

# Makten över byggandet

Kampen om planmonopolet mellan stat och kommun

# Abstract

Den svenska flernivådemokratin innebär att ansvaret över byggnadspolitiken vilar såväl hos staten som hos landets kommuner. Sedan den första byggnadsstadgan beslutades i riksdagen har maktfördelningen mellan nivåerna förändrats. Denna uppsats undersöker vilka resultat dessa förändringar lett till med tonvikten lagd på samtiden och de nu gällande författningarna *Plan- och bygglagen* och *Miljöbalken*. Beslutsfattandets legitimitet kontra samhällets komplexitet är centralt för uppsatsen. Eventuella maktförskjutningar mellan de båda nivåerna innebär i praktiken också maktförändringar mellan folkvalda politiker i kommunens byggnadsnämnd och experter i form av länsstyrelsens tjänstemän. Uppsatsen genomför en komparativ fallstudie genom att spåra de processer som i tre plan- och byggärenden inneburit en dragkamp mellan stat och kommun. Slutsatsen är att en tilltagande komplexitet i såväl samhälle som lagstiftning kräver tydlighet i beslutsfattandet för att uppnå en hög legitimitet.

*Nyckelord:* Legitimitet, Byggnadspolitik, Flernivådemokrati, Ämbetsman, Beamtenherrschaft, Riksintressen, Planmonopol.

*Antal ord:* 7913

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställningar .....	1
1.2	Teori och metod .....	2
1.3	Källmaterial och avgränsningar .....	2
1.4	Disposition .....	2
1.5	Begrepp .....	2
<b>2</b>	<b>Teoretiska och metodologiska utgångspunkter</b> .....	<b>3</b>
2.1	Legitimitet .....	3
2.2	Ämbetsmannen .....	4
2.3	Beamtenherrschaft .....	4
2.4	Analysverktyg .....	5
2.5	Fallstudiens metodologi .....	6
<b>3</b>	<b>Förvaltningsmodell</b> .....	<b>7</b>
3.1	Den statliga byggnadspolitiken .....	7
3.2	Planmonopol .....	8
3.3	Plan- och bygglagen .....	9
3.4	Riksintressen .....	10
3.5	En ny Plan- och bygglag .....	12
<b>4</b>	<b>Fallstudie Stockholm</b> .....	<b>13</b>
4.1	Lindgården (Konsthallen 2) .....	13
4.2	Polhemsgatan 11 (Fortifikationen 2) .....	15
4.3	Åsögatan 168 (Pahl 8) .....	16
<b>5</b>	<b>Analys</b> .....	<b>17</b>
5.1	Maktförskjutning i bostadspolitiken .....	17
5.2	Analys Lindgården (Konsthallen 2) .....	19
5.3	Analys Polhemsgatan 11 (Fortifikationen 2) .....	19
5.4	Analys Åsögatan 168 (Pahl 8) .....	20
5.5	Diskussion .....	21
<b>6</b>	<b>Avslutning</b> .....	<b>22</b>
<b>7</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>23</b>

# 1 Inledning

När Sveriges städer och tätorter växer skapas obönhörligen intressekonflikter. Detta gäller inte minst behovet av ny infrastruktur och bostäder samtidigt som äldre kulturmiljöer och naturmark kräver sitt bevarande. I skärningspunkten mellan dessa motverkande intressen pågår en maktkamp mellan stat och kommun. I en flernivådemokrati som Sverige är det naturligt att makten varierar mellan nivåerna och att en förskjutning sker över tid. I denna uppsats granskas samspelet mellan det kommunala planmonopolet, som tillerkänner kommunen rätten att planera sitt område och den statliga nivåns intervention i detta genom införandet av *Plan- och bygglagen* och riksintressen i *Miljöbalken*.

Ämnet är intressant att utforska eftersom det har ett mycket stort allmänintresse, såväl direkt som indirekt. Byggverksamheten kan sägas omfatta samtliga svenskar eftersom vi är beroende av byggandet för vårt boende, en stor del av svenskarna är sysselsatta inom byggbranschen och en majoritet av nationalförmögenheten ligger i fastigheter. Detta innebär att även pensioner och andra sparformer till stor del är beroende av det bebyggda Sverige. Lägg där till det självklara; den bebyggda miljön utgör också allas vårt närområde.

Dessutom har maktförhållandet mellan kommun och stat ytterligare en dimension i det aktuella fallet. Den kommunala planeringen sköts ytterst genom beslut av folkvalda genom byggnadsnämnd och kommunfullmäktige medan statens maktutövning sker genom experter vid länsstyrelsen. Detta innebär att en eventuell förändring av beslutsnivå för byggnadsärenden också innebär en maktförskjutning från politiker till tjänstemän.

Eventuella maktförskjutningar i beslutsprocessen för byggande påverkar således huvuddelen av landets invånare och hur inflytande däröver kan utverkas.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Föreliggande uppsats syftar till att undersöka det kommunala självstyrets gränser och hur staten utvecklats som beslutsaktör i byggprocessen. Makten över den bebyggda miljön har stor inverkan över vår vardag. Därför blir eventuella förändringar i denna makt intressant att studera för att svara på nedanstående frågeställningar.

*Hur har maktförhållandet mellan stat och kommun inom byggnadspolitiken utvecklats under det senaste seklet?*

Och

*Hur har införandet av Plan- och bygglagen och riksintressen förändrat maktförhållandet mellan stat och kommun i byggnadspolitiken?*

## 1.2 Teori och metod

Uppsatsen kommer att utgå från de demokratimodeller som beskrivs i Rune Premfors *Den starka demokratin* och den statsvetenskapliga analys av förvaltningspolitikens problem som återfinns i *Politik som organisation*, där Bo Rothstein varit redaktör. Förutom en litteraturstudie av angivna böcker och de olika författningar som inneburit såväl kommunalt planmonopol som riksintressen genomförs en komparativ fallstudie, enligt metoden processpåring. Fallen är tre, sinsemellan olika ärenden där länsstyrelsen upphävt planer eller bygglov som Stockholms stad beslutat om.

## 1.3 Källmaterial och avgränsningar

Uppsatsens källmaterial kommer att bestå av de författningar som stiftats för att skapa det kommunala planmonopolet och riksintresseområdena. För att avgränsa arbetet kommer uppsatsens fokus att ligga på Stockholms stad och länsstyrelsen i Stockholms län. I fallstudien kommer relevanta dokument från Stockholms stad och länsstyrelsen att användas som material.

## 1.4 Disposition

Uppsatsen disponeras så att en inledande del presenterar den teoretiska och metodologiska bakgrund uppsatsen kommer att utgå ifrån. Efter detta görs en genomgång av den förvaltningspolitiska historien gällande byggverksamheten från den första byggnadsstadgan fram till den nya *Plan- och bygglagen*. Med stöd i denna litteraturstudie undersöks i en fallstudie, tre ärenden, Lindgården, Fortifikationen 2 och Pahl 8 i Stockholm, som varit föremål för omfattande processer med olika beslutsnivåer involverade. Efter detta analyseras materialet och de uppställda frågorna bevaras.

## 1.5 Begrepp

I denna uppsats förekommer ett stort antal förvaltningspolitiska begrepp. I texten kommer benämningarna byråkratin, förvaltningen, ämbetsmännen och tjänstemännen användas synonymt. Jag är medveten om dessa ords olika laddning och de förekommer således i texten i de sammanhang som de refererade källorna använder dem. I min analys använder jag det mer neutrala tjänstemännen.

