



LUND UNIVERSITY

Missnöjda medborgares säkerhetsventil - en studie av överklagade detaljplaner

Henecke, Birgitta; Olander, Stefan

2003

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Henecke, B., & Olander, S. (2003). *Missnöjda medborgares säkerhetsventil - en studie av överklagade detaljplaner*. (Construction management publications). [Publisher information missing].

Total number of authors:

2

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Missnöjda medborgares säkerhetsventil?

En studie av överklagade detaljplaner

Birgitta Henecke
Stefan Olander

Nyckelord

Överklaganden, Detaljplaner, Malmö, Lund

Abstract

The primary aim of this study is to view the meaning, the function and the consequences of appealed community plans. A overview of the Swedish regulations has been made in addition to a empirical study of 63 appealed community plans in two municipalities in the south of Sweden, during the years 1996-2000. The study shows that approximately 25% of all the plans made have been the object for appeals. However of these plans only six of the appeals have been approved in some instance, and the major consequence has been a time delay of the projects attached to the plans with 3-12 months in the majority of the cases. This study has been limited to investigating the formal written documents, which only in part reviews the real conflicts of interest. Thus it is necessary to conduct further studies of specific cases in order to obtain a deeper understanding of the influences that different stakeholders have on the municipal planning process.

© Copyright Institutionen för Byggnad och Arkitektur, Avdelningen för Byggnadsekonomi, Lunds Tekniska Högskola, och Sociologiska Institutionen, Lunds Universitet, 2003

Publicerad 2003 av
Avdelningen för Byggnadsekonomi
Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund

Tel: +46 (0)46 222 74 21
Fax: +46 (0)46 222 44 14
E-post: bekon@bekon.lth.se
Internet: www.bekon.lth.se

ISSN 1651-0380

Construction Management nr ISRN LUTVDG/TVBP—03/3079--SE

Tryckt av KFS AB, Lund 2003

Förord

I den fysiska planeringen har kraven på en mer demokratisk planerings- och beslutsprocess ökat under senare år. Det har bland annat tagit sig uttryck i att en utvidgad krets av berörda har fått möjlighet att överklaga kommunala detaljplanebeslut. I denna rapport diskuteras innebörden och konsekvenserna av denna förändring. Utöver en litteraturgenomgång redovisas resultat från en studie av överklagade detaljplaner i Lund och Malmö under åren 1996–2000.

Studien har ingått som en av flera delar i två forskningsprojekt som berör problematiken kring förankring av byggprojekt. Projekten bedrivs i samarbete mellan Avdelningen för Byggnadsekonomi vid Lunds tekniska högskola och Sociologiska institutionen vid Lunds universitet. Bakgrunden till forskningsprojekten har varit ett intresse för samspelet mellan berörda aktörer i planeringen av olika typer av byggprojekt och inte minst utav konflikter och konfliktlösning i dessa processer. Överklaganden av planärenden har här betraktats som ett exempel på en intresse- eller värdekonflikt som inte funnit sin lösning inom ramen för den formella processen, utan istället hänskjutits till överinstanserna för avgörande.

Denna studie genomfördes i det inledande skedet av våra respektive avhandlingsarbeten. Ett bakomliggande syfte var delvis att generera hypoteser, frågeställningar och nya infallsvinklar, men även att ge underlag för val av studieobjekt inför följande fallstudier. En preliminär och kortfattad resultatsammanställning av studien har tidigare redovisats i en uppsats med titeln *”Överklagade detaljplaner – ett tecken på bristande förankring?”*, som presenterades på en nordisk konferens om urban- och bostadsforskning i Gävle den 26 – 28 september 2001. Utifrån uppsatsen har även två artiklar sammanställts som publicerats i tidskrifterna *Planera, nr 1 2002* och *Väg och vattenbyggaren nr 5 2001*. Genom finansiering av Byggrådet har nu en mer genomarbetad analys av studien kunnat genomföras. Vi vill därför rikta ett tack till Byggrådet för det stöd vi har fått för att ta fram denna rapport.

Vi vill även tacka alla de anställda vid Lunds och Malmö kommun som hjälpt oss i vårt arbete. I synnerhet Ros-Marie Nemrin på Lunds kommun och Karin Jönsson på Malmö kommun, för deras välvilliga och ovärderliga hjälp i arbetet med att ta fram de handlingar som var nödvändiga för genomförandet av studien.

Ett varmt tack riktas vidare till docent Britt-Marie Johansson på Sociologiska Institutionen vid Lunds Universitet, för hennes konstruktiva synpunkter på rapportens struktur och innehåll.

Slutligen vill vi tillägga att studien givetvis inte hade varit möjlig utan forskningsprojektens huvudfinansiering från SBUF, Banverket, Vägverket och Formas.

Lund augusti 2003

Birgitta Henecke
Sociologiska institutionen
Lunds Universitet

Stefan Olander
Avdelningen för Byggnadsekonomi,
Lunds Tekniska Högskola

Sammanfattning

Det primära syftet med denna studie är att belysa överklagandeinstitutets innebörd, funktion och konsekvenser i samband med kommunal detaljplanering. En genomgång har därför gjorts av hur överklagandena är reglerade i plan- och bygglagen, liksom av vilka intentionerna har varit enligt förarbetena. Statliga utredningar som belyst överklagande av planer har sedan summerats. En empirisk studie har även genomförts i form av dokumentstudier av överklagande detaljplaner i Lund och Malmö under femårsperioden 1996-2000. Sammantaget har 63 överklaganden studerats. Dokumentstudierna har sedan kompletterats med intervjuer med tjänstemän på kommunernas stadsbyggnadskontor och vid länsstyrelsen för Skåne län.

Utifrån genomgången av den rättsliga regleringen och den praxis som utvecklats framträder att den krets som har rätt att överklaga fortfarande är klart begränsad, även om en utvidgning skett i och med PBL. Den kommunala handlingsfriheten sätter dessutom tydliga gränser för vad de klagande har rätt att få utförligt prövat, vilket samtidigt de klagande i de studerade fallen ofta tycks framstå som omedvetna om. Det gäller även vad de enligt praxis förväntas tåla, exempelvis att man i tätbebyggda miljöer förväntas tåla försämrad utsikt och försämrade ljusförhållande och dylikt.

Studien visar att omkring en femtedel av de antagna detaljplanerna i såväl Lund som Malmö har överklagats under den studerade perioden. Det är något högre än det riksgenomsnitt på omkring 15 procent som tidigare studier visat på. Men studierna har också pekat på en generellt högre nivå i tillväxtregionerna, till vilka såväl Lund som Malmö kan räknas. Vår studie visar även att överklagandena i stor utsträckning har varit koncentrerade till kommundelar med en högre utbildningsnivå bland invånarna. En högre överklagandefrekvens kan emellertid också avspegla ett högre förändringstryck i dessa kommundelar.

De planer som överklagats i Lund och Malmö har en mycket blandad karaktär både vad avser ändamål och omfattning. De flesta av de överklagade detaljplanerna har dock gällt bostadsbebyggelse. Till stor del har det varit sakägare i traditionell mening, fastighetsägare, eller bostadsrättsinnehavare, som har överklagat planerna. Utvidgningen av besvärskretsen, genom en inkludering av hyresgäster och övriga boende, tycks alltså ha haft begränsad reell betydelse. I regel har det dessutom endast varit enstaka berörda som har överklagat, vilket delvis avspeglar det faktum att planerna har varit små och begränsade till ett fåtal fastigheter. Det har således endast förekommit ett fåtal överklaganden som ett större antal berörda ställt sig bakom. Det har då främst gällt planer för infrastrukturprojekt och olika bevarande- och varsamhetsbestämmelser.

Överklaganden baseras i regel på en blandning av såväl formella som sakliga grunder, liksom på en blandning av såväl allmänna som enskilda intressen som de klagande anser står emot den antagna planen. Det mest påfallande är den kritik som i omkring hälften av fallen har riktats mot den formella planproceduren. Här framträder en markant skillnad i förhållande till en tidigare studie av Boverket (1990) som visade att endast fem procent av överklagandena under åren 1987-90 rörde brister i den formella processen. Misstron mot kommunens handläggning och kritiska synpunkter på kommunens intresseavvägning kan med andra ord ha ökat i relation till att kommunernas planering har blivit allt mer beroende av exploatörernas ekonomiska resurser och till följd av kommunernas ökande behov av att bygga bostäder.

Majoriteten av de 63 överklagandena i Lund och Malmö har avslagits. Omkring hälften har enbart överklagats till länsstyrelsen medan övriga förts vidare för prövning även hos regeringen. Endast sex besvär har bifallits i något avseende i någon av överinstanserna. I regel har bifallen inneburit mindre jämkningar i planen och i enbart ett fall har detaljplanen upphävts. Överklagandena tycks därmed i begränsad utsträckning äventyra ett genomförande av planerna. En tämligen självklar följd av överklagandena är dock att de medför en större eller mindre fördröjning av tidpunkten för byggprojektets genomförande. En majoritet av de planer som överklagats till länsstyrelsen har dock handlagts inom tre månader. Av de planer som även överklagats till regeringen har den sammanlagda prövningstiden som regel inte överstigit ett år. Men i dessa fall finns också exempel på mycket långdragna processer.

Även om överklagande kan ses som ett grovt mått på kommunernas förmåga som konfliktlösare, vill vi betona att det är ett mycket grovt mått. Genom dokumentstudierna har vi dessutom enbart kunna fånga den skriftliga retoriken, vilken endast delvis kan antas avspegla de verkliga intressekonflikterna. Dokumentstudierna ger visserligen en viss inblick i sakägarnas upplevelser, men begränsad information om vilka faktiska möjligheter till påverkan sakägarna haft i den formella planeringsprocessen liksom vilka övriga intressenter som kan ha varit involverade. Det gäller även hur sakägarna eller andra berörda medborgare försökt påverka planeringen via andra kanaler som politiska partier, organisationer och intresseföreningar eller allmänna opinionsyttringar. Följaktligen visar det på behovet av fortsatta fallstudier för en fördjupad förståelse av konflikterna och interaktionen mellan olika aktörer i den fysiska planeringen.

Innehåll

FÖRORD	3
SAMMANFATTNING	5
INNEHÅLL	7
1 INLEDNING.....	9
1.1 BAKGRUND	9
1.2 SYFTE	12
1.3 AVGRÄNSNINGAR.....	12
1.4 METOD.....	13
1.5 DISPOSITION	15
2 DEN RÄTTSLIGA RAMEN.....	17
2.1 VILKA FÅR ÖVERKLAGA?	17
2.2 VAD FÅR ÖVERKLAGAS?	20
2.3 AKTUELL ÖVERSYN AV REGLERNA	22
3 TIDIGARE OCH SAMTIDA STUDIER	25
4 BESKRIVNING AV STUDERADE KOMMUNER.....	31
5 ANALYS AV ÖVERKLAGADE DETALJPLANER	35
5.1 ÖVERKLAGANDEFREKVENNS	35
5.2 VILKA PLANER ÖVERKLAGAS?.....	40
5.3 VILKA ÖVERKLAGAR?	44
5.4 SKÄL TILL ÖVERKLAGANDEN	45
5.5 UTFALL AV ÖVERKLAGANDEN.....	48
5.5.1 Bifallna överklaganden	50
5.5.2 Avslagna överklaganden	52
5.5.3 Avvisade överklaganden	54
5.5.4 Återkallade överklaganden	55
5.6 SAMMANFATTNING	55
6 SLUTDISKUSSION.....	59
7 REFERENSER.....	65
7.1 LITTERATUR	65
7.2 HEMSIDOR	67
7.3 FÖRTECKNING ÖVER STUDERADE PLANÄRENDEN	68
Malmö:	68
Lund.....	69
7.4 INTERVJUER.....	69

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den fysiska planeringen kan beskrivas som en komplex process i vilken många aktörer är involverade och där många motstridiga intressen ska beaktas. Konflikter mellan olika intressen och aktörgrupper är därför ofta mer regel än undantag när planer på nya bygg- och anläggningsprojekt presenteras. Att belysa och lösa de intressekonflikter som kan förekomma, framför allt genom samråd med olika parter, är därför en av den kommunala planeringsprocessens mest centrala uppgifter. Ambitionen har också varit att så långt som möjligt undvika överklagande från de berörda och att därigenom så att säga hänskjuta konfliktlösningen till överinstanserna. Fog (1989:76) har därför hävdade att överklagandena kan ses som ett grovt mått på kommunernas förmåga som konfliktlösare. Även Riksdagens revisorer (2000/01:14:67) har framhållit att överklaganden kan ses som en viktig indikation på hur plansystemet fungerar överlag.

Varför uppstår då konflikter så ofta i planeringsprocessen? Ja, delvis kan det ses som en naturlig följd av att projekten ofta har mycket mångfacetterade effekter. Samtidigt som de kan tillgodose ett efterfrågat behov av t ex nya bostäder eller förbättrade kommunikationer, kan de således medföra negativa effekter för dem som bor nära i form av försämrade ljusförhållanden, buller etc. De positiva och negativa effekterna fördelar sig dessutom sällan lika mellan de parter som berörs. De värderas också i regel på skilda sätt av de olika parterna, och nyttan av en åtgärd kommer därmed till stor del att bero på betraktarens ståndpunkt (Se exempelvis Davy 1997).

Enligt urbansociologerna Logan och Molotch (1987) handlar konflikterna i planeringsprocessen emellertid i första hand om att marken och den byggda miljön har skilda värden för olika aktörer. För de berörda medborgarna menar forskarna att miljön i första hand värderas utifrån dess *bruksvärde*. Utmärkande för detta är att det inte bara kan mätas i materiella tillgångar, utan även handlar om sociala och kulturella investeringar och nätverk, identitets- och symbolanknutna funktioner, vardagliga nyttjandemöjligheter, tryggheten i en känd miljö etc. (Ibid., s 17 ff samt 103 ff).¹ Dessa relationer karaktäriseras vidare ofta av starka känslor och band, även om känslan för miljön kan variera mellan olika individer och grannskap. Det som däremot, enligt forskarna, i första hand står i fokus för planerare och exploatörer är *bytesvärdet*, som handlar om marken och den byggda miljöns värde i exploaterings-, utvecklings- eller investeringssyfte (Ibid., s 23 ff samt 32 ff). Konflikten mellan bruks- och bytesvärden blir ofta uppenbar, menar de, när olika ingrepp planeras i den etablerade miljön som i större eller mindre utsträckning

¹ Detta är likaså ett fenomen som fått stor uppmärksamhet inom miljöpsykologin och som här omtalas som "place attachment", dvs. en stark känsla för platsen och dess befintliga bruksvärden (Se exempelvis Altman I, Low S (1992)).

förändrar förutsättningar för de boendes vardagsliv. När utvecklingsförslagen inte är i de boendes intresse, kan de således förväntas protestera och även organisera sig lokalt för att hävda platsbundna bruksvärden, enligt Logan och Moltoch (Ibid., s 37).

Logan och Moltochs resonemang kan ses som en analytisk förenkling och i verkligheten är förmodligen de olika parternas värdestrukturer mindre renodlade. Även för de boende torde således deras boendemiljö representera ett bytesvärde, åtminstone för dem som gjort en investering i en fastighet eller bostadsrätt. För byggherren torde det på motsvarande sätt vara av vikt att ha åtminstone det presumtiva bruksvärdet i fokus i sin planering, så att det planerade projektet har förutsättningar att svara mot ett behov hos de framtida brukarna. Kommunen är likaså skyldig att bevaka så väl framtida som befintliga bruksvärden. Men forskarnas resonemang är ändå intressant genom att det belyser vilka värden som kan antas dominera bland de olika parterna.

I senare studier av markanvändningskonflikter (se exempelvis Boholm 2000) tycks emellertid begreppen bruks- och bytesvärden i stor utsträckning ha övergivits. Istället har konflikterna i planeringsprocessen i första hand relaterats dels till en ökad risk- och miljömedvetenhet bland medborgarna, dels till en minskad tilltro till planerare, beslutsfattare och experter överlag. I studierna framhålls också att en ökad utbildningsnivå bland medborgarna i vårt land har medfört att förväntningarna på eget inflytande stigit, som även bl a maktutredningen (SOU 1990:44) påvisat.

Sammantaget framträder i studierna en samstämmighet om att villkoren för planeringen förändrats och att det blivit allt mer nödvändigt att involvera berörda medborgare. Det avspeglas för övrigt redan i förarbetena till den nya plan- och bygglag som infördes 1987. I propositionen framhölls bl.a. att medborgarnas medverkan var viktig eftersom; *”beslut som har tillkommit utan att allmänheten har beretts möjligheter att medverka i beslutsprocessen har ofta svårt att bli allmänt accepterade”*. Dessutom beskrevs information och debatt med medborgarna som nödvändigt för att garantera ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt (Prop. 1994/95:230:38). De berördas erfarenhetsbaserade kunskaper antogs med andra ord kunna skilja sig från planerarnas professionella bedömningar. Ett primärt syfte med den nya plan- och bygglag var därför att öka inslaget av kommunikation med berörda medborgare liksom deras möjligheter till inflytande över planeringen. Ett uttryck för detta var som delvis nämnts utökade krav på samråd, med en betydligt vidare krets av intressenter i jämförelse med tidigare. Ett annat uttryck var att den krets av intressenter som hade besvärsmått, det vill säga rätt att föra planfrågor och andra ärenden vidare till de statliga överinstanserna, utökades. Denna möjlighet att överklaga, som kan ses som en yttersta säkerhetsventil för medborgare som är missnöjda med ett planbeslut, kom dock fortfarande att vara begränsad till en snävare krets än den som skulle inbjudas till samråd, enligt samma lag.

Genom en rätt att överklaga olika planbeslut har alltså de närmast berörda getts en förstärkt ställning i planeringsprocessen, som förutom att garantera rättsäkerhet, gett ökad tyngd åt deras medverkan. Som Boverket (1990) tidigare har betonat ökar redan hotet om en förlängd process trycket på kommunen att ta hänsyn till deras synpunkter under planprocessen. Det är denna fråga, om möjligheterna att överklaga planbeslut, som vi ska uppehålla oss vid i denna studie. Som vi ska visa har samtidigt den utvidgade besvärskretsen, om än begränsad, starkt ifrågasatts av byggindustrins företrädare. Redan i samband med förslaget till en ny plan- och bygglag var flera tunga remissinstanser, där

ibland Svenska Byggnadsentreprenörföreningen, i sina remissvar kritiska mot det utvidgade medborgarinflytandet överlag (Se Ödmann 1992:148). Förändringen uppfattades som ett inte obetydligt hot mot en rationell och effektiv plan- och byggprocess. Inte minst de utvidgade möjligheterna att överklaga har sedan över tid fortsatt att vara en kontroversiell fråga. Återkommande signaler från byggnadsindustrin om s.k. okynnesöverklaganden, som leder till förseningar och fördyringar av byggprocessen, har dessutom lett till att flera offentliga utredningar genomförts för att belysa problematiken (t.ex. Boverket 1990, SOU 1994:134, Riksdagens revisorer 2001, Boverket 2002). Frågan är åter aktuell i den översyn av plan- och bygglagstiftningen som för närvarande pågår.

Byggindustrins problembeskrivning, vilken till stora delar berör att planprocessen måste bli tids- och kostnadseffektivare, har fått stor tyngd i debatten om överklaganden av detaljplaner. Men det saknas knappast motsatta problembeskrivningar som gör gällande att medborgarnas möjligheter till inflytande fortfarande är starkt begränsade och därför bör förstärkas ytterligare, dvs. ges mer tid och utrymme (Se exempelvis Khakee 1999). Enligt detta perspektiv bör alltså demokratispekter ställas mot exploatörernas effektivitetskrav. Det finns därför anledning att anlägga ett bredare synsätt på detta fenomen. Det handlar inte minst om att klargöra såväl hur den ursprungliga avsikten med överklagande av planer har sett ut, som hur utfallet sedan har blivit i praktiken.

1.2 Syfte

Det primära syftet med denna studie är ge en bred belysning av överklagandeinstitutets innebörd, funktion och konsekvenser i samband med kommunal detaljplanering. Som framgått av förordet har ett sekundärt eller bakomliggande syfte dessutom varit att få bakgrundskunskap inför fortsatta fallstudier av olika typer av byggprojekt, dels för en inledande analys av samspelet och maktbalansen mellan olika aktörsgupper, dels för val av fall.

Studien baseras på såväl sekundärdata, dvs. resultat från tidigare studier, som primärdata genom en kartläggning av överklaganden av detaljplaner i två kommuner i Skåne län under femårsperioden 1996-2000.² Med anledning av att byggandet allt mer koncentrerats till de så kallade tillväxtregionerna har två kommuner i den sydvästra och mest expansiva delen av Skåne valts ut, nämligen Malmö och Lund. Studien ger därmed underlag för jämförelser av överklagandemönstret i två kommuner av olika karaktär med avseende på såväl storlek som näringslivs- och befolkningsstruktur. (Se vidare beskrivning av studerade kommuner i avsnitt 4.)

Den empiriska studien har främst haft en deskriptiv inriktning, där följande frågeställningar har varit centrala:

- Hur vanligt är det att detaljplaner överklagas?
- Vilken typ av detaljplaner överklagas?
- Vilka är det som överklagas?
- Vilka skillnader framträder mellan kommuner av olika socio-ekonomisk karaktär?
- Av vilka skäl överklagas planerna?
- Vilken kunskap om lagstiftningens innehåll och praxis avspeglar överklagandena?
- Vad har överklagandena resulterat i?
- Hur har överinstanserna (länsstyrelse, regering) motiverat sina beslut?

1.3 Avgränsningar

Anledningen till att studien avgränsats till överklaganden av *detaljplaner* är att detaljplanen är den mest reglerande planformen. Den innebär en formell avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen och är bindande vid senare bygglovsprövning. Genom att detaljplanen i PBL fått en mer bindande, detaljreglerande och mindre flexibel karaktär har också betydelsen ökat av att sakägarna bevakar sina intressen i samband med planprocessen. Som en följd av att länsstyrelsens fastställelseprövning tagits bort, faller det numera på den enskilde själv att se till att en rimlig avvägning skett mellan de samhälleliga och de egna intressena (Se exempelvis Larsson 1998:87). Det har därför ansetts särskilt viktigt att detaljplanen arbetas fram i demokratiska och lagreglerade former.

² Utgångspunkten för urvalet har varit det år planen antagits av byggnadsnämnden eller kommunfullmäktige.

