



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Plan för Länsstyrelsens tillsynsvägledning 2019–2021

Enligt 8 kap. 16 § plan- och byggförordningen

Rapportnr: 2019:02

ISSN: 1403-168X

Rapportansvarig: Kajsa Reimers

Utgivare: Länsstyrelsen i Västra Götalands län, samhällsbyggnadsenheten

Rapporten finns som pdf på www.lansstyrelsen.se/vastragotaland under Publikationer.

Förord



Tänk dig att ett barn kommer hem från skolan och är röd i ögonen, och är trött och hängig. Föreställ dig en rörelsehindrad man som inte kan komma in på posten och hämta sina paket. Tänk dig att en familjs driftskostnad på villan blev mycket högre än de tänkt sig. Tänk att en trevåningsbyggnad under uppförande rasar, mitt i natten. Föreställ dig att en brand startar i ett radhus och sprider sig okontrollerat via vinden.

Allt detta har hänt, och händer, medan du läser det här.

Det finns 2 miljoner personer i Sverige med allergi eller astma

- ☞ Varje dag drabbas barn och vuxna av besvär i form av astma och allergier på grund av mögel och dålig inomhusluft

Det finns cirka 600 000 personer i Sverige med rörelsehinder

- ☞ Varje vecka hindras människor att leva ett normalt liv på grund av brister i allmänna platsers och byggnaders utformning. Många andra skadas på grund av bristande underhåll

Uppvärmning av byggnader står för 23 % av den totala energianvändningen

- ☞ Varje månad är energianvändningen i bostäder och lokaler högre än vad som är långsiktigt hållbart för vårt samhälle på grund av brister i byggnadernas utförande

Det dör 15 och skadas 3000 varje år på byggarbetsplatser

- ☞ Varje kvartal dödas människor i byggarbetsplatsolyckor på grund av otillräcklig kontroll

Det uppstår 30 000 bränder årligen

- ☞ Varje år uppkommer och sprids tusentals bränder på grund av dåligt brandskydd

Många fel och brister skulle kunna förhindras av en god tillsyn av den byggda miljön och det är dessutom väl investerade pengar. Det innebär att människor kan andas frisk luft på dagarna, sova ostörda på nätterna och ökar välbefinnandet hos både unga och gamla genom att inkludera i stället för att exkludera.

Inledning



Det krävs en god kommunal tillsyn inom byggområdet för att försäkra sig om på att det som byggs har rätt kvalitet och att den byggda miljön uppfyller samhällets krav.

Länsstyrelsen har, tillsammans med Boverket, i uppdrag att vägleda kommunerna i deras tillsynsarbete. Därutöver ska länsstyrelsen ge råd och följa upp byggnadsnämndens tillämpning av plan- och bygglagen. Målet är att verka för en korrekt och enhetlig tolkning av PBL och en aktiv och strukturerad tillsyn i byggprocessen.

I tillsynsvägledningen ingår också att bistå Boverket med uppgifter om länsstyrelsens tillsynsvägledning samt byggnadsnämndens tillsynsarbete och att utvärdera situationen för byggnadsnämnden i kommunerna.

Syftet med tillsynsvägledningsplanen är att redovisa vad tillsyn innebär och hur man kan arbeta med frågorna, liksom att beskriva för byggnadsnämnderna i kommunerna vilken typ av tillsynsvägledning länsstyrelsen planerar att genomföra under de kommande tre åren. På sidan tio redovisas vilka konkreta aktiviteter som ska genomföras under 2019. Tillsynsvägledningsplanen behandlar inte tillsyn och vägledning gällande kommunernas planering.

Tillsynsvägledningsplan för 2019–2021 har godkänts av funktionschefen Nina Kiani Janson efter föredragning av arkitekten Kajsa Reimers.

Göteborg, den 28 januari 2019

Nina Kiani Janson
Funktionschef plan och bygg

Kajsa Reimers
Arkitekt

Bakgrund

Den nuvarande plan- och bygglagstiftningen trädde ikraft 2011 och samtidigt fick Boverket och länsstyrelserna ett gemensamt ansvar att vägleda kommunernas byggnadsnämnder i deras tillsynsarbete.

Begrepp

I Plan- och bygglagen (2010:900) görs en distinkt åtskillnad mellan tillsyn, tillsynsvägledning samt uppföljning. Detta innebär att lagstiftningen skiljer på uppgifterna för tillsyn enligt plan- och bygglagen och uppgifterna för uppföljning av tillämpningen av densamma.

