



**LUNDS**  
UNIVERSITET

**LTH**

**LUNDS TEKNISKA  
HÖGSKOLA**

## **Det kommunala planmonopolets syfte**

- en analys av dess utveckling och effektivitet

Martin Gersson  
August von Friesendorff

Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Copyright © Martin Gersson & August von Friesendorff, 2024

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetvetenskap  
Institutionen för teknik och samhälle  
Lunds Tekniska Högskola  
Lunds Universitet  
Box 118  
221 00 Lund

ISRN LUTVDG/TVLM 24/5557SE  
Tryckort: Lund

Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

## **Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet**

The purpose of the municipal planning monopoly – an analysis of its development and efficiency

---

**Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:**

Martin Gersson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet  
August von Friesendorff, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

**Handledare/Supervisor:**

Ingemar Bengtsson, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

**Examinator/Examiner:**

Åsa Hansson, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

**Opponent/Opponent:**

Lukas Svensson Heurlin, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet  
Viktor Törnkvist, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

---

**Nyckelord:**

Kommunala planmonopolet, planprocess, planlagstiftning, fysisk planering, plan- och bygglagen, länsstyrelsen

**Keywords:**

Municipal planning monopoly, planning process, planning legislation, spatial planning, planning and building act, county administrative board

Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

## **Abstract**

Since the introduction of the municipal planning monopoly in 1947 following the Housing Social Investigation, the planning legislation has been reformed several times. In this thesis, the historical development of both the municipal planning monopoly and its associated planning legislation is studied.

The aim of the thesis is to examine how the municipal planning monopoly has evolved and whether reforms have led to it drifting in either a centralizing or decentralizing direction. Additionally, it will be studied whether the current purpose of the monopoly suits the needs of today's society. If not, reforms will be proposed, based on the study results, to help the municipal planning monopoly achieve its purpose.

The purpose of the thesis is achieved by answering the following research questions:

- Has the municipal planning monopoly over time shifted towards becoming more centralized or decentralized, and how has any such change occurred?
- Does the purpose of the municipal planning monopoly align with today's societal needs?
- How can the planning legislation and process be streamlined to meet societal needs?

The thesis employed a qualitative method, which was divided into a three-step model. The literature review examined the development, current legislation and process, and opinions on the current system of the municipal planning monopoly. The literature review led the authors to the survey study, the questions of which were intended to be answered by municipal officials, politicians, parliamentarians, and property developers. Finally, hypotheses, derived from the literature study and the survey study, were answered in the concluding interview study, where the respondents were researchers, industry experts, interest groups, property developers, politicians, and authorities.

The thesis concludes that there are mainly four subjects that have contributed to the centralization of the municipal planning monopoly. The four subjects are:

- Increased consideration for environmental and natural values
- National interests and legislation
- Appeals and court decisions
- The need for coordination and uniformity

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

There are reasons to believe that subjects may lead to decentralization, such as:

- Increased citizen participation and democracy
- Flexibility in legislation

The study concludes that the current purpose of the municipal planning monopoly is to:

- Regulate land and water use and construction
- Through regulation, strive for sustainable societal development that considers social and economic interests, as well as environmental aspects
- Enable effective housing provision and economic growth
- Ensure functioning infrastructure and public services

It has emerged during the work of the thesis that the planning monopoly fails in its purpose and especially with the third bullet point. The final research question of the report is finally answered through 17 reforms that will shorten lead times and thereby increase both housing provision and Sweden's productivity. For compilation, see chapter 5.3.

Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet



## Sammanfattning

Sedan införandet av det kommunala planmonopolet 1947 till följd av den bostadssociala utredningen har planlagstiftningen reformerats flertalet gånger. I förevarande examensarbete studeras den historiska utvecklingen av både det kommunala planmonopolet och dess tillhörande planlagstiftning.

Examensarbetet syftar till att studera hur det kommunala planmonopolet kommit att utvecklas och om reformer lett till att det glidit i antingen en centraliserande eller decentraliserande riktning. Därtill studeras det om det nuvarande syftet med monopolet passar med dagens samhällsbehov. Om inte, föreslås det reformer, utifrån studieresultatet, som hjälper det kommunala planmonopolet att uppnå sitt syfte.

Ifrågavarande examensarbets syfte uppnås genom att besvara på följande frågeställningar:

- Har det kommunala planmonopolet med tiden utvecklats till att bli mer centraliserat eller decentraliserat och hur har den eventuella förändringen uppstått?
- Passar det kommunala planmonopolets syfte med dagens samhällsbehov?
- Hur kan planlagstiftningen och -processen effektiviseras för att samhällsbehoven ska tillgodoses?

Examensarbetet förhåller sig till en kvalitativ metod som delas in i en trestegsmodell. Den historiska studien studerar utvecklingen, dagens lagstiftning och process, samt utlåtanden om dagens system av det kommunala planmonopolet. Den historiska studien ledsagar författarna in på enkätstudien, vars frågor ämnas att besvaras av kommunala tjänstemän, kommunpolitiker, riksdagspolitiker och fastighetsutvecklare. Till slut besvaras hypoteser, som är sprungna ur enkätstudien och den historiska studien, i den avslutande intervjustudien där respondenterna är forskare, bransch-kunniga, intresseorganisationer, fastighetsutvecklare, politiker och myndigheter.

Examensarbetet konstaterar att det huvudsakligen är fyra ämnen som bidragit till en centralisering av det kommunala planmonopolet. De fyra ämnena är:

- Ökad hänsyn till miljö- och naturvärden
- Nationella intressen och lagstiftning
- Överklaganden och domstolsbeslut
- Behov av samordning och enhetlighet

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Det finns skäl att anta att ämnen bidragit till decentralisering av det kommunala planmonopolet, såsom:

- Ökat medborgarinflytande och demokrati
- Flexibilitet i lagstiftning

Arbetet konstaterar att nutida kommunala planmonopols syfte är att:

- Reglera mark- och vattenanvändning och byggande
- Genom reglering sträva efter hållbar samhällsutveckling som tar hänsyn till sociala och ekonomiska intressen, samt miljöaspekter
- Möjliggöra effektiv bostadsförsörjning och god ekonomisk tillväxt
- Säkerställa fungerande infrastruktur och samhällsservice

Det har framkommit under arbetet att planmonopolet brister i sitt syfte och i synnerhet med den tredje punkten. Rapportens sista frågeställning besvaras slutligen genom 17 reformer som kommer att korta ledtiderna och därmed öka både bostadsförsörjningen och Sveriges produktivitet. För sammanställning; se kapitel 5.3.

Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

## Förord

Vi kan från och med nu titulera oss som civilingenjörer i lantmäteri, efter fem års studier på Lunds Tekniska Högskola. Detta examensarbete omfattar 30 högskolepoäng och har skrivits under våren 2024 på Institutionen för teknik och samhälle på Avdelningen för fastighetsvetenskap. Vi har nu tagit det sista steget i att avsluta vår 18 år långa utbildning, som omfattar grundskole-, gymnasie- och universitetsstudier. Nu är vi förväntansfulla i att få nyttja våra erhållna kunskaper som yrkesverksamma i en spännande bransch.

Detta arbete skulle inte gå att genomföra utan ett antal hjälpsamma parter. Vi skulle gärna vilja tacka alla respondenter som kommit med värdefulla insikter i våra enkäter. Därutöver är vi också väldigt tacksamma för intervjurespondenternas givande kunskaper och erfarenheter som de delgivit oss under intervjuerna. Vi vill även tacka Ingemar Bengtsson som stöttat oss i hela arbetets gång som handledare. Till sist vill tacka varandra för gott samarbete, samt Lantvägens fina lokaler som har gett oss tak, bord och stolar inte bara under examensarbetets gång utan även genom dessa fem årens toppar och dalar i studierna.

Martin Gersson & August von Friesendorff  
Den 9 juni 2024

## **Begreppslista**

### **PBL**

Förkortning på *plan- och bygglagen (2010:900)*. Det är en svensk lagstiftning som reglerar plan- och tillståndsgivning av mark- och vattenanvändning, samt byggande.

### **MB**

Förkortning på *miljöbalken (1998:808)*. Det är en svensk lagstiftning som reglerar miljöfrågor och -skydd. Syftet är att främja en hållbar utveckling.

### **Privat fastighetsutvecklare/Exploatör/Byggherre**

Privat aktör som har för avsikt att utveckla mark med ny eller förändrad bebyggelse.

### **Byggnadsnämnd**

Politiskt organ, nämnd, i kommun som ansvarar för att utföra och bevaka byggnadsrelaterade frågor inom sin kommun.

Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

## Innehållsförteckning

1 Inledning .....	1
1.1 Problemformulering .....	1
1.2 Syfte och frågeställning .....	2
1.3 Avgränsningar .....	2
1.4 Metod .....	2
1.5 Tidigare forskning .....	3
1.6 Disposition .....	4
2 Bakgrund .....	6
2.1 Det kommunala planmonopolet .....	6
2.1.1 Allmänt .....	6
2.1.2 Varför finns det ett kommunalt planmonopol? .....	6
2.1.3 Det kommunala planmonopolets syfte .....	7
2.1.4 Införandet av planmonopolet .....	8
2.2 Planläggning och tillståndsprövning .....	10
2.2.1 Regionplan .....	10
2.2.2 Översiktsplan .....	10
2.2.3 Detaljplan .....	10
2.2.3.1 Vad är en detaljplan? .....	10
2.2.3.2 Detaljplaneprocessen .....	11
2.2.4 Områdesbestämmelser .....	14
2.2.5 Lov .....	14
2.2.6 Länsstyrelsens roll .....	15
3 Historisk studie .....	17
3.1 Planprocessens historiska utveckling .....	17
3.1.1 1874-1947 .....	17
3.1.2 1947-1987 .....	19
3.1.3 1987-2011 .....	25
3.1.4 2011-nutid .....	29
3.2 Utlåtanden om planmonopolet och -processen .....	33
3.2.1 Bygg i Tid .....	34
3.2.2 Regeringens produktivitetskommission .....	35
3.2.3 Sveriges Kommuner och Regioner .....	38

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

3.2.4 Evidens.....	38
3.2.5 Förstudie om nationell fysisk planering.....	40
3.2.6 Länsstyrelsen.....	41
3.2.7 Detaljplaner i praktiken.....	42
4 Enkätstudie.....	43
4.1 Introduktion.....	43
4.2 Design .....	43
4.3 Population och urval .....	44
4.4 Datainsamling .....	44
4.5 Resultat .....	45
4.5.1 Kommunala planmonopolets syfte.....	45
4.5.1.1 Kvantitativa frågor .....	46
4.5.1.2 Kvalitativa frågor .....	47
4.5.2 Planlagstiftningens och -processens funktionalitet .....	48
4.5.2.1 Kvantitativa frågor .....	48
4.5.2.2 Kvalitativa frågor .....	50
4.5.3 Maktdynamik .....	52
4.5.3.1 Kvantitativa frågor .....	52
4.5.3.2 Kvalitativa frågor .....	53
4.5.4 Arbetsformer och effektivitet.....	53
4.5.4.1 Kvantitativa frågor .....	54
4.5.4.2 Kvalitativa frågor .....	54
4.5.5 Övrigt .....	55
5 Intervjustudie .....	57
5.1 Introduktion.....	57
5.2 Design .....	57
5.3 Population och urval .....	58
5.4 Datainsamling .....	59
5.5 Resultat .....	59
5.5.1 Planmonopolets syfte .....	59
5.5.2 Regionplanering .....	60
5.5.3 Länsstyrelsens roll och miljöbalken.....	62
5.5.4 Överklagandeprocessen .....	67



## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

5.5.5 Planarbetets utformning .....	70
5.5.6 Maktdynamik .....	73
5.5.7 Planmonopolets glidning.....	75
6 Analys .....	77
6.1 Planmonopolets historiska ställning.....	77
6.2 Är det ursprungliga syftet aktuellt?.....	79
6.3 Framtida förändringar .....	81
6.3.1 Regionplanering.....	81
6.3.2 Länsstyrelsens roll och miljöbalken.....	82
6.3.3 Överklagandeprocessen .....	84
6.3.4 Planarbetets utformning .....	87
6.3.5 Maktdynamik .....	88
7 Slutsats .....	90
7.1 Första frågeställningen.....	90
7.2 Andra frågeställningen.....	91
7.3 Tredje frågeställningen .....	91
7.4 Vidare studier.....	95
8 Felkällor .....	96
8.1 Metodologi.....	96
8.2 Urval .....	97
8.3 Mätresultat .....	97
8.3.1 Reliabilitet.....	97
8.3.2 Validitet.....	98
9 Litteraturförteckning .....	99

Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

## 1 Inledning

Detta kapitel presenterar arbetets problemformulering, syfte och tillhörande frågeställningar. Även studiens avgränsningar klargörs, metod presenteras, tidigare forskning redovisas och disposition presenteras.

### 1.1 Problemformulering

Matchning mellan arbetsgivare och arbetssökande är fundamentalt för att produktiviteten i landet ska öka, vilket i sig leder till att välståndet ökar. På en fullt fungerande bostadsmarknad kan människor flytta dit jobbet, studierna eller viljan kräver. Bostadsmarknadens funktion är därmed en viktig grund för arbetsmarknadens funktionalitet och rörlighet. Å andra sidan kan en dysfunktionell bostadsmarknad med höga priser och ett begränsat utbud leda till att inflyttningen till tillväxtorter hämmas, vilket begränsar dess tillväxt och, som nämnt, sedermera landets ekonomiska tillväxt (Produktivitetskommissionen, 2024).

I Sverige är bostadsbristen ett faktum, vilket betyder att efterfrågan på bostäder, i tillväxtregioner främst, är större än utbudet. Boverket har fastställt att det behöver byggas 67 300 bostäder varje år till 2030 för att stilla efterfrågan. Bostadsbristen blir också alltmer påtaglig och därför har Boverket höjt siffran med 3 900 bostäder för 2023 jämfört med 2022, vilket är en ökning med 6 procent.

Trots det historiskt stora bostadsunderskottet har bostadsbyggandet dalat i takt med att lågkonjunkturen blivit alltmer påtaglig, samtidigt som befolkningen ökar. Enligt Boverket kommer endast drygt 20 000 bostäder att påbörjas att byggas under 2024. Bedömning av det aktuella läget är att befolkningen kommer öka snabbare än bostadsbyggandet, eftersom lågkonjunkturen har hämmat hushållens konsumtionsmöjligheter och därmed dess efterfrågan (Boverket, 2023a).

Bostadsbristen är ett faktum trots ett flertal lagförändringar sedan planmonopolet infördes. Till exempel har MB introducerats i takt med att miljöfrågorna fått större inflytande och samhällsstrukturen har förändrats. Samtidigt ökar ledtiderna i plan- och lovprocessen, vilka tar i genomsnitt fem år och uppvisar en ökande trend i många regioner. Långa ledtider leder till att bostadsbyggandet minskar med 2 000 bostäder per år (Evidens, 2022). Sålunda kan det ifrågasättas ifall planlagstiftningen är förenlig med dagens kommunala planmonopols syfte.

Problemen ska viktas i proportion mot behoven av att reglera markanvändningen. Utan en reglering av mark skulle det uppstå allvarliga externa effekter på omgivande fastigheter, såsom luftföroreningar och buller, och transaktionskostnader (Kalbro och Lindgren, 2024). De intressena ska kunna mötas på ett hållbart och samhällsekonomiskt nyttigt sätt.

En reglering kan förskjuta makten mellan följande tre nivåer: stat, kommun och enskild. Planmonopolet kan på så sätt skapa förutsättningar för att samhällsbehoven ska

tillgodoses genom att skapa en balans i beslutsmakten. Om regleringen tillhandahåller staten mer inflytande är planeringen mer centraliserad, eller decentraliserad ifall enskilda tillskansas mer beslutsmakt. Ifall kommunen erhåller ökat inflytande är det en decentralisering från staten, alternativt en centralisering från det enskilda.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med förevarande examensarbete är att utreda huruvida det kommunala planmonopolets syfte uppfylls i dagens läge. Om syftet ej tillgodoses kan förslag till ändring/-ar presenteras som syftar till att öka produktiviteten i plan- och lovprocessen.

För att uppnå rapportens syfte ska följande frågor besvaras:

- Har det kommunala planmonopolet med tiden glidit till att bli mer centraliserat eller decentraliserat och hur har den eventuella förändringen uppstått?
- Passar planmonopolets syfte med dagens samhällsbehov?
- Hur kan planlagstiftningen och -processen effektiviseras för att samhällsbehoven ska tillgodoses?

En centralisering definieras som en samhällsprocess där makten koncentreras till allt färre personer.

## 1.3 Avgränsningar

Detta examensarbete fokuserar på ämnen som rör det kommunala planmonopolet och i synnerhet detaljplaneprocessen. Det är främst detaljplaneprocessen som är i fokus eftersom problemformuleringen i rapporten syftar till att undersöka hur beslutsmakten förändrats över tid och kommer förändras. Detaljplanen är juridiskt bindande och är därför det främsta medlet att styra markanvändning. Rapporten fokuserar i lägre grad på ämnen som bygglov, översiktsplan och områdesbestämmelser som också tillhör det kommunala planmonopolet. Strandskyddet, som kommunen är bunden till, härrörs inte heller, på grund av ämnets komplexitet, vilket passar bättre i ett eget forskningsarbete.

Rapporten fokuserar på den svenska lagstiftningen och därför kommer i princip all historisk studie och alla respondenter i enkät- och intervjustudien från Sverige. Det förekommer emellertid jämförelser med andra länder vid ett fåtal tillfällen i texten. Examensarbetet skrivs under våren 2024 mellan början av januari till slutet av maj.

## 1.4 Metod

I förevarande arbete har kvalitativ forskningsmetod använts med kvantitativa inslag. Kvalitativ forskning grundar sig ofta i ord i form av erfarenheter, uppfattningar och förståelse, medan kvantitativ forskning snarare svarar på mätbara frågor, ofta i form av siffror (Saunders m.fl., 2007).

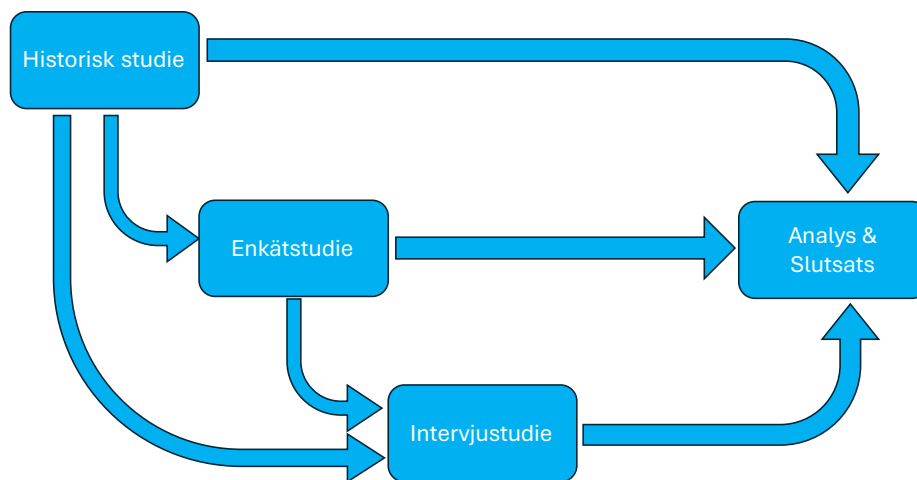
## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Datansamling kan ske på olika sätt. I detta arbete används tre datansamlingsmetoder vilka är en kvalitativ *historisk studie*, en kvalitativ och kvantitativ *enkätstudie*, samt en kvalitativ *intervjustudie*. Med den historiska studien avses forskning om det svenska planmonopolet och tillhörande lagstiftning, dess historiska utveckling samt aktuella utlåtanden om planmonopolets status idag och potentiella utveckling.

Enkätstudien undersöker hur olika aktörer uppfattar dagens planlagstiftning och -process. Tillfrågade aktörer är kommunala tjänstemän, kommunala politiker, riksdagspolitiker och privata fastighetsutvecklare. Enkätstudiens frågor har valts dels utifrån arbetets frågeställningar, dels utifrån resultaten av den historiska studien. Frågorna som förekommer i enkäten är dels av kvalitativ karaktär, dels av kvantitativ karaktär.

Även intervjustudien studerar planmonopolet, planlagstiftningen och planprocessen. Intervjurespondenterna består av forskare, bransch-kunniga, intresseorganisationer, fastighetsutvecklare, politiker och myndigheter. Frågorna i intervjustudien baseras på dels den historiska studien, dels på resultat från enkätstudien.

Analys och slutsats dras efter vad som presenteras från arbetets samtliga studier. De olika studierna väntas medföra triangulering i forskningen. Arbetets olika studier och deras relation till varandra framgår i figur 1.



Figur 1. Studiernas beroende och påbyggnad av varandra.

### 1.5 Tidigare forskning

Hsieh och Moretti (2019) kvantifierade den spatiala felfördelningen av arbetskraft i USA. Författarna menar att felfördelningen i stora produktiva städer som New York och Philadelphia har uppstått efter att nya bostadspolitiska restriktioner tagits fram, som kan jämföras med det svenska kommunala planmonopolet. Genom att använda en spatial jämviktsmodell och data från 220 storstadsområden konstaterar Hsieh och

Moretti att dessa restriktioner minskat den amerikanska tillväxten med 36 procent mellan 1964 och 2009. Den så kallade felfördelningen beror på att arbetskraft inte får tillgång till de mest produktiva områdena i USA, vilket leder till minskad produktivitet och välfärd. I stället för att öka sysselsättningen leder tillväxt i reglerade städer till att både bostadspriser och löner nominellt stiger (Hsieh Moretti, 2019).

Parkhomenko (2023) beskriver hur markanvändningsbestämmelser i USA bestäms av den lokala kommunen och sällan av federala eller statliga myndigheter. Han menar att när städer själva kan bestämma sina bestämmelser leder det till produktivitetsförluster på aggregerad nivå. Det antyder att enskilda städers beslut kan påverka hela ekonomin negativt och att det därför kan finnas utrymme för en nationell politik som motverkar reglering i större produktiva städer. Parkhomenko föreslår att den federala regeringen bör införa politiska åtgärder som minskar incitamenten för lokala myndigheter att reglera, trots att det eventuellt inte är juridiskt möjligt att förbjuda. Förslaget som Parkhomenko beskriver bygger på argumentet att i jämvikt tenderar städer med hög produktivitetsnivå och attraktiva boendemiljöer att driva på för överdriven reglering. Den rumsliga jämviktsmodellen i rapporten innehåller information om regleringens endogena bestämningssätt, markanvändningsregleringens skiljaktighet, vilka effekter inom produktivitet och välbefinnande som reglering leder till och olika federala politiska åtgärder. Resultatet förklarar sedermera regleringens effekt på städernas tillgänglighet, arbetskraftens rörlighet och löneojämlikheten mellan platser (Parkhomenko, 2023).

Joutsiniemi et al. (2021) visade att mål och planer i Finlands nutida planeringssystem hamnar i periferin. Texten visar hur förändringar i planlagstiftningen förstärker den institutionella rollen, det vill säga centralisering, snarare än att främja de önskade målen. I texten analyseras tre nivåer: utvecklingen och avgörande villkor för planlagstiftningen, stadsplaneringens struktur inom regionen och en fallstudie från ett 30 år långt cirkulärt spårvagnsprojekt. Den så kallade kommunikativa vändningen har inte lett till klara positiva förändringar i processen och implementationen, vilket står i kontrast till planeringslitteraturen. Ansatsen till att göra fysisk planering mer inkluderande har paradoxalt lett i stället till starkare institutionella aktörer. De faktiska konsekvenserna av planprocessen hamnar i skuggan och utvärderingen undviks. Det hela leder till ett ifrågasättande av åtgärderna (Joutsiniemi m.fl., 2021).

## **1.6 Disposition**

### 1 Inledning

I det inledande kapitlet presenteras rapportens problemformulering, syfte, frågeställningar, avgränsningar, metod, samt tidigare forskning inom ämnet.

### 2 Bakgrund

Detta kapitel redovisar bakgrund om planmonopolets syfte, Sveriges planlagstiftning och planprocessens förfarande.

### 3 Historisk studie

I den historiska studien redovisas planlagstiftningens utveckling från det förra sekelskiftet till idag, samt olika utlåtanden om dagens planlagstiftning och -process.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

### 4 Enkätstudie

Detta avsnitt handlar om rapportens enkätstudie som syftar till att sammanställa eventuella problem med det kommunala planmonopolet och den svenska planlagstiftningen utifrån den historiska studien.

### 5 Intervjustudie

Detta avsnitt handlar om rapportens intervjustudie som är den tredje och sista studien i rapporten. Studien bygger på litteratur- och enkätstudien.

### 6 Analys

I detta kapitel analyseras och diskuteras de presenterade resultaten från studierna utifrån arbetets frågeställningar.

### 7 Slutsats

Kapitlet sammanställer rapporten med att redovisa slutsatser och besvara frågeställningarna. Därtill presenteras förslag på vidare forskningsfrågor inom ämnet.

### 8 Felkällor

Detta kapitel avser att redogöra för rapportens tillförlitlighet och beskriva de åtgärder som vidtagits för att motverka eventuella brister.

## 2 Bakgrund

Detta kapitel behandlar vad det kommunala planmonopolet innebär allmänt, varför det finns, vad syftet är och hur det infördes. Vidare handlar kapitlet om hur planläggning och tillståndsprövning fungerar i Sverige.

### 2.1 Det kommunala planmonopolet

Följande kapitel handlar om vad det kommunala planmonopolet innebär, varför det finns, vad syftet är och hur det infördes.

#### 2.1.1 Allmänt

I 1 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) beskrivs lagens syfte och innehåll. I lagen ”finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer”.

Enligt 1 kap. 2 § PBL är det ”en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt denna lag”, vilket betyder att det åligger ett så kallat *kommunalt planmonopol* i Sverige. Därigenom kan inte fastighetsägare kräva att sin egenägda mark ska planläggas, utan det är en frågeställning som kommunen måste ta itu med. Sedermera är det kommunen som har den övergripande beslutsmakten att planera markanvändning och byggande. Staten kan dock under vissa förutsättningar besluta om att anta en detaljplan (Kalbro och Lindgren, 2024).

Efter ändring i PBL 2011 finns det möjlighet för fastighetsägare att söka *planbesked* av kommunen, vars syfte är att kommunen ska besluta om de har för avsikt att påbörja planarbete. Planbeskedet påverkar dock inte det kommunala planmonopolet, utan det är fortfarande kommunen som har tillstånd att besluta ifall arbete med detaljplan ska påbörjas. Kommunens beslut kan inte heller överklagas (Kalbro, Lindgren och Paulsson, 2012).

#### 2.1.2 Varför finns det ett kommunalt planmonopol?

Vad vore konsekvenserna om det inte fanns ett kommunalt planmonopol? Om en helt oreglerad markanvändning förelåg skulle fastighetsägare till fullo kunna bestämma hur deras fastigheter skulle användas. Det skulle medföra allvarliga externa effekter på omgivande fastigheter och miljö, såsom exempelvis luftföroreningar, buller, ökad trafik, försämrad utsikt och estetiskt olämplig utformning av byggnader. Det ligger i fastighetsägares eget intresse att begränsa vad som får utföras på sin fastighet för att undslippa externa effekter från andras.

De centrala argumenten varför det behövs en offentlig reglering av mark är att det annars skulle uppkomma transaktionskostnader och ökad omgivningspåverkan.



## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Transaktionskostnader skulle uppkomma genom att det kostar pengar och tid att förhandla med parterna som påverkas. Ett annat argument för offentlig reglering av markanvändning är att det behövs gemensamma anordningar för vägar, VA, grönområden och andra kollektiva nyttor, vilket vore utmanande för parterna att enas om. Lagstiftningen har en uppgift att inte tillåta bebyggelse på opassande och farliga platser, som där det råder översvämningsrisk.

Markanvändning myndighetsutövas genom reglering. I grunden finns det två former för reglering; *föreskrifter* som fastighetsägare är skyldiga att följa och *tillståndsplikt* som måste erhållas för att få utföra byggnationen. Föreskrifter kan vara bra om de är entydiga och exakta, vilket brukar gälla för generaliserande regler som brandskyddsregler. Föreskrifter brukar följas upp av en tillsynsmyndighet. Emellertid är många överväganden som rör markanvändningen kopplade till platsens förutsättningar, såsom läge, geologi och omgivning. Varje sådant projekt leder till avvägningar mellan specifika faktorer, vilket leder till att det krävs antingen tillstånd eller anmälan.

I vilka former ska tillståndsprövningen genomföras och varför? Ur ett internationellt perspektiv är tillståndsprövsprocessen generellt uppdelad i en tvåstegsmodell. Först upprättas en plan där markanvändningen bestäms genom bestämmelser/riktlinjer och därefter sker en slutgiltig tillståndsprövning för det enskilda projektet. Anledningarna till att en plan upprättas är att kunna styra och samordna den kommande markanvändningen, informera och vägleda fastighetsägare/byggherrar i området, ge allmänheten insyn vilket ökar medborgarinflytandet och skapa en grund för hur tillståndsprövningen ska godkännas. Därutöver är det viktigt att ta planens rättsliga status i beaktning, eftersom planer kan antingen vara rättsligt bindande, såsom den svenska detaljplanen, eller endast vägledande, såsom den svenska översiktsplanen, se 2.2. Bindande planer skapar en förutsägbarhet och säkerhet eftersom tillståndsprövningen styrs helt av om projektet sammanfaller med planen och i så fall ska tillståndet godkännas. Nackdelen med rättsligt bindande planer är att de kan innebära mindre flexibilitet över tid, eftersom samhällets behov är ständigt under förändring. De vägledande planerna är emellertid mer flexibla eftersom det inte råder någon tvingande koppling mellan planen och det slutgiltiga lovet (Kalbro och Lindgren, 2024).

### **2.1.3 Det kommunala planmonopolets syfte**

Det finns ingen nutida officiell benämning på det kommunala planmonopolets syfte. Detaljplanekravet däremot, vilket innebär att det i vissa sammanhang krävs att kommunen prövar lämpligheten för bebyggelse på berörd mark genom en detaljplan, bygger på syftet att kommunen ska pröva användningen genom en samlad bedömning och låta berörda aktörer göra sig hörda i frågan (Boverket, 2023c). Eftersom det är en kommunal angelägenhet att detaljplanelägga markanvändningen, se 2.1.1, kan förevarande syfte följaktligen kopplas till det kommunala planmonopolet.

Från början var syftet med att införa det kommunala planmonopolet att det allmänna ansågs vara lämpligare än det privata att stå för den så kallade stadsplanemässiga

saneringen av svenska städer. En stadsplanemässig sanering innebar att en ny stadsplan antar laga kraft som bättre tillgodoser sociala, hygieniska och stadsorganisatoriska faktorer. Kommunen blev, i och med utredningen, även tilldelade bättre befogenheter att säkerställa passande boende för samtliga medlemmar (Bostadssociala utredningen, 1947).

### **2.1.4 Införandet av planmonopolet**

Det kommunala planmonopolet har sitt ursprung i den bostadssociala utredningen som var en statlig kommitté mellan 1933–1947. I utredningens problemställning ansågs det finnas väsentliga brister i ”stadssamhällets bebyggelse” som sammanhänge med bland annat undermåliga stadsplaner. Det var ett faktum trots att det hade tillkommit en ny *stadsplanlag* så sent som 1931, men i förevarande beskrivning åsyftades mestadels stadsplaner före 1931 som ej ansågs kunna uppfylla ”anspråkslösa krav på ändamålsenlighet och trevnad”. Det ansågs att den så kallade föråldrade bebyggelsen behövde ersättas av en funktionell bebyggelse utformad i överensstämmelse med ”modern tids sociala fordringar och tekniska standard” till följd av bland annat saneringsproblem. Det framkom i utredningen att den så kallade saneringen av stadssamhällets bebyggelse hindrades av sociala, juridiska, ekonomiska och organisatoriska problem. Den privata verksamheten ansågs vara hämmande. Otillfredsställande bostadsområden behövde omgestaltas genom en gemensam plan, vilket enskilda fastighetsägare endast i undantagsfall kunde tänkas genomföras. Slutsatsen i denna del av utredningen var ”om det således framstår som nödvändigt att det allmänna ingriper, så måste formerna för detta ingripande bli föremål för ingående utredningar”.

I utredningens åttonde kapitel utvidgas resonemanget till varför reglering av mark ska vara en allmän fråga och inte privat. Utredningens författare menar på att den så kallade ”saneringen av bebyggelsen” inte ska bero på om det ur privatekonomisk synpunkt är lönsamt. En stadsplan kan bli föråldrad på grund av social och teknisk utveckling och därför bör det offentliga ingripa för att initiera förändring i stadsplanen utifrån allmänna synpunkter. Dessa allmänna synpunkter bör ha en grund i vad som är socialt och ekonomiskt lämpligt. Kommittén drar även slutsatsen att redan genomförda saneringar, som utförts på marknadsmässig grund, utmärkts av blandade resultat mellan olika områden. I vissa områden hade marknadsmässig sanering varit gynnsamt, medan i andra områden varit ekonomiskt omöjligt. Utredningen fastslår också att ifall saneringsverksamheten lämnas helt fri kommer den bero på ett antal marknadsfaktorer, vilket kan komma att utveckla sig i sådan riktning att saneringen avstannar.

I slutet av åttonde kapitlet föreslogs fem juridiska ändringar som kom att utvecklas till det kommunala planmonopolet:

- *Allmänna bostadspolitiska åtgärder som påverkar marknadsprisbildningen så att sanering av undermåliga fastigheter stimuleras.*
- *Statliga och kommunala subventioner och lån för de fall då kapitalförluster uppstår vid saneringen.*

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

- *Erforderliga författningsändringar för att möjliggöra en samtidig och enhetlig sanering av större områden.*
- *Åtgärder som avser att på längre sikt möjliggöra en "automatisk" förnyelse av fastighetsbeståndet i den takt som av tekniska, ekonomiska och sociala skäl anses erforderlig utan särskilda ekonomiska tillskott från det allmänna.*
- *Administrativa och organisatoriska åtgärder som garanterar en planmässig och ändamålsenlig sanering (Bostadssociala utredningen, 1947).*

Som en effekt av utredningen infördes *Byggnadslagen 1947:385*. Det var framför allt 1 kap. 7 § som reglerade det kommunala planmonopolet: "Det närmaste inseedet över byggnadsverksamheten utövas av byggnadsnämnd", vilket betyder att byggnadsnämnden hade ansvaret att övervaka och kontrollera byggnadsverksamheten. Stadsplanen skulle antas av stadsfullmäktige, men för att fastställas behövde den även godkännas av konungen, enligt 1 kap. 26 §. Samma byggnadslag införde även regionalplanen och generalplanen som var avsedda för översiktsplanering (Byggnadslag, 1947).

Varför anses det allmänt att det kommunala planmonopolet har sin grund i den bostadssociala utredningen och inte tidigare? 1931 års stadsplanelag reglerade inte var stadsbyggnaden kunde breda ut sig, utan markexploateringen var någorlunda fri och växte fram i områden som inte försörjdes med vatten, avlopp och vägar. Förhållandena blev väldigt besvärliga, i synnerhet i städernas perifera områden. Stadsplaneutredningen från 1942 menade att byggnadsnämnden borde kunna neka bygglov tills stadsplan antagits, men också bör påbörja planarbetet eller arbeta för att icke lämplig bebyggelse skulle uppstå.

Regeringen kom emellertid att gå mycket längre i sin bedömning. Departementschefen menade att dåtidens problem inte kunde handskas på annat sätt än att markägarnas rätt att exploatera inskränktes, vilket han ansåg medförde allvarliga missförhållanden. Det föreslogs därför att det allmänna ska ha befogenhet att bestämma var och när tätbebyggelse ska uppföras.

Därför fick det kommunala planmonopolet en ny innebörd i och med antagandet av byggnadslagen från 1947. Från och med antagandet handlade inte monopolet om kommunens rättighet gentemot staten, utan mot kommunens rätt att styra exploateringen. Kommunerna blev helt enkelt berättigade att bestämma var, när och hur den fysiska samhällsutvecklingen skulle fortgå och den gamla definitionen från 1907 togs därmed bort, se 3.1.1.

Det krävdes emellertid fortfarande en fastställelse från staten, vilket idag åligger länsstyrelsen och fokuserar mest på bevakningen av riksintressen. 1947 handlade det främst om en kvalitetsgranskning (Blücher och Graninger, 2006).

## **2.2 Planläggning och tillståndsprövning**

För att styra och reglera markanvändningen och bebyggelse inom kommunens gränser finns ett antal medel som kommunen antingen kan eller måste använda. Dessa medel består av fyra typer av planer samt tre typer av lov. Planerna är regionplan, översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser. Loven är bygglov, rivningslov och marklov (Kalbro och Lindgren, 2024).