Även de *områdesbestämmelser* som överklagats under perioden har tagits med i studien. De utgör dock en försumbar del med anledning av kommunerna i relativt ringa grad väljer detta planinstrument. Områdesbestämmelser kan tillämpas för begränsade områden som inte omfattas av detaljplan och när bestämmelser endast behövs i några få avseenden, exempelvis för att säkerställa syftet med översiktsplanen. De är följaktligen inte lika detaljreglerande som detaljplaner. De har emellertid en sk besvärssavskärande effekt som gör att efterföljande detaljplaner och beslut om bygglov etc., som överensstämmer med tidigare områdesbestämmelser, inte kan överklagas.

Vad gäller *bygglov och förelägganden* har en tidigare studie (Fog m fl 1992) visat att dessa överklagas i betydligt mindre utsträckning än detaljplaner, endast någon procent överklagades till Länsstyrelsen. Denna skillnad förklaras i studien med att lovärenden rör mer avgränsade frågor, där viktiga villkor redan lagts fast i detaljplanen. Vi har därför valt att inte närmare studera överklaganden av lovärenden.

Överklaganden av *översiktsplaner* har valts bort med anledning av att översiktsplanens viktigaste funktion är att ge en redovisning av förhållanden av allmänintresse och avvägningar mellan dessa intressen. Även om kända enskilda intressen ska beaktas sker en avvägning i förhållande till enskilda intressen huvudsakligen i efterföljande plansteg. Översiktsplanen är inte heller rättsligt bindande och kan dessutom endast överklagas på formella grunder, enligt reglerna för kommunalbesvär, och inte på sakliga grunder.

1.4 Metod

En genomgång har inledningsvis gjorts av hur överklaganden är reglerade i plan- och bygglagen, liksom vilka intentionerna varit med bestämmelserna enligt förarbetena. Statliga utredningar som belyst överklagande utifrån olika perspektiv har sedan studerats.

Den empiriska studien baseras i första hand på dokumentstudier av överklagade detaljplaneärenden, vilket inneburit studier av primärmaterial i form av de aktuella planakterna. Dessa planakter består i regel av ett digert underlagsmaterial. Här finns planhandlingarna, dvs. plankarta med planbestämmelser, plan- och genomförandebeskrivning för tolkning av planen samt samrådsredogörelse och utlåtande efter utställning, vilka behandlar de synpunkter som kommit in under planprocessen. Här återfinns också i regel protokoll från möten i nämnder och fullmäktige där ärendet behandlats, utredningar, skrivelser, artiklar etc. Planakterna varierar av naturliga skäl i omfång beroende på ärendets komplexitet, i de undersökta fallen från en A4-mapp till flera arkivkartonger med material. Ibland har det följaktligen varit mycket tidskrävande att få en överblick över materialet. Primärmaterial har emellertid varit en nödvändig källa eftersom sekundärmaterial i form av statistik, sammanställningar och analys av överklagande i stor utsträckning saknas på kommunal nivå.³

³ Detta förhållande, att många kommuner har en bristfällig statistik över utvecklingen av överklagade planer och bygglov, har även kommenterats av Riksdagens revisorer. De anser att Boverket i samverkan med länsstyrelserna bör ta initiativ till att förbättra statistiken, uppföljningen och analysen av överklagade PBL-beslut och att regeringen fortlöpande bör hållas informerad om utvecklingen inom området (Riksdagens revisorer 2000/01:14:66). Motiveringen är främst att utvecklingen av överklagade PBL-ärenden anses av Riksdagens revisorer vara en viktig indikation på hur systemet fungerar (Ibid., s 67).

Även om analyser av överklaganden saknades i båda kommunerna, fanns i Malmö kommun sammanställningar över grundläggande uppgifter om vilka detaljplaner som antagits respektive överklagats under den aktuella tidsperioden. I Lund saknades motsvarande, vilket medförde att uppgifterna om vilka planer som överklagats fick sökas dels via stadsbyggnadskontorets diarium, dels i protokoll från kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

För ett enhetligt urval av data från planakterna har sedan en registreringsmall använts, som avsett att medge både kvantitativa och kvalitativa beskrivningar av planärendena. Mallen har inneburit en registrering av följande uppgifter:

- planärende och benämning,
- planförfarande,
- sökande/initiativtagare,
- typ av förändring/planens syfte,
- antal överklagande,
- överklagande parter (dvs. fastighetsägare, bostadsrätts- eller hyresrättsinnehavare, boende, förening osv.),
- skäl för överklagande,
- utfall,
- överinstansens motivering,
- handläggningstid (dels för handläggning av överklagandet, dels totalt, dvs. från det att beslut fattats om att påbörja planarbete till dess att planen vunnit laga kraft.)

Ibland har sökta uppgifter saknats i akterna och kompletterande uppgifter inhämtats från länsstyrelsen.

Från början hoppades vi att det skulle vara möjligt att göra vissa jämförelser mellan överklagade och inte överklagade detaljplaner, för att kunna sätta skillnader i överklagandefrekvens mellan olika typer av planärenden och olika stadsdelar i relation till faktisk planaktivitet i dessa avseenden. Till följd av att sammanställningar med uppgifter om planernas ändamål och läge saknades i båda kommunerna, och det tidsmässigt inte framstod som möjligt att göra egna sammanställningar, kunde tyvärr inte denna förhoppning infrias fullt ut. Vi valde dock ut ett år under femårsperioden, där valet föll på det år då planaktiviteten varit som högst - det vill säga år 2000, för vilket uppgifter om samtliga planer samlades in. För de planer som inte överklagats sammanställdes då uppgifter om planens ändamål, läge i kommunen och handläggningstid.

Dokumentstudier har som alla andra metoder såväl fördelar som nackdelar. En fördel är att det är en icke-reaktiv datakälla, till skillnad från intervjuer och deltagande observation. Dokument är en produkt av den kontext de tillkom i och har en existens som är oberoende av undersökningen. I detta fall har dessutom som regel inte några svårigheter funnits med att fastställa dokumentens äkthet och i planakterna har funnits uppgifter om ursprung, tillkomstmotiv, upphovsmän och den kontext där de tillkom. Möjligheterna är samtidigt begränsade att avgöra hur opartisk den beskrivning som ges är, vilket i synnerhet gäller besvärsskrivelserna. I dessa skrivelser kan och bör istället en tendens eller partiskhet förväntas, då själva syftet är att påvisa hur planen negativt påverkar den berörde. De bygger följaktligen på att de klagande kan lyfta fram övertygande argument som talar för deras sak och mot den antagna planen. Vi har dock inte valt att ägna oss åt en fördjupad

tolkning av dessa texters olika meningsmöjligheter, utan istället valt att registrera de faktorer som de klagande explicit fört fram som anledning till besvären. Uppföljande intervjuer med de berörda skulle här, teoretiskt sett, ha kunnat fånga ytterligare aspekter av den specifika kontexten, ge en annan bild av de bakomliggande faktorerna och möjligheter till förtydliganden av explicit och implicit innehåll i besvärsskrivelsen. Renodlade dokumentstudier har följaktligen sina begränsningar i detta avseende och resultaten bör därmed tolkas med dessa i åtanke.

Vi vill samtidigt kommentera en fördel som ofta nämns med dokumentstudier, nämligen att dokument kan samlas in till en låg kostnad och att de är förhållandevis lättillgängliga (se exempelvis Merriam 1994, s 119 ff). Även om vi arbetat med offentliga dokument och de i den meningen varit tillgängliga, har de knappast ”serverats på ett silverfat”. Den tid det kan ta att få överblick över materialet och finna relevanta uppgifter i dokumenten bör med andra ord inte underskattas.

Dokumentstudierna har kompletterats med intervjuer av fyra tjänstemän vid kommunernas stadsbyggnadskontor, där syftet främst varit att få ökad förståelse för planprocessen och de studerade planärendena och för att ta del av den kunskap och de erfarenheter kommunerna har av intressekonflikter vid förändrad markanvändning. Syftet har även, som tidigare nämnts, varit att få bakgrundkunskap inför fortsatta fallstudier. Intervjuerna har varit halvstrukturerade och mer upplagda som samtal. De har berört teman som tjänstemännens egna upplevelser och erfarenheter av:

- kontakter och samråd med de berörda
- initiativtagarnas roll i samrådprocessen
- avvägningar mellan olika intressen i planeringsprocessen,
- orsaker till och effekter av överklaganden,
- insatser för att förebygga överklaganden.

Reflektioner över insamlade data har i regel också diskuterats vid intervjutillfällen. Även en jurist på Länsstyrelsen i Skåne län har intervjuats på liknande sätt där syftet i första hand har varit att få kunskap om juristernas utgångspunkter och tillvägagångssätt i deras handläggning av överklaganden. Varje intervju har varat cirka en timme. Två av intervjuerna har skrivits ut utifrån bandinspelningar och övriga utifrån minnesanteckningar.

1.5 Disposition

Rapporten är indelad i sex avsnitt. I följande avsnitt ges, som en slags referensram, en kort beskrivning av den rättsliga regleringen av överklagande av detaljplaner. Syftet är här att på ett övergripande sätt beskriva dess avsedda funktion och innebörd. Därefter ges en beskrivning av tidigare och samtida studier av överklaganden, som genomförts av olika statliga instanser, för att belysa faktiskt utfall och konstaterade effekter. I avsnitt 4 beskrivs den socio-ekonomiska strukturen i de studerade kommunerna Malmö och Lund. Avsnitt fem ger en analys, utifrån studiens frågeställningar, av de överklagande planärendena som förekommit i dessa kommuner under åren 1996 - 2000. Detta avsnitt avslutas på sitt omfång med en sammanfattning av erhållna resultat. Rapportens sista avsnitt innehåller

en diskussion av resultaten. Även vissa förändringsbehov tas upp här, liksom frågor som väckts under studien som anses behöva ytterligare belysning.

2 Den rättsliga ramen

Bestämmelser om överklaganden återfinns i kapitel 13 i plan och bygglagen (PBL). Här finns bestämmelser om vilka kommunala beslut som får överklagas, vem som får överklaga, i vilka former överklagande ska ske och vilken instansordning som ska gälla i olika typer av ärenden. För att förstå syftet med överklagande, hur de hanteras och på vilka grunder de avgörs ska vi även se till förarbetena och vissa grundläggande bestämmelser i PBL liksom till indikationer på den praxis som har utvecklats. Inledningsvis tar vi upp den omdiskuterade frågan om *vem* som får överklaga en detaljplan, och därefter *vad* som kan överklagas, dvs. vad överinstansernas prövning omfattar och vilka utgångspunkterna är i denna prövning.⁴ Avslutningsvis beskrivs direktiven till den översyn som för närvarande pågår av PBL, där överklagandeinstitutet ingår som en central del.

2.1 Vilka får överklaga?

Som tidigare nämnts har den gällande plan- och bygglagen inneburit en utvidgning av den krets av intressenter som har besvärsmätt, det vill säga rätt att föra planfrågor och andra ärenden vidare till överinstanserna. Från att enbart omfatta sakägare i traditionell mening, i huvudsak fastighetsägare och arrendatorer, har den utökats till att omfatta även av beslutet berörda hyresgäster, bostadsrättsinnehavare och boende (dvs. samtliga medlemmar i hushållet) samt berörda hyresgästföreningar.⁵ Förändringen motiverades i propositionen med att *”den särställning som fastighetsägare haft enligt tidigare lagstiftning inte ansågs svara mot demokratins anspråk på allmänhetens deltagande”* (Prop 1985/86:79 f). Därtill lades även en jämställdhetsaspekt på förändringen. Genom att samtliga hushållsmedlemmar omfattades skulle besvärsmätten inte bara tillfalla den part som var formell ägare eller kontraktsinnehavare, dvs. ofta mannen i familjen.

Det bör samtidigt poängteras att utvidgningen kom att innefatta långt ifrån alla enskilda och sammanslutningar som i samrådsskedet, enligt PBL, borde ha möjlighet att utöva inflytande på den kommunala hanteringen av frågorna. En politisk vilja fanns med andra ord att i samrådsskedet få belyst så många synpunkter som möjligt på den föreslagna planen. Däremot ansågs det befogat att sedan avgränsa rätten att överklaga till dem som främst påverkades. Den bakomliggande tanken var alltså att överklagandemöjligheten skulle ses som en yttersta säkerhetsventil, påkallad av rättsäkerhetsskäl, för de närmast berörda som efter samråd fortfarande var missnöjda med planen. Besvärskretsen skulle

⁴ För en utförligare genomgång av lagstiftningen och bakgrunden till dess utformning se Didón (1987) och Rosén (2002).

⁵ Även angränsande kommuner och regionplaneorgan har besvärsmätt, även om det inte uttrycks explicit i lagen.

därmed avgränsas i förhållande till - av myndigheten - uppskattade besvär, möjligt lidande eller skada eller hur man nu väljer att benämna det.

Vilka har då närmare bestämt rätt att överklaga? Enligt förvaltningslagen föreskrivs för det första att besvär endast får föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot. En förutsättning för besvär rätt är även enligt PBL att den som är missnöjd med planen ska ha varit aktiv under planprocessens gång och senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter i ärendet. Anledningen till denna bestämmelse har varit att kommunen bör få ta del av väsentliga invändningar mot planen under ärendets gång och inte enbart i efterhand. Ytterligare en förutsättning är att de framförda synpunkterna inte har blivit tillgodosedda eller att planförslaget, efter utställningstiden, förändrats till de berördas nackdel (PBL kap 13 § 5 samt Rosén 2002:1009 f).

Någon närmare precisering av vem som har besvär rätt i olika typer av planärenden kan emellertid inte återfinnas i lagtexten. Som departementschefen framförde i PBL-propositionen (Ibid., s 354): *”Jag anser t ex inte att det är nödvändigt att i lagtexten exakt ange vilka som är besvär berättigade i olika situationer. Det kan nämligen vara svårt att förutse alla tänkbara fall.”* Det har istället kommit att överlåtas till kommunen att bedöma vilka som ska anses vara sakägare.⁶ I denna bedömning har i praxis två kriterier blivit avgörande för avgränsningen, nämligen geografisk anknytning och förväntade störningar. För att anses vara sakägare gäller således enligt praxis i första hand att fastigheten ska vara geografiskt berörd, dvs. direkt gränsa till planområdet eller ligga omedelbart på andra sidan en väg som gränsar till planområdet. Generellt är alltså ägare till eller boende i fastigheter på längre avstånd inte i sakägarställning, även om undantag har gjorts i enstaka rättsprövningar då ett planområde orsakat betydande genomfartstrafik på en gata som gränsat till en fastighet. Avgränsningen är vidare beroende av förväntade störningar av planförändringen. I samband med bostadsbebyggelse görs därför ofta snäva avgränsningar, i jämförelse med exempelvis vissa infrastrukturprojekt.⁷

Planområdets utsträckning är följaktligen en central faktor, vilket i sin tur enligt PBL inte ska vara större än nödvändigt i förhållande till planens syfte. Här har studier visat att planerna, som en följd av PBL:s genomförandeinriktade karaktär, allt mer har kommit att begränsas till förhållandevis små områden och ske i direkt anslutning till byggande eller annan åtgärd (se exempelvis Larsson 1998: 75). Fog (1989:136) har likaså hävdade att de begränsade planområdena avspeglar en strävan att *”få realistiska genomförandemöjligheter i enlighet med vad som krävs i lagstiftningen /.../ och hålla nere antalet sakägare med vilka förhandlingar ska ske”*. Sakägarkretsen tycks med andra ord fortfarande kunna betraktas som tämligen väl avgränsad.

Som framgått har den utvidgade besvärskretsen ändå varit mycket omdebatterad. Redan i samband med förslaget till en ny plan- och bygglag var Svenska Byggnadsentreprenörföreningen i sitt remissvar överlag kritisk mot det utvidgade medborgarinflytandet. Deras allvarligaste invändning gällde *”den mycket besvärande*

⁶ I intervjuerna har det framträtt att avgränsningen många gånger är en fråga som kräver noggranna överväganden och att det ofta är långt ifrån självklart vilka som ska anses vara sakägare. Antalet avvisade överklaganden, som vi senare ska se, påvisar också att medborgarnas egen bedömning av vilka som är påtagligt berörda kan skilja sig från kommunens bedömning.

⁷ Intervju med tjänstemän vid Lunds stadsbyggnadskontor 2001 samt skrivelse från Lunds kommun angående sakägarprövning, planärende 14/94, daterad 1996-08-15.

inverkan som formerna för det utvidgade medborgarinflytandet får för att bedriva byggnadsverksamhet i rationella former”. Den kommunala planberedskapen och realismen i framlagda planer skulle äventyras och möjligheterna för en effektiv samverkan mellan kommuner, byggherrar och entreprenörer upphöra, med ökade kostnader som följd. Man varnade också för risken för att opinionsgrupper genom okynnesbesvär skulle pröva lagens gränser till högsta instans och ”att helt nya grupper med svårdefinierbar politisk och laglig status, uppstår vid sidan av de förtroendevalda politikerna” (Ödmann 1992:148).

Redan i PBL-propositionen (Prop. 1985/86:1:79) framhöll emellertid departementschefen att det var viktigt att bevaka att förändringen inte medförde en avsevärt mer komplicerad handläggning och enbart ökad byråkrati. Följande reservation lämnades därför: *”Jag vill tillägga att jag anser det lämpligt att när några år har gått från PBL:s ikraftträdande utvärdera konsekvenserna av den besvärberättigade kretsens omfattning. Om det då visar sig att den nu föreslagna ordningen har lett till en administrativ belastning för myndigheterna utan motsvarande fördelar i form av förbättrat inflytande i beslutsprocessen och annat, bör frågan om den besvärberättigade kretsen omprövas.”* (Ibid., s 363)

De statliga utredningar som hittills genomförts har dock inte visat på något behov av en sådan omprövning. En av anledningarna kan för det första vara att, som vi visat, besvärskretsen egentligen såväl i PBL som i praktiken har fortsatt att vara tämligen väl avgränsad. En annan iakttagelse är att utvidgningen i praktiken enbart är av betydelse med avseende på bebyggda områden, eftersom det i områden som nyexploateras per definition inte finns några boende, bostadsrättsinnehavare eller någon lokalt verksam hyresgästorganisation, utan endast traditionella sakägare, dvs. fastighetsägare eller arrendatorer. (Å andra sidan kan man anta att protesterna mot den utvidgade besvärskretsen just föranletts av förändrade villkor för bostadsbyggandet, dvs. det faktum att exploatering på jungfrulig mark avtagit och att bostadsbyggandet i ökad utsträckning kommit att ske i form av förtätning av redan bebyggda miljöer.)

2.2 Vad får överklagas?

Detaljplaner kan överklagas som förvaltningsbesvär till länsstyrelsen, vars beslut sedan kan överklagas till regeringen.⁸ Överklagandet kan då ske på såväl sakliga som formella grunder.⁹ Det senare gäller bl a om det finns brister i besluts- eller samrådsförfarandet och över huvud taget om beslutet inte tillkommit i laga ordning.

Vad har då den berörde rätt att rent sakligt invända mot och få prövat av överinstanserna? Är det fritt fram för sakliga invändningar eller finns några begränsningar? Av förarbetena framgår att besvärshöjningen inte är obegränsad och att anledningen till detta är att *”en oinskränkt besvärshöjning för enskilda står i strid mot en av grundtankarna i PBL, nämligen ett ökat kommunalt inflytande över planeringen”* (Prop. 1985/86:1:364 f). Som anges i 1 kap PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (2 § PBL). Utifrån detta får alltså kommunen själv inom vida ramar avgöra hur marken ska nyttjas i den egna kommunen. I propositionen framhålls därför att den enskilde som regel inte genom överklagande bör kunna få lokala bedömningar ändrade när det gäller viktiga principfrågor om kommunens utbyggnad. Planpolitiska frågor som rör bebyggelsens principiella struktur, miljöutformningen, val av hustyper, exploateringsgraden i stort, krav på friytor och trafikstandard etc. ansågs istället vara en fråga för kommunen. *”Enskilda sakägare och andra intressenter skall alltså inte kunna åberopa motstående allmänna intressen för att få ett kommunalt beslut omprövat”* (Ibid., s 365). Det innebär med andra ord att de klagande inte kan få prövat om det allmänna intresse som föranlett planändringen bör underordnas exempelvis det allmänna intresset av att slå vakt om kvaliteten i den befintliga miljön.

Vad som utgör de allmänna intressena, dvs. samhällsintressena, ur ett mer långsiktigt perspektiv, anges i första hand i kap 2 och 3 i PBL. I kap 2 PBL anges bl a att *”planläggningen ska främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse”* liksom *”en från social synpunkt god livsmiljö”* samt *”en långsiktigt god hushållning med mark och vatten”*. I 3 kap PBL föreskrivs bl a att *”byggnader skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden och till natur- och kulturvärden på platsen”* och att *”byggnader skall ha en yttre form och färg, som är lämplig för byggnaderna som sådana och ger en god helhetsverkan”*. Dessa aspekter är det alltså kommunens sak att beakta i handläggningen av planen.

Som framgår är ändå de allmänna intressena som ska bevakas i kommunens planarbete mycket generellt utformade. Stort utrymme lämnas därmed för en lokalt baserad professionell och politisk bedömning och det har också varit en av grundtankarna med reformen. I kommunens bedömning ska dock inte enbart allmänna intressen beaktas utan även enskilda intressen (PBL kap 1 § 5). Det gäller i synnerhet i detaljplanarbetet, där

⁸ I PBL-propositionen (Prop. 1985/86:1, s.355 - 364) förs en lång diskussion om valet av besvärstyp och besvärsväg. Kortfattat kan sägas att förvaltningsbesvär valdes framför kommunalbesvär eftersom besvärskretsen annars skulle bli för vid, den skulle då komma att omfatta samtliga kommuninvånare. Anledningen till att regeringen valdes som slutinstans var att det skulle kunna ge regeringen en uppfattning om hur lagstiftningen fungerade och möjligheter att styra utvecklingen av lagens tillämpning. Hur detta utfallit skulle följaktligen också kunna ses som en angelägen fråga i statliga utredningar av överklagandeproblematiken.

⁹ Möjlighet finns även att överklaga till regeringsrätten, men då endast som en så kallad rättsprövning. Med rättsprövning menas att kontroll görs om något beslut i processen brutit mot någon lag, om så är fallet återremitteras ärendet till föregående instans.

skäligen hänsyn enligt lagen ska tas till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande (5 kap 2 § PBL).

Det är denna avvägning mellan allmänna och enskilda intressen, eller mellan motstående enskilda intressen, som besvärspövrningen bör inriktas på enligt propositionen (Prop. 1985/86:1:365 f). Prövningen ska med andra ord handla om frågor som är av betydelse för de klagande i deras egenskap av sakägare eller boende inom och i anslutning till planområdet och garantera att kommunen inte drivit de allmänna intressena för hårt gentemot de önskemål som de berörda fört fram. Kort sagt, att olägenheterna för de enskilda inte är orimliga. I propositionen nämns att det i detta sammanhang i första hand är detaljplanernas expropriationseffekter som ska uppmärksammas, dvs. när enskild mark tas i anspråk för olika allmänna ändamål.

