

1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorers granskning av plan- och byggprocessen har genomförts efter förslag från bostadsutskottet. Huvudsyftet med granskningen har varit att pröva möjligheter till en effektivare plan- och byggprocess. Granskningen har särskilt inriktats mot tillämpningen av plan- och bygglagens (PBL) regler om planeringen av ny bebyggelse fram till bygglov. PBL:s regler har i den allmänna debatten framställts som komplexa och svåröverskådliga. Samtidigt förs det idag fram krav på att snabbare få fram nya bostäder främst i våra tätorter.

Revisorerna har också studerat de administrativa kostnaderna i ett antal byggprojekt i förhållande till de totala produktionskostnaderna. Erfarenheter och eventuella problem i dessa fallstudier skulle också lyftas fram. I detta arbete medverkade på revisorernas uppdrag t.f. professor Thomas Kalbro och docent Hans Lind från Kungliga Tekniska högskolan (KTH) i Stockholm. Vidare har ingått att studera hur de centrala, regionala och lokala aktörerna samverkat i de aktuella projekten.

Revisorernas iakttagelser, överväganden och förslag har redovisats i rapporten 2000/01:14 *Plan- och byggprocessens längd* som har fogats till denna skrivelse som bilaga 1.

Rapporten har på sedvanligt sätt remitterats till myndigheter och organisationer för synpunkter. Yttranden har inkommit från Regeringskansliet genom miljödepartementet efter samråd med Justitie- och Finansdepartementet, Domstolsverket, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Kronobergs län, Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Konkurrensverket, Lantmäteriet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Örebro län, Svenska Kommunförbundet, Göteborgs kommun, Malmö stad, Vilhelmina kommun, Lomma kommun, Umeå kommun, JM AB samt SABO.

Lunds universitet har skriftligen meddelat sig att de inte avser att yttra sig över rapporten.

En sammanställning av yttrandena återfinns i bilaga 2.

2.1 Allmänna synpunkter

En komplex lagstiftning och process

Revisorernas granskning visar på hur komplex plan- och byggprocessen kan vara och att den ibland tar mycket lång tid. Iakttagelsen torde knappast förvåna då problemet varit uppmärksammat länge. Bostadsutskottet har önskat få problemet belyst bl.a. i fråga om hur överklaganden medverkar till förseningar och om och hur förseningar påverkar produktionskostnaderna.

I granskningen har revisorerna tagit del av de erfarenheter som företrädare för myndigheter, kommuner och branschfolk gett uttryck för dels i granskningsarbetet, dels i ett antal olika utredningar och rapporter som presenterats under åren. Fokus har varit på utvecklingen efter 1996, då de nya bestämmelserna om tidiga program och samråd för detaljplaner infördes. I början av 1990-talet var situationen i princip densamma som i dag, dvs. den dåliga planberedskapen i kommunerna kritiserades, det restes krav på att snabbt få till stånd nya bostäder genom en ökning av planeringen och byggandet samt de långa överklagandeprocesserna ansågs utgöra onödiga hinder för byggandet etc.

Revisorerna konstaterar att flertalet av remissinstanserna delar de iakttagelser och förslag som revisorerna redovisar i rapporten. Att alla remissinstanser utom en har utnyttjat möjligheten att avge synpunkter tyder på att frågeställningarna är angelägna. Flera instanser framhåller i sina remissvar olika problem vid tillämpningen av lagen. Några remissinstanser pekar även på plan- och bygglagens förtjänster, särskilt när det gäller tyngdpunkten på de tidiga skedena i planeringen och översiktsplaneringen.

Lagändringar har gett tveksamt resultat

Plan- och bygglagen (PBL) behöver kontinuerligt följas upp och utvecklas. Det har också gjorts i olika översyner kopplade till specifika problem och utifrån särskilda utgångspunkter. Några av översynerna har också lett till lagändringar. Revisorerna har dock funnit att några av lagändringarna inte har fått den effekt som avsågs när ändringarna gjordes.

Harmoniseringen mellan PBL och miljöbalkens regler samt annan angränsande lagstiftning ifrågasätts av revisorerna. Remissinstansernas yttranden stärker revisorerna i att regelverken inom sakområdet behöver anpassas till varandra.

Det är tveksamt om införandet av flera steg i planeringen ökat medborgarinflytandet vilket var ett av syftena med ändringen. Granskningen visar att det i stället finns en risk att detta komplicerat förfarandet. Den har också visat att framför allt kommunerna men också exploitörer och ibland även sakägare önskar en mer flexibel handläggning i bl.a. program- och detaljplaneskedet.

Översiktsplanens betydelse för den efterföljande planeringen framhålls av många remissinstanser. Granskningen visar dock att översiktsplanen inte har

fått den betydelse som var tänkt och att de centrala statliga myndigheterna har svårt att lära ut översiktsplanens möjligheter till förenklingar. Detta problem tycks störst i storstadsregionerna.

Länsstyrelserna har en viktig roll

Vikten av länsstyrelsernas medverkan i de tidiga skedena av planeringen har betonats. Granskningen har dock visat att länsstyrelserna oftare kommer in först i samband med det formella samrådsförfarandet. Länsstyrelsernas medverkan i tidigare skeden behöver öka. Länsstyrelsen bör enligt revisorerna ha en större roll som kunskapsförmedlare på regional och lokal nivå.

Boverket har en viktig roll som expertorgan till regeringen och som central statlig myndighet inom sakområdet. Myndigheten har dock fått minskade resurser samtidigt som kraven och behoven av uppföljning av PBL ökat. Regeringens många uppdrag till Boverket ger myndigheten sämre förutsättningar att klara uppföljningskraven.

En översyn av PBL behövs

Granskningen har visat att förutsättningarna för planeringen ändrats sedan PBL infördes. Storstadskommunerna har mycket begränsade markreserver för ny bebyggelse. Planeringen handlar i dag allt oftare om komplicerade förtättningsprojekt med många intressenter inblandade och alltmer sällan om nyexploatering på orörd mark.

Revisorernas uppfattning är att tiden nu är mogen för en mer genomgripande och förutsättningslös översyn av lagen. Granskningen pekar på ett flertal problem som nu behöver lösas. Flera av problemen har varit uppmärksammade en längre tid. Regeringen har under flera år fått förslag från olika myndigheter och organ som syftat till att effektivisera processen, förslag som uppenbarligen ännu inte har behandlats av regeringen.

I en kommande översyn av PBL bör revisorernas rapport, remissinstansernas yttranden över rapporten och revisorernas överväganden nedan beaktas.

2.2 PBL och processen

Rapporten

Revisorerna konstaterar att plan- och bygglagen sedan den trädde i kraft 1987 varit föremål för olika översyner bl.a. 1996 då medborgarinflytandet i planeringen lyftes fram och då översiktsplanens roll och betydelse kom att förstärkas. Granskningen visar att det är tveksamt om ändringarna fått de effekter som avsågs.

Plan- och bygglagen tycks inte ha blivit lättare att tillämpa för kommunerna och de statliga myndigheterna. Planprocessen har inte heller förenklats på samma sätt som bygglovsprocessen där administrationen minskat och ett större ansvar har lagts på exploitören/byggherren. De ändringar som har genomförts i planprocessen har fokuserat på miljöfrågorna, vilket kan ha medfört att sociala hänsyn och gestaltungsfrågorna fått stå tillbaka.

Granskningen visar dock på vissa positiva förändringar. Kravet på program i detaljplaneringen tycks ge ett bättre beslutsunderlag för kommunerna och större möjlighet för länsstyrelsen att delta tidigt i planeringen. Det har dock samtidigt inneburit att processen förlängs även i relativt enkla planärenden.

Nya arbetsformer kring översiktsplaneringen redovisas och diskuteras i landet. Det upprättas fler s.k. fördjupade översiktsplaner än tidigare.

Remissinstanserna

Regeringskansliet hänvisar i sitt yttrande till det arbete som just nu pågår inom myndigheten kring de frågor revisorerna tar upp i rapporten. Regeringskansliet pekar också på några statliga utredningar som ännu inte behandlats av regeringen, bl.a. Plan- och byggutredningen från 1996. Detta gör att man inte i sak närmare vill kommentera revisorernas rapport. Revisorernas förslag och slutsatser kommer enligt Regeringskansliet att beaktas i det fortsatta arbetet.

Även *Boverket* pekar på de många förslag till lagändringar som inlämnats till regeringen. Med hänsyn både till revisorernas förslag och övriga förslag anser Boverket att PBL behöver ses över i sin helhet. Syftet med en sådan översyn borde enligt Boverket vara att göra PBL-processen mer anpassad till dagens förhållanden och krav.

Förutsättningarna för planering, byggande och boende har enligt verket förändrats under senare år. Planeringen handlar i dag i allt högre grad om kompletteringar och förändringar i redan bebyggd miljö. En sådan planering, där det finns många intressen ställer stora krav på planeringsprocessen. Dessutom menar verket att planeringen och bostadsbyggandet bedrivs i en alltmär marknadsinriktad miljö där de statliga och kommunala insatserna har minskat radikalt. Processen blir därmed mer komplicerad och tar längre tid.

Även *Lantmäteriet, Umeå kommun, Byggnadsnämnden i Göteborg, SABO* och *JM AB* delar revisorernas åsikt att regelsystemet kring planprocessen bör bli föremål för en samlad översyn. En sådan översyn bör vara förutsättningslös anser Lantmäteriet, dvs. fokusera på de olika planformerna och deras inbördes relation.

Länsstyrelsen i Stockholms län föreslår inte någon allmän översyn av PBL men noterar att regeringen hittills inte tagit ställning till de många lagändringsförslag som lämnats från länsstyrelsen och även från annat håll. Länsstyrelsen menar att revisorernas rapport, remissbehandlingen och riksdagens uttalande skulle understryka för regeringen att det är angeläget att prioritera frågan.

Även *Svenska Kommunförbundet, Malmö stad* och *Formas* framhåller det angelägna i att regeringen nu prövar revisorernas förslag och alla de övriga förslag som givits in till Regeringskansliet. Kommunförbundet anser dock inte att någon större utredning eller översyn är nödvändig. Det finns enligt förbundet tillräckligt med kunskap och underlag i dag för att ta ställning till förslagen.

Länsstyrelserna i Västerbottens och Örebro län berör i sina yttranden mer möjligheten att inom ramen för de nuvarande reglerna effektivisera tillämpningen. Länsstyrelserna pekar dock på behovet av att se över PBL:s regelsystem när det gäller överklaganden. Länsstyrelsen i Västerbottens län menar att revisorernas rapport betonar exploatörsperspektivet i processen och snävar på så sätt in utgångspunkterna för samhällsplaneringen i förhållande till gällande lagstiftning.

JM AB anser att PBL i dag är för omodern för att tillgodose dagens krav på marknadsmässigt byggande i syfte att förnya och utveckla bebyggda miljöer samt underlätta för bostadsbyggandet. PBL från 1987 baseras enligt bolaget på ett planmässigt tänkande från 60- och 70-talen. Initiativet från riksdagens bostadsutskott och revisorerna är därför mycket angeläget.

Revisorernas överväganden

PBL är en ramlag som till stora delar fortfarande fungerar väl. Osäkerheten vid tillämpningen av lagreglerna tycks dock ha ökat och de centrala och regionala statliga myndigheterna har haft svårt att nå ut med ändamålsenlig information och återföra erfarenheter till kommunerna. De som främst har att tillämpa lagen, kommunerna, har ibland mycket olika planeringsförutsättningar. Boverkets roll att bedriva ett informations- och utvecklingsarbete i landets olika delar blir därför svår. Komplexiteten i planeringen har också ökat vilket inte underlättar den uppgiften.

Revisorerna konstaterar i granskningen att regelverket kring planeringen inte förenklats på samma sätt som bygglovsreglerna. Regeringskansliet uppger nu att man prövar olika frågor inom området som kan effektivisera processen bl.a. i fråga om överklaganden. Det är enligt revisorerna olyckligt att regeringen ännu inte behandlat förslagen från Plan- och byggtredningen i slutbetänkandet ”Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168). Förslagen grundar sig på förhållanden som gällde för över sex år sedan.

Regeringskansliet hänvisar vidare i sitt remissvar till den under våren 2001 presenterade propositionen *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier* (prop. 2000/01:130) vari anges att PBL ska ses över i syfte att ge lagen en utformning som bättre främjar en långsiktigt hållbar utveckling.

Revisorerna har i granskningen uppmärksammat att det skett en fokusering på miljöfrågorna de senaste åren som gjort att gestaltungsfrågor och sociala frågor i planeringen inte beaktas på samma sätt som tidigare. Flera remissinstanser delar denna iakttagelse. Revisorerna har vidare pekat på en rad andra problem som exempelvis den dåliga harmoniseringen med annan lagstiftning bl.a. miljöbalken, den dåliga konkurrensen inom branschen, överklagandens betydelse för processens längd, bristen på flexibilitet i planeringen, oklara begrepp och oklara myndighetsroller m.m.

Mot den här bakgrunden anser revisorerna det oroande om en översyn av PBL ånyo i huvudsak fokuseras på miljöfrågorna. Den angelägna harmoniseringen med bl.a. miljöbalken som revisorerna pekat på kan visserligen i det sammanhanget lösas men för att undvika en obalans i lagstiftningen bör en förutsättningslös översyn av lagstiftningen komma till stånd.

Rapporten

I rapporten konstateras att alla de förslag som nu ges in till regeringen i syfte att effektivisera plan- och byggprocessen bör beredas samlat i ett departement. Lämpligen bör så långt möjligt bostads- och PBL-frågorna samordnas i ett departement.

Revisorerna anser att den nuvarande uppföljningen är bristfällig och att det behövs en mer kontinuerlig bevakning av PBL-frågorna. Boverket får ett stort antal regeringsuppdrag varje år, vilket kan göra det svårare för myndigheten att genomföra egna projekt. Mångfalden av uppdrag underlättar inte myndighetens uppgift att som regeringens expertorgan följa området och ta sig an principiella frågor.

Det behövs mer forskning och utvärdering för att klarlägga övergripande samband i planeringen. I rapporten föreslås att regeringen överväger att inrätta ett planeringsforum vid Boverket. I detta planeringsforum skulle forskningsresultat m.m. inom området bättre tas om hand och återföras till regeringen och även till kommuner, andra myndigheter samt till branschen i övrigt.

Revisorerna anser vidare att regeringen inte bara behöver hämta information från Boverket utan även använda sig av andra myndigheter, universitet och högskolor.

Remisinstanserna

I stort sett samtliga remissinstanser anser att uppföljningen av PBL behöver förbättras. Boverkets roll är viktig men verkets resurser och kompetens bör utnyttjas bättre menar några remissinstanser. Remisinstanserna är eniga om det angelägna i att alla de förslag som myndigheter och andra organ inlämnat till regeringen snarast bör behandlas samlat i ett departement. Lämpligheten av inrättandet av ett planeringsforum vid Boverket råder det däremot delade meningar om.

Boverket framhåller att uppföljningen av bl.a. plansystemets funktion och innehåll bör intensifieras på alla nivåer och bedrivs mer effektivt. Boverkets roll i uppföljnings- och utvecklingsarbetet behöver enligt verket utvecklas ytterligare men för detta krävs att verket tillförs mer resurser. Det kan ske genom att mer omfattande regeringsuppdrag finansieras särskilt eller att medel tillskjuts direkt till uppföljningsverksamheten. Verket avstyrker förslaget att inrätta ett planeringsforum då de uppgifter som skulle hamna där utgör Boverkets kärnfrågor, vilka enligt verket helt ska bedrivs inom den ordinarie organisationen.

Boverket medger att myndigheten haft svårt att svara upp mot de stora uppföljningskrav som ställs på myndigheten. Verket har i syfte att förbättra sin uppföljning nyligen inrättat en analysenhet.

Enligt verket skulle det vara lättare om bostadspolitik och finansiering låg på samma departement som plan- och byggfrågorna men verket anser att en departementsorganisation som samlar alla nämnda frågor är svår att genomföra.

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker förslaget med att ett departement ansvarar för både PBL och bostads/finansieringsfrågorna. En sådan ordning skulle kunna tillgodose behovet av den helhetssyn som saknas i dag. Den oklara och splittrade ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet vad gäller plan, bygg- och boendefrågor ger återverkningar på regional och lokal nivå.

Länsstyrelsen delar också revisorernas uppfattning att det stora antalet regeringsuppdrag till Boverket äventyrar myndighetens möjligheter att bedriva "egna" projekt. Det torde enligt länsstyrelsen finnas en betydande potential som kan utvecklas om verket får ökade möjligheter att "på egna villkor" definiera sitt ansvarsområde. Ett planeringsforum avstyrks då frågorna utgör Boverkets kärnverksamhet.

Konkurrensverket avstyrker också ett planeringsforum men med motiveringen att det då finns en risk att man inte kan hålla isär rollerna som beställare och utförare/entreprenör om man samlar byggherrar, myndigheter och entreprenörer i ett sådant forum. Verket stöder förslaget till en förbättrad statistik, uppföljning och analys av överklagade PBL-beslut. Regeringen bör inhämta information inte bara från Boverket utan även från andra myndigheter samt från högskolor och universitet.

Svenska Kommunförbundet anser att planeringsprocessen och dess funktion kontinuerligt måste följas upp och utvecklas. Man anser att bildandet av ett planeringsforum vid Boverket är intressant under förutsättning att den kommunala medverkan som krävs finansieras av staten. *Lantmäteriet* stödjer "helhjärtat" bildandet av ett planeringsforum. Även *Formas* anser det lämpligt att överväga inrättandet av ett planeringsforum för att bl.a. ta hand om alla initiativ inom området.

Umeå kommun framhåller vikten av en kontinuerlig uppföljning av plan- och byggprocessens tillämpningar och forskningsresultat. Kommunen anser det viktigt med en regelbunden erfarenhetsåterföring till kommunerna. Dessa uppföljningar bör ske i nära kontakt med kommunernas praktiska hantering av planprocessen. Liknande åsikter har även framförts av andra remissinstanser.

Revisorernas överväganden

Revisorerna anser att bostads- och PBL-frågorna så långt möjligt bör samlas i ett departement. Det kan ge den helhetssyn och den överblick inom sakområdet som saknas i dag. Även samverkan med de centrala och regionala statliga myndigheterna skulle på så sätt kunna förbättras.

Det är enligt revisorerna oroande att regeringen inte tagit till vara det arbete som lagts ned vid olika myndigheter och andra organ i syfte att föreslå en effektivare process. Att inte heller förslag från statliga utredningar, exempelvis Plan- och byggutredningens förslag från 1996, behandlas anser revisorerna vara näst intill ett resursslöseri. Även problemen med överklaganden har varit kända en längre tid.

Det är enligt revisorerna viktigt att uppföljningsarbetet prioriteras bättre och att det sker en snabbare erfarenhetsåterföring inte minst till dem som visat engagemang i frågorna.

Den bristande uppföljningen var bakgrunden till revisorernas förslag att inrätta ett planeringsforum vid Boverket. Boverket och Länsstyrelsen i Stockholm framhåller i sina svar att de frågor som ett sådant forum skulle hantera utgör Boverkets kärnfrågor och därmed skulle konkurrera med den ordinarie verksamheten inom myndigheten. Revisorerna kan se en sådan risk och bedömer därför att andra lösningar på problemet än ett planeringsforum i första hand bör väljas. Om den föreslagna översynen av PBL kommer till stånd blir behovet av ett planeringsforum inte heller så angeläget, åtminstone inte i närtid.

Det är enligt revisorerna viktigt att regeringen begränsar sina uppdrag till Boverket alternativt, som verket föreslår, låter finansiera de större uppdragen. Revisorerna menar också att regeringen i större utsträckning kan använda sig av andra källor än Boverket när verksamheten ska följas upp, exempelvis andra statliga myndigheter men också högskolor och universitet. Det är viktigt att Boverket ges möjlighet att ta fler egna initiativ och utveckla sitt uppföljningsarbete och sin omvärldsbevakning.

2.4 Förseningar i plan- och byggprocessen minskar konkurrensen och fördyrar produktionen

Rapporten

Granskningen visar att förseningar i den administrativa plan- och byggprocessen visserligen har en begränsad betydelse för de totala produktionskostnaderna, ca 2–5 %, men att det kan röra sig om tillräckligt stora belopp för att mindre exploatörer ska tveka att ta initiativ till nya projekt. Osäkerheten om hur lång tid ett projekt tar eller om det över huvud taget kommer till stånd kan verka konkurrenshämmande och medföra att färre projekt blir genomförda och att priserna blir högre än de annars skulle ha blivit. Det kan också leda till att endast projekt som ger en mycket hög avkastning, dvs. bostadsprojekt i de mest attraktiva lägena med en stor efterfrågan, kommer till stånd.

Det nuvarande tvåstegsförfarandet i planeringen leder inte sällan till att planeringsarbetet förlängs. Mellan de båda stegen, programsamråd och plan-samråd/utställning, har ibland planförslaget inte ändrats mer än marginellt. Inget tyder på att överklagandena i den efterföljande processen minskar genom denna ordning. Även länsstyrelserna är tveksamma till att medborgarinflytandet ökat genom denna ändring i planhanteringen.

Revisorerna anser att länsstyrelserna bör få i uppdrag att initiera ett utvecklingsarbete tillsammans med kommunerna som kan leda till en mer förutsägbar och snabbare handläggning.

Andelen detaljplaner som genomförs med enkelt planförfarande är hög och granskningen visar att det finns risk att enkelt planförfarande används även i de fall normalt planförfarande borde ha använts.

Boverket anser att planprocessen, särskilt efter överklaganden, kan bli lång och medföra en mindre kostnadsökning för exploatören. Verket instämmer i att processtiden för planeringen i många fall är viktig och att det är fullt sannolikt att vissa projekt inte kommit till på grund av rädslan för en lång processtid. Boverket håller med om att osäkerheten om processen sannolikt påverkar viljan att exploatera mer än processens längd i sig. Det talar för att spelreglerna borde göras tydligare. Verket anger samtidigt att det oftast är andra faktorer än tidsaspekten och osäkerheten som hindrar bostadsbyggandet. Verket anser också att tiden får vägas mot den färdiga planens kvalitet och dess långsiktiga och övergripande mål.

Värnandet om kvaliteten i planeringen framhålls även av andra remissinstanser. *Länsstyrelsen i Stockholms län* pekar på att utgångspunkten för diskussion om förändringar i planprocessen är att Sverige internationellt sett har en snabb och effektiv planeringsprocess med hög säkerhet. Plan- och byggprocessens längd måste vägas mot en helhetssyn i planeringen. Ytterst handlar det enligt länsstyrelsen om att säkerställa en god kvalitet i det som byggs – i bostaden, i staden och i samhällsrummet i stort. Revisorerna föreslår i sin rapport att länsstyrelserna får i uppdrag att tillsammans med kommunerna starta ett utvecklingsarbete i syfte att sprida kunskap som kan leda till en mer förutsägbar och snabbare planhandläggning. Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar att ett sådant arbete redan övervägs på många håll, bl.a. i Stockholm län. Länsstyrelsen för också fram att ett återrapporteringskrav skulle kunna visa att regeringen prioriterar denna fråga.

Svenska Kommunförbundet anför att en effektiv planeringsprocess skapar långsiktigt hållbara lösningar med lokal identitet. Förbundet menar att detta ibland behöver få ta tid. Svenska Kommunförbundet anför vidare att det står klart att byggentreprenörerna har blivit allt färre och större. Att detta beror på en ineffektiv planeringsprocess är förbundet däremot inte övertygat om. Enligt förbundet innebär samhällets ökade komplexitet, starka och vältaliga sektorintressen och en successiv förstärkning av den enskildes rättsliga ställning troligen att byggprojekt blir mer framtunga. Kommunförbundet anser att de två stegen i detaljplaneringen är bra då de ger möjlighet till en tidig avstämning.

Malmö stad delar revisorernas uppfattning att de två stegen bör ses över men menar samtidigt att den tidiga planeringen också har fördelar. Även *Vilhelmina kommun* anser att program i detaljplaneringen underlättar den vidare planeringen men konstaterar att den inte har medfört ett ökat medborgarinflytande så till vida att fler deltar i processen.

Byggnadsnämnden i Göteborg delar revisorernas uppfattning att planprocessen kan förkortas utan att medborgarinflytandet minskas. Processen har enligt nämnden i flera fall onödigt förlängts genom införandet av flera skeden som även för tämligen enkla ärenden innebär två samråd, program- och plansamråd. *Lantmäteriet, Konkurrensverket, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Lomma och Umeå kommuner* samt *JM AB* är också tveksamma till nyttan av programskedet och delar revisorernas uppfattning att frågan bör utre-

das. Umeå kommun anser att de olika skedena i detaljplaneringen nog förvirrar medborgarna mer än leder till ett reellt ökat medborgarinflytande.

JM AB understryker betydelsen av en tidsbegränsning av detaljplaneprocessen. Bolaget konstaterar att den långa planprocessen har diskuterats inom statliga utredningar, av Boverket och inom olika länsstyrelser med ett mycket blygsamt resultat. Detaljplaneprocesser på två till tre år är i dag sällsynta enligt bolagets erfarenhet. Inte alltför sällan kan de ta både fem och tio år och även längre tid.

Konkurrensverket menar att en utdragen process missgynnar de mindre företagen på byggmarknaden eftersom dessa inte har den juridiska kompetens eller de utarbetade kontakter med olika myndigheter som de större byggföretagen har. En dåligt fungerande process påverkar därmed också nyetableringarna på byggmarknaden negativt.

Revisorerna studerar i rapporten bara de planeringsprocesser som leder fram till bebyggelse. Verket menar att alla övriga projekt och projektidéer som av olika anledningar inte kommer till stånd, till slut också belastar priserna på de bostäder som ingår i bolagens färdigställda byggprojekt.

Revisorernas överväganden

Revisorerna konstaterar att det i den administrativa plan- och byggprocessen finns flera hinder som leder till förseningar och därmed leder till ökade kostnader och en försämrad konkurrens. Dessa hinder bör enligt revisorerna så långt möjligt tas bort.

Några remissinstanser framhåller vikten av kvalitet i planeringen och byggandet och tycks ställa det i motsatsförhållande till en snabbare och effektivare process. Man anser att planeringen får ta den tid som behövs för att säkerställa kvaliteten i slutresultatet.

Granskningen har visat att en kortare planeringsperiod inte behöver betyda en sämre kvalitet i slutprodukten. Revisorerna har svårt att se att planeringstider på fem upp till tio år tillför planärendet någon ytterligare kvalitet. Att skapa förutsättningar för en snabbare administrativ process där så är möjligt är därför enligt revisorerna viktigt.

Revisorerna anser att reglerna om krav på program i detaljplaneringen kan ha förlängt hanteringen utan att ge det ökade medborgarinflytande som det var tänkt. Granskningen visar samtidigt att det tidiga programmet också skapat fler kontakter med övriga aktörer i tidigare skeden i planeringen. I vissa okontroversiella och förhållandevis enkla planärenden upplevs dock tvåstegsförfarandet onödigt tillkrånglat och skapar ibland förvirring. Flera remissinstanser anser att reglerna bör göras mer flexibla för att undvika onödig byråkrati. Revisorerna instämmer i detta.

Revisorerna anser vidare att länsstyrelserna bör ges en mer aktiv roll i kontakterna med kommunerna när det gäller utbildning, information och erfarenhetsåterföring.

I granskningen har revisorerna exemplifierat flera åtgärder som kunde effektivisera hanteringen, bl.a. införandet av tidsgränser inom vilka kommunen bör svara på planinitiativ, att kommunen bör motivera sitt ställningstagande

att inte gå vidare med ett planärende, ett ökat delegationsförfarande inom kommunen m.m.

Revisorerna anser att regeringen bör överväga att ge länsstyrelserna i uppdrag att bedriva ett utvecklingsarbete tillsammans med kommunerna där bl.a. dessa frågeställningar ingår. Revisorerna har erfårit att det på några håll i landet bedrivs ett sådant arbete. Genom ett särskilt uppdrag från regeringen markeras vikten av arbetet samtidigt som alla kommuner ges möjlighet att delta. Länsstyrelserna bör fortlöpande informera regeringen om resultatet av ett sådant arbete. Även Boverket och Svenska Kommunförbundet bör delta i planeringen av arbetet.

Användning av enkelt planförfarande kan förkorta planprocessen betydligt och det är därför viktigt att utnyttja denna möjlighet när så är lämpligt och möjligt. Granskningen visar att andelen planer som genomförs med enkelt planförfarande är hög och att kommunerna använder sig av enkelt förfarande även då normalt planförfarande borde ha använts. Bestämmelserna om när enkelt planförfarande får och bör användas behöver därför tydliggöras för användarna. Behovet av regeländringar bör prövas i samband med översynen av PBL.

2.5 Länsstyrelsens roll i den fysiska planeringen

Rapporten

Länsstyrelsen har en viktig roll bl.a. när det gäller att medverka i de tidiga skedena av planeringen. Granskningen har visat att länsstyrelserna minskat sina personella resurser just inom de enheter eller avdelningar som har de löpande kontakterna med kommunerna i planeringsfrågor. Det finns en risk att det kan försvåra en aktiv samverkan mellan kommunerna och länsstyrelsen och dessutom förlänga planprocessen när länsstyrelsen "kommer in" alltför sent.

Länsstyrelserna avsätter begränsade resurser till sina kontakter med kommunerna i planeringen. Granskningen visar att personalresurserna nästan har halverats under de senaste fem åren. Revisorerna anser att detta är oroande. Regeringskansliet bör följa utvecklingen.

I granskningen konstateras att länsstyrelserna är osäkra på vilken roll de har i fråga om bevakning av mellankommunala intressen och hur den mellankommunala samordningen ska följas upp. Regeringen bör ta de initiativ som behövs för att klarlägga länsstyrelsernas uppgifter inom området och se till att detta når ut till samtliga länsstyrelser.

Remissinstanserna

Flera remissinstanser betonar länsstyrelsens viktiga roll i planeringen. Några instämmer i förslaget att länsstyrelsens roll bör definieras och klargöras. Länsstyrelserna bör avsätta mer resurser till planeringen och kontakterna med kommunerna.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att frågan om kommunal samordning är av central betydelse för länsstyrelsernas framtid. Länsstyrelsen menar

också att det vore intressant att diskutera om mellankommunal samordning i PBL skulle kunna utvecklas till att bli ett instrument för alla de rumsliga och funktionella regionala frågor som staten genom länsstyrelsen behöver kunna påverka i länet. Länsstyrelsen delar revisorernas åsikt att Regeringskansliet bör följa utvecklingen hos länsstyrelserna, när det gäller hur mycket resurser som avsätts till kontakter med kommunerna i planeringen. Neddragningarna de senaste åren riskerar att förlänga planeringsprocessen och det är viktigt att upprätthålla en likartad kvalitet i planhanteringen i hela landet.

Länsstyrelsen i Örebro län framhåller att länsstyrelserna besitter en, i plan- och byggsammanhang, unik kompetens. Genom sin medverkan i processen får länsstyrelserna inblick i enskilda projekt som är av största betydelse för att bedöma enskilda projekts effekter för enskilda och allmänna intressen.

*Länsstyrelsen i Västerbottens län*s erfarenhet är att kommunernas planeringsresurser i många fall är underdimensionerade. Detta gör att kommunerna sällan är initiativtagare till projekt samt att fördjupade översiktsplaner sällan genomförs.

Malmö stad delar revisorernas överväganden att länsstyrelsens roll bör utvecklas och definieras bättre. Den statliga kontrollen bör koncentreras på frågor som ligger inom länsstyrelsens ansvarsområden. Kommunen efterlyser ett förtydligande av länsstyrelsens mandat enligt 12 kap. 1 § PBL.

Vidare biträder Malmö stad revisorernas uppfattning att länsstyrelsens resurser i fråga om plan- och byggprocessen bör förstärkas, inte minst för att uppmärksamma länsstyrelsens roll som diskussionspart i den tidiga planeringen.

Svenska Kommunförbundet anser också att länsstyrelserna behöver öka sina insatser för att stödja den mellankommunala samordningen. Människor bor allt oftare i en kommun men arbetar i en annan. I dag har de mellankommunala frågorna en undanskymd roll i rådande planeringssystem. Här borde länsstyrelserna vara mer aktiva som arenahållare, kunskapsförmedlare och diskussionspartner. Eftersom det mellankommunala samarbetet inte alltid sammanfaller med länsgränserna anser förbundet att länsstyrelsernas roll inte ska vara för formell och preciserad.

Konkurrensverket och *SABO* stöder revisorernas förslag om ett förtydligande av länsstyrelsernas uppgifter och ansvar vad gäller den mellankommunala samordningen.

Revisorernas överväganden

Länsstyrelsen har en viktig roll i den mellankommunala samordningen och som främjare av det regionala perspektivet i planeringen.

Revisorerna anser att regeringen bör ta initiativ till att klarlägga länsstyrelsens roll och uppgift inom området. Regeringen bör också göras uppmärksam på iakttagelsen att länsstyrelsen lägger ned allt mindre resurser på kommunala kontakter i planeringens tidiga skeden. Detta står inte i samklang med PBL:s intentioner.

Rapporten

Av rapporten har framgått att kommunerna inte följer upp utvecklingen av överklagade planer och bygglov. Någon statistik finns sällan att tillgå på kommunal nivå. Länsstyrelserna har en bättre uppföljning och kan också redovisa statistiskt material men någon analys av materialet genomförs inte.

Revisorerna anser att Boverket i samverkan med länsstyrelserna bör ta initiativ till att förbättra statistiken, uppföljningen och analysen av överklagade PBL-beslut. Regeringen bör fortlöpande hållas informerad om utvecklingen inom området då överklaganden ofta speglar aktuella problem och visar på effekter av lagtillämpningen inom området.

Fallstudierna i granskningen visar att den genomsnittliga tiden för överklagandena uppgick till åtta månader. Längst tid tog behandlingen hos regeringen. I något fall har regeringens prövning tagit närmare ett år. Överklagandeskedet svarade i genomsnitt för 20 % av tidsåtgången för hela planprocessen.

Resultatet visar att det är angeläget att försöka förkorta myndigheternas handläggningstid av överklaganden.

I rapporten redovisas de olika förslag som inlämnats från olika instanser för att minska bl.a. de tidsmässiga följderna av överklaganden. Bland annat föreslås åtgärder för en snabbare ärendehandläggning vid överprövningen, en begränsning av möjligheterna att överklaga exempelvis genom införande av någon form av avgift eller prövningstillstånd och färre instanser som prövar överklaganden. Åtgärder med mer långsiktig verkan syftar bl.a. till att erhålla en bättre planberedskap i kommunerna, upprättande av alternativa planförslag och information och utbildning av planerare för att åstadkomma en tidigare medborgardialog.

Revisorerna anser att alla förslag bör diskuteras ingående innan de leder till förändringar. Revisorerna tar inte ställning till nämnda förslag men ställer sig i rapporten tveksamma till åtgärder som kan medföra att medborgarinflytandet inskränks genom införande av avgifter.

I rapporten konstateras att Regeringskansliet tillsatt en arbetsgrupp som har till uppgift att bl.a. se över instansordningen vid överklaganden. Revisorerna förutsätter att de förslag som gruppen kommer fram till övervägs noga och blir föremål för en bred remissomgång.

Remissinstanserna

Många remissinstanser instämmer i att överklaganden många gånger är ett problem och att de ibland förlänger processen utan att de medverkar till ett reellt ökat medborgarinflytande. I revisorernas rapport omnämns det arbete som nu pågår inom Regeringskansliet att se över instansordningen vid överklaganden. Flera remissinstanser har också begagnat sig av tillfället att ge sina synpunkter på en eventuell ändrad instansordning.

Boverket hänvisar i sitt remissvar till undersökningar som tyder på att antalet överklaganden och överklagandeprocessens längd inte har förändrats särskilt mycket på senare år.

Lantmäteriet är tveksamt till att minska den formella besvärsrätten över planer. Dels skulle detta leda till minskad rättssäkerhet, dels är det tveksamt om det skulle förkorta planprocessen nämnvärt. I stället bör nuvarande arbetsformer utvecklas så att behovet av överklagande minskas.

Länsstyrelsen i Örebro län gör bedömningen att avgörandet av överklagade bygglov ofta tar mycket lång tid. Därför bör man kunna överväga striktare regler för rätten att överklaga samt vilken typ av frågor som kan överklagas. Länsstyrelsen anser däremot inte att rätten att överklaga beslut i detaljplaneprocessen ska beskäras. I stället skulle kommunerna tydligare förklara hur samrådskretsen ser ut, vilka som har rätt att överklaga samt redovisa vilka effekter ett plangenomförande har på de allmänna och enskilda intressena.

Malmö stad delar revisorernas förslag att överklagade ärenden bör följas upp bättre. En sådan uppföljning och analys utförs lämpligen av Boverket i samverkan med länsstyrelserna enligt revisorernas förslag. Det är enligt Malmö stad av stor betydelse att överklaganden kan avgöras snabbt då i många fall stora ekonomiska värden står på spel för såväl enskilda som det allmänna.

Lomma kommun anser att införandet av prövningstillstånd för överklaganden bör övervägas för att minska okynnesöverklaganden.

Umeå kommun är positiv till tidsramar i överklagandeprovningen. Tvistefrågan är ofta behandlad i planärendet varför tidsramar inte på samma sätt som maximitider för kommunens handläggning kan leda till sämre kvalitet i planinnehållet samt sämre medborgarinflytande.

Flera remissinstanser tar tillfället att ge synpunkter på det pågående arbetet inom Regeringskansliet att se över instansordningen vid överklaganden.

Umeå kommun är också tveksam till lämpligheten att överprovningen av politiskt gjorda avvägningar enbart skulle ske i förvaltningsdomstolar. En av grundpelarna i PBL är att politiskt valda kommunala organ ska svara för de avvägningar mellan olika intressen som måste göras vid en planläggning.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att förvaltningsmyndigheterna ska förbli första instans för överklaganden. Att överföra detta till domstolar skulle ytterligare kunna förlänga processen.

Länsstyrelsen i Örebro län framhåller att den nuvarande instansordningen inte kan ändras av rättssäkerhetsskäl. Detaljplaner är relativt komplicerade dokument, där hänsyn tas till många olika samhällsintressen. Därför är det viktigt att överklagandestanserna har en bred kompetens inom området. Det är länsstyrelsens bedömning att länsstyrelserna besitter den rätta och nödvändiga kompetensen, varför det är naturligt att den rådande instansordningen kvarstår.

Kammarrätten i Stockholm ställer sig positiv till att ta över de ärenden som i dag kommer an på länsstyrelserna och regeringen att överpröva. Kammarrätten har dock vissa invändningar mot en sådan ordning. Redan i nuläget handhar förvaltningsdomstolarna överprovningar som gäller bygglov, marklov (förvaltningsbesvär) samt översiktsplaner (laglighetsprovning). De frågor som diskuteras i rapporten passar således väl in i förvaltningsdomstolarnas provningsområde. Kammarrätten menar att man emellertid måste ha i åtanke att politiska ställningstaganden och rikstäckande/motstridiga intressen ligger

till grund för de beslut som kan komma att hamna under domstolens prövning.

Kammarrätten uppmärksammar i sitt remissvar hanteringen av s.k. *blandade mål*. Enligt kammarrätten är hanteringen av dessa mål otymplig. I de åsyftade målen ger kammarrätten ett yttrande endast över förutsättningarna för bygglov m.m. innan bygglovsfrågan överlämnas till regeringen. Regeringen prövar förutsättningarna för bygglov samt beslutar i målet. Kammarrätten föreslår att ett första steg mot ändrad instansordning skulle vara att kammarrätten – i stället för som nu regeringen – beslutar i dessa mål efter det att de överklagats i länsstyrelsen. Regeringen bör inte släppa detta område helt, menar kammarrätten, och föreslår att kammarrätten skall inhämta regeringens (departementets) yttrande.

Länsrätten i Kronobergs län anser att resursbehovet för länsrätterna noga bör övervägas om länsstyrelsen inte längre skall vara överklagandeinstans.

Revisorernas överväganden

Som revisorerna tidigare anfört är det olyckligt att inte alla förslag till en effektivare plan- och byggprocess snarast prövas. Utvecklingen av överklagade PBL-ärenden är en viktig indikation på hur systemet fungerar, och det gör det viktigt att den fortlöpande följs upp och analyseras. Granskningen visar att det finns statistik vid länsstyrelserna men att den inte används och analyseras. Regeringen bör ge länsstyrelsen i uppdrag att förbättra sin uppföljning och fortlöpande återrapportera utvecklingen till regeringen. Någon form av erfarenhetsåterföring till kommunerna bör också övervägas.

Det forcerade byggandet innebär en risk för att andelen överklaganden ökar. Ett ökat antal överklaganden resulterar också i en högre belastning för dem som har att pröva ärendena med förseningar som följd.

Revisorerna utgår ifrån att de förslag som Regeringskansliets arbetsgrupp kommer fram till i fråga om instansordningen för överklaganden m.m. noga övervägs. Inte minst gäller det frågan om att förvaltningsdomstolarna i stället för länsstyrelsen blir överklagandeinstans. Det är bl.a. viktigt att en eventuell ändring inte leder till att processen förlängs ytterligare. Revisorerna anser att arbetsgruppens förslag bör bli föremål för en bred remissomgång. Frågorna skulle också lämpligen kunna övervägas i den PBL-översyn som revisorerna nu föreslår.

2.7 Oklara begrepp i PBL behöver tydliggöras

Rapporten

I granskningen har framförts att de förutsättningar som gäller för att enkelt planförfarande ska få tillämpas bör klargöras i PBL. Begreppen ”begränsad betydelse” och ”ej av allmänt intresse” är otydliga och någon vägledning i praxis är svårt att få då förutsättningarna i planärendena varierar från fall till fall.

”Mindre avvikelse” från plan är ytterligare ett begrepp som är svårt att tolka. I granskningen har framförts att begreppet kommit att tolkas alltför

snävt, vilket inneburit att kommunerna får ”gå omvägen” med en dyr planläggning även i okontroversiella ärenden.

En miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas om planen bedöms ha ”betydande miljöpåverkan”. Granskningen har visat att vissa kommuner regelmässigt upprättar en miljökonsekvensbeskrivning för att vara på ”den säkra sidan”. Härigenom fördyras och i vissa fall förlängs planarbetet.

Remissinstanserna

Remissinstanserna är med två undantag positiva till att oklara begrepp i PBL förtydligas. Två instanser, *Svenska Kommunförbundet* och *Lantmäteriet*, anser att det inom PBL måste finnas utrymme för vissa tolkningar. Länsrätten i Kronobergs län pekar på att ett begrepp ”mindre avvikelse” är exemplifierat i förarbetena och att Regeringsrättsprejudikat finns att tillgå.

Lantmäteriet anser det vällovt att minska osäkerheten om hur de oklara begreppen ska användas i praktiken. Samtidigt varnar *Lantmäteriet* för att alltför definierade begrepp kan leda till en ”stelbenthet” vid tillämpningen. *Lantmäteriet* ställer sig därför tveksamt till om det finns så särskilt stora tidsvinster att göra genom att precisera olika begrepp.

Umeå kommun instämmer i revisorernas uppfattning om att kriterierna för när enkelt planförfarande får användas – ”av begränsad betydelse” och ”ej av allmänt intresse” – bör förtydligas. Detsamma gäller begreppet ”betydande miljöpåverkan” som krav på miljökonsekvensbeskrivning i detaljplanering.

Även *Göteborgs* och *Lomma kommuner* bifaller revisorernas förslag om att förtydliga begreppens innebörd.

Malmö stad informerar att stadsbyggnadsnämnden redan tidigare föreslagit en vidare tillämpning av begreppet ”mindre avvikelse” från plan för att bl.a. snabba upp bygglovsprocessen i ärenden som har begränsad betydelse och inte är av allmänt intresse.

Svenska Kommunförbundet påpekar att man inte bör bortse från att en av poängerna med en ramlag som PBL är att skapa ett visst tolkningsutrymme. Förbundet anser att ett eventuellt förtydligande av begreppen är en uppgift för Boverket.

JM AB menar att begreppet ”betydande påverkan på miljön” bör definieras. På så sätt begränsas upprättandet av miljökonsekvensbeskrivning till projekt där betydande påverkan på miljön verkligen kan uppstå. Det är *JM AB*:s uppfattning att miljökonsekvensbeskrivningar i dag utarbetas i anslutning till nästan varje detaljplan oavsett graden av miljöpåverkan.

Även *SABO* anser det angeläget att de oklara begreppen i PBL ses över, likaså *Formas* och *Konkurrensverket*.

Revisorernas överväganden

Det är viktigt att bestämmelserna klargörs i en samlad översyn av PBL. Om bestämmelserna är oklara eller kan ge upphov till skönsmässiga bedömningar är det bättre att reglerna ändras. En enhetlig och lika tillämpning av bestämmelserna är viktigt inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt. Granskningen har

också visat att oklara begrepp kan medföra en både förlängd och fördyrad planprocess.

2001/02:RR8

3 Revisorernas förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförts under revisorernas överväganden föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut:

Översyn av PBL

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anført i avsnitt 3.2 om en översyn av PBL.

Bättre uppföljning

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anført i avsnitt 3.3 om en bättre uppföljning.

Motverka förseningar i plan- och byggprocessen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anført i avsnitt 3.4 om förseningar i plan- och byggprocessen.

Förtydliga länsstyrelsens roll

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anført i avsnitt 3.5 om länsstyrelsens roll.

Överklaganden och förseningar

Riksdagen tillkännager som sin mening vad Riksdagens revisorer anført i avsnitt 3.6 om överklaganden och förseningar.

Förtydliga oklara begrepp

Riksdagen tillkännager som sin mening vad Riksdagens revisorer anført i avsnitt 3.7 om att förtydliga begrepp i PBL.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Per Rosengren (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Kenneth Lantz (kd), Margit Gennser (m), Karl-Gösta Svenson (m), Agneta Lundberg (s), Ann-Marie Fagerström (s), Conny Öhman (s) och Sten Lundström (v).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Patrick Joyce och revisionsdirektören Mats Midsander (föredragande).

Stockholm den 1 november 2001

På Riksdagens revisorers vägnar

Ingemar Josefsson

Mats Midsander



Rapport 2000/01:14

Plan- och byggprocessens längd

RIKSDAGENS REVISORER
100 12 STOCKHOLM

TEL 08-786 40 00
FAX 08-786 61 88

www.riksdagen.se/rr

Förord

2001/02:RR8

Bilaga 1

Riksdagens revisorer presenterar härmed sin rapport om plan- och byggprocessens längd. Beslut om att genomföra granskningen fattades av revisorerna i plenum den 26 oktober 2000.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas andra avdelning. I andra avdelningen ingår Per Rosengren (v), ordförande, Bengt Silfverstrand (s), vice ordförande, Margit Gennser (m), Hans Stenberg (s), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Lennart Hedquist (m) och Rolf Olsson (v).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektör Mats Midsander haft ansvaret för granskningen. Även kanslichef Åke Dahlberg och t.f. utredningschef Karin Rudberg har deltagit i arbetet.

Rapporten sänds nu på remiss till ett antal myndigheter, kommuner och organisationer. Revisorernas slutliga ställningstagande och förslag till åtgärder utformas därefter i en skrivelse till riksdagen.

Sammanfattning

Revisorerna har granskat plan- och byggprocessens längd. I granskningen har även ingått att undersöka kostnaderna i samband med den administrativa hanteringen. Revisorerna har också studerat hur de olika aktörerna inom området samverkar samt vilka åtgärder som vidtagits eller föreslagits för att effektivisera processen.

I rapporten konstateras att regelsystemet kring planhanteringen fortfarande är komplext. För exploitörerna och byggherrarna upplevs ofta tiden fram till ett lagakraftvunnet bygglov mycket lång. Om det inte är fråga om mycket begränsade planprojekt tar den processen vanligtvis flera år. I de fallstudier som gjorts i granskningen konstateras att planer rörande förnyelse av bostadsområden tog längst tid, 5–10 år, medan projekt med enkla planförfaranden kan genomföras på ett antal månader. Mer normala planer genomfördes på mellan 1,5 och 3,5 år.

I granskningen framkom att de kostnader som genereras av planeringsprocessen visserligen utgör en begränsad andel av de totala produktionskostnaderna, cirka 2–5 %, men att de är tillräckligt stora för att kunna utgöra ett hinder för initiativ till nya planer och ny bebyggelse.

En annan faktor har dock större betydelse i det avseendet, nämligen osäkerheten om planinitiativet leder till ett godkännande och en lagakraftvunnen plan. Revisorerna pekar bl.a. på den tid det tar innan kommunen ibland lämnar besked i planärenden eller behandlar förslaget, osäkerheten hur och när eventuella erinringar mot planförslaget blir behandlade samt svårigheten att överblicka plan- och bygglagens (PBL) komplicerade regler. Det finns enligt revisorerna en stor risk att detta begränsar konkurrensen och att endast de största exploitörerna ges möjlighet att agera på marknaden. Revisorerna anser att regeringen bör ta initiativ till åtgärder för att komma till rätta med problemen.

I granskningen fann revisorerna att det var en stor spridning i de projekt som studerades när det gäller vilket skede i planeringen som tog mest tid. Överklagandetidens andel av den totala tiden varierade stort beroende på vilken typ av plan det gällde. Den genomsnittliga överklagandetiden uppgick till drygt 8 månader. I ”vanliga” planer uppgick tiden för överklaganden till närmare 25 % av processens längd.

Granskningen tyder på att den nuvarande inriktningen med ett tvåstegsförfarande i planeringen, program- och planskede, inte ger färre överklagade planer. Det finns en risk att hanteringen, genom de ändringar som gjordes 1996 i det avseendet, i stället komplicerats och förlängt processen. Det är också tveksamt om den lett till ett ökat medborgarinflytande.

Revisorerna föreslår att regeringen överväger att ta bort något av stegen. En utgångspunkt bör då vara att ta vara på de positiva erfarenheter som den

”tidiga” planeringen ändå gett, dvs. ett bredare beslutsunderlag och en möjlighet till tidig insyn i planeringen.

I rapporten ges också flera exempel på andra åtgärder som underhand föreslagits för att få bort de administrativa hindren i processen. Revisorerna anser det viktigt att alla förslag som kan effektivisera verksamheten prövas noga. Revisorerna föreslår därför att regeringen på ett mer kontinuerligt sätt än i dag följer upp PBL-frågorna.

Det Byggekostnadsforum som inrättats vid Boverket och som har till uppgift att ta hand om och följa upp de förslag som Byggekostnadsdelegationen redovisade i sitt betänkande anser revisorerna vara ett intressant initiativ. En sådan arbetsform kunde enligt revisorerna prövas för att ta tillvara alla de förslag som nu ges in till regeringen i syfte att effektivisera plan- och byggprocessen. Genom att samla en bred kompetens vid Boverket med en bestämd uppgift kan forskningsresultat m.m. inom området bättre tas om hand och återföras inte bara till regeringen utan även till kommuner, andra myndigheter och till branschen i övrigt.

Revisorerna konstaterar i rapporten att det finns ett behov av att förbättra statistiken, uppföljningen och analysen av överklagade PBL-beslut. Revisorerna anser att Boverket i samverkan med länsstyrelserna bör ta initiativ till förbättringar i dessa hänseenden samt fortlöpande hålla regeringen informerad om utvecklingen inom området.

I granskningen har det framförts att den aktiva tiden i kommunerna för framtagande av detaljplaner endast är en mycket liten del av totaltiden. En stor del av den passiva tiden är lagreglerad men det finns uppenbarligen stora möjligheter att göra tidsvinster genom att minska den passiva tiden. Kommunernas förmåga i det avseendet skiljer sig mycket åt, varför det enligt revisorerna finns anledning att pröva hur kommunernas ibland långa handläggningstider kan förkortas. I granskningen har också olika förslag framförts som att införa bestämda tider för inom vilket ett ärende ska vara avgjort, utöka delegationen och förbättra de interna rutinerna i kommunerna.

Revisorerna anser att det är kommunerna själva som genom erfarenhetsåterföring ska komma fram till de åtgärder som kan effektivisera planarbetet. Det projekt som Boverket nu bedriver i syfte att sprida goda exempel på hur den översiktliga planeringen lämpligen kan genomföras m.m. kan därvid vara en förebild. Revisorerna anser att ett sådant administrativt utvecklingsarbete tillsammans med kommunerna bör bedrivas i lokala, eller regionala forum, exempelvis med länsstyrelsen som initiativtagare och sammanhållande för arbetet. I det utvecklingsarbetet bör även företrädare för Boverket och Svenska Kommunförbundet ingå.

Revisorerna framhåller vikten av att det görs en mer samlad översyn av de bestämmelser i PBL som på olika sätt påverkar planprocessens längd och kostnader. Vid en sådan översyn bör prövas och tas till vara alla möjligheter till förenklingar.

I revisorernas rapport nämns även några specifika frågor som bör uppmärksammas, bl.a. effekterna av de oklara begrepp som förekommer i PBL. Om bestämmelserna är oklara eller kan ge upphov till skönsmässiga bedömningar är det enligt revisorerna viktigt att reglerna ändras. En enhetlig och lika tillämpning av begreppen är viktig, inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt.

- Revisorerna pekar bl.a. på begreppen;
- ”mindre avvikelser” från detaljplan
 - när en plan får genomföras med enkelt planförfarande genom bedömningen ”begränsad betydelse” och ”saknar intresse för allmänheten”,
 - ”betydande miljöpåverkan” i samband med krav på en miljökonsekvensbeskrivning i detaljplaneringen.

Revisorerna konstaterar vidare att länsstyrelsens uppgift i fråga om bevakning av mellankommunala intressen i planeringen och hur den mellankommunala samordningen ska genomföras är oklar. Regeringen bör undersöka hur PBL kan förtydligas i det avseendet och hur länsstyrelserna kan bli informerade om vad som ingår i uppgiften.

Revisorerna föreslår att rapporterna från den arbetsgrupp inom Regeringskansliet som nu bl.a. ser över instansordningen för överklaganden, och Boverkets projekt att lära ut ”goda exempel” i översiktsplaneringen blir föremål för remissbehandling. Såväl Regeringskansliets arbetsgrupp som Boverket har även i uppgift att föreslå förenklingar av PBL. Det kan enligt revisorerna vara värdefullt att även andra myndigheter och organisationer ges tillfälle att reagera och ge sina synpunkter på förslagen.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

1.1 Bakgrund

Bostadsutskottet har föreslagit Riksdagens revisorer att granska plan- och byggprocessens längd. Bakgrunden till förslaget är bl.a. att processen ofta framställs som långdragen och som en väsentlig orsak till att bostäder inte kan produceras i takt med efterfrågan. Det tar lång tid från det att en kommun påbörjar arbetet med att anta eller ändra detaljplan till dess att ett lagakraftvunnet bygglovsbeslut föreligger. Kritik som har framförts i detta sammanhang gäller bl.a. överprövningen av de kommunala besluten.

Revisorerna beslutade i oktober 2000 att genomföra en granskning i huvudsak i enlighet med utskottets förslag. Någon samhällsekonomisk analys bedömde dock inte revisorerna vara möjlig att genomföra inom ramen för denna granskning. Däremot har kostnaderna i samband med plan- och byggprocessen studerats i ett antal fallstudier. Likaså har ingått att studera hur de centrala, regionala och lokala aktörerna samverkat i de aktuella fallen samt vilka hinder som kan finnas i plan- och byggprocessen.

Flera utredningar har de senaste åren tagit upp frågan hur man kan öka bostadsbyggandet. Många har också visat på hinder som försvårar och fördröjer plan- och byggprocessen. Olika förslag till åtgärder som skulle kunna undanröja hindren har också presenterats. I den här framställningen återges några av de slutsatser som dragits i utredningarna. Syftet är att beskriva den nuvarande situationen, vilka åtgärder som vidtagits och vad som görs för att förbättra situationen.

Det regelsystem som omgärdar plan- och byggprocessen upplevs av många som komplext. Det är främst kommunen som tillsammans med vissa andra statliga myndigheter har att tillämpa bestämmelserna och göra de avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen som är nödvändiga i de olika projekten. Exploatörer, sakägare, boende, intressegrupper m.fl. är beroende av hur myndigheterna genomför den administrativa processen. I det arbetet ska de också få tillfälle att medverka i olika skeden. För exploatörerna och byggherrarna upplevs ofta tiden fram till ett lagakraftvunnet bygglov mycket lång. Om det inte är fråga om mycket begränsade projekt tar den processen vanligtvis mer än ett år, ibland flera år.

Plan- och bygglagen (PBL) har under åren ändrats, och därmed har även de inblandades förutsättningar förändrats. En del av förändringarna har i några fall syftat till att göra processen enklare och snabbare.

Den administrativa processen i sig genererar också kostnader som kommunen, exploatören eller de boende till sist får dela på. I den allmänna debatten har diskuterats hur stor del den är av den totala produktionskostnaden och vilka som främst drabbas av eventuella fördyringar på grund av en ineffektiv administrativ process. I granskningen har ingått att försöka svara på den frågan. Likaså har ingått att pröva om nämnda regeländringar verkligen lett till en enklare och snabbare process. Granskningen berör främst processen fram till en lagakraftvunnen plan.

1.2 Inriktning och metoder

De metoder som använts i granskningen är, förutom sedvanliga intervjuer med inblandade aktörer, ett antal fallstudier. Härtill har en enkät till samtliga länsstyrelser genomförts (bil.1). Fallstudierna omfattar några enskilda projekt i sex kommuner. Vid valet av kommuner som ingår i studien utgick revisorerna ifrån kommuner med olika planeringskulturer. I länsstyrelseenkäten gjorde länsstyrelserna bedömningen att vissa kommuner oftare än andra använder sig av s.k. "tidig planering". Boverket har underhand rådfrågats i valet av kommuner.

Fallstudierna genomfördes i de tre storstadskommunerna samt i Örebro, Helsingborg och Nacka. Utgångspunkten var att hitta kommuner som genomför planeringen på något olika sätt. Redan tidigt konstaterades dock att en sådan jämförelse inte blir rättvisande då endast enstaka planprojekt har kunnat studeras. Kommunerna antar ett stort antal planer varje år och förutsättningarna i de olika planärendena skiljer sig mycket åt. Även enskilda projekt i samma kommun har olika förutsättningar beroende på planförfattare och övriga planförutsättningar. Fallstudierna blir då mer exempel på hur det gått till i de aktuella projekten och mindre vilken planeringskultur kommunen har.

På revisorernas uppdrag har t.f. professor Thomas Kalbro och docent Hans Lind från Kungliga Tekniska högskolan i Stockholm (KTH) gjort en analys av de administrativa kostnaderna, bl.a. kostnaderna för kommunens och myndigheternas planhantering. Konsultrapporten återfinns i bilaga 2.

Mot bakgrund av att såväl Boverket som en arbetsgrupp inom Regeringskansliet för närvarande undersöker utvecklingen av överklaganden i PBL-ärenden har ingen sådan kvantitativ undersökning ingått i granskningen. Projekten ska vara slutförda i juli i år. Materialet kan därför finnas tillgängligt vid revisorenas prövning av en eventuell skrivelse till riksdagen i höst.

2 Regelverket kring plan- och byggprocessen

Plan- och bygglagen (1987:10) (PBL) trädde i kraft den 1 juli 1987. Genom den nya lagen upphävdes bl.a. byggnadslagen från 1947 och byggnadsstadgan från 1959. I PBL betonades dels den översiktliga planeringens roll, dels samordningen med annan samhällsplanering. Bestämmelserna syftar enligt 1 kap. 1 § PBL till ”att med 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.”

Ett grundläggande syfte med den nya lagen var att förstärka medborgarinflytandet. I propositionen (prop.1985/86:1 s. 67) sammanfattas lagförslagets huvudsakliga inriktning i nio punkter. En av dem anger att medborgarinflytandet ska förbättras. ”Vid planläggning skall genom information och debatt eftersträvas ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt för de politiska organen.” I syfte att ytterligare förstärka medborgarinflytandet gjordes vissa ändringar i lagstiftningen år 1996 (se nedan avsnitt 2.3).

Kommunerna har en central roll och ett starkt inflytande på planläggning och byggande genom det s.k. planmonopolet. Det är kommunen som styr bebyggelseutvecklingen genom att låta upprätta, ställa ut och anta såväl översiktsplan som detaljplan och områdesbestämmelser. Kommunen svarar också för den efterföljande bygglovsprövningen.

Länsstyrelsen har ansvar för tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och ska samverka med kommunerna i deras planläggning. Länsstyrelsen ska vidare enligt 12 kap.1 § PBL pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iaktas eller
4. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

En sådan prövning gör länsstyrelsen i samband med att kommunen samråder med länsstyrelsen i enskilda planförslag.

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som behandlar frågor om användningen av mark och vatten och byggandet i kommunen. För kommunen har översiktsplanen tre viktiga funktioner.¹

- Den kan utnyttjas som vision för kommunens framtida utveckling.
- Den är ett förenklings- och effektiviseringsinstrument för kommunens vardagsbeslut. Genom att kommunen i planen beskriver allmänna intressen och miljö- och riskfaktorer inom kommunen och samlat tar ställning till mark- och vattenanvändningen och bebyggelseutvecklingen, underlättas kommunens beslut vid senare prövningar av detaljplaner och lov. Kommunens möjligheter att påverka andra myndigheter som fattar beslut enligt de övriga naturresursanknutna lagarna är som nämnts ovan beroende av översiktsplanens innehåll.
- Slutligen fyller översiktsplanen uppgiften som instrument för dialogen mellan stat och kommun beträffande de allmänna intressenas (riksintressenas) innebörd och avgränsning.

Översiktsplanens betydelse förstärktes och gjordes tydligare 1996. Lagändringarna² innebar bl.a. att översiktsplanens status som vägledande dokument för efterföljande beslut ökades, att kraven på det obligatoriska innehållet utvidgades och förtydligades samt att kravet på en aktuell översiktsplan och uppföljning av den preciserades.

Översiktsplanens syfte är att samordna statliga och kommunala intressen i den fysiska planeringen och redovisa inriktningen för den framtida detaljplaneringen och byggandet. Planen är däremot inte bindande för efterföljande detaljplaner och bygglov men ska vara ett viktigt beslutsunderlag och få en betydande styrande verkan för efterföljande beslut. Som exempel är en förutläggning för utnyttjande av s.k. enkelt planförfarande att förslaget till detaljplan är förenligt med översiktsplanen.

Kommunen kan också ta fram fördjupningar av översiktsplanen för delområden inom kommunen, t.ex. för enskilda tätorter eller stadsdelar. Formellt är en sådan fördjupning detsamma som en ändring av planen.

Innan en översiktsplan kan antas av kommunfullmäktige måste den ställas ut för offentlig granskning i minst två månader. Detta gäller även ändring av planen. I syfte att bredda beslutsunderlaget ska kommunen samråda med länsstyrelsen, andra kommuner, myndigheter och enskilda som kan ha intresse av förslaget och därefter redovisa framkomna synpunkter i en samsrådsredogörelse.

Länsstyrelsen har uppgiften att företräda staten och ska lämna planeringsunderlag för planen och i övrigt bevaka statliga intressen och frågor som rör mellankommunal samordning. Under utställningen ska länsstyrelsen sam-

¹ Boken om översiktsplan, Boverket

² SFS 1995:1197

manställa ett granskningsyttrande över förslaget. Av yttrandet ska det framgå om förslaget tillgodoser riksintressen, om mellankommunala frågor om mark- och vattenområden inte samordnats på ett lämpligt sätt och om bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa samt till behovet av skydd mot olyckshändelser. Det ska också framgå om inte länsstyrelsen godkänt planen. I så fall ska kommunen göra en anmärkning om detta i planen. Granskningsyttrandet utgör sedan en del av översiktsplanen när den antagits av kommunfullmäktige.

Kommunen behöver inte ha någon uppsökande verksamhet i samband med samråd kring förslag till eller ändring av en översiktsplan. En ambition bör däremot vara att väcka debatt och intresse för frågorna. Hur kommunerna lever upp till detta har inte undersökts närmare de senaste åren. I juni 1999 presenterade Kommunförbundet sin kartläggning av verksamheten inom plan- och byggsektorn vari stadsbyggnadscheferna i kommunerna fick svara på frågor om nyttan med översiktsplanen och allmänhetens deltagande och information.

Tabell 1
Nyttan med översiktsplanen

Stärkt helhetssyn	82 %
Underlättad diskussion med länsstyrelse och statliga verk	76 %
Ärendehantering har blivit effektivare	58 %
Miljöfrågorna har fått ökad tyngd	48 %
Förbättrad beredskap för oväntade skeden	47 %
Ökat medborgarinflytande	43 %
Kommunens ställning har stärkts i regionala diskussioner	39 %
Samarbetet mellan olika förvaltningar/nämnder har underlättats	30 %

Källa: Kommunförbundets enkät 1998

Drygt 80% av kommunerna ansåg att arbetet med översiktsplanen har bidragit till att stärka helhetssynen och nästan lika stor andel att diskussionen med länsstyrelsen och statliga verk underlättats. Däremot ansåg endast 43 % att översiktsplanen medfört ett ökat medborgarinflytande och en knapp tredjedel att samarbetet mellan olika förvaltningar och nämnder i kommunen hade underlättats.

Regeringen gav i maj 2000 Boverket i uppdrag att förmedla kunskaper till kommunerna om metoder att förbättra planberedskapen. Projektet, som redovisas närmare nedan i avsnitt 3, syftar bl.a. till att utveckla översiktsplaneringen i kommunerna.

2.2 Områdesbestämmelser

Områdesbestämmelser får antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås. Områdesbestämmelserna får då inte strida mot översiktsplanen. Genom bestämmelserna kan ställningstaganden i översiktsplanen ges bindande verkan mot myndigheter och enskilda. Dessutom kan bestämmelserna antas för att säkerställa ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken.

Områdesbestämmelser är till skillnad från översiktsplanen bindande för efterföljande beslut om bygglov och fastighetsbildning m.m. Områdesbestämmelser kan användas när bestämmelser behövs endast i några få avseenden. De kan dock inte ge någon byggrätt för fastighetsägaren. Bestämmelserna kan exempelvis maximera ytan på byggnader utanför planlagt område, reglera användningen av marken och säkerställa en naturresurs, föreskriva trädgårdningsförbud samt ange bygglovsplikt inom ett område.

Förfarandet vid beslut om områdesbestämmelser är i huvudsak desamma som vid antagande av detaljplan. En skillnad är att det inte finns något krav på program eller miljökonsekvensbeskrivning.

Medborgarinflytandet

Reglerna om detaljplan finns i 5 kap. PBL. Detaljplanen används för att närmare reglera rättigheter och skyldigheter, dels mellan markägare och samhället, dels markägare emellan. En detaljplan måste alltid ha ett visst minsta innehåll men får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till dess syfte. Det är framför allt i samband med framtagandet av detaljplanen som medborgarinflytandet är avsett att ha sin tyngdpunkt. I propositionen inför plan- och bygglagen (prop. 1985/86:1, s. 166) uttalade departementschefen följande i frågan om utformningen av detaljplaner:

”För den enskilde är planläggningen närmast före byggandet det skede där intresset att medverka vanligen är starkast. Detaljplanen måste därför utformas på ett sådant sätt att medborgarinflytandet verkligen kan få en reell innebörd, dvs. kan göra sig gällande innan förutsättningarna för bebyggelseutformningen är låsta.”

Kommunernas planmonopol

I 2 kap. PBL anges vilka allmänna intressen som ska beaktas vid planläggningen och lokaliseringen av bebyggelsen. I 3 kap. anges att markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utformning ska prövas genom detaljplanering. Detta s.k. detaljplanekrav innebär bl.a. att kommunen kan avslå en ansökan om bygglov med hänvisning till att prövningen måste föregås av planläggning. Någon möjlighet att framtinga en sådan detaljplanläggning finns inte. Kommunen har planmonopol och kan i det avseendet styra bebyggelseutvecklingen.

Vid antagandet av detaljplanen ska kommunen också ange genomförandetiden för planen vilken får bestämmas till mellan 5 och 15 år. Under den tiden får i princip planen inte ändras, vilket ger fastighetsägaren en rättighet att beviljas bygglov i enlighet med planen. Planen gäller även efter genomförandetiden men kan då ändras eller upphävas av kommunen.

Obligatoriskt program och samråd

När förslag till detaljplan upprättas ska den grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen om detta inte, som det anges i 5 kap. 18 § PBL, är onödigt. Kravet på att detaljplanen ska föregås av ett program förstärktes 1996 och kan ses som ytterligare ett uttryck för en strävan att bereda medborgarna möjlighet att komma in i ett så tidigt skede som möjligt i planeringen. Idag ska detaljplanen grundas på ett program om det inte är onödigt. I lagtexten stod det tidigare att den bör grundas på ett program, dvs. det var en rekommendation att upprätta program.

I byggtredningens betänkande 1994 (SOU 1994:36), som låg till grund för de utökade kraven på program och samråd, anges att ändringarna kunde leda till ett visst merarbete för kommunerna. Enligt utredningen skulle detta dock vägas mot de vinster man kunde göra genom att det blir färre överkla-

ganden och mindre risk för förseningar i processen. Till vinsterna var ”icke minst att hänföra utsikten att de kommunala besluten kan komma att stå i bättre samklang med kommuninnevånarnas önskemål och att de boende m.fl. ges reella möjligheter att vara med och påverka besluten redan på kommunal nivå dvs. inte endast genom myndighetsprövningen i samband med överklaganden”.

I samband med upprättandet av program och upprättande av förslag till detaljplan föreskriver lagen en samrådsskyldighet med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs av förslagen. Sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av programmet eller förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av det ska beredas tillfälle till samråd. Syftet med samrådet är som nämnts ovan att bredda beslutsunderlaget och att ge möjlighet till tidig insyn och påverkan. Det bör således ske innan kommunens ställningstaganden är låsta och detaljplanen fått en alltför konkret utformning.

Enkelt planförfarande

I princip gäller således i dag ett generellt krav på program när detaljplan ska upprättas. En möjlighet finns dock att undvara program och det är om planen uppfyller kraven för ett s.k. enkelt planförfarande. Som huvudregel gäller då att program kan undvaras.

Enkelt planförfarande får användas om detaljplanen är av begränsad betydelse och saknar intresse för allmänheten. Avvikelserna från ”normalt” planförfarande består i att samrådsskyldigheten begränsas och att utställningen ersätts av direkta kontakter med sakägarna m.fl. Enkelt planförfarande kan sägas ersätta tidigare möjlighet i byggnadslagstiftningen att ge dispens från planbestämmelser. En sådan möjlighet finns inte i PBL. Endast s.k. mindre avvikelse kan numera tillåtas.

Även för detaljplaner som kräver ett ordinärt förfarande bör det emellertid vara möjligt att under vissa förutsättningar undvara program. Enligt regeringen är tanken att översiktsplanen i vissa fall ska kunna ersätta programmet. Det kan bli aktuellt om översiktsplanen innehåller sådana riktlinjer för detaljplanearbetet att innebörd och konsekvenser kan utläsas tillräckligt tydligt. Det bör då även krävas att översiktsplanen är aktuell samt att detaljplaneförslaget har stöd i översiktsplanen och är förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande över denna.

Miljökonsekvensbeskrivning

En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska upprättas om planen medger en användning som innebär en ”betydande påverkan” på miljön, hälsan eller hushållningen med mark och vatten och andra resurser (5 kap.18 § PBL). Det är kommunen som är ansvarig för bedömningen om en MKB behöver upprättas, dvs. om ett projekt medför en ”betydande” påverkan.

Länsstyrelsen har i samband med det formella plansamrådet och granskningsyttrandet tillfälle att ge synpunkter på när en MKB behöver upprättas.

Boverket gav i juni 2000 ut "Boken om MKB för detaljplan" till hjälp för kommunernas bedömning. I boken går Boverket ingående igenom grunderna för behovsbedömningen. Verket ger också exempel på frågor som kommunen kan använda sig av för att göra en sådan bedömning.

Boverket framhåller i boken värdet av att det alltid görs en behovsbedömning. Ställningstagandet och motiven för att göra en MKB, eller avstå från en sådan, bör enligt verket tydligt framgå av planhandlingarna och kunna utläsas vid programsamråd, plansamråd, utställning och antagande.

Enligt verket finns det anledning för kommunerna att göra en generös tolkning av när behov av MKB föreligger och vilka miljöeffekter som ska beaktas i den. Kommunen bör också tydligt motivera skälen i de fall MKB inte behövs för att minska antalet överklaganden och risken för omtag i processen.

2.4 Bygglov

Bygglovsplikten varierar beroende på om en fastighet ligger inom tätbebyggt område, på landsbygden eller inom detaljeplanlagt område. I 8 kap. i PBL beskrivs vilka åtgärder som kräver bygglov.

I juni 1994 beslutade riksdagen (prop.1993/94:178, bet. 1993/94:BoU18, rskr. 1993/94:372) om vissa lagändringar som rör systemet för tillsyn och kontroll av byggandet. Ändringarna infördes den 1 juli 1995. Bygglovsprövningen inskränktes till att avse endast en prövning av lokaliseringen, den närmare placeringen och den yttre gestaltningen av byggnader. Samtidigt förstärktes byggherrens ansvar för byggandet.

Kommunen har möjlighet att i detaljplan eller områdesbestämmelser reglera bygglovsplikts omfattning (8 kap. 5–7 §§ PBL). På så sätt har kommunen rätt att ta in bestämmelser om att bygglov inte krävs för vissa åtgärder exempelvis bostadsbyggnader som överensstämmer med detaljplanen.

En detaljplan ger samtidigt en sökande rätt att erhålla bygglov för åtgärder som överensstämmer med planen under dess genomförandetid. Kommunen har vidare möjlighet att ge bygglov till åtgärder som i någon mån avviker från planen, s.k. mindre avvikelser. Mindre avvikelse är endast möjlig om avvikelsen är förenlig med planens syfte. När kommunerna och myndigheterna ska tolka begreppet "mindre" får man gå till rättspraxis och förarbetena till lagen. Av praxis framgår att det är fråga om mycket små avvikelser från planen. Om förutsättningarna inte är uppfyllda kan eller måste planen ändras för att åtgärden ska tillåtas. Någon dispensmöjlighet enligt den tidigare byggnadslagstiftningen är inte möjlig i PBL. Ofta kan en sådan planändring genomföras med s.k. enkelt planförfarande.

2.5 PBL och överklaganden

Regler om överklagande finns i 13 kap. PBL. Mot bakgrund av att överklaganden ibland framställts som ett av de största hindren för att plan- och byggprocessen ges här en kort beskrivning av regelverket och den administrativa hanteringen av sådana ärenden.

Vissa beslut fattas också av länsstyrelsen. Dessa gäller bl.a. den statliga kontrollen av riksintressen. Kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan får bara överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt kommunallagen. Detta innebär att beslutet ska överklagas hos kammarrätten och att beslutet endast kan prövas på särskilda grunder.

Beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser får överklagas genom förvaltningsbesvär. Den överprövande instansen kan däremot inte ge beslutet ett nytt sakligt innehåll. Planbeslutet ska antingen fastställas eller upphävas i sin helhet.

Instansordningen är

Länsstyrelse □ regeringen □ Regeringsrätten

Länsstyrelsen är första instans och regeringen slutinstans med möjlighet till prövning hos regeringsrätten.

Instanserna vid överklagande av bygglov, marklov och rivningslov är fler

Länsstyrelse □ kammarrätt/länsrätt □ regeringen/Regeringsrätten.

Vilka får överklaga?

Kretsen av besvärberättigade utvidgades i och med införandet av PBL. Inte bara sakägare, utan även bostadsrättshavare, hyresgäster och boende samt hyresgästorganisationer har nu besvär rätt även om detta inte uttryckligen anges i någon bestämmelse i PBL. Det gäller såväl beslut om planer som bygglovsbeslut.

De utökade kraven på program och samråd förutsattes, utöver syftet att öka kommuninnevärnarnas inflytande, att leda till färre överklaganden och därmed mindre risk för förseningar. I Plan- och byggutredningen (SOU 1994:36), som låg till grund för förändringarna i lagstiftningen 1996, antogs att planeringen skulle ha större framgång – mätt i goda planer och få överklaganden – när samråden inleddes i ett tidigt skede av planeringsprocessen.³ Om det blivit så är en av flera frågor som studerats i denna granskning.

Överklaganden och okynnesbesvär

I PBL⁴ har införts en bestämmelse som innebär förbud att överklaga beslut i sådana frågor som tidigare har blivit avgjorda genom områdesbestämmelser, detaljplan eller förhandsbesked. Om det t.ex. i en detaljplan anges att viss

³ SOU 1994:36, sid. 297

⁴ 13 kap.2§ PBL

mark får bebyggas med flerbostadshus kan senare beslut om bygglov till sådana hus inte överklagas på den grunden att området inte är lämpligt för bebyggelse. Det innebär således att en ansökan om bygglov för en byggnad som föreslås uppföras i enlighet med en lagakraftvunnen detaljplan inte får överklagas i de delar lovet följer planen.

Om en ansökan i något annat avseende strider mot PBL får däremot den frågan prövas. Vidare får klagande som menar att frågan i själva verket inte har behandlats tidigare möjlighet att få ett ställningstagande i just detta hänseende. Ett sådant överklagande bör kunna behandlas snabbare då det inte är fråga om någon egentlig sakprövning hos överinstanserna.⁵

”Okynnesöverklaganden” har från olika håll, främst från planerare i storstadsregionerna, framhållits som en besvärande faktor i plan- och byggprocessen. Okynnesbesvär förlänger processen i onödan och kan på så sätt utgöra utgöra ett hinder för ny bebyggelse.

2.6 Boverket och uppföljningen

Boverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om hushållning med mark- och vattenområden, byggd miljö och fysisk planering samt byggande och boende. I Boverkets instruktion (SFS 1996:124, ändrad senast genom SFS 1998:884) förtydligas uppgifter och verksamhetsområden. Bland annat har verket att följa tillämpningen av lagar och förordningar inom området, utvärdera effekterna av lagtillämpningen samt lämna regeringen förslag till åtgärder som behövs för att syftet med reglerna ska nås. Myndigheten har också uppgiften att verka för samordning av de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av PBL och vissa bestämmelser i miljöbalken samt tillhandahålla underlag för tillämpningen av 5 kap. miljöbalken (miljökvalitetsnormer).

Regeringen anger i de årliga regleringsbreven verksamhetsmål samt de generella och specifika återrapporteringskrav som ska gälla för Boverkets verksamhet. Det rör sig om ett stort antal återrapporteringskrav och särskilda uppdrag, ca 20–30 stycken varje år inom verksamheten Politikområde Bostadspolitik.

Målet för verksamheten är att alla ska ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom ekologiskt hållbara ramar. Boendemiljön ska bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering och byggande ska ekologisk hållbarhet vara grund för verksamheten.

Inom *Verksamhetsgren 1 Samhällsplanering och bebyggelseutveckling* i regleringsbrevet för år 2001 är några av målen följande:

- Boverket ska genom lättillgänglig och tydlig information verka för en enhetlig, ändamålsenlig och effektiv tillämpning av plan- och byggla-

⁵ Plan- och bygglagens grunder, Didón, Magnusson, Millgård, Molander.

gen, lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk och berörda delar av miljöbalken.

- Boverket ska genom metodutveckling och kunskapsförmedling verka för att samhällsplaneringen medverkar till ett långsiktigt hållbart samhälle. Därvid ska särskilt metoder för att utveckla och följa upp miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* beaktas.
- Boverket ska genom att följa arbetet i kommuner och regioner samt genom att medverka i det internationella samarbetet utveckla kunskapsunderlag och planeringsmetoder för en hållbar utveckling av städer och tätorter med tyngdpunkt i ekologiska, ekonomiska, sociala, kulturella och arkitektoniska frågor. Boverket ska även verka för en ökad samordning av den fysiska planeringen och bostadsförsörjningen med insatserna för en hållbar regional utveckling.

Under *Verksamhetsgren 2, Byggnade och förvaltning av byggnader* anges bl.a. följande:

- Boverket ska genom lättillgänglig, tydlig och klar information verka för en enhetlig tillämpning av av PBL, BVL, berörda delar av miljöbalken och Boverkets föreskrifter.

Specifika uppföljninguppdrag ges antingen i regleringsbrevet eller i samband med särskilda regeringsbeslut. I den här granskningen har endast några få av regeringsuppdragen tagits upp och kommenterats.

Åtterrporteringskraven för år 2001 gäller bl.a. att redovisa erfarenheterna av tillämpningen av miljöbalken i de delar som rör den fysiska planeringen och hushållningen med mark- och vattenområden. Verket ska vidare redovisa sina insatser för att utveckla, stödja och följa upp miljömålen i planeringen på olika nivåer. Boverket ska också redovisa hur verket med informationsinsatser rörande lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd bidragit till att dessa fått genomslag.

Boverket informerar om PBL

I Byggtredningen (SOU 1994:36) föreslogs att Boverket skulle få i uppdrag att utveckla och sprida information om och kring metoder för samråd och samrådsredogörelser. I samma betänkande poängterade utredaren att en förutsättning för att kommunerna ska kunna leva upp till höjda anspråk på den översiktliga planeringen är att de kan påräkna ett kraftfullt metodstöd från länsstyrelserna och berörda centrala verk.

Utredaren förutsatte att Boverket, i samråd med andra verk, förser kommunerna med ett uppdaterat och instruktivt handboks-material. Vidare bedömdes det nödvändigt med förnyade utbildningsinsatser, både för att sprida detta material och för att öka kunskaperna om översiktsplanens roll och möjligheter i miljöarbetet. (SOU 1994:36, s.184).

Boverket har under åren gett ut antal handböcker som rör planeringen och byggandet. Särskilt regelverket kring översiktsplaneringen har behandlats ingående.

”Boken om översiktsplan” från 1996 ges ut i fyra delar: Del I, *Översiktsplanering i planering för en hållbar utveckling*, del II, *Översiktsplanen i lagstiftningen*, del III, *Allmänna intressens behandling i översiktsplaneringen*, del IV *Översiktsplanering i fem kommuner*.

Verket har också gett ut handböcker som ingående behandlar detaljplanen och områdesbestämmelser samt miljökonsekvensbeskrivningen.

Boverket har vidare anordnat ett antal olika konferenser som rör den fysiska planeringen, till vilka deltagare från bl.a. kommuner och länsstyrelser inbjudits. En sådant särskilt informationsprojekt som nu genomförs (2001) redovisas nedan.

På Boverkets hemsida informerar myndigheten också kontinuerligt om nyheter inom verksamhetsområdet och om det informationsmaterial som finns att tillgå.

Boverket och kommunernas planberedskap

Boverket erhöll i samband med regleringsbrevet för år 2000 ett uppdrag från regeringen att förmedla kunskaper till kommunerna om hur en god planberedskap kan upprättas och om de möjligheter till förenklad och rationell hantering som plan- och bygglagen erbjuder för planprocessen fram till bygglov och/eller bygganmälan. Syftet med uppdraget var att definiera problem och få fram förslag till lösningar för att underlätta bostadsförsörjningen. Målsättningen är att bidra till en metodutveckling inom plan- och bygglagstiftningens ram genom att sammanställa relevant kunskap och erfarenheter samt att föra ut dessa. Om Boverket under projektarbetets gång uppmärksammar att lagstiftningen är olämpligt utformad kan verket även ge förslag till lagändringar som syftar till att finna en mer ändamålsenlig och effektivare planprocess.

Boverket har givit projektet arbetsnamnet Bostadsförsörjning och PBL. Inom ramen för projektet har en landsomfattande kommunenkät genomförts med frågor kring planeringssituationen i kommunen, utvecklingen av överklagade planärenden samt eventuella hinder i PBL för ett ökat bostadsbyggande.

I den projektbeskrivning som verket har upprättat för uppdraget beskrivs olika faktorer som enligt verkets erfarenhet upplevs som onödiga trögheter i planprocessen och andra hinder för ett ökat bostadsbyggande. Några faktorer som Boverket nämner:

- Bristande planberedskap
- Sent medborgarinflytande och sena dialoger
- Sena ställningstaganden
- Dåligt utnyttjande av plan- och bygglagens möjligheter

- Brist på personal med fackmässig kompetens
- Svårhanterlig plan- och bygglovsprocess
- Begränsade markresurser och brist på utrymmen för oförutsedda situationer
- Höga markpriser och kommunala avgifter
- Höga bygg- och bostadskostnader
- Bristande konkurrens mellan byggnads- och bostadsföretag
- Dålig tillgång på byggresurser, arbetskraft och maskiner
- Tidskrävande överklagandeprocesser (bl.a. ”okynnesöverklaganden”)
- Dålig lönsamhet i att producera bostäder
- Skattelagstiftning
- Dålig planering av bostadsförsörjning
- Politisk oenighet m.m.

Boverket skulle redovisa sitt uppdrag i februari 2001 men har fått förlängd tid till den 1 juli i år. Revisorererna har under hand fått del av visst utredningsmaterial såsom några frågesvar från en kommunenkät angående bl.a. överklagade planer.

Projektet planerade att genomföra tre större informationskonferenser men endast en har genomförts, i Stockholm. De båda övriga har fått ställas in på grund av för få anmälningar. Vid konferensen i Stockholm närvarade bl.a. ett stort antal företrädare från kommuner, länsstyrelser samt branschfolk. Det har också hållits ett antal seminarier.

Boverket angående byggandet i tillväxtregioner m.m.

Boverket fick den 4 mars 1999 i uppdrag av regeringen att analysera förutsättningarna för nyproduktion av bostäder och bedöma utvecklingen på vissa regionala bostadsmarknader på kort och lång sikt. Boverket skulle därvid identifiera hinder för ökad nyproduktion av bostäder, särskilt bostäder i flerbostadshus.

I rapporten Bostadsbyggande i tillväxtregionerna –möjligheter och hinder från 1999 redovisar Boverket bedömningar kring det kommande bostadsbyggandet och hinder för byggandet samt förutspår att dagens bostadsbrist i tillväxtområdena på kort och medellång sikt kommer att förvärras. Särskilt gäller det hyresbostäder i Stockholm.

I rapporten konstateras att kommunerna har en nyckelroll beträffande bostadsförsörjningen, bl.a. genom planmonopol och rådighet över mark och markanvändning. Boverket anser att kommunerna, framför allt i tillväxtområdena, bör se över sin policy för olika kommunbeslutade kostnader, som mark, anslutningsavgifter, planavgifter och exploateringsavtal.

När det gäller plan- och markfrågorna konstaterar verket att de obebyggda tomterna och de oexploaterade detaljplanerna inte finns där marknaden är

beredd att finansiera ett bostadsbyggande. Planer i redan byggd miljö med god service eller i områden med tilltalande omgivning stöter i allmänhet på svårigheter i form av överklaganden från dem som är berörda och från sektorsintressen. Exploateringen fördröjas av parkeringsbestämmelser, krav på särskild utformning, tekniska problem, förorenad mark m.m.

Boverket anger, med hänvisning till sin erfarenhet från överklagade detaljplaner, att kommuner i mycket högre grad bör förbereda sina detaljplaner tidigt genom fördjupningar av översiktsplanen, planprogram och andra kommunala beslut. Till det krävs resurser och kompetens. Verkets slutsats är att brist på mark och planer liksom brist på planerare kan komma att utgöra viktiga hinder. Överklaganden innebär enligt verket att planprocessen tar lång tid. Verket menar därför att kommunerna bör arbeta med alternativa planer.

I rapporten konstaterar verket att produktionskostnaderna varierar kraftigt mellan olika objekt. Det har de senaste åren producerats bostäder med kostnader på 8 000 till 18 000 kronor per kvadratmeter. De höga produktionskostnaderna härrör ofta från bostadsrätter i attraktiva lägen. En starkt bidragande orsak till dessa höga produktionskostnader är enligt verket de höga kostnaderna för attraktiv mark.

3 Kommunernas resurser och kompetens

3.1 Stora skillnader i kompetens och resurser

I en undersökning av personalutvecklingen inom kommunernas plan- och byggsektor som Svenska kommunförbundet genomförde 1998 konstaterades att personalen minskade under början av 1990 talet. Under perioden 1995–1998 däremot redovisade en majoritet av kommunerna en oförändrad personalstyrka.

Kommunförbundet uppskattade i undersökningen att det inom plan- och byggsektorn rörde sig om ca 4 200 årsarbetskrafter totalt i landets kommuner. Mätning, beräkning, kartering (MBK) hade flest årsarbetskrafter, ca 1 070. Därefter följer bygglov med 1 060 och detaljplanering med 650 årsarbetskrafter. Översiktsplaneringen i kommunerna bedrevs med stöd av 280 årsarbetskrafter.

Sammanlagt fanns 135 stadsarkitekter i kommunerna. Många mindre kommuner anlitar konsulter för att uppfylla PBL:s krav på arkitektkompetens, andra kommuner ”delar” på en arkitekttjänst.

Det är främst inom detaljplanering, bygglov, kontroll och tillsyn samt mätning, kartering, beräkning som personalstyrkan minskat. Kommunförbundet uppskattade dock att det skett en viss ökning inom översiktsplaneringen. Vid tidpunkten för undersökningen bedömde en majoritet av kommunerna att personalstyrkan skulle komma att vara oförändrad de närmaste tre åren. Ett begränsat antal kommuner bedömde att de skulle göra neddragningar.

Hur situationen ser ut i dag är oklart då ingen senare undersökning gjorts.

Kommunförbundets slutsatser överensstämmer med de iakttagelser som gjorts i granskningen. Kommunernas planerarresurser har minskat de senaste åren, främst inom detaljplaneringen. Resurserna inom den översiktliga planeringen har inte utvecklats på samma sätt. Några kommuner uppger också att det sker eller kommer att ske en förstärkning av resurserna för översiktsplaneringen den närmaste tiden.

I den länsstyrelseenkät som gjorts i granskningen uppmärksammas också kommunernas bristande resurser⁶. Flera kommuner anges inte ha tillgång till en egen stadsarkitekt utan anlitar konsult eller delar en arkitekttjänst med en annan kommun. Gestaltungsfrågorna är exempel som inte anses få den uppmärksamhet som de förtjänar i planeringen.

De fallstudier som har genomförts i revisorernas granskning gäller främst tillväxtregioner. I sådana regioner tycks problemet inte vara bristande kompetens hos tjänstemännen. Antalet planerare bedöms dock vara för litet, vilket medför att vissa projekt kan bli liggande i avvaktan på mer prioriterade planer. När trycket ökar på planeringen av bostäder kan väntetiderna öka och därigenom i sig utgöra ett hinder för nya planer.

3.2 Detaljplaneprocessen i Stockholm

Stockholms stads revisionskontor presenterade i februari 1999 sin granskningsrapport ”Detaljplaneprocessen i Stockholms stad”. Syftet med granskningen vara att bedöma

- orsakerna till att bostadsbyggandet ej når upp till kommunfullmäktiges planeringsmål
- om detaljplanerna följer de rambeslut som kommunfullmäktige beslutat om gällande markens disposition, krav på kommunalekonomiska kalkyler etc.
- hur samrådet fungerar i planfrågor mellan stadsbyggnadskontoret och övriga intressenter (bygggherrar, förvaltningar, sakägare, allmänhet m.fl.)
- om beslutsgången vid planfrågor är rationell och om den följer PBL.

Revisionskontoret konstaterade att tiden för framtagande av detaljplaner var onödigt lång. I rapporten redogör man för vilka problem detta kan medföra bl.a. för de blivande bygggherrarna. För att kunna bevaka sina intressen i planprocessen i samarbetet med stadsbyggnadskontoret måste bygggherrarna engagera sina byggkonsulter tidigt. Utgifter för sådana konsulter kan inte börja återbetalas förrän efter inflyttning. Dessutom kan själva byggkostnaden öka om priser och räntor stiger under den tid som plan- och byggprocessen pågår. Byggnadskrediter kanske har tagits för projektering och markinköp. Varje fördröjning av handläggningen ökar således kostnaderna för dem som är beroende av att byggnationen kommer till stånd, med dyrare boende som följd.

⁶ Revisorenas rapport avsnitt 5.2

Även kommunen drabbas av merkostnader till följd av förseningar och stoppade detaljplaner. Det kan handla om att intäkter för mark och utbyggd infrastruktur fördröjs och att förvaltningsresurserna behöver överdimensioneras.

Enligt beräkningar i rapporten är den aktiva tiden för framtagande av detaljplaner endast 10% av totaltiden. Även om en stor del av den passiva tiden är lagreglerad samråds- och beslutsordning bedöms tidsvinster kunna göras genom att minska den passiva tiden.

Revisionskontoret uppmärksammar också möjligheten till att minska benägenheten att överklaga planer då varje överklagande av kommunens antagandebeslut försenar detaljplanen med i genomsnitt nio månader. Vidare konstateras att även enkelt planförfarande kräver stora arbetsinsatser. Kontoret ifrågasätter om vissa mindre ärenden skulle behöva hanteras som planfrågor. Revisionskontoret föreslår därför att Stadsbyggnadsnämnden överväger om en lagändring ska aktualiseras hos regeringen.

Mot bakgrund av att beslutsproceduren vid framtagande av en detaljplan är så komplex och tidsödande bör målet enligt kontoret vara att förkorta handläggningstiden. Tänkbara åtgärder anser man bör kunna vara att förbättra mål- och resultatstyrningen inom planarbetet samt att överväga en utökad delegering i vissa planfrågor. Vissa remissfrågor skulle exempelvis kunna klaras av underhand på tjänstemannaplanet och på så sätt leda till en smidigare administration och ge de förtroendevalda mer tid för behandling av frågor av mer principiell innebörd.

Revisionskontoret anser inte bristande planerarresurser vara ett problem i sig. Däremot anser man att roll- och ansvarsfördelningen mellan de förvaltningar och de nämnder som ingår i hanteringen av detaljplaner bör studeras närmare i syfte att undvika kompetenskonflikter och dubbelarbete. Det bör här noteras att Stockholms stad ändå gör bedömningen att det behövs en förstärkning då man i den kommande budgeten anslagit extra medel till planerarresurser och projektledare i syfte att få till stånd fler planer och en snabbare hantering.

En annan kompetensfråga som man anser bör ägnas intresse är projektledarens befogenheter. I en process med många inblandade linjeorganisationer är det angeläget att de som ska driva arbetet efter en tidsplan ges rätt att disponera utredningsmaterial från olika håll under tillräcklig tid och vid rätt tidpunkt. För att rätt kunna utöva denna befogenhet anser man att projektledarna själva behöver ha stor bredd på sitt kunnande och sin erfarenhet.

Revisionskontorets rapport utgjorde ett av flera underlag för de förslag till förändringar av PBL som Stockholms stad och Länsstyrelsen i Stockholm gemensamt inlämnat till regeringen hösten 2000. Några av förslagen redovisas i rapporten i avsnitten 7.2 och 7.3.

3.3 Kommunerna ersätts inte för den tidiga” planeringen

Kommunen kan ta ut avgifter för de uppgifter som den har enligt PBL. Kommunen bestämmer själv kostnadstäckningsgraden. Avgiften får däremot inte sättas högre än kommunens självkostnad för verksamheten – den s.k. självkostnadsprincipen. Det är kommunfullmäktige som beslutar om grun-

derna för avgiftsuttaget. Kommunförbundet har utarbetat ett normalförslag till taxekonstruktion för byggnadsnämndens verksamhet. Detta förslag följs av 90 % av landets kommuner.

Genom en s.k. planavgift får kommunen ta ut avgifter för planarbetet i samband med lovgivningen. Planavgiften får endast tas ut om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna och om kommunen haft kostnader för planen. Om någon annan än kommunen helt eller delvis utfört och bekostat planen, t.ex. på grund av ett exploateringsavtal, reduceras planavgiften.

I kostnadsunderlaget för planavgiften ingår endast arbetsmoment för att upprätta själva planförslaget. Hit hör bl.a. kostnader för personal, lokaler, grundundersökning, mätning, kartframställning, projektering, samråd och utställning av planförslag. Däremot får inte kostnader som uppkommer i samband med programskedet, framtagande av idéförslag, skisser och program, ingå. Det innebär att kommuner som lägger tyngdpunkten till tidiga skeden i planeringen inte får ersättning för det arbetet.

Kommunen kan i stället för planavgift teckna avtal, som reglerar kostnaden för att upprätta planen. Det är även vanligt att planavgiften regleras i ett exploateringsavtal. Oavsett formen för att reglera kostnaden får kommunen inte ta ut någon avgift för de nämnda inledande skedena i planeringen.

Kommunen får inte heller på samma sätt som vid bygglovhanteringen tillbaka kostnaderna för nedlagt planarbete. I Göteborg stad t.ex. visar resultatet för år 2000 att bygglovhanteringskostnader täcks till 93 % medan motsvarande resultat för planhanteringen endast är 31 %. Liknande resultat uppvisar övriga kommuner.

4 Länsstyrelsens medverkan i processen

Det är länsstyrelserna som svarar för tillsynen över plan- och byggnadsväsendet i länet. Länsstyrelserna ska också enligt sin instruktion samverka med kommunerna i deras planläggning (SFS 1997:1258). Som framgått ovan prövar länsstyrelsen om kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser står i överensstämmelse med översiktsplanen och tillgodoser riksintressena. Länsstyrelsen ska också bevaka att frågor som berör flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt och att en eventuell bebyggelse utformas så att den inte blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller behovet av skydd mot olyckshändelser.

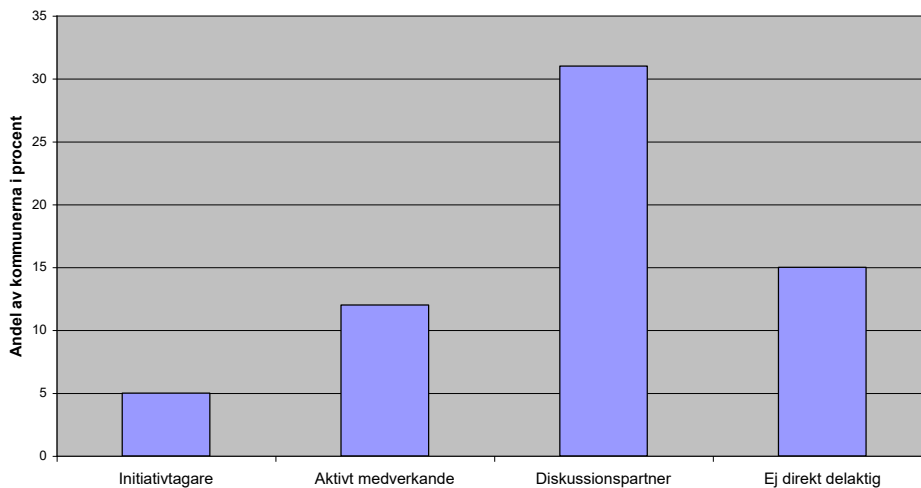
Enligt miljöbalken ska länsstyrelsen ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med naturresurser i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som ska tillämpa miljöbalken samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning (7 kap. 13 § MB).

I och med PBL och den då gällande naturresurslagen⁷ fick länsstyrelsen delvis nya arbetsuppgifter och en ny roll i den fysiska planeringen. Det konstaterade bl.a. Boverket i sin promemoria den 31 januari 1990. Den aktiva rådgivningen i tidiga skeden av planeringsprocessen och länsstyrelsernas ansvar för samordningen inom den statliga sektorn hade enligt Boverket blivit viktigare. Länsstyrelserna har fått ställa om från en granskande och kontrollerande verksamhet i planeringens sena skeden till en rådgivande medverkan i tidiga skeden. Länsstyrelserna hade enligt Boverket tre huvudsakliga roller i den fysiska planeringen – service, samordning och beslut.

Länsstyrelsernas medverkan i det mellankommunala samarbetet är som regel att vara diskussionspart. I Boken om översiktsplan från 1996 framhåller Boverket vikten av länsstyrelsernas medverkan i processen: ”Genom att belysa samband och konsekvenser kan länsstyrelsen bidra till ett regionalt perspektiv i kommunernas fysiska planering. Länsstyrelsen tar dessutom i sin utvecklingsplanering för länet initiativ till och arbetar för regional utveckling. Detta är viktiga utgångspunkter i kommunernas planering.”

I en enkät som Svenska Kommunförbundet gjorde hösten 1998 ställdes frågor kring bl.a. länsstyrelsens roll i mellankommunal samverkan.⁸ Enkäten bygger på 218 av Sveriges dåvarande 288 kommuner.

Tabell 2. Kommunernas syn på länsstyrelsernas roll vid kommunalt samarbete i översiktsplaneringen



Endast 5 % av kommunerna angav att länsstyrelsen fungerat som initiativtagare till mellankommunalt samarbete i översiktsplaneringen. Endast 12 % angav att länsstyrelsen varit aktiv i det arbetet. Fler ansåg att länsstyrelsen

⁷ Lag (1987:12) om hushållning med naturresurser upphävd den 1 januari 1999 genom miljöbalkens införande

⁸ Jfr. avsnitt 8.4

medverkade som diskussionspartner, drygt 30 %. 15 % uppgav att länsstyrelsen inte direkt varit delaktig i det mellankommunala samarbetet.

Kommunförbundets bedömning är att den relativt låga inblandningen från länsstyrelsen kan vara ett tecken på att rollen som samordnare av statens intressen är tydligare än rollen som initiativtagare och främjare av det regionala perspektivet. Förbundet ser samtidigt att det pågår ett utvecklat mellankommunalt samarbete i många kommuner kring frågor av traditionell betydelse, t.ex. infrastruktur.

4.1 Länsstyrelsernas roll och tillsynsfunktionen

Riksrevisionsverkets förvaltningsrevision 1992

Riksrevisionsverket (RRV) har i en förvaltningsrevision av länsstyrelsernas tillämpning av plan- och bygglagen, rapport Fi 1992:32, Staten och den fysiska planeringen, granskat förutsättningar för att länsstyrelsen skulle kunna företräda statliga intressen i planeringen. Länsstyrelsernas samordnande funktioner var enligt RRV i många fall knutna till den formella planeringsprocessen. Andra inblandade kunde då vara låsta till ett i det närmaste färdigt planförslag. Trots att länsstyrelserna enligt förarbetena till lagen i huvudsak skulle ägna sig åt övergripande frågor i planeringen syntes de ofta behandla små och detaljerade frågor i den formella delen av planeringsprocessen.

RRV ansåg att en formell planeringsprocess kunde ha ett stort värde från rättssäkerhets- och offentlighetssynpunkt. RRV fann också att en informell process med statliga företrädare involverade är ett faktum. Verket ansåg att berörda statliga företrädare borde inleda sin inbördes samordning på ett tidigt stadium – redan i den informella processen – för att undvika låsningar i den formella processen. Enligt RRV kunde en avsiktsförklaring från länsledningen vara en viktig hjälp i samordningen. RRV förde också fram tanken att länsstyrelserna borde utveckla tillsynsfunktionen för att härigenom bidra till att problem uppmärksammades i planeringsprocessen.

Någon motsvarande mer ingående undersökning av länsstyrelsernas roll och medverkan i PBL-hanteringen har inte gjorts. Revisorerna har översiktligt prövat frågan i samband med två s.k. informationsbesök vilka kortfattat återges här.

Riksdagens revisorers informationsrapport 1996

Riksdagens revisorer genomförde 1996 två informationsbesök angående länsstyrelsernas tillämpning av plan- och bygglagen. I revisorernas informationsrapport⁹ konstateras att lagen fortfarande efter nio år inte fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Länsstyrelserna tycks ha svårt att vid tillämpningen av plan- och bygglagen samordna skilda sektorsintressen. Länsstyrelsens tillsynsroll blir oklar

⁹ Riksdagens revisorers informationsrapport

när flera myndigheter med motstående intressen blir inblandade. Bland annat ansåg revisorerna att länsstyrelserna har en alltför svag ställning i förhållande till framför allt de stora infrastrukturverken.

Revisorerna pekade på vikten av att berörda intressenter och sektorsorgan informeras om kommunala och statliga myndigheters planer för den fysiska miljön i ett sådant skede av planeringen att planerna fortfarande kan påverkas.

Förslag som framkommit vid besöken och som revisorerna ansåg regeringen skulle pröva var bl.a. ett ökat regionalt inflytande över planeringen. Länsstyrelsernas roll att granska miljökonsekvensbeskrivningarna i planeringsfaserna av större byggnadsprojekt borde också ses över.

Efter det att rapporten skrevs har vissa lagändringar gjorts som bl.a. fått betydelse för länsstyrelsens medverkan i planeringen. Lagändringarna 1996 är ett sådant exempel vilket gör att kommunen nu har en skyldighet att samråda med länsstyrelsen om tidiga programförslag. Det utökade kravet på en miljökonsekvensbeskrivning¹⁰ har också fått betydelse.¹¹

Som framgått har länsstyrelsens roll förändrats men kraven på myndighetens medverkan i planeringen har inte minskat. I granskningen har framförts att rollen nu blivit mer oklar bl.a. när det gäller uppgiften att samordna och bevaka de statliga och mellankommunala intressen i planeringen. Några länsstyrelser föreslår därför att länsstyrelsens uppgifter och ansvar förtydligas i regelverket.¹²

4.2 Hur ser länsstyrelserna på planprocessen?

Länsstyrelserna har en lång erfarenhet av den fysiska planeringen i kommunerna och bör ha en god överblick över utvecklingen inom området. I syfte att försöka få del av den erfarenheten har revisorerna i en enkät ställt ett antal frågor till länsstyrelserna i landet. Revisorerna erhöll svar från samtliga 21 länsstyrelser.

Frågorna i enkäten rörde bl.a. länsstyrelsens syn på effekterna av lagändringarna 1996 i fråga om obligatoriskt program och samråd m.m. i detaljplaneringen. Länsstyrelserna fick också redovisa egna synpunkter på regelverket och sin roll samt hur plan- och byggprocessen kan effektiviseras. Enkäten har bilagts rapporten (bilaga 2).

I granskningen har några länsstyrelser besökts för att få deras uppfattning i de aktuella frågorna. Syftet var också att mer ingående diskutera eventuella hinder för byggandet och eventuella problem vid tillämpningen av lagen. Följande redovisning bygger på enkätsvaren och vad som framkom vid intervjuerna.

¹⁰ 5 kap. 18§ PBL

¹¹ SFS 1998:808

¹² Revisorernas länsstyrelseenkät/besök

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera, beskriva och möjliggöra en samlad bedömning av de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet kan få. Det gäller effekter på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap, kulturmiljö och hushållningen med mark och vatten och annan resurshushållning. Det gäller också samspelet mellan de olika objekten. Det ska enligt Boverket ske på ett framåtsyftande sätt, där länsstyrelserna i samrådet med kommunerna ska verka för en god tillämpning av lagstiftningen.¹³

Hur kommunen och länsstyrelsen samverkar i fråga om miljökonsekvensbeskrivningen i planeringen har endast översiktligt studerats. En iakttagelse är dock att kommunerna mycket sällan redovisar sitt ställningstagande för att inte låta upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. De planer som studerats saknar ofta sådana förklaringar. Vid intervjuerna framkom också att bestämmelserna om och när en beskrivning ska upprättas inte är helt klara för alla kommuner. Begreppet ”betydande påverkan på miljön” är uppenbarligen ett svårdefinierat begrepp.

Länsstyrelsens synpunkter på användningen av miljökonsekvensbeskrivningen i planeringen inhämtades bl.a. genom revisorernas länsstyrelseenkät.

Länsstyrelserna skulle under de tre svarsalternativen *ja ibland*, *ofta* och *aldrig* göra en bedömning av hur vanligt det är att kommunerna upprättar miljökonsekvensbeskrivningar utan att rekvisitet ”en betydande påverkan på miljön” var uppfyllt. Femton länsstyrelser svarade att det finns kommuner som gör det ibland, fyra att det sker ofta och nio att det aldrig sker.

Det var dock inte alla länsstyrelser som kunde uppge hur många kommuner det rörde sig om under respektive svarsalternativ. Oavsett antalet upprättas uppenbarligen miljökonsekvensbeskrivningar även då det inte behövs. Det kan finnas flera förklaringar till detta men en bedömning som framförts i granskningen är att kommunen vill vara på den ”säkra sidan”. En annan bedömning är att bestämmelserna är oklara och behöver förtydligas.

Den omvända frågan om kommunerna avstår från att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning trots att en sådan skulle behövas ställdes inte i enkäten. Om så sker kan och ska dock länsstyrelsen ingripa i samband med den formella och informella planhanteringen.

Det är ovanligt att kommunens och länsstyrelsens olika uppfattningar leder till rättsprövning. Däremot förekommer det att sakägare och andra åberopar behovet av en miljökonsekvensbeskrivning i samband med överklaganden.

I Svenska Kommunförbundets kommunenkät 1998 uppgav 30 % av de svarande kommunerna att de inte upprättar miljökonsekvensbeskrivningar för några detaljplaner. Om detta beror på att de planer som upprättas inte har den betydande inverkan på miljön som krävs för att rekvisitet i PBL ska vara uppfyllt framgår inte av undersökningen. Kommunförbundet gör ändå bedömningen att resultatet tyder på en brist i kommunernas arbete med miljökonsekvensbeskrivningen.

¹³ Boverket Boken om MKB för detaljplan

I revisorernas länsstyrelseenkät ställdes frågan om det utökade kravet på miljökonsekvensbeskrivning hade medfört att planprocessen generellt sett förlängts. Tio länsstyrelser svarade att den generellt förlängts och åtta att den inte påverkats tidsmässigt. Två länsstyrelser bedömde däremot att planprocessen förkortats.

En uppgift som har framförts i granskningen är att miljökonsekvensbeskrivningen inte behöver påverka planeringens längd då den oftast kan upprättas parallellt med det övriga planarbetet. Den medför däremot ökade kostnader för kommunen i de fall där kommunen svarar för arbetet (se avsnitt 9.1).

Länsstyrelsen och den tidiga planeringen

Införandet av obligatoriskt program i detaljplaneringen och kravet på samråd syftar till att tidigt få in synpunkter på ett planförslag. Tanken är att planutformningen i det skedet inte ska vara alltför låst utan att synpunkter och förslag ska kunna beaktas i den fortsatta planeringen. De tidiga samråden syftar också till att bredda beslutsunderlaget.

Samtliga länsstyrelser svarar i enkäten att de uppmuntrar kommunerna att i ökad utsträckning förlägga tyngdpunkten i planeringen till de tidiga skedena. Länsstyrelserna fick också redovisa sin syn på betydelsen av den tidiga planeringen. En fråga gällde om en sådan planering ledde till mer genomarbetade planer. På en femgradig skala, där värdet 1 avsåg ”instämmer inte alls” och värdet 5 ”instämmer helt”, blev medelvärdet 4,2. Spridningen var liten och de flesta länsstyrelserna kan således sägas instämma i att en tidig planering leder till mer genomarbetade planer.

De flesta länsstyrelserna ansåg också att en tidig planering innebar fler kontakter med länsstyrelserna i enskilda planärenden. Medelvärdet blev också här 4,2. Två länsstyrelser angav dock värdet två.

Även i frågan om planeringen gav ökade möjligheter för myndigheten att påverka planerna var man förhållandevis överens. Medelvärdet blev här 4,4.

Däremot är länsstyrelserna oeniga om en sådan planering leder till ett ökat medborgardeltagande. Här visade svaren på mycket delade uppfattningar. Medelvärdet blev här 3. Tre länsstyrelser svarade *vet ej* och en länsstyrelse avstod från att svara.

Länsstyrelsernas bedömning är således att en planering där tyngdpunkten läggs till de tidiga skedena leder till ökade möjligheter för *länsstyrelserna* att medverka och påverka. Planerna bedöms också bli mer genomarbetade. Däremot råder tveksamhet om medborgardeltagandet verkligen ökar vilket var ett av syftena med att införa bestämmelserna.

Länsstyrelsernas resurser har minskat

Länsstyrelsens roll i planeringen, inte minst i de tidiga skedena, är således viktig. Länsstyrelsen följer upp verksamheten och bevakar statliga och melankommunala intressen. En viktig uppgift är därtill att informera och ge kommunerna råd. En ökad samverkan mellan kommunerna och länsstyrelsen har i flera sammanhang framhållits bl.a. i samband med lagändringarna 1996.

Kraven på länsstyrelsernas medverkan har således inte minskat. Mot bl.a. den bakgrunden ställdes frågan till länsstyrelserna om hur deras resurser utvecklats mellan åren 1995 och 2000. Den direkta frågan gällde hur många personer på respektive länsstyrelse som ansvarar för genomförande av plan-samråd med kommunerna eller handlägger detaljplaner.

2001/02:RR8
Bilaga 1

Tabell 3. Utvecklingen av antal årsarbetare vid länsstyrelsernas planenheter/motsvarande

Länsstyrelser	Årsarbetare 1995	Årsarbetare 2000	Skillnad 1995-2000
De tre storstads-länen	45,4	29,2	- 13
Övriga län	38,7	19,2	- 19,5
Samtliga	80,9	48,4	- 32,5

Källa: Revisorernas länsstyrelseenkät 2001

Resultatet visar att länsstyrelserna har genomfört betydande personalneddragningar inom planverksamheten. Vid samtliga länsstyrelser utom två har resurserna minskat sedan år 1995. Totalt redovisades en minskning med 32 årsarbetskrafter. Sammanlagt förfogar länsstyrelserna i dag över totalt ca 48 årsarbetskrafter inom planverksamheten. Av dessa finns mer än hälften vid de tre storstads-länen.

Av de intervjuer som genomförts framgår att även resurserna på den juridiska sidan har minskat. Då det vanligtvis är den juridiska enheten/motsvarande inom myndigheten som svarar för handläggningen av överklagade PBL-ärenden kan en sådan minskning ha betydelse för hur lång tid det tar för länsstyrelsen att avgöra ärendena. Granskningen har visat på de ibland långa handläggningstiderna. Handläggningstider på upp emot sex månader är inte ovanliga.

I enkäten ställdes också frågan om hur många program- och plansamråd som respektive länsstyrelse medverkade i under år 2000. Resultatet visade att det totalt i landet rör sig om ca 3 720 samråd. Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne stod för närmare 75 % av dem. Om uppgifterna från länsstyrelserna stämmer kan nedanstående bild grovt illustrera hur samrådsuppgiften belastar några länsstyrelser. Här bör dock framhållas att samrådstillfällena inte är jämförbara med avseende på det arbete som behöver läggas ned i de olika projekten.

Tabell 4. Antalet genomförda program/plansamråd per årsarbetskraft vid några länsstyrelser år 2000

Länsstyrelser	Stockholms län	Skåne län	Blekinge län	Norrbottnens län
Antal samråd	86	89	55	88

Källa: Revisorernas länsstyrelseenkät 2001

Tabellen visar att varje planhandläggare/årsarbetskraft vid länsstyrelsen i Stockholm svarade för 86 program eller plansamråd under 2000. Någon exakt uppgift om detta innebär en ökning eller minskning i förhållande till tidigare arbetsbelastning har inte gått att få fram, men de länsstyrelser som besökts hävdar att det rör sig om en ökning jämfört med för några år sedan.

De formella plansamråden innebär inte bara en "belastning" för planenheten/motsvarande inom myndigheten. Flera andra enheter inom länsstyrelsen ges också tillfälle att granska förslagen. Vanligtvis får de ärendet för yttrande inom en viss angiven tid. Av enkäten framgår att den tiden vanligtvis uppgår till mellan 8 och 14 dagar. Den exakta tiden varierar dock stort beroende på typ av plan. Vid några enstaka länsstyrelser uppgavs svarstiden till 15 dagar eller mer. Flera länsstyrelser använder sig också av särskilda plansamråd/beredningar en gång per vecka eller månad där synpunkter får framföras. Även direktkontakter vid särskilt brådskande ärenden förekommer.

Övriga synpunkter från länsstyrelserna

I enkäten fick länsstyrelserna ge egna synpunkter på PBL:s regelverk och hur plan- och byggprocessen kan effektiviseras.

Om planprocessen

- Områdesbestämmelser bör avlägsnas som planeringsinstrument. Detaljplanekravet i 5 kap. 1 § PBL är sannolikt alltför strängt.
- Områdesbestämelseinstitutet behöver breddas och anpassas till flera olika planeringssituationer.
- Samrådsprocesserna behöver effektiviseras och anpassas till informationshällets metodiker.
- Med bättre kommunala översiktsplaner som i ett tidigt skede tydliggör kommunens intentioner kan många gånger programsamrådet hoppas över och genom att medborgarna har en tidig information om vad som kan väntas ske minskar även överklaganden (kan man hoppas).
- Förtydliga vad som är "allmänna intressen – kommunala intressen" som de berörda sakägarna kan och ska påverka politiskt/demokratiskt i tidiga skeden och inte genom att överklaga, vilket ofta sker.
- Lagtexten anger att program ska upprättas om det inte är onödigt. I många fall upplevs det just som onödigt. Enligt propositionen har begreppet onödigt dock en tydlig koppling till översiktsplanen, vilket försvårar en rymligare tolkning. Översiktsplanen kan knappast hålla den detaljeringsnivå eller aktualitet att den kan ersätta programmen, i varje fall inte i större städer.

Miljöfrågorna

- Med sammanslagna bygg- och miljönämnder har miljö mest att säga till om. Många goda utvecklingsförslag får nej. Även antikvarierna klagat över bristande kompetens och insikt om kulturella värden. Alltför ofta innefattas inte kulturmiljö i begreppet miljö.

- Översyn av miljöbalken/PBL, bl.a. 3 kap. miljöbalken, där allmänna intressen redovisas. Här bör utvecklas vad som är allmänna intressen och vilka intressen där staten ska ha en roll att informera/följa upp (riksintressen). Flexiblare bestämmelser för markanvändning och större möjligheter att reglera påverkan på miljön (överta miljöbalkens reglering inom planområden).
- Bättre samordning med miljöbalken. Stor oklarhet när det gäller prövning av ärenden enligt miljöbalken inom detaljplanelagt område.

Mindre avvikelse

- Mindre avvikelse från plan är ett oklart begrepp.
- Möjligheterna att medge bygglov med mindre avvikelse från detaljplan bör utvidgas under vissa förutsättningar. Detta reducerar behovet av att ändra detaljplaner, vilket besparar kommunerna resurser, respektive sökanden tid.
- Många kommuner chansar på att använda sig av mindre avvikelse av tids- och ekonomiska skäl. På motsvarande sätt används enkelt planförfarande. Frågan är då om lagen ska anpassas eller om ”sanktioner” måste komma till för att lagens intentioner ska följas. Många kommuner anser att reglerna medför fördröjade projekt och att man riskerar att projekt inte kommer till stånd på grund av lång planeringstid. En eventuell ändring av reglerna får dock inte leda till det utbredda dispensförfarande som tillämpades före PBL.

Kommunernas kompetens

- Det skulle behövas en enkel liten handbok/broschyr typ ”Bygglov behöver jag det” att dela ut till allmänheten vid samrådsmöten om planer till hjälp för kommunerna.
- Problemet är inte lagstiftningen utan snarare bristen på resurser och kompetens i många kommuner.
- Nyetablering sker nu ofta genom förtätningar. Detta är känsligt för berörda. Därför viktigt med insyn och påverkan. Sådan demokrati kostar i tid och pengar. Skicklighet och kompetens är dock viktigt hos planhandläggare. Med rätt information i rätt tid och hänsynstagande kan den totala planerings- och överklagandetiden pressas. Pedagogisk skicklighet krävs.

- Statliga myndigheter har ej i tillräcklig utsträckning ställt underlag till länsstyrelsernas förfogande. Det finns en tröghet vid ajourhållning och förmedling av underlag till länsstyrelserna.
- Upphävande av strandskydd i samband med detaljplan och områdesbestämmelser bör kunna ingå i kommunens antagandebeslut. Idag är det två beslutsprocesser där kommunen antar planen men länsstyrelsen beslutar om ev. upphävande av strandskyddet inom planområdet. Den statliga kontrollen av strandskyddet i dessa fall skulle istället kunna ske genom att strandskyddet görs till en ny prövningsgrund enligt 12 kap. 1 § PBL.
- Vad som egentligen är mellankommunala frågor och intressen behöver utvecklas och förtydligas samt när och i vilka fall länsstyrelsen kan ingripa.
- Länsstyrelsen har svårt att hävda den mellankommunala samordningen och miljömålen har myndigheten små möjligheter att följa upp.
- De mellankommunala intressena är otydliga i PBL, t.ex en ändamålsenlig bebyggelsestruktur, hushållning med jungfrulig mark.

4.3 Kommunerna och enkelt planförfarande

I översynen av plan- och bygglagen 1996 (SOU 1996:168) föreslogs att enkelt planförfarande skulle få tillämpas i de fall ett detaljplaneförslag överensstämmer med kommunens översiktsplan och är förenligt med länsstyrelsens granskningsyttrande och konsekvenserna av förslaget framgår av översiktsplanen. Förslaget ledde 1996 till en ändring med den lydelsen (5 kap. 28 § PBL).

Som tidigare nämnts fick översiktsplanen vid det tillfället också en ökad betydelse. Regelsystemet utformades så att det skulle ge möjlighet till ett ökat användande av enkelt planförfarande, vilket bedöms förbilliga och förkorta planprocessen. Boverket m.fl. försöker nu genom olika insatser förmå kommunerna att utnyttja dessa möjligheter till en enklare planprocess.

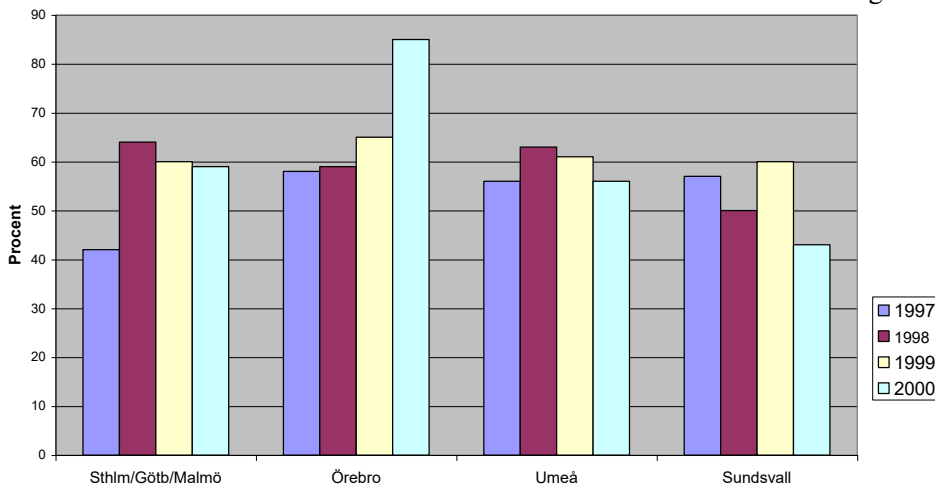
Ett enkelt planförfarande medför bl.a. att kommunen inte behöver lägga ned tid på program- och utställningsförfarandet.

Användande av enkelt planförfarande ökar?

Länsstyrelserna noterar i enkäten en ökad användning av enkelt planförfarande i kommunerna. På frågan om länsstyrelsen bedömer att andelen planer som genomförs med enkelt planförfarande har ökat de tre senaste åren svarar fjorton länsstyrelser ja, sex att andelen är ungefär densamma samt en att andelen minskat.

Tabell 5. Andel enkelt planförfarande av det totala antalet antagna planer 1997-2000

2001/02:RR8
Bilaga 1



Uppgiften att andelen ökar styrks däremot inte av de uppgifter som erhållits från några av kommunerna i granskningen.

Endast Örebro kommun visar på en ökad användning av enkelt planförfarande. I övriga undersökta kommuner är det svårt att se någon tendens de senaste åren. Däremot är det tydligt att andelen "enkla" planer är hög i kommunerna. Undersökningen omfattar stora och medelstora kommuner. Länsstyrelsernas bedömning utgår dock från samtliga typer av kommuner vilket kan tyda på att det är i de mindre kommunerna som andelen "enkla" planer ökar.

5 Vilken betydelse har överklaganden för processens genomförande?

5.1 Tidigare utredningar m.m.

Överklagandeutredningen 1990

I det följande redovisas en utredning som Boverket genomförde för över tio år sedan. En lika omfattande undersökning av överklaganden av PBL-ärenden har därefter inte gjorts. Utredningen är också intressant som underlag för jämförelser med dagens situation.

Regeringsuppdraget till Boverket gavs i maj 1990. Boverket skulle undersöka i vad mån planprocessen kunde effektiviseras och i vilken omfattning detaljplaner överklagas. Orsakerna till och effekterna av överklagandena skulle också analyseras.

Boverket redovisade bl.a. följande fakta och slutsatser i rapporten:

Knappt 15 % av kommunernas planbeslut i landet överklagas till länsstyrelsen. Andelen överklagade planer till regeringen har minskat efter det att PBL

trädde i kraft. Under åren 1987–1989 överklagades 9 % av planbesluten till regeringen, medan motsvarande siffra för åren 1977–78 var 13 %. Merparten av de överklagade planerna innehöll bostäder. Överklagandena försenade dock endast undantagsvis planprocessen eftersom bostadsplaner prioriterades inom såväl länsstyrelsen som regeringen. Hälften av överklagandena kom från sakägare och ca 30 % från kategorin boende. Endast ett fåtal överklagade detaljplaner, ett par procent, blev upphävda av länsstyrelsen eller regeringen.

Verkets rapport visade samtidigt på att extremt många planer överklagades i Stockholms län. Genomsnittligt för länet överklagades var tredje plan till länsstyrelsen, mot knappt var sjätte för landet som helhet. Verket betonade dock att överklaganden inte bedömdes som någon viktig orsak till förseningar i bostadsbyggandet. Boverkets slutsatser var att *det inte fanns något som talade för principiella förändringar i PBL till följd av överklagandesituationen. Däremot ansågs mindre ändringar i lagen motiverade för att förhindra tidsutdräkt i okontroversiella situationer.*

En annan slutsats var att *den stora skillnaden i handläggningstider för likartade planer i olika kommuner visade att det fanns påtagliga möjligheter både att nedbringa överklaganden och att effektivisera planprocessen om de mest framgångsrika kommunernas erfarenheter kunde spridas till övriga kommuner. Det fanns enligt verket ett behov av betydande fortbildningsarbete i kommunerna.* Verket meddelade sig berett att tillsammans med Kommunförbundet starta en kompetensutvecklingsverksamhet.

Seminarium 1991 vid Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Stockholms län genomförde för närmare tio år sedan, i februari 1991, ett seminarium i syfte att diskutera varför så många detaljplaner överklagas i Stockholms län och hur kommunerna kan utveckla sina arbetsätt för information och inflytande i planeringen. Bakgrunden var bl.a. Boverkets överklagandeutredning som presenterades året innan och som visade att 35% av planbesluten i Stockholms läns kommuner överklagades till länsstyrelsen mot 15 % för övriga landet.

Från de minnesanteckningar som fördes från seminariet kan konstateras att situationen då uppvisar stora likheter med dagens varför även de slutsatser som drogs då kan vara av intresse i dag. Då hade det rått högkonjunktur sedan några år och bostadsbristen var stor. Planberedskapen i kommunerna var dålig och vissa planer ansågs behöva forceras fram. Några av de slutsatser och förslag som redovisades från seminariet visade att kommunerna kunde behöva utveckla arbetsätt och rutiner i planeringen.

Slutsatserna gällde bl.a. :

- utbildning i pedagogik/presentationsteknik för planförfattare i syfte att kunna genomföra samråden och hålla utåtriktade kontakter på ett bättre sätt

- generell information/broschyr till allmänheten om planprocessen för att öka förståelsen om den när det gällde vad som kan påverkas, när i processen det finns störst möjligheter att påverka etc.
- utbildning/information av politiker för att de ska förstå och känna ansvar för samrådet och planprocessen och därmed kunna kräva bättre beslutsunderlag av tjänstemännen
- utveckla metoder i den översiktliga planeringen för tätorter i syfte att hitta enkla och ändamålsenliga arbetsformer i tidiga skeden av planprocessen, som utan att vara låsande kan bidra till att rationalisera efterföljande detaljplanering.

Några mer omfattande utbildningsinsatser i enlighet med förslagen har inte genomförts under åren. Boverket har däremot givit ut ett antal handböcker som beskriver processen och som ger råd till dem som har att tillämpa bestämmelserna, bl.a. kommunerna. Även seminarier och konferenser har hållits men det är framför allt de senaste två åren som frågorna fått förnyad aktualitet. Boverkets regeringsuppdrag att bl.a. lära ut ”bra” metoder i planeringen är ett sådant exempel. I flera senare utredningar/rapporter återkommer liknande förslag som presenterades för tio år sedan. Några av dem presenteras i rapporten.

Plan- och byggutredningens delbetänkande Överprövning av beslut i plan- och byggärenden

År 1994 överlämnade Plan- och byggutredningen sitt delbetänkande Överprövning av beslut i plan- och byggärenden, SOU 1994:134.

I betänkandet lämnades vissa förslag som rörde instansordningen för överklagande och ett nytt överklagandesystem. Bland annat föreslogs att regeringen avlastades prövning av PBL-ärenden och att i stället en miljödomstol inrättades för att pröva samtliga PBL-ärenden. Förslagen ledde däremot inte till några ändringar. Nedan refereras kort det uppdrag som en arbetsgrupp inom Regeringskansliet nu fått och som i princip innebär att presentera ett sådant förslag (avsnitt 6.5).

I delbetänkandet från 1994 redovisas också länsstyrelsernas statistik från åren 1992 och 1993 med bl.a. uppgifter om antalet överklagade planer. Där emot går det inte att se hur stor andel av de antagna planerna i kommunerna som överklagas.

Av de detaljplaner som överklagades år 1992 ändrades knappt 6 % . Motsvarande siffra 1993 var 7 % . Antalet överklagade detaljplaner minskade mellan de båda åren från 728 överklagade planer 1992 till 477 år 1993.¹⁴ Orsaken till detta bedömdes huvudsakligen vara det minskade byggandet i början av 1990-talet.

¹⁴ Källa: Plan- och byggutredningen

Trenden i början på 1990-talet med ett minskat byggande framgår tydligare av nedanstående tabell som redovisar överklagade ärenden till regeringen. Av tabellen framgår att antalet överklagade planer till regeringen mer än halverades 1990–1994.

Tabell 6. Överklagade detaljplaner till regeringen åren 1990–1994

År 1990	År 1991	År 1992	År 1993
670	670	379	314

Källa: Plan- och byggtredningen 1994

Vid en jämförelse med överklagade detaljplaner till regeringen under åren 1997–2000 framgår att antalet fortsatt att minska.

Tabell 7. Överklagade detaljplaner till regeringen åren 1997–2000

År 1997	År 1998	År 1999	År 2000
192	193	188	171

Källa: Miljödepartementet 2001

Utvecklingen förklaras till viss del av det minskade byggandet och ett minskat antal detaljplaner under den senare perioden. Det är däremot svårt att bedöma vilka andra orsaker som kan ligga bakom utvecklingen.

Antalet överklaganden till länsstyrelserna tycks dock nu öka. Från det underlag som inforrats bl.a. från de tre storstäderna visar de två senaste åren på en ökning från totalt 33 överklaganden år 1999 till 46 år 2000. Ökningen torde främst bero på det ökade antalet detaljplaner i kommunerna under samma period. Intressant är också att se utvecklingen i fråga om hur stor andel av planerna som överklagas.

5.2 Medborgarinflytandet och överklaganden i planeringen.

Inom ramen för ett projekt som Svenska Kommunförbundets plan- och miljösektion avslutade vid årsskiftet 2000/01 ”Samhällsplanering i samverkan” redovisades en exempelsamling från olika delar av landet om lokalt inflytande och medborgarmedverkan i planeringen. I skriften som tagits fram i samarbete med Byggforskningsrådet ges exempel från 16 olika kommuner som ska inspirera kommuner, tjänstemän och politiker som funderar över hur man ökar medborgardeltagandet i allmänhet, och i planeringsarbetet i synnerhet.

I skriften redovisas också innebörden av begreppen medborgardeltagande och medborgarinflytande:

- Att låta medborgarviljan slå igenom i besluten
- Att få de politiskt valda representanterna att lyssna på medborgarna

- Att skaffa fram relevant kunskap som underlag för att fatta beslut
- Att utveckla dialogen mellan medborgarna och beslutsfattarna

En fråga som har diskuterats är i vilket skede som medborgarinflytandet bör ha sin tyngdpunkt. Som tidigare nämnts var departementschefens bedömning vid införandet av PBL att den enskilde var mest intresserad av att delta i skedet närmast före byggandet.¹⁵ Han anförde samtidigt att inflytandet borde förläggas till en tidpunkt då det fanns en möjlighet att påverka, dvs. innan förutsättningarna för planeringen blivit alltför låsta.

I Stockholms stads revisionskontors rapport Detaljplaneprocessen i Stockholms stad från 1999, görs bedömningen att de tidiga skedena i planeringen har en stor betydelse för antalet överklaganden i senare skeden. Om planeringen i inledningsskedena hanteras forcerat och med liten kompromissvilja så ökar överklagandefrekvensen.

Länsstyrelsen i Stockholm bedömer samtidigt att många överklaganden av planer är rena okynnesyttringar i syfte att förlänga processen. I sin regeringsrapport angående åtgärder för att öka bostadsbyggandet i Stockholms län¹⁶ framförs att det är "orimligt att överklaganden får göras till flera instanser enbart i syfte att försena processen". Länsstyrelsen föreslår bl.a. mot den bakgrunden att regeringen överväger någon form av prövningstillstånd, alternativt en nedsättning av ett belopp som går förlorat om inte ett överklagande bifalls.

Länsstyrelsen påpekar att det är en mycket liten andel av de överklagade planerna som ändras. Endast en av 59 överklagade detaljplaner för bostäder underkändes av regeringen åren 1996–1998.

Det torde som tidigare nämnts vara svårt att skilja okynnesöverklaganden från "vanliga" överklaganden. I Överklagandeutredningen återges en förklaring av begreppet nämligen "*personer eller grupper som klagat till synes utan utsikt till framgång, de angriper beslut alla tänkbara vägar och driver ärenden i alla instanser. Sällan berör överklagandena själva sakfrågan*".

Arbetet med att försöka öka medborgarnas deltagande och inflytande i den fysiska planeringen inriktas i dag särskilt mot de tidiga skedena. Härigenom ska medborgarintressena kunna tillgodoses på ett bättre sätt. En sådan ordning förväntas samtidigt leda till färre överklaganden.

Länsstyrelserna tycks dock osäkra i frågan om den tidiga planeringen leder till färre överklaganden. I länsstyrelsenkäten fick myndigheterna svara på den frågan. På en femgradig skala där värdet ett motsvarade *instämmer inte alls* och värdet fem *instämmer helt* var medelvärdet 3,8. Svaren visade således på en marginell övervikt för att länsstyrelserna bedömde att den tidiga planeringen leder till fler överklaganden. Spridningen i svaren var dock stor och två länsstyrelser fyllde i svarsalternativet *vet ej*.

¹⁵ prop.1985/86: 1 sid. 166

¹⁶ Uppdrag att överlägga med kommunerna om åtgärder för att öka bostadsbyggandet i AB-län, rapport 2000-05-

Som framgått tidigare var länsstyrelserna även osäkra på om tyngdpunkten till tidiga skeden i planeringen leder till ett ökat medborgardeltagande.

Möjligheten att få sin sak prövad genom överklagande är en annan form av medborgarinflytande men i det sena skedet av planeringsprocessen. Vikten av att den möjligheten finns pekade Överklagandeutredningen på i sin analys av planeringsprocessen 1990. ”Sakägare och boendes makt är delvis avhängigt denna möjlighet då de genom att kunna föra sin sak vidare genom den tidsutdräkt som detta oundvikligen innebär ökar trycket på kommunen att ta hänsyn till synpunkter under planprocessen.”

5.3 Överklagade detaljplaner i några kommuner

Från några kommuner har uppgifter om antagna och överklagade planer infordrats. Resultatet presenteras nedan. Det bör framhållas att materialet omfattar endast några enstaka kommuner. Det undersökningsmaterial om överklagade planer i landet som Boverket förväntades presentera i sin rapport i januari har inte gått att tillgå då myndigheten fått förlängd tid till den 1 juli. I avvaktan på ett mer kvantitativt undersökningsmaterial får följande exempel visa på möjliga utvecklingstendenser inom området.

Tabell 8. Överklagade detaljplaner i Malmö kommun

År	Antagna	Överklagade
1997	37	9
1998	42	15
1999	38	6
2000	46	8

Andelen överklagade detaljplaner i Malmö stad har under de fyra åren varierat stort. 1998 uppgick andelen överklagningar till drygt 35 %. Övriga år har andelen uppgått till 15-27 %. Någon tendens hur antalet överklagningar utvecklats är svår att se. Företrädare från kommunen bedömer att andelen överklagade planer till stor del beror på vilken typ av detaljplaner som dominerat under det aktuella året. Den höga andelen överklagningar 1998 beror enligt kommunen på det forcerade planarbetet under 1998 då ett stort antal planer skulle fram i de centrala delarna av Malmö stad för att möjliggöra genomförandet av Öresundsförbindelsen.

Även andelen överklagade planer i Örebro kommun uppvisar skillnader mellan åren.

Tabell 9. Överklagade planer i Örebro kommun

ÅR	Antagna	Överklagade
1997	23	4
1998	23	4
1999	36	5
2000	33	9

Under perioden 1997-2000 överklagades drygt 19 % av planerna. Den högsta noteringen gjordes år 2000 då 27 % överklagades. Noterbart är också att de planer som antogs med enkelt planförfarande det året var som högst under perioden. Tjugoåtta av de totalt trettiofyra antagna planerna var "enkla planer". Fem "normala" planer överklagades och fyra av de "enkla" planerna.

Även i Göteborgs kommun varierar andelen överklagade planer men inte lika mycket som i övriga kommuner. Andelen överklagningar under perioden uppgår till ca 29 % med högsta noteringen år 2000 på 34 %.

Tabell 10 Överklagade planer i Göteborgs kommun

År	Antagna	Överklagade
1997	41	11
1998	45	13
1999	48	12
2000	46	16

I Upplands-Väsby kommun behandlas endast några få planer varje år, vilket gör det svårt att göra några jämförelser med övriga kommuner. Under två av de fyra undersökta åren överklagades ingen av de sju respektive åtta antagna planerna. År 1999 överklagades tre av tio antagna planer.

Överklagandeutredningen från 1990 konstaterade att kommunerna i Stockholms län hade en ovanligt hög andel överklagningar jämfört med övriga landet. 35 % mot 15 % i övriga landet. Det framgår inte av den utredningen hur överklagandena i Stockholms stad påverkat det resultatet.

Följande siffror visar dock att resultatet i Stockholm stad inte i något väsentligt avseende avviker från övriga kommuner.

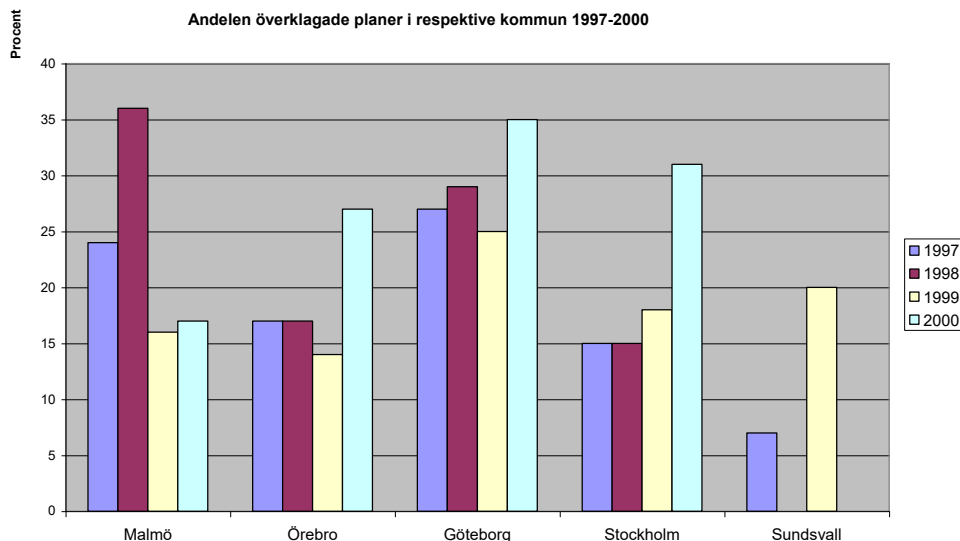
Tabell 11. Överklagade detaljplaner i Stockholms kommun

År	Antagna	Överklagade
1997	74	11
1998	66	10
1999	85	15
2000	70	22

År 2000 överklagades ca 31 % av antagna planer. Åren 1997 och 1998 låg andelen på ca 15 % och år 1999 drygt 17 %. Någon större skillnad i jämförelse med Göteborg och Malmö kommuner tycks således inte föreligga. Snarare är det så att problemen med överklaganden är mindre i Stockholm.

Att en hög andel överklaganden inte bara är ett storstadsproblem visar siffror som infordrats från Sundsvalls kommun. År 1999 överklagades 20 % av planerna. Antalet planer är dock få, 6–15 per år, vilket gör att varje överklagande får stor betydelse för resultatet. Åren 1998 och 2000 överklagades ingen plan.

Sammanfattningsvis kan följande figur illustrera utvecklingen av överklagade planer i kommunerna under perioden.



5.4 Överklagas även ”enkla planer”?

Centrala myndigheter och organ verkar för att de möjligheter PBL ger till förenklingar i processen också används av kommunerna. För att enkelt planförfarande ska kunna användas krävs således att planen är av begränsad betydelse och saknar allmänt intresse. Det är kommunen som gör bedöm-

ningen om planen uppfyller förutsättningarna för att kunna gå "genvägen" med enkelt planförfarande.

Granskningen visar att andelen "enkla" planer är hög. Det har också konstaterats att ett enkelt planförfarande kan förkorta processen betydligt. Om en sådan plan däremot överklagas är det inte säkert att processen går snabbare än vid normalt planförfarande. Överklagandeskedet torde i princip ta lika lång tid. För den myndighet som prövar ärendet är de administrativa rutinerna desamma oavsett om överklagandena rör en "enkel" eller "normal" plan. Sakprövningen, inhämtande av synpunkter från expertorgan och delgivning- en är i huvudsak densamma i de båda fallen. Delgivningsförfarandet kan däremot bli enklare då det vid enkla planer ofta är fråga om ett begränsat antal sakägare/motsvarande.

Det finns visserligen en risk att planförfarandet i sig kan bli föremål för prövning och att kommunen får "tillbaka" planen för att förutsättningarna för enkelt planförfarande inte varit uppfyllda. Det har inte framkommit något i granskningen som tyder på att detta skulle vara vanligt. Det är också en mycket liten andel av de "enkla" planerna som överklagas.

5.5 Regeringen föreslår ändrad instansordning vid överklaganden?

Regeringen beslutade i januari 2001 att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att se över vissa frågor rörande plan- och bygglagen, bl.a. systemet för överprövning av kommunala plan- och byggbeslut. I arbetsgruppen ingår företrädare från miljö- justitie- och finansdepartementen samt statsrådsberedningen. Till arbetsgruppen har också knutits företrädare från olika myndigheter som berörs av ett förändrat system för överprövning av överklagade ärenden. Arbetsgruppen ska redovisa ett förslag senast den 1 juli 2001.

Syftet med uppdraget är att föreslå en förändring som innebär att regeringen avlastas flertalet av de PBL-ärenden som regeringen prövar i dag. Ärendena ska överflyttas till domstol samtidigt som instanskedjan för de ärenden som i dag prövas av domstol förkortas.

Som ett huvudalternativ ska prövas en organisation som innebär att de allmänna förvaltningsdomstolarna ska pröva de överklagade ärenden som i dag prövas av regeringen. På så sätt bör enligt uppdraget undvikas att det som nu finns två instanser på länsnivå som prövar samma ärenden, dvs. länsrätten och länsstyrelsen. Enligt uppdraget bör länsstyrelsens roll som prövningsinstans övervägas av gruppen.

Den nuvarande ordningen med att regeringens beslut i planärenden kan överklagas till Regeringsrätten kommer därmed också att ses över.

6 Pågående förändringsarbete

Boverket har som tidigare nämnts ett regeringsuppdrag att förmedla kunskaper till kommunerna hur en god planberedskap kan upprätthållas m.m. Syftet med uppdraget är bl.a. att definiera problem och föreslå lösningar för

att underlätta bostadsförsörjningen samt ge förslag på hur processen kan effektiviseras.

Uppdraget skall resultera i en regeringsrapport vilken enligt de ursprungliga direktiven skulle ha inlämnats i januari i år. Boverket har fått förlängd tid till den 1 juli 2001. Förlängningen av uppdraget innebär att rapporten inte som förutsatts kan ingå som underlag i revisorernas rapport. Flera andra intressanta utredningar och rapporter har däremot nyligen avslutats. Några av deras slutsatser och förslag redovisas nedan.

6.1 Byggekostnadsdelegationens resultat följs upp genom ett Byggekostnadsforum

Byggekostnadsdelegationen tillsattes 1996 med uppdrag att med byggsektorns aktörer aktivt arbeta för långsiktigt sänkta produktions- och förvaltningskostnader för bostäder och därmed lägre boendekostnader. Arbetet är slutfört och redovisas i betänkandet Från byggsekt till byggsektor (SOU 2000:44). Betänkandet innehåller ett stort antal förslag och rekommendationer varav endast några få, några av de som berör planprocessen, presenteras här.

6.1.1.1.1 Byggekostnadsdelegationen och kommunala avgifter m.m.

Delegationen föreslår bl.a. att kommunerna ska uppmärksammas på att markpriser och de kommunala kostnader som ingår vid uppförande av bostäder utgör en betydande del av den totala byggekostnaden. Man föreslår vidare att det införs en oberoende prisövervakning av förbrukningsavgifter samt kommunala engångsavgifter. Rollen som prisövervakare ska vara en oberoende konsumentföreträdare som t. ex. Konsumentverket.

Kommunernas rätt att ta ut avgifter för sin verksamhet grundas på självkostnadsprincipen. Den innebär att avgiften högst får motsvara den genomsnittliga självkostnaden för åtgärderna. Delegationen konstaterade i en undersökning i 23 kommuner att det finns stora skillnader i kommunernas pris- och avgiftsättning. Priset på mark är den helt dominerande orsaken till den stora variationen som finns i utfallet mellan kommunerna. Om markkostnaden och övriga engångsavgifter inräknades uppgick kostnaderna till ca 11 % av den totala produktionskostnaden. Om markkostnaden exkluderades uppgick avgifterna till ca 4 % av produktionskostnaden.

Delegationen menade att exploateringskostnaderna i värdekedjan från råmark till byggbar mark bör tydliggöras genom att varje ärende föreläggs kommunfullmäktige för beslut. Kommunerna rekommenderas att minska vissa engångsavgifter genom att införa övergång till faktisk prissättning vid bygglov motsvarande högst självkostnad samt tillämpa enkelt planförfarande i större utsträckning.

Delegationen anser därtill att synen på konkurrens i byggsektor ska skärpas. För att konkurrens ska uppstå krävs att priserna är synliga. Konkurrentverket bör ges i uppdrag att, tillsammans med byggmaterialmarknadens aktörer, klargöra vad som gäller för att de olika typer av rabatter som tilläm-

pas ska anses vara trohetsskapande eller leda till en selektiv försäljning som kan anses hämma konkurrensen.

Byggprocessen kan utvecklas i syfte att förändra dagens statiska förhållanden där samma processer för upphandling, utformning och leverans dominerar över tid och rum.

Byggkostnadsdelegationen går däremot inte närmare in på kommunerna och planmonopolet. De allmänna klagomålen mot kommunernas sätt att hantera planfrågorna omnämns däremot, liksom invändningen mot långa handläggningstider och kommunernas bristande planberedskap. Delegationen anför att den demokratiska processen är viktig men menar att invändningar kan riktas mot överklagandeprocessen som skulle kunna effektiviseras utan att tappa i kvalitet. Man anser att en översyn borde klarlägga om proceduren är en flaskhals utan värden eller hur förfarandet borde gå till.

Byggkostnadsforum vid Boverket

På uppdrag av regeringen har Boverket, fr.o.m. den 1 februari 2001 inrättat Byggkostnadsforum.¹⁷ Syftet med forumet är bl.a. att förmedla kunskaper och idéer som kan finnas i byggprojekt där man lyckas bygga billigt utan att försämra standarden. Tanken är att Byggkostnadsforum ska fungera som kunskaps- och idébank för byggherrar, kommuner, myndigheter och entreprenörer.

Forumet ska ta vid där Byggkostnadsdelegationen slutade och med hjälp av bl.a. de förslag och rapporter som delegationen lämnade finna metoder att sänka byggkostnaderna. Man ska se på hela processen, från de första tankarna att bygga till det att huset står klart. En förhoppning med detta är att kunna förklara varför det kostar så mycket att bygga bostäder och hur kostnaderna långsiktigt kan sänkas.

Forumet är organisatoriskt inplacerat vid Boverket. Regeringen har utsett projektledare samt anslagit 5 miljoner kronor per år till verksamheten.

En särskild uppgift för Byggkostnadsforum är att vara beredande organ för regeringens beslut om bidrag till bostadsinvesteringar som främjar ekologisk hållbarhet. Bidraget ska främst riktas till ekologiska åtgärder i större nybyggnadsprojekt med stor andel hyresrätter. Regeringen har avsatt 635 miljoner kronor till bidraget under år 2001.

Verksamheten med Byggkostnadsforum liksom bidragsgivningen till bostadsinvesteringarna ska enligt regeringsuppdraget utvärderas inom tre år.

6.2 Länsstyrelsen om bostadsbyggandet i Stockholms län

Mot bakgrund av Boverkets analys av utvecklingen av bostadsefterfrågan i landet gav regeringen landshövding Ulf Adelson i uppdrag att överlägga med kommunerna i Stockholms län om möjliga åtgärder för att skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande i länet (regeringsuppdrag 1999-09-30). Mark- och planberedskapen i länet skulle särskilt uppmärksammas,

¹⁷ Regeringsbeslut 2000-12-14

liksom övriga hinder för ett ökat bostadsbyggande. Arbetet genomfördes i tre faser, var och en avslutad med en rapport till regeringen. I juni 2000 redovisade Ulf Adelson sin slutrapport. Såväl i delrapporterna som i slutrapporten lämnades flera förslag till regeringen.

Rapporten pekar på nödvändiga insatser på såväl kort som lång sikt. Kort-siktiga förslag som diskuterats har varit stöd, skatter, förenklingar och hanteringen av statlig mark. Föreslagna förenklingar handlar om att påskynda och prioritera arbetet med överklaganden, stimulera planinsatserna inom kommunen och intensifiera rådgivningen om plan- och exploateringsystemet.

Förslagen på lång sikt ger enligt utredningen störst effekt för bostadsbyggandet. Det gäller frågor om marknadens funktion, skatter, ett bättre utnyttjande av plansystemet - särskilt översiktsplaneringen, satsningar på infrastruktur och planering för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling.

Ett av flera hinder som särskilt framhålls är att kommunerna i dag har svaga incitament för att bygga bostäder. Beskattningsrätten av fastigheter och juridiska personer har tagits ifrån dem. I allmänhet är kommunerna beredda att acceptera åtaganden i form av utbyggnad av skolor, gator m.m. vilket således inte är ett hinder mot byggande och nyexploatering. En viktig förutsättning är dock enligt tillfrågade kommuner att stora infrastruktursatsningar också kommer till stånd.

Brist på konkurrens i byggsektorn anges medföra att det i stort sett bara byggs bostadsrätter i attraktiva lägen. Lägenheterna säljs också till priser som inte alltid avspeglar produktionskostnaderna.

I rapporten omnämns kommunernas önskan om en förenkling av planprocessen. Vissa kommuner anges kunna bemästra planprocessen samtidigt som några går längre än vad lagen kräver, när det gäller samråd och medborgarinflytande. I några kommuner är detta en medveten väg för att nå snabbare resultat utan överklagade planer, eller för att få planer som står sig vid överklaganden. Att utveckla översiktsplanens roll och förbättra samverkan under detaljplanearbetet och bygglovsskedet kan enligt utredaren leda till rationaliseringar med bibehållen kvalitet. Smärre lagändringar, bl.a. när det gäller överklaganden, anses behövliga för att få en mer effektiv planprocess men mycket kan åstadkommas med nuvarande lagstiftning. Utredaren framhåller informationens betydelse för att finna den kortaste beslutsprocessen och de bästa samråds- och samverkansformerna.

Miljökonsekvensbeskrivningar ska i dag enligt PBL upprättas när ett planförslag väntas ha betydande påverkan på miljön. I utredningen anges det vara svårt att begränsa arbetet till de situationer som PBL föreskriver. Miljökraven trissas upp av olika medborgargrupper. Kommunen har svårt att stå emot och planprocessen förlängs, antingen för att kommunen själv väljer att vidga arbetet eller för att planerna överklagas på grund av att miljökonsekvenserna anses dåligt utredda. Det är enligt utredningen inte samma betoning på sociala eller samhällsekonomiska konsekvenser som på miljön i planeringen.

Stockholms stad och Länsstyrelsen i Stockholm inlämnade i februari 2001, ett gemensamt förslag till förtydliganden/justeringar i PBL till finansdepartementet, miljödepartementet, näringsdepartementet och kulturdepartementet. Byggnadsinspektörer, bygglovs- och planhandläggare, jurister m.fl. vid myndigheten och kommunen har tillsammans gått igenom lagstiftningen i syfte att finna åtgärder som kan förenkla och effektivisera planeringen, byggandet och granskningen av byggandet.

I förslaget anges inledningsvis att huvudprincipen i PBL är att det är kommunen som utformar och beslutar om den lokala miljön, medborgarinflytandet etc. Detta bedöms "hålla i huvudsak". Man anger samtidigt att PBL i första hand är anpassad till stora nybyggnadsprojekt vilket bedöms som en brist då flertalet förändringsprojekt berör fastigheter som regleras av äldre planer. I dessa fall uppstår enligt länsstyrelsen och Stockholms stad särskilt svåra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Grannkonflikter, hänsynstaganden till grönområden, kulturhistoriska och stadsbildsmässiga värden, behov att förnya infrastrukturen och äldre arbetsområden är andra sådana exempel. Den komplexa situationen bedöms inte sällan innebära tunga och svåra processer där man söker sammanjämka olika intressen vilket medför fördröjning genom överklaganden.

Stockholms stad och länsstyrelsens förslag till ändringar i PBL eller förtydliganden och justeringar av lagtexten gäller såväl, bygglovhanteringen/planprocessen som instansordningen vid överklaganden.

I det här sammanhanget kan bl.a. nämnas förslaget att se över bestämmelserna när ett program behöver upprättas och när enkelt planförfarande kan användas. Enligt Stockholm stads och länsstyrelsens erfarenhet leder kravet på program inte sällan till långa planprocesser utan att några nya sakförhållanden tillkommer under ärendets gång. Ofta har de berörda grannarna klart för sig vad förändringen innebär och har också en klar inställning till förändringen tidigt i processen. Man anser vidare att möjligheten till enkelt planförfarande bör vidgas när ett omfattande programarbete föregått själva detaljplaneläggningen.

6.4 Kommunförbundet

Svenska Kommunförbundets programberedning för bostadspolitiska frågor

Svenska Kommunförbundet har tillsatt en särskild programberedning för boendepolitiska frågor. I beredningens uppdrag ingår att analysera vilka problem som finns i såväl tillväxtregionerna som avfolkningsskommunerna med fokus på bostadssituationen. I uppdraget ingår också att samråda med SABO och andra berörda organisationer, Regeringskansliet och myndigheter inom det bostadspolitiska området. Ambitionen är att i en dialog med berörda grupper försöka nå en samsyn om problemens art och vad som behöver

Svenska Kommunförbundet förordar tidiga plansamråd

Plan- och miljösektionen vid Svenska Kommunförbundet har i februari år 2000 också föreslagit viss ändringar i PBL¹⁸. Några av förslagen berör planprocessen och överenstämmen i vissa delar med förslagen från Stockholms stad och Länsstyrelsen i Stockholm. Kommunförbundets förslag grundar sig bl.a. på en kommunenkät med svar från 90 kommuner. Förslagen till förbättringar har sedan utarbetats i samråd med representanter från kommunerna Göteborg, Tyresö, Upplands-Väsby, Lycksele, Borås, Falun samt från Boverket.

Kommunförbundet anser bl.a. att det bör ges vidgad möjlighet till enkelt planförfarande. Som reglerna är utformade i dag är utrymmet begränsat. Vissa tolkningar i lagen när enkelt planförfarande får tillämpas är enligt förbundet otidliga t.ex. bestämmelsen att förfarandet får användas när planförslaget saknar betydelse för en bredare allmänhet. Det finns enligt förbundet skilda tolkningar av vad som menas med en bredare allmänhet. Enkelt planförfarande ger tidsvinst bl.a. genom att utställning kan avvaras. Kommunförbundet föreslår därför att enkelt planförfarande *alltid bör* kunna tillämpas i de fall översiktsplanen eller fördjupningen av den ger tillräcklig information och vägledning eller då detaljplanen har en liten eller begränsad påvekan på omgivningen.

I skrivelsen föreslås även att bestämmelsen om s.k. mindre avvikelser förtydligas. En ändring av begreppet som mer tar sikte på hur åtgärden påverkar omgivningen än storleken på åtgärden gör det enklare och smidigare att tillämpa begreppet. Grannarnas berättigade intresse att få lämna synpunkter före bygglovets bör enligt förbundet däremot inte ändras. Om berörda grannar mera allmänt motsätter sig avvikelserna skulle kommunen som i dag ha friheten att övergå till ett regelrätt enkelt planförfarande.

7 Bostadsprojekt i tre kommuner

I granskningen genomfördes besök vid sex kommuner för bl.a. studier av ett antal planprojekt. Samtliga de projekt som studerats, varav tre presenteras här, avser bostadsbyggande. Det egentliga planarbetet har påbörjats efter år 1996, dvs. efter det att kravet på program, samråd m.m. infördes.

En utgångspunkt för valet av projekt var att kommunens beslut att antaga planen överklagats. Härigenom begränsades urvalet väsentligt. Planerna har genomförts med normalt planförfarande och rör fler än endast enstaka bostadshus.

Då planärendena avser överklagade bostadsplaner i kommunerna kan de inte sägas spegla ”normalhanteringen” av detaljplaner. Samtliga planer som

¹⁸ Svenska Kommunförbundets skrivelse till regeringen daterad 2000-02-10

studerades bedöms dock av kommunerna vara representativa såtillvida att de inte avviker från den ”normala” hanteringen av överklagade bostadsplaner.

De tre planärenden som kort refereras här har hämtats från Örebro, Helsingborg och Malmö kommuner. Syftet med redovisningen är främst att illustrera hur den administrativa planprocessen gått till i några projekt och hur överklaganden kan medföra förseningar. Ärendena ger också en bild av tidsåtgången i de olika skedena i planeringen. Tiden för initiativskedet har varit svårare att undersöka då det här ofta rör sig om underhandskontakter med kommunen och dessa uppgifter inte är dokumenterade på samma sätt som övriga skeden.

Örebro kommun, Alby 11:30 m.fl. (Näsby)

7.1.1.1.1 Initiativ januari 1996

Initiativet till byggandet av bostäder i området kom från HSB i Örebro som i januari 1996 presenterade ett skissförslag till detaljplan. Förslaget gäller uppförande av 28 lägenheter med ekologisk inriktning, en s.k. ekoby. De boende skulle själva få vara med och påverka utformningen av husen och den närliggande miljön.

Kommunen är markägare. För området gäller en områdesplan från 1981 som ger möjlighet till prövning av ersättningsbebyggelse och enstaka kompletteringar. I översiktsplanen från 1991 anges området ligga inom en s.k. randzon vilken är viktig för stadens framtida tillväxt. Det aktuella området var vid den här tidpunkten bebyggt med ett tiotal äldre villor som har tillkommit med stöd av en tidigare detaljplan som upphävdes 1989. Planen var inaktuell och enligt kommunen vilseledande för framtida utbyggnad.

7.1.1.1.2 Samrådsskedet ca – 12 veckor

Samråd kring skiss till detaljplanen genomfördes under tiden den 24 januari till den 9 april 1997. Ett samrådsmöte hölls på stadsbyggnadskontoret den 12 februari 1997. Ett tiotal personer, i huvudsak angränsande fastighetsägare, deltog vid mötet.

Den 2 april 1997 höll Alby-Norrbyås kommunalnämnd öppet möte. I anslutning till det hölls dels en informationsträff med en arbetsgrupp för villaägareföreningen, dels ett samrådsmöte den 29 april. Därefter inlämnade kommunalnämnden sina synpunkter till stadsbyggnadskontoret.

7.1.1.1.3 Utställnings/antagandeskedet – 15 veckor

Den 20 maj 1997 upprättade stadsbyggnadskontoret en planbeskrivning med miljökonsekvenser och samrådsredogörelse. En miljökonsekvensbeskrivning ansågs däremot inte behövlig. I planbeskrivningen motiveras detta kort med att ”detaljplanen innebär inga oacceptabla miljökonsekvenser, då utbyggnaden är förutsedd i gällande plan”. Genomförandebeskrivning och genomförandeavtal redovisades samtidigt.

Planförslaget ställdes ut under juli 1997. Kommunfullmäktige antog planförslaget den 16 september.

Beslutet överklagades till länsstyrelsen. Klagomålen gällde främst den trafik som bebyggelsen skulle generera. Länsstyrelsen beslutade den 28 november att avslå överklagandena. Några klagande gick vidare till regeringen som i beslut den 14 maj 1998 upphävde byggnadsnämndens beslut med hänvisning till felaktigheter i den skriftliga presentationen av planförslaget. Regeringen menade att det var bristande överensstämmelse mellan vad som angivits vara byggnadsnämndens beslut och innehållet i plankarta och planbeskrivning. Kommunen antog en ny plan för området den 16 juni 1998. Beslutet överklagades av fastighetsägare som bl.a. åberopade störningar på grund av väglösningarna och ökad trafik. Ärendet återförvisades till länsstyrelsen som den 20 juni avlog/avvisade överklagandena. Efter överklaganden till regeringen återförvisade regeringen ärendet till länsstyrelsen för ny prövning då regeringen ansåg att länsstyrelsen felaktigt avvisat ett överklagande. Länsstyrelsen tog ett nytt beslut och avlog även det överklagandet, vilket ånyo överklagats till regeringen. Den klagande har härefter vid fem tillfällen anhållit och fått förlängd tid att inkomma med komplettering av sin talan till regeringen. Regeringen erhöll i februari klagandens talan vilken sedan gått till kommunen för yttrande. Regeringen har ännu inte beslutat i ärendet.

7.1.1.1.5 Några iakttagelser

Bostadsprojektet har från initiativet fram till i dag tagit över fem år. Det är fortfarande oklart hur regeringen ställer sig till planförslaget. Kommunens hantering följer i stort sett ”normal” hantering, dvs. ett planförslag antogs efter en administrativ process på cirka ett och ett halvt år. Kommunen använde sig inte av något egentligt programförfarande men information och tidiga samråd hölls kring ett skissförslag. Motiven för att inte upprätta en miljökonsekvensbeskrivning var mycket kortfattad. Något krav på miljökonsekvensbeskrivning har dock inte förts fram från vare sig länsstyrelsen eller klagandena.

Redan i samband med de tidiga samråden konstaterades att flera sakägare hade erinringar mot planen. Dessa var av skiftande karaktär men främst gällde de störningar för dem som nu bor i området genom ökad trafik i området.

Vissa brister i kommunens handläggning har förlängt processen. Det gäller bl.a. en administrativ felaktighet i beskrivningen av planförslaget. Regeringens slutliga avgörande har ännu inte kommit. Klagandens begäran om anstånd med att utveckla sin talan har försenat processen med närmare ett år. Enligt Regeringskansliet har den klagande vid flera tillfällen varit i kontakt med olika tjänstemän och politiker inom kommunen och förhandlat om olika lösningar, förhandlingar som sedan den klagande hänvisat till när han begärt anstånd med att utveckla sin talan till regeringen.

I det här ärendet kunde eventuellt en ytterligare kraftsamling i det tidiga skede ha lett till en snabbare process. Ett mer ”genomarbetat” planförslag kunde ha löst tveksamheten om den specifika fastigheten skulle ingå i planförslaget eller ej. Samtidigt så gäller överklagandena även bebyggelsen som sådan på den aktuella platsen och de trafikstörningar den medför. Från skiss-

förslaget fram till utställd plan framfördes erinringar mot byggnationen. Det är tveksamt om mindre ändringar skulle ha medfört att klagandena blivit mer positiva till projektet. Några alternativa lägen för byggnationen har inte diskuterats. Kommunens bedömning är att ärendet tidigt varit föremål för en omfattande information och diskussion.

Vid kontakt med företrädare för HSB Södra Mälardalen framkommer att det i nuläget inte är klart att projektet kommer att genomföras i enlighet med de ursprungliga planerna. Vissa presumtiva boende har under hand "hoppat av". Räntenivåerna är inte längre desamma som vid den tidpunkten. Sannolikt behöver projektet ses över.

Tyngdpunkten i projektet hittills var för HSB:s del under 1997. Kostnaderna för arkitektmedverkan m.m. låg då på cirka en miljon kronor. Det kan nu enligt HSB behövas en omstart i projektet, och det är inte klart om de ändringar som behöver göras ligger inom ramen för nuvarande detaljplan eller om planen behöver ändras.

Malmö kommun, Del av kvarteret Krageholm

7.1.1.1.6 Initiativet hösten 1995

Västra Förstadens Fastighets AB tar i januari 1996 kontakt med kommunen och presenterar ett förslag till bostadsbyggande i kvarteret Krageholm i innerstaden i Malmö. Redan under hösten hade exploatören varit i kontakt med kommunens tjänstemän och diskuterat det kommande förslaget. I gällande detaljplan är området avsett för garageändamål. Vid detta tillfälle gällde en äldre översiktsplan antagen 1980. Ny översiktsplan har nyligen antagits av kommunfullmäktige.

Förslaget gäller uppförande av en ny byggnad, ett s.k. punkthus. Byggnaden föreslås inrymma 20 lägenheter för boende och vård samt i bottenvåningen kontor och hantverk i begränsad omfattning. Byggnaden föreslås få en totalhöjd på 24 meter i sex våningar och vindsvåning. Marken är i privat ägo. Planärendet bedöms av kontoret vara en sådan plan som kan antas av stadsbyggnadsnämnden i kommunfullmäktiges ställe då den inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

VFF AB:s skissförslag föregicks av flera kontakter mellan stadsbyggnadskontoret och exploatören. Tiden för detta skede är därför något osäkert men uppskattas till ca sex veckor.

7.1.1.1.7 Program/samrådsskedet – 38 veckor

Ett preliminärt planprogram finns under tiden den 8 februari 1996 till den 8 mars tillgängligt på stadsbyggnadskontoret för synpunkter. Ett informationsmöte om förslaget hålls den 26 februari. Företrädare från stadsbyggnadskontoret och Västra Förstadens Fastighets AB medverkar. 40 personer kommer till mötet och enligt anteckningar från mötet framförs flera synpunkter/erinringar från olika sakägare. Från fastighetsägare och boende framförs bl.a. att byggnaden inte passar in i stadsbilden, att det blir störande insyn och att byggnaden skuggar övriga fastigheter.

I länsstyrelsens skriftliga yttrande anges att man förutsätter att frågor om markförorening och risker för sanitär olägenhet (parkering/bostäder) behandlas i det kommande detaljplaneförslaget. Härutöver har kommunala nämnder och myndigheter avgett yttranden.

Ett överarbetat men fortfarande preliminärt planförslag är ute på samråd under tiden den 22 oktober 1996 till 22 november. Byggnadens totalhöjd har i det förslaget minskats något. Fyra av de fastighetsägare/boende som framförde erinringar vid tidigare samråd återkommer nu med i princip samma erinringar.

7.1.1.1.8 Utställningsskedet – 24 veckor

En planbeskrivning och samrådsredogörelse upprättas den 5 mars 1997. Detaljplaneförslaget är utställt under tiden 26 mars 1997 till den 28 april. Erinringar kommer från i huvudsak samma fastighetsägare. Härtill kommer erinringar från ytterligare en boende samt två organisationer. Stadsbyggnadskontoret sammanställer och bemöter synpunkterna i en skrivelse den 13 maj. Stadsbyggnadsnämnden, som har delegerats beslutanderätten i den här typen av ärenden, antar planförslaget den 22 maj 1997.

7.1.1.1.9 Överklagandeskedet – 35 veckor

Nio överklaganden inlämnas till länsstyrelsen. Klagandena anför bl.a.

- att byggnaden kommer att ge en väsentligt försämrad närmiljö på grund av försämrade ljus- och luftförhållanden,
- att stadsbyggnadsnämnden ensidigt beaktat sökandens intressen och inte de kringboendes,
- att bebyggelsen blir alltför tät och skuggar befintliga lägenheter.

Länsstyrelsen anser däremot att kommunen i tillräcklig utsträckning beaktat kraven i PBL om hänsyn till enskilda intressen och befintlig bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden.¹⁹ Länsstyrelsen anser vidare att planens utformning ”inte kan anses medföra sådana olägenheter för grannarna att den av det skälet inte kan godtas.” Överklagandena avslås den 18 november 1997.

Samtliga klaganden utom en fullföljer sitt överklagande till regeringen. Regeringen avslår överklagandena den 12 februari 1998.

7.1.1.1.10 Bygglovskedet – 11 veckor

Veckan innan stadsbyggnadsnämnden antar planen inlämnas ansökan om bygglov, dvs. den 16 maj 1997. Bygglov meddelas den 7 augusti 1997.

Slutbevis om färdigställd byggnad skrivs den 18 juni 1998.

¹⁹ PBL 1 kap. 5 §, 5kap.2 §

Planärendet genomfördes med normalt planförfarande och med ett programförfarande. Det är tveksamt om ändringarna i planförslaget mellan programskedet och planskedet berodde på sakägarnas/de boendes synpunkter eller om de olika uppfattningarna inom kommunen hade betydelse för att planen ändrades i det skedet. Den huvudsakliga orsaken till den långa tiden mellan samråden kring de två olika skissförslagen var just åsiktsskillnader inom stadsarkitektkontoret och byggnadsnämnden om lämpligheten av den föreslagna bebyggelsen på den aktuella platsen. Ändringarna innebar att kommunen marginellt tillmötesgick de boende när det gäller byggnadens höjd. De som hade erinringar tidigt i processen fullföljde dock i huvudsak sina erinringar till regeringen.

Exploatören har framfört kritik mot det sätt som kommunen behandlat planförslaget. Kritiken gäller bl.a. den tid som förflöt till dess kommunen började handlägga planärendet. Det besked som då gavs var att kommunen inte hade möjlighet att "ta itu" med ärendet på grund av ett mer prioriterat planärende. "Liggtiden" på kommunen medförde kostnader för exploatören i form av räntor och amorteringar för upptaget lån i samband med markköp.

Enligt exploatörens uppfattning är det just osäkerheten om utgången av ett planprojekt som gör att mindre byggherrar tar så få initiativ i dag. Det finns inga marginaler att ta till och möjligheten att påverka skeendet är liten.

Genom att en bygglovsansökan lämnades in i samband med att planen antogs kunde bygglovsprövningen ske parallellt med överprövningen av plan - ärendet. På så sätt möjliggjordes byggstart redan två månader efter det att planen vann laga kraft.

*Helsingborgs kommun, Del av Gamla staden 1:1 m.fl. Norra Hamnen ,
Ettapp II.*

Detaljplanen är en andra etapp av en utbyggnad av ett hamnområde i centrala Helsingborg till bl.a. bostäder. Den gällande översiktsplanen som antogs av kommunfullmäktige 1989 har angett att det inom norra hamnen ska byggas ca 600 bostadslägenheter. Sammanlagt uppfördes 13 flerbostadshus. Ettapp II omfattade fyra flerbostadshus med centrumverksamhet (butiker och kontor m.m.) i bottenvåningarna samt ett område med centrumverksamhet och parkering. Markägare är Helsingborgs stad.

Detaljplan för norra hamnen, ettapp I, antogs av kommunfullmäktige den 29 augusti 1995. En utbyggnad av hamnområdet hade varit föremål för planering och debatt sedan 1985. I perioden mellan kommunstyrelsebeslutet och behandlingen i kommunfullmäktige genomfördes stora informationsmöten angående utbyggnaden. Intresset från allmänheten och olika intressegrupper var i det skedet, liksom i samband med att planen antogs av fullmäktige, stort. Ettapp I överklagades till länsstyrelsen och regeringen. Överklagandena gällde bl.a. frågor om kulturmiljön, det känsliga läget direkt vid havet och att detaljplaneförslaget inte grundade sig på upprättat planprogram. Vidare framfördes synpunkter på att utsikten försämrades för främst boende i området, att bebyggelsen skulle medföra en förstärkning av vindarna samt att

parkeringsproblem skulle uppstå då tidigare parkeringsytor vid hamnen togs i anspråk för bostadsbyggelse.

2001/02:RR8
Bilaga 1

Etapp II, initiativet

Detaljplaneområdet för etapp II gränsar direkt till etapp I och bebyggelsen har liknande utformning som den tidigare etappen. Ändamålet är detsamma, bostäder och centrumverksamhet. Planen omfattar fyra huskroppar med olika våningsantal.

När detaljplanearbetet för etapp II påbörjades är svårt att fastställa. Skisser på utbyggnaden av etapp II har redovisats och tillkännagivits redan i samband med program och diskussioner kring etapp I. År 1994 anlätade SBK åtta arkitektkontor i syfte att vidareutveckla ett tidigare programförslag från 1993. Kommunfullmäktige antar 1996 ett planprogram för den första etappen, etapp I. I detta redovisas dock inte den kommande etappen II.

Den 25 mars 1997 skriver stadsbyggnadskontoret till byggherrarna och kallar till ett möte den 25 april 1997 där ett av stadsbyggnadskontoret upprättat planförslag diskuteras. Byggherrar är HSB, Hälsingborgshem AB och Riksbyggen.

7.1.1.1.12 Program/samrådsskedet – 5 veckor

Den 5 maj 1997 informerar kommunen om att det ska hållas ett markägarsamråd kring planförslaget den 13 maj. Berörda fastighetsägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende kallas genom brev och kungörelse i tidning samt på kommunens anslagstavla. 30 personer kommer till mötet. De frågor som ställs gäller bl.a. varför området skall bebyggas, hur höga de nya husen ska vara, hur parkeringsfrågan ska lösas m.m.

Planförslaget skickas den 21 maj 1997 ut på samråd till kommunala nämnder och förvaltningar, länsstyrelsen, Banverket m.fl. Remissinstanserna ställde sig positiva till utbyggnaden men framförde olika detaljsynpunkter på förslaget. Länsstyrelsen framförde bl.a. att åtgärder för att förhindra luktspredning borde vara genomförda innan planen genomförs. Länsstyrelsen ansåg vidare att utredningar om luftföroreningar och buller borde genomföras och konstaterade att ett sådant beslutsunderlag inte fanns vid länsstyrelsens granskning.

7.1.1.1.13 Utställningsskedet och antagande – 18 veckor

En vecka efter samrådet beslutar byggnadsnämnden att ställa ut planförslaget. Utställning och remiss genomfördes under sommarmånaderna juni och juli. En protestlista med namnunderskrifter från 234 boende och fastighetsägare inlämnas. Protesterna gäller, förutom att området ska bebyggas, exploateringsgrad och höjd, parkeringsfrågan samt bevarande av kulturmiljön. Byggherrarna har bl.a. synpunkter på bebyggelsestrukturen och flexibiliteten i planförslaget.

Planförslaget genomgår endast smärre revideringar efter utställningen. De boendes erinringar avfärdas med hänvisning till att kommunfullmäktige i samband med tidigare planprogram rörande etapp I tagit ställning till områ-

dets markanvändning. Vid byggnadsnämndens första sammanträde efter sommaren beslutar nämnden tillstyrka förslaget till kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige antar planen en dryg månad senare.

2001/02:RR8
Bilaga 1

7.1.1.1.14 Överklagandeskedet – 18 veckor

Två överklaganden kommer in till kommunen. Länsstyrelsen behandlar överklagandena den 18 december 1997, dvs. cirka en och en halv månad efter kommunfullmäktiges beslut. Ett av överklagandena avvisas med hänvisning till att den klagande inte kan anses berörd av planförslaget. Det andra överklagandet avslås med hänvisning till att detaljplanen överensstämmer med översiktlig planering och att bebyggelsen och övriga förändringar inte kommer att innebära sådana betydande olägenheter för den klagande som inte denne bör kunna tåla.

Planärendet överklagas vidare till regeringen som genom beslut den 12 februari avslår överklagandena.

Bygglovskedet totalt 38 veckor

Projekteringsarbetet för de fyra husbyggnaderna sker parallellt med planarbetet. Ansökningar om bygglov inges dock efter det att planen vunnit laga kraft, dvs. i februari 1998. Bygglov meddelas därefter i olika etapper under 1998. För två av byggloven medges mindre avvikelser från planen enligt 8 kap. 11 § PBL. Byggloven överklagas inte.

7.1.1.1.15 Iakttagelser

Planärendet inklusive överklagandehanteringens genomförs på mindre än ett år vilket får anses snabbt med hänsyn till projektets omfattning och känsliga läge direkt invid hamninloppet i Helsingborg. Detta möjliggjordes förmodligen genom det omfattande informationsarbete m.m. som gjordes i etapp I. Såväl kommunen, samrådsinstanserna som överprövningsinstanserna var väl insatta i ärendet och problematiken. Den ”typ” av erinringar som framfördes mot planförslaget var i princip desamma som framfördes i samband med etapp I.

Miljökonsekvenserna av planförslaget tycks inte ha diskuterats närmare mellan länsstyrelsen och kommunen i tidigare skeden. När länsstyrelsen vid det formella plansamrådet fick del av ärendet saknade man ett sådant underlag.

8 Tidsåtgång och kostnader

Den administrativa planeringsprocessen har som framgått ovan kritiserats för att vara byråkratisk och ibland ineffektiv. Förseningar i den administrativa hanteringen av planer och bygglov anses i sig utgöra hinder för nya bostäder samt leda till fördyringar. Två av de bostadsprojekt som redovisas ovan visar på problemet att processen ibland tar mycket lång tid.

Den totala produktionskostnaden för en byggnad omfattar dels byggkostnader, dels byggherrekostnader för konsulter, avgifter samt mark- och exploateringskostnader. Byggkostnadsdelegationen konstaterade i sitt betänkande *Från byggsekt till byggsektor*, SOU 2000:44, att skatter, avgifter och markpriser utgör en ökad andel av totalkostnaden för ett projekt. I kapitel 8 ovan refereras några av Byggkostnadsdelegationens iakttagelser. En sådan iakttagelse var att byggherren även har andra plankostnader än de avgifter som ska betalas till kommunen. Kommunernas och myndigheternas handläggningstider bör också räknas in liksom den tid det tar för byggherren att ta fram underlagsmaterial till planen. Dessa kostnader behandlades inte närmare av Byggkostnadsdelegationen.

Revisorerna har uppdragit till en konsult, biträdande professor Thomas Kalbro och docent Hans Lind vid KTH, att undersöka vilken betydelse den administrativa hanteringen har för genomförandet av bostadsprojekt, särskilt för produktionskostnaderna. I uppdraget ingår även att undersöka de eventuella merkostnader som blir följden av förseningar i processen genom bl.a. överklaganden. Den följande redovisningen sammanfattar konsultens iakttagelser och förslag från rapporten *Plan- och byggprocessen Tidsåtgång och kostnader*. Konsultrapporten i sin helhet och konsultuppdraget har lagts som bilaga 2 till denna rapport.

Konsultstudiens uppläggning

I studien analyseras planeringsprocessen för ett antal bostadsbyggnadsprojekt med avseende på hur lång tid den tar och om det är några enskilda skeden som tar särskilt lång tid. Frågan om huruvida kravet på program medfört en snabbare process tas också upp. Syftet med studien är vidare att ge underlag för en diskussion om de administrativa kostnaderna och vilka merkostnader som en dåligt fungerande planeringsprocess kan ge upphov till.

Sammantaget har tretton planområden och fjorton planeringsprocesser för bostadsbebyggelse studerats i sex kommuner: Nacka, Partille, Stockholm, Tyresö, Umeå och Upplands-Väsby. Inom de undersökta planerna har sammanlagt ca. 1 000 bostadslägenheter producerats. I huvudsak, med undantag av de s.k. förnyelseområdena, är det processer som startat efter 1996 då krav på ett formellt programskede infördes.

Avsikten med urvalet av planer har varit att få en relativt bred bild av hur planprocessen genomförs i olika situationer. Konsulten har eftersträvat variation med avseende på främst följande faktorer:

- *Markförhållanden:* Obebyggd mark, tidigare bebyggd mark, förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområde.
- *Ursprunglig markägare:* Kommunen, byggherren (privat bolag, exploatör), enskilda fastighetsägare.
- *Byggherre:* Privat bolag, allmännyttigt bolag, enskilda fastighetsägare.
- *Planprocess:* Normalt planförfarande (med respektive utan detaljplane-program), enkelt planförfarande.

Enbart planeringsprocesser som lett fram till faktisk bebyggelse, d.v.s. ”lyckade” projekt har studerats. Projekt som fortfarande är under behandling, tillfälligt lagts ned eller lagts ned för gott har inte studerats, ej heller projektidéer som potentiella exploatörer inte ens bryr sig om att formellt föra fram därför att de bedömer det som alltför osäkert om projekten kan komma att realiseras.

I fallstudierna studeras planprocessens tidsåtgång i följande skeden:

Initieringsskedet, programskedet inklusive eventuell miljökonsekvensbeskrivning, planskedet, överklagandeskedet, bygglov- och byggskedet.

Kartläggningen har omfattat de fyra sista skedena, dvs. ej initieringsskedet. Kartläggningen omfattar processen från det att kommun och byggherre är överens om att ett område ska planläggas. Orsaken till denna avgränsning är att offentligt tillgänglig information från akter m.m. enbart omfattar dessa skeden. Det mer informella initieringsskedet är betydligt svårare att fånga in, men det har framgått av intervjuer att detta skede kan vara väl så komplicerat och tidsödande som de senare skedena. Det kan också vara i detta skede som en exploatörs kompetens och erfarenhet har mycket stor betydelse för att bedöma vilka projekt som kan få acceptans hos kommunen.

Uppgifter om tidsåtgång m.m. har följts upp med kompletterande intervjuer med berörda kommuner och byggherrar.

Skedenas roll – konsultens hypoteser

Ett syfte med detaljplanprocessen är att samordna frågor om markanvändning, bebyggelseutformning och kompletterande infrastruktur. I detta ingår normalt att ta ställning till intresse motsättningar mellan olika parter.

I planärenden kan skönjas fyra huvudtyper av intresse motsättningar som hanteras på lite olika sätt under planprocessen:

Motsättningar mellan *byggherren* och *kommunen* och eventuellt andra företrädare för allmänna intressen, t.ex. länsstyrelsen.

Interna kommunala motsättningar mellan politiska partier och/eller kommunförvaltningar.

Motsättningar mellan *grannar/närboende* och *byggherren/kommunen*.

Interna motsättningar mellan *fastighetsägare/byggherrar* om planutformningen vilket gäller då planen omfattar flera byggherrar.

Om dessa typer av motsättningar relateras till ovanstående indelning av planprocessen kan följande antaganden göras:

De två första typerna av motsättningar hanteras och försöker lösas i initieringsskedet och delvis i programskedet. Är konflikterna omöjliga att lösa blir det över huvud taget inget beslut om detaljplanering. Är motsättningarna svårösta tar initieringsskedet lång tid. Är ärendet okontroversiellt använder man sig av ”enkelt planförfarande”²⁰ Motsättningar gentemot grannar/närboende hanteras i programskedet och/eller i planskedet. Vid överklaganden är det överprövningsinstanserna som får hantera frågan.

²⁰ (jfr redovisning av planerna Härken, Bleckis 2 och Herrgårdsvägen i bilaga 2).

Det är således fullt möjligt att konflikter mellan kommun och byggherre hanteras innan projektet blir ett formellt ärende. Det kan också vara detta relativt "osynliga" skede som i praktiken är det mest problematiska. I den mån som de politiska beslutsfattarna har svårt att komma överens är det sålunda initieringsskedet som tar lång tid. Om man enbart fokuserar på själva planläggningsprocessen, inklusive överklagandefasen, kan man därför förbise viktiga faktorer som fördröjer bostadsbyggandet.

8.1 Stor variation i tidsåtgången

Konsultens inledande observationer

Spridningen i tidsåtgång i de fjorton projekten är mycket stor. Den genomsnittliga tidsåtgången varierar kraftigt mellan olika typer av planer. De mest långdragna processerna, 5–10 år rör förnyelseområden. I de fallen är det planskedet som tar mest tid och överklaganden sker nästan regelmässigt. Mycket korta planprocesser är det i de fall där enkelt planförfarande tillämpas och det rör sig då om tämligen okontroversiella projekt. Tidsåtgången i de fallen är några enstaka månader. För de normala planerna ligger tidsåtgången i intervallet från ca 1,5 år till ca 3,5 år. Följande iakttagelser gäller de normala planerna.

De normala planerna uppvisar olikheter i fråga om vilket skede som tar längst tid. I några fall är det programskedet, i andra fall är det planskedet och i ytterligare andra är det överklagandeskedet. I ett räkneexempel noteras att om ett projekt genomlöper fyra skeden, inklusive initiativskedet, och 75 % av alla projekt i det enskilda skedet hanteras snabbt, skulle bara 30 % av projekten löpa snabbt genom hela processen. Även om det är relativt liten risk att ett visst skede tar tid är det stor risk att något skede tar lång tid.

Program- och planskede

För samtliga studerade planer är den genomsnittliga tiden för program- och planskede, exklusive tid för behandling av överklaganden, cirka 30 månader, dvs. 2,5 år. Spridningen ligger mellan 4 månader och 10 år.

Om de förnyelseområden i Nacka, Tyresö och Upplands-Väsby som tagit mycket lång tid undantas blir genomsnittstiden drygt 16 månader. Om också de snabba processerna med enkelt planförfarande i Umeå och Upplands-Väsby undantas genomförs den "normala" planprocessen i genomsnitt på drygt 20 månader.

En hypotes som har framförts i den allmänna debatten är, att ett väl genomarbetat detaljplaneprogram leder till en totalt sett kortare planprocess. Med reservation för osäkerheten hur processen skulle ha sett ut om planarbetet gjorts på annorlunda sätt stöder inte fallstudierna den hypotesen. Den totala tidsåtgången i de fall ett program har upprättats tycks uppgå till ca 20 månader oberoende av programskedets längd.

Ett långt programskede möjliggör således ett kort planskede och ett kort programskede kräver ett längre planskede. Vid planprocessens slut tycks det däremot inte spela någon roll i vilket skede tid och resurser sätts in.²¹

Utifrån fallstudierna är det också svårt att se något samband mellan ett mer omfattande programskede och mindre risk för långdragna överklaganden. Resultaten pekar möjligen på att man bör ha en mer flexibel syn på användningen av program i planeringen.

Överklagandeskedet

Av de fjorton planerna har nio överklagats. Av dessa har sex överklagats till regeringen. Den genomsnittliga tiden för överklagandeskedet uppgår till drygt åtta månader. Genomsnittstiden för handläggningen vid länsstyrelserna är cirka tre månader och vid regeringen cirka åtta månader.

Förekomsten av s.k. okynnesbesvär framhålls ibland som problematiska när det gäller planprocessens tidsåtgång. Det bör dock noteras att sådana besvär inte nödvändigtvis behöver fördröja ett projekt nämnvärt. Under förutsättning att besvaren behandlas relativt snabbt och byggherren med relativt stor sannolikhet kan bedöma att besvaren inte kommer att bifallas kan bygglovshantering och projekteringsarbete utföras parallellt med besvärsprocessen. Det betyder att projektet kan vara färdigt för byggstart i direkt anslutning till att planen vinner laga kraft. I fallstudierna tar behandlingen hos regeringen längst tid. Av de planer som har överklagats svarar överklagandeskedet för knappt 20 % av tidsåtgången för hela planhanteringen. I de tre förnyelseområdena, med mycket långa planprocesser, är motsvarande siffra mindre än 10 %. I de mer normala planhanteringen uppgår tiden för överklagande till närmare 25 % av processens längd.

Markägandets betydelse

Av de vanliga planerna genomfördes fem på mark som i initieringskedet var kommunägd, två på privatägd mark. Ett projekt genomfördes där såväl kommunen som en privat byggherre var markägare.

Den genomsnittliga tiden för projekten på kommunägd mark var 24 månader vilket kan jämföras med dem på privatägd mark som tog i genomsnitt 32 månader. Möjligen kan detta indikera att planeringsfrågor som rör kommunal mark är mer genomarbetade och förberedda när väl den formella planhanteringen inleds. Alternativt leder kommunalt markäggande till en ”maktfördelning” mellan kommun och byggherre som, åtminstone från kommunal synpunkt, kan vara lättare att hantera.

Med tanke på det lilla antalet fall med privatägd mark bör dock några mer långtgående slutsatser inte göras av detta. Som framhållits ovan måste också bilden kompletteras med tidsåtgången i initeringsskedet för att få en klarare uppfattning om den totala tiden för planprocessen.

På kommunägd mark finns både privata och allmännyttiga byggherrar. Genomsnittstiden för de tre fallen i den första gruppen är 21 månader och för

²¹ Jfr. planerna Bågen och Trädgården i fallstudierna i bilaga 2.

de två fallen i den andra gruppen 27 månader. Om det finns ett sådant samband skulle det kunna sammanhålla med att de privata byggherrarna har starkare ekonomiska intressen av att processen går relativt snabbt.

I vilken utsträckning leder planeringsprocessen till högre byggkostnader?

När situationen på bostadsmarknaden diskuteras är det enligt konsulten viktigt att skilja mellan den effekt något visst har på de direkta byggkostnaderna och den effekt något kan ha på priserna på de färdiga bostadsbyggnaderna. En dåligt fungerande planeringsprocess kan leda till att färre projekt färdigställs.

Detta lägre utbud leder vid en given efterfrågan till högre priser. Detta tar sig dels uttryck i högre vinster, men den marginal som uppstår på grund av det låga utbudet kan också leda till att olika producentled kan höja sina priser. I dessa fall är det inte de höga kostnaderna som leder till höga priser utan det är möjligheten att ta ut höga priser som leder till högre kostnader. En aspekt av detta är t.ex. de högre priser på färdig tomtmark i de fall det finns ett begränsat utbud av sådan mark.

Det är mycket svårt att få uppgifter om de kostnader som exploitören har i olika skeden eftersom detta betraktas som en affärshemlighet. Även kommunernas direkta kostnader för ett planärende är svårt att få fram. Konsulten har i några räknexempel försökt att ge en bild av kostnaderna.

I ett av fallen erhöles bedömningar av vad initierings- och planläggningskedet kostar exploitören för eget arbete, konsulter och planavgifter.

För ett område i storleksordningen 5 000 kvm omfattande 60 lägenheter på 80 kvm rörde sig kostnaderna om ca 1,5 miljoner kronor. Om den siffran räknas om till kostnad per kvadratmeter blir kostnaden 300 kr per kvm. Detta kan relateras till byggkostnadsnivåer kring 15 000 kr per kvm, dvs ca 2 % av byggkostnaden.

Några räkneexempel på effekten av kostnadsökningar

I konsultstudien presenteras tre räkneexempel som belyser hur och i vilken utsträckning olika förseningar kan leda till kostnadsökningar.

Två tänkbara planeringsprojekt, projekt A och B, med 50 respektive 100 lägenheter. Genomsnittsytan per lägenhet antas i båda fallen vara 80 kvm. Det betyder att den totala lägenhetsytan i A och B är 4 000 kvm respektive 8 000 kvm. Den totala byggkostnaden antas vara 15 000 kronor per kvm och markkostnaden 2 000 kronor per kvm.

I **exempel 1** antas att det upptår en fördröjning av med 1 miljon kronor på grund av extraarbete, omprojektering mm. Det leder till att kostnaden i projekt A ökar med 250 kr/kvm (1 000 000 / 4000). Det motsvarar en kostnadsökning på 1,7 %. I projekt B blir kostnadsökningen 125 kr/kvm (1 000.000 / 8 000), vilket motsvarar 0,8%.