### **2.2.1 Regionplan**

Regionen ansvarar för regionplanen och den upprättas i samverkan med ett flertal kommuner. Den används för att samordna planeringen i dessa kommuner och kan utgöra grunden för kommunernas översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser (Julstad, 2021). Regionplanen är frivillig för de flesta regioner, utom Stockholm, Skåne och Halland där den är lagstadgad. Regionplanen är ej rättsligt bindande. Regional planering regleras i 7 kap. PBL (Boverket, 2024b).

### **2.2.2 Översiktsplan**

Översiktsplanen omfattar hela kommunens yta. Den är obligatorisk och ska hållas aktuell. Planen ska ange grundragen i kommunens markanvändning och bebyggelseutveckling, redovisa kommunens tillgodoseende av det långsiktiga bostadsbehovet, redovisa riksintressen, samt vägleda efterföljande planer och tillstånd såsom detaljplaner, områdesbestämmelser och bygglov (Kalbro och Lindgren, 2024). Översiktsplanen är ej rättsligt bindande och regleras i 3 kap. PBL (Julstad, 2021).

För större utbyggnads- och omvandlingsområden kan kommunen upprätta en fördjupad översiktsplan som är påminnande om en översiktsplan, men är betydligt detaljrikare och avser ofta ett mer begränsat område inom kommunen. Ofta utreds åtgärder, konsekvenser och samband inom området. En fördjupad översiktsplan fungerar gärna som strategiskt underlag för framtida arbete, såsom upprättande av detaljplaner (Boverket, 2022a).

### **2.2.3 Detaljplan**

Detta avsnitt beskriver vad en detaljplan är och hur detaljplaneprocessen går till.

#### **2.2.3.1 Vad är en detaljplan?**

Detaljplanen visar hur markanvändningen och miljön avses att utvecklas eller bevaras inom ett mindre område inom en kommun. Bestämmelser om detaljplaner regleras i 4 kap. PBL. Detaljplanen är ett verktyg som prövar lämpligheten för ny eller förändrad bebyggelse inom området. Förenklat är det, enligt 4 kap. 2 § PBL, krav på upprättande av detaljplan för:

- Ny sammanhållen bebyggelse
- Bebyggelse som ska förändras eller bevaras och regleringen sker i ett sammanhang

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

- Nytt byggnadsverk där användningen får betydande inverkan på dess omgivning
- Nytt byggnadsverk inom område var stor efterfrågan på mark för bebyggande råder (Kalbro och Lindgren, 2024).

Därutöver finns det fall som ej har någon större relevans för detta arbete. En detaljplan är, till skillnad från en regionplan eller översiktsplan, rättsligt bindande efter att ha vunnit laga kraft. Det arbete och de bedömningar som görs vid framtagande av detaljplan används sedan som ram för prövning av framtida bygglovsärenden inom området. Detta förenklar hanteringen av lov (Boverket, 2023b).

Detaljplanen består av ett antal handlingar. Den ska enligt 4 kap. 30 § PBL bestå av en plankarta med bestämmelser och det är denna handling som är juridiskt verkande. Utöver plankartan ska det finnas en planbeskrivning enligt 4 kap. 31 § PBL som beskriver detaljplanens syfte och hur den ska genomföras. Den har för avsikt att ge alla som berörs av detaljplanen förståelse för vilka konsekvenser ett genomförande av planen kan medföra. Kompletterande handlingar till plankartan och planbeskrivningen kan förekomma (Boverket, 2021).

I detaljplanen ska allmän platsmark, kvartersmark, eventuella vattenområden samt gränserna för dessa mark- och vattenområden klarläggas. Under detaljplanarbetet ska kommunen beakta både allmänna och enskilda intressen enligt 2 kap. PBL. Kommunen ska även ta ställning till hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. MB. Planen ger rätt, i stort sett, att bygga i enlighet med vad den anger och det gäller under detaljplanens genomförandetid, som bestäms till lägst 5 år och högst 15 år. När genomförandetiden har passerat innebär det att planen fortsatt gäller som tidigare, men att planen kan ändras, ersättas eller upphävas utan att berörda parter får ställa ersättningsanspråk för förlorade rättigheter. I detaljplanen regleras både rättigheter och skyldigheter för markägarna sinsemellan, samt markägarna och samhället. En detaljplan ska även ange vilken eller vilka parter som är huvudmän för allmänna platser. Som utgångsläge är kommunen huvudman för allmän plats. Däremot är det möjligt, om det finns särskilda skäl, att reglera att samfällighetsföreningar eller fastighetsägare får ansvaret som huvudman för allmän platsmark (Boverket, 2023j).

### *2.2.3.2 Detaljplaneprocessen*

Detaljplaneförfarandet ska vara rättssäkert och ge möjlighet till påverkan från berörda parter. Processen ska samtidigt behandlas effektivt och inte vara oskäligt långdragen. Dessa mål kan motsätta sig varandra.

Om en aktör har för ambition att vidta åtgärder, varvid upprättande eller ändrande av detaljplan krävs, kan den begära planbesked från kommunen. Kommunen kan antingen svara positivt, och inleda planarbete, eller avslå ansökan med tillhörande motivering, om kommunen inte har för avsikt att planlägga området. Om kommunen har för avsikt att inleda planarbete har de även möjlighet att upprätta ett planprogram. Planprogrammet kan bland annat innehålla mål och förutsättningar för planarbetet, och

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

kan ses som ett komplement till översiktsplanen. Ett planprogram har mycket gemensamt med en fördjupad översiktsplan (Kalbro och Lindgren, 2024).

Vid inledande av planarbete ska kommunen bedöma vilket förfarande planarbetet ska handläggas med. I regel är det två olika förfaranden kommunen kan välja mellan: *standardförfarande* och *utökat förfarande*. Standardförfarande tillämpas om inte något av fallen enligt 5 kap. 7 § PBL gäller. Utökat förfarande tillämpas om något av dessa fallen råder:

- Förslaget till detaljplan är ej förenligt med översiktsplanen
- Förslaget till detaljplan är ej förenligt med länsstyrelsens granskningsyttrande. Länsstyrelsens granskningsyttrande är en bedömning av översiktsplanen som länsstyrelsen ska upprätta enligt granskningsbestämmelserna i 3 kap 16 § PBL (Boverket, 2023e).
- Förslaget till detaljplan är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt stor betydelse.
- Förslaget till detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (Boverket, 2023k).

Ett detaljplaneframtagande med standardförfarande följer ordningen: samråd, underrättelse, granskning, granskningsutlåtande, antagande och laga kraft (Boverket, 2023h). Ett detaljplaneframtagande med utökat förfarande har fler steg och följer ordningen: kungörelse, samråd, samrådsredogörelse, underrättelse, granskning, granskningsutlåtande, antagande och laga kraft (Boverket, 2023i).

I båda fallen börjar planarbetet med att ta fram ett samrådsförslag. För utökat förfarande krävs en kungörelse för allmänheten före samrådet, vilket ej behövs i ett standardförfarande. När samrådsförslaget är färdigt genomförs samrådet varvid ett antal aktörer är skyldiga att samråda, vilket innebär att aktörerna ska uttrycka sina synpunkter om planförslaget. Det är även ett antal aktörer som ges möjlighet att samråda. Samrådets syfte är att delge information om planen för de som berörs, samt att inhämta synpunkter och kunskap om både området och utformningen av detaljplanen (Kalbro Lindgren, 2024). De aktörer som kommunen ska samråda med är, enligt 4 kap. 11 § PBL, länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommunen självt i form av olika förvaltningar. De aktörer som ska ges möjlighet till samråd är enligt 4 kap. 11 § PBL bland annat kända sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av planen, kända hyresgästorganisationer som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen, och de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Efter samrådet ska kommunen redovisa åsikter och synpunkter som framkommit under samrådet, samt kommunens kommentarer och förslag utifrån de redovisade synpunkterna. Detta görs i samlad form för utökat förfarande i en samrådsredogörelse (Kalbro Lindgren, 2024).

Nästa steg i planprocessen är granskning. Samrådsförslaget bearbetas utifrån vad som sagts under samrådet. Före granskningsförfarandet är det krav på underrättelse till allmänheten, sakägare, hyresgästorganisationer och myndigheter, vilket påminner om inför samråd (Boverket, 2023i). Syftet med granskning är att redovisa det bearbetade förslaget till detaljplan och samtidigt ge möjlighet för sakägare, myndigheter och andra berörda att lämna synpunkter på det bearbetade förslaget (Boverket, 2023d). Efter granskningen gör kommunen ett granskningsutlåtande, vilket är en sammanställning av inkomna skriftliga synpunkter under granskningstiden, samt kommunens förslag utifrån inkomna synpunkter (Boverket, 2023i).

Nästa steg i processen är antagande av planen. Antagandet tas som huvudregel av kommunfullmäktige, men får delegeras, om planen inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. När planen antagits ska planens handlingar finnas tillgänglig för allmänheten på kommunens webbplats och anslagstavla. Handlingarna skickas även ut till de berörda sakägarna och myndigheterna. Om planen avslås ska de huvudsakliga skälen finnas tillgängligt i beslutet.

Efter att planen har antagits kan beslutet överprövas på två olika sätt. Antingen kan en berörd part överklaga beslutet, eller så kan länsstyrelsen överpröva beslutet (Boverket, 2023m, 2023i). Reglerna om överklagan regleras i Förvaltningslagen (2017:900) (FL). En överklagan ska göras inom tre veckor från att kommunens beslut att anta har annonserats (Boverket, 2023f). Inom samma period ska länsstyrelsen överpröva, om någon av punkterna i 11 kap. 10 § PBL uppfylls, vilket till exempel råder ifall kommunens beslut kan antas innebära att ett riksintresse, enligt 3 eller 4 kap. MB, inte tillgodoses. En överklagan av beslut till detaljplan ska göras till mark- och miljödomstolen (MMD) enligt 13 kap. 2 a § PBL, vilket ersatte länsstyrelsen som tidigare var första instans (Planprocessutredningen, 2015). Beslut från MMD får överklagas till mark- och miljööverdomstolen (MÖD). Deras beslut får i regel ej överklagas, men tillåts ifall det anses vara av vikt för ledning av rättstillämpning och görs då till Högsta domstolen (HD). För att en part ska kunna överklaga en detaljplan till MMD är det ett antal kriterier som måste uppfyllas. Beslutet måste ha angått och ha gått emot den klagande, och klaganden måste, senast före utgången av granskningstiden, ha lämnat skriftliga synpunkter på planen som inte har tillgodosetts av kommunen (Boverket, 2023m).

Om en detaljplan inte överklagas och länsstyrelsen inte beslutar om överprövning inom tre veckor vinner den laga kraft, vilket innebär att planen blir juridiskt bindande. Om en plan överklagas eller överprövas vinner den inte laga kraft förrän ärendet om överklagan eller överprövning är avgjort och planen ej därigenom upphävs (Boverket, 2023f).

En detaljplan gäller tills den antingen upphävs, ersätts eller ändras. En ändring kan vara att planens bestämmelser ändras eller att en geografisk del av planen upphävs. Ändringen syftar till att anpassa planen till nya förhållanden utan att ny

lämplighetsprövning behövs, likt upprättande av en ny plan. För att en ändring ska ske måste det rymmas inom syftet för den ursprungliga planen. En ändring kan inte utöka detaljplaneområdet, utan i stället endast minska planens geografiska omfattning. Ändringen ska vara tydlig för berörda parter (Boverket, 2023l).

PBL innehåller, sedan 2015, även begränsningar för kommuners möjligheter att ställa egna krav på byggnaders tekniska egenskaper, även kallat särkrav. Syftet med dessa begränsningar är att tekniska egenskapskrav måste vara både enhetliga och förutsägbara i hela Sverige. Detta för att förhindra merkostnader vid byggande. Kommunen får dock ställa de krav som nämns i 4 kap. 12 och 16 §§ PBL. Här ingår bland annat skyddsåtgärder samt placering och utformning av byggnader. Däremot om kommunen är byggherre eller fastighetsägare gäller däremot inte dessa bestämmelser, då kan tekniska särkrav ställas. Om kommunen inte är fastighetsägare eller byggherre och ändå ställer tekniska särkrav som inte omfattas i 4 kap. 12 och 16 §§, är dessa krav utan verkan, enligt 8 kap. 4a § PBL. Dessa bestämmelser finns för att förhindra kommuner från att utnyttja sin funktion som planmonopolist mer än vad som anses nödvändigt för att säkerställa hållbart byggande (Boverket, 2024a).

#### **2.2.4 Områdesbestämmelser**

För begränsade områden, där detaljplan ej förekommer, kan områdesbestämmelser upprättas. Dessa bestämmelser reglerar vanligen grunddragen i mark- och vattenanvändningen. Mer specifikt om vad som tillåts att byggas, som exempelvis våningshöjd, får ej regleras. Till skillnad från detaljplan ger områdesbestämmelser inte garanterad byggrätt. Områdesbestämmelser saknar regler om hur de ska genomföras och har inget obligatoriskt minsta innehåll, vilket skiljer sig från detaljplaner (Boverket, 2023g).

#### **2.2.5 Lov**

Enligt plan- och bygglagen är huvudprincipen att det krävs tillstånd för uppförande av byggnader. För tillstånd att uppföra byggnad krävs i normalfallet *bygglov*. Vid rivning av byggnader kan det också krävas tillstånd, det vill säga *rivningslov*. Det kan också krävas tillstånd för utförande av schaktningsarbeten, då i form av *marklov*. Det finns även möjlighet att få reda på om tillstånd för bygglov kommer att beviljas inom 2 år genom ett så kallat *förhandsbesked* för bygglov. Det förekommer emellertid fall som undantas från de olika loven (Julstad, 2021). De åtgärder som kräver lov regleras i 9 kap. PBL och 6 kap. plan- och byggförordningen (Kalbro Lindgren, 2024).

Bygglov krävs enligt de generella bestämmelserna vid uppförande av byggnad, tillbyggnad, ändrad användning till väsentligt annat ändamål och ändrad inredning för att skapa ytterligare bostad eller lokal. Det förekommer undantag för bygglov, där exempelvis uppförande av ekonomibyggnad för lantbruk är ett. Inom detaljplan kan bygglovsplikten varieras. Det kan föreskrivas att vissa åtgärder ska vara bygglovsfria men det kan också föreskrivas att bygglovsplikten utökas. Det brukar dock leda till att bygglovsplikten blir mer omfattande.



Bygglov ansöks hos kommunens byggnadsnämnd. Byggnadsnämnden ska i sin tur fatta beslut inom tio veckor från ansökan kommit erhållits, men kan förlängas med ytterligare tio veckor om det anses nödvändigt på grund av omfattning eller komplexitet. Ett bygglov, som ligger inom detaljplanelagt område, ska beviljas om åtgärden är förenlig med detaljplanen, detaljplanens genomförandetid ej passerat och åtgärden uppfyller kraven i 2 och 8 kap. PBL. Mindre avvikelser från detaljplanen kan tillåtas, om de överensstämmer med planens syfte (Kalbro Lindgren, 2024).

För att erhålla tillstånd att riva bygglovspliktiga byggnader inom detaljplanelagt område krävs rivningslov. Det går emellertid att bestämma i planen om vissa byggnader ska undantas från kravet på rivningslov. Det går även att förpliktiga byggnader som inte är bygglovspliktiga att behöva rivningslov. Byggnader som anses värdefulla ska genom bestämmelser kunna tilldelas rivningsförbud i detaljplanen. En byggnad ska beviljas rivningslov om den inte eller delar av den anses behöva bevaras på grund av kulturhistoriskt värde och den inte, enligt detaljplanen, omfattas av rivningsförbud (Kalbro Lindgren, 2024).

För schaktning eller fyllning, som påverkar höjdläget för marken avsevärt inom ett detaljplanelagt område, krävs marklov. Om syftet i stället är förberedelser för byggande räcker däremot bygglovet. Kravet på marklov kan bli mer omfattande genom bestämmelser i detaljplanen. Genom detta kan marklov krävas för exempelvis plantering av skog eller trädfällning.

Ett negativt besked för vägrat lov leder i regel inte till någon ersättning om inte:

- Bygglov vägras för att ersätta en byggnad som rivits eller störst genom olyckshändelse.
- Bygglov vägras där ersättning för gatukostnader tidigare erlagts och fastigheten inte kan nyttjas på det sätt som förutsattes.
- Rivningslov vägras på grund av kulturhistoriskt värde.
- Marklov vägras på grund av att åtgärden försvårar områdets användning för bebyggelse eller försvarsanläggningar.

Staten kan bestämma att beslut om lov och förhandsbesked kan komma att överprövas på motsvarande sätt som vid detaljplanebeslut. Den som beslutet angår har rätt att överklaga ett lov. Om det anser få betydande miljöpåverkan får även ideella föreningar som anges i MB överklaga. Första instans för överklagande är länsstyrelsen, andra instans är MMD och tredje instans är MÖD (Kalbro Lindgren, 2024).

### **2.2.6 Länsstyrelsens roll**

Under detaljplaneprocessen har länsstyrelsen i uppdrag att företräda och samordna statens intressen, samt ta fram planeringsunderlag. I detaljplanearbetet är det fem områden de i synnerhet ska bevaka. Dessa är riksintressen, strandskydd,

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

miljökvalitetsnormer, regional samordning, samt hälsa och säkerhet. Länsstyrelsen ansvarar även för tillsyn över detaljplaner och kan ibland överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Fram till 1 juni 2016 var länsstyrelsen första instans för prövning av överklagande detaljplaner. Efter 1 juni 2016 är det i stället MMD som agerar första instans.

Länsstyrelsen är delaktig både under samråd och granskning, samt efter antagande av en plan. Under samråd ser länsstyrelsen till att dess bevakningsområden beaktas. De agerar även rådgivare vid tillämpning av PBL. Länsstyrelsen ska i samrådsredogörelsen specificera vad som är råd och vad som är synpunkter gällande deras fem särskilda bevakningsområden. I granskning följer de upp om kommunen beaktat de punkter som specificerades under samrådet. Efter antagande ska länsstyrelsen besluta, inom tre veckor, om planen ska överprövas. Planen ska överprövas om planen ej anses tillgodose något av länsstyrelsens bevakningsområden och kan leda till att planen upphävs. Ett sådant upphävande kan överklagas till regeringen. I undantagsfall kan regeringen ålägga en kommun att anta, ändra eller upphäva en detaljplan med ett så kallat planföreläggande. Om kommunen inte följer åläggandet kan regeringen besluta att länsstyrelsen ska driva ett detaljplanearbete, på kommunens bekostnad, för att sedan antas, ändras eller upphävas (Boverket, 2017).

Under detaljplaneprocessen kan kommunen när som helst begära ett planeringsbesked av länsstyrelsen. I ett sådant besked ska länsstyrelsen bedöma huruvida kommunens plan antas innebära att någon av länsstyrelsens fem bevakningsområden påverkas i den grad att länsstyrelsen kan komma att behöva överpröva och sedermera upphäva planen. Planeringsbeskedet begärs lämpligast i tidigt skede av detaljplanearbetet. Detta besked ska länsstyrelsen sedan ge inom sex veckor. Om planeringsbeskedet är positivt kan länsstyrelsen inte överpröva beslutet om att anta planen, under förutsättning att omständigheterna inte har väsentligt ändrats i förhållande till de frågor som planeringsbeskedet avser. Beskedet är i så fall ej bindande och länsstyrelsen har rätt att överpröva i vanlig ordning. Om planeringsbeskedet är negativt kan kommunen antingen avbryta planarbetet eller vara beredd på att länsstyrelsen kan komma att besluta om överprövning. Den slutliga bedömningen görs först efter antagande. Ett negativt planeringsbesked är inte bindande, till skillnad från ett positivt som är bindande. Kommunen har rätt att överklaga ett planeringsbesked till regeringen (Boverket, 2022b).

### 3 Historisk studie

Detta kapitel avser arbetets historiska studie. Här redovisas hur den svenska planlagstiftningen utvecklats från omkring år 1900 till nutid genom en historisk odysseé. Därefter presenteras utlåtanden om samhällsproblem kopplat till stadsbyggnad och förslag till förändringar. Texterna är valda utifrån dess aktualitet i hänsyn till frågeställningarna.

#### 3.1 Planprocessens historiska utveckling

Detta avsnitt beskriver genom en historisk odysseé hur den svenska planlagstiftningen utvecklats från år 1874 till nutid.

##### 3.1.1 1874-1947

Kommunernas makt att styra stadsplaneringen var svag vid sekelskiftet mellan 1800- och 1900-talet. Byggnadsstadgan från 1874, vilket i folkmun brukar kallas den första moderna bygglagstiftningen, var bara en kunglig förordning och hade därmed inte antagits i Riksdagen. Därför hade inte lagstiftningen någon civilrättslig status. Byggnadsstadgan togs fram till följd av de brandrisker och hälsoproblem som förelåg. Stadgan introducerade emellertid stadsplanerna genom att ålägga kommunerna att upprätta och genomföra planerna, vilka skulle omfatta byggnadskvarter, gator, torg och andra allmänna platser. Den krävde också att kommunerna skulle ha byggnadsnämnder och byggnadsordningar. Konungen behövde i fastställelsen av stadsplaner foga in stavelsen ”i den mån sådant utan förnärmande av någons lagliga rätt kan äga rum”, det vill säga den rätt att få bygga något som strider mot stadsplanen. Formuleringen var något som dåtidens fastighetsägare utnyttjade väl. Det fanns dock en motsvarighet till expropriationslagen vid namn ”jords eller lägenhets avstående för allmänna behov” från år 1866, men som låg till fördel för markägarna.

Om kommunerna hade svårt att styra stadsutvecklingen i städerna var förhållandena ännu svårare på andra sidan stadsgränsen. Områden som låg utanför stadsplanelagt område hade kommunen ingen befogenhet att styra över och så kallade tomtjobbare drog nytta av dåtidens bostadsmisär. Bebyggelsen som spred sig i Stockholmsförorter kan beskrivas som vildvuxen och förhållandena var vedervärdiga. Både konservativa och radikala politiker såg sig manade att komma med åtgärder mot misären efter kritik från arbetarrörelsen vid sekelskiftet, där de konservativa ville undslippa emigration och en eventuell revolution.

För att undslippa problemen tog Sverige inspiration av Tyskland och i synnerhet Reinhard Baumeisters *Moderne Stadterweiterung* som sedermera ledde till en plan för stadsutveckling i Stuttgart. Denna stadsplan blev en förebild för Sverige. Vid ungefär samma tidpunkt, år 1903, åkte, den då kända lantmätaren och stadsplaneraren, Herman Ygberg, till Dresden för en stadsutställning. Resan kom att bli inspiration för framtida kommunal markpolitik. Politiken ledde till stora fastighetsköp av kommunerna för att kunna säkerställa framtida stadsbyggnadsprojekt.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Herman Ygberg var även högst delaktig i framtagandet av den första stadsplanelagen, som hade dröjt. Att det fanns problem med förfarandet kring framtagning av stadsplaner insågs tidigt och Ygberg lade fram förslag redan 1885. Det dröjde till 1903 innan utredningen som kom att leda till färdig lag påbörjades. Det var Ygberg och två jurister som ledde utredningen, vilken färdigställdes under 1904. I utredningen redogjorde Ygberg för de hinder han stött på gällande stadsplaners genomförande under sin kvartssekelånga tid som stadsplanerare. Det ansågs anmärkningsvärt att stadsplanernas rättsliga stöd inte hade inkluderats i lagtexten under 30 år, vilket berodde på en allmänt trög reformagenda och en syn på att stadslagarna inskränkte äganderätten. *Lag angående stadsplan och tomtindelning (1907:67)* beslutades till slut 31 augusti 1907 och trädde i kraft 1 januari 1908.

Denna lag kom att introducera svenskarna till en variant av det kommunala planmonopolet för första gången. Stadsplanerna skulle godkännas genom antagande av stadsfullmäktige eller allmän rådstuga och sedermera fastställas av konungen. Olikt tidigare, kunde inte konungen avvika vid fastställandet från planen som kommunen antagit, vilket motiverades med de kostnader som kommunen hade ålagt under planarbetet. Under kommande decennier skulle det kommunala planmonopolet kallas för *städernas stadsplanemonopol* och *städernas stadsplaneveto*. Detta monopol eller veto innebar emellertid att myndigheter och överprövande instanser fortfarande hade inflytande över planeringen, men kunde inte anta annat beslut än den av kommunen beslutna stadsplanen. Till exempel kunde konungen bestämma att stadsplan skulle upprättas i områden där ”större byggnadsverksamhet är att förvänta”, men det ledde ändå inte till någon större bebyggelse utanför stadsgränserna. Genom lagen fick kommunen också rätt och skyldighet att inlösa gatemark och annan mark för allmänna platser. Det gavs även rätt att utföra så kallad zonexpropriation, för att komma till bukt med problematiken kring trånga och olämpligt bebyggda områden.

1907 års stadsplanelag kom att bli omstridd och redan 1916 tillsattes en kommitté för att utvärdera lagen. Det dröjde tolv år tills förslag om ny stadsplanelag meddelades. Det kom att dröja ytterligare tre år till förslaget lades på riksdagens bord och förslaget motiverades med att det behövdes lagstiftning som möjliggjorde bestämmelser som skiljde användning såsom byggnadskvarter, gator och allmän platsmark. Mer detaljrika bestämmelser för byggnader möjliggjordes också. Stadens ställning förstärktes också gentemot markägare eftersom de tilläts skära ner gamla byggrätter vid sanering, samt ta i anspråk 40 procent av oexploaterad mark för allmänt ändamål, vilket staden tilläts göra utan ersättning till markägaren.

Det stora ämnet som debatterades gällde det kommunala stadsplanemonopolet. Kritik framfördes av regeringen som föreslog att konungen skulle kunna fastställa stadsplanen mot kommunens vilja. Regeringen hävdade samtidigt att förslaget förmodligen inte skulle komma till användning i praktiken och om det skulle ske, bara i undantagsfall. Motståndarna till förslaget uttryckte sitt missnöje och förstod inte varför det skulle behövas. En av de största motståndarna till förslaget var borgmästaren i Stockholm, Carl Lindhagen, som hävdade att det är en principfråga att markägarens intressen att exploatera sin mark inte ska överordnas stadens och att regeringen därför går

markägarens intressen. Lindhagen påstod att upphovet till förslaget grundade sig i kronans privata exploateringsintresse där de själva skulle kunna tillägna sig värdestegringarna. Han nämnde även kronans allmänna intresse att uppnå så stora tomtexploateringsvinster som möjligt, men menade att det var viktigt att stadens befolkning skulle få någorlunda tillgång till sol och ljus. Lindhagen hade rätt i att staten varit aktiv exploatör i Stockholms-området i och med bebyggelsen av Gärdet och Marieberg.

Riksdagen biföll förslaget och en öppning i det kommunala vetot var ett faktum. Som tidigare argumenterats i debatten användes statens makt aldrig i verkligheten, vilket bekräftas i kommentarerna till PBL (Blücher och Graninger, 2006).

Emellertid började den bostadssociala utredningen sitt arbete år 1933 där dagens kommunala planmonopol finner sin grund. Där fick kommunen ensamrätt att planera var, när och hur bebyggelsen skulle utbreda sig. Regionalplanen och generalplanen introducerades också. Läs mer om det i kapitel 2.1.3.

### **3.1.2 1947-1987**

Tiden efter 1947 definierades som en tid med hög grad av offentlig bostadspolitik och byggde mycket på den bostadssociala utredningen. Utredningens principprogram menade att det fanns behov av att bygga 60 000 lägenheter varje år, både på grund av brist på kvantitet och kvalité, vilket krävde en aktiv medverkan av kommunerna. 1959 ändrades bygglagstiftningen någorlunda när lagstiftaren ville decentralisera statens medverkan i detaljplaneringen ytterligare till länsstyrelsen och förändra sammansättningen i kommunens byggnadsnämnd i förhoppning om att motsättningar mellan nämnden och fullmäktige skulle försvinna.

I den statliga utredningen *Kommunal Markpolitik (SOU 1964:42)* skrev Gösta Renlund m.fl. (1964) att kommunen behövde effektivare medel i den fysiska planeringen, trots att 95 procent av alla flerfamiljshuslägenheter byggda under åren 1960–62 var byggda av kommunerna. Att kommunen tidvis behövde kompromissa med byggherren sågs leda till men för samhällsbyggandet. Det ansågs också att de så kallade högt ställda målen gällande bostadsförsörjning kräver stora resurser till stadsplanering, projektering och byggande. Lösningen ansågs vara ett större kommunalt markinnehav, snarare än ett starkare kommunalt planmonopol (Markpolitiska utredningen, 1964). Vid denna tidpunkt var bostadsbristen värre än någonsin, trots att riksdagen hade antagit ett bostadsbyggnadsprogram så tidigt som 1946 där målet var att bygga bort bristen på 15 år. Tiden därefter sågs som en del av bostadsproduktions- och bostadssaneringspolitikens tid, där det byggdes nytt och revs i hög grad, men ombyggnationerna var få. Fokuset som förelåg var att förbättra beståndets kvalité. Dessutom lade kommunerna i slutet av 1940-talet lite resurser på planberedskap och därmed var det svårt att riva och bygga nytt i innerstäderna. Nybyggnationen skedde främst på oexploaterad kommunal och statlig mark (Boverket, 2007).

I takt med att bostadsbyggandet ökade under 1950-talet, då en miljon bostäder byggdes mellan den bostadssociala utredningen och 1965, behövde det framtida

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

bostadsbyggandet klarläggas och framför allt vilka behov som behövde mötas. Därför tillsatte regeringen en statlig utredning i december 1959, vars slutbetänkande släpptes år 1965 och kom att få namnet *Bostadsbyggnadsutredningen* i folkmun och låg till grund för den stundande miljonprogramsbebyggelsen. I *Höjd Bostadsstandard* (SOU 1965:32) skriver Bertil Olsson m.fl. att tiden efter den bostadssociala utredningen har skapat både kvalitativa och kvantitativa förbättringar, vilket innefattade en 47-procentig ökning av lägenhetsbeståndet i tätorterna mellan 1945 och 1960. I utredningens tredje avdelning diskuteras planfrågan under de senaste decennierna där en reglering av bebyggelsen har ansetts vara nödvändig sedan den bostadssociala utredningen. Ett så kallat rationellt samordnande av planeringen motiverades utifrån storleken på investeringarna i byggbranschen och i det offentliga uppförande av infrastruktur och anläggningar, vilket enligt 1947 års utredning krävde planering och koordinering genom offentliga institutioner. Framåt föreslog utredningen en fast statlig instans som kan sköta samordningen och övervakandet av det statliga planerandet, samt koordinera den med det lokala åtagandet. Utredningen medgav dock att det eventuellt kunde bli ett för stort uppdrag för en myndighet eller för ett departement, men den ansåg det ändå vara nödvändigt. Inrikesdepartementet föreslogs som eventuell instans, dels på grund av att länsstyrelsen var lagd där under, dels för att departementet nyligen hade fått ansvar för lokaliseringsfrågor.

Utredningen ämnade också att underlätta för den kommunala planeringen och framför allt genom att stärka samarbetet med staten. Det ansågs önskvärt att kommunen i ett så tidigt stadie som möjligt får reda på statens ställningstagande. Förslag som togs upp var flerårsbesked för åtgärder som reglerade bostadsomfattningen i aktuell kommun. Motsättningarna till förevarande förslag var att bostadsutvecklingen bör vara rörlig så den möter olika utvecklingsalternativ (Bostadsbyggnadsutredningen, 1965).

I enlighet med Kungliga Maj:ts proposition 150 år 1962 blev kommunerna skyldiga att upprätta bostadsbyggnadsprogram var femte år, som emellertid revideras varje år. Syftet med programmen var att fastställa en tydlig produktionsplanering. Fastställelsen skulle grunda sig dels på bostadsefterfrågan under planeringsperioden, dels på möjligheterna till att kunna producera utifrån faktorer som marktillgång och produktionsförmåga. Programmen gav tydliga riktlinjer för staten om hur stora bostadslånemedlen behövde vara till respektive län och kommun. Kvantiteten fastställdes sedermera i en bostadsbyggnadsplan av riksdagen. Bostadslånemedlen var vid denna tidpunkt viktiga för den svenska bostadsproduktionen, eftersom ungefär 90 procent av all produktion finansierades med statligt stöd.

Kungliga Maj:t formulerade sedermera år 1967 målen för svensk bostadsproduktion, vilken har legat till grund för stor del av svensk bostadspolitik. Målformuleringen lyder enligt följande: ”Samhällets mål för bostadsförsörjningen bör vara att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäligen kostnader”. I propositionen ansågs planmonopolet vara ett ”betydelsefullt hjälpmedel för att åstadkomma en från samhällsbyggandets synpunkt lämplig markanvändning”. I genomförandet av den beslutade markanvändningen ansågs det otvivelaktigt viktigt att kommunen deltar. Kommunen

behövde, enligt propositionen, till och med ännu mer befogenheter i planläggningen på grund av markägarförhållandena. Det var viktigt att kommunerna förvärvade råmark långt före exploateringen för att kunna hålla bostadsproduktionen på en jämn nivå över tid. Markpolitiska utredningen hade satt upp en målsättning att kommuner ska ha markberedskap på tio års sikt. Om kommunerna skulle köpa för sent riskerade de att hamna i tvångssituationer och därför skulle förvärven dateras innan detaljplaneringen initieras. Om befogenheterna inte kom att sträcka sig längre än det kommunala planmonopolet riskerade byggandet att inte genomföras i rätt tid och på rätt plats, samt att samhällsinvesteringarna inte blir utnyttjade på rätt sätt (Kungliga Maj:t, 1967).

1971 föreslog Kungliga Maj:t förändringar i byggnadslagen (1947:385) genom proposition (1971:118). Definitionen av tätbebyggelse justerades så den får en mer ”framåtsyftande verkan”. Innan hade tätbebyggelse definierats som ”samlad bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov”. Kungliga Maj:t yrkade nu att addera lagtexten med ”kan nödvändiggöra” för att kommunen skulle kunna avgöra om kommande bebyggelse på glesbygden kunde komma att avse framtida tätbebyggelse. Syftet var helt enkelt att riktlinjer och befogenheter att styra tätbebyggelsen skulle förstärkas. Även byggnadslovsplikten utökades till att gälla i hela landet och några mindre ändringar i byggnadsstadgan föreslogs med syfte att reglera bebyggelse som inte ligger inom område med plankrav (Kungliga Maj:t, 1971).

Moderaterna motsatte sig förslagen och hävdade att förslagen kunde uppfattas som ännu ett steg mot en fullständig reglering av markanvändningen och därigenom en större inskränkning på markäganderätten. Vidare menade de att rätten höll på att förändras till ett knutet system som är uppbyggt av skyldigheter. Moderaterna fick inte gehör och förslagen kom, emellertid, att bifallas av riksdagen.

Vid denna tidpunkt var det kommunala planmonopolet som starkast eftersom all förändring av markanvändning behövde prövas av kommunens politiska förvaltningar. Glesbebyggelse kom att prövas som ett bygglovsärende. Samtidigt höjdes det röster att planmonopolets höga befogenheter var obefogade eftersom målen för bostadspolitiken efter Miljonprogrammet hade uppnåtts, vilket exempelvis Per Borg menade i sin doktorsavhandling ”Systemskifte” som handlar om trögheter i det politiska landskapet (Blücher Graninger, 2006).

I Bygglagutredningens förslag i statliga utredningen *Solidarisk Bostadspolitik* (SOU 1974:17) står det att huvuddirektiven för utredningen var att utarbeta bästa möjliga förutsättningar för optimering av förtroendemannainflytande och för en öppnare debatt om miljöförändringar. Utredningen ansåg att kommundelsplaner och detaljplaner måste tas fram i samverkan med olika intressenter och vara föremål för vida samrådsdebatter. Medborgare, som väsentligt berörs av förändringen, ska inneha garantier för att kunna bevaka och sedermera kunna yttra sig om planförslaget. Dessa synpunkter skulle sedermera ingå i kommunfullmäktiges behandling. En betoning av samarbete mellan den fysiska, sociala och ekonomiska planeringen framhölls som viktig. Det konstaterades att det hade genomförts en ökad moderniseringsverksamhet

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

under 1960-talet och andelen personer som hade egen lägenhet hade ökat från 3 av 10 till 4 av 10. Utredningen konstaterade att målet om en miljon bostäder under en tioårsperiod hade uppfyllts, men produktionsvolymen ansågs ändå vara för låg under senaste åren, vilket skapat problem för sysselsättningsgraden. Fortfarande var många bostäder av låg utrustningsstandard. Emellertid hade antal rum per person ökat med nära 50 procent sedan 1945.

Bostäder skulle framöver inte primärt vara ett objekt för ekonomiska vinster, utan samhällets bostadspolitik syftade till att bostadsbeståndet hålls i gott skick och att bostäder erbjuds efter likartade villkor (Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna, 1974).