I propositionen nämns emellertid även att miljöpåverkan i närmiljön ska kunna betraktas som ett enskilt intresse och föras upp till prövning genom besvär. *”Sakägarna och de boende har ju ett berättigat intresse av en god närmiljö”* och bör därmed kunna besvara sig mot *”störningar till följd av trafikbuller och annat”*, kommenterade departementschefen (Ibid., s 366). Som ett rimligt betraktelsesätt framhölls även *”att överinstanserna skall kunna bifalla besvären, om överklagandena hävdar t ex att miljön förändras på ett oacceptabelt sätt, att det uppstår trafikfaror för barnen, att utsikten förstörs, att parker försvinner, att lekplatserna är för små etc.”* (Ibid.). Att skilja ut de allmänna intressena från de enskilda intressena kan dock tyckas svårt i dessa fall.

Larsson (1998:36) understryker också i sin analys av lagstiftningen det självklara förhållandet att det generellt sett inte finns någon klar gräns mellan allmänna och enskilda intressen. *”I vissa fall kan skilda synsätt förekomma, åsikterna i en viss fråga kan vara olika och värnandet av egna intressen kan sätta den enskilde i motsatsställning till samhällets organ. Men mer sällan är det renodlade mål som står mot samhällets mål, utan snarare blandade och delvis gemensamma mål, men med olika prioritering från respektive parter.”* (Ibid.) Inte minst märks detta i samband med överklaganden som vi senare ska se, där argumenteringen ofta bygger på en blandning av enskilda och allmänna intressen.

Det kan samtidigt konstateras att rättsliga praxisen har varierat över tid om i fall den enskilda har rätt att, utöver olägenheter för egen del, även åberopa att det finns allmänna intressen som står mot planen. Efter en dom av regeringsrätten 1994 som behandlat denna fråga, anses det emellertid nu vara klarlagt att den klagande även kan åberopa allmänna intressen som anses stå emot planbeslutet (Se SOU 1994:134 samt Rosén, 2002:1011). Besvärinstansernas prövning blir dock i realiteten mycket begränsad och stannar i regel vid om det som överklagats ligger inom det handlingsutrymme som kommunen tilldelats (SOU 1994:134). Den vikt som läggs vid de lämplighetsbedömningar som gjorts av kommunen medför därmed att det är tämligen utsiktslöst att anföra allmänna intressen som grund för överklagandet.

Larsson (2000:33) har framhållit att trots att PBL syftade till att ge bättre redskap för avvägning mellan olika intressen är det mycket tveksamt om så blivit fallet. För det första saknas det i lagstiftningen några mer distinkta generella regler om hur olika motstående intressen ska vägas mot varandra, utöver att den så kallade proportionalitetsprincipen ska

beaktas.¹⁰ I övrigt uttrycks principer i lagstiftningen i mer allmänna termer som lämplighet, rimlighet, skälighet, vägning av fördelar mot kostnader, högsta tillåtna omgivningspåverkan etc. Det blir följaktligen en tillämpningsfråga att tolka dessa uttryck mot bakgrund av uttalanden i förarbeten och auktoritativa rättsfall. Auktoritativa domstolsutslag visar sedan att det sällan är en fråga om att penetrera hur starkt det allmänna intresset är, utan snarare att bedöma om den enskilde ska behöva tåla en viss åtgärd. Som vi senare ska se visar också de studerade besluten på vissa klara ställningstaganden som utvecklats i praxis om vad den berörde "får tåla" i samband med förändringar i närmiljön. Odelstads (2002:24 ff) analys av intresseavvägningen i samband med överklaganden tyder också på att en ensidig resonemangsmodell har företrädde framför en tvåsidig, dvs. att endast nackdelarna för de klagande prövas, om de är rimliga och om de ska behöva tålas, och inte om dessa nackdelar överväger projektets positiva konsekvenser. Utifrån en tvåsidig resonemangsmodell, som inkluderar det sistnämnda, skulle förhållandena således kunna te sig annorlunda.

I propositionen framförs slutligen att en viktig uppgift för besvärstintressena bör vara att pröva eventuellt föreslagna alternativa sätt att lösa den planeringsfråga som är aktuell, i syftet att minska olägenheterna för de enskilda. Denna möjlighet begränsas dock av att överinstanserna i princip inte kan ändra ett överklagat beslutet och ge det nytt innehåll i sak. De kan endast fastställa eller upphäva beslutet i sin helhet såvida kommunen inte medgett någon mindre förändring eller om det gäller justeringar som innebär rättelser av rena förbiseenden el. dyl.(PBL 13 kap §8).

För att sammanfatta omfattar således överinstansernas prövning i första hand avvägningen mellan motstående allmänna och enskilda intressen, eller motstående enskilda intressen, och kommunens formella handläggning av planärendet. Den klagande har visserligen även rätt att ta upp motstående allmänna intressen, dvs. vad den klagande anser vara lämpligt ur ett samhällligt perspektiv och inte enbart utifrån effekterna för egen del, men prövningen är i dessa fall begränsad.

Ett kvarstående problem är samtidigt att gränsen mellan vad som är att betrakta som enskilda respektive allmänna intressen kan förefalla diffus.

2.3 Aktuell översyn av reglerna

I juni 2002 tillsatte regeringen en ny kommitté med uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen och ge förslag till behövliga förändringar (Kommittédirektiv 2002:97). Som en central uppgift i översynen nämns en samlad genomgång av frågor som rör beslutsprocessens effektivitet och de förslag till förändringar i syfte att påskynda förfarandet som förts fram från olika håll (Ibid., s 12). I direktiven framhålls att *"både för det allmänna och för den enskilda är det av stor betydelse att prövningen är snabb, effektiv och medverkar till att angelägna samhällsätgärder såsom utbyggnad av t.ex. infrastruktur och bostäder kan genomföras utan tidsutdräkt"* (Ibid.). Strävan efter effektivisering berör också frågan om möjligheterna att överklaga olika kommunala beslut. Enligt direktiven ska det bl a prövas om det finns möjlighet att på ett tydligare sätt uttrycka principen om den kommunala handlingsfriheten och att samtidigt ange gränserna för denna handlingsfrihet.

¹⁰ Proportionalitetsprincipen innebär att det ska finnas en rimlig balans mellan vad det allmänna vinner och den enskilde förlorar vid en förändring som inskränker den enskildes möjligheter att nyttja sin egendom.

I detta sammanhang ska det bl a övervägas om grunderna för överprövningen kan preciseras (Ibid., s 13). Enligt direktiven är dessutom nuvarande regler om vilka som ska betraktas som sakägare delvis oklara. Översynen ska därför även omfatta dessa frågor.

Även om ökad effektivitet, i betydelsen en snabbare planprocess, varit en central utgångspunkt för kommittén, framhålls i direktiven att det är nödvändigt att ”*kraven på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas*” (Ibid., s 7). I samband med översynen ska enligt direktiven speciellt den utveckling som nu sker inom miljörätten beaktas. Delvis mot bakgrund av EG-rättsliga krav innebär den bland annat en utvidgning av allmänhetens och olika organisationers rätt att få information och att delta i beslutsprocesser. Inget nämns dock i direktiven om att de olika målen kan vara motstridiga.

Som grund för kommitténs arbete finns som tidigare nämnts en rad utredningar och en mängd åtgärdsförslag. Som Riksdagens revisorer (2001:64) påpekat ställer det befintliga underlaget stora krav på kommitténs förmåga att bereda frågan med tillräcklig klarsynthet och distans. En mer övergripande fråga som inte minst kan anses förtjäna uppmärksamhet är den potentiella motsättningen mellan effektivitet, demokrati och rättssäkerhet och behovet av en tydlig prioritering av vilka värden som i framtiden ska vara vägledande. I kommitténs direktiv lyser dock denna fråga med sin frånvaro. Det återstår följaktligen att se hur dessa aspekter uppmärksammas i det delbetänkande, som ska fokusera överklagandefrågorna, som kommittén planerar att lämna vid halvårsskiftet 2003.

3 Tidigare och samtida studier

Vi ska i det här avsnittet främst behandla resultat från tidigare studier av överklaganden av planärenden. Vi ska även kort nämna vissa åtgärder som vidtagits för att förebygga eller undvika överklaganden. Avslutningsvis tar vi också upp några forskningsresultat som belyser ett antal mer generella faktorer som kan antas påverka överklagandefrekvensen i olika riktningar.

Ett flertal studier har under årens lopp genomförts för att belysa överklaganden av detaljplaner (Boverket 1990, SOU 1994:134, Riksdagens revisorer 2001, Boverket 2002¹¹). Bakgrunden till studierna har till stor del varit ett behov av att belysa den kritik som förekommit mot bristande effektivitet i planprocessen och i synnerhet de faktorer som antagits försvåra eller fördröja bostadsbyggandet. Ett annat bakomliggande motiv har varit tecken på att överklagandeinstitutet kommit att användas som ett medel för medborgarinflytande istället för som en yttersta säkerhetsventil. En summering av de mest centrala resultaten ska här återges.

Boverkets undersökningar (1990:3, 2002:15) tyder på att överklagandefrekvensen, dvs. antalet överklagade planer i förhållande till det totala antalet antagna planer, varit tämligen konstant över tid. Såväl under perioden 1987-90 som under år 1995 och 1999 uppgick således riksgenomsnittet för andelen överklagade planer till länsstyrelsen till omkring 15 procent. Hur stor andel som sedan överklagades vidare till regeringen framgår inte av den senare studien, men för perioden 1987-90 uppgick andelen till ungefär hälften av de planer som överklagades till länsstyrelsen. Båda studierna visar med andra ord på att majoriteten av samtliga antagna detaljplaner – omkring 85 procent vid mättidpunkterna – *inte* har överklagats. Boverket kunde dessutom i sin första studie konstatera att andelen överklagande planer faktiskt var lägre efter PBL:s införande än under en jämförelseperiod dessförinnan – trots att såväl planaktiviteten som antalet besvärberättigade ökat.¹²

Inte oväntat har samtidigt studierna visat att andelen överklaganden varierat kraftigt mellan län och kommuner. Boverkets första studie (1990:10) visade att spännvidden mellan kommunernas överklagandefrekvens var stor, där ett samband i första hand framträdde med kommunens planaktivitet. I kommuner med låg planaktivitet var således antalet överklaganden lågt medan det motsatta gällde för kommuner med hög

¹¹ Studierna har i regel bestått av enkäter till samtliga länsstyrelser, kompletterat med fallstudier eller intervjuer med politiker och tjänstemän i ett urval av kommuner. Boverkets senaste studie (2002) skiljer sig härvidlag genom att enkäter riktas direkt till samtliga kommuner respektive ett urval av kommuner för fördjupning i vissa frågeställningar.

¹² Studien påvisade dock svårigheter med att jämföra överklagandena före och efter PBL, med anledning av att plansystemet förändrats och kommunerna övertagit ansvaret för fastställande av plan från länsstyrelserna. Jämförelser gjordes dock med tidigare skriftliga inringningskrivelser till länsstyrelsen.

planproduktion. Befolkningens sammansättning och utbildningsnivå antogs bidra till variationen. Däremot angavs kommuntyp och –storlek inte ha någon större betydelse. Storstockholm uppgavs dock ha en särställning i förhållande till övriga landet. Här redovisades en komplex planeringssituation med många överklagande.

I de senare studierna framhålls en högre överklagandefrekvens som en mer generell företeelse i samtliga tillväxtregioner, såväl storstadsområden som större städer (Boverket 2002:15,126, Riksdagens revisorer 2001:68). Som en trolig orsak har bostadsbristen i dessa regioner lyfts fram och det ökade trycket på att få fram nya bostäder, vilket i sin tur lett till en forcerad planering med pressade tidsplaner och låg kompromissvilja. Planer som gäller bostäder har även allmänt sett, dvs. i jämförelse med planer med andra ändamål, uppvisat en högre överklagandefrekvens. En förklaring kan vara att bostadsplanerna under senare tid huvudsakligen inneburit ändrad markanvändning och förändring av redan bebyggda miljöer och relativt sällan exploatering av sk jungfrulig mark (Se bl a Boverket 1990:5:28). Andelen överklaganden i en enskild kommun kan därmed variera kraftigt över tid beroende på vilken typ av detaljplaner som dominerar, vilket även Riksdagens revisorers studie (2001, s.39 ff) har visat.

Ett generellt resultat tycks dock vara att planer som forceras fram - och som man inte ger tillräckligt utrymme för diskussioner, justeringar eller "tillvänjning" - överklagas oftare (Boverket 1990:13, Riksdagens revisorer 2001:68). En annan viktig förklaringsgrund som Boverket (1990:16) utvecklat handlar om kommunernas "planeringskultur", dvs det förhållningssätt till samrådsparterna under planeringsprocessen som politiker och tjänstemän intar. Huvudslutsatsen i Boverkets studie (Ibid., s 19) var att planeringens framgång - mätt i goda planer och få överklaganden - till mycket stor del var avhängigt av om samråden bedrevs utifrån PBL:s grundläggande syften eller inte, dvs. att planeringsprocessen med samrådets intresseavvägningar och kunskapsutbyte togs på djupaste allvar. Utifrån detta gjorde också Boverket bedömningen att det fanns möjligheter att nedbringa antalet överklaganden främst genom att skapa en annan "planeringskultur" med en högre grad av öppen, omprövande och lyssnande attityd. En reservation gjordes samtidigt för den märkbart annorlunda situationen i storstadsregionerna, som antogs vara ett uttryck för ett annorlunda samhällsklimat där relationerna mellan medborgare och politiker/offentlig myndighetsutövning höll på att förändras och där överklaganden inte längre handlade om sakförhållanden i ett visst planområde (Ibid., s 16). Vad det istället skulle handla om framgår dock inte mer exakt av redovisningen.

Vilka är det då som överklagar? Här visar studierna att det av de besvärberättigade huvudsakligen är de traditionella sakägarna, dvs. fastighetsägare, som utnyttjat sin rätt att överklaga (Boverket 1990:8, SOU 1994:36:12). Utvidgningen av besvärskretsen tycks således i detta avseende inte ha inneburit några påtagliga "effektivitetsförluster". Frågan om det inte samtidigt påvisar ett slags "demokratiförluster" har dock ställts. Boverket (1990:14) har nämligen bl a lyft fram överklaganden från hyresgäster som ett dilemma i PBL-systemet. Boverket menar att hyresgästerna vanligen inte har den typ av enskilda intressen att åberopa som besvärsprövningen huvudsakligen handlar om. Deras möjligheter att få rätt har följaktligen visat sig vara mindre än bland övriga besvärberättigade, även om förarbetena berör att exempelvis miljöpåverkan i närmiljön ska kunna betraktas som ett enskilt intresse. Boverket (Ibid., s 12) konstaterar vidare att det är få juridiska personer som överklagar och att andelen besvär från denna grupp är

mindre än deras andel av de besvärberättigade. Enligt verket ansågs det tala för att deras intressen, oftast ekonomiska, i hög grad blir tillgodosedda i planprocessen och att det därmed kunde finnas en skillnad i inflytande mellan olika samrådsparter i detta avseende.

Har överklagande handlat om ett mer massivt motstånd mot föreslagna planer och vilka har skälen varit till överklagandena? Det är endast Boverkets första studie (Ibid., s 31) som strävat efter att belysa detta. Studien visade att det i regel var få personer som överklagade en plan, i 75 procent av fallen uppgick antalet till högst fem enskilda personer eller organisationer. Skälen till överklagandena handlade i huvudsak om omgivningspåverkande faktorer (50 procent) och gällde främst störningar i närmiljön från t ex ökad trafik. Förändrad nyttjanderätt påtalades i en fjärdedel av fallen och missnöje med utformning och utförande i en femtedel av fallen. Brister i processen berördes däremot endast i ett fåtal (5 procent) av överklagandena (Ibid., s 5).

Vad har sedan överklagandena resulterat i? Även denna faktor har fått begränsad uppmärksamhet i studierna. Boverkets första studie (Ibid., s 14) visar dock att endast ett fåtal av överklaganden resulterade i att detaljplaner upphävdes, av länsstyrelsen hade endast 3 procent av planerna upphävts och av regeringen mindre än 1 procent. Av den följande statliga utredningen (1994:134:12) framgår att 6 procent av de överklagade detaljplanerna ändrades av Länsstyrelsen år 1992 och 7 procent år 1993. I vilken utsträckning planerna upphävdes framgår däremot inte. Utifrån resultaten gör ändå utredaren bedömningen att de berörda har förhållandevis små möjligheter att vinna framgång med besvär som rör det sakliga innehållet i ett kommunalt planbeslut.

Vilken betydelse har då besvärsrätten? Motsvarar nyttan med besvärmöjligheten de kostnader den genererar? Det är en svår och värdeladdad fråga, för vilken objektiva mätmetoder egentligen saknas och som därför ytterst ställer krav på politiska ställningstaganden. Boverket (1990:12) har emellertid framhållit att möjligheten för berörda att överklaga är av central betydelse av följande anledning: *”Sakägare och de boendes makt är delvis avhängigt denna möjlighet då de genom att kunna föra sin sak vidare, genom den tidsutdräkt detta oundvikligen innebär, ökar trycket på kommunen att ta hänsyn till synpunkter under planprocessen.”* I en annan statlig utredning har hävdats att betydelsen av besvärsrätten främst ligger i att de berörda ges möjlighet att överklaga på formella grunder, eftersom de därmed kan bevaka att de regler som ska garantera ett medborgarinflytande följs. Inte någon av utredningarna har därför föreslagit någon begränsning i besvärsrätten.

Frågan om kostnaderna har emellertid inte fått något uttömmande belysning i de utredningar som genomförts. I revisorernas granskning gjordes dock ett försök att uppskatta kostnaderna. Här framkom för det första att de kostnader som genererades av planprocessen totalt sett utgör en begränsad andel av de totala produktionskostnaderna, cirka 2-5 procent. För det andra konstaterades att överklagandeskedet svarat för knappt 20 procent av tidsåtgången för hela planhanteringen för de överklagade planerna som studerats (Ibid, s 58). Ingen specifik kostnadsbedömning gjordes dock för detta skede. Revisorerna bedömde ändå att de totala plankostnaderna kunde vara tillräckligt stora för att kunna utgöra ett hinder för initiativ till nya planer och ny bebyggelse (Ibid., s 69). En annan faktor ansåg de samtidigt ha större betydelse, nämligen osäkerheten om hur lång tid ett projekt tar eller om det överhuvud taget kommer till stånd. Som en sådan osäkerhetsfaktor nämns det komplexa och svåröverblickbara regelsystemet och som en

annan faktor hur och när eventuella överklaganden blir behandlade. Det finns enligt revisorerna en stor risk att detta begränsar konkurrensen, dvs. att endast de största exploatörerna ges möjlighet att agera på marknaden och att endast projekt som ger en mycket hög avkastning kommer till stånd, exempelvis bostadsprojekt i de mest attraktiva lägena med en stor efterfrågan (Ibid., s. 69). Revisorerna anser dock att det behövs mer forskning och utvärdering inom området för att klarlägga övergripande samband i planeringen (Ibid., s 66).

Vi ska nu ta upp de smärre förändringar som under årens lopp har gjorts i lagstiftningen i syfte att hantera den påtalade problematiken, dvs. att minska antalet överklaganden och därmed ge förutsättningar för en snabbare process. Förenklat uttryckt kan man säga att dessa åtgärder både handlat om att utöka medborgarinflytandet och att differentiera detta, genom en åtskillnad mellan graden av medborgardeltagande i olika typer av planer. Åtgärder för att utvidga medborgardeltagandet har framför allt handlat om att lägga tyngdpunkten för involvering av medborgarna till ett tidigare skede i planprocessen, dvs. ett skede då planerna ännu inte är fastlåsta utan möjligheter att påverka fortfarande finns (Se SOU 1994:36). Riksdagens revisorer (2001:64) anser dock att det är tveksamt om denna typ av åtgärder, i form av krav på samråd i det förberedande programarbetet, har fått avsedd effekt. Deras granskning tyder istället på motsatsen, dvs. att processen gjorts mer tidsödande och komplex än tidigare utan att den har lett till ett ökat medborgarinflytande eller färre överklaganden (Riksdagens revisorer 2001:64). Den ”tidiga” planeringen tycks däremot enligt revisorerna ha gett ett bättre beslutsunderlag för kommunerna och större möjligheter för länsstyrelsen att delta tidigt i planeringen. Även om huvudsyftet inte nåtts saknar förändringen med andra ord inte positiva bieffekter. Boverkets studie (2002:135) ger en mer positiv bild av den tidiga planeringen och de införda programsamråden. Å andra sidan har endast kommunerna tillfrågats vilka fördelar de såg med programsamråden och inte vilka nackdelar de kunde ha.

Den andra typen av åtgärder som vidtagits har handlat om att centrala myndigheter och organ gått ut med propåer om möjligheter att använda enkelt planförfarande i syfte att förkorta planprocessen (Se Riksdagens revisorer 2001:71). Detta förfarande kan tillämpas då planförslaget är av begränsad betydelse och saknar intresse för en bredare allmänhet. Det innebär att samrådsskyldigheten begränsas och att utställningsförfarandet ersätts med direkta kontakter med sakägarna. Förfarandet är med andra ord inte lika öppet och tillgängligt för en bredare allmänhet. Bland annat Riksdagens revisorer (2001:33) har noterat att andelen ”enkla planer” numera är hög och påtalat en risk att de, i syfte att förkorta planprocessen, används vid fel tillfällen när förutsättningarna för en sådan hantering inte är uppfyllda. RRV framhåller att samtidigt som kommunerna uppmuntrats att använda enkelt planförfarande har förutsättningar som gäller enligt PBL varit otydliga (Ibid.).

Två olika typer av åtgärder har med andra ord hittills vidtagits för att hantera överklagandeproblematiken, utifrån samma syfte men med diametralt motsatta tillvägagångssätt. Båda åtgärderna tycks dessutom i viss mån ha genererat nya problem. De är i detta avseende illustrativa för ett ständigt återkommande och olöst spänningsförhållande i planeringsprocessen, nämligen spänningen mellan effektivitet och medborgarinflytande. Här kan alltså konturerna skönjas av en betydligt större fråga, där överklagandeproblematiken endast utgör en av flera betydelsefulla faktorer.