Tillsyn

Innebär en självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Vid behov kan det leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige. Enligt Plan- och bygglagen utövar regering, Boverket, länsstyrelsen såväl som kommunens byggnadsnämnds tillsyn. Länsstyrelsens tillsyn riktas mot kommunernas planering och är en del av den ordinarie hanteringen av planärenden och behandlas inte här.

Tillsynsvägledning

Tillsynsvägledning är till sin karaktär framåtsyftande, innebörden är att ge byggnadsnämnderna stöd och råd i deras tillsynsarbete samt följa upp och utvärdera byggnadsnämndernas tillsynsverksamhet. Tillsynsvägledningen regleras i 8 kap. PBF (Plan- och byggförordningen). Vidare ska länsstyrelsen återsamla till Boverket länsstyrelsens insatser inom tillsynsvägledningen och hur byggnadsnämndernas tillsynsarbete utvecklats.

Tillsynsvägledning genom stöd och råd till byggnadsnämndens tillsynsarbete avser såväl muntlig som skriftlig information. Det kan exempelvis handla om information på hemsida, tolkningspraxis, kunskapsunderlag i sakfrågor, nyhetsbrev, handläggartreffar, utbildningar, telefonkontakter och nätverkande. Länsstyrelsen ska i sin vägledande roll ge råd och stöd på en övergripande och generell nivå men det är byggnadsnämnderna som ska besluta i de enskilda fallen.

Uppföljning och utvärdering

Uppföljningen och utvärderingen av kommunernas tillämpning av PBL utgör stommen i länsstyrelsens arbete för en korrekt och effektiv tillämpning av PBL-systemet och behövs för att bedöma om tillsynen uppfyller plan- och bygglagens syfte.

Med uppföljning menas att samla in och registrera data. Vanligaste sättet att göra detta är genom enkäter eller kommunbesök.

Utvärdering är en systematisk bedömning i efterhand. Viktigt i sammanhanget är att tydliggöra att utvärderingen som sådan syftar till att skapa ett bra underlag för att förändra och utveckla arbetet med såväl tillsyn som tillsynsvägledning.

Länsstyrelserna har på regeringens uppdrag utarbetat gemensamma arbetsformer och riktlinjer för uppföljning och utvärdering av tillsyn och tillsynsvägledning inom PBL.

Byggnadsnämndens tillsyn

Målet med byggnadsnämndens tillsyn är att:

- ☞ Se till att den byggda miljön uppfyller samhällets krav.
- ☞ Se till att byggnadsverk, tomter och allmänna platser underhålls och sköts så att värden bevaras samt att olägenheter och olycksrisker inte uppkommer.
- ☞ Säkerställa att byggnadsverk som uppförs och ändras har de tillstånd som krävs och att samhällets lagar och regler följs.

Tillsynen är en efterhandsgranskning av att tillsynsobjekten följt vissa uppräknade bindande regler i plan- och bygglagen och föreskrifter som utfärdats med stöd av lagen, EU-förordningar eller domar och beslut som har meddelats med stöd av dessa regler. Om reglerna inte följts ska nämnden ta beslut om ingripande eller påföljd i syfte att åstadkomma åtgärd eller rättelse.

Byggnadsnämnden är skyldig att pröva förutsättningarna för och behovet av att ingripa eller besluta om en påföljd så snart det finns anledning att anta att någon inte har följt lagen¹. Om det finns skäl för ett tillsyns-ingripande ska byggnadsnämnden handlägga frågan skyndsamt². Tillsyn är att betrakta som myndighetsutövning och underlåtenhet att utöva tillsyn kan ytterst leda till straffansvar för tjänstefel³.

Föremålen för byggnadsnämndens tillsyn är framförallt byggherrar men även fastighetsägare, ägare av byggnadsverk, kontrollansvariga, sakkunniga, funktionskontrollanter, nyttjanderättsinnehavare, väghållare och huvudmän för allmänna platser kan vara tillsynsobjekt⁴.

I den nuvarande plan- och bygglagstiftningen har bestämmelserna om ingripanden och påföljder som byggnadsnämnden förfogar över skärpts avsevärt jämfört med tidigare.

Byggnadsnämnden ska samarbeta med de statliga och kommunala organ som fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten. En kommun får träffa avtal med andra kommuner om att tillsynsuppgifter som byggnadsnämnden har, ska överlåtas till byggnadsnämnden i en eller flera andra kommuner. Kommunen får dock inte överlåta befogenheten att meddela beslut i tillsynsärenden⁵.