I *Markanvändning och byggande* (SOU 1974:21) förklaras det varför en förstärkning av lagstiftningen behövs i området kring medborgarinflytande. Utredningen menar att en stor andel av frågorna som är väsentliga för markanvändningen tas beslut i utan att de berörda får chansen att vara med och påverka. I den dåvarande lagstiftningen var det endast fastighetsägare och andra innehavare av sakrättsligt skyddade intressen som fick yttra sig. Lagstiftningen bör, enligt bygglagutredningen, konstrueras så den gäller den fysiska miljöförändringen i stort och inte bara mindre delar i dessa aspekter.

Samma utredning ville stärka samordningen av statliga och kommunala intressen. Hur skulle den fysiska riksplaneringen effektiviseras? Enligt bygglagutredningen kunde samordningen stärkas genom att översiktsplaneringen erhåller starkare ställning.

Den planlagsskiss som redovisas i utredningen menade att det inte räckte att meddela i planer hur mark får användas eller hur miljön karaktäriseras. Den argumenterar för att sociala mål och betydelsen av allmänna investeringar leder till att det allmänna har ett starkt behov av att kunna styra förändringar i den fysiska miljön så det på angeläget vis kommer på plats vid rätt tidpunkt och plats. Skissen innehöll inte några bygggrätter i de fysiska planerna heller, utan redovisade bara förväntad bebyggelse. Enligt utredningen borde inte allokeringen av byggnadsrätter ske förrän metoden för plangenomförandet är bestämd. Förslagen ansågs viktiga eftersom vid tidpunkten för förslaget tillkom rätten till byggande, vilket det allmänna bestämt, till fastighetsägaren. Problemet var att markägarens intresse av att genomföra en eventuell förändring av markanvändningen påverkade ifall planen skulle verkställas eller inte. I stället menade utredningen att kommunen borde fördela bygggrätten till den som är villig och lämpad.

I en tid där planmonopolet hade stärkts ordentligt över en längre period ansåg bygglagutredningen fortfarande att monopolet skulle stärkas ytterligare. Utredningen pekade på att den fysiska planläggningen i kommunen och genomförandet av dess planer borde avse hela området inom kommungränsen. Även anläggningar, upptagande av täkter och etableringar av naturomdanade företag gavs som exempel på markanvändning som behövde innefattas av planmonopolets prövningssystem.

På denna tid fanns det ingen samordning av miljörelaterade lagar, såsom dagens miljöbalk. Bygglagutredningen föreslog en samordning för bättre överskådlighet,



## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

vilket i sig ansågs kunna förenkla bearbetningen av plan- och genomförandefrågor. Även en förstärkning av samordningen mellan de sociala, ekonomiska och fysiska aspekterna ansågs behövlig.

Som en tidig förlaga av dagens översiktsplan föreslogs det att kommunen skulle behöva redovisa en åtgärdsplan var femte till sjunde år. Planen skulle redovisa planerade miljöförändringar, vilket innebar ändringar i marks, byggnaders och anläggningars huvudsakliga ändamål och behövde accepteras av en statlig myndighet (Bygglagutredningen, 1974).

Den ursprungliga avsikten var att bygglagutredningen skulle nå riksdagen redan hösten 1974, men i propositionen 1974:150 menade departementschefen att utredningen inte kunde användas som bas för regeringens ställningstagande. En bearbetning och komplettering behövde föregå en behandling i riksdagen. Departementschefen vidareutvecklade sin syn genom att argumentera för att utredningen byggt sina bedömningar på ”mindre lämpliga utgångspunkter” och kommit med ”beaktansvärda synpunkter” på delar som inte varit fullt understödda. Exempel på områden som behövde förbättras var möjligheterna att komma till rätta med bebyggelse som ej kräver bygglov (Bygglagutredningen, 1975).

Därefter följde ett nytt utredningsförfarande som initierades när regeringen gav chefen för bostadsdepartementet i uppgift att finna en särskild utredare i november 1978. Syftet med utredningen var att konstruera ett förslag till ny byggnadslagstiftning som delvis skulle ha sin bas i bygglagsutredningens yttrande från 1974 och dess efterföljande remissvar, samt det interna arbetet som efterföljde inom bostadsdepartementet.

I avsnitt två av PBL-utredningen framförs de allmänna principerna som skulle ligga till grund för den nya lagstiftningen. Den skulle skilja sig från den förra på det sättet att den fokuserar inte endast på samhällsplaneringen inom tätorterna, utan även på olika omfattningsnivåer och skilda ändamål. PBL skulle främja samverkan och balans mellan samhällets intressen och fastighetsägarens intressen, och den skulle utformas därefter. Utredningen påpekar vikten av att lagstiftning inte självmant kan skapa en god bebyggelsemiljö, men grundfrågorna måste lagstiftas. Detaljeringen skulle inte vara till graden så hög att tillämpningen blir alltför svår och medför negativa effekter, vilket skulle eftersträvas genom allmänna riktlinjer. I reformbehovet menade utredningen att dåtidens lagstiftning var alltför fokuserad på detaljreglering. Exemplet i utredningen menar att krav på bebyggelsemiljön inte får innebära en detaljreglering av den lokala miljön. De allmänna principerna fokuserar även på beslutsfattandet i planprocessen och menar att lagstiftningen måste vara tydlig i vilka som ska ta det avgörande beslutet, samt hur beslutsfattandet ska förberedas. Intressen som konkurrerar med varandra skulle finna sin konfliktlösning genom samråd. Samråd skulle vara allsidigt och noggrant belysande, där parter som både tillhör och ej tillhör kommunen deltar. Tillvägagångssättet skulle leda till att den objektivt bästa markanvändningen uppnås.

Likt bygglagutredningen fokuserade PBL-utredningen mycket på den översiktliga planeringen eftersom det ansågs viktigt att samtliga övergripande bedömningar borde beslutas om i en plan. Den lagstiftning som gällde för översiktlig planering vid denna tid ansågs bristfällig, vilket berodde på dess omständighet och tidsåtgång. Därför hade endast ett dussintals planer fastställts. För att effektivisera den översiktliga planeringen skulle den inte vara för detaljstyrd och bearbetas kontinuerligt, men inte ha någon rättsverkan. Den översiktliga planeringen behövde sträcka sig över kommungränserna och därför föreslogs ett regionalplaneinstitut.

Utredningen yrkade för att stadsplanerna och byggnadsplanerna skulle ersättas, likt bygglagutredningen, och ersättas av detaljplaner. Problemen med dåtidernas planer ansågs vara att en del av planerna har överexploaterats och en del har bara växt delvis, som till viss del berott på bebyggelseförbud. Detaljplanerna behövde vara mer anpassade till förändrade förhållanden och lösningen ansågs vara en genomförandetid. En planändring skulle till och med vara möjlig under genomförandetiden efter ansökan om lov. Om planens bebyggelse inte hade färdigställts under genomförandetiden skulle utgångspunkten vara att den fortsatt gäller. Under åren 1972 och 1977 hade ändring i Byggnadslagen gjorts som medförde att även bebyggelse i glesbygd skulle behöva lämplighetsprövas. I PBL skulle principen om att all bebyggelse behöver prövas fortgå. Utredningen underströkte vikten av klara regler gällande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunen, samt för den statliga överprövningen. I samrådet skulle både kommunala och statliga intressen diskuteras. Staten skulle kunna fastställa kommunala beslut, men det ansågs viktigt att de kommunala besluten, olikt tiden för utredningen, skulle kunna underställas till en statlig prövning. Tidigare kunde staten endast fastställa kommunala beslut i efterhand, men nu skulle det införas en mekanism som medförde att de kunde utreda och överklaga kommunala beslut.

De positiva effekterna som utredningen spådde PBL skulle medföra var ökad effektivitet och kvalitet i den fysiska planeringen, samtidigt som berörda sakägare skulle få större påverkansgrad. Det ansågs vitalt att samhällets utvecklingsmål skulle få styra innehållet och att olika geografiska nivåers samverkan ökar. Till exempel behövde riksplaneringen vara mer preciserad eftersom kommunerna hade blivit större och alltmer självständiga (PBL-utredningen, 1979).

Sedermera remissbehandlades utredningens betänkande och en sammanställning gavs ut i februari 1982. 1983 remitterades förslaget till Lagrådet och ikraftträdandedatum föreslogs till 1 januari 1987. Därefter föreslog regeringen att riksdagen skulle rösta igenom lagförslaget i maj 1985 genom proposition. De stora nya reformerna i ÄPBL innebar att kommunerna blev tvungna att upprätta en översiktsplan. Stadsplan och byggnadsplan ersattes av en detaljplan med genomförandetid. Medborgarinflytandet förstärktes genom att alla boende samt berörda hyresgästorganisationer fick samma ställning som sakägarna i frågor om planer och tillstånd (Regeringen, 1985). Med införandet av PBL tappade kommunen en del av sin makt, trots att kommunerna blev myndigheter och den statliga kontrollen minskade. Den minskade ställningen innebar att fastighetsägaren kom att säkra sin ekonomi till pågående markanvändning. Ersättningen vid markintrång kom att öka (Blücher och Graninger, 2006).

### 3.1.3 1987-2011

Tiden efter införandet av den nya Plan- och bygglagen kantades av 90-talskrisen. I den statliga utredningen *Konkurrensen inom bygg/bosektorn (1990:62)* skriver författarna att planeringen inom byggbranschen fungerar ofta på det sättet att den som har goda kontakter inom kommunen får exploatera. Utredningen pekar på behovet av ökad konkurrens beträffande markanvändning (Konkurrenskommittén, 1990). När Boverket bildades 1988 meddelade de att det kommande planerandet och byggandet skulle bygga mer på vetenskap och erfarenhet, och mindre på detaljstyrning. Det ansågs viktigt att utvecklarnas kreativitet skulle utnyttjas, vilket skulle leda till högre kvalitet och lägre byggkostnader.

En större händelse i Sveriges historia är inträdandet till EU 1995. Funktionsrelaterade bestämmelser började gälla redan samma år och därefter har byggregelverket successivt fått anpassa sig till Bryssel (Boverket, 2007).

År 1991 släppte Boverket sina allmänna råd med namnet *Ändring av detaljplan (1991:2)* som förtydligade hur den nya ändringen i lydelsen till 5 kap. 12 § PBL skulle hanteras vid ändring av detaljplan. Lagändringen medförde att lagtexten passar bättre till definitionen av ordet ”ändring”. De allmänna råden menade att de äldre planhandlingarna skall läsas tillsammans med de tillkommande. Nu skulle nya bestämmelser kunna adderas, tas bort eller justeras. Det föreslogs att alla framtida ändringar i detaljplan skulle namnges ”tillägg till...” för att minska risken för hopblandningar med tidigare ändringar (Blücher Lignell, 1991). Dessa allmänna råd upphävdes i november 2014 (Boverket, 2023).

Plan- och byggutredningen, som leddes av Bengt-Olof Käck, utgav tre betänkanden fram till och med 1994. Det mest uppseendeväckande förslaget menade att det behövdes en ökad tillsyn och kontroll av byggandet. Socialdemokraterna valde att gå fram med förslaget genom proposition år 1995. År 2004 förklarade PBL-kommittén lagförändringen: ”Bygglovprövningen innebar före år 1995 en granskning av att bostadens utformning uppfyllde de krav som samhället ställde enligt PBL, vilka då som nu sammanföll med statligt stöd. Ändringen av PBL och införandet av Byggnadsverkslagen 1995 innebar att bostädernas funktionella lämplighet och tillgänglighet inte längre skulle prövas genom bygglov utan i princip överlämnades till byggherrens egna ansvar genom bl.a. kvalitetsansvarig och under byggnadsnämndens tillsyn (Boverket, 2007).” I början av 1996 ändrades PBL på det sättet att miljöhänsyn skulle få ta större plats i den fysiska planeringen och år 1999 beslutades det att kommunerna skulle ta större ansvar kring arkitektoniska värden och kulturmiljövärden (Regeringen, 2002).

När Socialdemokraterna återtog regeringsmakten år 1994 var problembilden en annan än på 1970-talet. I propositionen *prop 1997/98:119* beskrevs problemen och det som hade blivit bättre. Bostadsbristen, som varit påtaglig i decennier, hade i stället förvandlats till ett bostadsöverskott med tomma hus i bruksorter på grund av en fortsatt stegrad urbanisering, men tillgängligheten på bostäder var fortfarande dålig i ett antal

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

regioner. Trångboddheten hade minskat, men boendekostnaderna hade i stället ökat till följd av skattereformen.

Bostadspolitiken fortsatte att påverkas av andra lagstiftningsområden. Behovet av en samordning kring miljölagstiftning ledde till 13 års utredning, men till slut infördes MB i svensk lagstiftning år 1998. Lagstiftningen kom att beskrivas som ”mycket omfattande” och av ”stopplagskaraktär”. Stark kritik riktades mot MB efter det ansetts att den lett till ett fördröjande för fastighetsutvecklingsföretag, vilket berott på att domstolarnas bildning inom området varit för låg. Redan ett år efter MB:s införande tillsattes det en utredning om dess behov av utveckling. Hur PBL och MB skulle samverka rådde det tvivel kring (Boverket, 2007).

När regeringen år 2002 tillsatte ett direktiv om en översyn av plan- och bygglagstiftningen var en av de högst prioriterade punkterna att finna en bättre samordning mellan PBL och MB. En annan prioriterad punkt var att utforma ett förslag till en ny samlad instansordning vid överklaganden. Problembilden som framställdes var att det rådde bostadsbrist i 77 kommuner som beboddes av hälften av Sveriges totala invånare. Trots ett relativt ökande av bostadsbyggande efter krisåren var byggandet ändå lågt under decenniet. Bristande konkurrens i byggsektorn och ett minskat kommunalt markinnehav sågs som ett problem (Regeringen, 2002).

Direktivet ledde till tre statliga utredningar. Det första slutbetänkandet *Får jag lov – om planering och byggande (SOU 2005:77)* pekade på att PBL:s struktur och grundläggande syften hade starkt och samstämmigt stöd. Kommittén pekade dock på en rad problem som behövde åtgärdas. Till exempel skulle de materiella bestämmelserna bli tydligare, översiktsplaneringen skulle bli mer strategiskt utformad, detaljplaneringen skulle fokusera på strukturella frågor, områdesbestämmelserna skulle få ett förtydligande kring sina användningsområden, bygglovsplikten skulle bli mer enhetlig, och bygganmälan skulle slopas. Något som ansågs prioriterat i direktivet var att prövningsförfarandet mellan PBL och MB skulle fungera bättre. Målsättningen var att lagstiftningen skulle skapa förutsättningar för att enskilda skulle kunna få samordnade besked vid prövning som kräver lov från både MB och PBL. Därutöver skulle överklagandeprocessen förbättras genom att förtydliga rätten att komma till tals och överprövningens omfattning. En förkortning av instanskedjan vid överprövning föreslogs där PBL- och MB-ärenden samordnas. Kommunens skyldighet att samverka med närliggande kommuner skulle förtydligas (PBL-kommittén, 2005).

Utredningen ledde till en första proposition av regeringen som fick namnet *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag (2006/07:122)*. Propositionen skulle vara det första steget mot målet om en enklare och tydligare plan- och bygglag. I propositionen lades det vikt vid att ta hänsyn till den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling. Vid lokaliseringsprövningen skulle det prövas om risken är hög för erosion eller översvämning. Vidare skulle reglerna för ändring av översiktsplan bli tydligare. Därutöver föreslogs det en regel om att miljöorganisationer skulle kunna överklaga detaljplaner i enlighet med *Århuskonventionens* artikel nio. Civilutskottet tillstyrkte propositionen i sitt betänkande, men föreslog ett antal förändringar. Betänkandet

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

innehöll fem reservationer och ett särskilt yttrande. Propositionen ledde till [lagen \(2007:1303\) om ändring i plan- och bygglagen \(1987:10\)](#) (Civilutskottet, 2007).

2005 ratificerades Århuskonventionen av Sverige som består av tre olika delar. Syftet med konventionen är att knyta samman frågor om miljön med mänskliga rättigheter och handlar om en öppenhet mellan medborgarna och dess regeringar, vilket grundas på princip 10 i Riodeklarationen från 1992. Allmänheten ska kunna ta del av myndigheters miljöinformation, delta i beslutsprocesser gällande miljöfrågor och få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. I Sverige är det Naturvårdsverket som är ansvarig myndighet för förmedling av information. Konventionen antogs av FN:s ekonomiska kommission för Europa 2001 och har idag växt till 47 parter från både Europa och Centralasien (Naturvårdsverket, 2023).

I september 2007 gav regeringen ännu ett direktiv till en utredning, så kallad byggprocessutredningen. Utredaren skulle undersöka möjligheterna att förenkla och förtydliga processen kring fysisk planering och byggrelaterade frågor. Därtill skulle man lämna förslag på lagförändringar. Utredningen, som kom att namnges *Bygg – helt enkelt (SOU 2008:68)*, utgav sitt slutgiltiga betänkande i juli 2008 och tog upp frågor som privat initiativrätt vid detaljplanläggning. Förslaget som lades var att en blivande byggherre skulle kunna begära ut besked från kommunen som svarar på ifall de avser att påbörja arbete med upprättande, upphävande eller ändring av en detaljplan. Det kunde även avse områdesbestämmelser om ett visst huvudsakligt ändamål. Detta besked skulle juridiskt betecknas *planbesked*. Utredningen menade att kommunen borde fastställa en tidsfrist som planförslaget ska vara antagen inom, där överklagandeprocessen skulle räknas bort. Att kunna erhålla planbesked som utvecklare torde kunna vara positivt för sina finanser.

Utredningen kom även att fokusera på detaljplaneförfarandet. I de fallen ett planprogram upprättas skulle intressenterna vara aktivt inblandade i ett programsamråd och länsstyrelsen informeras. Om inget planprogram upprättats skulle samråd i stället genomföras. Enligt utredningen torde det innebära minskade kostnader för kommunerna att inte behöva genomföra något plansamråd om programsamråd genomförts. När detaljplanens utkast är färdigt skulle den vara tillgänglig på kommunens hemsida under en så kallad granskningstid, som skulle innefatta minst tre veckor. Vidare skulle granskningsutlåtandena vara tillgängliga på samma sida. Planen skulle förslagsvis antas av kommunfullmäktige.

En avvikelse från detaljplan skulle vid bygglov kunna godkännas om avvikelsen var godtagbar med hänsyn till dess omfattning och syfte. Från att bygglovsansökan var inskickad föreslogs en tidsfrist på tio veckor till beslut skulle tillkännages, men dock utan sanktion om tidsfristen överskrids. I takt med att bygglovsprocessen skulle utvecklas, föreslogs det att byggnämnan försvinner. Byggnadsverknadslagens (BVL) krav föreslogs att föras över till PBL (Byggprocessutredningen, 2008).

Till slut lämnade Reinfeldt-regeringen över propositionen *En enklare plan- och bygglag (prop. 2009/10:170)* i mars 2010 till riksdagen. Syftet var att plan- och

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

byggprocesserna skulle förenklas, medan kontrollen av det som byggs skärps. En majoritet av remissinstanserna var positiva till att PBL omarbetas till en ny upplaga. Det hade visat sig, enligt utredningen, att det kommunala självstyret och ansvaret inom den fysiska planeringen har stort stöd. Därutöver visade det sig att staten, genom länsstyrelsen, hade ett stort stöd att fortsätta driva sitt mandat. Lagen skulle fortsätta att värna om medborgarinflytande och de enskildas intressen. Problemen som regeringen främst pekar på handlar om brister i tillämpningen och behoven av lagändringar till följd av samhällsförändringar, såsom demografiförändringar, klimatförändringar, ökat regionalt beroende och digitaliseringen. Propositionen menar att det kontinuerliga översiktsplanerandet ej har genomförts, vilket har lett till en kortsiktig plan- och markberedskap. Över tid har detaljplaner kommit att bli alltmer detaljerade och regeringen menar att det är någorlunda oklart vad som ska prövas i detaljplaner och vid bygglov. Planering- och beslutsprocesser tar för lång tid och en för dålig samordning mellan olika lagrum leder till att olika prövningar meddelar olika beslut.

Propositionens förslag innehöll en hel del och nedanför kommer ett axplock. Planbesked skulle meddelas inom fyra månader i stället för tre och beslut om planbesked ska inte behöva ges om kommunen är initiativtagare, vilket byggprocessutredningen också föreslog. Genomförandet av detaljplan skulle grundas på planbeskrivningen, vilket överensstämmer delvis med PBL-kommitténs förslag. Skyldigheten som fastighetsägare har att avstå mark ersättningslöst, vilket inte prövats av länsstyrelsen, slopas. Granskningstid införs som ersättning för den utställning som krävdes av kommunen avseende ersättningskyldighet för fastighetsägare vid konstruktion av allmänna platser. Under denna granskningstid ska länsstyrelsen lämna en åsikt gällande planarbetet. Yttrandet ska tydligt visa vad som är olämpligt i planförslaget. Det skiljer sig från byggprocessutredningen som ansåg endast att länsstyrelsen behövde informeras om det innebar betydande miljöpåverkan. Regionplaner skulle utformas så dess konsekvenser och syfte tydligt visas och skulle gälla i åtta år. BVL:s regler skulle flyttas över till PBL. Det tidigare kravet om bygganmälan avskaffas. Olikt utredningarna som föregått propositionen, skulle det vara samma krav om bygglovspliktighet i den nya lagen.

Förslagen kring enkelt planförfarande skiljde sig åt jämfört med både byggprocessutredningens och PBL-kommitténs förslag. I den nya lagen skulle, vid prövning av frågor, hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. PBL-kommitténs förslag förhöll sig delvis till regeringen, men de föreslog också att det alltid skulle finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och de konsekvenser som beslutet får för motstående skilda intressen. Vidare föreslog regeringen att kommunen, utöver dagens samråds-krets, skulle samråda med andra kommunala organ som har ansvar för regional tillväxt och infrastruktur. Kommunmedlemmarna skulle kunna delta i samrådsförfarandet och det som redovisas ska vara betydelsefullt för kommunala, regionala och nationella intressen. Länsstyrelsen ska vid samrådet verka för att bebyggelsen inte blir olämplig. Det förhöll sig delvis med PBL-kommitténs förslag. Enligt kommittén skulle det emellertid vara möjligt att genomföra en stegvis samrådsprocess.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Vidare föreslogs det att fastighetsplan slopas och i stället skulle fastigheter kunna delas in direkt i detaljplanen. Dessutom skulle kommunen kunna besluta om minsta och största storlek på fastigheter på ett delvis nytt sätt. PBL-kommitténs förslag förhöll sig delvis till propositionen. En detaljplan skulle kunna ändras under genomförandetiden om det behövs för införandet av nya bestämmelser om fastighetsindelning. PBL-kommittén ville emellertid att möjligheten att ändra detaljplan under genomförandetiden skulle vidgas ytterligare, det vill säga gälla även bestämmelser om byggnaders och tomters utformning.

Kravet på upprättande av planprogram slopades, vilket inte överensstämde med PBL-kommittén. Likadant gällde för införandet av granskningsförfarande som skulle ersätta utställandet. I förslaget om ett ännu enklare planförfarande motsvarade propositionens förslag PBL-kommitténs endast till viss del. Kommittén ville till exempel förbättra samordningen mellan MB och PBL. Byggprocessutredningen ville emellertid upphäva bestämmelser om enkelt planförfarande.

Nya beslut som inte skulle kunna överklagas infördes, såsom till exempel beslut om planbesked och att avbryta planarbete. Det överensstämde delvis med PBL-kommittén och Byggprocessutredningen, där den sistnämnda tyckte att man borde kunna överklaga planbesked.

I propositionen diskuteras även samordningen mellan PBL och MB. Ibland sker onödiga dubbelprövningar och samordningen generellt är för dålig. De båda lagarna behöver definiera sina tillämpningsområden och ha tydliga riktlinjer för prövningsförfaranden. Vidare behövs det en kontinuerlig utvärdering av praxis och erfarenheter.

Den nya plan- och bygglagen trädde i kraft 2 maj 2011 (Regeringen, 2010).

### **3.1.4 2011-nutid**

I augusti 2013 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté som skulle utreda och föreslå reformer kring den fysiska planeringen och ta fram regionalt planeringsunderlag för att möta bostadsförsörjningsbehovet. Kommittén valde namnet *bostadsplaneringskommittén*.

Betänkandet lämnades till bostadsministern i juni 2015 och fick namnet *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning*. Under utredningstiden har kommittén utrett systemet med regionalplanering enligt 7 kap. plan- och bygglagen och den särslagstiftning som ägde rum vid denna tid i Stockholms län.

Utredningens analys är att den allt ökade rörligheten mellan administrativa gränser medför behov av allt bättre samordning och insatser på den regionala nivån. Trots tidigare förändringar hade den regionala planeringen knäpphändig inverkan på de kommunala översiktsplanerna. Behoven var störst kring regional bostadsplanering i storstadsregionerna. Utredningen visade också att det sker mer regional planering gällande fysisk planering än gällande bostadsförsörjning.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Det finns två olika lagstiftningar när det gäller regional planering. Stockholms län har en särslagstiftning och resten får förhålla sig till 7 kap. PBL. Svagheter med båda systemen är enligt utredningen genomförandestadiet. Erfarenheterna från den regionala planeringen är dock övervägande positiv och har till exempel lett till gemensamma plattformar, viljeinriktningar och utgångspunkter.

Utredningen slår fast att bostadsbehovet inte tillgodoses endast genom den enskilda kommunala planeringen och därmed behövs en bättre regional fysisk planering. Den kommunala planeringen behöver, enligt utredningen, bättre bero och följa andra hierarkiska planeringar. Den regionala planeringen ska skapa förutsättningar för den lokala planeringen för bostadsförsörjning. Bättre samarbete med olika planeringshierarkier bör kunna förändra samhällsplaneringen från kortsiktig till mer effektiv och långsiktig planering, vilket tros kunna förbättra både bostadsförsörjningen och den hållbara utvecklingen. Utredningen ansåg att det behövs en ny lag om regional fysisk planering. De föreslår att länet ska vara det som skiljer de regionala planeringsorganen åt och i de länen där länsstyrelsen sköter den regionala planeringen bör det övergå till landstinget, numera regionen.

I förslaget ska den regionala planeraren utreda frågor som har med den regionala fysiska planeringen att göra, samt initiera och upprätta ett regionalt fysiskt program som regeringen inte kan överpröva. De ska dessutom föra dialog med externa parter om medfinansiering av olika regionala projekt. Regionalplaneraren ska lämna underlag om den regionala och mellankommunala fysiska miljön till adekvat instans, såsom länsstyrelsen och kollektivtrafikmyndigheter. De ska även yttra sig över förslag till översiktsplaner, arbeta för en minskad klimatpåverkan och verka för att bostadsbehovet tillgodoses.

Förslagen bedöms innebära en alltmer strategisk och strukturbildande fysisk planering på regional nivå som är positivt för bostadsförsörjningen, transportinfrastrukturen, kollektivtrafiken och tillväxten. De skapar även bättre geografiskt långsiktiga förutsättningar vad gäller utveckling (Bostadsplaneringskommittén, 2015).

Utredningen ledde till en proposition (*Prop. 2017/18:266*) som sedermera ledde till lagförändringar i plan- och bygglagen. Framför allt skedde förändringar i 7 kap. PBL, men även i andra lagrum. I kap 7. PBL står det att regional fysisk planering ska genomföras i Stockholms, Skåne och Hallands län.

I december 2013 beslutade den dåvarande regeringen att göra en översyn av hela 3 kap. och delar av 4 kap. MB. Utredningen fick namnet *Riksintresseutredningen*. Utredaren skulle redogöra för de brister systemet har och sedan komma med förslag till hur hushållningen av mark- och vattenområden kan motsvara lagstiftarens intentioner och samhällets krav.

Utredaren besvarade frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintresselagstiftningen i ett delbetänkande året innan slutbetänkandet (SOU



2014:59). Utredningen föreslog en ventil för staten där ett väsentligt intresse, såsom bostadsförsörjning, får prioriteras framför riksintressena. Denna ventil skulle dock inte motsätta sig mot de inledande bestämmelserna i 3 kap. MB om företräde för användning som enligt allmän synpunkt är god hushållning och planerande. Däremot ansågs det inte föreligga behov av bostadsförsörjning som riksintresse.

Utredningens förslag syftar till att låta den fysiska planeringen planeras efter dagens krav och behov, främja en helhetssyn och förbättras genom att låta kommunerna sträva efter en hållbar utveckling. Då behöver ett förtydligande av tillämpningen redovisas. Därutöver skulle den nationella nivåns samordning stärkas genom att regeringens roll stärks.

Första förslaget i utredningen innebär en ny bestämmelse i 3 kap. MB om att överväganden kring användning av mark- och vattenområden ska göras utifrån en helhetssyn. Mark- och vattenområden som är av väsentligt intresse ska redovisas i kommunens översiktsplan. Nya allmänna intressen ska introduceras till 3 kap. MB, såsom bostadsförsörjning och näringslivsutveckling. Mark- och vattenområde av riksintresse ska definieras i 3 kap. MB efter en strukturerad process och regeringen beslutar om kriterier. Det ska därför finnas möjlighet att områden kan betraktas som av väsentligt intresse i stället för riksintresse.

Enligt utredningen borde tillsynsansvaret gällande hushållning av mark- och vattenområden fördelas på myndigheter och ett riksintesseregister skulle uppdagas (Riksintresseutredningen, 2015).

I februari 2014 utsåg regeringen en särskild utredare som skulle få i uppdrag att föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen och samtidigt bidra till fler markanvisningar. I september 2014 meddelades ett tilläggsdirektiv som syftade till att undersökningen skulle även avse kommunernas möjlighet till att ställa detaljerade krav i detaljplan, möjligheten till bättre planberedskap och behovet av effektivisering i de statliga myndigheternas medverkan i plan- och byggprocessen. Det sistnämnda gällde i synnerhet länsstyrelsen. Direktivet ledde till betänkandet *Bättre samarbete mellan stat och kommun – Vid planering för byggande (SOU 2015:109)* som lämnades över till regeringen i december 2015.

De fastslår att frekvensen i planlägningsaktiviteten har ökat bland kommunerna och därför är inte bristen på kommunalpolitisk ambition det huvudsakliga problemet. Det råder emellertid problem med samordningen mellan olika instanser och organ. Det leder till problem med de komplicerade och komplexa utredningar som detaljplaneprocessen kräver. Utredningen visade också att statliga bestämmelser, riktlinjer och målsättningar medför problem vid detaljplaneläggande för bostäder. Det råder intressekonflikter mellan staten och kommunen, vilket beror dels på statens otydlighet vad gäller behovet av utredningar till exempel.

Utredningen föreslog att kommunen ska kunna inhämta planeringsbesked från länsstyrelsen, eftersom många kommuner hade erfarenhet av otillräckliga och samtidigt

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

otydliga besked från länsstyrelsen. Länsstyrelsen gav också olika besked under processens gång. Planeringsbeskedet ska vara ett komplement till samråds- och granskningsförfarandet och länsstyrelsen ska kunna lämna besked inom sex veckor. I beskedet ska det ingå tydliga och bindande besked om restriktioner och utredningar. I fall där länsstyrelsen överprövar en detaljplan ska det införas en tidsfrist om två månader.

Vidare föreslog utredningen att det bör införas fler kompetenshöjande hjälpmedel för att motverka de problem som uppstår vid tillämpning av de statliga krav som ställs vid detaljplaneläggning. De konstaterade också att det bör utredas vidare ifall kommuner som är aktiva inom markpolitiken bör kunna erhålla statliga stöd.

Utredningen konstaterade att det förekommer detaljplaner som på ett mycket tydligt vis har bestämmelser som reglerar bostadsprojekts utseende, vilket i hög grad leder till problem i genomförandeskedet som kan vara flera år efter att detaljplanen upprättats. Planprocessutredningen konstaterade därför att det förekommer skäl att begränsa i vilken grad kommunen får ställa krav på byggnaders färg- och materialval i detaljplan. Det får endast ställas krav som uppfyller statens önskan, enligt 11 kap. 10 § 2 st. PBL som till exempel kulturhistoriskt viktiga byggnader. Det leder till att kommunernas makt att kunna reglera färg- och materialval flyttas till bygglovets i stället och samtidigt ökar flexibiliteten i planerna (Planprocessutredningen, 2015). Det ledde till ett förbud mot kommuners rätt att ställa egna krav i detaljplan; se kapitel 2.2.3.

I januari 2017 utsåg regeringen en särskild utredare som skulle undersöka hur översiktsplaneringen skulle kunna förbättras, som sedermera skulle kunna underlätta för den efterföljande planeringen (dir. 2017:6). Direktivet ledde till ett slutbetänkande som fokuserade på möjligheten för privat initiativrätt och fick namnet *Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning* (SOU 2019:9).

Syftet med utredningen var att undersöka om det finns behov av att en enskild fastighetsutvecklare ska kunna utföra vissa formella beredningsåtgärder vid detaljplanarbetet, som i detta fall ses som privat initiativrätt. Utredningen slog fast att det inte är PBL som förbjuder exploatören att medverka i planarbetet, utan andra lagrum, såsom regeringsformen, förvaltningslagen (2017:900) och kommunallagen (2017:725). Utredningen menar att det inte är fullt ut självklart vad definitionen av privat initiativrätt är, men i detta fall åsyftas ”någon form av privat planläggning eller i vart fall förtydligade och utökade möjligheter för en planintressent att medverka i den kommunala detaljplaneläggningen”.

Enligt utredningen fanns det ingen opinion för reformer som möjliggör privat planering i PBL, det vill säga förändringar som skulle reformera den myndighetsutövning som kommunen utför idag. Däremot förefaller det vanligare att byggherrar finner behov av att kunna genomföra vissa beredningsåtgärder åt kommunen. Utredningen slog därför fast att behovet av privat initiativrätt finns på ett övergripande plan. Utredningen argumenterade för att ledtiderna i detaljplanprocessen i så fall skulle minska och dessutom medföra att de kommunala planeringsenheterna skulle nyttjas bättre.

Utgångspunkterna för de kommande förslagen utgår från tre punkter:

- Kommunen bör behålla det övergripande ansvaret för planprocessen
- Initiativrätten bör inte ytterligare formaliseras eller utökas
- Planintressentens medverkan i planläggningen bör kunna förtydligas och i viss mån utvecklas

Utredningen föreslog att kommunen ska i sitt planbesked meddela vilket planeringsunderlag som behövs, vilket syftar till att förkorta tidsspannet mellan planbesked och detaljplanearbetet. I planbeskedet ska det därmed framgå vad som behöver genomföras, som till exempel utredningar, för att detaljplanearbetet ska kunna initieras.

Vidare ska planintressenten kunna inhämta yttrande direkt från länsstyrelsen om positivt planbesked erhållits och därefter genomföra förberedningsåtgärder innan detaljplanearbetet initieras. Meningen är att kompletteringar i planen som måste göras efter samrådet borde kunna minska och övergången till granskningsförfarandet bör därför kunna gå fortare. Tiden för behandling av planbesked bedöms kunna öka, men behov av att förändra tidsfristen föreligger ej.

Det bör även införas ett förtydligande i PBL vad gäller planintressentens möjlighet att kunna bidra under tiden för planarbetet och understryka att andra än kommunen får bidra med planeringsunderlag. Det ska dock vara tydligt att det inte innebär någon förändring i kommunens ansvar som planmyndighet att se till att underlaget är passande och att det avväger mellan enskilda och allmänna intressen. Det planunderlag som tas fram av annan part än kommunen ska även det redovisas i planbeskrivningen, vilket skulle öka transparensen.

Till sist redovisas möjliga konsekvenser av förslagen. Länsstyrelsen bedöms behöva kompenseras för sina yttranden under planbeskedet. Förslagen kan medföra merarbete för kommunen som ska redovisa mer planunderlag från planintressenterna och hantera tidigare yttranden från länsstyrelsen under planbeskedsprocessen. Merarbetskostnaderna kan täckas av planbeskedsavgifterna. För företag blir konsekvensen att de kan tydligare bedöma om de kan påbörja arbetet med planen och planeringsunderlaget, vilket kommer spara tid. På aggregerad nivå bedöms förslagen innebära kortare ledtider, vilket leder till mer bostäder och en starkare kapacitet att ta fram detaljplaner av olika ändamål (Översiktsplaneutredningen, 2019).

### **3.2 Utlåtanden om planmonopolet och -processen**

Detta avsnitt är en redovisning av utlåtanden om samhällsproblem kopplat till stadsbyggnad och förslag till förändringar. Författarna till respektive rapport är *Initiativet Bygg i Tid*, *Regeringens Produktivitetskommission*, *Evidens*, *Lena Erixon*, *Länsstyrelsen*, samt *Thomas Kalbro*, *Eidar Lindgren* och *Jenny Paulsson*.