## 2 Teoretiska och metodologiska utgångspunkter

En central fråga för statsvetenskapen är frågan om var och hur den politiska makten utövas. Syftet med denna uppsats är att undersöka hur makten över byggandet förändrats mellan den statliga och kommunala nivån sedan införandet av den första byggnadsstadgan 1874. Fokus är lagt på de senaste decennierna och hur den statliga styrningen av byggverksamheten genom länsstyrelserna utvecklats sedan *Plan- och bygglagen* infördes 1987, då de så kallade riksintressena introducerades. Frågan berör ett bredare fält än den organisatoriska dragkamp som kan inträffa i en flernivådemokrati. De berörda nivåerna skiljer sig från varandra i så måtto att den lägre, kommunala nivån är folkvald och den överprövande, statliga nivån ämbetsmannastyrd. Det är alltså en fråga om eventuella maktförskjutningar mellan politiker och experter i huvudsak. Detta föranleder att undersökningen utgår ifrån legitimitetsbegreppet.

### 2.1 Legitimitet

Legitimitetsbegreppet är grundläggande för statsvetenskapen eftersom det utgår ifrån vilken folkförankring makthavarna har. I demokratier kan detta se olika ut beroende på vilken demokratisyn som råder. Den österrikiske nationalekonomen Joseph Schumpeter anser att demokratin är liktydig med ”en fri tävlan bland möjliga ledare om väljarnas röster”. Denna något snäva demokratisyn kan utvidgas till frågan om hur demokratin utövas och vad den syftar till. Här finns stora skillnader mellan en liberal demokratisyn som i huvudsak menar att staten är till för att skydda medborgarna från offentliga ingrepp och exempelvis en socialistisk demokratisyn som ser staten som en garant för genomförandet av social rättvisa. Sedan de franska och amerikanska revolutionerna infört ett representativt statsskick kom den representativa demokratin att vinna mark. Det vill säga att medborgarna utser representanter som för deras talan. Denna typ av legitimitetsskapande är vanlig i de liberala demokratierna. Ett annat sätt att se på legitimitet för makten är den direkta demokratin som innebär att varje medborgare ska medverka i de beslut som fattas gemensamt. Denna syn bygger på den antika demokratiuppfattningen så som den kom till uttryck i de grekiska stadsstaterna (Premfors 2002:12ff).

Bo Rothstein anser å sin sida att demokratin är uppbyggd med två sinsemellan mycket olika aktörer som utför maktutövningen. Han anser att den representativa nivån med valda politiker kan anses legitim eftersom de tillsätts och röstas bort i

allmänna val. När det gäller tjänstemän är det istället meriter som ger upphov till tillsättande och juridiska eller politiska ingripanden som kan leda till avsättning. Dessutom är den politiska makten beroende av beredande expertorgan med ämbetsmän. Beroendet ställer, enligt Rothstein, också frågan om vem som är herre och vem som är tjänare och om förvaltningen är ett redskap, vilka syften den då tillåts tjäna. Detta kan sägas utgöra grunden för studiet av förvaltningspolitik (Rothstein (red) 2001:7f).

## 2.2 Ämbetsmannen

Lennart Lundquist anser att förvaltningen med dess ämbetsmän har en central roll i demokratins praktik och upprätthållande. Han anser att välfärdsstatens ämbetsmän spelar en fundamental roll i demokratins processer eftersom det ofta är de som initierar, bereder, implementerar och utvärderar de politiska förslagen. Eftersom politikerna, enligt Lundquist, kommer och går fyller förvaltningsorganisationen rollen som både institutionellt minne och kontinuitetsbärare. Eftersom det är inom förvaltningen som implementeringen sker anser Lundquist att ämbetsmannen är den som får en politisk fråga att gå från ord till handling. Det är också ämbetsmannen som möter enskilda medborgare i deras vardag. Enligt Lundquist innebär detta att förvaltningens sätt att verka styr samhällsmedborgarnas syn på offentliga verksamheter och i förlängningen statens legitimitet (Lundquist 1998:25).

Detta överensstämmer med Friedrich Hegels uppfattning om byråkratin, genom ämbetsmännen, som en viktig roll i det allmännas inflytande. I den konservativa syn han anlägger på samhället ska ämbetsmannen både vara rådgivare åt den överordnade makten (monarken i Hegels fall) och allmänintressets värnare gentemot de särintressen som uppstår. Hegel kallar detta ämbetsmannens autonomi och anser att de tillhör en universell klass i nationens intresse (Premfors 2002:71).

## 2.3 Beamtenherrschaft

Studiet av förvaltningspolitik berör därmed de mest grundläggande filosofiska frågeställningarna om förhållandet mellan stat och medborgare. Frågeställningen tangerar den normativa frågan om förvaltningen *bör* ta politiska hänsyn eller om den inte ska göra det. Samma sak gäller den empiriska frågan om hur det faktiskt *är* när det gäller hänsynstagande från förvaltningstjänstemän. Rothstein anser att detta sätter fingret på cirkelsambandet att politik är organisation och att organisation också är politik. Rothstein motsätter sig Lundquists resonemang om den upplyste ämbetsmannen som en demokratins väktare. Istället anser han att

tjänstemannen är en del i politikproduktionen alldeles oavsett om personen är politiskt tillsatt eller ej (Rothstein (red) 2001:11f).

Den fara som det innebär att förvaltningen får för stort inflytande i relation till politikern kallar den tyske sociologen Max Weber för ”beamtenherrschaft”. Med det anser han att tjänstemän med sitt kunskapsövertag gentemot politiker blir de som i praktiken fattar besluten. I Sverige har andelen högskoleutbildade tjänstemän stigit under efterkrigstiden. Dessa kan utveckla en särskild kåranda och yrkesetik som skapar mycket starka bindningar till vissa frågor. Detta kan i sin tur utveckla en sådan hängivenhet att de politiskt blir svåra att styra (Bergström 2001:177f).

Webers resonemang om tjänstemannabyråkratin bygger på ett idealtypsresonemang där han, för att undersöka fenomenet, renodlat det i en idealtyp. Han ser byråkratin som en regelstyrd maskin som baserar sin verksamhet på expertkunskaper. I detta resonemang blir byråkratin ett verktyg för de styrande att utöva sin makt. Weber anser att det han kallar för kollegial byråkrati fungerar så länge organisationerna är tillräckligt små. När de växer kommer också byråkratin att växa till en hierarkisk byråkrati eftersom den, enligt Weber, besitter överlägsen effektivitet. Effektiviteten blir sedan svår att härska över från demokratiskt håll. Weber har här en oro för hur byråkrati och demokrati påverkar varandra. Han anser att den representativa demokratis syfte är att föra fram ett tillräckligt starkt politiskt ledarskap till makten för att styra byråkratin. Detta blir allt svårare när de politiska partierna tenderar att bli masspartier som i sin tur är omfångsrika byråkratier i sig (Premfors 2002:69f).

Weber anser att den enda vägen att stärka demokratin i förhållande till byråkratin är att antingen stärka politikens ledarskap över tjänstemännen eller att minska inflytandeområdet i samhället som står under demokratisk kontroll (Premfors 2002:71).

## 2.4 Analysverktyg

Utifrån teorigenomgången har jag konstruerat ett analysverktyg i form av en enkel fyrfältare.

Hög legitimitet	Direkt demokrati	Representativ demokrati
Låg legitimitet	Autonom ämbetsman	Beamtenherrschaft
	Låg komplexitet	Hög komplexitet

Fyrfältaren utgår ifrån det spänningsfält jag uppfattat i förvaltningspolitiken mellan legitimitet och komplexitet. Ju komplexare ett samhälle blir, desto större tjänstemannaorganisation krävs för att styra över det. Lundquist anser att



ämbetsmannen har en viktig roll i det allt mer komplexa demokratiska systemet som kontinuitetsbärare. Weber anser å sin sida att denna roll endast kan fungera legitimt i ett samhälle som inte är för omfattande. Bli samhället för komplext blir istället ämbetsmannen en ostyrbar byråkrat i ett beamtenherrschaft. Den högsta legitimiteten uppnås enligt den antika direktdemokratin där alla är med och fattar beslut. Denna demokratimodell skapar dock svårstyrbarhet i komplexa demokratiska organisationer.