Länsstyrelsens tillsynsvägledning till byggnadsnämnden

Länsstyrelsen och Boverket ska ge byggnadsnämnden tillsynsvägledning i form av råd och stöd i byggnadsnämndens tillsynsarbete och aktivt verka för samordning och samverkan i tillsynsvägledningen⁶. Tillsynsvägledningen ska inriktas på att byggnadsnämndens tillsyn ska bli så effektiv och enhetlig som möjligt. Tillsynsvägledningsansvaret omfattar vägledning om såväl tillsynssystemet och dess regler som metodik i tillsynsarbetet. Men även vägledning om de formella och materiella krav som byggnadsnämnden genom sin tillsyn ska bevaka kommer att vara nödvändig.

¹ 11 kap 5 § plan- och bygglagen (2010:900)

² 10 kap 37 § plan- och bygglagen (2010:900)

³ 20 kap 1 § brottsbalken

⁴ Se 8 kap 2 § plan- och byggförordningen (2011:338) och 11 kap 17 - 24 och 26 - 63 § plan- och bygglagen (2010:900)

⁵ 11 kap 3 - 4 § plan- och bygglagen (2010:900)

⁶ 8 kap 13 - 15 § plan- och byggförordningen (2011:338)

Planering och uppföljning av tillsyn och tillsynsvägledning

Planering av tillsyn och tillsynsvägledning

Både Boverket och länsstyrelserna ska ha en plan för sin tillsynsvägledning. Planer ska omfatta en period av tre år och vid behov revideras⁷. Det finns däremot inte något krav på att byggnadsnämnden ska en plan för sin tillsyn men det är naturligtvis lämpligt att de har det för att det ska vara möjligt följa upp och utvärdera sin tillsyn.

Uppföljning och utvärdering av tillsyn och tillsynsvägledning

Genom att följa upp tillämpningen ökar förutsättningarna för att demokratiskt fattade beslut får genomslag i den praktiska verkligheten på ett rättssäkert och effektivt sätt. Det är Boverket⁸ och länsstyrelserna som har ansvar att följa upp tillämpningen. Boverkets ansvar är nationellt medan länsstyrelsernas ansvar är regionalt.

Byggnadsnämnden ska regelbundet följa upp och utvärdera sitt tillsynsarbete. Den ska även på begäran lämna den information som de tillsynsvägledande myndigheterna behöver för sin tillsynsvägledning⁹.

En viktig del i Länsstyrelsens uppföljningsarbete består i att inhämta, bearbeta och analysera information. Resultatet sammanställs sedan så att det kan rapporteras till regering, riksdag och andra som berörs. I det arbetet är Länsstyrelsen till stora delar beroende av den information som kommer från kommunerna.

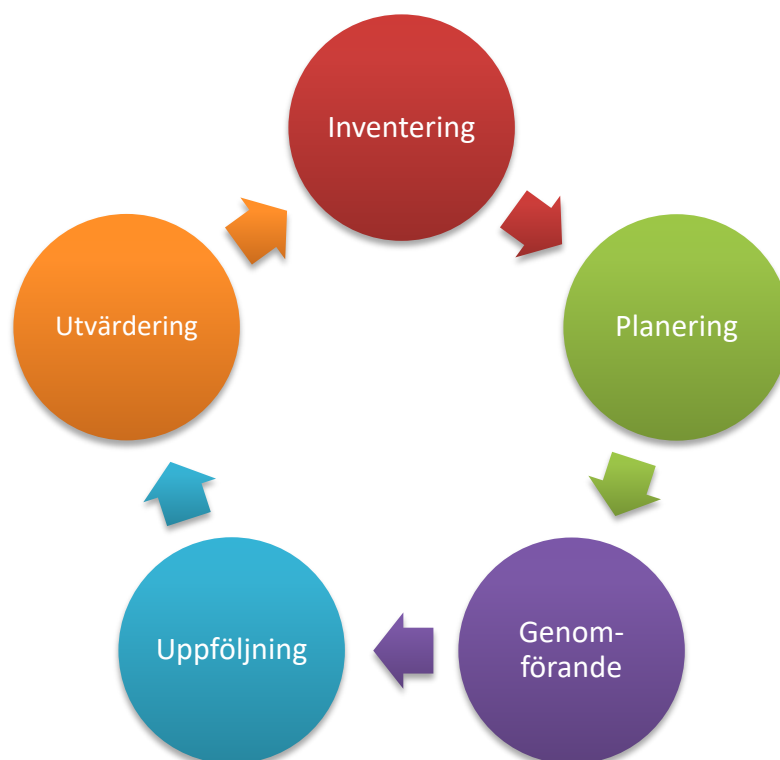
Länsstyrelsen ska följa upp och utvärdera byggnadsnämndens tillsynsarbete och lämna uppgifter till Boverket om länsstyrelsens tillsynsvägledning och utvecklingen av byggnadsnämndens tillsynsarbete, om Boverket begär det¹⁰.