### 3.2.1 Bygg i Tid

Initiativet Bygg i Tid, bestående av 5 större bygg- och fastighetsutvecklingsbolag, skrev i november 2022 en reformagenda innehållande 16 förslag för att kunna upprätthålla byggtakten. Förslagen handlade om att se över lagstiftningen och regelverken, men också arbetssätten och samverkansarbetet i offentliga miljöer. De ansåg att kortare plan- och byggprocesser är avgörande för Sveriges tillväxt och att det därför inte bör vara något kontroversiellt att sträva efter.

Initiativet förespråkade ett stöd för arbete med exploateringsavtal som Boverket upprättar. De menade nämligen att det förekommer kommuner som upprättar avtal med särregleringar som inte har stöd i lagen. Exempel på särkrav som nämndes var krav på vilken upplåtelseform bostäderna ska ha.

Det ansågs finnas en problematik med avvägningen mellan MB och PBL. När beslut om markanvändning ska tas behöver prövning av båda lagstiftningar genomföras, vilket, enligt reformagendan, skapar problem på grund av typskillnaderna mellan de olika lagstiftningarna. PBL karaktäriseras av intresseavvägningar, medan MB är mer av en skyddslagstiftning, vilket skapar problem när båda ska prövas. MB ger ingen chans till avvägning mellan till exempel skyddandet av en specifik art och värdet av bostadsbyggande. Initiativet slår fast att MB:s prövningar är tidvis bristfälliga ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Som lösning föreslogs därför en avvägningsregel i MB som tydliggör att prövningar ska ske utifrån den samhällsekonomiska nyttan och kostnaden.

Liknande avvägningsparagraf föreslås gällande riksintressen. Idag får inte byggande medföra påtaglig skada på utpekad riksintresse, enligt 3 kap. MB. Bygg i Tid menar att avsaknaden av avvägningsparagraf, som väger nyttan av byggandet mot skadan på riksintresset, stävjar intresseavvägningen och är samhällsekonomiskt ineffektivt.

Vidare föreslås det en dispens mot artskyddsförordningen i MB ifall ett område behöver tas i anspråk för en tydligt avgränsad tätortsutveckling och samtidigt stöds av kommunens planberedning. Dispensen skulle endast få ges om det inte medför en synlig och allvarlig fara för bevarandet av arten och skulle kunna förenas med villkor som skyddsåtgärder och kompensationsåtgärder.

Den instans som ska bevaka bland annat riksintressen, miljö kvalitetsnormer, strandskydd och mellankommunal samordning i sin tillsynsroll är länsstyrelsen, enligt 5 kap. PBL. Initiativet menade att det är svårt att skilja på råd och tillsyn i länsstyrelsens yttranden, att länsstyrelsen ändrar sin ståndpunkt under projektens gång och att vissa av länsstyrelsens yttranden meddelas för sent i planprocessen. Bygg i Tid ansåg att instruktionerna till länsstyrelsen bör förtydligas så att bostadsförsörjning prioriteras till högre grad.

Initiativet tog upp att bygglovsprövningar tar allt för lång tid, trots PBL:s tidsfrist på 10 veckor. Enligt Evidens tar det i snitt 6,1 månader från ansökan till beviljat bygglov.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

De föreslog att Boverket borde ta fram mallar för innehåll och utformning av bygglovshandlingar, samt för så kallade kontrollplaner som skapas vid bostadsprojekt. De ansåg även att det råder kompetensbrist bland bygglovshandläggarna och därför föreslogs en vidareutbildning där kompletterande kunskaper och insikter lärs ut.

Det diskuteras ibland om kommunerna saknar incitament att förkorta sina ledtider. I reformagendan fördes åsikten att det ska lagstadgas att kommunen inte ska kunna ta ut kostnader för planarbetet innan planen fått laga kraft där planavtal tillämpas. Det skulle exempelvis kunna leda till mindre utredningar eftersom kommunen får ligga ute med kostnaderna under tiden.

I rapporten nämns även andra reformer, såsom framtagande av vägledning för tillämpning av Artskyddsförordningen, LOU och momsregler. Dessutom föreslogs ett nytt särskilt skäl för byggande inom strandskydd vid tätortsutveckling, en förbättring av miljö kvalitetsnormerna för att underlätta bostadsbyggande, en effektivisering av lantmäterimyndigheterna, samt behovet av anpassade utbildningar och ett nationellt ärendehanteringssystem (Bygg i Tid, 2022).

### **3.2.2 Regeringens produktivitetskommission**

Kristina Alvendal skrev i januari 2024 en expertrapport till regeringens produktivitetskommission. Rapporten handlar om hur ineffektiva styrsystem, kulturer, management, lagar och regler slår mot tillväxt och möjligheten att möta efterfrågan vid stadsbyggande. För att förbättra och effektivisera stadsbyggandet i Sverige föreslog hon 113 punkter.

Ett av Alvendals huvudförslag är att avskaffa PBL. Hon menade att PBL blivit alltmer svår att tolka och tillämpa vid avvägningar efter alla småändringar som gjorts. Ju mer staten reglerar, desto svårare blir lagen att tillämpa för kommunen, menade Alvendal. I rapporten föreslogs i stället en ny stadsbyggnadslag som innehåller färre undantag, regleringar, hänvisningar, samt där stadsbyggandet och äganderätten är i fokus. Det ska finnas tydliga hierarkier mellan lagen och MB.

Rapporten föreslog en maxgräns på 18 månader för en planprocess. Alvendal pekade på specifika projekt som Stockholmshusen där arbetet höll sig inom denna tidsram. Dispens skulle kunna sökas vid mer komplexa planer hos en passande instans och länsstyrelserna skulle få i uppdrag att följa upp anledningar till att arbetena dröjer.

Alvendal lyfter problemen med kommunernas planköer och planbesked. Enligt PBL ska planbesked ges inom fyra månader, men fördröjs i många fall. Planköer uppstår på grund av att efterfrågan på detaljplaner är större än kommunens kapacitet. Enligt rapportens genomförda intervjuer kan det ta flera år innan kommunen initierar ett planarbete. Som förslag menar Alvendal att en tidsgräns på fyra månader för en plankö behöver införas och om tidsramen inte kan hållas behöver konsulter anlitas.

Detaljplaners successivt ökade detaljering togs upp som ett problem och Alvendal menade att många detaljplaner strider mot 4 kap. 32 § i PBL. Paragrafen säger att

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

detaljplaner inte får vara mer detaljerande än vad som är rimligt sett till planens syfte, vilket Alvendal menar ändå sker. Förslag som togs upp var bland annat interna utredningar kring vad för regleringar i detaljplan som faktiskt behövs, att Boverket tar fram en mall på vad som får anses som detaljerat och att samverkan skulle formaliseras.

Förbudet mot särkrav infördes efter Planprocessutredningen 2015, men fortsatt förekommer alltså särkrav. Dock utan klagomål från byggherrarna som inte vill hamna i dåliga dager med kommunerna inför kommande markanvisningar. Det leder till en så kallad *tystnadskultur* och att särkraven inte prövas juridiskt. En typ av visseblåsarfunktion föreslås där kommuner ska kunna anmälas och sedermera exponeras offentligt.

Alvendal kom med flera förslag för att effektivisera överklagandeprocessen. Som förslag skulle ingen detaljplan kunna överklagas i mer än en instans om den följer översiktsplanen. Efter augusti 2022 har det varit möjligt att överklaga en detaljplan om den anses ha betydande miljöpåverkan, även om klaganden inte yttrat sig under planarbetets gång (13 kap. 11 § 3 p. PBL), vilket Alvendal vill slopa. En tidsfrist för överklagandeprocessen om tre månader bör införas, men fall som handlar om formalia eller talerätt bör ha en maxtid på en månad. Hon menade vidare att statliga myndigheter inte ska kunna överklaga antagna detaljplaner ifall de inte är fastighetsägare och därmed sakägare.

Alvendal var kritisk mot kommunernas arbetssätt, särskilt deras tillgänglighet. Inom detta ämne föreslås flera åtgärder, såsom en kommunal serviceplikt där kommunen vid negativa beslut ska ge kunden rätt instruktioner, inrättande av olika utbildningar för tjänstemän, införande av certifiering av planhandläggare samt ökat konsultanvändande. Alvendal nämner även behovet av mer incitament till kommunerna där förslag såsom pris till bästa stadsbyggnadsnämnd och att kommunerna inte får fakturera exploatören efter 18 månader redovisas. Vid fall av det sistnämnda förslaget ska kommunen i så fall kompensera exploatören (Alvendal, 2024).

Alvendals expertrapport var underlag till det delbetänkande som Produktivitetskommissionen lämnade över till statsrådet Elisabeth Svantesson den 29 april 2024. Utredningen konstaterar att kommunala särkrav, som möjliggörs med hjälp av planmonopolet, hämmar produktivitetsutvecklingen och att dagens förbud mot dessa är inte tillräckligt strängt. En stor del av särkraven skrivs in i olika civilrättsliga avtal, såsom markanvisningsavtal. Därmed bör förbudet sammanfallas med tillsyn och eventuella sanktioner.

De pekar också på att plan- och lovprocessen påverkar konkurrensen negativt eftersom en osäker, tidskrävande och komplex detaljplaneprocess medför att färre företag har möjligheten att slutföra en byggnation av bostäder och brist på tillgång av mark försvårar för nya och utländska företag att etablera sig. En avsaknad av liknande arbetsformer hos de olika kommunerna medför att företagen inte kan dra nytta av erfarenheter och kunskaper. Kommunernas markanvisningsprocesser anses vara ett

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

problem på grund av brist på både transparens och förutsebarhet. Det har störst betydelse i kommuner med stort markinnehav.

De anser att det kommunala planmonopolet bör utredas. Fokus ska ligga på att utforma lagstiftningen så den är samhällsekonomiskt nyttig och möjliggöra för snabba, enkla och förutsägbara processer. För att öka tillgången på byggbar mark bör det prövas om beslutsfattandet ska flyttas från kommunen till antingen regionen eller staten, menar kommissionen. Om en sådan ändring inte är önskvärd borde kommunernas bostadsförsörjningsansvar och dess ansvar för samhällsekonomisk effektivitet skärpas, vilket ska kontrolleras genom tillsyn och sanktionsavgifter. Andra förslag som ges är att staten ska kunna kräva att kommunen detaljplanelägger och avsätter mark som är avsedd för bostäder. Det bör övervägas om fastighetsutvecklare ska kunna initiera detaljplaneläggning och söka bygglov hos myndighet.

Gällande överklagandeprocessen tycker de att en avgift bör införas för att överklaga beslut om detaljplaner eller bygglov. En tidigare statlig utredning visade att nackdelarna med en avgift överträffade fördelarna, men kommissionen anser att samhällsekonomiska kostnader bör beaktas. Vidare borde inte bygglov kunna överklagas under detaljplanens genomförandetid om lovet överensstämmer med planens bestämmelser. Vad gäller gestaltning och detaljering bör kommunernas rätt att påverka inskränkas i vanliga bostadsprojekt. Det skulle åstadkomma kortare processer och bättre förutsägbarhet.

Tidsfrister i olika delar av planprocessen för olika myndigheter vill kommissionen införa. Om tidsfristen inte hålls bör den aktuella aktören ha rätt till skadestånd. Det skulle ge kommuner, myndigheter och domstolar incitament att arbeta mer effektivt och där det finns läge arbeta parallellt med olika uppdrag.

Gällande utredningar bör det i planarbetets initiering framgå tydligt vilket underlag som krävs av berörda myndigheter, kommuner och länsstyrelsen. Graden av underlag ska vara relativt genomgående genom hela landet vad gäller ett projekt av liknande komplexitet och storlek. Utredningskostnader som ställs därutöver bör bekostas av kravställaren och utföras så det inte leder till någon fördröjning. Fasta priser för olika kommunala ärenden förespråkas.

För att olika statliga myndigheter i plan- och lovprocessen ska effektivisera sitt arbete och därmed förkorta ledtiderna förespråkas ett återrapporteringskrav vad gäller ledtider och förseningar i relevanta myndigheters regleringsbrev. Det leder till en djupare kunskap som regeringen kan förvalta genom att vidta ytterligare åtgärder om det anses behövas. Boverket ska få förtroende att följa upp produktiviteten i byggsektorn.

I kapitlet för tillståndprocesser föreslår Produktivitetskommissionen en utredning om en ny planlagstiftning som även Alvendal föreslog i sin rapport. Kommissionen hänvisar till förstudien om nationell planering och håller med om att problemskrivningen är riktig. Därtill föreslås en ventil, som ska baseras på en

samhällsekonomisk analys, i MB som kan väga angelägna allmänna intressen mot varandra (Goda möjligheter till ökat välbefinnande, 2024).

### 3.2.3 Sveriges Kommuner och Regioner

I december 2023 lanserade Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) en rapport med namnet *Grus i planeringsmaskineriet* där de presenterade sex förslag för effektivare planeringsprocesser. SKR menade att kommunerna ofta får stå ansvariga för detaljerade planer och långa ledtider, men att staten, som också är en stor aktör i planeringen, ofta glöms bort. Bristande samordning bland statliga myndigheter gällande synpunkter och önskemål, långa överklagandetider och statliga krav på detaljering är exempel på vad som förlänger ledtiderna.

De menade att PBL har genomgått stora förändringar sen sin tillkomst och att det bidrar till problemen, såsom EU-inträdet, införandet av MB, ändringen av överprövningskedjan där MMD fått större inflytande och borttagandet av länsstyrelsens regionala utvecklingsuppdrag.

SKR ville att staten ska fortsätta utreda förslagen i förstudien om nationell planering, se 3.2.5. De ansåg att statens roll behöver synliggöras, effektiviseras och moderniseras. De ville även stärka systemen kring riksintressena genom resurser och tydligare krav på berörda myndigheter. Det skulle underlätta för kommunen om man är medveten om vad statens syn på markens användning bör vara på lång sikt.

De menade också att länsstyrelsen behöver bli stärkta i sin vägledande roll, där tidig dialog behöver prioriteras och faktiskt genomföras i verkligheten. SKR ansåg också att dess digitala förmåga behöver förbättras där de jämför dess utveckling med kommunernas.

Vidare menade SKR att domstolarnas handläggningstider för överklagade detaljplaner måste förkortas. Som sista förslag ansågs det att Sverige måste värna sitt planeringssystem i EU, eftersom det är problematiskt att EU har för avsikt att reglera frågor med koppling till den kommunala planeringen. SKR menar att regeringen i förhandlingar måste säkerställa att EU:s lagar inte kommer i kläm med svensk planlagstiftning (Sveriges Kommuner och Regioner, 2023).

### 3.2.4 Evidens

Evidens är ett företag som erbjuder strategisk rådgivning och analys inom fastighetsbranschen. I juni 2022 färdigställde de rapporten *Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen* med syftet att öka förståelsen för samhällseffekterna som uppstår när plan- och byggprocessens ledtider ökar. Förhoppningen var att de ökade insikterna skulle tillföra ett möjliggörande av mer konstruktiva dialoger kring utvecklingsåtgärder.

De genomsnittliga ledtiderna ökade kontinuerligt i Stockholms län mellan 2015–2019, från 45 till 57 månader. Samma trend kan antas även i andra kommuner, men med ett



## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

annat mönster. Generellt tar plan- och lovprocesserna i genomsnitt fem år och uppvisar en ökande trend på många håll. Evidens påvisar emellertid att ledtiderna varierar stort mellan kommuner.

Evidens rapport visar att ledtiderna driver byggkostnader, eftersom det uppstår högre kostnader för ägande och förvaltning av mark. Vidare behöver utvecklaren betala räntekostnader för sitt markinnehav som består av avkastningskravet på eget kapital och kostnader för lånat kapital. Evidens analyser bedömer att om byggkostnaderna ökar med fyra procent på grund av långa processer minskar bostadsbyggandet med 2 000 bostäder per år. Det leder till högre priser och lägre rörlighet på bostäder, lägre välfärdsnivå för hushållen och totalt är det negativt för samhällsekonomin.

Vidare i rapporten diskuterar Evidens vad drivkrafterna och orsakerna är till de ökade ledtiderna. Baserat på analyserna är anledningen delvis ambitionerna av de olika lagstiftningarna, såsom MB:s, vilken ska skydda de svenska riksintressena. Det i sig ska ställas mot de fysiska förutsättningarna på marken, vilket leder till målkonflikter och allt fler utredningar. Dessa intressen ska samspelas och förhandlas med olika aktörer såsom exploatörer, kommunala tjänstemän, politiker och länsstyrelsen. Målkonflikterna spär på komplexiteten.

Vidare ökar det kraven på de kommunala planhandläggarna, vilka utsätts för hög personalomsättning och en ej tydlig ram kring vilken utbildning som behövs. Det gör det svårare för handläggaren att matcha kravbilderna som ställs från olika håll (Evidens, 2022).

Evidens släppte rapporten *Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker* i januari 2023 på beställning av Sveriges Kommuner och Regioner, Fastighetsägarna och Byggföretagen med syfte att få till en mer ändamålsenlig och förutsägbar överklagandeprocess.

Evidens undersökte överklagandeprocessen med fokus på omfattning, effekter och drivkrafter. Tillvägagångssättet bestod av att intervjua kommuner och jurister, samt genom att erhålla statistik från passande myndigheter. Överklagandefrekvensen varierar, men i storstäder som Göteborg och Stockholm är den uppe på 40 procent. Enligt undersökningen finns det faktorer som korrelerar med en ökad frekvens, såsom vilken typ av markanvändning detaljplanen bestämt och hur hög utbildningsnivån, samt äganderättsgraden är i kommunen. Som exempel överklagas varannan detaljplan med bostäder.

Komplexa detaljplaner och underbemanning hos domstolarna är enligt rapporten den största anledningen till den allt större variationen i ledtiderna. Det är, trots mängden överklaganden, bara en liten del detaljplaner som leder till ändringar eller upphävanden av detaljplanerna, men de påverkar ändå tiden och byggprocessen på ett negativt sätt. I slutet av dagen leder det till ökade kostnader och färre bostadsprojekt. För att komma till bukt med problemen föreslogs fokus på att förkorta domstolsverkens ledtider och på en minskning av detaljplanernas komplexitet, enligt Evidens. Sådana förslag skulle

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

till exempel kunna vara proaktiva bemanningsstrategier och tidsfrister för överklagandeprocessen.

De tre beställarna av rapporten föreslog sedermera fyra gemensamma förslag som byggde på data från rapporten. De ville förenkla hanteringen av MB, eftersom den ansågs vara alltmer komplicerad och svårtillämplig. Vidare måste därför avvägningen mellan MB och PBL bättre möjliggöras.

Beställarna föreslog också att domstolarna skulle få överklaga kommunernas utredningar och underlag endast om de uppenbart är bristfälliga. Trots att antalet utredningar ökar och är kostnadsdrivande, är den vanligaste anledningen till upphävande av detaljplan bristen eller otillräckligheten på utredningar och underhåll. Det skulle föreslaget motverka, enligt beställarna.

Vidare vidhåller beställarna att en tidsfrist för domstolarna vore eftersträvansvärt. Därför ansågs det att staten behöver ha bättre tillsyn och styrning av domstolarnas arbete. Som sista förslag, föreslogs det att detaljplaner som avslås av domstol inte ska behöva omarbetas från start, vilket varit oklart i praxis under några år (Evidens, 2023).

### **3.2.5 Förstudie om nationell fysisk planering**

Regeringen beslutade i juli 2022 att låta Lena Erixon genomföra en förstudie om nationell fysisk planering. Uppdraget gick ut på att utreda hur staten på ett samordnat sätt kan planera mark och vatten för att skapa tydligare förutsättningar för långsiktigt hållbar användning.

Rapporten slår fast att reformbehovet gällande statens anspråk på mark- och vattenanvändning är många. Studien identifierar omfattande brister som berör kritik av nuvarande lagstiftning, bristen av nationella visioner och målbilder, den nationella icke-kunskapen att hantera överstatlighet, statliga myndigheters arbetssätt och brist på samordning, samt brist på aktualitet vad gäller planeringsprocessen.

Förstudien beskriver tre alternativa vägar för den nationella fysiska planeringen framåt. Erixons huvudförslag går ut på att det tas fram en ny *nationell fysisk planeringsnivå* som ska bland annat reglera den nationella planeringsnivån och den tillkommande regionala sektorsplaneringen för ett antal statliga intressen såsom energi- och vattenförsörjning. Den nya planlagstiftningen ska integrera över delar av MB:s tredje och fjärde kapitel till sig, samt ett antal andra lagrum som rör den fysiska planeringen. Vidare föreslås principer för hantering av särskild process kring sekretessbelagda intressen.

Dessa förslag bedöms inte ha någon inverkan på det kommunala självstyret, men för andra aktörer kan dess arbetssätt förändras genom ändrade ansvars- och mandatförhållanden. Erixon menar att det behövs kompetensutveckling, resursförstärkningar och nya rutiner hos många myndigheter för att klara av de ändrade förhållandena.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

I andra hand föreslås en *nationell målbild* som i så fall skulle ligga till grund för statliga myndigheters agerande vad gäller den fysiska planeringen. Dagens riksintressesystem består med detta förslag, men efter en genomgripande lagöversyn. I detta andra förslag tillkommer också en regional sektorsplanering.

Fördelar med förslaget tycks vara förbättrad tydlighet kring statens prioriteringar och gällande hushållningsbestämmelser. Andra fördelar, som huvudförslaget också borde kunna medföra, är att komplexa planeringsfrågor kan lösas på en högre nivå, att sekretessbelagda intressens hantering säkerställs och att åtgärder för det nationella vägnätet förenklas.

I det här andra förslaget bedöms det behövas en statlig offentlig utredning gällande förändrade hushållningsbestämmelser i MB. Det behövs också en utredning som tar ett grepp om integrering av en regional planeringsnivå i plan- och bygglagen.

Det tredje förslaget kallar Erixon för *aktiv förvaltning* och är det minst långtgående av alternativen. Som en sammanfattning är syftet med förslaget att säkra en mer aktiv tillsyn och ajourhållning av statliga myndigheters arbete och dess användande av nuvarande lagstiftning. I förslaget ingår även beredning av ett antal regeringsuppdrag och en uppdaterad hushållsförordning. Likt de andra förslagen ingår även reformer för sekretessbelagda intressen och det nationella vägnätet (Nationell fysisk planering, 2023).

### **3.2.6 Länsstyrelsen**

I den statliga utredningen om regionalplanering från 2015, som redovisas närmare i kapitel 3.1.4, yttrar sig länsstyrelsen om vad som bör förbättras med den fysiska planeringen och bostadsförsörjningen. Länsstyrelsen poängterar avsaknaden av statlig bostadspolitik, vilket medför svårigheter att göra bedömningar som skulle gynna bostadsförsörjningen. Inom samtliga delar av systemet kan bostadspolitik utformas, vilket skulle medföra att de olika delarna fungerar bättre tillsammans.

Länsstyrelsen konstaterar också att det är svårt för de tre politiska nivåerna, staten, regionerna och kommunerna, att mötas i förenliga mål och det finns inte heller någon reglering som underlättar det. Det leder till för många mål, program och planer som tillsammans blir för omfattande och motstridiga, samt inte fungerar tillsammans.

Översiktsplanerna förtjänar bättre status eftersom den har en central roll för bostadsförsörjningen. Att översiktsplanen är vägledande, men inte bindande, skapar problem. I översiktsplaner och riktlinjer för bostadsförsörjning borde det vara ökad fokus mellankommunal och regionalt samspel. PBL behöver utveckla sin regionalplaneringslagstiftning.

För att länsstyrelsen ska kunna, i tidiga skeden, komma med tydliga granskningsyttranden behövs stöd från nationella myndigheter. Boverket har satt i gång arbetet med att förtydliga riksintressena och dess roll i systemet, men emellertid finns det mycket kvar att göra. Både Boverket och andra myndigheter behöver ta fram tydliga

planeringsunderlag och riksintressebeskrivningar för att underlätta arbetet med 4 kap. MB.

De konstaterar att det råder stora utmaningar för de mindre kommunerna vad gäller bostadsförsörjning där det finns goda kommunikationer, eftersom demografin förändras över tid i hög grad. Det ställer höga krav på flexibilitet hos den kommunala fysiska planeringen. Bättre samordning mellan länstransportsplanerna och kommunernas fysiska planering förespråkas därför.

För att länsstyrelsen ska kunna göra tillförlitliga analyser och bedömningar krävs bättre statistiska data, inom ämnen såsom bostadsbestånd, byggande och hushållsbildning. Därför behövs en översyn kring hur kommunerna rapporterar in statistiska data till SCB (En ny regional planering, 2015).

### **3.2.7 Detaljplaner i praktiken**

I *Detaljplaner i praktiken – Är plan- och bygglagen i takt med tiden?* (2012) skriver Thomas Kalbro, Eidar Lindgren och Jenny Paulsson att ”detaljplanen – från att ha varit en plan för framtida bebyggelse – har övergått till att bli en första tillståndsprövning av ett konkret projekt, som följs upp med ytterligare prövning i form av bygglov”. Författarna belyser att plan- och tillståndssystemet har i princip inte förändrats sedan 1931 års stadsplanelag. Sedan dess menar de att detaljplaner alltmer används för prövning och reglering av enskilda projekt där idén redan har formulerats före detaljplanarbetets påbörjande.

I en undersökning kom skribenterna fram till att detaljplaneprocessen varierar kraftigt tidsmässigt. Detta förklaras delvis av komplexiteten av olika projekt, vilket leder till olika behov av utredningar, intressekonfliktshantering och politisk diskussion. Enligt undersökningen tar en detaljplan mellan några månader och sju år att ta fram.

Författarna presenterar ett förslag på utformningen av ett eventuellt framtida planerings- och tillståndssystem. Förslaget innebär att det räcker med ett enda ”byggbeslut”, som ersättning för dagens dubbla beslut (detaljplan och bygglov). Ett annat alternativ är att återgå till den initiala idén med PBL, en tvåstegsprövning där detaljplaner görs mer översiktliga jämfört med idag. De föreslår även att detaljplanen skulle kunna upphöra automatiskt efter genomförandetiden om inte kommunen beslutar att planen ska fortsätta att gälla. Författarna anser att det förekommer problem med att detaljplaner även gäller efter projekt som har genomförts och därigenom riskerar att forma överflödiga låsningar. Syftet med förslagen är att glappet mellan planlagstiftningen och den praktiska tillämpningen skulle minska, menar författarna (Kalbro m.fl., 2012).

## 4 Enkätstudie

Detta avsnitt handlar om rapportens enkätstudie som syftar till att identifiera och sammanställa eventuella problem med det kommunala planmonopolet och den svenska planlagstiftningen.

### 4.1 Introduktion

Syftet med enkätstudien är att identifiera och sammanställa en aggregerad bild av eventuella problem med det kommunala planmonopolet och den svenska planlagstiftningen. Vidare ska svaren på enkätfrågorna leda till hypoteser som testas senare i arbetet. Fokuset på hypoteserna ska vara att författarna bygger sig en egen uppfattning om hur planmonopolet bör vridas och hur lagstiftningen bör utformas för att möta de aktuella behoven, utifrån deltagarnas erfarenheter och perspektiv i enkäten. Hypoteserna ska ses som en vägledning till hur arbetets fortsatta forskning ska struktureras och utformas.

Genom att differentiera bakgrunden på deltagarna syftar texten till att belysa olika delar av planmonopolet, samt identifiera en stor vidd av potentiella förbättringsområden och problemområden.

Enkätstudiens relevans grundas i behovet av objektivitet i den kommande intervjustudien. Mönster och trender ska identifieras och analyseras, vilka inhämtas och utarbetas genom ifrågavarande enkätstudie som är kvalitativ i grunden men med kvantitativa delar. Därigenom kommer författarna att bygga upp en omfattande förståelse och nya perspektiv inom planeringsområdet inför intervjustudien.

### 4.2 Design

Enkätstudien består av fyra olika enkätstudier. Respektive enkät är ämnad att besvaras av en enskild respondentgrupp, vilka är kommunala tjänstemän, kommunpolitiker, fastighetsutvecklare, och riksdagspolitiker.

Enkäterna utformas med hjälp av Microsofts enkätprogram, *Microsoft Forms*. Enkäterna har olika uppbyggnad av frågor beroende på vilken respondentgrupp den ska besvaras av. Frågorna är formade att antingen besvaras med fria textsvar, betygssvar (betygsskala 1–5) eller flervalssvar beroende på vilken fråga. Frågorna med flervalssvar varierar mellan om respondenten kan svara med ett val eller flera. En majoritet av frågorna med flervalssvar har även ett svarsalternativ ”annat” där respondenten kan svara med fritextsvar.

Frågorna täcker ämnen runt det kommunala planmonopolets syfte, planlagstiftningen och planprocessen, vilket är kopplat till arbetets frågeställning. Frågorna handlar om hur lagstiftningen fungerar idag och hur det fungerat historiskt, definitionen av planmonopolets syfte, delprocessernas funktion, framtida förändringsbehov, eventuell tystnadskultur mellan kommun och fastighetsutvecklare, prioriteringsstrategier hos kommunerna och eventuella incitament till kommunen.

I resultatkapitlet delas frågorna i:

- Kommunala planmonopolets syfte
- Planlagstiftningens och -processens funktionalitet
- Maktdynamik
- Arbetsformer och effektivitet
- Övrigt

Frågorna har sin grund i den historiska studien som delvis föregått enkätstudien. I den historiska studien ingår opinion från experter och debattörer som syns i den allmänna debatten via tidningsartiklar, utredningar, tv-program och radio-samtal.

### **4.3 Population och urval**

Som tidigare nämnt riktar sig de fyra olika enkäterna till varsin respondentgrupp, se 3.2. Respondentförfrågan skickas till samtliga 290 kommuner i Sverige i syfte att erhålla svar från tjänstemän och kommunpolitiker. Tjänstemännen ska ha yrkesrollen *planarkitekt, planchef, stadsarkitekt* eller liknande. Kommunpolitikerna skulle vara ordförande eller vice-ordförande i samhällsbyggnads-/stadsbyggnadsnämnden eller motsvarande.

Sveriges Kommuner och Regioner har en tillgänglig lista med uppdaterade mejladresser till samtliga kommuner på sin hemsida och förfrågan skickades ut till samtliga om att besvara enkäterna. Att tillskansa sig en översiktlig bild av planprocessen i hela Sverige prioriterades.

Samtliga bostadspolitiska talespersoner för riksdagspartierna och bostadsminister Andreas Carlson fick förfrågan via mejl att besvara enkäten som var ämnad för riksdagspolitiker. Dessa valdes eftersom de förutspåddes vara mest inlästa i aktuellt ämne och inneha beslutsmakten.

Bland fastighetsutvecklarna valdes ungefär 35 bolag som skulle besvara enkäten. Vidden av bolag sträcker sig över samtliga fastighetssegment och det ansågs viktigt vid urvalet av bolag.

### **4.4 Datainsamling**

Enkäten genomfördes med hjälp av programmet Microsoft Forms. Microsoft Forms är ett program som hjälper användare att enkelt skapa enkäter, skicka ut enkäterna till respondenter och sedan tydligt presenterar svaren, antingen direkt via programmet eller via Microsoft Excel. I programmet upprättades fyra separata enkäter, det vill säga en för varje respondentgrupp, för att lättare kunna urskilja frågorna och svaren från respektive grupp. Anledningen till att fyra separata enkäter upprättades är att många av

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

frågorna är ämnade för en eller några av respondentgrupperna. Svaren för de frågor som var gemensamma för de olika respondentgrupperna jämfördes sedermera sinsemellan enkäterna.

Enkäten som är riktad mot kommunala tjänstemän och enkäten som var riktad mot kommunala politiker skickades tillsammans till varje kommuns allmänna mejladress. I mejlutsikten efterfrågades att enkäterna skulle skickas vidare till lämplig avdelning och person inom kommunen. För tjänstemän efterfrågades specifikt person inom planavdelning eller motsvarande. För kommunpolitiker efterfrågades person inom stadsbyggnads-, samhällsbyggnads-, byggnadsnämnd eller motsvarande. Eftersom organisationen inom Sveriges kommuner varierar i hög grad finns det risk att enkäten inte kom fram till rätt avdelning och person. Detta anses inte påverka svaren i större utsträckning.

Enkäten som var riktad mot riksdagspolitiker skickades till mejlen för respektive riksdagspartis bostadspolitiska talesperson samt registratormejl för bostadsministern Andreas Carlson. På grund av låg svarsfrekvens skickades ett påminnelsemejl någon vecka senare till samma adresser som första utskicket.

Enkäten som är riktad mot privata fastighetutvecklare skickades ut till respektive företags samlingsmejl. I mejlutsikten efterfrågades att enkäten skulle skickas vidare till affärs- och projektutvecklare eller motsvarande. På grund av låg svarsfrekvens söktes specifika personer upp med ifrågasvarande tjänst inom respektive företag. Detta gjordes i hopp om att undgå risken att mellanparten ej vidarebefordrar, i detta fall företagets samlingsmejl, och på så sätt öka svarsfrekvensen.

### **4.5 Resultat**

Svaren på enkätfrågorna kommer att sammanställas i detta avsnitt. Som tidigare nämnts var ett antal av frågorna gemensamma för de olika respondentgrupperna medan andra frågor var unika för en eller flera av grupperna. Totalt innefattar enkäterna 24 olika frågor. Av dessa var fem förekommande i samtliga enkäter. Eftersom enkätfrågorna varierar mellan att vara kvalitativa och kvantitativa ser resultatpresentationen olika ut beroende på frågan.

Totalt inkom 115 svar på enkäten riktad mot kommunala tjänstemän. I enkäten för kommunala politiker inkom 78 svar. Enkäten riktad mot privata fastighetsutvecklare fick 22 svar. I enkäten riktad mot riksdagspolitiker inkom endast ett svar.

#### **4.5.1 Kommunala planmonopolets syfte**

Detta avsnitt avser enkätfrågor gällande *det kommunala planmonopolets syfte*. Först redovisas svaren för kvantitativa frågor i tabell 1–4. Därefter presenteras svaren från enkätens kvalitativa frågor i fritext.

#### 4.5.1.1 Kvantitativa frågor

Tabellerna 1–4 visar svaren på enkätfrågorna som handlar om det kommunala planmonopolets syfte och ämnar besvaras av samtliga fyra respondentgrupper. Svartutformningen i tabellerna är kategoriserade efter medelvärde, ”andel 1–2” och ”andel 4–5”.

Tabell 1. Kommunala tjänstemännens svar på frågor om det kommunala planmonopolets syfte.

Fråga	Medelvärde	Andel 1–2	Andel 4–5
Hur väl har planmonopolet gynnat och hur väl gynnar det Sveriges fysiska planering? (1=”inte alls”, 5=”i hög grad”)	4,03	1 %	74 %
Hur upplever du ”planmonopolet”, att kommunen har självbestämmande över fysisk planering gentemot staten, eller att kommunen har rätt att planera fastighetsägarnas exploatering? (1=”självbestämmande gentemot staten”, 5=”rätt att planera fastighetsägarnas exploatering”)	3,22	14 %	29 %

Tabell 2. Kommunala politikernas svar på fråga om det kommunala planmonopolets syfte.

Fråga	Medelvärde	Andel 1–2	Andel 4–5
Hur upplever du ”planmonopolet”, att kommunen har självbestämmande över fysisk planering gentemot staten, eller att kommunen har rätt att planera fastighetsägarnas exploatering? (1=”självbestämmande gentemot staten”, 5=”rätt att planera fastighetsägarnas exploatering”)	3,23	17 %	32 %

Tabell 3. Privata fastighetsutvecklarnas svar på frågor om det kommunala planmonopolets syfte.

Fråga	Medelvärde	Andel 1–2	Andel 4–5
Hur väl har planmonopolet gynnat och hur väl gynnar det Sveriges fysiska planering? (1=”inte alls”, 5=”i hög grad”)	2,86	50 %	28 %
Hur väl tycker du att planmonopolet uppfyller sitt syfte? (1=”inte alls”, 5=”i hög grad”)	2,95	41 %	36 %
Till vilken grad anser du att planmonopolet inskränker äganderätten? (1=”inte alls”, 5=”i hög grad”)	2,91	41 %	27 %



## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Tabell 4. Riksdagspolitikerns svar på frågor om det kommunala planmonopolets syfte.

