



Riksrevisionens styrelses redogörelse angående Boverkets och länsstyrelsernas roll i den fysiska planeringen

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Boverkets och länsstyrelsernas arbete med uppsikt respektive tillsyn av den fysiska planeringen. Granskningen har även omfattat regeringens styrning av Boverket och länsstyrelsernas arbete samt regeringens avrapportering till riksdagen. Resultatet har redovisats i granskningsrapporten *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik* (RiR 2005:12).

Riksrevisionens granskning visar bl.a. att länsstyrelserna inte fullt ut klarar uppgiften att bevaka och väga samman de statliga intressena. Andra viktiga slutsatser är att Boverket saknar den nödvändiga överblicken, inte ger länsstyrelserna tillräckligt stöd samt inte lever upp till sitt uppföljningsansvar. Regeringen har vidare inte styrt myndigheterna på sådant sätt att intentionerna bakom lagstiftningen fått genomslag på kommunal nivå. Enligt granskningen behöver också regeringens rapportering till riksdagen förbättras.

Styrelsen anser att granskningsresultaten har betydelse för riksdagen genom att det i granskningen framkommit att centrala delar av plan- och bygglagen inte fungerar i enlighet med syftena bakom lagstiftningen. Av särskild vikt är att statens inflytande över kommunernas fysiska planering för närvarande inte utgör någon garanti för hög kvalitet i planeringen eller för en enhetlig lagtillämpning. Styrelsen överlämnar härmed denna redogörelse till riksdagen.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Styrelsens överväganden	8

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 12 oktober 2005

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Sören Lekberg

Jörgen Nilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Gunnar Andrén (fp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat Boverkets och länsstyrelsernas arbete med uppsikt respektive tillsyn av den fysiska planeringen. Granskningen har också omfattat regeringens styrning av Boverkets och länsstyrelsernas arbete samt regeringens avrapportering till riksdagen. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik* (RiR 2005:12). Rapporten publicerades i juni 2005.

Bakgrund och syfte

Plan- och bygglagen (1987:10) trädde i kraft den 1 juli 1987. Genom lagen ökades kommunernas ansvar för planläggning och lokal miljö samtidigt som den statliga kontrollen begränsades. I plan- och bygglagen (PBL) finns bestämmelser om hur mark och vatten ska användas och hur den bebyggda miljön ska utformas. Översikts- och detaljplaner är de instrument som samhället använder för att styra markanvändning och byggande.

Enligt PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, det s.k. kommunala planmonopolet. Vilket minsta innehåll planen ska omfatta och hur planprocessen ska genomföras är dock reglerat i PBL. I lagen regleras såväl rättsverkande planer för begränsade områden (detaljplan, områdesbestämmelser och fastighetsplaner) som icke bindande översiktliga planer (regionplaner och översiktsplaner).

Boverket har enligt PBL den allmänna uppsikten över plan- och byggväsendet i riket. Av lagen framgår också att länsstyrelserna har ansvar för tillsynen över plan- och byggväsendet. Förutom direkt tillsyn har de statliga organen också till uppgift att fungera som rådgivare och serviceorgan till kommunerna. Syftet med den statliga uppsikten och tillsynen är bl.a. att garantera en hög kvalitet i planprocessen och planläggningen samt en enhetlig lagtillämpning.

Syftet med Riksrevisionens granskning har varit att bedöma om Boverkets och länsstyrelsernas uppsikt respektive tillsyn av kommunernas fysiska planering sker i enlighet med lagstiftningen och andra styrdokument. Som bakgrund till granskningen anförs att bristande kvalitet i planeringsprocessen och i planläggningen kan innebära att de av riksdagen och regeringen beslutade målen inom området äventyras. Det kan också innebära att enskilda medborgare, företag och organisationer inte behandlas på ett likformigt sätt, varvid rättssäkerheten kan riskeras.

Iakttagelser och slutsatser

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

Brister i den statliga uppsikten och tillsynen

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

I länsstyrelsernas tillsyn ingår inte bara att bevaka att statens olika intressen får genomslag i planeringen utan också att ge kommunerna det stöd som de behöver för att genomföra planeringen på ett effektivt och enhetligt sätt. Vissa länsstyrelser har inte förmått göra den viktiga sammanvägningen av de statliga intressena i plansamråden och ge kommunerna tydliga besked tidigt i planeringsprocessen. Det har medfört en risk för en utdragen planeringsprocess och därmed onödiga merkostnader för olika aktörer i planeringen. Det har också medfört en risk för att planerna inte får den kvalitet som eftersträvas i samhällsplaneringen.

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

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

Översiktsplanens roll blev inte den avsedda

Riksrevisionen konstaterar även att översiktsplanen inte har blivit det centrala planinstrument för kommunen som lagstiftningen förutsatt. Många kommuner aktualiserar inte sina översiktsplaner trots att PBL uttryckligen kräver det. Boverket och länsstyrelserna har känt till detta men inte förmått vidta åtgärder

för att kommunerna ska uppfylla lagens krav. De statliga intressena har därmed inte kunnat föras fram tidigt i planeringen och länsstyrelsernas tillsynsroll i detaljplaneskedet har inte underlättats. Planeringsprocessen har därmed inte blivit effektivare.

Regeringens styrning och informationen till riksdagen

Ansvar för att myndigheternas uppsikt och tillsyn genomförs i enlighet med PBL och dess intentioner vilar ytterst på regeringen. Riksrevisionen har i granskningen inte kunnat se att regeringen ännu efter två decennier har vidtagit några åtgärder för att styra uppsikten och tillsynen i enlighet med PBL:s intentioner. Först i Boverkets regleringsbrev för 2003 blev uppsikt och kunskapsförmedling en egen verksamhetsgren.

