

RAPPORT 2020:15



Plan för tillsynsvägledning 2020 - 2022

Plan för tillsynsvägledning 2020 - 2022

Titel: Plan för tillsynsvägledning 2020 - 2022
Rapportnummer: 2020:15
Utgivare: Boverket juni 2020
Upplaga: 10
Tryck: Boverket internt
ISBN tryck: 978-91-7563-704-4
ISBN pdf: 978-91-7563-705-1
Sökord: Plan, tillsynsvägledning
Diarienummer: 3.10 3388/2020

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Boverket och länsstyrelserna ska ge tillsynsvägledning till byggnadsnämnderna i deras tillsynsarbete. För arbetet med tillsynsvägledning ska Boverket och varje länsstyrelse ha treåriga planer som vid behov ska revideras. Detta är en uppdaterad version av Boverkets plan för tillsynsvägledning till byggnadsnämnderna och gäller för åren 2020 - 2022.

Planen grundar sig på de behov av tillsynsvägledning som har framkommit i olika sammanhang. I planen beaktar Boverket Tillsyns- och forskningsrådets beskrivning av de fem egenskaper som karaktäriserar god tillsynsvägledning; att tillsynsvägledningen ska vara planerad, koordinerad, tydlig, kommunikativ och tillgänglig

Det övergripande syftet med Boverkets och länsstyrelsernas tillsynsvägledning till byggnadsnämnderna är att skapa bättre förutsättningar för en likvärdig och effektiv tillsyn samt skapa följsamhet till lagstiftningen. Det ska i förlängningen medverka till ett bättre slutresultat i den byggda miljön.

Karlskrona juni 2020

Kerstin Hannrup Broad
enhetschef

Innehåll

Prioriteringar.....	5
Plan för Boverkets tillsynsvägledning	6
År 2020	6
År 2021	7
År 2022	8
Bakgrund och utgångspunkter för tillsynsvägledningsplanen.....	10
Bakgrund	10
Utgångspunkter för Boverkets tillsynsvägledning	13

Prioriteringar

Boverket prioriterar under 2020 att:

- Närvara på länsstyrelseträffar.
- Genomföra en webbaserad utbildning om tillsyn riktad till byggnadsnämnderna. Utbildningen sker i form av i form av e-learning, föreläsningar och paneldiskussioner.
- Förbereda en workshop tillsammans med länsstyrelserna och ett urval av landets byggnadsnämnder med syfte att påbörja ett arbete med att ta fram vägledning på Kunskapsbanken om praktiskt tillsynsarbete

Plan för Boverkets tillsynsvägledning

År 2020

Samverkan med länsstyrelser och byggnadsnämnder

- Delta vid digitala möten i Boverkets och länsstyrelsernas samverkansgrupp för tillsynsvägledning till byggnadsnämnderna (löpande under året)
- Delta på plats eller digitalt vid två möten med samtliga länsstyrelserns representanter för frågor om tillsynsvägledning enligt PBL (vår och höst)
- Vid behov delta vid länsstyrelsernas plan- och bostadsdagar (maj)
- Vid behov medverka vid regionala tillsynsvägledningmöten som anordnas av länsstyrelser för kommuner (vid behov)

Vägledning om tillsyn och tillsynsansvaret

- Uppdatera Boverkets guide för beräkning av byggsanktionsavgifter (löpande under året)
- Vägleda om tillsyn på Boverkets webbplats ”PBL-kunskapsbanken”:
 - Komplettera och uppdatera befintliga vägledningstexter om tillsyn med anledning av lagändringar, nya vägledande rättsfall m.m. (löpande under året)
- Vid behov genomföra lämpliga informationsinsatser om aktuella tillsynsfrågor via webb, filmade inslag m.m. (löpande under året)
- Besvara frågor om tillsyn och tillsynsvägledning via telefon, mejl eller brev (löpande under året)
- Förbereda en workshop tillsammans med länsstyrelserna och ett urval av landets byggnadsnämnder med syfte att planera och påbörja ett arbete med att ta fram vägledning om praktiskt tillsynsarbete
- Ta fram och genomföra en webbaserad utbildning om tillsyn riktad till byggnadsnämnderna. Utbildningen sker i form av e-learning, föreläsningar och paneldiskussioner. Planeras vara klar i december 2020

Uppföljning och planering av tillsynsvägledningsarbetet

- Sammanställa länsstyrelsernas svar på tillsynsdelen av plan- och byggenkäten, analysera svaren och leverera tillsynsdelen i Uppföljningsrapporten till regeringen
- Kommunera tillsynsdelen i Uppföljningsrapporten med länsstyrelser och byggnadsnämnder (våren)
- Utarbeta frågor till plan- och byggenkäten för 2020 i dialog med länsstyrelserna (hösten)
- Delta vid framtagande av länsstyrelsernas kommunenkäter och vid sammanställning av svaren (löpande under året).

År 2021**Samverkan med länsstyrelser och byggnadsnämnder**

- Delta vid digitala möten i Boverkets och länsstyrelsernas samverkansgrupp för tillsynsvägledning till byggnadsnämnderna (löpande under året)
- Delta på plats eller digitalt vid två möten med samtliga länsstyrelserns representanter för frågor om tillsynsvägledning enligt PBL (vår och höst)
- Vid behov delta vid länsstyrelsernas plan- och bostadsdagar (maj)
- Vid behov medverka vid regionala tillsynsvägledningmöten som anordnas av länsstyrelser för kommuner (vid behov)

Vägledning om tillsyn och tillsynsansvaret

- Uppdatera Boverkets guide för beräkning av byggsanktionsavgifter (löpande under året)
- Vägleda om tillsyn på Boverkets webbplats "PBL-kunskapsbanken":
 - Komplettera och uppdatera befintliga vägledningstexter om tillsyn med anledning av lagändringar, nya vägledande rättsfall m.m. (löpande under året)
- Vid behov genomföra lämpliga informationsinsatser om aktuella tillsynsfrågor via webb, filmade inslag m.m. (löpande under året)
- Besvara frågor om tillsyn och tillsynsvägledning via telefon, mejl eller brev (löpande under året)

- Genomföra en workshop tillsammans med länsstyrelserna och ett urval av landets byggnadsnämnder med syfte att planera och påbörja ett arbete med att ta fram vägledning om praktiskt tillsynsarbete

Uppföljning och planering av tillsynsvägledningsarbetet

- Sammanställa länsstyrelsernas svar på tillsynsdelen av plan- och byggenkäten, analysera svaren och leverera tillsynsdelen i Uppföljningsrapporten till regeringen (våren)
- Kommunera tillsynsdelen i Uppföljningsrapporten med länsstyrelser och byggnadsnämnder (våren)
- Utarbeta frågor till plan- och byggenkäten för 2021 i dialog med länsstyrelserna (hösten)
- Delta vid framtagande av länsstyrelsernas kommunenkäter och vid sammanställning av svaren (löpande under året).

År 2022

Samverkan med länsstyrelser och byggnadsnämnder

- Delta vid digitala möten i Boverkets och länsstyrelsernas samverkansgrupp för tillsynsvägledning till byggnadsnämnderna (löpande under året)
- Delta på plats eller digitalt vid två möten med samtliga länsstyrelserns representanter för frågor om tillsynsvägledning enligt PBL (vår och höst)
- Vid behov delta vid länsstyrelsernas plan- och bostadsdagar (maj)
- Vid behov medverka vid regionala tillsynsvägledningmöten som anordnas av länsstyrelser för kommuner (vid behov)

Vägledning om tillsyn och tillsynsansvaret

- Uppdatera Boverkets guide för beräkning av byggsanktionsavgifter (löpande under året)
- Vägleda om tillsyn på Boverkets webbplats ”PBL-kunskapsbanken”:
 - Komplettera och uppdatera befintliga vägledningstexter om tillsyn med anledning av lagändringar, nya vägledande rättsfall m.m. (löpande under året)

- Vid behov genomföra lämpliga informationsinsatser om aktuella tillsynsfrågor via webb, filmade inslag m.m. (löpande under året)
- Besvara frågor om tillsyn och tillsynsvägledning via telefon, mejl eller brev (löpande under året)
- Ta fram vägledning om praktiskt tillsynsarbete baserat på erfarenheterna från workshops med länsstyrelser och byggnadsnämnder

Uppföljning och planering av tillsynsvägledningsarbetet

- Sammanställa länsstyrelsernas svar på tillsynsdelen av plan- och byggenkäten, analysera svaren och leverera tillsynsdelen i Uppföljningsrapporten till regeringen (våren)
- Kommunicera tillsynsdelen i Uppföljningsrapporten med länsstyrelser och byggnadsnämnder (våren)
- Utarbeta frågor till plan- och byggenkäten för 2022 i dialog med länsstyrelserna (hösten)
- Delta vid framtagande av länsstyrelsernas kommunenkäter och vid sammanställning av svaren (löpande under året)

Bakgrund och utgångspunkter för tillsynsvägledningsplanen

Bakgrund

En förändring i bygglagstiftningen 2011 gav Boverket och länsstyrelserna ett nytt gemensamt ansvar att vägleda kommunernas byggnadsnämnder i deras tillsynsarbete.

Byggnadsnämndens tillsyn

Byggnadsnämndens PBL-tillsyn är en renodlad efterhandsgranskning av att tillsynsobjekten följt angivna 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 med beslut om ingripande eller påföljd i syfte att åstadkomma åtgärd eller rättelse om så inte är fallet.

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 en bestämmelse eller föreskrifter, domar eller andra beslut som har meddelats med stöd av lagen¹. Om det finns skäl för ett tillsynsingripande ska byggnadsnämnden handlägga frågan skyndsamt². Tillsyn är att betrakta som myndighetsutövning och underlåtenhet att utöva tillsyn kan ytterst leda till straffansvar för tjänstefel³.

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

I plan- och bygglagstiftningen har bestämmelserna om ingripanden och påföljder som byggnadsnämnden förfogar över skärpts avsevärt jämfört med ÄPBL⁵.

Byggnadsnämnden ska samarbeta med andra byggnadsnämnder och med statliga och kommunala organ som fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten. En kommun får träffa avtal med en annan kommun

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

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

³ 20 kap 1 § brottsbalken

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

⁵ Plan- och bygglagen (1987:10)

om att tillsynsuppgifter som byggnadsnämnden har ska skötas helt eller delvis av byggnadsnämnden i den andra kommunen.

Boverkets och länsstyrelsernas tillsynsvägledning till byggnadsnämnderna

Boverket och länsstyrelserna ska ge byggnadsnämnderna tillsynsvägledning i form av råd och stöd i deras tillsynsarbete och aktivt verka för samordning och samverkan i tillsynsvägledningen⁶. Tillsynsvägledningen ska inriktas på att byggnadsnämndernas tillsyn ska bli så effektiv och enhetlig som möjligt. Tillsynsvägledningsansvaret omfattar vägledning om såväl tillsynssystemet och dess regler som tillsynsmetodiska frågor. Även vägledning om de formella och materiella krav som byggnadsnämnderna genom sin tillsyn ska bevaka är nödvändig för Boverkets tillsynsvägledning.

Planering och uppföljning av tillsyn och tillsynsvägledning

Planering av tillsyn och tillsynsvägledning

Boverket och varje länsstyrelse ska ha en egen plan för sin tillsynsvägledning. Planerna ska omfatta en period av tre år och vid behov revideras⁷.

Det finns inte något krav på att byggnadsnämnderna ska ha en plan för sin tillsyn men det är en fördel om de har det.

Uppföljning av tillsyn och tillsynsvägledning

Byggnadsnämnderna ska regelbundet följa upp och utvärdera sitt tillsynsarbete. De ska på begäran lämna den information som de tillsynsväglärande myndigheterna behöver för sin tillsynsvägledning⁸.

Länsstyrelsen ska följa upp och utvärdera byggnadsnämndernas tillsynsarbete och lämna uppgifter till Boverket om länsstyrelsens tillsynsvägledning och utvecklingen av byggnadsnämndernas tillsynsarbete, om Boverket begär det⁹.

Boverket ska regelbundet sammanställa erfarenheterna från byggnadsnämndernas tillsynsarbete och länsstyrelsens och verkets tillsynsvägledning. Sammanställningen ska lämnas till regeringen¹⁰.

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

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

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

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

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

Mål för tillsyn och tillsynsvägledning i PBL

Boverkets och länsstyrelsernas tillsynsvägledning syftar till att demokratiskt beslutade bestämmelser följs på ett enhetligt sätt i hela landet. En förutsättning för att uppnå det målet är att byggnadsnämnderna är följsamma mot lagen, arbetar för förutsebarhet och enhetlighet (rättssäkerhet) samt verkar för att de objektsansvariga är följsamma mot lagen. Tillsynsvägledning och tillsyn ska på så sätt medverka till att öka den politiska effektiviteten i PBL-systemet och upprätthålla den politiska legitimiteten hos staten och kommunerna.

I PBL skedde stora förändringar 2011 av de offentligrättsliga bestämmelser som reglerar byggprocessen och byggnadsnämnden har fått en tydligare roll. Det gäller inte minst på tillsynsområdet där det skett förstärkningar av ingripande- och sanktionssystemet och förväntningarna på tillsynens kvantitet och kvalitet har ökat.

Det är viktigt att Boverket och länsstyrelserna förbättrar sina kunskaper om byggnadsnämndernas tillsynsarbete och sin egen förmåga att ge stöd och råd så att tillsynen blir effektiv. Det är också viktigt att Boverket och länsstyrelserna uppmärksammar eventuella brister och bidrar till att skapa ökad följsamhet till PBL:s regler.

Tillsynsvägledning är till sin karaktär framåtsyftande medan tillsyn kontrollerar det som varit. Byggnadsnämndens tillsyn bör leda till att byggherren upplever att det finns risk för att avsteg från t.ex. de tekniska egen-skapskraven blir upptäckta och följs av krav på rättelse eller annan på-följd.

Även om kraven i PBL ska gälla lika i hela landet så har byggnadsnämnderna i praktiken ett betydande handlingsutrymme. Detta förstärks av att vägledande rättsavgöranden i stor utsträckning saknas när det gäller tolkningen och den närmare innebörden av framförallt de tekniska egen-skapskraven. Det omfattande handlingsutrymmet riskerar att komma i konflikt med kravet på rättssäkerhet (förutsebarhet och likabehandling). En viktig uppgift för Boverkets och länsstyrelsernas tillsynsvägledning blir därmed att, utan att lägga sig i hanteringen av enskilda ärenden, begränsa byggnadsnämndernas handlingsutrymme genom att i den utsträckning det är möjligt genom förebyggande åtgärder tydliggöra innebörden av bestämmelserna och verka för en enhetlig tillämpning av dessa i landet. Det kan förbättra förutsättningarna för en rättssäker tillämpning.

Utgångspunkter för Boverkets tillsynsvägledning

Allmänt

Boverket har beaktat Tillsyns- och föreskriftsrådets arbete med att beskriva god tillsynsvägledning. Tillsyns- och föreskriftsrådet har tagit fram fem egenskaper som karaktäriserar god tillsynsvägledning

Planerad

Tillsynsvägledningen bedrivs regelbundet och systematiskt. Mål för vad som ska åstadkommas med tillsynsvägledningen formuleras. Tillsynsvägledningen lämnas med utgångspunkt från mottagarnas behov och vad som är prioriterat på nationell och regional nivå med ledning av nationella krav och aktuella problem.

Koordinerad

Tillsynsvägledningen anpassas tidsmässigt mellan olika sakområden och planeras och genomförs i samverkan med länsstyrelserna.

Tydlig

Boverket ska ge klara besked om vilka prioriteringar som görs inom tillsynsvägledningen och vad den kommer att innehålla.

Kommunikativ

Tillsynsvägledningen förmedlas på det sätt som bäst bidrar till att utveckla tillsynen. En systematisk och lyhörd dialog om behoven av vägledning förs med länsstyrelserna och byggnadsnämnderna.

Tillgänglig

Boverkets tillsynsvägledning ska vara skriftlig och muntlig och lätt att ta del av och förstå. Det ska finnas kontaktpersoner för tillsynsvägledningen. Skriftliga vägledningar ska finnas tillgängliga på Boverkets webbplats (PBL kunskapsbanken). Tillsynsvägledningen ska vara aktuell och daterad.

Boverkets och länsstyrelsernas tillsynsvägledning ska bidra till att byggnadsnämndernas tillsyn blir följsam mot tillsynsansvaret och leder till största möjliga följsamhet mot de krav som tillsynen omfattar. Det är viktigt att genom tillsynsvägledning skapa kunskap, förståelse och acceptans hos byggnadsnämndernas tjänstemän och politiker om och för

- tillsynsansvaret och tillsynens mål om följsamhet,
- behovet av tillräcklig organisation, resurser och kompetens för tillsyn,

- behovet av tillsynsplan och styrdokument för egeninitierad tillsyn, samt beredskap för tillsyn efter anmälan,
- vad som särskilt bör granskas med tillsyn och vad som bör ha lägre prioritet,
- vikten av att ta till sig information om nya och ändrade regler, avgöranden i högre instans samt tekniker och metoder för hur och när effektiv tillsyn kan utföras,
- hur de bör agera när avsteg från bestämmelser och krav konstaterats och att de är skyldiga att ingripa när det finns skäl att göra det, samt
- vikten av att följa upp och dra slutsatser av vilka typer av fel som är vanligt förekommande, hur tillsynsarbetet fungerar och vilken tillsynsvägledning som byggnadsnämnderna anser sig ha behov av.