Fråga	Medel-värde	Andel 1–2	Andel 4–5
Hur väl har planmonopolet gynnat och hur väl gynnar det Sveriges fysiska planering? (1="inte alls", 5="i hög grad")	4	0 %	100 %
Hur upplever du "planmonopolet", att kommunen har självbestämmande över fysisk planering gentemot staten, eller att kommunen har rätt att planera fastighetsägarnas exploatering? (1="självbestämmande gentemot staten", 5="rätt att planera fastighetsägarnas exploatering")	3	0 %	0 %
Hur väl tycker du att planmonopolet uppfyller sitt syfte? (1="inte alls", 5="i hög grad")	4	0 %	100 %

### 4.5.1.2 Kvalitativa frågor

#### Vad betyder begreppet "det kommunala planmonopolet" för dig?

Denna fråga förekommer i samtliga enkäter. Syftet med frågan är om det finns någon diskrepans mellan de olika parterna i hur deras syn är på det som kallas "det kommunala planmonopolet". Frågan är kvalitativ och besvaras i fritext. På grund av att frågan är så öppen och ospecifik var svaren väldigt varierade.

De kommunala tjänstemännen svarade i hög grad att det innebär att kommunen har rätten och det "yttersta ansvaret för planering av mark- och vattenanvändning inom kommunens gränser". De anser också att det är kommunens ansvar att göra intresseavvägningar och lämplighetsbedömningar kopplat till användningen av mark. Besluten tas på lokal nivå utifrån de lokala förutsättningarna och behoven. Beslutsfattarna är demokratiskt framröstade representanter.

De kommunala politikerna svarar generellt mer kortfattat än tjänstemännen. Majoriteten av svaren rimmar med "att kommunen styr planerna och bestämmer markanvändningen". Många poängterar även att "det kommunala planmonopolet" leder till ett demokratiskt inflytande av fysisk planering, eftersom kommunens invånare röstar fram politikerna som sedan godkänner stadsbyggnadsbesluten.

De privata fastighetutvecklarnas svar är varierade. Utöver det generella, att det är "kommunerna som äger beslutet kring planläggning av mark i kommunen", förekommer en del aspekter utifrån deras perspektiv som exploatörer. En aspekt är att kommunens makt får utvecklare att vara lågmälda för att bibehålla sund relation. Det förekommer också i somliga svar en annan typ av vokabulär som "kommunen kontrollerar processen" och "diktar villkoren". Att exploatörer känner sig begränsade

och tvingas ”göra stora eftergifter” nämns också. Det finns en upplevelse att kommunerna har en viss tröghet i processerna samt oförståelse för projektförfarandet. Svaret från riksdagspolitikern lyder ”att medborgarna, genom sina förtroendevalda politiker, har kontrollen över hur sin kommun ska utvecklas”.

#### 4.5.2 Planlagstiftningens och -processens funktionalitet

Följande avsnitt presenterar enkätstudiens resultat avseende *planlagstiftningens och -processens funktionalitet*. Först redovisas svaren till de kvantitativa frågorna i tabell 5–9 och sedan redovisas svaren till de kvalitativa frågorna i fritext.

##### 4.5.2.1 Kvantitativa frågor

Detta avsnitt visar enkätsvaren för kvantitativa frågor gällande planlagstiftningens och -processens funktionalitet. I tabell 5 visas medelvärde och medianvärde för svaren på vad de olika respondentgrupperna anser att den rimliga maxtiden för en detaljplan är. Tabellerna 6–9 visar svaren för respektive respondentgrupp inom ämnet.

Tabell 5. Respondentgruppernas svar på frågan ”Vad är en rimlig maxtid för en detaljplaneprocess, det vill säga från ansökan om planbesked till laga kraft?” Svaren är i antal månader.

	Kommunala tjänstemän	Kommunala politiker	Privata fastighetsutvecklare	Riksdagspolitiker
Medel	33	17	22	12
Median	24	12	24	12

Tabell 6. Kommunala tjänstemännens svar på frågor om planlagstiftningens och -processens funktionalitet.

Fråga	Medelvärde	Andel 1–2	Andel 4–5
Hur väl tycker du planlagstiftningen fungerar idag? Utgå från din yrkesroll (1=”inte bra”, 5=”mycket bra”)	3,72	4 %	63 %
Till vilken grad har detaljplanen flyttat fokus från att vara en plan för framtida bebyggelse till att vara en första tillståndsprövning? (1=”inte alls”, 5=”i hög grad”)	3,08	32 %	39 %
Till vilken grad skapar den svenska planlagstiftningen förutsättningar för dig som tjänsteman att bemöta Sveriges samhällsbehov? (1=”inte alls”, 5=”i hög grad”)	3,39	15 %	43 %

Tabell 7. Kommunala politikernas svar på frågor om planlagstiftningens och -processens funktionalitet.

Fråga	Medel-värde	Andel 1-2	Andel 4-5
Hur väl tycker du planlagstiftningen fungerar idag? Ut gå från din yrkesroll (1="inte bra", 5="mycket bra")	3,41	15 %	49 %
Till vilken grad har detaljplanen flyttat fokus från att vara en plan för framtida bebyggelse till att vara en första tillståndsprövning? (1="inte alls", 5="i hög grad")	3,17	25 %	46 %
Till vilken grad upplever ni er begränsade att uppnå er vision inom kommunen på grund av planprocessens utformning och lagstiftning? (1="inte alls", 5="i hög grad")	3,1	34 %	41 %

Tabell 8. Privata fastighetsutvecklarnas svar på frågor om planlagstiftningens och -processens funktionalitet.

Fråga	Medel-värde	Andel 1-2	Andel 4-5
Hur väl tycker du planlagstiftningen fungerar idag? Ut gå från din yrkesroll (1="inte bra", 5="mycket bra")	2,68	36 %	10 %
Till vilken grad brukar långa processer hindra er från att slutföra projekt? (1="inte alls", 5="i hög grad")	2,95	46 %	36 %
Till vilken grad har detaljplanen flyttat fokus från att vara en plan för framtida bebyggelse till att vara en första tillståndsprövning? (1="inte alls", 5="i hög grad")	3,55	23 %	64 %

Tabell 9. Riksdagspolitikerns svar på frågor om planlagstiftningens och -processens funktionalitet.

Fråga	Medelvärde	Andel 1-2	Andel 4-5
Hur väl tycker du planlagstiftningen fungerar idag? Ut gå från din yrkesroll (1="inte bra", 5="mycket bra")	4,00	0 %	100 %
Till vilken grad har detaljplanen flyttat fokus från att vara en plan för framtida bebyggelse till att vara en första tillståndsprövning? (1="inte alls", 5="i hög grad")	4,00	0 %	100 %
Hur ser du på förslaget om privat initiativrätt? (1="inte alls bra", 5="väldigt bra")	3,00	0 %	0 %

#### 4.5.2.2 Kvalitativa frågor

##### Behöver planlagstiftningen och planprocessen förändras? Hur kan/bör de göra det?

Denna fråga förekommer i samtliga enkäter. Syftet med frågan är att skapa en förståelse kring om respondentgrupperna ser ett behov av förändring vad gäller planlagstiftningen och planprocessen, samt hur tillvägagångssättet bör vara om ett sådant behov finns. Frågan är kvalitativ och svaras i fritext.

De kommunala tjänstemännen har en övergripande enighet om att det både finns utmaningar och möjligheter till förbättring. Många anser att planprocesserna är i behov av att effektiviseras och vara mer flexibla. Det anses även att det behövs mer samordning och tydlighet mellan PBL och MB. Överklagandeprocesser ses också som en del där det inte fungerar bra idag och bör åtgärdas, till exempel "vem som får överklaga och vad man kan klaga på". Många anser att en mindre avgift för att överklaga eller annan åtgärd bör införas för att "höja gränsen" och motverka "rätts haverister och allmänt missnöjda medborgare utan saklig eller rättslig grund". Det ses å andra sidan som ett problem att införa avgift för överklagande eftersom det kan leda det till en "klassfråga" och motverka demokratiskt inflytande. Ett annat förekommande problem som nämns är att utredningsbördan anses öka, vilket leder till ineffektiva förlängningar och fördröjningar av planprocessen. Det beror på att länsstyrelsen ställer allt högre krav på vad som ska utredas. Respondenterna föreslår att se över detta genom att till exempel ha tydligare direktiv på vad som behövs utredas och vad som inte behövs.

De kommunala politikerna svarar liknande tjänstemännen. Huvuddragen är att de har samma inställning som tjänstemännen på frågan. De belyser att kommunerna behöver mer frihet och eget bestämmande med mindre inblandning från länsstyrelsen. Detta gäller både tyngden av utredningar samt försvårandet av strandskyddet. Generellt sett förordnar de förenklingar av strandskyddsbestämmelserna, mindre utredningsbörda

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

från länsstyrelsen, effektivisering av handläggningsprocesser, att se över begränsning av överklagandeprocessen för att motverka slentrianmässiga överklaganden, samt öka flexibiliteten i planprocessen.

De privata fastighetsutvecklarna efterfrågar snabbare, mer flexibla och förutsägbara processer. Planer anses idag ofta vara för detaljrika och oskäligt långdragna. Generellt sett är det inte lagstiftningen som behövs ändras, utan snarare tillämpningen och arbetssättet. Fastighetsutvecklarna ser att de begränsas. De anser att detaljplaner behöver bli mer generella så att de blir genomförbara, inte bara vid antagande av planen utan även över tid. Detta eftersom planprocesser ofta är långdragna samtidigt som marknaden kan ändra sig med tidens gång, vilket medför förändrade behov och förutsättningar. Exploatörer efterfrågar att dialog ska föras direkt med länsstyrelsen, utan att kommunen agerar medlarepart. Samtidigt anses det att länsstyrelsen har oproportionerligt stort inflytande och att det bör begränsas. Det finns också en önskan om större tydlighet gällande vilka utredningar som faktiskt behövs i detaljplanearbetet, eftersom det anses ibland finnas en partiskhet i utredningsförfarandet. Detta ska gärna klargöras tidigt i processen. Att det förekommer att plantaxan betalas som löpande räkning är något som fastighetsutvecklare har poängterat är problematiskt. Detta eftersom det skapar incitament att planarbetet drar ut på tiden, vilket ytterligare påverkar att processerna blir långdragna. Många föreslår att fastighetsutvecklare på något sätt borde få större inflytande i processen och att de tillåts göra delar av planarbetet. Ytterligare förslag är att översiktsplanerna bör bli mer bindande och att det ska finnas direktiv eller tidsfrister på detaljplanearbetet, för att skapa tydlighet. En vanlig synpunkt från exploatörer är att det är för lätt att överklaga detaljplaner. Därför föreslås det begränsas vilka som har rätt att överklaga.

Riksdagspolitikern svarar att ”både planlagstiftning och planprocess måste ses över utifrån hur verkligheten utvecklas”.

### **Vilken del i planprocessen tar oskäligt lång tid?**

Denna fråga förekommer i enkäterna för de kommunala tjänstemännen och de privata fastighetsutvecklarna. Syftet med frågan är att se vad de olika respondentgrupperna uppfattar tar för lång tid och bör förkortas i planprocessen. Frågan är kvantitativ och kvalitativ och svarsalternativen är ”planbesked”, ”planarbete”, ”samråd”, ”granskning”, ”överklagandeprocess”, ”ingen” och ”annat” där respondent ges möjlighet att svara i fritext. Respondent har möjlighet att välja flera alternativ.

Bland de kommunala tjänstemännen svarar färre än 10 ”planbesked”, ”samråd” eller ”granskning”. Flest svar har ”överklagandeprocess” med 73 svar, därefter ”planarbete” med 33 svar, ”annat” med 32 svar och ”ingen” med 15 svar. I ”annat” förekommer fram för allt utredningsskede samt förhandling med byggherrar.

Bland de privata fastighetsutvecklarna svarar 0 ”ingen”. Flest svar har ”planarbete” med 18 svar, därefter ”överklagandeprocess” med 15 svar, ”planbesked” med 10 svar,

”samråd” med 8 svar, ”granskning” med 7 svar och ”annat” med 4 svar. I ”annat” varierar svaren där ett är förhandling av exploateringsavtal.

### Vilken eller vilka delar av planprocessen anser du är svåra att förkorta?

Denna fråga förekommer endast i enkäten för de kommunala tjänstemännen. Syftet med frågan är att se vad respondentgruppen anser är svårt att förkorta i planprocessen. Frågan är kvantitativ och kvalitativ och svarsalternativen är ”planbesked”, ”planarbete”, ”samråd”, ”granskning”, ”överklagandeprocess”, ”ingen” och ”annat” där respondent ges möjlighet att svara i fritext. Respondent har möjlighet att välja flera alternativ.

Flest svar har ”samråd” med 68 svar, därefter ”granskning” med 50 svar, ”planarbete” med 49 svar, ”planbesked” med 41 svar, ”överklagandeprocess” med 26 svar, ”annat” med 17 svar och ”ingen” med 7 svar. Svaren i ”annat” varierar.

### 4.5.3 Maktdynamik

Detta avsnitt avser enkätstudiens frågor gällande *maktdynamik* mellan de olika aktörerna inom planprocessen och den fysiska planeringen. Först redovisas svaren från de kvantitativa frågorna i tabell 10–11. Därefter presenteras svaren från de kvalitativa frågorna.

#### 4.5.3.1 Kvantitativa frågor

I denna del visas svaren för kvantitativa frågor inom ämnet maktdynamik. Tabell 10 presenterar svaren från privata fastighetsutvecklare inom ämnet. Här visas hur fastighetsutvecklare uppfattar sin relation och samarbete med kommuner. Tabell 11 presenterar hur många fastighetsutvecklare upplever att de vågar uttrycka sitt eventuella missnöje med kommuner.

Tabell 10. Privata fastighetsutvecklarnas svar på frågor om maktdynamik.

Fråga	Medelvärde	Andel 1–2	Andel 4–5
Tycker du generellt kommunen arbetar som en motpart eller samarbetsvänligt? (1=”motpart”, 5=”samarbetsvänligt”)	2,64	46 %	23 %
Till vilken grad känner ni er prioriterade av kommunen? (1=”inte alls”, 5=”i hög grad”)	2,36	54 %	9 %
Till vilken grad begränsas era projekt ekonomiskt av kommunernas gestaltnings- och plankrav? (1=”inte alls”, 5=”i hög grad”)	3,86	19 %	68 %

Tabell 11. Privata fastighetsutvecklarnas svar på om de vågar uttrycka sitt missnöje mot kommunerna. I ”annat” nämns att det kan vara svårt eftersom det är en beroendeställning och att det varierar mellan olika kommuner.

Fråga	Ja	Nej	Annat
Vågar du uttrycka ditt missnöje med kommunen? Om nej: förklara i annat-rutan varför och vad ni är rädda för.	41 %	41 %	18 %

#### 4.5.3.2 Kvalitativa frågor

##### **Hur ser du på kritiken att det eventuellt råder en tystnadskultur där exploatörer ej kan uttrycka sitt missnöje med kommunen på grund av förändrad sits vid framtida markanvisningar?**

Denna fråga förekommer i samtliga enkäter utom för de privata fastighetsutvecklarna. Syftet med frågan är att låta olika respondentgrupper bemöta den påstådda bilden att exploatörer ej vågar uttrycka missnöje med kommunen. Frågan är kvalitativ och svaras i fritext.

De kommunala tjänstemännen belyser i stort att det är viktigt att dialogen mellan kommunen och exploatörerna är viktig och att det är önskvärt att det finns en öppen och konstruktiv kommunikation. En stor andel respondenter påpekar att de inte upplevt någon tystnadskultur eller tillbakahållande av missnöje. Det nämns också att det kan variera mellan kommuner där kommuners storlek och bebyggelsestryck anses vara påverkande faktorer.

De kommunala politikerna svarar generellt likt de kommunala tjänstemännen där vissa anser sig vara medvetna om förekomsten och där andra dementerar att det finns någon tystnadskultur. Att det skiljer sig mellan kommuner är något som nämns även från politikerna.

Riksdagspolitikern svarar att den anser att en sådan tystnadskultur är ”inte omfattande”.

#### **4.5.4 Arbetsformer och effektivitet**

I följande delkapitel presenteras enkätsvaren avseende *arbetsformer och effektivitet*. Först redovisas svaren till de kvantitativa frågorna i kapitel 12–13 och sedan redovisas svaren till de kvalitativa frågorna i fritext.

#### 4.5.3.1 Kvantitativa frågor

Tabell 12. Kommunala tjänstemännens svar på fråga om arbetsformer och effektivitet.

Fråga	Medel-värde	Andel 1-2	Andel 4-5
Till vilken grad hinner du och dina kollegor tidsmässigt med att möta de behoven som finns i din kommun? (1="inte alls", 5="i hög grad")	3,13	29 %	39 %

Tabell 13. Kommunala politikernas svar på fråga om arbetsformer och effektivitet.

Fråga	Medel-värde	Andel 1-2	Andel 4-5
Till vilken grad förekommer det att ni avslår tjänstemännens förslag till beslut? (1="aldrig", 5="väldigt ofta")	2,21	75 %	5 %

#### 4.5.3.2 Kvalitativa frågor

##### Vad för incitament till kommunens förvaltningar skulle kunna korta ledtider i planprocessen?

Denna fråga förekommer i samtliga enkäter. Syftet med frågan är att se om de olika respondentgrupperna föreslår någon form av incitament för att effektivisera kommunala förvaltningars arbete. Frågan är kvantitativ och kvalitativ och svarsalternativen är "bonus för anställda om mål uppfylls", "pris för kortast ledtider", "behövs inte", "vet ej" och "annat" där respondent ges möjlighet att svara i fritext. Respondent har möjlighet att välja flera alternativ.

De kommunala tjänstemännen svarar med 45 procent "annat". Därefter "behövs inte" med 26 procent, "vet ej" med 17 procent, "bonus för anställda om mål uppfylls" med 8 procent och "pris för kortast ledtider" med 4 procent. Under "annat" nämns att förkorta planprocesser och politiska processer, ökad resursanvändning, tydligare riktlinjer samt investeringar i smarta hjälpverktyg.

De kommunala politikerna svarar med 49 procent "annat". Därefter "behövs inte" med 25 procent, "vet ej" med 19 procent, "bonus för anställda om mål uppfylls" med 4 procent och "pris för kortast ledtider" med 4 procent. Under "annat" nämns kortare samråds- och överklagandeprocesser, resursförstärkning och fokus på automatisering och kompetens.

De privata fastighetsutvecklarna svarar med 53 procent "annat". Därefter "vet ej" med 19 procent, "pris för kortast ledtider" med 16 procent, "bonus för anställda om mål uppfylls" med 9 procent och "behövs inte" med 3 procent. Under "annat" nämns om ökad tydlighet och politisk vilja att samarbeta med privata aktörer, ökad förståelse för planprocessens ekonomiska konsekvenser, enhetligt samarbete mellan olika



## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

förvaltningar, minskade krav på omfattande utredningar, årlig kundnöjdhetsundersökning samt differentierade avgifter baserade på processens längd. Riksdagspolitikern svarar ”annat”. Respondenten föreslår ökat samarbete mellan aktörer.

### **Vad har ni för strategi inom kommunen för att säkerställa att ingen exploatör prioriteras över någon annan?**

Denna fråga förekommer i enkäterna för de kommunala tjänstemännen och de kommunala politikerna. Syftet med frågan är att se hur kommuner arbetar med prioritering av exploatörers projekt och om de har strategier för detta. Frågan är kvalitativ och svaras i fritext.

De kommunala tjänstemännen svarar varierande. Vissa uppger att de inte ha någon strategi för prioritering. Andra kommuner svarar att de följer en prioriteringsordning baserat på kriterier såsom ”efter den ordning dessa inkommer” eller samhällliga intressen. Somliga svarar att de politiska besluten bestämmer fritt vilka som ska prioriteras och andra har beslutade riktlinjer och policys som avgör.

De kommunala politikerna uppger främst att alla aktörer behandlas lika enligt likabehandlingsprincipen. Många uppger att de främst prioriterar i turordning, men att det kommunala behovet kan påverka. Det nämns också att olika inriktningsbeslut pekar ut vad som prioriteras.

### **4.5.5 Övrigt**

#### **Är det något ytterligare rörande det kommunala planmonopolet, planprocessen eller planlagstiftningen som du vill framföra?**

Denna fråga förekommer i samtliga enkäter. Syftet med frågan är att respondenter ska få möjlighet att tillägga eventuella åsikter om ämnet som inte täckts av tidigare frågor eller som behövs kompletteras. Frågan är kvalitativ och svaras i fritext.

De kommunala tjänstemännen svarar att det inte finns någon rimlig maxtid för detaljplaner eftersom planprocessens längd varierar kraftigt beroende på områdets förutsättningar och planens omfattning. Det nämns att processen förlängs av ökade krav från myndigheter och behovet av omfattande utredningar. Samarbetsvilja mellan parter, såsom kommuner och exploatörer, anses påverka processen också. Samhällsutveckling och planering kräver tid för att vara hållbart och välgrundat. Därför anses det viktigt att det finns flexibilitet så att planer kan anpassa sig till förändrade förutsättningar. Detta anses viktigt för att möta framtidens utmaningar effektivt.

De kommunala politikerna svarar att det finns oro för regionens inblandning i planprocessen, i synnerhet i regionerna med lagstadgad regionplan, och framför allt att länsstyrelsen har för mycket inflytande med deras ökade krav. Det nämns att det är för mycket byråkrati och att det ska tas större hänsyn till medborgarnas åsikter. Samtidigt

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

bör överklagandens påverkan minskas. Förslag om ändringar i strandskyddet och enklare process för byggherre driven detaljplaner förekommer.

De privata fastighetsutvecklarna svarar att de känner sig i underläge när de måste teckna exploateringsavtal för att få detaljplanen antagen. Det nämns även att variationen är stor i hur planprocessen hanteras mellan olika kommuner. Att riktlinjer blir tydligare och att osäkerheten minskas är något som efterfrågas, enligt svaren. Det finns också en önskan om att subjektiva bedömningar och ökade krav ska minimeras samt att flexibiliteten i planer ska öka. Fastighetutvecklarna påpekar att det är bristande fokus på planernas syfte, det finns behov av ökad samordning inom kommunen, antalet utredningar bör begränsas och det behövs incitament för mer effektivt planarbete.

Riksdagspolitikern svarar att ”alla detaljplaneprocesser ser olika ut och har olika förutsättningar”.

## 5 Intervjustudie

Detta avsnitt handlar om rapportens intervjustudie som är den tredje och sista studien i rapporten.

### 5.1 Introduktion

Syftet med denna intervjustudie är att skapa en bild av diverse parterers uppfattningar gällande olika frågor kopplat till det kommunala planmonopolet, planlagstiftningen och planprocessen. Intervjustudiens frågor baseras på svar och hypoteser från genomförd enkätstudie kombinerat med den historiska studien. Svaren från intervjustudien avser att göra underlag, tillsammans med svar från enkätstudien samt den historiska studien, till arbetets analysdel. Intervjusvaren bygger vidare på enkätsvaren och ger framför allt en mer fördjupad och detaljerad bild av olika aktörers uppfattning av planmonopolets dåtid, nutid och framtid.

### 5.2 Design

Intervjustudien består av åtta intervjuer som genomförs via de digitala mötesplattformarna *Zoom* och *Microsoft Teams*. Intervjuerna är tänkt att besvara hypoteserna som författarna antagit efter tidigare genomförda enkätstudie och historisk studie där respondenterna har bakgrund i olika delar av samhällsbyggnadsbranschen.

Frågorna handlar om ämnen rörande det kommunala planmonopolet, samt plan- och byggprocessen. Författarna delar in frågorna i olika delkapitel utifrån de stora problembilderna som antagits. De ämnen som diskuteras är:

- Planmonopolets syfte
- Regionplanering
- Länsstyrelsens roll och miljöbalken
- Överklagandeprocessen
- Planarbetets utformning
- Maktdynamik
- Planmonopolets glidning

Intervjuerna är semi-strukturerade och kvalitativa. Det betyder att vissa sidospår från de redovisade ämnena förekommer. Därtill förekommer det en del följdfrågor till respondenternas svar som är tänkta att vara förtydligande och fördjupande. Respondenterna har tillåtits att svara så länge de anser är rimligt utifrån den vid

intervjuns början bestämda tid. Intervjuerna är kvalitativa eftersom de fokuserar på upplevda händelser och juridik, snarare än fakta som mäts kvantitativt.

### 5.3 Population och urval

Totalt planerades åtta intervjuer för studien. Intervjurespondenterna valdes utifrån dess relevans för ämnet. En viktig del av studien var att olika aktörer skulle ges möjlighet att berätta och beskriva sin bild av området för att möjliggöra ett mångsidigt och heltäckande resultat. Av de åtta planerade intervjuerna genomfördes sju, plus en tillkommande intervju, som resulterar i att åtta intervjuer genomfördes.

Tabell 14. Lista över intervjustudiens respondenter samt deras tillhörande organisation och titel.

<b>Intervjurespondent</b>	<b>Organisation</b>	<b>Titel</b>
David Josefsson	Moderaterna	Bostadspolitisk talesperson
Carl-Johan Engström	KTH	Professor emeritus i urban och regional utveckling
Nancy Mattsson	JM & Bygg i Tid	Projektutvecklingschef inom förvärv JM & Ordförande Bygg i tid
Rikard Silverfur	Fastighetsägarna	Chef - Utveckling & Hållbarhet
Kristina Alvendal	Regeringskansliets Produktivitetskommission	Expert
Olov Schultz	Boverket	Arkitekt
Kristina Isacson & Love Edenberg	Sveriges Kommuner och Regioner	Experter i planering och byggande
Thomas Kalbro	KTH	F.d. Professor i fastighetsvetenskap

Intervjustudiens urval av respondenter baserades på relevanta aktörer såsom representanter från myndigheter och branschorganisationer, ämnesforskare, representant från privat fastighetsutvecklare och intresseorganisation samt politiker. Dessa olika parter kunde med sina perspektiv ge en nyanserad bild av ämnet i fråga och svar på dess frågeställningar.

En planerad intervju ställdes in nära inpå det planerade intervjutillfället. Respondenten till denna intervju skulle vara representant från länsstyrelsen. Det hade tidigare gjorts försök med att intervjua representant från annan länsstyrelse utan framgång. På grund av ovillighet från myndigheten, efter flera försök till intervju, förekommer i studien inget direkt uttalande eller perspektiv från länsstyrelsen i intervjustudien. Detta är ej önskvärt eftersom en stor del av ämnet berör länsstyrelsen och sitt arbete, både direkt och indirekt. Länsstyrelsen är en aktör som författarna företrädesvis ville ha med i studien.

Den tillkommande intervjun, som genomfördes först, avser intervjun med Moderaternas bostadspolitiska talesperson. Denna intervju genomfördes eftersom respondenten ansåg att frågorna enklare skulle besvaras genom en intervju snarare än en enkät på grund av ämnets komplexitet.

## **5.4 Datainsamling**

Intervjuerna genomförs under åtta tillfällen under ett tidsspänn om dryga två veckor. Samtliga hålls digitalt eftersom de flesta är verksamma utanför Skåne.

I början av intervjuerna frågar författarna respondenterna om det är tillåtet att spela in samtalen. Vid samtliga tillfällen erhålles godkännande och därför spelas samtalen in genom mötesplattformens inspelningsfunktion. Sedermera transkriberas samtalen via den digitala AI-plattformen *Klang.ai*.

Direkt frågar författarna dessutom respondenterna hur mycket disponibel tid de har avlagt för intervjun. Denna tid överskrider dock i majoriteten av fallen. Intervjutiden varierar mellan cirka 40 och 150 minuter. Under denna tid hjälper intervjuerna varandra att ställa frågorna, där de delat upp frågorna utefter ämne såsom tidigare redovisat, se 5.2.

Den huvudsakliga svårigheten med datainsamlingen är tidsramen på intervjun och att täcka samtliga problempunkter. Ämnet är brett och kräver därför långa fördjupande samtalen. Samtalen justeras löpande efter hand som en naturlig del av den semi-strukturerade metoden.

## **5.5 Resultat**

I detta kapitel redovisas resultatet i intervjustudien. Resultaten redovisas i fritext och är en tolkning av vad respondenterna sade under intervjuerna. Det är inte allt respondenterna förde fram, men en sammanfattning av det mest viktiga.

### **5.5.1 Planmonopolets syfte**

David Josefsson nämner i intervjun att syftet med det kommunala planmonopolet är att möjliggöra för olika intressen såsom markägares rätt att bygga samtidigt som samhällsservice, det vill säga skolor, gator och torg, upprätthålls. Det ger kommunen möjlighet att ha lokal makt eftersom ett statligt styre på riksnivå ej hade varit fungerande.

Carl-Johan Engström fokuserar på att kommunen, i och med planmonopolet, har ensamrätt på att bestämma och tilldela byggrätter och markvärden. Därför har syftet varit att minska markägarnas makt och i stället föra över makten till det offentliga. Han menar också att lagen från 1947 medför att markägandet i sig inte skapar något markvärde, men om markägaren inte tillåts exploatera sin fastighet måste kommunen kompensera. Han ger dock ingen klar definition av det kommunala planmonopolet.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Nancy Mattsson menar att de som bor i lokalsamhället, i kommunen, är med och påverkar hur marken ska användas och bebyggas, genom förtroendevalda i det demokratiska beslutssystemet som finns.

Rikard Silverfur anser att syftet med planmonopolet är att kommunerna har rådighet över hur kommunens fysiska miljö utvecklas och används. Detta eftersom kommunerna har störst kännedom om vad det finns för behov utifrån dess förutsättningar.

Vidare tycker Kristina Alvendal att det kommunala planmonopolets syfte är att ha det övergripande ansvaret att driva olika typer av processer, där det ingår i dess kärnuppgift att utveckla sin kommun. Att det är en kärnuppgift beror på att det skapar både tillväxt och fler skattebetalare till respektive kommun. Hon menar dock att kommunernas planering måste bli flexiblare och att kommunerna idag vanhedrar sitt syfte som monopolist när de styr för mycket. Det antyder till att det kommunala planmonopolet, i dagens läge, inte uppnår sitt syfte.

Kristina Isacsson och Love Edenberg på SKR är tydliga med att det kommunala planmonopolet borde refereras som det kommunala planansvaret i stället och att det därför inte förekommer något monopol. De argumenterar för att planansvarets syfte är vikta kunna vikta allmänna mot enskilda intressen i samband med detaljplanering och byggnad. Kommunen har även ansvar för att säkerställa att marken är lämplig och att exploatörer får utveckla efter vissa villkor, vilka är demokratiskt inflytande från befolkningen och lokal förankring. Det tillhör också kommunens ansvar att säkerställa behoven som uppkommer vid byggande, såsom VA, gator och förskolor.

Olov Schultz väljer att lyfta dess definition som han anser är de 290 kommunernas centrala roll i samhällsutvecklingen av mark- och vattenanvändning. Han tycker att kommunen genom planmonopolet har getts stora befogenheter till att skapa en god utveckling till dess medlemmar. Han menar också att den fysiska planeringen är central för hur man uppfattar en kommun.

Thomas Kalbro påpekar att kommunen ska ha ensamrätt att bestämma över planeringen av mark och byggnation inom sina gränser. Det innebär att kommunen har ansvar för att ta fram och godkänna detaljplaner och bygglov, och att inga andra myndigheter eller institutioner kan ingripa i arbetet. Han understryker att detta är en naturlig uppbyggnad och att de flesta länder i Västeuropa har ett liknande system.

### **5.5.2 Regionplanering**

Det är ett problem att vissa kommuner bygger mer än andra, menar David Josefsson, men det är upp till kommunerna att göra sina egna avvägningar. Han påpekar att det finns kommuner som vill bygga, men inte av vissa segment som han påstår skapar utmaningar. Regeringen funderar därför på att skärpa kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Han tycker nämligen inte att regionerna borde få större inflytande, eftersom det råder inget behov av fler aktörer. Han antyder dock att regionerna kommer nog arbeta med samordning och regional planering alltmer

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

framöver. Mycket handlar om att skapa förutsättningar för fastighetsägare att kunna bygga på sin fastighet genom regelförenklingar.

Carl-Johan Engström påpekar att arbetsmarknaden är större än den enskilda kommunen. När kommunreformen genomfördes 1974 kom de flesta kommunernas geografiska bostadsmarknad och arbetsmarknad att överensstämma, men inte i de större städerna där service nyttjas av hela regionens invånare. Det betyder att omgivande kommuner drar nytta av den mer avancerade servicen och fritidsverksamheten som finns i centralorten, som leder till att den mindre kommunen inte behöver investera i samma grad. Professorn diskuterar två möjliga alternativ framåt, antingen genomförs en ny kommunreform eller flyttas makten från kommunerna till regionerna. Han menar att det bara är några få kommuner som har planeringskompetens idag och vidare konstaterar han att regionplanering har fått ökad påverkan under de senaste åren, men att det än så länge sker inom inofficiella strukturer på många håll.

Nancy Mattsson beskriver att ett nationellt perspektiv behövs för att klara tillväxtmål och effektivt fördela resurser. En långsiktig planering skulle kunna möjliggöra att samhället är mer rustat genom olika konjunkturer. Det förs också fram att regionen skulle kunna ha en mer styrande roll i planeringen, i synnerhet när det kommer till byggandet av bostäder där regionen beslutar mer om en viss mängd som ska byggas medan kommunerna ansvarar för hur och var dessa byggs. Hon nämner att en kommunreform, med sammanslagning till större kommuner, skulle kunna leda till mer rationell planering och synergieffekter. Det skulle kunna underlätta samordningen inom kommunerna mellan de olika uppdragen. Däremot kan det finnas en problematik i demokratihänseende där den lokala opinionen inte lika enkelt tas i beaktande.

Det finns många aspekter som måste beaktas inom fysisk planering, nämner Rikard Silverfur. Kommunerna ska ha gemensamma överenskommelser om hur nyttor och kostnader fördelas. Han nämner att regionplaneinstrumentet, som den så kallade RUFSS, det vill säga Regional Utvecklingsplan för Stockholm, skulle kunna ha större tyngd så att kommuner på något sätt blir tvungna att följa den, utan att det inskränker för mycket på det kommunala självstyret. Personligen ser han däremot hellre att regionerna avvecklas, samtidigt som kommunerna lyfts. Kommunerna skulle i så fall behöva förstärka sitt samarbete sinsemellan. Detta eftersom det anses finnas en nivå för mycket avseende den regionala planeringen som mer bidrar till administrativ belastning. Därför kan både kommunsammanslagning, där det finns relevans, och slopande av regioner, där de inte behövs, vara aktuella. En parallell kan dras till Gotland, där kommun och region avser samma område.

Kristina Isacson och Love Edenberg meddelar att SKR inte har några planer på att driva en starkare regionalplanering, eftersom den lokala demokratin är den som känner medborgaren bäst och regionerna skulle också behöva få människorna med sig. Isacson noterar dock att regioner har en växande roll och att det finns potential för att utforska hur den regionala planeringen kan samverka med den kommunala planeringen. Samarbetet mellan olika administrativa nivåer behöver bli bättre. För att motverka att

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

vissa kommuner bygger mer än andra menar SKR att de kommuner som exploaterar i hög utsträckning borde bli statligt kompenserade för utbyggnad av skolor, vägar och VA.

Kristina Alvendal vänder på frågan om den fysiska planeringens kommungränser och säger i stället att problemet är att de kommunerna styr för mycket inom nuvarande gränser. Bara för att kommunerna har planmonopol betyder det inte att kommunerna är bäst på att anpassa var olika fastighetssegment ska uppstå. Alvendal vill se generellt större samarbeten och uppluckrade strukturer mellan olika aktörer. Hon ser att ledarskapet hos flera kommuner behöver förändras och då kommer man inte vara lika beroende av andra kommuner.

På frågan om en större regionalplanering är hon skeptisk, vad gäller dess effektivitet och om det ens finns något intresse från regionpolitikerna. Hon ifrågasätter bristen på arbete med tillväxt som ligger i dess uppgift idag, men där de fokuserar hellre på cykelbanor än företagsetableringar. Hon betonar vikten av samverkan och samsyn, men tycker att kommunerna har en bättre förståelse.

Olov Schultz menar att det finns ett ökat behov av mer övergripande regionalplanering på grund av globaliseringen och det komplexa samhället. Schultz konstaterar att det råder en pågående utveckling mot ökat samarbete mellan kommuner och regioner, men lagstiftaren håller inte samma fart. Frågan är komplex om det behövs mer regionplanering, men frågan diskuteras flitigt bland Sveriges kommuner och regioner. Han är försiktigt positiv till ny kommunreform, men understryker att sådana förändringar tar tid att etablera sig i praktiken. Exempel från Danmark och Norge visar att det är svårare att etablera sig på grund av lokal identitet.

Thomas Kalbro är inte hundra procentigt säker på att det behöver genomföras en ny kommunreform. Han tycker i stället att lagstiftaren skulle fundera på någon ”överbyggnad”, det vill säga ett annat organ som säger till kommunerna att bygga ut vissa områden, vilket till exempel kan vara järn- och motorvägar.

### **5.5.3 Länsstyrelsens roll och miljöbalken**

David Josefsson anser att riksintressena och MB behöver reformeras. De agerar skyddande och begränsar då utveckling inom andra områden, däribland bostadsbebyggelse. En åtgärd är att begränsa riksintressena, både till antal, dess utformning samt tidsrymden. På så sätt kan de hållas mer uppdaterade och aktuella, men även flexibla. Han tillägger att det ska vara lättare att ha en helhetssyn i MB. Josefsson ser det som ett av de större problemen att utredningar blir fler och ofta kan tillkomma successivt i planprocessen, vilket gör detaljplanearbetet både mer långdraget och kostnadsdrivande än vad det hade behövt vara. Han påpekar att kommuner bör vara mer ansvarstagande. Kommuner inte har incitament att sätta gräns för antalet utredningar eftersom det är plansökanden som betalar utredningskostnaderna. Kommuner bör därför ta mer ansvar i att skilja på vilka utredningar som vore trevliga och vilka som faktiskt behövs. En tanke är att lagstifta om utredningar som tillkommer vid senare tillfälle får finansieras av kommunen. På så sätt skulle



## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

kostnadsmedvetenheten samt eftertänksamheten om kostnaden motsvarar nyttan öka. Josefsson påpekar även att arbetssättet kan ändras genom att det behövs tydligare dialog mellan länsstyrelsen, kommun och fastighetsutvecklare.

Carl-Johan Engström tycker att riksintresseutvecklingen sedan 1970-talet gått snett och att en omvärdering bör göras på nytt i stället för förändringar inom det nuvarande systemet. Riksintressena togs fram med åtanke att inget intresse skulle vara hierarkiskt överordnat ett annat intresse, utan i stället skulle ett lokalt berättigat intresse möta ett regionalt företrätt intresse. Engström menar att ibland kan ett lokalt utvecklingsintresse vara starkare än ett nationellt kultur- eller naturvårdsintresse. Många kommuner har svårt att planera in bostäder eller annan stadsutveckling där det passar bäst, på grund av dessa riksintressen.

Engström ser kopplingen mellan PBL och MB som ett reellt problem som inte lösts sedan MB:s införande 1999. Han menar att MB bygger på gränsvärden för vad som får och inte får tillåtas. När man bygger ut en stad är det inte bara naturvetenskapliga värden som ska tas hänsyn till, vilket gör att PBL:s förhandlingstänkande kommer in. Han slår fast att MB:s digitala process inte går att förena med PBL. Varför har man inte gjort någonting åt detta? Engström menar att det beror på EU-lagstiftningen.

Länsstyrelsen behöver komma in tidigare i processerna och inte meddela i slutskedet av en process att exploatören måste börja om från början. Annars leder det till ett försämrat tempo, fördyringar och frustrationer, enligt Engström. Han förklarar att länsstyrelsen tappat sin planeringskompetens sedan 90-talet och samtidigt har miljöfrågorna fått större plats. Han menar vidare att länsstyrelsen kan vara jävig om de först ger råd i början av processen och sedan när beslut ska tas meddelar att råden inte var fullt genomtänkta. Det är inte fel att länsstyrelsen bidrar med sin kompetens, men den måste meddelas i tidiga skeenden, vilket många länsstyrelser inte klarar av på grund av kompetensbrist.

Nancy Mattsson menar att det huvudsakliga problemet med MB är bristen på avvägningmöjlighet vad gäller tätortsutveckling och bostadsbyggande specifikt mot riksintressena. Lösningen är en avvägningssventil som gör att intressena kan diskuteras. Hon menar om ett riks- eller skyddsintresse tar skada, men man fortfarande vill prioritera bostadsbyggande måste det infrias lösningar som svarar på riksintressets behov och ändamål, såsom kompensationsmöjligheter.

Länsstyrelsen måste få ett tydligare uppdrag, tycker Nancy Mattsson, som regleras i styr- och regleringsdokument och prioriterar tätorts- och bostadsutveckling. Länsstyrelsen har styrts centralt och alltmer fokuserat på miljö-, ekologi- och naturutredningar, vilket gjort att de fyllt på med den kunskapen och samtidigt tappat kompetens inom PBL och samhällsbyggnad. Mattsson anser att länsstyrelsen ska finansieras för att främja tillväxt och förstå sitt ansvar som ej innefattar att göra avvägningar gällande detaljplaner.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Hon menar att länsstyrelser måste ge besked tidigt, men om kommunen efterfrågar besked tidigt är svaret nästan alltid negativt eller vagt från länsstyrelsen. Länsstyrelsen måste skärpa sig och sluta prioritera ner intressen, vilket faller på sin orimlighet om det finns konsensus om att det behövs tillväxt och samhällsutveckling. Mattsson vill att det ska anställas ett antal ”post-masters” inom samhällsbyggnad hos både länsstyrelsen och kommunerna som förstår sin uppgift och som kan arbeta i komplexa situationer

Rikard Silverfur är tydlig med att Sverige behöver färre riksintressen. Silverfur föreslår, liksom Nancy Mattsson en avvägningsventil, mellan PBL och MB just för att bostadsbyggande och stadsutveckling är så viktigt. Han vill att det ska genomföras en total ombyggnad av MB där riksintressena inte är uppbyggda på intressen som fanns på 70-talet, utan av nutida. MB fokuserar endast på att skydda intressen och främjar inte exploatering, eftersom den kom till i en tid där det ansågs att Sverige var färdigbyggt. Samtidigt som MB måste bli mer avvägningbar, behöver PBL bli mer främjande kring exploatering, menar Silverfur.

Länsstyrelsen får mycket skäll delvis på grund av de föreliggande lagarna, menar Silverfur. Dock har de en tendens att efterfråga fler utredningar och de är beslutsrädda. Trots kommunalt genomförda utredningar vågar de inte ta beslut och kräver därför ytterligare utredningar. Att länsstyrelsen inte kan dra ett streck när det inte behövs mer är deras största problem, menar respondenten. Silverfur anser att dialogen med länsstyrelsen är det som löser utredningsinflationen, eftersom lagen inte har ändrats och det fungerade för ett antal år sedan.

Silverfur medger att man redan genomfört reformer för att länsstyrelsen ska komma in tidigare i processen, såsom att ta bort de som första instans vid överklagande, men det har inte riktigt fungerat eftersom länsstyrelsen agerar fortfarande som granskare i stället för bidragare. De tekniska råden som övertagit rollen är inte lika kunniga heller och måste vara mer binära.

Kristina Alvendal tycker, liksom Rikard Silverfur, att Sverige har för många riksintressen. Hon tycker i stället för att lägga till fler riksintressen, bör lagstiftaren fundera över vad konsekvensen av riksintressena blir. Vad gagnar det Trafikverket att det finns ett riksintresse för infrastruktur? Hon menar att statliga myndigheter tar relativt sett över planmonopolet från kommunerna när de går in och gör sin tolkning av riksintresset. Kommunerna får allt mindre att säga till om i frågan, menar Alvendal.

Vidare tycker Alvendal att länsstyrelsens uppgift är att avväga vilket riksintresse som ska få företräde framför andra i olika fall. Det är för många handläggare som förespråkar det man är expert på. Liksom Silverfur tycker Alvendal att det är ett problem att lagstiftaren lyfte första överklagandeinstansen från länsstyrelsen till domstolarna, eftersom ett binärt synsätt inte passar PBL och MB. Domstolarna kommer alltid förespråka riksintresset. Hon har inte tänkt på en avvägningsparagraf tidigare, men säger att det vore klokt. Det är viktigt att se över hela MB eftersom målkonflikterna mellan lagrummen är stora.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Hur man minskar antalet utredningar handlar om kultur och arbetssätt som handläggarna arbetar efter, argumenterar Alvendal för. Hon menar att det finns ett handläggjarlotteri i all offentlig verksamhet. Vissa handläggare kräver mer utredningar än andra, utifrån kompetens- och erfarenhetsnivå. Det behövs mer riktlinjer gällande utredningsförfarandet som Boverket bör ta fram som funderar geografiska skillnader exempelvis. Många kommuner är vilsna i frågan och skriver ut oklara tjänstemannautlåanden som gör att länsstyrelsen behöver utreda ännu mer. Generellt sett tycker hon dock att länsstyrelsen kräver för många utredningar och det till trots att kommunerna anser att de inte behöver genomföras.

Till sist tycker Alvendal att det är helt obegripligt att länsstyrelsen inte är intresserad av att delta i de tidiga skeendena, trots att detta borde vara en av deras kärnuppgifter. Hon anser dock att länsstyrelsen vill komma in tidigare, men de har inte hittat formerna eller blivit tilldelade den uppgiften. Mer samordning på ett stringent sätt förespråkas.

Olov Schultz framhäver att frågan om att införa bostäder som riksintresse har föreslagits i statliga utredningar och negligerats. Varje generation måste utveckla sitt eget förhållningssätt till riksintressena. Han menade att riksintressesystemet fungerade i 25 år, men efter att nya personer tagit sig an systemet har det inte gått lika väl. Det är oklart för många hur det ska fungera, vilket gör att det tolkas på flertalet sätt.

Schultz betonar behovet av tydlighet och förutsägbarhet i systemet om det ska fungera effektivt. Även om ett område pekats ut som riksintresse är det inte omöjligt med någon sorts aktivitet eller tätortsutveckling i området. Hänsyn ska tas till varje enskilt fall. Boverket har fått en förstärkt roll att samordna riksintressena och Schultz är säker på att hans kollegor jobbar hårt med frågan.

Schultz tycker inte det största behovet är en avvägningsparagraf mellan MB och PBL, utan han tycker det är kompetensen som brister hos länsstyrelsen. Det måste finnas den där kompetensen att ihop med kommunen hitta avvägningar i den fysiska planeringen och inte läsa lagboken bokstavstroget. Schultz anser att det är viktigt att kommunen och länsstyrelsen har täta dialoger i tidiga skeenden av planprocessen, så båda parter har god kännedom om förhållandena.

Angående det ökande antalet utredningar menar Schultz att problemet ligger i den bristande kompetensen. Han påpekar att det krävs kunskap för att kunna avgöra när det inte behöver utredas mer och därför är kompetens hos samtliga organ den viktigaste frågan för den fysiska planeringen. Schultz framhåller att Boverket jobbat mycket med *Digital Service* för att stärka kunskapen hos myndigheterna.

Kristina Isacson framhåller att SKR tycker att riksintressesystemet inte underhålls av staten som det var tänkt att göras. Love Edenberg framhåller att det är besvärligt för många kommuner att länsstyrelsen agerar som en bromskloss. SKR anser att länsstyrelsen måste ta stor hänsyn till behovet av att bygga bostäder och de måste kunna göra rimliga och lämpliga avvägningar. Riksintressesystemet är ett gammalt system som inte uppdateras och som ingen tar ansvar över.

Hur kopplingen mellan MB och PBL ska förbättras är svårt, menar Isacsson. Hon lyfter EU-lagstiftningen som man förhålla sig till. Hon menar att PBL är uppbyggt på en stat-kommun-dialog och länsstyrelsen är den part som ska föra statens talan mot kommunerna. Länsstyrelsen arbetsformer har ändrats över tid och blivit mer grumliga. Om inte länsstyrelsen mäktar med att göra avvägningar skapas ett skav i planeringen och staten, som idag brister som planeringsaktör, behöver ta ansvar.

Love Edenberg konstaterar att i genomsnitt krävs det sju utredningar per detaljplan, vilket är betydligt mer än för cirka tio år sedan. SKR håller med kommunerna och tycker det är problematiskt att länsstyrelsen kräver så många, vilket är långt över vad som är rimligt. Edenberg framhåller dock att lagstiftning nog inte är lösningen, eftersom risken är att man i stället höjer nivån till något slags minimum för alla planprocesser. I stället bör fokus ligga på staten som planeringsaktör och vad de kan ta ansvar för att prioritera bostadsbyggande och kostnadseffektivitet. Isacsson framhåller att man i den statliga sfären tappar bort att det är kommunens ansvar att ta fram detaljplanen.

Problemet med att länsstyrelsen kommer in för sent i processen handlar om arbetsformer, menar Kristina Isacsson. Hos vissa fungerar det bra och hos vissa dåligt. Kommunerna, aktörerna och länsstyrelsen behöver en ökad dialog. Edenberg tillägger att man kan skruva på länsstyrelsens uppdrag och regleringsbrev, vilket gör att man kan tillsätta mer resurser och jobba på ett mer proaktivt sätt.

Thomas Kalbro tycker att bostadsförsörjningen ska vara ett riksintresse och ett flexibelt sådant. Det ska gälla i storstadsregionerna. Han menar att det behövs för att bostadssektorn ska erhålla större bidrag. Han tror det är tveksamt att marknaden klarar att driva bostadsförsörjningen själv nämligen.

Kalbro menar att en avvägning ska länsstyrelsen göra i deras instruktioner och de ska se till bostadsförsörjningen. Han tycker att avvägningen kan skrivas in i lagen, men han vet inte om det är lösbart. Kalbro menar att det huvudsakliga problemet är handläggarna på myndigheterna, där länsstyrelsen vill skydda intressen medan kommunerna vill bygga bostäder. Organisationen spelar roll, men han vet inte hur man kommer till rätta med problemet eftersom de har så olika syn på hur avvägningar ska ske. Efter erfarenhet menar Kalbro att det är ett problem att varje handläggare jobbar i sitt eget hörn och inte har kontakt med varandra.

Vad gäller utredningsinflationen som råder tycker Kalbro att det beror på självförtroendebrist hos handläggarna. Det är en rädsla för att göra fel som gör att de måste utreda varje litet frågetecken. Han menar att ledarskapet på myndigheterna behöver bli bättre.

Till sist menar Kalbro att det var bra att kommunerna nu kan kräva av länsstyrelsen att ta ställning efter planprocessutredningen, men det möttes av kritik från just länsstyrelsen som tyckte att åsikter kan man inte meddela så tidigt. Men att flytta över

länsstyrelsens uppgift till kommunerna är otänkbart, på grund av organisationsförändringen. Sammanfattningsvis handlar det om att förstå sitt ansvar som handläggare på länsstyrelsen, det vill säga inte bara att bevara salamandrar, utan även att göra avvägningar.

#### **5.5.4 Överklagandeprocessen**

David Josefsson börjar med att klargöra att i en rättssäker stat ska man kunna överklaga ett beslut om man påverkas av det, men han tycker att sakägarkretsen har blivit väl vid och därför kan för många överklaga. Han menar vidare att ett annat problem som uppstått är att samma beslut går att överklaga vid flera tillfällen. Varför överklagandeprocessen tar lång tid beror på att den ligger i MMD:s kö en längre tid, menar Josefsson.

För att komma till bukt med problemen tycker han att en symbolisk avgift för överklagan ska införas och att en restriktiv tillämpning av *Århuskonventionen* ska föras. Han tror vidare att de pengarna som regeringen adderar till domstolsväsendet kommer göra nytta och korta ledtiderna. Han tror också att antalet överklaganden kan reduceras genom att kommuner och exploatörer är mer lyhörda mot sakägare under planarbetet. Carl-Johan Engström är inne på samma spår. Att några parter utifrån sitt ägande bör ha självklara och kulturella rättigheter. Han pekar på fastighetsvärdena som sänks om ens fastighet till exempel skymms och där finns det en förhandlingssituation som exploatören eventuellt mer borde ta i beaktning. Engström menar emellertid att det kommer bli svårt att inskränka rätten att överklaga på grund av den ökade miljömedvetenheten. Han menar vidare att de som faktiskt överklagar har ett verkligt intresse och kunskap som de anser inte finns med i det slutgiltiga beskedet. Han betonar vikten av att alla parter ges möjlighet att uttrycka sig under samrådet.

Därför är han osäker på om en avgift behövs och i stället bör man fokusera på att det bara går att överklaga en gång. Han tycker arbetsformerna på domstolarna är ett problem och den slutliga instansen bör kunna värdera intressen och fatta beslut utan att dra ut processen genom att begära in ytterligare material från parterna.

Nancy Mattsson påpekar att det nuvarande systemet infördes 1987 då beslutandemakten fördes över till kommunerna och då var många oroade i propositionerna. Därför blev överklagandeprocessen en tillsyns- och granskningsmöjlighet för att hindra myndighetsmissbruk. Därför måste överklagandesystemet finnas för vi är alla människor och det kommer göras fel.

Mattsson påstår att EU-harmoniseringen medfört konsekvenser och kommit att strida mot vår PBL-kultur. Innan har det varit måste på att man måste yttra sig senast vid granskning för att sedan få överklaga, men EU-lagstiftningen säger att medborgarna alltid måste kunna överklaga myndighetsbeslut, vilket Mattsson tycker är bra eftersom man kan varit bortrest eller dylikt. Men då undrar Mattsson varför det ska finnas två förankringssteg i planprocessen om det ändå kan överklagas. Då föreslår hon att man kan skipa samråd och granskning.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Det andra missbruket, som även Josefsson påpekade, är Århuskonventionen som i grunden egentligen är helt rätt, menar Mattsson. Århuskonventionen är en konvention som ger rätten till miljöorganisationer att överklaga ett beslut om etablering, även om de inte är sakägare per se. Denna konvention har utökats och tolkats på ett sätt som möjliggör för nya miljöorganisationer att bildas och överklaga ett byggande, även om de inte har någon direkt koppling till området. Mattsson menar att det inte är oseriösa överklaganden, tvärtom. De bildar en organisation och då spelar det ingen roll om de får betala en liten avgift. Varför det är ett missbruk beror på att kulturmiljöfrågorna ska kommunen besluta om på grund av det kommunala planmonopolet och inte dessa kulturmiljöorganisationer.

Sammanfattningsvis menar hon att man ska fundera vad sakägare handlar om. Det handlar om rätten att bevaka intrång i sin äganderätt och minskade fastighetsvärden. Utöka och komplicera inte den rätten, samt ge inte fler tillfällen än som krävs. Det bör vara tillräckligt att klaga vid antagande.

Det som tar tid hos domstolen är att analysera överklagandens grunder och matcha dem med befintligt material. Överklaganden är ofta långa och omfattande, och att gå igenom dem är krävande. Mattsson tycker att länsstyrelsen kan tas bort som instans eftersom de oftast följer byggnadsnämndens beslut och det skulle minska tidskrävande processer, samt ge bättre fokus på viktiga frågor. Hon menar att tidsfrist är onödigt för det är oklart vad konsekvenserna ska vara. Man bör klargöra vad ”skyndsamt” innebär och göra en rekommendation.

Rikard Silverfur är försiktigt positiv gällande överklagandeavgifter efter att ha kollat på Finland som exempel. De har fått väldigt goda resultat då man fått bort de till synes irrelevanta överklagandena och det har lett till att Fastighetsägarna svängt i frågan. Han tycker vidare att kommunen ska sätta sig ned och identifiera sakägarna. De tycker inte till exempel hyresgästernas eller villaägarnas organisationer ska ha överklaganderätt om individerna redan har det.

Angående inkommande överklaganden liknar Silverfur domstolarnas arbete med ett sjukhus. Han tycker att man borde jobba med att, likt triage, direkt kunna avslå överklaganden om de inte har relevans.

Han tycker att det borde införas tidsfrister för överklaganden för både domstolar och länsstyrelser. De har emellertid inte kommit till insikt kring vad repressalierna ska vara om tidsfristen inte hålls.

När Kristina Alvendal diskuterar en eventuell överklagandeavgift menar hon att det verkar omöjligt att införa och därför har hon inte föreslagit det. Hon tycker dock att när det är uppenbart att man inte har talerätt bör man också få betala en administrativ avgift och dessa ärenden bör hanteras inom ”snabbspåret”.

Alvendal vill att en detaljplan ska bara kunna överklagas en gång och om den är förenlig med översiktsplanen får lagstiftaren fundera över om den ens ska gå att överklaga. Det

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

ska inte heller vara möjligt att överklaga ett bygglov som är i enlighet med detaljplanen. Överklagandeprocessen ska få en tidsfrist och det kan den få utan lagändring genom regleringsbrev, menar Alvendal.

Hon påpekar också problemen med tolkningen av EU-lagstiftningen som låter en överklaga, även fast personen eller organisationen inte gett sig till känna under processen, om det anses ha stor miljöpåverkan. Där kritiserar hon Sverige att man inte genomförde en lobbyinsats på ett tillräckligt bra vis. Det är helt orimligt och oseriöst att överklaganden kan vara tyst i sju år och sen överklaga.

Olov Schultz börjar med att konstatera att EU-inträdet 1995 har lett till uppenbara konsekvenser. Han menar innan inträdet gick överklaganden till regeringen och inte i huvudsak till domstolarna, vilket har förändrats där det gått från politiken till domstolarna. Han konstaterar även att länsstyrelsens roll inom överklagandeförfarandet har förändrats. Han pekar på att det finns tre principspår beroende på vad det är för slags överklagande.

Han diskuterar ifall en avgift skulle få bort de så kallade okynnesöverklaganden och han konstaterar att det varit uppe till förslag tidigare, vilket politikerna inte valt att gå vidare med eftersom rättssäkerhetsprövning inte ska vara förenad med en kostnad. Det har han dock ingen direkt uppfattning om. Han tycker att kommunerna måste vara mer lyhörda under samrådsprocessen för att sedermera kunna undslippa en hel del överklaganden. En tidsfrist för överklagandeprocessen är ingen rimlig väg framåt, menar Olof, och pekar på rättssäkerheten.

Om det ska införas en avgift eller ska begränsas vilka som kan överklaga är en fråga som Love Edenberg inte riktigt kan svara på, eftersom det är en politisk fråga och har med demokrati att göra, men han konstaterar att dessa processer måste bli kortare i vilket fall. Om domstolarna skulle bli bättre på att och får sortera bort okynnes överklaganden skulle det inte vara ett lika stort problem att många överklagar.

Thomas Kalbro tycker att frågan om överklagandeprocessen är överdriven. Han konstaterar att många överklagar, men i många fall kan domstolarna, om de hanterar det bra, lätt sortera bort de flesta överklaganden. Kalbro påpekar att det finns en spridd uppfattning att alla kan överklaga, men att det bara är de faktiskt berörda.

Kalbro vill att man fokuserar mer på kompensation för att fler detaljplaner ska bli genomförda. En plan ska inte stoppas, men om sakägare blir märkbart påverkad genom att ens fastighet "försvåras eller försämras" ska kompensation utges, vilket liknar expropriation.

Tidsfrister bland domstolarna, menar Kalbro, vore bra och hänvisar till planprocessutredningen som han medverkade i. Han menar att det kräver uppfyllande av ett par kriterier, vilket till exempel inte detaljplanearbetet gör som är beroende av så många faktorer. Både handläggning av lantmåteriförrättningar och ärenden hos domstolar uppfyller emellertid dessa kriterier och borde kunna ha en tidsfrist.

### **5.5.5 Planarbetets utformning**

David Josefsson upplever att detaljplaner i regel är väldigt detaljerade. De bör snarare gå tillbaka till att fokusera på byggnadsvolym och höjd. Planers användningar bör bli mer flexibla för att möjliggöra att mer byggs samt att det befintliga beståndet kan nyttjas mer effektivt. Han poängterar att Moderaterna har kommit fram till de tre stegen som i regel utgör den fysiska planeringen, det vill säga översiktsplan, detaljplan och bygglov, är i grunden en nivå för mycket. Därför bör hela planeringsprocessen ses över. Josefsson anser att något som bör ske är hitta sätt att förenkla så byggnader kan konverteras från kontor till bostäder eller vice versa utan för många hinder. Det kan komma på tal om en lagstiftningsändring för att underlätta att sådana åtgärder ska kunna ske, utan att en detaljplan behövs göras om på nytt.

Carl-Johan Engström poängterar att det är bättre att minska detaljgraden i detaljplanen för att i stället pröva intentionerna av planen i bygglovet. Detta kräver däremot att bygglovshandläggarna är kompetenta, förstår sammanhang och inte endast följer lagbokens steg. Engström påpekar att översiktsplanen kan användas som stöd vid bygglovsgivning, vilket var tanken när PBL infördes. Om detaljplanen inte ger allt för detaljerade villkor för en plats, blir det enklare för tillståndsgivaren att ta hänsyn till både översiktsplanen och detaljplanen vid bygglov. Han nämner även att det behövs fortbildning inom tillståndsgivande kretsar. Detta är något som inte förekommer i den grad det borde. Om prövningar ska bli effektivare kräver det kunniga och ajourhållna tjänstemän.

Nancy Mattsson anser att en rekommendation om maxtid för detaljplaneprocess bör vara två och ett halvt år. Hon nämner också att det kan vara aktuellt med någon form av tillsyn kring hur kommuner blandar ihop markäggarollen och planmyndighetsrollen, eftersom kommunen kan utnyttja dessa två roller till sin fördel, med höjda marknadsvärden på egen mark, och eventuellt indirekt till annan markägares nackdel.

Mattsson tycker att det är bekymmersamt att ledtiderna i kommunerna och utredningsmängden har ökat avsevärt med införandet av att planarbetet betalas löpande. Hon är förvissad att detta finansieringssätt är vad som minskat effektiviteten i planprocessen. Plankostnaderna bör i stället betalas med delbetalningar efter olika skeden, exempelvis efter samråd, granskning, antagande och laga kraft. Det bör också införas krav på kostnadsuppföljning, som en sorts bokföring av tid hos myndigheten. I denna redovisas vad som görs i de plan- och tillståndsärendena, vilket Mattsson tror tydliggör hur mycket resurser som behövs och var tid läggs.

Hon anser att om detaljerade detaljplaner ersätter bygglov riskerar det att påverka mindre aktörer från att ta risker, eftersom detaljplanen väntas utredas mer och byggrätten inte uppstår förrän planen vunnit laga kraft. Samtidigt blir flexibla detaljplaner väldigt osäkra, eftersom väldigt lite utreds och mer arbete väntas ligga vid bygglovsskedet, vilket förskjuter risken fram i tiden. Mattsson anser därför att det ”generiska pratet om detaljerade detaljplaner eller flexibla detaljplaner i form av få regleringar” inte är vad som är viktigt att diskutera. Problemet rör snarare de långa ledtiderna, som nämnts tidigare. Under långa detaljplaneprocesser kan marknaden



## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

ändras avsevärt. Det kan också vara relevant att göra processen med att ändra detaljplan efter genomförandetiden enklare.

Mattsson har tidigare varit delaktig i en utredning om införande av privat initiativrätt. Förslaget innebär att privata utvecklare ska kunna driva en planprocess till och med samråd. Detta kan på så sätt underlätta kommuners arbetsbörda och minska planköerna. Det gynnar även utvecklaren som har sökt planen, då planprocessen sannolikt kommer kunna förkortas med hjälp av förslaget. Anledningen till att det inte föreslås att privata utvecklare ska driva planen ända fram till antagande är att det då föreligger en risk att planförslaget inte har en politisk förankring, och riskerar därav att ej blir framröstat av den politisk godkännande nämnden. För att möjliggöra detta måste kontakter direkt mellan den privata fastighetsutvecklaren och länsstyrelsen tillåtas utan att kommunen ska behöva agera medlare, något som varit motvilligt från länsstyrelsens håll, enligt Mattsson. Detta skulle motverka misskommunikation mellan parterna och också öka transparensen för de olika aktörerna.

Rikard Silverfur för fram att det bör finnas en prioriteringsordning i kommunernas planköer, där planer som skapar störst nytta, exempelvis i form av tillkommande bostäder och kontor, prioriteras. Detta bör även gälla vid bygglov. Han anser att kommuner idag kan använda plankön som förhandlingsknep, det vill säga att om en exploatör inte går med på kommunens vilja hamnar projektet i fråga längre ner i kön.

Silverfur nämner att det bör finnas ett snabbspår för mindre ändringar av en detaljplan som inte har någon märkbar påverkan. Alternativt att en detaljplaneändring inte ens behövs, det vill säga att det går att ha en extensiv och tillåtande tolkning av planen för exempelvis småindustri, som knappt förekommer idag längre. Att planer är generella och flexibla anses bra, men det får inte glömmas att detta leder till högre initiala investeringar för att möjliga göra olika framtida användningar. Något som bör utredas är att införa produktivitetsavdrag inom kommuners plankontor. Detta är naturligt för offentliga verksamheter som är avgiftsfinansierade, eftersom de inte annars har incitament att arbeta effektivt. Silverfur tycker både, att ersätta dagens system med detaljrik detaljplan som ersätter bygglov eller generell detaljplan med prövning i bygglov kan vara intressanta åtgärder att ändra dagens planeringssystem. Däremot är det svårt att veta vilken som är att föredra. Ett system där båda tillåts har också sina fördelar, eftersom då kan den vägen användas som passar förutsättningarna bäst, men samtidigt skapar det en problematik kring att två system nyttjas parallellt.

Kristina Alvendal förespråkar att detaljplaneprocessen förkortas och blir mer förutsägbar. Hon nämner att i hennes rapport föreslås 18 månader som en rimlig maxtid för detaljplaneprocess. Fastighetsägaren skulle kunna vara delaktig i beställning av utredningar för att kapa ledtiden som upphandlingsperioden annars skulle ta. Alvendal nämner att för större projekt skulle dispens kunna begäras för att få utökad tid för planarbete. Detta ökar effektiviteten inom kommunen och tidsäkerheten för exploatörer. Hon nämner att kommuner och andra kommunala myndigheter i högre grad borde jobba med deadlines och att dessa hålls. Detaljplaneskedet bör inte ha löpande räkning eftersom det minskar incitamenten för kommunen att jobba effektivt.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Snarare bör det fungera som för bygglov, det vill säga att det är en förutbestämd tid som måste hållas, annars kompenseras den sökande parten genom utebliven fakturering. Detta leder till att skattekollektivet tar kostnaden om kommunen inte håller den bestämda tiden. Alvendal anser att detta är rimligt och att medborgarna får reagera på detta genom att rösta igenom ny politik vid nästa val, eftersom den politiska ledningen visar att de inte utnyttjar skattemedlen på effektivt sätt. Samtidigt ska kommunen belönas med bonus om de blir klara snabbare än vad som är bestämt.

Detaljplaner borde bli mer flexibla och robusta över tid, i synnerhet när det kommer till vilken användning som tillåts, eftersom planen då kan hålla under längre tid utan att behöva vara begränsande eller tvingas göras om, anser Alvendal. Hon understryker att det är ohållbart, miljömässigt såsom ekonomiskt, med lokaler som inte används eftersom planer inte tillåter ytan att ha annan användning. Detta borde samtidigt kompletteras med möjlighet till temporära bygglov.

Olov Schultz påpekar att många detaljer, exempelvis gestaltning, borde företrädesvis utredas i bygglovshandlingen snarare än i detaljplaneringen. Men det visar sig att det inte tillåts av domstolarna. Därför är många detaljplaner väldigt specifika och detaljrika.

Kristina Isacsson och Love Edenberg anser att det är otroligt svårt för detaljplaner att ha ett maxtak i tidsfrist. Detta eftersom det inte finns några begränsningar i planers storlek och omfattning, vilket medför att de har olika förutsättningar med olika processer. Om detta införs skulle någon essentiell del av processen behövas kapas, som exempelvis kommunens arbete, byggaktörers utrymme eller sakägares demokratiska rätt att påverka sin fysiska miljö. Det är viktigt att ha i åtanke att kommuner för skattefinansierad verksamhet med begränsade resurser och med sitt stora samhällbyggnadsansvar måste olika verksamheter balanseras. Prioriteras en verksamhet behöver en annan prioriteras ner.

Isacsson och Edenberg nämner att ett annat viktigt perspektiv är att det ser väldigt olika ut i olika kommuner. Ofta har rapporter ett storstadsfokus som inte tar kommuner med andra förutsättningar i hänsyn. Anledningen till att detaljplaner blir alltmer detaljrika är inte kommunernas krav utan snarare länsstyrelsens och andra myndigheters krav på utredande, som sedan måste låsas fast i detaljplanen med planbestämmelser. Det är ofta alltså samhällets ökade krav som leder till mindre flexibla detaljplaner, även om det förekommer att det fattas politiska beslut som reglerar planers utformning. Generellt sett handlar det om att planerna ska vara ändamålsenliga, vilket innebär att detaljplaner görs flexibla om det anses lämpligt och det inte finns faktorer som begränsar dem, exempelvis påverkade sakägare och närmiljö. I andra fall kan detaljplanen inte vara flexibel, eftersom den då inte tar hänsyn till viktiga frågeställningar som säkras upp i planen.

Thomas Kalbro anser att det är svårt för kommunerna att ha tidsfrister för hur lång tid detaljplanearbetet får ta. Detta eftersom det ofta är oförutsägbart vad som dyker upp i arbetet. Däremot finns det andra myndigheter som skulle kunna ha tidsfrister, bland

dessa är Lantmäteriet och domstolarna. Han anser att kommuner ofta har incitament för att driva igenom detaljplaner fort, då detta leder till framtida intäkter exempelvis från markförsäljningar och VA-avgifter. En stor brist inom kommuners plankontor är att det är fel kompetens inom förvaltningen. Dagens detaljplanering är i stor utsträckning projektledningsfråga eftersom det handlar om samordning mellan olika konsulter. Därför är dagens tjänstemän, som oftast är arkitekter och planerare, inte mest lämpade för uppdraget. Då är exempelvis lantmätare mer lämpade, eftersom de styrs mer av att kalkylen går ihop och att projektet blir genomförbart snarare än fastna i gestaltningsdetaljer.

Han tycker också att detaljplaner borde vara flexibla, eftersom deras syfte är reglera mot länsstyrelsen och sakägare, medan bygglovreglerar mot byggherren vad som tillåts. Däremot beror graden av hur flexibel planen är på var den befinner sig, där den i komplicerade miljöer som i innerstäder behöver vara mer specifik. Byggnadsregleringen behöver generellt sett inte vara så stor i detaljplaner utan mer tillåtande, likt det var i planer från 50- och 60-talet.

### **5.5.6 Maktdynamik**

David Josefsson konstaterar att maktbalansen mellan kommunen och fastighetsägaren kommit att väga över till kommunens sida, vilket måste vända tillbaka. Som förslag pekar han på att exploatörer ska kunna överklaga negativt planbesked. Vidare menar han att det politiska ledarskapet behöver uttrycka bättre att det faktiskt ska byggas mer och att de inte ska leta anledningar att säga nej. Han är positiv till en så kallad ”whistleblower”-funktion, men han tror också inte det är tillräckligt.

Carl-Johan Engström reflekterar kring den subjektiva naturen av känslor och hur det kan upplevas som verkligt för den det angår. Han funderar om det grundas i rädslor för att uppnå nya erfarenheter eller om det grundas i faktiskt djupa erfarenheter. Han betonar också vikten av en kultur av dialog är grundläggande för att hantera komplexa samhällspolitiska frågor. Det är också viktigt för politiker att diskutera eventuell oro och brist på tillit som råder.

Nancy Mattsson pekar på att det är ofrånkomligt när ett kommunalt planmonopol råder. Hon förespråkar en ökad transparens där det är öppet och tydligt. Byggföretag och fastighetsutvecklare bör kunna ge sina synpunkter och input, samtidigt som myndigheterna bör vara mogna att motta informationen och sedan fundera över det. Förhandlingsparter bör inte sträva efter att ”vinna”, utan snarare att uppnå genomförbara resultat. Att det idag finns detaljplaner som inte exploateras är en katastrof.

Det råder en ömsesidig uppfattning av bristande samarbetsvilja mellan byggaktörer och myndigheter, vars lösning ligger i att underlätta för kommunikation och förståelsen för varandras behov. För att finna denna lösning måste kanske en översyn av planeringsprocessen genomföras.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Att det råder en tystnadskultur beror på det kommunala markinnehavet snarare än planmonopolet, menar Rikard Silverfur. Det beror på att exploatörer är rädda för att inte kunna konkurrera om nästa markanvisning om man framför kritik mot kommunen. Silverfur spekulerar kring ifall exploatörer vågar uttrycka sin åsikt mer frekvent i kommuner med mindre markinnehav. Trots både Boverket och regeringen förtydligat att man inte får skriva kommunala särkrav i olika sorters genomförandevtal, fortsätter det skrivas särkrav. Kommunerna menar att de gör det när de säljer mark.

Kristina Alvendal har varit väldigt tydlig i sin rapport till produktivitetskommissionen att det råder stora problem med tystnadskultur, se 3.2.2. Hon menar att det är en svår fråga att hantera och hitta lösningar på.

Hon är ganska säker på att fastighetsägare inte kommer överklaga en detaljerad detaljplan eftersom det skulle ta fem år att producera en ny. Därför behövs det en visseblåsarfunktion och i vanliga fall finns det internt hos organisationer, men Alvendal ville att det skulle vara lite skamset för kommunerna att hamna där. Bolaget ska vara anonymt när de anmäler.

Olov Schultz menar att det är självklart att utvecklaren söker en bra dialog med en kommun som har stort markinnehav, vilket betyder att markanvisningarna har stor betydelse. Samtidigt är det lätt för den parten som har makten att inte inse att motparten "hukar sig" eller underordnar sig, medan utvecklaren är rädd för sin position. Schultz menar att det är ett vanligt fenomen i alla sorters maktstrukturer och branscher.