⁷ 8 kap 16 § plan- och byggförordningen (2011:338)

⁸ 8 kap 17 § plan- och byggförordningen (2011:338)

⁹ 8 kap 8 – 9 § plan- och byggförordningen (2011:338)

¹⁰ 8 kap 14 § plan- och byggförordningen (2011:338)



Tillsyns- och tillsynsvägledningscykel

Mål och syfte med tillsynsvägledningsplanen

Syftet med denna plan är att skapa struktur, följsamhet mot PBL, utveckla metoder för länsstyrelsens arbete med tillsynsvägledning samt ge möjlighet till återkommande utvärdering och därmed erhålla kunskap till nästkommande års arbete. Planen för tillsynsvägledning ska revideras återkommande, dels mot bakgrund av de erfarenheter och behov som framkommit under året, dels med hänsyn till nya riktlinjer som kan uppkomma genom nya eller ändrade lagar och förordningar samt uppdrag i regleringsbrev.

Kommunernas tillsyn inom byggområdet kan delas in i tre delar: förebyggande insatser, planerad tillsyn och ärenden initierade av allmänheten eller på annat sätt. Tyngdpunkten bör läggas på den förebyggande tillsynen, för att på sikt minska behovet av insatser inom de andra delarna. En följd av en sådan prioritering kan bli att länsstyrelsens arbete med överklaganden minskas.

Länsstyrelsens mål för 2019 är att alla länets byggnadsnämnder ska ha gjort en behovsbedömning och en planering för sin tillsyn och följa upp och utvärdera den och att alla länets nämnder ska ha nåtts av länsstyrelsens utbildning och information inom tillsynsområdet.

Förutom plan- och bygglagen finns fler intressen att beakta vid tillsynsutövning. Genomförandet av länets klimat- och energistrategi är en central del av det regionala miljömålsarbetet då liksom bevarandet/utvecklingen inom kulturmiljöområdet. Länets kulturmiljö regleras genom kulturminneslagen och att skydda och utveckla denna är en nationell angelägenhet.

Genomförande

Kartläggning

Från och med 2017, sker stor del av länsstyrelsens tillsynsvägledning genom Byggsamverkan Västra Götaland, som är ett minst treårigt samarbete mellan länsstyrelsen och 47 av länets byggnadsnämnder.

En enkätundersökning gjordes genom Byggsamverkans försorg under 2017 för att ta reda på nämndernas behov av tillsynsvägledning kommande år. De mest angelägna tillsynsområdena enligt nämnderna är samverkan av tillsyn (handläggargrupp), utbildning i enkelt avhjälpta hinder och tillgänglighet i lov- och byggnadsprocessen.

De önskade formerna för vägledning är i huvudsak skriftliga dokument, kompletterat med webbseminarium och handläggargrupper.

Behov

Västra Götaland är ett stort län med 49 kommuner med mycket skiftande behov av tillsynsvägledning. Länsstyrelsen kommer att behöva öka kunskapen om byggnadsnämndernas tillsynsarbete och utveckla samarbetet med länets byggnadsnämnder för att kunna ge en relevant vägledning.

Det är kommunpolitikerna som styr vilka medel tillsynsverksamheten har och vilka mål nämndens tjänstemän ska jobba mot. Länsstyrelsen arbetar för att utveckla kontakterna med de ansvariga politikerna för att förankra tillsynsansvaret i nämnderna. Länsstyrelsens möjligheter att ge byggnadsnämnderna råd och stöd för deras tillsynsarbete behöver stärkas.

Kommunerna generellt har ett behov av att planera för sin tillsyn inom PBL för att veta om resurserna för tillsynsarbetet räcker till och i allmänhet behöver byggnadsnämnderna förstärkning inom tillsynsområdet.