Före analysen tar vid följer en historisk bakgrund till hur Sveriges förvaltningsmodell ser ut beträffande byggnadspolitiken.

## 2.5 Fallstudiens metodologi

En komparativ fallstudie innebär att ett begränsat antal händelser klassificeras och jämförs i syfte att dra specifika slutsatser. Fallstudien ger en hög grad av validitet i jämförelse med en kvantitativ undersökning, eftersom fallstudien innehåller mer information om de enskilda undersökningsobjekten. Samtidigt kan fallstudien kritiseras för att det begränsade antalet objekt riskerar att minska möjligheten till generella slutsatser.

Den kvalitativa metoden innebär att kriterierna som används för att välja de fall som studeras blir starkt sammankopplade med resultatet. Detta gäller särskilt då undersökningen syftar till att observera orsakerna till eventuella likheter eller olikheter mellan fallen utifrån de komplexa processer som lett fram till dem. Med andra ord är detta ett sätt att spåra de kausala kopplingar som finns mellan orsaker och utfall. Metoden att utgå ifrån de bakomliggande processerna gör att antalet orsaker kan begränsas och undersökningen ges högre validitet. Alexander George och Andrew Bennett kallar detta för process tracing, eller processpåring på svenska (George & Bennett 2005:206ff).

För att öka möjligheten till vetenskapliga slutsatser ur materialet har uppsatsens fall valts ur de senaste årens ärenden där länsstyrelsen överprövat beslut av Stockholms stad. De tre fallen är sinsemellan olika eftersom ett är ett renodlat planärende, ett är ett renodlat bygglovsärende och ett är ett kombinerat plan- och byggärende.

## 3 Förvaltningsmodell

Den svenska förvaltningsmodellens uppbyggnad statueras i regeringsformen och innebär att det finns två politiska nivåer, den statliga och den lokala. Den lokala nivån är i sin tur uppdelad i landstinget och kommunen. Gemensamt för de båda nivåerna är att riksdagen genom lagar ålägger dessa sina uppgifter och verksamhetsområden. En stor del av den offentliga verksamheten utförs på lokal nivå genom ett kommunalt självstyre (Regeringsformen 1 kap §§1-7).

Regeringsformen är också mycket tydlig med byråkratins självständighet i förhållande till de beslutande församlingarna. Vare sig andra myndigheter eller politiken får därför direkt påverka exempelvis en länsstyrelses beslut. I det andra kapitlets första paragraf står följande:

”Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag”.

Kommunernas bemyndigande styrs av kommunallagen (SFS 1991:900) och specifikt när det gäller byggnadspolitik av *Plan- och bygglagen* (SFS 2010:900). Här statueras att kommunerna är ansvariga för att planlägga användningen av mark och vatten inom sina geografiska gränser. Länsstyrelserna är statens förvaltningsmyndighet i varje län med uppdrag att bevaka och tillgodose statens intressen på det lokala och regionala planet. Detta innebär att länsstyrelserna fungerar som överprövande instans i exempelvis byggnadsfrågor. Sedan 2011 fungerar instansordningen för vidare överprövning så att mark- och miljödomstolen och mark- och miljööverdomstolen är de organ som är överordnade länsstyrelserna (Regeringens proposition 2006/07:98).

### 3.1 Den statliga byggnadspolitik

Byggverksamheten har alltid varit en fråga som delats mellan olika beslutsnivåer i samhället. I det för staten viktiga städerna, däribland huvudstaden, har alltid byggandet varit starkt statligt reglerat. Den första för hela riket gällande byggnadsstadgan infördes 1874 hade som huvudsyfte att skapa sanitära miljöer, minska brandrisken och främja rörelsen i de dåtida orterna. Detta innebar dock att regleringen av byggnadsverksamheten förblev olika beroende på om kommunen varit en landskommun, en köping eller en stad. Detta var den första rikstäckande stadsplanlagstiftningen som införts i Sverige. Som komplement till stadgan försågs landets länsstyrelser med mönsterblad för tänkta tillkommande städer och hur de skulle indelas i gator och kvarter. De nya stadsplanerna skulle efter

upprättande godkännas av staten, Kungl. Maj:t. Detta innebar i sin tur att staten ofta genomförde ändringar i de lokala planerna utan tanke på hur dessa ändringar skulle komma att påverka kommunernas ekonomi (Hedenmo & von Platen 2007:31f).

Detta kom att förändras i 1907 års lag som istället stipulerade att olämpliga planer skulle skickas tillbaka till den kommunala nivån för omarbetande. Detta är en ordning som allt som oftast fortfarande gäller. I arbetet med den nya lagen diskuterades också införandet av obligatoriska byggnadsnämnder i kommunerna för att skapa en förvaltningspolitiskt tydlig ansvarsordning. Frågan kom dock att få vänta. Istället infördes en ny ordning för statens granskning av planerna. Det tidigare Överintendentsämbetet som införts av Axel Oxenstierna på 1600-talet ersattes av Byggnadsstyrelsen 1918 och med förändringen kom en lokal organisation. Sverige fick genom detta 12 länsarkitekter som sedermera kom att bli en del av länsstyrelserna (Hedenmo & von Platen 2007:34f).

Efter många års diskussion reviderades byggnadsstadgan 1931 och kommunerna blev ålagda att inrätta byggnadsnämnder. Nämnderna skulle innehålla minst fem ledamöter och en sekreterare som var jurist från antingen häradsrätten eller magistraten. Det faktum att sekreteraren kom från en statlig instans understryker att nämndinförandet var en villkorad decentralisering. Lagstiftningen möjliggjorde en aktivare kommunalplanering som i första hand syftade till att bryta markägarnas maktdominans i planeringen (Hedenmo & von Platen 2007:41).

Mellan åren 1933 och 1947 arbetade den Bostadssociala utredningen på regeringens uppdrag med att lägga fram grundragen för efterkrigstidens bostadspolitik. Utredningen resulterade i tre propositioner som kom att göra stadsbyggnads- och bostadspolitik till ett eget statligt politikområde (SOU 1945:63).

## 3.2 Planmonopol

Bärande för bostadspolitiken var att kommunerna fick huvudansvaret för att anordna ett drägligt boende för alla. För att uppnå detta mål fick kommunerna ett flertal verktyg från statsmakten genom byggnadslagen och byggnadsstadgan. Ett av de viktigaste var det så kallade kommunala planmonopolet. Planmonopolet innebar att varje kommun blev ansvarig att planlägga och förfoga över användningen av marken inom kommungränsen. (Hedenmo & von Platen 2007:11).

Under samma tid tillkom de kommunala bostadsbolagen och det allmänna kom på så sätt att styra över bostadsutvecklingen genom såväl markägande, byggande och myndighetsutövning. Förutom att bygga nya bostäder ingick det i politiken att riva gamla hus som ansågs "saneringsmogna" med avsaknad av moderna bekvämligheter (Hedenmo & von Platen 2007:20). Tillsammans med fördelaktiga lån och avdrag som garanterades av staten kom byggverksamheten att på 1960-talet uppgå till över 100 000 nya lägenheter per år i Sverige. Detta

förändrade bostadspolitiken eftersom målet att lösa bostadsbristen med detta kom att uppfyllas mot 1960-talets slut. Istället dök andra utmaningar upp i form av tomma bostäder och livlösa stadskärnor (Hedenmo & von Platen 2007:55ff).