Kristina Isacsson konstaterar att tystnadskultur framförs med jämna mellanrum. De menar att det måste finnas utrymme för ett bra samarbetsklimat och parterna måste prata med varandra eftersom de "rör sig på samma bana".

Isacsson tycker att den enda lösningen är att kommunerna jobbar för en god samverkanskultur, vilket de gör genom att medverka till exempel på olika evenemang och vid andra tillfällen.

Love Edenberg framför att sådana förhållande gäller inte bara för exploatörer gentemot kommunen, utan även mellan kommunen och länsstyrelsen (staten). Många kommuner känner att de är underställda länsstyrelsen genom att de kan hota med att upphäva planen. Alla aktörer behöver en bra och öppen dialog, vilket det behöver jobbas på.

Thomas Kalbro lyfter Umeå som exempel där denna relation är konstruktiv och tystnadskulturen obefintlig. De hanterade frågorna genom att ha kvartalsmöten mellan kommunen och byggherrarna. Där diskuterade de frågor såsom kommunens framväxt, var det bör byggas, vilka etappindelningar projekt ska delas in i och när marknaden för ifrågasvarande projekt torde inträffa. Det hade de hållit på med i tio år och där fanns det ingen tystnadskultur. Kommunen var ärliga och menade att det inte är de som styr när en marknad inträffar, utan det får byggherrarna ta ett helhetsgrepp om.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Kalbro exemplifierar med en utredning som han genomförde för Umeå, vilken kommunen sedermera framförde direkt till byggherrarna som fick ge sin syn på den. Det gjorde att parterna hade en dialog om utredningen redan innan exploateringen initierats. Umeå låter inte planarkitekterna ta sådana diskussioner, utan det är endast exploateringskontoret. Umeås arbetsformer, är enligt Kalbro, banbrytande.

Kalbro sammanfattar det som att det inte är lagstiftningen som ofta behöver förändras, utan en kurs i socialpsykologi och organisationer hade kunnat lösa upp en stor del av de här problemen. Det är lätt att kritisera lagstiftningen, men ibland hade det eventuellt behövts en förändring av ledarskapet i stället.

### **5.5.7 Planmonopolets glidning**

David Josefsson tycker inte att det kommunala planmonopolet har centraliserats över tid, men det kommunala självstyret var mycket större förut. Trenden är att politikerna skärper upp regelverket, vilket gör att det blivit mer reglerat. Josefsson menar att det nödvändigtvis inte är bättre, utan i grunden vill han att det ska kommunala självstyret ska vara starkt.

Carl-Johan Engström tycker inte att det skett en centralisering av planmonopolet över tid, utan det har varit självklart att kommunerna skött stadsplaneringen ända sedan medeltiden. Därefter har det bara utvecklats och idag är planmonopolet bara intressant i områden där det finns en tillväxt, vilket gör att det råder en annan maktfunktion där än i resten av landet.

Nancy Mattsson konstaterar att kommunerna jobbar på ett helt annat sätt idag än på 90-talet med en annan kompetens. Det finns en inbyggd komplexitet i frågorna och det kräver en expertis. Över tid har kommunerna lämnat expertkompetensen, där man inte vet vad olika frågor och lösningar leder till för konsekvenser. Tidigare hade planarkitekten en roll närmare lantmätaren. Det är inte en centralisering, utan mer långsamhetens lovsituation, där uppfattningen att stadsbyggnad är svårt och bara specialister som kan svara på frågorna. Kunskapen har försvunnit från myndigheterna och de är därmed beroende av konsulter. Därmed borde vikten ligga i att återinföra makten till kommunerna för att denna utveckling ska stanna av.

Rikard Silverfur tycker att planmonopolet blivit mer harmoniserat nationellt, men inte direkt centraliserat. Det är fortfarande kommunerna som bestämmer och därför har inte makten förskjutits.

Silverfur menar emellertid att fler frågor blivit nationella med tidens gång, såsom riksintressen och avvägningar i MB, vilket lett till att frihetsgraderna och handlingsutrymmet minskat för kommunerna. Han menar inte att det är samma sak som att planmonopolet blivit centraliserat, utan dess frihetsgrader har begränsats. Den utvecklingen kommer bli alltmer påtaglig på grund av EU, tror Silverfur, vilket Sverige inte är riktigt rustade för att överbygga och där riskerar det att bli en centralisering. Därför föreslås en nationell planeringsfunktion.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Kristina Alvendal lutar åt att det skett en glidning av planmonopolet och det menar hon inte var intentionen. Hon menar att våra städer till viss del inte byggs av byggherrar och arkitekter, utan av domstolar. Alvendal menar att plan- och bygglagen var tänkt som en avvägningslagstiftning, men i takt med att den fått konkurrens av MB har det medfört en hierarki. Hon konstaterar också att länsstyrelsen är kritiska till allt fler detaljer och kräver mer än tidigare. Därtill kan det förekomma myndighetsaktivism. Olov Schultz tycker inte att det skett en centralisering av planfrågorna. Han menar att fram till 1987 skulle länsstyrelsen fastställa stadsplanen, men nu är det bara i vissa fall länsstyrelsen kan upphäva en detaljplan.

Det har emellertid kommit många direktiv och förordningar som griper in i kommunernas fysiska planering. Han förklarar det med att fysisk planering är ingen EU-kompetens, men miljö- och energifrågor är. Han menar att det är de små stegens tyranni, det vill säga att varje lovvärt steg blir till slut övermäktigt.

Kristina Isacsson har inte reflekterat över planlagstiftningens förändring som en centralisering, men konstaterar att det skett klara förändringar av PBL sedan 80-talet och att det är en spännande tanke med centralisering. Edenborg fyller i och säger att lagförändringarna har lett till minskat utrymme för kommunerna vad gäller rådgivning över mark- och vattenområden. Narrativet att kommunerna får göra vad de vill på grund av planmonopolet ligger långt från sanningen och mer med tiden, utan de har olika intressen, lagar och krav att förhålla sig till när de ska bevisa att det bör byggas på en specifik plats.

Thomas Kalbro konstaterar att det skett en glidning av planmonopolet. Han menar att politikerna inte tar bort någonting, utan adderar hela tiden och i den meningen blir det en glidning. Helt enkelt har det glidit tillbaka till staten och länsstyrelsen, vilket han nödvändigtvis inte tycker är dåligt eftersom en bebyggelse som på 50-talet är inte att förespråka. Kalbro reflekterar även kring att det eventuellt kan komma att bli ännu mer centraliserat på grund av EU-lagstiftning.

## 6 Analys

Detta avsnitt är rapportens analyskapitel. I kapitlet granskas och tolkas insamlade data i de olika studierna för att slutsatser sedermera ska kunna dras.

### 6.1 Planmonopolets historiska ställning

Före 1907 var kommunernas makt i en svagare ställning än vad som skulle komma att bli. Kommunerna hade inte lagtekniska medel nog att styra stadsutvecklingen och än mindre bebyggelseutvecklingen utanför staden. Med ökad vildvuxen bebyggelseutveckling tillsammans med dåliga förhållanden kunde politiker från olika partier och ideologier enas om att ändringar behövdes. Den gemensamma samsynen att städer hade stora brandrisker och att den hygieniska standarden var låg ledde till handling. Den första moderna bygglagstiftningen stiftades: 1874 års byggnadsstadga. Men eftersom byggnadsstadgan endast var en kunglig förordning utan att ha behandlats i riksdagen fick den ingen civilrättslig status och krav på stadskommuner att upprätta stadsplaner var därför inte verksamt. Trots motstånd från krafter som uppfattade det som intrång i äganderätten, trädde stadsplanelagen i kraft 1 januari 1908. Det tog sålunda drygt 30 år för politiken att få igenom en lag som till slut gav stadskommunerna makt att upprätta stadsplaner. Det får därför anses att argumenten med behov av rättsliga förhållanden mellan kommun och markägare, problem med bristfällig infrastruktur, bostadsmisär, dålig standard och brandrisker, oorganiserad utveckling av bebyggelse och städer vid tiden bedömdes starkare än motargumenten som den privata äganderätten, rätten till mark som handelsvara och möjligheten att exploatera för egen vinning.

Nästa större förändring inom den svenska fysiska planeringsapparaten som skedde 1931 gav det dåvarande stadsplanemonopolet ytterligare förstärkt ställning gentemot fastighetsägare. Däremot försvagades monopolet gentemot staten. Kombinationen av att staden då kunde skära ner bygggrätter och ta i anspråk oexploaterad mark utan kompensation för markägare samtidigt som staten gavs möjlighet att fastställa stadsplaner mot stadens vilja, bör ses som en glidning av planeringen till att bli mer centraliserat, eftersom makt flyttades hierarkiskt uppåt. Det vill säga från markägare till staden och från staden till staten, även om staten knappt nyttjat detta verktyg.

1933 påbörjades arbetet med den bostadssociala utredningen som påvisade att trångboddhet var en central utmaning. Detta gav upphov till en vilja av ökat statligt ansvarstagande av planering och i synnerhet bostadsplanering. Utöver ökat statligt engagemang i bostadspolitiken med riktade åtgärder mot att motverka trångboddhet, fanns det från statligt håll en vilja att kommuner skulle öka sin rådighet av markplanering genom ett ökat markinnehav. Det kan uppfattas som ytterligare en centralisering, genom att staten ger direktiv till kommuner att ytterligare styra stadsplaneringen, på bekostnad av privata aktörer. Det fanns samtidigt fortfarande en bild av att bebyggelse uppkom på olämpliga områden, i synnerhet i ytterkantområden, som inte var försörjda med tillräcklig infrastruktur, såsom vägar och VA. Det mynnade ut i 1947 års byggnadslag, som idag ses som starten på det kommunala planmonopolet.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Kommunens makt utökades till att innefatta bestämmande om var, när och hur bebyggelse ska tillkomma eller förändras. Kommunens ansvar och rätt att styra den fysiska planeringen ökade alltså successivt och tydligt genom 1900-talets första hälft. 1960 anförtroddes de lokala länsstyrelserna att representera statens medverkan i den löpande fysiska planeringen, vilket medförde ett decentraliserande steg i den svenska planeringsapparaten. Samtidigt ställdes det krav att införa en byggnadsnämnd i varje kommun, vilket ledde till ökat ansvar hos kommuner. Kommuner ålades också att upprätta byggnadsplaner, vilket tidigare gjorts av markägare. Det kommunala planmonopolet blev sålunda än mer fullänt. Bostadsbyggnadsprogrammen som kommunerna ålades att upprätta vart femte år från och med 1962 gav staten en riktlinje kring hur stora bostadslånemedlen behövde vara. Det utökade kommunernas planansvar snarare än utökade planmonopolet.

I propositionen från 1967 uttrycktes att huvudansvaret för samhällsbyggandet åläggs kommunerna, där viktigaste medlen är bland annat planmonopolet och den aktiva kommunala markpolitiken. Från statligt håll uttrycktes det att kommuner skulle ha god markberedskap genom att bygga upp ett markinnehav för minst 10 års byggande, vilket visade på en fortsatt stark kommunal planeringsmakt, men med stora påtryckningar från statligt håll. 1971 utvidgades planmonopolet. Definitioner omformulerades till mer inkluderande och bygglovspunkten blev mer omfattande. Båda dessa ändringar förstärkte kommunens verktygslåda vad gäller den fysiska planeringen. Vid denna tid skulle alla förändringar av markanvändning prövas av kommunen och därav var det kommunala planmonopolet som starkast genom historien, vilket senare kom att förändras. Trots politiskt motstånd som tryckte på för att det skulle leda till obefogade inskränkningar i markäganderätten och en fullständig reglering av markanvändning, fanns det politisk majoritet för genomförandet.

Med införandet av plan- och bygglagen 1987 kom planmonopolets ställning att förändras och ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare, kommun och stat förtydligades och ledde till en minskning av kommunernas och statens makt till fördel för fastighetsägares och medborgares rättigheter och ställning. För staten medförde den nya lagstiftningen en decentralisering av svensk stadsplanerings beslutsmakts efter decennier av centraliserande glidning.

Sveriges inträde i EU 1995 bidrog till anpassningar inom flertalet regelverk. Det kom att öka omfattningen av centraliserande drag inom svensk fysisk planering. Strax efter, under 1990-talets andra hälft ändrades plan- och bygglagstiftningen till att öka fokus på både miljö- och kulturmiljöhänsyn, vilket ökade kommuners skyldigheter och ansvarstaganden. När MB trädde i kraft 1999 kom åsyftade skyldigheter att förstärkas ytterligare, vilket följaktligen får anses som ett steg i centraliserande riktning av planeringsmakten.

Den nya plan- och bygglagen som trädde i kraft 2011 hade som huvudsyfte att processen för planering och byggande skulle förenklas, samtidigt som det skulle bli skärpt kontroll av byggande. Lagstiftningen reformerades till att både kommun, privata fastighetsägare och andra privatpersoner erhöi nya rättigheter och skyldigheter.



Specifika åtgärder som genomfördes kan ha haft centraliserande respektive decentraliserande effekter på planmonopolet, men i stort är det svårt att avgöra om det vid införandet av lagen fick planeringen att gå i en specifik riktning.

I tre av landets län, senare regioner, infördes regional fysisk planering som en del av planeringsprocessen, vilket kan påstås ha medfört en centraliserande glidning av planeringen inom förevarande län. Däremot har samverkan mellan kommuner blivit mer förekommande, även utanför dessa tre regioner.

Under de senaste åren har utredningsbördan för kommuner och fastighetsägare successivt ökat på grund av ökande krav från länsstyrelsen. Denna utveckling kan anses få planmonopolet att röra sig i en centraliserande riktning, ty länsstyrelsen, som agerar som regeringens utsträckta arm, åtar sig större inflytande inom den fysiska planeringen på de lokala aktörernas bekostnad.

## **6.2 Är det ursprungliga syftet aktuellt?**

När det kommunala planmonopolet infördes ansågs det finnas väsentliga brister i stadens utbyggnad och stadsplanerna som förelåg var undermåliga. Det fanns en uppsjö av föråldrad bebyggelse som hade behov av att saneras och anpassas till dåtidens tekniska krav som samhället ansåg som lämplig. Saneringen hade hindrats av många anledningar, såsom juridiska, sociala, ekonomiska och organisatoriska skäl, slogs det fast i den bostadssociala utredningen. Det var tydligt att den privata sektorn ansågs vara hämmande för att uppnå en konstruktiv stadsbebyggelse.

Därför ansågs syftet vara att kommunen var bäst lämpad att utföra den stadsplanemässiga saneringen och privata sektorn hämmande. Det konstaterades att saneringen inte skulle ske ur privatekonomisk lönsamhetssynvinkel, för det kunde inte ta i beaktning när en stadsplan var föråldrad utifrån sociala och tekniska synvinklar.

Idag är behoven annorlunda än på 1940-talet. Den största delen av bostadsbeståndet är inte eftersatt och de gemensamma anläggningarna, såsom VA- och vägnätet är mycket bättre. Det är fundamentalt för en fungerade samhällsbyggnad att påtala de sociala och ekonomiska intressena som underströks i den bostadssociala utredningen. Däremot råder det stor bostadsbrist i en majoritet av Sveriges kommuner som leder till storskaliga och negativa samhällsekonomiska effekter. Att långa ledtider i planprocessen är en bidragande faktor är något som Evidens konstaterar, eftersom det hade byggts 2 000 mer bostäder med kortare processer. Konsekvenserna av snabbare ledtider hade varit att bostadspriserna hade sänkts och rörligheten på bostäder ökat. Det skulle resultera i en högre välfärdsnivå och ökad tillväxt, vilket även Produktivitetskommissionen fastslår i sitt delbetänkande. Det bekräftas av Hsieh och Moretti, samt av Parkhomenko som konstaterar att till följd av markanvändningsregleringar felfördelas arbetskraften, vilket leder till produktivitetstförluster.

Å andra sidan är behovet av en reglering av markanvändningen fortfarande behövligt likt på 40-talet, vilket Kalbro och Lindgren argumenterar för. De menar att det finns motiv för lagar som reglerar markanvändningen eftersom det annars skulle ge upphov

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

till problem som kan liknas med problemen under det tidiga 1900-talet, såsom luftföroreningar, buller och olämplig utformning av byggnader. Det finns också ett starkt stöd från enskilda fastighetsägare att begränsa ens egen möjlighet att utföra vad man vill eftersom det ligger i fastighetsägarens intresse att undslippa negativ omgivningspåverkan.

I intervjuerna som genomförts har det funnits ett genomgående stöd för att reglera mark- och vattenanvändningen. Bland respondenterna i intervjuerna och i den historiska studien finns det till och med en betydande del som tycker att det behövs mer regional och nationell planering, men de flesta vill inte minska kommunernas självstyre. Det tillsattes till och med en förstudie om nationell fysisk planering som bland annat visade på problem med planlagstiftningen, en brist på nationella målbilder och kritik mot nationella myndigheters arbetsätt och samordning. Problembilden är något som Produktivitetskommissionen håller med om och de tycker att en av de största anledningarna att eventuellt flytta beslutandeinstansen är kommunala särkrav. I intervjuerna illustreras nationella angelägenheter som behöver hanteras såsom EU-överstatlig, tillväxtmål och det kommunala bostadsförsörjningskravet. Det sistnämnda är något som en del av respondenterna vill skärpa, men en andel vill öka bostadsförsörjningskravet på nuvarande sätt det är uppbyggt och andra vill införa en nationell planeringsenhet som kan hantera dessa frågor. Det är emellertid egentligen bara Produktivitetskommissionen som föreslår att beslutsinstansen kan komma att behöva centraliseras från kommunerna, men resterande parter som bidragit i undersökningen värnar om den lokala förankringen och demokratin.

Det är tydligt att under de senaste åren har regional planering blivit mer närvarande och idag är det Stockholm, Skåne och Halland som har lagstadgad regional planering. Det visar på en trend som kan komma att fortsätta eftersom arbetsmarknadsregionerna blir allt större och följer inte kommungränserna.

Däremot är det inte som på 40-talet att den privata sektorn ses som hämmande och är därför inte ett argument för att reglera markanvändningen. Där har åsikterna förändrats över tid. Tvärtemot råder idag en allmän uppfattning att privata fastighetsutvecklare borde kunna genomgå en mer effektiv planprocess, vilket skulle förkorta ledtiderna och därigenom möjliggöra för mer byggande som tillfredsställer efterfrågan. Efter ändring av PBL 2010 infördes möjligheten för byggherrar att söka planbesked av kommunen, vilket var ett försök att underlätta för exploitörerna, men resultatet har blivit att en stor del av de positiva planbeskeden läggs i en så kallad plankö hos kommunerna, eftersom kommunerna är inte tvingade att meddela när planarbetet ska påbörjas. Dessutom försökte lagstiftaren underlätta för utvecklarna i och med den statliga utredningen om privat initiativrätt, men den har fått utstå kritik från intervjurespondenter och några av utredarna som själva kan konstatera att kritik förelegat. Att länsstyrelsen behöver meddela planeringsbesked inom sex veckor är något som det ses positivt på i branschen, men det har inte löst problemen eftersom länsstyrelsens svar är alltför vaga och otydliga.

I intervjuerna som genomförts är det omtvistat om planmonopolet centraliserats sen sitt införande. De som anser att planmonopolet har centraliserats framför argumenten att politikerna successivt adderar lagar och regler, vilket i hög grad leder till att kommunen får mindre rådighet över markanvändningen. Efter att MB infördes 1999 har riksintressena och miljöintressena hierarkiskt överordnats bostadsförsörjningsintresset, vilket lett till fler överklaganden och utredningar. Det har lett till att fler planer bestäms i domstol efter att länsstyrelsen togs bort som första instans. Å andra sidan, de som inte tyckt att det precis nämnda är en centralisering håller med om det mesta, men menar att det kommunala självstyret fortfarande råder och att därför inte är en centralisering. Problemen med MB har varit omfattande ända sedan dess inträdande. Redan när MB infördes lyftes röster som var oroade över dess stopplagskaraktär och dess svaga samspel med PBL, som än råder idag. Sen har ratificeringen av Århuskonventionen 2005 fått oönskade konsekvenser för kommunernas självstyre, vilket nämns av flera av intervjurespondenterna.

### **6.3 Framtida förändringar**

Detta avsnitt är en analys som syftar till att utreda ifall det bör göras några förändringar vad gäller det kommunala planmonopolet framöver. Avsnittet adresserar lagstiftningen, men också brister i arbetsformer och samverkan.

#### **6.3.1 Regionplanering**

Arbetsmarknaderna växer och sträcker sig över kommungränserna. Det har lett till att regionalplanering blivit allt vanligare. Som tidigare nämnt i analysen har den lagstadgade regionalplaneringen förändrats från att bara förekomma i Stockholm för några år sedan till att både Skåne och Halland adderats. Om mer regionalplanering är mest lämplig för att effektivisera samhällsbyggandet är en omtvistad fråga.

När arbetsmarknaden ökar geografiskt behöver bostadsmarknaden följa med. Emellertid bygger inte alla kommuner i samma utsträckning sett till efterfrågan, vilket blir belyst i genomförda intervjuer. Det går att likna vid ett fall av *fångarnas dilemma*. I detta fall innebär det att om en kommun bygger ut bostäder och service, bär kommunen i fråga alla kostnader medan kringliggande kommuner drar nytta av de externa effekter som utbyggnaden medför i regionen. Om däremot ingen kommun bistår med utbyggnad gynnas inte heller någon kommun av utveckling. Däremot om samtliga kommuner bidrar med bostadsförsörjning och utbyggd service kommer alla kommuner bära kostnader, men samtidigt dra nytta av inte bara sina egna investeringar utan även andra kommuners satsningar. Åsikterna till åtgärder för detta är inte samstämmiga. Å ena sidan belyser många att kommunernas självstyre är viktig ur lokal förankring och demokrati, å andra sidan tycker många att det är viktigare att den övergripande planeringen förbättras.

De främsta åtgärdsförslagen som belysts i förevarande rapport är en ny kommunreform likt den som genomfördes i 70-talet, en överföring av beslutsfattandet till regionerna eller inrättandet av en nationell enhet för fysisk planering. Det finns även en opinion som anser att maktdynamiken inom fysisk planering bör lämnas oförändrad.

De två förstnämnda förslagen bygger båda på argumentet på att den fysiska planeringens gränser behöver ändras i takt med att demografin, komplexiteten i processerna och arbetsmarknadsregionerna förändras. Knäckfrågan är vad som är mest lönsamt och effektivt. En ny kommunreform skulle innebära en ny vardag för många människor och det har testats tidigare i Danmark tidigare, vilket en av respondenterna berättade om. Där tog det lång tid innan samhället acklimatiserades till den stora förändringen. Fördelen med ett sådant beslut vore att den lokala demokratin och förankringen skulle kvarstå, vilket många respondenter värderar högt. Beslutsfattande på regional nivå skulle resultera i det omvända, eftersom det redan idag finns en planeringsenhet kring bland annat infrastruktur som skulle göra det lättare att implementera, men beslutsfattandet skulle eventuellt hamna längre ifrån medborgaren.

Det finns en tydlig samsyn kring att bevara det kommunala planmonopolet, men även att det råder problem med samordningen mellan de olika instanserna. För att förbättra samordningen föreslås av flera aktörer en ny nationell planeringsenhet som fokuserar på att förtydliga visions- och målbilder, arbetar proaktivt med EU-lagar, effektiviserar myndighetsarbete och att regelbundet uppdatera lagstiftningen. För att öka incitamenten till kommunerna har det även föreslagits statliga stöd till de kommunerna som effektivt bygger ut till exempelvis skolor och VA. Förslaget anses å ena sidan leda till ett effektivare tillsynsarbete och enhetlighet över landet, men å andra sidan kan det ses som en centralisering av beslutsmakten, vilket leder till att planeringen styrs längre ifrån medborgarna.

Att lagstiftningen inte är det första som bör förändras för att komma till bukt med presenterade problem är en vanligt förekommande åsikt i studierna. I stället förs det ofta fram att det är en brist på ledarskap och kompetens bland de olika myndigheterna. Om bättre ledarskap skulle vara vanligare hade det lett till bättre samarbete mellan kommuner, vilket skulle göra att regionplaneringen inte hade behövts i samma utsträckning, framförs det. Många förespråkar färre i stället för fler instanser, vilket skulle kunna effektivisera processerna.

### **6.3.2 Länsstyrelsens roll och miljöbalken**

När MB infördes hade den varit efterlängtd och utredd länge. Det dröjde emellertid inte lika länge tills den blev ifrågasatt, i synnerhet från fysiska planerare. Konsekvensen av dess stopplagskaraktär och omfattning ledde till att både exploatörer och domstolar hade svårt att tillämpa den nya lagen. Att det tillsattes en statlig utredning med huvuddirektiv att samordna PBL och MB redan tre år efter dess ikraftträdande betyder att problemen var många. Då föreslogs det att MB- och PBL-ärenden i domstol skulle samordnas. Idag, ungefär 25 år senare, är problemen fortfarande många till antalet, visar samtliga studier och är en av de största anledningarna till allt ökade ledtider. Det är också bortom allt rimligt tvivel MB:s skyddslagstiftning och samordning med PBL, samt länsstyrelsens arbetsformer som leder till ökade utredningar, överklaganden och upphävanden. Idag krävs det sju utredningar per detaljplan, enligt SKR. Därmed är det försvarbart att förändra frågorna som rör länsstyrelsen, MB och riksintressen från grunden.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Åtgärdspaketet som bör införas är dock omtvistat. Det vanligaste argumentet är att det behövs en reform som ökar flexibiliteten och skapar en helhetssyn mellan intressena från MB och PBL. Att PBL är en avvägningslagstiftning, medan MB är en skyddslagstiftning medför svårigheter att samordna lagrummen.

Behovet av en lag som gör det möjligt att avväga mellan olika intressen är i princip fundamentalt, enligt de flesta. Det föreslogs till och med i den statliga riksintresseutredningen där de benämnde den som en ”ventil” mellan de olika lagrummen. Den efterfrågade paragrafen ska vara utformad så inget intresse överordnas ett annat. Enligt Produktivitetskommissionens senaste delbetänkande, Bygg i Tids rapport och många av respondenterna bör en sådan ventil vara menad att leda till avvägningar efter samhällsekonomisk nytta och kostnader.

Å andra sidan finns det en opinion som anser att en ventil mellan PBL och MB inte är tillräckligt effektivt, och att det i stället bör övervägas att 3 och 4 kap. MB integreras med PBL. Det skulle i sin tur potentiellt jämma ut intressena på ett sätt som inte annars är möjligt. Det kan genomföras genom en överflyttning av lagrummen eller genom ett upprättande av en ny lag.

Boverket har haft i uppdrag att samordna, utveckla och förnya riksintressena, vilket verkar ta tid. Generellt har sådant underhållsarbete sällan genomförts sedan MB:s ikraftträdande. Respondenter i intervjun har gett exempel på riksintressen som inte motsvarar dagens svenska behov och som kom till under en tid när Sverige ansågs vara färdigbyggt. De som förespråkar en nationell planeringsenhet tycker generellt att den ska verka som en tillsynsmyndighet mot riksintressena. Å andra sidan finns det röster som tycker att Boverket borde kunna genomföra det, trots det uteblivna resultatet av den nuvarande restaureringen. I riksintresseutredningen fanns det även förslag om att upprätta ett riksintresseregister för att lättare kunna överblicka de, vilket någon av nämnda organ skulle kunna initiera.

Vidare förekommer det röster som tycker att riksintressen ska vara tidsinställda, vilket skulle innebära att riksintressena skulle kunna förändras geografiskt eller tas bort när tidsperioden gått ut, och på så sätt hållas uppdaterade. Å andra sidan är frågan om det skulle behövas, ifall det funnits ett så kallat organ som såg över intressena.

Lagstiftningen är lätt att kritisera, men det finns även många aktörer som tycker att det är länsstyrelsens arbetssätt, kompetens och samordningsförmåga som brister i sitt uppdrag och blir till en ”bromskloss”. Respondenterna har påpekat att länsstyrelsen har hög personalomsättning och att deras kunskaper skiljer sig åt, vilket leder till att de inte har erfarenheten att ta beslut. Konsekvensen blir allt fler utredningar som både kostar pengar och tar tid.

Många påpekar att den främsta förbättringen länsstyrelsen skulle kunna åstadkomma är om de kommer med synpunkter tidigare i plan- och lovprocessen. Det har framkommit i genomförda intervjuer att länsstyrelsen, när kommunen ber om synpunkter tidigt i processerna, svarar vagt eller intetsägande. Å andra sidan har ämnet vidrörts i utredningen om privat initiativrätt där det föreslogs att planintressenten skulle

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

redan kunna erhålla synpunkter från länsstyrelsen efter positivt planbesked, för att kunna effektivisera utredningsförfarandet. För detta skulle länsstyrelsen kompenseras med mer statliga bidrag. Det verkar dock inte gett den effekten som efterfrågats. Emellertid är det tydligt att länsstyrelsens kompetens skiljer sig markant över olika regioner i landet.

Vad är då lösningen på problemet med länsstyrelsen? Flera respondenter påstår att lagstiftaren redan försökt genom att förändra länsstyrelsens roll från första instans till granskningsmyndighet, vilket dock har mött kritik eftersom MMD anses agera utifrån ett för binärt synsätt. Med dagens lagstiftning kommer domstolarna nästan enhetligt döma efter MB:s skyddande intressen. Det som nu föreslås är att skriva om länsstyrelsens regleringsbrev. De ska fokusera mer på tillväxt och inte lika strikt på ekologi. Vidare borde de bli mer flexibla i form av kompensationsmöjligheter ifall de anser ett annat intresse än exploateringsintresset är viktigare. Då behöver det å andra sidan säkerställas att den kunskapen finns, så synpunkter i stället för direkt avslag kan erhållas.

Att lösningen är att införa bostadsförsörjning som riksintresse tycker endast en av intervjurespondenterna. De flesta anser att Sverige har för många riksintressen. Det har också utretts ett antal gånger om det ska införas.

Författarnas erfarenheter av länsstyrelsen är relativt samstämmig med en stor del av respondenternas i studierna, det vill säga att länsstyrelsen inte är villiga att svara på den breda kritik som de erhåller. Författarna hade ett bokad möte med en handläggare på länsstyrelsen, men senare avböjde de intervjun när frågorna skickats över. Det tyder på en brist på transparens och kompetens att svara på den kritiken som tydligt varit uppe till diskussion i förevarande studie.

### **6.3.3 Överklagandeprocessen**

En del av planprocessen som inte påverkar alla planer, men som kan få betydande påverkan på tidsåtgången, är överklaganden. En detaljplan som leder till ny bebyggelse och förändrad markanvändning kan få stor påverkan på närboende och andra intressenter. Därför är det en självklarhet att dessa sakägare ska få sina röster hörda och om möjligt tillgodosedda. Det är även viktigt att möjligheten ges, om en planprocess inte har gått korrekt till, att överklaga efter antagandet av en plan.

Det har emellertid byggts upp en opinion, bland flera aktörer inom samhällsplaneringssektorn, att dagens överklagandeprocesser i stort utgör en stor osäkerhet, är oförutsägbara och drar ut på tiden i oproportionerlig utsträckning. I exempelvis landets två folkrikaste kommuner är överklagandegraden cirka 40 procent av antagna detaljplaner. Det förekommer flera olika förslag på åtgärder som skulle kunna effektivisera tidsåtgången av överklagandeförfarandets del i detaljplaneprocessen.

Det går att diskutera hur stor sakägarkretsen bör vara. Vilka anses beröras så mycket av en plan att de ska ha rätten att överklaga beslutet av dess antagande? En stor andel

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

av enkätrespondenterna, där både kommunala representanter som tjänstemän och politiker som privata fastighetsutvecklare, anser att en begränsning kan vara nödvändig, vilket en stor andel av intervjurespondenterna håller med om. Få förslag förekommer om vilka parter som bör begränsas att överklaga en detaljplan. Däremot nämns det i intervjustudien att diverse intresseorganisationer eventuellt inte ska ha denna rätt. En intervjurespondent uttrycker exempelvis att om en individ är direkt berörd bör inte en hyresgäst- eller villaägarorganisation ha rätten att överklaga. Vissa ser emellertid en svårighet i att begränsa rätten att överklaga, eftersom miljömedvetenheten successivt ökat.

Sedan Sveriges ratificering av Århuskonventionen har överklaganderätten blivit aningen oändamålsenlig. Trots att den infördes med goda intentioner har nu två olika överklagandeprinciper krockat, som skapar en diskrepans om överklagande av planer, vilket inte är optimalt. Det innefattar miljöorganisationers rätt att överklaga, vilket sedermera även övergått till att inkludera kulturmiljöorganisationer. Att i synnerhet den sistnämnda typen av intresseorganisationer ska kunna överklaga detaljplaner, som de onekligen inte kan räknas vara direkt berörda sakägare till, är något som författarna anser vidare bör utredas. Det får anses vara anmärkningsvärt att en part som ursprungligen inte haft rätt att överklaga, nu tolkas som berättigade. Att denna part frångår rätten till överklagande, kan ses som ett steg i att avgränsa sakägarkretsen.

En annan aspekt som bidragit till skiljaktighet och som Århuskonventionen medfört, är att berörda parter har getts rätt att överklaga, trots brist på medverkan under samråd eller granskning i planprocessen. Även det kan anses vara beaktansvärt. Om en sakägare ges rätt att överklaga, utan att under planarbetets gång uttryckt sin åsikt och därtill ej fått sin röst tillgodosedd, motsätter det PBL:s överklagandeprinciper. Syftet med de två stegen som sakägare ges rätt att uttrycka sig, samråd och granskning, går delvis förlorat. Därför kan vägen framåt antingen vara att, på ett eller annat vis, begränsa Århuskonventionens verkan på den svenska överklagandeapparaten, eller anamma konventionens verkan som den nya principen av överklagande inom planändringen. Om det senare anses vara vägen bör planprocessens utformning rimligen göras om, med exempelvis ett borttagande av ett av de två samrådsmöjligheterna.

Ett upprepande förslag som förekommer är huruvida det ska krävas en kostnad för att överklaga. Förslaget är emellertid en vattendelare. Bland både enkätrespondenterna och intervjurespondenterna är det förhållandevis jämn fördelning mellan förespråkare och motståndare till ett sådant förslag. Syftet med en sådan avgift skulle vara att skapa en tröskel för att faktiskt överklaga. Genom att den överklagande parten måste göra en ekonomisk insats får parten ett personligt intresse av ärendets utgång, vilket ökar förtroendet för dess motivering, så kallat ”skin in the game”. Om parten inte bidrar ekonomiskt finns risken att den inte har lika mycket att förlora och därmed inte lika stor trovärdighet i processen. Förslaget är tänkt att motverka att slentrianmässiga eller oseriösa aktörer, med agendan att generellt motarbeta nya planer, överklagar. Många aktörer inom både kommunal sektor och privat sektor upplever att denna typ av händelser förekommer i för hög utsträckning. Det är omdiskuterat hur genomförbarheten för en överklagandeavgift är samt huruvida dess eventuella effekter

är önskvärda. Det går att fundera på hur stor effekten skulle vara. Hur många överklagande skulle förhindras och vilka överklaganden skulle förhindras? Kan det vara vissa parter som, på grund av införande av avgift, avstår från att överklaga men egentligen inte var den tänkta målgruppen att exkluderas? Det beror sannolikt på vad en sådan avgift skulle bestämmas till. Eftersom möjligheten att överklaga myndighetsutövande ses som en självklar demokratisk rättighet av många, finns det risk att en överklagandekostnad skulle anses som en begränsning i vår demokratiska rättighet att göra sig hörd och få sin sak prövad. Motståndarna betonar även att överklagandeförfarandet skulle bli en pengafråga, där en parts ekonomiska medel påverkar ens demokratiska inflytande. En mindre summa som avgift skulle samtidigt inte nödvändigtvis beröra den målgrupp som var avsedd. Den politiska genomförbarheten för en sådan åtgärd är också ifrågasatt.

En intressant tanke som lyfts i intervjustudien är möjligheten för exploatörer att kompensera berörda fastighetsägare. Eftersom en ny detaljplan kan medföra en byggrätt som till viss del inskränker på närliggande fastigheter, kan det medföra en värdeminskning på dessa berörda fastigheter. Däremot kan byggrätten medföra en marknadsvärdeökning för exploatörens fastighet, varvid denna ökning potentiellt överstiger den aggregerade minskningen för närliggande fastigheter. På så sätt skulle exploatören kompensera för respektive fastighets värdeminskning, liknande expropriation, och samtidigt ha en nettovärdeökning. Detta skapar rum för förhandling mellan sakägarna och exploatören och bör kunna vara en möjlig utväg snarare än att detaljplanen avslås.