Former för vägledning och uppföljning

Byggsamverkan Västra Götaland

Tillsammans med de flesta av länets kommuner har Länsstyrelsen startat en samverkansorganisation för länets byggnadsnämnder.

Regionala seminarier

Länsstyrelsen planerar även kommande år att arrangera seminarier i runt om i länet. Mer information om kommande aktiviteter finns på [Byggsamverkan Västra Götalands hemsida](#).

Hemsida och nyhetsbrev

Länsstyrelsens hemsida kommer fortsatt att byggas ut med tillsynsmaterial, där information, goda exempel, checklistor, frågor och svar presenteras. Det kommer finnas länkar till information från Boverket med flera. Det skickas ut nyhetsbrev cirka en gång i månaden till handläggare och nämnder när det finns ny information, när hemsidan uppdateras och inför utbildningar. Material kommer också att läggas på Byggsamverkans hemsida.

Enkäter

Som underlag för att skapa en bild av hur kommunerna hanterar sin tillsynsroll och samtidigt ge kommunerna en känsla för vilka frågeställningar som är viktiga att beakta i sitt tillsynsarbete skickar länsstyrelsen årligen ut enkäter, inriktade efter aktuella ämnen. Enkäten ska också innehålla frågor för att länsstyrelsen ska kunna utveckla sin tillsynsvägledning samt genomföra uppföljning i enlighet med regeringens regleringsbrev.

Informationsmaterial

Länsstyrelsen kommer att i samarbete med Forum för hållbart samhällsbyggande, tillsynsvägledning bygg, att ta fram mer informationsmaterial riktat till byggnadsnämnderna. Länsstyrelsen kommer också i samarbete kommunerna medverka till att ta fram mer material som kan användas gentemot byggherrar.

Träffar för byggnadsinspektörer och bygglovshandläggare

Det finns idag ett antal olika nätverk som täcker in länets kommuner där det ordnas träffar mellan två och fyra gånger per år. Träffarna brukar avhandla allt från arbetssätt, frågor om tillgänglighet, brandskydd och kulturmiljö, till genomgång av rättspraxis och nya förordningar. Det är tillfälle där handläggarna kan utbyta information och erfarenheter och det är ett bra forum för länsstyrelsen att både ge tillsynsvägledning och att följa upp nämndernas arbete.

Länsstyrelsen planerar att medverka på delregionala träffar under 2019.

Övrigt

Även inom länsstyrelsens dagliga verksamhet finns inslag som kan ses som tillsynsvägledning. Individuell rådgivning i specifika frågor via telefonkontakt eller e-post förekommer ganska ofta.

Planerade aktiviteter under kommande år

Uppföljning och utvärdering av byggnadsnämndernas tillsyn och en enkät görs i januari. Under året planerar länsstyrelsen, utöver det som görs i Byggsamverkans regi, att vägleda kring behovsbedömning, planering, uppföljning och utvärdering av tillsyn. Under våren 2019 planeras en utbildning i PBL med mera för byggnadsnämndernas politiker.

Läsa mer

Plan- och bygglagen ([SFS 2010:900](#))

Kapitel 11 behandlar tillsyn

Plan- och byggförordningen ([SFS 2011:338](#))

Kapitel 8 behandlar tillsyn, vägledning och uppföljning

Kapitel 9 behandlar byggsanktionsavgifter

Operativ tillsyn ([ISBN 91-620-0114-0](#))

En handbok om tillsyn enligt miljöbalken. Mycket av de övergripande frågorna har dock bäring även på tillsynen enligt PBL.

[PBL Kunskapsbanken](#)

Boverkets webbaserade vägledning till Plan- och bygglagen.

[Guide till byggsanktionsavgifter](#)

Boverkets [hemsida](#)

[Här](#) finns bland annat Boverkets webbseminarium om tillsyn. [Här](#) finns också Boverkets webbaserade utbildningar.

Länsstyrelsens [hemsida](#)

Med [tillsynsvägledning](#) inom lov och byggande. Här presenterar vi exempel, länkar, rättsfall och annan information främst riktad till bygglovsarkitekter, bygglovsingenjörer, inspektörer och andra handläggare i byggprocessen.

Statistik

Siffrorna i förordet är ungefärliga och hämtade från: Astma- och allergiförbundet, Handisam (numera myndigheten för delaktighet, Statens energimyndighet, Arbetsmiljöverket och Brandskyddsföreningen.



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN