återrapporteringskrav beträffande organisationsstyrning samt de särskilda regeringsuppdrag som beställs genom RB. Den finansiella delen av RB anger budgetramarna för myndigheten och de villkor som är knutna till olika anslagsposter.

#### *Regleringsbrevets karaktär*

Boverkets instruktion är bred och omfattande men inte så konkret och tydlig. Regeringen använder Boverkets regleringsbrev för att konkretisera styrningen av verksamheten genom utvecklade mål och återrapporteringskrav. Man kan notera en viss skillnad i styrningens karaktär beroende på vilket område som avses. För områdena Boendefrågor och Samhällsplanering och bebyggelseutveckling förefaller både mål och återrapporteringskrav i hög grad vara ämnade att förtydliga vad som ska göras inom områdena. Vissa mål och återrapporteringskrav återkommer i nästan samma form år från år. För området Byggande och förvaltning, och i ännu högre grad för Bidragshantering, handlar återrapporteringen mer om redovisning av insatser för genomförandet av förordningsreglerade verksamheter.

Skillnaden är naturlig med hänsyn till verksamheternas olika författningensliga förutsättningar. Områdena Byggande och förvaltning och Bidragshantering har tydligare förankring i lagstiftning för sin verksamhet (se avsnitt 3.3).

#### *Processen kring regleringsbrev och regeringsuppdragen*

Regleringsbrevet har stor betydelse för Boverkets verksamhetsplanering och faktiska verksamhet. Boverkets verksamhetsplan för 2009 bygger för sakverksamhetens del huvudsakligen på regleringsbrevets mål, återrapporteringskrav och uppdrag. Även om det varierar mellan enheterna så består enheternas verksamheter i hög

grad av uppgifter från uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrev.

Regleringsbrevens innehåll tas fram i en dialog mellan departementet och verket under hösten. Enligt vad utredningen erfarit har utformningen av innehållet de senaste åren till stor del skett i samtal mellan handläggare på departementen och handläggare och enhetschefer på verket.

En fördel med denna decentraliserade process är att de medarbetare som har god inblick i arbetet får möjlighet att påverka skrivningarna så att dessa speglar reella problem och att kraven blir möjliga att uppfylla. Processen kan dock få till följd att återrapporteringskrav och uppdrag mer speglar vad departementen vill ha svar på och Boverket vill svara på än vad som behöver svaras på och det finns resurser till att svara på. Det strategiska perspektivet kan lätt hamna i bakgrunden när verksamheten till stor del formuleras av de som direkt är involverade med att antingen ställa de dagliga frågorna eller att besvara dem. Det detaljerade perspektivet leder också till ett omfång på regleringsbrevet som rent praktiskt inte lämnar mycket utrymme över varken för departementet eller verkets ledning att styra verksamheten. När väl alla återrapporteringskrav och uppdrag är fördelade i verksamheten är också Boverkets arbetstid i stort sett förbrukad.

Regleringsbrevens har, bl.a. på grund av alla inblandades höga ambitionsnivå, tenderat att bli alltför omfattande och detaljerade. Eftersom regleringsbrevens mål, återrapporteringskrav och uppdrag sätter så stark prägel på enhetens verksamhet blir det viktigt för Boverkets enheter att se till att regleringsbrevens blir så väl anpassade till enhetens önskade inriktning som möjligt. På så vis bekräftar regleringsbrevet enhetens existens, och visar på dess behov av resurser. I ESV:s rapport anförs att intervjuer förstärker bilden av att det vid tillfällen förekommer informella kontakter och styrning mellan Boverkets enheter och delar av Regeringskansliet och att divisions- eller myndighetsledningen inte gjort några tydliga avvägningar av denna styrning. Detta har vid tillfällen bidragit till att det tillkommit enstaka uppdrag i regleringsbrevet utan att detta varit samordnat med ledningen för Boverket. Enligt ESV:s intervjuer har Boverkets enheter och medarbetare generellt haft betydande friheter i förhållande till divisions- och verksamhetsnivå.

På så vis har regleringsbrevens kanske i högre grad speglat enheternas agenda på respektive håll än Boverkets och Regeringskansliets gemensamma agenda.

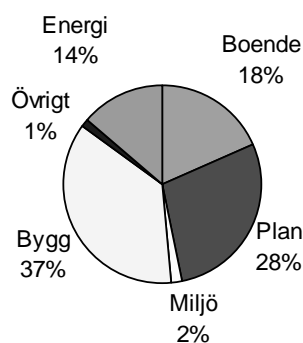
### 4.2.3 Boverket och regeringskansliet

#### Fördelning av ansvar och resurser inom regeringskansliet

Boverket svarar i sin nuvarande verksamhet inför sju departement som hyser huvudmän för olika frågor som Boverket hanterar. De är Miljö-, Finans-, Närings-, Social-, Kultur-, Justitie- samt Integrations- och jämställdhetsdepartementen.

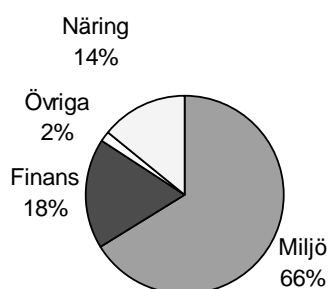
De olika departementen har olika tyngd i Boverkets verksamhet. Boverkets personalresurser fördelas på olika verksamheter enligt figuren nedan.

Figur 4.1 Fördelning av Boverkets personalresurser på verksamheter



Källa: Boverkets årsredovisning 2008

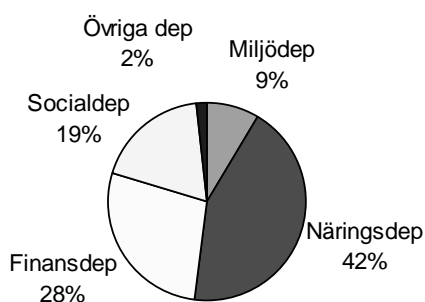
Med utgångspunkt från vilka departement som är ansvariga för olika verksamheter kan fördelningen av Boverkets personalresurser grovt hänföras till olika departement enligt följande figur.

**Figur 4.2** Fördelning av Boverkets personalresurser på departement

Källa: Boverkets årsredovisning 2008

Av figuren framgår att Miljö-, Finans- och Näringsdepartementen är de dominerande intressenterna i Boverkets verksamhet.

Sex av departementen, alla utom Justitiedepartementet, har ansvar för olika anslag till Boverkets disposition i regleringsbrev för 2008. Den relativa omfattningen i förhållande till Boverkets totala anslag framgår av följande figur.

**Figur 4.3** Fördelning av Boverkets finansiering på departement

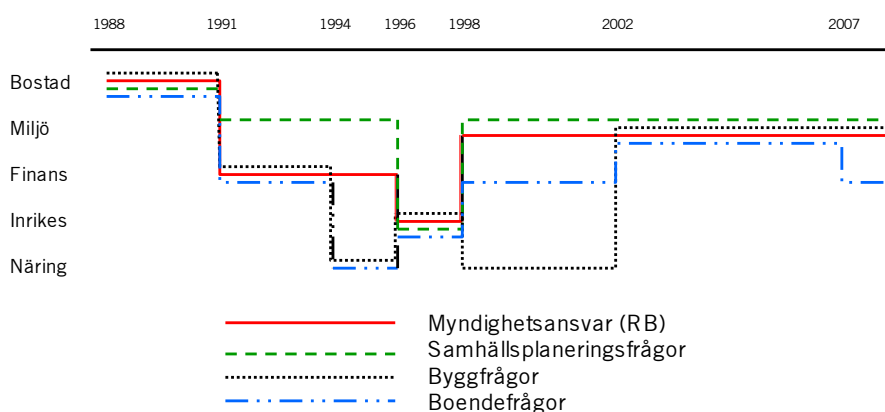
Källa: Boverkets årsredovisning 2008

Boverkets hela förvaltningsanslag ligger i Miljödepartementets regleringsbrev. Övriga anslag är sakanslag, främst för transfereringar av olika stöd och bidrag. I anslagen från Näringsdepartementet och Socialdepartementet ligger dock en andel ersättning för hantering av stöden till Boverket och länsstyrelserna. Övrig stödhantering

finansieras över förvaltningsanslaget. Boverkets verksamhet i övrigt finansieras över förvaltningsanslaget med undantag för vissa uppdrag som har särskild anslagsfinansiering.

Ansvar i regeringskansliet för Boverket och dess huvudsakliga verksamhetsområden har skiftat flera gånger sedan Boverket bildades. Av figuren nedan framgår att regeringskansliets huvudmän, både för Boverket och dess huvudsakliga ansvarsområden, har bytt departementstillhörighet flera gånger under denna period.

**Figur 4.4 Ansvarsfördelning i regeringskansliet för Boverket och dess huvudsakliga ansvarsområden sedan 1988**



Myndighetsansvaret låg först hos Bostadsdepartementet, sedan hos Finansdepartementet och Inrikesdepartementet för att slutligen 1998 hamna hos Miljödepartementet. Regeringskansliets huvudmän för Boverkets olika huvudsakliga verksamhetsområden har i olika omgångar varit placerade på Bostads-, Miljö-, Finans-, Inrikes- och Näringsdepartementen. Ansvar för alla frågor har varit samlade på Bostadsdepartementet (3 år) och Inrikesdepartementet (2 år) och längst hos Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet från 2002 ända till 2007 då Boendefrågorna flyttades tillbaka till Finansdepartementet. Intervjuer på Boverket bekräftar att samarbetet med Regeringskansliet har fungerat smidigare under dessa perioder.

## Samband och kontakter mellan regeringskansliet och Boverket

### *Mål- och resultatdialogen*

Mål- och resultatdialogen genomförs en gång per år. På Miljödepartementet är det statssekreteraren som håller i dessa årliga möten med Boverkets generaldirektör. Övriga deltagare har hittills normalt varit rätts- och expeditionschefen, chefen för enheten för hållbar utveckling på departementet och myndighetshandläggaren från departementet samt chefen för bostadsenheten på finansdepartementet. Från Boverket har överdirektören och ekonomichefen deltagit. Beroende på dagordningen har också andra berörda ansvariga deltagit.

Samtalen är kulmen på en process som börjar med verkets anslagsframställan och årsredovisning. Dokumenten granskas av sakenheterna på departementet som bedömer måluppfyllelse och återrapportering. Departementets myndighetshandläggare sammanställer underlagen och gör utifrån dem förslag till dagordning för mål- och resultatdialogen.

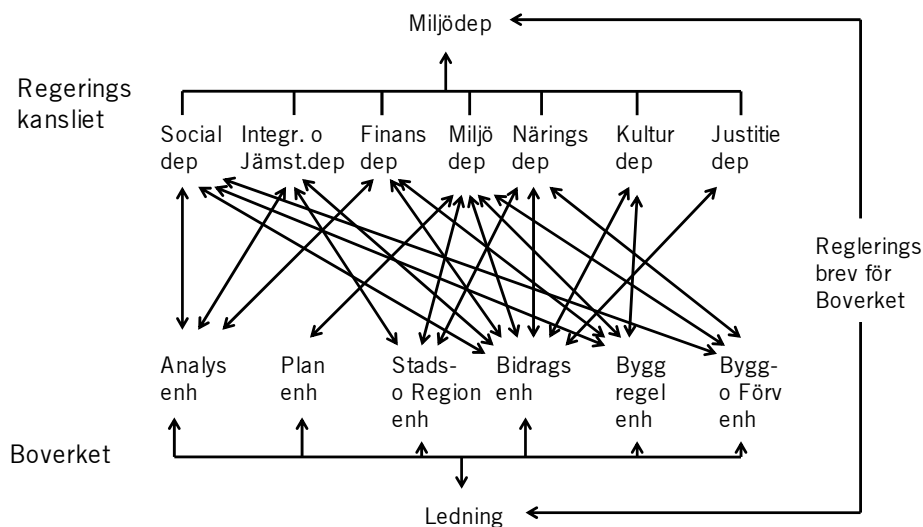
Boverkets generaldirektör har löpande många andra informella kontakter och avstämningar med ansvariga på departementet.

### *Informella kontakter*

De informella kontakterna mellan Boverket och de olika departementen är många. De är viktiga för den löpande informella styrningen och har också hittills haft stor betydelse för utformningen av regleringsbrev, se ovan. Följande figur visar översiktligt vilka huvudsakliga samband som finns mellan Boverkets sakenheter och de berörda departementen. Sambanden motsvaras ibland av regelbundna kontakter mellan Boverket och regeringskansliet, både på chefs- och handläggarnivå.



Figur 4.5 Samband mellan regeringskansliet och Boverket



Inom området *Samhällsplanering och bebyggelseutveckling* har Planenheten och Stads- och regionenheten främst kontakter med Miljödepartementet, men också med Näringsdepartementet. Enheterna uppger att de har en bra dialog med Miljödepartementet. Näringsdepartementet har vid flera tillfällen gett omfattande uppdrag att utföras i samarbete mellan flera myndigheter, bl.a. Boverket. Särskilda resurser har ställts till departementets egna myndigheters förfogande medan Boverket har fått finansiera sitt deltagande över förvaltningsanslaget i konkurrens med verkets övriga verksamhet. Det har medfört att Boverket inte kunnat delta i samarbetet i tillfredsställande omfattning.

När mottagarna för en rapportering av ett uppdrag finns i flera departement kan det i vissa fall kännas oklart om resultatet har nått fram.

Inom området *Boendefrågor* har Analysenheten ett utvecklat samarbete med Finansdepartementet. Styrningen sker aktivt och direkt genom dialog med finansdepartementets bostadsenhet, där återrapporteringskrav och uppdrag preciseras i samtal mellan enhetschefer och berörda handläggare på Finansdepartementets bostadsenhet och Boverkets analysenhet. Dialogen sker vid möten på Finansdepartementet där Boverkets handläggare presenterar rapporter eller gör delredovisningar under arbetets gång. Vissa återrapporterings-

krav hanteras i nära samarbete på handläggarnivå och innehållet utformas successivt i dialog mellan departementet och Boverket. På det internationella området sker samarbetet genom återkommande åiterrapporter kring EU och bostadspolitiken då handläggaren på Boverket redovisar direkt till bostadsenhetens handläggare.

Enhetens samarbete med Socialdepartementet sker i huvudsak indirekt genom Boverkets deltagande i Socialstyrelsens hemlöshetsstrategi. Analysenheten har gjort rapporter inom hemlöshetsstrategin som föredragits för socialministern. Arbetet med rapporterna har finansierats dels med särskilda medel, dels över förvaltningsanslaget.

Boverket har tidigare haft Integrations- och jämställdhetsdepartementets uppdrag att följa utvecklingen av boendeintegration och boendesegregation. Nu finns i stället ett särskilt uppdrag att följa ungdomars boende som finansieras över förvaltningsanslaget. Någon rutin för samverkan med departementet har aldrig etablerats.

Inom området *Byggande och förvaltning* uppger Byggregel-enheten och Bygg- och förvaltningsenheten att samarbetet med Miljödepartementet fungerar väl beträffande frågor om byggregler, bygglov och uppsikt samt är väl utvecklat och tätt i EU-arbetet. Det upplevs dock som ett problem att Miljödepartementet så kraftigt betonar miljöfrågorna i regleringsbrevet när det gäller byggfrågorna medan behandlingen i EU oftast gäller det befintliga regelsystemet och inre marknadsfrågor. Det kan vara svårt att redovisa resultat.

Beträffande frågor om *tillgänglighet* och bostadsutformning är Socialdepartementet och Finansdepartementet närmast berörda. Enheterna har inga självklara kontakter på dessa departement, men bra kontakt med Miljödepartementet när det gäller lämplighet för avsett ändamål och tillgänglighet i övrigt. För frågor om kulturvärden i bebyggelsen saknas kontakter både på Miljödepartementet och Kulturdepartementet.

Inom området *Bidragshantering* har Bidragsenheten kontakter om stöd och bidrag med sex departement. Kontakterna med det sjunde, Justitiedepartementet, handlar bl.a. om tillsyn av intygsgivare för bostadsrättsföreningars ekonomiska planer. Samarbetet med Näringsdepartementet i bl.a. *energifrågor* fungerar bra. Enligt enheten kan departementens byte av myndighetshandläggare vara ett problem eftersom kontakten från departementet inte alltid återupptas när handläggaren slutar. Exempelvis fanns ingen kontakt med Kulturdepartementet i arbetet med regleringsbrevet för 2009. Enheten

konstaterar att Miljödepartementet har en viktig men svår roll som sammanhållande för Boverkets kontakter med departementen.

Divisionen för verksamhetsstöd efterlyser en bättre dialog mellan departementet och myndigheten där även ekonomienheten deltar inför budgetbeslut. Finansieringen av särskilda fleråriga uppdrag över ramanslag bör bättre harmoniera med uppdragens utförande och en bättre hantering av stödfinansiering i överensstämmelse med förordning och föreskrifter skulle främja effektiviteten i verksamheten.

Beträffande *miljömålsarbetet* efterlyser Boverket en mer utvecklad dialog med Miljödepartementet.

I sitt yttrande över Styrtredningens betänkande anförde Boverket bl.a. att myndigheternas uppdrag måste kunna realiserats inom ramen för deras befogenheter och att styrning och arbetsformer inom Regeringskansliet måste stödja en samordning. Verket anförde vidare att Regeringskansliet bör koordinera återrapporteringskraven för uppdrag som berör flera myndigheter bättre.

En allmänt förekommande åsikt inom Boverket är att Miljödepartementet inte i tillräckligt hög grad prioriterar hanteringen av områdena Samhällsplanering och byggelseutveckling och Byggnad och förvaltning.

## 4.3 Pågående och framtida förändringar

### 4.3.1 Styrtredningen

Styrtredningen överlämnade i december 2007 sitt betänkande Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning (SOU 2007:75). I betänkandet presenteras en ny syn på hur regeringen kan styra förvaltningen. Utredningens problembeskrivning och analys delades i stort av samtliga remissinstanser, och i budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) bedömer regeringen att styrning och uppföljning av statliga myndigheter och verksamheter kommer att behöva förändras. Enligt propositionen är resultatstyrningen även fortsättningsvis ett viktigt styrmedel, men kommer att behöva bli mer flexibel för att bättre kunna svara mot regeringens styrbehov. Regeringens fortsatta arbete med att utveckla resultatstyrningen kommer att inriktas mot att myndighetsstyrningen ska bli mer långsiktig och strategiskt orienterad.

I syfte att öka inslaget av långsiktighet i styrningen och därmed skapa en mer ändamålsenlig årlig styrning kommer myndigheternas

instruktioner och de uppgifter som där anges utgöra basen för den löpande styrningen och återrapporteringen. Mängden återrapporteringskrav i regleringsbrev kommer att begränsas. Kravet att årligen återrapportera resultat i form av effekter bör enbart användas i de fall där myndigheterna själva kan påverka dessa. Regeringens styrning kommer därför framöver att successivt i allt mindre grad bygga på omfattande årliga återrapporteringskrav till myndigheterna.

Det är angeläget att styrsignalerna till myndigheterna för att de ska få avsett politiskt genomslag blir såväl färre som tydligare. Utgångspunkten är att myndigheterna ska redovisa och bedömas utifrån resultat som de själva har inflytande över. I och med att den enhetliga verksamhetsstrukturen utgår kommer de återrapporteringskrav som myndigheterna har att hantera i första hand att avse myndighetens faktiska uppdrag och uppgifter och endast i undantagsfall hur myndigheten bidrar till olika samhällseffekter. De samlade återrapporteringskraven som riktar sig till myndigheterna minskar därmed.

Myndigheternas verksamhet kommer liksom i dag att följas upp löpande genom årsredovisning, myndighetsdialog, krav på betryggande intern styrning och kontroll, och i förekommande fall genom de riskanalyser som myndigheten tar fram, och eventuella särskilda återrapporteringskrav. Myndigheterna ska styras utifrån de specifika förutsättningar och krav som ställs inom olika verksamheter. Genom att myndigheter styrs olika kan styrningen därmed komma att i ökad grad präglas av långsiktighet och strategiskt tänkande.

Regeringskansliet arbetar med att utveckla myndighetsstyrningen i enlighet med denna inriktning, se avsnitt 4.3.3 nedan.

#### **4.3.2 2006 års förvaltningskommitté**

I Förvaltningskommitténs slutbetänkande *Styra och ställa* – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118) anføres att statliga myndigheter måste ha en tillräcklig förmåga att handla utan att återkommande vara beroende av styrimpulser från regeringen. En sådan förmåga kräver dock att myndigheten ges resurser till självinitierad verksamhet.

Beträffande det statliga åtagandet konstaterar kommittén att vad som bör vara en statlig myndighetsuppgift ytterst är en fråga för politiska avgöranden. Kommittén anser att bestämmelserna om

förvaltningsmyndigheternas verksamhet bör präglas av stabilitet och långsiktighet och att lagform bör användas för att reglera grunderna för statsmakternas styrning av myndigheterna. Samtidigt ska utformningen och innehållet i dessa bestämmelser medge att regeringen kan styra myndigheterna på ett för varje område ändamålsenligt sätt.

Förvaltningskommittén anser vidare att EU-arbetet än mer bör inriktas på tidiga initiativ. Departementen och myndigheterna bör utarbeta EU-strategier i samråd och tillsammans utveckla arbetsätten i syfte att samla resurserna inom ett sakområde. Arbetsätten beträffande införlivande av EG-rättsakter behöver utvecklas och rutiner tas fram. I möjligaste mån bör övervägas hur en ny reglering ska införlivas och tillämpas redan när kommissionen lägger sitt förslag.

Förvaltningskommittén bedömer att två av de viktigaste frågorna för den strategiska kompetensförsörjningen i statsförvaltningen är rekrytering och kompetensutveckling av chefer samt nyrekrytering av medarbetare. Kommittén anser också att det finns anledning att se över och analysera kompetensbehovet i ljuset av de förändringar som statsförvaltningen befinner sig i och står inför.

Förvaltningskommittén understryker att en statstjänsteman ytterst arbetar på medborgarnas uppdrag. De statligt anställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen samt i rollen som statstjänsteman. En gemensam värdegrund underlättar arbetet med att bevara och stärka en medborgarorienterad grundsyn inom statsförvaltningen, och är till hjälp för myndigheterna som utvecklar egna anpassade värdegrundsdokument. Av stor vikt är att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och diskuteras fortlöpande inom myndigheterna.

Förvaltningskommittén föreslår också att begränsningarna av myndigheternas anslagssparande tas bort för att därigenom tillvarata möjligheter till effektiviseringar och kostnadsminskningar. Av samma skäl föreslår kommittén att riksdagen och regeringen bör kunna besluta om anslag till myndigheterna för längre tid än ett år. För att genomföra detta behöver dock regeringsformens bestämmelser i 9 kap. 3 § om budgetperiodens längd ändras.

Betänkandet har remissbehandlats och beredning pågår i Regeringskansliet.

### 4.3.3 Utvecklingsarbete i Regeringskansliet

Den principiella inriktningen av den framtida styrningen av den statliga förvaltningen som redovisades i budgetpropositionen för 2009 innebär bl.a. att det behöver utvecklas en mer flexibel och verksamhetsanpassad styrning av myndigheterna och deras verksamhet med ökad betoning på strategiska, långsiktiga frågor. (Se avsnitt 4.3.1).

Det bedrivs för närvarande ett utvecklingsarbete i Regeringskansliet för att identifiera och föreslå konkreta förändringar och interna utvecklingsinsatser som skapar bättre förutsättningar för Regeringskansliet att utgöra ett stöd för regeringen när det gäller strategisk och långsiktig styrning av statliga verksamheter och myndigheter. I arbetet ingår att analysera och föreslå konkreta åtgärder vad gäller arbetsformer och behovet av stöd, erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling för att utveckla styrningen i Regeringskansliet.

I en rapport (PM 2009-05-15) konstateras inledningsvis att Regeringskansliet i praktiken inte utgör en enhetlig organisation trots att det sedan 1997 är en myndighet. Departementsstrukturen styr fortfarande mycket av det operativa arbetet, planeringen av aktiviteter och resursättningen. Samarbetet och samrådsformer i Regeringskansliet präglas av en förhandlingskultur där de egna frågorna blir viktigare att genomdriva än helhetsperspektivet.

Vidare konstateras att merparten av styrningsfrågorna hittills har hanterats inom ramen för budgetprocessen och att den årliga styrningen egentligen inte fungerat styrande utan mer varit en form av kontroll och rapporteringskrav. Styrningen av förvaltningen, av myndigheter och verksamheter, är en del av politiken och i rapporten betonas vikten av att arbetet organiseras så att styrningsfrågorna ges ökad prioritet och integreras i behandlingen av sakpolitiska frågor i departementen.

Det behövs enligt rapporten en helhetssyn i styrningen. Många frågor är sammansatta eller komplexa beträffande system och samband mellan olika verksamheter och går utöver departements- och myndighetsgränser. Styrningen blir inte effektiv om den enbart inriktas på en enskild myndighets prestationer. Det behövs också en ökad långsiktighet i styrningen som har fokus på verksamheter, förändringar och effekter på längre sikt än ett år.

Behovet av ett bredare synsätt har bl.a. diskuterats inom ramen för ett projektarbete mellan Närings- och Finansdepartementet om

företagande, med inriktning på att kartlägga samband mellan olika verksamheter processer och system. En slutsats i projektet är att strategisk styrning innebär ett fokus på verksamhetens effekter, vilket fordrar en kunskap om vilka system, processer som påverkar utfallet.

En mer fokuserad, strategisk styrning av förvaltningen ställer högre krav på kunskaper, erfarenheter, självständighet och överblick hos tjänstemännen i Regeringskansliet. I rapporten föreslås att Regeringskansliet genomför en kompetensanalys som underlag för strategisk kompetensförsörjning och kompetensutveckling.

När det gäller styrningsfrågorna är det enligt rapporten inte tillräckligt med ett utvecklat arbete kring styrningen i respektive departement för att uppnå en bättre och effektivare styrning av förvaltningen som helhet. Det är också nödvändigt att väsentligt öka samordningen mellan departementen kring styrningen av förvaltningen och myndigheterna.

Av stor vikt för en utveckling mot en mer strategisk styrning är också att öka kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheterna för att ta tillvara de kunskaper om verksamheten, effekter av olika åtgärder och omvärldsförändringar som i hög grad i dag finns i förvaltningen och i myndigheterna. Det är inte minst viktigt i kommunikationen med myndigheterna att det långsiktiga målet för dess verksamhet tydliggörs.

#### 4.4 Analys

Utredningens iakttagelser beträffande regeringens styrning ger en övergripande bild av att regleringsbrevet och övriga regleringsuppdrag i hög grad styr Boverkets verksamhet och att kommunikationen mellan Boverket och Regeringskansliet inte upplevs som i alla delar tillfredsställande av parterna. Utredningen noterar dock att denna bild är splittrad beroende på vilket av Boverkets områden Samhällsplanering och bebyggelseutveckling, Byggnad och förvaltning, Boendefrågor och Bidragshantering som avses.

Delar av Boverket upplever Regeringskansliets styrning som delvis splittrad och ibland utan inbördes sammanhang och samordning. Vidare att regleringsbrevet är alltför omfattande och detaljerat och inte ger utrymme för att utveckla mer långsiktiga aktiviteter. Samtidigt upplever vissa delar av Boverket brist på relevant styrning

från och kommunikation med Regeringskansliet medan andra i stort är nöjda med situationen.

Från delar av Regeringskansliet anförts att vägen mellan uppdragens beställning och leverans ibland är lång och att Boverkets redovisningar inte alltid håller den kvalitet som borde förväntas av en statlig myndighets arbete. Vidare anförts att Boverket ofta har svårt att sätta ned foten. I redovisningarna anges inte sällan att det är ett arbetsmaterial eller att frågorna behöver utredas vidare. Vissa delar av Regeringskansliet har problem med att kunna lägga uppdrag på Boverket eftersom förvaltningsanslaget kontrolleras av ett annat departement. Andra delar av Regeringskansliet är i stort nöjda med situationen.

Utgångspunkterna för Regeringskansliets styrning av Boverket är dels de olika författningsenliga förutsättningarna för verksamheterna inom de olika områdena, dels att finansieringen sker via förvaltningsanslag och sakanslag från olika berörda departement. Det ger förutsättningar för styrningen som avspeglar sig i ett regleringsbrev med splittrad karaktär.

Regeringskansliets styrning av Boverket sker på flera olika sätt och mellan olika aktörer. Förvaltningsanslaget styrs av Miljödepartementet mot Boverkets ledning. Sakanslagen styrs av respektive departement mot respektive enhet på Boverket. Verksamhetens innehåll styrs till stor del av respektive departement mot respektive enhet på Boverket. I praktiken innebär detta att verksamhetsstyrningen har en hög grad av både sektorisering och decentralisering och att den finansiella styrningen mest har en bekräftande karaktär.

Ett problem som uppmärksammas i Regeringskansliets utvecklingsarbete (se avsnitt 4.3.3) är att det saknas helhetsperspektiv i regeringens styrning av olika myndigheter som har särskilda uppgifter inom ramen för en viss politik. Olika departement styr sina myndigheter utan utvecklad samordning sinsemellan inom ramen för en gemensamt utvecklad politik. Regeringskansliets arbete med att föreslå målformuleringar, planera, analysera risker, föreslå allokering av resurser och uppföljning kan beskrivas som en ledningsprocess. I en delrapport från det pågående projektarbetet konstateras att man, något förenklat, kan säga att nuvarande ledningsprocesser följer departementsindelningen och inte en specifik verksamhet.

Till bilden hör att det inte finns någon gemensamt utvecklad politik för hållbart samhällsbyggande som skulle kunna ge en helhets-syn till ledning för samordningen av Regeringskansliets styrning av



Boverket. (Se avsnitt 2.5). Det pekas också i intervjuerna på de problem som i vissa sammanhang uppstår för Boverket att genomföra sina uppgifter till följd av att frågorna inte hanteras på ett samlat sätt i regeringskansliet, både nationellt och i EU-sammanhang.

För Boverkets del handlar problemet därför också om att olika departement styr Boverket utan utvecklad samordning sinsemellan inom ramen för en ännu inte utvecklad gemensam politik.

## 4.5 Överväganden och förslag

Utredningens överväganden om övergripande utgångspunkter för Boverkets verksamhet behandlas i avsnitt 2.6.1 och om verksamhetsutveckling och forskning m.m. i avsnitt 3.7.

### 4.5.1 Förslag

Utredningen föreslår följande.

- Regeringen utvecklar en samlad politik för ett hållbart samhällsbyggande som underlag för styrningen av Boverket och andra berörda myndigheter.
- Boverkets instruktion förtydligas och konkretiseras beträffande Boverkets uppgifter. Boverket bör bl.a. få till uppgift att fungera som nationellt samordningsorgan i frågor om samhällsplanering.
- Regleringsbrevet används i huvudsak för särskilda uppdrag, organisationsstyrning och finansiell resursstyrning.
- Finansiering av Boverkets långsiktiga verksamhet från berörda departement sker via Boverkets förvaltningsanslag.
- Berörda departement utvecklar samordnat den löpande styrningen för olika verksamheter i dialog med Boverket.

Utredningen har funnit att regeringens styrning inte lämnar mycket utrymme för Boverkets ledning att styra verksamheten i ett långsiktigt strategiskt perspektiv. Samtidigt saknas ett helhetsperspektiv som underlag för regeringens styrning av Boverket. Utgångspunkterna för Regeringskansliets styrning av Boverket är dels de olika författningsenliga förutsättningarna för verksamheterna inom de olika områdena, dels att finansieringen sker via

förvaltningsanslag och sakanslag från olika berörda departement. Det ger förutsättningar för styrningen som avspeglar sig i ett regleringsbrev med splittrad karaktär.

Utredningen konstaterar – något tillspetsat – att olika departement styr Boverket utan utvecklad samordning sinsemellan inom ramen för en ännu inte utvecklad gemensam politik i en sektoriserad och decentraliserad verksamhetsstyrning med en finansiell styrning av bekräftande karaktär.

### *Samlad politik för hållbart samhällsbyggande*

Samhällsplaneringen är till sin karaktär övergripande och samordnande och syftar till att organisera olika funktioner och verksamheter till en fysisk helhet. Boverket har utifrån sitt myndighetsansvar till uppgift att bevaka helhetsperspektivet i samhällsplaneringen på alla nivåer. De övergripande samhällsbyggnadsfrågorna drivs nu i hög grad av sektorsintressen. Boverket företräder i sin roll som förvaltningsmyndighet för samhällsplanering inte något sektorsintresse utan har vägledande och samordnande uppgifter. Det finns enligt utredningens mening ett behov av att samordna den sektorsdrivna samhällsplaneringen, och utredningen anser att den ansvariga myndigheten behöver ha ett tydligare uttryckt mandat för att kunna utföra sin uppgift.

Samhällsplaneringen är en viktig del i det hållbara samhällsbyggandet. Ansvarskommittén konstaterar i sitt betänkande att den långtgående sektoriseringen inom staten påverkar både verksamheterna som sådana och den statliga styrningen. I dag saknas ett övergripande helhetsperspektiv i samhällsbyggandet och enligt utredningens mening bör en samlad politik för ett hållbart samhällsbyggande utformas som kan ge ett samlat helhetsperspektiv som underlag för regeringens samordnade styrning av Boverket och andra berörda myndigheter. En sådan politik ger också nödvändiga förutsättningar för Boverket att uppfylla det samordningsansvar som utredningen föreslår.

Regeringens arbete med att utforma en samlad politik för ett hållbart samhällsbyggande bör bedrivas i samarbete med berörda myndigheter, bl.a. Boverket. Inom ramen för Regeringskansliets pågående arbete med utveckling av myndighetsstyrningen skulle samtidigt kunna drivas ett projekt med syfte att utveckla formerna för regeringens samordnade styrning av Boverket.

*Regeringens styrning och samarbetet mellan Boverket och Regeringskansliet*

Utredningen noterar i avsnitt 4.2.2 att regleringsbrevens omfattning inte lämnar mycket utrymme för Boverkets ledning att styra verksamheten i ett långsiktigt strategiskt perspektiv. I avsnitt 4.3.1 framgår att regeringens nya inriktning för myndighetsstyrningen innebär en mer långsiktig och strategiskt orienterad styrning. Mängden återrapporteringskrav i regleringsbreven ska begränsas och myndigheternas instruktioner och de uppgifter som där anges ska utgöra basen för den löpande styrningen och återrapporteringen. Myndigheterna ska styras utifrån de specifika förutsättningar och krav som ställs inom olika verksamheter och därmed kan styrningen komma att i ökad grad präglas av långsiktighet och strategiskt tänkande.

I Regeringskansliets pågående arbete med utveckling av myndighetsstyrningen påpekas att det är nödvändigt att väsentligt öka samordningen mellan departementen kring styrningen av förvaltningen och myndigheterna. Av stor vikt för en utveckling mot en mer strategisk styrning är också att öka kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheterna för att ta tillvara de kunskaper om verksamheten, effekter av olika åtgärder och omvärldsförändringar som i hög grad i dag finns i förvaltningen och i myndigheterna. Det är inte minst viktigt i kommunikationen med myndigheterna att det långsiktiga målet för deras verksamhet tydliggörs.

Utredningen lämnar ett förslag till en ny instruktion där Boverkets uppgifter förtydligas och konkretiseras. Förslaget bygger i första hand på de uppgifter som Boverket i dag åläggs genom instruktion och regleringsbrev, men förslaget innehåller också utredningens förslag till nya uppgifter för Boverket (se avsnitt 2.6.3). Utredningen förutsätter att den fortsatta utformningen av instruktionen fastställs i dialog mellan regeringskansliet och Boverket.

Med en instruktion som tydligt anger myndighetens uppgifter bör regleringsbrevet, i enlighet med regeringens angivna inriktning för myndighetsstyrningen, i huvudsak kunna användas för särskilda uppdrag, organisationsstyrning och finansiell resursstyrning.

Med en sådan styrning kommer enligt utredningens mening utrymmet öka för Boverket att utveckla sin verksamhet i ett långsiktigt strategiskt perspektiv. Arbetet bör ske i dialog med Regeringskansliet, och berörda departement bör i samordning utveckla den löpande styrningen för olika verksamheter i dialog med Boverket. Styrningen kan manifesteras i särskilda överenskommelser och bör

samordnas av Miljödepartementet som myndighetsansvarigt departement. Som underlag och stöd för arbetet bör som ovan nämnts finnas en samlad politik för ett hållbart samhällsbyggande. Vidare bör enligt utredningens mening ansvaret för frågor om hållbart samhällsbyggande inklusive frågor om hushållning med mark och vatten hanteras effektivare i Miljödepartementet.

Finansieringen av Boverkets verksamhet är splittrad på flera departement. Det medför tillsammans med den i praktiken decentraliserade styrningen av verksamheten svårigheter att bibehålla ett helhetsperspektiv i regeringens styrning av Boverket och ökar risken för ineffektivitet i verksamheten. Finansiering av Boverkets långsiktiga verksamhet från berörda departement bör ske via Boverkets förvaltningsanslag.

I avsnitt 4.2.3 framgår att kommunikationen mellan Boverket och Regeringskansliet inte upplevs som i alla delar tillfredsställande av parterna. Enligt utredningens mening är Boverkets förmåga att kommunicera med Regeringskansliet om uppgifter och resurser av väsentlig betydelse för hur myndighetsstyrningen kommer att utformas. Boverket bör utveckla sin förmåga att tala med en röst med Regeringskansliet och i övrigt vara mer proaktiv i samarbetet. Boverket måste också utveckla sin förmåga att hantera mer akuta uppgifter som inte kommer att kunna förutses.

En framtida verksamhetsanpassad styrning bör vara väl samordnad såväl beträffande styrning av verksamhet som finansiering samt bedrivs med beaktande av de skiftande förutsättningarna för Boverkets olika verksamheter. För detta behövs också en bättre redovisning av verksamheten från Boverket.

## 5 Samhällsplanering och bebyggelseutveckling

### Förslag:

- Boverket ska bedriva en systematisk kunskapsuppbyggnad och metodutveckling samt utveckla former för erfarenhetsåterföring, kunskapsförmedling och vägledning.
- Boverket ska främja samordningen av statliga intressen och verka för en bättre tillämpning av miljöbalkens hushållningsbestämmelser
- Boverket ska utarbeta nationella tvärsektoriella strategier inom samhällsbyggnadsområdet.
- Boverket ska utveckla metoder för att hantera mellankommunala och regionala dimensioner i en sektorsövergripande samhällsplanering.
- Boverket ska regelbundet redovisa tillståndet i landet beträffande samhällsplanering och bebyggelseutveckling.

### 5.1 Inledning

Boverket är enligt sin instruktion förvaltningsmyndighet för fysisk planering och för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden.

I kapitlet behandlas Boverkets verksamhet inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling. Frågor om verksamhet, resurser, styrning m.m. i övrigt som övergripande berör Boverket behandlas i kap 2–4.

Verksamheten inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling hanteras huvudsakligen vid Boverkets Planenhet och

Stads- och regionenhet samt i viss mån vid Analysenheten. Enheterna beskrivs närmare i bilaga 3 Verksamhetsbeskrivning.

## 5.2 Uppgifter och verksamhet

### 5.2.1 Boverkets uppgifter inom området

Enligt 1 kap 8 § PBL har Boverket den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket.

När kommunens beslut att anta eller ändra översiktsplanen har vunnit laga kraft ska enligt 4 kap 13 § PBL planen, planbeskrivningen, samrådsredogörelsen, granskningsyttrandet, utlåtandet enligt 10 § och ett protokollsutdrag med beslutet utan dröjsmål sändas till Boverket, länsstyrelsen, regionplanekontor och kommuner som berörs.

Förutom dessa bestämmelser i PBL berörs verksamheten också av MB:s bestämmelser om uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap, om miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap 19–21 §§ samt om underlag för tillämpningen av miljökvalitetsnormer i 5 kap.

Boverkets författningsenliga uppgifter inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling regleras också i Boverkets instruktion. Boverket ska bland annat

- följa, beskriva och analysera utvecklingen i fråga om planering och byggande, förmedla kunskaper samt vid behov ta initiativ till förändringar
- verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av PBL och MBs bestämmelser om riksintressen och miljökonsekvensbeskrivningar samt tillhandahålla underlag för tillämpningen av MBs bestämmelser om miljökvalitetsnormer.
- biträda regeringen
- medverka i internationellt samarbete

Boverkets verksamhet inom området styrs i praktiken till stor del av beställningar i regleringsbrev och regeringsuppdrag. Enligt regleringsbrevet för 2009 anges som mål att den fysiska planeringen ska användas som ett verktyg för att stödja hållbar utveckling på lokal och regional nivå. Planläggningen och plangenomförandet ska

präglas av effektivitet och rättssäkerhet. Samspelet mellan olika planeringsformer och mellan den kommunala planeringen och det regionala utvecklingsarbetet ska stärkas. Vidare ska goda kunskaper om planering och plangenomförande finnas tillgängliga och erfarenheter av lagstiftningen ska tas till vara för att kommuniceras och spridas till berörda på lokal, kommunal, regional och central nivå.

Målet för Boverkets uppsikt över planväsendet enligt plan- och bygglagen är att den ska bidra till en god kvalitet i planeringsprocessen och planläggningen. Samarbetet inom EU och internationellt ska ge ett ökat genomslag för svenska ståndpunkter och ett ökat utbyte av erfarenheter om planeringsmetoder för en hållbar utveckling av städer, tätorter och landsbygd. Arbetet för en utveckling av det regionala perspektivet ska också stödjas.

De olika målen åtföljs av ett stort antal relativt detaljerade återrapporteringskrav som i många fall utgör en slags uppdrag som förtydligar hur arbetet ska utföras.

Särskilda uppdrag lämnas i regleringsbrevet bl.a. om kompetenssatsning för bättre PBL-tillämpning, planer som styrmedel för att minska samhällets klimatpåverkan, vägledning för kommunernas och länsstyrelsernas arbete i plansammanhang med strandskyddet samt spridning av erfarenheter om Interreg.

### 5.2.2 Boverkets verksamhet inom området

Boverkets huvudsakliga uppgifter inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling är att svara för uppsikt över den fysiska planeringen och främja god planering och samhällsutveckling utifrån nationella mål.

Enligt aktivitetsplanerna beräknar berörda enheter att under 2009 använda ca 25 årsarbetskrafter inom området. Fyra femtedelar till insatser beträffande fysisk samhällsplanering och plangenomförande, en sjundedel till uppsikt och övriga till samarbete inom EU och internationellt.

Många av aktiviteterna härrör från regeringsuppdrag, både i form av återrapporteringskrav i regleringsbreven och i form av särskilda uppdrag. Regleringsbreven, som utarbetas i dialog med Boverket, innehåller till stor del återrapporteringskrav som återkommer år från år och som är kopplade till den ordinarie löpande verksamheten, t.ex. att redovisa och bedöma utvecklingen i fråga

om fysisk planering, att redovisa hur uppsikten över planväsendet bedrivits och att redovisa vilka insatser och aktiviteter ifråga om råd och stöd till kommuner och länsstyrelser som gjorts under året. För återrapporteringen får Boverket underlag från länsstyrelserna.

Den årliga plan- och byggenkäten, som ställs till länsstyrelserna, är ett viktigt verktyg i Boverkets uppsikt över den fysiska planeringen. Den innehåller bl.a. kvantitativa uppgifter om planeringsläget och bedömningar av problem och brister vid lagtillämpningen. Under ett antal år har utvecklandet av enkäter och rapporteringssystem varit viktigt då fungerande rutiner inte funnits. Från och med år 2009 kommer ett nytt återrapporteringssystem att användas. Uppföljning av hur PBL fungerar sker också genom BULT-gruppen (Boverkets Uppsikt och Länsstyrelsernas Tillsyn), där representanter från länsstyrelserna, Boverket och Miljödepartementet deltar. Boverket för också en dialog med kommuner och länsstyrelser i samband med den årliga uppsiktsresan då ett län besöks.

Boverkets arbete med riksintressen enligt MB sker främst i den verksövergripande trafikgruppen som leds av Boverket samt genom dialoger inom ramen för kompetenssatsningen för en bättre tillämpning av PBL.

Det löpande arbetet med detaljplanering handlar bl.a. om kunskapsförmedling och att utveckla system för hantering av planerna. I arbetet med den översiktliga planeringen ingår bl. a. kunskapsförmedling och att studera kommunernas antagna översiktsplaner för att analysera och lyfta fram intressanta exempel. Kunskapsförmedlingen sker förutom genom tryckta vägledningar, handböcker och informationsskrifter också genom konferenser och seminarier samt genom Boverkets hemsida. Muntlig och skriftlig rådgivning sker också.

Boverket driver eller medverkar också i flera projekt som syftar till att utveckla system för hantering av information och geodata i fysiska planer, bl.a. om standardisering av planinformation inom SIS/Stanli, och genomförandet av den nationella geodatastrategin. Ett arbete pågår med Boverkets utvecklingsprojekt Planeringsportalen som bedrivs i samarbete med flera myndigheter, IT-företag och forskare. Syftet är att utveckla en webbtjänst till stöd för samhällsplanering och samhällsbyggande.

En stor del av arbetet med vägledning inför PBL-reformen har under 2008 och 2009 utförts inom ramen för det verksamhetsomfattande projektet PBL-direkt. Boverket har under 2008–2010 också i



uppdrag att i samverkan med länsstyrelserna genomföra en kompetenssatsning för en bättre tillämpning av PBL.

Andra aktiviteter som tagit stora resurser i anspråk under de senaste åren är bl.a. utredningen om uppsikt, översynen av bestämmelserna i 6 kap. PBL om genomförande av detaljplaner och översynen av huvudmannskapet för allmän platsmark. Båda uppdragen om genomförandefrågor har utförts i samarbete med Lantmäteriet. Som exempel på särskilda frågor inom området som har behandlats under senare tid kan nämnas buller, vindkraft, bostadsnära natur, långsiktigt hållbart transportsystem, regionala utvecklingsprogram och trygghet i stads- och tätortsmiljöer ur ett jämställdhetsperspektiv. Flera av projekten har resulterat eller kommer att resultera i informationsskrifter eller handböcker. Boverket har också påbörjat ett arbete med att systematisera och lägga grunden till ett kartläggning- och analysarbete om territoriell utveckling.

Ett stort antal remisser besvaras årligen, såväl remisser från regeringen som andra remisser. Arbetet med att besvara detaljplaneremisser från regeringen sker dock sedan 2006 i betydligt mindre omfattning än tidigare. Det totala antalet inkomna remisser till verksamheten var under 2006–2008 i genomsnitt drygt 130 st per år, varav ca 30 från regeringen. Av remisserna från regeringen var i genomsnitt 12 angående överklagade detaljplaner och 7 angående yttranden över offentliga utredningar.

Inom EU-initiativet Interreg 4B har Boverket på regeringens uppdrag varit verksam i besluts- och övervakningskommittér avseende såväl Östersjön som Nordsjön. Boverket kommer att vara aktivt inom såväl Mål 2 Regional konkurrenskraft som Mål3/Interreg under hela programperioden 2007–2013.

Boverket medverkar i övervakningskommittén för European Spatial Planning Observation Network (ESPON), kontaktnätet för forskningsfrågor. ESPON:s syfte är att främja policyutveckling och att bygga upp ett europeiskt forskarnätverk inom området territoriell utveckling.

Boverket medverkar i kommissionens arbetsgrupp för territoriell sammanhållning och stadsfrågor (Territorial Cohesion and Urban Matters, TCUM). Gruppen har nära följt det planerings-samarbete som sker mellan EU:s medlemsländer och den europeiska kommissionen om urbana frågor (Leipzig-deklarationen) och territoriella utvecklingsfrågor (The Territorial Agenda of the EU).

Boverket deltar i planeringssamarbetet inom Östersjöområdet om fysisk planering och regional utveckling (VASAB) som har

påbörjat slutförandet av det långsiktiga strategiarbete som initierades av Sverige.

EU-kommissionen, DG Environment, har gett en arbetsgrupp (TWG5/LUP) i uppdrag att utarbeta riktlinjer för tillämpningen i den fysiska planeringen av artikel 12 i Sevesodirektivet. Artikel 12 ställer krav på att riktlinjer skall utarbetas för lokalisering av verksamheter som behandlas i direktivet. Boverket medverkar i arbetet.

Boverket och Sida tecknade i november 2007 en ramöverenskommelse om tjänster som innebär att Boverket ska delta i det internationella samarbetet med sin speciella kompetens inom planering, byggande och boende mot bakgrund av den nya nationella politiken för global utveckling. Boverket deltar i Sidas projekt i Montenegro och Kosovo.

