

Examensarbete

Inaktuella detaljplaner

Erik Blohm

Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle
Lunds tekniska högskola, Lunds universitet

Copyright © Erik Blohm

Fastighetsvetenskap
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/ 08/5174 SE

Inaktuella detaljplaner

Outdated local plans

Examensarbete utfört av/Master of science Thesis by:

Erik Blohm, civilingenjörsutbildning lantmäteri, Lunds Tekniska Högskola

Opponent/Opponent:

Jonathan Gunnarsson, civilingenjörsutbildning lantmäteri,
Lunds Tekniska Högskola

Karl Hallgren, civilingenjörsutbildning lantmäteri, Lunds Tekniska Högskola

Handledare/Supervisor:

Fredrik Warnquist, universitetsadjunkt fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik
och samhälle, Lunds Tekniska Högskola

Ulf Nykvist, planchef, Stadsbyggnad Örebro

Examinator/Examiner:

Ulf Jensen, professor fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle,
Lunds Tekniska Högskola

Sökord:

Detaljplan, genomförandetid, Plan- och bygglagen, bygglov, mindre avvikelse,
godtagbar avvikelse

Keywords:

Local plan, execution, the Planning and Building Act, building permit, minor
deviation, acceptable deviation

Summary

The problems with outdated local plans are widespread in all the Swedish municipalities. An outdated local plan is defined as a plan whose execution expired and has created problems in the building permit process. The most common is that the plan is detected when a property owner is seeking building permit and are refused access to the contrary to the plan which can not be seen as a minor deviation under PBL, the Swedish equivalent of the Planning and Building Act. The problem is that the building permit is denied to the municipality's like because the area is covered by a outdated local plan. It is mainly single-family house owners who suffer from the outdated local plans, as the cost of setting up a new plan often represent a large proportion of the total cost of rebuilding on the property. It is mainly areas that should be exploited that get planned with a new local plan, the municipalities lack the resources to keep all existing plans up to date.

The aim of this thesis is to investigate the problems that exist with outdated local plans and to and to introduce measures to reduce them.

The local plans terms until amended or repealed, and local plans are also the precursors urban and architectural plans, which were drawn up before the current PBL came into force. This has led to relatively large parts of urban areas in the country are planned with plans from the early 20th century onwards, which is due to the earlier plans were often drawn over very large areas. The problem mainly strikes against villas, since small reconstructions that is not allowed is much more common there than in other areas. The most common problems is that a property has too much point dotted land around the building, that there is a low degree of exploitation, that the existing local plan is too flexible or that there is inappropriate, too large construction rights on the property.

Today's laws make it difficult for the municipality to allow property owners to build in violation of the plan, although it is relatively small deviations that should be considered acceptable. It is reasonable that the owner of the property should get a building permit while no one is harmed by it. Legislation cannot handle the older plans good enough and these together with the municipality's restrictive traditions make it difficult for property owners to build if a new local plan not is made for the area. There is no more room for a minor deviation from an earlier

plan drawn up under the previous law, compared with a local plan drawn up under the PBL.

A new PBL is planned to take effect in April 2010 and the most important change in this is that building permits should be given to actions, which are contrary to the objective of the plan, if the measure is acceptable. The proposal provides that the term "minor deviation" is abolished and replaced with "acceptable deviation". This change is regarded as the key to reducing problems with outdated local plans. The plans will not disappear, but it will be easier to avoid problems with the building permit management.

Generally, the problem is solved more easily with legislative changes. Municipalities often have a tradition to be very restrictive in terms of minor deviations, which could be avoided by clear proposals on what is classed as an acceptable deviation presented in the new PBL. The concept of flexible local plans should be included in the legislation. The Swedish municipal plan monopoly should be reviewed, as it may be desirable that more local plans are drawn up. Local authorities should also investigate the feasibility of introducing simpler procedures for the neighbourhood when several property owners in the area want to rebuild. The problem of outdated local plans is considered to be able to solve, but to prevent similar problems from arising in the future should the legislation be adapted to handle this properly.

Sammanfattning

Problemet med inaktuella detaljplaner finns utbrett i landets alla kommuner. En inaktuell detaljplan är en plan vars genomförandetid gått ut och som skapat problem vid bygglovhanteringen. Det vanligaste är att planen uppmärksammas när en fastighetsägare söker bygglov och får avslag för att det strider mot planen och inte kan ses som en mindre avvikelse enligt PBL. Problemet är att bygglovet nekas mot kommunens vilja eftersom detaljplanen i området är inaktuell. Det är främst småhusägare som lider skada av de inaktuella detaljplanerna, eftersom kostnaderna för att upprätta en ny plan ofta utgör en stor del av den totala kostnaden för ombyggnaden på fastigheten. Det är främst områden som nyexploateras som planläggs, kommunerna saknar resurser till att hålla alla befintliga detaljplaner aktuella.

Syftet med detta examensarbete är att utreda de problem som finns med föråldrade och inaktuella detaljplaner samt att presentera åtgärder för att minska problemen med planerna.

Examensarbetet är indelat i tre delar; förberedelsearbete, undersökning med bearbetning samt analys och åtgärder. Förberedelsearbetet består av projektplan och litteraturstudier. Undersökningen består till största delen av intervjuer med anställda på Stadsbyggnad, Örebro kommun. I det sista steget analyseras de vanligaste problemen separat och förslag på åtgärder presenteras. Slutligen presenteras svar på frågeställningarna i kapitel 1:2 samt vilka åtgärder som bör genomföras i en slutsats.

Detaljplaner gäller tills de ändras eller upphävs, och som detaljplaner räknas även föregångarna stads- och byggnadsplaner som upprättades innan nuvarande PBL trädde ikraft. Detta har lett till att relativt stora delar av tätorterna i landet idag är planlagda med planer från tidigt 1900-tal och framåt, vilket beror på att de tidigare planerna ofta upprättades över mycket stora områden. Problemet gäller främst småhusområden, eftersom mindre ombyggnationer som inte tillåts är vanligare där än i andra områden. De vanligaste problemen är att en fastighet har för mycket punktprickad mark där byggnaden inte finns, att det är en för låg exploateringsgrad, att gällande detaljplan är för flexibel eller att det finns en olämplig, för stor byggrätt på fastigheten.

Dagens lagstiftning gör det svårt för kommunen att tillåta fastighetsägare att bygga i strid mot planen, även om det handlar om relativt små avvikelser som borde anses godtagbara. Det är rimligt att fastighetsägaren borde få bygga i strid mot en inaktuell plan om ingen tar skada av det. Lagstiftningen kan inte hantera de äldre planerna tillräckligt bra och tillsammans med kommunens restriktiva traditioner blir det svårt för fastighetsägarna att bygga om en ny plan inte upprättas. Det finns inte större utrymme att göra avvikelser från en äldre plan upprättad enligt tidigare lagstiftning i jämförelse med en detaljplan upprättad enligt PBL.

En ny PBL planeras träda ikraft första april 2010 och den viktigaste förändringen i denna är att bygglov ska kunna ges till åtgärder som strider mot planens syfte, om åtgärden är godtagbar. Förslaget innebär att begreppet ”mindre avvikelse” slopas och ersätts med ”godtagbar avvikelse”. Denna förändring anses som den viktigaste för att minska problemen med inaktuella detaljplaner. Planerna kommer förvisso att finnas kvar men det blir enklare att undvika problem vid bygglovhanteringen, vilket kommer att medföra att de existerande planerna inte kommer vara lika begränsande.

Generellt löses problemet enklast med lagändringar. Kommunerna har ofta en tradition att vara väldigt restriktiva när det gäller mindre avvikelser, vilket skulle kunna undvikas genom att tydliga förslag på vad som klassas som en godtagbar avvikelse presenteras i nya PBL. Begreppet flexibla detaljplaner bör införas i lagtexten. Det kommunala planmonopolet bör ses över, eftersom det kan vara önskvärt att fler detaljplaner upprättas. Kommunerna bör även utreda om det går att införa enklare rutiner för grannsamverkan när flera fastighetsägare i ett område vill bygga om. Problemet med inaktuella detaljplaner anses vara lösbart, men för att förhindra att liknande problem uppkommer i framtiden bör lagtexten vara anpassad för att kunna hantera detta på ett bra sätt.

Förord

Detta examensarbete i fastighetsvetenskap hade inte kunna färdigställas utan hjälp från någon av handledarna Fredrik Warnquist, universitetsadjunkt, Lunds Tekniska Högskola och Ulf Nykvist, planchef, Stadsbyggnad Örebro.

Övriga tack riktas till Bo Davidsson, enhetschef bygglovenheten, Stadsbyggnad Örebro, för hjälp med idén samt anställda på Stadsbyggnad Örebro som ställt upp på intervjuer.

Örebro den 30 november 2008

Erik Blohm

Förkortningar

FBL Fastighetsbildningslag (SFS 1970:988)

PBL Plan- och bygglag (SFS 1987:19)

SOU Statens Offentliga Utredningar

Innehållsförteckning

1 INLEDNING	11
1.1 SYFTE	12
1.2 FRÅGESTÄLLNINGAR.....	12
1.3 METOD.....	12
1.4 AVGRÄNSNINGAR.....	12
1.5 KÄLLKRITIK.....	13
1.6 LITTERATUR	13
2 TEORI	14
2.1 UPPRÄTTANDE AV DETALJPLANER	14
2.1.1 <i>Normalt planförfarande</i>	14
2.1.2 <i>Enkelt planförfarande</i>	14
2.1.3 <i>Detaljplaneändringar</i>	15
2.2 LAGINVENTERING	15
2.2.1 <i>Befintlig lagstiftning</i>	15
2.2.1.1 <i>Mindre avvikelse från detaljplan</i>	18
2.2.1.2 <i>Flexibla detaljplaner</i>	18
2.2.2 <i>Tidigare lagstiftning</i>	19
2.2.3 <i>Kommande lagstiftning</i>	20
2.2.4 <i>Propositioner</i>	21
3 UNDERSÖKNING	22
3.1 PROBLEMIDENTIFIERING	22
3.2 DE VANLIGASTE PROBLEMEN	23
3.2.1 <i>Prickmark</i>	23
3.2.2 <i>Exploateringsgrad</i>	24
3.2.3 <i>För flexibla planer</i>	25
3.2.4 <i>Byggrätt</i>	25
3.2.5 <i>Övriga begränsningar</i>	25
3.3 SITUATIONEN I ANDRA KOMMUNER	26
3.4 KOSTNADEN FÖR EN DETALJPLAN	26
3.4.1 <i>Samhällets kostnader</i>	28
4 ANALYS	29
4.1 DEFINITIONER.....	29
4.1.1 <i>Avgörande om en plan är inaktuell eller inte</i>	29
4.1.2 <i>Aktualitetskrav</i>	29
4.1.3 <i>Slutsats</i>	30
4.2 ANALYS AV PROBLEMET	30
4.2.1 <i>Prickmark</i>	31
4.2.2 <i>Exploateringsgrad</i>	31
4.2.3 <i>För flexibla planer</i>	32
4.2.4 <i>Byggrätt</i>	32
4.2.5 <i>Övriga begränsningar</i>	32
4.2.6 <i>Sammanfattning</i>	33
4.3 ANALYS AV LAGSTIFTNING.....	33
4.3.1 <i>Befintlig lagstiftning</i>	33
4.3.1.1 <i>Flexibla detaljplaner</i>	35
4.3.2 <i>Tidigare lagstiftning</i>	35
4.3.3 <i>Kommande lagstiftning</i>	36
4.3.4 <i>Propositioner</i>	37
4.3.5 <i>Kostnadsanalys</i>	37
4.4 <i>ÅTGÄRDER</i>	38
5 SLUTSATSER	41
5.1 SVAR PÅ FRÅGESTÄLLNINGARNA	41
5.1.1 <i>Vilka problem uppkommer med inaktuella detaljplaner?</i>	41
5.1.2 <i>Vilka bestämmelser i en inaktuell detaljplan innebär mest problem?</i>	41
5.1.3 <i>För vem innebär problemen mest besvär?</i>	41

5.1.4 Är utrymmet till avvikelse större i en inaktuell detaljplan?	41
5.1.5 Är lagstiftningen tillräcklig?.....	41
5.1.6 Hur kan problemen lösas?.....	42
5.2 REKOMMENDERADE LÖSNINGAR.....	42
6 REFERENSER	43
6.1 INTERNET.....	43
6.2 LITTERATUR	43
6.3 PROPOSITIONER OCH BETÄNKANDEN	43
6.4 MUNTliga.....	43
6.5 ÖVRIGA.....	44
BILAGA 1 – Intervju med Ulf Nykvist	
BILAGA 2 – Intervju med Ulrika Jansson	
BILAGA 3 – Intervju med Görel Björkengren	
BILAGA 4 – Intervju med PO Wallgren	
BILAGA 5 – Ortofoto över kv. Villingen	
BILAGA 6 – Detaljplan 1880K-A376	
BILAGA 7 – Detaljplan 1880K-A172	
BILAGA 8 – Detaljplan 1880K-A149	
BILAGA 9 – Detaljplan 1880K-A147	

1 Inledning

Detaljplan är samhällets huvudinstrument för att reglera byggande. I detaljplanen regleras markens lämplighet och bebyggelsemiljöns utformning. Detaljplaner upprättas när nya bostadsområden eller byggnader med betydande inverkan på omgivningen planeras. Detaljplan kan även upprättas när bebyggelse förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang. Planerna upprättas av kommunerna som har ett s.k. planmonopol i Sverige. I de flesta fall har kommunen stöd av en eller flera byggherrar, som är ansvariga för byggnationen inom detaljplaneområdet. En detaljplan ska ha en genomförandetid på mellan fem och femton år men efter genomförandetiden gäller planen till dess att den ändras eller upphävs. Att planen måste upphävas för att sluta gälla innebär att många gamla detaljplaner och dess tidigare förlagor, stadsplaner och byggnadsplaner, finns kvar och skapar problem eftersom de inte är aktuella i dagens samhälle.

