

Effektivisering av planprocessen

- med utgångspunkt i plan- och bygglagstiftningen

Elin Djus

Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle
Lunds tekniska högskola, Lunds Universitet
Examensarbete, 30 hp
ISRN/LUTVDG/TVLM/14/5315 SE

copyright © Elin Djus

Fastighetsvetenskap
Lunds Tekniska Högskola
Box 118
221 00 Lund
ISRN/LUTVDG/TVLM/14/5315 SE
Tryckort: Lund

Effektivisering av planprocessen - med utgångspunkt i plan- och bygglagstiftningen

Streamlining the planning process
- based on planning and building legislation

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Elin Djus, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Handledare/Supervisor:

Ingemar Bengtsson, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Klas Ernald Borges, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Olof Thimfors, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Plan- och bygglagen, planprocess, planmonopol, lean, externalitet

Keywords:

Planning and building act, planning process, planning monopoly, lean, externality

Abstract

The purpose of this paper is to investigate the effectiveness of the part of the planning process relating to the work to develop a local plan on the basis of planning and building legislation.

The background for a new planning and building legislation are a large number of studies that point to the need to simplify the planning and building process. In addition, there has been a need to modernize the language of the legislation.

How did the former Planning and Building Act (SFS 1987:10) regulate the work to develop a local plan and which problems in the implementation of the planning and building act (SFS 1987:10) have been identified and led to a new legislation? Does new planning and building act (SFS 2010:900) that identified problems can be remedied? Is the municipal planning monopoly optimal to achieve an effective planning process or are there some alternatives?

The first part of the paper provides a theoretical background to the earlier planning and building legislation (SFS 1987:10). It then describes the purpose of the current planning and building act (SFS 2010:900), followed by a compilation of the changes in legislation affecting the work to develop a local plan. Based on theories of lean, monopoly and market-oriented planning, the questions above are discussed.

This essay shows that the difference between planning and building legislation under the 1987 constitution differs marginally in comparison with the 2010 constitution. Changes in legislation may lead to some greater efficiency, but not to any great extent. A better approach to achieve a more efficient planning process is to amend the municipal work. Planning monopoly may be a contributing factor to why the municipal work is unable to make changes, because it creates incentive problems. That is to say that the municipality has no incentive to pursue an effective planning process. The municipality's role in the planning process should be restricted in order to respond to increased demands for efficiency.

Sammanfattning

Syftet med uppsatsen är att utreda effektiviteten i den del av planprocessen som avser arbetet med att ta fram en detaljplan med utgångspunkt i plan- och bygglagstiftningen.

Bakgrunden till en ny plan- och bygglagstiftning är ett stort antal utredningar som pekar på behovet av att förenkla plan- och byggprocessen. Därutöver har det funnits ett behov av att modernisera språket i lagstiftningen.

Hur reglerade bestämmelserna i tidigare plan- och bygglag (SFS 1987:10) arbetet med att ta fram en detaljplan och vilka problem i tillämpningen av plan- och bygglagen (SFS 1987:10) har identifierats och föranlett ny lagstiftning? Möjliggör ny plan- och bygglag (SFS 2010:900) att identifierade problem kan åtgärdas? Är kommunens planmonopol optimalt för att uppnå en effektiv planprocess eller finns det alternativ?

Första delen av uppsatsen ger en teoretisk bakgrund till den tidigare plan- och bygglagen (SFS 1987:10). Därefter beskrivs syftet med nuvarande plan- och bygglag (SFS 2010:900) följt av en sammanställning över de förändringar som skett i lagstiftningen angående arbetet med att ta fram en detaljplan. Utifrån teorier om lean, monopol och marknadsanpassad planering, diskuteras frågeställningarna ovan.

Uppsatsen visar att skillnaden mellan plan- och bygglagen enligt 1987 års författning skiljer sig marginellt i jämförelse med 2010 års författning. Förändringarna i lagstiftningen kan anses leda till viss effektivisering, men inte i någon större omfattning. Ett bättre tillvägagångssätt för att uppnå en effektivare planprocess bedöms vara att ändra kommunernas arbetssätt. Planmonopolet kan då vara en bidragande orsak till att det kanske inte går att ändra arbetssätt hos kommunerna, eftersom det skapar incitamentsproblem. Dvs. kommunen saknar incitament till att bedriva en effektiv planprocess. Kommunens roll i planprocessen bör därför begränsas för att kunna svara på ökade krav på effektivitet.