Avslutningsvis ska vi ta upp några frågor som tidigare studier av överklagande inte alls, eller mer styvmoderligt, behandlat. Först och främst handlar det om huruvida medborgarna har reella möjligheter att ta tillvara de formella möjligheter till överklagande som skapats, dvs. om de har förmåga att utnyttja sina rättigheter. Genom de s k medborgarundersökningarna (Peterson 1989, 1998) kan vi här få en bild av hur den subjektivt skattade förmågan att hävda sig mot myndigheterna genom att överklaga beslut till högre instans har utvecklats över tid.¹³ Undersökningarna visar i detta avseende på en markant ökning i medborgarnas förmåga eller administrativa kompetens från slutet av 1960-talet fram till slutet av 1980-talet, varefter utvecklingen i stort stagnerat. År 1968 var det 55 procent som inte själva ansåg sig kunna överklaga, tjugo år senare hade andelen sjunkit till 32 procent (Peterson 1989:334). Bland den tredjedel som inte själva ansåg sig kunna överklaga - det gäller såväl 1987 som 1997 - hade dock majoriteten en bekant som skulle kunna hjälpa dem med detta. Endast 10 procent, främst kvinnor med kort utbildning och invandrare, saknade även denna möjlighet (Peterson 1993:383, 1998:60 och s 80). Möjligen kan detta vara en bidragande förklaring till den tidigare konstaterade låga överklagandefrekvensen bland hyresgäster. Andra studier har nämligen visat på ett samband mellan upplåtelseform och socioekonomisk status och att resurssvaga grupper är överrepresenterade bland hyresgästerna (Engström-Henecke 1989).

Vi kan samtidigt konstatera att även om vissa skillnader kvarstår mellan olika sociala grupper, anser sig de flesta medborgare numera ha reella möjligheter att nyttja sina möjligheter att överklaga. Denna ökning i medborgarnas administrativa kompetens, kan enligt undersökningarna i första hand förklaras med den stigande utbildningsnivån i vårt land (Peterson 1993:351). Till följd av att denna faktor i hög grad är generationsbetingad innebär det att äldre generationer med svagare förmåga att individuellt göra sig gällande successivt ersätts av yngre, resursstarkare kohorter (Ibid., s 377).

Utöver egen förmåga torde en annan viktig förutsättning handla om viljan eller den idémässiga drivkraften, för att förmågan att hävda sig genom att överklaga en myndighets beslut ska tillvaratas. I samband med planförslag som medför en förändring av de berörda närmiljö tycks denna drivkraft ofta vara stark, till följd av faktorer som "place attachment" och viljan att bevara befintliga bruksvärden, som nämndes i inledningen. Tidigare studier har även här konstaterat skillnader mellan olika upplåtelseformer och att exempelvis villaägare uppvisar en högre grad av förankring i sin bostad och närmiljö än hyresgäster (Engström-Henecke 1989). Möjligheterna att hävda befintliga bruksvärden tycks dessutom skilja sig mellan olika sociala grupper. Logan och Moltoch (1987:135) har exempelvis lyft fram att när de välbärgade försvarar sitt revir behöver de inte enbart hävda enskilda bruksvärden, utan kan också lyfta fram allmänna intressen av att bevara områdets karaktär, med hänsyn till estetiska, historiska värden etc. I resurssvaga områden finns inte samma möjlighet att hävda värdet, eller de allmänna intressena, av att bevara området. Den boendes protester mot förändringar kan därför lättare avfärdas som mer idiosynkratiska och mer känslomässiga reaktioner mot legitima förändringsförslag (Ibid.).¹⁴ Även i planfrågor framträder således det återkommande sambandet mellan social

¹³ Indikatorn för medborgarnas administrativa kompetens har i undersökningarna varit förmåga att författa en skrivelse i syfte att överklaga en myndighets beslut till högre instans. Den har följaktligen haft en generell innebörd och kan följaktligen dölja skillnader mellan olika typer av myndighetsbeslut.

¹⁴ Forskarna beskriver för övrigt att det i USA har lett till att en stor andel av kontroversiella projekt, som sopstationer eller sopförbränningsanläggningar, fängelser etc. lokaliseras i resurssvaga områden med en hög andel färgade invånare (Ibid., s 113).

position och möjligheter till inflytande, som för övrigt torde vara ett av de mer väldokumenterade forskningsresultaten inom samhällsvetenskapen.

En tredje viktig förutsättning för att skrida till handling och ta steget att överklaga torde vara att man tror att det finns möjligheter att påverka en fråga, dvs. att systemet är öppet för utifrån kommande krav. De medborgarundersökningar som genomfördes 1987 och 1997 har dock visat att flertalet svenskar har en övervägande negativ bild av dels det politiska systemets öppenhet för krav som förs fram av olika medborgargrupper, dels möjligheterna att få rättelse för den som anser sig ha blivit felaktigt behandlad av en myndighet (1989:49 f, 1998:50 f). Den svaga systemtilltron, som undersökningarna påvisat, skulle följaktligen kunna antas medföra en minskad benägenhet att överklaga ett planbeslut. Men även här finns liknande skillnader som ovan nämnts, mellan olika sociala grupper.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att den övervägande majoriteten av medborgarna i dagens samhälle upplever sig ha förmågan att författa en skrivelse i syfte att överklaga en myndighets beslut till högre instans. Den känsla för närmiljön som många boende hyser tyder också på att viljan att påverka olika planförslag som de berörs av ofta är stark. Samtidigt har många en begränsad tilltro till möjligheterna att påverka eller att få ”rätt” i förhållande till myndigheterna. Vidare kan konstateras att vissa skillnader finns mellan olika sociala grupper vad gäller såväl förmåga, tilltro och möjligheter att hävda platsens befintliga värden. Vilka konsekvenser detta i realiteten får för överklagandefrekvensen är dock oklart utifrån de tidigare nämnda studierna, med undantag för det faktum att hyresgäster överklagar planbeslut i mycket begränsad utsträckning.

4 Beskrivning av studerade kommuner

Som nämndes i det inledande avsnittet har för den empiriska studien två kommuner i den sydvästra och mest expansiva delen av Skåne valts ut, nämligen Malmö och Lund. Anledningen har delvis varit att byggandet i Skåne liksom landet i övrigt allt mer koncentrerats till de så kallade tillväxtregionerna. Bygginvesteringarna i Skåne har sedan bottennoteringen 1994 haft en stadig tillväxt även om den visserligen har varit relativt långsam. Den främsta draghjälp har kommit genom de stora investeringarna i infrastruktur som gjorts framför allt i anknäytning till byggandet av Öresundsbron. Under början av 2000-talet övergick investeringar att till stor del gälla affärs- och kontorslokaler där intresset också främst koncentrerats till Malmö/Lund området, där såväl Lunds Universitet som Malmö Högskola tycks ha haft betydelse för investeringstakten (Sveriges Byggindustrier 2001, www.bygg.org).

Kommunerna har även valts med anledning av att de ger underlag för jämförelser av överklagandemönstret i två kommuner av olika karaktär med avseende på såväl storlek som näringslivs- och befolkningsstruktur. Lund kan här beskrivas som en gammal universitetsstad med en framträdande utvecklings- och forskningsinriktad karaktär på kommunens näringsliv, medan Malmö haft en prägel av arbetar- och industristad, även om denna bild på senare år har börjat förändras. Malmö har tvingats att, under framför allt 1990-talet på grund av nedgången i den traditionella industrin, locka till sig nya verksamheter mer inriktade mot forskning och utveckling. Som ett steg i denna riktning kan nämnas inrättandet av Malmö Högskola, som växer snabbt och numera har 20 000 studenter, att jämföra med Lunds 35 000 studenter.

Båda kommunerna har under den studerade perioden 1996-2000 präglats av en stark tillväxt och hög inflyttning, vilket bl a satt spår i bostadsköerna för de kommunala bostadsbolagen som kraftigt ökat under perioden. Mest markant har detta varit i Malmö där det kommunala bostadsbolaget under perioden gått från ett överskott i lediga lägenheter till en näst intill akut bostadsbrist.

Nedan ges en beskrivning av kommunernas socioekonomiska karaktär. Anledningen är att tidigare studier av medborgardeltagande i den fysiska planeringen (se exempelvis Bohm 1985, Miller 1982) visat på socioekonomiska faktorerens betydelse i detta sammanhang och att deltagandet ofta domineras av resursstarka medborgare. Motsvarande skillnader kan följaktligen även förväntas för överklaganden, med anledning av att man måste ha framfört sina synpunkter tidigare i processen för att ha rätt att överklaga. De beskrivningar som följer baseras om inte annat anges på den officiella statistik som redovisats på respektive kommuns hemsida (www.malmo.se resp. www.lund.se 2001-11-14).

Kommunernas indelning i olika kommundelar framgår av infogade kommunkartor nedan.

Malmö är Sveriges tredje största kommun med i storleksordningen 260 000 invånare. Lund är den tolfte största kommunen med omkring 100 000 invånare. I både Lund och Malmö har utvecklingen under den studerade perioden 1996-2000 inneburit att inflyttningen till kommunerna varit högre än utflyttningen. Den prognos som görs för de kommande tio åren är att denna utveckling kommer att fortgå och fortsatta befolkningsökningar förväntas följaktligen.

Åldersfördelningen i de båda kommunernas befolkning är likartad med ca 20 procent under 20 år, ca 60 procent mellan 20-64 år och ca 20 procent över 65 år. Det som är utmärkande för båda kommunerna är emellertid att andelen under 20 år är högre än rikssnittet. Det finns dock en stor skillnad mellan kommunerna med avseende på invånare med utländsk bakgrund. I Malmö är 23 procent av invånarna födda i utlandet medan denna andel i Lund endast uppgår till 13 procent. Befolkningen är också härvidlag mer segregerad i Malmö än i Lund. Malmö kommun har ett spann mellan kommundelarna från ca 60 procent med utländsk bakgrund i Rosengård, över Fosie och Södra Innerstaden, med ca en tredjedel utländskt födda invånare, till endast ca 10 procent i kommundelarna Limhamn-Bunkeflo och Västra Innerstaden. I Lunds kommun är skillnaderna mellan olika kommundelar med avseende på utländskt födda mindre. Det förekommer dock även här kommundelar med en något högre andel utländskt födda, framför allt i Norra Fäladen och Linero där andelen uppgår till ca en fjärdedel. Det mest markanta är att kommundelar utanför Lunds tätort (Dalby, S Sandby, Veberöd och Genarp) har en mycket låg andel utländskt födda (3-5 procent) medan andelen i Lunds tätort i övrigt uppgår till cirka 10-20 procent, vilket är jämförbart med nivån i stora delar Malmö kommun, bortsett från ytterligheterna som tidigare nämnts; Rosengård, Fosie och Södra Innerstaden.

Vad gäller *näringsliv och arbetsmarknad* befinner sig Malmö kommun under slutet av 1990-talet och i början av 2000-talet i en expansiv period som endast kan jämföras med 1950- och 60-talen. En tydlig strukturförändring har skett och industrins del av arbetstillfällena uppgår endast till 14 procent. Nästan hälften återfinns istället inom sektorer som handel, kommunikationer och privata tjänster. Trots uppgången finns stora sociala problem med arbetslöshet, socialt utanförskap och segregation i Malmö. Den öppna arbetslösheten har dock minskat från 9 procent år 1999 till 6 procent år 2000 (årsredovisning Malmö kommun, 2000). Även förvärvsintensiteten (andel av befolkningen som förvärvsarbetar i åldern 20-64 år) har förbättrats gradvis under den studerade perioden och uppgick 1999 till 62 procent. Här finns dock stora skillnader kommundelsmässigt som ytterligare visar på segregationsproblematiken i Malmö. Förvärvsintensiteten för Rosengård är till exempel endast cirka 30 procent medan den i Limhamn-Bunkeflo och Oxie uppgår till strax under 80 procent.

I Lunds kommun var förvärvsintensiteten 1999 i snitt 67 procent, vilket är något högre än i Malmö. Det bör emellertid påpekas att av dem som inte förvärvsarbetar är över hälften studerande. Även i Lund kan man se skillnader mellan olika kommundelar men inte lika utmärkande som i Malmö. Det är framför allt i kommundelar utanför Lunds tätort som förvärvsintensiteten är hög, över 80 procent, medan den i Lunds tätort till stora delar ligger strax över eller under kommungenomsnittet, vilket troligen beror på en större andel

studerande bland de boende. Två kommundelar, Norra Fäladen och Tuna, utmärker sig dock i statistiken med knappt 50 procent förvärvsintensitet. Detta kan delvis, på samma sätt som tidigare, förklaras med att uppemot 75 procent av de icke förvärvsarbetande är studenter i dessa områden.

Vad gäller *inkomster*, enligt statistiska centralbyråns inkomststatistik (www.scb.se 2003-06-26), uppgick medelinkomsten 2001 för Malmö till drygt 160 000 kr och för Lund till drygt 190 000. Stadsdelsmässigt för Malmö kommun ligger Limhamn-Bunkeflo i topp och Rosengård i botten. I Lund är däremot inkomsterna mer jämnt fördelade inom kommunen. Inkomstskillnaderna mellan olika kommundelar i Lund är således relativt små jämfört med Malmö. Detta understryker ytterligare den bild som ofta ges av att Malmö är en mer segregerad kommun jämfört med Lund.

En faktor som ansetts viktig vad gäller graden av medborgardeltagande är *utbildningsnivån*. Här finner vi den största skillnaden mellan Malmö och Lunds kommun. I Lund är, befolkningsandelen med eftergymnasial utbildning hela 56 procent (1999) medan samma andel i Malmö endast uppgår till 29 procent. Ser vi till de olika kommundelarna framträder en ännu större skillnad mellan kommunerna. Lunds tätort är relativt homogen med avseende på utbildningsnivå, medan en tydlig skillnad framträder i förhållande till kommundelar utanför tätorten. Inom Lunds tätort varierar således andelen med eftergymnasial utbildning mellan ca 50-70 procent medan andelen i kommundelar utanför tätorten uppgår till 30-40 procent. I Malmö har endast tre kommundelar en befolkningsandel med eftergymnasial utbildning på över 40 procent, Limhamn-Bunkeflo, Centrum och Västra innerstaden. Sedermera har tre kommundelar en motsvarande andel på under 20 procent, nämligen Rosengård, Fosie och Oxie. Övriga kommundelar i Malmö ligger strax över eller under kommungenomsnittet på 29 procent.

Viljan att rösta i demokratiska val kan ses som en indikator på tilltron till demokratiska processer, vilket även kan ha en inverkan på viljan att påverka beslut i till exempel fysisk planering. Enligt valmyndighetens resultatsammanställning från valet 1998 (www.val.se) framträder även här en skillnad mellan kommunerna, där Malmö hade ett valdeltagande i riksdagsvalet på 77 procent och Lund hade ett valdeltagande på 85 procent, rikssnittet var 81 procent. Även här framträder större skillnader mellan olika kommundelar i Malmö än i Lund. I Lund uppgick valdeltagandet till mellan 70-90 procent och de valdistrikt med lägst valdeltagande var jämt spridda över kommunen. I Malmö låg valdeltagandet på 65-85 procent för de olika valdistrikten, de valdistrikt med lägst valdeltagande var belägna i kommundelar som i övrigt utmärkt sig med hög andel utländsk födda, låg utbildningsnivå och lägre inkomster. Valdeltagandet i kommunalvalet hade en liknande struktur som riksdagsvalet i båda kommunerna, även om valdeltagandet generellt sett var några procentenheter lägre härvidlag.

Utifrån de redovisade skillnaderna i socioekonomisk karaktär inom och mellan kommunerna bör vi följaktligen kunna förvänta oss skillnader i överklagandefrekvens såväl mellan Lund och Malmö som mellan de olika kommundelarna.

5 Analys av överklagade detaljplaner

I detta avsnitt redovisas resultaten av den empiriska studien. Studien omfattar samtliga överklagade detaljplaner i Lund och Malmö som antagits under perioden 1996-2000 och vunnit laga kraft i skrivande stund, dvs. senast i maj 2003

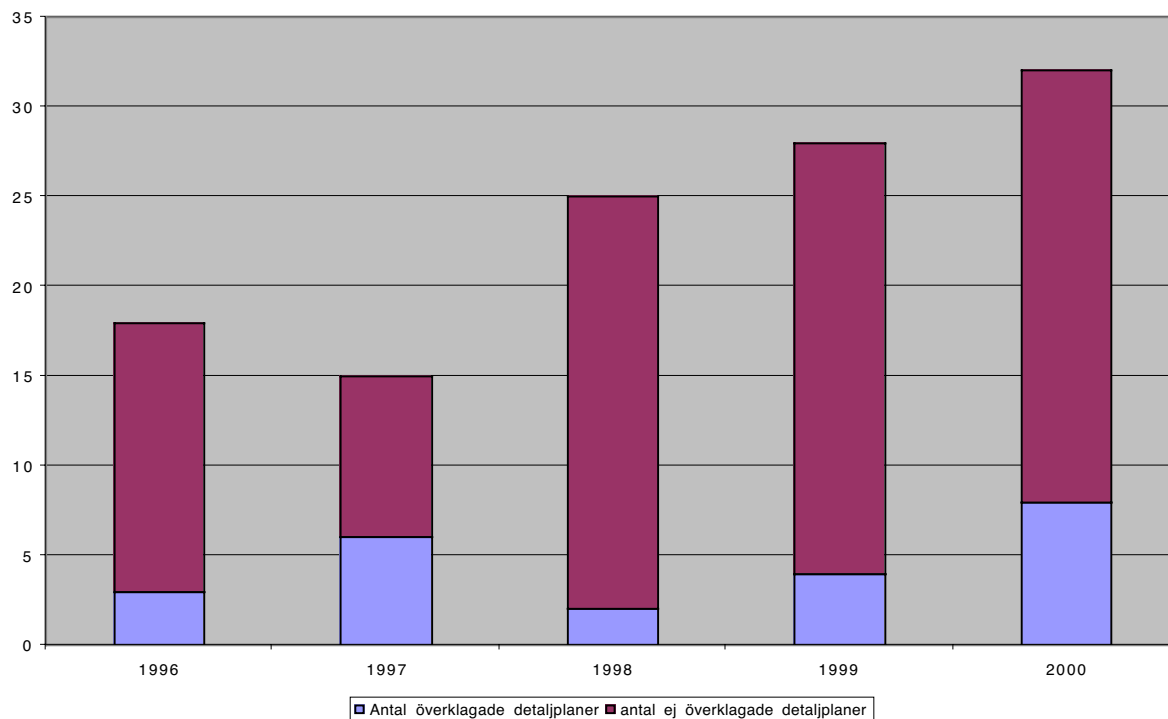
5.1 Överklagandefrekvens

Under perioden 1996-2000 antogs ca 120 detaljplaner i Lund och i Malmö antogs ca 200 detaljplaner. I båda kommunerna överklagades cirka en femtedel av dessa.

Överklagandefrekvensen är visserligen högre än det riksgenomsnitt omkring 15 procent som Boverkets tidigare undersökningar (1990, 2002) visat på, men samtidigt har studierna generellt sett visat på en högre nivå i tillväxtregionerna, till vilka såväl Lund som Malmö kan räknas.

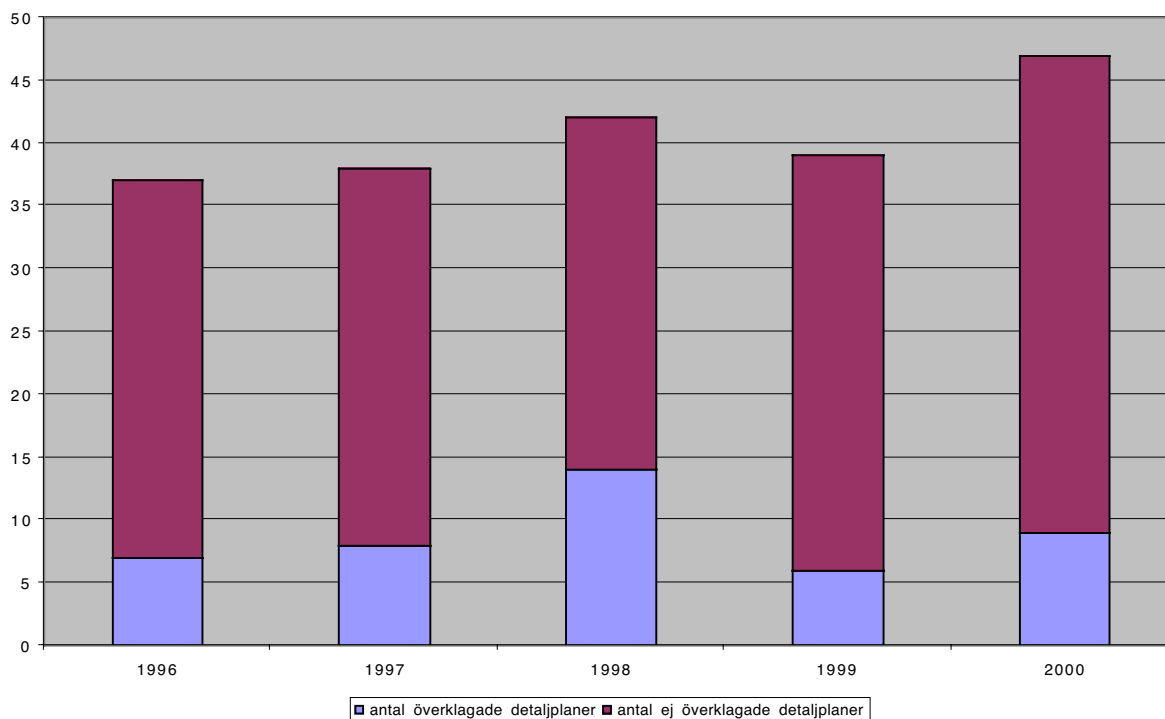
Överklagandefrekvensen har emellertid inte förhållit sig konstant under den studerade perioden, utan i stället har såväl antalet som andelen överklaganden varierat kraftigt, i synnerhet i Lund, se figur 5.1.

Ser man endast till de tre senaste åren tycks här en samvariation med planproduktionen, dvs. mätt i antalet antagna planer, framträda. Går vi tillbaka till 1997 bryts dock detta mönster. Som figuren visar var under detta år planproduktionen som lägst under perioden samtidigt som en stor andel av de antagna planerna överklagades. En förklaring till den höga överklagandefrekvensen kan vara att det under detta år antogs detaljplaner för flera omdiskuterade och kontroversiella projekt. Projekt som var aktuella var exempelvis Västkustbanans utbyggnad i centrala Lund, en moské med tillhörande studentby på Norra Fäladen, en 50 m hög kylackumulator på universitetssjukhusområdet - som ett nytt inslag i stadens siluett - och utbyggnad av tre större kontors- och laboratoriebyggnader i ett grönområde kringgärdat av småskalig bebyggelse.