Boverket samarbetar med de övriga nordiska planmyndigheterna och i de nordiska nätverken för regional respektive kommunal planering.

### **5.2.3 Beröringspunkter med andra myndigheters verksamheter inom området**

Boverket har kontakter och samarbete med ett stort antal myndigheter, bl. a. länsstyrelserna, Banverket, Luftfartsverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Vägverket, Fiskeriverket, Formas, Forsvarsmakten, Glesbygdverket, Jordbruksverket, Lantmäteriet, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet och Statens folkhälsoinstitut.

Kontakterna sker inom ramen för olika projekt, exempelvis i arbetet med planeringsportalen, inom miljömålsarbetet, i olika samverkansgrupper och vid särskilda informations- eller avstämningsmöten. Boverket leder sedan många år tillbaka en samverkansgrupp om riksintressehantering med representanter från de fyra trafikverken. Lantmäteriet och Boverket har uppgifter som ligger nära varandra, bl. a. frågor som bidrar till att utveckla den svenska e-förvaltningen och frågor som rör plangenomförande. Boverket och Naturvårdsverket har främst samarbete beträffande frågor rörande miljöbalken och miljömålsarbetet samt omushållnings- och planeringsfrågor. Boverket har också varit en viktig kunskaps- och samarbetspartner för Glesbygdverket, bl. a. i uppdraget om fjällanpassad hållbar lokal och regional utveckling.

### 5.3 Pågående och framtida förändringar inom området

Förutsättningarna för samhällsplaneringen ändras. Dagens och morgondagens planeringsuppgifter och utmaningar skiljer sig i hög grad från gårdagens. Människors vardag och företagens marknader har sedan länge sprängt lokalsamhällets och kommunens gränser. Ökad rörlighet i ett snabbt, lättillgängligt och miljövänligt kommunikationssystem blir allt viktigare för människors välfärd. Ambitioner om ett hållbart samhällsbyggande och ökad rörlighet påverkar bl.a. regionala strukturer, förhållandet mellan stad och land samt stadens och förorternas struktur och samband. Ett hållbart samhällsbyggande handlar också om förnyelse, återbruk och effektivisering.

Inom olika områden ökar behovet av nationella och regionala perspektiv i samhällsplaneringen. Det gäller bl.a. frågor om transportinfrastruktur, energi, miljö, landskapsstrategier, klimatanpassning, näringslivs-, landsbygds- och regional utveckling samt havs- och vattenförvaltning och -planering. Regeringen har uppmärksammat dessa frågor i ett antal propositioner det senaste året. Här är några exempel.

I propositionen Framtidens resor och transporter (prop. 2008/09:35) bedömer regeringen att det behövs ett ökat samspel mellan olika sektorer i planeringen, framför allt en bättre samordning av processerna för planering av trafik, infrastruktur och bebyggelse. Det är bl.a. viktigt att man uppnår bättre växelverkan mellan de program och planer som utvecklas i kommunerna och regionerna och de nationella strategierna.

I propositionen En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat (prop. 2008/09:162) anger regeringen att en mer integrerad samhällsplanering bör utvecklas för bebyggelse och infrastruktur genom ökad samverkan mellan olika nivåer och sektorer på kommunal, regional och nationell nivå. Vidare avser regeringen att, låta berörda myndigheter ta fram en vägledning för hur samhällsplaneringen bör bedrivas för en långsiktigt hållbar vattenförsörjning. I uppdraget bör ingå att visa hur samordning med förvaltningsplanerna enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön kan ske. Syftet är att förbättra förutsättningarna för en kommunal och regional långsiktig vattenförsörjningsplanering där både yt- och grundvatten ingår.

I propositionen En sammanhållen svensk havsmiljöpolitik (prop. 2008/09:170) bedömer regeringen att en ändamålsenlig planering av havet bör skapas och att arbetet med att utveckla en ny planeringsmodell för de svenska havsområdena bör ske på ett samlat sätt. En statlig myndighet bör ges ansvaret för planeringen av den ekonomiska zonen och enligt regeringen bör allmänheten och relevanta aktörer ges goda möjligheter att medverka i processen. Vidare är det enligt regeringen av stor betydelse att ansvariga myndigheter samverkar över sektorsgränser för att främja länsstyrelsernas, kommunernas, ideella organisationers, företagens samt privatpersoners arbete med att varsamt bruka och utveckla kust- och skärgårdsmiljöerna, t.ex. i arbetet med kommunala översiktsplaner och regionala utvecklingsprogram för kust- och skärgårdsområden.

Regionalt får länsstyrelserna enligt propositionerna i samarbete med kommunerna och de regionala självstyrelse- och samverkansorganen en central roll i detta arbete. De ska på regional nivå samordna och driva på klimat- och energiarbetet, miljömålsarbetet, tillväxt- och utvecklingsarbetet samt arbetet med transport- och samhällsplanering. Även i arbetet med andra aktuella frågor som strandskydd, vindkraft och landskapsbild är det regionala perspektivet och länsstyrelsens roll framträdande. Länsstyrelsen bör enligt regeringen fortsatt ha en viktig roll för samhällsplaneringen mellan kommuner. Det är vidare angeläget att samordningen mellan olika nivåer och sektorer på kommunal, regional och nationell nivå utvecklas för att nå en mer integrerad samhällsplanering med en helhetssyn på bebyggelse och infrastruktur. Boverket har enligt utredningen här en viktig uppgift när det gäller kunskapsuppbyggnad och metodutveckling och har redan i uppdrag att utreda hur översiktsplaner och detaljplaner kan fungera som styrmedel för att minska utsläppen av växthusgaser samt att ta fram vägledning och stöd för klimatanpassning i planering och byggande. Vidare kommer Boverket att ha en viktig uppgift i att vägleda och stödja olika aktörer i arbetet.

Inom samhällsbyggandet finns sektorsintressen, ofta starkt drivande, med omfattande resurser. Samhällsplaneringen behöver bedrivas med ett helhetsperspektiv som kan vägleda och samordna sektorerna. Det är enligt utredningens mening viktigt att de statliga sektorsintressena vägleds av en gemensam inriktning mot ett hållbart och attraktivt samhällsbyggande. Ett hållbart samhälle uppstår inte som summan av sektorskraven. Sektorskraven behöver

utformas och tillämpas i ett större perspektiv. Statens myndigheter måste samverka inbördes och med lokalplanet på ett effektivt och balanserat sätt. Det behövs en gemensam agenda och en prövande samordning.

Utredningen konstaterar att utvecklingen på samhällsbyggnadsområdet medför att behovet av ett regionalt, sektorsövergripande perspektiv i den fysiska samhällsplaneringen ökar. Det finns också ett ökat behov av nationella tvärsektoriella strategier inom samhällsbyggnadsområdet. Samtidigt finns ingen myndighet på nationell nivå som verkar utifrån en helhetssyn i samhällsplaneringen.

Också utvecklingen inom EU pekar på behovet ett sektorsövergripande strategiarbete på nationell nivå.

### *Riksrevisionens granskning*

Riksrevisionen granskade i en rapport 2005<sup>1</sup> (RiR 2005:12) 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.

Enligt rapporten visade granskningen att centrala inslag i PBL inte har utvecklats på det sätt som förutsattes när lagen infördes och Riksrevisionen skrev bl.a. följande.

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

---

1 Uppsyn och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik (RiR 2005:12)

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 konstaterade i rapporten sammanfattningsvis att den statliga överblicken över den fysiska planeringen är bristfällig och rekommenderade regeringen bl.a. att uppdra åt Boverket att på ett mer systematiskt sätt sammanställa förekommande problem och brister i den fysiska planeringen och att utvärdera hur länsstyrelserna arbetar med tillsyn över den fysiska planeringen.

I en uppföljningsrapport 2009<sup>2</sup> konstateras att Riksrevisionens rekommendationer i stort har följts, att det nu finns ett större fokus på uppsikt och tillsyn och att det torde ha lett till en planeringsprocess av högre kvalitet och en bättre samordning av de statliga intressena i samhällsplaneringen.. I rapporten anförs att ”den enda av rekommendationerna som inte kommenterats eller tagits om hand på ett tydligt sätt är den att regeringen bör undersöka vilka konsekvenser som det stora antalet regeringsuppdrag kan få för Boverkets arbete med att följa upp planväsendet och tillämpningen av PBL”.

#### *Vissa utredningar och övriga förslag*

Miljödepartementet har remitterat ett förslag till en ny plan- och bygglag (dnr M2009/2171R). Förändringarna kommer med all sannolikhet att beröra Boverkets verksamhet inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling. Förslaget redovisas närmare i avsnitt 3.2.2.

---

<sup>2</sup> Riksrevisionens uppföljningsrapport 2009 till riksdagens finansutskott (dnr 30-2008-1345)

I betänkandet Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar (SOU 2009:45) föreslås bl.a. att Boverkets uppgifter att verka för samordning av myndigheternas arbete med uppgifter om områden av riksintresse förs från instruktionen till hushållningsförordningen. Någon formell samrådsskyldighet för sektorsmyndigheterna bör inte föreskrivas, utan verkets roll bör i stället vara av rådgivande karaktär. Boverket bör enligt betänkandet också ha den samlade kunskapen om de områden i landet som omfattas av uppgifter om att områdena är av riksintresse.

Riksantikvarieämbetet fick 2006 i uppdrag av regeringen att utarbeta ett förslag till nationellt genomförande av den europeiska landskapskonventionen. Ämbetet föreslog att skyddet för landskapsbilden förs in i PBL och i MB, att en utredning med uppdrag att formulera en nationell landskapspolitik och en nationell strategi för landskapet tillsätts, samt att alla län och regioner ska ta fram regionala landskapsstrategier. Enligt förslaget blir konsekvensen för berörda myndigheter, bl.a. Boverket, ett förstärkt och utökat ansvar för landskapsfrågorna som ska delas över sektorsgränserna..

Mot bakgrund av den rapport som Rådet för arkitektur, form och design lämnade 2008 bedömde regeringen i budgetpropositionen för 2009 att Arkitekturmuseet bör få ett vidgat uppdrag som, förutom myndighetens nuvarande ansvarsområde, även innefattar formgivning och design. Arkitekturmuseet ska, bl.a. i samverkan med Boverket, främja och förmedla kunskap om hur en ökad kvalitet inom arkitektur, form och design kan bidra till samhällsutvecklingen. (Se vidare avsnitt 5.6.1).

## 5.4 Synpunkter från andra aktörer

Flera myndigheter och organisationer anser att Boverkets roll bör stärkas och tydliggöras och att en renodling av verksamheten kan behöva göras. Vissa myndigheter tycker att Boverket i flera avseenden intar en avvaktande hållning och är obenägen att ge besked, andra att verket inte har tillräckliga resurser för sin kärnverksamhet. Många myndigheter, organisationer och kommunerna anför att det finns ett stort behov av råd och stöd för att tolka och använda ny lagstiftning, men att Boverket inte tillgodoser detta behov. Verket är ofta sent i förhållande till lagstiftningens ikraftträdande och kommunerna upplever ofta anvisningarna som otydliga.

Kommunerna anser också att det finns behov av större tydlighet från Boverket gentemot länsstyrelserna om hur deras stöd till kommunerna skall se ut. Den nuvarande otydligheten leder till direkta motsättningar mellan statlig sektorsstyrning via riktvärden och normer och politiska avvägningar på kommunal nivå. Sektorsmyndigheterna ger i ökande utsträckning vägledning i planeringsrelaterade sakfrågor, utan att ha varken kompetens eller ansvar för helheten. Det behövs en utvecklad samsyn och samverkan mellan de olika statliga instanser som är inblandade i planeringsprocessen. Kommunerna anser vidare att Boverket bör arbeta direkt mot kommunerna, bl.a. med stöd i kompetensutvecklingen som behövs både för att skapa god kvalitet i planeringen och för att upprätthålla rättssäkerheten för lagstiftningen. Länsarkitekterna poängterar vikten av att Boverket ger stöd till länsstyrelserna, t.ex. i form av återkommande handläggarutbildningar, IT-stöd och en gemensamt utarbetad handbok för statlig handläggning.

Många myndigheter önskar utökat samarbete och ett större engagemang från Boverkets sida i olika samarbetsprojekt. Några anser att samverkan inte alltid genomförts på ett effektivt sätt i de gemensamma projekt, som Boverket ansvarar för. Några organisationer efterlyser en bättre dialog med verket. Det framhålls som viktigt att ansvarsförhållandena i olika projekt görs tydliga.

Flera myndigheter, organisationer och kommunerna anser att Boverket bör arbeta mer aktivt med frågor om samordning av statliga intressen och riksintressen enligt MB, och att verket bör arbeta med en helhetssyn i samhällsplaneringen. De anser vidare att en nära och aktiv kontakt med forsknings- och utvecklingsarbetet inom området är en förutsättning för Boverkets verksamhet och att Boverket måste kunna lägga resurser på planeringsrelaterad forskning och utveckling. En högskola anser att det finns en stor kunskapsefterfrågan inom Boverkets ansvarsområde, men att verket inte möter omvärldens behov och förväntningar. En annan poängterar vikten av att Boverket är engagerat i planeringens kompetensförsörjning och följer den internationella utvecklingen. En organisation anser att Boverket bör ha kompetens inom alla de områden som myndigheten bevakar – juridik, teknik och arkitektur, och att verket måste ta ett ansvar för att samordning mellan PBL och MB fungerar i praktiken.

Vissa organisationer och företag uppmärksammar frågor som Boverket borde arbeta med. Exempel är samhällsekonomiska analyser av stadsbyggnad och stadsutveckling, långsiktig och



genomtänkt planering för återvinning samt arbete med ett systemperspektiv på den energieffektiva bebyggelsen.

## 5.5 Analys

Utredningen noterar att det från omvärlden finns synpunkter om att Boverkets roll bör stärkas och att verket bör agera mer proaktivt inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling. Bättre råd och stöd för tolkning och användning av lagstiftningen och vägledning i planeringsrelaterade sakfrågor efterlyses, liksom utökat samarbete och ett större engagemang från Boverkets sida i olika samarbetsprojekt. Flera anser att Boverket bör arbeta mer aktivt med frågor om samordning och statliga intressen och att verket bör arbeta med en helhetssyn i samhällsplaneringen. Vidare behövs en närmare och mer aktiv kontakt med forsknings- och utvecklingsarbetet inom området. Boverket måste kunna lägga resurser på planeringsrelaterad forskning och utveckling.

Utredningen finner att många av synpunkterna stämmer överens med de iakttagelser utredningen gjort angående Boverkets verksamhet. Utredningen bedömer att de förslag som de flesta av dessa synpunkter genererar ryms väl inom Boverkets nuvarande författningssenliga uppgifter. De är också i huvudsak i linje med utredningens förslag angående Boverkets centrala uppgifter framgent inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling (se avsnitt 5.6.1).

Utredningen konstaterar att verksamheten inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling omfattar ett stort antal aktiviteter med följd att resurserna splittras och att det till varje uppgift avsätts relativt lite resurser. Många av projekten löper under flera år och det är vanligt med förskjutna tidplaner. Det är inte ovanligt att resurser läggs på aktiviteter med oklart syfte liksom att rapporter överarbetas. Nyttan av olika projekt för externa mottagare står inte alltid i relation till arbetsinsatsen.

Som en följd bl.a. av Riksrevisionens rapport 2005 (se avsnitt 5.3) och regeringens därav föranledda åtgärder har formerna för uppföljning utvecklats under senare år, bl.a. genom arbetet med den årliga plan- och byggenkäten och i BULT-gruppen. I redovisningarna av arbetet saknas dock djupare analys av varför tillämpningen av lagstiftningen inte fungerar som det var tänkt och hur bristerna kan åtgärdas. Vidare begränsas arbetet med att följa

och bedöma utvecklingen i huvudsak till att belysa om nuvarande regelverk följs. Analys av om utvecklingen går i rätt riktning i förhållande till nationella mål, internationella utvecklingstendenser och framtida behov saknas ofta, liksom förslag till åtgärder.

Det finns hos kommuner och länsstyrelser ett stort behov av vägledning, råd och stöd i verksamheten inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling, framför allt vid genomförandet av ny lagstiftning. Många framhåller dock att Boverket reagerar för sent – eller inte alls – på ny lagstiftning och att nyttan med de informationsskrifter, handböcker och råd som ges ut varierar. Många publikationer, t ex boken om detaljplan, är uppskattade och mycket använda i kommunerna, men det finns också skrifter, som är alltför otydliga, komplicerade eller omfattande för att ge användbar vägledning.

Kunskapsuppbyggnad och metodutveckling inom området är nödvändig både för att hålla tillräckligt hög kompetensnivå i arbetet med att stödja länsstyrelser och kommuner och för att kunna bedriva en mera framåtsyftande verksamhet. Enligt vad utredningen erfarit bedrivs inte ett sådant arbete på något systematiskt sätt vid Boverket. Arbetet behöver också bedrivas i nära kontakt med forskning och utveckling inom området, men Boverket har inga resurser för att finansiera sådan verksamhet.

Det saknas i dag i viss omfattning samverkan och samsyn i samhällsplaneringen mellan olika statliga instanser. Detta kan få till följd att starka statliga sektorsintressen motverkar en bra helhetslösning. Länsstyrelserna behöver enligt utredningens mening tydligare vägledning och stöd i arbetet med samordning av statliga intressen i samhällsplaneringen. Länsstyrelser, kommuner och berörda centrala myndigheter påpekar brister när det gäller Boverkets arbete med stöd och vägledning i frågor rörande hushållning med mark och vatten enligt MB, inklusive riksintressen. En bidragande orsak till den bristande hanteringen kan enligt utredningens mening vara den otydliga ansvarsfördelningen beträffande frågorna i det ansvariga departementet (se kap. 4).

Boverkets ansvar för samhällsplaneringsfrågor innebär att Boverket är involverad i ett stort antal frågor där huvudansvaret ligger hos andra myndigheter. Många av de centrala verk som samarbetar med Boverket tycker att samarbetet med Boverket borde vara mera utvecklat och upplever att Boverket inte deltar på det aktiva sätt som varit önskvärt. Också länsstyrelserna anser att samverkan borde öka och att det behövs handläggarstöd. I vissa

projekt som Boverket själv driver har det framkommit synpunkter på att de myndigheter som borde involveras i arbetet kontaktas för sent eller inte alls.

Uppgifterna inom området är uppdelade på två enheter. Enligt vad utredningen erfarit är ansvarsfördelningen mellan enheterna inte tydlig vare sig för utomstående eller medarbetare. Frågor om miljökonsekvensbeskrivningar och strandskydd har flyttats mellan enheterna, och frågor om stadsutveckling och fördjupningar av översiktsplaner hör inte självklart hemma hos någon av enheterna. Många uppgifter skulle lika gärna kunna ligga på den ena enheten som på den andra och utredningen konstaterar att den sakliga grunden för uppdelningen av verksamheten inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling på två enheter är oklar.

## 5.6 Överväganden och förslag

Utredningens överväganden om övergripande utgångspunkter för Boverkets verksamhet behandlas i avsnitt 2.6.1 och om verksamhetsutveckling och forskning m.m. i avsnitt 3.7.

### 5.6.1 Boverkets uppgifter framgent inom området

Utredningen finner att Boverkets centrala uppgifter inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling framgent bör vara följande.

- Följa tillämpning och effekter av regelsystemet enligt plan- och bygglagstiftningen och miljöbalkens hushållningsbestämmelser. Främja en ändamålsenlig och lika tillämpning i alla delar av landet genom vägledning och kunskapsförmedling samt genom kunskapsuppbyggnad och metodutveckling initiera förbättringar.
- Utarbeta nationella tvärsektoriella strategier inom samhällsbyggnadsområdet. Följa och analysera utvecklingen samt verka för en stärkt roll för samhällsplaneringen i arbetet med en hållbar utveckling.
- Utveckla metoder för att hantera mellankommunala och regionala dimensioner i en sektorsövergripande samhällsplanering.

- Företräda en helhetssyn i samhällsplaneringen och främja samordningen av statliga intressen.
- Regelbundet redovisa tillståndet i landet beträffande samhällsplanering och bebyggelseutveckling.
- Samordna, driva på och stödja verksamheten vid länsstyrelser och kommuner.
- Biträda regeringen.
- Följa och delta i arbetet på området inom EU och internationellt.

Utredningen bedömer att verksamheten inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling inte fullt ut möter Boverkets avsedda uppgifter inom området och noterar att Boverket inte alltid lever upp till de förväntningar som andra myndigheter har när det gäller samarbete och engagemang.

Utredningen konstaterar att användningen av resurserna inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling splittras på många aktiviteter, vissa med oklart syfte. Aktiviteternas nytta för externa mottagare står inte alltid i relation till den nedlagda arbetsinsatsen. Utredningens uppfattning är att arbetet med handfasta råd till kommuner och länsstyrelser inte givits tillräckligt hög prioritet av Boverket. Utredningen anser att verksamheten inom området behöver utvecklas och föreslår i avsnitt 3.7 åtgärder för att fokusera och höja effektiviteten i verksamheten.

Utredningen konstaterar vidare att det saknas en samlad politik för hållbart samhällsbyggande på övergripande nivå. Utvecklingen på samhällsbyggnadsområdet medför att behovet av ett regionalt, sektorsövergripande perspektiv i den fysiska samhällsplaneringen ökar. Det finns också ett behov av nationella sektorsövergripande strategier inom samhällsbyggnadsområdet.

### *Regelsystemet*

Grundläggande uppgifter inom området är Boverkets ansvar för uppsikt över plan- och byggväsendet och hushållningen med mark- och vattenområden. Det handlar bl.a. om att följa tillämpning och effekter av regelsystemet för att kartlägga brister i tillämpningen, att främja en ändamålsenlig och lika tillämpning i alla delar av

landet genom vägledning och kunskapsförmedling samt att genom kunskapsuppbyggnad och metodutveckling initiera förbättringar.

Brister i tillämpningen av regelsystemet behöver analyseras och åtgärder tas fram för att åstadkomma förbättringar. För att kunna göra rätt prioriteringar när det gäller arbetet med metodutveckling, handböcker m.m. och för att kunna föreslå realistiska och verkningsfulla åtgärder i den kommunala planeringen är det enligt utredningens mening viktigt att erfarenhetsåterföringen sker genom väl utvecklade kontakter med kommunerna i samarbete med länsstyrelserna. Eftersom det inte är möjligt för Boverket att ha direktkontakt med samtliga kommuner är det viktigt att finna former för hur erfarenhetsåterföringen från kommunerna kan utvecklas, t.ex genom samarbete med Sveriges kommuner och landsting, enkäter och referensgrupper. De större kommunernas planeringskompetens bör tas till vara.

Konkret vägledning i form av tolkning, råd och stöd till kommuner och länsstyrelser i tillämpningsfrågor och vid införandet av ny lagstiftning är väsentliga uppgifter inom Boverkets uppsiktsansvar. Det bör finnas beredskap för snabba riktade insatser, och råd och vägledning bör finnas framme när ny lagstiftning träder i kraft. Det är viktigt för att åstadkomma en ändamålsenlig och lika tillämpning av regelsystemet i alla delar av landet.

Beträffande MBs bestämmelser om riksintressen finns i dag en otydlighet och osäkerhet när det gäller tillämpningen, både hos kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter. Utredningen anser att Boverket i enlighet med sitt ansvar bör vidta åtgärder för att säkerställa att bestämmelserna i miljöbalken om hushållning med mark- och vattenområden, inklusive riksintresseområden, tillämpas såsom avsett. (Se även Erik Casten Carlbergs underlagsrapport).

Boverket bör bedriva en systematisk kunskapsuppbyggnad och metodutveckling för att kunna ge kompetent vägledning och rådgivning inom området. En nära och aktiv kontakt med forsknings- och utvecklingsarbetet inom området behövs för att Boverket ska kunna utveckla sin auktoritet på området. Boverket har i dag inget anslag för att finansiera planeringsrelaterad forskning och utveckling vilket är en brist. Utredningen föreslår i kap 3 att verket tillförs resurser för att kunna finansiera viss forskning och utveckling inom sina verksamhetsområden samt att ett Råd för forskning om planering, byggande och boende som får till uppgift att initiera,

stimulera, följa och stödja forskning inom områdena inrättas vid Boverket.

Arbetet inom EU och internationellt är värdefullt för att fånga upp ny kunskap och nya metoder inom samhällsplaneringsområdet. Utredningen anser att Boverket bör ha en god överblick över den internationella utvecklingen inom samhällsbyggnadsområdet.

Formerna för vägledning och kunskapsförmedling bör anpassas till frågans karaktär. I många fall kan en enklare analys och kort vägledning vara tillräcklig medan det i andra fall krävs djupare analys och utvecklade metoder. En utvecklad e-förvaltning ger möjligheter att effektivt och snabbt nå ut med ny information och vägledning till mottagarna. Den ger också nya möjligheter att smidigt hantera erfarenhetsåterföring och skapa interaktiva diskussionsformer. Planeringsportalen och arbetet med plan- och byggenkäten är några exempel på Boverkets användning av e-förvaltning och utredningen anser att inriktningen mot ökad användning av e-förvaltning bör fortsätta och förstärkas.

### *Samhällsplaneringens roll*

Enligt utredningens direktiv står samhällsplaneringen 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. 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.

Utredningen konstaterar att fysisk samhällsplanering är övergripande och samordnande till sin karaktär och syftar till att organisera olika funktioner och verksamheter till en fysisk helhet. Fysisk planering på kommunal nivå styrs av kommunerna enligt PBL. Övergripande fysisk planering med helhetsperspektiv på regional och nationell nivå bedrivs i många EU-länder men har ingen tydlig och allmän svensk författningsreglerad form.

Sådan planering bedrivs i Sverige i allt större omfattning med ett sektorsperspektiv av vissa sektorsmyndigheter. De övergripande

samhällsplaneringsfrågorna drivs efter olika agendor, beroende på om man ser frågorna ur ett miljö-, energi-, infrastruktur-, regional-ekonomiskt eller annat perspektiv. Nationella strategier för olika frågor efterlyses i olika sammanhang och regeringen har i flera propositioner under det senaste året uppmärksammat behovet av ökad samordning av samhällsplanering för olika ändamål.

Det saknas med andra ord ett helhetsperspektiv, och metoder och former behöver utvecklas för att hantera de regionala och nationella dimensionerna i syfte att samordna och organisera olika funktioner och verksamheter till en fysisk helhet, givet de förutsättningar som ges av det svenska planeringssystemet. (Se även Erland Ullstads underlagsrapport). Utredningen föreslår i avsnitt 4.5.1 att Regeringskansliet utvecklar en samlad politik för ett hållbart samhällsbyggande.

Enligt utredningens mening har Boverket utifrån sitt myndighetsansvar till uppgift att bevaka helhetsperspektivet i samhällsplaneringen på alla nivåer. Utredningen anser dock att Boverket för att kunna utföra sin uppgift behöver ett förtydligt mandat att på nationell nivå vara samordnande för samhällsplaneringen och föreslår i avsnitt 4.5.1 att regeringen ger Boverket ett tydligt mandat att driva frågor om ett hållbart samhällsbyggande bl.a. gentemot andra myndigheter.

För att utveckla och åskådliggöra helhetsperspektivet bör Boverket ha till uppgift att utarbeta nationella tvärspektoriella strategier inom samhällsbyggnadsområdet som ger uttryck för en helhetssyn beträffande markanvändning och hushållning med mark och vatten i ett nationellt perspektiv. Sådana strategier ska kunna tjäna som ett samlande underlag för sektorernas planering och ge en samlad inriktning mot ett hållbart och attraktivt samhällsbyggande för den fysiska planeringen på olika nivåer. Boverkets rapport (1994:14) *Sverige 2009 – förslag till vision* är ett exempel på en sådan strategi. EU-samarbetet på området bör kunna ge underlag och inspiration i utvecklingsarbetet.

Många frågor behöver hanteras i samhällsplaneringen på regional och mellankommunal nivå. Sambanden mellan fysisk planering och regional utveckling behöver operationaliseras. Strandskyddsfrågor, vindkraftsfrågor och landskapsbildsfrågor är exempel på frågor med regionala dimensioner som behöver hanteras samlat i planeringen. Statliga intressen behöver samordnas. Regeringen har i flera propositioner uppmärksammat länsstyrelsens samordnande och pådrivande roll när det gäller samhällsplaneringen. Kommuner och

olika regionala organ behöver stöd och vägledning i arbetet med mellankommunala frågor och regional utveckling och länsstyrelserna behöver stöd i sin samordnande roll och i arbetet med att utveckla regionala planeringsunderlag. Utredningen anser att Boverket bör ha till uppgift att utveckla metoder för att hantera mellankommunala och regionala dimensioner i en sektorsövergripande samhällsplanering.

Arbetet med regionala frågor och nationella strategier bör enligt utredningens mening kunna utgöra en del i Boverkets systematiska arbete med kunskapsuppbyggnad och metodutveckling. Det bör också kunna ge också bättre möjligheter för Boverket att följa utvecklingen när det gäller samhällsplaneringen och hushållningen med mark och vatten i landet, ge underlag för samordning av statliga intressen samt utgöra ett värdefullt stöd för regionalt utvecklingsarbete och kommunal översiktlig planering. Sammantaget bör det kunna ge Boverket bättre förutsättningar att utöva uppsikt över plan- och byggväsendet och ge vägledning till kommuner, länsstyrelser och andra aktörer.

Med tanke på Boverkets kompetens och ansvar när det gäller planering anser utredningen att Boverket bör tilldelas en central roll i det kommande arbetet med havsplanering.

### *Hållbar stadsutveckling*

Boverket har, bl.a. till följd av sin författningsenliga uppgifter, det långsiktiga och övergripande ansvaret för arbetet med en hållbar stadsutveckling.

Delegationen för hållbara städer ska under åren 2008–2010 verka för en hållbar utveckling av städer, tätorter och bostadsområden. Delegationen ska enligt sitt uppdrag i samarbete med kommunerna, marknadens aktörer och andra parter underlätta och stimulera arbetet med att genom integrerad, sektorsövergripande planering, höjda ambitionsnivåer och användande av ny teknik åstadkomma välfungerande och attraktiva stadsmiljöer där hög livskvalitet går hand i hand med förbättrad miljö, ekonomisk tillväxt, social sammanhållning och minimerad klimatpåverkan. Vidare ska delegationen hantera det ekonomiska stödet om 340 mnkr till investeringar för åtgärder som främjar hållbar stadsutveckling i syfte att väsentligen minska utsläppen av växthusgaser. Boverket ska enligt förordningen om statligt stöd för hållbara städer (SFS 2008:1047) och 2009 års



regleringsbrev bistå delegationen med bl.a. administrativt stöd, analys och bedömningar beträffande ansökningar om bidrag samt underlagsmaterial och analyser i delegationens arbete. Enligt förordningen övertar Boverket delegationens roll den 1 januari 2011.

Delegationen sorterar i dag under Miljövårdsberedningen men har ansvar och uppgifter som mycket nära ansluter till Boverkets allmänna ansvar för att främja ett hållbart stadsbyggande. Utredningen anser att det finns anledning att överväga att placera delegationen under Boverket och redovisar i avsnitt 2.6.4 ett förslag till hur regleringen i instruktionen kan ske.

Mot bakgrund av Rådets för arkitektur, form och design rapport *Ett centrum för arkitektur, form, design och gestaltningen av den gemensamma miljön* har regeringen gett Arkitekturmuseet i uppdrag att bl.a. främja och förmedla kunskap om hur en ökad kvalitet inom arkitektur, form och design kan bidra till samhällsutvecklingen. Det vidgade uppdraget innebär att museet i sin verksamhet kan anlägga ett helhetsperspektiv på frågor som rör den fysiska miljön, vad gäller byggnader, anlagda miljöer och föremål. Arkitekturmuseet ska bl.a. samverka med myndigheter som t. ex. Boverket och andra offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå som på olika sätt ansvarar för arkitektur-, formgivning-, samhällsplanerings- och stadsutvecklingsfrågor. Senast den 1 juli 2009 ska Arkitekturmuseet i en rapport till regeringen redovisa hur organisationen anpassas till det vidgade uppdraget och vilka insatser som gjorts och planeras inom ramen för uppdraget. Enligt budgetpropositionen 2009 avser regeringen också att ge ett uppdrag till museet att i samråd med andra berörda myndigheter och organisationer utveckla samverkan kring arkitektur-, formgivnings- och stadsmiljöfrågor. Rådet ansåg i sin rapport att den starka betoning av kvalitetsfrågan i ett medborgarperspektiv i det föreslagna centrumets verksamhet gör att Boverket bör vara en nära samverkanspart med den stora kunskapsmassa verket äger och de breda kontakter man har i verksamheten.

Boverkets stadsmiljöråd är ett rådgivande organ till Boverket vad gäller verksamheten kring byggd miljö, fysisk planering och boende. Rådet ska vara en kompetensresurs och ett forum för idéutbyte och diskussion kring aktuella frågeställningar inom främst samhällbyggnadsdivisionens ansvarsområde och utgöra en kontaktbrygga för verket till såväl forskning som praktisk erfarenhet inom området.

Enligt utredningens mening bör Boverket delta i arbetet med att utveckla samverkan för att skapa bättre förutsättningar och möjligheter för sitt arbete med hållbar stadsutveckling. I detta sammanhang bör verket överväga stadsmiljørådets roll.

Rådet för arkitektur, form och design föreslog i sin rapport att Arkitekturmuseet övertar Boverkets uppgift att administrera och fördela stödet till icke-statliga kulturlokaler. Regeringen ansåg i budgetpropositionen 2009 att det finns skäl att avvakta resultatet av denna utrednings arbete innan det görs någon förändring i förvaltningen av bidraget till icke-statliga kulturlokaler.

Rådets motiv för att låta Arkitekturmuseet överta ansvaret för stödet till icke-statliga kulturlokaler som uppgår till ca 10 mnkr per år var dels att Rådet ansåg att kraven på arkitektonisk kvalitet i projekten borde skärpas, dels att hälften av anslaget borde omfördelas för att ingå i den föreslagna verksamheten.

Utredningen bedömer att Boverket bedriver en väl fungerande verksamhet beträffande stödet till icke-statliga kulturlokaler. Enligt utredningens mening bör kraven på arkitektonisk kvalitet i projekten kunna tillgodoses på ett tillfredsställande sätt inom ramen för den framtida samverkan kring arkitektur-, formgivnings- och stadsmiljöfrågor. Utredningen anser att Boverket även fortsatt bör ha ansvaret för stödet.

#### *Redovisning av tillståndet i landet beträffande samhällsplanering och bebyggelseutveckling*

Utredningen anser att Boverket bör få i uppdrag att årligen redovisa tillståndet i landet beträffande samhällsplanering och bebyggelseutveckling. Redovisningen bör innehålla beskrivning av utveckling och tendenser, bl.a. beträffande läget för kommunernas planläggning och de viktigaste planeringsfrågorna i länen.

Närmare utformning av och innehåll i redovisningen bör bestämmas i dialog mellan Boverket och regeringen.

Utredningen anser att det kan finnas anledning för Boverket att överväga att också utforma och ge ut en mera lättillgänglig skrift som uppmärksammar utvecklingstendenser och intressanta fakta beträffande planering, byggande och boende i landet. Motivet skulle vara att med ett intresseväckande innehåll i en sådan publikation kunna öka intresset för samhällsbyggnadsfrågor hos allmänhet, politiker och media.

## 6 Byggande och förvaltning

### Förslag:

- Boverket ska bedriva verksamheten utifrån en helhetssyn som bygger på kunskap om såväl byggregelsystemet i dess helhet som dess tillämpning i praktiken
- Boverkets byggregler förenklas och ges en ny struktur.
- Boverket får ansvar för tillsynsvägledning i byggtillsynen.
- Boverket får ett uttalat ansvar för kulturhistoriskt värdefulla byggnader

### 6.1 Inledning

Boverket är enligt sin instruktion förvaltningsmyndighet för byggade och förvaltning av bebyggelsen.

I kapitlet behandlas Boverkets verksamhet inom området Byggande och förvaltning. Frågor om verksamhet, resurser, styrning m.m. i övrigt som övergripande berör Boverket behandlas i kap 2–4. Verksamheten inom området Byggande och förvaltning hanteras huvudsakligen vid Boverkets Byggregelenhet och Bygg- och förvaltningsenhet. Enheterna beskrivs närmare i bilaga 3 Verksamhetsbeskrivning.

## 6.2 Uppgifter och verksamhet

### 6.2.1 Boverkets uppgifter inom området

Boverkets huvudsakliga ansvar inom området Byggnads- och förvaltning är att meddela föreskrifter som verket bemyndigas genom PBF och BVF, förordningen (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem (OVK) och förordningen (2006:1592) om energideklarationer för byggnader. Vidare har Boverket tillsynsansvar för marknadskontrollen av byggprodukter enligt förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor.

Enligt instruktionen ska Boverket utöver att meddela föreskrifter också,

- ha uppsikt och tillsyn över de föreskrifter man meddelar,
- följa, beskriva och analysera utvecklingen i fråga om byggande,
- följa upp och utvärdera effekterna av tillämpningen av lagar och förordningar och användning av andra styrmedel,
- bedriva informationsarbete om gällande och nya regler, m.m.,
- föreslå åtgärder och ändringar för att syftet med reglerna och andra styrmedel ska nås
- medverka i internationellt samarbete som syftar till att harmonisera egenskapskraven på byggnader och byggprodukter

Boverkets verksamhet inom området styrs också av beställningar i regleringsbrev och regeringsuppdrag. Enligt regleringsbrevet för 2009 ska insatser vid byggande och förvaltning inriktas på att ta fram, utveckla, sprida och höja kunskapen om verifierbara funktionskrav. Åtgärder inriktade på förvaltningsskedet ska utvecklas. Insatserna ska särskilt inriktas på effektiv energianvändning, god inomhusmiljö och tillgänglighet.

Målet för Boverkets uppsikt över byggnadsväsendet är att medverka till en effektiv, ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av PBL, BVL och Boverkets föreskrifter i syfte att uppnå en god kvalitet i byggande och förvaltning.

Marknadskontrollen ska vara effektiv och säkerställa att byggprodukter, enligt BVL och produktsäkerhetslagen avseende Boverkets ansvarsområde, som gjorts tillgängliga på marknaden, uppfyller gällande krav.

Vidare ska Boverket öka samarbetet för att främja Sveriges ståndpunkt i EU-arbetet, Europaharmoniseringen och det internationella arbetet.

De olika målen åtföljs av ett antal relativt detaljerade återrapporteringskrav som i vissa fall utgör en slags uppdrag som förtydligar hur arbetet ska utföras.

Särskilda uppdrag lämnas i regleringsbrevet bl.a om regelförankling, uppföljning av energikrav i nya byggnader och uppföljning av energideklarationer.

### 6.2.2 Boverkets verksamhet inom området

Verksamheten inom området kan delas upp i:

- Föreskrifter och allmänna råd avseende krav på byggnader och yttre miljö,
- Bygglov- och tillsynsprocessen
- Marknadskontroll
- Särskilda regeringsuppdrag

Enligt aktivitetsplanerna beräknar berörda enheter att under 2009 använda ca 35 årsarbetskrafter inom området. Tre femtedelar till insatser beträffande hållbart byggande och förvaltning, en fjärdedel till uppsikt och övriga lika fördelat på samarbete inom EU och internationellt och marknadskontroll.

#### Föreskrifter och allmänna råd avseende krav på byggnader och yttre miljö

##### *Boverkets byggregler och konstruktionsregler*

Boverkets centrala verksamhet inom området är att i BBR och BKR utveckla de krav på byggnader som följer av bestämmelserna i 2 § BVL i BVF. Verket arbetar också med att utveckla, sprida och höja kunskapen om gällande och nya regler. i första hand genom skriftutgivning och genom sin hemsida. Boverket anordnar också konferenser och kurser då nya regler introduceras. Under 2009 kommer Boverket ha ett flertal kurser om introduktionen av eurokoderna gällande byggnaders bärförmåga. Boverket bedriver ingen löpande kursverksamhet om byggreglerna och övriga

byggföreskrifter i sin helhet. Sådan verksamhet bedrivs av flera utbildningsföretag.

Boverket har sedan lång tid haft i uppdrag att omvandla föreskrifternas utformning från detaljerade krav med tekniska lösningar till rena funktionskrav. Ett problem är att funktionskraven ska vara verifierbara på ett entydigt sätt, så att byggherren, kontrollanten och tillsynsmyndigheten på ett självklart sätt eller med en föreskriven metod ska kunna avgöra om kravet har uppfyllts eller inte. I bilaga 5 beskrivs problemet närmare och redogörs för hur det löses i Norge och Danmark.

### *Europaharmonisering och Eurokoder*

Arbetet med att genomföra och införliva byggproduktdirektivet utförs inom EU av Europeiska kommissionen och den ständiga byggkommittén (SCC), där Sverige representeras av Boverket. Till sin hjälp har kommissionen och SCC den förberedande tekniska gruppen (PG) samt olika expert- och arbetsgrupper för olika problemområden, till exempel brandområdet.

Den ständiga byggkommittén fattar beslut om vilka produktgrupper där standardiseringen ska utfärda tekniska specifikationer som ska utgöra underlag för CE-märkning av produkter. Besluten fastslår nivån för bestyrkande av respektive produktgrupp, och de publiceras i Europeiska unionens officiella tidning (EUT).

I SCC diskuteras också de mandat som ges till standardiseringen eller till den europeiska organisationen för tekniska godkännanden och olika vägledningsdokument som behövs för en entydig behandling av olika frågor.

Boverkets föreskrifter om byggnaders bärförmåga, stadga och beständighet, finns i dag i två parallella system, dels som föreskrifter samlade i BKR och dels som Eurokoder som är europeiska standarder, för vilka Boverket successivt tar fram nationella val av parametrar. Dessa val publiceras på Boverkets hemsida under namnet EKS, europeiska konstruktionsstandarder. Eurokoderna ersätter de nu gällande nationella reglerna efter en övergångstid t.o.m. 2010. För svensk del kommer således Boverkets konstruktionsregler i sin nuvarande utformning inte att finnas kvar och eurokoderna kommer härnäst endast att finnas tillgängliga som SIS standardblad. Totalt ersätts konstruktionsreglerna av 59 olika Eurokoder.

Med stor sannolikhet kommer flera delar av nuvarande byggregler att bytas ut mot nya Eurokoder. Hur många Eurokoder det slutligen blir, vilka område de kommer att täcka och när arbetet blir klart är ovisst i ett tidsperspektiv om 10–20 år.

EU har också tagit fram standard för hissar och hur de ska infogas i en byggnad för att kunna godkännas. Standardiseringsarbetet fortgår för alla slags byggprodukter. Boverkets experter deltar i standardiseringsarbetet antingen som medverkande svenska representanter i det operativa arbetet eller som remissbesvarande tekniska experter, oftast genom deltagande i ett trettiotal svenska tekniska kommittéer.

Boverket, Miljödepartementet och byggsektorn driver en referensgrupp (EU-Bygg) för utbyte av information om främst EU-frågor.

Boverket deltar i arbetet med Kommissionens förslag till Byggproduktförordning, (10037/08 MI ENT 110 COMPLET 197 CODEC 676) och i ett antal arbetsgrupper och kommittéer som hanterar bl.a. Hissdirektivet (95/16/EG), Direktivet för linbaneanläggningar (2000/9/EG) och Direktivet om byggnaders energiprestanda (EPBD, 2002/91/EG). Vidare arbetar Boverket med uppföljning av arbetet i gruppen för anmälda organ (GNB) och administration av notifieringar av dessa. SWEDAC gör notifieringarna men Boverket är remissinstans och mottagare av notifieringar under byggproduktdirektivet samt hissdirektivet och direktiven för linbaneanläggningar. Vidare deltar Boverket i ett europeiskt samarbetsprojekt om innemiljö, hälsa och byggmaterial.

Informella kontakter mellan Boverket och de övriga nordiska byggmyndigheterna sker ständigt. Det finns en nordisk hissgrupp (INSTA-M, internordisk standard), och Boverket deltar i projekt om handelshindrande brandkrav i Norden.

### *SIS – standardblad*

De standardblad, som Boverket hänvisar till i byggreglerna, utarbetas och ges ut av Swedish Standards Institute (SIS) som också deltar vid framtagandet av eurokoder.

SIS är en medlemsbaserad, ideell förening som arbetar med standardisering inom ett stort antal områden däribland Bygg- och anläggning och Miljö och Energi. Genom att bli medlem i SIS kan branschföretag och organisationer bli informerade om, men också vara med och diskutera och påverka tillkomsten av nya standarder.

I dag finns 1 450 företag och organisationer som medlemmar. SIS databas innehåller över 70 000 sökbara produkter.

Ett standardiseringsprojekt finansieras av deltagande företag, organisationer, myndigheter och andra intressenter via särskilda projektavgifter. När en standard är fastställd och klar publiceras den och blir tillgänglig mot ersättning.

Vinsten av försäljningen förs tillbaka till föreningen och bidrar till att finansiera verksamheten. Standardbladen kostar runt 1 000 kr per styck oavsett vilken standard det gäller. År 2007 var SIS:s omsättning 200 miljoner kronor.

Boverket deltar i 20 av 40 kommittéer som arbetar med bygg- och anläggningsfrågor inom SIS. Verket betalar årligen 1–1,5 mnkr till SIS som en form av projektavgift.

#### *Övriga föreskrifter som meddelas av Boverket*

Förutom byggreglerna utfärdar Boverket ett antal andra föreskrifter som rör byggnader och den fysiska miljön. Det är bl.a. föreskrifter och allmänna råd om

- funktionskontroll av ventilationssystem (BFS 1991:36),
- hissar och vissa andra motordrivna anordningar (BFS 1994:25),
- effektivitetskrav för nya värmepannor som eldas med flytande eller gasformigt bränsle (BFS 1997:58),
- vatten- och värmemätare (BFS 1994:27),
- energideklaration för byggnader (BFS 2007:4),
- undanröjande av enkelt avhjälpna hinder (BFS 2003:19), samt om
- tillgänglighet på allmänna platser (BFS 2004:15).

#### **Bygglov- och tillsynsprocessen**

Boverket ansvarar för uppsikten och tillsynen över de föreskrifter man meddelar. Man ska också enligt sin instruktion följa, beskriva och analysera utvecklingen i fråga om byggande och följa upp och utvärdera effekterna av tillämpningen av lagar och förordningar och användning av andra styrmedel. Boverket bedriver ingen kontinuerlig uppföljning på eget initiativ varken av bygglov- och tillsynsprocess i kommunerna eller den faktiska byggnadsverksamheten. Däremot utför Boverket ett antal utredningar som kan beröra dessa områden varje år, ofta på regeringens uppdrag.



Boverket gav 1995 ut Boken om lov, tillsyn och kontroll. Huvuddelen av texten i skriften hänför sig till författningsbestämmelser, förarbeten och till prejudicerande domar eller beslut. Skriften har reviderats 2004 och en ny revidering är aktuell.

Tillsynsprocessen beskrivs närmare i bilaga 5.

### *Kompetens och certifiering i tillsynsprocessen*

Boverket har ansvar att meddela föreskrifter om certifiering av fristående sakkunniga kontrollanter, kvalitetsansvariga och funktionskontrollanter för ventilationskontroller. Arbetet utförs vid Byggregelheten och hittills har Boverket meddelat föreskrifter för fristående sakkunniga inom områdena brand, kulturvården och energi. För närvarande pågår arbete med att skriva regler för certifiering av fristående sakkunniga kontrollanter inom området tillgänglighet.

Certifieringen utförs av företag som har ackrediterats av SWEDAC. För certifiering krävs vissa grundkunskaper i ämnet i fråga, yrkesverksamhet inom området samt kunskap om PBL med gällande byggregler och vissa andra lagstiftningar. Sökanden genomgår kunskapsprov.

Boverket ansvarar för att hålla ett aktuellt register över alla certifierade personer. Registret finns utlagt på Boverkets hemsida.

### **Marknadskontroll**

Boverket ansvarar enligt BVF för marknadskontroll av byggprodukter och är marknadskontrollmyndighet enligt marknadskontrollförordningen. Verket har ansvar för att utöva Sveriges marknadskontroll över byggprodukter samt hissar, skidliftar och vissa pannor. Uppgiften är att genom en förtroendeskapande marknadskontroll säkerställa den fria konkurrensen på lika villkor och att produkter som finns på marknaden uppfyller de deklarerade egenskaperna. Verket ska se till att felaktiga produkter upptäcks och att berörda parter uppmärksammas på produkter som kan vara potentiellt farliga.