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

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

Riksrevisionens rekommendationer

Rekommendationer riktade till regeringen

Regeringen bör enligt Riksrevisionen överväga att

- ta initiativ till att bestämmelsen i PBL om att samtliga kommuner ska aktualitetspröva sin översiktsplan ska upphävas, ändras eller förtydligas,
- ge Boverket i uppdrag att utvärdera hur länsstyrelserna medverkar i den kommunala planeringen. Genom att sprida erfarenheter och goda exempel från länsstyrelserna kan Boverket verka för enhetlighet och likformighet i statens agerande.
- se över de resurs- och kompetensmässiga förutsättningarna för att länsstyrelsernas planfunktioner ska kunna ta sitt ansvar i fråga om helhetsbedömningar och sammanvägningar av de statliga intressena i planärenden,
- uppdra åt Boverket att ta initiativ till och följa hur länsstyrelserna på ett mer systematiskt sätt kan sammanställa och avrapportera de brister och problem i planeringen som man upptäcker i samband med plansamråden,
- ta initiativ till att förtydliga länsstyrelsens och Boverkets tillsyns- respektive uppsiktsansvar över planväsendet,
- i återredovisningen till riksdagen om utvecklingen inom planväsendet beskriva förutsättningarna för och det nuvarande läget i myndigheternas arbete med att göra sin uppsikt och tillsyn till de verktyg som förutsattes när PBL infördes,

- undersöka vilka konsekvenser som det stora antalet regeringsuppdrag kan få för Boverkets arbete med att följa upp planväsendet och tillämpningen av PBL,
- uppdra åt Boverket att årligen informera regeringen om Planforums verksamhet och de effekter som verksamheten bedöms ge,
- uppmärksamma och undersöka bakgrunden till ökningen av antalet upphävda detaljplaner.

Rekommendationer riktade till Boverket

Boverket bör enligt Riksrevisionen överväga att

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

Rekommendationer riktade till länsstyrelserna

Länsstyrelserna bör enligt Riksrevisionen överväga att

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

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten (RiR 2005:12) *Uppsyn och tillsyn i samhällsplaneringen* bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. I anslutning här till vill styrelsen anföra följande.

Genom införandet av plan- och bygglagen den 1 juli 1987 gavs kommunerna ett ökat ansvar för planeringen av markanvändning och byggande. Samtidigt begränsades den statliga kontrollen. Plansystemet moderniserades. Ett grundläggande syfte med lagstiftningen var en fortsatt hög kvalitet i planeringen. De statliga intressena skulle främst tillgodoses genom länsstyrelsernas tillsyn och Boverkets uppsikt över plan- och byggväsendet.

Riksrevisionens granskning visar bl.a. att länsstyrelserna inte fullt ut klarar uppgiften att bevaka och väga samman de statliga intressena. Andra viktiga slutsatser är att Boverket saknar den nödvändiga överblicken, inte ger länsstyrelserna tillräckligt stöd samt inte lever upp till sitt uppföljningsansvar. Regeringen har vidare inte styrt myndigheterna på sådant sätt att intentionerna bakom lagstiftningen fått genomslag på kommunal nivå. Enligt granskningen behöver också regeringens rapportering till riksdagen förbättras.

Centrala inslag i tillämpningen av PBL har enligt granskningen således inte utvecklats på det sätt som förutsattes när lagen infördes. Det kan enligt Riksrevisionen leda till att planprocessen blir onödigt utdragen och kostsam. Det kan också innebära bristande enhetlighet i tillämpningen av lagstiftningen med påföljande risker för rättssäkerheten. Ytterligare en konsekvens kan bli att riksdagen och regeringen inte får en rättvisande bild av utvecklingen.

Styrelsen ser för sin del allvarligt på att berättigade nationella intressen inte tas tillvara på ett tillfredsställande sätt i planeringen av markanvändning och byggande. Enligt styrelsens mening är det viktigt att planeringen är långsiktig samt bygger på en helhetssyn där såväl övergripande som lokala intressen vägs mot varandra. Styrelsen vill särskilt peka på att de nationella miljö kvalitetsmålen tillhör de allmänna samhällskrav som måste tillgodoses inom ramen för den kommunala planläggningen, i likhet med ekonomiska och sociala aspekter.

Styrelsen har noterat att flera av de frågor som behandlats i granskningen även har berörts av den parlamentariska kommitté som sett över plan- och bygglagstiftningen – PBL-kommittén. Kommittén har nyligen överlämnat sitt slutbetänkande (SOU 2005:77) till regeringen. Även Tillsynsutredningens förslag (SOU 2004:100) har enligt vad regeringen anför i budgetpropositionen för 2006 betydelse för de frågor som tas upp i granskningen. Båda dessa utredningsförslag bereds nu i Regeringskansliet.

Riksrevisionens granskning behandlar enligt styrelsens mening frågor som hör till riksdagens ansvarsområde och innehåller slutsatser som visar att viktiga delar av PBL inte fungerar i enlighet med syftena bakom lagstiftningen.

Av särskild vikt är att statens inflytande över kommunernas fysiska planering för närvarande inte utövas på ett sådant sätt att det utgör någon garanti för hög kvalitet i planeringen eller för en enhetlig lagtillämpning. Styrelsen överlämnar härmed denna redogörelse till riksdagen.