Figur 5.1 Totalt antal antagna detaljplaner samt antal överklagade planer i Lunds kommun 1996-2000

Även i Malmö varierade såväl antalet som andelen överklaganden under den studerade perioden, se figur 5.2.



Figur 5.2 Totalt antal antagna detaljplaner samt antal överklagade planer i Malmö kommun 1996-2000

I Malmö var såväl antalet som andelen överklaganden som högst under 1998, ett år då även planproduktionen var hög. Enligt kommunens tjänstemän kunde det delvis sammanhånga med det forcerade planarbetet under detta år, då bland annat ett stort antal detaljplaner togs fram för de centrala delarna av Malmö i samband med genomförandet av Öresundsförbindelsen. Det skulle i så fall stödja Boverkets (1990) hypotes om att forcerade planer leder till ett högre antal överklagade planer. Överlag hävdade annars tjänstemännen att andelen överklaganden snarare var beroende av vilken typ av planer som var aktuella under året och framför allt vilken typ av område som de avsåg:

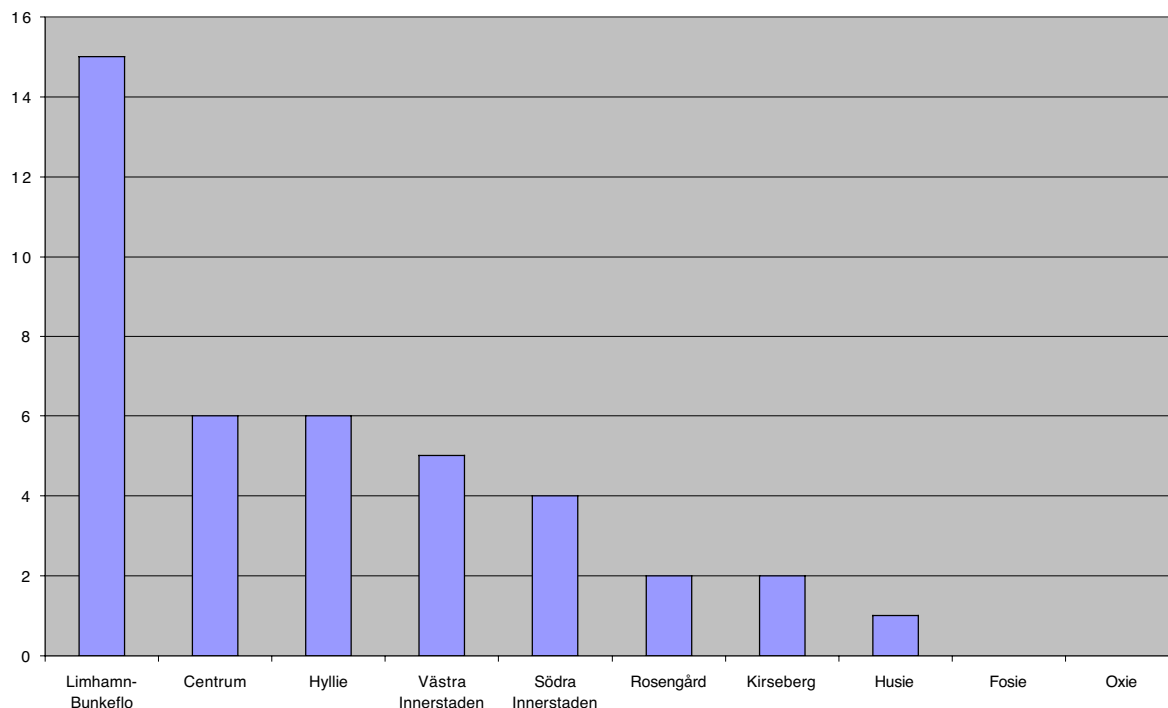
”Jag upplever inte det som att vi har fler överklaganden nu än vi haft tidigare, utan det är nog helt projektrelaterat. /.../ Man kan se hela BO01, där var inga speciella klagomål, men där finns inte heller några som är grannar, det ligger för sig själv där. Hade man lagt det mitt i inne staden hade det säkert varit många som haft synpunkter. /.../ Har vi däremot en plan mitt inne i Limhamn, där man skall göra en förändring, kan det finnas massor av sakägare, det kan vara hundratals.” (Mlm 1)

För överklagandefrekvensen tycks således faktorer som hur planerna arbetas fram, vilken typ av projekt det är fråga om och vilka områden och antal sakägare de berör vara mer centrala än själva planaktiviteten.

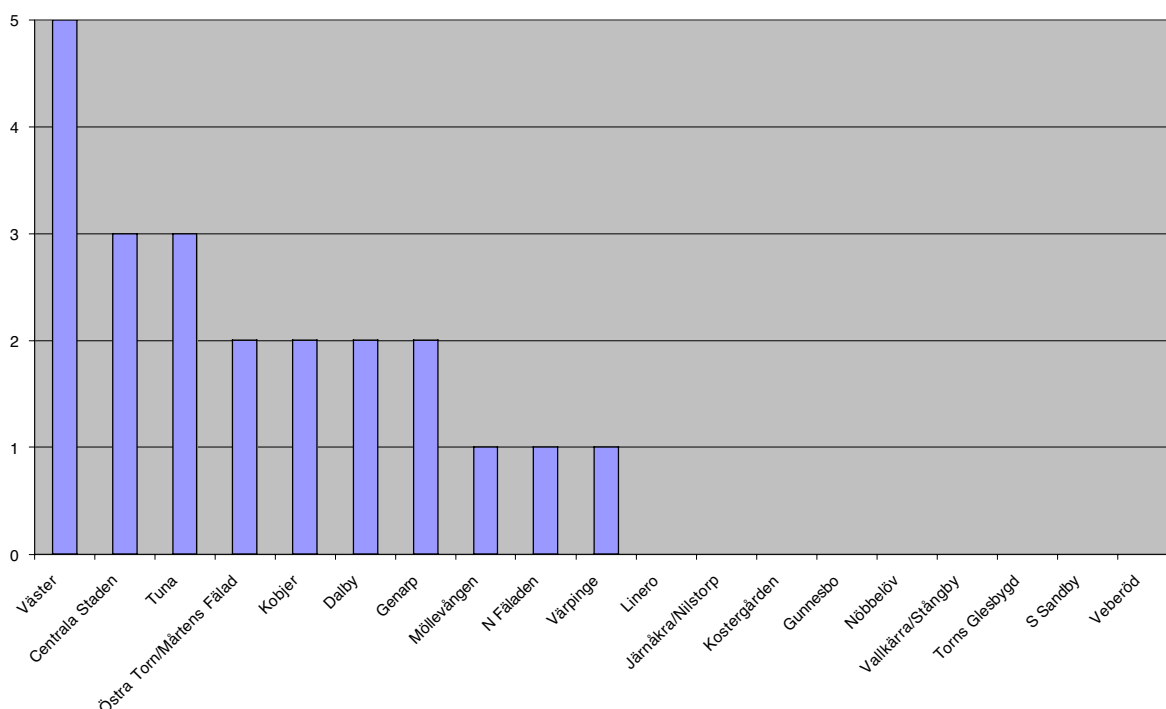
Som nämndes i föregående avsnitt förväntade vi oss att skillnaden i utbildningsnivån hos invånarna i de båda kommunerna skulle komma att avspeglade sig i andelen överklaganden och att detta samband skulle ha en positiv riktning, dvs. att en högre genomsnittlig utbildningsnivå skulle medföra en högre andel överklaganden. Som framgått har

emellertid överklagandefrekvensen varit likartad i kommunerna, trots att befolkningens utbildningsnivå är jämförelsevis lägre i Malmö än i Lund. En förklaring till utfallet kan vara att överklaganden i Malmö i något större utsträckning inkommit från juridiska personer, vilka därmed inte avspeglar befolkningssammansättningen i det aktuella området. I Lund har det däremot varit nästan enbart privatpersoner som överklagat. En annan förklaring kan vara den höga andelen studenter som mer tillfälligt bor i Lund och som saknar den fasta förankring som kan antas vara en förutsättning för engagemang i planfrågor.

När man granskar i vilka kommundelar överklagandena förekommer, så visar det sig emellertid att de i stor utsträckning är koncentrerade till kommundelar med en högre utbildningsnivå bland invånarna. En övervägande andel (15 av 41) av de överklagade planerna i Malmö kan således hänföras till kommundelen Limhamn-Bunkeflo (se figur 5.3), som är en stadsdel som utmärks av en socioekonomiskt resursstark befolkning. I Lund gäller likaså att en majoritet av de överklagade planerna berör de centrala delarna i kommunen, där utbildningsnivån bland invånarna är genomsnittligt högre (se figur 5.4). De intervjuade tjänstemännen i Lund uttryckte också att överklaganden framför allt förekom i de kommundelar där en hög andel ”*skrivkunniga*”, det vill säga högutbildade, bodde.



Figur 5.3 Andel av totalt antal överklaganden fördelat per kommundel för Malmö 1996-2000



Figur 5.4 Andel av totalt antal överklaganden fördelat per kommundel för Lund 1996-2000

En annan förklaring till de centrala delarnas överrepresentation kunde enligt tjänstemännen handla om bebyggelsestätheten i dessa områden och konkurrensen om det befintliga utrymmet. Det har också konstaterats av bl.a. Bohm (1986) och Boverket (1990), att hög bebyggelsestäthet och förtätningsstrategier ofta leder till ökade konflikter, medan nybyggnation på jungfrulig mark i regel är tämligen konfliktfri (vilket naturligtvis i

sin tur kan antas hänga samman med antalet berörda sakägare). Utvecklingen av bostadsbyggandet under senare år har för övrigt visat att det som faktiskt byggs, det byggs i centrala och attraktiva lägen som kan antas generera en mer säker avkastning på investerat kapital. En högre överklagandefrekvens kan med andra ord också avspegla ett högre förändringstryck i dessa kommundelar.

5.2 Vilka planer överklagas?

De planer som överklagats har en mycket blandad karaktär både vad avser ändamål och omfattning, dvs. om det är fråga om en större eller relativt begränsad förändring av miljön. De flesta av de överklagade detaljplanerna i såväl Malmö som Lund har dock gällt bostäder (se tabell 5.1). Den jämförelse som vi har gjort mellan överklagade planer och samtliga antagna planer för år 2000 tyder också på planer som innebär bostadsbyggande överklagas i större utsträckning än andra typer av planer. I synnerhet gäller det flerbostadshusprojekt. Överklagandefrekvensen för bostadsplaner låg år 2000 på 4 av 14 i Malmö och 5 av 13 i Lund. Det krävs dock en mer omfattande studie av alla planer över en period för att med större säkerhet ange om någon speciell typ av plan överklagas mer frekvent än andra.

Tabell 5.1 Överklagade detaljplaner 1996-2000 fördelat på ändamål

	Malmö	Lund	Totalt
Bostäder	14	12	25
Bevarandeplaner	10	1	11
Trafikändamål	6	1	7
Näringsverksamhet	3	1	4
Station/Terminal	3	0	3
Utökad byggrätt	2	1	3
Utställning/Museum	1	1	2
Uppdatering befintlig Dpl	1	1	2
Kontor		2	2
Utbildningsändamål	1	0	1
Kyrka/Moské		1	1
Rekreation		1	1
	41	22	63

De överklagade "bostadsplanerna" har inte enbart omfattat ny-, om- eller tillbyggnad av bostäder utan även planer med bevarande- och varsamhetsbestämmelser för befintlig bebyggelse som utifrån kulturhistoriska aspekter ansetts skyddsvärd i något avseende. Fastighetsägarens möjligheter att förändra bostaden utifrån egna önskemål har följaktligen begränsats. I Malmö har denna typ av bevarandeplaner utgjort en fjärdedel (10 av 41) av samtliga överklagade bostadsplaner.

De bostadsplaner som innebar ny- eller tillbyggnation fördelar sig relativt jämt mellan planer på flerbostadshus och småhus, men ett gemensamt drag är att de inneburit förändringar av befintliga bostadsområden och en större eller mindre förtätning. Det har emellertid inte alltid inneburit att exempelvis grönytor, som kan antas ha ett bruksvärde

för de närboende, har tagits i anspråk. Istället har de i flera fall inneburit en förändrad användning av befintlig bebyggelse, som byggts om eller byggts på.

En påfallande hög andel av de överklagade planerna för ny-, om- eller tillbyggnad av bostäder, omkring hälften i Malmö och omkring en tredjedel i Lund, avser specialbostäder av något slag. I Malmö handlar det enbart om specialbostäder för vård- eller äldreboende. I Lund gäller det såväl bostäder för äldre, psykiskt funktionshindrade som missbrukare.

Andra planer som överklagats i Malmö i relativt stor utsträckning har gällt väg- och järnvägsarbeten, mycket beroende på projekt som Öresundsbron och Citytunneln.¹⁵ I Lund har endast ett större anläggningsprojekt – Västkustbanan - förekommit bland de antagna planerna under perioden, och som tidigare nämnts även överklagats. Den kategori som annars varit vanligast förekommande bland de överklagade planerna i Lund, efter bostadsplaner, har varit kontorsbyggnader. I övrigt har överklagandena gällt planer av mer skiftande karaktär.

Slutligen kan nämnas att mer förutsägbara överklaganden blandas med mer oväntade. Två planer i Malmö som utgör varandras motsats kan här ge ett illustrativt exempel. I det ena fallet handlade det om en plan som innebar etablering av en bensinstation i en park (M 37). I det andra fallet omvandling av ett tidigare bensinstationsområde till park (M 9). I det senare, mer oväntade, överklagandet framhöll de berörda en oro för att *"parken skulle bli ett tillhåll för missbrukare, prostituerade och att äldre människor redan var rädda för att röra sig ute."* Utifrån sina egna erfarenheter eller föreställningar och upplevd otrygghet i den offentliga miljön såg de berörda alltså inte en park som ett positivt tillskott i stadsmiljön.

Hur planerna handläggs nämndes också som en viktig faktor i föregående avsnitt. Vi har därför även studerat i vilken instans de antagits och typ av planförfarande som använts i de överklagade planerna.

Som bekant var syftet med den nya plan- och bygglagen (PBL) inte enbart att öka medborgarinflytandet utan även att främja en effektivare planprocess. Möjligheten att dels delegera planbeslut till byggnadsnämnden, dels att använda enkelt planförfarande kan ses som led i denna strävan.

Vi kan konstatera att majoriteten av de överklagande detaljplanerna har varit planer som antagits av byggnadsnämnden, i såväl Malmö (27 av 41) som Lund (16 av 22). Det antyder samtidigt att de åtminstone av kommunen ansetts vara av mindre vikt och av mindre allmänt intresse. Det är nämligen endast i dessa fall som ärendena kan delegeras från kommunfullmäktige till byggnadsnämnden. I båda kommunerna kan det samtidigt noteras att det faktiskt har varit byggnadsnämnden som antagit majoriteten av samtliga detaljplaner under perioden.

Det har i tidigare studier (Boverket 1990, 2002 och Riksdagens revisorer 2001) konstaterats att sk enkla planer överklagas i mycket begränsad utsträckning. Vår studie har här gett ett annat resultat. Närmare hälften av de överklagade planerna i Lund hade

¹⁵ Även vid större anläggningsprojekt finns en föreställning att dessa överklagas oftare än andra. Detta påstående kan vi dock inte säga någonting om eftersom att det år 2000, det år vi valde för jämförelse mellan överklagade och totalt antagna planer, inte antogs några sådana detaljplaner varken i Malmö eller i Lund.

nämligen genomförts med så kallat enkelt planförfarande och knappt en fjärdedel i Malmö. De intervjuade tjänstemännen i Lund uppgav också att kommunen generellt sett gör tämligen generösa tolkningar av när enkelt planförfarande är tillämpligt. En tjänsteman gav följande beskrivning:

”Tendensen är naturligtvis att man tänjer detta i riktning mot att så långt som möjligt utnyttja möjligheten till förenklat förfarande. Det är ju så att vi snabbare kan komma till skott, man kan få fram den här lämplighetsprövningen och meddela bygglov mycket snabbare än annars, det blir lägre kostnader. Vi här på kontoret är rätt överlastade och tycker kanske också att vi kan lägga vår tid och kraft på andra mer komplicerade planprocesser när det är befogat.” (Lnd 3)

Tjänstemännen nämnde också de propåer som utgått från centrala myndigheter där enkelt planförfarande uppmuntrats och att även de lokala politikerna varit måna om en snabb planprocess. De beskrev det samtidigt som ett dilemma att förena de motstridiga kraven på en såväl tidsmässigt effektiv som demokratiskt välförankrad planprocess.

I de studerade överklagandena har vi kunnat se att det ofta riktas kritik mot kommunernas planförfarande och att brister påtalas vad gäller information och samråd. I Lund riktas emellertid denna kritik i mindre utsträckning mot planer som genomförts med enkelt planförfarande, än mot planer med normalt förfarande. Inte i något fall i Lund ifrågasätts heller om enkelt planförfarande har varit tillämpligt. Det är däremot fallet i Malmö, där kritiken i större utsträckning gällt s k enkla planer. Bland annat har de klagande hävdats att planfrågan varit av större betydelse och av mer principiell natur än vad kommunen ansett. Ofta kritiserats även i detta sammanhang att planärendet varit så tidspressat.

Skulle det då kunna antas att en högre andel planer med ett mer tidskrävande förfarande eller s k normalt planförfarande, med såväl programsamråd i ett tidigt skede som plansamråd, skulle kunna ha minskat överklagandefrekvensen? Det har bl a framförts av Boverket (1990) att det krävs tid i planarbetet inte minst för att gynna en mognadsprocess hos de berörda, dvs. en slags *”tillvänjningstid”*. I vår studie kan vi inte kunnat finna stöd för detta. Den jämförelse vi har gjort mellan överklagade och övriga detaljplaner som antogs år 2000 i Malmö och Lund visar istället att kommunens handläggningstid exklusive tiden för överklagandet är i princip lika för överklagade detaljplaner och de planer som inte överklagats. Det centrala tycks med andra ord inte vara tidsfaktorn i sig utan vad som sker under denna tid. (En jämförelse mellan olika slags informations- och samrådsåtgärder skulle givetvis ha varit intressant här, men materialet i vår studie medger tyvärr inte någon sådan fördjupning.)

De utvidgade samråden i planprocessen har lyfts fram som ett viktigt forum för att såväl belysa som att lösa intressekonflikter mellan olika parter, även om Riksdagens revisorer (2001:64) i sin studie ställt sig tveksamma till detta. De intervjuade tjänstemännen i såväl Lund som Malmö menade likaså att programsamråden, i de fall normalt planförfarande tillämpats, inte haft någon effekt på antalet överklaganden. Istället beskrevs programsamråden till stor del som problematiska. Anledningen var att de berörda inte tycktes uppleva dem som meningsfulla utan istället efterfrågade mer detaljerade beskrivningar, dvs. sådana som först kunde ges i plansamrådet eller tom först var aktuella i bygglovskedet.

”Vi har ofta hamnat i det läget att folk blir förbannade för att vi inte har svar på alla frågor, vi kommer bara med en massa möjligheter och tänkbarheter. Folk undrar vilket man skall ta ställning till, vad är det som gäller egentligen. /.../ Där får man ha lite tålmod och försöka förklara att det finns en poäng med att vi går ut så här tidigt, trots att det är så oklart. Men det är många som inte riktigt kan ta till sig värdet av det, utan de vill se en bild på huset, de vill se hur det blir med min garageuppfart, hur det blir med färgen på huset. Annars tycker de att det är bortkastad tid. Det öppnar också upp för oss att gå ut med många alternativ och så där, vilket är i linje med vad man syftar till. Men det kräver också mer utav folk i allmänhet, att de skall kunna sätta sig in i vad olika alternativ innebär, fragmentariska lösa skisser som inte är så lätta att tolka.” (Lnd 3)

Tjänstemännens erfarenhet var följaktligen att ett mer påtagligt intresse bland de kringboende som regel uppstod senare i processen, då dels förändringen var mer näraliggande i tiden, dels konsekvenserna av planförslaget mer konkreta - men alltså samtidigt mer fastlåsta. Men även om programsamråden i sin nuvarande form beskrevs som problematiska, fanns ändå i båda kommunerna en tilltro till en planering där de berörda involverades i ett tidigt skede. Anledningen var framför allt att det egentligen enbart var i de tidiga skedena av planprocessen som möjlighet fanns för berörda att få något inflytande. Hur formerna för den tidiga involveringen skulle se ut för att vara meningsfulla sågs dock fortfarande som en olöst fråga.

I intervjuerna framkom för övrigt att samrådsformerna varierade kraftigt beroende på planärendets karaktär, omfattning och geografiska utbredning. I lagstiftningen har samrådsformerna inte heller reglerats utan den bakomliggande tanken har istället varit att de utifrån kommunens bedömning får anpassas efter planfrågans karaktär. Större satsningar på information och samråd reserverades också i regel för planfrågor som berörde eller kunde vara av intresse för ett större antal kommuninvånare. Vanligtvis innebar samråden i dessa fall stormöten eller informationsmöten, där förutsättningarna för en dialog samtidigt kan förefalla begränsade. Deras huvudsakliga funktion uppgavs också vara att låta planförfattarna informera och förklara för att underlätta förståelse och tolkning av planhandlingarna, men naturligtvis också att *”låta folk komma till tals”*. Beskrivningarna återgav ändå en slags ”transmissionssyn” på samråden, där fokus var mer på överföring än på mottagande av information, och en asymmetrisk modell utan ambitioner att nå en gemensamt meningsskapande dialog.¹⁶ Detta avspeglas också i de satsningar som genomförts i Malmö för att utveckla handläggarnas kommunikativa kompetens i samband med dessa stormöten:

”För det är inte helt enkelt, ibland kan det bli näst intill polsk riksdag och det är viktigt att man har kunskap om argumentationsteknik och så vidare. Så vi har haft utbildningar som vi drivit som internutbildningar. /.../ Sedan beror satsningen i att utbilda personal ytterligare för att bli bra `skådespelare`.” (Mlm 2)

I samband med större projekt kunde också stora ansträngningar göras för att ta fram illustrativt informationsmaterial för att tydligt åskådliggöra planernas innebörd och konsekvenser. I samband med enkla planer var det dock sällan fallet. I båda kommunerna

¹⁶ För olika kommunikationsmodeller se exempelvis Heide och Simonsson (2002).

bedrevs samråden i dessa fall i stor utsträckning skriftligt, det vill säga utan direkta möten mellan berörda och planerare.