Boverket startade en försöksverksamhet 2007 och under 2008 utökades verksamheten. Flera produktgrupper har marknadskontrollerats, och vidareutveckling av arbetsrutiner för fältverksamheten och planering av kommande produktområden pågår kontinuerligt.

Samtidigt pågår en löpande verksamhet med handläggning av en ökande mängd inkommande och av Boverket initierade marknadskontrollärenden.

Boverket deltar i den europeiska administrativa samarbetsgruppen för marknadskontroll av byggprodukter (AdCo CPD), i samarbetsgrupper för marknadskontroll av hissar (AdCo-Lifts) och linbanor (AdCo-Cableways) samt i Marknadskontrollrådet.

### Särskilda uppdrag

Boverket driver som ett särskilt uppdrag från regeringen för närvarande projektet BETSI, en omfattande undersökning av den befintliga bebyggelsens status som ska redovisas i september 2009. Uppdragets syfte är bl.a. att formulera nya delmål om fukt, mögel och buller till miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö samt att undersöka eventuella samband mellan upplevd ohälsa och brister i inomhusmiljön. Även skador och energiåtgärder kommer att undersökas.

Arbetet utförs genom besiktningar, mätningar och inomhusmiljöenkäter. Besiktningarna utförs i cirka 2 000 byggnader i 30 kommuner runt om i Sverige.

### 6.2.3 Beröringspunkter med andra myndigheters verksamheter inom området

*Arbetsmiljöverket* bevakar arbetsmiljöfrågor bl.a. vid byggande och förvaltning av byggnader. Det finns samband mellan å ena sidan arbetsmiljölagstiftningen och å andra sidan bygglagstiftningen och andra regler som Boverket arbetar med, exempelvis för OVK och marknadskontroll. Arbetsmiljöverket förespråkar en bättre samordning och anpassning av regelverken och regeltillämpningen med syfte att kraven i arbetsmiljölagen bättre ska uppfyllas vid byggande och förvaltning och också beaktas vid tillsynen.

I fråga om byggande har *Banverkets* verksamhet beröring med Boverkets främst när det gäller konstruktionsregler för broar och tunnlar. Boverket, Banverket och Vägverket samarbetar med att ta fram eurokoder och med de nationella anpassningarna.

*Handisam* är central förvaltningsmyndighet för samordningen av arbetet inom det handikappolitiska området och stöder Boverket i dess roll som sektorsansvarig myndighet för handikappfrågor.

*Kemikalieinspektionen* är miljömålsmyndighet med ansvar för miljökvalitetsmålet Giftfri miljö. Beröringspunkter mellan myndigheternas verksamheter gäller främst frågor som rör farliga ämnen och produktregler inom byggsektorn, frågor om inomhusmiljön samt frågor som relaterar till sambanden mellan miljökvalitetsmålen God bebyggd miljö och Giftfri miljö.

Myndigheter, inklusive Boverket, är skyldiga att underrätta *Kommerskollegium* om förslag till nya tekniska föreskrifter. Kollegiet anmäler sedan förslagen till EU och WTO.

Hälsoskyddsfrågor som t.ex. buller, den inre miljön i befintliga byggnader och avfallshanteringen vid byggande, förvaltning och rivning är några frågor som regleras både i PBL och MB, vilket medför samarbete mellan Boverket och *Naturvårdsverket*. Lagändringarna beträffande strandskyddet kommer att öka behovet av samverkan bl.a. när det gäller dispens från strandskyddet, både i detaljplanarbetet och i bygglovprövningen.

I fråga om byggande och förvaltning har *Riksantikvarieämbetets* verksamhet beröring med Boverkets bl.a. genom sambanden mellan PBL och kulturminneslagen samt i miljömålsarbetet. Myndigheterna bedriver också samarbete med metodutveckling för vård och förvaltning av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse beträffande energihushållning och tillgänglighet.

*Socialstyrelsens* hälsoskyddsansvar enligt MB har många beröringspunkter med Boverkets ansvar enligt PBL. Socialstyrelsens tillsynsvägledning har oftast likadana normer som i Boverkets byggregler och i många fall har Boverket och Socialstyrelsen parallella ansvarsområden för samma faktorer och områden. Det gäller bl.a. områdena ventilation, radon, temperatur, buller och byggmaterial och legionella. Boverket arbetar med planering och byggande medan Socialstyrelsens ansvar inriktas mot färdiga lösningar och befintlig bebyggelse. I vilket skede ett bygg- eller konstruktionsprojekt övergår från Boverkets till Socialstyrelsens ansvarsområde är inte tydligt reglerat.

Socialstyrelsens hälsoansvar i miljömålen och Boverkets ansvar för miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö medför samverkan mellan myndigheterna i miljömålsarbetet.

*Statens energimyndighet* har ett betydande samarbetet med Boverket som rör byggande och boende med anknytning till

energisektorn. Det gäller bl.a. statistikfrågor, regler och vägledning för energideklarationer samt vissa pågående projekt.

Verksamheten vid *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (MSB) har beröringspunkter med Boverkets inom ett flertal områden. MSB ansvarar för och har föreskriftsrätt för lagstiftningar som direkt eller indirekt har en koppling till planering och byggande, bl.a. lag (2006:545) och förordning om skyddsrum, lag (2003:778) och förordning om skydd mot olyckor, lag (1999:381) och förordning om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, lag (1988:868) och förordning om brandfarliga och explosiva varor, lag (2006:263) och förordning om transport av farligt gods. MSB arbetar också med rådgivning kring brandskydd i byggnader till kommunala räddningstjänster och allmänhet när det gäller delar av BBR.

*Strålsäkerhetsmyndigheten* är miljömålsmyndighet med ansvar för miljö kvalitetsmålet Säker strålmiljö och expertmyndighet när det gäller radon i inomhusluft. Verksamheten berör Boverkets bl.a. beträffande elektromagnetiska fält vid bygglov för sändarmaster och radonhalter i byggnader.

Statliga myndigheter som i föreskrifter får ställa egenskapskrav på produkter, anläggningar eller motsvarande ska samråda med *Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll* (SWEDAC) innan de meddelar föreskrifter. Boverket har de senaste åren remitterat cirka tio föreskriftsförslag per år till SWEDAC. Med tillämpning av Boverkets föreskrifter om certifiering ackrediterar SWEDAC företag som certifierar fristående sakkunniga kontrollanter.

*Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)* tillhandahåller klimatunderlag åt Boverket för utveckling av normer, standarder och rådgivning, senast uppdateringar av snö- och vindlaster för Boverkets nya konstruktionsregler. SMHI har tidigare också gjort simuleringar av konsekvenser för olika byggnationer med nuvarande och kommande normer för hur man bygger, med avseende bl.a. på lokal och terräng samt täthet. Översvämningdirektivet berör områden av gemensamt intresse för SMHI och Boverket och bör leda till ökad samverkan mellan myndigheterna.

### 6.3 Pågående och framtida förändringar

Miljödepartementet har remitterat ett förslag till en ny plan- och bygglag (dnr M2009/2171R). De kommande förändringarna kommer med all sannolikhet att beröra Boverkets verksamhet inom området Byggnad och förvaltning. Förslaget redovisas närmare i avsnitt 3.2.2.

För att förbättra den inre marknaden för byggprodukter har byggproduktdirektivet reviderats och kommissionen föreslagit att direktivet ska ersättas med en förordning om fastställande av harmoniserade villkor för utsläppande av byggprodukter på marknaden, den s.k. byggproduktförordningen. Förordningen förväntas träda i kraft i juli 2011. Motivet är att förtydliga, förenkla och modernisera reglerna för att undanröja kvarstående handelshinder för byggprodukter.

I byggproduktförordningen finns en bilaga som lägger fast de grundläggande kraven för byggnadsverk. I direktivet är kraven uttryckta i sex punkter. I förordningen har en sjunde punkt tillkommit om hållbar användning av naturresurser. Enligt denna punkt ska byggnadsverk, utformas, byggas och rivas så att användningen av naturresurser är hållbar och säkerställer

- återvinning av byggnadsverk, deras material och delar efter rivning,
- byggnadsverkens varaktighet, och
- användning av miljövänliga råmaterial och insatsvaror i byggnadsverken.

Arbetet med att utveckla och inordna denna punkt i de svenska byggreglerna har ännu inte påbörjats. Arbetet kommer att kräva ett nära samarbete med Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Kretsloppsrådet.

Riksrevisionen har i sin rapport *En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller* (RiR 2009:5) granskat om statens styrning vid planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer har givit förutsättningar för en effektiv och transparent plan- och byggprocess. Enligt Riksrevisionen är så inte fallet, bl.a. är inte Boverkets, Naturvårdsverkets och Socialstyrelsens allmänna råd och byggregler samordnade. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att uppmärksamma vikten av grundliga konsekvensanalyser för att motverka brister i transparens till följd av överlappande och motstridiga regelverk. Granskningen har visat på

sådana brister när både PBL och miljöbalken är tillämpliga. Boverket bör, inom ramen för sitt uppsiktsuppdrag, följa upp att tillämpningen av allmänna råd och andra regler för planering och byggande är transparent och förutsägbar.

#### 6.4 Synpunkter från andra aktörer

Flera organisationer har synpunkter på Boverkets arbete med regelgivning. Några anser att det är av största vikt för förtroendet för regelverket att alla funktionskrav kan vidimeras och kontrolleras. Reglerna på byggnadsområdet bör därför ses över med den målsättningen. Andra anser att Boverket bör bättre redovisa prestationsnivåer och kontrollmetoder för sina funktionskrav och införa rekommendationer, metoder och anvisningar för kontroll av det som föreskrivs inom de områden, där det i dag råder stor osäkerhet om när föreskriftens intentioner verkligen är uppnådda. Länsarkitekterna anser att Boverket borde kunna förenkla regelverket mer för användarna. Vissa organisationer och företag anser att detaljregleringen av byggreglerna är ett hinder för utvecklingen och att de bör harmoniseras åtminstone inom Norden. Ett företag anser att de nationella byggreglerna bör avskaffas och att man helst bör införa gemensamma regler inom hela EU.

Ett företag anser att Boverkets kostnadskonsekvensutredningar vid nya föreskrifter och råd inte är realistiska och att förändringar i byggreglerna bör tas fram i samförstånd med näringslivet. Flera organisationer anser att Boverket bör arbeta mer proaktivt och koncentrera sina insatser på frågor som formulerats i samråd med byggmarknadens parter. Arbetet bör bedrivas i tätare samverkan mellan näringslivet och Boverket, så att man inför en regeländring kan reda ut vad som är önskvärt, vad som är tekniskt möjligt och vilka kostnader som är rimliga.

Beträffande den standard som ges ut av SIS är både myndigheter och organisationer kritiska till att en myndighet utfärdar regler som medför höga kostnader enbart för att få tillgång till reglerna i sig. Alla myndighetsregler inklusive den standard som reglerna hänvisar till anser man bör finnas fritt tillgängliga.

Flera organisationer anser att Boverket bör ta ställning och tydligt ge vägledning i tolkningsfrågor rörande plan- och bygglagstiftningen och Boverkets byggregler. Boverket bör agera som en expertinstans och utveckla en servicekänsla för att kunna bistå

branschens organisationer och företag i deras strävan att tolka och efterleva regelverket. Reglerna är svårtolkade och tolkas olika från kommun till kommun. För att få så entydiga tolkningar som möjligt anser kommunerna att Boverket bör ha en kontaktperson för kommunernas kontakter, svara på direkta frågor från kommunerna, ge ut förklarande handböcker och ge förslag till kontrollplan.

Vissa myndigheter och organisationer bekräftar behovet av ökad tillsyn i byggprocessen och anser att Boverket bör arbeta närmare kommunerna och få en tydligare roll att bedriva tillsynsvägledning som central tillsynsmyndighet. Rådgivningen till kommunernas byggtillsyn behöver förstärkas för att skapa en enhetlig praxis. En organisation anser att miljötillsynen av fastigheter i hälsoskyddsfrågor borde samordnas med byggtillsynen.

Några myndigheter anser att det finns stora luckor i den systematiska erfarenhetsåterföringen och kunskapsutvecklingen när det gäller byggnation och fastighetsförvaltning. Det finns ett stort behov av en statlig myndighet som på ett tydligt sätt tar ansvar för dessa frågor. Boverket har ett stort ansvar att följa utvecklingen av nya material, produkter och lösningar i byggandet. Man borde tidigare än i dag kunna påtala och förhindra tveksamma lösningar i byggandet. För att undvika liknande problem i framtiden behövs större forsknings- och utvecklingsinsatser då nya material, produkter och tekniska lösningar introduceras på marknaden. En högskola anser att Boverket bör ha större resurser att anlita extern expertis vid högskolor och forskningsinstitut. Några organisationer anser att det statliga stödet till byggforskning bör öka och att Boverket bör få ansvar och ekonomiska resurser för forskning och utveckling inom byggområdet.

En organisation anger att ett vanligt klagomål inom byggbranschen på Boverket sätt att arbeta är att verksamheten upplevs styras med ett juristperspektiv. Arbetssättet genomsyras av att verket framförallt vill vara föreskrivande myndighet. Boverket upplevs inte arbeta proaktivt och det finns få exempel på att Boverket driver aktiv branschutveckling, följer verksamheten inom sektorn och försöker identifiera och förebygga problem. I det internationella arbetet blir detta extra tydligt.

Några myndigheter anser att Boverket behöver bli en mer lättbegriplig, utåtriktad och modern organisation som arbetar med ett helhetsperspektiv. Verkets inställning till och dialog inför förändringar av regelverk och andra aktiviteter behöver bli mer flexibel och möjlighetsorienterad. Verket bör ha ett mer uttalat

medborgarperspektiv och ett bredare perspektiv utifrån säkerhetsaspekter inom sitt ansvars- och verksamhetsområde.

Vissa organisationer önskar en förbättrad dialog med Boverket och anser att verket bör ge de externa kontakterna högre prioritet och vara mer aktivt närvarande i externa arbetsgrupper. Boverket bör vara en samtalspartner att diskutera tolkningar, tekniska lösningar o.dyl. med. Boverkets information bör bli mer anpassad till och utformad efter användarnas behov. Några förordar en omlokalisering till Stockholm.

Vissa organisationer uppmärksammar frågor som Boverket borde arbeta med. Exempel är att i samverkan med Socialstyrelsen ta fram ett nationellt uppföljningssystem för inomhusmiljön, införa ett obligatorium att utföra fuktdimensionering vid byggande samt att införa krav på innehållsdeklarationer för byggmaterial.

## 6.5 Analys

Utredningen konstaterar att det finns en utbredd åsikt om att byggreglerna är otydliga. Tolkning, kontroll och verifiering är svårhanterligt, inte minst vid nya tekniska lösningar. Reglernas otydlighet ger upphov till olika tillämpning i kommunernas byggtillsyn.

Problemet med att ändra detaljkrav till funktionskrav beskrivs i bilaga 5. Uppgiften är svårlöst när funktionskravet som uttrycker ett mål samtidigt ska vara verifierbart. I Norge har man löst frågan genom att införa begreppet prestationsnivå. Man skiljer således på själva funktionskravet, som en målsättning som kan uppfyllas mer eller mindre bra och den prestationsnivå man anser ska uppnås för kravet ska kunna anses vara tillgodosett.

I de nuvarande byggreglerna finns både denna form av renodlade funktionskrav och angivna prestationsnivåer. Men strukturen är inte klar och man talar inte om prestationsnivåer utan om allmänna råd. Många gånger åtföljs inte ett funktionskrav av en prestationsnivå och ibland är inte heller en prestationsnivå uttryckt på ett verifierbart sätt. Utredningen anser att byggreglerna skulle behöva renodlas, struktureras bättre och förenklas.

Eurokoderna kommer att ersätta de nuvarande konstruktionsreglerna. I byggreglerna finns ett antal ytterligare hänvisningar till olika standardblad. Varje standard är nödvändig att känna till för att kunna uppfylla funktionskravet och varje standardblad kostar ca



1 000 kr. För en enskild byggherre kan kostnaden uppgå till inte oväsentliga belopp. Utredningen anser att det vore rimligt att ett nödvändigt komplement till en myndighets föreskrifter för projektering och uppförande av en byggnad tillhandahålls utan avgift.

Byggnadsinspektionen i kommunen har, med en i det närmaste fullständig delegation, ansvar för de övervakande uppgifterna av nästan all ny- och ombyggnad inom kommunen. Tillsynens kvalitet är mycket varierande i landet och tillsynen bedrivs inte på ett, i ett nationellt perspektiv, tillräckligt likartat sätt. Det finns inte heller någon tillämpad gemensam värdegrund om hur noggrant och i vilken omfattning kontrollarbetet bör bedrivas. Boverket har enligt PBL den allmänna uppsikten över byggnadsväsendet i riket medan länsstyrelsen har tillsynen över byggnadsväsendet. Regelverket ger emellertid inte länsstyrelserna tillräckligt mandat för att kunna utveckla en tillfredsställande tillsyn över kommunernas verksamhet, och de har därför små resurser och liten kompetens på området. I praktiken saknas därför tillsynsvägledning för den operativa tillsynen i kommunerna vilket är en bidragande orsak till att byggnadsinspektörerna i kommunerna tolkar bestämmelserna olika. De saknar vägledningsdokument för sin operativa tillsyn.

Det pågående generationsskiftet bland byggnadsinspektörerna kan vara en ytterligare orsak. Tidigare hade inspektörerna oftast lång erfarenhet av praktisk byggnadsverksamhet. Tillsynen underlättades också av föreskrifternas utformning som tekniska lösningar tillsammans med en handfast tillsynsverksamhet. De nya byggnadsinspektörerna är många gånger unga och utan praktisk erfarenhet. Det nya tillsynssystemet tillför inte heller ökad kunskap om byggandets kvalitetskritiska punkter eftersom byggnadsnämnden inte själv längre utför någon granskning eller besiktning. Den operativa tillsynen har därför också sjunkit betänkligt i kvalitet.

Miljömålsrådet konstaterar i sin fördjupade utvärdering av miljömålen 2008 att kunskapsunderlaget för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse uppvisar stora brister på såväl central som lokal nivå och få kommuner utnyttjar PBL:s möjligheter att värna bebyggelsens kulturvärden i någon större omfattning. Ofta saknar kommunerna kulturmiljökompetens. Olika krav på fastighetsförvaltning leder ibland till negativa konsekvenser för kulturarvet.

Delmålet för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse under miljö-kvalitetsmålet God bebyggd miljö är att bebyggelsens kulturhistoriska värden senast 2010 ska vara identifierade och ha en

långsiktigt hållbar förvaltning. Det är i första hand kommunerna som ska värna den kulturhistoriska bebyggelsen i sin planering, bygglovprövning och tillsyn. På myndighetsnivå faller frågan lite mellan stolarna. Riksantikvarieämbetet har inte något särskilt uppdrag att skydda denna typ av bebyggelse i bredare omfattning. Boverket har ansvar för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och allmän uppsikt över byggnadsväsendet enligt PBL men inte särskilt för vad som ska skyddas. Inte heller i Regeringskansliet ägnas frågorna någon större uppmärksamhet, varken vid Kulturdepartementet eller Miljödepartementet. För frågan om kulturvården i bebyggelsen är hela kedjan från översiktsplan till bygganmälan och tillsyn relevant. Kommunerna behöver konkret vägledning i frågor om vad som ska skyddas, vad varsamhetskravet innebär och hur varsamma lösningar vid ombyggnad kan utformas.

Utredningen konstaterar också att den sakliga grunden för uppdelningen av verksamheten inom området Byggnad och förvaltning på två enheter är oklar.

## 6.6 Överväganden och förslag

Utredningens överväganden om övergripande utgångspunkter för Boverkets verksamhet behandlas i avsnitt 2.6.1 och om verksamhetsutveckling och forskning m.m. i avsnitt 3.7.

### 6.6.1 Boverkets uppgifter framgent inom området

Utredningen finner att Boverkets centrala uppgifter inom området Byggnad och förvaltning framgent bör vara följande.

- I arbetet med föreskrifter främja enkla och effektiva regelverk och andra styrmedel som i ett livscykelperspektiv verkar för effektiv resurs- och energianvändning, god tillgänglighet samt god inomhusmiljö i byggnad och förvaltning.
- Främja lika tillämpning av regelsystemet i alla delar av landet genom vägledning och uppföljning.
- Följa tillämpning och effekter av regelsystemet samt genom kunskapsuppbyggnad, metodutveckling och kunskapsförmedling initiera förbättringar.

- Samordna, driva på och stödja verksamheten vid länsstyrelser och kommuner.
- Biträda regeringen.
- Följa och delta i arbetet på området inom EU och internationellt.

Verksamheten inom området Byggnade och förvaltning är till stora delar regelstyrd genom Boverkets föreskriftsrätt i bl.a. PBF och BVF. Utredningen konstaterar att arbetet i hög grad koncentreras på uppgiften att skriva föreskrifter. Uppdraget att utöva uppsikt genom att följa upp och utvärdera effekterna av tillämpningen av regelverket för att vid behov vidta eller föreslå förändringar får stå tillbaka. För att uppdragen ska kunna utföras på ett tillfredsställande sätt bör enligt utredningens mening verksamheten bedrivas utifrån en helhetssyn som bygger på kunskap om såväl byggregel-systemet i dess helhet som dess tillämpning i praktiken.

### *Effektiva och tillgängliga regelverk*

Kraven i BBR är i huvudsak utformade som generella funktionskrav som anger funktioner av en byggnad som ska vara uppfyllda vid nybyggnad. De allmänna råden, som är kopplade till föreskrifterna, är inte bindande. Byggherren har rätt att välja andra lösningar. Problemet vid kontrollerna blir då i många fall att kunna verifiera att kraven har tillgodosetts. Föreskrifterna bör därför vara tydliga och ha verifierbara krav och de allmänna råden eller särskilda tillsynsanvisningarna bör ange kontrollmetod om detta inte är uppenbart onödigt. Svårigheten med verifierbara funktionskrav i byggreglerna beskrivs närmare i bilaga 5.

Utredningen anser att byggreglerna skulle behöva renodlas, struktureras bättre och förenklas. Kravet på regelverket bör vara att varje funktionskrav ska åtföljas av en prestationsnivå, som anger lägsta godtagbara kvalitet av byggnadsverket i det aktuella avseendet. Varje prestationsnivå som anges bör också kunna kontrolleras och verifieras. Utredningen föreslår i avsnitt 6.6.2 att Boverkets regler förenklas och ges en ny struktur.

I BBR hänvisas både i föreskrifter och råd till SIS – Svensk Standard i Sverige, som ges ut av en ideell förening. Standardbladen är endast tillgängliga mot en avgift. För en enskild byggherre kan kostnaden uppgå till inte oväsentliga belopp. Boverket bör göra

föreskrifterna och råden i sin helhet lätt och kostnadsfritt tillgängliga, t.ex. genom att lägga standardbladen som bilagor till BBR. Information i standardblad som berör krav på småhus och liknande mindre byggnader bör överföras till ett allmänt råd, så att den blir direkt tillgänglig även för småhusägare, hantverkare och allmänhet

#### *Tillämpning och utveckling av regelverken*

Som underlag för arbetet med att utöva en meningsfull uppsikt över byggväsendet behövs enligt utredningens mening ständig information om hur de materiella kraven i byggreglerna uppfylls i tillämpningen och vilka svårigheter som finns att kontrollera föreskrifternas efterlevnad. En systematisk erfarenhetsåterföring behövs genom kontinuerliga kontakter med alla parter som är engagerade i den löpande byggverksamheten. Boverket behöver därför utveckla goda och fortlöpande kontakter i organiserad form med kommunernas byggnadsinspektioner och byggbranschen.

Boverket bör bedriva en systematisk kunskapsuppbyggnad och metodutveckling för att kunna ge kompetent vägledning och rådgivning inom området. En nära och aktiv kontakt med forsknings- och utvecklingsarbetet inom området behövs för att Boverket ska kunna utveckla sin auktoritet på området. Boverket har i dag inget anslag för att finansiera forskning och utveckling inom området vilket är en brist. Utredningen föreslår i kap. 3 att verket tillförs resurser för att kunna finansiera viss forskning och utveckling inom sina verksamhetsområden samt att ett Råd för forskning om planering, byggande och boende som får till uppgift att initiera, stimulera, följa och stödja forskning inom områdena inrättas vid Boverket.

I praktiken saknas i dag tillsynsvägledning för den operativa tillsynen i kommunerna. En aktiv tillsynsvägledning skulle ge bättre förutsättningar för en lika tillämpning av regelsystemet i alla delar av landet och en effektivare operativ tillsyn. Samtidigt skulle förutsättningarna för en systematisk erfarenhetsåterföring öka.

Utredningen föreslår i avsnitt 6.6.2 att Boverket får ansvar för tillsynsvägledning för kommunernas byggtillsyn.

Utredningen anser att Boverket bör utarbeta styr- och rådgivningsdokument för kommunernas handläggning av tillsynsverksamheten

samt råd och anvisningar om hur kontrollplaner bör utformas och hanteras i tillsynsarbetet.

### 6.6.2 Övriga förslag

Utredningen föreslår följande.

- Boverkets byggregler förenklas och ges en ny struktur.
- Boverket får ansvar för tillsynsvägledning i byggtillsynen.
- Boverket får ett uttalat ansvar för kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

#### *Boverkets byggregler förenklas och ges en ny struktur*

Det kommande införandet av EU:s byggproduktförordning bör enligt utredningen ske enligt samma struktur som i miljöbalken med motsvarande EU-bestämmelser. Det innebär att bilaga 1 om grundläggande krav för byggnadsverk i den föreslagna byggproduktförordningen överförs till BVL tillsammans med de tre nationella kraven, lämplighet för avsett ändamål, tillgänglighet och hushållning med vatten och avfall. Funktionskraven i byggreglerna överförs till en särskild byggtillsynsförordning. Samtidigt bör dessa krav ses över med syfte att minska antalet funktionskrav och ge dem ett enklare och tydligare uttryck. Funktionskraven behöver varken vara mätbara eller verifierbara.

Boverket bör få i uppdrag att i föreskrift eller råd ställa de minimikrav för prestationsnivåer till funktionskraven som ska uppfyllas för att funktionskravet ska anses vara tillgodosett. Prestationsnivåerna ska vara mätbara och verifierbara eller kunna vidimeras vid besiktning. Om en byggherre väljer att inte uppfylla en prestationsnivå som anges i en rådtext ska det krävas bevis för att den alternativa prestationen i den framlagda tekniska lösningen är lika bra. Det ger en enklare struktur som gör det lättare att följa reglerna och behöver inte innebära några större förändringar av sakinnehållet.

Regelverket bör i så stor utsträckning som möjligt anpassas till de regler som nu gäller i Norge och Danmark med målet att erhålla gemensamma byggregler inom Norden. Boverket bör också få i uppdrag att göra en kompletterande sammanställning av hur

föreskrifterna skulle kunna lösas på bästa sätt som en ”kanredovisning” enligt norsk modell. (Se bilaga 5)

Arbetet bör utföras i samarbete med branschens och intresseorganisationernas företrädare och andra berörda myndigheter.

*Boverket får ansvar för tillsynsvägledning i byggtillsynen.*

Utredningen föreslår att de administrativa bestämmelserna i 9 kap. PBL förs över som ett särskilt kapitel i den ovan föreslagna byggtillsynsförordningen och att Boverket ges ansvaret för tillsynsvägledningen av kontrollen över byggandet i landet enligt detta kapitel. Frågorna belyses närmare i bilaga 6.

Utredningen föreslår att det inom ramen för den pågående översynen av PBL och BVL utarbetas ett enklare och mer enhetligt administrativt byggtillsynssystem. Tillsynsreglerna bör enligt utredningens mening standardiseras och bli mindre omfattande för enklare ärenden medan större krav ställs för de mer komplicerade ärendena, både vid projektering och genomförande. De bygglovpliktiga åtgärderna bör då delas in i ett fåtal tillsynsklasser på samma sätt som sker i Norge och Danmark. (Se bilaga 5).

Kommunens kontroll av projektering och genomförande bör ske genom att intyg från sakkunnigkontroller och utförda funktionskontroller samt andra relevanta dokument lämnas till kommunen liksom ett skriftligt intyg från byggherren om att projektet har utförts enligt inlämnade och godkända handlingar.

Boverket bör bemyndigas att meddela särskilda föreskrifter om vilka handlingar som ska lämnas in till kommunen före igångsättningen av ett projekt och efter genomförandet innan byggnaden får tas i bruk.

Kommunen bör alltid ha rätt att utföra besiktningar på byggarbetsplatsen och upp till fem år efter färdigställandet om det framkommer misstankar om att projektet inte följer regelverket eller inlämnade handlingar.

*Boverket får ett uttalat ansvar för kulturhistoriskt värdefulla byggnader*

Den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelse som inte skyddas av annan lagstiftning än PBL har ingen ansvarig myndighet. Frågor om kulturvärden i bebyggelsen är relevant inom flera av Boverkets ansvarsområden, från översiktsplan till bygganmälan och tillsyn. Kommunerna behöver konkret vägledning bl.a. i frågor om vad som ska skyddas, vad varsamhetskravet innebär och hur varsamma lösningar vid ombyggnad kan utformas. Utredningen anser därför att Boverket bör få ett uttalat ansvar att stödja kommunerna med råd och vägledning beträffande hanteringen av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse såväl i planarbetet som i bygglovprövningen. Utredningen lämnar mot denna bakgrund förslag till hur ansvaret kan formuleras i instruktionen.

## 7 Boendefrågor

### Förslag:

- Regeringen ger en och samma myndighet ett samlat myndighetsansvar för området Boendefrågor.
- Myndigheten ska tillhandahålla en samlad kunskap om tillstånd och utveckling beträffande boendefrågorna.
- Myndigheten ska lämna förslag till förbättringsåtgärder beträffande bostadsmarknaden, särskilt för utsatta individer och grupper, integrationen i boendet och byggproduktionens villkor.
- Myndigheten ska regelbundet redovisa tillståndet i landet beträffande boendet och dess förutsättningar.

### 7.1 Inledning

Boverket är enligt sin instruktion förvaltningsmyndighet för boendefrågor.

I kapitlet behandlas Boverkets verksamhet inom området Boendefrågor. Frågor om verksamhet, resurser, styrning m.m. i övrigt som övergripande berör Boverket behandlas i kap 2–4.

Verksamheten inom området Boendefrågor hanteras huvudsakligen vid Boverkets Analysenhet. En närmare beskrivning av enheten finns i bilaga 3 Verksamhetsbeskrivning.



## 7.2 Uppgifter och verksamhet

### 7.2.1 Boverkets uppgifter inom området

Boverkets författningsenliga uppgifter inom området Boendefrågor regleras i Boverkets instruktion. Boverket ska bland annat:

- följa, beskriva och analysera utvecklingen i fråga om boende,
- följa upp och utvärdera effekterna av tillämpningen av lagar och förordningar samt användningen av andra styrmedel,
- bedriva informationsarbete om gällande och nya regler,
- föreslå åtgärder och ändringar för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås,
- biträda regeringen med yttranden, utredningar m.m.,
- bidra med underlag och expertkunskap för det arbete som regeringen bedriver nationellt och internationellt,
- beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamheten i övrigt kan få i frågor som rör boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet samt barn, ungdomar, äldre, personer med utländsk bakgrund, funktionshindrade eller andra grupper av befolkningen.

Boverkets verksamhet inom området styrs i praktiken främst av beställningar i regleringsbrev och regeringsuppdrag. Enligt regleringsbrevet för 2009 anges som mål att Boverket ska tillhandahålla ett kvalificerat kunskapsunderlag som fungerar som stöd för regeringen, dess myndigheter och aktörerna inom området Bostadsmarknad. Åtterrapporeringen gäller bl.a. hushållens boendeekonomi, utvecklingen på bostadsmarknaden, stöd till länsstyrelserna, de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagens roll på bostadsmarknaden och kostnaderna för de olika bostadsstöden. Vidare ska Boverket aktivt delta i internationellt samarbete samt tillhandahålla ett kvalificerat kunskapsunderlag som fungerar som stöd för regeringen och dess myndigheter.

Särskilda uppdrag lämnas om bl.a. översyn av studenternas bostadssituation och uppdatering av statistikuppgifter och analyser.

### 7.2.2 Boverkets verksamhet inom området

Regeringens mål för bostadsfrågor är sedan 2008 långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Boverkets grundläggande uppdrag är att stödja regeringen i dess arbete med politiska insatser beträffande boendefrågor på olika nivåer.

Enligt aktivitetsplanerna beräknar enheten att under 2009 använda ca 9 årsarbetskrafter inom området. Hälften till analys av bostadsmarknader, två femtedelar till analys av bostadsefterfrågan och boendeförhållanden och övriga lika fördelat på remisser och samverkan samt samarbete inom EU och internationellt.

Boverkets verksamhet inom området handlar dels om att följa utvecklingen av boendevillkor, med aktiviteter som hushållens boendeekonomi, integration, hemlöshet, ungdomars boende. Dels handlar den om att följa utvecklingen på bostadsmarknaden avseende byggande, bostadsbeståndets utveckling, byggkostnader, kommunal boendeplanering och stödja länsstyrelsernas regionala bostadsmarknadsanalyser. Under 2008 redovisade Boverket bl.a. särskilda rapporter om ungdomars boende, hemlöshet, segregation, asylsökandes boende samt om hushållens boendeekonomi. Större regeringsuppdrag under 2008 var bl.a. att undersöka fastighetsägares förmedlingsprinciper och att bistå utredningen om allmännyttans villkor och förutsättningar med en expert.

Viktigare löpande aktiviteter inom området är Boverkets indikatorer och den årliga bostadsmarknadsrapporten. 20 regeringsremisser och 7 övriga remisser rörande bostadsmarknad och bostadsefterfrågan besvarades under 2008.

Vidare följs utvecklingen internationellt kring bostadsmarknaden och särskilt hur utvecklingen inom EU påverkar svensk bostadspolitik.

Från och med 2008 har Boverket en särskild arbetsgrupp som bevakar utvecklingen inom EU när det gäller sådant som kan vara av betydelse för utformningen av den nationella bostadspolitik. En del i arbetet är att redogöra för den rättsutveckling som sker genom EG-domstolen och som kan påverka förutsättningarna för bostadspolitik. En annan är att fånga upp och beskriva hur och i vilka sammanhang som bostadspolitiska frågor kommer upp inom ramen för det europeiska samarbetet. Syftet är att bidra med underlag till diskussioner kring hur man från Sveriges sida kan förhålla sig till det europeiska samarbetet i frågor som berör bostads-

politiken. Det kan gälla aktuella förslag eller mer allmänt Sveriges hållning framöver i olika frågor som har betydelse för t.ex. bostadsförsörjningen för olika grupper eller för bostadsmarknadens funktionssätt.

Boverket deltar i den internationella erfarenhetsåterföringen på området mellan de nordiska länderna.

### 7.2.3 Beröringspunkter med andra myndigheters verksamheter inom området

*Statens bostadskreditnämnd (BKN)* är regeringens expertorgan när det gäller kapitalförsörjning till bostadssektorn. Verksamheten ligger nära Boverket både vad gäller administratören av bidrag och analysen av bostadsmarknader. BKN ansvarar för systemet med hyresgarantier, som är till för att underlätta till exempel ungdomars etablering på bostadsmarknaden. Dessutom har myndigheten ett regeringsuppdrag att liksom Boverket biträda regeringskansliet med underlag inom bostadsförsörjningsområdet.

Boverket är en av flera användare av den statistik som *Statistiska centralbyrån (SCB)* producerar, bland annat inom boende-, byggande- och miljöområdet. Boverket är också användare av simuleringsmodellen FASIT. I sin egenskap av användare av statistiken inom olika områden har verket en ledamot i tre av SCB:s nio programråd.

*Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)* är den huvudsakliga finansiären av forskning inom Boverkets ansvarsområden. Det finns också beröringspunkter med Boverket i Formas internationella arbete och ansvar för kommunikation om forskning och forskningsresultat.

*Konsumentverket* och Boverket arbetar tillsammans med att förvalta webbplatsen OmBoende som syftar till att ge snabb och korrekt information till medborgarna om boendefrågor.

*Socialstyrelsen* leder i samråd med flera myndigheter, bl.a. Boverket, arbetet mot hemlöshet. Boverket ska dessutom tillsammans med socialstyrelsen kartlägga den sekundära bostadsmarknaden var tredje år med start 2008.

*Kommuner och länsstyrelser* är de aktörer på bostadsmarknaden som har flest beröringspunkter med Boverkets verksamhet inom området. Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun anta riktlinjer för bostads-

försörjningen under varje mandatperiod. Boendeplaneringen handlar om att analysera och bedöma vilka förändringar som behövs i bostadsbeståndet till följd av hur kraven och önskemålen från befolkningen förväntas utvecklas.

Länsstyrelserna följer upp kommunernas arbete med boendeplanering och ger stöd och underlag som underlättar denna verksamhet. Det är Boverkets roll att i sin tur stödja länsstyrelserna och att främja nätverk och erfarenhetspridning mellan län och kommuner. Boverkets årliga bostadsmarknadsenkät syftar till att bidra till en kontinuerlig uppföljning över tid av utvecklingen på bostadsmarknaden och att spåra trender och tendenser inför den framtida utvecklingen. Enkäten bygger på kommunernas bedömningar av det aktuella bostadsmarknadsläget och genomförs i samarbete med länsstyrelserna. Boverket stödjer också länsstyrelserna i deras arbete med att ta fram regionala bostadsmarknadsanalyser.

### 7.3 Pågående och framtida förändringar

Bostadspolitiken har förändrats under den senaste tjugoårsperioden, och därmed förutsättningarna för arbetet inom området Boendefrågor. Enligt Riksdagens beslut (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:CU1, rskr. 2008/09:116-118) är i dag målet för området Bostadsmarknad lång-siktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Olika generella stöd till byggandet och boendet har minskat eller avvecklats helt. I stället införs mer selektiva instrument som riktar sig mot konsumenten. Den nya inriktningen för bostadsfrågorna innebär enligt regeringen att främja bättre konkurrens och förutsättningar till bostadsproduktion för aktörerna att möta konsumenternas behov. Ett mer utförligt resonemang om den nya bostadspolitiken förs i bilaga 4.

Från och med den 1 januari 2007 har en avveckling påbörjats av samtliga generella produktionssubventioner till bostadsbyggande (prop. 2006/07:1). De särskilda produktionsstöden för att stimulera bostadsbyggande av hyresrätter; investeringsbidraget respektive investeringsstimulansen, upphörde vid årsskiftet 2006/2007. Räntebidragen avvecklas under en femårsperiod och sista utbetalningen kommer att ske under 2012. I den mån subventioner skall användas bör de enligt regeringen i fortsättningen riktas till utsatta hushåll (jfr hyresgarantin). Några av konsekvenserna av en

allt mer avreglerad bostadsmarknad är ett ökat behov av att ha en överblick över marknadens funktionssätt och nyproduktionens villkor.

Regeringen beslutade den 1 februari 2007 om en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Syftet är att skapa en struktur som tydliggör att många aktörer på såväl nationell, regional som lokal nivå har ett ansvar och en roll att spela i arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Regeringen har gett Socialstyrelsen i uppdrag att i samråd med Boverket, Kriminalvården och Kronofogdemyndigheten leda, samordna och koordinera ett fortsatt arbete mot hemlöshet samt motverka vräkning och hemlöshet bland barn. Uppdraget ska slutredovisas den 1 juli 2010. Boverket ska också tillsammans med socialstyrelsen kartlägga den sekundära bostadsmarknaden var tredje år med start 2008.

Utredningen om allmännyttans villkor föreslår i sitt betänkande (SOU 2008:47) att de kommunala bostadsföretagens hyresnormerande roll avskaffas i hyreslagstiftningen och att hyressättningsreglerna ändras. Bruksvärdesystemet ska bestå, men inom dess ramar föreslås en ändring av bruksvärdesregeln för att skapa förutsättningar för en väl fungerande hyresbostadsmarknad. För de kommunala bostadsaktiebolagens del lägger utredningen fram förslag till två olika modeller. I den ena modellen är de kommunala bostadsaktiebolagen affärsmässiga, i den andra modellen är de självkostnadsstyrda. I det senare fallet föreslås ett lagförslag som innebär att Boverket får ansvaret att kontrollera att verksamheten bedrivs enligt självkostnadsprincipen. Denna uppgift antogs leda till ett visst behov av resursförstärkning till Boverket.

Vad gäller bruksvärdesregleringen har SABO och Hyresgästföreningen i april 2009 lagt ett förslag som mottagits försiktigt positivt av regeringen och fastighetsägarföreningen. Dagens hyrestak, där de kommunala bostadsföretagens hyror är normerande, ersätts av ett hyrestak där förhandlade hyror blir tak för hyror hos privatvärdarna. Vad gäller allmännyttans roll säger regeringen blankt nej till förslaget att kommunala bostadsbolag ska gå med vinst och fungera som vanliga kommersiella företag.

Utvecklingen inom EU påverkar allt mer förutsättningarna att arbeta med området Boendefrågor. När det gäller rättsutvecklingen inom EU är det konkurrens- och statsstödsreglerna som är mest styrande för bostadspolitiken, men det är främst inom regional- och socialpolitiken samt inom politikområdet *Rättvisa, frihet och*

*säkerhet* som bostadsfrågorna kommer upp mer explicit. Det handlar då om bostaden som social rättighet, bostäder som en förutsättning för arbetskraftsinvandring och därmed en tillväxtfaktor samt boendefrågor i stadsutveckling och stadsdelsförnyelse, bl.a. som ett led i att motverka social utestängning. Det finns också en ökad fokusering på hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Även politikområdena *Skatter och tullar*, *Energi och transporter* samt *Miljö* har betydelse för bostadssektorn, framförallt genom energifrågorna.

## 7.4 Synpunkter från andra aktörer

Flera organisationer anser att Boverket bör vara ledande i att följa, analysera och beskriva utveckling och tillstånd på bygg- och bostadsmarknaden. Verket bör ha ett tydligt uppdrag att självständigt analysera bostadsmarknaden och lägga fram förslag till förbättringar. Nyproduktionens villkor bör uppmärksammas särskilt och en kontinuerlig uppföljning bör ske när det gäller bostadsbeståndets tillstånd och behov av utveckling och modernisering. Verket bör följa hur energiförbrukningen utvecklas inom bostadssektorn och utveckla en spetskompetens angående boendesegregation och utanförskap på bostadsmarknaden. EU frågorna behöver få ökat fokus. Det bör tydligt framgå skillnaden mellan när verket agerar som myndighet och gör utspel för att väcka debatt.

Kommunerna och vissa organisationer anser att ansvarsfördelningen och relationen mellan Boverket och BKN är oklar och bör förtydligas. Det bör studeras om det är ändamålsenligt med två myndigheter inom bostadsområdet och om en sammanläggning skulle ge synergieffekter.

Länsarkitekterna anser att samordningen mellan samhällsplaneringen och boendefrågorna bör utvecklas.

Boverkets lokalisering till Karlskrona har enligt flera aktörer på bostadsmarknaden medfört problem för Boverkets verksamhet. Dels är det komplicerat att fördjupa kontakten med relevanta aktörer på bostadsmarknaden och förmedla kunskap, dels är det svårt att rekrytera den kompetens som krävs, särskilt för utredningsuppdrag som kräver specifik expertkunskap.

## 7.5 Analys

Utredningen noterar att det från omvärlden finns förväntningar om att Boverket bör vara ledande i att följa, analysera och beskriva utveckling och tillstånd på bygg- och bostadsmarknaden. Verket bör ha ett tydligt uppdrag att självständigt analysera bostadsmarknaden och lägga fram förslag till förbättringar. Vidare anser flera att ansvarsfördelningen och relationen mellan Boverket och BKN är oklar och bör förtydligas. Det bör studeras om det är ändamålsenligt med två myndigheter inom bostadsområdet.

Utredningen finner att många av synpunkterna stämmer överens med de iakttagelser utredningen gjort angående Boverkets verksamhet. Utredningen bedömer att de förslag som de flesta av dessa synpunkter genererar ryms väl inom Boverkets nuvarande författningsenliga uppgifter. De är också i huvudsak i linje med utredningens förslag angående Boverkets centrala uppgifter framgent inom området Boendefrågor (se avsnitt 7.6.1).

Utredningen konstaterar att det finns ett ökande behov av information om utveckling och tillstånd på bygg- och bostadsmarknaden. Utredningen anser att det finns ett samhälleligt behov av tillgång till en samlad kunskap om tillstånd och utveckling beträffande boendefrågorna som kan ge underlag till utveckling av förslag till regeringens åtgärder för att rätta till eventuella missförhållanden. Enligt utredningens bedömning är dagens situation beträffande hanteringen av frågorna inte tillfredsställande.

Författningsstödet för verksamheten inom Boendeområdet finns i Boverkets instruktion som inte är särskilt tydlig och konkret. Verksamheten styrs därför till stor del av regleringsbrevet och andra regeringsuppdrag. Med en sådan styrning ökar vikten av löpande dialog med berörda departement. Som framgår av redovisningen i avsnitt 4.2.3 finns en utvecklad dialog i sakfrågorna med det för området huvudansvariga Finansdepartementet men inte med övriga berörda departement. Sammantaget är förutsättningarna för att Boverket ska kunna bedriva en långsiktig och kontinuerlig verksamhet inom området Boendefrågor inte särskilt goda.

Inom Boverket har Analysenheten enligt arbetsordningen bl.a. till uppgift att bevaka och analysera utvecklingen för hela verket inom boende, byggande och samhällsplanering. Ungefär två tredjedelar (ca 10 åa) av Analysenhetens verksamhet omfattar Boendefrågor. Den resterande tredjedelen utgörs av arbete med andra

frågor, bl.a. miljömål, GIS och medverkan i andra enheters arbete. Det gör att verksamheten inom området Boendefrågor delar resurser med andra verksamheter och utsätts för de resurs- och prioriteringsproblem som uppstår när nya frågor och akuta uppdrag både innanför och utanför området måste hanteras. Ett exempel är regeringsuppdraget att göra en översikt av kunskapsläget vad gäller samspelet mellan bostads- och arbetsmarknad. När Boverket hösten 2007 inte ansåg sig ha resurser att utföra uppdraget utan finansiering gav Finansdepartementet uppdraget till BKN. Utredningen anser att det finns anledning för Boverket att se över sin styrning och organisation för verksamheten inom området Boendefrågor.

Trots att Boverket enligt sin instruktion är förvaltningsmyndighet för boendefrågor föreligger i dag en situation där två myndigheter har överlappande ansvar inom området. Boverket ska enligt sitt regleringsbrev för 2009 tillhandahålla ett kvalificerat kunskapsunderlag som fungerar som stöd för regeringen, dess myndigheter och aktörerna inom området Bostadsmarknad. Samtidigt ska BKN enligt sitt regleringsbrev ha god kunskap om efterfrågan och tillgänglighet till bostadsmarknadens olika upplåtelseformer samt förutsättningar som påverkar utbudet av bostäder och har regeringens uppdrag att biträda Regeringskansliet med framtagande av erforderliga underlag vid beredning av frågor inom bostadsmarknadsområdet.

## 7.6 Överväganden och förslag

Utredningens överväganden om övergripande utgångspunkter för Boverkets verksamhet behandlas i avsnitt 2.6.1 och om verksamhetsutveckling och forskning m.m. i avsnitt 3.7.

### 7.6.1 Boverkets uppgifter framgent inom området

Utredningen finner att Boverkets centrala uppgifter inom området boendefrågor framgent bör vara följande.

- Tillhandahålla en samlad kunskap om tillstånd och utveckling beträffande boendefrågorna, bland annat genom prognoser och utvärderingar av effekterna av olika insatser.



- Lämna underlag för samt förslag till åtgärder beträffande bostadsmarknaden. Därvid särskilt följa utvecklingen beträffande och föreslå åtgärder som kan förbättra situationen för utsatta individer och grupper samt integration i boendet.
- Särskilt uppmärksamma byggproduktionens villkor med hänsyn till faktorer som byggkostnader, kvalitet och behov av tillgänglighet, energieffektivitet och klimatanpassning.
- Regelbundet redovisa tillståndet i landet beträffande boendet och dess förutsättningar.
- Samordna och stödja länsstyrelsernas och kommunernas verksamhet med boendefrågor.
- Biträda regeringen.
- Följa och delta i arbetet på området inom EU och internationellt.