### 3.3 Plan- och bygglagen

I mitten av 1970-talet förbereddes ny lagstiftning för att lösa de nya problem som uppstått i städerna. När bostadsmarknaden förändrats så att många lägenheter stod outhyrda och innerstäderna tömdes på invånare som istället valde nybyggda småhus i grannkommuner började de kommunala bostadsbolagen att få problem. Samtidigt avstannade de stora saneringsprojekt som pågått i städerna och en ny, mer bevarandeinriktad syn, fick fotfäste (Jörnmark 2009:28).

Dessa förändringar krävde ny politik och regeringen tillsatte en utredning om ny planlagstiftning. Denna kom att verka till 1974, men hann aldrig utvecklas till konkret lagstiftning före det att den socialdemokratiska regeringen byttes ut två år senare. Partiet hade då styrt Sverige under en 44-årsperiod. Den nya borgerliga regeringen tillsatte snart ytterligare en utredning om framtidens byggande (Hedenmo & von Platen 2007:83).

De båda s.k. PBL-kommittéerna kom till olika slutsatser, där den första pläderade för utökad kommunal ägarstyrning och den senare på ett starkare bevarandeskydd. Resultatet blev en lagstiftning med motstående syften som öppnade upp för många tolkningar. (Jörnmark 2009:17). Den första utredningen pekade ut fem olika områden som viktiga för framtidens byggande:

- Utvidgad samhällelig reglering av hur all mark ska användas.
- En lagstiftning som inte bara gäller nybyggen utan all bebyggelse med långtgående kommunal bestämmanderätt.
- Förenkling av lagstiftningen.
- Styrande övergripande planering och ett förenklat detaljplaneförfarande.
- Samordning mellan lokala planer och en tänkt riksplan.

Sammantaget handlade förslagen om en utökad central planering där spontanitet i byggandet skulle undanröjas. Istället skulle de starka offentliga verktygen hindra förändringar av innehåll i bebyggelsen och ge en övergripande reglering av markanvändningen. Byggnadspolitiken skulle således styras av staten med en riksplan som sedan bröts ned till en kommunplan som de lokala politikerna styrde över. Detta förutsatte en riksplan som pekade ut statens övergripande intressen som riksintressen (Jörnmark 2009:32).

Den andra PBL-utredningen föreslog en annan inriktning för lagstiftningen men utgick från det liggande förslaget. Den långtgående centralismen skrotades till förmån för en lokalare process. Däremot förändrades inte synen på samhällets styrande roll. Detta kom att innebära att förslaget om en riksplan försvann till förmån för en övergripande kommunal planering med ett starkt detaljplaneinstitut. Resultatet blev att detaljplaneringen för varje enskilt projekt skulle lösa även de

översiktliga problemen. Ansvar på den enskilde tjänstemannen blev således mycket stort (Jörnmark 2009:35).

Efter de båda utredningarna kom det att dröja till 1987 innan den nya lagstiftningen trädde i kraft. *Plan- och bygglagen* kom att ersätta bygglagstiftningen från 1947 och de förändringar som genomförts sedan dess. Riksplanering av ny bebyggelse ansågs inte nödvändig eftersom urbaniseringen i samhället minskat under utredningstiden. Istället skulle planeringen syfta till resurshushållning, bevarande och nybyggnad i redan bebyggd miljö och social och teknisk utveckling. Riksdagens bostadsutskott skriver följande om den nya lagens ändamål:

- Decentralisera ansvar för planläggning och lokal miljö till kommunerna genom att begränsa statens kontroll.
- Ge bättre förutsättningar för de boende att delta i planeringen och påverka utformningen av närmiljön.
- Ge större frihet och ansvar till den enskilda människan.
- Ge den fysiska riksplaneringens riktlinjer ett lagfäst stöd i de kommunala planerna.
- Förenkla och modernisera plansystemet.
- Ge en starkare ställning för sociala och ekonomiska hänsyn i planering och byggande.
- Avskaffa de långvariga nybyggnadsförbudena och ge kommunerna möjligheter att upphäva eller ändra inaktuella detaljplaner.
- Ge bättre förutsättningar för planering av stadsförnyelse och andra förbättringar i befintliga områden.

Kommunerna ålades också att införa översiktsplaner i sin planering och de gamla stadsplanerna ersattes med mer omfattande detaljplaner. I och med detta upphävdes länsstyrelsernas fastställelseprövning av planer till förmån för den kommunala beslutskompetensen. I planprocessen infördes direktdemokrati genom ett lagstadgat samråd där kringboende fick status som sakägare. (Hedenmo & von Platen 2007:85f). I *Plan- och bygglagen* infördes också de s.k. 3:12-reglerna med tydligare bestämmelser om ändringar av byggnader:

”Ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens karaktärsdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara” (SFS 1987:10, 3 kap. §12)

I lagstiftningspaketet genomfördes också *Naturresurslagen* där de, i den första PBL-utredningen presenterade riksintressena, omformulerades och lagfästes (Hedenmo & von Platen 2007:87).

### 3.4 Riksintressen

Statens intresse av att bevara eller utveckla företeelser som ansetts vara särskilt viktiga styrs av de riksintressen som först lagfästes i *Naturresurslagen*, men som sedan 1998 omfattas av *Miljöbalken*. I lagstiftningen pekas fem huvudområden ut som riksintressen:

- Mark- och vattenområden som har betydelse för rennäringen eller yrkesfisket eller för vattenbruk.
- Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas
- Mark- och vattenområden som innehåller värdefulla ämnen eller material skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra utvinningen av dessa.
- Mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för industriell produktion, energiproduktion, energidistribution, kommunikationer, vattenförsörjning eller avfallshantering skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar.
- Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen.

Riksintressena företräder breda och ibland svårförenliga allmänna syften. I lagen står det att i det fall som intressena kolliderar ska det intresse som anses vara det som på ”lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt” ges företräde. Detta gäller om inte marken behövs för totalförsvaret som alltid ges främsta prioritet (SFS 1998:808, 3 kap. §§5-10).

1995 infördes också bestämmelserna om nationalstadsparken i *Miljöbalken*. Detta innebär att området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården fått ett särskilt skydd. Bl. a. får inte ny bebyggelse tillkomma som innebär intrång eller skada i det historiska parklandskapets kultur- eller naturvärden. Sedan 2009 får tillfälliga intrång göras i syfte att höja parkens värden eller andra angelägna allmänna intressen om parklandskapet sedan återställs (SFS 1998:808, 4 kap §§7,8).

De för den kommande fallstudien mest intressanta riksintressena är skyddet för kulturmiljövården, d.v.s. den andra punkten ovan. Den myndighet som utser dessa riksintressen utifrån *Miljöbalken* är Riksantikvarieämbetet. På en översiktlig nivå pekar myndigheten ut områdena som sedan den berörda kommunen ska hantera i sitt översiktplanarbete. I hela landet finns ungefär 1700 områden utpekade som riksintressen för kulturmiljövården. (Bennet 2005:120ff)

I Stockholms stad är stora delar kommunens område utpekade som riksintresse: Gamla Enskede, Gröndal, LM-staden i Midsommarkransen, Norra och Södra Ängby, Olovslund, Pungpinan i Skarpnäck Skogskyrkogården, Stockholms innerstad med Djurgården, Vällingby, Ålstensgatan och Årsta centrum (Riksantikvarieämbetet 2009)

### 3.5 En ny Plan- och bygglag

År 2002 tillsatte den socialdemokratiska regeringen en ny PBL-utredning i syfte att modernisera byggnadslagstiftningen. Efter maktskiftet 2006 kom en ny utredning att ta vid och 2010 fick Sverige en ny plan- och bygglag. Syftet med lagstiftningen var att förenkla och tydliggöra reglerna. Huvuddelen av den tidigare lagstiftningen går dock igen i den nya. Skillnader dem emellan är bl.a. att det tidigare kravet på planprogram försvinner för en snabbare process. Dessutom kortas rätten att överklaga bygglov till fyra veckor. Tidigare har ingen tidsgräns funnits. Däremot samordnas inte *Plan- och bygglagen* och *Miljöbalken* utan förblir olika författningar. Detta fortsätter att skapa otydlighet genom det faktum att lagarna kan tolkas olika (Francke et al 2010:21).