Örebro kommun är en av många kommuner som har problem med inaktuella detaljplaner vid bl.a. bygglovshantering. Problemen uppkommer därför att nutiden skiljer sig mycket från det år detaljplanen antogs. Det vanligaste problemet är att det finns för liten byggrätt i förhållande till vad som normalt skulle accepteras idag. Problemet uppenbaras oftast när en fastighetsägare söker bygglov och får avslag och det kan i dagsläget endast lösas genom att en ny detaljplan upprättas. Tiderna för att handlägga en plan är ofta långa och kommunen vill att största delen av resurserna ska gå till att upprätta detaljplaner över områden som nyexploateras. Motsatsvis finns även detaljplaner där det faktiskt inte är lämpligt att bygga. Inom dessa områden är det vanligt att nya restriktioner uppkommit sedan de upprättades. Det kan t.ex. gälla nya vattenskyddsområden eller nya miljöföreskrifter.

Reglerna om detaljplaner finns i femte kapitlet i PBL. Det finns även vissa grundläggande regler om planläggning i första och andra kapitlet PBL. Innehållet i detaljplanerna kan variera mellan olika planer men det finns vissa saker som måste vara med. Vad som är allmänna platser, kvartersmark och vattenområden ska framgå. Det ska även anges om kommunen ska vara huvudman och planens genomförandetid ska bestämmas.

Reglerna om bygglov finns i åttonde kapitlet PBL. Detaljplan baseras på en översiktsplan som gäller för hela kommunen och som måste finnas i alla kommuner. Bestämmelserna i detaljplaner är tvingande till skillnad från bestämmelserna i översiktsplanen, som endast ska ses som vägledande.

1.1 Syfte

Syftet med examensarbetet är att utreda de problem som finns med föråldrade och inaktuella detaljplaner och att presentera åtgärder för att minska problemen med planerna.

1.2 Frågeställningar

- Vilka problem uppkommer med inaktuella detaljplaner?
- Vilka bestämmelser i en inaktuell detaljplan innebär mest problem?
- För vem innebär problemen mest besvär?
- Är utrymmet till avvikelser större i en inaktuell detaljplan?
- Är lagstiftningen tillräcklig?
- Hur kan problemen lösas?

1.3 Metod

Examensarbetet är indelat i tre delar; förberedelsearbete, undersökning med bearbetning samt analys och åtgärder. Förberedelsearbetet består av projektplan och litteraturstudier. Litteraturstudierna innehåller en inventering av befintlig, tidigare och kommande lagstiftning. Den omfattas även av studier av propositioner och studier av lagkommentarer till PBL. Undersökningen består till största delen av intervjuer med anställda på Stadsbyggnad, Örebro kommun. Undersökningen kompletteras med information från möten på Stadsbyggnad Örebro, där många av problemen uppmärksammas, samt egna utredningar av eventuella problemområden. I det sista steget analyseras de vanligaste problemen separat och förslag på åtgärder presenteras. Slutligen presenteras svar på frågeställningarna i kapitel 1:2 samt vilka åtgärder som bör genomföras i en slutsats.

1.4 Avgränsningar

Områdesanalysen avgränsas till Örebro kommun, de områden som undersökts och analyserats är främst villaområden. Laginventeringen begränsas till första, andra, femte, åttonde samt sjuttonde kapitlet i PBL. Även en liten del av FBL var nödvändig att studera. Examensarbetet avgränsas till detaljplaner, inte

fastighetsplaner och dess föregångare tomtindelningar, även då det krävs upprättande av detaljplan för att upphäva dem.

1.5 Källkritik

Större delen av undersökningen baseras på intervjuer av anställda vid Stadsbyggnad Örebro, nästan uteslutande personer anställda vid detaljplan- och bygglovenheterna. Risken finns att uppgifterna är typiska för Örebro kommun. Stor del av uppgifterna har senare undersökts i de detaljplaner som de intervjuade personerna informerat om. Övriga personliga källor är hämtade från kortare uttalanden, alla personliga källor är tillförlitliga.

1.6 Litteratur

Teoridelen baseras på lagtext, lagkommentarer, utredningar samt förarbeten. Den proposition som berört examensarbetet mest är Prop. 1985/86:1. Lagkommentarer har till största delen hämtats från Nordstedts laghandböcker. Tolkningar av PBL har även hämtats ur Boverkets skrift Boken om detaljplan och områdesbestämmelser. Den offentliga utredning som varit mest användbar är SOU 2008:68, Bygg – Helt enkelt. Kapitel 3, undersökningsdelen är baserad på intervjuer och studier av äldre detaljplaner.

2 Teori

2.1 Upprättande av detaljplaner

Detaljplan grundas på den översiktsplan som varje kommun måste ha.

Översiktsplanen visar vilken typ av bebyggelse områdena i kommunen är bäst lämpade för. Den visar även huvuddragen för infrastrukturen samt användningen av vattenområden. Översiktsplanen är inte bindande.¹ Detaljplan får endast omfatta en del av kommunen och är till skillnad från översiktsplanen bindande².

Detaljplan kan upprättas genom normalt eller enkelt planförfarande och vid detaljplaneändringar används enkelt planförfarande³.

2.1.1 Normalt planförfarande

För att kommunen ska använda ett normalt planförfarande ska åtgärderna i planen vara av stort allmänintresse och ha betydande miljöpåverkan. I det normala planförfarandet kan ett planprogram ingå om det saknas tidigare planer i närområdet. Det som alltid ingår är planförslag, samråd, utställning samt antagande innan planen vinner laga kraft och genomförandetiden börjar.⁴

Tidsåtgången för ett normalt planförfarande är från sex månader och uppåt.

Normal tid är mellan sex och åtta månader, men det är inte sällan som förfarandet kan ta uppåt ett år.⁵

2.1.2 Enkelt planförfarande

Enkelt planförfarande används ofta för detaljplaneändringar eller mindre planer och det är vanligt om en del av en större inaktuell plan som måste göras om.

Vissa kriterier måste vara uppfyllda för att det ska vara möjligt att använda enkelt planförfarande, den ska inte ha något intresse för allmänheten och måste stämma överens med översiktsplanen och dess granskningsyttranden⁶. Genom ett enkelt planförfarande undviker kommunen planprogrammet och utställningsfasen som ska vara minst tre veckor. Utställningen ersätts med en underrättelse⁷. Arbetet runt utställningen gör att den faktiska tidsåtgången blir ca två månader. Den totala tidsåtgången är ofta mellan tre och sex månader.⁸

¹ 1:3 1 st. PBL

² 1:3 2 st. PBL

³ 5:28 1 st. PBL

⁴ 5:28 2 st. PBL

⁵ Nykvist, U (2008)

⁶ 5:28 2 st. PBL

⁷ Boverket (2002)

⁸ Nykvist, U (2008)

2.1.3 Detaljplaneändringar

Den stora fördelen med att ändra en plan i jämförelse med att upprätta en ny är att det går snabbare, vilket medför att kommun och berörd fastighetsägare vinner ekonomiska fördelar. Ändringen sker ofta i ett område där en fastighetsägare nekas bygglov p.g.a. en liten avvikelse som ändå inte kan klassas som mindre avvikelse enligt PBL. Kommunen får tillåta mindre avvikelser från planen, om de inte strider mot planens syfte¹. Nackdelen med detaljplaneändringar är att den nya delen av planen måste läsas ihop med den gamla. Detta anses vara en svårighet för den enskilde fastighetsägaren och den nya delen av planen anses inte ha lika stor nytta som en plan upprättad genom normalt planförfarande. En detaljplaneändring genomförs alltid med enkelt planförfarande.²

2.2 Laginventering

Den befintliga lagstiftningen är den viktigaste för detaljplaneläggningen, men för att få en bättre förståelse för problemen som uppkommit med inaktuella detaljplaner studeras här även tidigare lagstiftning. Eftersom en del av syftet med detta examensarbete är att lösa problemet med inaktuella detaljplaner studeras även kommande lagstiftning.

2.2.1 Befintlig lagstiftning

”Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten”³. Paragrafen visar att kommunerna i Sverige har ett planmonopol och ensamma bestämmer vad som ska planläggas inom dess kommun. I första och andra kapitlet PBL finns inledande bestämmelser respektive allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning. Mark- och vattenområden ska användas till vad de är bäst lämpade för med hänsyn till beskaffenhet och föreliggande behov⁴. Kapitel ett och två i PBL är mer övergripande och kommer inte att behandlas vidare. Kapitel åtta i PBL innehåller endast en del intressanta bestämmelser och kommer endast behandlas till en liten del. Kapitel fem, som handlar om detaljplan, är det mest relevanta angående inaktuella detaljplaner.

Detaljplan ersatte stads- och byggnadsplaner i nya PBL som trädde ikraft 1987. Detaljplan är den fördjupning av kommunens översiktsplan, som i stora drag beskriver kommunens framtida utveckling.

¹ 8:11 6 st. PBL

² Nykvist, U (2008)

³ 1:2 PBL

⁴ 2:1 1 st. PBL

Detaljplanens huvudsakliga syften är att reglera markanvändning och byggande samt att reglera bevarande och förändring av bebyggelsemiljöer i ett större sammanhang.¹ För att kunna reglera detta i tillräcklig utsträckning måste detaljplaner ha ett visst minsta innehåll. En detaljplan ska redovisa allmän platsmark, kvartersmark och vattenområden.² Detaljplanen ska även ange om kommunen ska vara huvudman för allmän plats och dess genomförandetid.³

Genomförandetiden ska vara på mellan fem och femton år och bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen. Efter genomförandetidens utgång fortsätter planen att gälla till dess att den ändras eller upphävs.⁴ Genomförandetidens syfte är att hålla detaljplaner aktuella⁵. Avsikten med genomförandetiden är att alla berörda av detaljplanen ska kunna anpassa planeringen lättare och de berörda ska även kunna räkna med att alla delar av planen realiserar⁶. Planen får under genomförandetiden endast ändras eller upphävas om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden som är av stort allmänt intresse⁷. Genomförandetiden bör sättas till längre tid gällande förnyelse av innerstadsfastigheter med anledning att byggprocessen kan bli komplicerad. Den bör även vara relativt lång även för industriområden samt småhusområden med anledning att sådana områden har osäkrare efterfrågan.⁸

Detaljplan ger oftast genom dess upprättande fastighetsägaren en byggrätt och således ett ökat värde på fastigheten. Under genomförandetiden är byggrätten garanterad, om fastighetsägaren nekas bygglov som inte strider mot detaljplan som sökts under genomförandetiden har denne rätt till ersättning och en ny detaljplan måste upprättas inom två år⁹.