I **exempel 2** antas att det uppstår ökade markkostnader på grund av att projekt fördröjs genom att planprocessen medfört att exploitören fått ligga på marken 5 år längre än planerat. Det antas vidare att detta medfört en ränte-

kostnad men ingen annan kostnad därutöver. Räknat på 7 % realkostningskrav innebär detta att markkostnaden annars skulle blivit 1 430 kr ($2000/1.07^5 = 2000/1,4$). Utan denna fördröjning och med det aktuella räntekravet skulle kostnaden således sjunka med 570kr/kvm, dvs. med 3,8 %.

Dock bör observeras att om det finns en betydande osäkerhet kan detta göra att exploitören inte är beredd att betala så mycket för marken. Det skulle tala för att beloppet ovan är en överskattning av den direkta merkostnaden för marken på grund av utdragen planprocess.

I *exempel 3* antas att räntekravet ökar på grund av större osäkerhet. Osäkerheten hos en byggare gör att hyreshusprojektet ökar sitt räntekrav från 6% till 8%. Om detta räknas på en kostnadsnivå på 15 000 kr per kvm innebär det en ökad årskostnad på 300 kr/ kvm. Kalkylen ska dock enligt konsulten tas med försiktighet då en betydande del av investeringen görs i ett skede där osäkerheten är mer begränsad.

Olika sätt att förkorta planprocessen

I flera länder har det en lång tid pågått en diskussion om hur planeringsprocessen kan effektiviseras. Konsulten ger, bl.a. mot bakgrund av den internationella debatten, förslag till olika åtgärder som kan förkorta och effektiviseras processen. Åtgärderna syftar främst till att presentera idéer, inte att ta ställning till eller bedöma de olika förslagen.

Åtgärdstyp 1 Minska antalet plannivåer

I Sverige finns fyra plan- eller beslutsnivåer vid ett normal planförfarande:

Översiktsplan, program för detaljplan, detaljplan (ofta i kombination med exploateringsavtal mellan kommunen och byggherren), bygglov.

Vad gäller *översiktsplanen* ger den riktlinjer för markanvändningen i hela kommunen. Planen är inte rättsligt bindande, såvida inte s.k. riksintressen berörs. Ett borttagande av översiktsplanen torde enligt konsulten inte ge några effektivitetsvinster. Däremot bör innehåll och detaljeringsgrad i översiktsplanen diskuteras.

Detaljplaneprogrammet syftar bl.a. till att överbrygga det nuvarande avståndet mellan översiktsplan och detaljplan. Om programmet, eller motsvarande riktlinjer, för fortsatt planering tas bort kan detta avstånd fyllas på två sätt. Antingen görs översiktsplanen mer detaljerad med större inslag av ”fördjupad” översiktsplan eller ställs lägre krav på detaljeringsgraden i detaljplaner dvs. mer flexibla planer.

En fråga är då om *detaljplanen* kan tas bort. För att ange den rättsliga regleringen mellan kommunen och en exploitör är planen oftast inte nödvändig. Användningen av exploateringsavtal i kombination med bygglovsgivning fyller i princip samma funktion i de fall det endast finns *en* byggherre

inom planen. Det förutsätter dock att formerna för medborgarinflytandet ändras då den formella detaljplaneprocessens primära syfte vanligtvis är att garantera en rimligt inflytande för "tredje man". Konsulten noterar samtidigt att situationen är annorlunda i områden med flera fastighetsägare, t.ex. vid planering för förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden.

Bygglov kan i princip ersättas av en efterkontroll av att byggherren uppfört byggnader i enlighet med en detaljplan. Frågan hänger intimt samman med vilken roll kommunen skall spela vid den detaljerade utformningen av byggnader!

Konsulten skissar följande två alternativ, dock utan att göra någon bedömning av förslagets lämplighet eller genomförbarhet:

Översiktsplan □ Bygglov/Exploateringsavtal

Översiktsplan □ Detaljplan/Exploateringsavtal □ Efterkontroll

Åtgärdstyp 2 *Minska det antal aspekter som planeringen ska hantera/mer flexibilitet*

Detta innebär att beslutsrätt överförs till markägare/exploatör givet vissa allmänna regler och kan omfatta (1) typ av bebyggelse, (2) placering av bebyggelse och (3) utformning av bebyggelse

Åtgärdstyp 3 *Minska antalet parter som har rätt att överklaga*

Detta gäller de rättsligt bindande besluten om detaljplan och bygglov.

Åtgärdstyp 4 *Administrativa regler för hur snabbt myndigheter måste hantera olika ärenden*

Detta kan handla om (1) kommunalt ställningstagande till privat planinitiativ, (2) tidsåtgången för olika faser i den kommunala planeringsprocessen och (3) tidsåtgången för hantering av överklaganden i olika instanser.

Åtgärdstyp 5 *Administrativa regler som gör utfallet av myndighetens hantering mer förutsägbar*

Detta innebär att (1) det ställs upp mer explicita krav för vad en plan ska uppfylla för att accepteras och att (2) tillämpningen av dessa kriterier i enskilda fall överförs till tjänstemän.

Detta kan jämföras med rollfördelningen mellan lagstiftare och domstol.

Konsultstudiens sammanfattande slutsatser

Fallstudierna i kombination med intervjuer och litteraturgenomgång pekar på följande. Underlaget för vissa av dessa påståenden är som tidigare nämnts relativt begränsat.

1. Det är mycket stor spridning i den tid som åtgår från det att planeringen påbörjas till det att spaden kan sättas i jorden.

2. Det finns stora skillnader mellan olika typer av planer. Planer rörande förnyelse av äldre villa- och fritidshusområden tar längst tid, 5–10 år, medan projekt med enkla planförfaranden genomförs på ett antal månader. Vanliga planer ligger någonstans mellan dessa tider, 1,5–3,5 år.

3. När det gäller vanliga planer varierar det mellan projekten vilket skede som tar längst tid. I några fall är det programskedet, i andra fall är det planskedet och i ytterligare några fall är det överklagandeskedet. När det gäller överklaganden är det hanteringen på regerings/departementsnivå som tar den klart längsta tiden.

4. När det gäller vanliga planer tar i genomsnitt projekten på kommunägd mark kortare tid än projekten på privatägd mark. I materialet dominerar dock kommunägd mark, varför underlaget för denna jämförelse är litet. Det ska också noteras att två av de tre projekten med enkelt planförfarande genomfördes på privatägd mark.

5. Det finns i de aktuella fallen inget samband mellan ett längre programskede och en totalt sett kortare planeringsprocess. Den totala tiden är lika lång i de fall där det varit ett längre programskede som i de fall där det varit ett kort programskede.

6. Byggherrens direkta kostnader för planeringsprocessen i form av eget arbete, konsultkostnader och kommunala avgifter är en liten andel av de totala kostnaderna. Räkneexempel rörande merkostnader i dessa skeden, inklusive räntekostnader på marken på grund av fördröjningar, pekar fördyringar i storleksordningen 2–5%.

7. Den viktigaste negativa effekten av en dåligt fungerande planeringsprocess är sannolikt inte de direkta kostnader som detta medför utan att den skapar ökad osäkerhet för en potentiell investerare. Detta kan i sin tur ha följande effekter:

Ett antal projekt sätts över huvud taget inte i gång för att genomförandet bedöms som alltför osäkert (eller åtminstone möjligheten att genomföra det innan konjunkturen vänder). Detta leder till att färre projekt färdigställs vilket ökar priset på marknaden.

Detta kan också uttryckas som att den ökade osäkerheten leder till ett högre avkastningskrav och därmed till att enbart projekt som kan säljas eller hyras ut till ett högt pris är aktuella att genomföra för investeraren. De genomförda projekten måste så att säga täcka kostnader även för de projekt som misslyckas.

Stor osäkerhet leder till att enbart stora aktörer kan ge sig in i processen. Dessa aktörer har dessutom möjlighet att bygga upp ett kontaktnät vilket minskar osäkerheten. Effekten av att färre företag är verksamma är både att ett mindre antal projekt genomförs och minskad konkurrens.

8. Dessa resonemang pekar på att det kan vara viktigt att försöka minska osäkerheten i processen för att locka fler privata investerare till byggandet. Enligt konsultens mening kan följande åtgärder vara intressanta:

Minska antalet skeden där formella beslut fattas. På detta sätt kan beslutstider och överklagandetider minskas. Ett exempel är att program och planskede kan sammanföras.

Tidplan för hur lång tid olika skeden får ta, t.ex. att kommunen ska ta ställning till ett privat planinitiativ inom ett visst antal månader och att överklaganden ska avgöras inom ett visst antal månader, etc.

Regler om att ett kommunalt nej till ett privat planinitiativ måste vara sakligt grundat.

9 Revisorernas överväganden

9.1 Allmänna synpunkter

Komplexiteten har inte minskat

Revisorernas granskning visar exempel på hur komplex plan- och byggprocessen kan vara och att den ibland tar mycket lång tid. Iakttagelsen torde knappast förvåna då problemet varit uppmärksammat länge, åtminstone av dem som följt utvecklingen och tagit del av den allmänna debatten. Det är också den vetskapen som utgör bakgrunden till granskningen. Bostadsutskottet har önskat få problemet belyst bl.a. i fråga om hur överklaganden medverkar till förseningar och om och hur förseningar påverkar produktionskostnaderna.

I granskningen har revisorerna tagit del av de erfarenheter som företrädare för myndigheter, kommuner och branschfolk gett uttryck för dels i granskningsarbetet, dels i ett antal olika utredningar och rapporter som presenterats under åren.

Fokus har varit på utvecklingen efter 1996, då de nya bestämmelserna om tidiga program och samråd för detaljplaner infördes. I början av 1990-talet var situationen i princip densamma som i dag dvs. den dåliga planberedskapen i kommunerna kritiserades, det restes krav på att snabbt få till stånd nya bostäder genom en ökning av planeringen och byggandet, de långa överklagandeprocesserna uppmärksammades för att de ansågs utgöra onödiga hinder för byggandet etc.

Följs utvecklingen upp?

Under perioden från 1990 fram till i dag har några ändringar gjorts i regelverket i syfte att effektivisera planprocessen och göra den mindre komplex. Det är dock tveksamt om ändringarna fått den verkan som förutsattes. I vissa

avseenden tyder granskningen i stället på motsatsen, dvs. att processen kan ha gjorts mer komplex och tidsödande än tidigare. Det gäller bl.a. överklagandeprocessen med många överklagandeinstanser och planprocessen genom införandet av fler skeden i planeringen. Länsstyrelsens myndighetsroll tycks fortfarande vara oklar i några avseenden.

När det gäller bygglovsprocessen har under åren olika åtgärder vidtagits för att minska administrationen. Ett större ansvar har lagts på byggherren och kommunen har fått en mer rådgivande roll än tidigare. Motsvarande gäller inte planeringen utan här är kommunens respektive byggherrarnas och exploatörernas roll i de olika planskedena i huvudsak densamma som för tio år sedan.

Bidragande till att så lite hänt i fråga om den fysiska planeringen torde vara den komplicerade processen i sig med många aktörer involverade och många motstridiga intressen som ska beaktas. Vissa ändringar gjordes 1996 i syfte att effektivisera planprocessen genom ett ökat medborgardeltagande och genom att lägga tyngdpunkten i planeringen till ett tidigare skede. Det skulle bl.a. ge färre överklaganden och därmed en snabbare process. Översiktsplaneringen gavs en ökad betydelse i syfte att bl.a. få till stånd en bättre planberedskap och förenkla efterföljande detaljplanering. Miljöaspekterna i planeringen har betonats genom ökade krav på kommunernas beslutsunderlag.

Det är tveksamt om förändringarna fått avsedd effekt. Granskningen pekar på att vissa av ändringarna i stället kan ha lett till nya problem. Många kommuner ställer sig fortfarande tveksamma till nyttan med översiktsplanen. Den "tidiga" planeringen tycks inte leda till färre överklaganden. Några länsstyrelser ifrågasätter också om den ger ett ökat medborgarinflytande. Betoningen på miljöfrågorna i planeringen kan ha lett till att sociala hänsyn och gestaltungsfrågor i planeringen fått stå tillbaka.

Revisorerna har samtidigt sett en del positiva resultat av förändringarna. Kravet på program i detaljplaneringen tycks ge ett bättre beslutsunderlag för kommunerna och större möjlighet för länsstyrelsen att delta tidigt i planeringen. Nya arbetsformer kring översiktsplaneringen redovisas och diskuteras i landet. Det genomförs fler s.k. fördjupade översiktsplaner än tidigare. Nya former för medborgardeltagande i planeringen prövas på många håll.

Det finns också i dag, på samma sätt som för tio år sedan, flera goda initiativ och föresatser hos myndigheter m.fl. att komma till rätta med de återstående problemen med den komplicerade planprocessen. Flera regeringsuppdrag har resulterat i utredningar och rapporter med en rad förslag till åtgärder. Initiativ från andra organ exempelvis Svenska Kommunförbundet har också resulterat i förslag som inlämnats till regeringen. Aktiviteten vid högskolor och universitet inom området ökar.

Mångfalden av åtgärdsförslag ställer samtidigt krav på Regeringskansliets förmåga att bereda förslagen med tillräcklig överblick och distans.

Samordningen inom Regeringskansliet

Byggekostnadsdelegationen föreslog i sitt betänkande att alla bostadsfrågor skulle samlas i ett departement. I betänkandet framfördes att det krävdes en bättre samverkan mellan konkurrens-, närings- och konsumentintressen för att lyckas sänka byggkostnaderna. Därför föreslogs inrättandet av en särskild enhet inom ett departement med ansvar för bostadsfrågor.

På motsvarande sätt kan det enligt revisorerna finnas ett behov av att endast ett departement så långt möjligt är ansvarigt för de frågor som behandlas i den här rapporten. PBL-frågorna har flera gånger flyttats mellan olika departement. Olika departement delar på uppgifter som är mycket närliggande, vilket kan leda till en oklar ansvarsfördelning. Det finns en risk att frågor "hamnar mellan stolarna". För andra myndigheter, kommuner och allmänheten bidrar detta inte heller till att underlätta kommunikationen med regeringen, dvs. den instans som ytterst är ansvarig för verksamheten.

Revisorerna anser att PBL-frågorna bör samlas i ett departement vilket skulle kunna ge den överblick inom sakområdet som nu behövs för att åstadkomma de förändringar som kan effektivisera processen. Lämpligen bör så långt möjligt bostads- och PBL-frågorna samordnas i samma departement.

Den arbetsgrupp som Regeringskansliet bildat, med företrädare för Miljö-Justitie- och Finansdepartementen samt Statsrådsberedningen har i uppgift att se över vissa frågor som bl.a. rör överprövningen av PBL-ärenden. Gruppen har också mandat att föreslå andra åtgärder som kan bidra till att beslutsprocessen förenklas. I arbetsgruppen deltar också företrädare för Boverket och Domstolsverket, och samråd sker med Svenska Kommunförbundet. Gruppen ska redovisa sitt uppdrag den 1 juli 2001.

Revisorerna anser att det är ett angeläget uppdrag. Uppdraget till gruppen är dock begränsat, och den har fått kort tid för genomförandet. Revisorerna anser att det finns ett behov av en mer kontinuerlig bevakning av frågorna för att utvecklingen inom området ska kunna följas och initiativ till förbättringar kunna tas vid behov.

Ett planeringsforum?

I det här sammanhanget vill revisorerna peka på regeringens initiativ när det gäller att följa upp Byggekostnadsdelegationens förslag genom inrättande av Byggekostnadsforum vid Boverket. Revisorerna anser att initiativet med att samla en bred kompetens vid verket med en bestämd uppgift att fungera som en kunskaps- och idébank för byggherrar, myndigheter och entreprenörer är en intressant arbetsform. Syftet med Byggekostnadsforumet är bl.a. att sprida kunskap om forskningsresultat och nya tekniska framsteg. En viktig uppgift för forumet är att studera och följa hela processen från initiativ fram till färdigställd byggnad. Erfarenheterna av hur processen kan effektiviseras och hur byggandet kan förbilligas ska sedan återföras till branschen, kommuner, utbildningsorgan m.fl.

Revisorerna anser att arbetsformen är så intressant att frågan nu bör ställas om det inte kunde vara lämpligt med något motsvarande forum för planprocessen, ett planeringsforum.

2001/02:RR8
Bilaga 1

Regeringens och Boverkets uppföljning

Boverket är den myndighet som har ansvaret att följa kommunernas och länsstyrelsernas arbete samt verka för en enhetlig, ändamålsenlig och effektiv tillämpning av plan- och bygglagen. Att sprida information och ge utbildning rörande regelverken är också viktiga uppgifter för myndigheten.

Boverket erhåller ett stort antal regeringsuppdrag varje år, vilket kan göra det svårare för myndigheten att ta initiativ till och genomföra egna projekt. På samma sätt som övriga myndigheter har verket fått vidkännas resursneddragningar de senaste åren. Mångfalden av uppdrag underlättar inte myndighetens uppgift som expertorgan för regeringen med bred överblick över sitt område och möjlighet att ta sig an principiella frågor.

Revisorerna anser att det behövs mer forskning och utvärdering inom området för att klarlägga övergripande samband i planeringen. Effekterna av lagändringar behöver också följas upp i större utsträckning. De principiella resonemang som förs i konsultstudien kring kommunernas roll, planering i konkurrens etc. är exempel på intressanta frågor som Boverket bör lägga ökad vikt vid.

Revisorerna har samtidigt erfarit att Boverket sedan länge och vid flera tillfällen har med högskolor i sina projekt. Revisorerna ser positivt på denna arbetsform. Även Regeringskansliet bör i ökad utsträckning använda sig av den formen för sin uppföljning inom området. Regeringens information behöver inte bara hämtas från Boverket och de projekt som verket bedriver utan även från andra myndigheter, universitet och högskolor.

9.3 PBL och överklaganden

Boverket bör följa utvecklingen av överklagade PBL-beslut

Granskningen visar att många kommuner har en bristfällig statistik över utvecklingen av överklagade planer och bygglov. Däremot tycks sådan statistik finnas vid länsstyrelserna. I stort sett samtliga länsstyrelser för t.ex. statistik över överklagade planer. Däremot görs mer sällan någon sammanställning och analys av materialet. Revisorerna har också uppmärksammat att det ibland redovisas uppfattningar i rapporter till regeringen om hur överklagade ärenden har utvecklats utan att något statistiskt underlagsmaterial presenteras.

Revisorerna anser att Boverket i samverkan med länsstyrelserna bör ta initiativ till att förbättra statistiken, uppföljningen och analysen av överklagade PBL-beslut. Regeringen bör fortlöpande hållas informerad om utvecklingen inom området.

Överklagandeutredningen från 1990 som genomfördes av Boverket redovisade att antalet överklaganden av planbeslut låg på knappt 15 % av antagna planer i landet. Utredningen visade samtidigt på att extremt många planer överklagades i Stockholms län. Genomsnittligt för länet överklagades var tredje plan mot var sjätte för landet som helhet.

I denna granskning har främst överklagandena i tillväxtregioner studerats. Resultatet visar på en fortsatt hög andel överklaganden i storstäderna, såväl i Stockholm, Göteborg som Malmö. Andelen ligger de senaste fyra åren mellan 15 och 35 %. En viss ökning kan också noteras av överklagandena det senaste året i undersökningen, år 2000. Även Örebro kommun uppvisar i undersökningen en hög andel överklaganden, 27 % år 2000.

Boverket framförde i Överklagandeutredningen att det inte fanns något som talade för principiella förändringar i PBL till följd av överklagandesituationen. Plan- och byggutredningen från 1994 gav däremot flera förslag till förändringar bl.a. rörande instansordningen. Dessa förslag har ännu inte lett till några ändringar. Förslagen prövas först nu av den ovan nämnda arbetsgruppen vid Regeringskansliet.

Revisorerna anser det olyckligt att inte alla förslag till en effektivare plan- och byggprocess snarast prövas. Utvecklingen av överklagade PBL-ärenden är en viktig indikation på hur systemet fungerar, och det gör det viktigt att den fortlöpande följs upp och analyseras. Resultatet bör också återrapporteras till regeringen. Boverket bör i samråd med länsstyrelserna föreslå de åtgärder som kan behövas i det här avseendet.

Överklaganden försenar processen med flera månader

I granskningen har tidsåtgången i olika skeden av planeringsprocessen studerats. Samtliga de projekt som studerats hade blivit föremål för överklagande vilket innebär att även överklagandeskedet ingick. Bygglovs- och byggprocessen har inte studerats lika ingående.

Fallstudierna visar att projekten skiljer sig åt i fråga om vilket skede som tar längst tid. Avgörande är vilken ”typ” av plan som det rör sig om. Den genomsnittliga tiden för överklagandena uppgick till åtta månader. Längst tid tog behandlingen hos regeringen. I något fall har regeringens prövning tagit närmare ett år. Överklagandeskedet svarade i genomsnitt för 20 % av tidsåtgången för hela planprocessen.

Inte något av de projekt som studerats överklagades vidare till Regeringsrätten. Av de uppgifter som revisorerna fått från Regeringskansliets arbetsgrupp överklagas i dag ca 10 % av ärendena till Regeringsrätten. I dessa fall förlängs processen betydligt.

Resultatet visar att det är angeläget att med olika åtgärder försöka förkorta myndigheternas handläggningstid av överklaganden. Revisorerna återkommer till frågan nedan.

Bristen på bostäder i tillväxtregionerna och det därmed forcerade byggandet innebär en risk för att andelen överklaganden ökar. Som framgått tidigare finns det en risk för att en forcerad planering tillsammans med en liten kompromissvilja i sig leder till fler överklaganden. Ett ökat antal överklaganden resulterar också i en högre belastning för dem som har att pröva ärendena.

I rapporten presenteras de olika förslag som framförts i syfte att minimera följderna av överklaganden. Det är bl.a. åtgärder för en snabbare ärendehandläggning vid överprövningen, en begränsning av möjligheterna att överklaga, exempelvis genom införande av någon form av avgift eller prövningstillstånd, förvaltningsdomstolar i stället för länsstyrelsen som överinstans samt ändrad instansordning i syfte att förkorta instanskedjan. Åtgärder med mer långsiktig verkan syftar bl.a. till att erhålla en bättre planberedskap i kommunerna, upprättande av alternativa planförslag och utbildning för att åstadkomma en tidig medborgardialog i planeringen.

Revisorerna tar inte ställning till förslagen men anser att det är angeläget att alla förslag diskuteras ingående innan de leder till förändringar. Möjligheten att få sin sak prövad av en neutral instans är en etablerad form av medborgarinflytande i det sena skedet av processen. Åtgärder som kan medföra att medborgarinflytandet inskränks i något avseende exempelvis genom införande av avgifter ställer sig revisorerna tveksamma till.

Regeringens beredning av förslag rörande PBL

Revisorerna utgår ifrån att de förslag som Regeringskansliets arbetsgrupp kommer fram till i fråga om instansordningen för överklaganden m.m. noga övervägs. Inte minst gäller det frågan om att förvaltningsdomstolarna i stället för länsstyrelsen blir överklagandeinstans. Vilka resurser som behövs för att prövningen vid domstol ska leda till en effektivare handläggning än vid länsstyrelserna bör särskilt studeras. Revisorerna anser därtill att ett eventuellt realiserande av förslagen bör föregås av en bred remissomgång till berörda myndigheter och andra organ. Den rapport som Boverket presenterar den 1 juli bör också uppmärksammas genom remissbehandling. Enligt uppgift kommer den också med vissa förslag till förenklingar av PBL.

9.4 Kan förseningar förebyggas?

Se över handläggningen vid kommunerna och länsstyrelserna

Överklaganden kan ibland medföra betydande förseningar i processen. Regelverket och dess tillämpning kan också i sig vara upphov till att processen inte "flyter" på det sätt som vore önskvärt. En annan sådan orsak kan vara att kommunernas och myndigheternas handläggning inte genomförs på det mest effektiva sättet. Den långa tid som framför allt planärenden tar är inte bara avhängigt regelverket. Mycket finns också att göra av dem som svarar för tillämpningen av bestämmelserna. Det gäller såväl statliga myndigheter vid överprövningen av ärenden som kommunerna i deras ärendehandläggning.

Den undersökning som Stockholms stads revisorer nyligen genomförde visade att mycket kunde göras genom förbättrade interna rutiner. Enligt beräkningar i stadsrevisorernas rapport är den aktiva tiden för framtagande av detaljplaner endast 10 % av totaltiden. Även om en stor del av den passiva tiden är lagreglerad samråds- och beslutsordning bedömdes tidsvinster kunna göras genom att minska den passiva tiden. En ökad delegation inom den kommunala förvaltningen var en av flera åtgärder som föreslogs.

Det finns enligt Riksdagens revisorer anledning att pröva hur kommunernas ibland långa handläggningstider kan förkortas genom bl.a. utökad delegationsförfarande m.m. I konsultstudien från KTH föreslogs införande av bestämda tider inom vilka ett ärende bör vara avgjort av kommunen. Det föreslogs också att kommunerna alltid bör motivera sina beslut att inte gå vidare med ett planförslag.

Revisorerna anser att kommunerna genom erfarenhetsåterföring själva bör komma fram till de åtgärder som kan effektivisera planarbetet. Det projekt som Boverket nu bedriver i syfte att sprida goda exempel på hur den översiktliga planeringen lämpligen kan genomföras m.m. kan därvid vara en förebild. Revisorerna anser att ett sådant administrativt utvecklingsarbete i kommunerna bör bedrivas i lokala eller regionala forum. Länsstyrelsen kunde därvid vara initiativtagare och sammanhållande för arbetet. I det utvecklingsarbetet bör även företrädare för Boverket och Svenska Kommunförbundet ingå.

Förseningarnas betydelse för produktionskostnaderna

I konsultstudien behandlas frågan om och hur förseningar leder till ökade produktionskostnader. En sammanfattande slutsats från studien är att förseningarna har en begränsad betydelse. Byggherrens direkta kostnader för planeringsprocessen uppskattas till ca 2–5 % av produktionskostnaderna. Även om fördyringen är liten i förhållande till produktionskostnaderna kan den vara tillräckligt stor för att hämma nya planinitiativ.

I konsultstudien betonas vikten av att skilja på vilken effekt förseningar respektive en dåligt fungerande planeringsprocess har på de direkta byggkostnaderna och vilken effekt de kan ha på priserna på färdiga byggnader. Osäkerheten om hur lång tid ett projekt tar eller om det över huvud taget kommer till stånd kan leda till att färre exploatörer vågar ge sig in på marknaden. Osäkerheten om planprojekten kan på så sätt verka konkurrenshämmande, vilket i sin tur kan leda till att färre projekt kommer till stånd och att priserna blir högre än de annars skulle ha blivit. Det kan också leda till att endast projekt som ger en mycket hög avkastning kommer till stånd, dvs. bostadsprojekt i de mest attraktiva lägena med en stor efterfrågan. På så sätt kan planprocessen i sig utgöra hinder för ett ökat bostadsbyggande.

Byggkostnadsdelegationen pekade i sitt betänkande på att utvecklingen går emot att främst de större exploatörerna har tillräckliga resurser för att gå in i bostadsprojekten. Kommunen har en viss möjlighet att styra vilka som blir inblandade i projekten men denna möjlighet är begränsad genom regelverk och förutsättningarna i de enskilda ärendena.

Revisorerna vill framhålla det väsentliga i dessa iakttagelser. En effektiv plan- och byggprocess är viktig inte bara i syfte att minska de administrativa kostnaderna i hanteringen utan även för att ta bort onödiga hinder för byggandet genom att skapa förutsättningar för en sund och ökad konkurrens inom området.

Den "tidiga" planeringens för- och nackdelar

I granskningen har framförts kritik mot det nuvarande tvåstegsförfarandet i planeringen. Det anses av vissa ha lett till att planeringsarbetet förlängts och härigenom även fördyrats utan att ge de vinster som förutsattes när ändringarna infördes.

I de båda stegen, programsamråd och plansamråd/utställning, har ibland planförslaget inte ändrats mer än marginellt, vilket kan medföra att det upplevs som ett dubbelarbete för kommunerna. Under hand har det framkommit att program ibland "väljs" bort dvs. bestämmelserna om krav på program följs inte alltid av alla kommuner. Man utnyttjar den möjlighet som lagtexten ger, dvs. gör bedömningen att program i det aktuella ärendet är "obehövt".

Stockholms stad och Länsstyrelsen i Stockholm anger i sin skrivelse till regeringen att programskedet inte sällan leder till långa planprocesser utan att några nya sakförhållanden tillkommer under ärendets gång. Liknande synpunkter förekommer även från andra kommuner.

Förfarandet med två samråd kan enligt uppgift också skapa förvirring hos sakägare och andra som behöver ta del av de två ibland mycket lika förslagen. För dem som givit synpunkter på programförslaget utan att de kommit att beaktas i det senare redovisade planförslaget kan detta också leda till irritation. Kommunerna har inte heller alltid förmåga eller resurser att kunna förklara processens gång för sakägarna m.fl.

Revisorerna anser mot den här bakgrunden att det nu är angeläget med en utvärdering av bestämmelserna om program m.m. i planeringen. Det har gått över fem år sedan ändringarna gjordes och tillräckliga erfarenheter finns i dag för att kunna göra en sådan översyn. Vid översynen bör även några av de övriga frågor som berörts i rapporten tas med bl.a. hur miljökonsekvensbeskrivningar används i planarbetet samt om några aspekter i planeringen inte får tillräcklig uppmärksamhet i planeringen. En sådan aspekt är gestaltungsfrågorna i planeringen som flera ansett behöver lyftas fram mer än de görs i dag.

Andelen enkelt planförfarande är hög

Revisorerna konstaterar att andelen detaljplaner som genomförs med enkelt planförfarande är hög. Ofta rör det sig om mer än hälften av alla antagna planer i kommunerna. Länsstyrelserna bedömde i enkäten att andelen ökar. Man bedömde också att många kommuner tillgriper enkelt planförfarande även i de fall normalt planförfarande borde ha använts.

Det går inte att säga hur vanligt detta är. Av granskningen framgår att andelen "enkla" planer varit hög även tidigare. Undersökningen gäller dock

främst tillväxtregioner och länsstyrelsernas bedömning utgår ifrån alla olika typer av kommuner.

Användning av enkelt planförfarande innebär att planprocessen kan förkortas betydligt. Det är därför viktigt att utnyttja denna möjlighet när förutsättningarna för en sådan hantering är uppfyllda. Men om enkelt planförfarande används vid fel tillfällen leder det till att några av dem som annars skulle ha haft möjlighet att ta del och yttra sig över planförslaget går miste om den möjligheten. En central tanke med PBL är just att värna om medborgarinflytandet i planeringen. Användningen av enkelt planförfarande bör därför följas upp av både Boverket och de länsstyrelser som tar del av planerna. Det finns en risk att de propåer som nu går ut från centrala myndigheter och organ om att i ökad utsträckning använda sig av PBL:s möjligheter till förenklingar missförstås.

En annan bakgrund till den höga andelen ”enkla planer” torde vara att det i dag inte ges samma möjlighet till dispens från gällande planer som tidigare. Begreppet ”mindre avvikelse” från plan är ett betydligt snävare begrepp, vilket medför att åtgärder som tidigare kunde beviljas genom dispens och bygglov numera måste föregås av en planändring. En sådan planändring kan ofta genomföras med enkelt förfarande.

I granskningen har framförts att de förutsättningar som gäller för att enkelt planförfarande ska få tillämpas bör klargöras i PBL. Begreppen ”begränsad betydelse” och ”ej av allmänt intresse” är otydliga och någon vägledning i praxis är svårt att få då planerna aldrig eller mycket sällan är lika.

Även begreppet ”mindre avvikelse” kritiserats för att vara oklart. I granskningen har samtidigt framförts önskemålet att begreppet ”mindre avvikelse” bör utvidgas för att på så sätt undvika omvägen med ett dyrt planförfarande.

Det är viktigt att bestämmelserna klargörs. Om bestämmelserna är oklara eller kan ge upphov till skönsmässiga bedömningar är det bättre att reglerna ändras. De problem som tidigare fanns med dispensgivningen i byggnadslagsstiftningen bör inte upprepas. En enhetlig och lika tillämpning av bestämmelserna är också viktig ur rättssäkerhetssynpunkt.

Revisorerna vill framhålla vikten av en översyn av formuleringarna i PBL. I samband med den översynen bör även prövas och tas till vara eventuella möjligheter till förenklingar av processen.

9.5 Länsstyrelsens roll bör utvecklas

Det har inte framkommit något i granskningen som direkt pekar på att samarbetet med länsstyrelsen inte fungerar tillfredsställande. Länsstyrelsen finns att tillgå i de fall kommunen behöver råd. Upparbetade rutiner finns oftast när det gäller formella samråd m.m. i planarbetet.

Samtidigt framhåller kommunerna sin självständighet i den fysiska planeringen. Vissa kommuner önskar inte alltför stor inblandning i sitt planarbete. Möjligen kan kommunernas positiva inställning till samarbetet just bero på en begränsad aktivitet hos länsstyrelserna.

Vikten av att länsstyrelsen deltar i de tidiga skedena har framhållits från flera håll. Länsstyrelsen ska kunna fungera som en inspiratör och diskussionspartner i den tidiga planeringen. Som framgått av tidigare redovisning

har länsstyrelserna minskat sina personella resurser just inom de enheter eller avdelningar som har de löpande kontakterna med kommunerna i planeringsfrågor. Det finns en risk att det kan försvåra en aktiv samverkan mellan kommunerna och länsstyrelsen.

Det är dock inte i samband med den tidiga planeringen som länsstyrelsen tycks mest aktiv utan i samband med de formella program- och plansamråden. I enkäten svarade flera länsstyrelser att den tidiga planeringen, dvs. programarbetet, ger dem möjlighet till fler kontakter med kommunerna. På så sätt kan de formaliserade kraven på programsamråd underlätta länsstyrelsens samverkan med kommunen.

Länsstyrelserna avsätter begränsade resurser till sina kontakter med kommunerna i planeringen. Granskningen visar nästan på en halvering av personalresurserna under de senaste fem åren. Revisorerna anser att detta är oroande. Det bör ankomma på Regeringskansliet att följa utvecklingen.

I granskningen har uppmärksamats att länsstyrelsen haft en begränsad roll som initiativtagare och främjare av det regionala perspektivet i planeringen. I Svenska Kommunförbundets kommunenkät från 1998 uppgav endast 5 % av kommunerna att länsstyrelsen fungerat som initiativtagare till mellankommunalt samarbete i översiktsplaneringen. Andelen av kommunerna som ansåg att länsstyrelsen varit aktivt medverkande i det arbetet var också liten, 12 %.

Länsstyrelserna har också själva uppgivit sig osäkra på vilken roll de har i fråga om bevakning av mellankommunala intressen och hur den mellan-kommunala samordningen ska följas upp. Det är enligt revisorerna viktigt att länsstyrelsens roll i det här avseendet förtydligas. Regeringen bör ta de initiativ som behövs för att klarlägga länsstyrelsernas uppgifter inom området och se till att detta når ut till samtliga länsstyrelser.

9.6 Sammanfattande förslag

Revisorernas synpunkter och förslag kan sammanfattas enligt följande:

- Revisorerna anser att alla de förslag som nu ges in till regeringen i syfte att effektivisera plan- och byggprocessen bör beredas samlat i ett departement. Revisorerna föreslår samtidigt att regeringen överväger inrättandet av ett planeringsforum vid Boverket. Det är enligt revisorerna nödvändigt att förslagen prövas ingående i ett sammanhang och att alla initiativ inom området nu tas om hand. En fråga som i det sammanhanget bör prövas är om Boverket och länsstyrelserna gemensamt kan utarbeta nya former för uppföljning och analys av överklagade PBL-ärenden.
- Regeringen bör inte endast använda sig av en återredovisning från Boverket utan även inhämta information från andra myndigheter, högskolor och universitet i syfte att få ett så allsidigt underlag som möjligt. Det stora antalet regeringsuppdrag till Boverket riskerar att medföra

att myndighetens möjligheter att bedriva "egna" projekt får nedprioriteras.

2001/02:RR8
Bilaga 1

- I granskningen har flera hinder för en effektivare plan- och byggprocess uppmärksamrats. Ett sådant hinder har de två olika stegen i detaljplaneringen ansetts utgöra. Det bör klargöras om de båda stegen behövs eller om de kan sammanföras till ett i syfte att förenkla hanteringen utan att för den skull insynen i planeringen minskar eller beslutsunderlaget försämras. Regeringen bör ta initiativ till att frågan utreds.
- I rapporten ges flera exempel på oklara begrepp i PBL som skapar osäkerhet hos dem som ska tillämpa dem, främst kommunerna. Regeringen bör verka för att begreppen klargörs.
- Länsstyrelsens uppgift och ansvar för den mellankommunala samordningen tycks fortfarande oklar för flera länsstyrelser. Regeringen bör verka för att begreppet förklaras och att länsstyrelserna informeras om innebörden i uppgiften. Det bör samtidigt övervägas om inte länsstyrelserna kan få i uppdrag att initiera ett utvecklingsarbete tillsammans med kommunerna i syfte att sprida kunskap om åtgärder som kan leda till en mer förutsägbar och snabbare planhandläggning. I det arbetet bör även representanter från Boverket och Svenska Kommunförbundet medverka.

10 Bilaga 1 –Riksdagens revisorers länsstyrelse- enkät

Länsstyrelsen i.....

Kontaktperson.....

Telefon.....

- 1) Hur många personer på er avdelning/enhet ansvarar för genomförande av plansamråd med kommunerna eller ”handlägger” detaljplaner?

.....personer

.....årsarbetare (dvs antalet personer omräknat till heltidstjänster)

- 2) Hur många andra enheter inom länsstyrelsen ges normalt tillfälle att lämna synpunkter i samband med de formella plansamråden

.....st

- 3) Får enheterna en viss angiven svarstid för att lämna synpunkter och i så fall hur lång tid?

Ja, 0-7 dagar

Ja, 8-14 dagar

Ja, 15 eller fler dagar

Nej

Annan form för inhämtande av synpunkter nämligen

.....

- 4) Har avdelningens personella resurser för planverksamheten (jmf.fråga 1) förändrats i förhållande till 1995?

De har ökat med ca årsarbetskrafter

De har minskat med ca årsarbetskrafter

De är i huvudsak oförändrade

Antal kommuner

- Ja ibland ca st
- Ofta ca st
- Aldrig ca st

13) Kraven på upprättandet av en miljökonsekvensbeskrivning har generellt sett medfört att planeringsprocessen har

- förkortats
- förlängts
- ej påverkats tidsmässigt
-

14) Hur många programsamråd och plansamråd enligt PBL genomförde länsstyrelsen under år 2000?

- Enkelt planförfarande.....st
- Normalt planförfarande.....st

15) Bedömer ni att andelen planer som genomförs med enkelt planförfarande har ökat de tre senaste åren?

- Ja
- Nej, andelen är ungefär densamma
- Nej, andelen har minskat
- Vet ej

16) Bestämmelserna om när enkelt planförfarande kan användas i detaljplaneringen

(Fler alternativ får anges)

- är väl kända av kommunerna och tillämpas i allt väsentligt på ett riktigt sätt
- är väl kända av kommunerna men tillämpas även då normalt planförfarande bör ske
- behöver göras mer kända för kommunerna
- behöver förtydligas i PBL

17) Anser ni att PBL ger länsstyrelserna tillräckliga möjligheter att tillvarata och bevaka de statliga och mellankommunala intressena i planeringen?

Ja

Nej

Om nej, motivera kort ert svar

.....
.....

18) Har ni egna synpunkter på regelverket och hur plan- och byggprocessen kan effektiviseras?

11 Bilaga 2 - Tidsåtgång och kostnader -
Konsultrapport



KUNGL
TEKNISKA
HÖGSKOLAN

FASTIGHETER OCH BYGGANDE

PLAN- OCH BYGGPROCESSEN
Tidsåtgång och kostnader

Thomas Kalbro och Hans Lind

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga 1

1. Syfte och uppläggning

Syftet med denna studie är att analysera planeringsprocessen för ett antal bostadsbyggnadsprojekt. Hur lång tid tar denna process? Är det vissa enskilda skeden som tar särskilt lång tid? Finns ett samband mellan hur planeringsprocessen genomförs, t.ex. mer ingående programskede, och hur lång tid processen tar. Materialet ska också ge underlag för en diskussion om storleken på de administrativa kostnaderna och vilka merkostnader som en dåligt fungerande planeringsprocess kan ge upphov till.

Studien bygger på:

- Kartläggning av planeringsprocessen för ett antal genomförda bostadsprojekt.
- Intervjuer med kommunala tjänstemän och privata exploatörer.
- Genomgång av internationell forskning.

Avsikten med urvalet av planer har varit att få en relativt bred bild av hur planprocessen genomförs i olika situationer. Vi har eftersträvat variation med avseende på främst följande faktorer:

- *Markförhållanden:* Obebyggd mark, tidigare bebyggd mark, förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområde.
- *Ursprunglig markägare:* Kommunen, byggherren (privat bolag, exploatör), enskilda fastighetsägare.
- *Byggherre:* Privat bolag, allmännyttigt bolag, enskilda fastighetsägare.
- *Planprocess:* Normalt planförfarande (med respektive utan detaljplane-program), enkelt planförfarande.

Sammantaget har 13 planområden (och 14 planeringsprocesser) för bostadsbebyggelse studerats i sex kommuner (Nacka, Partille, Stockholm, Tyresö, Umeå och Upplands-Väsby). Inom de undersökta planerna har sammanlagt ca. 1.000 bostadslägenheter producerats. I huvudsak, med undantag av de s.k. förnyelseområdena, är det processer som startat efter 1996 då krav på ett formellt programskede infördes.

Det bör betonas att vi enbart studerat planeringsprocesser som lett fram till faktisk bebyggelse, d.v.s. ”lyckade” projekt. Det betyder att vi *inte* har studerat dels projekt som fortfarande är under behandling, tillfälligt lagts på is eller lagts ner för gott; dels projektidéer som potentiella exploatörer inte en

bryr sig om att formellt föra fram därför att de bedömer det som alltför osäkert om projekten kan komma att realiseras. Att vårt urval inte omfattar sådana projekt innebär naturligtvis inte att dessa är ointressanta att studera.

Rapportens disposition är följande. I kapitel 2 beskrivs lite närmare de skeden som planeringsprocessen omfattar och vilken roll dessa kan förväntas spela. I kapitel 3 presenteras resultat från fallstudierna rörande tidsåtgång i olika skeden. Kostnadsfrågor tas upp i kapitel 4. Kapitel 5 ger en översikt av tänkbara åtgärder för att effektivisera planeringsprocessen och i kapitel 5 sammanfattas slutsatserna.

Följande bilagor finns till rapporten:

1. Beskrivning av de studerade fallen,
2. Principresonemang rörande effekter av en dåligt fungerande planeringsprocess och resultat från internationell forskning.
3. Presentation av två ""planeringsparadigm". Dessa finns med här främst därför att det enligt vår mening är viktigt att ha en bild av "helheten" när man diskuterar tänkbara åtgärder.

2. Processens skeden och deras roll

Det primära syftet med fallstudierna har varit att studera planprocessens *tidsåtgång*. Mot den bakgrunden har vi valt att dela processen i fem olika skeden.

- *Initieringsskedet*, som beskriver hur och av vem planprojektet initieras. Detta skede avslutas med att kommunen fattar ett formellt beslut, t.ex. i form av ett start-PM om att gå vidare med planläggning.
- *Programskedet* (samt eventuellt upprättande av miljökonsekvensbeskrivning).
- *Planskedet* med samråd, utställning och antagande (såvida det inte är fråga om ett enkelt planförfarande där utställningsförfarandet kan undvikas)
- Eventuellt *överklagande* till länsstyrelse och regering.
- *Byggskedet* inkluderande bygglovsprövning.

Kartläggningen har omfattat de fyra sista skedena, d.v.s. ej initieringsskedet. Man kan se det som att kartläggningen omfattar processen från det att kommun och byggherre är överens om att ett område ska planläggas. Orsaken till denna avgränsning är att offentligt tillgänglig information från akter m.m. enbart omfattar dessa skeden. Det mer informella initieringsskedet är betydligt svårare att fånga in, men det har framgått av intervjuer att detta skede kan vara väl så komplicerat och tidsödande som de senare skedena. Detta kan också vara i detta skede som en exploitörs kompetens och erfarenhet har mycket stor betydelse för att bedöma vilka projekt som kan få acceptans hos kommunen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Uppgifter om tidsåtgång m.m. har följts upp med kompletterande intervjuer av berörda kommuner och byggherrar, vilket givit kompletterande information och mer kvalitativa synpunkter.

Skedenas roll – några hypoteser

Ett syfte med detaljplaneplaneprocessen är att samordna frågor om markanvändning, bebyggelseutformning och kompletterande infrastruktur. I detta ingår normalt att ta ställning till intresse motsättningar mellan olika parter.

I planärende kan man – med viss förenkling – tänka sig fyra huvudtyper av intresse motsättningar som hanteras på lite olika sätt under planprocessen.

- Motsättningar mellan *byggherren* och *kommunen* (och eventuellt andra företrädare för allmänna intressen, t.ex. länsstyrelsen).
- *Interna kommunala motsättningar* mellan politiska partier och/eller kommunförvaltningar.
- Motsättningar mellan *grannar/närboende* och *byggherren/kommunen*
- Interna motsättningar mellan fastighetsägare/byggherrar om planutformningen (gäller då planen omfattar flera byggherrar, vilket är fallet vid t.ex. förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden)

Om vi relaterar dessa typer av motsättningar till ovanstående indelning av planprocessens gör vi följande antaganden:

1. De två första typerna av motsättningar hanteras och försöker lösas i *initieringsskedet* – och i delvis *programskedet*. Följaktligen: är konflikterna omöjliga att lösa blir det överhuvudtaget inget beslut om detaljplanering, är motsättningarna svårlösta tar initieringsskedet lång tid – och är ärendet okontroversiellt kör man processen som ”enkelt planförfarande” (jfr planerna Härken, Bleckis 2 och Herrgårdsvägen).
2. Motsättningar gentemot grannar/närboende hanteras i *programskedet* och/eller *planskedet* (och ofta genom överprövning av länsstyrelsen/regeringen). Interna motsättningar mellan fastighetsägare kan belysas med planerna Porfyrvägen, Tjärnstigen och Gamla Vägen.

Som framgår av dessa punkter är det fullt möjligt att centrala konflikter mellan kommun och byggherre hanteras innan projektet blir ett formellt ärende, och att det kan vara detta relativt osynliga skede som i praktiken är det mest problematiska. I den mån som de politiska beslutsfattarna har svårt att ”komma till skott” är det sålunda initieringsskedet som tar lång tid. Vi vill alltså varna för att om man enbart fokuserar på själva planläggningsprocessen, inklusive överklagandefasen, kan man förbise viktiga faktorer som fördröjer bostadsbyggandet.

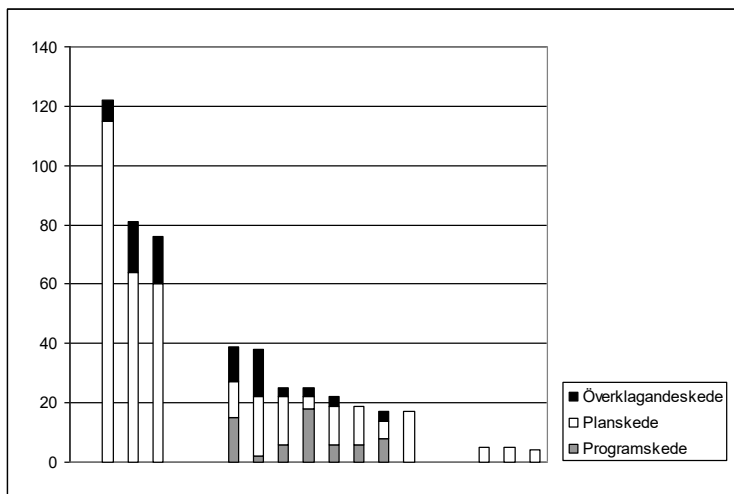
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

3. Resultat av fallstudierna – tidsåtgång

3.1 Sammanställning av tidsåtgång

Den nedanstående figuren visar tidsåtgången - i månader - för program-, plan- och överklagandeskedena i de studerade byggprojekten.