Mål för tillsynsvägledning

Boverket och länsstyrelserna bör i sitt arbete med tillsynsvägledning

- följa upp byggnadsnämndernas tillsynsarbete och använda det som ett underlag för sin planering, prioritering och förbättring av tillsynsvägledning och annan vägledning,
- förbättra kunskaperna om byggnadsnämndernas tillsynsarbete och förmågan att ge stöd och råd så att byggnadsnämndernas tillsyn blir effektiv och uppmärksammar brister och ger följsamhet till PBL:s krav,
- tillsammans utarbeta samverkansformer för samordning av tillsynsvägledningen,
- dela upp ansvaret för tillsynsvägledningen på så sätt att Boverkets fokus blir nationellt och länsstyrelsernas regionalt,
- under varje mandatperiod ordna en grundläggande digital information om PBL-systemet och tillsynsrollen för nya politiker i byggnadsnämnderna,
- inrikta tillsynsvägledningen på en kombination av byggnadsnämndernas egna behov och sådant som Boverket och länsstyrelserna uppmärksammat att byggnadsnämnderna behöver förbättra,

- inte genomföra tillsynsvägledning i enskilda tillsynsärenden utan enbart ge generell tillsynsvägledning som är framtidsinriktad till sin grundkaraktär,
- ha som huvudsyfte att bidra till en rättssäkrare tillämpning av PBL med mindre handlingsutrymme genom att verka för en enhetlig tolkning och tillämpning av byggnadsnämndernas tillsynsuppgift och de krav som tillsynen omfattar,
- arbeta för att tillsynsfrågan i förebyggande syfte tas upp redan under byggprocessen,
- arbeta för att skapa och utveckla en naturlig tillsynskultur hos byggnadsnämnderna med "lägsta godtagbara standard" när det gäller tillsynens kvantitet och kvalitet,
- anpassa tillsynsvägledningen till byggnadsnämndernas olika förutsättningar,
- verka för att byggnadsnämndernas tillsyn anpassas till förhållandena i det enskilda fallet när det gäller vad som ska tillsynas och hur det ska ske men att själva tillsynen sker byråkratiskt och rättssäkert,
- inrikta tillsynsvägledningen på att förmedla en tillsynsstrategi för tillsynsmetodik till byggnadsnämnderna
 - tillsynsstrategin bör omfatta arbetssätt, tillsynsfrågan i byggprocessen, planering och prioriteringsgrunder för tillsyn, tillsynsrutiner, tillsynsbesök, situationsanpassning av tillsyn, riskbedömning, utformning av tillsynsbeslut och uppföljning av tillsyn,
- samla in och sprida erfarenheter från byggnadsnämndernas tillsyn till alla byggnadsnämnder.

Syftet med planen

Syftet med planen är att beskriva för byggnadsnämnder och länsstyrelser vilken tillsynsvägledning Boverket prioriterar att ge de närmaste åren och på vilket sätt den ska ges.

Osäkerheter vid framtagande av planen

Planen bygger på att Boverket men även länsstyrelserna avsätter tillräckliga resurser för de planerade tillsynsvägledningsaktiviteterna.

Uppföljning och uppdatering av planen

Boverket kommer årligen att utvärdera den tillsynsvägledning som lämnats och de metoder som använts och vid behov minst en gång om året justera och komplettera planen. Planen kommer successivt att bli mer detaljerad.

Boverkets avsikt är att följa upp:

- om tillsynsvägledningsplanen är känd,
- vilka tillsynsvägledande aktiviteter byggnadsnämnderna har haft nytta av och på vilket sätt, och
- om det förekommer önskemål om ytterligare stöd och råd

Uppföljningen av planen ska ske i samråd med länsstyrelserna. Med stöd av uppföljningen avgörs sedan om och i vilken utsträckning det finns behov att justera planen.



Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se