Tidigare har nämnts vad som måste ingå i en detaljplan, det är sedan upp till kommunen att besluta om vad som ska finnas i varje enskild plan. Exempel på bestämmelser är bl.a. återgärder som kräver lov, byggnadshöjd, byggnaders användning, utformning och placering samt exploateringsgrad. Byggnaders placering regleras oftast med egenskapsgränser och punktprickad mark, även

¹ Didón m.fl. (2007)

² 5:3 1 st. PBL

³ 5:4 PBL, 5:5 1 st. PBL

⁴ 5:5 4 st. PBL

⁵ Hermansson, S (2008)

⁶ Didón m.fl., (2007)

⁷ 5:11 1 st. PBL

⁸ Prop. 1985/86:1 s 169

⁹ 14:5 1 st. PBL

kallad ”prickmark”. På prickmark får inga byggnader uppföras. Fastighetens användning bestäms i regel alltid av planen, om marken är avsedd för exempelvis bostäder, industri, kontor eller handel. Exploateringsgraden kan bestämmas med hjälp av egenskapsgränser kombinerat med det maximala antalet våningar som får byggas eller via en bestämmelse som anger i procent hur stor del av tomtmarken som får exploateras. Detta reglerar hur stora byggnader det får finnas på tomten. Den detaljerade utformningen och utseendet på byggnader kan också bestämmas i detaljplanen.¹

En detaljplan består ofta av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser. Planhandlingarna ska utformas så att det tydligt framgår hur planen reglerar miljön, detta kallas för tydlighetskravet och saknar motsvarighet i tidigare lagstiftning.²

Under genomförandetiden får en detaljplan ändras eller upphävas endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, som vid planläggningen inte kunnat förutses. Detta gäller om berörda fastighetsägare motsätter sig ändringen eller upphävandet. I tidigare lagstiftning fanns ingen motsvarighet till denna bestämmelse. Kommunen kan bli ersättningsskyldig om fastighetsägares byggrätt minskar och bygglov har sökts under genomförandetiden. Ändrings- och upphävandeprocessen kan för kommunen bli mycket komplicerad att genomföra eftersom det är vanligt att berörda fastighetsägare motsätter sig förändringen.³

Enligt FBL, får fastighetsbildning inom område med detaljplan inte ske i strid mot planen. Även här tillåts ”mindre avvikelser” från planen⁴. En fastighetsbildning kan ge en fastighetsägare en större byggrätt än den som finns i detaljplanen, genom att göra en fastighet större än tillåtet, men ändå inom ramarna för att det ska kunna klassas som en mindre avvikelse. Syftet med bestämmelserna att fastigheten och byggnaden skall stämma överens med planen är bl. a. att tvinga fram ett genomförande av planen⁵.

¹ 5:7 1 st. PBL

² 5:9 3 st. PBL

³ 5:11 1st. PBL

⁴ 3:2 1 st. FBL

⁵ Prop. 1989/90, s 52

2.2.1.1 Mindre avvikelse från detaljplan

Möjligheten till mindre avvikelse från detaljplan finns i 8 kap. PBL och i 3 kap. FBL. Mindre avvikelser finns inte uttryckligen definierade i lagtexten, men innebär att kommunen får tillåta mindre avvikelser från detaljplan om de inte strider mot planens syfte. Detta gäller i såväl bygglov- som fastighetsbildningsfrågor¹. Det saknas exakta definitioner på vad som kan klassas som en mindre avvikelse, men kommunerna har ofta riktlinjer på vad som kan anses vara godtagbart. Varje bedömning görs ofta från fall till fall, med hjälp av tidigare rättsfall, när frågan tas upp i domstol.

2.2.1.2 Flexibla detaljplaner

Tredje stycket i 5:9 PBL möjliggör användning av mer flexibla detaljplaner. Detta har tidigare varit vanligt, särskilt när nya områden exploateras. Nu är de vanliga i samband med att entreprenadtävlingar mellan olika byggföretag genomförs i samband med upprättande av planen. Tydlighetskravet i PBL begränsar användningen av flexibla detaljplaner. Fördelarna med denna typ av planer är att den inte lika snabbt blir inaktuell, om det införs vissa styrande bestämmelser. Om planen är för flexibel, som i ovan nämnt exempel, kan bygglov som inte passar in i stadsbilden beviljas. När en flexibel detaljplan upprättas gäller den ofta för större byggprojekt.

Flexibel detaljplan bör enligt lagstiftaren inte användas för att trygga en konstant aktualitet på planområdet och bör heller inte användas vid nyexploatering. Avses ett område upprättas med flexibel detaljplan och angränsar till ett redan bebyggt område borde planområdet ha tydliga bestämmelser i gränszonen för att grannarna ska kunna bedöma konsekvenserna av planen. Gränszonens storlek ska bero av exploateringsgraden och storleken på detaljplaneområdet. Flexibel detaljplan bör heller inte användas om planområdet till stor del är omgärdat av äldre bebyggelse. Som ett alternativ till flexibla detaljplaner nämns områdesbestämmelser.²

Områdesbestämmelser används ibland där detaljplan saknas, dessa får bara upprättas i ett begränsat antal områden i kommunen. De är inte lika omfattande som detaljplaner men enklare att upprätta.³

¹ 8:6 6 st. PBL, 3:2 1 st. 2 men. FBL

² Prop. 1985/86:1 s 166-167

³ Andemyr, S (2000)

I ett exempel hämtat från Tingsryds kommun var det fri byggrätt över den del av detaljplaneområdet som avsåg industriverksamheter. Planbestämmelserna reglerade byggnadshöjd men inte högsta tillåtna höjd på byggnadsdelar, inte takvinkel och inte trafikföringen inom området. Planen var enligt regeringen för flexibel och kunde därför inte antas.¹

En flexibel detaljplan bör förutom de obligatoriska bestämmelserna i 5:3 1 st. PBL innehålla markens användningssätt, exploateringsgrad, placering av service, parkmark samt trafiksystem och. För bostäder tillkommer bestämmelser på antal våningar, om det ska vara friliggande, rad- eller kedjehus och lägen för tillfarter, parkering och större gemensamma ytor. Det är först i den eventuella entreprenadtävlingen som en närmare miljöutformning presenteras. Kommunen kan sedan genom bygglov och genom att välja det mest lämpliga förslaget kontrollera områdets utformning. Gällande en flexibel detaljplan bör kommunen därför vara mycket restriktiv till den befrielse till bygglov som finns i PBL². En flexibel detaljplan kan i förlängningen vara nödvändig att ersätta med en vanlig detaljplan.³

2.2.2 Tidigare lagstiftning

När detaljplan ersatte de tidigare stads- och byggnadsplanerna och det beslutades att dessa skulle ha samma rättsstatus som de nyupprättade detaljplanerna.⁴ Trots att den nya lagstiftningen är olik den gamla i många fall var det samma grundtanke med stadsplaneringen. Planerna hade även då som syfte att skapa en bra stadsmiljö, vilket medför att stor hänsyn och respekt fortfarande råder för de äldre planerna inom Örebro kommun.⁵ En av de viktigaste förändringarna i den nya lagstiftningen var införandet av genomförandetiden, vilket medförde genomförandet av en plan upphörde att bli utdraget på obestämd tid.

Dagens lagstiftning styr mer eller mindre exakt vad en detaljplan ska innehålla och vad som är frivilligt för kommunen att ta med i planen. I den tidigare lagstiftningen var det inte alls lika hårt reglerat, vilket ledde till att det kunde beslutas om nya bestämmelser i alla antagna planer⁶. Även senare ändringar i lagstiftningen har varit av stor vikt, till exempel införande av planprogram och

¹ M 1999/54/Na

² 8:5 2 st. PBL

³ Didón m.fl. (2007)

⁴ 17:4 3 st. PBL

⁵ Nykvist, U (2008)

⁶ Nykvist, U (2008)

miljökonsekvensbeskrivning 1996. Dessa har höjt kvaliteten och säkerheten i planerna men samtidigt medfört längre handläggningstider.¹ Innan nya PBL trädde ikraft var det möjligt att planernas kvalitet och innehåll kunde variera kraftigt. I vissa planer fanns knapphändig med bestämmelser och i andra fanns motsatsvis vad i dagsläget anses vara för många eller för omfattande.² Markens användning reglerades inte i samma omfattning som idag, exempelvis delades marken bara in i allmänna platser och byggnadskvarter.³

2.2.3 Kommande lagstiftning

En kompetenssatsning för bättre PBL-tillämpning inleddes under 2008. Denna har som syfte att förenkla PBL på lång sikt, genom att införa enklare bestämmelser i lagen.⁴ Kompetenssatsningen tillsammans med Bygg – Helt enkelt⁵, en utredning som ligger till grund för nya PBL syftar till att göra lagen enklare. Utredningen kan ses som en fortsättning på Prop. 2006/07:122 – Ett första steg mot en enklare Plan- och bygglag. En viktig bestämmelse i nya PBL, som föreslås träda ikraft 1 april 2010, är att bygglov ska kunna lämnas till åtgärder som strider mot detaljplan om åtgärden är godtagbar. Syftet med denna bestämmelse är att det ska finnas ett mer realistiskt och mer tillämpligt begrepp, än det tidigare begreppet mindre avvikelser. Endast en mindre krets ska kunna ha synpunkter på ett bygglov⁶. Det finns även planer på att upphäva vissa fastighetsplaner och tomtindelningar. Utställningsskedet i detaljplaneprocessen föreslås av utredarna att slopas, anledningen är att planen prövats i det förberedande planprogrammet och även i samrådet. Utredarna anser att befolkningen har tillräckligt med inflytande ändå och att det är förenligt med demokratin.⁷

Begreppet mindre avvikelser föreslås försvinna och ersättas med ”godtagbar avvikelser”. Kommunen ska bedöma avvikelsernas omfattning och åtgärdens syfte. Om åtgärden strider mot planens syfte, ska den ändå i vissa fall kunna genomföras. Exempelvis skulle detta kunna betyda att mindre verksamheter kan upprättas i rena bostadsområden. Det skulle även kunna innebära att större

¹ Andemyr, S (2000)

² Nykvist, U (2008)

³ Boverket (2002)

⁴ Boverket (2008)

⁵ SOU 2008:68

⁶ Molander, S (2008)

⁷ SOU 2008:68, s 135

överytor tillåts om det inte medför försämringar för omkringliggande fastigheter, om det inte innebär för stor avvikelse från planen.¹

Utställningsskedet i detaljplaneprocessen föreslås av utredarna att slopas, anledningen är att planen prövats i det förberedande planprogrammet och även i samrådet. Detaljplaneprocessen ska vara demokratisk, det är anledningen till att det finns flera faser där befolkningen kan påverka. Utredarna anser att befolkningen har tillräckligt med inflytande även utan utställningsskedet och förändringen är förenlig med demokratin.² I kommande lagstiftning finns även planer på att införa tidsfrister för detaljplaner och lovärenden. Tidsfrifterna innebär att kommunen ska ge besked angående planläggning och bygglov inom en viss tid.³ Gällande detaljplaner ska ett planbesked lämnas inom tre månader, vilket ska innehålla ett sista datum då detaljplanen ska vara antagen. Ett bygglovbesked ska lämnas inom tio veckor från det att ansökan kommit in.⁴

2.2.4 Propositioner

Propositionerna är förslag på kommande lagstiftning och innehåller även kommentarer om hur lagstiftaren resonerat. De propositioner som huvudsakligen studerats är den som låg till grund för nuvarande PBL, Prop. 1985/86:1 samt Prop. 2006/07:122, som låg till grund för de senaste ändringarna i PBL. Anledningen till att den senaste propositionen studerats är för att kunna förstå hur lagstiftaren resonerar vid utformandet av den nya lagtexten. Flexibla detaljplaner är ett begrepp som införs i Prop. 1985/86:1. Begreppet används inte uttryckligen i lagtexten.

¹ SOU 2008:68, s 167

² SOU 2008:68, s 135

³ Molander, S (2008)

⁴ SOU 2008:68, s 139

3 Undersökning

3.1 Problemidentifiering

Problemet med inaktuella detaljplaner är utbrett över de flesta av Sveriges större kommuner.¹ I alla äldre tätorter finns många planer som upprättades på sent 1800-tal och under 1900-talets första hälft som fortfarande gäller. Problemen med planerna uppkommer när en fastighetsägare vill söka bygglov och får avslag, ofta även mot kommunens vilja.² Kommunen får inte godkänna bygglov som strider mot gällande plan³.