Utredningen konstaterar att det finns ett ökande behov av information om utveckling och tillstånd på bygg- och bostadsmarknaden. Med en avreglerad bostadsmarknad följer ett ökat samhälleligt behov av att överblicka marknadens funktionssätt. Villkoren för såväl nyproduktion som ombyggnad och upprustning behöver följas med hänsyn till faktorer som byggkostnader, kvalitet och anpassning till frågor som tillgänglighet, miljö, energieffektivitet och climateffekter. Vidare behöver situationen för utsatta grupper som unga, hemlösa, äldre och studerande följas liksom bl.a. frågor om integration och segregation i boendet och sambanden mellan arbets- och bostadsmarknaderna. Effekter av åtgärder behöver följas upp och förslag till nya åtgärder utformas.

Enligt utredningen bör Boverkets uppgifter framgent främst vara att tillhandahålla en samlad kompetens för kunskap om boendefrågorna och att kunna lämna underlag för åtgärder inom området.

Utredningen menar att det är viktigt att Boverket särskilt uppmärksammar nyproduktionens villkor med hänsyn till faktorer som byggkostnader, kvalitet och anpassning till frågor som tillgänglighet, miljö, energieffektivitet och climateffekter. Också situationen för utsatta grupper som unga, hemlösa, äldre och studerande bör som tidigare följas liksom sambanden mellan arbets- och bostadsmarknaderna. Integrations- och segregationsfrågorna är i dag centrala politiska frågor. 1998 infördes integrationspolitik som ett särskilt politikområde och i budgetpropo-

sitionen för 2009 skriver regeringen att boendesegregationen kan bidra till att öka känslan av utanförskap och vidga de sociala och etniska klyftorna i samhället. Mot denna bakgrund är det en brist att det i dag i stort sett saknas en kontinuerlig uppföljning av boendeintegrationen och utredningen anser att integrationsfrågorna i boendet bör följas närmare.

Utredningen anser att Boverket bör få i uppdrag att årligen redovisa tillståndet i landet beträffande boendet och dess förutsättningar. Redovisningen bör innehålla beskrivning av utveckling och tendenser på bostadsmarknaden, bl.a. beträffande utsatta individer och grupper, integrationen i boendet och byggproduktionens villkor. Närmare utformning av och innehåll i redovisningen bör bestämmas i dialog mellan Boverket och regeringen.

Boverket bör också som tidigare fortsättningsvis samordna och stödja verksamheten vid länsstyrelser och kommuner, biträda regeringen i olika frågor och följa och delta i EU-arbetet.

Mot bakgrund av ovanstående lämnar utredningen förslag till förtydliganden i Boverkets instruktion.

### 7.6.2 Ett samlat myndighetsansvar för området Boendefrågor

I utredningens direktiv anförs att 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 till bostadsproduktion för aktörerna att möta konsumenternas behov. Boverkets verksamhet bör därför ses över tillsammans med närliggande verksamhet i detta sammanhang.

Utredningen konstaterar att det i dag föreligger viss överlappning beträffande myndighetsansvaret för området Boendefrågor mellan Boverket och BKN (se avsnitt 7.5).

Ansvarsfördelningen mellan BKN och Boverket har tidigare inte setts som problematisk, vare sig i de propositioner eller de statliga offentliga utredningar som låg till grund för myndigheternas inrättande. I betänkandet SOU 1997:90 föreslogs en sammanslagning mellan Boverkets boendeavdelning och BKN för att på så sätt rationalisera bidragsadministrationen och frigöra resurser. Detta förslag genomfördes inte. (Se avsnitt 2.2.2)

Under senare år har de av Boverket administrerade generella stödformerna som räntebidrag och investeringsbidrag minskat kraftigt i omfattning eller helt avvecklats samtidigt som omfattningen av riktade stöd som konverteringsbidrag och anpassningsbidrag ökat. Under tiden har BKN fått ansvaret för nya instrument som hyresgarantier och s.k. förvärvsgarantier i syfte att hjälpa individer att etablera sig på bostadsmarknaden. Under de senaste åren har verksamheten ytterligare närmat sig Boverkets genom regeringens uppdrag till BKN att biträda Regeringskansliet med framtagande av erforderliga underlag vid beredning av frågor inom bostadsmarknadsområdet. De två myndigheterna arbetar nu båda inom området Boendefrågor med oklar ansvarsfördelning.

Utredningen anser att det finns ett samhälleligt behov av tillgång till en samlad kunskap om tillstånd och utveckling beträffande boendefrågorna som kan ge underlag till utveckling av förslag till regeringens åtgärder för att rätta till eventuella missförhållanden. Kunskapen bör bygga på kontinuerliga uppföljningar, analyser och utvärderingar av olika aspekter i ett långsiktigt perspektiv. I dag föreligger en situation där två myndigheter har överlappande ansvar inom området, Boverket och BKN. För att uppnå slagkraft och auktoritet i arbetet inom området Boendefrågor anser utredningen att frågorna bör samlas till en och samma myndighet som får ett självständigt uppdrag att bedriva verksamheten i nära och aktiv kontakt med forsknings- och utvecklingsarbetet inom området. Myndigheten bör ha en utvecklad och löpande dialog med berörda departement.

Utredningen redovisar tre alternativa förslag att föra det samlade ansvaret för området Boendefrågor till en myndighet.

- Boverket ges det samlade myndighetsansvaret för området Boendefrågor.
- BKN ges det samlade myndighetsansvaret för området Boendefrågor.
- Boverket och BKN läggs samman till en myndighet som får det samlade ansvaret för området Boendefrågor.

Utredningen anser att valet av alternativ är en fråga för regeringens avgörande och förordar inte något av förslagen.

Det ingår inte i utredningens direktiv att belysa frågorna närmare och utredningen har inte haft möjlighet att närmare

konekvensbeskriva förslagen. Enligt utredningens mening bör åtgärder beträffande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna föregås av en djupare konsekvensanalys. Utredningen utvecklar i det följande några tankar kring förslagen som underlag för regeringens vidare hantering av frågan.

*Boverket ges det samlade myndighetsansvaret för området  
Boendefrågor*

I detta alternativ renodlas BKNs myndighetsuppgifter till dess uppgifter enligt nuvarande instruktion och Boverket ges det samlade myndighetsansvaret för området Boendefrågor.

Givet den situation som beskrivs i avsnitt 7.5 ovan bedömer utredningen att förslaget medför ett ökat behov av resurser hos Boverket och ett motsvarande minskat resursbehov hos BKN. Vidare behöver Boverket utveckla sin förmåga att hantera resurs- och prioriteringsproblem vid uppkomsten av nya frågor och akuta uppdrag inom området.

*BKN ges det samlade myndighetsansvaret för området Boendefrågor*

I detta alternativ tar BKN över Boverkets verksamhet inom området Boendefrågor och får det samlade myndighetsansvaret för området.

Detta alternativ skulle ge en tydlig ansvarsfördelning för området Boendefrågor och samla resurserna beträffande medel och kompetens vilket skulle ge bättre förutsättningar att uppnå slagkraft och auktoritet i arbetet inom området. Det skulle ge frågorna en tydligare organisatorisk form och större möjligheter till ett mer flexibelt utnyttjande av kompetensen inom området. Det skulle också ge det för området Boendefrågor huvudansvariga departementet större möjligheter att direkt styra verksamheten inom området eftersom BKN är en myndighet under Finansdepartementet (jfr avsnitt 4.4.).

Ett genomförande av förslaget bör föregås av en konsekvensanalys som bl.a. behandlar frågorna om hur verksamheten inom området Bidragshantering vid Boverket bör hanteras vid en samslagning av myndigheterna och hur Boverkets förutsättningar att bedriva en verksamhet som utvecklar sambanden mellan plan-,

bygg- och bofrågorna inom ramen för en samlad politik för hållbart samhällsbyggande påverkas (se avsnitt 2.5).

#### *Boverket och BKN läggs samman till en myndighet*

I detta alternativ läggs Boverket och BKN samman till en myndighet som får det samlade ansvaret för området Boendefrågor. Det skulle innebära att en och samma myndighet ansvarar för administrering och uppföljning av alla stöd- och kreditförsörjningsfrågor inom området.

Detta alternativ skulle ge en tydlig ansvarsfördelning för området Boendefrågor och samla resurserna beträffande medel och kompetens vilket skulle ge bättre förutsättningar att uppnå slagkraft och auktoritet i arbetet inom området. Det skulle också i stort samla alla de statliga styrmedlen inom området till en myndighet. En sammanslagning skulle kunna ge vissa rationaliseringsvinster bl.a. genom en rationaliserad administration och genom en ökad kompetens och minskad sårbarhet i gemensamma stödfunktioner. Det skulle ge större möjligheter till ett mer flexibelt utnyttjande av kompetensen inom området.

Förslaget är i linje med regeringens uttalade ambition i förvaltningspolitiken att minska antalet små myndigheter och att lägga samman myndigheter med näraliggande verksamheter. Det skulle också ge bättre förutsättningar för Boverket att bedriva en verksamhet som utvecklar sambanden mellan plan-, bygg- och bofrågorna inom ramen för en samlad politik för hållbart samhällsbyggande (se avsnitt 2.5).

Vid BKN arbetar för närvarande 16 personer varav drygt hälften är placerade i Karlskrona och övriga vid myndighetens Stockholmskontor. Antalet verksamma inom området Boendefrågor vid Boverket skulle öka så pass att det kan synas följdriktigt att organisatoriskt särskilja frågornas hantering till en egen verksamhet.

Vid en sammanslagning av myndigheterna bör enligt utredningens mening Stockholmskontoret behållas och viss personal vara placerad där för att bibehålla och förstärka Boverkets möjligheter till utvecklade kontakter såväl med Regeringskansliet som med andra myndigheter och aktörer inom Boverkets olika verksamhetsområden.

Ett genomförande av förslaget bör föregås av en konsekvensanalys som bl.a. behandlar frågan om hur kreditverksamheten vid BKN bör hanteras vid en sammanslagning av myndigheterna.

## 8 Bidragshantering

### Förslag:

- Regeringen genomför en översyn av styrning och finansiering av bidragshantering inom området hållbar samhällsbyggnad.
- Regeringen inför resultatkrav på handläggningstiderna i överklagade ärenden.
- Boverket utvecklar en förbättrad dialog vid införandet av nya stödformer.
- Boverket prioriterar införandet av e-tjänster för bidragsansökningar.
- Boverket utvecklar tillsynen över bidragshantering.
- Boverket bygger ut kapaciteten för arbete med uppföljning, utvärdering och konsekvensanalyser.
- Boverket ser över styrning och organisation för bidragsverksamheten.

### 8.1 Inledning

Boverket ansvarar enligt sin instruktion för den centrala administrationen av olika förekommande statliga stöd inom sitt verksamhetsområde.

I kapitlet behandlas Boverkets verksamhet inom området Bidragshantering. Frågor om verksamhet, resurser, styrning m.m. i övrigt som övergripande berör Boverket behandlas i kap 2–4. Utredningen har låtit Swedeval Utvärdering granska Boverkets

bidragshantering, och innehållet i kapitlet bygger till stora delar på innehållet i Swedevals underlagsrapport.

Verksamheten inom området Bidragshantering hanteras huvudsakligen vid Boverkets Bidragsenhet. En närmare beskrivning av enheten finns i bilaga 3 Verksamhetsbeskrivning.

## **8.2 Uppgifter och verksamhet**

### **8.2.1 Boverkets uppgifter inom området**

Boverket svarar enligt instruktionen för den centrala administrationen av olika statliga bidrag och stöd inom sitt verksamhetsområde. I Boverkets uppgifter ingår också tillsyn och uppföljning av bidragshantering och att följa upp och utvärdera effekterna av utbetalade bidrag och stöd samt att göra konsekvensanalyser av nya stöd.

Förutom i instruktionen regleras Boverkets författningsenliga uppgifter inom området Bidragshantering i ett antal stöd- och bidragsförordningar. Uppgifterna omfattar bl.a. beviljande, utbetalning och förvaltning av bidrag, stöd och lån, att pröva ärenden i första instans, att pröva överklaganden samt att meddela föreskrifter och bedriva tillsyn.

Boverkets verksamhet inom området styrs också av beställningar i regleringsbrev och regeringsuppdrag. Enligt regleringsbrevet för 2009 ska Boverket för bostadsstöden redovisa och analysera kostnaderna samt uppgifter om hur de bostäder som beviljas någon form av bostadsstöd uppfyller de villkor som ställs på stöden, t.ex. hyresnivåer och lägenhetsstorlekar, men även hur dessa bostäder fördelar sig regionalt. Vidare ska Boverket redovisa nyckeltal för systemen för administration av bostadsstöd samt eventuell förekomst av felaktigheter vid utbetalning.

För radonstödet ska Boverket åiterrapportera användningen av medel.

För stöden för konvertering från oljeuppvärmningssystem respektive direktverkande elvärme ska Boverket redovisa resultat, uppföljning och utvärdering enligt särskild plan. Motsvarande redovisning ska lämnas för stöd till investeringar i energieffektivisering och konvertering till förnybara energikällor i lokaler som används för offentlig verksamhet. Boverket ska vidare redovisa beräknad årlig elproduktion, antal anläggningar och installerad



effekt i solcellsystem som beviljats respektive mottagit stöd samt en översiktlig redovisning av vilka slag av solcellsystem saom har installerats. För planeringsstödet för vindkraft ska Boverket redovisa beviljade och utbetalda belopp och för energistöd i övrigt redovisa resultat och genomförda informationsinsatser. För bidrag till icke-statliga kulturlokaler respektive allmänna samlingslokaler ska Boverket redovisa ett antal uppgifter beträffande ansökningar, projekt och fördelning av bidrag för dessa stöd.

### 8.2.2 Boverkets verksamhet inom området

Bidragshanteringen omfattar olika uppgifter beroende på vilka bidrag och stöd det handlar om. Följande uppgifter kan ingå.

- Information, föreskrifter, anvisningar
- Handläggning av bidragsärenden
- Maskinell bearbetning, utbetalning
- Handläggning av förvaltningsärenden, överklaganden
- Registerhantering
- Tillsyn och uppföljning, prognoser
- Utvärdering av effekter, konsekvensanalyser av nya bidrag
- Övrigt (remisser m.m.).

Boverkets uppgifter i hanteringen av de olika bidragen och stödformerna redovisas översiktligt i Swedevals rapport. Boverket har under senare tid fått ansvar för nya typer av stöd. Några exempel är stödet för hållbara städer samt stöd till projektet *Tryggt och jämnt*.

### Boverkets administration av statliga stöd och bidrag

Med utgångspunkt i regeringens förordningar tar Boverket fram och utvecklar föreskrifter och allmänna råd samt blanketter och anvisningar för ansökan om olika stöd och bidrag. Verket utarbetar också informationsmaterial och informerar länsstyrelser, organisationer och allmänhet om nya stöd.

Via Boverkets administrativa system Bofinc svarar verket för maskinella bearbetningar och utbetalningar samt registerhantering av stöden.

Bidrag och stöd till icke-statliga kultur- och allmänna samlingslokaler handläggs av Boverkets bidragsenhet. Enheten bereder

ärendena och föredrar dem sedan för den beslutande Samlingslokaldelegationen. På motsvarande sätt handlägger Boverket stödet till hållbara städer på uppdrag av Delegationen för hållbara städer. Efter det att bidragen beviljats, utbetalas de till sökanden. Vissa andra stöd, exempelvis vindkraftstödet, handläggs av andra enheter inom Boverket och administreras av Bidragsenheten.

Administrationen av stöden präglas av kraven på ständiga förändringar och anpassningar. Det är vanligt att villkor och regler för befintliga stöd ändras efterhand genom regeringens beslut. Administrationen påverkas också av att flera stöd är ram- eller tidsbegränsade. Boverket hanterar också flera stöd som avvecklas och administrationen pågår ofta även efter att stödet upphört.

Vissa stöd kräver en omfattande administration. Det kan bero på att bidragskonstruktionen är komplicerad eller att stöden åtföljs av en stor ärendetillströmning på kort tid. Ett exempel är stödet för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostadshus. Anslagna medel räckte inte och regeringen tvingades ändra reglerna på grund av den stora tillströmningen av ärenden. För Boverkets del ledde det till ökad administration av ett stort antal överklagade ärenden.

### Samverkan med myndigheter och andra aktörer

I genomsnitt inkommer 60 000 ansökningar om statliga stöd och bidrag per år. Boverket samverkar med andra statliga myndigheter i bidragshantering. Länsstyrelserna och andra statliga myndigheter svarar för handläggningen och beslut i bidragsärenden. Majoriteten av stöden handläggs av länsstyrelserna och det gäller i första hand olika bostadsstöd. Andra statliga myndigheter som medverkar i bidragshantering är Statens energimyndighet, Skatteverket, Arbetsmiljöverket, Strålsäkerhetsmyndigheten och Lantmäteriverket. Vidare sker samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting, Delegationen för hållbara städer samt vissa organisationer.

Synpunkter som framkommit i utredningens kontakter med länsstyrelserna visar överlag på positiva erfarenheter av samverkan mellan länsstyrelserna och Boverkets bidragshantering. Genom etablerade rutiner har Boverket kunnat hantera snabba beslut och förändringar med relevant information till handläggarna på länsstyrelserna och vidare till mottagarna av stöden. Den kommande e-tjänsten för bidragsansökan framhålls av alla berörda som ett

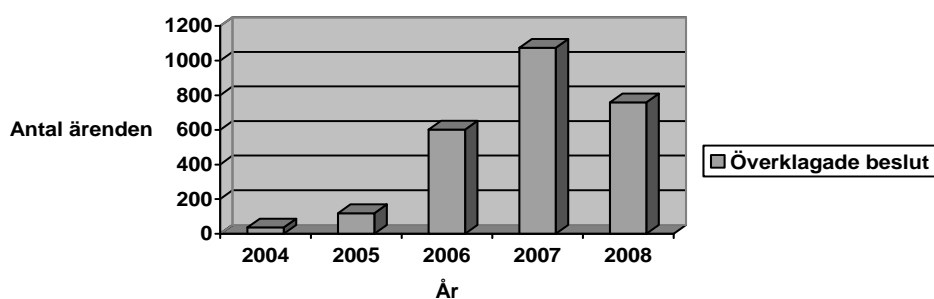
viktigt utvecklingssteg, men utvecklingsarbetet har varit utdraget och komplicerat.

### Prövning av överklagade bidragsbeslut

Boverket är sista instans för överprövning och därmed praxisbildande när det gäller flertalet stöd. Bidragsenheten handlägger överklagningsärendena, vid behov med hjälp av medarbetare från andra enheter, t.ex. arkitekter och jurister vid Byggregelenheten, för att kunna göra kvalificerade expertbedömningar.

Följande figur visar utvecklingen av antalet överklagade bidragsbeslut under den senaste femårsperioden.

**Figur 8:1** Antalet överklagade bidragsbeslut som handlagts av Boverket åren 2004–2008



Den del av Boverkets bidragshandtering som rör handläggningen av överklagade beslut har ökat kraftigt under de tre senaste åren. Hela ökningen förklaras av ett stort antal överklagade beslut i bidragsärenden inom energiområdet. Det handlar om stöden för konverteringar av direktverkande el resp. oljeuppvärmningssystem i bostadshus. Två tredjedelar av det stora antalet överklagade beslut år 2007 gällde stödet för oljekonverteringar. Även stöden för energieffektivisering har orsakat ett stort antal överklagade beslut, t.ex. ärenden som gäller stödet för installation av energieffektiva fönster eller biobränsleanordningar i småhus.

Energibidragen utgör den största gruppen bidragsärenden som överklagats. Tabellen nedan visar ärendebalanser och handläggningstider för dessa bidrag under 2007 och 2008.

**Tabell 8.1** Ärendebalanser samt ligg- och handläggningstider för överklagade bidragsbeslut inom energiområdet vid utgången av 2007 och 2008<sup>1</sup>

Överklagade bidragsbeslut inom energi	År 2007	År 2008
<b>Antal ärenden</b>		
Inkomna	874	624
Expedierade	743	481
Balans	242	402
- varav 6 mån eller mer	57	323
<b>Antal månader (genomsnitt)</b>		
Liggtid för ärenden i balans	3,8	7,8
Handläggningstid för expedierade ärenden under året	3,7	6,2

Källa: Boverket

Jämförelsen mellan åren visar att ärendebalanserna ökar trots att antalet inkomna ärenden minskat 2008. Dessutom har liggtiden för överklagade ärenden i balans ökat kraftigt och 80 % av dessa ärenden är sex månader eller äldre. Även handläggningstiderna för expedierade ärenden har ökat från 3,7 månader 2007 till över 6 månader 2008.

Anledningen är den kraftigt ökade ärendetillströmningen inom energiområdet under de senaste åren. Det återverkar även på tiderna för ärenden inom andra bidragsområden, som handläggs av samma personal. Tabellen nedan visar detta för räntebidragen.

<sup>1</sup> Energibidragen omfattar i denna redovisning följande stöd: förbättring av inomhusklimat i bostäder, investeringar för att minska elanvändning i bostäder och vissa lokaler, konvertering från direktverkande elvärme, konvertering från oljeuppvärmningssystem samt stöd för energieffektiva fönster eller biobränsleanordningar.

**Tabell 8:2** Ärendebalanser samt ligg- och handläggningstider för överklagade beslut om räntebidrag och statlig bostadssubvention vid ny- och ombyggnad 2007 och 2008<sup>2</sup>

Överklagade bidragsbeslut inom bostad	År 2007	År 2008
<b>Antal ärenden</b>		
Inkomna	35	26
Expedierade	31	25
Balans	32	36
- varav 6 mån eller mer	11	26
<b>Antal månader (genomsnitt)</b>		
Liggtid för ärenden i balans	6,4	10,1
Handläggningstid för expedierade ärenden under året	12,0	11,9

Källa: Boverket

Överklagade ärenden om räntebidrag anses som relativt komplicerade att handlägga. Tabellen visar att de öppna ärenden som gäller beslut om subventioner inom bostadsområdet har fått längre ligg-tider. Över 70 % av ärendena har varit liggande mer än 6 månader trots att antalet ärenden minskar. Liggtiden har ökat till i genomsnitt 10 månader per ärende. Däremot är handläggningstiderna för de expedierade ärendena lika långa under de två åren.

Bidragsenheten framhåller i Swedevals intervjuer att enheten i sin handläggning av överklagade beslut prioriterar principiellt viktiga ärenden till vägledning för länsstyrelsernas arbete.

### Tillsyn och uppföljning av bidragshantering

En viktig uppgift för Boverket är tillsyn och uppföljning av bidragshantering. Enligt stödförordningarna ska Boverket utöva tillsyn över efterlevnaden av gällande förordningar och föreskrifter för stöden. Boverket ska också följa upp och ge regeringen, myndigheter och andra aktörer ett kvalificerat kunskapsunderlag inom området bostadsmarknad.

Hittills har Boverkets tillsyn över länsstyrelsernas bidragshandläggning i praktiken hanterats i samband med Boverkets internrevision av länsstyrelserna. Tillsynen har varit inriktad på förvaltningsrättsliga frågor och avrapportering har skett till länsledningarna.

<sup>2</sup> Redovisningen avser, om inte annat anges, läget per 31 december resp. år.

Bidragseenheten har inte bedrivit någon egen aktiv och utvecklad tillsyn men har uppföljande kontakter med länsstyrelserna där gemensamma frågor diskuteras. Den uttalade ambitionen är att utveckla tillsynsrollen. Vidare har Bidragseenheten tillsynsansvar över kommunernas hantering av bostadsanpassningsbidraget och handlägger remisser från domstolarna rörande bidraget.

Boverket lämnar också kontinuerligt prognoser och utfall till regeringen och myndigheter över de statliga stöden inom Boverkets anslag. Boverket uppskattar att de sammanlagda resurserna för tillsyn, uppföljning och prognoser uppgår till en årsarbetskraft under 2008.

### Uppföljning och utvärdering av bidragens effekter

Utvärdering av effekter och konsekvensanalyser har blivit en allt viktigare uppgift i anslutning till de nya stöd som inrättats. Boverket har ett generellt utvärderingsansvar inom sitt verksamhetsområde. Men regeringen styr numera alltid kravet på uppföljning och utvärdering av enskilda stöd i förordningarna för de aktuella stöden. Utvärderingsinsatser kan också styras av återrapporteringskrav i regleringsbrevet eller av särskilda regeringsuppdrag. Enligt regleringsbrevet ska Boverket redovisa och analysera kostnaderna för de olika bostadsstöden.

Bidragseenheten tar på regeringens uppdrag fram planer för uppföljning och utvärdering av stöden. Swedevals intervjuer tyder på att dialogen med Regeringskansliet om vägledning för inriktningen av utvärderingarna är mycket begränsad. I Boverkets planering ingår numera alltid i utvärderingarna att belysa de administrativa konsekvenserna av det aktuella stödet.

Bidragseenheten förfogar över begränsade utvärderingsresurser motsvarande ungefär en femtedels heltid och utvärderingsverksamheten befinner sig fortfarande i ett uppbyggnadsskede. Utvärderingarna inom bidragsområdet leds alltid av Bidragseenhetens utvärderare. I arbetet samverkar Bidragseenheten med andra enheter, i första hand Analysenheten, när det gäller att analysera kostnader och utvärdera effekter av olika stöd. Det förekommer också att Bidragseenheten anlitar extern kompetens för att medverka i eller genomföra utvärderingar.

I de djupare uppföljnings- eller utvärderingsrapporterna analyseras data mer i detalj för att t.ex. kunna bedöma effekterna av stöden. Det

kräver att data körs fram på ärendenivå för att analyseras vidare. När det gäller de energirelaterade bidragen finns t.ex. uppgifter om energibesparing kopplat till de olika åtgärderna registrerade på varje ärende. Det kan också komma externa beställningar på specialkörningar t.ex. från departement, media och forskare.

På Bidragsenheten ligger också uppdraget att göra konsekvensanalyser av nya stöd. Analyserna görs på Boverkets föreskrifter för stödet. Bidragsenheten lämnar, i enlighet med regleringsbrevet, kontinuerligt prognoser och utfall för samtliga anslag som myndigheten disponerar för de statliga stöden samt prognoser och utfall av inkomstbortfall.

### **IT-systemen för administrationen av stöden**

Bidragsenheten utvecklar, underhåller och rationaliserar administrativa rutiner för hantering och utbetalning av bidrag. Boverket är systemansvarig för datastödet som används i bidragshantering och har utvecklat handläggnings- och utbetalningssystemet Bofinc som används av både länsstyrelserna och Boverket. Systemet är ett handläggarstöd för länsstyrelserna och Boverket i beslutssituationer och ärendeberedning och utbetalning sker i systemet. Systemet hanterar ca 100 000 ärenden per år. Inom Boverket ligger systemansvaret för IT-systemen (subventionssystemen) numera på IT-enheten.

Boverkets statistikdatabas Svanen innehåller data från bidragssystemet Bofinc, energideklarationsregistret (Gripen) samt projektet BETSI. Data uppdateras kontinuerligt och all data som registrerats i Bofinc och Gripen förs över till Svanen. Systemet har utvecklats för utvärdering och för att kunna tillgodose andra myndigheters behov av information.

För att hämta fram statistik används analysverktyget Cognos som är kopplat till Svanen. I Cognos finns standardiserade statistikrapporter som körs fram löpande av Boverket och även av länsstyrelserna, som också har behörigheter till bidragsstatistiken. Energimyndigheten kommer också att få behörighet till statistikrapporter som hämtar data från energideklarationsregistret. Via analysverktyget kan Boverket ta fram statistik, prognoser, utvärdering m.m. De vanligaste rapporterna som tas fram är månadsstatistik över bidragsärenden. Informationen läggs ut på Boverkets hemsida. Inför prognoser, budgetunderlag och årsredovisning tas

fram ytterligare underlag, bl.a. nyckeltal över kostnad per avisering och antal försenade utbetalningstillfällen. Länsstyrelserna använder statistikrapporterna främst för att följa upp öppna ärenden, följa handläggningstider, ta fram statistik på avslagna eller avskrivna ärenden, men även som underlag till sina årsredovisningar.

Bofinc beskrivs som ett stabilt och samtidigt flexibelt system som även kan hantera olika typer av stöd.

Den nu aktuella systemutvecklingen gäller den elektroniska tjänsten som kommer att underlätta och förbättra inrapporteringen av uppgifter till systemet och ansökningarna och även förbättra möjligheterna till informationsuttag för uppföljning och utvärdering. E-tjänsten kommer också att effektivisera länsstyrelsernas handläggning av bidragsärenden. Produktionssättningen av tjänsten påbörjades i december 2008 och sker nu successivt. Boverket och länsstyrelserna fortsätter att utveckla kompletterande e-tjänster till Bofinc för att bl.a. förenkla för bidragssökanden.

Boverket redovisar, enligt återrapporteringskraven i regleringsbrevet, vissa nyckeltal för administrationen av bostadsstöd och förekomsten av felaktigheter vid utbetalning. Årsredovisningen för 2008 visar bl.a. på sjunkande totalkostnader för bidrags- och statistiksystemen mellan 2006 och 2008. Boverket redovisar inga felaktiga utbetalningar eller försenade utbetalningstillfällen under 2008.

### **Regeringens styrning och finansiering av Boverkets bidragshantering**

Den bidragshantering som delvis finansieras via förvaltningsanslaget gäller räntebidrag, investeringsbidrag, investeringsstimulans samt radonbidrag. Handläggningen av stöden till icke statliga kulturlokaler och allmänna samlingslokaler finansieras i sin helhet över förvaltningsanslaget.

Kostnaderna för den administrativa hanteringen av de stöd som kommit till på senare år har fått sin finansiering genom särskilda anslag. Detta gäller alla de olika energistöden och stödet till äldre bostäder, där både Boverket och Länsstyrelserna fått särskild ersättning för administration av stöden och i vissa fall även för information. I regel har högst en till två % av anslaget för stödet avsatts för administrativ ersättning till Boverket och högst en % till länsstyrelserna. Verket får använda dessa medel för att täcka



programanknutna kostnader såsom planering, administration, uppföljning och utvärdering, samt för att anpassa verkets datoriserade system. I samband med införandet av vissa stöd har även extra ersättning lämnats för information och utbildning.

Kostnadstäckningen i den administrativa ersättningen beror mycket av hur stödet ser ut i sin konstruktion och anslagets storlek. När det gällde oljekonverteringsstödet var ersättningen för både Boverket och Länsstyrelserna tillsammans en procent av anslaget, vilket inte svarade mot kostnaderna, varken för Boverket eller för länsstyrelserna. Orsaken var att stödet genererade ett så stort antal ansökningar och överklagande ärenden. Det finns också exempel på ersättningar i anslag som fullt ut inte har utnyttjats av Boverket.

Boverket följer upp sina administrationskostnader för varje stöd och redovisar dem på kostnadsslagen personal och data. Boverket beslutar efter diskussion med länsstyrelserna om vilka fördelningsprinciper som ska gälla för fördelningen av administrationsersättning till länsstyrelserna.

Under senare år har ansvaret för föreskrifter och information m.m. av vissa nya stöd lagts på andra myndigheter. Stödet till solceller är ett exempel där Näringsdepartementet givit Statens energimyndighet uppdraget att ge ut föreskrifter och information, medan handläggning och beslut om stödet ligger på länsstyrelserna. Boverket svarar för den maskinella bearbetningen och utbetalningen av stödet via Bofinc. Det betyder bl.a. att Energimyndigheten måste bygga upp administrativa rutiner m.m. för sin hantering av stödet.

Boverkets bidragshantering påverkas också av att regeringens förordningar om nya stöd ska prövas av EU. Det har i praktiken skapat ökat utrymme för Boverket att förbereda sig för att hantera nya stöd.

### **Boverkets använda resurser för bidragshanteringen<sup>3</sup>**

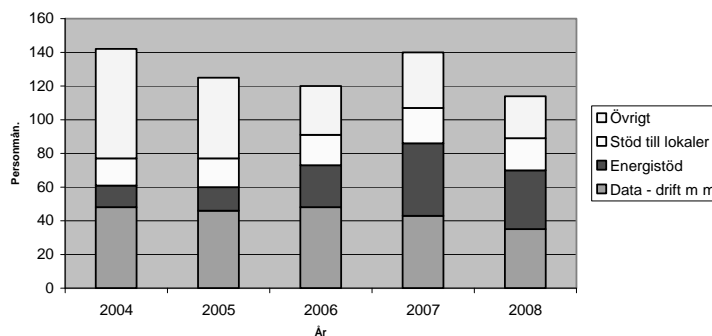
Trenden under den senaste femårsperioden är att den totala arbetstiden för handläggning och administration av olika stöd minskar under perioden med undantag för året 2007. Minskningen gäller bl.a. drift och förvaltning av datasystemen.

---

<sup>3</sup> Redovisningen i detta avsnitt bygger på Bidragsenhetens uppgifter som lämnats till utredningen i februari 2009.

Följande figur beskriver Boverkets nedlagda arbetstid för handläggning av olika stöd.

**Figur 8.2** Personalresurser för handläggning och administration av bidrag och stöd åren 2004–2008 (personmånader)

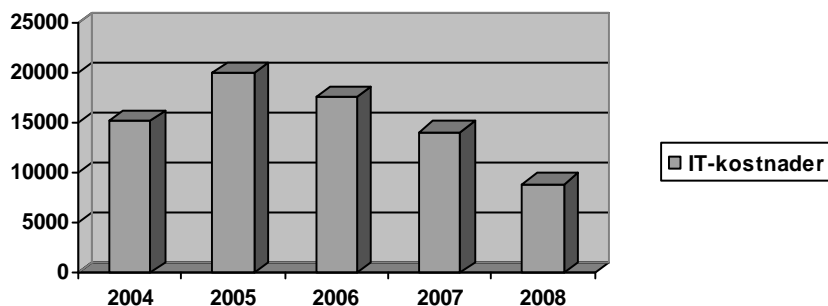


Det framgår också att handläggningen av energistöden tar en allt större del av enhetens resurser. Andelen nedlagd tid för handläggning av energistöd har ökat från 9 % 2004 till 34 % av alla personella resurser i bidragshantering 2008. Boverket svarar för hela handläggningen av stöden till lokaler inom kultur- och folkrörelseområdet.

Medlen för bidragsadministration delfinansierar lönekostnaderna för fast anställd personal. Personalen tar fram föreskrifter, informationsmaterial, ansökningsblanketter, handlägger överklagade ärenden och svarar även för övriga kontakter med allmänheten. På så sätt byggs erforderlig kompetens upp inom bidragsområdet och förstärker verkets långsiktiga kompetensförsörjning inom området. En nackdel för Boverket är att omfattningen och finansieringsgraden varierar över tiden vilket också påverkar finansieringen av Boverkets övriga verksamhet. Administration av de stöd som inte omfattas av modellen finansieras av förvaltningsanslaget.

Systemanpassningen sker till övervägande del inom den normala förvaltningen. Boverkets datakostnader för bidragshantering framgår av följande tabell.

Figur 8.3 Boverkets kostnader för bidragshanteringens IT-system 2004–2008 (mnkr)<sup>4</sup>



Boverket hade de största kostnaderna för IT-systemen under 2005 och 2006 när ett plattformbyte genomfördes för att anpassa systemet till framtida behov och ökad flexibilitet för handläggning, uppföljning och utvärdering av olika stöd. IT-kostnaderna totalt och även dess konsultandel har därefter sjunkit. Under perioden som helhet uppgick konsultkostnaderna till över 70 % av de totala kostnaderna för dessa datasystem. Boverkets egen personal genomför nu i högre utsträckning själva förändringarna i systemen, t.ex. när systemen ska anpassas till nya bidrag.

Bidragsenhetens konsultkostnader (exkl. IT-konsulter) har varierat mellan 1,1 och 3,1 mnkr under åren 2005-2008, vilket utgör mellan 10 och 19 % av enhetens totala kostnader under dessa år.

### 8.3 Utveckling och framtida förändringar

De statliga transfereringarna består av anslagsmedel från statsbudgeten för finansiering av olika bidrag och stöd inom det bostadspolitiska med flera områden. Bidragen fördelas av Boverket eller andra myndigheter enligt villkor i regleringsbrevet eller bestämmelser i särskilda förordningar.

Totalt anslår statsmakterna över 2 mdkr årligen från statsbudgeten för transfereringar att fördela inom Boverkets ansvarsområde. För år 2008 uppgick summan till nästan 2,4 mdkr.

<sup>4</sup> Bidragsenhetens redovisning 2009-03-01 / GM. Redovisningen avser kostnader för personal och konsulter. Redovisningen omfattar inte systemet Gripen.

Bidragsutvecklingen inom Boverkets ansvarsområde framgår av följande tabell. Den visar antalet bidrag och stöd som förekommit inom olika politikområden samt hur stora bidragsutbetalningar som skett under den senaste femårsperioden. I Swedevals rapport redovisas samma uppgifter även fördelat på bidragsslag och stödform.

**Tabell 8.3 Bidragskostnader och antal bidragsslag/stödformer fördelade på politikområden åren 2004–2008 (mnkr)<sup>5</sup>**

Politikområde	Bidrag/stöd	År 2004	2005	2006	2007	2008
Bostad	7	2 031	2 451	2 494	2 289	1 886
Kultur	1	2	7	9	11	10
Folkrörelse	1	28	19	31	20	34
Energi	9	100	41	378	1 004	628
Miljö	1		2	19	20	
Äldre	1				1	110
<b>Samtliga</b>	<b>20</b>	<b>2 161</b>	<b>2 520</b>	<b>2 931</b>	<b>3 345</b>	<b>2 668</b>

Bidrag och stöd inom det bostadspolitiska området dominerade tidigare Boverkets bidragshantering men har under senare år minskat både beträffande antal och kostnader. Det gäller framförallt räntebidragen som minskat kraftigt under perioden. Under samma period har kostnaderna för den s.k. investeringsstimulansen, som är ett skattekrediterat stöd, ökat betydligt. Eftersom detta är en skattekreditering finns det inte något anslag för stödet.

En annan tydlig utvecklingstendens är att bidragen och stöden inom det energipolitiska området ökar kraftigt. År 2004 fanns det tre stödformer med sammanlagda utbetalningar om 100 mnkr. Av alla områden är det nu det energipolitiska området som har flest stödformer och flertalet har tillkommit de tre senaste åren. År 2007 uppgick utbetalningarna inom detta område till 1 000 mnkr. Stöd för energieffektivisering och konverteringar av oljeuppvärmning och el är de mest omfattande stöden som också kraftigt ökat sina kostnader.

Bidragskostnaderna fördelade på bidragsmottagare visar att nästan två tredjedelar av alla bidragsutbetalningar går till bostadsföretag och andra liknande företag. Bostadsrättsföreningarna får 15 % och fysiska personer som äger småhus och flerbostadshus

<sup>5</sup> Redovisningen avser utbetalade belopp. Belopp som beslutats, men ännu inte utbetalats ingår inte i redovisningen. De kan vara betydande.

svarar för 9 %. Stat och kommun är mottagare till ca 12 % av bidragen. Det är framförallt andelen fysiska personer som har ökat under perioden till följd av de ökade stöden till energiomställning.

Samma utvecklingstendens framträder när det gäller antalet inkomna bidragsärenden. Det sker en ökning av antalet ärenden inom energiområdet från 2006. Detta område dominerar helt ärendevolymer (ca 80–90 %) och det stora antalet bidragsärenden gäller konverteringar av olika värmesystem. Det framgår också av ärendeutvecklingen att räntebidragen och olika investeringsstöd inom det bostadspolitiska är på väg att fasas ut. Bidragsärenden som gäller åtgärder mot radon i egnahem har ökat kraftigt under perioden. I Swedevals rapport redovisas antalet bidragsärenden fördelat på bidragsslag och stödformer 2004–2008.

Sammanfattningsvis har utvecklingen under den aktuella perioden gått från generella produktionsstöd för bostadsbyggande, för såväl ny- som ombyggnad av hyres- och bostadsrättshus tillsammans med riktade investeringsstöd för att bygga hyresbostäder, till avveckling av produktionsstöden och ökad inriktning på engångsstöd för energieffektivisering och stöd för bostadsbyggande i särskild form.

Enligt Boverkets bedömning kommer den utveckling som skett genom övergång från generella stöd till riktade stöd sannolikt att fortsätta. Med tanke på klimatfrågans aktualitet kommer stöd som gäller energieffektivisering i beståndet att vara aktuella, eventuellt också kopplat till underhållsåtgärder. Stöd för solceller är redan på gång. Ett särskilt statligt stöd för hållbara städer som administreras av Boverket har införts för att främja hållbar stadsutveckling och minska utsläppen av växthusgaser. Boverket bedömer vidare att stöd riktade till äldres boende kommer aktualiseras liksom stöd till bostäder för ungdomar och studenter och andra stimulansåtgärder inom byggsektorn.

Utvecklingsfrågor i bidragshantering kommer att vara fortsatt inriktade på IT-systemen. Det gäller både de nya rutinerna för e-handläggning och vidareutvecklingen av Boverkets etablerade system Bofinc, Svanen och Gripen. Den relativt avancerade strukturen i Boverkets datasystem har varit nödvändig för att vidmakthålla en säker hantering av de olika stödformerna, särskilt för hanteringen av räntebidragen i Bofinc. Enligt Boverket innebär det att verket, både på systemsidan och personellt, kan hålla en hög beredskap för att kunna hantera vitt skilda stödkonstruktioner.

## 8.4 Analys

Utredningen har funnit att Boverkets verksamhet inom området i stort klarar de operativa åtaganden som verksamheten ställs inför när det gäller effektivitet, service och kvalitet. De synpunkter som kommit fram i kontakterna med länsstyrelserna och Energimyndigheten ger också bilden av en väl fungerande bidragshantering av Boverket.

Det maskinella systemet för bearbetning och utbetalningar av stöd Bofinc bedöms som ett stabilt system. De huvudsakliga investeringarna är gjorda och systemet befinner sig i ett skede av löpande underhåll och drift med relativt låga kostnader. Systemet har successivt utvecklats och förbättrats. Det håller hög driftsäkerhet och uppfyller kraven på användarvänlighet och tillgänglighet för en effektiv administrativ hantering av bidragsansökningar och -utbetalningar. Systemet anses även ha god kapacitet och flexibilitet för att kunna hantera nya olika stödformer utan långtgående behov av systemanpassningar och har även utvecklats för uppföljningsstatistik och utvärdering. Det pågående genomförandet av e-tjänsten med elektroniska bidragsansökningar är enligt utredningens mening ett viktigt utvecklingssteg som fullt utbyggt kan ge betydande rationaliserings- och effektiviseringsvinster för bidragsadministrationen. En utvecklad e-tjänst påverkar även service och kvalitet i system och information samt ger bättre möjligheter till uppföljning och utvärdering av bidragsverksamheten.

De nya stöden är i många fall riktade stöd för att påskynda teknikutvecklingen och omställningar till mera energieffektiva och miljövänliga energilösningar. Dessutom ökar antalet mer komplicerade och kortvariga stöd vilket ökar kraven på kompetens att forma regelverk på kort tid i samband med införandet. Det har delvis förändrat kompetensprofilen i bidragshantering och ökat kraven på teknisk kunskap och kompetens både i föreskriftsarbetet och i överprövningen av ärenden. En utvecklad samverkan internt inom Boverket och med andra myndigheter, t.ex. Energimyndigheten, behövs för att tillgodose behovet av nödvändig teknisk och juridisk kompetens i bidragshantering.

Swedevals granskning av Boverkets samarbete med och vägledning till de handläggande myndigheterna om olika stöd visar att det finns fungerande rutiner och olika informationsvägar. Myndigheterna kan delvis ses som samarbetsparter med olika roller i det gemensamma arbetet att administrera statliga stöd och bidrag.

Boverket och länsstyrelserna använder sig av olika kontaktytor och samverkansformer i form av referensgrupper, handläggarräffar, regionala möten och även genom yrkesföreningarna. Boverket anser sig dock inte kunna ge vägledning i enskilda ärenden och tolka egna föreskrifter, eftersom myndigheten är överprövande instans. Frågan diskuteras i avsnitt 3.3.

Boverkets föreskrifter till stöden har blivit mindre detaljerade vilket ger handläggande myndigheter mindre vägledning. Ett exempel på oklarhet gäller äldreboendestödet där bestämmelser om arbetsmiljökrav finns med i förordningen.

Ett problem inom området Bidragshandtering är den stora anhopningen av överklagade bidragsbeslut hos Boverket och de långa handläggningstiderna i dessa ärenden (se avsnitt 8.2.2). Problemet har tilltagit under senare år med ökad rättsosäkerhet och minskad service för de bidragssökande som följd. Länsstyrelserna framhåller i Swedevals intervjuer att de hindras i sin fortsatta handläggning av att Boverket inte avgör principiellt viktiga ärenden i tid. Boverket menar dock att verket i sin handläggning av överklagade beslut prioriterar principiellt viktiga ärenden till vägledning för länsstyrelsernas arbete.

En orsak till problemet är bl.a. att Boverkets resurser prioriteras till andra uppgifter framför handläggningen av överklagade ärenden. Problemet förstärks när flera nya stöd kommer till på kort tid och kräver en snabb introduktion av Boverket. I såväl den interna som externa styrningen saknas tydligt formulerade mål och resultatkrav för handläggningstiderna i överklagade ärenden. En orsak till den ökade mängden överklagade ärenden är bl.a. att finansieringskonstruktionen med rambelagda stöd leder till medelsbrist som kan föranleda att bidragsbeslut överklagas.

Boverkets externa information är framförallt inriktad på att sakligt informera om olika bidrag och stöd. En aktiv främjande roll i bidragsverksamheten i enlighet med verkets uppgift skulle innebära att informationsinsatserna även inriktades på att öka intresset hos allmänheten och framhålla stödets betydelse för t.ex. en god hushållning med energi och minskad elanvändning i bostäder och lokaler.

Enligt Swedevals rapport är Boverkets arbete med uppföljning och i synnerhet tillsyn av länsstyrelsernas bidragshandläggning begränsat och inte tillräckligt utvecklat. Det tycks också finnas en oklarhet om tillsynsrollen och tillsynsansvaret hos både Boverket och länsstyrelserna. Boverket har hittills inte bedrivit någon

systematisk tillsyn inom bidragsverksamheten, utan tillsynen har främst genomförts som en del i internrevisionens tillsyn över länsstyrelserna.

Kvalitativa utvärderingar av bidragshantering förekommer sporadiskt. Boverkets resurser för särskilda utvärderingar bidragens effekter är begränsade och befinner sig i ett uppbyggnadsskede. Utvärderingsverksamheten inom bidragsområdet är sårbar och alltför personberoende med risk för att resurserna splittras på olika verksamheter inom myndigheten och att arbetet med utvärderingar nedprioriteras.

Swedeval bedömer att kraven på en mera systematisk och allsidig tillsyn, uppföljning och utvärdering av bidragshantering och dess effekter kommer att öka. Det sker redan genom att krav på uppföljning och utvärdering numera alltid knyts till olika stöd. Dessutom tillkommer nya typer av stöd där Boverket får ett särskilt tillsynsansvar som innebär nya former av tillsyn. Det statliga stödet till utvecklingen av hållbara städer är ett sådant exempel.

Regeringens styrning av bidragshantering sker detaljerat genom de olika departementens krav och bestämmelser i bidragsförordningar och regleringsbrev. Finansieringen av myndigheternas bidragsadministration sker antingen via förvaltningsanslaget eller sakanslaget för bidraget.

Finansieringsprinciperna och kostnadstäckningsgraden i sakanslagen varierar mellan olika bidrag. Principen om att en viss andel av sakanslaget får användas för att täcka kostnaderna för administrationen anpassar inte ersättningen till de faktiska kostnaderna och deras utfall i tiden. Dessutom är det oklart från fall till fall enligt vilka principer som Boverket ska fördela resurserna vidare till länsstyrelserna. Det kan ibland leda till att principerna ifrågasätts ur rättvis- och styrsynpunkt. Principen med ersättning i procent av beviljat belopp täcker inte alltid kostnaderna för länsstyrelserna. Det är svårt att förutse kostnaderna för administrationen, eftersom de bl.a. beror av antalet överklagade ärenden.