Förord

Med detta examensarbete avslutar jag min utbildning till civilingenjör i Lantmäteri vid Lunds tekniska högskola. Ett särskilt tack till min handledare Ingemar Bengtsson, LTH.

Mora, juni 2014

Elin Djus

Förkortningar

AL	Anläggningslagen (SFS 1973:1149)
FBL	Fastighetsbildningslagen (SFS 1970:988)
LL	Ledningsrättslagen (SFS 1973:1144)
MB	Miljöbalken (SFS 1998:808)
PBL	Plan- och bygglagen (SFS 2010: 900)
SOU	Statens offentliga utredningar
ÄPBL	Plan- och bygglagen (SFS 1987:10)

Innehållsförteckning

1 Inledning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Syfte.....	14
1.3 Metod och litteratur.....	14
1.4 Disposition	15
1.5 Källkritik.....	15
2. 1987 års plan- och bygglag.....	17
2.1 Bakgrund	17
2.2 Normalt planförfarande	19
2.2.1 Program	20
2.2.2 Samråd.....	20
2.2.3 Utställning	20
2.2.4 Antagande	21
2.3 Enkelt planförfarande.....	21
2.4 Problem vid tillämpning	22
2.4.1 Detaljplaneprocessens längd.....	22
2.4.2 Resurs- och kompetensbrist.....	25
3. 2010 års plan- och bygglag.....	29
3.1 Bakgrund	29
3.2 Förändringar i planprocessen.....	31
3.2.1 Planbesked	32
3.2.2 Program	32
3.2.3 Granskning istället för utställning	33
3.2.4 En ny typ av enkelt planförfarande	33
3.2.5 Nya regleringsmöjligheter med detaljplan.....	33
3.2.6 Planbeskrivningens innehåll.....	35
3.2.7 Huvudmannaskap.....	35
3.2.8 Modernisering	36
3.2.9 Överklagande	36
4. Teorier	37

Effektivisering av planprocessen

4.1 Lean	37
4.1.1 Bakgrund	37
4.1.2 Lean produktion	39
4.2 Externaliteter.....	42
4.3 Monopol	45
4.4 Marknadsorienterad planering	46
5. Analys	51
5.1 Konsekvens på identifierade problem utifrån lean.....	51
5.1.1 Resurs- och kompetensbrist.....	51
5.1.2 Detaljplaneprocessens längd.....	52
5.1.3 Sammanfattning	56
5.2 Planmonopolets konsekvens på identifierade problem	57
5.3 Alternativ till kommunalt planmonopol.....	59
6. Slutsatser	61
Referenser	63

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Planläggning av mark är av stor betydelse för att få ett långsiktigt och hållbart samhälle. God tillgång till ändamålsenliga bostäder och lokaler är en nödvändig förutsättning för tillväxt och välfärd¹. Beslut angående förändrad användning av mark berör ett stort antal människor och kräver noggranna avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen.² Den viktigaste negativa effekten av en dåligt fungerade planprocess är att den skapar ökad osäkerhet för en potentiell investerare.³

En ny plan- och bygglagstiftning började gälla den 2 maj 2011 och ersatte då den tidigare plan- och bygglagen (SFS 1987:10) som instiftades år 1987. Den nya plan- och bygglagen grundar sig i ett stort antal utredningsförslag och lagstiftarens intention är att förenkla plan- och byggprocessen. Tillämpningen av lagen ska underlättas bl.a. genom att språket moderniseras och viktiga termer definieras, utformningen av detaljplaner förenklas och en möjlighet att begära planbesked införs. Regeringen vill genom lagändringen begränsa tidsåtgången för planärenden. Eftersom planläggning är en viktig faktor för en positiv samhällsutveckling är det angeläget att den kommunala planprocessen bedrivs effektivt.⁴

Förarbetena till lagändringen visade på att planerings- och beslutsprocesserna tog för lång tid vid tillämpningen av Plan- och Bygglagen från 1987 (ÄPBL). Innan PBL (SFS 2010:900) antogs lämnades flera förslag till ändringar av lagtext av PBL-kommittén, Byggprocessutredningen och Boverket. Det stora antalet föreslagna ändringar i kombination med det omfattande behovet av rent språkligt modernisera och omstrukturera lagen genom förtydligande och förenklingar var det syftet till att införa en helt ny lag. I propositionen *En enklare plan- och bygglag* framgår det att den kritik som uttalats mot att införa en ny plan- och bygglag är bland annat att ökad effektivitet i planarbetet hade kunnat uppnås enbart genom att förändra arbetsrutiner.⁵

¹ Prop. 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag*, sid 127

² Prop. 2009/10:170

³ Kalbro, Thomas & Lind, Hans (2001). *Plan och Byggprocessen – tidsåtgång och kostnader*, bilaga 1 till 2001/02:RR8. Avdelningen för fastigheter och byggande, KTH.