Förnyelse av villa- och fritidsbebyggelseområde

Porfyrvägen
Gamla Vägen
Tjärnstigen

Byggprojekt med normalt planförfarande

Neglinge Varv - privatägd mark
Trädgården - kommunägd mark, allmännyttig byggherre
Daggkåpan - privatägd mark, privat byggherre
Bågen - kommunägd mark, privat byggherre
Snötäcket - kommunägd mark, privat byggherre
Brolyckan - kommun- och privatägd mark, privat byggherre
Hytterkullen - kommunägd mark, allmännyttig byggherre
Bleckis 1 - kommunägd mark, privat byggherre

Byggprojekt med enkelt planförfarande

Härken - privatägd mark
Herrgårdsvägen - kommunägd mark, privat byggherre
Bleckis 2 - privatägd mark

3.2 Observationer

Innan vi går in en närmare analys av fallstudierna vill vi göra några inledande observationer.

- Spridningen i tidsåtgång är mycket stor. Det går alltså inte att säga att planeringsprocessen generellt tar lång tid.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

- Den genomsnittliga tidsåtgången varierar kraftigt mellan olika typer av planer. De mest långdragna processerna (5-10 år) rör förnyelseområden och där är det också själva planskedet som tar mest tid, även om överklaganden sker nästan regelmässigt (alla förnyelseplaner i vårt material är överklagade). Mycket korta planprocesser har vi i de fall där enkelt planförfarande tillämpas i tämligen okontroversiella projekt. Här handlar det om en tidsåtgång på några enstaka månader. För de "normala" planerna ligger tidsåtgången i intervallet från ca 1,5 år till ca 3,5 år. De följande punkterna rör de "normala" planerna.
- När det gäller de "normala" planerna är det inte något enskilt skede som alltid tar lång tid. I några fall är det programskedet, i andra fall är det planskedet och i ytterligare andra är det överklagandeskedet. Som ett räkneexempel kan det vara värt att notera, att om ett projekt genomlöper säg 4 skeden (inklusive initiering) och även om 75% av alla projekt i det enskilda skedet hanteras snabbt, så skulle bara 30% av projekten löpa snabbt genom hela processen ($1 - 0,75^4$). Även om det är relativt liten risk att ett visst skede tar tid är det stor risk att något skede tar tid.

3.3 Program- och planskede

För samtliga studerade planer är den genomsnittliga tiden för program- och planskede, exkl. tid för behandling av överklaganden, ca. 30 månader, d.v.s. två och ett halvt år. Spridningen ligger mellan 4 månader och 10 år.

Om vi tar bort de verkliga "långbänkarna" – förnyelseområdena i Nacka, Tyresö och Upplands-Väsby – blir genomsnittstiden drygt 16 månader. Om vi också undantar de snabba processerna med enkelt planförfarande i Umeå och Upplands-Väsby sker den "normala" planprocessen på i genomsnitt drygt 20 månader.

En hypotes som har framförts i den allmänna debatten är, att ett väl genomarbetat detaljplaneprogram leder till en totalt sett kortare planprocess. Med reservation för att vi inte vet hur processen skulle ha sett ut om programarbetet gjorts på annorlunda sätt stöder *inte* vårt material denna hypotes. Den totala tidsåtgången i de fall ett program har upprättas tycks ligga runt 20 månader oberoende av programskedets längd. D.v.s., ett långt programskede möjliggör ett kort planskede – och ett kort programskede kräver ett längre planskede. Men i slutändan verkar det alltså inte spela någon roll i vilket skede tid och resurser sätts in (Bågen och Trädgården i Umeå kommun kan ses som exempel på detta.)

I vårt material är det också svårt att se något samband mellan ett mer omfattande programskede och mindre risk för långdragna överklaganden.

Dessa resultat pekar möjligen på att man bör ha en mer flexibel syn på användningen av program – en synpunkt som sammanfaller med vad som framförs av Stadsbyggnadskontoret i Stockholms stad och Länsstyrelsen i Stockholms län (2001, s. 21).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

3.4 Överklagande

Av de 14 planerna har 9 överklagats – varav 6 överklagats vidare till regeringen. Den genomsnittliga tiden för överklagandeskedet uppgår till drygt 8 månader. Om vi delar upp siffrorna på dels länsstyrelsens, dels regeringens handläggning av besvären blir resultatet följande: Genomsnittstiden hos länsstyrelserna är ca 3 månader och hos regeringen ca 8 månader.

Förekomsten av s.k. ”okynnesbesvär” (hur nu sådana besvär skall kunna utmejslas från legitima besvärsgrunder) brukar ibland framhållas som problematiska när det gäller planprocessens tidsåtgång. Det bör dock noteras att sådana besvär inte nödvändigtvis behöver fördröja ett projekt i nämnvärd omfattning. Under förutsättning att (1) besvären behandlas relativt snabbt och (2) byggherren med relativt stor sannolikhet kan bedöma att besvären *inte* kommer att bifallas kan bygglovshantering och projekteringsarbete utföras parallellt med besvärprocessen. Det betyder att projektet kan vara färdigt för byggstart i direkt anslutning till det att planen vinner laga kraft (jfr planområdena Snötäckets och Hytterkullen).

Det kan noteras att det är tiden hos regeringen som är den mest omfattande och det skulle tala för att det är vettigt att överföra dessa frågor till instanser som har förutsättningar att behandla dem snabbare. Enligt uppgift finns förslag om att flytta denna typ av frågor från regeringen.

Av de planer som har överklagats svarar överklagandeskedet för knappt 20 procent av tidsåtgången för hela planhanteringen. I de tre förnyelseområdena, med mycket långa planprocesser är motsvarande siffra mindre än 10 procent. I de mer normala planhanteringarna uppgår tiden för överklagande till närmare 25 procent av processens längd.

3.5 Markägandets betydelse

Av de "vanliga" planerna genomfördes 5 st på mark som i initieringskedet var kommunägd 2 st på privatägd mark. Ett projekt genomfördes där såväl kommunen som en privat byggherre var ägare till marken inom planområdet.

Den genomsnittliga tiden för de på kommunägd mark var 24 månader, medan de på privatägd mark i genomsnitt tog 32 månader. Möjligen skulle detta indikera att planeringsfrågor som rör kommunal mark är mer genomarbetade och förberedda när väl den formella planhanteringen inleds. Alternativt leder kommunalt markäggande till en ”maktfördelning” mellan kommun och byggherre som, åtminstone från kommunal synpunkt, kan vara lättare att hantera. Med tanke på det lilla antalet fall med privatägd mark ska man dock knappast dra några mer långtgående slutsatser av detta. Som understrukits tidigare måste också bilden kompletteras med tidsåtgången i initeringskedet för att få en klarare uppfattning om den *totala* tiden för planprocessen.

På kommunägd mark finns både privata och allmännyttiga byggherrar. Genomsnittstiden för de tre fallen i den första gruppen är 21 månader och för de två fall i den andra gruppen 27 månader. Det är som sagt ett mycket begränsat material, men om det finns ett samband av denna typ skulle det kunna

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

sammanhånga med att de privata byggherrarna har starkare ekonomiska intressen av att processen går relativt snabbt.

4. Hur mycket bidrar planeringsprocessen till höga byggkostnader?

När man diskuterar situationen på bostadsmarknaden är det viktigt att skilja mellan vilken effekt något visst har på de direkta byggkostnaderna och vilken effekt något kan ha på priserna på färdiga byggnader. En dåligt fungerande planeringsprocess kan (se bilaga 2) leda till att färre projekt färdigställs. Detta lägre utbud leder vid en given efterfrågan till högre priser. Detta tar sig dels uttryck i högre vinster, men den marginal som uppstår pga det låga utbudet kan också leda till att olika producentled kan höja sina priser. Den centrala poängen är emellertid att det i dessa fall inte är höga kostnaderna som leder till höga priser utan tvärtom är det möjligheten att ta ut höga priser som leder till högre kostnader. En aspekt av detta är t ex högre priser på färdig tomtmark när det finns ett begränsat utbud av sådan mark.

Det är mycket svårt att få reda på vilka kostnader som exploatörer har i olika skeden eftersom detta betraktas som affärshemlighet. Det är även svårt att mäta vad ett planerande egentligen kostar kommunen. De siffror som presenteras här ska därför mer ses som räkneexempel än som påståenden om hur det i allmänhet är.

I ett av fallen har vi fått grova bedömningar av vad initierings och planläggningsskedet kostar exploatören i utgifter för eget arbete, konsulter och planavgifter. I runda tal handlade det om 1,5 miljoner för ett område på i storleksordningen 5000 kvm (60 lgh a 80 kvm). Räknar vi om detta till kostnad per kvadratmeter så blir det 300 kr per kvm. Detta kan relateras till byggkostnadsnivåer kring 15 000 kr per kvm, dvs runt 2% av byggkostnaden.

Några räkneexempel på effekten av kostnadsökningar

Två tänkbara projekt/fall, A och B, med 50 respektive 100 lägenheter. Genomsnittsytan per lägenhet antas i båda fallen var 80 kvm. Det betyder att den totala lägenhetsytan i A och B är 4.000 kvm respektive 8.000 kvm.

Den totala byggkostnaden antas vara 15.000 kronor per kvm – och markkostnaden 2.000 kronor per kvm.

Exempel 1 Fördyring med 1 miljon kr p.g.a. extraarbete, omprojektering mm

Fall A: $1.000.000 / 4.000 = + 250 \text{ kr/kvm (+1,7\%)}$

Fall B: $1.000.000 / 8.000 = + 125 \text{ kr/kvm (+0,8\%)}$

Exempel 2 Ökade markkostnader p.g.a. fördröjt projekt

Antag att fördröjningar i planprocessen gjort att exploatören fått ligga på marknaden 5 år längre än tänkt. Vi antar att detta medfört en räntekostnad men ingen annan kostnad.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Räknar vi på 7% realkostningskrav innebär detta att markkostnaden annars skulle blivit

$$2000/1.07^5 = 2000/1,4 = 1430 \text{ kr}$$

Utan denna fördröjning och med det aktuella räntekravet skulle kostnaden sjunkit med 570kr/kvm, dvs med 3,8%.

Observera dock argumentet i bilagan att om det finns en betydande osäkerhet kommer detta att göra att exploatören inte är beredd att betala så mycket för marken. Detta skulle tala för att beloppet ovan är en överskattning av den direkta merkostnaden för marken p.g.a. utdragen planprocess.

Exempel 3 Ökade räntekrav p.g.a. större osäkerhet

Antag att osäkerhet gör att en byggare av hyreshusprojekt ökar sitt räntekrav från 6% till 8%. Om detta räknas på en kostnadsnivå på 15 000 kr per kvm så innebär en ökad årskostnad på 300 kr/ kvm. (Denna kalkyl ska dock tas med en nypa salt eftersom en betydande del av investeringen görs i ett skede där osäkerheten är mer begränsat...)

5. Översikt av olika sätt att förkorta planprocessen

I en rad länder har det pågått en diskussion om hur planeringsprocessen kan effektiviseras. Syftet med detta kapitel är inte att ta ställning eller bedöma olika förslag utan främst att presentera en systematiserad "idékatalog" delvis inspirerad av denna internationella debatt.

Åtgärdstyp 1 Minska antalet plannivåer

I Sverige har vi enkelt uttryckt fyra plan- eller beslutsnivåer vid ett normal planförfarande:

- Översiktsplan
- Program för detaljplan
- Detaljplan (ofta i kombination med exploateringsavtal²² mellan kommunen och byggherren)
- Bygglov

Vad gäller *översiktsplanen* ger den riktlinjer för markanvändningen i hela kommunen. Planen är inte rättsligt bindande, såvida det inte s.k. riksintressen berörs. Att slopa översiktsplanen torde inte ge några effektivitetsvinster. Däremot kan innehåll och detaljeringsgrad i planen diskuteras, men den frågan återkommer vi till.

²² För enkelhetens skull använder vi här begreppet "exploateringsavtal" som en sammanfattande benämning på de avtal som ingås mellan kommunen och byggherren och som rör bebyggelsens utformning, ansvars- och kostnadsförhållanden mellan parterna.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Detaljplaneprogrammet syftar bl.a. till att överbrygga det nuvarande ”gapet” mellan översiktsplan och detaljplan. Om programmet, eller motsvarande riktlinjer, för fortsatt planering tas bort kan detta gap fyllas på två sätt. Antingen görs översiktsplanen mer detaljerad – med större inslag av ”fördjupad” översiktsplan – eller så ställs lägre krav på detaljeringsgraden i detaljplaner (en ökad användning av s.k. flexibla planer).

Kan själva *detaljplanen* tas bort? Vad gäller den rättsliga regleringen av relationerna mellan kommunen och en exploatör är planen oftast inte nödvändig. Användningen av exploateringsavtal i kombination med bygglovsgivning fyller i princip samma funktion i de fall det endast finns *en* byggherre inom planen²³ (jfr. t.ex. Storbritanniens plan- och tillståndssystem). Det förutsätter dock att formerna för medborgarinflytande måste förändras, eftersom den formella detaljplaneprocessens primära syfte i de flesta fall är att garantera en rimligt inflytande för ”tredje man”.

Bygglov kan i princip ersättas av en efterkontroll av att byggherren uppfört byggnader i enlighet med detaljplan. Frågan hänger intimt samman med vilken roll kommunen skall spela vid den detaljerade utformningen av byggnader!

Som sagt, utan att göra några värderingar av förslagets lämplighet skulle två möjliga alternativ kunna skisseras på följande sätt:

Översiktsplan	<input type="checkbox"/>	→	Bygglov/Exploateringsavtal	
Översiktsplan	<input type="checkbox"/>		Detaljplan/Exploateringsavtal	<input type="checkbox"/>
				Efterkontroll

Åtgärdstyp 2 Minska det antal aspekter som planeringen ska hantera

Detta innebär att beslutsrätt överförs till markägare/exploatör givet vissa allmänna regler och kan omfatta (1) typ av bebyggelse, (2) placering av bebyggelse och (3) utformning av bebyggelse

Åtgärdstyp 3 Minska antalet parter som har rätt att överklaga

Detta gäller de rättsligt bindande besluten om detaljplan och bygglov.

Åtgärdstyp 4 Administrativa regler för hur snabbt myndigheter måste hantera olika ärenden

Detta kan handla om (1) kommunalt ställningstagande till privat planinitiativ, (2) tidsåtgången för olika faser i den kommunala planeringsprocessen och (3) tidsåtgången för hantering av överklaganden i olika instanser.

²³ Situationen är annorlunda i områden med flera fastighetsägare, t.ex. vid planering för förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

Åtgärdstyp 5 Administrativa regler som gör utfallet av myndighetens hantering mer förutsägbar

Detta innebär t ex att (1) det ställs upp mer explicita krav för vad en plan ska uppfylla för att accepteras och (2) tillämpningen av dessa kriterier i enskilda fall överförs till tjänstemän.

Detta kan jämföras med rollfördelningen mellan lagstiftare och domstol.

6. Sammanfattande slutsatser

Fallstudierna i kombination med intervjuer och litteraturgenomgång pekar på följande. Som framgått i tidigare kapitel är dock underlaget för vissa av dessa påståenden relativt begränsat.

1. Det är mycket stor spridning i den tid som åtgår från det att planeringen påbörjas till det att "spaden kan sättas i jorden".
2. Det finns stora skillnader mellan olika typer av planer. Planer rörande förnyelse av äldre villa- och fritidshusområden tar längst tid (5-10 år), medan projekt med enkla planförfaranden genomförs på ett antal månader. "Vanliga" planer ligger någonstans mellan dessa tider (1,5-3,5 år).
3. När det gäller "vanliga" planer varierar det mellan projekten vilket skede som tar längst tid. I några fall är det programskedet, i andra fall är det planskedet och i ytterligare några fall är det överklagandeskedet. När det gäller överklaganden är det hanteringen på regerings/departementsnivå som tar den klart längsta tiden.
4. När det gäller "vanliga" planer tar i genomsnitt projekten på kommunalägd mark kortare tid än projekten på privatägd mark. I materialet dominerar dock kommunägd mark, varför underlaget för denna jämförelse är litet. Det ska också noteras att två av de tre projekten med enkelt planförfarande genomfördes på privatägd mark.
5. Det finns i de aktuella fallen inget samband mellan ett längre programskede och en totalt sett kortare planeringsprocess. Den totala tiden är lika lång i de fall där det varit ett längre programskede som i de fall där det varit ett kort programskede.
6. Byggherrens direkta kostnader för planeringsprocessen i form av eget arbete, konsultkostnader och kommunala avgifter är en liten andel av de totala kostnaderna. Räkneexempel rörande merkostnader i dessa skeden, inklusive räntekostnader på marken p.g.a. fördröjningar, pekar på att fördröjningar i storleksordningen 2-5%.
7. Den viktigaste negativa effekten av en dåligt fungerande planeringsprocess är sannolikt inte de direkta kostnader som detta medför utan att den skapar ökar osäkerhet för en potentiell investerare. Detta kan i sin tur ha följande effekter:
 - Ett antal projekt sätts överhuvudtaget inte igång för att genomförandet bedöms som alltför osäkert (eller åtminstone möjligheten att genomföra

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

det innan konjunkturen vänder). Detta leder till att färre projekt färdigställs vilket ökar priset på marknaden.

- Detta kan också uttryckas som att den ökade osäkerheten leder till ett högre avkastningskrav och därmed till att enbart projekt som kan säljas eller hyras ut till ett högt pris är aktuella att genomföra för investeraren. (De genomförda projekten måste så att säga täcka kostnader även för de projekt som misslyckas.)
- Stor osäkerhet leder till att enbart stora aktörer kan ge sig in i processen. Dessa aktörer har dessutom möjlighet att bygga upp ett kontaktnät vilket minskar osäkerheten. Effekten av att färre företag är verksamma är både att ett mindre antal projekt genomförs och minskad konkurrens.

8. Dessa resonemang pekar på att det kan vara viktigt att försöka minska osäkerheten i processen för att locka fler privata investerare till byggandet. Enligt vår mening kan följande åtgärder vara intressanta:

- Minska antalet skeden där formella beslut fattas. På detta sätt kan beslutstider och överklagandetider minskas. Ett exempel är att program och planskeder kan sammanföras.
- Regler om hur lång tid olika skeden får ta, t.ex. att kommunen ska ta ställning till ett privat planinitiativ inom ett visst antal månader och att överklaganden ska avgöras inom ett visst antal månader, etc.
- Regler om att ett kommunalt nej till ett privat planinitiativ måste vara sakligt grundat.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

12 Beskrivning av studerade planområden.

Bilagan innehåller en schematisk beskrivning av planprocessen i följande projekt:

12.1.1 Förnyelse av villa- och fritidsbebyggelseområden

Porfyrvägen, Nacka kommun.

Tjärnstigen, Tyresö kommun.

Gamla Vägen, Upplands-Väsby kommun.

12.1.2 Byggprojekt med normalt planförfarande

Neglinge Varv, Nacka kommun.

Daggkåpan, Nacka kommun.

Brolyckan, Partille kommun.

Hytterkullen, Partille kommun.

Snötäcket, Stockholms kommun.

Trädgården, Umeå kommun.

Bågen, Umeå kommun.

Bleckis 1, Upplands-Väsby kommun.

12.1.3 Byggprojekt med enkelt planförfarande

Härken, Umeå kommun.

Herrgårdsvägen, Upplands-Väsby kommun.

Bleckis 2, Upplands-Väsby kommun.

13 Porfyrvägen (Boo), Nacka kommun

13.1.1 PRELIMINÄR BESKRIVNING

13.1.2 Planeringsförutsättningar

Planområdet är ett s.k. förnyelseområde med 65 fastigheter med äldre befintlig bebyggelse och obebyggda tomter. Av de bebyggda fastigheterna är huvuddelen fritidsbostäder (35 st). Detaljplaneringen syftar till att efter om- och tillbyggnad av vägnätet och det kommunala va-nätet ge förutsättningar

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.
Bilaga 1

för permanent bostadsbebyggelse. Bebyggelsen föreslås utgöras av villor och parhus.

13.1.3 Initiering

Planarbetet initieras under hösten 1990 genom att ett start-PM godkänds av kommunstyrelsens arbetsutskott i november.

13.1.4 Detaljplanen

Planen innebär att det tillkommer ca 30 lägenheter i ett parhusområde plus ca 30-35 bostäder genom avstyckningar av befintliga fastigheter.

13.1.5 Planskedet

Planskedet blir - i korthet - en utdragen process med olika utredningar, samråd och kommunala beslut. Först i slutet av år 1999 kan det slutliga utställnings- och antagandeförfarandet påbörjas.

13.1.6 Antagande

Under hösten 1999 beslutas om utställning av planen och gatukostnadsutredningen. Utställningen sker sedan i januari-februari 2000. Ett antal yttranden kommer in (varav sex yttranden inte beaktas vid antagandet).

Kommunfullmäktige antar planen den 13 juni.

13.1.7 Överklagande

Planen överklagas en fastighetsägare. I mitten av augusti avslår länsstyrelsen överklagandet. Överklagande sker även till regeringen som dock också avvisar besvären den 19 januari 2001.

13.1.8 Byggskede

13.1.9 Tidsåtgång

Porfyrvägen, Nacka kommun

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Initiering									
Planskede									
Utställning									
Antagande									
Överklagande									
Byggskede									

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

14 Tjärnstigen, Tyresö kommun

14.1.1 Planeringsförutsättningar

Före planläggning Tjärnstigenområdet bebyggt med villor och fritidshus av varierande ålder. Vägar och va-anläggningar är av relativt låg standard. Fastigheterna är till den helt övervägande delen privatägda - 44 st tomter med en medelstorlek på ca 2500 kvm. Kommunen äger två fastigheter bestående av naturmark samt gatumark

Syftet med detaljplaneringen är att skapa förutsättningar för ny småhusbebyggelse. Kommunens översiktsplan definierar Tjärnstigen som ett förändringsområde för framtida permanent bebyggelse.

14.1.2 Initiering

Diskussioner om planläggning påbörjades på 1960-talet. I en fördjupad översiktsplan över hela Tyresö Strands-området anges Tjärnstigen som en av de första detaljplaneetapperna. I februari 1992 gav kommunstyrelsen (KS) ett uppdrag till stadsbyggnadskontoret (SBK) undersöka fastighetsägarnas intresse för ny planläggning. Under mars-april hölls fem informationsmöten och samtidigt genomfördes en enkätundersökning. Blandade positiva och negativa uppfattningar kom fram. Synpunkter som framfördes var vikten av att behålla områdets ursprungliga karaktär och att det fanns en oro eller motstånd grundat på att kostnaderna skulle öka på grund av utbyggnad av gator och va-ledningar. Under april 1992 fick dock SBK i uppdrag att påbörja detaljplanearbetet.

14.1.3 Detaljplaneförslag

I april 1993 finns ett förslag till detaljplan och gatukostnadsutredning. Förslaget innebär bl.a. att tjugotalet nya avstyckningar möjliggörs och totalt innehåller planen byggrätter för drygt 60 småhus. Förslaget innehåller några alternativa planutformningar, där det bl.a. redovisas rad- och parhusbebyggelse och byggande på tidigare obebyggd mark.

14.1.4 Samråd

I maj-juli 1993 sker samråd. Det inkommer 25 synpunkter från fastighetsägare inom planområdet och 9 synpunkter från övriga. De flesta synpunkterna rör gatukostnader, avstyckningskostnader, motstånd mot delningsmöjlighet på grund av kostnaderna och karaktären på området förvanskas. Planförslaget revideras.

Ett reviderat förslag samråds under maj-juni 1996. Det inkom nu 32 st. yttrandena med i stort sett samma synpunkter som under tidigare samråd. Planförslaget revideras.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

14.1.5 Utställning 1

Utställning av planen sker under juli-augusti 1997. Totalt inkommer 59 yttranden som berörde främst gatukostnader, planerad parhusbebyggelse och avstyckningar av befintliga fastigheter. Yttrandena resulterade i en revidering av planen., bl.a. tas förslagen parhusbebyggelse bort ur planen.

14.1.6 Utställning 2

På grund av revideringarna ställs planen återigen ut i februari-mars 1998. De sex yttranden som inkommer beaktas ej.

14.1.7 Antagande

Planen antas av kommunfullmäktige den 23 april 1998.

Planen innebär att samtliga tomter inom planområdet skall kunna bebyggas med permanentbostäder. Högsta tillåtna byggnadsarea uppgår till 200 kvm, varav 160 kvm för huvudbyggnad samt 40 kvm för uthus, garage eller dylikt. Bostadshusen får ha högst ett helt våningsplan samt inredd vind. Planen tillåter 14 avstyckningar av befintliga fastigheter, vilket innebär att det totala antalet villatomter uppgår till 57.

Vägnätet kommer att breddas något och samtidigt sker utbyggnad av kommunala va-anläggningar.

14.1.8 Överklagande

Planen överklagas av fem fastighetsägare. Överklagandena gäller främst ekonomiska konsekvenser för fastighetsägarna på grund av gatukostnader men även otydliga samrådshandlingar och konflikter med Agenda 21 mål. Länsstyrelsen avslår överklagandena 28 oktober 1998. Beslutet överklagas till regeringen, som dock lämnar besvären utan bifall den 7 oktober 1999.

14.1.9 Laga kraft

Detaljplanen vinner alltså i oktober 1999 och i november informeras fastighetsägarna om planerad anläggningsstart för vägar och va-ledningar under år 2000.

14.1.10 Gatukostnader

Frågan om utbyggnad och breddning av vägar i kombination med uttag av gatukostnader har varit mycket kontroversiell i planärendet.

Under april 1993 läggs ett första förslag på fördelning av gatukostnader fram. I en

Samrådsredogörelse från februari 1994 framgår att en majoritet av fastighetsägarna är oroade över ökade kostnader och många är ointresserade av en

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

höjd standard på vägarna. Ett reviderat förslag läggs fram i maj 1996 som samråds maj-juni. Ett tiotal synpunkter framförs som rör gatukostnadsavgifterna.

Under maj 1997 presenteras ett nytt förslag med en total kostnad på 2.9 miljoner kr. Utställning av förslaget sker samordnad med detaljplanen under juli-augusti. Många negativa synpunkter kommer fram och reviderat förslag presenteras i september. Synpunkter och utlåtande angående detta förslag redovisas i oktober 1997.

Under januari 1998 redovisas ett nytt förslag som ställs ut i februari-mars. I samband med detaljplanens antagande den 23 april 1998 antas också gatukostnadsutredningen. I korthet innebär utredningen att kostnaderna beräknas till drygt tre miljoner kronor (i 1995 års kostnadsläge). Hänsyn skall tas till om de befintliga fastigheterna tidigare betalat ersättning för äldre vägar, vilket resulterar i att nybildade fastigheter skall betala 50 % mer än befintliga fastigheter (skolfastigheten behandlas som fem fastigheter vid kostnadsfördelningen). För en befintlig fastighet blir kostnaderna därmed ca 45.000 kronor och för en nybildad fastighet ca 65.000 kronor.

Gatukostnadsutredningen överklagas av fem fastighetsägare till länsrätten, som avslår besvären den 21 oktober 1999. En fastighetsägare överklagar beslutet till kammarrätten och anför att fördelningen ej utförts enligt "skälig och rättvis grund" (6:31 PBL) på grund av att fastigheten inte har nytta av vägen. Kammarrätten avslår överklagandet den 15 september år 2000.

14.1.11 Fastighetsplan

I samband med detaljplanen har också en fastighetsplan upprättats för att klargöra den framtida fastighetsindelningen och ge rättsligt underlag för uttag av gatukostnaderna.

Samråd om planen hålls under april 1997 och därefter följs huvudsakligen detalj- och fastighetsplanprocesserna åt. Fastighetsplanen antas den 23 april 1998.

Fastighetsplanen för ett kvarter (Diakonen) överklagas av villaägareföreningen då 239 kvm av deras mark för grönområde tas i anspråk. Överklagandet avslås av länsstyrelsen den 28 oktober 1998. Beslutet överklagas till regeringen som också avslår överklagandet den 7 oktober 1999.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

Tidsåtgång

Tjärnstigen, Tyresö kommun

Detaljplan	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Initiering	■								
Detaljplaneförslag		■							
Samråd			■						
Utställning 1					■				
Utställning 2						■			
Antagande							■		
Överklagande							■	■	■

Gatukostnader	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Initiering	■								
Gatukostnadsförslag		■							
Samråd			■						
Utställning 1						■			
Utställning 2							■		
Antagande KF							■		
Överklagande							■	■	■

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga 1

15 Gamla Vägen, Upplands Väsby kommun

15.1.1 Planeringsförutsättningar

Syftet med planläggningen är att tillåta permanentboende i ett delvis redan bebyggt – och kulturhistoriskt intressant – område. Det förutsätter bl.a. en utbyggnad av gator och va-system. Den befintliga bebyggelsen är till stor del från 1910- och 20-talen. Marken är till största delen privatägd. Av totalt 46 fastigheter är ca hälften för permanent boende, ca en fjärdedel för fritidsboende och resterande del obebyggda.

I översiktsplanen redovisas planområdet som ”närmiljö”, vilket betyder att kulturhistoriska värden skall beaktas i planering och vid bygglov.

15.1.2 Initiering

Diskussioner om planläggning har förts under lång tid. Försök till planläggning gjordes under 70-talet. I ett kommunalt Miljö- och hälsoskyddsprogram föreskrivs att vatten och avlopp bör ut under perioden 1991-1993.

15.1.3 Programskede

Kommunstyrelsen godkänner under november 1992 ett program för planområdet. Enligt programmet är syftet med planläggningen bl.a. att bygga ut vatten och avlopp inom området, möjliggöra permanentboende, möjliggöra bostadsbyggande längs stora vägen och i huvudsak bevara nuvarande utformning av området..

Kommunstyrelsen ger byggnadsnämnden i uppdrag att påbörja detaljplanarbetet enligt godkänt program, som i februari 1993 ger stadsbyggnadskontoret (SBK) i uppdrag att upprätta förslag till detaljplan.

15.1.4 Detaljplaneförslag

Den nya planen förutsätter liksom tidigare bebyggelse i form av enbostads- hus/villor. Utöver de ursprungliga fastigheterna medger planen en förtätning på ytterligare knappt 40 tomter. Vid ändringar av kulturhistoriskt värdefulla byggnader skall utredningen "Gamla vägen – råd och riktlinjer" beaktas vid bygglovgivning.

Kommunen svarar för utbyggnad av gator samt allmänna va-anläggningar inom allmän plats och u-område samt byggande av gator/allmän plats.

15.1.5 Gatukostnadsutredning

En preliminär gatukostnadsutredning redovisas under maj 1994 och godkänns av KS för samråd tillsammans med detaljplanen. Samråd sker under 1995. I mars 1998 beslutar KS att sända ut en reviderad gatukostnadsutredning för samråd. Revideringen beror på att antalet fastigheter ändrats samt att en gångväg utgår ur planen. Förslaget redovisar gatukostnader enligt följande: befintligt småhus 32.287 kr, befintligt småhus med skaftväg 25.830 kr, nytillkommet småhus 64.574 kr, nytillkommet småhus med skaftväg 51.659 kr. KF antar gatukostnadsutredningen under juni 1998.

15.1.6 Samråd

I maj 1994 beslutar BN att förslaget skall gå ut för samråd under augusti-september. Det planförslag som redovisas bygger delvis på delsamråd som hållits med föreningen Gamla Vägens Vänner. Drygt tre år senare redovisas en samrådsredogörelse i januari 1998. Ett trettiotal synpunkter på för liten respektive för stor byggrätt, motstånd mot förändring av området framförs.

Tidsutdräkten i samrådsskedet beror på flera faktorer – arbete med kostnads-kalkyl för området, utvärdering av markanvisningstävling för intilliggande område och personalbrist.

15.1.7 Antagande

Planförslaget ställs ut under mars-april 1998. De 26 synpunkter som inkom berör främst tomtstorlek (för små tomter), utformningen på avstyckningar, genomfartstrafik och allmänt motstånd mot förändringar. Stadsbyggnadskontoret gör vissa revideringar av planen och i slutet av maj godkänner Stadsbyggnadsnämnden planförslaget.

Kommunfullmäktige antar detaljplanen i juni 1998.

15.1.8 Överklagande

Fyra fastighetsägare överklagar planen till länsstyrelsen (p.g.a. inlösen av mark för tillfart till fastighet, bestämmelse rörande bevarande av skog på en fastighet, ej byggbar mark på en fastighet samt en planteknisk miss då s.k. u-beteckning saknas på en fastighet). I oktober 1998 beslutar länsstyrelsen att

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 1

u-beteckningen införs, men att övriga överklaganden avslås. Beslutet överklagas till regeringen som dock avslår överklagandena i november 1999 (den långa handläggningstiden förklaras av val, att ärendet bytte departement samt att handläggaren av ärendet slutade).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

15.1.9 Byggskede

Detta är ett förnyelseområde med många fastighetsägare, vilket betyder att byggskedet har ett relativt utspritt förlopp.

Bilaga 1

15.1.10 Tidsåtgång

Gamla Vägen, Upplands-Väsby kommun

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Initiering									
Programskede									
Planläggning/samråd									
Utställning									
Antagande									
Överklagande									
Byggskede									

16 Neglinge Varv (Saltsjöbaden), Nacka kommun

16.1.1 Planeringsförutsättningar

Den pågående markanvändningen utgörs av industrilokaler (i dåligt skick) för snickeri och båtvarv. Marken var privatägd - inledningsvis Salenia AB med dotterbolaget Förvaltnings AB Olsson, Eriksson och Jarefeldt (sedermera Förvaltnings AB Baggensudden).

Området har ett mycket attraktivt läge i direkt anknypning till vattnet. Omgivande fastigheter består till stor del av villabebyggelse.

16.1.2 Initiering

Arbetet initierades i juni 1994 då ett programavtal slöts mellan kommunen och dåvarande markägaren Förvaltnings AB Olsson, Eriksson och Jarefeldt. Syftet med avtalet var att pröva möjligheten att ändra markanvändningen till bostäder.

Avtalet behandlar parternas förpliktelser under fortsatta skeden - planarbetet görs av kommunen medan fastighetsägaren står för kostnaderna. Programavtal godkänns av i juni och i samband därmed får Miljö- och Stadsbyggnadskontoret (MoS) i uppdrag att utforma ett start-PM med tidplan mm. Detta PM godkänns, med viss revidering av tidplanen, i oktober 1994.

16.1.3 Programskede

Programarbetet påbörjas i oktober 1994. Stigab Projektering tar tillsammans med VBB/VIAK fram ett programförslag i januari 1995. Programmet går ut på remiss under perioden 20 mars till 2 juni.

I maj köper JM (Seniorgården Mark AB) marken och övertar ansvaret för projektet och villkor i programavtalet.

Remissvaren sammanställs i en samrådsredogörelse i december 1995. Synpunkterna rör främst utformning och funktion av den planerade bebyggelsen och hur ändringen av markanvändningen påverkar Saltsjöbaden som samhälle. En MKB anses nödvändig. I mitten av december ger kommunstyrelsens arbetsutskott MoS i uppdrag att arbeta fram ett förslag till detaljplan. I praktiken utförs dock arbetet av exploatören.

16.1.4 Detaljplaneförslag

Planen innebär att 35 lägenheter, upplåtna med bostadsrätt, får byggas.

16.1.5 Samråd

För planarbetet anlitar exploatören STIGAB projektering. Under våren 1996 redovisas ett planförslag och byggnadsnämnden beslutar i juni att gå vidare med samråd under perioden 1 juli och 15 oktober 1996. Samrådsmöte hålls i september. Mycket av synpunkterna rör bullerproblem från en näraliggande restaurang, Skärgårdsrestaurangen. Detta leder till att kompletterande ljudutredning genomförs. Förutom bullerproblematiken rör synpunkterna fördelning mellan bostäder och arbetsplatser. I januari 1997 fattar dock områdesnämnden beslut om att planförslaget skall ställas ut.

16.1.6 Exploateringsavtal/planavtal

16.1.7 Antagande

Utställning ägde rum under februari- mars 1997. Under mars redovisar MoS ett utställningsutlåtande. Synpunkterna rör fortfarande bullerstörningar från restaurangen. M&S anser dock att en skrivning i exploateringsavtalet om att kontrollprogram samt ytterligare åtgärder vid behov är tillräckligt.

Antagandet av en detaljplan i Nacka kommun sker i tre steg – där först områdesnämnden och sedan kommunstyrelsen godkänner planen samt slutligen kommunfullmäktige antar planen.

Efter vissa revideringar godkänner områdesnämnden planen i juni 1997 (under förutsättning att länsstyrelsen avslår en ansökan om byggnadsminnesförklaring av varvsbyggnaderna som inkommit). JM ansöker i juni om rivningslov av varvsbyggnaderna. JM har under våren slutit ett avtal med NackaBoForum som reglerar försäljning och förmedling av lägenheter till av

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

kommunen anvisade köpare. Kommunstyrelsen godkänner planen i augusti och i september antar kommunfullmäktige planen.

Ansökan om byggnadsminnesförklaring avslås av länsstyrelsen i december 1997.

16.1.8 Överklagande

I oktober överklagas planen till länsstyrelsen, som dock avslår överklagandena i januari 1998. Överklagande sker sedan till regeringen, som också avslår överklagandena i september 1998.

16.1.9 Byggskede

Ansökan om bygglov sker i augusti 1997, d.v.s. i samband med godkännande/antagande av planen. Bygglov kan dock inte – p.g.a. att planärendet överklagats - beviljas förrän i november 1998.

Bebyggelsen färdigställs och i nflyttning i bostadsrättsföreningen *Neglinge Varv* sker i december 1998.

16.1.10 Tidsåtgång

Neglinge Varv, Nacka kommun

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Initiering									
Programskede									
Samråd									
Utställning									
Antagande									
Överklagande									
Byggskede									

17 Daggåpan (Sicklaön), Nacka kommun

17.1.1 PRELIMINÄR BESKRIVNING

17.1.2 Planeringsförutsättningar

Planområdet är beläget på sydvästra delen av Sicklaön, mellan Sickla Allé, Järlaleden och Sicklasjön. Planförslaget innebär att markanvändningen för kv. Daggåpan ändras från enbart industri- och kontorsändamål till att även omfatta handels- och bostadsändamål samt att fastlägga rådande markanvändning i kv. Distansen till bostadsändamål.

17.1.3 Initiering

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

I december 1997 ansöker fastighetsägaren/exploatören (JM AB) om upprättande av detaljplan för kvarteret Daggkåpan med illustrationsförslag som underlag för ansökan. Förslaget visar en utbyggnad av 300 bostadslägenheter vilket i stort överensstämmer med förslag till fördjupad översiktsplan över Sickla.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

I slutet av mars 1998 ger kommunstyrelsens arbetsutskott sitt plan- och exploateringskontor att utarbeta ett start-PM inkl. planavtal. I november beslutar kommunstyrelsen att godkänna start-PM med program för detaljplan samt tidplan och planavtal för planarbetets bedrivande.

Bilaga 1

17.1.4 Detaljplaneförslag

Ett förslag till detaljplan föreligger i mars 1999. Förslaget innebär i korthet att 200-230 lägenheter kan byggas samtidigt som 11.500 kvm bruttoarea kontor tillåts.

17.1.5 Samråd

Under april och maj 1999 sker remiss- och samrådsförfarande.

17.1.6 Antagande

Planförslaget ställs ut under slutet av september och början av oktober. Den 21 februari år 2000 antar kommunfullmäktige planen.

17.1.7 Överklagande

Planärendet överklagas till länsstyrelsen men besvären avslås den 19 maj (och den beslutet vinner laga kraft den 29 juni).

17.1.8 Byggskede

17.1.9 Tidsåtgång

Daggkåpan, Nacka kommun

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Initiering						?			
Programskede									
Planskede									
Utställning									
Antagande									
Överklagande									
Byggskede									

18 Brolyckan, Partille kommun

18.1.1 Planeringsförutsättningar

Syftet med planläggningen är att bebygga området Brolyckan med bostäder i form av rad- och parhus i ett respektive två plan. I kommunens översiktsplan ÖP90 anges området som utbyggnadsområde för ca 25 bostäder. Området ligger inom en äldre stadsplan.

Den pågående markanvändningen utgörs av ett äldre obebott bostadshus samt uthus. Marken består av en igenvuxen trädgård samt naturmark med lövskog. Planområdets areal är ca 15.000 kvm, varav ca 2.000 kvm utgörs av allmän platsmark (grönområde) och ca 13.000 kvm kvartersmark. Marken ägs dels av kommunen (ca 8.000 kvm), dels HSB (ca 5000 kvm av kvartersmarken).

18.1.2 Initiering

Ett samverkansavtal upprättas mellan kommunen och HSB Göteborg i september 1997. Avtalet anger villkor för kommande detaljplanearbete – en planavgift på 120.000 kr utgår för upprättande av detaljplan – anordnade av en arkitekttävling samt samarbete i övrigt fram tills att exploateringsavtal eventuellt kan träffas mellan parterna.

18.1.3 Programskede

Stadsbyggnadskontoret redovisar i början på november 1997 ett detaljplane-program. I programmet behandlas bland annat miljökonsekvenserna i en naturvärdesbedömning som visar på en liten påverkan på miljön. Samråd hålls i december-januari med samrådsmöte i december. Synpunkter som inkom rörde främst trafiklösningar (samtliga synpunkter beaktades).

18.1.4 Detaljplaneförslag

Efter programskedet, under våren 1998, genomför HSB en arkitekttävling om utformningen av området. Kommunen deltar i bedömningen av förslagen. Det vinnande förslaget framtaget av FFNS Arkitekter AB, ligger till grund för det fortsatta planarbetet.

Planen innehåller 24 lägenheter i form av radhus och parhus samt kvartersgård för gemensamma funktioner. Upplåtelseformen är bostadsrätt. Inom planområdet skyddas det ur naturmiljösynpunkt värdefulla nordvästra hörnet via planbestämmelser.

Kommunen skall vara huvudman för de allmänna platserna i planen.

18.1.5 Samråd

Samråd hålls under augusti-september 1998. De synpunkter som inkommer berör främst trafiklösningar samt buller, men inga avgörande invändningar mot planen framförs.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

18.1.6 Utställning

Utställning av planen sker i november-december 1998. De synpunkter som redovisas rör även nu trafiklösningar och buller.

18.1.7 Antagande

Kommunfullmäktige antar planen 25 februari 1999. Några överklaganden av detaljplanen sker inte och planen vinner laga kraft 30 mars.

18.1.8 Genomförandeavtal

Ett genomförandeavtal ingås mellan kommunen och HSB i mitten av mars. Avtalet behandlar bl.a. överlåtelse av kommunens kvartersmark och ansvarsfördelning för plangenomförandet. Följande ersättningar från HSB till kommunen behandlas i avtalet: Ersättning för mark, 857.000 kr; exploateringsbidrag för gjord kommunala investeringar, 450.000 kr; ersättning för andel i kostnader för förhöjt övergångsställe och GC-väg, 160 000 kr; ersättning för kartunderlag och fastighetsförteckning enligt taxa; anläggningsavgift för vatten och avlopp enligt gällande taxa för 24 lägenheter, preliminärt beräknat till 240.000 kr; servis- och anslutningsavgifter för elnät, preliminärt beräknade till 228.000 kr. Kommunen skall ersätta HSB för omläggning av befintlig vattenledning, 60.000 kr. Därutöver reglerar avtalet bl.a. att 8 lägenheter skall fördelas till kommunens tomt- och småhuskö.

18.1.9 Byggskede

Byggnadslov söktes 1999-03-22 och beviljades 1999-04-12. Byggandet startade 1999-11-10 (bygganmälan) och avslutades 2000-11-17 (slutbevis)

18.1.10 Tidsåtgång

Brolyckan, Partille kommun

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Initiering						??			
Programskede									
Samråd									
Utställning									
Antagande									
Överklagande									
Byggskede									

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

19 Hytterkullen (Djupedalen), Partille kommun

19.1.1 Planeringsförutsättningar

Syftet med planläggningen är att bebygga området Hytterkullen med bostäder i form av en- och tvåplans småhus.

I kommunens översiktsplan (ÖP90) anges området som utbyggnadsområde för bostäder. Området ingick tidigare i en byggnadsplan för fritidsområdet Öjersjö fastställd 1959 – planen upphävdes dock 1995. I kommunens bostadsbyggnadsprogram från 1995 beräknas en första etapp omfattande 35 lägenheter med byggstart 1997 vara möjlig.

Kommunen äger marken och den pågående markanvändningen utgörs av 3.8 ha oexploaterad naturmark beläget på en höjd.

19.1.2 Initiering

Kommunstyrelsen beslutar i januari 1995 att tilldela Partillebo AB (kommunens allmännyttiga bostadsföretag) en del av Hytterkullen med uppdrag att utarbeta förslag till bebyggelse och utreda förutsättningarna för ekologiskt byggande.

I september 1995 redovisar Partillebo AB ett koncept avseende 30 lägenheter i småhus med ekologiskt byggande. En anbudstävling hålls under vintern 1995-1996. Kommunstyrelsen tillsammans med Partillebo AB bedömer anbuderna utifrån bl.a. arkitektonisk kvalitet, miljö, funktion, teknik, ekologi och ekonomi (med avseende på hyreskostnader på såväl kort som lång sikt). Vinnande förslag hade utarbetats av NCC med Contekton som arkitekt.

19.1.3 Programskede

Stadsbyggnadskontoret redovisar i maj 1996 ett program inför detaljplaneringen. Programmet behandlar bl.a. förutsättningar för ekologiskt byggande, hänsyn till befintlig bebyggelse och miljökonsekvenser. Ett samrådsmöte i juni, en samrådsredogörelse redovisas i september. Framförda synpunkter berör främst buller samt brist på skolor. Kommunstyrelsen godkänner programmet i början på oktober 1996.

19.1.4 Samråd

Stadsbyggnadskontoret redovisar redan i början på september 1996 ett detaljplaneförslag. Samråd sker under oktober inkluderande ett samrådsmöte. Synpunkter på förslaget rör fortfarande buller och brist på skolor. Kommunstyrelsen godkänner detaljplaneförslaget i januari 1997 och beslutar om utställning av förslaget.

19.1.5 Detaljplaneförslag

Planen tillåter 70 lägenheter varav 40 i första etapp. Bebyggelsen utformas som småhus i en eller två våningar (som i möjligaste mån planeras så att de

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

långsiktigt inordnar sig i och utnyttjar naturliga kretslopp). Upplåtelseformen är hyresrätt. Kommunalt vatten och avlopp byggs ut i området och kommunen är huvudman för allmänna platser inom planområdet.

19.1.6 Utställning

Utställning under januari-februari. Utställningen resulterar i ett antal synpunkter om buller och brist på skolor. En viss revidering av planen görs utifrån synpunkter från Partillebo AB (revideringarna är dock av begränsad omfattning och saknar intresse för allmänheten).

19.1.7 Antagande

Kommunfullmäktige antar planen i april 1997.

19.1.8 Överklagande

Några fastighetsägare överklagar planen på grund av att den strider mot pågående markanvändning! Länsstyrelsen avslår 1997-07-23 överklagandet i juli 1997 med motivering att de klagandes fastigheter ligger 500 m respektive 700 m från planområdet. Markanvändningen påverkar ej deras fastigheter och de är därmed inte att betrakta som sakägare med rätt att överklaga.

Överklagandet avser även kommunens exploateringskalkyl med motivering att den är ett hastverk samt strider mot folkviljan. Överklagandet görs till Länsrätten för prövning om beslutet strider mot 10 kap. 8§ kommunallagen. Överklagandet avslås.

Planen vinner laga kraft den 13 augusti 1997.

19.1.9 Genomförandeavtal

Ett genomförandeavtal (markanvisningsavtal) ingås strax efter planantagandet mellan kommunen och Partillebo AB. Avtalet reglerar överlåtelse av kommunens mark, anläggningsarbeten inom området och ekonomiska förhållanden. Enligt avtalet skall Partillebo AB erlagga följande ersättningar till kommunen. Överlåtelse av mark – 3.500.000 kr; planavgift – 150.000 kr; exploateringsbidrag för väganläggningar inom området samt för andel i investeringar utanför området – 2.040.000 kr; anläggningsavgift för kommunalt vatten och avlopp enligt taxa – 599.000 kr; anslutningsavgift för el enligt vid anslutningstillfället gällande taxa.