Finansieringen av bidragshantering via sakanslagen leder ibland till att medlen för administrationen inte är koordinerade tidsmässigt med kostnadsutfallet i verksamheten. I vissa fall innebär det att ersättningarna kommer i efterhand. I andra fall är problemet att anslagen för bidragsutbetalningarna inte harmonierar med bidragens förordningar och föreskrifter. Regeringen kanske tilldelar årliga anslag med lika delar under bidragets löptid, medan handläggningen och bidragsutbetalningarna i praktiken och med



nödvändighet sker under senare delen av perioden. Problemet för myndigheterna uppstår i de fall de saknar bemyndigande som medger att utbetalningar av anslaget får göras under flera år.

Enligt utredningens bedömning saknas det i Regeringskansliet en samordnad hantering av olika stöd och bidrag inom Boverkets verksamhetsområde, såväl beträffande finansieringsformer och deras konsekvenser för bidragsadministrationen som när nya stöd och bidrag inom området ska införas. Dagens situation skapar en kortsiktig planeringshorisont i verksamheten och en osäker och svårförutsägbar finansiering för Boverkets och övriga administrerande myndigheters bidragsadministration.

För att främja effektiviteten i bidragshantering anser utredningen att det behöver skapas utrymme för utvecklad samverkan mellan berörda myndigheter och Regeringskansliet i tidiga skeden vid införandet av nya eller ändrade stödformer. Det skulle ge möjligheter att bättre tillvarata de bidragshanterande myndigheternas erfarenheter och kunskaper om bidragskonstruktion och administrativa aspekter vid utformningen av stöd och bidrag. Det skulle också ge bättre förutsättningar för att avgöra hur ansvaret för nya stöd ska fördelas mellan olika myndigheter. Samhälls-ekonomiska konsekvensanalyser bör ges en ökad betydelse i beredningsarbetet i syfte att göra stöden mer träffsäkra och samhälls-ekonomiskt effektiva. Flera exempel har nämnts på stöd som borde kunnat utformas bättre. Vidare bör beslut om nya eller ändrade stöd föregås av en konsekvensutredning som också analyserar stödet utifrån aspekten av en smidig handläggningsprocess. Det handlar om bedömning av stödets efterfrågan, konsekvenser för länsstyrelsernas handläggning och hur väl denna organisation är anpassad till stödet.

Ett sådant förfarande skulle enligt utredningens mening bl.a. kunna bidra till att minska antalet överklagade ärenden. Det skulle också öka Boverkets möjligheter att utöva sin vägledande och främjande roll i bidragsverksamheten samt att utveckla verksamheten med tillsyn, uppföljning och utvärdering.

För att utveckla utvärderingar och konsekvensanalyser som instrument för att effektivisera genomförandet och effekterna av nya stöd behöver regeringen ge goda förutsättningar för dessa insatser vid beredningen av nya stöd. Konsekvensanalyserna behöver beaktas tillräckligt tidigt i processen för att kunna påverka utformningen av stöden. Beträffande utvärderingarna behöver Boverket få stöd i bidragsförordningarna för att kunna hämta in

tillräcklig information i samband med bidragsansökningarna. E-tjänsten har förbättrat dessa möjligheter, men kraven på ökat uppgiftslämnande riskerar alltid att komma i konflikt med målet om en enkel och smidig hantering av bidragsansökningarna för den sökande och för den handläggande myndigheten.

Boverket behöver enligt utredningens mening utveckla mål och strategier för att långsiktigt stärka beredskap och kompetens för utvärderingar. Det gäller också förmågan att genomföra konsekvensanalyser inför besluten om nya stöd. Boverkets kompetensförsörjning behandlas i kap. 3.

Utöver bidragshantering har Bidragsenheten flera andra arbetsuppgifter som styrs av externa regler och uppdrag. Bidragsenheten lämnar bl.a. råd om utformningen av ekonomiska planer samt beslutar om och utövar tillsyn över intygsgivare för bostadsrättsföreningar. Bidragsenheten har även tillsynen över kommunernas handläggning av bostadsanpassningsbidraget. När det gäller energideklarationer är enheten ansvarig för den juridiska tolkningen och allmänhetens juridiska frågor. Bidragsenheten utvecklar och administrerar registret över energideklarationer och besiktningsprotokoll. Vidare samordnar enheten verkets sektoransvar i handikappfrågor samt följer utvecklingen inom allmännyttan i samarbete med analysenheten. Bidragsenheten leder också projektet med att utveckla en informationsportal om boende, byggande och inomhusmiljö.

Styrningen av verksamheten inom Bidragsenheten bygger på de prioriteringar som enhetsledningen gör. Bidragsenhetens verksamhet är en integrerad del i Boverkets verksamhet och innefattar samverkan med flera andra enheter inom myndigheten.

Den interna organisationen för bidragshantering kan övervägas med hänsyn till att Bidragsenhetens verksamhet är splittrad på många olika uppgifter utöver bidragshantering och att delar av bidragsverksamheten bedrivs av andra enheter. Den positiva sidan av detta är att Boverket kan utnyttja sina synergier av kompetens inom organisationen, samtidigt som den interna styrningen och prioriteringarna försvåras av en splittrad verksamhet.

## 8.5 Överväganden och förslag

Utredningens överväganden om övergripande utgångspunkter för Boverkets verksamhet behandlas i avsnitt 2.6.1 och om verksamhetsutveckling m.m. i avsnitt 3.7.

### 8.5.1 Förslag

Utredningen föreslår att

- regeringen genomför en översyn av styrning och finansiering av bidragshantering inom området hållbar samhällsbyggnad,
- regeringen inför resultatkrav på handläggningstiderna i överklagade ärenden,
- Boverket utvecklar en förbättrad dialog vid införandet av nya stödformer,
- Boverket prioriterar införandet av e-tjänster för bidragsansökningar,
- Boverket utvecklar tillsynen av bidragshantering.
- Boverket bygger ut kapaciteten för uppföljning och utvärdering samt konsekvensanalyser, samt att
- Boverket ser över styrning och organisation för bidragsverksamheten.

Utredningen bedömer att Boverket uppfyller sin roll i bidragshantering och myndighetens bidragsverksamhet väl. Enligt utredningens uppfattning klarar Boverket i de flesta avseenden de operativa uppgifter som verksamheten ställs inför när det gäller effektivitet, service och kvalitet i bidragshantering.

Analysen visar ändå på behovet av att utveckla och förbättra verksamheten på vissa punkter. Det gäller bl.a. styrning och förbättrad dialog, införande av e-tjänster och krav på handläggningstider samt tillsyn, uppföljning och utvärdering.

*Styrning och förbättrad dialog*

Under senare år har den administrativa hanteringen förändrats genom att nya typer av stöd har tillkommit inom delvis nya områden där det övergripande ansvaret för hanteringen av stöden har fördelats på olika myndigheter av berörda departement. Avgörandet beträffande fördelningen av det administrativa ansvaret har i de enskilda fallen inte varit självklart och frågan kommer att aktualiseras på nytt inför regeringens beslut om att inrätta nya stöd. Utredningen bedömer att det finns behov av att utveckla en mer samlad syn på hur ansvaret mellan olika myndigheter bör fördelas för att garantera en effektiv bidragshantering.

I översynen bör även regeringens finansieringsformer och dess konsekvenser för bidragsadministrationen analyseras.

Boverket bör i samarbete med övriga berörda myndigheter utveckla formerna för en tidigare och mera aktiv dialog med Regeringskansliet inför beslut om nya eller ändrade stöd. I det sammanhanget bör också Boverket pröva hur verkets konsekvensutredningar kan komma in tidigare i beslutsprocessen.

Boverket bör också fortsätta att utveckla dialogen med länsstyrelserna i de kritiska systemen. Det gäller bl.a. utbildningsinsatser och information för att förebygga onödiga överklaganden.

Boverket bör utveckla sin främjande roll inom bidragsverksamheten. Boverket har här ett uttalat ansvar att i sin information öka intresset hos allmänheten och framhålla stödets betydelse för de mål som de har att befrämja.

*Införandet av e-tjänster och krav på handläggningstider*

Utredningen bedömer att införandet av en fullt utbyggd e-tjänst är den enskilda åtgärd som kan bidra mest till en effektiviserad process för bidragshantering och anser att det pågående införandet bör prioriteras. För de sökande kan det innebära en enklare hantering vid ansökan, ökad service och tillgänglighet samt ökad rättssäkerhet. För handläggande och administrerande myndigheter bör det leda till minskade hanteringskostnader och kortare handläggningstider samt ökad informationskvalitet i bidragsunderlaget. E-tjänsten förbättrar också möjligheterna till uppföljning och utvärdering av bidragens effekter. Boverket har i sitt budgetunderlag för 2010–2012 redovisat sin fortsatta satsning på e-

förvaltning för att förbättra sitt serviceåtagande gentemot medborgarna. Boverket redovisar ett antal kritiska framgångsfaktorer som belyser komplexiteten i det samlade servicekonceptet.

Problemen med långa handläggningstider riskerar att leda till bristande rättsäkerhet och service för de bidragssökande och försvårar länsstyrelsernas bidragshandläggning. Långa handläggningstider kan påverka benägenheten att söka bidrag och därmed äventyra de avsedda effekterna med bidragen.

Utredningen anser att regeringen bör tydliggöra sina krav på Boverket i denna del som vägledning för verkets prioriteringar av resurser till handläggningen av överklagade beslut. Utredningen förutsätter att Boverket i sin interna styrning av verksamheten utvecklar resultatmätt för och uppföljning av handläggningstiderna.

Överklagade bidragsbeslut som avser principiellt viktiga ärenden bör prioriteras i Boverkets handläggning

### *Tillsyn, uppföljning och utvärdering*

Boverket bör utveckla tillsynens inriktning, strategier och metoder samt avdela resurser för genomförandet av tillsynen av bl.a. länsstyrelsernas bidragshandläggning. Det förutsätter sannolikt att utvecklingsarbetet under en period blir en prioriterad uppgift i den interna styrningen av bidragsverksamheten.

Utredningen bedömer att kraven på en utvecklad tillsynsfunktion inom bidragsverksamheten kommer att vidgas. Det är en konsekvens av att nya stödformer införs där Boverket ges en tillsynsroll över stödgivningen. Det nya statliga stödet till utvecklingen av hållbara städer är ett sådant exempel på en ny typ av större projektstöd som även riktas till företag. Boverket kommer att ha ansvaret för tillsynen över att villkoren för givna stöd följs av stödmottagarna.

Boverket bör bygga ut sin kapacitet för att bättre kunna följa upp och utvärdera olika effekter av bidrag och stöd samt den administrativa processen för bidragshanteringen. Regeringen bör överväga att i instruktionen eller i annan ordning ge Boverket ett tydligt generellt ansvar för uppföljning och utvärdering av bidrag och stöd inom området hållbar samhällsbyggnad.

Kapacitetsutbyggnaden bör även gälla konsekvensanalyser inför beslut om nya bidrag och stöd. Uppföljningsarbetet bör få ett ökat kvalitativt inslag.

Med stöd av en starkare uppföljnings- och utvärderingskapacitet anser utredningen att Boverket kommer att kunna fylla en mer främjande roll och bidra till att effektivisera olika stödinsatser.

*Den interna styrningen och organisationen för bidragsverksamheten bör övervägas*

Boverket bör se över sin interna organisation för bidragshantering. Bidragsenhetens verksamhet är splittrad på flera olika uppgifter utöver bidragshantering och delar av bidragsverksamheten bedrivs av andra enheter.

Boverket bör utforma mål och strategier för hur ledning, resurser, kompetens och organisation lämpligen bör knytas till uppgiften och därvid överväga hur arbetet kan samordnas internt för att bättre utnyttja verkets samlade utvärderingskompetens i syfte att minska sårbarheten och nå tillräcklig stabilitet och beredskap i verksamheten.

## 9 Konsekvenser

### 9.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen bedöma de långsiktiga budgeteffekter som förändringarna kan föranleda samt föreslå finansiering för eventuella förslag. Samhällsekonomiska konsekvenser av förslag ska redovisas. Utredningen bedömer att följande förslag har antingen budgeteffekter eller omfördelningseffekter:

- Nationellt samordningsorgan i frågor om samhällsplanering
- Forskning och utveckling inom området hållbart samhällsbyggande
- Ett samlat myndighetsansvar för området Boendefrågor

Utredningen ska även bedöma konsekvenserna enligt 14–15 §§ kommittéförordningen.

### 9.2 Förslag med effekt på budgeten

#### 9.2.1 Nationellt samordningsorgan i frågor om samhällsplanering

Utredningen föreslår att Boverket ska fungera som nationellt samordningsorgan i frågor om samhällsplanering. Utredningen föreslår vidare att regeringen utvecklar en samlad politik för ett hållbart samhällsbyggande som underlag för styrningen av Boverket och andra myndigheter. Enligt utredningens bedömning kan omfattningen av uppgiften och därmed resursbehovet för ett nationellt samordningsorgan klargöras närmare först i samband med utvecklingen av politiken för ett hållbart samhällsbyggande.

Det är emellertid enligt utredningens bedömning uppenbart att uppgiften kommer att kräva resurstillskott både i form av medel och kompetens. Verksamheten kommer att beröra en mängd sektors-

områden för olika frågor som infrastruktur, energi, landsbygdsutveckling, regional utveckling, miljö med flera. Utredningen föreslår att finansieringen av Boverkets samordningsuppdrag sker genom tillskott från de anslag inom olika utgiftsområden som finansierar den verksamhet som bedrivs inom respektive sektorsområde. Medlen bör föras till en särskild anslagspost under Boverkets förvaltningsanslag i enlighet med den finansieringsprincip som utredningen föreslår.

Enligt utredningens mening bör en sådan överföring av medel inte ha någon avgörande negativ inverkan på verksamheterna inom sektorsområdena. Som ett räkneexempel kan anföras att 20 mnkr knappt motsvarar en promille av de samlade årliga anslag som finansierar dessa verksamheter.

### 9.2.2 Forskning och utveckling

Utredningen föreslår att regeringen ger Boverket ökade möjligheter att påverka forskning och utveckling inom området hållbart samhällsbyggande samt att ett Råd för forskning om planering, byggande och boende inrättas vid Boverket som stöd för verksamheten.

För att finansiera verksamheten föreslår utredningen att Boverket tillförs resurser, inledningsvis ca 5 mnkr per år som efterhand ökas till ca 20 mnkr per år.

Forskning om byggande och samhällsplanering finansieras i huvudsak av Formas, och utredningen föreslår att finansieringen av Boverkets forskningsresurser sker genom överföring av medel från UO 20 Allmän miljö- och naturvård, anslag 2:2 Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande: Forskning.

### 9.2.3 Ett samlat myndighetsansvar för området Boendefrågor

Utredningen redovisar tre alternativa förslag att föra det samlade ansvaret för området Boendefrågor till en myndighet. Förslagen är att antingen Boverket eller BKN ges det samlade myndighetsansvaret eller att Boverket och BKN läggs samman till en myndighet.

Utredningen anser att valet av alternativ är en fråga för regeringens avgörande och förordar inte något av förslagen. Det



ingår inte i utredningens direktiv att belysa frågorna närmare och utredningen har inte haft möjlighet att närmare konsekvensbeskriva förslagen. Enligt utredningens mening bör åtgärder beträffande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna föregås av en djupare konsekvensanalys.

## **9.3 Förslag utan effekt på budgeten**

### **9.3.1 Boverket**

En del av utredningens förslag har konsekvenser för Boverkets ansvarsområden och verksamhet utan att ha direkta effekter på budgeten. Förslagen gäller dels interna verksamhetsstyrningsfrågor samt åtgärder inom ramen för Boverkets nuvarande uppdrag, bl.a. förtydligt ansvar för tillsyn och vägledning inom verkets ansvarsområden samt ökad prioritering av arbete med tillsyn, vägledning, uppföljning, kunskapsförmedling, kunskapsuppbyggnad och metodutveckling. Dels gäller förslagen utvidgat ansvar för tillsynsvägledning i byggtillsynen och för kulturhistoriska byggnader.

Givet de former för intern och extern verksamhetsstyrning samt finansiering som verksamheten hittills har bedrivits inom är det enligt utredningens mening i dag omöjligt att bilda sig en uppfattning om huruvida det skulle föreligga någon differens mellan de resurser som behövs för att bedriva en verksamhet utformad enligt utredningens förslag jämfört med de resurser Boverket disponerar för sin nuvarande verksamhet.

Utredningens bedömning är att förslagen tills vidare bör kunna hanteras genom omprioriteringar inom ramen för Boverkets nuvarande resurser. Boverket bör vid en lämplig tidpunkt efter genomförandet till regeringen redovisa en uppföljning av förändringsarbetet med en konsekvensanalys som bl.a. visar huruvida ytterligare resurser behövs för den utvecklade verksamheten.

### **9.3.2 Övriga aktörer**

Utredningens förslag påverkar även andra aktörer än Boverket. Regeringskansliet påverkas av förslagen rörande regeringens styrning. Dessa förslag är i linje med den principiella inriktning för myndighetsstyrningen som regeringen anger i budgetpropositionen för 2009. Inriktningen följer Styrtredningens förslag, och enligt Styrtred-

ningens bedömning kommer en minskad tidsåtgång för rutinmässig årlig styrning i t.ex. budgetprocess och genomgång av myndigheternas regleringsbrev frigöra mer tid för strategisk styrning av myndigheterna. Förändringar i arbetsuppgifter påverkar i sin tur kraven på kompetens inom Regeringskansliet, vilket kan få konsekvenser för Regeringskansliets rekrytering.

De myndigheter vilkas verksamheter har beröringspunkter med Boverkets påverkas av utredningens förslag genom att samarbetet med Boverket förtydligas och i vissa fall utökas. Motsvarande gäller för berörda organisationer och företag.

#### 9.4 Konsekvenser enligt kommittéförordningen

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ska eventuell påverkan på kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda redovisas i betänkandet. Påverkan för staten redovisas i avsnitt 9.2 ovan. Utredningen bedömer att övriga nämnda aktörer i 14 § inte påverkas kostnadsmässigt negativt av förslagen.

Enligt 15 § kommittéförordningen ska utredningen ange konsekvenser om förslagen i betänkandet har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen bedömer att förslagen rörande vägledning och tillsyn kan främja en mer enhetlig tillämpning av regelverken i PBL och BVL i de olika kommunerna och därmed ge företag i olika delar av landet mer likartade förutsättningar. Förslagen rörande ett samlat myndighetsansvar för området Boendefrågor och en ökad prioritering av arbete med integrationen i boendet kan bidra till att förbättra möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Utredningen bedömer att förslagen i övrigt inte påverkar något av ovanstående områden.

# Referenser

Berge, Bo. ”Miljövern och samhällsnytta i fysisk planering – effekter på hållbar utveckling”. *Erfarenheter från Botniabaneprojektet*. ARKUS skrift nr 57, 2008.

Riksrevisionen *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik*, RiR 2005:12

Riksrevisionen *Uppföljningsrapport 2009*

Riksrevisionen *En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller*, RiR 2009:5

Statskontoret *Modell för myndighetsanalyser*, rapport 2008:17

Statskontoret *Uppfattningar om statsförvaltningen*, rapport 2009:1

## Offentligt tryck

Bygghedskommittén (Fi 2004\_15) *Utmärkt! Samhällsbyggnad – Slutrapport 30 juni 2007*.

Rådet för arkitektur, form och design (Ku 2004:02) *Ett centrum för arkitektur, form, design och gestaltningen av den gemensamma miljön*.

Prop. 1987/88:37 *om ett nytt plan- och bostadsverk*.

Prop. 1992/93:172 *om anslag till Boverket och den regionala administrationen av statens stöd för bostadsfinansiering m.m.*

Prop. 2006/07:1 *Budgetpropositionen för 2007*.

Prop. 2007/08:1 *Budgetpropositionen för 2008*.

Prop. 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009*.

Prop. 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter*.

Prop. 2008/09:119 *Strandskyddet och utvecklingen av landsbygden*.

- Prop. 2008/09:146 *Prövning av vindkraft.*
- Prop. 2008/09:162 *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Klimat.*
- Prop. 2008/09:163 *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi.*
- Prop. 2008/09:170 *En sammanhållen svensk havspolitik.*
- SOU 1987:48 *Ett nytt plan- och bostadsverk.*
- SOU 1992:127 *Boverket – uppgifter och verksamhet.*
- SOU 1997:90 *Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet.*
- SOU 2002:115 *Skärpning gubbar!*
- SOU 2003:44 *Om allmännyttan säljs – stärkt kooperativ hyresrätt.*
- SOU 2004:14 *Det ofullständiga pusslet. Behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen och samordningen när det gäller länsstyrelserna.*
- SOU 2004:100 *Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.*
- SOU 2005:32 *Regeringens stabsmyndigheter.*
- SOU 2005:55 *Bättre inomhusmiljö.*
- SOU 2006:112 *Ett svenskt havsmiljöinstitut.*
- SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.*
- SOU 2007:14 *Renovering av bostadsmarknad efterlyses!*
- SOU 2007:60 *Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter.*
- SOU 2007:74 *Upplåtelse av den egna bostaden.*
- SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*
- SOU 2008:22 *Ett stabsstöd i tiden.*
- SOU 2008:24 *Svensk klimatpolitik.*
- SOU 2008:38 *EU, allmännyttan och hyrorna.*
- SOU 2008:48 *En utvecklad havsmiljöförvaltning.*
- SOU 2008:68 *Bygg – helt enkelt.*
- SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*
- SOU 2009:07 *Den svenska administrationen av jordbruksstöd.*
- SOU 2009:08 *Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion.*
- SOU 2009:15 *Kraftsamling! – museisamverkan ger resultat.*
- SOU 2009:16 *Betänkande av Kulturutredningen.*

SOU 2009:26 *Det växande vattenbrukslandet*

SOU 2009:31 *Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*

SOU 2009:42 *Vattenverksamhet.*

SOU 2009:45 *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar.*

# 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 uthålligt 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 bebyggelseutveckling och Kvalitet i byggande och förvaltning. Boverket har även verksamhet inom politikområdena Miljöpolitik, Energipolitik,

Kulturpolitik och Folkrorelsepolitik. 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 intäkter<sup>1</sup>. 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. Vidare 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

---

<sup>1</sup> 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.



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. Bostadspolitikerna 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, fysiska 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. Översiktsplanerna 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 samhällsbyggandet 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 arbetssätt.

### 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 åiterrapporteringskrav 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 verksamma 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 förklarar 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 bostadspolitiken, 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 Styrutredningens 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)

# Boverkets uppgifter enligt lagar och förordningar

I denna bilaga redovisas i stora drag den författningsreglering som gäller för Boverkets verksamhet. Den huvudsakliga inriktningen för verksamheten framgår av Boverkets instruktion. Utöver instruktionen ges Boverket omfattande ansvar och uppgifter enligt plan- och bygglagen och byggnadsverkslagen men även enligt ett stort antal regeringsförordningar.

## Inledning

Enligt sin instruktion är Boverket den centrala myndigheten för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, för fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelsen samt för boendefrågor. Boverket ansvarar även för den centrala administrationen av statliga stöd i form av lån och bidrag för finansiering av bostäder, för omställning till ett energisnålare samhälle, för ökad tillgänglighet, etc.

I instruktionen anges några grundläggande principer för Boverkets verksamhet; att verket inom sina ansvarsområden ska främja en hållbar utveckling samt beakta de konsekvenser som dess beslut och verksamheten i övrigt kan få i frågor som rör boendesegregation, folkhälsa samt för män, kvinnor, barn, ungdomar, äldre, personer med utländsk bakgrund, funktionshindrade eller andra grupper av befolkningen.

Inom sitt verksamhetsområde ska Boverket ha uppsikt över utvecklingen beträffande planering, byggande och boende samt över tillämpningen av lagstiftningen.

Genom instruktionen tilldelas Boverket även ett relativt omfattande ansvar inom miljömålsarbetet, i vissa fall kopplat direkt till miljöbalken.

Boverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde.

För verksamheten mer övergripande uppgifter läggs för Boverket ut även t.ex. i PBL<sup>1</sup>, PBF, BVL och BVF<sup>2</sup>. Det är bl.a. fråga om ansvar för uppsikt<sup>3</sup> eller tillsyn<sup>4</sup> över respektive lagstiftning. Genom nyssnämnda författningar samt ett flertal andra förordningar, har Boverket dessutom uppdrag bl.a. att ta fram tillämpnings- och verkställighetsföreskrifter<sup>5</sup>, vara remissinstans<sup>6</sup>, handlägga ärenden i första instans<sup>7</sup> eller att överpröva beslut från länsstyrelserna<sup>8</sup>, verkställa utbetalningar<sup>9</sup>, eller att föra register<sup>10</sup>.

---

<sup>1</sup> PBL innehåller grundläggande bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. PBL har som syfte, se 1 kap. 1 §, att, med ned 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. Det kan noteras att det under senare tid och i olika betänkanden har föreslagits relativt omfattande förändringar inom PBL-området. Det är fråga om ändringar som tar sikte på PBL:s grundläggande fokus, med en starkare betoning på begreppet en hållbar utveckling, på förenklingar och förtydliganden vad gäller krav samt på process eller organisationsfrågor.

<sup>2</sup> Lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. innehåller bestämmelser om krav vid uppförande och ändring av byggnader och andra anläggningar (byggnadsverk) och om byggprodukter. Lagen är en del av genomförandet av bl.a. byggproduktdirektivet (Rådets direktiv 89/106/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter) och hissdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 95/16/EG av den 29 juni 1995 om tillnärmning av medlemsländernas lagstiftning om hissar). Lagen innehåller lämplighetskrav på byggprodukter och bestämmelser om tillsyn (marknadskontroll) inklusive överklagande och verkställighet av tillsynsbeslut, samt bestämmelser om CE-märkning respektive tygodkännande och tillverkningskontroll.

<sup>3</sup> Se t.ex. 1 kap. 8 § PBL, 1 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. och 13 § förordningen (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft.

<sup>4</sup> Se t.ex. 36 § BVF, 9 § bostadsrättsförordningen (1991:630), 21 § förordningen (2005:1256) om stöd för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostadshus samt 14 § förordningen (2008:1247) om stöd för investeringar i solvärme.

<sup>5</sup> Se t.ex. 2, 5, 6 m.fl. §§ PBF (om bl.a. utformning av byggnader och handikappanpassning), 18,19 m.fl. §§ BVF (om bl.a. krav vid uppförande och ändring av byggnadsverk samt CE-märkning av byggprodukter), 2–4 §§ förordningen (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem, 22 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer, samt 5–9, 11–13 §§ förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader. Exempel på Boverkets föreskrifter är Boverkets byggregler (BBR), BFS 1993:57 och Boverkets konstruktionsregler (BKR) BFS 1993:58, som innehåller föreskrifter och allmänna råd. Andra exempel är: Föreskrifter och allmänna råd (1994:25) om hissar och vissa andra motordrivna anordningar, föreskrifter (2007:13) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft, föreskrifter (2009:2) om stöd för investeringar i solvärme samt föreskrifter och allmänna råd (2007:4) om energideklaration för byggnader.

<sup>6</sup> Se t.ex. 12 och 17 §§ förordningen (2008:1407) om statligt stöd för hållbara städer, 14 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar samt 6 § förordningen (1997:262) om nationell vägghållningsplan.

<sup>7</sup> Exempel på ärenden som Boverket hanterar i första instans är 18 § BVF, 7 och 8 a § förordningen (2002:106) om kooperativ hyresrätt, 2 § förordningen (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem, samt 8 § förordningen (2007:160) om stöd till planeringsinsatser för vindkraft.

Boverket ska biträda regeringen med yttranden och utredningar m.m., bidra med underlag och expertkunskap för det arbete som regeringen bedriver nationellt, inom EU och internationellt.<sup>11</sup>

I det följande görs en översiktlig genomgång av de arbetsuppgifter som har lagts på Boverket direkt genom olika författningar. Förutom enligt instruktionen, PBL och BVL framgår Boverkets ansvar av en mängd olika förordningar. De hänvisningar som görs är inte fullständiga och de olika exempel som ges innefattar heller ingen värdering av hur viktig eller hur resurskrävande uppgiften är i förhållande till motsvarande uppgifter enligt andra författningar.

### **Närmare om Boverkets uppgifter inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling**

Detta är ett av Boverkets tre centrala ansvarsområden. Enligt instruktionens övergripande bestämmelse i 1 § är Boverket förvaltningsmyndighet för byggande och förvaltning av bebyggelsen. Inom detta område har Boverket ett övergripande ansvar som innefattar bl.a. uppsikt över frågorna.<sup>12</sup>

Relevant för detta område är vidare det som sägs i instruktionen om att Boverket inom sina ansvarsområden ska främja en hållbar utveckling, verkets ansvar inom miljömålsarbetet samt att det i instruktionen betonas att verket ska beakta de konsekvenser som dess beslut och verksamheten i övrigt kan få i frågor som rör bl.a. boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet samt barn, ungdomar, äldre, personer med utländsk bakgrund, funktionshindrade eller andra grupper av befolkningen.

Uppsiktsansvaret, som det framgår av instruktionen och PBL, innebär i praktiken att Boverket ska följa tillämpningen av lagstiftningen, främst PBL; samt delar av miljöbalken och förordningar till dessa författningar, utvärdera effekterna av tillämpningen och

---

<sup>8</sup> Ansvar för Boverket för att överpröva länsstyrelsens beslut finns t.ex. i 27 § förordningen (2005:1255) om stöd för konvertering från direktverkande elvärme i bostadshus, 18 § förordningen (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem, samt 1 kap. 7 § lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag.

<sup>9</sup> Se t.ex. 22 § förordningen (2008:1407) om statligt stöd för hållbara städer, 10 § förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldreboendestäder och 11 § förordningen (1988:372) om bidrag till åtgärder mot radon i egnahem.

<sup>10</sup> Se t.ex. 37 § BVF, 16 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader och 11 § bostadsrättsförordningen (1991:630).

<sup>11</sup> Se 2 § 8 och 9 BoI och 27 m.fl. §§ BVF.

<sup>12</sup> Se BoI och 1 kap. 8 § andra stycket PBL.



lämna förslag till regeringen om vilka åtgärder som behövs för att nå syftet med reglerna.

Boverket ansvarar för allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden<sup>13</sup> samt enligt instruktionen för att verka för samordning av de statliga myndigheternas beslutsunderlag och planeringsunderlag vid tillämpning av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB<sup>14</sup> samt 6 kap. MB<sup>15</sup>.

Motsvarande ansvar har Boverket även för att verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av PBL. Boverket ska även tillhandahålla underlag för tillämpningen av 5 kap. MB, dvs. tillämpning av miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken.<sup>16</sup>

Ärendehandläggningen vid myndigheter (i första hand kommunernas byggförvaltningar och -nämnder samt länsstyrelserna) är omfattande och därför är Boverkets ansvar för att informera om gällande och kommande lagstiftning särskilt uttalat här.

Boverket har även den allmänna uppgiften att delta i samarbete inom EU och internationellt samt utreda åt och bistå regeringen i frågor som rör byggande och planering.<sup>17</sup>

Boverket handlägger och avgör inga egna förvaltningsärenden inom detta område. Däremot har Boverket en roll som remissinstans i enskilda ärenden hos regeringen (bl.a. överklagade planbeslut enligt PBL). Även i mål i förvaltningsdomstol kan Boverket

<sup>13</sup> Se 1 § andra stycket förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

<sup>14</sup> Hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB ska tillämpas vid planering och prövning av tillstånd och ändrad markanvändning enligt balken och en rad näraliggande författningar. Regleringen bygger på att vissa områden anges som skyddsvärda, ibland av riksintresse, för olika ändamål. Områdena kan vara intressanta dels för olika exploateringsinriktade verksamheter och åtgärder (t.ex. jord- och skogsbruk, industriproduktion, energiproduktion, kommunikationer och mineralbrytning), dels för bevarandeändamål (t.ex. naturvård och kulturmiljövård).

<sup>15</sup> I 6 kap 19 § MB anges bl.a. att varje myndighet som ska tillämpa miljöbalken ska se till att sådana planer enligt PBL och sådant planeringsunderlag som behövs för att belysa frågor om hushållning med mark och vatten finns tillgängliga i målet eller ärendet. Om en detaljplan kan antas medföra betydande miljöpåverkan hänvisar 5 kap. 18 § PBL till miljöbalkens bestämmelser i 6 kap. 11–18 och 22 §§. Dessa bestämmelser grundar sig på EG-direktivet (2001/42/EG) om bedömningar av vissa planer och programs miljöpåverkan. Boverket har i samråd med Naturvårdsverket och Sveriges kommuner och Landsting tagit fram skriften Miljöbedömningar för planer enligt plan- och bygglagen – en vägledning (mars 2006). Se även Naturvårdsverkets Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program, Handbok 2009:1.

<sup>16</sup> Miljö kvalitetsnormer innebär i korthet att bindande bestämmelser sätts för hur hög halten av en viss förorening får vara t.ex. i utomhusluft. Vid överskridande av normen får inte tillstånd eller lov ges till åtgärd eller verksamhet som inverkar negativt på normen. För att komma ner till nivå som är godtagbar enligt berörd miljö kvalitetsnorm ska ett åtgärdsprogram tas fram.

<sup>17</sup> Beträffande Boverkets ansvar för uppsikt enligt PBL, se bilaga 6.

uppträda som remissinstans (framför allt överklagade bygglovsbeslut) men också i miljödomstol (i mål om tillstånd där planfrågan är ifrågasatt men också i större ansökningsmål där Boverkets mer allmänna synpunkter på ett projekt kan vara aktuella.). I inget av dessa fall är Boverket obligatorisk remissinstans.

### Närmare om Boverkets uppgifter inom området Byggnads- och förvaltning

Detta är det andra av Boverkets tre övergripande ansvarsområden och ansvaret här innefattar bl.a. att följa, beskriva och analysera utvecklingen i fråga om byggande och boende. Verket ska bidra med underlag och expertkunskap för det arbete som regeringen bedriver nationellt, inom EU och internationellt, medverka i samarbete som syftar till att harmonisera regler för egenskapskrav på byggnader och byggprodukter, bedriva informationsarbete om gällande och nya regler, m.m.

Viktiga utgångspunkter för verksamheten är ansvaret enligt instruktionen att främja en hållbar utveckling, sektorsansvaret för miljöfrågor och för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Stor betydelse har även Boverkets sektorsansvar för handikappfrågor och kravet enligt instruktionen att beakta konsekvenser som dess verksamhet kan få i frågor som rör bl.a. boendesegregation, folkhälsa och jämställdhet samt barn, ungdomar, äldre, personer med utländsk bakgrund, funktionshindrade eller andra grupper av befolkningen.

Merparten av Boverkets närmare bemyndiganden inom detta område utgår från BVL och förordningar som kopplats till den lagen.<sup>18</sup> Boverket har en relativt omfattande rätt att ta fram föreskrifter, t.ex. tillämpningsföreskrifter om krav för uppförande, underhåll och ändring av byggnadsverk samt krav eller undantagsbestämmelser som närmare tar sikte på byggprodukter<sup>19</sup>, om

---

<sup>18</sup> Bemyndiganden att ta fram föreskrifter finns i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., förordningen (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem samt förordningen (1999:371) om kontroll av hissar och vissa andra motordrivna anordningar i byggnadsverk. Boverket har tagit fram byggregler, BBR, och konstruktionsregler, BKR. Boverket ska enligt förordningen (2005:894) om teknisk kontroll samråda med Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC) innan verket meddelar föreskrifter på detta område. Det finns även särskilda krav att Boverket ska t.ex. samråda t.ex. med Statens energimyndighet, Räddningsverket eller Arbetsmiljöverket.

<sup>19</sup> Se 18 § BVF.

hushållning med avfall, samt krav som tar sikte på energihushållning<sup>20</sup>, säkerhet<sup>21</sup> eller människors hälsa<sup>22</sup>.

Boverket får meddela föreskrifter om typgodkännande och tillverkningskontroll.<sup>23</sup> Bestämmelser om byggprodukter har ofta koppling till EU och dessa allmänna utgångspunkt om fri rörlighet, dvs. om bl.a. marknadskontroll<sup>24</sup> och om ömsesidigt erkännande av produkter som, lagligen, saluförts i annan medlemsstat.<sup>25</sup>

Vissa bestämmelser rör auktorisation eller kompetenskrav.<sup>26</sup> Lagen (2006:985) om energideklaration ställer krav att Boverket ska föra register över energideklarationer och besiktningssprotokoll.<sup>27</sup>

Boverket handlägger även förvaltningsärenden och får meddela dispens från vissa tekniska egenskapskrav, om det inte medför en oacceptabel risk för människors hälsa eller säkerhet.<sup>28</sup>

Boverket ska utöva tillsyn beträffande BVL.<sup>29</sup> Tillsynen rör lämplighetskrav för byggprodukter och bestyrkande av överensstämmelse samt förutsättningar för att byggprodukter ska få släppas ut på marknaden. I lagen finns också bestämmelser om myndighetsbefogenheter vid ingripande, om överklagande och verkställighet av tillsynsbeslut.<sup>30</sup>

---

<sup>20</sup> Se t.ex. 35 b och e §§ BVF.

<sup>21</sup> Se t.ex. förordningen (1999:371) om kontroll av hissar och vissa andra motordrivna anordningar i byggnadsverk.

<sup>22</sup> Se 2 § BVL och förordningen (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem.

<sup>23</sup> Se 40 § BVF. Boverket ska enligt 37 § BVF föra en förteckning över vissa närmare angivna tekniska specifikationer och publicera denna i författningssamlingen (38 §). Boverkets ska vidare i författningssamlingen publicera antagna riktlinjer för europeiska tekniska godkännanden och de utsedda organ som får meddela sådana godkännanden.

<sup>24</sup> Se bilaga till förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor.

<sup>25</sup> Se Europaparlamentets och rådets förordning 765/2008/EG av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering i samband med saluföring av produkter samt parlamentets och rådets förordning 764/2008/EG av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat. Se bemyndigande för Boverket i 24 § BVF. Se även 30 § BVF enligt vilken bestämmelse Boverket får meddela närmare föreskrifter för tillämpning av bestämmelser om europeiska tekniska godkännanden.

<sup>26</sup> Se 3 § förordningen (1991:1273) om funktionskontroll av ventilationssystem samt 3 och 4 § förordningen (1999:371) om kontroll av hissar och vissa andra motordrivna anordningar i byggnadsverk. Se även 11 § förordningen (2006:1592) om energideklaration.

<sup>27</sup> Se förordningen (2006:1592) om energideklaration.

<sup>28</sup> Se 18 § andra stycket BVF.

<sup>29</sup> Se 36 § BVF.

<sup>30</sup> För att få fram uppgifter har Boverket tillgång till sedvanliga tillsynsinstrument som föreläggande som kan förenas med vite, samt handräckning. Jfr även Boverkets ansvar enligt förordningen (2005:1213) om marknadskontroll av varor, dvs. att säkerställa att en vara som gjorts tillgänglig på marknaden uppfyller gällande krav, samt tillsyn enligt produkt-säkerhetsförordningen (2004:469).

## Närmare om Boverkets uppgifter inom området Boendefrågor

Detta är det tredje av Boverkets övergripande ansvarsområden. Ansvaret, såvitt gäller ”rena” boendefrågor, regleras i huvudsak av instruktionens allmänna bestämmelser och har i princip en uppsiktsliknande och analyserande funktion. Uppgifter och ansvar beträffande bidragshandlingen, styrs emellertid dessutom enligt ett stort antal regeringsförfordningar.

För bidragshandlingen har Boverket sålunda ett relativt omfattande bemyndigande att meddela föreskrifter för tillämpningen.<sup>31</sup> Men även i övrigt har Boverket här ett brett mandat att pröva ärenden, ansökningar, i första instans.<sup>32</sup> I vissa fall har Boverket bemyndigande att besluta om eftergift av återkrav samt är tillsynsmyndighet eller har ansvar för uppsikt enligt lagstiftningen.<sup>33</sup>

I de fall länsstyrelserna eller kommunal myndighet beslutar i första instans, prövar Boverket eventuella överklaganden.<sup>34</sup> Boverket administrerar i vissa fall utbetalning av beslutade stöd som länsstyrelsen som har beslutat om.<sup>35</sup>

Det kan noteras att området berör ett antal förfordningar som fortfarande är i kraft, där lån eller bidrag inte längre betalas ut men det ändå återstår administrativa åtgärder för Boverket såsom räntesättning.<sup>36</sup>

---

<sup>31</sup> Se t.ex. 8 och 12 §§ förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler, 6 och 17 §§ förordning (2005:205) om stöd till investeringar i energieffektivisering och konvertering till förnybara energikällor i lokaler som används för offentlig verksamhet, 17 §§ förordningen (2006:1587) om stöd för installation av energieffektiva fönster eller biobränsleanordningar i småhus och 26 § förordningen (2005:1255) om stöd för konvertering från direktverkande elvärme i bostadshus.

<sup>32</sup> Boverket har uppgifter t.ex. enligt förordningen (1990:573) om stöd till vissa icke-statliga kulturlokaler. Boverkets Samlingslokaldelegation beslutar om dessa bidrag. Boverket administrerar även bidrag t.ex. enligt förordningen (1996:1593) om bidrag till allmänna samlingslokaler.

<sup>33</sup> Se t.ex. lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. Den lagen avser bidrag för att anpassa bostäder för personer med funktionshinder. Kommunen beslutar och betalar ut sådana bidrag medan Boverket har tillsynsansvar.

<sup>34</sup> Se t.ex. 13 § förordningen (1988:372) om bidrag till åtgärder mot radon i egnahem, 18 § förordningen (2006:1587) om stöd för installation av energieffektiva fönster eller biobränsleanordningar i småhus samt 27 § förordningen (2005:1255) om stöd för konvertering från direktverkande elvärme i bostadshus.

<sup>35</sup> Se t.ex. 11 § förordningen (1988:372) om bidrag till åtgärder mot radon i egnahem, 11 § förordningen (2008:1247) om stöd för investeringar i solvärme samt 10 § förordningen (2007:159) om investeringsstöd till äldre bostäder m.m.

<sup>36</sup> Se t.ex. förbättringsläneförordningen (1980:261) och förordningen (1983:1021) om tilläggs lån för ombyggnad av bostadshus, där lån inte längre beviljas men fortfarande har Boverket uppgifter som gäller räntesättning, uppsägning m.m. under lånets löptid. Motsvarande gäller för bidrag enligt bl.a. förordningen (1992:986) om statlig bostadsbyggnads-subvention samt förordningen (2000:588) om statligt investeringsbidrag för anordnande av bostäder för studenter.

## Samlat om Boverkets ansvar inom området miljö och energi

Boverket har enligt sin instruktion ett antal uppgifter som har koppling till miljöområdet, människors hälsa samt som rör den nationella ambitionen att effektivisera och ställa om energianvändningen på ett hållbart sätt.

Inom miljömålsarbetet har Boverket enligt instruktionen ett särskilt sektorsansvar för miljöfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde. Verket ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter.

Boverket ska också samordna, utveckla, följa upp, utvärdera och rapportera hur miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö uppfylls. Verket ansvarar vidare för den övergripande miljömålsfrågan om fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader. Detta innebär ett ansvar för frågor som avser fysisk planering, byggnader och hushållning med mark och vatten inom samtliga miljö kvalitetsmål.

Av ansvaret kopplat till miljömål, följer att Boverket fortlöpande ska rapportera till det miljömålsråd som finns inom Naturvårdsverket.

Förutom enligt instruktionen har, såvitt gäller området Miljö och energi, Boverket tilldelats ansvar enligt ett antal författningar som direkt eller indirekt har eller kan ha stor inverkan på hushållningsfrågor, hälsofrågor eller miljöfrågor i övrigt.

Boverket ansvarar för allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden<sup>37</sup> och, som framgår ovan under rubriken *Närmare om Boverkets ansvar inom området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling*, ska Boverket verka för samordning av de statliga myndigheternas beslutsunderlag och planeringsunderlag vid tillämpning av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB dvs. bl.a. vilka områden som ska pekas ut som av riksintresse för olika ändamål och avgränsningen av dessa områden. Som nämns under det avsnittet svarar Boverket även för att samordna underlag för tillämpningen av 6 kap. 19–21 §§ MB samt 5 kap. MB, dvs. tillämpning av miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken. Eftersom nyssnämnda uppgifter har stor tillämpning även utanför Boverkets eget verksamhetsområde, nämns de även i detta avsnitt och som en fråga som rör miljöområdet.

---

<sup>37</sup> Se 1 § andra stycket förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

Enligt PBF ska Boverket meddela verkställighetsföreskrifter bl.a. beträffande rivning och rivningsmaterial.<sup>38</sup> Vidare får Boverket enligt BVF meddela föreskrifter om anordningar för hämtning av avfall och om hushållning med avfall, om byggprodukter, om värme-pannor samt om energihushållning och värmeisolering.<sup>39</sup>

Till miljöområdet hör vidare att Boverket får meddela föreskrifter bl.a. om byggprodukter och kunskapskrav för hantering av kemiska produkter.<sup>40</sup> Enligt 13 b § tillsynsförordningen (1998:900) har Boverket det centrala ansvaret för tillsynsvägledning när det gäller tillämpningen i dessa frågor.

Enligt instruktionen ska Boverket verka för omställning till ett ekologiskt uthålligt energisystem och särskilt främja utbyggnaden av vindkraft enligt riksdagens mål.<sup>41</sup> Sedan länge har Boverket även en omfattande verksamhet som innefattar beviljande, utbetalning och förvaltning av bidrag, stöd och lån bl.a. till sådana åtgärder främjar en uthållig energianvändning. Det ansvaret preciseras delvis genom de särskilda uppdrag som bl.a. inom sektorn för bostadsstöd ansvarar eller har Boverket ansvarat för en mängd olika tidigare och befintliga stödformer.<sup>42</sup> Nämnas bör också att Boverket har mängd uppgifter, bl.a. föreskriftsrätt, enligt förordningen (2006:1592) om energideklaration.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> Se 5 § PBF.

<sup>39</sup> Se t.ex. 18, 35 b och e §§ BVF. Se även Boverkets uppgifter enligt förordningen (2006:1592) om energideklaration för byggnader.

<sup>40</sup> Se 22 § förordningen (2008:245) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

<sup>41</sup> Se 2 § 10. BoI och förordningen (2007:160) om stöd för planeringsinsatser för vindkraft enligt vilken Boverket beslutar och administrerar stöd för att påskynda utbyggnaden av vindkraft. Boverket har tillsammans med bl.a. Naturvårdsverket tagit fram en handbok om vindkraft (februari 2009). Planering och prövning av vindkraftverk på land och i kustnära områden. Vindkraftverk hanteras bl.a. enligt PBL i översiktsplan eller genom detaljplan eller områdesbestämmelser. Byggande regleras genom bestämmelserna om bygglov, 8 kap. 2 § PBL. Dessutom är miljöbalkens regler tillämpliga såväl på uppförande som drift av vindkraftverk. I vissa fall krävs förprovning genom anmälan eller tillstånd enligt MB. Den närmare gränsdragningen för när tillstånds- eller anmälningskyldigheten slår till framgår av bilaga till förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Se även samrådsskyldigheten enligt 12 kap. 6 § MB för åtgärder som inte kräver anmälan eller tillstånd men som inverkar på naturmiljön. Regeringen har genom prop. 2008/09:146 Prövning av vindkraft föreslagit vissa förändringar i lagstiftningen för att underlätta vindkrafts-etableringar.

<sup>42</sup> Förordningen (1988:372) om bidrag till åtgärder mot radon i egna hem rör bidrag till sanering av bostäder och är sålunda betingat med utgångspunkt i skydd för människors hälsa. Med sikte på miljöfrågor administrerar Boverket bidrag enligt bl.a. förordningen (2000:287) om statligt bidrag till investeringar i solvärme, förordningen (2005:1255) om stöd för konvertering från direktverkande el i bostadshus samt förordningen (2005:1256) om stöd för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostaden.

<sup>43</sup> Författningen syftar till att främja en effektiv energianvändning och en god inomhusmiljö och är en del i genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda.