Det finns med andra ord en uppenbar skillnad mellan enkelt och normalt planförfarande, i kontakten med de berörda och i satsningarna på information och samråd. Men som vi försökt illustrera kan det inte enbart antas handla om omfattningen på information och samråd utan framför allt på vilket sätt det sker. Härvidlag kan även mer individuella faktorer spela en roll, som en tjänsteman uttryckte det:

”Sedan klarar vissa människor det här jättebra, medan vissa aldrig lär sig det, de är duktiga planförfattare men de kan inte kommunicera ut ett budskap./.../ Det är mycket en lägningsfråga, vissa klarar det här bra och vissa retar upp publiken som fan, så att den blir helsur.” (Mlm 2)

Det vi slutligen vill kommentera är att vi i vår studie kunnat notera att i de ärenden där överklagandena avvisats, har planen i de allra flesta fall genomförts med normalt planförfarande. Det kan möjligen förklaras av att samråden i dessa fall var öppna för alla som var intresserade, som en tjänsteman uttryckte det:

”Ja, jag tycker man kan ha en generös attityd. Jag menar samrådet syftar ju ändå till att fånga upp inte bara enskilda intressen utan även goda idéer i största allmänhet, folk kan ju komma med goda idéer fast man inte är sakägare.” (Lnd 3)

På samma gång kunde det ställa krav på tydlighet från kommunens sida att deras synpunkter visserligen var välkomna i samrådsskedet, men att det i de fall som dessa inte blev tillgodosedda, inte per automatik innebar att de hade rätt att överklaga.

”Man får förklara det att det är inte säkert att ni i strikt formell mening är sakägare i det här ärendet, utan det kommer vi att ta ställning till när vi skall ta ett antagandebeslut. /.../ I det skedet måste vi vara mer omsorgsfulla, alltså man har en generös bild eller tolkning under processen. Men när man når de där slutstegen, då får man skilja agnarna från vetet och inta en väldigt strikt juridisk hållning, så att man inte legitimerar en större krets för överklagande än vad lagstiftaren faktiskt sagt.” (Lnd 3)

De avvisade överklagandena tyder alltså på att de berörda antingen inte uppfattat eller inte accepterat den avgränsning av besvärskretsen som kommunen gjort. Frågan kan naturligtvis ställas hur väl kommunen tydliggjort de motiv och grunder som avgränsningen vilat på i dessa sammanhang och hur väl den eventuella skillnaden mellan upplevelsemässigt berörd och formellt berörd klargjorts.

5.3 Vilka överklagar?

Utifrån de studerade ärendena i såväl Malmö som Lund kan konstateras att de som överklagat detaljplanerna till övervägande del har varit sakägare i traditionell mening, dvs. fastighetsägare. I de studerade fallen var drygt 70 procent av dem som överklagat fastighetsägare, i såväl Lund som Malmö. I Lund inkom överklagandena huvudsakligen från enskilda fastighetsägare, medan en större andel i Malmö inkom från juridiska personer (drygt 30 procent i Malmö jämfört med knappt 10 procent i Lund). Närmare 20 procent utgjordes totalt sett av bostadsrättsinnehavare eller mer ospecificerat ”boende”

inom planområdet. Återstående andel har till stor del utgjorts av intresseföreningar som villa- och samfällighetsföreningar etc. Endast i något enstaka fall har hyresgäster överklagat och endast i ett fall en lokal hyresgästorganisation. Det bekräftar med andra ord resultat från tidigare studier, dvs. att den utvidgade besvärskretsen har haft begränsad effekt på överklagandefrekvensen.

Ett problem som lyftes fram i intervjuerna, och som troligen inte saknar betydelse i sammanhanget, var svårigheterna att underrätta berörda hyresgäster om planförändringar. Enligt tjänstemännen i Malmö underrättades de främst via kungörelser i de lokala dagstidningarna. Även om ansträngningar gjordes för att kungörelserna skulle vara mer iögonfallande och informativa, finns här en uppenbar skillnad i förhållande till fastighetsägare och bostadsrättsföreningar, som i regel underrättades genom personliga skrivelser.

Sammantaget kan konstateras att överklaganden i regel endast inkommit från en eller ett par berörda, vilket också avspeglar det faktum att planområdet ofta varit begränsat till ett fåtal fastigheter. I Lund har ett mer massivt motstånd framför allt förekommit i samband med ett större infrastrukturprojekt, nämligen utbyggnaden av Västkustbanan, där över 100 överklaganden kom in till länsstyrelsen. I Malmö har det i något fler ärenden förekommit överklagande som ett flertal berörda ställt sig bakom, vilket ibland manifesterats i form av protestlistor som bifogats överklagandena. Det har även här i synnerhet gällt infrastrukturprojekt men även olika bevarande- och varsamhetsbestämmelser för enskilda bostadsområden.

5.4 Skäl till överklaganden

”Man hamnar ofta i det här syndromet ”Not In My BackYard”¹⁷, för man föreställer sig att man flyttat till ett visst ställe för att det skall vara lugn och ro och det skall inte hända någonting som man inte själv har varit med om att bestämma eller räknat med. Därför så motverkas ju alla sådana förändringar av den omedelbara närheten, det är så att säga gängse mönster. Det är ganska allmängiltigt, allmänmänskligt, och likväl så måste vi ta något slags gemensamt ansvar, om vi vill att staden skall utvecklas.” (Lnd 3)

Ovanstående citat från en intervjuad tjänsteman återger en vanligt förekommande uppfattning bland planerare och byggare, nämligen att protester mot förändringar i närmiljön vilar mer på ett affektbetingat och revirbevakande förhållningssätt än på sakliga grunder.

Besvärsskrivelserna har visserligen ofta en känsloladdad ton som avspeglar frustration, irritation och besvikelse över det kommunala planbeslutet, men – oavsett strategiskt syfte – saknar de som regel inte sakliga argument. Ofta är de dessutom välformulerade och väl underbyggda med hänvisningar till PBL och ibland även till tidigare rättsfall. I vissa fall

¹⁷ Åtskilliga amerikanska studier har försökt belysa det s k NIMBY-syndromet, som kan sägas vara en sammanfattande benämning på opinionsbildningar när närområdesmiljön hotas av till exempel ett planerat byggprojekt. (Se exempelvis Davy, 1997)

avspeglar det dock att juridiska ombud anlitas för att driva frågan, vilket gäller omkring 10 procent av överklagandena i Lund och 20 procent i Malmö.

Generellt sett baseras överklaganden som regel på en blandning av såväl formella som sakliga skäl, liksom på en blandning av såväl allmänna som enskilda intressen som de klagande anser står emot den antagna planen. Vi ska här se närmare på de angivna skälen och ge exempel på argument som förekommit i överklagandena.

Brister i den formella planproceduren anföras som ett argument mot planbeslutet för hela 60 procent av de överklagade planerna. Resultatet skiljer sig här markant från Boverkets rikstäckande studie av överklaganden under år 1987-90, där det framkom att brister i processen endast berördes i ett fåtal fall (5 procent). I de här studerade överklaganden återges däremot i omkring hälften av fallen en tydlig misstro och som regel direkt kritik mot kommunens handläggning. I flera fall har för det första de klagande påtalat att de inte finner kommunens intresseavvägning rimlig. De ifrågasätter därför kommunens neutralitet och tillämpning av gällande rätt. De klagande kan exempelvis anföra att en obalans funnits mellan aktörerna – *”planen tillgodoser ensidigt intressen hos den sökande /dvs. exploatören/”* (M13).

För det andra ifrågasätts kommunens professionella kompetens, vilket ofta tar sig uttryck i en indirekt kritik mot kommunens handläggning genom krav på ytterligare utredningar och konsekvensanalyser av olika slag. Kritiken kan även gälla genomförda utredningar av projektets påverkan på miljön, som beskrivs som undermåliga och där tvivel framförs om resultaten är korrekta, exempelvis *”miljökonsekvensbeskrivningen är behäftad med så allvarliga brister att den inte kan utgöra beslutsunderlag”* (M6).

De klagande hävdar för det tredje ofta att möjligheterna till insyn och inflytande för de berörda varit bristfälliga och att lokal förankring saknats i samband med det politiska beslutet att anta planen. *”Samrådsförfarandet har skett på ett sätt som försvårat för de kringboende att skaffa sig reell insyn och påverkansmöjligheter”*(L9). En fördjupad och bredare dialog kring planförslagen efterlyses därför ofta. I ett ärende hävdade exempelvis en villaförening att den inte motsatte sig de föreslagna åtgärderna men att föreningen krävde en bredare diskussion och *”djupare förankring”* före planbeslut. (M22) I detta ärende samt ytterligare några riktas likaså kritik mot att detaljplaneringen är så fragmentarisk till sin karaktär. Ett exempel: *”Nyligen antogs en detaljplan för en annan intilliggande fastighet som kommer att påverka förhållandena för den senast antagna. Sammanhangen blir så splittrade att ingen annan än de närmast berörda kommer att orka sätta sig in i frågorna.”* (L11)

Slutligen har kritik också riktats mot att alternativa utformningar eller lokaliseringar inte har utretts. I dessa fall har syftet med överklagandet bland annat varit att få alternativa förslag prövade av länsstyrelsen. Av besluten framgår dock att länsstyrelsen endast prövar det förslag som varit föremål för kommunens beslut och inte några alternativa förslag, vilket således inte stått klart för de klagande. Ett mer allmänt känt fall av denna karaktär är överklagandet av Väst kustbanan genom Lund (L3).

Invändningar mot det formella förfarandet i planärendena förekommer alltså ofta i överklagandena, men endast i enstaka fall baseras de enbart på formella grunder utan i regel anföras även sakliga skäl. Som sakliga skäl anför de klagande inte sällan att planen

innebär en försämring av de berördas närmiljö och negativ påverkan på boendemiljön i mer allmän bemärkelse, dvs. utan att det anges i vilket avseende påverkan är negativ. Det förekommer som argument i hälften av de överklagade planerna. Men för överinstansernas prövning är en konkretisering av olägenheterna central, bevisbördan åvilar såväl den klagande. Det varierar dock i vilken utsträckning de olägenheter planen medför för de enskilda berörda specificeras. För en tredjedel av de överklagade planerna saknas helt en sådan konkretisering av planens negativa konsekvenser.

Vid planer på bostadsbebyggelse handlar de mer konkreta invändningarna till stor del om en för hög och tät exploatering. Den nya bebyggelsens utformning och skala anses inte visa på hänsyn till befintlig bebyggelse, som i dessa fall är mer småskalig. I vissa fall inkräktar den dessutom på uppskattade grönytor. I nästan samtliga överklaganden påtalas även olägenheter i form av försämrade ljusförhållanden till följd av skuggbildningar, försämrad utsikt samt ökad insyn. I flera fall nämns också bullerstörningar och en försämrad trafik- och parkeringssituation.

Men invändningarna kan också handla om den planerade verksamhetens karaktär utifrån mer sociala dimensioner, ett exempel ska ges nedan.

- Där detaljplanen innebar en utvidgning av socialtjänstens verksamhet för vuxna missbrukare, med syftet att även kunna erbjuda ett permanent stödboende, handlade de närboendes argument till stor del om möjligheterna till integrering av missbrukarna i lokalsamhället. De närboende förordade en lösning med små utspridda enheter istället för att samla ett större antal missbrukare i ett område. Med större enheter, i likhet med den föreslagna och beslutade, menade de att risken för konflikter mellan missbrukare och närboende ökade. (L14)

Som ett exempel på att även mer socio-kulturella aspekter kan beröras, återges ytterligare ett exempel på en överklagad plan, även om den endast delvis innebar bostadsbebyggelse:

- Överklagandet av en detaljplan för uppförande av en moské med vidhängande studentby handlade om att stadsdelsinvånarna upplevde den som ett hot mot den välfungerande mångkulturella miljön i stadsdelen. Enligt de klagande fanns inte heller något önskemål om en moské med studentby bland de muslimska invånarna i staden överlag och i synnerhet i denna stadsdel. (L4)

Överklagandena handlar följaktligen inte alltid om den fysiska utformningen utan också om synen på den planerade verksamheten och upplevt behov av den i närområdet. De aktualiserar följaktligen snarare en värdekonflikt än en intressekonflikt.

I framför allt Malmö har, som vi tidigare sett, även en del överklagande gällt inskränkningar i fastighetsägarens nyttjande av sin fastighet beroende på bevarande- och varsamhetsbestämmelser. Överklagandena har då främst gällt att fastighetsägaren har fått sin handlingsfrihet beskuren vid förändringar av den egna bostadsmiljön. I ett fall har dock den klagande begärt strängare bestämmelser än vad kommunen föreslagit, för bevarande av en kulturhistoriskt värdefull miljö.

Det kan slutligen noteras att det endast i ett fåtal fall, bland samtliga överklaganden som gällt bostadsplaner, har hävdats att planen skulle medföra minskade fastighetsvärden. Det

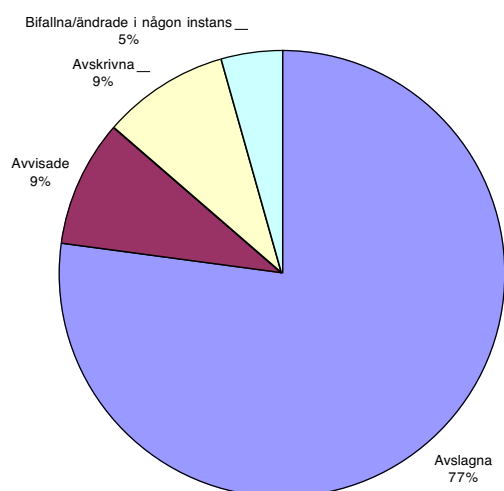
förekommer däremot ofta i de fall där infrastrukturprojekt överklagats. I dessa fall ställs dessutom ofta krav på kompensatoriska åtgärder i form av ljudisolering, fönsterbyte etc. I vissa fall framförs även krav på inlösen av fastigheten. Men det finns även exempel på att klaganden motsätter sig expropriation eller att områden, som anses vara värda att bevara i något avseende, tas i anspråk för projektet. Dessa överklaganden handlar annars till stor del om att risker med avseende på hälsa, säkerhet och miljö befaras vara betydligt större än vad kommunen eller byggherren gjort gällande.

Den enskilt mest frekventa olägenheten som framförs, om man ser till samtliga studerade överklaganden, är buller. Bullerstörningar anförs med andra ord inte bara i samband med utbyggnad av väg eller järnväg, utan även i samband med kontors- och bostadsbebyggelse, som genom transporter till och från byggnaden antas medföra ökad trafik och därmed buller som de berörda inte anser är acceptabelt.

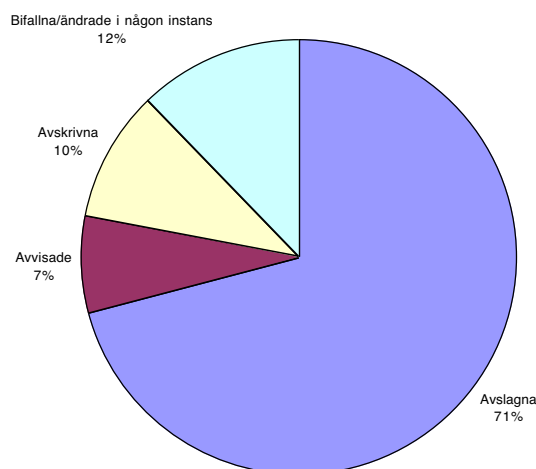
5.5 Utfall av överklaganden

I detta avsnitt ska vi dels visa vilket utfall överinstansernas prövning av överklagande fått, dels illustrera hur besluten motiverats.

I Lund har samtliga avgjorda fall som studerats, utom ett – Västkustbanans utbyggnad (L3), antingen avslagits av såväl länsstyrelsen som regeringen, avvisats (två fall) med anledning av att de som överklagat inte varit besvärberättigade eller avskrivits (två fall) på grund av återkallande (se figur 5.6). Detaljplanen för Västkustbanan genom Lund godkändes med justeringar angivna av regeringen, vilket med andra ord innebar att överklaganden bifölls i detta begränsade avseende. Inte i något fall har således en detaljplan upphävts till följd av ett överklagande under den studerade tidsperioden. Av de överklaganden som studerats i Malmö har likaså en majoritet avslagits, tre överklaganden har avvisats och fyra har avskrivits på grund av återkallande. Men fem av de överklagade planerna har här upphävts eller ändrats i någon instans, länsstyrelse eller regering, dvs. ca 12 procent av de överklagade planerna (se figur 5.7).

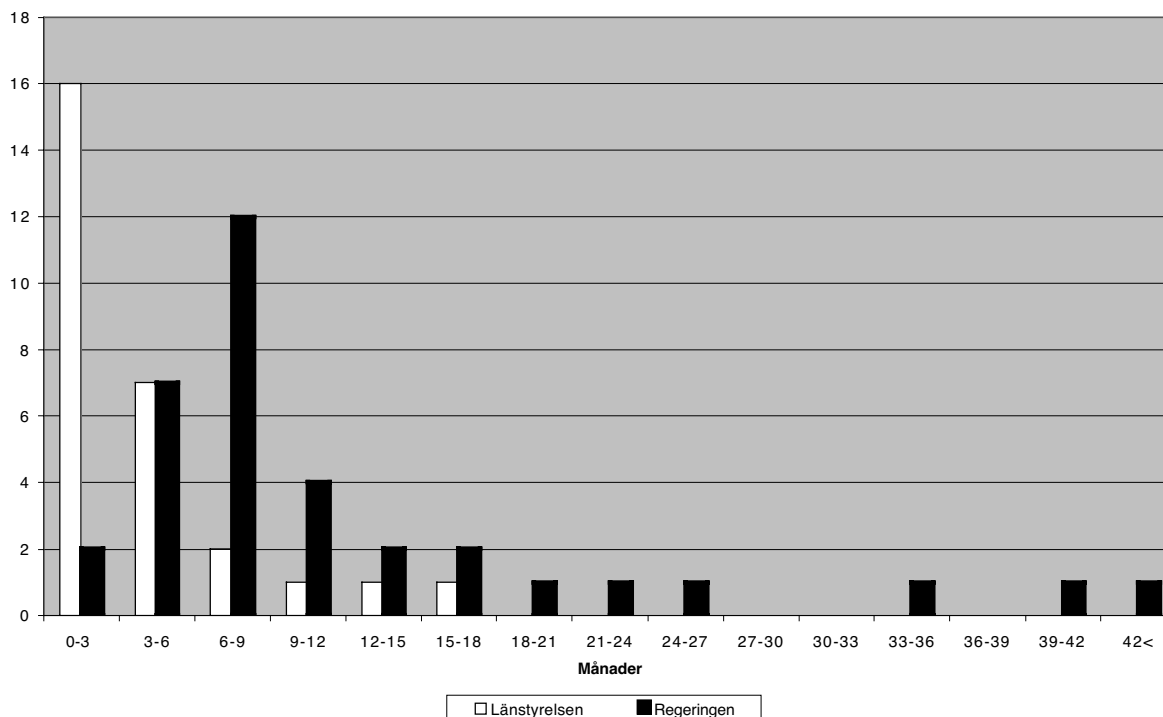


Figur 5.6 Fördelning av utfall i besvärinstanser för Lunds kommun 1996-2000



Figur 5.7 Fördelning av utfall i besvärinstanser för Malmö kommun 1996-2000

Av samtliga överklagade planer har knappt hälften (28 fall av 63) enbart överklagats till länsstyrelsen och drygt hälften förts vidare till regeringen (35 av 63). Av de överklaganden som enbart gått till länsstyrelsen har mer än hälften (16 av 28) vunnit laga kraft inom tre månader från överklagandet, och inom 9 månader har de allra flesta planer (25 av 28) vunnit laga kraft. Inte något planärenden har handlagts under mer än 18 månader före beslut i länsstyrelsen (se figur 5.8). Av de överklaganden som gått vidare till regeringen har majoriteten (25 fall av 35) vunnit laga kraft inom ett år från det att de överklagades till länsstyrelsen. Men här finns en större spridning uppåt med enstaka fall som tagit över 18 månader, och i ett extremfall sex år, att behandla (se figur 5.8). De planer som haft en total överklagandetid som uppgått till mellan tre och sex år har varit kontroversiella planer som skapat stor debatt, mer eller mindre lokalt avgränsad, nämligen Västkustbanan genom Lund (L3), Scandinavian Tower i Malmö (M28) och en bevarandeplan i Malmö (M11).



Figur 5.8 Överklagandetider för överklagade detaljplaner i Malmö och Lund 1996-2000

Sammantaget har emellertid en klar majoritet av de överklagade detaljplanerna (51 av 63) vunnit laga kraft inom ett år eller tidigare från det att planen överklagades. De enstaka, mer långdragna ärendena tycks dock ha skapat en föreställning om en existerande osäkerhet som avser planprocessens längd. De intervjuade har också framhållit att det framför allt är dessa fall som kan få som effekt att byggherren själv tar tillbaka sitt initiativ och avbryter det planerade byggprojektet.

”Alltså det är det som kan inträffa självklart, vid långa överklaganden, att luften går ur projektet.” (Lnd 3)

De intervjuade menade att en sådan utgång till stor del var beroende av dels hur ”robust och uthållig” exploatören var, dels hur konjunkturen eller efterfrågan av det aktuella projektet utvecklades under tiden. Följderna av en tidsfördröjning i samband med överklaganden är således enligt de intervjuade delvis konjunkturbetingade. Av de tre nämnda mer långdragna planärendena är det endast två som inneburit en exploatering av något slag och i dessa fall tycks de angivna egenskapskraven också föreligga. I det tredje fallet handlade det om en kommunal vilja till bevarande, där tidpunkten för planens lagliga giltighet kan antas vara mer tänjbar och inte på samma sätt äventyra planens genomförbarhet.

5.5.1 Bifallna överklaganden

Boverkets studie (1990) visade att endast ett fåtal överklaganden under 1987-1990 resulterade i att detaljplaner upphävdes, av länsstyrelsen hade då endast tre procent av planerna upphävts och av regeringen mindre än en procent. I jämförelse med detta resultat kan andelen bifallna överklaganden i Malmö förefalla hög. Bifallen har emellertid

endast i ett fall fått till följd att detaljplanen upphävts, istället har det handlat om mindre förändringar.

För att klargöra innebörden av bifallen ska en kort beskrivning ges av de sex fall då sakägarnas besvär fick gehör i någon instans.