⁴ Prop. 2009/10:170

⁵ Prop. 2009/10:170

1.2 Syfte

Uppsatsen syftar till att utreda effektiviteten i den del av planprocessen som avser arbetet med att ta fram en detaljplan med utgångspunkt i plan- och bygglagstiftningen.

Följande frågeställningar kommer beaktas:

- Hur reglerade bestämmelserna i ÄPBL (SFS 1987:10) arbetet med att ta fram en detaljplan och vilka problem i tillämpningen av ÄPBL (SFS 1987:10) har identifierats och föranlett ny lagstiftning?
- Möjliggör PBL (SFS 2010:900) att identifierade problem kan åtgärdas?
- Är kommunens planmonopol optimalt för att uppnå en effektiv planprocess eller finns det alternativ?

1.3 Metod och litteratur

För att kunna besvara frågeställningarna ovan fordras en teoretisk bakgrund till både gällande PBL⁶ och till ÄPBL⁷. Utifrån tidigare studier och publicerat material om planprocessen ges en överblick över vilka problem som föranlett arbetet med att föreslå en ny plan- och bygglag, samt hur lagstiftningen sett ut och fungerat de senaste två decennierna. Från studie av bland annat propositionen *En enklare plan- och bygglag*⁸ och statens offentliga utredningar⁹ kommer förarbetena till PBL att sammanställas. Fokus kommer vara på förändringar i 4 kapitlet (*Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser*) och 5 kapitlet (*Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser*) i PBL. För att besvara syftet med rapporten har studie genomförts utifrån en effektivitetsteori kallad Lean, som härstammar från filosofin bakom Toyotas produktionssystem (TPS). Lean handlar om att jobba effektivare genom att bestämma sig för ett systematiskt och väl genomtänkt sätt att driva sin verksamhet på för att sedan tillämpa det¹⁰. Genom att studera och applicera effektivitetsteorin på den nya lagstiftningen kan detta visa på vilket sätt den nya lagstiftningen främjar en effektiv planprocess i förhållande till den gamla plan- och bygglagen från 1987. Visar utredningen att en långdragen planprocess inte är en följd av omständig och krånglig lagstiftning kan detta vara en indikation på att det är handläggningen som är ineffektiv. För att analysera konsekvenserna av kommunernas planmonopol används teorier om externa effekter och monopol.

⁶ PBL (2010:900)

⁷ PBL (1987:10)

⁸ Prop. 2009/10:170

⁹ SOU 2008:68, 2012:87 och 2013:34

¹⁰ Larsson, Linus (2008), *LEAN administration*, Malmö: Liber AB

Angående undersökningar av tidsåtgång vid planläggning finns en del publicerat material. Thomas Kalbro och Hans Lind har gjort en omfattande undersökning angående plan- och byggprocessens tidsåtgång och kostnader som presenterades i en rapport till riksdagens revisorer¹¹. Syfte med rapporten har varit att analysera planeringsprocessen för ett antal bostadsbyggnadsprojekt. Undersökningen har behandlat följande skeenden i planprocessen: programskedet, planskedet, överklagan samt byggskedet. Initieringsskedet, dvs. den informella diskussionen mellan kommun och exploatör, analyseras i Hessels examensarbete *Var plan har sin tid*¹². Karin Sandler har i sitt examensarbete¹³ inte kunnat påvisa något statistiskt stöd att översiktsplanens detaljeringsgrad skulle ha något samband med detaljplanprocessens längd. Denna rapport behandlar därför enbart detaljplanprocessen. Områdesbestämmelser hanteras inte i rapporten. Det är flera myndigheter inblandade i en detaljplaneprocess men i denna rapport kommer fokus enbart att vara på kommunens arbete.