Den nya lagen kom också att förändra instansordningen, d.v.s. den förvaltningsrättsliga prövningsordning som ett plan- eller byggärende kan genomgå. Ett ärende bereds nu först av den kommunlokala administrationen på ett stadsbyggnadskontor för att nå sin första beslutsinstans i den politiskt sammansatta stadsbyggnadsnämnden. För ärenden av särskild karaktär krävs beslut av kommunfullmäktige. Efter dessa beslut kan ärendet överprövas av länsstyrelsen, antingen genom att det överklagas eller genom att länsstyrelsen på eget initiativ hemkallar planen. Länsstyrelsens beslut kan sedan överklagas till mark- och miljödomstolen och sist till mark- och miljööverdomstolen (Regeringens proposition 2006/07:98).

## 4 Fallstudie Stockholm

För att svara på de inledningsvis ställda frågorna har jag valt att genomföra en fallstudie där jag studerat tre sinsemellan olika fall där Stockholms stad och Länsstyrelsen i Stockholms län gjort delvis motsatta bedömningar. Dessa är planprocessen för Lindgården på Djurgården, bygglovsprocessen för nya balkonger på fastigheten Fortifikationen 2 på Kungsholmen och bygglov- och planprocessen för en takvåning på fastigheten Pahl 8 på Södermalm.

### 4.1 Lindgården (Konsthallen 2)

Byggnaden Lindgården uppfördes på Djurgården i Stockholm som en sommarrestaurang till Stockholmsutställningen 1930. Fastigheten den stod på heter Konsthallen 2 och ägs av Stockholms stad. Huset, som ritats av arkitekt Arne Essén, var i huvudsak en starkt träkonstruktion som under vinterhalvåret stod utan verksamhet. Fram till 1990 ägdes byggnaden av staden, för att sedan säljas med tomträtt till Rotaria Invest AB. Verksamhet bedrevs i fastigheten fram till 1993 varefter den stått tom och låtits förfalla. 1998 påbörjades en planprocess i syfte att ersätta den nedgångna byggnaden. Detta hindrades 1999 efter ett majoritetsskifte i Stockholms stad. Efter ytterligare år av förfall påbörjades på nytt en detaljplanprocess 2007. Två år senare såldes Rotaria Invest till AB Arcona (Planbeskrivning Dp 2006-19499-54 2011:4)

Processen runt den tidigare sommarrestaurangen har varit en av stadens mest långlivade samtidigt som fastigheten förfallit allt mer. Området där den står omfattas av såväl nationalstadsparkens regler som de uttrycks i *Miljöbalken* och är utpekade som riksintresse för kulturmiljövården. Detta innebär att det finns en aktivare statlig reglering av det kommunala planmonopolet på platsen. För att hantera detta har kommunen upprättat en fördjupad översiktsplan för Nationalstadsparken. Översiktsplanens syfte är att ge vägledning till användning av mark- och vattenområdena i parken och hur bebyggelsen ska utvecklas och bevaras (Översiktsplan Nationalstadsparken 2009:5).

Lindgården ligger inom det område som planen pekar ut som evenemangspark. I denna del bedöms vissa förändringar kunna komma till stånd om de utvecklar evenemangsverksamheten. Planen säger bl.a. följande:

- För att bibehålla områdets attraktivitet som evenemangspark behöver verksamheter och anläggningar kunna vidareutvecklas och förnyas.
- Områdets karaktär och särskilda kulturhistoriska värden i byggnader, parker och miljöer bevaras. Särskilt värdefulla naturmiljöer bevaras.



- Området bedöms tåla viss komplettering och förändring. Det stora trycket på området innebär att även relativt små kompletteringar bör föregås med detaljplanering (Översiktsplan Nationalstadsparken 2009:65).

Redan i propositionen som låg till grund för Nationalstadsparkens inrättande skrev regeringen att de berörda kommunerna skulle revidera sina översiktsplaner så att gränsen mellan de olika karaktärerna park och bebyggelse skulle klargöras. Den s.k. evenemangsparken är alltså ett område där ”det behövs klara och enkla regler för nödvändiga förändringar, upprustningar och i vissa fall kompletteringar av byggnader och anläggningar” (Regeringens proposition 1994/95:03). Dessutom skriver regeringen:

Nya byggnader och anläggningar som inte behövs för att befintliga verksamheter ska kunna fungera bör därför i princip inte medges. Skyddet torde däremot inte hindra etablerade verksamheter inom och intill nationalstadsparken från att fungera och utvecklas i anslutning till tidigare ianspråkta områden. Inom ramen för skyddet bör det vara möjligt att uppföra ett begränsat antal nya byggnader inom bostadsområdena och inom områdena med byggnader för högre utbildning och vetenskaplig forskning, museiverksamhet, idrott och rekreation. Det bör också vara möjligt att bygga om och anpassa befintliga byggnader efter verksamhetens behov. Byggnadsområdena får inte utvidgas, men väl kompletteras om kompletteringarna inte medför skada på områdets natur- och kulturvärden. (Regeringens proposition 1994/95:03)

Länsstyrelsen säger i sitt granskningsyttrande att de inte har synpunkter på översiktsplanen för Nationalstadsparken annat än att de önskar större tydlighet om vad som avses med markanvändningen i exempelvis evenemangsparken. Dessutom skriver länsstyrelsen att den förutsätter att hänsyn till kulturmiljön kommer att tas i kommande detaljplaneprocesser (Översiktsplan Nationalstadsparken 2009:81).

Lindgårdens fortsatta förfall öppnade upp för en ny detaljplaneprocess för fastigheten 2007. Efter att ha utarbetat ett förslag till nybyggnation på tomten för ett hotell och ett eventuellt museum gick planen ut på samråd 2009. Efter samrådet, som är en del av direktdemokratin enligt *Plan- och bygglagen*, justerades förslaget något och den nya planen ställdes ut samma år. Förslaget var att ersätta Lindgården med en byggnad med en fasad i skulpturalt glas, där ett harlekinmönster skulle knyta an till evenemangsparkens tivoliarkitektur. Det nya förslaget var ritat av arkitekt Thomas Sandell. I maj 2010 antog stadsbyggnadsnämnden den omarbetade planen (Planbeskrivning Dp 2006-19499-54 2011:3).

En månad efter antagandet beslöt länsstyrelsen att pröva stadsbyggnadsnämndens beslut eftersom de ansåg att planen kunde skada de kulturvärden som finns i riksintresset. I februari 2011 upphävde länsstyrelsen planen. Upphävandets skäl koncentreras till en mening: ”Länsstyrelsen finner att byggnaden, genom sin höjd och framdragna position i gaturummet, kommer att upplevas som dominerande över grannhusen, bland annat över Liljevalchs konsthall, samt att det arkitektoniska uttrycket där volym, valda material och formspråk inte samspelar tillräckligt med omgivande kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsemiljö” (Beslut 4023-10-7595 2011:1).

Samma månad ställde sedan stadsbyggnadsnämnden ut ett nytt förslag från en annan arkitekt, Johan Celsing. Denna gång saknades harlekinmönster och glas. Istället hade byggnaden minskats något i volym och fått en trappande träfasad. Den nya fasaden färgsattes i gult för att i högre grad ansluta till miljön. (Planbeskrivning Dp 2006-19499-54 2011:3).