- Planen gällde utbyggnad av befintlig järnväg (Västkustbanan) genom Lund till dubbelspår. En stor mängd överklaganden inkom från de närboende, såväl formella sakägare som andra upplevelsemässigt berörda. Överklagandena gällde framför allt en försämrad boendemiljö till följd av ökade hälso- och säkerhetsrisker och en oacceptabel bullernivå. Även brister i utredningsarbetet under den formella planprocessen och därmed i beslutsunderlaget påtalades och en alternativ sträckning som inte ansågs tillräckligt välutredd föreslogs. Länsstyrelsen avlog överklagandet. Regeringen behandlade sedan ärendet i fem år. Planen godkändes till slut, efter ytterligare utredningar och inlösen av fastigheter, dock med krav på justeringar angående bullernivåer och skyddsmurar. (L3)
- Planens syfte var att skapa förutsättningar för att bevara en äldre bymiljö och att fastställa att ny bebyggelse skulle vara anpassad till denna. Dessutom gällde planen lösningar av vissa kommunala vägfrågor, vilket överklagandet avsåg eftersom fastighetsägarna ansåg sig påtvingade kostnader för vägdragningar som de inte önskade eller ansåg var lämpliga. Länsstyrelsen avlog överklagandet med motiveringen att man inte funnit att planen medförde väsentliga olägenheter eller att enskilda intressen blivit åsidosatta. Regeringen fann däremot, efter yttrande från Boverket, att detta var fallet och upphävde kommunens beslut att anta planen. (M1)
- Planens syfte gällde kompletteringar och ombyggnader, bland annat broar och en ny station, utmed Kontinentalbanan, som en del av utbyggnaden av Öresundsförbindelsen. Planbeslutet överklagades bl a av en bostadsrättsförening som menade att trafikmängden skulle komma att öka kraftigt i området och att miljökonsekvenserna inte var tillräckligt utredda. Dessutom riktades kritik mot överföring av mark från SJ till bostadsrättsföreningen. På den senare punkten biföll länsstyrelsen överklagandet och ändrade planbeslutet på så sätt att denna del av planområdet undantogs från beslutet. I övrigt avlogs överklagandet. (M5)
- Planen gällde en ändring av gällande detaljplan från garageändamål till bilservice, för att ge möjlighet att öppna en hamburgerrestaurang. Ändringen krävde bl a att dagvatten för hårdgjorda ytor skulle passera oljeavskiljare. Detta krav ansågs orimligt av den klagande som i sin tur krävde ett förtydligande om vilka hårdgjorda ytor som avsågs. Stadsbyggnadsnämnden medgav i ett yttrande att bestämmelsen kunde anses oklar och föreslog en ny formulering som innebar ett mer begränsat krav. Länsstyrelsen ändrade sedan planen i enlighet med detta. (M17)
- Planen gällde ny bostadsbebyggelse om ca 30 småhus med tillhörande gatu- och parkområden. Tre överklaganden kom in som samtliga gällde breddning av väg och en ny gångbana. Ett av besvären bifölls med anledning av att gångbanan ansågs komma alltför nära en befintlig byggnad. Länsstyrelsen ansåg här att fastighetsägarens enskilda olägenheter översteg de allmänna intressena och undantog därmed denna del av

planen för fastställelse. Övriga överklaganden i ärendet avlogs eller avskrevs på grund av återkallande. (M3)

- Planen gällde ändrad markanvändning från småindustri till bostadsbebyggelse, där de klagandes besvär bifölls av länsstyrelsen för att senare avslås av regeringen. Planen överklagades med skälet att befintlig verksamhet på granntomten inte kunde bedrivas med de eventuellt förändrade krav på bullernivåer som förändringen kunde medföra. Länsstyrelsen upphävde planen med hänvisning till enskilda olägenheter. Regeringen upphävde emellertid sedan länsstyrelsen beslut och fastställde planen efter yttrande från Boverket. Anledningen var att blandad bebyggelse inte kunde anses medföra väsentlig olägenhet. (M36)

Som vi kan se ovan är det endast i ett av fallen, det andra ovan, som detaljplanen har upphävts. I fyra av fallen har istället länsstyrelsen eller regeringen ändrat en planbestämmelse respektive undantagit en mindre del av planen för fastställelse. I det sistnämnda fallet ovan upphävdes planen av länsstyrelsen för att sedan fastställas av regeringen. Detta fall är intressant eftersom vi här kan se ett exempel på den politiska styrning av praxis, som var avsikten med att regeringen fick funktionen som överinstans. En av de intervjuade tjänstemännen i Malmö berättade att detta relativt begränsade ärende kunde ses som ett inlägg i diskussionen om en minskad funktionsuppdelning, dvs. mellan renodlade bostadsområden respektive arbetsplatsområden, i syfte att åstadkomma mer levande bostadsmiljöer. Som ett exempel på vad ett sådant ärende kan handla om återges här ett utdrag från tjänstemannens beskrivning:

”Ja, det är ett sådant här moment 22 på något sätt. I alla fall så ville de [företaget] bedriva verksamhet i en fastighet som de ägde där nere i Tygelsjö. Då sa miljöförvaltningen att det kunde de inte tänka sig, för att det påverkar grannar och så vidare. OK, då säljer vi den då, tänkte de, och har bostäder där istället. Så de begärde en planändring från verksamhet till bostäder. Men då la grannen sig emot det, för han hade verksamhet på sin fastighet så han ville inte ha det här,¹⁸ och då upphävde länsstyrelsen vårt antagandebeslut. /.../ Så de fick inte använda fastigheten för sin verksamhet och de fick inte planen godkänd så att de kunde använda den till bostadsändamål. Så man hamnade i ett moment 22. Vi hade en del kontakter med ägarinnan, så överklagade hon /.../ och fick rätt i regeringen. Boverket hade yttrat sig, vilket de gör ibland. Det här var ett litet snuttärende egentligen men Boverket hade varit på plats, och hade gjort en ordentlig skrivning som sen regeringen tagit som sin. De upphävde länsstyrelsens beslut och upphävde planen, och det var rätt intressant.” (Mlm 2)

Genom att ärendet berörde en fråga som hade fått uppmärksamhet av den statliga tillsynsmyndigheten fick det karaktären av en principfråga, vilket gjorde att en närmare utredning ansågs påkallad. Utfallet i ärendet kan alltså till viss del förefalla slumpartad.

5.5.2 Avslagna överklaganden

Majoriteten av samtliga överklaganden har som vi sett avslagits av överinstanserna. Av besluten framgår att den främsta förklaringen är den stora vikt som läggs vid de lämplighetsbedömningar och den avvägning mellan olika allmänna och enskilda intressen

¹⁸ Anledningen var att han befarade att det skulle kunna innebära inskränkningar vad gäller störningar från hans egen verksamhet.

som tidigare gjorts av kommunen. I besluten framhålls också att prövningen i första hand avser frågor som rör de klagandes enskilda intressen. Som den intervjuade tjänstemannen på länsstyrelsen betonade, måste det handla om mycket påtagliga negativa effekter för den enskildes del för att överklagandet ska bifallas (Lst 1). De avslagna överklagandena avspeglar följaktligen att de berörda inte har kunnat påvisa tillräckligt betydande olägenheter för deras egen del, dvs. att de verkligen lider skada av planbeslutet. Frågan kan dock ställas hur medvetna de klagande är om att bevisbördan vilar på dem själva.

De klagande kan också förefalla tämligen omedvetna om vad de utifrån praxis förväntas tåla. Som exempel på praxis kan nämnas ett fall där den klagande haft invändningar mot den byggnadshöjd som planen tillät. Länsstyrelsen angav då i sitt beslut att *”i tätbebyggda miljöer är det vanligt förekommande att sikten skymms av byggnader och anläggningar på angränsande tomter. Sådana begränsningar får normalt tålas”*. Denna i praxis utvecklade norm återkommer för övrigt som motiv till avslag i flera överklaganden. Som kompletterande motiv för avslagen anges sedan i regel att den antagna planen *”uppfyller kraven på tillbörligt beaktande av enskilda intressen och skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsaspekter”*.

I de fall där överklaganden i huvudsak grundats på allmänna intressen som ansetts stå mot planen har de avvisats med anledning av att det har gällt frågor som antingen länsstyrelsen eller kommunen redan beaktat i planarbetet. Ett exempel:

- I ett fall gällde överklagandet uppförande av ett informationscentrum för Öresundsbron. De klagande anförde bland annat att en anslutande lokalgata stred mot strandskyddsbestämmelser och att den skulle skada naturen i området. Länsstyrelsen avtog överklagandet med motiveringen att *”konsekvenser för natur och miljö i strandskyddsområdet berör allmänna intressen som länsstyrelsen bevakat i samrådsskedet”*. Lokalgatan ansågs här medföra försumbara försämringar och planen hade därför redan godtagits ur miljösynpunkt av länsstyrelsen. (M10)

I andra fall kunde länsstyrelsen instämma i att tveksamheter kvarstod om planlösningens lämplighet, men ändå hävda att en förnyad prövning av de allmänna intressena inte var nödvändig. Det visar åter på den stora vikt som läggs vid kommunens bedömning. Två exempel ska ges.

- I ett fall där planen avsåg lägenheter för psykiskt handikappade anfördes främst att området inte uppfyllde kraven på en god boendemiljö till följd av bullerstörningar och bristande säkerhet, som en effekt av närheten till den planerade dragningen av Väst kustbanan. Länsstyrelsen avtog överklagandet med anledning av att invändningarna huvudsakligen tog sikte på det allmänna intresset att slå vakt om en god boendemiljö, vilket länsstyrelsen bl a bevakat under samrådsskedet och efterföljande prövning enligt 12 kap PBL.¹⁹ Samtidigt uttalade emellertid länsstyrelsen tveksamhet till om kravet på en god bostadsmiljö kunde uppnås i det aktuella läget. (L8)

¹⁹ I 12 kap PBL anges att länsstyrelsen efter det att kommunen antagit en detaljplan eller områdesbestämmelse kan granska och upphäva beslutet på vissa grunder. Det gäller exempelvis om planen är olämplig med hänsyn till hälso- och säkerhetsaspekter eller medför att ett riksintresse inte tillgodoses.

- I ett annat fall var syftet med planen att uppföra en bensinstation i ett område som tidigare var avsett för parkändamål. En bostadsrättsförening överklagade med anledning av att bensinstationen skulle komma att ligga allt för nära befintliga bostäder och bli medföra miljöstörningar. Överklagandet avlogs med hänvisning till att överklagandet till stor del rörde allmänna intressen som var satt till kommunen och länsstyrelsen att bevaka. Länsstyrelsens tjänstemän var dock inte eniga. Till beslutet hade därför ett särskilt yttrande från en av tjänstemännen bifogats. I detta uttalades bland annat kritik mot avsteg från Boverkets allmänna råd om lämpligt avstånd mellan en bensinstation och bostäder. (M37)

När kritik riktats mot kommunens handläggning av planen har överinstanserna genomgående funnit att kommunerna uppfyllt de krav som bör ställas. I likhet med ovan behöver det emellertid inte innebära att förfarandet varit invändningsfritt eller utan brister. Istället konstateras i vissa beslut att det visserligen har förekommit brister i förfarandet, men att dessa brister inte betraktas som *”formella fel som motiverar ett upphävande av beslutet”*. Kommunens handlingsfrihet innebär alltså även i detta fall att kvalitetsbrister inte är ett tillräckligt skäl för bifall utan att det måste vara fråga om att kommunen grovt åsidosatt viktiga förfaranderegler.

I vissa fall har besvären avslagits med anledning av att den tidigare gällande planen tillåtit ett visst nyttjande av marken, även om denna rätt inte tagits tillvara. Man skulle kunna uttrycka det som att det är kartan och inte terrängen som gäller i dessa fall. Ett exempel:

- De klagande motsatte sig att en fastighet skulle bebyggas med ett bostadshus och menade att den borde behållas med nuvarande användning som grönyta för området. Överklagandet avlogs med anledning av att fastigheten enligt tidigare gällande detaljplan fick bebyggas med bostadsbyggnad till 8 m höjd (en rätt som visserligen inte utnyttjats). Enligt nuvarande detaljplan tilläts en bostadsbyggnad med endast en våning till 3 m höjd. Den antagna planen ansågs därför inte kunna innebära några påtagliga nackdelar för de berörda. (M7)

Andra överklaganden har avslagits med anledning av att det har gällt frågor som inte prövas inom ramen för detaljplanen. Det gäller exempelvis kritik mot husutformning som enligt besluten är en fråga som regleras närmare i samband med bygglovsprövning, krav på fönsterbyte som avgörs av miljönämnden, kritik mot fastighetssammanslagning som är en fråga som löses inom ramen för fastighetsplanen, anfordrad hävdvunnen rätt till parkering som är en fråga av civilrättslig art etc.

5.5.3 Avisade överklaganden

I knappt 20 procent av de studerade planärendena har överklaganden inkommit från kommuninvånare och intresseorganisationer som av kommunen inte ansetts vara sakägare, något som följaktligen ifrågasatts av de klagande som själva ansett att de har varit berörda. Deras överklaganden har dock genomgående avvisats av såväl länsstyrelsen som regeringen, i de fall de förts vidare till högsta instans. I majoriteten av fallen har anledningen varit att de som klagat har varit bosatta på för långt avstånd från planområdet och därmed ansetts sakna rätt att överklaga. I de återstående fallen har det varit intresseorganisationer (ett byalag, en Agenda 21-grupp, två fackförbund respektive ett

kommunalt handikappråd) som överklagat. Dessa har avvisats med anledning av att intresseorganisationer inte betraktas som sakägare, med undantag av hyresgästorganisationer som har getts en särställning i lagstiftningen. De studerade ärendena visar dock att även berörda villa- och samfällighetsföreningar anses ha motsvarande särställning.

5.5.4 Återkallade överklaganden

I två fall i Lund och i fyra fall i Malmö har överklaganden som tidigare nämnts återkallats av de klagande. Det intressanta här är att överklagandena i vissa fall tycks ha lett till en ny förhandlingssituation. Några exempel:

- I ett fall i Lund gällde detaljplanen ändrad användning av en fastighet för kaféerörelse som en närliggande bostadsrättsförening motsatte sig. Efter förhandlingar mellan parterna upprättades emellertid ett avtal som gjorde att bostadsrättsföreningen återkallade sitt överklagande. (L19)
- I ett annat fall gällde planen en omfattande utbyggnad av kontorslokaler för ett av landets större företag som en samfällighetsförening opponerade sig emot. Stadsarkitektkontoret yrkade här på en snabb handläggning av ärendet hos länsstyrelsen, vilket också antyder att ärendet betraktades som mer angeläget än övriga studerade ärenden. Kontoret kontaktade även föreningen för ytterligare samråd vilket ledde till att överklagandet återkallades. (L17)
- Ett tredje fall i Malmö gällde ändrad markanvändning från hamnmagasin till utbildningslokaler, där ett bolag i området motsatte sig förslaget på grund av att konsekvenserna för bolaget inte blivit utredda. Överklagandet återkallades efter överenskommelse med initiativtagaren till planen. (M18)

Vad som är gemensamt för de avskrivna överklagandena är att de ofta återkallats på grund av att en överenskommelse ingåtts mellan initiativtagaren eller kommunen och den klagande. Vad som lett fram till dessa överenskommelser och vad de har bestått i, har vi tyvärr inte haft möjlighet att utröna utifrån det offentliga material som har varit vår huvudsakliga källa i studien. Företeelsen tyder samtidigt på att möjligheter att förena intressena funnits men att föregående samråd inte fungerat som ett forum för konfliktlösning i dessa fall. Istället tycks det ha krävts att de berörda ”skramlat med sina vapen” för att nå fram till en förhandlingssituation.

5.6 Sammanfattning

Omkring en femtedel av de antagna detaljplanerna i såväl Lund som Malmö har överklagats under den studerade perioden, 1996-2000. När man granskar i vilka kommundelar överklagandena förekommer, så visar det sig att de i stor utsträckning är koncentrerade till kommundelar med en högre utbildningsnivå bland invånarna. En högre överklagandefrekvens kan emellertid också avspegla ett högre förändringstryck i dessa kommundelar.

De planer som överklagats har en mycket blandad karaktär både vad avser ändamål och omfattning, dvs. om det är fråga om en större eller relativt begränsad förändring av miljön. De flesta av de överklagade detaljplanerna i såväl Malmö som Lund har dock gällt bostadsbebyggelse. Ett gemensamt drag för byggprojekten är att de inneburit förändringar av befintliga bostadsområden och en större eller mindre förtätning, framför allt med högre huskroppar i förhållande till den befintliga småskaliga bebyggelsen. En påfallande hög andel av bostadsplanerna, omkring en tredjedel i Lund och omkring hälften i Malmö, avser samtidigt specialbostäder av något slag. Andra planer som överklagats i relativt stor utsträckning har i Malmö gällt väg- och järnvägsarbeten och i Lund kontorsbebyggelse.

De överklagade planerna har till övervägande del varit planer som av kommunen ansetts vara av mindre vikt och av mindre allmänt intresse. I relativt stor utsträckning handlar det också om enkla planer, där planförfarandet inte är lika öppet och tillgängligt för en bredare allmänhet och där föga utrymme ges för en ”mognadsprocess” hos de berörda. Här framträder en skillnad i förhållande till tidigare studier som hävdade att enkla planer överklagas i mycket begränsad omfattning. För planer som genomförts med normalt planförfarande, med såväl plan- som programsamråd, framgår samtidigt av våra intervjuer att kravet på plansamråd i ett tidigt skede inte inneburit någon minskning av antalet överklaganden. Däremot tycks en öppnare process ha medfört en större andel överklaganden från berörda som inte har varit besvärberättigade.

Till stor del har det varit sakägare i traditionell mening, dvs. fastighetsägare, eller bostadsrättsinnehavare som har överklagat planerna. I regel har det endast varit enstaka berörda som överklagat planerna, vilket också avspeglar det faktum att planerna varit små och begränsade till ett fåtal fastigheter. Det har således endast förekommit ett fåtal överklaganden som ett större antal berörda ställt sig bakom. Dessa har då främst gällt planer för infrastrukturprojekt och olika bevarande- och varsamhetsbestämmelser.

Generellt sett baseras ofta överklaganden på en blandning av såväl formella som sakliga grunder, liksom på en blandning av såväl allmänna som enskilda intressen som de klagande anser står emot den antagna planen. Det mest påfallande är den kritik som i omkring hälften av fallen riktas mot den formella planproceduren. En misstro framträder följaktligen ofta i överklagandena mot kommunens handläggning och neutralitet i avvägningen mellan olika intressen. En indirekt kritik förekommer dessutom ofta i form av krav på ytterligare konsekvensbeskrivningar av olika slag. En uppenbar skillnad framkommer här i jämförelse med Boverkets studie (1990), som visade att endast fem procent av överklagandena under åren 1987-1990 berörde brister i den formella processen. Sedan dess har betydande förändringar skett i byggandet och planeringen, där inte minst kommunernas marknadsberoende har ökat markant. Möjligen har detta lett fram till en ökad misstro från de berördas sida mot kommunens neutralitet och saklighet, som antyds i vår studie.

Inte i något fall har dock kritiken mot kommunens handläggning varit den enda grunden för ett överklagande, utan i samtliga fall har även sakliga invändningar framkommit. I en tredjedel av fallen anger emellertid de klagande som sakskäl att planen innebär en negativ påverkan på deras boendemiljö i mer allmän bemärkelse, utan att ange i vilken bemärkelse påverkan är negativ. Att en konkretisering av de olägenheter planen medför för den enskilde saknas, kan dels antas visa att många klagande är tämligen omedvetna om att de

själva bär bevisbördan, dels antas vara en bidragande orsak till att överklagandena avslagits i så stor utsträckning.

Majoriteten av de totalt 63 överklagandena under perioden har således avslagits. Endast sex besvär har bifallits i något avseende i någon överinstans. I regel har bifallen inneburit mindre jämkningar i planen och i enbart ett fall har detaljplanen upphävts. I vissa fall har överinstanserna konstaterat att kvalitetsbrister funnits i kommunens handläggning men inte ansett att dessa har utgjort tillräcklig grund för att upphäva planbeslutet. Denna kritik mot planarbetet borde dock i större utsträckning kunna användas som ett underlag för kommunernas kvalitetsarbete och verksamhetsutveckling. I de studerade kommunerna hade denna möjlighet inte tillvaratagits utan ärendet betraktades istället som avslutat när det kommunala beslutet väl var fattat.

Överinstansernas beslut visar genomgående på den handlingsfrihet som kommunerna har givits och den vikt som kommunernas intresseavvägningar och lämplighetsbedömningar tillmäts. Vi kan således konstatera att såväl de enskilda som de allmänna olägenheter som sakägarna framför som argument mot planen i regel tycks väga lätt mot de allmänna intressen som kommunen anför i planens favör.

Överklagandena framträder därmed som ett föga effektivt sätt för de berörda att påverka planbeslutet. Utöver de få besvär som fått bifall, finns emellertid ett fåtal exempel som antyder att överklagandena lett till en ny förhandlingssituation. Dessa exempel visar på att möjligheter att förena olika intressen funnits men att samrådet inte fungerat som ett forum för konfliktlösning i dessa fall.

En tämligen självklar följd av överklagandena är att de medför en större eller mindre tidsfördröjning av byggprojektets genomförande. En majoritet av de planer som överklagats till länsstyrelsen har dock handlagts inom tre månader. Av de planer som sedan överklagats vidare till regeringen har den sammanlagda prövningstiden i regel inte överstigit ett år. Men här finns också exempel på mycket långdragna processer och i ett extremfall har regeringens handläggningstid uppgått till fem år. Vilka effekterna för byggprojekten har varit i de olika fallen är samtidigt ovissa utifrån denna studie. I Riksdagens revisorers studie (2001) framkom visserligen att just osäkerheten om planinitiativet leder ända fram till en lagakraftvunnen plan kunde utgöra ett betydelsefullt hinder för initiativ till nya byggprojekt och planer. Vår studie, i likhet med tidigare studier av Boverket, pekar dock på att överklaganden i mycket begränsad utsträckning äventyrar att planen, i sin ursprungliga utformning, vinner laga kraft.

6 Slutdiskussion

Den lagstiftning som berör den fysiska planeringen och bebyggelseutvecklingen har en lång tradition, som kan ledas tillbaka ända till Magnus Erikssons stadslagar från 1300-talet. Över tid har den rättsliga regleringen stegvis förändrats i förhållande till samhällsutvecklingen i övrigt. Under senare tid har inte minst fördelning av makt mellan den privata och offentliga sektorn, liksom det demokratiska, medborgerliga stödet för planering stått i fokus för de lagförändringar som skett. De berörda medborgarnas möjligheter att utöva inflytande och vara delaktiga i planeringsprocessen har följaktligen alltmer betonats i lagstiftningen. Även i rådande planeringsideologi betraktas den fysiska planeringen inte längre som en fråga enbart för experter och planerare - åtminstone inte i den offentliga retoriken. En högre utbildningsnivå och en ökad miljö- och riskmedvetenhet bland medborgarna anses istället ha ställt ökade krav på förankring av planer för nya projekt bland de berörda. Kraven på samråd har därför ökat och till detta har fogats en möjlighet till överklagande för de närmast berörda som en yttersta säkerhetsventil. Men det är inte endast lagar och planeringsideologier som styr vad som sker utan vid sidan av de lagliga och ideologiska restriktionerna handlar det även om andra styrande normer och förhållanden.