Slutligen bör i detta sammanhang lyftas fram att Boverket i dag har ett antal uppgifter enligt förordningen (2008:1407) om statligt stöd för hållbara städer; meddela föreskrifter, vara obligatorisk remissinstans samt verkställa utbetalning. Efter den 31 december 2010 får Boverket även bl.a. ett antal tillsynsuppgifter enligt den förordningen.<sup>44</sup>

---

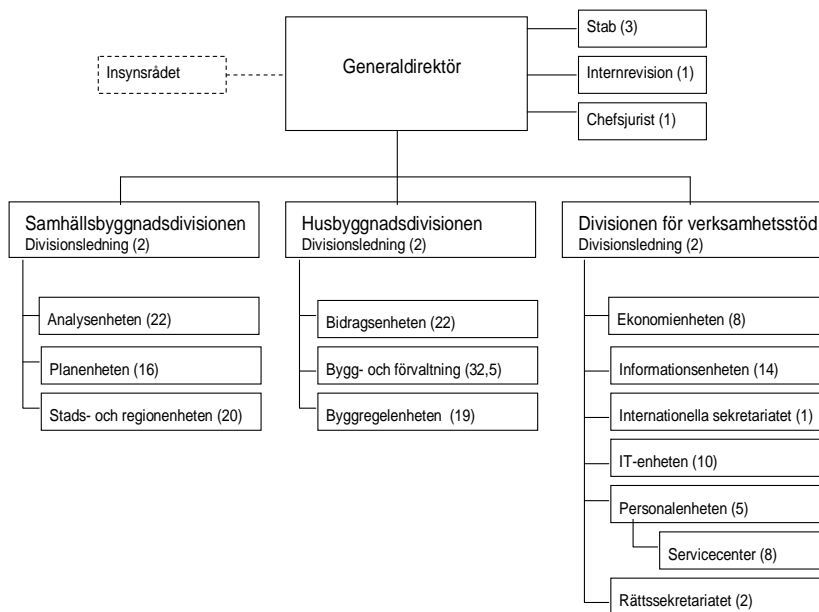
<sup>44</sup> Se 11, 12, 17, 22 och 31 §§ i anförd förordning.

# Verksamhetsbeskrivning

Denna bilaga syftar till att ge en beskrivning av arbetsuppgifterna för de olika enheterna och funktionerna på Boverket. Underlaget till beskrivningen kommer bl.a. från intervjuer med enhetschefer och gäller verksamheten under 2008 om inget annat anges. Uppgifterna om arbetsfördelningen är ungefärliga.

Den inledande beskrivningen av ansvar och uppgifter för varje enhet eller funktion kommer från Boverkets arbetsordning som senast reviderades 2009-04-27. Revideringen innebar vissa ändringar i ansvarsfördelningen mellan enheterna. Eftersom uppgifterna om verksamheten gäller 2008 kan det i något fall brista i överensstämmelsen mellan beskrivningarna av ansvar och uppgifter respektive verksamhet.

**Figur 1** Enhetsstruktur samt antal medarbetare per enhet och funktion





## Verksledningen

### Stab

Staben inrättades i februari 2009. Enligt arbetsordningen är chefen för staben ansvarig för att bistå generaldirektören i övergripande frågor relaterade till strategisk verksamhetsplanering, verksamhetsstyrning och uppföljning av verksamheten. Chefen för staben är vidare dels ansvarig för att samordna arbetet med verkets strategiska frågor, dels pressansvarig.

Till sin hjälp har chefen två stabsexperter (2 åa) som arbetar med övergripande styrnings-, planerings och uppföljningsfrågor samt med att i övrigt bistå generaldirektören i verksamheten.

### Internrevision

Sedan 1995 finns ett förordningsstyrt krav på att Boverket ska ha en internrevision. Internrevisionen består av en revisionschef (1 åa) som är organisatoriskt direkt underställd generaldirektören och rapporterar sina iakttagelser till denne. Uppgiften är att oberoende och objektivt granska och lämna förslag till förbättringar av Boverkets processer för intern styrning, intern kontroll och ledning. Internrevisionen ska även ge råd och stöd till generaldirektören.

### Chefsjurist

Chefsjuristen (1 åa) ansvarar för juridiska frågor av principiell vikt för verket och för frågor av övergripande eller kvalificerad juridisk natur samt samordnar och administrerar verkets författnings- och praxissamlingar. Chefsjuristen ska delta vid handläggning av eller besluta i juridiskt kvalificerade förvaltningsärenden och remisser samt beslutar om bl.a. trycklov för verkets föreskrifter, blanketter (stödärenden), allmänna råd, handböcker och rapporter av betydelse från juridisk synpunkt.

Chefsjuristen har vidare ansvar för Boverkets arkiv och diarieföring samt personalansvar för personalen i rättsekretariatet.

Avsikten är att det framöver ska finnas en jurist vid varje division som har till uppgift att stödja divisionschefen i kvalitetssäkringsarbetet med chefsjuristen som samordnande.

## Samhällsbyggnadsdivisionen

Samhällsbyggnadsdivisionen har Boverkets ansvar för frågor som gäller byggd miljö, hushållning med naturresurser och samhällsplanering. Divisionsledningen ansvarar för att divisionen uppfyller till divisionen hänförliga mål i regleringsbrev och verksinstruktion och att divisionens insatser för miljömålen och de boendepolitiska målen samt utvecklingen av samhällsbyggandet främjas.

### Analysenheten

Analysenheten bevakar och analyserar utvecklingen för hela verket inom boende, byggande och samhällsplanering. Enheten ska samla relevanta uppgifter inom området, göra sammanställningar och analysera samt beskriva, förklara, förutsäga, föreslå och ibland bedöma konsekvenser på nationell och regional nivå samt göra internationella jämförelser. Enheten ansvarar för att Boverket har tillgång till relevant statistik över boende och byggande samt för samordnad uppföljning, utvärdering och rapportering av miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö (GBM) och den övergripande miljömålsfrågan fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader. Enheten förvaltar Boverkets översiktsplanarkiv, förvaltar och utvecklar verkets databas för information om översiktsplanerna samt har ansvaret för GIS-frågor.

Enheten hade 2008 sammantaget 22 medarbetare (19,9 åa). Enheten har en samhällsvetenskaplig inriktning med många ekonomer, men här arbetar också lantmätare, en biolog, en genusforskare, en jurist, kulturgeografer, fysiska planerare. Arbetet fördelades 2008 på

- Ledning och administration – 2 åa
- Analys av bostadsefterfrågan och boendeförhållanden – 2,6 åa
- Analys av bostadsmarknader – 2,8 åa
- Internationellt – 0,7 åa
- Regeringsuppdrag – 1,5 åa
- Remisser – 1,3 åa
- GIS-tillämpning – 1,5 åa
- Miljömålsarbete – 1,2 åa
- Konsekvensanalyser – 1,6 åa
- Övrigt arbete på andra enheter – 0,6 åa
- Omvärldsanalys och statistikförsörjning – 0,3 åa
- ÖP-arkiv – 0,3 åa

*Analys av bostadsefterfrågan och boendeförhållanden* handlar om att följa utvecklingen av boendevillkor, med aktiviteter som hushållens boendekonomi, integration, hemlöshet, ungdomars boende. *Analys av bostadsmarknader* innebär att följa utvecklingen på bostadsmarknaden avseende byggande, bostadsbeståndets utveckling, byggkostnader, kommunal boendeplanering och stödja länsstyrelsernas regionala bostadsmarknadsanalyser. Viktiga fortlöpande aktiviteter inom området är Boverkets indikatorer 3 gånger om året och den årliga bostadsmarknadsrapporten. Vidare ingår att följa utvecklingen internationellt kring bostadsmarknaden och särskilt hur utvecklingen inom EU påverkar svensk bostadspolitik

Enheten utför *regeringsuppdrag* inom boendeområdet. Större uppdrag under 2008 var bl.a. att undersöka fastighetsägares förmedlingsprinciper och att bistå utredningen om allmännyttans villkor och förutsättningar med en expert.

Enheten hanterar många *remisser*, framförallt rörande bostadsmarknad och bostadsefterfrågan.

Enheten samordnar utvecklingen av *GIS-tillämpningen* på Boverket genom att understödja utvecklingen av geografiska analyser.

Enheten samordnar verkets *miljömålsarbete* och uppföljningen av miljömålet God bebyggd miljö. Återkommande aktiviteter är att samordna Boverkets medverkan i de årliga deFactorapporterna och vart fjärde år den fördjupade utvärderingen av miljömålen.

Enheten bistår övriga verket med samhällsekonomiska *konsekvensanalyser* och utvärderingar. Enheten deltar vidare i andra enheters aktiviteter för att analysera effektiviteten i olika åtgärdsförslag och redan genomförda åtgärder och stöder övriga verket i kompetensutveckling på detta område.

Enheten samordnar arbetet med den årliga *omvärldsanalysen* och verkets gemensamma arbete för effektivare *statistikförsörjning*.

Enheten förvaltar fram till årsskiftet Boverkets *översiktsplanearkiv*, och verkets databas för information om översiktsplanerna. Uppgiften har fr.o.m. 2009 övertagits av Stads- och regionenheten.

Arbetet beträffande bostadsmarknad och boendevillkor sker främst inom analysenheten. Övriga aktiviteter handlar ofta om verksövergripande frågor som involverar många medarbetare från andra enheter.

Enheten arbetar gentemot länsstyrelserna, gentemot andra myndigheter i miljömålsarbetet, gentemot finansdepartementet vad gäller bostadsmarknad och boendevillkor, gentemot miljödepartementet i miljömålsfrågorna, men i enskilda uppdrag också gentemot integrations och jämställdhetsdepartementet, socialdepartementet

och justitiedepartementet. Kommunerna är ofta den yttersta målgruppen för insatserna.

### Planenheten

Planenheten har ett sammanhållande ansvar för PBL/MB-systemet (plandelen), och följer utvecklingen av den fysiska planeringen. Enheten ska verka för en effektiv och demokratisk planeringsprocess. I arbetet ingår att föreslå förändringar i planlagstiftningen, att utveckla planeringens metodik samt att handlägga remisser från regering och miljödomstolar. Enheten ger även råd och förmedlar kunskap och erfarenheter till planerare och andra grupper. Enheten har ansvar för att driva på arbetet med den övergripande miljömålsfrågan, fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader och att följa upp och ta fram kostnadseffektiva åtgärdsförslag för att nå relevanta delmål i miljökvalitetsmålet GBM samt för den allmänna uppsikten över länsstyrelsernas tillsyn över planväsendet.

Enheten hade 2008 sammanlagt 16 medarbetare (ca 15 åa) och arbetet fördelades på

- Ledning och administration – 2 åa
- PBL-utveckling – 2,5 åa
- Planeringsinformation och planverktyg – 1,5 åa
- Planfrågor i systemperspektiv – 2,5 åa
- Kunskapsförmedling om planeringssystemet – 2 åa
- Uppsikt, plan – 2 åa
- Internationellt, miljömålsarbete, verksgemensamt – 0,5 åa

*PBL-utveckling* innebär arbete med att följa och analysera PBL-systemet och dess angränsande regelverk, beskriva hur det fungerar och ge förslag till förändringar av lagstiftning och instrument, från riksintressen och hushållningsbestämmelser, via regionplaner, översikts- och detaljplaner samt områdesbestämmelser. I arbetet ingår även att handlägga remisser från regering och miljödomstolar.

Inom verksamheten *planeringsinformation och planverktyg* utvecklas system för att handha de praktiska planerna, den information och geodata som behandlas i planinstrumenten samt de former och regelverk och nomenklatur som dessa instrument byggs upp av. Exempel är arbetet med att standardisera digital planinformation. Arbetet utförs inom en teknisk kommitté i SIS geodataarbete inom

Stanli. Ett strategiarbete bedrivs rörande Boverkets geodataansvar avseende Inspire och den nationella geodatastrategin samt dess konsekvenser för ett genomförande av regeringens e-förvaltningsstrategi inom planområdet. Arbetet går vidare som ett samarbete med Lantmäteriet där verkens ansvarsområden och samarbetspunkter skall definieras.

Andra exempel är arbetet med genomförandefrågor, dels en översyn av 6 kap PBL, dels en översyn av huvudmannaskap för allmän platsmark. Båda uppdragen har utförts i samarbete med Lantmäteriet, det senare med Lantmäteriet som ansvariga. Arbetena syftar att, förutom utgöra underlag för PBL-översynen, också leda till en uppdatering av Lantmäteriets handbok i Genomförandefrågor.

De för tillfället aktuella *planfrågor* som genererar generella slutsatser eller förslag till förändringar av planeringslagstiftning eller planeringsprocess hanteras med fokus på systemperspektivet, inte sakfrågan. Exempel är trafikbuller och flygbuller i planeringen, hästhållning och planering för bostäder, externa handelsetableringar, säkerhetsfrågor, naturolyckor, samt hur förorenad mark skall handhas i planeringen. Sedan flera år har enheten också deltagit i arbetet med en planeringsstandard för trygg stadsmiljö.

I det verksövergripande projektet EnSam (avslutat 2009-03-31) utvecklas kunskapen om förutsättningar för att styra energianvändning genom detaljplanering, både de legala möjligheterna och de tekniska förutsättningarna. Arbetet med klimatrelaterade frågor har varit viktigt sedan det inleddes med uppbyggandet av Boverkets sidor i den verksövergripande Klimatportalen som drivs av SMHI. Klimatarbetet fortgår i projektform.

*Kunskapsförmedling* handlar om att sprida kunskapen om planeringssystemet till aktörerna inom planering och byggande. Det handlar också om att samla kunskap om planeringssystemet och understödja forskning och utbildning om planeringssystemet. Enheten utför en omfattande upplysningsverksamhet, dels genom löpande rådgivning via telefon och brev, dels genom konferens och föreläsningsverksamhet. Enheten försöker prioritera praktiskt utövande aktörer i planeringen, både inom kommunvärlden och konsult- och entreprenörsbranscherna.

Enheten deltar även med föreläsare i flera arkitekt- och planerarutbildningar, bl. a. genom upprätthållandet av en 20 % adjungerad professur i fysisk planering på BTH. Denna ger också en grund för en fortlöpande dialog med forskarvärlden. Planenheten är representerad med två experter i Miljöprocessutredningen.

*Uppsikt, plan* utgör arbetet med att utveckla organisationen för, samt genomföra uppsikt och tillsyn enligt 1:8 PBL. Arbetet domineras av att samla information från de myndigheter som utför uppsikt och tillsyn på fältet och övervakar plan- och byggnadsväsendet.

Under ett antal år har utvecklandet av enkäter och rapporteringssystem för länsstyrelserna till Boverket, varit viktigt då fungerande rutiner inte funnits. I takt med att detta arbete börjat ge frukt, har även återrapporteringens innehåll kommit i blickpunkten.

Samma fokus gäller för de verksamheter som fördelas under *Internationellt samarbete* och *Miljömålsarbete* eller som utförs i andra enheters verksamhet och i verksövergripande projekt. Enheten deltar löpande i verkets internationella utbyte med Norden, samt i ett Sida-finansierat projekt i Kosovo rörande översiktsplanering. I miljömålsarbetet har enheten haft ansvar för delmålet buller under god bebyggd miljö, samt den övergripande miljömålsfrågan, fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader.

### Stads- och regionenheten

Stads- och regionenheten bevakar och främjar utvecklingen av långsiktigt hållbara svenska regioner, städer och tätorter. I arbetet ingår till exempel infrastrukturfrågor, delar av miljökvalitetsmålet GBM och samverkan mellan byggd miljö och sociala frågor. Enheten har ansvar för att följa upp och ta fram kostnadseffektiva åtgärdsförslag för att nå delmål 1 och 4 i miljökvalitetsmålet GBM samt utveckla planeringsprocessen och sprida goda exempel och erfarenheter nationellt och internationellt. Enheten har visst ansvar för uppsikt över översiktsplanering.

Enheten hade 2008 sammantaget 20 medarbetare (20 åa) och arbetet fördelades på

- Ledning och administration – 2 åa
- Metodutveckling – 6,5 åa
- Stadsplanering för hållbarhet – 2 åa
- Helhetssyn på utvecklingen av transportsystemet – 2 åa
- Kust- och havsplanering – 0,5 åa
- Energipolitik – 3 åa
- Delmål 1 och 4 i God bebyggd miljö – 0,5 åa
- PilotGIS de Facto-standard, Planeringsportalen – 1,5 åa
- Internationellt arbete – 2 åa

*Metodutvecklingen* gäller såväl planeringens innehåll som process. Enhetens arbete har fokus på kommunernas översiktsplanering enligt PBL samt samspelet mellan planeringsformer, såsom t.ex. planering av transportsystemen, annan planering för regional utveckling samt planering inom vattendistriktet. Arbetet syftar till att bidra till en effektiv och ändamålsenlig tillämpning av planeringssystemen. Hur regionala planeringsperspektiv kan hanteras inom ramen för plan- och bygglagen är en av kärnfrågorna. Effektmålet är att öka medvetenheten om betydelsen av regional överblick för att nå god hushållning samt att öka kunskapen om planeringsverktygens användbarhet. Hur Landskapskonventionens ambitioner kan tas in i arbetet bevakas. Hur klimatfrågor kan behandlas i översiktlig planering är enhetens bidrag i verkets arbete med Klimatfrågan. Enheten har ansvar för regeringsuppdraget Kompetensutveckling för bättre PBL-tillämpning som gavs 2007 och ska pågå till och med 2010. Projektledare finns inom enheten.

Enhetens arbete med utveckling av *stadsplanering för hållbarhet* syftar till att främja ett sektorssamordnat genomförande i planeringen av nationella mål för näringspolitiska, arkitekturpolitiska, miljöpolitiska, folkhälsopolitiska och jämställdhetspolitiska mål samt att bidra till att stadsutvecklingen bedrivs med delaktighet från allmänhet och aktörer. Enheten ansvarar för Boverkets deltagande i utvecklingsprojektet Den Goda Staden, ett samarbetsprojekt med Vägverket och Banverket samt Uppsala, Jönköpings och Norrköpings kommuner och Sveriges kommuner och landsting, SKL. Enheten har ansvaret för uppdraget om Trygghet i stads- och tätortsmiljöer ur ett jämställdhetsperspektiv, där i samverkan med länsstyrelserna 45 miljoner kr ska fördelas på tre år, till kommuner och andra nyckelaktörer.

Enheten håller samman och driver på Boverkets arbete för en *helhetssyn på utvecklingen av transportsystemet* på olika planeringsnivåer och för att göra plan- och bygglagens planeringsverktyg kända genom att delta i ett brett kontaktarbete och nätverk, samt medverka i olika samarbetsprojekt. I Boverkets trafikverksgrupp utvecklas en gemensam syn på riksintressen för kommunikationer. Effektmålet är att uppnå en samsyn om innebörden av planering för hållbara transporter och få genomslag för en helhetssyn i samhällsplaneringen.

Enheten följer och bygger upp kunskap om *kust- och havsplanering* på olika sätt, bl.a. genom att delta i ett utvecklingsprojekt för strukturplan för Norra Bohuslän och i en referensgrupp till

Interreg-projektet BaltSeaPlan om marin fysisk planering för Östersjön.

Inom *Energipolitiken* har enhetens arbete en tyngdpunkt inom området vindbruk. Boverket ska bidra till att skapa planmässiga förutsättningar för att planeringsmålet om 10 TWh kan nås till 2015. Arbetet innebär bl.a. att bistå Statens Energimyndighet i dess arbete med de områden som Energimyndigheten anser vara av riksintresse för vindbruk, genomföra informationsinsatser för att höja kompetensen hos länsstyrelser och kommuner om planering för etablering av vindkraftverk, följa forsknings- och utvecklingsarbete och att stödja vindkraftssamordnarna. Arbetet med den nyligen färdigställda Vindkraftshandboken har letts från enheten. En särskild skrift om Landskapet och vindkraften har också utarbetats. Arbetet sker i samarbete med Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Lantmäteriet.

Enheten handlägger och följer upp stöd till planering för utbyggnad av vindkraft, 30 mnkr/år för perioden 2007–2009. Enheten deltar också i Energimyndighetens arbete med utvecklingen av regionala klimat- och energistrategier samt dess projekt Uthållig kommun.

Enheten har ansvar för att följa upp och ta fram kostnads-effektiva åtgärdsförslag för att nå *delmål 1 och 4 i miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö*.

Enheten har ansvar för Boverkets förvaltning av *PilotGIS de Facto-standard* och deltar i arbetet för standardisering av planinformation inom SIS. Boverket driver samarbetsprojektet *Planeringsportalen*. Projektledare och projektsekreterare finns på enheten.

Enhetens *internationella arbete* bedrivs huvudsakligen inom Boverkets deltagande i EU:s arbete med territoriella utvecklingsfrågor. Enheten deltar i Övervakningskommittén för ESPON, Territorial Cohesion and Urban Matters, TCUM och besluts- och övervakningskommittér för Mål 3 Östersjön och Nordsjön samt Mål 2 om regional konkurrenskraft. Enheten deltar också i en arbetsgrupp som tar fram underlag för kust- och havsplanering inom ramen för VASAB.



## Husbyggnadsdivisionen

Husbyggnadsdivisionen har Boverkets ansvar för frågor som gäller samhällets krav på att utformning och utförande av byggande och förvaltning ska bedrivas med god kvalitet och en effektiv tillämpning av regelverket samt statens stöd till byggande och boende. Divisionsledningen ansvarar för att divisionen uppfyller till divisionen hänförliga mål i regleringsbrev och verksamhetsinstruktion och att divisionens insatser för miljömålen och de boendepolitiska målen samt utvecklingen av samhällsbyggandet främjas.

## Bidragseenheten

Bidragseenheten har bl.a. tillsynsansvar för samhällets ekonomiska stöd till byggnader samt arbetar även med att ta fram och utveckla effektiva föreskrifter och allmänna råd för dessa stöd. Boverket är sista instans, och därmed praxisbildande myndighet, när det gäller flertalet ekonomiska stöd. Förutom sådana ärenden handlägger enheten också bidrag till allmänna samlingslokaler och icke statliga kulturlokaler. Enheten handlägger remisser för domstolarna i bostadsanpassningsbidraget, hanterar ärenden om intygsgivare och utövar tillsyn över deras verksamhet samt följer de allmännyttiga bostadsföretagens och den kooperativa hyresrättens utveckling på bostadsmarknaden och hur kommunerna använder sina bostadsföretag. Enheten har ansvar för att underhålla, rationalisera och utveckla administrativa rutiner för hantering och utbetalning av bidrag samt informera länsstyrelser, organisationer och allmänhet.

Enheten hade 2008 sammantaget 22 medarbetare (19,8 åa) och arbetet fördelades på

- Ledning och administration – 2 åa
- Förvaltning och administration av statligt stöd – 7,5 åa
- Bostadsanpassningsbidrag – 2,1 åa
- Energideklarationer – 2,2 åa
- Handläggnings och utbetalningssystemet Bofinc – 2,0 åa
- Statistikdatabasen Svanen – 0,3 åa
- Samverkan med övriga enheter – 1,2 åa
- Ekonomiska planer och intygsgivare – 0,4 åa
- Allmännyttiga bostadsföretag – 0,5 åa
- Sektorsansvaret för handikappfrågor – 0,4 åa
- Extern samverkan – 0,1 åa

- Internationell samverkan – 0,3 åa
- Utveckling av webbplatsen OmBoende– 0,9 åa

*Förvaltning och administration av statligt stöd* inom Boverkets verksamhetsområde är en huvuduppgift för enheten. I snitt inkommer 60 000 ansökningar om statliga stöd och bidrag per år. Majoriteten av dessa handläggs av länsstyrelserna. Länsstyrelsernas beslut kan överklagas till Boverket som är sista instans. Enhetens arbetsuppgifter består huvudsakligen av att ta fram föreskrifter, blanketter och informationsmaterial för olika stöd, att informera om stöden, att besvara remisser, att ha tillsyn samt handlägga förvaltningsärenden (överklagade ärenden) i enlighet med lag eller förordning. Antal inkomna förvaltningsärenden uppgår till ca 1 500 per år och ca 250 ärenden som gäller förfrågningar.

Vid Bidragsenheten bereds ärenden om bidrag till allmänna samlingslokaler och stöd till vissa icke statliga kulturlokaler som sedan föredras för den beslutande Samlingslokaldelegationen.

Enheten arbetar med tillsyn över efterlevnaden av de olika förordningarna och de föreskrifter som meddelas med stöd av dessa samt lämnar kontinuerligt prognoser och utfall för samtliga anslag som myndigheten disponerar avseende de statliga stöden.

Enheten handlägger även frågor om föreskrifter till och tillsyn över kommunernas bidragsverksamhet med *bostadsanpassningsbidrag* samt remisser från förvaltningsdomstol i sådana ärenden.

Enligt lagen (2006:985) om *energideklaration* ska alla byggnader, med några få undantag, energideklarerars. Boverket ska föra ett register över de energideklarationer och besiktningsprotokoll som ska lämnas till verket. Bidragsenheten utvecklar och administrerar registret. Uppgifterna i deklarationerna får behandlas för bland annat framtagande av statistik, uppföljning och utvärdering av energianvändningen och inomhusmiljön i bebyggelsen, annan allmän eller enskild verksamhet där information om byggnader och deras energiprestanda och inomhusmiljö utgör underlag för bedömningar och beslut. Boverket har också skapat direktåtkomst till energideklarationsregistret för kommunerna för sin roll som tillsynsmyndighet samt för Energimyndigheten.

Enheten svarar också för administration i datasystem av de stöd som Boverket hanterar i egenskap av central förvaltningsmyndighet. Till stöd för detta arbete har Boverket utvecklat och tillhandahållit datoriserade bidragssystem, nuvarande *handläggnings- och utbetalningssystemet Bofinc*. Detta system används av både länsstyrelserna

och Boverket. Det innebär bland annat att datasystemet är ett handläggarstöd för länsstyrelserna och Boverket i beslutssituationer samt att ärendeberedning och utbetalning sker i systemet. Systemet hanterar ca 100 000 ärenden per år. Till Bofinc utvecklas kompletterande e-tjänster som gör det möjligt för medborgarna att elektroniskt kunna ansöka och få beslut om statliga stöd och bidrag via Internet.

Data från Bofinc laddas varje natt över till *statistikdatabasen Svanen*. Till databasen förs också data från Boverkets register för energideklarationer och projektet BETSI. Databasen är kopplad till analysverktyget Cognos som används för att ta fram underlag statistik, prognoser, utvärderingar m.m.

Enheten *samverkar med övriga enheter* när det gäller utvärdering och uppföljning av de olika stöden bl.a. genom analyser av kostnaderna för och effekter av stöden samt i frågor som gäller, vindkraft, byggande och inomhusmiljön, allmännyttiga bostadsföretag, informationskampanj om radon och solvärmestöd m.m.

Enheten handlägger allmänna råd om utformningen av *ekonomiska planer* och beslutar om behörighet som *intygsgivare* enligt bostadsrättsförordningen (1991:630) och förordningen (2002:106) om kooperativ hyresrätt. Vidare handlägger enheten anmälningar mot intygsgivare och kan meddela varning eller återkalla behörigheten i enlighet med Boverkets tillsynsansvar.

Frågor som gäller *allmännyttiga bostadsföretag* regleras i lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag. I lagen definieras vad som avses med allmännyttigt respektive kommunalt bostadsföretag. I lagen finns också en utdelningsbegränsning, som innebär att vinstutdelning i ett allmännyttigt bostadsföretag inte får överstiga den nivå som regeringen har fastställt. Bostadsföretagen lämnar uppgifter om utdelning till länsstyrelserna varje år. Huvuddelen av de allmännyttiga företagen är kommunala bostadsföretag och dessa är allmännyttiga per definition i lagen. Andra företag kan ansöka om godkännande och detta prövas av länsstyrelsen och länsstyrelsens beslut i en sådan fråga kan överklagas till Boverket. Enheten har också tillsammans med analysenheten i uppdrag att följa utvecklingen inom allmännyttan.

På bidragsenheten finns i dag den person som utgör länk mellan myndigheten och Handisam och som samordnar Boverkets arbete med *sektorsansvaret för handikappfrågor*. Kontaktpersonen levererar det underlag som Handisam behöver för att följa upp och rapportera till socialdepartementet. Kontaktpersonen leder också en intern

arbetsgrupp vid Boverket och deltar i Boverkets samrådsorgan med handikapppförbunden.

För att skapa och upprätthålla nätverk för kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsutbyte har enheten *extern samverkan* med bl.a. Konsumentverket, Statens Energimyndighet, Socialstyrelsen, Verva, Länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, branschorganisationer m.fl. Bidragsenheten har ledamöter (utsedda av regeringen) i VA-nämnden, RIS-rådet och Fastighetsmäklarnämnden.

Enheten har *internationell samverkan* för att bilda och upprätthålla kontakter och nätverk för kunskapsuppbyggnad och erfarenhetsutbyte i frågor om EU och internationellt samt nordiskt samarbete avseende utvecklingen på bostadsmarknaden tillsammans med andra enheter.

*Webbplatsen OmBoende* drivs i samarbete mellan Boverket och Konsumentverket med Boverket som huvudansvarig. Webbplatsen startades i januari 2009. då ansvaret övergick till Boverkets informationsenhet.

Syftet med webbplatsen är att ge konsumenter och andra berörda lättillgänglig och tillförlitlig information och på så sätt stärka deras möjligheter att vara kunniga och aktiva på bostadsmarknaden och efterfråga en trygg och säker boendemiljö.

## Byggregelenheten

Byggregelenheten tar fram och vidareutvecklar föreskrifter och allmänna råd så att de styr mot en hållbar nybyggnad, ändring av byggnad och fastighetsförvaltning som uppfyller samhällets grundläggande krav. Enheten arbetar bland annat med genomförandet av EG-direktiv för byggsektorn i svenskt regelverk, med domstolsremisser angående överklagade bygglov samt med byggregler särskilt när det gäller lämplighet för avsett ändamål, tillgänglighet och brukarsäkerhet. Enheten ska följa tillämpningen av PBL, BVL, domar enligt miljöbalken och Boverkets föreskrifter samt utvärdera effekter av tillämpningen och lämna förslag om de åtgärder som behövs för att syftet med reglerna ska nås. Enheten har ansvar för att följa upp relevanta delmål i miljökvalitetsmålet GBM, ta fram kostnadseffektiva åtgärdsförslag för att nå delmål 2, uppsikt över kommunernas och länsstyrelsernas tillsyn i byggandet samt hur systemet fungerar och efterlevs.

Enheten hade 2008 sammantaget 19 medarbetare (19 åa) och arbetet fördelades på

- Ledning och administration – 2 åa
- EU-harmonisering och standardisering – 3 åa
- Tillämpningsregler till de tekniska egenskapskraven och varsamhetskravet:
- Tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga – 1 åa
- Säkerhet vid användning – 1,3 åa
- Utformning/lämplighet för avsett ändamål – 0,5 åa
- Varsamhet/befintlig miljö – 0,7 åa
- Tillämpningsregler i övrigt för tillgänglighet och användbarhet – 1 åa
- Certifiering av personer – 0,5 åa
- Typgodkännanderegler – 0,2 åa
- Kunskapsförmedling angående bygglov – 1 åa
- Kunskapsförmedling angående bygganmälan – 1 åa
- Uppsikt – 1 åa
- Remisshantering och rättsfall – 2 åa
- Marknadskontroll – 2 åa
- God bebyggd miljö – 0,3 åa
- Juridisk expertis åt Bygg- och förvaltning – 1,5 åa

Många av de frågor som hanteras på Byggregelnheten och Bygg- och Förvaltningsenheten styrs av befintliga och nya EG-direktiv och EG-förordningar. Samordning av *EU-harmonisering och standardisering* på byggområdet och i synnerhet hantering av det viktigaste av dessa direktiv, byggproduktdirektivet, sker i Byggregelnhetens grupp för EU-frågor.

Byggregelnhetens kompetens används vid inofficiell rådgivning till departementet, i skrivelser till riksdagen och i skilda EU-frågor som rör byggområdet. Kontakterna kan tidvis bli mycket intensiva då direktiv som berör byggområdet tas fram. Enheten hanterar sedan alla delar i kedjan ner till den färdiga byggprodukten, d.v.s. rådgivning till svenska och utländska tillverkare av byggprodukter, samt generella inremarknadsfrågor på området.

Byggregelnheten representerar Sverige i de kommittéer som inrättats för att hantera byggproduktdirektivet. Efter konsultationer med experter inom och utanför Boverket hanterar enheten de

beslut, mandat och andra dokument som införlivandet av direktivet kräver.

Arbetet med att skriva de *tillämpningsregler som behövs till de tekniska egenskapskraven för byggnadsverk och för varsamhetskraven* i BVL och PBL sker inom Byggregelenheten och Bygg- och Förvaltningsenheten som löpande utvecklar Boverkets föreskrifter och allmänna råd för ny- och tillbyggnad så att möjligheten för verifiering av funktionskraven under projektering och byggande ökar. Byggregelenheten har ansvaret för rättsliga aspekter på byggreglerna, och ansvarar särskilt för reglerna om

- lämplighet för avsett ändamål,
- tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga
- säkerhet vid användning
- varsamhetskraven enligt PBL

Inom dessa områden samverkar enheten med andra myndigheter och aktörer. Informationsbehovet hos branschen är stort, och enheten arbetar mycket med kunskapsförmedling om regelverket, på olika sätt.

En förstudie har inletts för att tydliggöra problem, behov och konsekvenser av föreskrifter för tillämpning av de tekniska egenskapskraven vid ändring av byggnad. Arbetet leds från byggregelenheten i nära samarbete med bygg- och förvaltningsenheten och analysenheten.

På Byggregelenheten bedrivs arbetet med att skriva de tillämpningsregler för tillgänglighet och användbarhet som behövs till bestämmelserna i PBL om

- enkelt avhjälpna hinder,
- användbarhet på allmän plats och på områden för andra anläggningar än byggnader samt
- användbarhet på tomt.

För enkelt avhjälpna hinder bedrivs ett förhållandevis omfattande informationsarbete, med koppling till det handikappolitiska arbetet i stort. Enkelt avhjälpna hinderarbetet berörs också av många närliggande tillgänglighetsfrågor.

Byggregelenheten har det samlade ansvaret för regler för *certifiering* av fristående sakkunniga kontrollanter, riksbehöriga kvalitetsansvariga och riksbehöriga funktionskontrollanter. Hittills har sådana

regler tagits fram för områdena brand, kulturvärden och energi. För närvarande pågår arbete med att skriva regler för fristående sakkunniga kontrollanter tillgänglighet.

Byggregelnheten ansvarar för att förvalta nationella regler (TYP) för *typgodkännande* av byggprodukter, i frånvaro av EU-harmoniserade regler.

Byggregelnhetens ansvar avseende de kommunala processerna inom PBL-området, främst *bygglov och bygganmälan*, kan indelas i arbete med *kunskapsförmedling* och arbete med *uppsikt*. Sammantaget syftar insatserna till att stimulera en god tillämpning av gällande regelverk samt att verka för att lagstiftarens intentioner ska få genomslag i verkligheten. Enheten ger vägledning till i första hand allmänhet och kommuner och andra myndigheter.

Inom ramen för Boverkets uppsiktsansvar ansvarar Byggregelnheten för frågor om bygglov och bygganmälan, samt uppföljning av Boverkets regler inom området. Arbete pågår med att ta fram en struktur och arbetssätt för en kontinuerlig, strukturerad uppföljning av reglerna. I samarbete med i första hand planenheten och länsstyrelserna bedrivs metodutveckling till stöd för länsstyrelsernas arbete med tillsyn, bl.a. i BULT-gruppen (Boverkets uppsikt – Länsstyrelsernas tillsyn).

Byggregelnheten besvarar årligen en rad *remisser* från olika Kammarrätter, Länsrätter och Regeringsrätt, särskilt i frågor om bygglov men även inom våra andra ansvarsområden.

*Rättsfall* från högre instanser och Miljööverdomstolen som är relevanta ur byggperspektiv följs och kommenteras i förhållande till bygglagstiftningen av byggregelnheten. Informationen samlas på Boverkets hemsida som service för övriga aktörer.

Den tillsyn byggregelnheten ansvarar för är *marknadskontroll av byggprodukter*. Boverket ansvarar för att utöva Sveriges marknadskontroll över byggprodukter samt hissar, skidliftar och vissa pannor. Vidare är Boverket marknadskontrollmyndighet enligt marknadskontrollförordningen. Byggregelnheten deltar i internationella arbetsgruppen AdCo CPD som har regelbundna möten och i Marknadskontrollrådets möten.

Byggregelnheten ansvarar för delmål 2 i *God bebyggd miljö*, Kulturhistoriskt värdefull bebyggelse.

Enheten bistår Bygg- och förvaltningsenheten med *juridisk expertis i sak- och processfrågor*.

Enhetschefen uppskattar att ca 30 % av arbetstiden tas i anspråk för löpande ärendehandläggning, kunskapsförmedling och informationsförmedling inom ansvarsområdet.

### Bygg- och förvaltningsenheten

Bygg- och förvaltningsenheten arbetar med byggnaden som system tillämpat på nybyggnad, ombyggnad och förvaltning av byggnader. Exempel på arbetsuppgifter är brukarsäkerhet, energihushållning, innemiljö, kretsloppsfrågor samt att svara för sakkunskapsunderlag till utveckling av föreskrifter och standardiseringar, nationellt och internationellt. Enheten ska följa tillämpningen av den tekniska utvecklingen i PBL, BVL, domar enligt miljöbalken och Boverkets föreskrifter samt utvärdera effekter av tillämpningen och lämna förslag om de åtgärder som behövs för att syftet med reglerna ska nås. Enheten har ansvar för att samordna, driva på arbetet med att nå miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö (GBM) och för att följa upp delmål 5–10 i miljökvalitetsmålet GBM samt bygga upp och sprida kunskap om byggsektorns miljöpåverkan och dess utveckling.

Enheten hade 2008 sammantaget 32,5 medarbetare (32,5 åa) varav 5,5 projektanställda, och arbetet fördelades på

- Ledning och administration – 2 åa
- Bärförmåga, stadga och beständighet – 5 åa
- Brandskydd – 3 åa
- Hälsa, hygien och miljö – 7,5 åa
- Bullerskydd – 0,5 åa
- Säkerhet – 1,2 åa
- Energihushållning – 3,3 åa
- Föreskrifter om energideklaration och certifierad energiexpert – 6 åa (varav 3,5 projektanställda)
- Handläggning av ärenden inom dessa områden inkl. Avfall och hushållning med vatten – 0,4 åa
- Förvaltning, underhåll och livslängdsaspekter inom alla egenskapskrav – 1 åa
- Miljömålsarbete – 0,6 åa
- Regeringsuppdraget BETSI – 2 åa (projektanställda)

För *Bärförmåga, stadga och beständighet* finns det i dag två parallella system, dels föreskrifter samlade i Boverkets konstruktionsregler, BKR, (avsnitt 4 i BBR) och dels i Eurokoder som är europeiska



standarder, för vilka enheten successivt tar fram nationella val av parametrar. Dessa val publiceras på Boverkets hemsida under namnet EKS, europeiska konstruktionsstandarder. En tjänst arbetar speciellt med inträffade skador.

För *Brandskydd* pågår ett stort revideringsarbete där nya föreskrifter väntas träda i kraft 2010.

Avsnittet *Hälsa, hygien och miljö* är det avsnitt i BBR som behandlar Luft, Ljus, Termiskt klimat, Fukt, Vatten och avlopp, Utsläpp, Skadedjur. För att förbättra regeltillämpningen arbetar enheten med bl.a. föreskrifter om funktionskontroll av ventilation, handbok för fuktsäkerhetsprojektering broschyrmaterial om legionella, radon och magnetfält med mera. Emissioner från och miljöfarliga ämnen i byggprodukter ingår i arbetsområdet.

För avsnittet *Bullerskydd* har en handbok tagits fram för att förtydliga föreskrifter och standarder som är utpekade i BBR avsnitt 7.

För *Säkerhet* är regler för hissar, liftar och portar samlade i egna föreskrifter, H11, medan taksäkerhet och säkerhet i driftsutrymmen finns i BBR.

Avsnittet om *Energihushållning* är under omarbetande med föreskrifter för särskilt goda energiegenskaper för elvärmade byggnader. Stora resurser tar arbetet med energideklarationer.

Enheten ansvarar för föreskrifter om *energideklaration och certifierad energiexpert*.

Inom alla dessa områden och även för *Avfall och hushållning med vatten* handlägger enheten ärenden som kommer in via brev, e-post och telefon.

Inom alla väsentliga egenskapskraven arbetar enheten med nybyggnadskrav och med *förvaltning, underhåll och livslängdsaspekter*. På enheten finns dessutom en tjänst specifikt för detta område.

Enheten ansvarar för Boverkets särskilda sektorsansvar för *miljömålsarbetet*. I detta sammanhang ska Boverket vara samlande, stödjande och pådrivande. Enheten har även operativt ansvar för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö och delmålsansvar för delmål 5 (Avfall), delmål 6 (Energianvändning m.m. i byggnader) samt delmål 7 (God inomhusmiljö).

Under 2009 avslutas regeringsuppdraget *BETSI* (Byggnaders tekniska egenskaper), där bl.a. nya delmål ska föreslås för buller och för fukt och mögel. Även Klimatanpassningsuppdraget ska redovisas 2009.

Standardiseringen följs i stort sett inom alla expertområden, dels genom deltagande i nationella samlade grupper och dels på Europainivå. Dessutom ansvarar enheten för genomförande av EG-direktivet om byggnaders energiprestanda, Hissdirektivet, samt direktivet för linbaneanläggningar. Inom Europakommissionens arbete med byggproduktdirektivet bistår enheten expertgrupperna Farliga ämnen i byggprodukter samt Material i kontakt med dricksvatten.

Uppsikt, kunskapsförmedling, information, utbildningsinsatser, remissbesvarande, extern samverkan och internationellt arbete m.m. görs i alla expertområden ovan. Dessa myndighetsuppgifter är en stor del av enhetens verksamhet.

Enheten bistår även Bidragsenheten med tekniska expertkunskaper rörande föreskrifter och bidragsansökningar samt Byggregelenheten med synpunkter på dokument rörande European Technical Approval Guidelines, ETAG och Common Understanding of Assessment Procedure, CUAP.

## **Divisionen för verksamhetsstöd**

Divisionen inrättades i februari 2009 och har ansvar för stöd till verksamheten inom områdena arkiv och registratur, ekonomi, information, IT och personal. I divisionen ingår även det internationella sekretariatet.

Divisionsledningen har ansvar för att den administrativa verksamheten bedrivs effektivt, säkert och med god hushållning samt att myndigheten uppfyller de krav som ställs på en statlig myndighet inom detta område. De administrativa rutinerna och kommunikation ska bidra till att uppfylla Boverkets övergripande mål och skapa förutsättningar för en effektiv verksamhet.

## **Ekonomienheten**

Ekonomienheten har ett övergripande ansvar för verkets ekonomistyrning, ekonomiredovisning, budget och budgetuppföljning. Enheten har också ansvar för verkets ekonomiadministrativa frågor, intern service och interna miljöledningen. Enheten ska utveckla och genomföra rationalisering av administrativa rutiner inom enhetens område.

Enheten hade 2008 sammantaget 8 medarbetare (åa) och arbetet fördelades på

- Ledning – 1 åa
- Finansiell redovisning, budgetunderlag, internbudget inkl personal- och investeringsbudget, internuppföljning, utgiftsprognoser, bidragsadministration, upplåning, tidredovisning, ekonomi-handbok – 3 åa
- Löpande redovisning, leverantörs- och kundreskontra, e-faktura, anläggningsregister, systemadministration Agresso – 2 åa
- Samordning av inköp och offentlig upphandling samt intern miljöledning – 1 åa
- Samordning av verksamhetsstyrning och uppföljning samt projektstyrning och riskanalyser – 1 åa

Enheten verkar som konsultativt stöd i ekonomiska frågor och som stöd till ekonomiskt ansvariga vid planering, budgetering och uppföljning.

### Informationsenheten

Informationsenheten har ett övergripande ansvar för verkets informationsverksamhet. Enhetens uppgift är att utveckla, följa upp och förvalta informationsverksamheten, intranätet och Boverkets webbplats. Enheten svarar för verkets grafiska profil. Enheten arrangerar också verkets externa konferenser samt säljer verkets publikationer. Enheten ansvarar även för verkets bibliotek och äldre arkiv.

Enheten hade 2008 sammantaget 14 medarbetare (14 åa). De är sex informatörer, tre grafiska formgivare, två bibliotekarier, en administratör, en arkivarie och en informationschef. Arbetet fördelades på

- Ledning och administration – 2 åa
- Planerad kommunikation – 3 åa
- Redaktionen – 6 åa
- Informationsförsörjning – 3 åa

Inom *Planerad kommunikation* analyserar, planerar och samordnar enheten verkets behov av kommunikation på lång och kort sikt samt följer upp målen för kommunikationen. Enheten arbetar

vidare med policyer, strategier och kommunikationsplaner för verkets kommunikation. Den leder också Boverkets större kommunikationsuppdrag i samarbete med verkets chefer och medarbetare.

*Redaktionen* samordnar och producerar i Boverkets kanaler samt stödjer verkets medarbetare i deras roll som ambassadörer genom att ge råd om hur man kommunicerar på bästa sätt. Redaktionen arbetar med Boverkets kanaler; massmedia, webbplatserna, intranätet, tidningen Planera Bygga Bo, konferenser och med utgivningen av verkets publikationer.

Inom *Informationsförsörjning* stöder Biblioteket verkets medarbetare genom att skaffa omvärldsinformation i form av böcker, databassökningar, artiklar och med att hjälpa medarbetarna att själva bli duktiga informationssökare. En medarbetare ställer i ordning det historiska arkivet för Boverkets föregångare Bostadsstyrelsen och Planverket.

### **Internationella sekretariatet**

Den internationelle sekreteraren (1 åa) svarar för en samlad överblick över EU-frågor och internationella frågor av betydelse för Boverkets verksamhet. Funktionen inrättades permanent under 2008 och ska utgöra ett strategiskt stöd till verksledningen. Den ska bidra till omvärldsbevakningen, särskilt EU-frågor, i syfte att främja en bättre framförhållning för kärnverksamheten inom Boverket.

Bland uppgifterna märks att

- vara sammankallande för verkets internationella nätverk och utveckla dess funktion och arbetsformer
- ansvara för den årliga internationella rapporten, inkl. EU-arbetet till regeringskansliet
- ansvara för internationell information på webben och i skrifter,
- ansvara för internationella kontakter och ta emot utländska besök,
- vara kontaktperson för nya internationella frågor och koordinera samarbetet med Sida enligt det s.k. ramavtalet om tjänster,
- medverka i arbetet med verkets ambitioner och överblick inom kunskapsutveckling och forskningsfrågor.

## IT-enheten

IT-enheten har ett övergripande ansvar för styrning, samordning och beställning av verkets IT-infrastruktur och IT-system. Enheten svarar även för drift och support av IT-systemen. IT-chefen är tillika ansvarig för risk- och sårbarhetsfrågor som gäller fysiskt skydd och informationssäkerhet.

Enheten hade 2008 sammantaget 10 medarbetare (9,5 åa) och arbetet fördelades på

- Ledning, administration – 2 åa
- Drift och support – 4 åa (varav 1,0 inhyrd personal)
- Utveckling och teknisk systemförvaltning – 4 åa

Inom *Drift och support* finns en driftledare och tre tekniker som svarar för drift, övervakning och underhåll av verkets IT-miljö. De svarar också för support till Boverkets ca: 200 användare och teknisk support till ca: 100 användare på länsstyrelserna och ca: 800 användare/registrerade experter av det tekniska systemet för energideklarationer.

Inom *Utveckling och teknisk systemförvaltning* finns en utvecklingskoordinator med ansvar att se till att den sammantagna utvecklingen sker i överensstämmelse med målen för den tekniska plattformen. Det finns tre tekniska systemförvaltare med tekniskt systemansvar för ett antal kritiska system vardera.

Boverket har ingen egen utvecklingsverksamhet varför i princip all utveckling, dvs. nyutveckling och förvaltningsåtgärder, upphandlas/avropas hos externa leverantörer. Kompetensområdet inom denna del är för IT-enheten att göra tekniska beställningar hos externa leverantörer på uppdrag av verksamheten.

Utvecklingskoordinatören och de tekniska systemförvaltarna deltar, inte sällan, som resurser i verksamhetsprojekt och aktiviteter som innehåller IT-inslag för att på ett bra sätt fånga och förstå verksamhetsbehoven och kunna förmedla möjligheterna med moderna IT-lösningar.

## Personalenheten med servicecenter

Personalenheten har ett övergripande ansvar för verkets personalpolitik, kompetensförsörjning och löneutbetalningar. I enheten ingår servicecenter som har ansvaret för praktisk kontorservice såsom reception, växel m.m.