Det är inte bara planer som är över 50 år gamla som skapar problem, utan även nya planer, ibland utan att genomförandetiden ens har löpt ut. Inaktuella planer innehåller vanligtvis bestämmelser som inte är förenliga med dagens uppfattningar, som kan ändras snabbt beroende på många faktorer. Några av dessa faktorer är politiska beslut, miljöföreskrifter och modern arkitektur.⁴

För att motverka att en plan blir inaktuell, gör kommunen ibland mer flexibla planer. Dessa planer har färre bestämmelser och en större frihet. Flexibiliteten i planerna måste ha en viss begränsning, eftersom en plan som saknar tillräckliga bestämmelser kan tillåta för mycket och därmed inte uppfylla dess syfte. Detta kan medföra att planen bidrar till en dålig stadsmiljö. I många områden krävs idag mycket detaljerade planer, för att styra den nya arkitekturen, och om dessa byggprojekt inte genomförs blir planen oftast oanvändbar till kommande projekt. Detta gäller främst flerbostadshus och till viss del industrier.⁵

I Örebro kommun upprättas ca 50 planer om året och det är bara de nödvändigaste områdena som planläggs. Kommunen försöker följa översiktsplanen när det gäller nyexploateringar, som utgör mindre än hälften av alla upprättade planer. Det är vanligare med planläggning i områden med befintliga planer, och detta beror dels på att dessa är föråldrade och inaktuella. Hänsyn måste även tas till att det mesta av centrala delarna i Örebro tätort är planlagt, vilket medför att alla planer inte behöver vara inaktuella för att ändras.⁶

¹ Prop. 1989/90:37 s 53

² Nykvist, U (2008)

³ 5:36, 1 st. PBL

⁴ Jansson, U (2008)

⁵ Nykvist, U (2008)

⁶ Nykvist, U (2008)

En av huvudanledningarna till att problemet med den stora utbredningen av inaktuella planer är de äldre stads- och i viss mån även byggnadsplanerna. De äldre planerna omfattade ofta stora områden och hade ofta för stora begränsningar. Då de äldre planerna inte innehöll för omfattande bestämmelser, var det i stället brist på dessa. Vissa stadsplaner är för flexibla och innehåller bara bestämmelser om var det är tillåtet att bygga, det saknas även regleringar för vad som får byggas. Exempelvis finns planer som bara innehåller yttre begränsningslinjer, s.k. användnings- och egenskapsgränser, och innanför dessa var det tillåtet att bygga vad som helst. Ändamålet i äldre planer angavs inte alltid, men för det mesta fanns en bestämmelse om det skulle vara bostäder, handel eller industri. Eftersom genomförandetiden har gått ut på dessa planer kan kommunen neka bygglov utan att bli ersättningsskyldig, vilket inte gör detta till det största problemet. Det blir istället det omvända, när planen innehåller för många eller för omfattande bestämmelser.

Äldre villaområden från mitten av 1900-talet fram till åren runt 1980 är mer utsatta än andra områden, vilket beror på att stora planer upprättades över dessa områden och dessa planer innehöll ofta komplicerade och mycket begränsande bestämmelser. Bestämmelserna kunde även vara av olika karaktär, och tillåta olika bebyggelser i angränsande kvarter.

3.2 De vanligaste problemen

Det finns äldre detaljplanebestämmelser som ger upphov till mer problem än andra. Nedan följer några exempel, som anses vara de vanligaste problemen, dessa är:

- Prickmark
- Exploateringsgrad
- För flexibla planer
- Byggrätt
- Övriga begränsningar

3.2.1 Prickmark

Det vanligaste och det som är det erkänt största problemet är planernas så kallade ”prickmark”. På prickmark får byggnader inte anläggas och i äldre planer är det vanligt att prickmark finns på stor del av tomterna, så att det helt styr husets placering. Fastighetsägaren förhindras därmed att göra en utbyggnad på tomten, som vanligtvis har önskemål om att bygga ett garage eller ett uterum. I varje fall krävs en detaljplaneändring eller upprättande av ny plan för att fastighetsägaren

ska kunna bygga. Om det gäller ett garage eller ett uterum blir kostnaden för planen en stor del av den totala kostnaden för bygget.¹

Ett fall med begränsande prickmark finns i plan 1880K-A376², från 1968, på fastigheten Kroken 4. Detta är ett flerbostadshus som är tre våningar och all mark på fastigheten runt om byggnaderna är prickmark. I och med införandet av Förordning om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., ska hus som renoveras och har minst tre våningar ha hiss, därför att de ska vara anpassade för rörelsehindrade³. Eftersom det inte finns någon möjlighet att bygga inne i huset måste hissen beläggas utanpå byggnaden. Detta är omöjligt eftersom det då strider mot planen och inte kan ses som en mindre avvikelse. Detta är ett exempel på hur nya regler kan påverka och göra planer inaktuella.⁴

Ett andra typfall gäller bostadsområdet Hjärsta i Örebro. Här upprättades planer på 50-talet som innehöll för begränsande bestämmelser om prickmark. I plan 1880K-A172⁵ från 1955 upprättades planen så att vissa befintliga hus hamnade på prickmark. Anledningen till att detta var möjligt var att det var enklare att göra avsteg från planen under de största delarna av 1900-talet⁶. I en angränsande plan 1880K-A183, vilken upprättades 1956, finns samma problem. Gemensamt för dessa planer är även att antalet våningar som tillåts att bygga varierar mellan en och två, det är svårt att se någon anledning till dessa variationer.

3.2.2 Exploateringsgrad

Problemet med att bara en femtedel av tomten fick bebyggas uppmärksammades under 1970- och 1980-talet, då en våg av avstyckningar svepte över Örebro kommun. Många tomter var onödigt stora och hade plats för ett nytt bostadshus. Endast en femtedel av tomten fick bebyggas och det fanns stor efterfrågan på tomter. Men bristen på tomter blev uppenbar, därför att detalj- och fastighetsplanerna inte tillät avstyckningar. Nu är det vanligare att exploateringsgraden sätts till 25 eller 30 procent av tomtens yta, eftersom efterfrågan på större tomter har minskat.⁷

¹ Jansson, U (2008)

² Se Bilaga 5 – Detaljplan 1880K-A376

³ § 12 Förordning (SFS 1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

⁴ Wallgren, PO (2008)

⁵ Se Bilaga 6 – Detaljplan 1880K-A172

⁶ Nykvist, U (2008)

⁷ Nykvist, U (2008)

3.2.3 För flexibla planer

Ett typfall gäller ett bostadsområde i Sörby, i södra Örebro. Problemet är att planen är för flexibel, vilket har skapat en dålig stadsmiljö¹. I plan 1880K-A149² från 1953, finns nästan inga bestämmelser som reglerar byggnaderna. Det finns endast bestämmelser om byggnadstyp, byggnadshöjd och storlek på området. Avsaknaden av regleringar i planen har medfört att bostadsrättsföreningens medlemmar har kunnat bygga altaner, uterum och förråd enligt egna önskemål, helt oberoende av varandra. Eftersom detta är ett radhusområde har stadsmiljön blivit mycket sämre, på grund av den bristfälliga planläggningen. Då planen tillåtit byggandet har bygglov inte kunnat nekats, nu är en ny plan under bearbetning som ska lösa problemen och skapa en bättre stadsmiljö. En ny typ av flexibel detaljplan ska ersätta ovan nämnda plan 1880K-A149. Den nya planen ska pröva bygglovet i planskedet, så att fastighetsägarna kan välja mellan olika utbyggnadsalternativ för att få en bättre samhällsmiljö i området.³

3.2.4 Byggrätt

Ett mindre vanligt problem som ändå förekommer är det som finns i områden med byggrätter som inte är lämpliga. De planerna omfattar främst fritidshusområden. Här måste planerna förnyas eller upphävas, vilket medför mer arbete för kommunen. För att planerna verkligen ska fortsätta att vara aktuella kan det vara nödvändigt att införa en bestämmelse som reglerar hur länge en plan ska gälla efter att dess genomförandetid gått ut.⁴

3.2.5 Övriga begränsningar

I detaljplan 1880K-P91/42, från 1991, finns en bestämmelse som säger att vinden inte får inredas till mer än 50 % av antalet lägenheter. Bestämmelsen betyder alltså att vissa av de personer som har bostadsrätt, i detta fall i ett rad- samt kedjehusområde, inte kunde inreda vinden om tillräckligt många grannar hann före. Problemet uppdagades under 2008 och håller nu på att åtgärdas. Syftet med bestämmelsen var insynsskydd för de närmast boende grannarna över gatan. Området hade tidigare varit bebyggt med växthus och för att grannarna skulle acceptera det nya planförslaget, utan att överklaga, gjorde bostadsrättsföreningen en kompromiss. Anledningen till att den ändras nu är för att

¹ Se Bilaga 7 – Ortofoto över kv. Villingen

² Se Bilaga 8 – Detaljplan 1880K-A149

³ Jansson, U (2008)

⁴ Björkengren, G (2008)

bostadsrättsföreningen ska avvecklas och gå över till äganderätter, i tidigare plan fick området bara vara en fastighet.¹

I detaljplan 1880K-A147² som omfattar kvarteret Rustmästaren i Örebro finns följande lydelse i stadsplanebestämmelserna: ”Å med II betecknat område får byggnad uppföras med högst två våningar, dessutom får vinden inredas till en tredjedel. Å med III betecknat område får byggnad uppföras med högst tre våningar. Då byggnad uppföres i tre våningar skall den uppföras av sten, vinden får därvid ej inredas.”³ Planen upprättades 1953, men bestämmelserna var hämtade från 1938 och anledningen till bestämmelsen var dåtidens brandskyddsregler. Under 2008 ansökte en fastighetsägare om bygglov för att inreda vinden, men fick avslag för att det stred mot planen. I planen står vidare att byggnader i kvarteret ska uppföras med ett minsta avstånd som inte fick överstiga den högsta tillåtna bygghöjden. Även detta är en brandskyddsbestämmelse.⁴

3.3 Situationen i andra kommuner

De större tätorterna i Sverige har samma problem, även om omfattningen varierar. Den stora skillnaden är även politiken och traditionen som finns i kommunerna. Vissa kommuner har politiker som tillåter avvikelser i större omfattning, andra kommuner har i stället en tradition att tillåta fler avvikelser. Örebro kommun har relativt stora problem med inaktuella detaljplaner, eftersom mindre avvikelse tillåts i ganska liten omfattning.⁵

3.4 Kostnaden för en detaljplan

Örebro kommun använder en särskild taxa vid beräkandet av kostnaden för en detaljplan. Taxan baseras till stor del på den byggrätt som uppkommer, men inte fullständigt, eftersom vissa planer som skapar stora byggrätter då skulle bli dyra i förhållande till planupprättandets faktiska kostnad.⁶

$\text{Planavgift} = \text{Grundavgift} * \text{Planfaktor} * \text{Objektsfaktor} * \text{Justeringsfaktor}$

Figur 1. Planavgiften i Örebro kommun

¹ Nykvist, U (2008)

² Se Bilaga 9 – Detaljplan 1880K-A147

³ 1880K-A147, s 2-3

⁴ Hallqvist, P (2008)

⁵ Jansson, U (2008)

⁶ Plan- och bygglovstaxa för Örebro kommun (2004)

Planavgiften består av fyra olika faktorer. Den första är en faktor för grundavgift och denna är för närvarande 40. Planfaktorn är 50 för nybyggnad samt ändringar som överstiger 25 kvm och 25 för ändringar på 25 kvm och nedåt samt för ändringar av annan anläggning än byggnad. Objektsfaktorn baseras på byggrätten som fastighetsägaren erhåller och minsta möjliga faktorn är två, för mycket enkla anläggningar, exempelvis carport. Sedan varierar den från fyra och uppåt baserat på BTA. För 10 000 kvm BTA är objektsfaktorn 100. Justeringsfaktorn är precis som grundavgiften fast. Justeringsfaktorn och grundavgiften bestäms av Byggnadsnämnden och plan- respektive objektsfaktorerna antas av kommunfullmäktige och förslagen kommer från kommunförbundet. I större byggprojekt kan planavgiften jämkas efter vad som är skäligt sett till arbetsbelastningen. Minsta möjliga planavgift är för närvarande 20 000 kr i Örebro kommun.¹

Utöver planavgiften tillkommer nybyggnadskarta, utstakningsavgift, bygglovskostnad samt kostnad för utförande av eventuell fastighetsbestämning, VA- samt geotekniska undersökningar.² Nybyggnadskarta, utstakningsavgift, bygglovskostnad och bygganmälan för ett småhus i Örebro kommun kostar idag från ca 30 000 kr och uppåt.³

Den faktiska kostnaden för en frimärksplan, som bara berör en småhusfastighet, understiger oftast minimala beloppet. Kostnaden för en sådan plan blir ändå alltid 20 000 kr. När en plan upprättas för fem småhusfastigheter hamnar priset mellan 50 000 och 75 000 kr, dvs. mellan 10 000 kr och 15 000 kr per fastighet. Om en plan berör ca 10 småhusfastigheter kostar det ca 100 000 kr, dvs. 10 000 kr per fastighet. Siffrorna visar att det snabbt blir lönsamt för fastighetsägarna att gå samman och gemensamt bekosta planen.⁴

Då en fastighetsägare inte finner det lönsamt att upprätta ny detaljplan kan denne, om dess fastighet är belägen inom ett område eller kvarter där fler kan tänkas vilja bygga om, ansöka om upprättande av ny detaljplan för hela området eller kvarteret. Om kommunen finner det sannolikt att fler fastighetsägare kommer att vilja bygga om kan kommunen upprätta en plan för hela området och ta ut

¹ Wallgren, PO (2008)

² Plan- och bygglovstaxa för Örebro kommun (2004)

³ Valtanen, K (2008)

⁴ Nykvist, U (2008)

planavgiften i samband med bygglovsavgiften. I Örebro kommun är det relativt vanligt förekommande.¹

3.4.1 Samhällets kostnader

För en fastighetsägare som planerar bygga ut sitt bostadshus, bygga ett nytt garage eller bygga ett uterum kan den eventuella plankostnaden stoppa ombyggnationen. Ofta vill även kommunen godkänna bygglovsansökan men förhindras av gällande planer. Om den detaljplan måste upprättas kan det leda till övriga kostnader som exempelvis nybyggnadskarta, fastighetsbestämning och tvång till VA- och geotekniska undersökningar. I det fall fastighetsägaren tvingas till dessa åtaganden kommer priset på den eventuella byggnationen skjuta i höjden. För de flesta nybyggnationer av kontors- och flerbostadshus samt industribyggnader räknar fastighetsägaren med plankostnader etc., vilket gör att detta främst är ett problem för småhusägare. Där utgör plankostnaden en väsentligt större del av totalkostnaden.

¹ Wallgren, PO (2008)

4 Analys

4.1 Definitioner

Uttrycket inaktuell detaljplan har valts för att det sammanfattar problematiken med äldre detalj-, stads- och byggnadsplaner bäst. En svårighet är att definiera begreppet inaktuell detaljplan tidsmässigt. Det måste bestämmas hur gammal en plan måste vara för att kunna kallas inaktuell.

Ett första antagande är att genomförandetiden måste ha löpt ut för att den ska kunna kallas inaktuell. En plan i sig kan vara inaktuell även när det finns genomförandetid kvar, men med fördel borde det finnas en klar gränsdragning. En detaljplan måste alltså vara av viss ålder för att kunna kallas inaktuell, men det betyder inte att alla äldre planer som är inaktuella. Vissa planer är bara gamla, men innehåller inga avvikande bestämmelser, därför är det svårt att se dessa som inaktuella. En inaktuell detaljplan bör därför definieras som en plan vars genomförandetid gått ut. Problemen uppkommer inte bara för att en plan är inaktuell, utan när dess bestämmelser är inaktuella. Bestämmelserna kan vara inaktuella även om inte genomförandetiden gått ut, det kan exempelvis gälla ett nybildat vattenskyddsområde, där detaljplan fortfarande ger tillstånd att bygga industrier.

4.1.1 Avgörande om en plan är inaktuell eller inte

Att göra en bedömning om en plan är inaktuell eller inte är en svårighet, därför att olika parter kan ha olika åsikter. En fastighetsägare, en kommun och en byggherre kan ha olika syner på samma plan. Detaljplanen kan ses som aktuell, ända tills ett problem uppkommer med den. Detta sker vanligast vid en bygglovsansökan. Slutsatsen blir att en plan bör klassas som inaktuell först då ett problem med den uppkommit.

4.1.2 Aktualitetskrav

I gällande detaljplaner finns ett aktualitetskrav, som inte är lagstadgat. Ett enkelt sätt att eliminera många problem med inaktuella detaljplaner, är att införa detta i lagen. Problemet blir att kommunens resurser inte räcker till om de behöver uppdatera varje detaljplan löpande. Det aktualitetskrav som finns menar att handläggningstiden vid en ändring i detaljplan inte får bli för lång, så att planändringarna hinner bli inaktuella under tiden.

4.1.3 Slutsats

En inaktuell detaljplan definieras som en plan vars genomförandetid gått ut och har stött på problem vid bygglovshantering.

4.2 Analys av problemet

Bygglov nekas ofta mot både fastighetsägarens och kommunernas vilja därför att en äldre plan inte tillåter förändringen och avvikelsen från planen inte kan klassas som en mindre avvikelse enligt PBL. Detta leder till komplikationer för fastighetsägaren som måste invänta ny detaljplan vilket medför högre belastning på kommunerna. Lagstiftningen kan förbättras avseende detta, genom att förändras så att definitionen på mindre avvikelse blir exakt. Idag är det upp till varje kommun att besluta om vad som ska klassas som mindre avvikelse, vilket leder till olika beslut i olika kommuner. Det borde råda samma förhållanden i likvärdiga kommuner. Kommuner med större tätorter borde hantera problemet på ett annat sätt än att i de flesta fall neka bygglov, för att förenkla den förtätningsprocess som pågår i många av landets tätorter.

För att motverka detta, borde en lagändring se till att begreppet mindre avvikelse enligt vidgas och tillåter mer. Tidigare var det betydligt enklare att få genomföra en åtgärd med hänvisning till att det var en mindre avvikelse. Nu är byggnadsnämnderna i kommunerna mycket hårdare i den frågan, det är inte lika vanligt att kommunerna släpper igenom en mindre avvikelse. Detta är något som varierar i olika kommuner och bostadsområden. Standarder för vad som ska klassas som mindre avvikelse borde sättas inom varje kommun och om det inte är möjligt borde det finnas någon form av skälighetsprincip. Det är viktigt att det görs en bedömning mellan allmänna och enskilda intressen. Det är inte rimligt att bygglov nekas till en fastighetsägare som hindras av enbart en inaktuell detaljplan. Den befintliga byggrätt som finns på en fastighet borde ha ett genomslag på marknadsvärdet, vilket medför att en mindre byggrätt på en fastighet ger ett lägre pris vid överlåtelse. I det fallet kan inte problemet med inaktuella detaljplaner ses som ett ekonomiskt problem. Gällande småhusfastigheter bör detta ifrågasättas, köparen till en fastighet prioriterar antagligen inte hur planläggningen ser ut, men det kan påverka vad mäklaren uppger avseende utbyggnader. Köparen prioriterar säkerligen andra faktorer eftersom planläggningen är någonting som går att åtgärda i jämförelse med fastighetens läge. Det finns svårigheter med att påvisa detta påstående men antagandena torde vara rimliga.

I kvarter som består av mestadels tvåplanshus, finns enplanshus som inte kan byggas till med ytterligare en våning, för att det inte kan anses som en mindre avvikelse, även om grannar och kommunen tillåter det. För genomförandet krävs en detaljplaneändring som tar tid, är direkt kostsam samt kan leda till nya kostnader i form av undersökningar etc. som kan behöva göras beroende på vad detaljplanen anger.

Nedan följer analys av de vanligaste problemen från kapitel 3.2. Dessa är:

- Prickmark
- Exploateringsgrad
- För flexibla planer
- Byggrätt
- Övriga begränsningar

4.2.1 Prickmark

Angående prickmarken som finns nekar ofta kommunen bygglov, även om prickmarken finns på hela tomten bortsett från där huset står. Där blir det alltid nödvändigt med en ny plan, även om det vore enklare med endast ett godkännande från grannarna. För att inte hus ska byggas för olika vore det bästa om kommunerna kunde göra en bedömning i varje enskilt fall, vilket kan anses vara möjligt i bygglovsprövningen. Ofta handlar det om en enklare utbyggnad i form av ett uterum eller ett garage, vilka borde kunna behandlas mildare i frågan om bygglov. Att införa ytterligare särskilda regler för komplementbyggnader, utöver de som redan finns, kan underlätta kommunernas arbete.

4.2.2 Exploateringsgrad

Problemet med tomternas exploateringsgrad behandlades i kap. 3.2.2. När städerna förtätas är det en fördel med höga exploateringsgrader, och problemet uppkom därför att behovet av stora, centrala tomter minskade. Nu sätts exploateringsgraden ofta till 30 procent av tomtens totala yta. Förr var det vanligare med 20 procent. Syftet med denna är även att storlekarna på husen inte ska öka mer än vad de redan gjort. Denna bestämmelse borde kunna justeras genom att delas upp i hur stor del en byggnads bottenplatta får vara och hur många kvadratmeter husen får vara. Anledningen är att bestämmelserna då skulle vara mer anpassade för samhällsutvecklingen.

4.2.3 För flexibla planer

Den flexibla planen 1880K-A149 som omfattar ett område av Sörby i Örebro saknade många bestämmelser. Den tillät att förråd och uterum kunde byggas fritt. Det är naturligtvis svårt att förstå tankegångarna hos planförfattarna, men kraven för 55 år sedan var inte alls vad de är idag. Nu är det även vanligare att fastighetsägaren utnyttjar byggrätten maximalt, vilket inte var självklart i mitten av 1900-talet.

4.2.4 Byggrätt

Gällande inaktuella planer, vars genomförandetid gått ut, kan kommunen neka bygglov, men det är inte önskvärt att planerna ska finnas kvar, planen blir missvisande eftersom byggrätten egentligen inte finns. Om genomförandetiden inte löpt ut kan kommunen bli ersättningskyldig om fastighetsägaren nekas bygglov, vilket leder till onödiga kostnader.

4.2.5 Övriga begränsningar

Gällande plan 1880K-P91/42, rörande vindarna som inte fick inredas till mer än hälften av antalet lägenheter, bör frågan väckas om en sådan kompromiss som användes, ska kunna ligga till grund för planens antagande. Det är en relativt annorlunda bestämmelse, men om man bortser från denna kan kommunerna dra lärdom av kompromissen som gjordes. Kompromissen har både för- och nackdelar, den medförde att dåvarande berörda fastighetsägare blev nöjda och att kommunen kunde anta detaljplanen. Det negativa uppenbarades inte direkt, utan när planen skulle ändras. Kompromissen medförde att detaljplaneändring var nödvändig för att vindarna skulle kunna inredas och att fastigheterna skulle kunna avstyckas.

Detaljplan 1880K-A147 med bestämmelser om vindar som inte fick inredas till mer än en tredjedel hindrade fastighetsägaren från att få bygglov. Anledningen till bestämmelsen var dåtidens brandskyddsbestämmelser, vilka ofta är upphov till problem. Dessa har förändrats sedan 1930-talet, vilket gjort planerna inaktuella. Det är naturligt att det finns bestämmelser av den här typen, och i den nya planen, som ersätter tre likvärdiga planer är denna och många andra bestämmelser borttagna. Gällande kvarteret Rustmästaren kunde kommunen undvika för stora kostnader genom att göra en detaljplan som ersatte tre planer från mitten av 1950-talet.

4.2.6 Sammanfattning

Även de planer som upprättas idag kan bli inaktuella, både på lång och kort sikt. På kort sikt genom att nya standarder och miljökrav utformas. På lång sikt kan det vara svårare att förutse, precis som det var svårt att förutse dagens byggande för 50 år sedan. Om möjligt bör ändå kommunerna försöka förutse framtida planering i större utsträckning än tidigare. Flexibla detaljplaner kan vara en lösning, det är viktigt att de har en viss detaljnivå för att undvika att det ska bli för flexibla.