Genom det kommunala planmonopolet har kommunerna visserligen tilldelats rollen att fungera som demokratins väktare, som medlare och konfliktlösare mellan olika intressen. Men i denna roll arbetar de kommunala planerarna inte bara under systematiska påtryckningar från allmänheten utan även från marknadens krav och behov (Se exempelvis Eskilsson & Book, 2001:230). Vi kan här konstatera att förutsättningarna för kommunerna att styra bebyggelsens utveckling har förändrats påtagligt under de senaste decennierna och att kommunerna, inte minst i samband med bostadsbyggande, är betydligt mer marknadsberoende än tidigare. Bland annat genom att statens stöd till bostadsbyggandet minskat kraftigt under senare år kan man också konstatera att den ekonomiska risken vid genomförandet av olika projekt i hög grad lagts över på byggherrarna. Projekt planeras, initieras och styrs därmed i allt högre grad av olika bygg- och utvecklingsföretag (Boverket 2002:8).

Byggindustrins företrädare har, troligen som en följd av deras ökade risktagande, pekat ut de nuvarande möjligheterna till överklagandena från de berörda, som ett betydande problem för plan- och byggprocessens effektivitet, i synnerhet till följd av de tidsfördröjningar som de medför.²⁰ De har bl a hävdade att tidsfördröjningen medför en

²⁰ Tidsfördröjningarna kan emellertid till stor del ses som en fråga om resurser i samband med handläggningen hos överinstanserna. I PBL-propositionen (Prop. 1985/86:79) framhölls att det ökade medborgarinflytandet inte skulle behöva innebära någon personalförstärkning utan klaras med befintliga personalresurser. En studie av Riksdagens revisorer har visat att någon personalökning inte heller skett på länsstyrelserna, utan istället har personalen som

ökad kostnad för projekten till följd av en lång planprocess, beroende på kostnader (räntor m.m.) för kapital som redan är bundet i byggprojektet. Riksdagens revisorer (2001) har dock visat att de kostnader som genereras av planeringsprocessen totalt sett utgör en marginell andel av de totala produktionskostnaderna och att kostnaderna för överklaganden i regel är försumbara. Som en mer betydelsefull faktor, i synnerhet ur konkurrenssynpunkt, har emellertid revisorerna pekat på osäkerheten om planinitiativet leder till ett godkännande och en lagakraftvunnen plan. Som vi visat tycks dock utfallen av överklagandena i mycket begränsad utsträckning äventyra detta. I de fall då handläggningen blir mer långdragen kan det dock ställa krav på att byggherren är såväl robust som uthållig. Skulle konjunkturerna svänga under tiden eller planeringsförutsättningarna förändras på annat sätt, kan dessutom tidsfördröjningen i sig få en avgörande betydelse för projektet. För byggherren innebär med andra ord en tidsförskjutning att risken ökar att de initialt nedlagda kostnaderna är förgäves, utan nytta eller framtida avkastning. Det är förmodligen ur detta perspektiv byggindustrins problembeskrivning ska förstås. Naturligtvis ligger det i byggindustrins intresse - liksom de flesta andra aktörers - att sträva efter så stor säkerhet och kontroll som möjligt, inte minst över när och hur de ska kunna sätta sina planer i verket och uppnå de mål som de eftersträvar. De berörda möjligheter att överklaga utgör följaktligen en osäkerhetsfaktor i planeringen av projekten, som kan vara problematisk i synnerhet för mindre exploatörer.

Begreppet ”okynnesöverklaganden”, som ofta används i debatten, pekar samtidigt på ett behov av ökad förståelse för de berörda som påverkas av planer som innebär en förändring av deras närmiljö. Begreppet avspeglar enligt vår tolkning i första hand ett misstänkliggörande av motpartens avsikter och tvivel på att de skulle vila på sakliga grunder, vilket i och för sig är ett vanligt inslag i många typer av konflikter. Vi menar dock att det kan vara viktigt att uppmärksamma att det som framstår som irrationellt ur exploatörens perspektiv kan vara ett fullständigt rationellt försvar av såväl befintliga bruksvärden som demokratiska spelregler ur de berörda perspektiv. Av de planer som vi undersökt i denna studie finns det också tydliga och väl avvägda sakargument från de klagandes sida som är svåra att avfärda som okynnesöverklaganden. Samtidigt framträder i vår studie att misstron mellan parterna tycks vara ömsesidig, även om den från de berörda sida i första hand riktar sig mot kommunen i deras roll som planläggare, konfliktlösare och medlare mellan olika intressen. Som vår studie har visat har det i omkring hälften av överklagandena i Lund och Malmö riktats kritik i detta avseende mot den formella planproceduren. Här framkommer en markant skillnad i förhållande till en tidigare studie av Boverket (1990) som visade att endast fem procent av överklagandena under åren 1987-90 rörde brister i den formella processen. Misstron mot kommunens handläggning och kritiska synpunkter på kommunens intresseavvägning kan med andra ord ha ökat i relation till att kommunernas planering har blivit allt mer beroende av exploatörernas ekonomiska resurser och till följd av kommunernas ökande behov av att bygga bostäder. Men det kan även avspegla en förändrad syn bland de berörda på deras egna rättigheter.

Som vi visat tyder samtidigt genomförda undersökningar på att *överklagandefrekvensen är förhållandevis låg* och att den inte heller ökat sedan PBL infördes. Dessutom har det visat sig vara *få utanför den traditionella sakägarkretsen som utnyttjat sin rätt att överklaga*.

handlägger dessa ärenden minskats. Trots en förhållandevis konstant överklagandefrekvens finns det emellertid inte några entydiga tecken på att det påverkat handläggningstiden.

Utvidgningen av besvärskretsen tycks därmed inte ha medfört några påtagliga effektivitetsförluster. Överklaganden från hyresgäster kan samtidigt lyftas fram som ett dilemma, bl a till följd av att de vanligen inte har den typ av enskilda intressen att åberopa som besvärsprövningen huvudsakligen handlar om. Hyresgästernas möjligheter att få rätt har följaktligen visat sig vara mindre än övriga besvärberättigades. Informationsspridningen om aktuella planer tycks också vara bristfällig till denna grupp. Det antyder med andra ord ett problem som mer handlar om möjligheter till likartad rättsäkerhet för olika intressegrupper. I kombination med resultat som tyder på en högre överklagandefrekvens i socio-ekonomiskt resursstarka områden väcker det samtidigt frågan vem det är som egentligen kommer till tals genom överklaganden. För vem utgör rätten att överklaga en säkerhetsventil genom vilken deras missnöje kan komma till uttryck?

Vi kan vidare se att *sakägarkretsen fortfarande är relativt snävt avgränsad*. Utvidgningen innefattar fortfarande långt ifrån alla enskilda och sammanslutningar som i samrådsskedet enligt plan- och bygglagen bör ha möjlighet att utöva inflytande på den kommunala hanteringen av frågorna. När ett bredare och mer öppet samrådsförfarande tillämpats har vi kunnat se att olika intresseorganisationer och andra som själva upplevt sig vara berörda ifrågasatt kommunens avgränsning av besvärskretsen. En skillnad finns med andra ord mellan upplevelsemässigt berörda och formellt berörda. Hur denna skillnad kommunicerats och tydliggjorts är däremot oviss. Vi kan därtill konstatera att även *de formellt berörda har förhållandevis små möjligheter att vinna framgång* med besvär när det rör såväl det sakliga innehållet i ett planbeslut som den formella planproceduren, det måste handla om ett grovt åsidosättande av gällande lag för att den klagande ska få rätt. I de få fall där besvären får bifall innebär det dessutom i regel att mindre jämkningar av planbeslutet görs. Även vid bifall är det följaktligen ovanligt att det får till följd att detaljplanen upphävs. Man kan därmed ifrågasätta möjligheten att överklaga som en reellt verksam yttersta säkerhetsventil för medborgare som är missnöjda med en plan. De intervjuade tjänstemännen i Malmö och Lund uttryckte ändå vikten av en besvärsrätt för de närmast berörda. Som en tjänsteman i Lund uttryckte det:

”Det är ju grundvalen för ett rättsamhälle, den är oerhört grundläggande. Man skall inte vara utlämnad till en instans utan man ska som enskild eller som intressent känna att det finns andra nivåer som man kan vända sig till för att få sin sak prövad. Det måste ju egentligen vara det allra viktigaste, att det då blir en fristående och objektiv, korrekt juridisk bedömning.” (Lnd 3)

Vår studie antyder samtidigt ett kvarstående problem, nämligen att det tycks framstå som otydligt för de berörda vad besvärsprövningen går ut på och hur omfattande den kommunala handlingsfriheten är. Det gäller även vilka frågor som detaljplanen berör och vilka frågor som behandlas i senare skeden respektive av andra insatser. I överinstansernas beslut ägnas stort utrymme åt att beskriva den vikt som läggs vid kommunens bedömningar i olika avseenden, vad överinstansen prövar och inte prövar och vilka förändringar i närmiljön som de berörda förväntas tåla. Onekligen vore det av värde om de berörda hade tillgång till denna information på förhand. Som Ahrne (1989:186) har konstaterat i sina studier av mötet mellan medborgare och den offentliga byråkratin:

”För att göra byråkratin mer lättillgänglig behövs det inte i första hand mer information utan ärligare information. Den information som ges gäller bestämmelser, men det ges knappast någon information om den aktuella praxisen. Det bästa sättet att förstärka klienternas

maktposition är att ge dem upplysningar om hur tjänstemännen på en myndighet arbetar i praktiken.”

Ahrne (Ibid., s 187) föreslår att det på samma sätt som det finns fristående konsumentinformation i kommunerna kunde finnas en fristående myndighetsinformation dit människor skulle kunna vända sig för att få stöd och förbereda sig för en myndighetskontakt och få en aktuell bild av gällande rättigheter. Vi menar snarare att det under samrådet eller i samband med att de berörda får information om sin rätt att överklaga skulle kunna ingå information om den praxis som utvecklats utifrån prövade överklaganden. Inte minst torde det vara av intresse för de berörda att få veta att man i tätbebyggda miljöer förväntas tåla försämrade utsikt och ljusförhållanden och liknande.

I detta sammanhang är det viktigt att uppmärksamma de tidigare refererade medborgarundersökningarna som visat att flertalet svenskar har en övervägande negativ bild av dels det politiska systemets öppenhet för krav som förs fram av olika medborgargrupper, dels möjligheterna att få rättelse för den som upplever att den har blivit felaktigt behandlad av en myndighet. Följaktligen borde det vara en central uppgift att tydliggöra bakgrunden till och innebörden av olika demokratiska spelregler och gränserna för enskildas medborgares möjligheter till inflytande.

Riksdagens revisorer (2000/01:14:67) har framhållit att överklaganden är en viktig indikation på hur plansystemet fungerar och Fog (1989:76) har hävdade att överklagandena kan ses som ett grovt mått på kommunernas förmåga som konfliktlösare, som nämndes inledningsvis. Det finns dock anledning att framhålla att det är ett mycket grovt mått. Överklagandena, som stått i fokus för denna studie, ger naturligtvis endast en begränsad bild av de intressekonflikter som kan förekomma i planeringsprocessen, bland annat till följd av de formellt begränsade planområdena, den snäva sakägarkretsen, liksom att det främst är fastighetsägare, i första hand enskilda småhusägare, som överklagar. Genom dokumentstudierna har vi dessutom enbart kunna fånga den skriftliga retoriken, vilken endast delvis kan antas avspegla de verkliga intressekonflikterna. Dokumentstudierna ger visserligen en viss inblick i sakägarnas upplevelser, men begränsad information om vilka faktiska möjligheter till påverkan sakägarna redan haft i den formella planeringsprocessen liksom vilka övriga intressenter som kan ha varit involverade. Det gäller även hur sakägarna eller andra berörda medborgare försökt påverka planeringen via andra kanaler som politiska partier, organisationer och intresseföreningar eller allmänna opinionsyttringar. Följaktligen visar det på behovet av fortsatta fallstudier för en fördjupad förståelse av konflikterna och interaktionen mellan olika aktörer i den fysiska planeringen.

Vi vet följaktligen föga, utifrån denna studie, om hur de som inte överklagar och andra mer allmänt berörda ser på planförslagen, eller i vilken utsträckning de över huvud taget har kännedom om dem. Att i genomsnitt 80 procent av planerna i Malmö och Lund inte överklagas kan således inte tas som intäkt för att planeringen åtnjuter stor legitimitet bland kommuninvånarna. Inte minst planeringens fragmentariska karaktär, som påtalats i överklagandena, kan också antas skapa svårigheter för de berörda att få inblick i stadsbebyggelsens successiva utveckling. I planeringssammanhang talas ändå ofta om den tysta majoriteten, som då implicit antas samtycka till planerna. Som Held (1987:218) tydliggjort kan det dock finnas högst olika anledningar till att medborgare accepterar, fogar sig i eller samtycker till ett planbeslut. Det kan mycket väl handla om att de berörda inte upplever att de överhuvudtaget har något val i den aktuella frågan, inte ägnat saken

en tanke eller bryr sig om huruvida det blir på det ena eller andra sättet. Det kan också handla om att de trots att de inte finner en föreslagen plan tillfredsställande och långt från idealisk, inte kan föreställa sig att den kunde vara helt annorlunda och alltså accepterar vad som tycks vara deras öde. Men det kan naturligtvis även handla om att de berörda under de rådande omständigheterna och med den information de har faktiskt drar slutsatsen att planbeslutet är rimligt, riktigt eller fullständigt korrekt.

I strävan efter förankring eller demokratisk legitimitet torde det därmed vara viktigt att klargöra vilket av dessa möjliga förhållanden som är det eftersträvansvärda. Det kan knappast vara apati eller pragmatiska eftergifter från de berördas sida, utan rimligen handlar det om att uppnå acceptans, grundad på att planförslagen, processen och besluten uppfattas som formellt riktiga och därför förtjänar att respekteras. En rimlig följdfråga är då; hur uppnår man detta önskvärda tillstånd, vilka kriterier kan ses som grundläggande? Det här är ett problemområde som kommer att återkomma i våra fortsatta diskussioner om förutsättningar och mål i samband med strävan efter demokratisk legitimitet och en ökad delaktighet från berörda medborgare i planeringsprocessen, i synnerhet i den sociologiska delen av projektet. I denna del är även syftet att genom fortsatta fallstudier vidga förståelsen för och mer allmänt klargöra hur konflikter uppstår, utvecklas och löses i den fysiska planeringen.

7 Referenser

7.1 Litteratur

- Ahrne G (1989) *Byråkratin och statens inre gränser*. Simrishamn: Raben & Sjögren
- Bauman Z (1992) *Att tänka sociologiskt*. Göteborg: Bokförlaget Korpen
- Boholm Å red. (2000) *National Objectives, Local Objektions. Railroad Modernization in Sweden*. Göteborg: CEFOS, Göteborgs universitet
- Bohm K (1985) *Med- och motborgare i stadsplaneringen. En historia om medborgardeltagandets villkor*. Stockholm: Liber och Byggeforskningsrådet
- Book K, Eskilsson L (2001) *Staden struktur, varför och hur?* Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds universitet (Meddelande från Lunds universitets geografiska institutioner avhandlingar CXLI)
- Boverket (1990) *Överklagandeutredningen*. Rapport 1990-08-30, Karlskrona
- Boverket (2002) *Bostadsbyggandet i planeringen*. Karlskrona
- Davy B (1997) *Essential injustice*. Wien: Springer Verlag
- Didón L-U, Magnusson L, Millgård O, Molander S (1987) *Plan- och bygglagen – en kommentar*. Stockholm: Nordstedts
- Fog H, Bröchner J, Törnqvist A, Åström K (1992) *Mark, politik och rätt. Om plan- och bygglagen i praktiken*. Stockholm: Byggeforskningsrådet
- Heide M, Simonsson C (2002) Informatörer som kommunikationsexperter? I Larsson L-Å (red.) *PR på svenska – Teori, strategi och kritisk analys*. Lund: Studentlitteratur
- Held D (1987) *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos
- Henecke-Engström B (1989) Kvarboende i tomma reden. SBI- meddelande. Gävle: Statens institut för byggnadsforskning

- Khakee A (1999) Demokratien i samhällsplaneringen. I SOU 1999:113 *Medborgarnas erfarenheter. Demokratiutredningens forskarvolym*, s 197-218
- Larsson G (1998) *Avvägning mellan allmänna intressen och markägareintressen i bebyggelsesammanhang*, Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Avdelningen för fastighetsvetenskap, Meddelande 4:77
- Larsson G (2000), Medborgarsamverkan och intresseavvägning – allt väl? *PLAN* nr 1, 2000
- Logan J R, Molotch H L, (1987) *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California Press
- Miller T, Hjärne L, Källtorp O, Olsson S (1982) *Lokalt inflytande i boende och planering. 1970-talets erfarenheter*. BFR Rapport T20:1982, Stockholm: Statens råd för byggnadsforskning
- Odelstad J (2002) *Intresseavvägning. En beslutsfilosofisk studie med tillämpning på planering*. Stockholm: Thales
- Petersson O, Westholm A, Blomberg G (1989) *Medborgarnas makt*. Stockholm: Carlssons
- Peterson O, Hermansson J, Micheletti M, Teorell J, Westholm A (1998) *Demokratirådets rapport 1998. Demokrati och medborgarskap*. Stockholm: SNS Förlag
- Plan- och bygglagen (1987:10) (<http://www.rixlex.se>)
- Regeringens proposition 1985/86:1 *Ny plan- och bygglag*, Regeringskansliet, Stockholm
- Riksdagens revisorer (2001) *Plan- och byggprocessens längd*. Rapport 2000/01:14, Stockholm
- Rosén P (2002) Plan- och bygglagen. I Blom B, Eriksson A, Hirschfeldt J, Ramberg J, *KARNOV 2002/03. svensk lagsamling med kommentarer*. Band I, 7:de upplagan, Stockholm: Thomson fakta
- SOU 1990:44 *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*. Stockholm: Stadsrådsberedningen
- SOU 1994:134 *Överprövning av beslut i plan- och byggärenden. Delbetänkande av Plan- och byggutredningen*. Stockholm: Miljö- och naturresursdepartementet
- SOU 1994:36 *Miljö och fysisk planering. Delbetänkande av Plan- och byggutredningen*. Stockholm: Miljö- och naturresursdepartementet

7.2 Hemsidor

Lunds kommun, www.lund.se

Malmö stad, www.malmo.se

Statistiska centralbyrån, www.scb.se

Sveriges Byggindustrier 2001, www.bygg.org

7.3 Förteckning över studerade planärenden

Malmö:

M1	4115	Bunkeflo och Vintrie byar
M2	4147	Fritidsområde Strandhem
M3	4296	N om Borrebackevägen
M4	4302	Per Smeds Klämma
M5	4334	Kontinentalbanan - Lundav
M6	4345	Kontinentalbanan - Industrigatan
M7	4349	Del av kv Forellen
M8	4375	Södervärns bussterminal
M9	4379	Del av kv Händigheten
M10	4387	Lernacken, norra
M11	4388	Del av kv Blenda
M12	4389	Del av kv Ekorren
M13	4408	Del av Krageholm
M14	4411	Ekströms väg och Tygelsjöstigen
M15	4415	Nicktisteln och Luftv
M16	4426	Lernacken Terminalområdet
M17	4446	Kv Härads skrivaren
M18	4458	Trollhättan
M19	4472	Kv Dammfri
M20	4475	Del av kv Stenmården
M21	4476	Del av Backåkern
M22	4481	Kv Fridhem
M23	4485	Del av kv Teknikern
M24	4492	Kv Idrotten
M25	4493	Lorensborgsgatan, Ärholmsvägen-Annetorpsvägen
M26	4501	Lorensborgsgatan
M27	4503	St Jörgen
M28	4504	Hyllie Station
M29	4523	Del av kv Prinsen
M30	4524	S om Lindeborg
M31	4525	Kv Blomman
M32	4530	Del av Sånekulla
M33	4531	Del av Tonfiskan
M34	4533	Del av kv Mo
M35	4535	Kv Peterstorp
M36	4574	Omr vid Saxsprintsgränd
M37	4607	Omr N om Kulissgatan
M38	4650	Station Triangeln
M39	4658	Kv Smörbollen
M40	Ob 3041	Strandhemsvägen
M41	Ob 3043	V om Järnolofs väg

Lund

L1	21/79	Del av kv Bispen
L2	19/93	Genarp 3:30
L3	7/94a	Klostergården 1:1 m fl
L4	14/94	Del av N Fäladen 4:1
L5	29/94	Östra Torn 26:9
L6	4/95	Galgevången 2:3 m fl (Villa Sunna)
L7	24/95a	Vildanden 6 och Väster 2:14
L8	29/95	Konjer 3:1 m fl (Luzernvägen)
L9	43/95	Eskil 11
L10	45/95	Hällestad 10:25 och 10:1
L11	7/96a	Glädjen 12
L12	8/96a	Björnbäret 1 m fl
L13	7/97	Solgårdarna 5
L14	11/97	Hyveln 5
L15	17/97	Riddarsporren 9 m fl
L16	1/98a	Färgaren 28 m fl
L17	9/98	Kv Nya Vattentornet m fl
L18	30/98a	Genarp 3:14
L19	20/99a	Carl Holmberg 2
L20	23/99a	Jutahusen 4
L21	25/99a	Värpinge 17:26
L22	28/99a	Landsdomaren 6 och 11

7.4 Intervjuer

Lnd 1 Tjänsteman på Lunds stadsbyggnadskontor, 2001-05-07

Lnd 2 Tjänsteman på Lunds stadsbyggnadskontor, 2001-05-16

Lnd 3 Tjänsteman på Lunds stadsbyggnadskontor, 2001-08-24

Mlm 1 Tjänstemän på Malmö Stadsbyggnadskontor, 2001-08-31

Mlm 2 Tjänstemän på Malmö Stadsbyggnadskontor, 2001-08-31

Lst 1 Tjänsteman på rättsenheten, Skåne läns länsstyrelse, 2001-08-30