19.1.10 Byggskede

Bygglov söktes redan den 25 mars, d.v.s. före planantagandet. Bygglov beviljas den 23 april.. Byggstart (bygganmälan) sker i september 1997 och i april 1999 är bebyggelsen färdigställd (slutbevis).

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

19.1.11 Tidsåtgång

Hytterkullen, Partille kommun

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Initiering				??					
Programskede									
Samråd									
Utställning									
Antagande									
Överklagande									
Byggskede									

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

20 Snötäcket (Björkhagen), Stockholms kommun

20.1.1 Planeringsförutsättningar

Syftet med planläggningen är att tillskapa bostäder genom en förtätning med flerfamiljshus. Den pågående markanvändningen utgörs av lokaler/f.d. skolbaracker. Fastigheter som berörs är Snötäcket 3 (elnätstation) Snötäcket 4 (skolfastighet) och planområdet gränsar till Björkhagens skola, Marcuskyrkan, flerfamiljshus samt friluftsområdet Nackareservatet.

Ursprungligen ägs marken av kommunen.

20.1.2 Initiering

Gatu- och fastighetsnämnden godkänner i maj 1996 att detaljplanearbetet påbörjas. I september 1997 begär stadsbyggnadskontoret (SBK) av Miljöförvaltningen ett program för vilka miljöfrågor som bör utredas. Ett start-PM upprättas samma månad och där ingår ett avtal mellan kommunen, Skolfastigheter i Stockholm AB samt Seniorgården AB (ett JM-ägt bolag) om att bygga bostäder på skoltomten. I detta PM, som antas i oktober 1997, sägs bl.a. att ca 40 lägenheter skall byggas, parkmark skall tas i anspråk, bullersituationen skall utredas med hänsyn till närheten till T-banan.

20.1.3 Programskede

Samrådsremiss om detaljplaneprogram sker under december och januari 1997-98. Samrådsmöte hålls i december. De synpunkter som framkommer berör främst bullerproblem, dåliga grundförhållanden samt bebyggelsen inverkan på grönmiljön. Vissa revideringar av planen görs. Buller samt grundförhållanden måste undersökas vidare.

Ett "planersättningsavtal" upprättas mellan Seniorgården och SBK. Enligt avtalet ska SBK upprätta förslag till detaljplan mot ersättning med maximalt 250 000 kronor.

20.1.4 Detaljplaneförslag

Stadsbyggnadskontoret beslutade att fortsätta planarbetet i april 1998. Detaljplanen innebär att skolbarackerna rivs för att ersättas med två flerbostadshus i 4 våningar med totalt ca 50 lägenheter (och ca 2.500 kvm parkmark överförs till kvartersmark). Till planförslaget hör även en miljökonsekvensbeskrivning.

20.1.5 Samråd

Samrådsutställning sker under augusti-september 1998 och ett samrådsmöte hålls i augusti med ett tiotal boende och några lokalpolitiker. Synpunkter på planförslaget rör fortfarande främst markförhållanden, buller och grönmiljön.

20.1.6 Exploateringsavtal/planavtal

20.1.7 Antagande

Planförslaget ställs ut under oktober-november 1998. En boende menar bl.a. att MKB:n saknar helhetsyn och att grönområden skadas. Stadsbyggnadskontoret anser att synpunkterna har övervägts tidigare och beaktas därför inte. Stadsbyggnadsnämnden godkänner detaljplanen i februari 1999 och kommunalfullmäktige antar planen i maj.

20.1.8 Överklagande

Planen överklagas av en person i början av juni 1999. Länsstyrelsen avslår överklagandet i slutet av samma månad med motiveringen att den klagande ej är sakägare då han bor 100 m från planområdet. Beslutet överklagas till regeringen som avslår överklagandet den 9 september.

20.1.9 Byggskede

Bygglov söks redan i juni och beviljas i september. Bebyggelsen färdigställs i december 2000.

20.1.10 Tidsåtgång

Snötäcket, Stockholms kommun

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Initiering									
Programskede									
Samråd									
Utställning									
Antagande									
Överklagande									
Byggskede									

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga 1

21 Trädgården (Berghem), Umeå kommun

21.1.1 Planeringsförutsättningar

Planområdet som omfattar ett kvarter har sedan 1920-talet använts som stadsträdgård. Den bebyggelse som finns inom kvarteret, sedan växthusen avvecklats, är en kulturhistoriskt värdefull trädgårdsmästarebostad och nätstation.

För området gäller äldre detaljplaner från 1949 respektive 1986. Kommunfullmäktige uttalade 1995 att kvarteret är väl lämpat för bostadsbebyggelse.

Marken ägs av kommunen.

21.1.2 Initiering

Startskottet för ny planering är kommunfullmäktiges beslut 1995 som innebär att ett detaljplaneprogram skall upprättas.

21.1.3 Programskede

Ett programförslag utarbetas och samråds. I oktober 1996 är förslaget färdigt och godkänns av byggnadsnämnden. Programmet innebär bl.a. ett 70-tal lägenheter bör kunna inrymmas i kvarteret. Stor hänsyn skall tas till att området har ett exponerat läge ur stadsbildssynpunkt och anpassning skall ske till omgivande bebyggelse.

21.1.4 Detaljplaneförslag

Inledningsvis studeras flera alternativa planförslag och samråds-/informationsmöten hålls med fastighetsägare/grannar under augusti 1997. I september beslutar byggnadsnämnden att det fortsatta planarbetet skall bedrivas enligt ett visst alternativ. Detta alternativ innebär i stort att en relativt tät bostadsbebyggelse i huvudsak i två våningar med ca 70 lägenheter. Det karaktäristiska trädbeståndet och den kulturhistoriskt värdefulla trädgårdsmästarebostaden bevaras.

21.1.5 Samråd

Samråd sker under oktober-november 1997 ett det framförs mycket kritiska synpunkter. Frågan är av den digniteten att den föranleder insändare i lokalpressen.

21.1.6 Planeringsavtal

I december 1997 tecknar Umeå kommun och AB Bostaden (kommunens allmännyttiga bostadsföretag) en planeringsavtal som reglerar kostnaderna för planupprättande (och vem som står risken vid s.k. ”förgävesprojektering”).

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.

Bilaga 1

21.1.7 Antagande 1

I april-maj ställs planen ut och den 22 juni antar byggnadsnämnden planen.

21.1.8 Överklagande 1

Beslutet överklagades till länsstyrelsen av ett tiotal grannar till planområdet på flera grunder – bl.a. för hög exploateringsgrad/hushöjd, miljökonsekvensbeskrivning har inte upprättats och formella fel har begåtts i hanteringen av planärendet.

Länsstyrelsen avslår överklagandena i oktober och detta beslut överklagas till regeringen. I februari 1999 upphäver regeringen byggnadsnämndens och länsstyrelsens beslut. ”Frågan är av sådan större vikt att planen borde ha antagits av *kommunfullmäktige* (men i övrigt har inte regeringen några materiella invändningar mot planen). Ärendet återförvisas alltså till kommunen för förnyad handläggning.

21.1.9 Antagande 2

I mars godkänner byggnadsnämnden planen och föreslår att kommunfullmäktige skall anta den. Det sker den 19 april 1999.

21.1.10 Överklagande 2

Planen överklagas återigen på i stort samma grunder som tidigare. Länsstyrelsen och regeringen avslår överklagandena i augusti respektive november 1999.

Den rättsliga behandlingen är dock inte avslutad därmed. I februari 2000 ansöker ett antal fastighetsägare om rättsprövning av planärendet hos regeringsrätten, som i skrivande stund inte avgjort frågan.

21.1.11 Markanvisningsavtal

I mars köper AB Bostaden marken av kommunen för 93.500 kronor.

21.1.12 Byggskede

21.1.13 Kommentarer

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

21.1.14 Tidsåtgång

Trädgården, Umeå kommun

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Initiering				■					
Programskede				■	■	■			
Programförslag				■	■	■			
Detaljplane förslag					■	■			
Samråd						■			
Antagande 1 (BN)							■		
Överklagande 1							■		
Antagande 2 (KF)								■	
Överklagande 2								■	
Rättsprövning									■
Byggskede									■

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

22 Bågen (Teg), Umeå kommun

22.1.1 Planeringsförutsättningar

I översiktsplanen redovisas marken som lämplig för tätortsbebyggelse. Enligt gällande detaljplaner (stadsplaner) är området reserverat för bostäder och allmän plats. Planerna saknar dock aktualitet.

I kv. Bågen väster om planområdet ligger 12 radhus byggda 1978. Vidare berörs planområdet av buller och avgaser från Umeå flygplats och E4:an som passerar strax öster området.

Ursprungligen ägs marken av kommunen.

22.1.2 Initiering

Ny bebyggelse i området har diskuterats sedan slutet av 1980-talet i olika omgångar. I mars 1988 får t.ex. byggnadsnämnden i uppdrag av kommunstyrelsens arbetsutskott att ändra detaljplanen för ca 100 lägenheter skall kunna byggas. Någon ny bebyggelse uppförs dock inte.

I juli 1995 sker en formell "nystart" av planeringen genom att kommunstyrelsen ger byggnadsnämnden i uppdrag att upprätta ett program för att utreda förutsättningarna för ny bebyggelse. Samtidigt sägs att SIAB AB skall få möjlighet att teckna ett s.k. reservationsavtal om köp av den kommunala marken.

22.1.3 Programskede

I mars 1996 föreligger ett förslag till program som bl.a. säger att frågor om miljö och estetisk utformning skall ägnas stor vikt vid utformningen av planen. Beträffande bostadsbebyggelsen skall planen tillgodose ett varierat utbud av lägenhetsstorlekar.

I april sker samråd om programmet och i augusti beslutar byggnadsnämnden att programmet skall godkännas och en detaljplan upprättas.

22.1.4 Detaljplaneförslag

Förslaget till detaljplan medger bebyggelse i 3-4 våningar med varierande lägenhetsutbud. Totalt kan ca 160 lägenheter uppföras. Planutformningen medger utbyggnad i etapper.

22.1.5 Samråd

Samråd sker under september-oktober och det framförs betänkligheter mot planen bl.a. med hänsyn till flyg- och trafikbuller.

22.1.6 Exploateringsavtal/planavtal

Samtliga planläggnings- och exploateringskostnader skall bekostas av byggherren, vilket skall regleras i ett planavtal.

22.1.7 Antagande

I oktober-november ställs planen ut och den 9 december 1996 antar byggnadsnämnden planen.

22.1.8 Överklagande

Beslutet överklagades till länsstyrelsen av ett tiotal fastighetsägare. Radhusägare i väster var missnöjda med placering av infarten av infarten till planområdet och norr om området fanns synpunkter på en försämrad utsikt. Besvär från fastighetsägare, som inte bodde i närheten av planområdet togs inte upp (5:30 PBL).

I mitten av februari lämnar länsstyrelsen besvären utan bifall.

22.1.9 Byggskede

22.1.10 Tidsåtgång

Bågen, Umeå kommun

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Initiering	?	?	?	?	?				
Programförslag									
Programsamråd									
Detaljplaneförslag									
Samråd									
Antagande									
Överklagande									
Byggskede									

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .
Bilaga 1

23 Bleckis, Upplands Väsby kommun

I detta projekt har vi valt att se den planeringsprocess som leder fram till bostadsbyggande som *två* processer – Bleckis 1 och Bleckis 2 – eftersom den första planen inte genomförs utan ändras efter relativt kort tid. Processen för Bleckis 1 sker genom ett normalt planförfarande, medan Bleckis 2 hanteras som enkelt planförfarande - eftersom

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

23.1.1 Planeringsförutsättningar

Syftet med detaljplanen är att skapa förutsättningar för bostadsbebyggelse på en f.d. brandstationstomt samt att säkerställa en allmän park (brandförsvaret flyttade 1991 till nya lokaler).

Enligt bostadsförsörjningsprogrammet 1992-1996 skall fastigheten Vilunda 1:247 byggas ut med bostäder. Enligt gällande detaljplan skall fastigheten användas för "allmänt ändamål". I översiktsplanen ingår området i ett utredningsområde för centrala Upplands Väsby där en fördjupad översiktsplan skall utarbetas.

Marken är kommunägd och avsikten är upplåta marken genom en markanvisningstävling.

23.1.2 Initiering

I slutet av januari 1993 kommunstyrelsen ger byggnadsnämnden i uppdrag att ersätta befintlig detaljplan med en ny plan i enlighet med ett tidigare upprättat detaljplaneprogram. Byggnadsnämnden ger sin tur stadsarkitektkontoret i uppdrag att ta fram förslag till ny detaljplan i början av februari.

23.1.3 Markanvisningstävling

Kommunen inbjuder till en öppen markanvisningstävling med målsättningen att bygga 60 lägenheter. Som underlag för tävlingen finns ett tävlingsprogram upprättat i augusti 1993. Tävlingsprogrammet innehåller ett ramprogram samt planskiss med bestämmelser.

Fyra tävlingsförslag inkommer och under hösten/vintern 1993-94 sker en bedömning av tävlingsalternativen med utgångspunkt från förslagets kvalitet och ekonomi. Resultatet av bedömningen blir att ett alternativ framtaget av JM vinner tävlingen och det formella beslutet tas i kommunstyrelsen i mitten av mars 1994.

23.1.4 Samråd

Parallellt med bedömningen av de fyra tävlingsförslagen sker också samråd kring förslagen i november-december 1993. Av samrådsredogörelsen från mars 1994 framgår att det lämnas ett tjugotal synpunkter på bl.a. buller samt skuggning av befintlig bebyggelse.

23.1.5 Detaljplaneförslag

JMs vinnande planförslag innebär att området skall bebyggas med två byggnader – en med fem och en med fyra våningar. Det innebär totalt ca 60 lägenheter som skall upplåtas med bostadsrätt. Inom planen ställs krav på hänsyn till trafikbuller. Kommunen skall vara huvudman för allmänna platser.

Inom planen ingår även fastigheterna Vilunda 11:1 (HSB) samt Vilunda 1:320 (Folkets hus), men i dessa fall konfirmerar planen endast befintliga förhållanden.

23.1.6 Antagande

Planen ställs ut under mars-april 1994. Ett tiotal yttranden inkommer som bl.a. påpekar att byggnadernas placering specificerats för exakt eftersom grundförhållanden kan komma att kräva vissa justeringar. Även bullerproblemet berörs (och synpunkterna beaktas i den slutliga planen).

Byggnadsnämnden beslutar i maj att överlämna detaljplaneförslaget till kommunfullmäktige som antar planen den 21 juni 1994.

Inga överklaganden sker och planen vinner laga kraft den 3 augusti 1994.

23.1.7 Markanvisningsavtal

I samband med planantagandet tecknar kommunen och JM ett markanvisningsavtal. Enligt avtalet överlåter kommunen Vilunda 1:247 samt del av Vilunda 1:548 för 1.500.000 kr. Dessutom skall JM erlagga följande ersättningar till kommunen: administrativa kostnader på 400.000 kr; planavgift på 365.000 kr; VA-avgift enligt taxa; bidrag för externa parker på 500.000 kr.

23.1.8 Ny detaljplan – Bleckis 2 – p.g.a. av bristande marknadsefterfrågan

Under de kommande åren lyckas inte JM sälja alla de planerade lägenheterna och önskar därför ändra detaljplanen. Ändringen innebär i stort att antalet byggnader utökas från två till tre – samtidigt som antalet lägenheter bantas från ca 60 till ca 45.

Arbetet med den reviderade planen påbörjas i mitten av mars 1997 och planprocessen föreslås ske med enkelt planförfarande.

I slutet av april presenteras ett förslag till detaljplan. Nästföljande månad sker samrådet och i juni antar stadsbyggnadsnämnden planen. Inga överklaganden sker och planen vinner laga kraft den 4 juli 1997.

23.1.9 Byggskede

Byggnationen påbörjas under 1998 för att avslutas 1999.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

23.1.10 Tidsåtgång

Bleckis, Upplands-Väsby kommun

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Initiering, <i>Bleckis 1</i>	?	?							
Samråd									
Utställning									
Antagande/laga kraft									
Initiering, <i>Bleckis 2</i>									
Samråd									
Antagande/laga kraft									
Byggskede									

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

24 Härken (Backen), Umeå kommun

24.1.1 Planeringsförutsättningar

Planområdet omfattar ett kvarter, kv. Härken, med fem fastigheter varav en är kommunägd. I kvarteret finns äldre bebyggelse och en gällande detaljplan (stadsplan från 1952) som medger byggande av friliggande tvåplanshus.

Syftet med den nya detaljplaneringen är att möjliggöra byggandet av sex flerbostadshus samt en byggnad med gruppbestäder.

24.1.2 Initiering

I januari kommer exploatören Tjat AB in med ”beställning” till kommunen om en planändring av kvarteret. Samtidigt framför exploatören intresse för att köpa den kommunägda fastigheten.

I ett snabbt svar från Stadsbyggnadskontoret läggs några utgångspunkter fast för den framtida exploatering. Bl.a. skall den nya bebyggelsen ansluta till omkringliggande fastigheter. Nya byggnader skall vara enkla, friliggande huskroppar. Byggnaderna får ha högst två våningar.

I slutet av januari erhåller exploatören lagfart på Härken 8-11. Köpeskilling 1.800.000 kronor.

I mars 1997 ingår Tjat AB och kommunen (Stadsbyggnadskontoret) en planeringsavtal om avgifter m.m. för att upprätta detaljplan. Avtalet reglerar bl.a. att fastighetsägarna skall bekosta underlagsmaterial till planförslaget, kommunen upprättar förslag till plan inkl. illustrationer och svarar för samsrådsremiss och övrig handläggning (planprocessen bedöms kunna ske som s.k. enkelt planförfarande). Exploatören skall betala kommunen en planavgift på 75.000 kronor.

24.1.3 Detaljplaneförslag

I maj föreligger ett detaljplaneförslag som innebär att de sex flerbostadshusen skall inrymma 36 lägenheter i storlekarna 1-4 rum och kök. Den totala bruttoarean är ca 2.100 kvm.

24.1.4 Samråd

Under samrådet, som hålls i maj-juni, framkommer endast marginella synpunkter på planförslaget.

24.1.5 Exploateringsavtal

24.1.6 Antagande

Planen antas av byggnadsnämnden den 16 juni 1997.

24.1.7 Byggskede

24.1.8 Tidsåtgång

Härken, Umeå kommun

Detaljplan	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Initiering						■			
Detaljplaneförslag						■			
Samråd						■			
Antagande						■			
Byggskede									

25 Herrgårdsvägen, Upplands Väsby kommun

25.1.1 Planeringsförutsättningar

Syftet med planen är att reglera byggrätten så att småhusbebyggelse kan tillskapas.

Planområdet är beläget ca 400 m öster om Väsby centrum. De befintliga byggnaderna på fastigheten utgörs av två flerfamiljshus uppförda på 1940-talet och ägdes ursprungligen av det kommunala bostadsföretaget AB Väsbyhem. Under våren 1997 brandhärjades byggnaderna men något intresse att renovera byggnaderna fanns inte hos Väsbyhem.

25.1.2 Initiering

Under sommaren förs diskussioner om hur området skall utformas i framtiden, vilket utmynnar i att BESQAB köper marken i början av 1998 för 2.700.000 kronor med avsikt att bygga småhus. I april får Stadsbyggnadskontoret i uppdrag att upprätta förslag till detaljplan.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga 1

Strax därefter tecknar BESQAB och Stadsbyggnadskontoret (SBK) ett planavtal, vilket innebär att exploatören skall ersätta SBK med 92.000 kronor för planarbetet. Planen skall upprättas genom s.k. enkelt planförfarande.

25.1.3 Detaljplaneförslag

Planförslaget innebär att 12 villa- och 7 radhusfastigheter får uppföras. Planen omfattar krav på bullerplank samt radonsäkert byggande.

25.1.4 Samråd

Samrådsmöte hålls de sista dagarna i juni (och skriftliga synpunkter skall vara inkomna senast den sista juli). Miljö & Hälsoskyddsnämnden pekar på problemen med trafikbuller och radon. Yttrandet leder till att en formulering om ”radonsäkert byggande” införs i detaljplanen.

25.1.5 Antagande

Planen antas av Stadsbyggnadsnämnden den 8 september 1998 och vinner laga kraft den 13 oktober.

25.1.6 Byggskede

Byggande sker under år 1999 och 2000.

25.1.7 Tidsåtgång

Herrgårdsvägen, Upplands Väsby kommun

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Initiering									
Samråd									
Antagande									
Byggskede									

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Bilaga 2 Principiella effekter av en dåligt fungerande planeringsprocess, samt resultat i internationell forskning.

1. Inledning: Olika typer av avvikelse från den "ideala planeringsprocessen"

Vår utgångspunkt i denna bilaga är en ej närmare preciserad ideal planeringsprocess. Vad denna ska innehålla berör bland annat på vilken roll som planeringen ska spela - se bilaga 3. För diskussionen i denna bilaga spelar emellertid de exakta egenskaperna hos den ideala processen mindre roll.

En dåligt fungerande planeringsprocess kan skilja sig från den ideala i åtminstone fyra olika avseenden:

1. *Den faktiskt planprocessen kräver mer resurser än den ideala, men processen tar inte längre tid än den ideala.*

2. *Den faktiska planprocessen tar längre tid än den ideala, men den kräver inte mer resurser i form av arbetskraft och kapital.*

3. *Den faktiska planeringsprocessen tar i genomsnitt varken längre tid eller kräver mer resurser än den optimala, men den är svårare att förutse. Osäkerheten är stor.*

4. *Den faktiska planeringsprocessen avviker från den optimala genom att de kriterier som används för att bedöma planerna leder fram till planer med sämre kvalitet.*

Denna sista avvikelse rör planeringens "intäktssidan" medan de övriga rör kostnadssidan. I fortsättningen berörs enbart kostnadssidan, dvs punkt 1 till 3.

2. Principiell översikt av konsekvenser

Möjlig effekt 1: Vissa projekt blir inte av

Högre direkta kostnader, högre räntekostnader pga tidsfördröjningar och ökad osäkerhet (vilket ökar avkastningskravet) innebär allt annat lika att vissa projekt inte längre framstår som lönsamma. En dåligt fungerande planeringsprocess leder därmed till lägre utbud, vilket i sin tur påverkar priserna på den färdiga produkten.

En motverkande faktor kan dock vara att en dåligt fungerande planprocess kan göra att priserna på råmark sjunker. Få är intresserade av att köpa marken därför att planeringsprocessen fungerar så dåligt. De direkta kostnadshöjningarna begränsas av detta. Finns det en stor osäkerhet om utfallet av planeringsprocessen blir konsekvensen ett stort gap mellan priset på råmark och priset på färdigplanerad tomtmark. Eftersom den dåligt fungerande pla-

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

neringsprocessen gör att enbart få områden blir byggklara så kommer dessa att betinga ett högt pris. Finns inte detta stora gap mellan råmark och färdigplanerad mark kommer inte exploatören att sätta igång den osäkra processen.

Möjlig effekt 2: Högre priser på den färdiga produkten

När väl ett projekt är färdigt och förs ut på marknaden bestäms priset av vad hushållen är villiga att betala för de färdiga bostäderna. Ju färre projekt som förs ut på marknaden desto högre kan priset förväntas bli.

Det kan också vara så att en i olika avseenden kostsam och osäker planeringsprocess gör att exploatörerna enbart vågar satsa på projekt där det bedöms finnas en mycket hög betalningsvilja för den färdiga produkten.

Möjlig effekt 3: Färre aktörer på marknaden

En annan aspekt är att kanske särskilt en ökande osäkerhet gör att färre aktörer bedömer det som lönsamt att ge sig in på marknaden. Detta kan i sin tur ha negativa effekter i det att konkurrensen i de efterföljande leden minskar.

Man kan också tänka sig att den dåligt fungerande planeringsprocessen innebär att det behövs särskilda kunskaper och goda kontakter för att kunna identifiera möjliga projekt och lotsa dem igenom planeringsprocessen. Att bygga upp denna kunskap och detta kontaktnät tar tid och även detta gynnar rimligen större och etablerade aktörer - i den mån som detta inte blir en nisch för särskilda konsultföretag som säljer sina tjänster på marknaden.

Att det blir färre aktörer på marknaden bidrar rimligen i sin tur till att begränsa utbudet och höja priserna eftersom dessa aktörer i hög grad kommer att konkurrera med sig själva - dvs om ett nytt projekt genomförs påverkar det efterfrågan på det som redan byggts. (Även om objekten säljs kan sjunkande priser påverka efterfrågan på nyproduktionen, vilket talar för en begränsning av utbudet.)

3. Några resultat från den internationella litteraturen

3.1 Inledning

Att mäta de effekter som diskuterats ovan är svårt, bland annat därför att referenspunkten (den ideala planeringen) är svår att identifiera. Alla empiriska resultat ska därför tas med en nypa salt. De studier som redovisas nedan bygger i princip på jämförelser mellan kommuner (eller motsvarande) som har olika grad av reglering av markanvändningen, eller på mer allmänna resonemang t ex grundade på fallstudier eller intervjuer. Ambitionen här är enbart att presentera resultaten, inte att analysera deras relevans för svenska förhållanden.

3.2 Effekt på bostadsproduktion och bostadskostnader

Av de aktuella artiklar är det två som rör England: Thomas (1998) och Monk & Whitehead (2000). Thomas är en kortare analys av ett konkret fall, medan Monk & Whitehead har jämfört ett antal counties i sydöstra England.

Thomas presenterar följande slutsats:

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

"The issue of land prices is crucial here. The rigging, that is the created scarcity and therefore high prices, is a direct result of planning policy which aims to protect rural land from urbanization." (Thomas 1998, s 115)

Monk & Whitehead har en bredare ansats och kan väl ses som en mer vetenskaplig approach, båda är också välrenommerade bostadsforskare.

Deras hypotes var att planeringsystem begränsar det totala utbudet av mark och därmed leder till ökade kostnader och högre priser på bostäder (se s 77). De formulerar sina slutsatser på följande sätt:

"Although neither Cambridgeshire not Hertfordshire county structure plans explicitly sought to constrain the overall level of land release in the county, but rather to enable the nationally agreed numbers of dwellings to be built, nevertheless their policies had this effect." (Monk & Whitehead 1999 s 80).

"The evidence on land prices suggests that the level of land release does directly affect the price of land that is released." (Monk & Whitehead 1999 s 83)

"First, the study found that planning has a general effect on prices and outputs." (Monk & Whitehead 1999 s 90)

"The second main finding was that constraints on housing land supply in one area pushed up prices in all areas, not just in the area of constraint." (" (Monk & Whitehead 1999 s 90)

"The evidence showed that land prices everywhere were far above their value in their 'next best use'" (Monk & Whitehead 1999 s 90)

De noterar också att i och med att planeringsprocessen kan ta tid så kan det leda till att vissa projekt överhuvudtaget inte genomförs:

"The process of obtaining planning permission can be time-consuming and drawn out, leading to delays in development which in certain circumstances can in themselves prevent the development from taking place." (Monk & Whitehead 1999 s 76)

Mayer och Somerville (2000) har dels byggt upp en teoretisk modell och dels undersökt om det finns ett statistiskt samband mellan hur mycket regler som en kommun har, hur mycket som byggs och hur höga boendekostnaderna är. Deras hypoteser liknar i hög grad som Monk & Whitehead presenterade, även om Mayer och Somerville i något högre grad betonar den osäkerhet som en mer omfattande planering kan leda till. Denna osäkerhet gör att investeraren höjer sitt avkastningskrav och att kostnaderna ökar (s 645). En intressant aspekt som de tar upp är att ökade regleringar inte bara kan påverka produktionsvolym och priser utan också hur känsligt utbudet är till förändringar i efterfrågan/pris.

Bland de empiriska resultaten kan följande noteras:

"As expected, regulation has a negative effect on the steady-state levels of construction. ... The coefficient on the estimated number of months to receive subdivision approval show that one standard deviation increase in the number of months of delay results in a reduction of 20-25 percent in the number of permits obtained by the builders." (Mayer & Somerville 2000 s 651)

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

"Our estimates show that mean starts can be up to 45 percent lower in cities that have more extensive regulation. In addition, metro areas with greater regulation have price elasticities that are more than 20 percent lower than in cities with less regulation." Mayer & Somerville 2000 s 657)

I Lin (1987) görs bl a en översikt av olika tidigare studier och Tang et al (2000) innehåller en fallstudie från Hong Kong. De sammanfattar sina slutsatser på följande sätt:

"They also observed that the costs of delays, of uncertainty, and of unnecessary and excessive requirements are considered by developers to be more significant than direct costs such as fees and assessments," (Lin 1987 s 19)

"Difficulties arise when the planning decisions on private property development do not reflect a clearly discernible line of logic and when no explicit set of decision-making criteria is spelt out." (Tang et al 2000 p 2466)

Effekt på marknadsform på bygg/byggherresidan

En viktig och kanske mindre förutsägbar aspekt som tas upp i flera av uppsatserna ovan är att den osäkerhet som planeringen kan leda till i kombination med de långa tider som planeringen kan ta påverkar vilken typ av företag som kan vara verksam i branschen, och även vilka strategier dessa företag använder.

Ett resultat är att osäkerhet och långdragen planeringsprocess missgynnar små exploatörer:

"It has also been observed that growth of large firms and the promulgation of development control regulations are closely related" (Lin 1987 p 19)

"Our findings.... confirm the dominance and continued concentration of large firms as producers of residential lots." (Lin 1987 s 29)

Hypotesen är att ett stort företag, som kan driva många projekt parallellt, lättare kan hantera osäkerhet i det enskilda fallet. Man kan flytta resurser mellan projekt och på det sättet få en kontinuerlig produktion även om man inte kan förutsäga utvecklingen för ett enskilt projekt.

Osäkerheten i planeringen innebär också att det kan vara optimalt för ett företag att bygga upp ett lager av mer eller mindre färdigplanerade områden. Detta ökar sannolikheten att kunna hålla ett kontinuerligt flöde men också

möjligheten att snabba svara på förändringar i efterfrågan. Eftersom det kräver resurser att hålla ett sådant lager är det först och främst möjligt för stora företag att göra detta, vilket bedöms vara en av förklaringarna till att komplicerade planeringsprocesser tenderar att leda till en dominans för stora företag. Några citat:

"An optimal response for a developer facing long delays in developing raw land can be to keep an inventory of developed lots to meet expected demand." (Mayer & Somerville 2000 s 646)

"Thus, by assembling *approved* land a firm can avoid the uncertainty of negotiation. By controlling the release of approved and serviced land a firm can influence the pace and direction of development, i.e. dominate the market." (Lin 1987 s 32)

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

·
Bilaga 1

3. Avslutning

Till sist ska kanske upprepas att man kan sätta ett antal frågetecken kring de slutsatser som dras, bland annat på grund av oklarheter med vad man jämför med. Fischel (nd s 416) skriver t ex

"The positive connection between zoning restrictions and housing prices () is often raised as a criticism of zoning. Critics often point to the delays and cost-creating regulations involved in zoning. Such criticisms overlook that privately-planned communities often impose a t least as many barriers to additional housing units and other changes in the status quo."

Den viktigaste slutsatsen är kanske att de resultat som presenteras pekar på att om man kan *förbättra* planeringen, t ex genom snabbare hantering, mer förutsägbara resultat och mer förutsägbar tidsåtgång, så kan det bidra till ökat byggande, lägre boendekostnader och till att fler aktörer blir intresserade av att ge sig in på marknaden. Däremot är det knappast möjligt att säga något om storleksordningen på effekterna av en viss förbättring av planeringsprocessen.

Referenser:

Fischel William A (nd), Zoning and land use regulation. From *the Encyclopaedia of Law and Economics*.

Lin, Leung Hok, (1987) Developer behaviour and development control. *Land Development Studies* 1987 vol 4 p 17-34.

Mayer, Christopher J & Somerville, C Tsurriel , (2000) Land use regulation and new construction. *Regional Science and Urban Economics*, vol 30, 2000 s 639-662.

Monk, Sarah & Whitehead, Christine M E, (1999) Evaluating the economic impact of planning controls in the United Kingdom: Some implications for housing. *Land Economics*, feb, s 74-93.

Tang Bo-sin, Choy Lennon H T and Wat Joshua K F (2000). Certainty and Discretion in Planning Control: A Case Study of Office Development in Hong Kong. *Urban Studies* vol 37, no 13, p 2465-2483

Thomas, Michael, (1998) A planning microcosm: what went wrong at Cowley? *City*, s 113-117.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Bilaga 1

Bilaga 3 Olika planeringsparadigm: Begreppet marknadsorienterad planering

1. Inledning

Syftet med denna bilaga är främst att peka på att när man ska ta ställning till eventuella åtgärder för att effektivisera planeringsprocessen så är det viktigt att göra detta utifrån en helhetsbild av den lokala fysiska planeringens roll. I denna bilaga ska vi kortfattat beskriva två sådana helhetsbilder - två planeringsparadigm.

Ett av dessa paradigmer beskriver ett system där kommunen både har initiativet, kontrollen och resurserna att genomföra planer. Det andra beskriver något som kan kallas för marknadsorienterad fysisk planering. Självklart kan man tänka sig en rad varianter och kombinationer.

Syftet är inte normativt, men ett vanligt tema i debatten i flera länder, inte minst sedan Thatcher-tiden i England är att det stegvis skett en marknadsorientering av planeringen (se t ex Mäntysalo 1999), men också att det inte lett till ett nytt konsekvent system utan till en oklar och svårförutsägbar blandning av olika system. När man tittar närmare på litteraturen om marknadsorienterad planering (se Lind 2001 för en mer systematisk genomgång) framträder en rad olika tolkningar i debatten om marknadsorienterad planering. Det kan handla om allt från att det är förhandlingar och samarbete mellan offentlig och privat sektor, till en situation där exploatörerna gör "vad de vill" utan möjlighet för kommun och andra att stoppa projekten. Det andra paradigmet som beskrivs nedan är alltså ett paradigm som vi konstruerat, bland annat utifrån olika tankar i litteraturen om marknadsorienterad planering.

2. Paradigm 1: "Planering och genomförande under offentlig kontroll"

Detta paradigm kan beskrivas utifrån tre aspekter:

1. *Det juridiska regelverket*

Kommunen kan luta sig mot en plan- och bygglagstiftning som ger dem rätt att bestämma både hur marken skulle användas och hur byggnader ska se ut. Det finns ingen egentlig möjlighet att få göra saker som kommunen inte ville. Överklagandemöjligheter mm är i huvudsak inriktade på att skydda olika grupper mot att drabbas av olika åtgärder, dvs inriktad på att bromsa dåliga förslag. Lagstiftningen ger dessutom kommunen långtgående möjligheter att expropriera mark, i princip utan att betala för förväntningsvärden.

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

.
Bilaga 1

2. Visionerna

Kommunen formulerar visioner om hur stadens struktur skulle se ut. Detta omfattar allt från vägnät och centrumförnyelse till var olika typer av bostadsbebyggelse ska ske. Kommunen har också bestämt åsikter om en mängd detaljer i plan- och byggnadsutformning.

3. Resurser för att genomföra visionerna

Snabb ekonomisk tillväxt och utrymme för skattehöjningar ger kommunen ekonomiska resurser. Staten bidrar också med fördelaktig finansiering för t ex bostadsbyggande. Kommunen köper upp mark och har egna bolag som kan fungera som byggherrar om inte privata intressenter är intresserade.

Det bör dock betonas att detta sker inom ramen för en marknadsekonomi med i huvudsak privatägda företag inom vad vi kan kalla den ekonomiska basen. I relation till dessa företag har kommunen en svagare ställning eftersom företagen kan välja lokaliseringsort. Dessa "basföretag" är dock i regel inte intresserade av att styra stadsutveckling. I förhållande till privata *fastighetsföretag/fastighetsinvestering* är dock kommunen den dominerande parten i detta paradigm.

Innan vi går vidare kan man peka på några problem som bidragit till att detta paradigm försvagats.

1. Brist på resurser

När den ekonomiska tillväxten försvagades under 1980-talet och när skatetrycket nått en sådan nivå att möjligheten att höja skatten var liten minskade kommunernas möjligheter att agera med egna resurser. Därmed blev man i högre grad beroende av att förhandla med privata investerare för att nå sina mål. Det uppstod en modell som ibland kallas *förhandlingsplanering*, beroende på den centrala roll som förhandlingar mellan kommuner och privata investerare spelade. Under expansionsfaser kunde det handla om ge byggrätter i utbyte mot att de privata investerarna också uppförde anläggningar som kommunen var intresserad av. Globen-projektet brukar nämnas som exempel på detta. Under stagnationsfaser handlade det mer om att kommunen på olika sätt behövde stå för vissa kostnader för att de privata investerarna skulle vara intresserade att genomföra projekten.

2. Syn på politikens och den offentliga sektorns uppgift

En profilerad föregångare utifrån denna aspekt var Thatcher-regeringen i England som gick in för att försvaga de lokala organens ställning och flytta både initiativ och makt till de privata investerarna. Även om man inte vill gå så långt kan man naturligtvis fråga sig om det politiska systemet klarar och är lämpligt att styra så mycket i stort och smått som paradigm ovan innebär.

3. Ökad konkurrens mellan orter

I den internationella planeringslitteraturen har under senare år effekterna av ökad konkurrens mellan orter betonats alltmer. Detta kringskär i praktiken handlingsfrihet både hos de lokala politikerna och det lokala näringslivet,

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 1

nklusive de lokala fastighetsägarna. Samtidigt måste en ort som vill konkurrera kunna profilera sig på olika sätt och visa att det har förmågan att ta itu med olika problem. Det ökade yttre trycket för då att olika lokala intressen måste samarbeta och formulera gemensamma visioner och handlingsplaner.

4. Paradigm 2: "Marknadsorienterad planering"

Grundtanken här är att byggande och markanvändning i hög grad ska styras på samma sätt som andra ekonomiska beslut på en väl fungerande marknad. Detta innebär t ex att initiativ till projekt tas av privata aktörer, utifrån vad de tror att "konsumenterna" av bostäder och lokaler är villiga att betala så mycket för att det blir ett lönsamt projekt. En central roll hos "marknaden" är i teorin just att generera idéer om vad som kan vara intressant för konsumenterna. I den mån som ett privat intresse kolliderar med ett annat privat intresse tänker vi oss att i normalfallet att det regleras i ett kontrakt mellan parterna, där det ena parten kompenserar den andra för skadan.

Med detta perspektiv i botten kan man formulera följande kännetecken för detta paradigm.

1. Den översiktliga fysiska planering innehåller i regel inte beslut om vad som ska byggas på ett visst område.

Den översiktliga planeringen är en långsiktig planering, och eftersom det inte är möjligt att förutsäga vad aktörerna på marknaden kommer på för originella idéer, går det inte att idag avgöra vad som är bästa användning av ett område om ett antal år. I vissa länder finns en trend i denna riktning i form av "multipurpose" zoning", där det endast i mycket allmänna ordalag anges hur ett visst område får eller inte får användas. Dessa regler är i då knutna till faktorer som nämns under 2 nedan. Ett mer tillspetsat sätt att uttrycka detta kännetecken är att den offentliga planeringen inte ska bygga på några specifika visioner om den framtida markanvändningen.

2. Den översiktliga fysiska planeringen fokuserar på infrastruktur och breda externa effekter.

Utifrån ett marknadsperspektiv bör den fysiska planeringens roll definieras utifrån klart avgränsade förhållanden där det finns skäl att tro att individuellt agerande och kontrakt mellan privata aktörer inte leder till bästa möjliga resultat. Mer principiella argument pekar på att behovet av markanvändningsplanering främst rör:

- Den grundläggande infrastrukturen: kommunikationer, va-system
- Markanvändning som ger positiva externa effekter för ett stort antal nyttjare, t ex större grönområden, eller markanvändning som ger motsvarande negativa externa effekter.

När det gäller försörjning med skolor, barnomsorg od kan man tänka sig att kommunen arbetar med olika "prislappar", dvs den som vill bygga på platser som leder till högre kostnader för kommunen så får exploatören kompensera kommunen för detta.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Sammantaget innebär detta att kommunen lägger fast vissa allmänna krav på hur ett område får användas, inkl "prislappar", för den som vill bygga i olika områden. Ett exempel på hur detta kan se ut finns i Tang et al (2000) som beskriver planeringssystemet i Hong Kong. Däremot anges ingen specifik markanvändning.

3. Detaljplaneringen sköts i regel av de som ska bygga, men utifrån allmänna krav formulerade av kommunen.

Det är den som vill bygga som har visionen om hur området ska fungera och till vilka det ska vända sig till. Eftersom den privata aktören har intresse av att få igenom planen på ett smidigt sätt så ligger det i dennes intresse att diskutera med olika berörda parter som kan tänkas vara skeptiska till projektet. Den privata intressenten kan utifrån dessa synpunkter tänkas anpassa planen eller kompensera de som drabbas så att risken för stort motstånd mot planen minskar.

4. Kommunen måste ta ställning till privata planförslag inom viss tid och avslag måste vara sakligt grundade

För att byggandet ska kunna fungera mer som vanliga marknader bör det finnas en betydande grad av förutsägbarhet i det omgivande institutionella systemet. Ett sätt att bidra till att skapa en sådan förutsägbarhet är att kommunen formulerar explicita krav av den typ som beskrevs i föregående punkt. Då vet de privata aktörerna ungefär vilka kriterier som ett planförslag kommer att bedömas utifrån.

En annan aspekt av förutsägbarhet är att den privata aktören bör kunna bedöma ungefär hur lång tid olika moment kommer att ta. Detta kan uppnås t ex genom regler om hur snabbt som olika typer av myndigheter ska behandla ärenden (om det inte finns särskilda komplikationer). Om myndigheten drar ut längre än detta så ska det kunna utgå skadestånd.

En tredje aspekt är att om kommunen säger nej till ett förslag så måste detta vara sakligt grundat, t ex med hänsyn till negativa externa effekter. Dessa sakskaäl kan den privata aktören få prövade i en domstol, så att inte olika grupper med politiska inflytande av egenintresse blockerar nya exploateringar. Det finns alltså inget kommunalt planmonopol.

5. Avgränsade konflikter mellan privata intressen hanteras i första hand genom överenskommelser mellan dessa intressen.

Vi utgår från att det finns grundläggande regler om vad en ägare har rätt att göra på sin mark och vad man måste acceptera när det gäller andra markägares agerande. Ett exempel på denna typ av regler är t ex de om rätt att sätta upp en mindre uthus så länge det ligger ett visst antal meter från gränsen. I den mån som en aktör vill göra något som går utöver detta bör detta i första hand hanteras genom överenskommelser mellan de berörda parterna, och att den som "drabbas" får kompensation för åtgärden ifråga. Bara i den mån som parterna inte kan komma överens kopplas myndigheter in, t ex för att avgöra tillåtlighet och/eller rimlig ekonomisk kompensation. Om detta ska handhas

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 1

av kommunen eller av en domstol kan diskuteras, men en behandling i domstol av rimlig kompensation är kanske det mest logiska.

6. *Kommunens agerande ska bidra till konkurrens i byggandet och underlätta för nya aktörer att komma in på marknaden.*

Marknadsorienterad planering identifiera ofta med en relativt passiv roll för kommunen i enlighet med resonemangen ovan. En viktig roll för kommunen kan dock vara att bidra till att det blir konkurrens på den lokala marknaden. Detta är inget som man kan utgå från att marknaden skapar av sig själv. Detta kan innefatta en rad olika aspekter, t ex:

- **Infrastrukturutformning:** Att planera infrastrukturen så att det alltid finns ett betydande antal områden där det är möjligt att bygga.
- **Markägoförhållanden.** Försöka förhindra att tänkbar exploateringsmark domineras av ett litet antal aktörer - inklusive kommunen själv. I förlängningen kan man tänka sig expropriationsregler som innebär rätt för kommunen eller en privat aktör att köpa mark till marknadspris av en aktör (privat eller offentlig) som är för dominerande som markägare.
- **Byggherrar:** Det finns alltid risk för samarbete mellan ett litet antal privata byggherrar som kan vinna på att begränsa byggandet och hålla priserna uppe. Att kommunen har beredskap för att själv fungera som byggherre, eller samarbeta med nya aktörer, för att bryta denna typ av samarbete kan vara viktigt för konkurrensen på marknaden.

4. Avslutning

Som vi betonade ovan är inte dessa båda paradigmen de enda tänkbara, men vår poäng är egentligen bara att när man diskuterar åtgärder för att effektivisera planeringsprocessen så bör man först tänka igenom vilken roll som den offentliga planeringen ska spela. De båda paradigmen ovan illustrerar några möjliga sådana roller.

Referenser

Lind H (2001) Market-oriented planning: A conceptual analysis. Working paper. (Här finns ytterligare referenser.)

Mäntysalo (1999) "Learning from the UK: Towards Market-oriented Land-use Planning in Finland" Housing and Theory, ...

Tang B S, Choy L H T and Wat J K F (2000). Certainty and Discretion in Planning Control: A Case Study of Office Development in Hong Kong. Urban Studies vol 37, no 13, p 2465-2483 Nytt in

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 1

Sammanfattning av remissyttranden över rapport 2000/01:14 Plan- och byggprocessens längd

Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap

Samtliga remissinstanser har yttrat sig utom Lunds universitet som skriftligen meddelat sig avstå från att avge synpunkter. Svar har inkommit från:

Regeringskansliet (genom miljödepartementet efter samråd med Justitie- och Finansdepartementet), Domstolsverket, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Kronobergs län, Boverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Konkurrensverket, Lantmäteriet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Örebro län, Svenska Kommunförbundet, Göteborgs kommun, Malmö stad, Vilhelmina kommun, Lomma kommun, Umeå kommun, JM AB samt SABO.

Noteras kan att Byggforskningsrådets uppgifter har övertagits av Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Formas. Formas har därför i stället för Byggforskningsrådet yttrat sig över remissen.

Allmänna synpunkter

Remissinstanserna är överlag positiva till rapporten. Även de instanser som kommer med vissa invändningar är positiva till initiativet att granska PBL-processen. Några remissinstanser anser att det nu finns ett behov av att göra en översyn av lagstiftningen i sin helhet.

Huvuddelen av remissinstanserna är också positivt inställda till revisorerernas slutsatser och förslag. I den mån det framförts invändningar mot slutsatserna och förslagen i rapporten så har de dels rört frågan om hur man ska kunna säkerställa kvaliteten i planläggningen vid en förkortad planprocess, dels att det kan krävas ett större underlag innan slutlig ställning tas till eventuella PBL-ändringar.

Regeringskansliet anger däremot att man inte anser sig ha anledning att i sak närmare kommentera revisorerernas rapport, eftersom frågor som rör PBL redan är aktuella inom Regeringskansliet. I remissvaret hänvisar departementet till tidigare och pågående utredningar som också nämns i revisorerernas rapport. Utöver dessa nämner Regeringskansliet att vissa utredningsförslag om PBL ännu inte har behandlats av regeringen. Det gäller bl.a. förslagen från Plan- och byggutredningen i slutbetänkandet ”*Översyn av PBL och va-lagen*” (SOU 1996:168).

Regeringskansliet anser att den rapport som revisorererna nu utarbetat på ett värdefullt sätt tar upp en rad frågor som berör arbetet inom Regeringskansliet, och resultatet av revisorerernas arbete kommer att beaktas i det fortsatta arbetet.

Boverket konstaterar inledningsvis i sitt yttrande att många betydelsefulla frågor tas upp i rapporten rörande plansystemet, byggande och uppföljning.

Bilaga 2

Rapporten belyser dessa på ett klargörande sätt, men materialet för analyser och förslag är i vissa delar alltför begränsat för att kunna utgöra underlag för säkra slutsatser. Boverket ser rapporten som ett tungt inlägg i den fortsatta debatten om PBL. Boverket anser därför att det är angeläget att arbeta vidare med revisorernas iakttagelser och förslag, både vad det gäller lagändringar och uppföljningsfrågor. Vad det gäller plan- och byggprocessens längd anser Boverket att tidsåtgången i processen måste vägas mot den färdiga planens kvalitet och förutsättningarna i det enskilda fallet. Inom nuvarande ramlagstiftning är det dock möjligt att påskynda processen och uppnå bra kvalitet genom att ha en helhetssyn i planering och byggande. Även om Boverkets grunduppfattning är att PBL-systemet i sin helhet är väl utformat och fungerar väl anser verket att det är motiverat att se över PBL. Med hänsyn både till revisorernas förslag och till andra förslag till lagändringar, som från flera håll under senare år lämnats till regeringen, anser Boverket att det är lämpligt att PBL ses över i sin helhet. Syftet med översynen bör vara att göra PBL-processen mer anpassad till dagens förhållanden och krav.

Lantmäteriet ser positivt på att PBL-frågan har tagits upp för granskning och stöder i stort revisorernas förslag. Lantmäteriet delar revisorernas åsikt att regelsystemet kring planprocessen bör ses över. En sådan översyn bör vara förutsättningslös, skriver Lantmäteriet. Således bör inte en sådan översyn fokuseras på de olika programstegen utan de olika planformerna och deras inbördes relationer bör granskas. Detsamma gäller arbetsformerna i olika planerings- och beslutssituationer. Lantmäteriet delar även revisorernas bedömning att rapporten från Boverkets projekt att lära ut goda exempel, samt rapporten från arbetsgruppen inom Regeringskansliet som bl.a. ser över instansordningen, ska bli föremål för remissbehandling.

Länsstyrelsen i Stockholms län instämmer i stort i de beskrivningar och förslag som redovisas i rapporten. Till stor del sammanfaller de med förslag som länsstyrelsen själv fört fram – något som man noterat att revisorerna också hänvisar till. Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar att regeringen hittills inte tagit ställning till dessa lagändringsförslag. Revisorernas rapport torde understryka att det är angeläget för regeringen att prioritera frågan menar länsstyrelsen. Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar vidare med tillfredsställelse att revisorerna poängterar den centrala roll som länsstyrelserna har när det gäller att använda och utveckla de lagar och instrument som redan finns.

Länsstyrelsen i Stockholms län vill understryka att genomförandet av projekt inte enbart är beroende av den planprocess som regleras av PBL. Den lagstiftning som reglerar miljöförändringar är komplex och inom ramen för PBL-processen identifieras frågor som även kräver prövning enligt annan lagstiftning. Länsstyrelsen menar att planprocessen ofta anses vara orsaken till fördröjningar när den i stället, professionellt hanterad, är ett instrument för att tidigt förutse och lösa problem som senare skulle kunna fördröja genomförandet.

Länsstyrelsen i Västerbottens län menar att rapportens utgångspunkter kan vara alltför snäva för att utgöra grund för förändringar som påverkar plan- och byggprocessens längd. Rapporten betonar exploatörsperspektivet i processen och snävar på så sätt in utgångspunkterna för samhällsplaneringen i

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

förhållande till gällande lagstiftning. Vidare diskuterar rapporten bara de administrativa kostnaderna i hanteringen och inte de samhällskostnader som kan uppstå som följd av exploateringar, anser länsstyrelsen. Rapporten koncentreras också enbart på förhållanden i överhettade områden med behov av ökat bostadsbyggande.

Länsstyrelsen i Örebro län instämmer delvis i vad länsstyrelserna i Stockholm och Västerbotten sagt. Länsstyrelsen i Örebro län bedömer plan- och byggprocessen som komplex och många gånger svårhanterlig. Självklart, skriver länsstyrelsen, får inte hanteringen av plan- och byggärenden göra processen mer utdragen än nödvändigt. Ändå är det förståeligt om den totala processen bli utdragen ibland, just eftersom processen är så komplex.

De fem kommunerna är mycket positiva till rapporten. *Göteborgs kommun* och *Umeå kommun* delar revisorernas uppfattning att komplexiteten har ökat i planeringsprocessen och bifaller flera av revisorernas förslag. *Malmö stad* som också instämmer i förslagen anger att revisorerna i sin granskning fångat flertalet av de problem som påverkar i första hand detaljplanprocessen. Även *Lomma kommun* instämmer i flera av rapportens slutsatser och förslag. *Vilhelmina kommun* anser att rapportens syfte att förenkla handläggningen i plan- och byggprocessen är bra.

Svenska kommunförbundet anser att planeringsprocessen och dess funktion kontinuerligt måste följas upp och utvecklas. Förbundet bidrar själv med en del i detta arbete. Svenska kommunförbundet menar samtidigt att det är lätt att ifrågasätta den kommunala planeringsprocessen när man studerar plan- och byggprocessen längd. Att däremot visa att planeringsprocessen är boven i dramat är dock svårare. Planeringsprocessen behöver ibland få ta tid. Om långsiktigt hållbara lösningar ska komma till stånd måste olika förutsättningar och intressen beaktas. Processen måste också få innehålla politiskt handlingsutrymme så att lokala aspekter får genomslag i processen. En effektiv planeringsprocess skapar långsiktiga och lokalt förankrade lösningar.

JM AB anser att det är mycket angeläget att Riksdagens revisorer granskat plan- och byggprocessens längd. Av rapporten framgår många intressanta förslag och tankegångar. *JM AB* anser att PBL är omodern eftersom lagen från 1987 bygger på ett plantänkande från 60- och 70-talen. Lagen kan därmed inte anses tillgodose dagens krav på ett marknadsmässigt byggande.

SABO anser att revisorernas granskning visar att regelverket är komplext och komplicerat. Man pekar på den målkonflikt som finns inbyggd i PBL där effektivitet och snabbhet i besluts- och överklagandeprocessen kan komma i konflikt med demokratiska krav och medborgarinflytande. I stort framstår dock PBL som ändamålsenlig i dess funktion att väga samman olika intressen i planeringen. *SABO* tillstyrker revisorernas förslag om bl.a. fortsatt utredning beträffande plan- och byggprocessens längd.

Domstolsverket låter kort meddela att det främst har granskat rapporten utifrån domstolsväsendets synvinkel, och utifrån det har verket inga invändningar mot rapporten.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

Överklaganden, prövningsinstanser m.m.

Flertalet remissinstanser menar att överklaganden i plan- och byggprocessen är ett problem. De instanser som berör en eventuell ändring av instansordningen för överprövningen är däremot generellt sett negativa till att endast förvaltningsdomstolarna skall vara instanser för överklaganden, vilket för närvarande utreds inom Regeringskansliet.

Boverket hänvisar i sitt remissvar till undersökningar som generellt sett tyder på att antalet överklaganden och överklagandeprocessens längd inte har förändrats särskilt mycket på senare år.

Kammarrätten i Stockholm ställer sig positiv till att ta över de ärenden som i dag kommer an på länsstyrelserna och regeringen att överpröva. Kammarrätten har också vissa invändningar mot en sådan ordning. Redan i nuläget handhar förvaltningsdomstolarna överprövningar som gäller bygglov, marklov (förvaltningsbesvär) samt översiktsplaner (laglighetsprövning). De frågor som diskuteras i rapporten passar således väl in i förvaltningsdomstolarnas prövningsområde. Kammarrätten menar att man emellertid måste ha i åtanke att det handlar om ett speciellt sakområde. Politiska ställningstaganden och rikstäckande/motstridiga intressen ligger till grund för de beslut som kan komma att hamna under domstolens prövning. Hur domstolen skall förhålla sig till detta kräver en noggrann analys. Vilken roll länsstyrelsen skall inta i förfarandet bör också beaktas.

Kammarrätten i Stockholm uppmärksammar i sitt remissvar hanteringen av så kallade *blandade mål*. Enligt kammarrätten är hanteringen av dessa mål otymplig. I de åsyftade målen ger kammarrätten ett yttrande endast över förutsättningarna för bygglov m.m. enligt 3 kap. PBL innan bygglovsfrågan överlämnas till regeringen. Regeringen prövar förutsättningarna för bygglov enligt 2 kap. PBL samt beslutar i målet. Kammarrätten föreslår att ett första steg mot ändrad instansordning skulle vara att kammarrätten – i stället för som nu regeringen – beslutar i dessa mål efter att de överklagats i länsstyrelsen. Regeringen bör inte släppa detta område helt, menar kammarrätten, och föreslår att kammarrätten skall inhämta regeringens (departementets) yttrande avseende 2 kap. PBL.

Länsrätten i Kronobergs län anser att resursbehovet för länsrätterna noga bör övervägas om länsstyrelsen inte längre skall vara överklagandeinstans.

Lantmäteriet är tveksam till att minska den formella besvärsrätten över planer. Dels skulle detta leda till minskad rättssäkerhet, dels är det tveksamt om det skulle förkorta planprocessen nämnvärt. Istället bör nuvarande arbetsformer utvecklas så att behovet av överklagande minskas.

Länsstyrelsen i Stockholm hänvisar till en promemoria som i april 2001 överlämnades till den arbetsgrupp inom Regeringskansliet som har till uppgift att bl.a. se över hur en framtida domstolsprövning av PBL-ärenden ska organiseras. I promemorian framhålls bl.a. den samlade kompetens som länsstyrelserna besitter inom plan- och byggväsendet och den betydelse det tvärspektoriella arbetet inom myndigheten har för såväl helhetssyn i samhälls-
avvägningar som ställningstaganden i överklagade ärenden.

Länsstyrelsen i Örebro län gör bedömningen att avgörandet av överklagade bygglov ofta tar mycket lång tid. Därför bör man kunna överväga strik-

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

Bilaga 2

tare regler för rätten att överklaga samt vilken typ av frågor som kan överklagas. Således bör man utreda om det går att skapa ytterligare gränser mellan allmänna intressen och enskildas intressen. Länsstyrelsen anser däremot inte att rätten att överklaga beslut i detaljplaneprocessen skall beskäras. I stället skulle kommunerna tydligare förklara hur samrådskretsen ser ut, vilka som har rätt att överklaga samt redovisa vilka effekter ett plangenomförande har på de allmänna och enskilda intressena. Detta skulle kunna göras i samband med samråd och utställning. Länsstyrelsen framhåller att den nuvarande instansordningen inte kan ändras av rättssäkerhetsskäl. Detaljplaner är relativt komplicerade dokument, där hänsyn tas till många olika samhällsintressen. Därför är det viktigt att överklagandeinstanserna har en bred kompetens inom området. Det är länsstyrelsens bedömning att länsstyrelserna besitter den rätta och nödvändiga kompetensen, varför det är naturligt att den rådande instansordningen kvarstår.

Malmö stad delar revisorernas förslag att överklagade ärenden bör följas upp bättre. En sådan uppföljning och analys utförs lämpligen av Boverket i samverkan med länsstyrelserna enligt revisorernas förslag. Det är enligt Malmö stad av stor betydelse att överklaganden kan avgöras snabbt då i många fall stora ekonomiska värden står på spel för såväl enskilda som det allmänna. En snabb och effektiv hantering av dessa ärenden bör eftersträvas samtidigt som högt ställda krav på rättssäkerhet måste ställas.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att förvaltningsmyndigheterna skall förbli första instans för överklaganden. Att överföra detta till domstolar skulle ytterligare kunna förlänga processen.

Lomma kommun anser att införandet av prövningstillstånd för överklaganden bör övervägas, för att minska okynnesöverklaganden.

Umeå kommun är positiv till tidsramar i överklagandeprövning. Tvistefrågan är ofta behandlad i planärendet, varför tidsramar inte på samma sätt som maximitider för kommunens handläggning kan leda till sämre kvalitet i planinnehållet samt sämre medborgarinflytande. Kommunen är också tveksam till lämpligheten att överprövningen av politiskt gjorda avvägningar enbart skulle ske i förvaltningsdomstolar. En av grundpelarna i PBL är att politiskt valda kommunala organ ska svara för de avvägningar mellan olika intressen som måste göras vid en planläggning.

En effektivare plan-och byggprocess som bereds i ett departement

Ingen remissinstans har invändningar mot revisorernas förslag att alla PBL-förslag som nu ges in till Regeringskansliet bör beredas samlat i ett departement. Vissa instanser ser dessutom gärna att alla frågor som rör planering och byggande samt bostäder och finansiering samlas i ett och samma departement. På den punkten är dock remissinstanserna inte eniga.

Boverket delar revisorernas uppfattning att alla de förslag som nu ges in till regeringen, inklusive förslagen från revisorerna, bör beredas i ett samlat departement. Det är också Boverkets uppfattning att en effektiv samordning

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

mellan departementen är viktig. Däremot har Boverket svårt att se en departementsorganisation som samlar alla de frågor som berör plan- och byggprocessen. Boverket anser att det är viktigt att de frågor som ligger utanför Miljödepartementet – men berör Boverkets verksamhet – samordnas på ett effektivt sätt.

Lantmäteriet delar revisorernas bedömning att alla frågor som rör effektiviseringen av plan- och byggprocessen bör beredas i ett departement. I sammanhanget vill Lantmäteriet lyfta fram att processerna för planläggning och bygglov samt fastighetsbildning och andra plangenomförandefrågor bör samordnas mer än vad de görs i dagsläget. Det är av stort värde om förutsättningarna för exploateringsfrågorna behandlas i ett sammanhang. Genomförandet kan därmed redovisas och diskuteras sakligt, vilket i sin tur leder till minskad risk för överklaganden.

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker revisorernas förslag om ett samlat departement för plan- och byggfrågor. Den oklara och splittrade ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet vad gäller plan-, bygg- och boendefrågor ger återverkningar på regional och lokal nivå som är svåra att hantera.

Malmö stad stöder förslaget och framhåller att det sammanhållande och operativa ansvaret för frågor om fysisk planering och därmed sammanhängande frågor bör ligga på ett departement och en central myndighet.

Umeå kommun delar också revisorernas uppfattning om att PBL-frågorna borde samlas i ett departement, tillsammans med bostadsfrågor. Åsikten delas av *Lomma kommun* som skriver att bostads- och PBL-frågorna så långt det är möjligt bör samordnas i ett departement.

JM AB slår fast att ur bolagets synvinkel är mycket vunnet på att samla frågorna i ett departement i enlighet med revisorernas förslag.

Formas finner det synnerligen angeläget att frågor rörande PBL-processen bereds i ett departement.

Svenska Kommunförbundet ställer sig bakom förslaget att regeringen snabbt och samlat utreder alla inlämnade förslag om ändringar i PBL. Dessa undersökningar bedöms vara heltäckande, varför ytterligare utredningar inte är nödvändiga.

PBL behöver följas upp mer. Ett Planeringsforum vid Boverket?

Kravet på en förbättrad uppföljning av regelverket delas av flera remissinstanser. När det gäller revisorernas förslag om ett särskilt planeringsforum id Boverket är vissa instanser positiva medan andra – däribland Boverket – avvisar förslaget.

Boverket anser generellt att en uppföljning av plansystemets funktion och innehåll – inklusive bygglovs- och kontrollfrågor – bör intensifieras på alla nivåer och bedrivs mer systematiskt. Detta arbete bör bedrivs i samråd med regeringen, länsstyrelserna, kommunerna och Svenska Kommunförbundet. Även forskare och representanter från byggbranschen är viktiga samarbetspartner.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

I sitt yttrande skriver Boverket att verket sedan ett år tillbaka har en ny organisation, bl.a. för att möta kraven på uppföljning. Ska Boverket ytterligare kunna utveckla sin tillsyn och nå upp till den nivå som revisorerna anser önskvärd och även fullgöra andra basuppgifter, regeringsuppdrag samt kunna avge remissyttranden, anser verket att det måste tillföras mer resurser. Boverket är däremot mycket negativt till inrättandet av ett planeringsforum. Uppgifterna för det tilltänkta planeringsforumet tillhör Boverkets basuppgifter, och därför anser Boverket att det är bättre att stärka tillsynen inom Boverkets rådande organisation.

Boverket hävdar vidare att ett planeringsforum skulle kunna uppfattas som ett konkurrerande organ till ordinarie verksamhet. Rekryteringen till forumet skulle dessutom förmodligen ske från verkets ordinarie personal, vilket skulle innebära att verket som helhet tappade kompetens. Kunskapsåterföringen från ett planeringsforum till ordinarie verksamhet skulle också försvåras, jämfört med om all uppföljning sker helt inom den ordinarie verksamhetens roll, anser Boverket.

Lantmäteriet ”stöder helhjärtat” revisorernas förslag att inrätta ett planeringsforum vid Boverket. Lantmäteriet anser att de själva – i och med sin kunskap inom landskapsinformation – bör vara en av aktörerna inom ett sådant forum.

Länsstyrelsen i Stockholms län tillstyrker revisorernas förslag om att det bör prövas om Boverket och länsstyrelserna gemensamt kan utarbeta nya former för uppföljning och analys av överklagade PBL-ärenden. Länsstyrelsen anser att kunskapen om PBL och dess möjligheter ofta är begränsad hos myndigheterna. Därför är det angeläget att Boverket medverkar aktivt i andra myndigheters arbete och omsätter sitt processkunnande i konkreta prövningssituationer. I detta sammanhang vill länsstyrelsen även understryka betydelsen av metodutveckling och erfarenhetsåterföring av hur PBL kan tillämpas i konkreta plan- och bygglovssituationer. Det är angeläget att detta sker utifrån ett kommunalt planeringsperspektiv och att olika genomförandefrågor blir belysta. Samspelet mellan PBL och annan lagstiftning som kan aktualiseras i en planeringssituation behöver särskilt konkretiseras, anser länsstyrelsen. Länsstyrelserna gör här i dag stora insatser, och ett närmare samarbete med Boverket skulle effektivisera det arbetet.

Länsstyrelsen i Stockholms län delar också revisorernas uppfattning om att det stora antalet regeringsuppdrag riskerar att medföra att Boverkets möjligheter att bedriva ”egna” projekt får nedprioriteras. Effekten blir dessutom att den styrka som alltid ligger i det egna initiativet riskerar att undergrävas.

Ett planeringsforum avstyrks då dessa frågor hör till Boverkets basuppgifter.

Konkurrensverket stöder revisorernas förslag till en förbättrad statistik, uppföljning och analys av överklagade PBL-beslut. Att regeringen skall inhämta information inte bara från Boverket utan även från andra myndigheter och högskolor är något som Konkurrensverket också stöder, med förhoppningen att det skall leda till ett mer allsidigt underlag för regeringens uppföljning. Konkurrensverket avvisar däremot revisorernas förslag om ett planeringsforum. Enligt Konkurrensverket finns det en risk att man inte kan

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

hålla isär rollerna som beställare och utförare/entreprenör, om man samlar byggherrar, myndigheter och entreprenörer i ett sådant planeringsforum.

Umeå kommun tillstyrker förslaget om en kontinuerlig uppföljning av plan- och byggprocessens tillämpningar och forskningsresultat. Detta borde öppna för att kommunerna kan komma fram till vilka åtgärder som bäst effektiviserar planarbetet i den egna kommunen.

Lomma kommun hävdar att nya former bör utvecklas för uppföljning och analys.

Formas anser att det är lämpligt att regeringen överväger ett införande av ett planeringsforum.

Även Kommunförbundet finner att förslaget om ett planeringsforum vid Boverket är intressant. Inrättas forumet måste dock den kommunala medverkan som krävs vara finansierad av staten.

Kortare planeringsprocess där så är möjligt för att få till stånd en ökad konkurrens och billigare produktion

Flera remissinstanser tar upp revisorernas iakttagelser kring den ibland långa processen fram till bygglov och de följer detta kan ha för produktionskostnader och konkurrens. Några instanser betonar å andra sidan att processen ”får ta den tid som behövs” bl.a. för att säkerställa kvaliteten i planeringen.

Boverkets uppfattning är att planprocessen framför allt kan bli för lång efter överklaganden. Boverket slår fast att det är fullt sannolikt att vissa projekt inte kommer till stånd, på grund av rädslan för en lång processtid. Därmed stöder Boverket den i rapporten framförda teorin att osäkerheten om processen och dess längd sannolikt påverkar viljan att exploatera mer än processens längd i sig. Detta talar i sin tur för att spelreglerna borde göras tydligare. Oftast är det emellertid andra faktorer än tidsaspekten och osäkerheten som utgör större hinder för bostadsbyggandet. Boverkets erfarenhet är därtill att en genomtänkt strategisk planering kan göra det möjligt att förkorta detaljplaneskedet utan att göra avkall på kvaliteten. Det förutsätts då att det finns tillräckliga planerarresurser både på kommunal nivå och länsstyrelsenivå. De instrument som kan användas är i huvudsak fördjupningar i översiktsplanen, tidigt programarbete samt program för större områden, som t.ex. stadsdelar, som underlag för flera detaljplaner. Även de förenklingar som anges direkt i PBL kan förkorta processen.

Konkurrensverket poängterar att en utdragen byggprocess inte bara leder till kostnadsökningar i samband med byggandet, utan att det också kan försämra konkurrensen på byggområdet. En utdragen process missgynnar mindre företag som generellt sett inte har samma juridiska kompetens eller lika goda kontakter med myndigheter som stora företag har.

Konkurrensverket konstaterar också att även byggbolagens kostnader för projekt som inte genomförs kan driva upp priserna på de bostäder som faktiskt byggs. Vidare anser Konkurrensverket att en utdragen byggprocess även påverkar konkurrensituationen på andra marknader än byggmarknaden. Utdragna byggprocesser riskerar att fördröja – eller t.o.m. förhindra – nyeta-

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

bleringar och utvidgningar av redan existerande näringsverksamheter. Den sammantagna prisseffekten på bostäder och kommersiella lokaler på grund av en dåligt fungerande byggprocess samt en dålig konkurrens är viktig att studera. Revisorernas rapport visar också att byggprocessen går betydligt fortare om kommunen är markägare än om marken ägs privat. I samband med den kommunala marktilldelningen vill därför Konkurrensverket framhålla vikten av att marktilldelningen sker på ett konkurrensneutralt sätt så att t.ex. inte mindre byggföretag missgynnas.

Lantmäteriet delar revisorernas uppfattning om osäkerheten om utfallet i plan- och byggprocessen kan missgynna mindre aktörer. Utifrån detta delar *Lantmäteriet* också revisorernas förslag om att konkurrensfrågan i samband med byggprocessen ska tas upp inom ramen för en översyn av planprocessen.

Länsstyrelsen i Stockholms län saknar en diskussion i rapporten kring att Sverige internationellt sett har en snabb och effektiv planeringsprocess med hög rättssäkerhet. I en gemensam studie av vissa EU-länder har Boverket och Kommunförbundet konstaterat just detta. Länsstyrelsen menar att i den allmänna debatten ges ofta intrycket att Sverige har ett onödigt tillkrånglat regelsystem. Länsstyrelsen i Stockholms län saknar också en analys och problembeskrivning beträffande plan- och byggprocessens längd i relation till dennas betydelse för kvaliteten. I detta sammanhang är det enligt länsstyrelsen viktigt att förstå skillnaden mellan rationella beslutsprocesser med i förväg kända aktörer och samhällets plan- och beslutsprocesser som präglas av stor oförutsägbarhet vad avser frågeställningar och intressegrupper, såsom är fallet i PBL-sammanhang. I rapporten ignoreras detta, menar länsstyrelsen, i form av uttalanden som att eventuellt införa tidsbegränsningar i plan- och byggprocessen. Det är i stället länsstyrelsens uppfattning att samhällets förmåga att hantera processerna måste utvecklas. Det kommer an på kommunerna och byggherrarna att hantera besvärliga fenomen såsom osäkerhet, oförutsägbarhet, enskild rätt m.m.

Malmö stad pekar på vad kommunerna själva kan göra för att förkorta planhanteringen. En utökad delegation och ändrade arbetsordningar inom kommunen är åtgärder som Malmö vidtagit för att snabba upp handläggningen. Malmö delar revisorernas förslag att det i större utsträckning ska kunna tillämpas enkelt planförfarande vilket dock kräver en lagändring. Malmö stad delar också rapportens slutsats att osäkerheten om hur lång tid ett planprojekt tar kan leda till att färre exploatörer vågar sig in på marknaden. På så sätt verkar också osäkerheten konkurrenshämmande, vilket kan leda till att färre projekt kommer till stånd och att priserna blir högre än de annars skulle ha blivit. Det kan också som framgår av rapporten leda till att endast projekt som har en hög avkastning kommer till stånd, dvs. bostadsprojekt i de mest attraktiva lägena med stor efterfrågan.

Svenska Kommunförbundet slår fast att byggherrarna på marknaden har blivit färre och större. Framst är det de små och medelstora byggherrarna som upplever svårigheter i och med planeringstider och överklaganden med oförutsägbara utfall. Förbundet är däremot inte övertygat om att denna utveckling kan skyllas på en ineffektiv planeringsprocess. Det är troligt att det

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

även finns andra orsaker till att byggprojekt har en tendens att ta lång tid. Förbundet ger tre sådana förklaringar: 1) Samhällets ökade komplexitet;

2) Starka och värtaliga sektorsintressen; 3) Successiva förstärkningar av den enskildes rättsliga ställning. Mer tid och resurser krävs därför främst till utvecklings- och planeringsstadiet där de tre nämnda förklaringarna kan vägas samman.

Kommunförbundet anser dock att kommunerna i hög grad värnar om konkurrensen. Kommunerna är mycket generösa med råd och upplysningar om PBL-systemet, oavsett initiativtagare. Under 90-talet har kommunerna – trots nedgången i byggsektorn – bibehållit merparten av kompetens och resurser inom planeringsområdet. Under samma tid har Boverket och länsstyrelserna drabbats av neddragningar, påpekar Kommunförbundet.

JM AB är positivt till en tidsbegränsning av detaljplanprocessen. Som skälig tid från beslutet att inleda detaljplanprocessen till ett beslut om detaljplanen kan två år en lämplig målsättning. *JM AB* bedömer att det är genom en sådan tidsbegränsning som de största tidsvinsterna i detaljplanprocessen kan göras. Även tiden för olika besvärinstanser bör begränsas, menar *JM AB*. En lämplig målsättning kan vara tre månader. Införandet av tidsgränser bör dock kompletteras med *JM AB*:s givna förslag till ändringar angående översiktsplaner, dvs. att genomförandefrågorna och ekonomiska konsekvenser tydligt skall redovisas i översiktsplanen. *JM AB* menar också att kommunernas arbete med översiktsplanen bör förbättras så att genomförandefrågorna belyses tydligt och de ekonomiska konsekvenserna för byggherren och kommunen klarläggs. Initieringsskedet kan då fortlöpa på ett snabbt sätt och exploatören får en uppfattning om vilka åligganden som kan komma att förväntas av honom. Mer resurser bör läggas på arbetet med översiktsplanen. De ökade kostnaderna på grund av detta skulle kunna sparas in på detaljplanarbetet genom att detaljplanerna görs mer flexibla samt genom att beslutsansvaret angående bygglov och om detaljplan med enkelt förfarande delegeras till tjänstemän på planmyndigheten.

Umeå kommun avvisar den av revisorerna diskuterade modellen med maximitider för kommunens handläggning. Förutsättningarna för handläggning är olika i olika kommuner. En eventuell tidsvinst genom maximitider av handläggning kan komma att bekostas av sämre kvalitet i planinnehållet samt sämre medborgarinflytande. *Länsstyrelserna i Stockholms, Västerbottens och Örebro län* samt *Svenska Kommunförbundet* anser att man måste ha i åtanke att plan- och bygglagsprocessen är en komplicerad process som ibland behöver få ta tid. Förslaget att införa tidsbegränsningar tar inte hänsyn till detta menar instanserna.

Länsstyrelsens samordnande roll bör utvecklas. Ett utvecklingsarbete tillsammans med kommunerna bör initieras

Flera remissinstanser betonar länsstyrelsens viktiga roll i planeringen. Några instämmer i förslaget att länsstyrelsens roll bör definieras och klargöras för

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga 2

länsstyrelserna själva. Länsstyrelserna bör avsätta mer resurser till planering-
en anser också några remissinstanser.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att frågan om kommunal samordning
är av central betydelse för länsstyrelsernas framtid. Länsstyrelsen menar
också att det vore intressant att diskutera om mellankommunal samordning i
PBL skulle kunna utvecklas och breddas till att bli ett instrument för alla de
rumsliga och funktionella regionala frågor som staten genom länsstyrelsen
behöver kunna påverka i länet.

Länsstyrelsen i Stockholms län delar revisorernas åsikt att Regeringskan-
sliet bör följa utvecklingen hos länsstyrelserna, när det gäller hur mycket
resurser som avsätts till kontakter med kommunerna i planeringen. Neddrag-
ningarna de senaste åren riskerar att öka planeringsprocessens längd, och det
är viktigt att upprätthålla en likartad kvalitet i planhanteringen i hela landet.

Revisorerna föreslår i sin rapport att länsstyrelserna får i uppdrag att initi-
era ett utvecklingsarbete tillsammans med kommunerna, i syfte att sprida
mer kunskap om åtgärder som kan leda till en mer förutsägbar och snabbare
planhandläggning. Länsstyrelsen i Stockholms län konstaterar att ett sådant
arbete redan är på gång på många håll, bl.a. i Stockholm län. Länsstyrelsen
för också fram tanken att ett återrapporteringskrav skulle kunna visa att
regeringen prioriterar denna fråga.

Länsstyrelsen i Örebro län anför att länsstyrelserna besitter en, i plan- och
byggsammanhang, unik kompetens. Genom sin medverkan i processen får
länsstyrelserna inblick i enskilda projekt som är av största betydelse för att
bedöma enskilda projekts effekter för enskilda och allmänna intressen. Läns-
styrelserna har därmed goda förutsättningar att vara en initiativtagande och
sammanhållande kraft i utvecklingsarbete som syftar till en förbättrad plan-
och byggprocess inom kommunerna.

Länsstyrelsen i Västerbottens läns erfarenhet är att kommunernas plane-
ringsresurser i många fall är underdimensionerade. Detta gör att kommuner-
na sällan är initiativtagare till projekt samt att fördjupade översiktsplaner
sällan genomförs.

Malmö stad delar revisorernas överväganden att länsstyrelsens roll bör ut-
vecklas och definieras bättre. Den statliga kontrollen bör koncentreras på
frågor som ligger inom länsstyrelsens ansvarsområden. Vidare biträder
Malmö stad revisorernas uppfattning att länsstyrelsens resurser i fråga om
plan- och byggprocessen bör förstärkas, inte minst för att uppmärksamma
länsstyrelsens roll som diskussionspart i den tidiga planeringen.

Svenska Kommunförbundet delar revisorernas uppfattning att länsstyrel-
serna behöver öka sina insatser vad gäller att stödja den mellankommunala
samordningen. Behovet av denna samordning har att göra med att människor
allt oftare bor i en kommun men t.ex. arbetar i en annan. I dag har de mellan-
kommunala frågorna en undanskymd roll i rådande planeringssystem och här
borde länsstyrelserna inta en mer aktiv roll som arenahållare, kunskapsför-
medlare och diskussionspartner. Eftersom det mellankommunala samarbetet
inte alltid sammanfaller med länsgränserna anser förbundet att länsstyrelser-
nas roll inte ska vara för formell och preciserad.

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap**

.
Bilaga 2

Konkurrensverket och *SABO* stöder revisorernas förslag om ett förtydligande av länsstyrelsernas uppgifter och ansvar vad det gäller den mellan kommunala samordningen.

Ger en ”tidig ” planering medborgarinflytande och en kortare process

Enligt *Boverkets* uppfattning är det viktigt att klargöra planeringsförutsättningarna i tidigt programarbete. Medborgare och andra berörda ges då en reell möjlighet att påverka processen, och det skapas ett bättre beslutsunderlag. Verket pekar på en enkätundersökning som verket genomförde där 112 av 140 kommuner såg fördelar med ett tidigt programarbete i detaljplaneskedet. Enligt *Boverket* ger programmen förutsättningar för att lösa så många frågor som möjligt i den tidiga delen av processen. Genom att ge medborgarna och andra berörda en reell möjlighet att påverka skapas ett bättre planeringsunderlag.

Konkurrensverket ställer sig positivt till en utvärdering om de två stegen i detaljplanprocessen behövs eller om de kan sammanföras till ett moment.

Länsstyrelsen i Västerbottens län erfarenhet är att de många stegen i ett normalt planeringsförfarande – vilket innebär många samrådstillfällen – inte bara förlänger processen utan också minskar intresset för medborgarsamverkan. Medborgarnas benägenhet att medverka i processen är oftast kopplat till sena skeden i processen när det står klart att enskilda intressen kommer att påverkas av processens utfall.

Länsstyrelsen i Örebro län att i förarbetena till ändringarna av PBL anges det att de två skedena kan fasas in i varandra. Här skulle ett strukturerat utvecklingsarbete kunna leda fram till tidsbesparingar, menar länsstyrelsen. Dessutom pekar länsstyrelsen på möjligheten att undvara programskedet genom att översiktsplanerna utvecklas. Tanken är då att riktlinjer för kommande detaljplanarbeten skall ingå som en integrerad del i översiktsplanen.

Malmö stad delar revisorernas m.fl. uppfattning att en tidig planering i många fall kan skapa goda förutsättningar för enskildas delaktighet i en planerad stadsutbyggnad eller stadsomvandling. Malmö stad vill framhålla de positiva effekterna av en tidig planering. Malmö stöder revisorerna i att det är angeläget att utvärdera bestämmelserna om program m.m. Nya arbetsformer för en sådan tidig planering bör således utvecklas. Här skulle enligt Malmö stad ett s.k. planeringsforum kunna fylla en viktig uppgift.

Göteborgs kommun delar helt revisorernas uppfattning att planprocessen kan förkortas utan att medborgarinflytandet minskas. Enkelt planförfarande bör kunna användas i många planer och att reglerna för när detta är möjligt måste förtydligas.

Umeå kommun anser att programskedet antingen tas bort eller sammanförs med samrådsskedet. Kommunen bedömer att införandet av detaljplaneprogrammet inte har givit färre överklaganden. I stället riskerar tvåstegsförfarandet att förlänga processen.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

Lomma kommun skriver att det bör utredas om de två stegen i detaljplaneringen kan sammanföras till ett, utan att beslutsunderlag eller allmänhetens insyn och möjlighet till påverkan försämras.

Vilhelmina kommun gör en annan bedömning i sitt remissvar. Kommunen anser att program, MKB och tidigt samråd med länsstyrelsen och sakägare är åtgärder som underlättar planens handläggning fram till utställning och antagande. Enkelt planförfarande kan ytterligare förenklas i de fall inblandade partier inte har någon erinran vid tidigt samråd. För övrigt har Vilhelmina kommun svårt att se att processen kan förenklas utan att risken för överklagningar kommer att öka.

JM AB anser att kravet på program för detaljplan ska tas bort. I och med framtagandet av översiktsplan, detaljplan och bygglov finns det tillräckligt med tillfällen för berörda sakägare och andra berörda att framföra synpunkter.

Svenska Kommunförbundet anser att de två stegen i detaljplaneringen är bra. Inslaget med programskede i detaljplaneringen behöver inte ifrågasättas. Det räcker med vissa justeringar som förbundet fört fram tidigare till regeringen.

Oklara begrepp i PBL behöver förtydligas

Remissinstanserna är med två undantag odelat positiva till att oklara begrepp i PBL förtydligas. Två instanser, Svenska Kommunförbundet och Lantmäteriet, nämner dock att begreppen inte får bli för definierade eftersom det inom PBL måste finnas utrymme för vissa tolkningar. Länsrätten i Kronobergs län pekar på att ett begrepp ”mindre avvikelse” är exemplifierat i förarbetena och att regeringsrättsprejudikat finns att tillgå.

Lantmäteriet ser det som vällovligt att minska osäkerheten hur de oklara begreppen skall användas i praktiken. Samtidigt varnar Lantmäteriet för att det finns en risk för stelbenthet i systemet om begreppen definieras ytterligare. En sådan stelbenthet kan medföra att det önskade rationella förfarandet inte uppnås. Lantmäteriet ställer sig därför tveksamt till om det finns så särskilt stora tidsvinster att göra genom att precisera olika begrepp.

Umeå kommun instämmer i revisorernas uppfattning om att kriterierna för när enkelt planförfarande får användas – ”av begränsad betydelse” och ”ej av allmänt intresse” – bör förtydligas. Detsamma gäller begreppet ”betydande miljöpåverkan” som krav på MKB i detaljplanering.

Även *Göteborgs* och *Lomma kommun* bifaller revisorernas förslag om att förtydliga begreppens innebörd.

Malmö stad informerar att stadsbyggnadsnämnden redan tidigare föreslagit en vidare tillämpning av begreppet ”mindre avvikelse” från plan för att bl.a. snabba upp bygglovsprocessen i ärenden som har begränsad betydelse och inte är av allmänt intresse.

Vilhelmina kommun tar däremot inte ställning till huruvida begreppen bör klargöras. Vilhelmina kommun ger i stället exempel på hur begreppen har tolkats i kommunen. Begreppet betydande miljöpåverkan har inte fått en reell tolkning i miljö- och byggnadsnämnden. Begreppet ”mindre avvikelse” har tolkats snävt. Begreppet ”begränsad betydelse” eller ”saknar intresse för

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

allmänheten” har använts vid följande fall: Om berörda grannar inte har haft någon erinran mot ändring av byggrätt eller återställande av detaljplan har ändringen/återställandet hanterats som ett enkelt planförfarande, med hänvisning att förslagen har ”begränsad betydelse eller saknar intresse för allmänheten”.

Svenska Kommunförbundet påpekar att man inte bör bortse från att en av poängerna med en ramlag som PBL är att skapa ett visst tolkningsutrymme. Förbundet anser att ett eventuellt förtydligande av begreppen är en uppgift för Boverket.

JM AB menar att begreppet ”betydande påverkan på miljön” bör definieras. På så sätt begränsas upprättandet av MKB till projekt där betydande påverkan på miljön verkligen kan uppstå. Det är *JM AB*:s uppfattning att MKB i dag utarbetas i anslutning till nästan varje detaljplan oavsett graden av miljöpåverkan.

Även *SABO* ställer sig positiv till att de oklara begreppen i PBL reds ut, likaså *Formas* och *Konkurrensverket*.

Övriga synpunkter och förslag på hur processen kan effektiviseras

I yttrandena har vissa remissinstanser uppehållit sig vid de möjligheter att förkorta detaljplaneprocessen som redan finns inom den gällande lagstiftningen. Förslagen rör bl.a. fördjupade översiktsplaner, ökad delegation, enkelt planförfarande m.m. Även andra förslag som syftar till att effektivisera processen redovisas nedan.

Boverket uppfattar att det är möjligt att inom ramen för nuvarande lagstiftning påskynda processen och uppnå bra kvalitet genom att ha en helhetssyn i planering och byggande. Kommunerna kan förkorta processen genom vad verket kallar för strategisk planering. De instrument som kan användas är i huvudsak fördjupningar i översiktsplanen, tidigt programarbete och program för större områden, t.ex. stadsdelar. Vidare anser Boverket att ytterligare möjligheter att förkorta processen som redan finns inom lagstiftningen bör användas i större utsträckning. Verket syftar på PBL:s möjligheter till bygglovsbefrielse, delegation, enkelt planförfarande m.m.

Även *Göteborgs* och *Vilhelmina kommun* nämner att enkelt planförfarande borde kunna användas i större utsträckning.

Fler instanser för fram förslaget om att fördjupade och förbättrade översiktsplaner kan förbättra och förkorta detaljplaneprocessen. *Lomma kommun* anser att den fördjupade översiktsplanen i större utsträckning bör kunna användas som grund för bygglov. Ett bygglov bör t.ex. kunna prövas som ”mindre avvikelse” med stöd av den fördjupade översiktsplanen när ett projekt avviker från en detaljplan – men samtidigt är förenlig med intentionerna i en senare upprättad översiktsplan.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att fördjupade översiktsplaner skulle förkorta planeringsprocessen. Vidare skulle en balansering av exploateringstrycket med en jämnare fördelning av samhällsutvecklingen över

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

landet minska överhettningstendenserna och dess tidsfördröjande konsekvenser. Länsstyrelsen anser att kunskaperna om hur medborgarsamverkan påverkar processtiden bör fördjupas. Lagstiftningen kan också förtydligas med avseende på hur allmänna och enskilda intressen skall balanseras. I sammanhanget kan det finnas fog för en översyn av överklagningsordningen så att i vart fall s.k. okynnesbevärläns inte tillåts fördröja processen.

Som alternativ till att genomföra både en detaljplaneprocess och bygglovsförfarande anser *Umeå kommun* att vissa större avvikelser från en detaljplan borde kunna medges i stället. Detta skulle i så fall kunna prövas i en vidgad bygglovshantering, och samrådsfasen i planprocessen skulle kunna vara en del av bygglovsprövningen. Umeå kommun menar att man på detta sätt både enklare och snabbare skulle uppnå samma öppenhet, medborgarinflytande och rättssäkerhet som i en planprocess.

Även *JM AB* för fram detta resonemang i sitt yttrande. PBL bör ändras så att detaljplanerna kan bli mer flexibla. Det skulle möjliggöra att många frågor som i dag regleras i detaljplanen i stället regleras i bygglovsskedet.

Vilhelmina kommun föreslår att beslut om detaljplaner skall delegeras från kommunstyrelsen till miljö- och byggnadsnämnden för att på så sätt förkorta beslutsprocessen. I dag beslutar miljö- och byggnadsnämnden bara i upprättandet av detaljplaner med enkelt planförfarande. Vilhelmina kommun stöder också förslag på enklare handläggning vid enklare åtgärder i detaljplaner, t.ex. kan beslut om dessa frågor delegeras till tjänstemän. Vilhelmina kommun hävdar dessutom att en översyn och lättnader av regler för strandskydd skulle underlätta den kommunala hanteringen av bygglov.

Även *Umeå kommun* uppehåller sig vid möjligheten till delegering av beslut. Umeå kommun anser att det vore bra om det förtydligades när kommunfullmäktige kan delegera beslut om antagande av detaljplan till kommunala nämnder. PBL:s nuvarande generella begränsning (att planen inte får vara "av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt") leder till tolknings svårigheter som i sin tur kan innebära att ärendet långt senare återförvisas och projektet därmed försenas. I remissvaret uppger Umeå kommun att som situationen är nu så förs vissa planer till fullmäktige för "säkerhets skull", trots politisk enighet och uppfyllda delegeringsvillkor.

JM AB tar i sitt yttrande upp problemet med långa initieringsskedet, möjligheterna till enskild rätt till planprövning samt problematiken kring de s.k. exploateringsavtalen.

Det är *JM AB*:s erfarenhet att initieringsskedet i många fall kan var väl så långt som den formella planprocessen och i vissa fall t.o.m. längre. Detta kan medföra att ett bostadsprojekt läggs åt sidan. För att få fram fler projekt skulle regler kunna införas i PBL som ger möjlighet till enskild rätt till planprövning. En fastighetsägare eller en byggherre med stöd av avtal med fastighetsägaren skulle kunna få ett projekt prövat dels i förhållande till grannar i den lokala omgivningen, dels i den offentliga politiska församlingen. Närmare utrednings- och planarbete skulle inte behövas inom planmyndigheten i dessa fall. *JM AB* menar att denna enskilda rätt till prövning sannolikt skulle medföra fler attraktiva projekt samt att fler byggherrar skulle kunna agera på marknaden.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

JM AB vill ha tydligare regler för exploateringsavtal och en möjlighet till överprövning av desamma. JM AB noterar att rapporten inte omfattar exploateringsavtal. Exploateringsavtalen arbetas oftast fram samtidigt som detaljplanen och de reglerar genomförandet av innehållet i detaljplanen, ofta med ekonomiska konsekvenser för byggherren. Genom avtalen kan byggherren åläggas att bekosta vissa åtgärder i den mån det är skäligt med hänsyn till den nytta som byggherren kan förväntas få av detaljplanen. Lagstödet för träffandet av exploateringsavtal begränsas till vissa bestämmelser i PBL. I och med att tydliga regler saknas har det i vissa fall medfört att kostnader som skulle belasta skattebetalarna i stället har vältrats över på de boende i ett specifikt bostadsområde. Därför menar JM AB att det är angeläget att definiera när byggherren är ansvarig för finansieringen av allmänna anläggningar. Utgångspunkten bör vara att byggherren skall stå för dessa kostnader när det är det aktuella projektet som föranleder att den allmänna anläggningen behövs. Ett införande av överprövningsmöjlighet av exploateringsavtal bör också övervägas.

Länsstyrelsen i Stockholms län tar upp de svårigheter som införandet av miljöbalken har medfört för projekt som ska prövas enligt olika lagstiftningar. Svårigheterna är tydligast mellan PBL och miljöbalken, där tillståndsprövning i det sistnämnda fallet ska göras utifrån mera absoluta kriterier. I och med detta uppstår problem för såväl myndigheter och företagare som enskilda. Länsstyrelsen i Stockholms län föreslår att revisorerna eller någon annan instans borde studera en allmänt förekommande företeelse och studera hur den möter olika regelsystem. Syftet skulle vara att effektivisera samspelet istället för att ha den dubbelprövning som i dag komplicerar hanteringen och som är svår för den enskilde att förstå.

Även *Malmö stad* tar upp förhållandet mellan PBL och andra lagar, vilket kom att diskuteras i samband med förberedelsearbetena för Citytunneln i Malmö. Erfarenheterna från den diskussionen visar att förseningar i planprocessen kan uppstå på grund av tveksamheter i samspelet mellan miljöbalken, järnvägslagen och PBL. Malmö stad tar därutöver upp några av de förslag som konsulten i revisorernas granskning fört fram, nämligen att man bör minska de aspekter som planeringen ska hantera och göra planen mer flexibel. Byggnadernas utformning och placering borde i vissa fall kunna lämnas fritt för markägare/exploatör att bestämma. "Överarbetade" planer med alltför detaljerade bestämmelser riskerar att snabbt bli inaktuella med följden att planen måste ändras.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga 2

Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning.....	1
2	Revisorernas överväganden	2
2.1	Allmänna synpunkter.....	2
2.2	PBL och processen.....	3
2.3	En effektivare plan- och byggprocess genom bättre uppföljning....	6
2.4	Förseningar i plan- och byggprocessen minskar konkurrensen och fördyrar produktionen	8
2.5	Länsstyrelsens roll i den fysiska planeringen.....	11
2.6	Överklaganden, prövningsinstanser m.m.	13
2.7	Oklara begrepp i PBL behöver tydliggöras.....	15
3	Revisorernas förslag	17
Förord.....		20
Sammanfattning.....		21
1	Granskningens bakgrund och inriktning	23
1.1	Bakgrund	23
1.2	Inriktning och metoder.....	24
2	Regelverket kring plan- och byggprocessen	25
2.1	Översiktsplanen	26
2.2	Områdesbestämmelser	28
2.3	Detaljplan.....	29
2.4	Bygglov	31
2.5	PBL och överklaganden.....	31
2.6	Boverket och uppföljningen.....	33
3	Kommunernas resurser och kompetens	37
3.1	Stora skillnader i kompetens och resurser.....	37
3.2	Detaljplaneprocessen i Stockholm	38
3.3	Kommunerna ersätts inte för den tidiga” planeringen.....	39
4	Länsstyrelsens medverkan i processen	40
4.1	Länsstyrelsernas roll och tillsynsfunktionen	42
4.2	Hur ser länsstyrelserna på planprocessen?.....	43
4.3	Kommunerna och enkelt planförfarande.....	50
5	Vilken betydelse har överklaganden för processens genomförande?....	51
5.1	Tidigare utredningar m.m.	51
5.2	Medborgarinflytandet och överklaganden i planeringen.....	54
5.3	Överklagade detaljplaner i några kommuner	56
5.4	Överklagas även ”enkla planer”?.....	58
5.5	Regeringen föreslår ändrad instansordning vid överklaganden?...	59
6	Pågående förändringsarbete	59
6.1	Byggkostnadsdelegationens resultat följs upp genom ett Byggkostnadsforum.....	60
6.2	Länsstyrelsen om bostadsbyggandet i Stockholms län	61
6.3	Stockholms stad och Länsstyrelsen i Stockholm föreslår förtydliganden i PBL	63

6.4	Kommunförbundet.....	63
7	Bostadsprojekt i tre kommuner.....	64
8	Tidsåtgång och kostnader	71
8.1	Stor variation i tidsåtgången	74
9	Revisorernas överväganden	80
9.1	Allmänna synpunkter.....	80
9.2	Ett samlat ansvar för PBL-frågorna	82
9.3	PBL och överklaganden.....	83
9.4	Kan förseningar förebyggas?	85
9.5	Länsstyrelsens roll bör utvecklas	88
9.6	Sammanfattande förslag	89
10	Bilaga 1 – Riksdagens revisorers länsstyrelse- enkät.....	91
11	Bilaga 2 – Tidsåtgång och kostnader - Konsultrapport.....	97

**Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.:Fel! Okänt namn
på
dokumentegenskap
.**