Personalchefen företräder arbetsgivaren vid förhandlingar enligt MBL, andra arbetsrättsliga författningar eller kollektivavtal som gäller arbetstagare.

Personalfunktionen hade 2008 totalt 5 medarbetare (5 åa). Personalchefen, två personalhandläggare, en lönehandläggare och en löneassistent. Funktionens huvudsakliga verksamhetsområden är

- Kompetensförsörjning
- Arbetsmiljö och hälsa
- Arbetsgivar- och samverkansfrågor
- Löneadministration

Området *Kompetensförsörjning* omfattar aktiviteter från kompetensplanering till omställning och avveckling. Övergripande arbetar Boverket med kompetensutveckling huvudsakligen inom tre områden, gemensam kompetensutveckling för Boverkets chefer, medarbetare samt med individuell kompetensutveckling som innefattar utbytes-tjänstgöring.

Området *Arbetsmiljö och hälsa* omfattar friskvård, rehabilitering samt systematiskt arbetsmiljöarbete.

Området *Arbetsgivar- och samverkansfrågor* handlar om att tillämpa och utveckla en enhetlig arbetsgivarpolitik som baseras på verksamhetens behov och överensstämmer med ett gott ledarskap i enlighet lagar och avtal.

Området *Löneadministration* omfattar i huvudsak löpande arbete med löner och resehantering samt säkerställning av kommande pensionsutbetalningar. Inom området utarbetar enheten även statistik och analyser.

Boverkets interna service är sedan januari 2008 placerad vid personalenheten. Servicecenter sköter bl.a. publikationsservice, verksamhetsskydd, växel och reception, vaktmästeri, tryckeri, caféverksamhet samt övrig intern och extern service.

Funktionen hade 2008 8 medarbetare (8 åa) och en inhyrd telefonist. Servicechefen är arbetsledare och ansvarar även för den tekniska driften av telefonin. Utöver servicechefen finns tre vaktmästare med gemensamt ansvar för vaktmästerisysslor. Dessutom

är en är ansvarig för skalskydd samt Boverkets lokaler, en sköter distribution av Boverkets publikationer och den tredje har hand om tryckeriet. Två administratörer servar stödenheterna, två arbetar som telefonister och en anställd sköter Boverkets café.

### **Rättssekretariatet**

Sekretariatet inrättades i februari 2009. Det leds av chefsjuristen som har personalansvaret, och består av en arkivarie (1 åa) som svarar för arkivläggning av handlingar (nyare material) enligt lag och en registrator (1 åa) som hanterar registrering och postöppning.

# Den nya bostadspolitiken

Anders Lindbom

Den svenska välfärdspolitiken genomgick under 1990-talet en genomgripande omprövning. Reformernas omfattning kan dock på inget eller få andra politikområden mäta sig med de som genomförts inom bostadspolitiken. Under 2000-talet har förändringstakten varit lägre, men riktningen dock den samma som tidigare. Detta kapitel beskriver utvecklingen samt resonerar om dess konsekvenser för den framtida utformningen av den statliga bostadsadministrationen.

Vad är då ”den nya bostadspolitiken”? Det sägs ibland att det inte längre finns någon bostadspolitik. Men de som säger detta lägger en bestämd mening i begreppet: När den tidigare politiken i stora delar avvecklades så har vi enligt detta synsätt inte längre någon bostadspolitik. Detta betraktelsesätt är vanligt bland dem som är motståndare till de förändringar som ägt rum.

Men också de aktörer som varit drivande bakom förändringarna argumenterar ofta på detta sätt. Den borgerliga regeringen 1991–1994 argumenterade för nedläggningen av bostadsdepartementet genom att hänvisa till att bostadsmarknaden skulle liberaliseras och hanteras på samma sätt som andra marknader. Det ansågs vara märkligt att en bransch har ett eget departement och ”bostadspolitiken” sågs inte som ett eget politikområde (Persson 2001).

Om man i stället ser bostadspolitiken som de statliga politiska beslut och åtgärdsprogram som har följder på bostadsområdet så är det däremot uppenbart att Sverige har en bostadspolitik. Vi har då gått från en typ av bostadspolitik till en annan som har en tydligare marknadsinriktning.<sup>1</sup>

Utredningen är inriktad på det centrala ämbetsverket inom den statliga bostadspolitiken: Boverket. Fokus för detta kapitel är därför inriktat på den nationella politik som syftar till förändringar på

---

<sup>1</sup> Några hävdar att detta inte är en ”ny” bostadspolitik, utan snarast en återgång till den som fördes före 1974 då räntebidragen infördes.



politikområdet, inte på hur bostadspolitiken i praktiken ser ut på lokal nivå. Den verksamma politiken på lokal nivå är nästan alltid mer trögrörligt än den statliga politiken och detta förhållande accentueras inom bostadspolitiken eftersom den historiskt ned-ärvda bostadsstocken är mycket mer omfattande än den nyproduktion som äger rum under ett år eller ett årtionde. När det gäller de statliga bostadspolitiska trender kapitlet identifierar så kommer det därför ta flera årtionden innan dessa helt sätter sin prägel på de lokala bostadsmarknaderna. De lokala marknaderna varierar vidare kraftigt. Stockholms bostadsmarknad är någonting ganska väsen-skilt från till exempel Sollefteås.

Kapitlets tes är att vi de senaste årtiondena har sett en förändring av bostadspolitikens inriktning från generella finansiella stödsystem och en politik för att hålla en låg hyresnivå till en bostadsmarknadspolitik som inriktar de politiska stödordningarna på grupper som står sig svagt på bostadsmarknaden. Vi försöker visa hur den huvudsakliga förändringsriktningen drar i riktning mot den norska bostadspolitiken. I detta ligger inget påstående om att beslutsfattarna medvetet siktar mot en norsk utveckling. Och inte heller påstår vi att de lokala bostadsmarknaderna under överskådlig tid kommer att se ut som de norska. Norge är däremot ett land som för en näraliggande välfärdspolitik vars bostadspolitik ligger i den svenska förändringstangentens riktning, vilket gör att vi tror att vi kan ha en del att lära av hur det utformat den administrativa strukturen för bostadspolitiken.

### **Ett marknadsliberalt reformprogram**

Jag tar det marknadsliberala opinionsbildningsinstitutet Timbros bostadspolitiska reformprogram ”En marknad för bostäder åt alla” (Andersson 1990) som utgångspunkt för beskrivningen av bostadspolitikens ändrade inriktning. De utgår från en starkt stiliserad bild av den tidigare bostadspolitiken, som ansågs vara det område där planekonomiskt tänkande fått mest konkret uttryck i Sverige.<sup>2</sup> Deras beskrivning fokuserade på två olika ”kluster” av regleringar:

---

<sup>2</sup> Denna beskrivning av den ”gamla” bostadspolitiken har ofta kritiserats, t.ex. av Bo Bengtsson (2001). Syftet med att återge den här är att tydliggöra det marknadsliberala synsättet som jag menar har fått ett betydande genomslag i den nya bostadspolitiken.

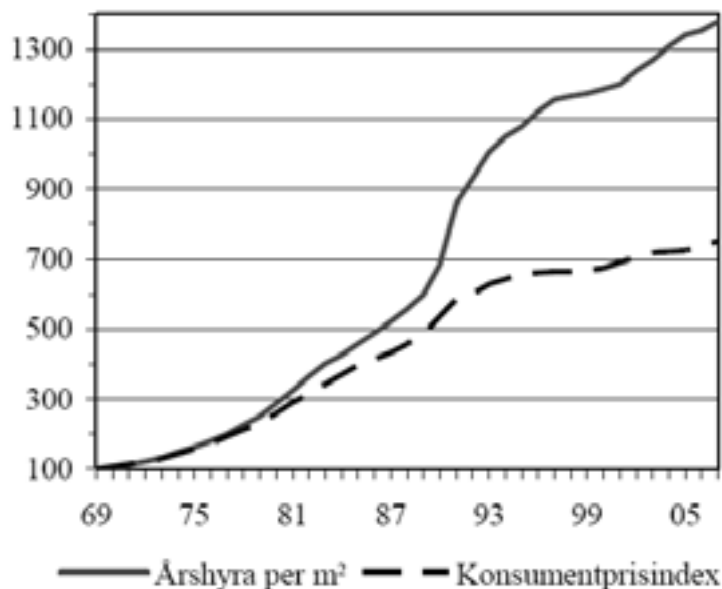
1. Staten subventionerade bostadsbyggandet kraftigt och reglerade vidare utformningen av nya hyreshus in i minsta detalj. Både producenter och konsumenter fick därför små valmöjligheter.
2. Kommunerna gynnade kommunalt ägda allmännyttiga bostadsföretagen framför privata fastighetsägare, samt styrde genom det kommunala planmonopolet byggherrarnas aktiviteter.

Timbro önskade att kommunerna skulle övergå till en mer reaktiv roll och överlåta till exploatörerna att ta initiativen. De ville vidare avveckla bostadsanvisningsrätten, sälja ut den kommunalt ägda allmännyttan till hyresgästerna eller privata bolag samt införa marknadshyror.

Bruksvärdeshyrorna ansågs minska incitamenten att bygga till marknadskostnader eftersom de håller nere hyrorna vid bostadsbrist och därmed fastighetsägarens framtida vinst. De byggsubventioner som kompenserade för detta skapade ytterligare problem genom att prisbildningen blev ”pervers” genom att varken producenter eller konsumenter gjordes kostnadsmedvetna eftersom en tredje part, staten, bar en stor del av kostnaden. Detta och byggnormerna ansågs driva upp kostnadsnivåerna.

Som visas nedan har stora delar av Timbros reformförslag genomförts. Dock har hittills allmännyttan och hyresregleringen bara påverkats i begränsad utsträckning. Även om inte marknadshyror har införts så har hyrorna dock ändå stigit snabbt sedan 1990 – mycket på grund av skattereformen.

Figur 1 Utvecklingen av hyresnivån 1969–2007 jämfört med konsumentprisindex



Källa: SCB, Statistiska meddelanden, B039, SM0801.

### Skattereformen

Mellan 1989 och 1991 steg hyresnivåerna med 18 procent. Det har gjorts beräkningar som visar att tretton av dessa procentenheter kan hänföras till skattereformens ökade momsuttag och höjda fastighets-skatt (Englund m.fl. 1995). Enligt beräkningar gjorda av Hyresgästföreningen var cirka 70 procent av de ökade hyrorna mellan 1989 och 1997 orsakade av politiska beslut (Danneman 2000). Det var dock inte bostadspolitiken per se som förändrades, utan skattepolitiken som fick effekter på bostadsmarknaden.

”Århundradets skattereform” berörde de flesta skatteslag. Skattebaserna breddades genom att avdrag minskades eller avvecklades, skattesatserna sänktes och en förskjutning från direkt till indirekt beskattning genomfördes. Reformen ledde till att de flesta löntagare fick sänkt inkomstskatt, men samtidigt finansierades omläggningen i hög grad genom att andra skatter höjdes. Boendeområdet drabbades bland annat genom att mervärdesskatten breddades till

att gälla tjänster (den så kallade förvaltningsmomsen) och av att fastighetsskatten höjdes. Detta fick till följd att statens inkomster från bostadssektorn sedan länge vida utgifterna medan nettokostnaderna vid slutet av 1980-talet uppgick till mellan 25 och 35 miljarder kronor (SOU 1996:156).

I samband med skattereformen gavs av fördelningspolitiska skäl skattelättnader i form av ett höjt grundavdrag för låginkomsttagare och dessutom höjdes barn- och bostadsbidragen. Men krispolitiken på 1990-talet medförde att en utlovad barnbidragshöjning drogs tillbaka samt till att bostadsbidragen genomgick stora besparingar. Detta samtidigt som hyreshöjningarna hade större betydelse till och med för en arbetslös eller långtidssjuk industriarbetares privatekonomi än sänkningen av ersättningen från dessa program (Lindbom 2001). Trots att de hyreshöjningarna särskilt drabbade de ekonomiskt svagare hushållen komparerades de inte för utvecklingen (Turner 2001). Detta är anmärkningsvärt mot bakgrund av att den marknadsliberala tankesmedjan hade tänkt höja bostadsbidragen och sänka skatterna på boendeområdet för att undvika att de ekonomiskt svagaste hushållen drabbades av politikomläggningen.

### 1990-talets bostadsmarknadspolitiska reformer

Vid sidan av de förändringar som föranleddes av skattereformen genomfördes också reformer av bostadspolitiken per se. Beträffande de statliga finansierings- och regleringssystemen har i stora drag Timbros förslag genomförts. Det statliga stödet till nybyggnation genom bostadslån och räntebidrag har tagits bort. Förändringen av räntesubventionerna är särskilt central eftersom dessa varit viktigast av de *generella* stödformerna. De genomgick under 1990-talet avsevärda förändringar. Systemets grundläggande konstruktion förändrades genom att subventionsgraden halverades. När utgifterna för räntebidragen var som högst 1992/1993 låg de på 32 miljarder kr, medan de 1999 bara var 7 miljarder kronor (Prop. 2000/2001, utgiftsområde 18, tabell 3.1). Räntesubventionerna genomgick *förutom* denna omläggning av systemet som sådant också nedskärningar inom ramen för existerande system.

När förändringarna av stödet till bostadsbyggandet beslutades 1992 beräknades de spara 19 miljarder kronor årligen för staten. Detta kan jämföras med de förändringarna av *sjukpenningens* besparingar på 7 miljarder kronor och *arbetslöshetsersättningens* på 4,7 miljarder

kronor (Prop. 1992/93:100, s. 2, 26).<sup>3</sup> Detta visar tydligt att de beräknade besparingarna på det offentliga stödet till bostadsbyggande var väldigt stora relativt andra välfärdsprogram.

Vad avser kommunernas roll på bostadsmarknaden har också flera av Timbros reformförslag genomförts. År 1992 upphävde den borgerliga regeringen markvillkoret och en rad andra krav för statligt stöd, vilka setts som hinder för byggandet. Lagen om bostadsanvisning upphävdes också och den kommunala planeringen av bostadsförsörjningen avreglerades. Tidigare hade kommunerna varit tvungna att upprätta planer med en bedömning av byggnadsbehovet och kommunernas planerade åtgärder underställdes sedan länsstyrelsen (Vedung 1993). Den kommunala planeringspraktiken kännetecknas på senare år av att informella samarbetsformer mellan offentliga institutioner, medborgare och affärsintressen har vuxit fram (Strömgren 2007).

### 2000-talets bostadsmarknadspolitik

Redogörelsen hittills kan ge intrycket att bostadspolitiken är och länge har varit ett starkt politiserat politikområde, men det är bara delvis riktigt. Socialdemokratin har inte utformat något tydligt och klart alternativ till den marknadsliberala reforminriktningen. Tydligast framgår detta av frånvaron av ”återställare” under tolvårsperioden 1994–2006 när partiet åter innehade regeringsmakten. Visserligen infördes en lag som stoppade utförsäljning av allmännyttiga fastigheter, men den är snarast undantaget som bekräftar regeln (prop. 2001/02:58). Trots löften om motsatsen återinrättades inget bostadsdepartement (Persson 2001). Rântesubventionerna förändrades bara på marginalen och då genom att avtrappningen tillfälligt stoppades (Lindbom 2001).

När en ny borgerlig regering tillträdde 2006 så upphävde den snabbt stopplagen och omvandlingen av hyresfastigheter i attraktiva

---

<sup>3</sup> Införandet av en karensdag, sänkt ersättningsnivå från 90 procent till 80 procent från och med den 91:a dagen och från 90 procent till 70 procent från och med den 365:e dagen beräknades medföra besparingar på 7 miljarder kronor. Förändringarna i *arbetslöshetsersättningen*, som innebar att fem karensdagar infördes, att ersättningsnivån sänktes från 90 procent till 80 procent och att maximibeloppet sänktes, beräknades spara 4,7 miljarder kronor. Införandet av en karensdag, sänkt ersättningsnivå från 90 procent till 80 procent från och med den 91:a dagen och från 90 procent till 70 procent från och med den 365:e dagen beräknades medföra besparingar på 7 miljarder kronor. Förändringarna i *arbetslöshetsersättningen*, som innebar att fem karensdagar infördes, att ersättningsnivån sänktes från 90 procent till 80 procent och att maximibeloppet sänktes, beräknades spara 4,7 miljarder kronor.

delar av storstäderna tog åter fart (Prop. 2006/07:61). Den statliga fastighetsskatten avskaffades och ersattes en låg kommunal fastighetsrelaterad avgift. Resterna av byggsubventionerna avvecklades. Avvecklingen påbörjades 2007 och skall vara slutförd 2012 (Prop. 2006/07:1). Det program som i början på 1990-talet förbrukade 32 miljarder kronor per år kommer alltså ha raderats helt om några år. Riksdagens bostadsutskott lades ned. En utredning ifrågasatte allmännyttans status och hyresledande roll (SOU 2008:38), men i dagsläget ser inga marknadshyror ut att införas. Dock tyder mycket på att allmännyttans hyresnormerande roll kommer att avskaffas. Bostadspolitikens målparagraf har förändrats och bostadspolitikens tydligare marknadsinriktning klargjordes därmed (Prop. 2007/08:1). Nya bostadspolitiska instrument såsom hyresgarantier och så kallade förvärvsgarantier har skapats i syfte att hjälpa individer att etablera sig på bostadsmarknaden (Prop. 2006/07:61). Vidare föreslår regeringen att det införs lagregler som möjliggör ägarlägenheter (Prop. 2008/09:91).

\*\*\*

Sedan 1990-talets början har alltså den svenska bostadspolitiken förändrats ganska kraftigt. Från att ha varit ett dyrt politikområde är bostadsområdet i dag snarast en mjölkko för statskassan. Allmännyttan och bruksvärdesregleringen av hyrorna har dock förändrats mindre (Bengtsson 2006). Vilken är trenden i vår omvärld? Finns anledning att tro att pendeln kommer att svänga tillbaka eller att tro att förändringen fortsätter i tangentens riktning?

#### Den internationella utvecklingen<sup>4</sup>

De europeiska välfärdsstaterna har alla varit utsatta för en betydande press att minska statsutgifterna. Det finns mycket som tyder på att bostadssektorn varit särskilt utsatt (Pierson 1994, Lindbom 2001). I Västeuropa gäller generellt precis som i Sverige att subventioner direkt till produktion alltmer ersatts av subventioner genom olika typer av stöd riktade mot låginkomsthushåll. Den totala effekten är dock en stark minskning av de statliga utgifterna för boendesektorn. Det är en utveckling som är gemensam för Nederländerna, Danmark, Tyskland, Storbritannien och Frankrike, som alla är länder vars traditionella bostadspolitik haft likheter med den svenska. Detta

---

<sup>4</sup> Avsnittet bygger huvudsakligen på Lindbom 2003.

har skett samtidigt som hyresnivån ökat mer än annan hushållskonsumtion (Priemus och Boelhouwer 1999).

I Nederländerna var, liksom också i Sverige och Storbritannien, en hyresrätt i den "allmännyttiga" sektorn den vanligaste bostadsformen. I samtliga dessa länder har betydande utförsäljningar genomförts. Storbritannien utmärker sig genom att ha minskat den sociala hyressektorn mest av alla, men den omfattande privatiseringen har, i motsats till vad man skulle kunna tro, inte fört den brittiska sociala hyressektorn till en för Europa avvikande låg nivå utan till en nivå som är mer jämförbar med andra länder. Landet hade före privatiseringarna Europas, näst efter Nederländernas, största allmännyttiga sektor.

Det finns också en tydlig internationell trend mot avreglering av hyressättningen. Några länder följer inte mönstret (Danmark och Österrike), men i ett antal länder inriktas hyresregleringen på att endast skydda befintliga hyresgäster mot orimliga hyreshöjningen och på att göra hyressättningen avseende nya kontrakt "fri" (Nederländerna, Finland, Storbritannien och Norge). Det finns dock vanligen inbyggt i hyressättningsystemen någon form av "referenshyra" som ger ett skydd mot att fastighetsägare sätter en hyra över marknadshyran.

Av ovanstående översiktliga redogörelse för den bostadspolitiska utvecklingen i en serie länder vars bostadspolitiska tradition påminner om Sverige kan vi se att det finns en huvudsaklig trend i riktning mot avreglering och mer marknadskonforma villkor. Den svenska utvecklingen är alltså inte unik, vilket ger en indikation om att vi inte skall förvänta att den skiftar riktning. Men vart går då utvecklingen om den fortsätter i tangentens riktning?

I vår omedelbara närhet finns Norge, vars bostadspolitik traditionellt skiljer sig från den svenska. Det råder där sedan lång tid en ganska bred politisk enighet om en bostadspolitik som har en stark inriktning på att människor skall äga sin bostad (Annaniassen 2006). Den utveckling som ägt rum i Sverige under senare år talar för att vi är på väg i denna riktning och att vi således kan ha mycket att lära av Norge vad gäller utformningen av den framtida statliga bostadsadministrationen.

## Norsk bostadspolitik: en modell för Sverige? <sup>5</sup>

Den norska bostadspolitiken är byggd på tanken att människor antingen själva skall äga sin bostad. Lagar, finansiering och beskattning har utformats för att främja detta. Andelen ägda bostäder uppgår till 76,6 % medan de i Sverige uppgår till 57 %.

Upplåtelseformen ägarlägenhet som i Norge utgör ca 250 000 lägenheter existerar än så länge inte i Sverige (men den borgerliga regeringen vill införa den). Viktiga skillnader mellan bostadsrätt och ägarlägenhet är att den sistnämnda kan hyras ut utan några restriktioner och att ägaren kan bygga om den som denne vill. Det är vidare skattefritt att hyra ut del av egen bostad (jfr borgerligt förslag) och förmögenhetsskatten på bostäder är lägre än på annat kapital. Båda dessa ger starka incitament för privatpersoner att investera i en bostad.

Den norska statens bostadspolitik genomförs med hjälp av generell ekonomisk politik och selektiv bostadspolitik: 1) Regeringen lägger till rätta för en välfungerande bostadsmarknad genom att föra en ekonomisk politik med stabila och låga räntor, vilket minskar aktörernas risk vid bolån och främjar en hög sysselsättning samt individernas möjligheter att bära sina egna boendeutgifter. 2) De offentliga ger individer som inte har möjlighet att själva etablera sig på bostadsmarknaden ekonomisk hjälp att skaffa boende. Vidare kan en mycket begränsad mängd hyreslägenheter erbjudas utsatta grupper.

Den norska motsvarigheten till Boverket heter Husbanken. I nästa avsnitt redogörs för Husbankens roll och alltså för en möjlig eller kanske till och med sannolik roll Boverket tillsammans med Statens bostadskreditnämnd (BKN) kan komma spela i framtiden.

### *Husbanken – statens viktigaste bostadspolitiska verktyg*

Husbankens centrala position inom den norska bostadspolitiken går så långt tillbaka som 1946. Sedan 1950 har mer än hälften av alla bostäder som byggts finansierats med lån från Husbanken. Med tiden har dock Husbankens fokus flyttats över från att tillhandahålla medel för bostadsbyggande till att tillhandahålla hjälp till de mest behövande. Arbetet utförs i nära samarbete med kommunala myndigheter. Husbanken är monetär garant och ställer upp ramar

---

<sup>5</sup> Avsnittet bygger huvudsakligen på Carlander i Lindbom 2009.



för hur det bostadssociala arbetet kan gå till, men kommunerna har stor frihet att utforma sitt eget arbetssätt inom dessa ramar.

Husbanken har fyra primära medel för att hjälpa individer på bostadsmarknaden: 1) Ett förmånligt *bosparande* hjälper unga att etablera sig på bostadsmarknaden som ägare av eget boende. 2) *Startlånet* är ett kompletterande lån som främst tänkt för dem som behöver hjälp att ta sig in på bostadsmarknaden (jfr den borgerliga regeringens förslag). 3) Ett strängt behovsprövat bidrag till köp av bostad eller för att hjälpa till att säkra att de som hamnat i betalningsproblem kan behålla sin bostad. 4) Det behovsprövade statliga *bostadsbidraget*, som kan kompletteras med ett kommunalt tilläggsstöd.

Det bör noteras att generella byggsubventioner är frånvarande i verktygspaketet. Kommunerna har dock möjlighet att söka bidrag hos Husbanken för att upprätta nya ålderdomshem.

Den statliga bostadspolitikerna har aktivt bidragit till att avskaffa kommersiell privat uthyrning av bostäder. Hyresmarknaden i Norge karakteriseras därför av ett stort antal uthyrare jämfört med Sverige. Många som äger sina bostäder hyr för en kort tidsperiod ut sin bostad, eller del av den, till exempel källarplanet i villan. Cirka halvdelen av de bostäder som hyrs ut i Osloregionen har denna karaktär.

I Norge gäller marknadshyror på den privata hyresmarknaden. Prisregleringen av hyresbostäder blev avvecklad under första halvan av 1990-talet. En referenshyra, bestämd av vad som är en bruklig hyra på marknaden för en bostad av samma standard och i jämförbart läge, används för att sätta hyrespriser för kommunala bostäder, omförhandlande av befintliga kontrakt och vid tvister om hyra på den privata marknaden. Till skillnad från Sverige sätter inte någon "allmännyttig" bostadssektor ett tak för hyrorna på den privata marknaden.

#### *Kommunernas roll i bostadspolitikerna*

I huvudsak ansvarar kommunerna för planläggning och tillrättläggning av tomtarealer med tillhörande investeringar i teknisk och social infrastruktur. Kommunerna är ålagda av staten att se till så att socialt och ekonomiskt utsatta invånare har ett boende. Norska kommuners boendepolitik är framförallt inriktad mot socialt utsatta grupper. De bygger därför specialbostäder för äldre, funktionshämjade, ungdomar och människor med problem samt förmedlar

bostäder till grupper som av olika anledningar inte själva kan skaffa eller behålla boende.

Norge har ingen motsvarighet till den svenska allmännyttiga bostadssektorn. Kommunerna har dock tillgång till egna bostäder, men betydligt färre och de bedriver också en mycket mer selektivt inriktad uthyrning. Denna skillnad lär inte elimineras i första taget.<sup>6</sup> I Norge utgör andelen kommunägda lägenheter knappt 20 % av det totala antalet hyresbostäder, vilket skall jämföras den svenska allmännyttans 56 %. Norska kommuner kan vidare upprätta hyreskontrakt med privata uthyrare där kommunen står som garant på kontraktet eller köpa bostadsrätter eller ägarlägenheter på den privata marknaden.

Utöver de verktyg som redovisats ovan så finns det ytterligare medel för att hjälpa invandrare. Integrerings- och mangfoldsdirektoratet har ett integreringsbidrag som kan betalas ut till kommuner och detta stöd kan användas till att hjälpa individerna in på bostadsmarknaden. Av Oslo att döma är segregationen i Norge inte påfallande hög (Lindbom 2009).

\* \* \*

Det norska fallet visar tydligt att en bostadsmarknadspolitik inte avskaffar politikens roll, men att den förändras. De grupper som har svårt att vinna inträde på marknaden behöver stöd. I Norge har vidare såväl begränsade byggsubventioner för att öka nyproduktionen som hur boendesegregationen skall hanteras diskuterats (NOU 2002:2). Nedan diskuteras den svenska utvecklingen i dessa två avseenden.

### **Integration/Segregation**

För Timbros marknadsliberala författare var integration inte ett bostadspolitiskt mål (värt kostnaderna) att eftersträva. Bostadssegregation sågs som en konsekvens av konsumenternas val och därmed inget som statsmakten borde ingripa emot. Men även om boendesegregation i sig inte behöver ses som ett problem, så kan den ha konsekvenser som är problematiska. I dag talar också såväl

---

<sup>6</sup> Visserligen har vissa utförsäljningar ägt rum i Sverige (och i synnerhet i tillväxtområdena), men på landsplan minskade den allmännyttiga hyresrättens andel av bostadsbeståndet endast från 25 % (1990) till 22 % (2004). Eftersom andelen år 1970 var 23 % och år 1980 24 % kan inte förändringen beskrivas som dramatisk (Bengtsson 2006, s. 106).

den borgerliga regeringen som socialdemokraterna om att bryta boendesegregationen.

Orsaken till att vi bör intressera oss för segregation är att det brukar hävdas att ett samhälles sammanhållning är beroende av att det inte består av olika segment av människor som aldrig möts. Men också att en koncentration av sociala problem anses öka problemen, det kan gälla brottslighet eller låg social mobilitet.

Studier baserade på svenska data tyder på att segregation påverkar *sysselsättning och arbetslöshet* (Andersson 2007). Det är svårare för en arbetslös att komma tillbaka i sysselsättning om många i grannskapet är arbetslösa. Personer som invandrat har sämre inkomstutveckling om de under längre tid bor i koncentrationer med många från den egna minoritetsgruppen.

Det är vidare främst boendesegregationen som skapar *skolsegregation*, inte valfrihet och friskolor (Lindbom och Almgren 2007). Elever presterar sedan – oavsett sin egen bakgrund – sämre i skolor med högre andel elever med utländsk bakgrund och/eller lågutbildade föräldrar (se t.ex. Skolverket 2006). Bostadssegregationen riskerar därför att ge barn olika livschanser.

Vidare påverkar den lokala sociala miljön människors politiska deltagande och *känsla av delaktighet*. I områden som är hårt drabbade av arbetslöshet tenderar invånarna att vara mindre benägna att rösta eller att försöka påverka samhället på andra sätt. De har en svagare tilltro till politiken och dess möjligheter. En känsla av meningslöshet sprider sig lätt bland de människor som befolkar invandratäta och fattiga bostadsområden (Strömblad 2003).

Fler studier behövs men resultat som de nämnda stödjer idéerna om "allsidig hushållssammansättning" i bostadsområden och politik som syftar till att minska segregationen, men det är samtidigt alldeles klart att kunskapsläget beträffande vilka bostadspolitiska medel som har en positiv effekt på integration/segregation är ganska dåligt (Lindbom 2009, Holmqvist 2009).

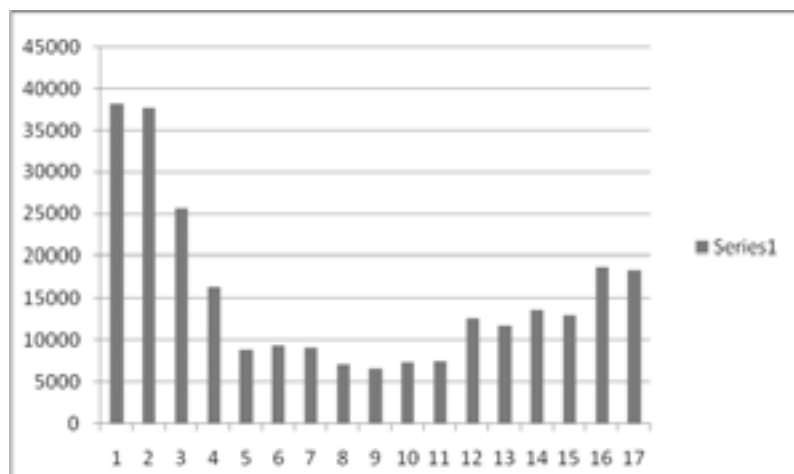
Givet att segregation uppfattas som ett problem blir då slutsatsen att någon samhällsinstans borde ha ansvaret för att systematiskt följa hur boendesegregationen utvecklas över tid och för att utvärdera erfarenheter av anti-segregeringspolitik i Sveriges kommuner och inte minst i andra länder. Här har Boverket en viktig funktion att fylla.

## Nyproduktion

De bostadspolitiska reformerna sedan 1990-talet kan beskrivas som omfattande, men på sitt sätt skulle man kunna säga att de ändå blev halvdana (Lindbom och Turner 2001). Marknadsliberala reformer som minskade subventioner och avregleringar kom att kombineras med kraftigt höjd skattebelastning och ett bibehållet bruksvärdesystem för hyressättningen. Stora delar av Timbros förslag har genomförts, men en central reglering kvarstår närmast oförändrad. Resultatet är en bostadspolitik som inte hänger ihop.

Ett syfte med bruksvärdesystemet är att vid bostadsbrist hålla nere hyrorna jämfört med marknadspriser. I marknadstermer innebär detta dock att efterfrågan på bostäder överdrivs eftersom konsumenternas efterfrågan är en återspeglning av ett artificiellt lågt pris. Samtidigt minskar incitamenten att bygga till marknadskostnad eftersom hyrorna och därmed fastighetsägarens framtida vinst hålls nere. Resultatet blir stora bostadsköer om inte byggsbubblor används och minskar byggherrarnas kostnader och därmed ökar nyproduktionen vid en given hyresnivå. Efter att räntesubventionerna togs bort har också nybyggnationen minskat kraftigt och vi har en betydande bostadsbrist i tillväxtorterna och framför allt i Stockholm (Turner 2001).

Figur 2 Nybyggnation flerbostadshus 1991–2007



Källa: SCB, Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 2009, tabell 1.1.1.

Den nuvarande situationen förefaller vara långsiktigt ohållbar. Ett mycket brett spektrum av politiska aktörer är ense om att bostadsbyggandet är för lågt för att möta behoven i tillväxtregionerna. Det långsiktiga produktionsbehovet i landet har beräknats till 30 000 lägenheter per år (Prop. 2002/2003:98). Som vi ser i diagrammet ovan så har byggandet i Sverige varit lägre – ofta betydligt lägre – under de senaste femton åren.

Det finns två huvudsakliga vägar att öka nyproduktionen: Antingen väljer man att fullfölja omvandlingen av bostadspolitikerna i marknadsliberal riktning och att ta bort centrala delar av bruksvärdesregleringen eller så behöver staten återinföra delar av subventionerna av bostadsbyggandet. Det är också möjligt att kombinera åtgärder av båda slagen.

En tredje möjlighet är att försöka minska byggkostnaderna. Det kan vara fråga om att öka konkurrensen på byggmarknaden, men det är ju närmast en fråga för Konkurrensverket. Inom Boverkets ansvarsområde kan man arbeta för att strömlinjeforma planeringsprocessen, vilket bidrar till att minska byggherrarnas risktagande och därmed påverkar deras ekonomiska kalkyler positivt. Sist men inte minst kan man ompröva delar av byggreglerna. Boverket skulle tillsammans med andra aktörer på bostadsmarknaden kunna ta fram sakunderlag och föra en sådan diskussion.

## Avslutning

Vad gäller Boverket leder exemplet Norge mot följande: Att den svenska bostadspolitikerna omvandlats under de senaste tjugo åren och blivit mer ”norsk” leder inte med någon automatik till ett minskat behov av en central myndighet. Den norska Husbanken har ca 350 anställda och även om det inte är helt lätt att jämföra verksamheten med Boverkets och dess ca 200 anställda (Boverkets årsredovisning 2008), så är det i alla fall inte uppenbart att omfattningen att den statliga verksamhetens omfattning minskas bara för att ett land för en utpräglad bostadsmarknadspolitik. Det är däremot inte otroligt att en omprioritering behöver äga rum.

Dessutom kan man diskutera om det behövs två centrala myndigheter (Boverket och BKN) och i så fall vilka två: I Norge finns förutom Husbanken en särskild myndighet för byggreglerna (Statens Bygningstekniske Etat). Och man fråga sig om inte Husbankens entydiga tillhörighet till Kommunal- och regionaldepartementet är

att föredra framför den svenska hydran: Boverket har många departement som politiska uppdragsgivare.

Den nya bostadspolitiken medför att den statliga bostadsadministrationen behöver utveckla medel som kan hjälpa vissa kategorier av hushåll, till exempel ungdomar, att etablera sig på bostadsmarknaden. Boverket har vidare en roll att spela i arbetet med att minska kostnaderna för nyproduktion av bostäder. Sist men inte minst bör den statliga bostadsadministrationen i ökad utsträckning följa boendesegregationens utveckling samt utvärdera effekterna av politiska insatser.

## Referenser

- Andersson, Roger (2007). "Planering för minskad boendesegregation". Stockholm, RTK.
- Andersson, Knut (1990). *En marknad för bostäder åt alla: Ett förslag till ny bostadspolitik*. Stockholm, Timbro.
- Annaniassen, Erling (2006). "Norge – det socialdemokratiska ägarlandet", i Bengtsson (red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö, Egalité.
- Bengtsson, Bo (2001). "Bostaden som social rättighet. Den generella bostadspolitikens logik", i Lindbom (red.), *Den nya bostadspolitiken*. Umeå: Boréa.
- Bengtsson, Bo (2006). "Sverige – kommunal allmännyttan och korporativa särintressen", i Bengtsson (red.), *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historiskt ljus*. Malmö, Egalité.
- Carlander, Christoffer (2009) "Oslo", i Lindbom (red.), *Bostadsförsörjning i storstadsregioner: En studie av Amsterdam, Helsingfors, Köpenhamn och Oslo*. Gävle: IBF.
- Danneman, Jan (2000). Dagens Nyheter, DN-debatt, 2000-04-11.
- Englund, Peter, Patric H. Hendershott och Bengt Turner (1995). "The tax reform and the housing market". Stockholm: Konjunkturinstitutet, Ekonomiska rådet.
- Holmqvist, Emma (2009). *Politik och planering för ett blandat boende och minskad boendesegregation: Ett mål utan medel?* Uppsala, Department of Social and Economic Geography.
- Lindbom, Anders (2001) "Bostadspolitiskt systemskifte: Varför har nedskärningar drabbat bostadssektorn mer än andra områden?", i Lindbom (red.), *Den nya bostadspolitiken*. Umeå: Boréa.
- Lindbom, Anders (2003) "Bostadspolitiska trender i andra länder. Är det sannolikt att de får genomslag också i Sverige?" Stockholm: SABO.
- Lindbom, Anders (2009). "Introduktion", i Lindbom (red.), *Bostadsförsörjning i storstadsregioner: En studie av Amsterdam, Helsingfors, Köpenhamn och Oslo*. Gävle: IBF.
- Lindbom, Anders och Ellen Almgren (2007). "Valfrihetens effekter på skolornas elevsammansättning: skolsegregationen i Sverige", i Lindbom (red.), *Friskolorna och framtiden – segregation, kostnader och effektivitet*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Lindbom, Anders och Bengt Turner (2001). SvD Brännpunkt 2001-07-02.

NOU 2002:2

Persson, Thomas (2001). "Sektorn som försvann! Historien om ett departements uppgång och fall", i Lindbom (red.), *Den nya bostadspolitiken*. Umeå: Boréa.

Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State?* Cambridge University Press.

Priemus, Hugo och Peter Boelhouwer (1999). "Social Housing Finance in Europe: Trends and Opportunities". *Urban Studies*, vol. 36, no. 4.

Prop. 1992/93:100

Prop. 2000/2001

Prop. 2001/02:58

Prop. 2002/2003:98

Prop. 2006/07:1

Prop. 2006/07:61

Prop. 2008/09:91

SCB, Bostads- och byggnadsstatistisk årsbok 2009

SCB, Statistiska meddelanden, BO39, SM0801

Skolverket (2006) "Vad händer med likvärdigheten i svensk skola?" Stockholm, Fritzes, Skolverkets rapport 275.

SOU 1996:156

SOU 2008:38

Strömblad, Per (2003). Politik på staden skuggsida. Uppsala, Acta Universitatis Uppsaliensis.

Strömgren, Andreaz (2007). *Samordning, hyfs och reda. Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945–2005*. Uppsala, Acta Universitatis Uppsaliensis.

Turner, Bengt (2001). "Bostadspolitiken i samhällsekonomin: Verkningarna av den förda politiken", i Lindbom (red.), *Den nya bostadspolitiken*. Umeå: Boréa.

Vedung, Evert (1993). *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi*. Stockholm, SNS.



# Svårigheten med verifierbara funktionskrav i byggreglerna och en beskrivning av hur man i Norge och Danmark löser samma problem

## Tillsynsprocessen i Sverige

I Boverkets byggregler (BFS 1993:57, BFS 1993:58) utgår man ifrån byggproduktdirektivets grundläggande krav på byggnader. De sex krav återges nästan ordagrant i 3–8 §§ i BVF. De svenska byggreglerna har sedan kompletterats med ytterligare tre grundläggande krav i 11–13 §§. Alla de nio kraven finns angivna i 2 BVL, varav de sex första från direktivet. De är

- Bärförmåga, stadga och säkerhet
- Säkerhet vid brand
- Hygien, hälsa och miljö
- Säkerhet vid användning
- Bullerskydd
- Energiekonomi och värmeisolering
- Lämplighet för avsett ändamål
- Tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga
- Hushållning med vatten och avfall

## *Om föreskrifterna och de allmänna råden i BBR*

Kraven i BBR gäller när en byggnad uppförs och när en byggnad byggs till, för mark- och rivningsarbeten samt för tomter som tas i anspråk för bebyggelse. Boverket har bemyndigande att också

meddela föreskrifter vid ombyggnad. Boverket har dock hittills avstått från detta.

Föreskrifterna utformades ursprungligen som detaljkrav med tekniska lösningar. Men redan i Planverkets första utgåva av byggreglerna, SBN 67, försökte man omforma detaljkraven till funktionskrav, för att inte låsa byggbranschens utveckling av nya material och nya tekniska lösningar. Försöket lyckades endast till viss del. Man skriver i inledningen till SBN 67 att det "varit möjligt endast i begränsad omfattning.

Arbetet med att utforma funktionskrav fortsätter genom åren. Närmare trettio år efter det första försöket skriver regeringen i prop. 1994/95:250 (s. 93):

I tillämpningsföreskrifter är det nödvändigt att arbeta med funktionskrav i stället för tekniska lösningar, eftersom föreskriften inte bör styra byggverksamheten mot en viss teknisk lösning, förhindra vissa fabrikat etc. Det har emellertid under en tid funnits osäkerhet om vad som är skillnaden mellan funktionskrav och tekniska lösningar och det har understundom ansetts att de senare uttrycker i måttangivelser vad de förra uttrycker i allmänna ordalag. Detta är emellertid en missuppfattning. Rätt funktionskrav kan mycket väl anges som ett mått, t.ex. det mått som krävs för att man skall kunna komma igenom en dörr med rullstol eller de decibeltal som anger godtagbar bullerfrihet.... Enligt regeringens uppfattning måste byggreglerna vara så tydliga att det är odiskutabelt vad som är samhällets minimikrav....

Ytterligare fjorton år senare kvarstår problemet. I Boverkets regleringsbrev från för 2008 återfinns följande rapporteringskrav: "Boverket ska redovisa resultat och erfarenheter från arbetet med att utveckla verifierbara funktionskrav i byggreglerna. Boverket ska lämna en redogörelse över det fortsatta arbetet med att ta fram föreskrifter med verifierbara funktionskrav samt redovisa en tidplan för arbetet."

Det finns en naturlig motsättning mellan funktionskravet och dess verifierbarhet. Funktionskravet uttrycks ofta som en målsättning i allmänna ordalag för att inte bindas till en detaljerad lösning. Men för att ett krav ska kunna verifieras måste det uttryckas som ett mätbart eller kontrollerbart värde, så enkelt och tydligt att en byggherre inte ska behöva tveka om han uppfyllt kravet eller ej.

De allmänna råden i Boverkets byggregler är direkt kopplade till de enskilda föreskrifterna. Råden är inte bindande. Ett allmänt råd anger, enligt läsanvisningen i BBR, "hur någon kan eller bör göra för att uppfylla den tvingande regeln (lag, förordning eller myndighets föreskrift) till vilken det allmänna rådet är kopplat. Anledning

till detta upplägg är att myndigheten inte vill hindra den tekniska utvecklingen genom alltför detaljstyrande regler. Om man väljer att inte göra på det sätt som anges i det allmänna rådet ska man kunna visa att den tvingande regeln ändå uppfylls.”

För att vara säker på att man uppfyller en föreskrift måste man därför ibland följa det mer detaljerade rådet. Råden blir i praktiken nödvändiga hjälpmedel för att konkretisera föreskrifternas materiella innehåll. Ett funktionskrav i en föreskrift har därför kunnat vara både svårtolkad och långt ifrån verifierbar när det funnits en uttolkning i ett allmänt råd.

Eftersom råden inte är bindande och det enligt BBR 1:3 står den enskilde fritt att välja andra lösningar och metoder, om dessa uppfyller föreskrifterna, uppstår ofta tolkningstvister mellan den kommunala myndigheten och byggherren. Föreskrifterna uppfattas då som svårtolkade.

#### *Om verifiering av kraven i byggreglerna vid projekteringen och genomförandet*

Enligt BBR 2:32 bör byggherren, för att säkerställa att den färdiga byggnaden uppfyller kraven i föreskrifterna, i ett tidigt skede se till att detta kontrolleras och verifieras. Verifieringen kan ske under projekteringen, utförandet eller i den färdiga byggnaden eller i någon kombination av dessa. På vilket sätt verifieringen skall ske i det aktuella fallet fastställs i kontrollplanen.

Verifiering av en färdig byggnad ska normalt, enligt BBR 2:231 ske genom provning, mätning eller besiktning beroende på vilken egenskap som skall verifieras. Det står vidare att såväl metod som resultat bör dokumenteras.

Det bör, enligt BBR 2:322, verifieras att arbetet utförs enligt gällande projekteringshandlingar. Det som inte verifierats under projekteringen och som är av betydelse för byggnadsdelarnas funktion bör verifieras under utförandet.

Verifiering innebär både kontroll och bestyrkande av att en åtgärd uppfyller kraven i en föreskrift. För att föreskriften ska kunna verifieras måste den därför vara uttryckt på ett sådant sätt att kravet kan kontrolleras genom provning, mätning eller besiktning. Resultatet av en provning eller mätning ska då kunna ställas mot ett normerande värde som föreskriften eller det allmänna rådet uttrycker. Någon osäkerhet om åtgärden uppfyller kravet ska inte

finnas. Resultatet av en besiktning görs mot en kvalitet som ska uppnås i kravet.

Flera organisationer anför att man ofta ställs inför tolkningsproblem om vad föreskrifterna egentligen innebär. Vad som är minimikravet vid en viss åtgärd och hur man ska kunna avgöra om kravet har uppnåtts. Ibland är föreskriften kompletterad med någon form av kontrollmetod för att förtydliga hur verifieringen ska gå till. Osäkerheten vad en föreskrift konkret innebär har självklart i många fall blivit större då man övergick från krav på vissa tekniska lösningar i föreskrifterna till funktionskrav.

### *Om bygglov- och tillsynsprocessen*

Alla byggnadsåtgärder är i princip bygglovpliktiga utom inre åtgärder i befintliga byggnader och vissa mindre åtgärder på befintliga småhusfastigheter.

I en bygglovansökan prövas i dag knappast någonting som påverkar själva byggnaden utöver dess volym och utseende, dess rumsliga förankring i den omgivande miljön och tomtens planering. Alla tekniska krav för ny- och tillbyggnad som meddelas i byggreglerna behandlas av byggnadsnämnden vid det efterföljande byggsamrådet i samband med bygganmälan. Tillsynen av hur byggherren uppfyller de tekniska kraven vid en inre ombyggnad, som är bygglovsbefriad, ska således också ske vid byggsamrådet.

Bygganmälan är obligatorisk för alla åtgärder på en byggnad med vissa undantag, bl.a.:

- små bygglovsbefriade åtgärder på småhusfastigheter, dock inte ombyggnad.
- ny-, till, och ombyggnad av vissa typer av ekonomibygnader och anläggningar
- inre åtgärder för i fråga om byggnader som tillhör staten eller ett landsting

Byggherren är skyldig att göra en bygganmälan innan genomförandet påbörjas. I anmälan ska bl.a. framgå vem som är kvalitetsansvarig för genomförandet. Byggnadsnämnden kallar till ett byggsamråd, om det inte är uppenbart obehövt. Tre veckor efter bygganmälan får byggherren påbörja arbetena även om inget byggsamråd kommit till stånd.

Vid byggsamrådet ska en genomgång göras av arbetenas planering och de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att byggnaden ska kunna antas komma att uppfylla de tekniska egenskapskraven i byggreglerna. Då ska också byggnadsnämnden besluta om en kontrollplan, som är upprättad av byggherren, om det inte är uppenbart obehövligt.

Hur kontrollen av själva projekteringen ska gå till framgår inte av bestämmelserna i PBL. I den reglerade bygglovs- tillsynsprocessen lämnas knappast något utrymme för en sådan granskning. Inte heller ställs några krav på en redovisning av hur projekteringen har kontrollerats. Eftersom samrådet oftast hålls i nära anslutning till byggstart, blir granskningen även av den anledningen eftersatt.