Sammanfattningsvis finns viss förståelse för de tidiga planernas utformning, eftersom det var enklare att göra avsteg från planen. Eftersom förhållandena inte bestått borde lagstiftare tänka om i den nya lagstiftningen, avseende att större avsteg ska kunna göras.

4.3 Analys av lagstiftning

För att få en bra bild av hur lagstiftningen påverkar arbetet med inaktuella detaljplaner, analyseras den i tre steg där befintlig, tidigare och kommande lagstiftning utgör huvuddelarna.

4.3.1 Befintlig lagstiftning

Problemet med inaktuella detaljplaner beror till stor del på att lagstiftningen som finns inte kan hantera problemet på rätt sätt. Det finns uppenbara brister i lagstiftningen, vilket inte är så konstigt, eftersom problemet inte behandlats särskilt mycket tidigare. Svårigheter kan finnas vid stiftandet av nya lagar, med tanke på att problemet inte är välkänt och kanske inte heller rätt identifierat. En lösning genom enkla lagändringar torde vara det bästa sättet att eliminera problemet med inaktuella detaljplaner, vilken kan vara svår att genomföra om för omfattande revidering av lagstiftningen behövs. Anledningen till detta att är problemets upphov till samhällskostnader måste sättas i proportion till åtgärdskostnaderna. På sikt råder det inga tvivel om att kommunerna kan spara resurser genom att problemen med inaktuella detaljplaner åtgärdas.

Genomförandetiden, vilken har som syfte att hålla detaljplaner aktuella, skapar många av problemen med inaktuella detaljplaner. Även fast genomförandetiden var en av de viktigaste nya bestämmelserna i nuvarande PBL. Det är bra att genomförandetiden går ut men problemet är att planerna fortsätter att gälla även efter genomförandetidens utgång, den enda skillnaden är att de inte är tvingande för kommunen. Genom att detaljplanerna fortsätter att gälla, finns oftast inget

direkt behov av att förnya planen, vilket leder till att de oftast består.

Kommunernas resurser räcker inte heller till för att hålla alla planer aktuella. I nya exploateringsområden är det inget direkt problem att planerna fortsätter gälla, eftersom ett område med stor sannolikhet är färdigexploaterat när genomförandetiden löpt ut. Problemen uppkommer när det finns ett behov av ombyggnation i området. Gällande flerbostadshus och industribyggnader räknar fastighetsägaren ofta med en plankostnad, som bara utgör en mindre del av den totala kostnaden för projektet. Detta medför att problemet mestadels omfattar småhus.

Lagändringar angående genomförandetiden kan minska problemet. I Prop. 1985/86:1 framgår tydligt att genomförandetiden ska vara längre än vad den i praktiken är. Eftersom den ofta sätts till minimilängden, fem år, frångår ofta kommunerna denna rekommendation. Flera faktorer spelar in i detta och tiderna har förändrats sedan mitten av 80-talet. En detaljplans aktualitet påverkas inte lika mycket av genomförandetiden idag som den gjorde förr.

Eftersom genomförandetiden generellt sätts till fem år i de flesta fall inom Örebro kommun, kan det tyda på att kommunen strävar efter att kunna använda sig av kortare genomförandetider. Detta löser inte problemet med inaktuella detaljplaner, mer än att fastighetsägaren har kortare tid för att genomföra åtgärden. Den kortare tiden minskar risken för att planen blir inaktuell under genomförandetiden, vilket även minskar kommunens risk att behöva betala ersättning för nekade bygglov. Planeringen har just nu även mycket högre krav på hållbart byggande, det som är bra för miljön idag anses med stor sannolikhet inte bra om fem år. En genomförandetid som överstiger tio år kan anses vara för lång, oavsett vad byggnationen avser.

Anledningen till att genomförandetiden blivit kortare beror till stor del på fastighetsmarknadens utveckling de senaste åren. Det har inte rådigt några osäkra förhållanden, vilket lett till att bostadsbyggandet har ökat kraftigt. I samband med de säkra förhållanden som rådigt på fastighetsmarknaden har kommunen kunnat sätta korta genomförandetider, accepterade av byggherrarna, eftersom efterfrågan på bostäder varit stor. Lagstiftaren har resonerat annorlunda i propositionen och därför bör de nya lagstiftarna tänka om och acceptera kortare genomförandetider i den nya lagstiftningen som ändå klarar av konjunktursvängningarna.

FBL tillåter även den mindre avvikelser, fastighetsbildning får ske i strid mot planen om åtgärden inte motverkar planens syfte. Vid en förrättning enligt FBL kan lantmätaren alltså godkänna en mindre avvikelse, exempelvis en avstyckad fastighets storlek. Detta kan innebära att byggrätten på fastigheten ökar, vilket medför att en del, som kanske borde hänföras till bygglovsprövningen, blir genomförd.

Aktualitetskravet, som idag inte är lagstadgat, borde kunna införas i lagen. För att kunna genomföra detta krävs att bestämmelsen utformas på ett sådant sätt att kommunerna själva ges inflytande om vad som måste vara aktuellt inom dess kommun. Om bestämmelsen skulle införas får den inte göra arbetet för omfattande för kommunerna, utan bör endast omfatta vissa delar av kommunen.

4.3.1.1 Flexibla detaljplaner

Flexibla detaljplaner förekommer endast i propositionen och inte uttryckligen i lagtexten. Grundtanken bakom dessa är bra, de förlänger i de flesta fall planernas aktualitet. Användningen måste ske så att de flexibla detaljplanerna styr tillräckligt även om det huvudsakliga syftet med dem är att de ska vara friare. Det är svårt att utläsa från befintlig litteratur huruvida begreppet flexibla detaljplaner kommer att användas i den kommande lagstiftningen. Det kan vara möjligt att uttrycket införs, eftersom flexibla detaljplaner är en bra grund för entreprenadtävlingar.

Den nya typen av detaljplan som innehåller bygglovsprövning kan vara en bra lösning för kommunen som minskar dess arbetsbelastning, men ökar kostnaderna i samband med upprättandet av planen. I det stora hela bedöms ändå kommunerna spara på resurserna i det nya planförslaget.

4.3.2 Tidigare lagstiftning

Detaljplanens föregångare, stads- och byggnadsplaner, har genom övergångsbestämmelser i 17 kap. PBL samma status som detaljplan. Dessa gäller alltså med samma förutsättningar som de nya planerna, vilket kan innebära problem eftersom de inte är upprättade under samma förutsättningar. Detta avser främst kraven på innehåll i planerna. Det har en negativ effekt att planer som nästan saknar ytterligare bestämmelser än om marken ska användas till bostäder, handel eller industri gäller som detaljplaner enligt PBL.

Anledningen till den dåliga kvaliteten på de äldre planerna är att för många bestämmelser finns med, att de är för flexibla, att de har ett oregelbundet innehåll eller att det ibland finns unika bestämmelser för varje plan. Dessa faktorer bidrar starkt till att en plan blir inaktuell. När för många bestämmelser finns med styr planen för mycket, vilket leder till att nya byggprojekt inom planområdet inte blir genomförbara. De för flexibla planerna har genom tiden tillåtit för mycket och således har fastighetsägarna kunnat bygga fritt, vilket medfört försämrade stadsmiljöer. Planerna med unikt innehåll kan ha bestämmelser som inte alls är rimliga idag, anpassade för en viss fastighetsägare som aldrig borde ha införts eftersom en fastighet ska vara varaktigt lämpad för sitt ändamål. Det oregelbundna innehållet som finns i tidigare planer gör dem svårare för allmänheten att förstå.

Den tidigare lagstiftningen har gett upphov till många av de problem som finns idag. För att undvika att de planerna som upprättas idag blir betraktade på samma sätt som de tidigare bör kommunerna försöka ta lärdom av hur det sett ut tidigare. Med hjälp av ny, modernare lagstiftning blir kommunerna antagligen bättre på det.

4.3.3 Kommande lagstiftning

Nya PBL planeras träda ikraft första april 2010 och kommer att innehålla många förändringar, eftersom den omarbetas för att bli mer begriplig för allmänheten. Bestämmelserna i nya PBL syftar till att bli mer anpassade till de förhållanden som råder. Detta kommer att bli märkbart då kommunen inte kommer att behöva neka bygglov för åtgärder som strider mot detaljplan om åtgärderna är godtagbara. Syftet är att kommunen ska påverka mindre och grannarna ska få större inflytande. Den tidskrävande produktionen av frimärksplanerna kan på detta sätt elimineras.

Syftet med införandet av begreppet godtagbar avvikelse är även att förenkla processen med att kunna bygga under gällande inaktuella detaljplaner, inte att tillåta mer, understryker utredarna.¹ Idéerna till tidsfristerna som införs är hämtade från andra länder och kommer att medföra snabbare hantering från kommunerna, vilket bidrar till att hela detaljplaneprocessen blir snabbare. Begreppet godtagbar avvikelse syftar till att bli mer användbart än begreppet mindre avvikelse. Det är svårt att förutse vilka problem som kommer att

¹ SOU 2008:68, s 176

uppkomma vid användningen av begreppet godtagbar avvikelse. Problemen i de inaktuella planerna kommer inte att försvinna helt vid införandet av det nya begreppet. Planer kommer fortfarande att behöva förnyas, ändras och upphävas men inte i samma utsträckning som tidigare. Om någon av de bestämmelser som måste finnas i planen ska ändras bör den befintliga planen förnyas, det bör inte anses vara en godtagbar avvikelse. I övrigt bör kommunen bedöma huruvida det ska krävas en ny plan för ändring av de frivilliga bestämmelserna i planen.

Bestämmelserna anses vara mycket önskvärda och kommer att förbättra hanteringen av ärenden som berör inaktuella detaljplaner. Det är viktigt att kommunerna är relativt strikta i bedömningen och bevakar syftet med den äldre planen, nu när det införs en bestämmelse som gör att det blir möjligt att motverka planens syfte. Några kommuner har haft synpunkter på övergången till begreppet godtagbar avvikelse, de menar att det är omöjligt att hålla planerna inom kommunen aktuella, eftersom det finns ett stort antal. Vidare menar de att den nya lagstiftningen gör att alla avvikelser måste prövas separat, att det inte går att generalisera på samma sätt, vilket kommer att öka arbetsbelastningen på kommunerna. För att få bukt med problemet är den bästa lösningen att ändå genomföra merparten av de föreslagna lagändringarna.

4.3.4 Propositioner

De delar i Prop. 1985/86:1 samt Prop. 2006/07:122 som är intressanta, är relativt olika. Det är en markant förbättring gällande tydlighet och förståelse i den senaste propositionen och en vägledning hur nya PBL kommer att se ut. De båda propositionerna bygger ändå upp samma lag i grunden, därför kommer antagligen nya PBL vara annorlunda och mer tydlig för småhusägare.

4.3.5 Kostnadsanalys

Om en fastighetsägare behöver bygglov eller inte kan vara avgörande om den ska kunna byggas. När en detaljplan behöver upprättas, samt kostnader för bygglov etc. måste betalas, kan åtgärden bli betydligt dyrare än vad fastighetsägaren räknat med. Behövs fastighetsbestämning och ytterligare undersökningar kan projektet bli omöjligt att genomföra. Kostnaderna kan enkelt undvikas om bygglov inte krävs. Nackdelen är att kommunerna får mindre kontroll över byggandet, men med rätt lagstiftning behöver det inte bli ett problem.

4.4 Åtgärder

Nya PBL är ett stort steg mot att lösa många av problemen med inaktuella detaljplaner. Utredningen publicerades under pågående examensarbete och har därför varit till stor hjälp. Införandet av begreppet godtagbar avvikelse är antagligen det viktigaste, vilken förhoppningsvis kommer att underlätta vid bygglovhanteringen för inaktuella detaljplaner. Eftersom definitionen i 4.1 säger att en detaljplan måste ha stött på problem vid bygglovshanteringen för att kunna kallas inaktuell, kommer planer som definieras som inaktuella att minska i takt med att fler avvikelser godtas. Även om begreppet godtagbar avvikelse inte syftar till att tillåta mer, torde det ändå bli utfallet gällande inaktuella detaljplaner. Begreppet är anpassat för att det ska vara möjligt att underlätta hanteringen av planerna. Risken finns att olika kommuner kommer att tolka begreppet olika, i likhet med det tidigare begreppet mindre avvikelse. För att tolkningen ska bli korrekt, bör begreppet godtagbar avvikelse därför kompletteras med rekommendationer i propositionen eller direkt i lagtexten. Det finns ett visst behov av att tillämpa olika bestämmelser i olika kommuner, eftersom flera kommuner har högre eller annorlunda kulturella värden. Framst kustkommunerna bör omfattas av mer utförliga bestämmelser. Idag finns viss hjälp för kommunerna vad som kan betraktas som mindre avvikelse i Prop 1989/90:37 men detta bör utökas ytterligare gällande den nya bestämmelsen. En prövoperiod för den nya lagen kan behövas innan rekommendationerna om begreppet godtagbar avvikelse införs. Det kan bli en svårare gränsdragning med den nya lagstiftningen, vilket kan medföra svårigheter att bestämma vad som exakt ska gälla. Begreppet godtagbar avvikelse blir bättre anpassat efter varje fall.

Upprättande av detaljplaner som innehåller bygglovsprövning kan vara ett bra alternativ för att motverka problemet med förstörda stadsmiljöer. För befintliga inaktuella detaljplaner bör detta endast ses som en kortsiktig lösning, för att återfå bra stadsmiljöer som blivit förstörda. Problemet blir att lovtiden måste begränsas för att gällande plan inte ska bli inaktuell. Om bygglovet tidsbegränsas uppkommer ett annat problem, att alla fastighetsägare inte vill eller har möjlighet att utföra åtgärden inom genomförandetiden. I Sörby, det drabbade radhusområdet, kan det undvikas eftersom det handlar om en bostadsrättsförening som kan genomföra åtgärderna omgående. Detta blir alltså enklare att tillämpa på områden med bostadsrättsföreningar eller hyresrätter än på övriga områden. För nyexploateringar kan detta vara ett bra alternativ, om behovet av en sådan plan finns. Ofta är byggnaderna uppförda i enighet av byggherren i rad- eller

parhusområden och i villaområden är planen av detta slag förmodligen svårare att applicera.

Boverket rekommenderar att det enklaste och minst tidskrävande sättet att behandla problemet med inaktuella detaljplaner är att upphäva dem och ersätta dessa med områdesbestämmelser. Anledningen är att dessa kan behandlas som två olika beslut, oberoende av varandra, och därmed hanteras parallellt.¹ Detta torde inte bli tillämpligt överallt, eftersom vissa platser har stora fördelar med att vara detaljplanelagda. Exempelvis gäller vissa regler om gatukostnader samt vissa regler i ordningslagen endast om det finns detaljplan, områdesbestämmelser är inte tillräckligt.²

Eftersom problemet med inaktuella detaljplaner främst drabbar småhusområden kan en förbättrad grannsamverkan medföra att problemen minskar. Det händer att Örebro kommun upprättar planer där planavgiften tas ut i bygglovet, vilket anses som en bra lösning. Kommunerna bör försöka tillämpa detta ofta för att undvika ”frimärksplaner”, om det behövs när de nya bestämmelserna införs. Fördelen med att ta ut planavgiften vid bygglovet blir att fastighetsägarna inom planområdet inte behöver betala innan de tänker utnyttja byggrätten. Detta kan även vara ett alternativ om bestämmelsen om godtagbar avvikelse inte införs i den kommande lagstiftningen, om förslaget genomförs kommer detta vara av mindre betydelse men medföra att färre detaljplaner upprättas.

En annan tänkbar lagändring är att införa striktare bestämmelser rörande flexibla detaljplaner. Det första steget är att införa begreppet i lagtexten, vilket kommer att innebära ökad användning av dessa. Samtidigt bör lagstiftningen innehålla bestämmelser som kan kontrollera de flexibla detaljplanerna i högre utsträckning än tidigare. Planernas minsta innehåll bör specificeras och vara något mer omfattande än det minsta innehållet för alla detaljplaner.

Kommunerna i Sverige har idag ett planmonopol, de beslutar ensamma om vad som ska planläggas i respektive kommun. Processen skulle kunna skyndas på, genom att byggherrar skulle kunna upprätta planer som sedan godkändes av kommunerna, planmonopolet skulle slopas. Genom detta förfarande skulle större delar av kommunen omfattas av aktuella detaljplaner. Detta innebär inga risker

¹ Boverket (2002)

² Boverket (2002)

eftersom kommunerna slutligen ska godkänna alla förslag.

5 Slutsatser

5.1 Svar på frågeställningarna

Här presenteras kortfattade svar på frågeställningarna från inledningen. Dessa var:

- Vilka problem uppkommer med inaktuella detaljplaner?
- Vilka bestämmelser i en inaktuell detaljplan innebär mest problem?
- För vem innebär problemen mest besvär?
- Är utrymmet till avvikelser större i en inaktuell detaljplan?
- Är lagstiftningen tillräcklig?
- Hur kan problemen lösas?

5.1.1 Vilka problem uppkommer med inaktuella detaljplaner?

De vanligaste problemen är för begränsande prickmark, exploateringsgrad som inte är anpassade till dagens planering, för flexibla planer, för stor byggrätt och övriga begränsningar. Övriga begränsningar är främst problem med vindar, dels på grund av tidigare brandskyddsföreskrifter.

5.1.2 Vilka bestämmelser i en inaktuell detaljplan innebär mest problem?

De bestämmelser som innebär att en plan behöver upphävas, ändras eller upprättas på nytt.

5.1.3 För vem innebär problemen mest besvär?

Inaktuella detaljplaner innebär mest problem för fastighetsägaren, som lider de största ekonomiska konsekvenserna. Fastighetsägarnas problem innebär mer arbete för kommunerna, men de ekonomiska konsekvenserna är inte lika stora.

5.1.4 Är utrymmet till avvikelser större i en inaktuell detaljplan?

Nej, en äldre detaljplan medför generellt sett inte fler undantag vid bygglovsprövningen. I den nya lagstiftningen torde det vara enklare att göra avvikelser från äldre planer.

5.1.5 Är lagstiftningen tillräcklig?

Nej, omfattande översikt av lagstiftningen behövs. Utredningen Bygg – Helt enkelt, SOU 2008:38, som presenterades i juni är ett steg i rätt riktning.

5.1.6 Hur kan problemen lösas?

Problemen löses enklast via förändrad lagstiftning. Se avsnitt 5.2.

5.2 Rekommenderade lösningar

Den bästa lösningen på problemet med inaktuella detaljplaner är att förändra lagstiftningen, vilken bör anpassas på ett mer realistiskt sätt. Problemet med de inaktuella detaljplanerna är troligtvis inte det ändå och kanske inte det största problemet i PBL. Inom rimliga ramar går ändå de största delarna av problemet att lösas genom införandet av begreppet godtagbar avvikelse. Flexibla detaljplaner bör införas som begrepp i lagtexten, tillsammans med mer omfattande bestämmelser än vad som idag finns i propositionerna. För att lösa problemet med förstörda stadsmiljöer bör detaljplanerna som prövar bygglovet i planskedet användas. I andra fall bör dessa undvikas.

Lagstiftningen bör ses över angående det kommunala planmonopolet, en prövoperiod för byggherrar att upprätta detaljplaner borde föreslås innan lagändringar avseende detta träder ikraft.

Boverkets modell, vilken innebär att upphäva detaljplanen och ersätta denna med områdesbestämmelser tills vidare bör undvikas om det inte krävs en snabb lösning. Områdesbestämmelser är inte tillräckligt omfattande i tätorter. Införandet av godtagbar avvikelse torde även förenkla denna process. Kommunerna borde även utreda om det är möjligt att införa enklare rutiner för grannsamverkan.

Problemet med inaktuella detaljplaner anses som lösbart, troligtvis kan de flesta problemen som finns idag elimineras. Det är även önskvärt att lagstiftningen ses över med jämna mellanrum för att förhindra att liknande problem uppkommer med den nya lagstiftningen som är under bearbetning idag.

6 Referenser

6.1 Internet

Boverket (2008), *Kompetenssatsning för bättre PBL-tillämpning i ett treårsperspektiv*,
www.boverket.se/upload/publicerat/bifogade%20filer/Remisser/2008/pbl/Remiss
_program_080521.pdf, 2008-10-10.

6.2 Litteratur

Boverket (2002), *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*, Kalmar:
Boverket Publikationsservice

Andemyr, Siv Ann (2000), *Lagtexten med sidoförfattningar – Plan- och bygglagen*, Stockholm: Kommentus förlag

Didón, Lars Uno, Magnusson, Lars, Molander, Stefan (2007), *Norstedts Laghandböcker – Plan- och bygglagen*, Stockholm: Norstedts Juridik

6.3 Offentligt tryck

Prop. 1985/86:1, *Regeringens proposition med förslag till ny plan- och bygglag*

Prop. 1989/90:37, *Regeringens proposition om ingripanden mot olovlig kontorisering, m.m.*

Prop. 2006/07:122, *Ett första steg mot en enklare Plan- och bygglag*

SOU 2008:68, *Bygg – Helt enkelt*

6.4 Muntliga

Björkengren, Görel, processchef bygglovenheten, Stadsbyggnad Örebro
Intervju 2008-07-03

Hallqvist, Peder, planarkitekt Stadsbyggnad Örebro
Intervju 2008-11-20

Hermansson, Stellan, NAI Svefa
Föreläsning 2008-10-09

Jansson, Ulrika, detaljplanhandläggare, Stadsbyggnad Örebro
Intervju 2008-07-03

Molander, Stefan, jurist
Föreläsning 2008-11-13

Nykvist, Ulf, planchef, Stadsbyggnad Örebro
Intervju 2008-08-14 samt 2008-09-30

Valtanen, Kerstin, ekonomihandläggare bygglovenheten, Stadsbyggnad Örebro
Intervju 2008-10-28

Wallgren, Per-Olov, detaljplanhandläggare, Stadsbyggnad Örebro
Intervju 2008-10-22

6.5 Övriga

Rättsfall: M 1999/54/Na – *detaljplan för Tingsryd 25:1 m.fl.*

Detaljplan: *1880K-A147*, s 2-3, Örebro kommun

Plan- och bygglovtaxa för Örebro kommun, 2004

Bilaga 1 - Intervju med Ulf Nykvist, 14/8

Vad är inaktuella detaljplaner för dig?

Äldre planer som skapar problem med bygglovshanteringen, det är svårt att definiera ålder på planerna men även relativt nya planer kan vara aktuella. De nya planerna blir enkelt inaktuella om de är anpassade för en viss byggherre som planerat ett område men sedan dragit sig ur projektet. Här uppfylls ofta inte kraven som den nya byggherren har, eftersom den tidigare planen är så pass individuellt anpassad till den tidigare exploitören. Ju mer detaljerad plan, desto enklare blir den inaktuell.

Detaljplaner är en "färskvare", alltid bäst i början när allting ska byggas. Om en plan är mer flexibel kommer den inte skapa lika mycket problem vid bygglovshanteringen, men motsatsvis kan den inte vara för flexibel, då kan den lätt tillåta för mycket eller skapa dåliga stadsmiljöer. Kommunen försöker att aldrig ange mer bestämmelser än nödvändigt i planerna.

Eftersom det gjordes många större planer i slutet av 1800-talet och även under 1900-talets första hälft finns delar av dessa fortfarande kvar där inte nya planer upprättats. Deras storlek gjorde stora områden av tätorten likformig, och vissa delar av de stora planerna har ännu inte ersatts med nya detaljplaner. Anledningen är att det inte funnits något behov av att ersätta planerna, då det inte varit aktuellt att bygga.

Hur många detaljplaner produceras i Örebro?

Det produceras ungefär 50 detaljplaner om året i Örebro kommun. Det finns inte resurser att upprätta fler, vilket gör att bara de nödvändigaste områdena blir detaljplanlagda. Det finns inte heller tid att upphäva eller ändra planer som inte innebär stora problem för kommunen och dess fastighetsägare.

Är det vanligt med detaljplanändringar?