Planen antogs av stadsbyggnadsnämnd och kommunfullmäktige under 2011 och redan samma år revs den befintliga byggnaden. Under analyskapitlet kommer jag att analysera ovanstående dragkamp mellan kommun och länsstyrelse.

## 4.2 Polhemsgatan 11 (Fortifikationen 2)

På Kungsholmen i Stockholms innerstad ligger fastigheten Fortifikationen 2. Huset är byggt som en bostadsrättsförening 1932, ritat av arkitekt T Kjellgren. Inga väsentliga förändringar är utförda på fastigheten sedan den uppfördes. 2008 ansökte bostadsrättsföreningen om att bygga balkonger mot Polhemsgatan (Tjänsteutlåtande Dnr 2008-20326-571 2009:1).

Eftersom fastigheten ligger inom riksintresset ”Stockholms innerstad med Djurgården” är översiktsplanen för Stockholms stad vägledande för tillämpningen av bestämmelserna. I Stockholms byggnadsordning, som är en del av den gällande översiktsplan 1999, står det att ”nya balkonger och takterrasser mot gatan undviks” (Stockholms översiktsplan 1999:118).

De föreslagna balkongerna har bearbetats så att de fått en för byggnaden specifik detaljering. Gaturummet är bredare (22 m) än vad som är normalfallet i Stockholm (18 m). Stadsbyggnadskontoret ansåg i sitt beslutsförslag att balkongerna var planenliga och att de kunde utföras utan att fasadens uttryck skulle försämrats. Tvärtom ansåg kontoret att balkongerna ”anses vara estetiskt tilltalande, lämpliga för byggnaden och dess helhetsverkan”. Dessutom ansåg kontoret att gatubreddens tillsammans med det faktum att de föreslagna balkongerna endast var 1,1 meter djupa, inte skulle skapa insynsproblem över gatan. En enig stadsbyggnadsnämnd beslutade om bygglov i februari 2009 (Tjänsteutlåtande Dnr 2008-20326-571 2009:2ff).

I oktober 2009 upphävde länsstyrelsen stadsbyggnadsnämndens beslut efter att bostadsrättsföreningen på andra sidan gatan hade överklagat. Under tiden hade balkongerna börjat byggas och hål tagits upp i fasaden, i enlighet med det givna lovet. Länsstyrelsen ansåg att balkongerna förvisso inte skapade insyn, men att de förvanskade husets utseende (Beslut 4032-09-65915 2009:1ff). Motiveringen utgår ifrån 3:12-reglerna i *Plan- och bygglagen*: ”Ändringar av en byggnad skall utföras varsamt så att byggnadens karaktärsdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara” (SFS 1987:10, 3 kap. §12).

Länsstyrelsen anser att området som sådant är ett gott exempel på hur skiftet i arkitekturstil mellan 1920-talsklassicism och funkis kan avläsas i stadsbilden. På funkishus finns gott om balkonger, medan det på klassicistiska hus som Fortifikationen 2 endast finns balkonger avsedda för vädring, ”inte för rent socialt

umgänge”. Länsstyrelsen uttrycker också en rädsla att dessa planerade balkonger skulle få en prejudicerande effekt som skulle driva fram fler balkongprojekt (Beslut 4032-09-65915 2009:5).

Analys av Stockholms stads och länsstyrelsens beslut kommer under analyskapitlet.

### 4.3 Åsögatan 168 (Pahl 8)

På Södermalm ligger fastigheten Pahl 8. Fastigheten upptas av ett bostadshus som uppfördes 1883 som ritades av arkitekt E Grönwall. Fastigheten ägs sedan 1982 av en bostadsrättsförening. 1970 biföll Stockholms stad ett bygglov för en påbyggnad av fastigheten med en våning. Under byggnationen höjdes fastigheten ytterligare olovligt. Stadsbyggnadsnämnden beviljade i efterhand bygglov för åtgärden, nästan 30 år senare, 1999. Under 2001 och 2002 beviljades ytterligare lov som medgav ändrad takvinkel och inredande av vind till bostäder. Efter detta byggdes lägenheterna i enlighet med det givna lovet och innehavarna flyttade in. (Tjänsteutlåtande Dnr 2009-03993-54 2009:1f)

Sex år senare, 2008, överklagade grannfastigheten bygglovet med hänvisning till att det skulle vara planstridigt. Det innebär att de av Stockholms stad lovgivna påbyggnaderna skulle vara för stora för vad själva stadsplanen tillät. I *Plan- och bygglagen* finns en bestämmelse om mindre avvikelse (SFS 1987:10 8 kap §12). Hur stor en mindre avvikelse är anges inte i lagen utan är tolkningsbart.

Länsstyrelsen ansåg 2009 att avvikelsen var för stor för att kunna anses vara mindre. Detta innebar att de upphävde bygglovet från 2002 och de sedan många år inflyttade lägenheterna blev illegala. För att inte tvingas riva de lägenheter som fanns i takvåningen krävdes att en ny plan beslutades som på nytt legaliserade dessa (Tjänsteutlåtande Dnr 2009-03993-54 2009:3f).

Stockholms stad ansåg att besluten varit riktiga och stadsbyggnadsnämnden uppdrog åt stadsbyggnadskontoret att snarast utreda en ny plan. Denna var färdig för antagande av nämnden i september 2009. Länsstyrelsen hade inga synpunkter på den nya planen (Samrådsredogörelse Dp 2009-03993-54 2009:2).

Analys av besluten i Pahl 8 följer under nästkommande rubrik.

## 5 Analys

Under den undersökta tiden från den första byggnadsstadgan 1874 fram till idag har samhällets komplexitet växt i såväl antal författningar som antal aktörer och offentligt anställda. Med utgångspunkt från byggnadsstadgan analyseras här utvecklingen genom det tidigare presenterade analysverktyget.

### 5.1 Maktförskjutning i bostadspolitiken

Jag anser att den första byggnadsstadgan kan ses som en statlig intervention i det lokala byggandet och därmed att den kan anses vara ett utslag för en förvaltningssyn baserad på den autonoma ämbetsmannens kompetens. Genom stadgan uppdrogs åt städer och köpingar att ordna sin bebyggelse på ett sunt och brandsäkert sätt. Den autonoma ämbetsmannen som sattes att se till att regelverket efterlevdes var statens regionale representant i form av landshövdingen, eller i Stockholm, överståthållaren. Överståthållaren blev genom detta den tjänsteman som godkände eller förkastade de stadsplaner som den lokala nivån tog fram. Dessutom kunde staten direkt lägga sig i utformning av byggnader och låta den lokala nivån stå för kostnaderna. Eftersom vare sig den statliga eller lokala nivån var demokratiskt tillsatt, i dagens mening, och samhället som sådant var relativt ickekomplext var legitimiteten för systemet låg. I det tidigare presenterade analysverktyget befinner vi oss således nere i det vänstra hörnet.

Denna placering är utgångspunkten för den maktförskjutning som sedan skett. Beslutet 1907 om att överståthållarämbetet inte längre själv förändrade planer utan sände dem tillbaka till kommunen visar på ett inledande större beslutsförtroende från staten till kommunen. Denna ordning gäller än idag och ligger till grund för länsstyrelsens återförvisning av planen för Lindgården. Tjänstemannamakten över byggandet stärktes 1918 genom att staten tillsatte länsarkitekter som ökade kompetensen på länsstyrelserna i byggnadsfrågor. Det vid samma tid mer utvecklade demokratiska samhället (den lika rösträtten genomfördes 1921) ger en förskjutning mot ett mer komplext samhälle. I analysverktyget innebär detta en förskjutning mot ett beamtenherrschaft.