Det går att resonera om potentiella förändringar i processen kring inkomna överklaganden hos domstolar. Många parter förespråkar ett effektivare hanterande av överklagandeärenden. Det inkluderar ett snabbspår för avslag av överklaganden utan rättslig grund. En sådan åtgärd skulle kunna minska ledtiden, dels för de detaljplaner vars överklagande avslås, dels de detaljplaner vars överklagandeprocesser effektiviseras genom minskad arbetsbörda hos domstolarna. De överklagande som görs utan talerätt skulle också kunna åläggas en administrativ avgift. För att ytterligare effektivisera överklagandeförfarandet förekommer förslaget om att överklagan endast får göras en gång per detaljplan om den överensstämmer med översiktsplanen. Om detaljplanen däremot är stridande mot översiktsplanen, tillåts den överklagas till högre instanser, som också möjliggör prejudikatskapande.

För att komma till bukt med utdragna överklagandeprocesser är ett vanligt förekommande förslag att införa tidsfrist för domstolarnas handläggning. Det är en fråga med skiljelinje mellan de som förespråkar och de som motsätter sig förslaget. Vad som kan motivera ett sådant införande är att överklagandeärendet inte är beroende av andra myndigheters beslut, vilket är fallet för flera andra processer. Processen är även relativt standardiserad. Tidsfristen skulle bidra till att minska osäkerheten och öka tydligheten, särskilt för både kommun och exploatör, men även för den överklagande parten. Skepsisen till ett införande grundar sig i att en begränsning i domstolsarbetet är en begränsning i rättssäkerheten. Det är inte heller en självklarhet till vad konsekvenserna skulle vara om tidsfristen överskrids. Däremot vore det rimligt att om



tidsbegränsning implementeras, bör dispens genom ansökan om förlängd handläggningstid tillåtas.

### **6.3.4 Planarbetets utformning**

I takt med att antalet intressen och krav från samhället ökat har också detaljplanens bestämmelser ökat. Ökningen leder till att detaljplanen blir mindre flexibel över tid, i synnerhet de senaste decennierna när samhällets behov förändrats både genom demografiska förflyttningar och hur samhället använder nuvarande bestånd. Ökade bestämmelser flyttar också fram tillståndsprövningen från bygglovet till detaljplanen, visar rapporten *Detaljplaner i praktiken*, se 3.2.7. Å andra sidan kan det anses att samma prövning sker två gånger. Först vid detaljplanprövningen och sedermera i bygglovet, vilket kan anses vara dubbelarbete. Att den här förändringen är faktisk bekräftas av samtliga aktörsgrupper, i relativ mening, visar resultatet från enkätstudien.

De flesta av intervjurespondenterna tycker att detaljplanen borde vara mer flexibel och mindre detaljrik, vilket skulle uppdagas tillsammans med ett starkare bygglov. Idag ska detaljplanerna vara ändamålsenliga med sitt syfte, vilket inte uppfylls enligt flera av respondenterna. Det hade räckt med bestämmelser om byggnadshöjd och volym för att möta syftet, menar en av respondenterna. Å andra sidan är nackdelen med ej detaljrika detaljplaner är att det leder till större initiala investeringar för att anpassa fastigheten till framtida förändringar av användningen. Det är troligt att de alltmer detaljrika detaljplanerna beror delvis på andra aktörers krav, såsom länsstyrelsen, eftersom samhällets krav på projekt blir successivt högre. Annars är risken överhängande att detaljplanen överklagas.

En alternativ lösning vore att det skulle vara enklare att ändra en detaljplan. Förslag som erhållits i intervjuerna är att det vore önskvärt om det gick att ändra i detaljplan på ett flexibelt tillvägagångssätt om dess genomförandetid gått ut. Om syftet med planen kan upprätthållas, samtidigt som markanvändningen ändras bör det inte vara nödvändigt att upprätta en ny detaljplan, är den vanligaste åsikten. Ett tillåtande av ”icke-farliga markanvändningar” såsom bostäder och kontor bör kunna leda till mer flexibla markanvändningar, vilket i sig skulle leda till ett mer effektivt utnyttjande av nuvarande bestånd.

Respondenterna i intervjuerna är oeniga ifall det ska införas en tidsfrist i planarbetet. Frågan har blivit aktuell återigen till följd av Kristina Alvendals expertrapport till regeringens Produktivitetskommission. De som förespråkar en tidsgräns menar att det annars är omöjligt för fastighetsutvecklare att kunna planera och att det är ett incitament för kommunerna att effektivisera sitt arbete. Å andra sidan menar kritikerna till förslaget att det är omöjligt till följd av skillnaderna i planers storlek och omfattning. Det skulle leda till, vid större projekt, att inte alla delar av processen tas i beaktning och genomförs. Planprocessutredningen framför att det finns delar av processen som kan anta en tidsfrist eftersom de uppfyller vissa kriterier som att inte vara beroende av andra aktörer. Processer där en tidsfrist är mer passande är till exempel lantmåteriförrättningar och domstolsärenden, menar utredningen. Utredningen menar

också att det inte är bristen på kommunpolitisk ambition som är problemet, utan snarare samordningen mellan olika organ.

Å andra sidan är det bortom allt rimligt tvivel att det behövs incitament för kommunerna att arbeta effektivare. Om en tidsfrist inte är optimalt, finns det andra förslag som vill öka incitamenten för kommunen att effektivisera sina arbeten. I Bygg i Tids rapport föreslår de att kommunen inte ska kunna fakturera byggherren förrän detaljplanen vunnit laga kraft, eftersom stadsbyggnadskontoren är avgiftsfinansierade. Det skulle öka incitamenten, eftersom kommunerna inte borde vilja ligga ute med pengar. Om det inte är möjligt, föreslår en av intervjurespondenterna att det kan faktureras i alla fall efter varje avslutad delprocess. Därtill föreslår Produktivitetskommissionen ett återrapporteringskrav för offentliga myndigheter, likt en tidrapport. Syftet skulle vara att regeringen får bättre kunskap om vilka insatser som behöver tillämpas för att komma till bukt med problemen. Parallellt med de andra förslagen skulle det kunna sättas mer press på kommunernas finansiering i de fallen planbesked erhållits, eftersom utredningen om privat initiativrätt menade att kommunen ska meddela vilka beredningsunderlag som behövs redan vid beslut om planbesked. De kommunerna som därefter väljer att kräva fler utredningar bör stå för betalningen själva, menar Produktivitetskommissionen. Det hade ökat säkerheten för byggherren med avseende på framtida kostnader. Det orsakar också att kommunen behöver oftare ställa sig frågan om det verkligen behövs en extra utredning eller om det går att tidigarelägga beslutet. Å andra sidan kan det leda till negativa implikationer som att kommunen skulle avslå i högre grad eftersom all kunskap inte är erhållen.

Eftersom kommunen behöver arbeta mer effektivt behöver också dess arbetsformer förändras. När planbesked erhålls menar experter att många planer läggs i en så kallad plankö, eftersom det inte råder något krav på att meddela när planarbete ska påbörjas i planbeskedet. Plankön har kommit att bli en förhandlingsstrategi för kommunen, menar en respondent i intervjustudien, där byggherren kan nedprioriteras om kraven inte följs. Samsyn råder kring att kommunerna behöver bli bättre på att prioritera bland de olika planbeskeden i plankön och prioritera de som har hög samhällsekonomisk nytta. I expertrapporten till Produktivitetskommissionen föreslås en tidsfrist om fyra månader i plankön. Det skulle leda till att kommunen behöver arbeta mer effektivt och mindre strategiskt, men det skulle emellertid kräva mer kostnader. Att fler projekt genomförs bringar dock mer pengar till kommunerna.

### **6.3.5 Maktdynamik**

Till en början var delvis syftet med det kommunala planmonopolet att flytta makten från fastighetsägarna till kommunen, eftersom den privata fastighetssektorn ansågs hämmande. Sedan dess har en allmän enighet gradvis utvecklats där de flesta nu inser det ömsesidiga beroendet mellan kommunen och privata exploatörer. Emellertid är det många utvecklare som känner sig underminerade av kommunerna, vilket betyder att de är rädda att bli nedprioriterade i kommande markanvisningar om de uttrycker missnöje med kommunens särkrav och effektivitet. I genomförd enkätstudie finns det en avsaknad av konsensus mellan fastighetsutvecklare och tjänstemän på kommunerna.

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

De förstnämnda är tydliga med att de inte vågar uttrycka sig på det sättet de känner, till följd av en rädsla att inte bli prioriterade vid nästa markanvisning.

I expertrapporten till Produktivitetskommissionen föreslås en visseblåsarfunktion där de kommunerna som missköter sig ska bli uthängda på en webbsida. Syftet skulle vara att kommunerna skulle bli rädda att bli uthängda, vilket skulle öka incitamenten att hålla en bättre dialog med byggherrarna. Å andra sidan tycker de flesta att det är arbetsformerna och dialogen som det behöver främst arbetas konstruktivt med. Att hålla regelbundna möten där byggherrarnas åsikt lyfts redan innan projekten dras påbörjas ses som ett viktigt verktyg. Dessutom är det byggherrarnas uppgift att förstå när marknaden för ett specifikt projekt inträffar och därmed är kommunen beroende av en hållbar dialog med byggherrarna.

En annan anledning till tystnadskulturen som belysts är det kommunala markinnehavet. Det finns anledningar och tro att tystnadskulturen är mindre i kommuner med mindre markinnehav. Transparensen i markanvisningstävlingar är därmed viktig, för att känna förtroende för kommunerna. Å andra sidan är ett strategiskt markinnehav i tillväxtorter viktigt för att kunna exploatera på mark som anses vara samhällsekonomiskt nyttig.

Vidare leder grundlösa särkrav till högre diskrepans mellan aktörerna. Särkrav är olagligt och krav får endast adderas om de passar in med planens syfte. Trots att både Boverket och regeringen förtydligt lagreglerna är det fortfarande ett aktuellt problem. Produktivitetskommissionen konstaterar till och med att dagens förbud inte är tillräckligt strängt. Många av särkraven skrivs in i civilrättsliga avtal och tillsynen är inte tillräckligt bra. I studierna har sanktionsåtgärder mot kommunerna föreslagits.

Å andra sidan är det inte alltid kommunerna som är kravställaren, utan det har illustrerats att kommunerna känner sig ofta underminerade av till exempel länsstyrelsen som tycker sina intressen är överlägsen kommunernas. Det leder till en dominoeffekt där byggherrarna känner sig undergrävda kommunerna och tvingas på särkrav och utredningar.

Långa ledtider och tystnadskultur leder till att färre byggföretag lyckas etablera sig på marknaden, vilket resulterar i bristande konkurrens. Jämfört med de mindre, har de större bolagen kapital nog att bedriva sin verksamhet, trots problematiken. Bristande konkurrens är emellertid inte något nytt, utan regeringen påtalade det i sitt direktiv redan 2002. Det leder i sig till mindre innovation och tillväxt. Tystnadskulturen behöver därmed motverkas.

## 7 Slutsats

I detta avsnitt besvaras studiens tre frågeställningar genom att slutsatser dras. Det är i detta kapitel som förslagen till effektivare planlagstiftning och arbetssätt redovisas.

### 7.1 Första frågeställningen

Första frågeställningen syftar till att besvara ifall det kommunala planmonopolet centraliserats eller decentraliserats sedan dess införande. Rapportens analys belyser flertalet ämnen som drivit på en centralisering av planlagstiftningen och -processen. Dessa ämnen kan komprimeras till fyra huvudämnen:

- *Ökad hänsyn till miljö- och naturvärden*

Medvetenheten kring frågor som handlar om miljö och hållbarhet har ökat sedan införandet av planmonopolet och därför har lagstiftningen fått i uppdrag att skydda miljö- och naturvärden. Slutsatsen är att det skett en begränsning av kommunernas beslutsmakt till följd av att dessa intressen fått större påverkan.

- *Nationella intressen och lagstiftning*

Införandet av lagar på nationell nivå som påverkat både kommunernas och regionernas arbetssätt, samt nationella intressen som blivit starkare till följd av MB:s ikraftträdande har lett till att kommunernas beslutsmakt blivit mer begränsad. Dessutom avgörs fler beslut i domstolar och hos nationella myndigheter.

- *Överklaganden och domstolsbeslut*

En ökad frekvens av överklaganden har lett till att fler detaljplaner prövas i domstol, vilket leder till att fler beslut tas på nationell nivå än tidigare.

- *Behov av samordning och enhetlig tillämpning*

En naturlig del av planprocessens utveckling är att successivt fler frågor behöver samordnas och enhetligt tillämpas. En centralisering kan ses som ett tillvägagångssätt att säkerställa likvärdiga förhållanden för alla kommuner och undvika ojämlikheter.

Det kan även lyftas ett par ämnen som drivit på en decentralisering från staten:

- *Ökat medborgarinflytande och demokrati*

Under de årtionden som det kommunala planmonopolet verkat inom har demokratin och medborgarinflytandet utvecklats. Framför allt efter införandet av den nya plan- och bygglagen 1987 skärptes dessa punkter.

- *Flexibilitet i lagstiftning*

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Med tidens gång har flexibiliteten i vissa områden av lagstiftningen förbättrats. Exempel som införandet av enkelt planförfarande, planbesked och privat medhjälpande i detaljplaneprocesser har hjälpt lagstiftningen att bli mer flexibel.

Sammanfattningsvis har det kommunala planmonopolet glidit till att bli mer samordnat, att fler beslut tas nationellt och att nya nationella intressen tillförts, men även har demokratin fått större betydelse. Staten har, genom länsstyrelsen, fått ökad beslutsmakt. Enskilda har svårare att driva projekt, men lättare att stoppa genom den ökade överklagandemöjligheten. Det tyder främst på en centralisering.

### **7.2 Andra frågeställningen**

Den andra frågeställningen syftar till att besvara huruvida det kommunala planmonopolets syfte passar med dagens samhällsbehov. Utifrån studien går det att konstatera att syftet med det kommunala planmonopolet är att:

- Reglera och styra mark- och vattenanvändning och byggande
- Genom reglering sträva efter hållbar samhällsutveckling som tar hänsyn till sociala och ekonomiska intressen, samt miljöaspekter
- Möjliggöra effektiv bostadsförsörjning och god ekonomisk tillväxt
- Säkerställa fungerande infrastruktur och samhällsservice

I grunden är syftet passande utifrån dagens samhällsbehov. Däremot går det att tyda att ansvaret för en effektiv bostadsförsörjning är bristfälligt, liksom den ekonomiska tillväxten som det leder till. Exempelvis har tillkommande särslagstiftning påverkat det kommunala planmonopolet och dess syfte negativt i relativ mening. Därför anses det föreligga behov av förändringar inom och kring det kommunala planmonopolet. Nästkommande delkapitel redovisar förslag på åtgärder som syftar till ett effektivare planmonopol som i högre grad är anpassat till dagens och framtidens väntade behov.

### **7.3 Tredje frågeställningen**

Den tredje frågeställningen syftar till att besvara hur planlagstiftningen och planprocessen kan effektiviseras och därmed överensstämma med det kommunala planmonopolets syfte. Bristen som konstaterats i kapitel 7.2 är att bostadsförsörjning och ekonomisk tillväxt inte möjliggörs i den omfattning som behövs med nuvarande lagstiftning.

Till följd av denna slutsats föreslås 17 punkter som syftar till att effektivisera planlagstiftningen och -processen, vilket sedermera leder till ökad bostadsförsörjning och produktivitet. Förslagen bygger på förekomna reformer i den historiska studien, enkätstudien och intervjustudien.

- *Införande av en nationell enhet för fysisk planering*

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Den nationella enheten för fysisk planering är vital för att arbete med visions- och målbild upprättas och uppdateras, myndighetsarbete effektiviseras, lagstiftning uppdateras och att samordningen mellan olika organ förespråkas, samt ökar.

- *Delar i MB (i synnerhet kap. 3 och 4) flyttar över till PBL*

En majoritet av hushållningsreglerna i MB är frågor som rör fysisk planering. En förflyttning av lagrummen till PBL skulle undanröja den rådande hierarkin mellan lagstiftningen. Förslaget kan verkställas genom en ny stadsplanelag eller en integration i PBL.

- *Införande av ventil i MB som möjliggör för avvägningar med PBL*

PBL, som är en avvägningslagstiftning, och MB, som är en skyddslagstiftning, kan inte väga sina olika intressen med varandra. Därför behöver det införas en ventil i MB som möjliggör beslut som främjar samhällsekonomisk nytta och tätortsutveckling.

- *Riksintressena ska vara tidsbegränsade och hållas uppdaterade*

Vissa av riksintressena är föråldrade och passar inte med dagens allmänna intressen. Därför bör riksintressena vara tidsbegränsade och uppdateras med regelbundna mellanrum. Underhållet ska genomföras av passande myndighet såsom den nationella enheten för fysisk planering eller Boverket.

- *Antingen:*
  - *Reglera länsstyrelsens uppdrag i regleringsbrevet, så de fokuserar mer på tätortsutveckling och samhällsekonomisk nytta, eller*
  - *Länsstyrelsens uppdrag komprimeras*

Länsstyrelsen har för närvarande ett för ensidigt fokus. Deras regleringsbrev bör därför skrivas om där det formuleras att de ska fokusera i högre grad på samhällsekonomisk nytta. Om länsstyrelsen inte klarar av att genomgå förändringen bör deras uppdrag komprimeras och flytta över till den nationella enheten för fysisk planering.

- *Vid planarbete får kommunerna inte fakturera exploatören före detaljplanen vunnit laga kraft*

Kommunen måste få fler incitament till att effektivisera sin verksamhet. Eftersom stadsbyggnadskontoren finansieras genom planavgifter skulle förslaget innebära att kommunerna skulle sträva efter att slutföra sitt arbete så fort som möjligt.

- *Utredningar som tillkommer efter planbeskedsstadiet skall bekostas av beställaren*

Tilläggen som gjordes i PBL efter utredningen om privat initiativrätt gjorde att exploatören kan inhämta yttrande från länsstyrelsen redan efter positivt planbesked. För att öka den ekonomiska säkerheten för exploatören bör utredningarna som tillkommer därefter bekostas av beställaren. Det skulle även medföra att beställaren

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

funderar en extra gång ifall utredningen verkligen behövs och annars tar beslut om kostnaden är högre än nyttan.

- *Införande av tidsfrist för överklagandeprocessen hos domstolarna*

Domstolarna är inte beroende av någon annan aktör i processen och kan därför omgärdas av en tidsfrist, vilket skulle öka förutsägbarheten och effektiviteten i överklagandeprocessen. I studien har fyra månader föreslagits, men det lämnas öppet till lagstiftaren.

- *Införande av snabbspår hos domstolarna för avslag av överklaganden utan giltig grund där en administrativ avgift uttages*

För att domstolarna ska kunna effektivisera sitt arbete bör det införas ett snabbspår där okynnes överklaganden behandlas. De bör inte behöva genomgå en lika lång process som de andra med en klar grund. Överklaganden som räknas som okynnes ska även straffas med en administrativ avgift.

- *En detaljplan ska bara kunna överklagas vid en instans om den följer översiktsplanen*

Har detaljplaneområdet pekats ut i översiktsplanen bör den bara gå att överklaga en gång eftersom det får anses vara samhällsekonomiskt ineffektivt att pröva samma saker flera gånger juridiskt. Det skulle spara pengar och tid, utan att rucka på rättssäkerheten.

- *I första hand:*
  - *Avskaffa 13 kap. 11 § 3 p. PBL och sedermera Århuskonventionens påverkan på fysisk planering*
- *I andra hand:*
  - *Avskaffa samråds-/granskningsförfarandet*

Syftet med Århuskonventionen är god, men det är bortom rimligt tvivel att den strider mot det svenska planeringssystemets principer. Det bör inte vara tillåtet att överklaga en detaljplan om klaganden inte gett sig till känna under samråd/granskning eller är sakägare. Därför bör ifrågavarande lagrum tas bort och sedermera konventionens påverkan på svensk fysisk planering. Om det inte är tillåtet på grund av Sveriges ratificering av konventionen bör i andra hand samråds- och granskningsförfarandena tas bort, eftersom dessa får anses ha spelat ut sin roll i så fall.

- *Nationella enheten för fysisk planering ska meddela riktlinjer gällande vilka bestämmelser som bör/inte bör ingå i detaljplan där fokus är flexibilitet över tid*

På sikt ska detaljplanen vara mindre detaljrik och sedermera flexiblare så den är aktuell över längre tid. För att nå dit behöver den nationella samordningen kring vilka bestämmelser som ska vara med förbättras. Därför får den nationella enheten för fysisk

## Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

planering i uppdrag att sammanställa de mest essentiella planbestämmelserna och riktlinjerna.

- *Införande av en tidsfrist för tiden mellan positivt planbesked och planarbete*

För att motverka de så kallade planköerna där detaljplanerna kan stanna i flera månader bör en tidsfrist implementeras. I plankön är kommunen inte beroende av någon annan aktör, förutom länsstyrelsen, till viss del, som ska ge yttrande till exploatören.

- *Införande av ett förenklat förförande för ändring av detaljplan efter genomförandetidens slut*

Det måste bli enklare att ändra detaljplan om det exempelvis handlar om att ändra mellan de icke-farligen markanvändningarna såsom bostäder och kontor. Det sparar tid och pengar att inte behöva upprätta en ny detaljplan för denna sorts ändring.

- *Nationella enheten för fysisk planering ska utföra tillsyn mot kommunala särkrav*

De kommunala särkraven, som främst appliceras i genomförandeaftalen, leder till den rådande tystnadskulturen. Om tystnadskulturen ska motarbetas behöver särkraven försvinna och därför föreslås det att den nationella planeringsenheten ska sköta tillsynen av dessa särkrav. Om särkrav uppmärksammas bör det leda till sanktioner.

- *Ge direktiv till statlig utredning som utreder vilka som skall kunna överklaga detaljplaner*

Det råder bred enighet att sakägarkretsen är för stor och därmed är det för många som kan överklaga. Därför bör regeringen ge direktiv till en statlig utredning som utreder sakägarkretsen. Syftet bör vara att säkerställa att överklagandeprocessen är samhällsekonomiskt effektiv, men samtidigt inte ruckar på demokrati och rättssäkerhet.

- *Ge direktiv till statlig utredning som utreder ny kommunreform*

Arbetsmarknaderna växer och människor rör sig över kommungränserna. Emellertid bygger inte alla kommuner i samma takt som sina grannkommuner, vilket är problematiskt för tillväxten och bostadsförsörjningen. För att motverka ett fall av fångarnas dilemma bör staten ge direktiv till en statlig utredning som utforskar även andra ämnen än fysisk planering.

Dessa åtgärder har varierad grad av både omfattning och genomförbarhet. Somliga förslag kan behöva ytterligare utredning medan andra går att besluta och genomföra på kortare sikt. Några av de föreslagna åtgärderna är en förutsättning för att andra åtgärder ska kunna realiseras. Ett urval av förslagen kan sättas i verket enskilt, där andra förslag företrädesvis genomförs kombinerat med andra för att dra nytta av synergieffekter.

Avslutningsvis är slutsatsen att förslagen som redovisats kommer leda till både centraliseringar och decentraliseringar. Att införa en nationell enhet för fysisk



planering är en centraliseringsåtgärd. En förändring av länsstyrelsens uppdrag, införande av en avvägningsventil och förflyttning av riksintressena till PBL är exempel på decentraliserande åtgärder eftersom det integrerar intressena närmare den fysiska planeringen.

#### **7.4 Vidare studier**

**Kommunreform:** Studien har berört ämnet om att en ny kommunreform skulle kunna vara aktuell. Det finns intresse i att vidare utreda hur en eventuell kommunreform skulle kunna se ut, hur ett genomförande kan gå till, samt vad en kommunreform skulle ha för effekter på samhället i allmänhet och den fysiska planeringen i synnerhet.

**Strandskydd:** Ämnet är en del av det kommunala planmonopolet, men det har inte rymts inom gränserna för examensarbetet eftersom frågan har för många aspekter i sig själv. Därför bör det utredas vidare i andra studier hur strandskyddet kan utformas så samhällsekonomiskt nyttigt som möjligt.

**Myndighetsaktivism:** Denna studie har ej tagit hänsyn till eventuell myndighetsaktivism på kommuners plankontor och inom länsstyrelsen. Enkätstudien påvisar att politiker i låg grad går emot tjänstemännens förslag till beslut och därför har tjänstemännen stora möjligheter att bedriva egen agenda.

## 8 Felkällor

Rapportens metod har valts för att motverka bias och subjektivitet, vilket annars är svårt att undvika med förevarande ämne som är politiskt laddat. Metoden har bestått av trestegsmodell. Delar av den historiska studien har lett till enkätstudiefrågorna för att de ska vara väl avvägda bland opinionen. Från enkätstudien har rapportförfattarna bildat sig hypoteser som sedermera testats mot intervjurespondenterna. Därmed har rapportmetoden i första hand varit uppbyggd för att motverka bias och subjektivitet, vilket respondenterna har varit berättigade till i stället.

### 8.1 Metodologi

Bostadsbristen råder främst i storstäderna och där är också problematiken med långa ledtider som störst. Emellertid har enkätstudien skickats ut till alla kommuner i Sverige, eftersom författarna tyckt det varit viktigt att belysa samtliga problem som råder i landet vad gäller den svenska planprocessen. Konsekvensen är eventuellt att resultaten visar ett genomsnitt för Sverige och inte de specifika problemen som finns på landsbygden respektive storstäder. För att motverka dessa felkällor har kommunpolitikerna och -tjänstemännen fått svara på vilken storlek deras kommun innefattas inom SKR:s kommunuppdelning. Enkäten är utskickad till de största fastighetsutvecklingsbolagen, vilket kan leda till att problem som de mindre bolagen upplever missas.

Frågorna i enkätstudien har valts till följd av fakta som erhållits i den historiska studien. Frågorna är valda efter ämnen författarna ansetts ha förekommit mest frekvent i den rådande debatten. Risken är emellertid att författarna av misstag hoppat över texter där andra ämnen och lagförslag uppdagats.

Datainsamlingen har skett genom Microsoft Forms som sedermera har redovisat resultatet. Det är möjligt att programmet inte tar med statistik som anses nödvändig. Det hjälper dock att resultatet går att extrahera till Microsoft Excel där det själv går att plocka fram den data som efterfrågas. Datainsamlingen har varit viktig för att författarna ska kunna bilda hypoteser som testas i intervjuerna.

Återigen finns det en risk att intervjufrågorna inte tar upp alla ämnen som hela den svenska debatten tar upp, eftersom det bara är ett axplock av samtliga personer som arbetar runt det kommunala planmonopolet som svarat på enkäten. Författarna har dock försökt att bilda hypoteser runt samtliga segment av processen.

Intervjuerna har varit semi-strukturerade och därför har ämnen lyfts olika länge, vilket är en naturlig del av sådana intervjuer. Tiden har försökt struktureras efter hur viktiga ämnena är för intervjurespondenten och därmed har de fått prata hur länge de vill. Det finns en risk att vissa ämnen inte tagits upp i den proportion de påverkar frågeställningarna.

Den historiska studien har bestått främst av statliga utredningar och andra forskningsrapporter/-artiklar, men även propositioner och lagförslag. Dessa har studerats för att finna upphoven till förändringarna och därmed finns det risk att en del av förslagen inte vunnit laga kraft. Emellertid skapar dessa utredningar en bra uppfattning om vad behoven ansågs vara i samhället.

## **8.2 Urval**

Utgångspunkten har varit att respondenterna i både enkät- och intervjustudien ska täcka de flesta segment av bygg- och fastighetsbranschen. Fyra enkäter skapades och skickades ut till kommuntjänstemän, kommunpolitiker, fastighetsutvecklare och riksdagspolitiker. De tre förstnämnda enkäterna hade godtagbara svarsfrekvenser, medan den sistnämnda bör nästan bortses ifrån eftersom det bara var Socialdemokraterna som svarade i den. Moderaternas bostadspolitiska talesperson valde att ställa upp på en intervju i stället. Författarna valde att hålla denna intervju, men med åtanke att inte förhålla sig till svaren i för hög grad på grund av risken att erhålla en för ensidig bild av rikspolitikens syn på planmonopolet.

Utgångspunkten för urvalet till intervjuerna var att samtliga segment av branschen skulle vara representerade, det vill säga allt ifrån forskare, exploatörer, stadsplanerare, kommuner, regioner och länsstyrelsen. Samtliga valde att ställa upp, förutom länsstyrelsen som valde att tacka nej i efterhand till följd av kritik mot frågorna. Författarna konstaterar att det är en stor brist i arbetet att länsstyrelsen inte medverkar, eftersom kritik framförs mot dem. För att länsstyrelsen ändå ska vara delaktiga i rapporten har deras synpunkter från Riksintresseutredningen tagits med och i beaktning.

## **8.3 Mätresultat**

I detta avsnitt avspelas reliabilitet och validitet för rapportens mätresultat.

### **8.3.1 Reliabilitet**

Reliabiliteten anses vara stark i arbetet eftersom samtliga kommuner och många fastighetsutvecklare tillfrågats. Skulle arbetet göras om skulle förmodligen samma problem tas upp igen. Som tidigare råder det dock andra problem på landsbygden än i storstaden, men problembilden som tas upp i rapporten är generellt de som tas upp i den övergripande debatten. Intervjurespondenterna har valt eftersom deras erfarenhet inom området är hög och därför tar de upp ämnen som de stött på i verkligheten, vilket ökar studiens reliabilitet.

Förhoppningsvis förhåller sig rapporten inte sig stabil över tid. Juridik är förändrande och i rapporten föreslås 17 nya förslag som regeringen borde beakta. Därför är rapporten inte aktuell om förslagen vinner laga kraft och inte heller om regeringen väljer att avstå att gå vidare med de.

### **8.3.2 Validitet**

De flesta ämnen som rör det kommunala planmonopolet och planlagstiftningen tas upp i rapporten, vilket ökar dess innehållsvaliditet. Det som saknas är strandskyddet som också bestäms inom ramen för det kommunala planmonopolet, men det är en för stor fråga för att rymmas inom ramen för ifrågavarande arbete. Därtill har det inte varit fokus på bygglov och översiktsplanen, utan mer på detaljplanen och områdesbestämmelser. Det finns dessutom olika utredningar och expertrapporter som inte tagits upp. Det sänker validiteten på arbetet.

## 9 Litteraturförteckning

- Alvendale, K. (2024). *Ineffektivt stadsbyggande—Erfarenhet av nuvarande lagar, regler och arbetssätt i praktiken*.
- Blücher, G., & Graninger, G. (2006). Planering med nya förutsättningar—Ny lagstiftning, nya värderingar. *Stiftelsen Vadstena Forum*, 133–156.
- Blücher, G., & Lignell, C. (1991). *Ändring av detaljplan*. Boverket.
- Boverket. (2007). *Bostadspolitiken—Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år*. Boverket.
- Boverket. (2017). *Länsstyrelsen*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/roller-och-ansvar/lansstyrelsen/>
- Boverket. (2021). *Planhandlingar för detaljplan*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/handlingar/>
- Boverket. (2022a). *Fördjupad översiktsplan och planprogram ur ett brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/samhallsbyggnadsprocessen/fordjupad-oversiktsplanplanprogram/>
- Boverket. (2022b). *Planeringsbesked*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/planeringsbesked/>
- Boverket. (2023a). *Behov av bostadsbyggande 2023-2030*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/behov-av-bostadsbyggande/behov-2023/>
- Boverket. (2023b). *Detaljplaneinstrumentet*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/>
- Boverket. (2023c). *Detaljplanekravet*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/detaljplanekravet/>
- Boverket. (2023d). *Granskning*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/granskning/>
- Boverket. (2023e). *Länsstyrelsens granskningsyttranden över översiktsplaner*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-oversiktsplan/granskningsyttrande-oversiktsplan/>

Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Boverket. (2023f). *När en detaljplan får laga kraft*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/laga-kraft/>

Boverket. (2023g). *Områdesbestämmelser*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/omradesbestammelser/>

Boverket. (2023h). *Processen för standardförfarande i korthet*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/standardforfarande/processen-i-korthet/>

Boverket. (2023i). *Processen för utökat förfarande i korthet*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/utokat-forfarande/processen-i-korthet/>

Boverket. (2023j). *Vad är en detaljplan*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneinstrumentet/vad-ar-detaljplan/>

Boverket. (2023k). *Val av förfarande*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/val-av-forfarande/>

Boverket. (2023l). *Ändring av detaljplan*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/andring-av-detaljplan/>

Boverket. (2023m). *Överklagande av detaljplan och områdesbestämmelser*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/overklagande-av-detaljplan-och-omradesbestammelser/>

Boverket. (2024a). *Förbud mot egna kommunala krav på byggnadsverks tekniska egenskaper*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/krav-pa-byggnadsverk-tomter-mm/sarkrav/>

Boverket. (2024b). *Regional fysisk planering enligt PBL*. Boverket. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/regionplan/om-regionplanering/>

Bygg - helt enkelt!, 2008:68, SOU (2008).

Bygg i Tid. (2022). *Reformagenda: 16 förslag för kortare ledtider i plan- och byggprocessen*. Initiativet Bygg i Tid.

Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

Byggnadslag (1947:385), 1947:385 SFS (1948).  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/byggnadslag-1947385\\_sfs-1947-385/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/byggnadslag-1947385_sfs-1947-385/)

Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande: betänkande, 2015:109, SOU (2015).

Civilutskottets betänkande 2007/08:CU3, 2007/08:CU3 (2007).

En enklare plan- och bygglag, 2009/10:170, Prop. (2010).

En ny regional planering - ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, 2015:59, SOU (2015).

Evidens. (2022). *Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen*.

Evidens. (2023). *Överklagande av detaljplaner—Omfattning, effekter och orsaker*.

Får jag lov? - Om planering och byggande, 2005:77, SOU (2005).

Goda möjligheter till ökat välbefinnande, 2024:29, SOU (2024).

Hsieh, C.-T., & Moretti, E. (2019). Housing Constraints and Spatial Misallocation. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 11(2), 1–39.  
<https://doi.org/10.1257/mac.20170388>

Höjd Bostadsstandard, 1965:32, Inrikesdepartementet, SOU (1965).

Joutsiniemi, A., Vaattovaara, M., & Airaksinen, J. (2021). Empowered by planning law: Unintended outcomes in the Helsinki region. *Buildings and Cities*, 2(1), 837–855.  
<https://doi.org/10.5334/bc.116>

Julstad, B. (2021). *Fastighetsindelning och markanvändning* (7:e uppl.). Norstedts Juridik AB.

Kalbro, T., & Lindgren, E. (2024). *Markexploatering* (8:e uppl.). Norstedts Juridik AB.

Kalbro, T., Lindgren, E., & Paulsson, J. (2012). Detaljplaner i praktiken: Är plan- och bygglagen i takt med tiden? *KTH Royal Institute of Technology*.

Kommunal Markpolitik - Markpolitiska Utredningens Betänkande I, 1964:42, Sveriges Riksdag, SOU (1964). [https://weburn.kb.se/metadata/362/SOU\\_626362.htm](https://weburn.kb.se/metadata/362/SOU_626362.htm)

Konkurrensen inom bygg/bosektorn, 1990:62, SOU (1990).

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i

Det kommunala planmonopolets syfte – en analys av dess utveckling och effektivitet

byggnadslagen (1947:385), m.m. (Proposition 1971:118), Civildepartementet (1971).  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/kungl.-majts-proposition-till-riksdagen-med\\_fu03118/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/kungl.-majts-proposition-till-riksdagen-med_fu03118/)

Kungliga Maj:ts proposition nr 100, Riksdagen (1967).

Markanvändning och byggande: Principer för lagstiftning, 1974:21, Bostadsdepartementet, SOU (1974).

Markanvändning och byggande: remissammanställning, 1975:17, Bostadsdepartementet, SOU (1975).

Nationell fysisk planering, 2023:28, Ds (2023).

Naturvårdsverket. (2023). *Århuskonventionen*. Naturvårdsverket.  
<https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/internationellt-miljoarbete/internationella-miljokonventioner/arhuskonventionen/>

Ny plan- och bygglag: betänkande, 1979:65, Bostadsdepartementet, SOU (1979).

Parkhomenko, A. (2023). Local causes and aggregate implications of land use regulation. *Journal of Urban Economics*.

Planering och beslut för hållbar utveckling - Miljöbalkens hushållningsbestämmelser, 2015:99, SOU (2015).

Privat initiativrätt - Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning, 2019:9, SOU (2019).

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

Saneringen av stadssamhällenas bebyggelse, 1947:26, Sveriges Riksdag, SOU (1947).

Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2007). *Research Methods for Business Students* (Electronic resources; Fourth edition). Financial Times/Prentice Hall.

Solidarisk Bostadspolitik, 1974:17, SOU (1974).

Sveriges Kommuner och Regioner. (2023). *Grus i planeringsmaskineriet*.

Översyn av plan- och bygglagstiftningen, 2002:97, Dir. (2002).