Att ändra en plan är smidigare än att göra en ny plan, men produkten blir mer svårtolkad, speciellt om ändringen avser en äldre plan. Fördelen med att göra en ändring är bl.a. att det går snabbare, nackdelen är att det är svårt att få lika stor nytta av det i jämförelse med att göra en helt ny plan. Ändringar sker vanligtvis på uppdrag av byggnadsnämnden och sker då bygglovet strider mot plan och då det inte handlar om en mindre avvikelse. En ändring sker nästan alltid genom enkelt planförfarande som vanligtvis tar mellan två och tre månader. Detta borde dock förenklas ytterligare (Tycker även Inger Sundström, chef Stadsbyggnad, Örebro kommun).

Den bästa lösningen vore om bygglovenheten själva kunde hantera dessa problem, att delegation ges till dem. Nu måste det gå via Tekniska Nämnden, politiken har aldrig synpunkter på de små problem som uppkommer. Bygglovenheten är även de positiva och vill hantera detta snabbare.

Vilken skillnad är det på enkelt och vanligt planförfarande?

Genom ett enkelt planförfarande undviks utställningsfasen som är en månad lång, men som tar ungefär två månader. Vissa kriterier måste dock vara uppfyllda. Ingen stor del av allmänheten eller får beröras, inte heller någon allmän platsmark. Denna typ av förfarande används ofta för mindre planer, delar av områden med inaktuella planer. När en ny plan upprättas bör planhandläggarna ta stor hänsyn och visa stor respekt för de tidigare planerna, som trots dess ålder också ofta är mycket välarbetade, för att bevara kulturen i de olika planområdena.

Ges större utrymme för mindre avvikelser i inaktuella planer?

Nej, generellt sett inte. I praktiken ska alla planer behandlas lika, men äldre planer har ofta lättare att godkänna en mindre avvikelse. Ofta finns en praxis som ska följas inom området, för att undvika orättvisor. I den tidigare byggnadslagen fanns stor dispensmöjlighet, byggnadsnämnden hade lättare att tillåta både små och stora avvikelser. I PBL ersattes dispensen av bestämmelsen om mindre avvikelser.

Hur stor är utbredningen av de inaktuella planerna?

Det finns idag många inaktuella planer, men ingen exakt siffra. En inventering skulle vara mycket svår att genomföra på grund av brist på exakt definition.

Vilka bestämmelser i planen ställer till problem?

Äldre planer har ofta prickmark på hela tomten, vilket gör att om planen följs kan fastighetsägaren inte utveckla byggnaderna på tomten. Många saknar altaner och garage och måste därför ansöka om ny detaljplan för att få bygga detta. För att få ner kostnaderna upprättas då en större plan för hela drabbade området och planavgiften tas ut vid bygglovsansökan.

I äldre inaktuella planer var det vanligt att ange att en femtedel av tomten fick bebyggas. Tomterna var större i dessa planer, därför var det inte ett problem då. Under 1970- och 1980-talen kom det en avstyckningsvåg som medförde att de flesta tomter som var onödigt stora avstyckades. Problemen från de inaktuella planerna uppenbarade sig då när väldigt liten yta av tomterna fick bebyggas. Nu när tomtstorleken minskat ytterligare är det vanligt att 25 till 30 procent av tomten får bebyggas.

Något som nästan aldrig innebär problem för småhusägare är ändamålet med bebyggelsen. Där det finns exempelvis småhus vill man ofta inte bygga något annat än detta. Större bostadshus, handel, kontor eller industrier räknar ofta med en plankostnad vid etablering och nybyggnad.

Finns det områden som är mer drabbade än andra?

Småhusområden är mest drabbade. Se ovan. I Gamla och Nya Hjärsta finns relativt stora problem, vilket också finns i alla äldre villaområden. I bostadsområden med högt kulturvärde finns det anledning att höja bygglovsplikten. Kvarteret Villingen i Sörby är ett problemområde med många altaner som lägenhetsinnehavarna kunnat bygga hur de vill.

Förslag på åtgärder?

För att beslut i normalt förfarande ska få tas på låg delegationsnivå krävs en lagändring. I PBL borde även ändras vem som kan överklaga en plan. I dagsläget kan vem som helst överklaga. Ofta finns det personer i varje kommun som ägnar stor tid till att i protest överklaga olika detaljplaner. Tidigare rådde sämre förhållanden och fler överklagade.

Situationen i andra kommuner?

Det ser ungefär likadant ut i alla större kommuner som har många äldre planer. Alla angriper problemet på olika sätt, vissa jobbar mer på det än andra.

Bilaga 2 - Intervju med Ulrika Gillberg, 3/7

Vilken genomförandetid är vanligast?

Genomförandetiden på planer har varierat under åren, men nuförtiden är det vanligast att ha en genomförandetid på fem år. Anledningen till att genomförandetiden i regel blivit kortare är att kommunerna är medvetna om att en detaljplan snabbt kan bli inaktuell. En annan anledning är att områden expanderar relativt snabbt och därför behövs ständigt nya planer.

Är en detaljplaneändring vanlig?

Eftersom en bättre utgångspunkt erhålles vid upprättande av helt ny plan, är detta förfarande vanligare. Problem kan uppkomma vid tolkning av äldre planer som ändras, eftersom det är mycket som kan skilja mellan nya och gamla bestämmelser. En ändring har den nackdelen att den även kan vara svår att upptäcka om planen inte är förhållandevis ny. Det är en av anledningarna till att det mestadels är nya planer som ändras i stället för att upphävas. Fördelen med den detaljplaneändring är att den inte kräver lika mycket resurser som ett nyupprättande av detaljplan.

När uppkommer problemet med en inaktuell detaljplan?

Problemet med en inaktuell detaljplan uppkommer först när någon får avslag på ett bygglov eller när någon upptäcker att ens granne får bygga något olämpligt. Bygglövsenheten rapporterar då till detaljplanenheten som överväger om planen måste ändras eller upphävas och nybildas. Så länge inget intresse av att bygga finns, finns inget problem med detaljplanen.

Hur försöker ni motverka problemet med inaktuella detaljplaner?

En ny typ av plan, en "specialplan" ska upprättas för ett område i Sörby. Där gäller tidigare en stadsplan från 1953, denna har möjliggjort stor förstörelse genom att tillåta allt för olika typer av altaner och verandor. I den nya typen av plan ska byggloven hanteras direkt på planstadiet genom att olika alternativ kommer att ges för vad som är tillåtet att bygga. En konsult håller nu på att utarbeta förslag för vilka typer av altaner som passar in i området. Detta är den första typen av "specialplan" som prövas i Örebro kommun. Tidigare har framgångsrika försök gjorts i Stockholm och Göteborg.

Vilka problem är vanligast?

Gällande bostäder är pricken i marken det vanligaste problemet. I många äldre planer är all obebyggd yta på tomten pricken i marken. Detta leder till en kraftig begränsning i nyttjandet av fastigheten. Andra vanliga problem är att det kan finnas en begränsad bygghöjd, som är för låg, eller att tomtens utnyttjandegrad är oskäligt låg. Problem finns också med industrifastigheter, här är det största problemet dagvattenhanteringen, som inte är begränsad. Avrinningen från fastigheten kan vara av det slag att för stora mängder dagvatten kan rinna ut i avloppssystemet.

Finns det någon särskild typ av plan som innebär mer problem?

Det finns ingen nämnvärd skillnad mellan olika planer. Äldre planer kan innebära mer problem, men det behöver nödvändigtvis inte vara så. Kommunen försöker undvika att göra s.k. frimärksplaner, vilka bara innefattar en eller två fastigheter, eftersom dessa innebär en del problem och kan skapa konflikter. Grannar kan bli upprörda p.g.a. att de inte har samma byggrätt och då måste ytterligare en plan upprättas.

Är det vanligt att medge "mindre avvikelser"?

Det är inte särskilt vanligt, men det kan variera med tiden, eftersom det är politiskt styrt, vissa byggnadsnämnder kan tillåta mer än andra. Generellt sett är det inte särskilt vanligt att tillåta en "mindre avvikelser" och det är även hårdare nu än det varit tidigare. Tillåtelse av "mindre avvikelser" ger ofta upphov till problem, exempelvis att grannar blir missnöjda.

I andra kommuner kan det se annorlunda ut beroende på det politiska styret och på kulturen inom kommunen. Vissa kommuner har av tradition lättare att släppa igenom fler "mindre avvikelser". (Andersson Wäli, M) Kan även bero på enskilda handläggare.

Förekommer upphävningar av detaljplaner?

Det är mycket ovanligt att kommunen upphäver en detaljplan. Det finns ofta en ny idé för området vilket gör att det blir mer lönsamt att upprätta en helt ny detaljplan. Upphävningar av planer är lågprioriterade, för tillfället finns en pågående upphävning av del av detaljplan i Örebro kommun. Upphävandet beror på att kommunen är osäker vad de vill göra med just den marken.

Bilaga 3 - Intervju med Görel Björkengren, 3/7

Finns det några områden som utmärker sig mer än andra?

Problemområden finns vid Våringen, Klockhammar och i Sticksjö. Det är vanligt med problem runt sjöar och i fritidsområden.

Hur uppenbarar sig problemet för er?

Det finns planer med outnyttjad byggrätt, där det har varit lämpligt att bygga, men där det inte är lämpligt längre. VA-lösning kan saknas, vilket redan prövats innan bygglovprocessen (2 kap PBL) och inte kan åtgärdas med hjälp av bygglov.

Motsatsvis finns det planer som ger för stor byggrätt i förhållande till vad som är lämpligt. På vissa platser borde det inte finnas någon byggrätt alls. Genomförandetiden på de flesta av planerna som medger för stor byggrätt har ofta löpt ut, vilket gör att kommunen kan neka bygglov utan att behöva betala ersättning till fastighetsägaren. Detaljplaner som ger för stor byggrätt finns idag inom tre huvudområden. Det första är där det inte finns någon VA-lösning, det andra är områden med översvämningsrisk och det tredje är områden utsatta för flygbuller.

Finns det några andra vanliga bestämmelser som ger upphov till mer problem än andra?

Bruttoarean (BTA) kan vara ett problem, hur stor del av tomten som egentligen får bebyggas. Ofta finns bestämmelser om taklutning som inte har stor relevans idag och som skapar en del problem. I vissa detaljplaner finns bestämmelser om vilka takpannor som får användas, ofta gäller det att endast lertegel är tillåtet. I äldre planer kan man även hitta bestämmelser som endast tillåter stående panel, alltså inte liggande.

Bilaga 4 - Intervju med PO Wallgren, 22/10

Vad är en inaktuell detaljplan för dig?

En inaktuell plan är en plan som ännu inte blivit genomförd, fastän den är beställd. En föråldrad plan är en plan vars bestämmelser blivit inaktuella. Ett exempel finns i Marieberg där det finns en plan som har en bestämmelse om att motell får byggas.

Förr var mindre avvikelser vanligare, nu är det mycket sällsynt om det inte rör sig om småsaker. Detta har lett till att grannar kan känna sig olika behandlade, eftersom husen inte kan tillåtas samma byggrätter.

Vilka är de vanligaste problemen?

Fel antal våningar, exploateringsgrad (20 %, kan hellre vara 25-30 %)

I Norrby, kvarteret Kroken samt Gångjärnet, är tomterna fullt utnyttjade, men för att de ska få renoveras måste det finnas hiss som idag saknas. Tanken är då att sätta hissen på utsidan, men eftersom exploateringsgraden är fullt utnyttjad strider detta mot planen, detta leder till att en detaljplaneändring behövs.

Respekt för äldre planer?

Ja, i områden med höga kulturvärden.

Tider för förfaranden?

Enkelt 3-6. Normalt 6-12.

Kan genomförandetiden bli kortare?

För enklare ändringar kan kortare genomförandetid vara bra.

Hur ser prissättningen ut i Örebro kommun?

Planavgift = Grundavgift * Planfaktor * Objektsfaktor * Justeringsfaktor

BN kan ändra grundavgift och justeringsfaktor, övriga faktorer antas av kommunfullmäktige som är baserad på kommunförbundets normaltaxa. Minsta avgift är dock 20 000. Objektsfaktorn fås ur BTA-tabell. Planfaktorn är 50 för nybyggnad samt för ändringar över 25 kvm och 25 för ändringar under 25 kvm.

Bilaga 7 – Ortofoto över kv. Villingen



Bilaga 9 – Detaljplan 180K-A147