Efter lång tid av diskussion införs en kommunal motpart till staten. Detta sker 1931 när lagstiftningen förändras till att kräva en byggnadsnämnd i varje kommun. Det faktum att sekreteraren fortsatt var statligt tillsatt visar på en delvis decentralisering där staten samtidigt önskar behålla inflytande. Enligt analysverktyget innebär detta en vertikal förskjutning som ökar legitimiteten. För första gången införs ett representativt styrelseskick på lokal nivå över hela landet. I och med beslutet 1947 om planmonopol formaliseras denna beslutsförskjutning

och stat och kommun får tydliga roller. Planmonopolet ger kommunerna full makt att planera och besluta om marken inom sina respektive områden. Staten å sin sida ålägger kommunerna att med dessa verktyg genomföra den statliga bostadspolitiken. Denna flernivåkonstruktion innebär att folkvalda i såväl riksdag som i kommunerna fattar beslut som politiken som sedan genomförs av tjänstemän och lokalpolitiker. Detta ger ytterligare en förskjutning i analysverktyget mot ökad legitimitet. Bostadspolitiken styrs tydligt av den representativa demokratin.

Denna ordning ersattes under det tidiga 1970-talet av en tilltagande förvirring när det stora miljonprogrammet började stå färdigt. Den tidigare förda politiken kunde inte längre svara på frågan om vad som skulle göras med de många tomma lägenheterna. Tidigare hade alltid problemet varit bostadsbrist. Detta leder till att den representativa demokratin på statlig nivå, genom riksdagen, lämnar den drivande rollen. Exempelvis blir planerna på en fysisk riksplanering aldrig verklighet. Detta medför att den nya *Plan- och bygglagen* blir svårtydd med många motstridiga mål. Det är också här som riksintresseområdena gör entré. Den tidigare sammanhållna politiken för fler bostäder blir helt enkelt en splittrad politik som både syftar till att bevara och utveckla. Dock sätts bevarandevärdet över förändringen vilket senare får konsekvenser. Den långdragna processen med en ny lagstiftning visar självt på de folkvaldas villrådighet inför vad byggnadspolitiken skulle syfta till.

Bostadsutskottet skriver att syftet med lagstiftningen är en decentralisering. Detta ger bl. a. kommunerna rätt att själva anta planer utan länsstyrelsens inflytande. Samtidigt blir länsstyrelserna allt oftare de som får agera domare i avvägningen mellan intressen. Det för en legitimitetsstudie mest intressanta i *Plan- och bygglagen* är införandet av samråd och medbeslutande. Tidigare hade folkinflytandet styrts av den representativa kommunala demokratin. Med *Plan- och bygglagen* införs ett direktinflytande där sakägare och kringboende ges ett demokratiskt inflytande även under processerna och mellan valen. Direktinflytandet ger också en ännu mer komplex beslutssituation och därmed en vidgad legitimitetsfunktion. Å andra sidan ger den allt komplexare processen mer inflytande till länsstyrelsen eftersom fler givits rätt att överklaga kommunens beslut. I analysverktyget innebär detta att den nya lagstiftningen 1987, beroende på enskilt fall, kan lägga makten såväl i direktdemokratin som i den representativa demokratin eller hos beamtenherrschaftet. Denna ordning förändras inte genom beslutet 2010 om en ny plan- och bygglag.

I analysverktyget placeras årtalen in efter de positioner de fått i analys texten.

Hög legitimitet	Direkt demokrati <i>1987</i>	Representativ demokrati <i>1947 1987</i>
	<i>1907</i>	<i>1931</i>
Låg legitimitet	<i>1874</i>	<i>1918 1987</i>
	Autonom ämbetsman Låg komplexitet	Beamtenherrschaft Hög komplexitet

Notera att året 1987 förekommer på tre ställen beroende på den komplexa beslutssituation som uppkommer med *Plan- och bygglagen*.

## 5.2 Analys Lindgården (Konsthallen 2)

Beslutsprocessen kring Lindgården är svåröverblickbar eftersom den pågått under mycket lång tid. Det som är intressant med resultatet är den stora förändring som mycket snabbt sker i slutet av processen efter länsstyrelsens ingripande. Planarbetet inleddes av kommunen tillsammans med fastighetsägaren redan 1998 för att sedan stoppas. Efter att arbetet på nytt startat 2007 genomfördes samråd enligt *Plan- och bygglagens* ordning för direktinflytande. Efter justeringar och utställning antogs planen av stadsbyggnadsnämnden. De båda höga legitimitetsfaktorerna enligt analysverktyget, direkt respektive representativ demokrati, hade således uppnåtts. Det kommunala planmonopolets intentioner kan också de därmed sägas vara uppfyllda. Det är här förändringen sker genom länsstyrelsens beslut att hemkalla Lindgårdenplanen.

Evenemangsparken på Södra Djurgården har, som tidigare nämnts, det speciella förhållande att den omfattas av såväl Nationalstadsparkslagstiftningen som riksintressebestämmelserna. Länsstyrelsens tolkning, som bara omfattar en mening, tar spjörn i den starka författningsöverbyggnad som existerar för den aktuella platsen. Samtidigt medger båda dessa extraskydd förändringsmöjligheter. Detta innebär att det är mycket svårt att göra en värdering som inte innehåller stora mått av subjektivitet. Detta styrks av det faktum att återförvisningen av planen kom att innebära en kraftig fasadförändring som allmänheten genom samråd inte fick möjlighet att inverka på direktdemokratiskt. Resultatet blev istället en något omdisponerad volym med en fasad i trä istället för i glas. Huruvida den ena eller andra fasaden "samspekar" eller ej med omgivningen har alltså helt blivit ett tjänstemannabeslut på länsstyrelsen.

Jag anser att detta innebär att det kommunala planmonopolet inskränkts så kraftigt att det i huvudsak upphört i fallet med Lindgården. Istället har makten, också över detaljerna, förflyttats genom riksintressebestämmelserna och *Nationalstadsparkslagen* från den lokala nivån till staten. I det studerade ärendet anser jag att den tilltagande komplexiteten och svårigheten för såväl medborgare som valda representanter att påverka innebär ett beamtenherrschaft i Webers mening.

## 5.3 Analys Polhemsgatan 11 (Fortifikationen 2)

I fallet med balkongerna på fastigheten Fortifikationen 2 gör kommunen och länsstyrelsen motsatta bedömningar av möjligheten att förändra fasaden. Enligt den gällande detaljplanen kan bygglov för balkonger mot gata ges. Det är istället

kommunens egen byggnadsordning som åberopas av länsstyrelsen. I dokumentet uttrycks att balkonger mot gata ”undviks”. Den svepande formuleringen öppnar upp för ett resonemang från länsstyrelsen som i korthet menar att den aktuella stadsdelens fasader är intressanta att bevara eftersom de tillkommit i brytningstiden mellan två arkitekturstilar. Detta är inte beskrivet i riksintresset som gäller för platsen. Länsstyrelsen hänvisar i stället till 3:12-reglerna i *Plan- och bygglagen*. Detta innebär att kommunen och staten gör olika bedömningar i den estetiska frågan om balkongernas utseende. För den enskilde bostadsrättsinnehavaren leder denna bedömningsskillnad till att det sökta och beviljade bygglovets upphävs. Processen kan kritiseras ur ett rättssäkerhetsperspektiv eftersom det enda skäl till upphävandet är det faktum att en annan bostadsrättsförening ansett sig få insyn i lägenheterna. Ett argument som såväl kommun som stat förkastat.

Genom *Plan- och bygglagen* och riksintressebestämmelserna har staten således i fallet med Fortifikationen beskurit en sedan länge beslutad detaljplan genom att upphäva bygglovets. Eftersom länsstyrelsens argumentation om arkitekturstilar inte tydligt går att tillgodogöra sig i förväg för den enskilde minskar agerandets legitimitet. Detta innebär, i min tolkning, att den statliga tjänstemannens makt i det studerade ärendet förflyttar påverkansmöjligheterna utanför den representativa demokratin. Det finns således inga folkvalda som kan härska över byråkratin i Webers mening och därmed tangerar agerandet beamtenherrschaftets.