I landets alla kommuner har byggnadsnämnderna delegerat hela sin tillsynsuppgift till den kommunala byggnadsinspektionen. Verksamheten styrs helt av lagbestämmelser och föreskrifter och det finns knappast något utrymme för några kommunalpolitiska bedömningar i de enskilda fallen. Däremot kan byggnadsnämnden styra den operativa tillsynens kvaliteten genom de resurser man avsätter för verksamheten.

#### *Om Boverkets uppsiktsansvar och länsstyrelsernas tillsynsansvar enligt PBL*

Boverket har enligt PBL 1:8 den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i landet. Det innebär bl.a. att följa hur lagstiftningen tillämpas. Boverket ska enligt instruktionen ”följa tillämpningen av lagar och förordningar, utvärdera effekterna av tillämpningen och lämna förslag till regeringen om de åtgärder som behövs för att syftet med reglerna ska nås”. Boverkets Byggregelenhet ansvarar här för frågor om bygglov och bygganmälan, samt uppföljning av hur Boverkets regler inom området följs.

Länsstyrelserna har tillsyn enligt samma paragraf över plan- och byggväsendet. Boverket arbetar sedan några år tillbaka med att ge stöd till länsstyrelserna i deras arbete på området. Här kan nämnas arbetet med den s.k. BULT-gruppen (Boverkets uppsikt – Länsstyrelsernas tillsyn). Verket samarbetar med i första hand plan-enheten på länsstyrelserna för att utveckla metoder så att dessa på ett mer strukturerat sätt kan arbeta med tillsyn och därigenom möjliggöra en systematisk och långsiktig Boverksuppsikt. Ett exempel på det är arbetet med att utveckla Boverkets plan- och byggenkät.

Ett annat exempel är initiativtagande till och medverkan i årliga byggtillsynsseminarier. Sedan flera år sker länsstyrelsernas återrapportering till regeringen gällande tillsyn inom PBL-området via Boverket.

Boverket har på uppdrag av Miljödepartementet och i samverkan med länsstyrelserna givit ett förslag till revidering av PBL 1:8 för att tydliggöra Boverkets och länsstyrelsernas ansvar för uppsikt respektive tillsyn över plan- och byggväsendet. Förslaget ska enligt uppdraget kunna utgöra en komplettering till PBL-kommitténs betänkande. Rapporten *Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen* blev klar i juni 2007. I bakgrunden till uppdraget (s. 22) skriver Boverket om länsstyrelsernas tillsyn över byggandet följande:

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

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

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

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

I rapporten föreslår Boverket att länsstyrelserna bör inrikta sitt arbete på att kontrollera när och på vilket sätt kommunerna använder sig

av de ingripandemöjligheter som finns när lagen inte följs. Det anförts att de kommunala tillsynsuppgifter som länsstyrelsens tillsyn ska omfatta är de som anges i 10 kap. 1 § PBL om påföljd eller ingripande så snart det finns anledning att anta att en överträdelse har skett enligt byggbestämmelserna. Det är enligt Boverket viktigt att betona att det inte är de enskilda materiella bestämmelserna som kommunen ytterst har tillsyn över som länsstyrelsens granskning ska inriktas på utan kommunens hantering av sitt tillsynsansvar.

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

Boverkets uppsikt över byggnadsväsendet riktar sig inte direkt till kommunerna utan endast till länsstyrelserna, som varken här eller i någon annan del av sitt ansvarsområde i övrigt berörs av tekniska byggnadsfrågor. Någon vägledning till kommunerna om hur byggföreskrifterna bör tolkas och hur de kan verifieras ingår således inte i rapportens förslag till hur länsstyrelserna i framtiden bör bedriva sin tillsyn eller tillsynsvägledning över kommunernas byggtillsyn.

### **Tillsynen av byggreglerna i Danmark och Norge**

Både i Danmark och i Norge utgår man liksom i Sverige, från EU:s byggdirektiv då man formulerar sina byggregler. Länderna uttrycker också sina bindande byggregler i form av funktionskrav, som konkretiseras i mätbara prestationsnivåer i form av råd eller vägledningar. Anpassningen till byggdirektivet har inneburit stora förändringar i regelverket i våra grannländer. Danmark har dessutom under senare år gjort förenklingar av sina provnings- och tillsynsregler som till vissa delar skiljer sig från de svenska reglerna. I Norge förväntas en ny plan och bygglag att träda i kraft under nästa år.

Det borde därför vara av stort intresse för svenska myndigheter att noggrant följa utvecklingen både i Danmark och i Norge. Det

borde också vara ett naturligt mål för de skandinaviska länderna att harmonisera sina byggtekniska regler eftersom de utgår från samma EG-direktiv. Dels skulle detta underlätta för de större konsult- och byggföretagen att arbeta över gränserna, dels skulle ett närmare samarbete mellan de skandinaviska myndigheterna underlätta och effektivisera ett nödvändigt forsknings- och utvecklingsarbete inom byggområdet. Men även de processregler som hanterar de byggtekniska frågorna vid prövningen och tillsynen av bygglovsärenden borde jämföras och harmoniseras för att underlätta en gränsöverskridande konkurrens.

### Tillsynsprocessen i Norge

Norges bestämmelser om bygglov och tillsynsprocessen i samband med byggande har stora likheter med de svenska reglerna men skiljer sig också markant i vissa delar. I Norge har man i dag följande principiella regelstruktur som motsvarar de svenska reglerna för bygglov och byggnmälan:

- Handläggningen är uppdelad i två beslutssituationer – bygglov och igångsättningstillstånd.
- Det finns bygglovsbefriade och bygglovspliktiga åtgärder. De bygglovspliktiga åtgärderna delas upp i två grupper, dels de komplicerade åtgärderna som kräver igångsättningstillstånd, dels de enklare som endast är anmälningspliktiga innan genomförandet påbörjas. Sökande kan också anhålla att få sitt ärende behandlat som en enkel åtgärd.
- De anmälningspliktiga åtgärderna är bl.a. tillbyggnad till småhus upp till 50 kvm inkl. källare och friliggande byggnad i ett plan (ej för bostadsändamål) upp till 70 kvm.
- För åtgärder som kräver igångsättningstillstånd krävs ansvarig ansökare, ansvarig projektör, ansvarig utförare och ansvarig kontrollant. Kommunen prövar frågor om lokalt godkännande av ansvarsrätt. Riksbehörighet kan erhållas för alla former av ansvarsrätt. Prövningen av ansvarsrätter görs av Statens bygnings-tekniske etat.
- Anmälningspliktiga åtgärder kräver endast ansvarig sökande som prövas i bygglovsprövningen.



- Byggsamråd ska ske vid alla bygglovpliktiga åtgärder. Då ska bl.a. redovisas om man i någon punkt frångår gällande bestämmelser.
- Kommunen har inom tre veckor efter det att en bygganmälan är inlämnad, möjlighet att besluta att åtgärden ska prövas som en tillståndspliktig åtgärd bl. a på grund av synpunkter från grannar. Om så inte sker får den sökande börja bygga. Kommunen vidtar inga övriga åtgärder för en anmälningspliktig åtgärd. Då åtgärden är färdigställd skickar den sökande in den slutliga placeringen av åtgärden för uppdatering av kartverket.
- För åtgärder som kräver igångsättningstillstånd ska en kontrollplan upprättas. Vid byggsamrådet behandlas kontrollplanen på i princip samma sätt som enligt de svenska reglerna. Vid färdigställandet gör den kontrollansvarige en slutbesiktning och skickar ett kontrollintyg till den ansvarige sökande. Funktionskontroll av installationer i byggnaden ska utföras innan byggnaden tas i bruk. Den ansvarige sökande skickar in begärda intyg till kommunen. Kommunen utfärdar därefter ett slutintyg. Byggnaden får inte tas i bruk förrän slutintyget är lämnat.

#### *Kommunens tillsynsansvar i Norge*

I Norge har kommunerna ett generellt tillsynsansvar för byggandet utöver den administrativa hanteringen, men formen för tillsynen är stickprovsmässig och kan periodvis inriktas på olika ämnesområden. Tillsynen kan genomföras under alla stadier i byggprocessen och även efter färdigställandet. Tillsynsarbetet ska vara planlagt för varje år. Statens Bygningstekniske Etat, har 2007 gett ut en relativt omfattande kommunal tillsynsvägledning. Skriften är pedagogisk och behandlar tillsynsfrågan utifrån många aspekter bl.a. organisationsmodeller, projekteringsprocessen, olika former av tillsyn, kvalitetsmått vid tillsyn, handläggning av "svartbyggen".

Kommunerna har rapporteringsskyldighet till den centrala myndigheten. Rapporteringen ska ske då kommunen gjort ingripande vid sin tillsyn p.g.a. av en överträdelse av bestämmelserna. Rapporterna utgör en viktig och gemensam erfarenhetsåterföring.

I den nya norska plan- och bygglagen som beräknas träda ikraft under år 2010 förstärks den kommunala tillsynen. Upp till fem år efter färdigställandet ska kommunen kunna göra tillsyn av en byggnad och förelägga om rättning vid överträdelser av byggreglerna

oberoende av tidigare givet slutintyg. Kravet på oberoende kontrollorgan har också skärpts i det nya lagförslaget.

### *Byggreglerna – föreskrifter och vägledning*

De norska byggreglerna är uppbyggda efter samma principer som de svenska. Man arbetar med funktionskrav och uttolkningar av dessa. En skillnad är att de norska byggföreskrifterna utarbetas av Bolig- og bygningsavdelningen på Kommunal- och regionaldepartementet. Samma departement utfärdar också både föreskrifter om prövning och kontroll och om godkännande av företag. De norska föreskrifterna är således upprättade på förordningsnivå. Vägledningen till byggbestämmelserna som i stort motsvarar våra råd utarbetas inte samtidigt av departementet utan av Statens Bygningstekniske Etat. Vägledningen är sammanställd i en fristående skrift. Skriften omfattar ca 140 sidor i A4 format.

Liksom de svenska råden anger vägledningen en prestationsnivå som ska uppfyllas för att ett funktionskrav ska anses vara tillgodosett. Prestationsnivån kan formuleras direkt i vägledningen eller som en hänvisning till ett standardblad. Priserna på de norska standardbladen verkar motsvara de svenska priserna.

Till skillnad från de svenska råden som endast använder uttrycken *bör* och *kan*, använder den norska vägledningen också uttrycken *skall* och *må*.

<i>Skall</i>	anger ett absolut krav på prestationsnivå.
<i>Må</i>	anger en prestationsnivå som inte kan frångås utan att det görs kompensatoriska åtgärder.
<i>Bör</i>	anger ett åläggande som inte ställer krav på kompensatoriska åtgärder om man frångår kravet.
<i>Kan</i>	anger valfrihet.

Frångås en prestationsnivå i vägledningen till föreskrifterna krävs det bevis för att den alternativa prestationen är lika bra som den som beskrivs i vägledningen.

### *Euro-koder*

Euro-koderna för konstruktioner håller på att introduceras i det norska regelsystemet sedan förra året. I mars 2010 kommer alla nu gällande konstruktionsstandarder att vara utbytta mot euro-koder.

### *Principiella skillnader mellan det svenska och det norska regelverket*

- Om man bortser ifrån enkla bygglovbefriade åtgärder som friggeboden m.m. är i Sverige alla inre åtgärder i en befintlig byggnad bygglovbefriade, men alla åtgärder är anmälningsskyldiga för kontroll av uppförandet. I Norge är alla nästan åtgärder bygglovskyldiga, men tillbyggnader upp till 50 kvm och friliggande byggnader i en våning (inkl källare) upp till 70 kvm är befriade från all kontroll som avser frågor kring själva uppförandet förutom ett obligatoriskt byggsamråd.
- I Norge krävs ett igångsättningsbeslut för de komplicerade ärendena. Kontrollen är inriktad på att pröva kompetensen hos den sökande, projektören, utföraren och kontrollanten och deras kvalitetssystem. I Sverige prövas endast den kvalitetsansvarige. I Norge förlitar man sig på de som erhållit ansvarsrätt och kommunen utför därför inga tillsynsåtgärder i varje enskilt ärende.
- I Norge får byggnaden inte tas i bruk förrän slutintyget är lämnat.
- I Norge meddelas byggföreskrifterna av det norska miljödepartementets byggavdelning. Föreskrifterna motsvarar på så sätt byggnadsverksförordningens regler om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, men är i princip lika detaljerade som Boverkets föreskrifter. Byggmyndigheten, Statens Byggnings- tekniske Etat ansvarar för vägledningen av dessa föreskrifter.

### **Tillsynsprocessen i Danmark**

I Danmark regleras byggandet av en byggnadslag och ett byggningsreglemente. Ett nytt byggningsreglemente, BR2008 trädde ikraft 2008-01-01 meddelat av Erhvervs- og Byggestyrelsen. Byggnadslagen reglerar endast byggande utanför planlagt område och olovligt byggande. I övrigt bemyndigas Byggestyrelsen att i reglementet

utfärda närmare bestämmelser om bygg och tillsynsprocessen och om de tekniska egenskapskraven.

Fastighetsägaren ansvarar för de åtgärder som utförs på fastigheten.

Bygglovs- och anmälningsplikten är i Danmark indelad efter byggnadsåtgärder enligt följande:

- 1) Helt bygglovs- och anmälningsbefriade åtgärder är bl.a. uthus på högst 10 kvm och ombyggnader av småhus. Se också punkt 3 a.
- 2) Bygglovsbefriade men anmälningspliktiga åtgärder omfattar bl.a.:
  - garage, uthus o. dyl. på högst 50 kvm samt tillbyggnader till dessa byggnader upp till högst 50 kvm
  - Ombyggnad av en lägenhet eller en lokal i en större byggnad där arean inte överstiger 150 kvm
  - Vindkraftverk

I anmälan ska framgå om man i någon punkt frångår gällande bestämmelser. Åtgärderna kan påbörjas två veckor efter anmälan till kommunen om kommunen inte reagerat. Efter anmälan får kommunen kalla till byggsamråd. När åtgärderna är färdigställda ska kommunen underrättas.

- 3) Övriga åtgärder är både bygglovspliktiga och anmälningspliktiga.
- 3a) För vissa mindre komplicerade åtgärder prövas endast byggnadens ändamål, placering, utformning och liknande frågor. Åtgärderna är tillståndspliktiga men det ställs varken krav på granskning av projektering eller kontroll av utförandet. När så är påkallat kan dock kommunen ställa särskilda krav avseende grundläggningen. Brandbestämmelserna ska kontrolleras av kommunen vid sammanbyggda småhus. Mindre komplicerade åtgärder är:
  - Garage i en våning över 50 kvm,
  - Uthus och enklare ekonomi-, industri- och lagerbyggnader över 50 kvm och om- och tillbyggnader till dessa
  - Enfamiljshus och fritidshus och om- och tillbyggnader till dessa

Ombyggnader av dessa byggnader kan sedan göras utan bygglov eller anmälan.

Byggnaden får inte tas i bruk förrän en anmälan till kommunen är gjord om att byggnaden är färdigställd och kommunen därefter lämnat sitt tillstånd. Vid anmälan lämnar den sökande en rätt omfattande teknisk dokumentation samt ett intyg om att bygglagens och byggreglementets bestämmelser har följts. Kommunen tar emot dokumentationen för arkivering utan att granska den. Kommunen godkänner att byggnaden får tas i bruk.

- 3b) För komplicerade åtgärder, som inte kan hänföras till punkterna ovan, ställs stora krav vid bygglovprövningen på redovisning av projekteringen och av utförda kontrollberäkningar.

Kommunen ställer endast krav på särskild genomförandekontroll vid uppförande av vissa typer av flerfamiljshus. Kommunen har i övrigt inga former av tillsynsansvar under genomförandeskedet.

Byggnaden får inte tas i bruk förrän anmälan är gjord till kommunen om att byggnaden är färdigställd och kommunen lämnat sitt tillstånd. Vid anmälan lämnar den sökande ytterligare teknisk dokumentation samt ett intyg om att bygglagens och byggreglementets bestämmelser har följts. Kommunen tar emot dokumentationen för arkivering utan att granska den. Kommunen godkänner att byggnaden får tas i bruk Om det framkommit att byggnaden inte följer handlingarna för bygglovet kan kommunen neka tillstånd och förelägga om rättelse. Om kommunen senare blir uppmärksam på att byggnaden i någon del inte uppfyller kraven ska kommunen se till att fastighetsägaren vidtar rättelse.

### *De danska byggreglerna*

Ansvar för byggreglerna i Danmark har Erhvervs- og Byggestyrelsen. De tekniska egenskapskraven, som följer EU:s byggdirektiv utformas som funktionskrav med en vägledning som följer direkt på föreskrifterna. Utöver dessa föreskrifter och vägledningar ger Statens Byggeforsknings Institut ut en SBI-anvisning, som är en mer detaljerad uttolkning av bygningsreglementets föreskrifter i form av prestationskrav. Anvisningarna är omfattande och direktlänkade för varje föreskrift. I anvisningarna hänvisas till olika standard som ges ut av Dansk Standard. Priset på standardbladen verkar motsvara de svenska.

### *Euro-koder*

Vid dimensionering av konstruktioner har de danska byggreglerna från 2009-01-01 helt övergått till att hänvisa till euro-koder.

### *Principiella skillnader mellan det svenska och det danska regelverket*

- Det danska regelsystemet gör en tydlig nivågruppering av olika åtgärder. Grupperna 1–3a har en enklare handläggning än den svenska medan de komplicerade ärendena i form av större byggnader än småhus har en mer omfattande och reglerad granskning av att projekterings utförande har skett på rätt sätt. Dokumentation och intyg av kontrollberäkningar krävs in.
- I Danmark förekommer ingen myndighetstillsyn av genomförandet och inte heller någon kontroll av byggherrens egenkontroll med undantag av vissa flerfamiljshus.
- I Danmark får byggnader inte tas i bruk förrän kommunen lämnat sitt tillstånd.
- Erhvervs- och Byggestyrelsen meddelar de byggnadstekniska föreskrifterna med vägledning på samma sätt som Boverket gör i Sverige. Utöver detta ger det danska byggforskningsinstitutet ut anvisningar direktlänkade till varje föreskrift. Anvisningarna ger både uttolkningar av föreskrifterna i form av prestationsnivåer och olika goda tekniska lösningar som uppfyller kraven.

### **Jämförelse mellan de tre ländernas regelverk**

Vid en jämförelse mellan den svenska byggprocessen och dess byggregler och motsvarande regelsamlingar i Norge och Danmark kan konstateras att man:

- i Norge och Danmark har en mer utpräglad nivågruppering av ärenden vid myndighetsutövningen av byggandet. Den stora mängden av okomplicerade ärenden hanteras enklare än i Sverige och de komplicerade ärendena granskas noggrannare,
- i Norge och Danmark ställer man stora krav på att projekteringen utförs noggrant medan man därefter låter byggherren själv sköta genomförandet. I Sverige är det tvärtom.

- i Norge och Danmark har byggmyndigheterna en mycket starkare koppling till den byggforskning som bedrivs i landet än man har i Sverige.
- i Norge och Danmark finns, utöver en myndighet som meddelar de tekniska byggföreskrifterna, också en organisation som meddelar råd och anvisningar. I Norge är det Statens Bygningstekniske Etat och i Danmark är det Statens Byggeforsknings Institut.
- utvecklingen av byggreglerna i alla tre länderna går mot allt fler hänvisningar till standarder och euro-koder, som säljs till höga priser.

Alla tre länderna arbetar med föreskrifter i form av funktionskrav i sina byggregler som uttolkas i råd och vägledning. I Sverige och i Danmark strävar man efter mätbara och verifierbara föreskrifter. I Norge ställer man däremot inga direkta krav på verifierbara föreskrifter. Dessa betraktas i stället som målsättningar som ska uppfyllas och det är i den norska vägledningen till föreskrifterna som funktionskraven mer uttalat ska uttryckas i mätbara och verifierbara prestationsnivåer. Som en följd av detta synsätt är vissa prestationsnivåer i vägledningen bindande.

Om man i Sverige väljer att inte göra på det sätt som anges i det allmänna rådet ska man kunna visa att den tvingande regeln ändå uppfylls. Detta kan vara svårt eftersom funktionskravet nästan aldrig är mätbart då det följs av ett allmänt råd. I motsvarande situation i Norge krävs det bevis för att den alternativa lösningen är lika bra som den som beskrivs i vägledningen, vilket innebär en rimligare jämförelse.

De svenska bindande föreskrifterna i Boverkets byggregler är mycket mer omfattande än motsvarande regler i Norge och Danmark. Antalet ord och antalet tecken är ca 60 % fler i det svenska regelverket. Det kan bero på att de norska och danska föreskrifterna endast innehåller funktionskrav medan de svenska innehåller både funktionskrav och prestationskrav.

**Tabell 1** Antal ord och tecken i de svenska, norska och danska byggreglerna

	Antal ord	Antal tecken utan blanksteg
Svenska bindande föreskrifter	18.300	112.000
Motsvarande norska regler	11.500	65.700
Motsvarande danska regler	11.600	68.300

# Uppsikt, tillsyn och Boverkets roller enligt plan- och bygglagen

## Bestämmelser om uppsikt och tillsyn i PBL

Bestämmelser om uppsikt, tillsyn och liknande uppgifter är i dag spridda på olika ställen i PBL. Inledningsvis anges i 1 kap. 7 § att det i varje kommun ska finnas en nämnd som har det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten. Det är delvis fråga om sedvanlig tillsyn över enskilda verksamheter och åtgärder men även ett ansvar för ”uppsikt” inom kommunen.

Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket, se 1 kap. 8 §. Delar av denna tillsyn kan liknas vid den tillsyn som enligt miljöbalken benämns tillsynsvägledning, dvs. i grovt uttryckt tillsyn över tillsynen. Uppsiktsbegreppet är mer vagt och har i princip tillämpningen enligt hela lagstiftningen som objekt.

## Operativ tillsyn enligt PBL

I 9 kap. Byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll finns bestämmelser som anger byggnadsnämndens ansvar för kontroll och tillsyn. Dessa bestämmelser rör främst kontroll och tillsyn i samband med byggskedet.

I det därefter följande kapitlet, 10 kap. Påföljder och ingripanden vid överträdelser m. m., finns sedvanliga bestämmelser om tillsyn. Byggnadsnämnden ges här ansvaret för tillsynen. Den tillsyn som avses enligt 10 kap. är t.ex. ett ansvar för att se till att lovpliktiga åtgärder inte utförs utan lov eller att åtgärderna följer de lov som har lämnats. Det finns även bestämmelser som syftar till en tillsyn av att byggnader och tomter hålls i vårdat skick.



Byggnadsnämndens ansvar är här konkret och har stora likheter med den "operativa tillsyn", tillsyn direkt mot verksamheter, som finns enligt miljöbalken. Tillsynsmyndigheten, byggnadsnämnden, har här till sitt förfogande ett antal tillsynsinstrument såsom föreläggande och förbud samt dessutom olika former av sanktionsavgifter.

### Uppsikt, tillsynsvägledning och liknande uppgifter enligt PBL

PBL innehåller ett antal bestämmelser som fördelar ansvar för uppsikt eller uppsiktsliknande uppgifter för berörda myndigheter, dvs. för Boverket och länsstyrelserna men även för den kommunala byggnadsnämnden.

Boverket har ansvar för "allmän uppsikt" över lagstiftningen, medan länsstyrelserna ansvarar för tillsynen på regional nivå. Dessutom ges byggnadsnämnden genom 11 kap. PBL ansvar för ett antal uppgifter som är att hänföra till eller som ligger nära det som traditionellt anses ingå i begreppet uppsikt.<sup>1</sup>

Bestämmelserna om tillsyn och tillsynsliknande uppgifter är i övrigt relativt vaga enligt PBL. Framför allt gäller det innehållet i den tillsyn och uppsikt som länsstyrelsen respektive Boverket svarar för. Av PBL-propositionen (prop. 1985/86:1 s. 467) framgår att Boverkets ansvar för "uppsikt" avser en mer övergripande verksamhet än den "tillsyn" som ligger på länsstyrelserna.

I PBL-propositionen (a.a.) anges att målet för statens tillsyn och uppsikt

"bör inte i första hand inriktas på en bevakning av att inga enskilda beslut råkar falla ur ramen för vad som bedöms vara lagens andemening. Det är alltså inte meningen att enstaka beslut normalt skall kunna föranleda länsstyrelsen att i efterhand agera i sin egenskap av tillsynsmyndighet för att upphäva just dessa beslut.... Tillsynen och uppsikten över plan- och byggnadsväsendet bör emellertid i första

---

<sup>1</sup> Se 11 kap. 1 § som anger att nämnden ska

1. verka för en god byggnadskultur samt en god och estetiskt tilltalande stads- och landskapsmiljö,
2. uppmärksamt följa den allmänna utvecklingen inom kommunen och dess närmaste omgivning samt ta de initiativ som behövs i frågor om planläggning, byggande och fastighetsbildning,
3. samarbeta med myndigheter, organisationer och enskilda vilkas arbete och intressen berör nämndens verksamhet,
4. lämna råd och upplysningar i frågor som rör nämndens verksamhet,
5. övervaka efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter och beslut.

hand ha en mer framåsyftande inriktning. De statliga organen bör därvid verka för att tendenser till avarter i lagtillämpningen motverkas och förebyggs i ett långsiktigt perspektiv. Detta kan ske genom påverkan i samrådsverksamheten, med hjälp av tillämpningsföreskrifter eller framställningar om ändringar av lagen alltefter vad som kan vara erforderligt för olika situationer.”

Rent allmänt har ansvaret som syfte att bidra till en hög kvalitet i planeringsprocessen och planläggningen och till att de av riksdagen fastlagda målen för planeringen ska nås. Med hög kvalitet avses korrekta, ändamålsenliga och likformiga beslut samt en effektiv beslutsprocess enligt PBL och miljöbalken.

I Boverkets regleringsbrev för budgetåret 2009 anges bl.a. att myndighetens uppsikt över planväsendet enligt plan- och bygglagen ska bidra till en effektiv, ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av lagen i syfte att medverka till en god kvalitet i planeringsprocessen och planläggningen.<sup>2</sup>

I regleringsbrevet anges följande om mål för Boverkets uppsikt över byggnadsväsendet:

”Boverkets uppsikt över byggnadsväsendet ska medverka till en effektiv, ändamålsenlig och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen, lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. och Boverkets föreskrifter i syfte att uppnå en god kvalitet i byggande och förvaltning.”

Kopplat till uppgiftsansvaret är skyldigheten för kommunerna att till bl.a. Boverket och länsstyrelsen sända över antagna eller ändrade översiktsplaner<sup>3</sup> samt länsstyrelsernas skyldighet att på begäran av Boverket redovisa kommunala planer och underlag för sådan planering så att Boverket ska få kännedom om aktuella utvecklingstendenser inom sitt område.<sup>4</sup>

Hit kan även anses höra länsstyrelsernas ansvar och befogenheter enligt 12 kap. att bevaka och ingripa beträffande kommunala bygglovs- eller planbeslut för att skydda vissa statliga eller mellan-kommunala intressen.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Regeringens beslut den 19 december 2008, M2008/4791/A.

<sup>3</sup> Se 4 kap. 13 § PBL. Översiktsplanerna är inte rättsligt bindande men har stor betydelse för kommande detaljerad planering och som underlag för ställningstaganden i enskilda ärenden.

<sup>4</sup> Se 14 § PBF.

<sup>5</sup> Systemet bygger på att kommunerna har ett s.k. planmonopol och statens (länsstyrelsens eller regeringens) möjligheter att ingripa i den kommunala planeringen är inskränkt och kan (såvitt gäller planer med direkt rättsverkan, dvs. detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner) tillämpas endast då mycket starka allmänna intressen står på spel; riksintressen, hälsa och säkerhet, mellankommunala frågor samt miljökvalitetsnormer.

## Tillsyn och tillsynsorganisationen enligt miljöbalken

Strukturen för tillsynen enligt miljöbalken är annorlunda mot den i PBL.

Direkt i lagen, 26 kap. 1 §, anges syftet med tillsynen:

”Tillsynen skall säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten skall för detta ändamål på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. I fråga om miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd skall tillsynsmyndigheten även fortlöpande bedöma om villkoren är tillräckliga. Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.”

I 26 kap. 3 § pekas ut att tillsynen enligt balken utövas av Naturvårdsverket, Generalläkaren, länsstyrelsen, andra statliga myndigheter och kommunerna. För kommunernas del anges ett obligatoriskt ansvar för tillsyn över miljö- och hälsoskydd, kemiska produkter samt avfall.

Den närmare fördelningen av ansvar för tillsynen och framför allt de statliga myndigheternas ansvar framgår av förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, tillsynsförordningen. Mycket av tillsynen enligt miljöbalken går ut på tillsyn direkt mot verksamhetsutövare. Men det finns även en mer övergripande tillsyn. Enligt tidigare lagar inom miljöområdet skildes på lokal, regional och central tillsyn. Genom tillsynsförordningen renodlas begreppen till följande:

*Operativ tillsyn* som avser sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd och *tillsynsvägledning* som är sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen samt stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Enligt 13 a § tillsynsförordningen har Naturvårdsverket det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller tillämpningen av miljöbalken och EG-förordningar inom miljöbalkens tillämpningsområde, i den mån inte annat följer av de bestämmelser i förordningen som pekar ut ansvar för andra centrala myndigheter. Enligt 13 b § tillsynsförordningen ges t.ex. Boverket det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning i frågor som Boverket har reglerat med stöd av förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

I förslaget till ny tillsynsförordning enligt miljöbalken föreslog Miljöbalksutredningen att även begreppet uppsikt skulle användas i förordningen och med följande definition (se SOU 1998:35 s. 359 f):

Med uppsikt avses sådan tillsyn som inte omfattas av de föregående punkterna och bl.a. tillsyn över miljöbalkens funktion genom

- uppföljning av hur miljöbalkens ändamål tillgodoses i fråga om olika verksamheter och för olika delar av landet,
- utarbetande av underlag för handlingsplaner för att följa upp långsiktiga och övergripande miljö- och resurs-politiska mål,
- analys, utredning och rådgivning om metodfrågor av betydelse, och
- att verka för att sådana kunskaper som behövs för tillämpning av miljöbalken genereras och sprids.

I samband med den fortsatta departementshanteringen sorterades uppsiktsbegreppet ut från tillsynsförordningen.<sup>7</sup> Däremot ges Naturvårdsverket ett övergripande ansvar i miljöarbetet, ett ansvar som delvis påminner om "uppsikt".<sup>8</sup>

Tillsynen enligt miljöbalken bygger således i princip på den tillsyn som definieras som operativ tillsyn respektive tillsynsvägledning. Myndigheterna ska på begäran lämna den information som behövs för att de tillsynsvägläddande myndigheterna ska kunna fullgöra sitt ansvar. Det ges även ett bemyndigande åt de tillsynsvägläddande myndigheterna att meddela föreskrifter om rapporteringen.<sup>9</sup> Vidare finns i miljöbalken ett uttryckligt krav på tillsynsmyndigheterna att samarbeta med varandra.<sup>10</sup> Beträffande de tillsynsvägläddande myndigheterna regleras en skyldighet att aktivt verka för samordning och samverkan när det gäller informationsförsörjning inom sina ansvarsområden.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Det kan noteras att begreppet uppsikt fortfarande används i den till miljöbalken knutna förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden. Enligt den förordningen har de i förordningen utpekade statliga myndigheterna inom sitt respektive verksamhetsområde uppsikt över hushållningen igen med mark- och vattenområden. Boverket har enligt förordningen uppsikten över hushållningen med de mark- och vattenområden som omfattas av bestämmelserna i 4 kap. miljöbalken. Enligt förordningen har Boverket dessutom allmän uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden och länsstyrelsen motsvarande uppsikt inom länet.

<sup>8</sup> Se 4 § förordningen (2007:1052) med instruktion för Naturvårdsverket.

<sup>9</sup> Se 9 § tillsynsförordningen.

<sup>10</sup> Se 26 kap. 6 § miljöbalken.

<sup>11</sup> Se 15 § tillsynsförordningen.

I tillsynsförordningen har särskilt reglerats ett krav på de operativa tillsynsmyndigheterna att avsätta tillräckliga resurser för sin verksamhet och att ta fram planer för sin tillsyn.<sup>12</sup>

### Tidigare utredningar och förslag om tillsyn enligt PBL

Frågan om tillsyn enligt PBL har utretts i olika sammanhang. Vad först gäller de materiella tillsynsbestämmelserna så föreslog PBL-kommittén i sitt slutbetänkande vissa ändringar i tillsynsparagraferna, se (SOU 2005:77) *Får jag lov? Om planering och byggande*. Vidare föreslog Byggprocessutredningens i sitt betänkande (SOU 2008:68) *Bygg helt enkelt* ändringar bl.a. beträffande konstruktionen av sanktionsavgifterna.

Till detta kommer att den vaga ansvarsfördelningen som finns beträffande den statliga tillsynen har uppmärksamrats i olika sammanhang, se t.ex. Riksrevisionens redogörelse (2005/06:RRS7) angående Boverkets och länsstyrelsernas roll i den fysiska planeringen.

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att informationsöverföringen om erfarenheter och kvalitetsbrister i planprocessen och i planläggningen inte fungerar tillfredsställande mellan länsstyrelserna och Boverket. Boverket bedöms därmed ha svårt för att leva upp till sin roll att ansvara för uppsikten.

”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 är slutsatsen enligt Riksrevisionen att de mål som regering och riksdag har satt upp för samhällsplaneringen också äventyras.”

Riksrevisionens rapport följdes upp genom regleringsbrevet för 2007, där Boverket fick i uppdrag att utreda frågan. I Boverkets rapport 2007 om *Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen*, föreslår verket ett antal ändringar i PBL med syfte att konkretisera ansvaret för Boverket och länsstyrelserna.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Se 7 § tillsynsförordningen.

<sup>13</sup> Se även Miljödepartementets sammanställning den 10 juni 2008, av remissvar över nyssnämnda utredning, M 2007/3162/H.

Rent allmänt har frågor om tillsyn och tillsynsansvar på senare tid utretts av ett antal kommittéer. Tillsynsutredningen föreslog t.ex. i sitt betänkande (SOU 2004:100) *Tillsyn – förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn* en legaldefinition av tillsynsbegreppet:

”en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige”.

Ansvarskommittén ställde i slutbetänkande, (SOU 2007:10) *Hållbar samhällsutveckling med utvecklingskraft*, sig bakom Tillsynsutredningens förslag till legaldefinition av begreppet tillsyn.

I detta sammanhang bör även pekas på Reachutredningens slutbetänkande (SOU 2008:73) *Kemikalietillsyn – organisation och finansiering*. Det betänkandet följer miljöbalkens tillsynsbegrepp med ”tillsynsvägledning” och ”operativ tillsyn”, som för tillsyn över kemikaliehanteringen innefattar dels sådan tillsyn som faller in under det som är att se som ”produkttillsyn”, dels sådant som är att se som ”platstillsyn”.

## Överväganden

Den tillsyn enligt PBL och som byggnadsnämnderna svarar för är relativt väl definierad. Däremot är det ansvar som har pekats ut för Boverket och länsstyrelserna alltför oprecist för att i praktiken ge det stöd som behövs för att tillsynen och uppsikten ska fungera tillfredsställande.

Boverket har ett utpekat ansvar för uppsikt enligt PBL men i övrigt, såvitt gäller området Samhällsplanering och bebyggelseutveckling, ingen närmare preciserad roll i tillsynsarbetet och inga egna förvaltningsärenden, vare sig i första instans eller som överprövande myndighet. Här bör noteras den stora skillnaden mot området Byggnads och förvaltning, dvs. frågor om byggnadskonstruktion och byggprodukter, där Boverket har en grundmurad kompetens som bygger på dess ansvar för att ta fram föreskrifter inom dessa områden. Även inom området Boendefrågor, har Boverket föreskriftsrätt och hanterar fortlöpande ärenden i första eller andra instans, och har enligt vissa förordningar ett direkt utpekat ansvar för tillsyn.

I princip skulle Boverket med stöd av sitt övergripande ansvar enligt PBL och sitt allmänna uppdrag enligt sin instruktion, relativt obegränsat kunna "ta för sig" enligt eget initiativ.<sup>14</sup> Men myndigheten har inga egentliga maktmedel och den diffusa rollen inverkar negativt på Boverkets agerande och hur myndigheten uppfattas av övriga aktörer.

Detta förhållande innebär att Boverkets roll som expertmyndighet blir kringskuren. Tjänstemännen får genom sin anställning på Boverket ingen egentlig erfarenhet av att praktiskt och i s.a.s. skarpt läge arbeta med lagstiftningen. Kompetensen inom rättsområdet måste i stället vila på antingen erfarenheter från tidigare anställningar, eller på kunskaper som man har fått genom studier eller i samband med Boverkets allmänna arbete med att svara på remisser eller ta fram vägledande material.

Motsvarande vaghet vad gäller innehållet i tillsynsansvaret gäller för länsstyrelserna. Till skillnad mot Boverket förenas emellertid länsstyrelsernas tillsynsansvar med en mängd operativa uppgifter, bl.a. som samrådspart och samordnare av statliga intressen i kommunala planärenden, befogenhet att på eget initiativ kalla in och upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser som strider mot vissa övergripande intressen samt inte minst rollen som överprövande instans i samband med överklagade kommunala tillsyns-, lov- och planbeslut.<sup>15</sup>

Som Boverket själv har kommit fram till i den tidigare åberopade rapporten behövs en lösning som innebär att lagstiftningen närmare preciserar myndigheternas ansvar, främst de statliga myndigheternas. Det som borde ligga närmast till hands är att välja en lagteknisk lösning som närmare anknyter till den enligt miljöbalken, dvs. att i lagen ha en mer övergripande bestämmelse om tillsyn som därefter konkretiseras i förordning. Det är också den

---

<sup>14</sup> Enligt instruktionen har Boverket ett ansvar för uppsikt inom sitt verksamhetsområde. Boverkets instruktion innehåller ett antal uppgifter som tar sikte på den typen av ansvar, att Boverket ska

- följa, beskriva och analysera utvecklingen i fråga om planering, byggande och boende,
- följa upp och utvärdera effekterna av tillämpningen av lagar och förordningar och användningen av andra styrmedel,

Ett antal andra uppgifter som nämns i instruktionen är också att se som led i "uppsikten." Till sådana uppgifter hör rapporteringsskyldigheten gentemot regeringen och uppgiften att lämna förslag på ändringar i lagar och förordningar, för att nå syftet med regler och andra styrmedel.

<sup>15</sup> Jfr även Naturvårdsverkets roller enligt miljöbalken, där verket förutom ett övergripande tillsynsansvar har vissa operationella tillsynsuppgifter samt även egna förvaltningsärenden, föreskriftsrätt samt ett ansvar för att föra det allmänna talan i ansökningsmål och -ärenden.

lösning som Miljödepartementet har valt enligt ett nyligen remitterat förslag om en ny plan- och bygglag (dnr M2009/2171/R).

Rent allmänt finns det en fördel att försöka närma bestämmelserna i miljöbalken och i PBL. Redan i dag har lagstiftningarna många beröringspunkter och träffar många gånger samma objekt och frågeställning. Den övergripande utgångspunkten för båda lagarna om en hållbar utveckling är i stora drag gemensam. Vidare kan ur rent praktisk synpunkt konstateras att det på länsstyrelser och kommuner många gånger är samma tjänstemän som arbetar med frågorna, eller att frågorna hanteras inom samma organisatoriska enhet.

I detta fall skulle man sålunda kunna överväga ett ansvar för länsstyrelserna som definieras enligt miljöbalkens begrepp tillsynsvägledning, se 3 § förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken. Boverket skulle då kunna ges ansvaret för central tillsynsvägledning, jfr 13–14 §§ tillsynsförordningen.<sup>16</sup>

Det är särskilt tydligt att kommunerna behöver ett starkare stöd för sin verksamhet såvitt gäller kontrollen enligt 9 kap. PBL. De frågor som aktualiseras inom detta område är så specialiserade att länsstyrelserna allmänt inte har tillräcklig kompetens för att ge det stödet. Att sätta av de resurser som krävs för att bygga upp sådan kompetens vid varje länsstyrelse förefaller inte ändamålsenligt. I detta fall borde därför Boverket kunna få ett särskilt utpekad ansvar för tillsynsvägledning direkt mot den lokala nivån.

För PBL kan det vidare finnas särskild anledning att ha kvar en uppsikt eller tillsyn som inte enbart tar sikte på verksamheter eller åtgärder utan som syftar till att kontrollera att och hur lagsystemet fungerar och som motiverar en fortlöpande rapportering till regeringen, dvs. bl.a. att kommunerna reviderar sina översiktsplaner och att planerna har ett relevant innehåll, att myndigheterna följer lagstiftningen i samband med planbeslut och i sin lovgivning, överprövning, tillsyn, att länsstyrelserna samordnar och bevakar statliga och mellankommunala intressen i samband med kommunernas detaljplanering, etc.

För att få ett egentligt genomslag bör dock ansvaret för sådan uppsikt preciseras närmare. Det skulle kunna ske på motsvarande sätt som görs för byggnadsnämnderna i 11 kap. Eftersom frågorna

---

<sup>16</sup> Det kan noteras att Boverket enligt 13 b § tillsynsförordningen har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen när det gäller miljöbalkens tillämpning i frågor som Boverket har reglerat med stöd av förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer.



delvis går utanför det som bedöms ligga i utredningens uppdrag och med tanke på det arbete som för närvarande pågår inom regeringskansliet för att se över bl.a. plan- och bygglagens tillsynsregler, lämnar utredningen inget förslag till preciserad reglering.

# Utredningens kontakter

## **Regeringskansliet**

Finansdepartementet  
Integrations- och jämställdhetsdepartementet  
Kulturdepartementet  
Miljödepartementet  
Näringsdepartementet  
Socialdepartementet

## **Andra statliga utredningar**

Miljöprocessutredningen

## **Myndigheter**

Affärsverket svenska kraftnät  
Arbetsmiljöverket  
Banverket  
Barnombudsmannen  
Bergsstaten  
Blekinge Tekniska Högskola  
Brottsförebyggande rådet  
Elsäkerhetsverket  
Fiskeriverket  
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande  
Fortifikationsverket  
Försvarsmakten  
Glesbygdsverket  
Göteborgs Universitet  
Handikappombudsmannen

Handisam  
Högskolan för design och konsthantverk  
Institutet för tillväxtpolitiska studier  
Jämställdhetsombudsmannen  
Karolinska Institutet  
Kemikalieinspektionen  
Kommerskollegium  
Konkurrensverket:  
Konsumentverket  
Krisberedskapsmyndigheten  
Kungliga Tekniska Högskolan  
Kustbevakningen  
Lantmäteriet  
Luftfartsstyrelsen  
Luftfartsverket  
Lunds Tekniska Högskola  
Länsstyrelsen i Blekinge län  
Länsstyrelsen i Dalarnas län  
Länsstyrelsen i Gotlands län  
Länsstyrelsen i Gävleborgs län  
Länsstyrelsen i Hallands län  
Länsstyrelsen i Jämtlands län  
Länsstyrelsen i Jönköpings län  
Länsstyrelsen i Kalmar län  
Länsstyrelsen i Kronobergs län  
Länsstyrelsen i Norrbottens län  
Länsstyrelsen i Skåne län  
Länsstyrelsen i Stockholms län  
Länsstyrelsen i Södermanlands län  
Länsstyrelsen i Uppsala län  
Länsstyrelsen i Värmlands län  
Länsstyrelsen i Västerbottens län  
Länsstyrelsen i Västernorrlands län  
Länsstyrelsen i Västmanlands län  
Länsstyrelsen i Västra Götalands län  
Länsstyrelsen i Örebro län  
Länsstyrelsen i Östergötlands län  
Naturvårdsverket  
Riksantikvarieämbetet  
Riksrevisionen  
Rikstrafiken

Sjöfartsverket  
Smittskyddsinstitutet  
Socialstyrelsen  
Statens bostadskreditnämnd  
Statens energimyndighet  
Statens Fastighetsverk  
Statens folkhälsoinstitut  
Statens geotekniska institut  
Statens institut för kommunikationsanalys  
Statens jordbruksverk  
Statens räddningsverk  
Statistiska centralbyrån  
Strålsäkerhetsmyndigheten  
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll  
Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete  
Sveriges geologiska undersökning  
Sveriges Lantbruksuniversitet  
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut  
Verket för näringslivsutveckling  
Örebro Universitet

### **Kommuner**

Alingsås kommun  
Borås kommun  
Gullspångs kommun  
Göteborgs kommun  
Kungälv kommun  
Linköpings kommun  
Mariestads kommun  
Munkedals kommun  
Mölnåls kommun  
Skövde kommun  
Tanums kommun  
Trollhättans kommun

**Intresseorganisationer**

ARKUS

Astma- och Allergiförbundet

Avfall Sverige

Betongvaruindustrin

Brandskyddsföreningen

Bygg Klokt

Byggherrarna

CBI Betonginstitutet AB

Fastighetsägarna Sverige AB

Funktionskontrollanterna i Sverige

Föreningen Sveriges Bygglovsgranskare och

Byggnadsnämndssekreterare

Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer

Föreningen Sveriges VVS-inspektörer

Golvbranschens Riksorganisation

Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO)

Hjälpmedelsinstitutet

HSB

Hyresgästföreningen

Länsarkitektföreningen

Länsbostadsdirektörernas förening

Nordcert

Näringslivets regelnämnd

Plast och kemibranschen

Plåtslageriernas riksförbund

SABO

SBBA, Swedish Heating Boilers and Burners Association

Swedish Association for Testing, Inspection and Certification,

SWETIC

Swedish Standards Institute (SIS)

SWEDISOL

Svensk Energi

Svensk Fjärrvärme AB

Svensk Handel

Svensk Teknik och design, STD

Svensk Ventilation

Svenska Brandskyddsföreningen

Sveriges Arkitekter

Sveriges Byggindustrier

Sveriges kommuner och landsting  
Sveriges Skorstensfejaremästares Riksförbund  
Synskadades Riksförbund  
Terminologicentrum TNC  
Trä- och Möbelindustriförbundet  
Villaägarnas Riksförbund  
VVS Företagen

**Företag**

JM AB  
Stena Metall AB  
SWECO

# Statens offentliga utredningar 2009

## *Kronologisk förteckning*

---

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!  
– museisamverkan ger resultat.  
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.  
Grundanalys  
Förnyelseprogram  
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.  
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka  
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig ålgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.



# Statens offentliga utredningar 2009

---

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

---

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]  
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]  
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]  
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]  
Kommunal kompetenscatalog.  
En problemorientering. [17]  
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]  
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]  
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]  
Moderna hyreslagar. [35]  
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]  
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]  
Den nya migrationsprocessen. [56]

### Försvarsdepartementet

---

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

### Socialdepartementet

---

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]  
En ny alkohollag. [22]  
Olovlig tobaksförsäljning. [23]  
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]  
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]  
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]  
Ett effektivare smittskydd. [55]

### Finansdepartementet

---

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]  
Återkrav inom välfärdssystemen.  
– Förslag till lagstiftning. [6]

- Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]  
Skatt i retur. [12]  
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]  
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]  
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]  
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]  
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]

### Utbildningsdepartementet

---

- Ta klass. [27]  
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]  
Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]  
Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]

### Jordbruksdepartementet

---

- Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]  
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]  
Det växande vattenbrukslandet. [26]  
Skog utan gräns? [30]  
Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. [53]  
Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

### Miljödepartementet

---

- Miljöprocessen. [10]  
Vattenverksamhet. [42]  
Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]  
Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. [57]

### **Näringsdepartementet**

---

Nya nät för förnybar el. [2]

Mer järnväg för pengarna. [20]

De statliga beställarfunktionerna och  
anläggningsmarknaden. [24]

Effektiva transporter och samhällsbyggande  
– en ny struktur för sjö, luft, väg och  
järnväg. [31]

En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]

Koncessioner för el- och gasnät. [48]

### **Integrations- och jämställdhetsdepartementet**

---

Fritid på egna villkor. [29]

Främja, Skydda, Övervaka

– FN:s konvention om rättigheter för  
personer med funktionsnedsättning. [36]

### **Kulturdepartementet**

---

Kraftsamling!

– museisamverkan ger resultat. + Bilagor.  
[15]

Betänkande av Kulturutredningen.

Grundanalys

Förnyelseprogram

Kulturpolitikens arkitektur. [16]

Avskaffande av filmcensuren för vuxna

– men förstärkt skydd för barn och unga  
mot skadlig mediepåverkan. [51]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

---

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]

Integritetsskydd i arbetslivet. [44]

God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]