## 5.4 Analys Åsögatan 168 (Pahl 8)

Dramatiken runt fastigheten Pahl 8 beror till stora delar på otydligheten i *Plan- och bygglagen* om hur stor en ”mindre avvikelse” är. Eftersom detta inte står i författningen är dragkampen mellan kommunen och länsstyrelsen intressant ur ett praxisskapande perspektiv. Länsstyrelsens prövning efter överklagandet är således ett viktigt agerande för att klara ut vilka regler som gäller för framtiden. Komplexiteten i ärendet handlar snarare om den långa tid som förlöpt mellan att den bygglovgivna åtgärden utfördes och tiden då den överklagades.

I och med den nya *Plan- och bygglagen* löses detta problem eftersom överklagandetiden av ett bygglov minskas från praxisen 10 år till fyra veckor. Pahl 8 skiljer ut sig från de båda tidigare ärendena eftersom länsstyrelsen inte agerat i detalj utan låtit kommunen upprätta en ny detaljplan som medger förändringen. Maktförhållandet mellan stat och kommun i detta fall lägger således beslutanderätten inom den representativa demokratis ram.

## 5.5 Diskussion

De tre fallstudierna visar att en maktförändring skett mellan den kommunala nivån och staten efter införandet av riksintressen och nationalstadsparken i *Miljöbalken*. Otydligheten i *Plan- och bygglagen* medför dessutom att byggprocesser riskerar att bli svåröverblickbara eftersom avgörandet kan komma att handla om en tolkning hos en enskild tjänsteman på länsstyrelsen. I förlängningen skapar detta legitimitetsproblem eftersom tjänstemännen till skillnad från politiker inte går att ersätta i allmänna val och att deras kunskapsöverläge i relation till folkvalda blir mycket stort. Å andra sidan blir behovet av expertkunskaper allt viktigare ju komplexare samhället blir. Ur ett normativt legitimitetsperspektiv, utifrån det konstruerade analysverktyget, bör därför *antingen* den lokala politiska nivån få större inflytande i byggprocesserna *eller* den statliga tjänstemannanivån tydligare regler att fatta beslut utifrån.

Nedan är fallstudieobjekten inordnade i analysverktyget.

Hög legitimitet	Direkt demokrati	Representativ demokrati
		<i>Pahl 8</i>
Låg legitimitet	Autonom ämbetsman	<i>Fortifikationen 2</i> <i>Lindgården</i>
	Låg komplexitet	Beamtenherrschaft Hög komplexitet



## 6 Avslutning

Makten över samhällsplaneringen i Sverige har historiskt sett inneburit en dragkamp mellan staten och den lokala nivån. Sedan den första byggnadsstadgan infördes 1874 har staten genom regler decentraliserat byggnadspolitiken till kommunerna. Staten har beslutat om en övergripande politik som kommunerna fått stor frihet att genomföra, framförallt genom det kommunala planmonopolet från 1947.

Efter att den statliga bostadspolitiken förändrats under 1970-talet och fler, ibland motsatta, mål införts genom *Plan- och bygglagen* och riksintressebestämmelserna i *Miljöbalken* har situationen blivit mer komplex. Syftet med en ytterligare decentralisering och införandet av direktdemokrati har skapat en otydlighet i lagstiftningen. Resultatet av detta är att tjänstemän på länsstyrelsen givits ökade tolkningsmöjligheter som i vissa fall nästan upphävt det kommunala planmonopolet. De studerade plan- och byggärendena visar på att statliga tjänstemän styrt in i detalj mot de lokala politikernas vilja.

Otydligheten i lagstiftningen och därmed svårigheten att överblicka var och hur beslut fattas leder till en legitimitetsproblematik i byggpolitiken. Uppsatsens slutsats blir att byggandet i Sverige *antingen* behöver mer inflytande av folkvalda *eller* tydligare regler för tjänstemän att förhålla sig till.

## 7 Referenser

- Bennet, Robert, 2005. *Riksintressen för kulturmiljövård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken*. I: Naturvårdsverket, 2005. *Riksintresse för naturvård och friluftsliv. Handbok 2005:5*. Stockholm: CM-gruppen.
- Bergström, Tomas, 2001. *En förvaltning i demokratins tjänst*. I: Rothstein, Bo (red), 2001. *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Francke, Ulrika et al 2010. *Staden i fokus – fysisk samhällsplanering i praktik, utbildning och forskning*. Stockholm: IVA.
- George, Alexander & Bennet, Andrew, 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Hedenmo, Martin & von Platen, Fredrik, 2007. *Bostadspolitiken – svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*. Karlskrona: Boverket.
- Jörnmark, Jan, 2009. *Övergivna planer – en plan och bygglagstiftning i behov av en haverikommission?* Göteborg: Fastighetsägarna.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare – ämbetsmannen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- Länsstyrelsen i Stockholms län, 2009. *Beslut, Överklagande av ett beviljat bygglov för uppförande av 15 balkonger med fönsterdörrar mot gata på fastigheten Fortifikationen 2 i Stockholms kommun*. Stockholm: Länsstyrelsen
- Länsstyrelsen i Stockholms län, 2011. *Beslut, Upphävande av antagen detaljplan för Konsthallen 2 m.m., i stadsdelen Djurgården, Stockholms stad, Dp 2006-19499-54*. Stockholm: Länsstyrelsen.
- Premfors, Rune, 2002. *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Regeringens proposition [1994/95:3] *Nationalstadsparken Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården*.
- Regeringens proposition [2006/07:98] *Ny instansordning för PBL-ärenden*.
- Riksantikvarieämbetet, 2007. *Riksintressanta kulturmiljöer*. Stockholm: Riksantikvarieämbetet.
- Riksantikvarieämbetet, 2009. *Riksintressen Stockholm*. [http://www.raa.se/publicerat/varia2009\\_34.pdf](http://www.raa.se/publicerat/varia2009_34.pdf) (hämtad 2011-11-23).
- Rothstein, Bo (red), 2001. *Politik som organisation – förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag.
- SFS (1974) *Regeringsformen*. SFS 1974:152. Svensk författningssamling, Stockholm.
- SFS (1987) *Plan- och bygglag*. SFS 1987:10. Svensk författningssamling, Stockholm.
- SFS (1998) *Miljöbalk*. SFS 1998:808. Svensk författningssamling, Stockholm.
- SFS (1991) *Kommunallag*. SFS 1991:900. Svensk författningssamling, Stockholm.

- SFS (2010) *Plan- och bygglag*. SFS 2010:900. Svensk författningssamling, Stockholm.
- SOU (1945) *Slutbetänkande angivet av bostadssociala utredningen. Del 1*. SOU 1945:63. Socialdepartementet, Statens offentliga utredningar, Stockholm.
- Stockholms stad, 1999. *Stockholms översiktsplan*. Stockholm: Stadsbyggnadskontoret.
- Stockholms stad, 2009. *Översiktsplan Nationalstadsparken – Stockholmsdelen*. Stockholm: Stadsbyggnadskontoret.
- Stockholms stad, 2009. *Startpromemoria för planläggning av Pahl 8 i stadsdelen Södermalm Dnr 2009-03993-54*. Stockholm: Stadsbyggnadskontoret.
- Stockholms stad, 2009. *Samrådsredogörelse Dp 2009-03993-54*. Stockholm: Stadsbyggnadskontoret.
- Stockholms stad, 2011. *Planbeskrivning Dp 2006-19499-54*. Stockholm: Stadsbyggnadskontoret.