1.4 Disposition

Rapporten består av sju kapitel. Det inledande kapitlet beskriver bakgrund, syfte och metod för att genomföra studien. Kapitel två innehåller en överblick över ÄPBL och de problem som framkommit. Kapitel tre beskriver de förändringar i PBL som har gjorts med avseende på arbetet med att ta fram en detaljplan. Kapitel fyra beskriver de teorier som används i rapporten. I femte kapitlet genomförs en analys av konsekvenserna av lagändringarna där fokus ligger på skillnaderna mellan ÄPBL och PBL. Därefter appliceras teorierna på planprocessen för att undersöka dels om förändringarna i PBL ligger i linje med vad som förespråkas inom lean och om de ekonomiska teorierna kan bidra till en förklaring varför planprocessen inte upplevs som effektiv. I sjätte kapitlet presenteras slutsatser och återkoppling sker här till syftet.

1.5 Källkritik

Ingen litteratur har hittats som behandlar lean inom Sveriges kommuner och i deras respektive plan- och byggprocess. Ett arbetssätt enligt lean är idag inte ett

¹¹ 2001/02:RR8 Riksdagens revisorers förslag angående plan- och byggprocessens längd.

¹² Hessel, Jan (2003). *Var plan har sin tid*. Examensarbete 03:115, Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för infrastruktur, KTH.

¹³ Sandler, Karin (2004). *Översiktsplanens detaljeringsgrad och detaljplaneprocessens längd – Finns det något samband?* Examensarbete 04-121, Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för infrastruktur, KTH.

vedertaget arbetsätt inom den offentliga sektorn i Sverige. Sjukvården har kommit relativt långt medan andra delar av den offentliga sektorn inte alls kommit i kontakt med lean. Däremot i Danmark är ett arbetsätt enligt lean väl vedertaget då ungefär 70 % av Danmarks kommuner har införlivat lean i sina organisationer¹⁴. Den litteratur som funnits som tar upp svenska förhållanden, är författat av personer som arbetar inom konsultföretag som förespråkar lean. Negativa konsekvenser som beskrivs av att införa lean inom en organisation är få om ens någon. Vid ett eventuellt införande i offentliga sektorn i Sverige på en bredare front, torde det bli mer diskussionen kring konsekvenserna av lean i en organisation.

¹⁴ Eriksen, Mikkel & Fischer, Thomas & Mønsted, Lasse (2007). *Att leda med lean*. Köpenhamn: Børsens forlag.

2. 1987 års plan- och bygglag

2.1 Bakgrund

Planläggning medför ett bättre beslutsunderlag för kommunerna och förenklar därmed lovhanteringen. Sverige har lång erfarenhet av planering av mark och vatten. Redan på medeltiden förekom planläggning av mark för bebyggelse.¹⁵

1987 infördes plan- och bygglagen samt naturresurslagen och innebar för kommunerna ett större ansvar för miljön och hushållningen med naturresurser. Rättsligt bindande regleringar blev möjliga genom detaljplaner och områdesbestämmelser. År 1999 samlades all miljölagstiftning i Miljöbalken (MB) och naturresurslagen upphävdes därmed.¹⁶

ÄPBL trädde i kraft för över tjugo år och sedan dess har det skett stora förändringar i samhället och förutsättningarna för kommunerna att styra bebyggelsens utformning har förändrats. Idag är produktionen av bostäder styrd av efterfrågan och utbud, dvs. mer marknadsberoende än tidigare. Projekt planeras, initieras och styrs i större utsträckning av privata aktörer. Det ställs högre krav på kommunerna när det gäller den fysiska planeringen, samtidigt som många kommuner tvingats till nedskärningar av ekonomiska skäl vilket påverkar resurserna för planering.¹⁷

Planering och genomförande under offentlig kontroll kan ses utifrån tre aspekter¹⁸:

1. kommunen har en lagstiftning som ger dem rätt att bestämma utformningen på byggnader och hur marken ska bebyggas
2. kommunen formulerar visioner om hur kommunen ska utvecklas och hur mark- och vattenanvändningen ska regleras
3. ekonomisk tillväxt och möjlighet till skattehöjningar ger kommunen resurser till att genomföra dessa visioner i enlighet med lagstiftningen

Motiven att bibehålla det kommunala planmonopolet har försvagats av olika anledningar. När den ekonomiska tillväxten försvagades under 1980-talet minskade även kommunernas möjlighet att uppnå antagna visioner. De blev mer beroende av exploatörer för att genomföra projekt. Det uppstod en modell som ibland kallas för förhandlingsplanering. Snabba förändringar i efterfrågan kräver stora resurser och lager som enbart de större företagen kan erbjuda. Detta sägs vara en av orsakerna till att komplicerade planläggningar domineras av stora företag.¹⁹

¹⁵ Boverket (2002). Bostadsbyggandet i planeringen. Hässleholm: Boverket publikationsservice

¹⁶ Boverket (2002)

¹⁷ Boverket (2002)

¹⁸ Kalbro, T. & Lind, H. (2001).

¹⁹ Kalbro, T & Lind, H (2001)

Varför har vi då reglering av markanvändningen i Sverige? Kalbro och Lindgren motiverar behovet av reglering av markanvändning med att ställa sig frågan vad konsekvenserna skulle bli av ett helt oreglerat system.²⁰ Hur skulle fastighetsindelningen och markanvändningen se ut om alla fastighetsägare hade full frihet att bestämma vad deras fastighet skulle användas till? Kalbro skriver att detta skulle kunna ge upphov till allvarliga externa effekter. En fastighetsägares åtgärder inom sin egen fastighet skulle kunna orsaka negativ påverkan på grannfastigheter genom buller, ökad trafik, lukt och estetiskt olämplig bebyggelseutformning. Det ligger således i en fastighetsägares intresse att markanvändningen regleras för att minska riskerna att själv drabbas av negativ omgivningspåverkan. Hade systemet varit helt oreglerat med den begränsningen att alla grannar måste lämna ett medgivande till åtgärden så skulle transaktionskostnaden i vissa fall bli alltför höga. I situationer när investeringar görs i kollektiva nyttor hade ett system där det varit nödvändigt med frivilliga överenskommelser varit ohållbart. I sådana lägen hade en ensam fastighetsägare kunnat förhindra att viktiga investeringar genomförs i ett samhälle. Två centrala motiv till att reglera markanvändningen är alltså att minska negativ omgivningspåverkan och transaktionskostnader.²¹

Prövningsmyndigheters beslut om planer och tillstånd måste alltid stödjas på lagens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenresurser, bebyggelseutveckling, byggnaders egenskaper m.m.²² I första kapitlet i tidigare plan- och bygglag beskrevs översiktligt huvuddragen i lagen. Enligt ÄPBL skulle planläggning ske med beaktande av den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer²³. Vidare är det en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten²⁴. Kommunen bestämmer när och var detaljplaner ska arbetas fram, dvs. det som kallas kommunala planmonopolet. Länsstyrelserna har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och skall samverka med kommunerna i deras planläggning. Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket.²⁵ Allmänna intressen ska beaktas vid lokalisering och utformning av bebyggelse. Områden ska användas till det ändamål som lämpar sig bäst med hänsyn till beskaffenhet och läge samt nuvarande behov.²⁶

²⁰ Kalbro, Thomas & Lindgren, Eidar (2010). *Markexploatering*. Stockholm: Norstedts juridik.

²¹ Kalbro, T & Lindgren, E (2010)

²² Kalbro, Thomas (2007). *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen*.

Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för fastigheter och byggande, KTH.

²³ 1 kap. 1 § PBL (1987:10)

²⁴ 1 kap. 2 § PBL (1987:10)

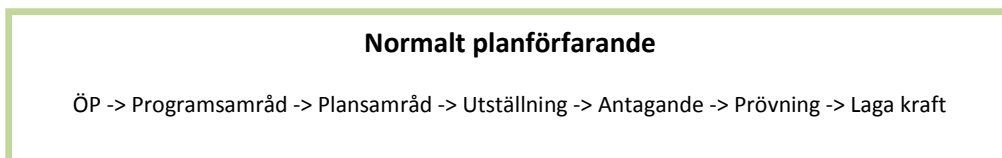
²⁵ 1 kap. 8 § PBL (1987:10)

²⁶ 2 kap. 1-4 §§ PBL (1987:10)

Femte kapitlet i ÄPBL reglerar detaljplaner och områdesbestämmelser. Kapitlet beskriver vid vilka situationer det krävs att prövning av markens lämplighet grundas på en detaljplan. De situationer som angavs var vid ny sammanhållen bebyggelse, ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller som ska lokaliseras inom ett område där det råder stor efterfrågan samt bebyggelse som ska förändras eller bevaras. Detaljplan upprättas för att reglera större förändringar och kan bl.a. innebära en garanterad byggrätt för fastighetsägare. Obligatoriskt innehåll i en detaljplan var bl.a. att det skulle framgå vilka intressen som har vägt mot varandra och hur gemensamma frågor har lösts. Alla som berörs av ett planförslag ska ges möjlighet att lämna synpunkter och ges tillfälle att ställa frågor till kommunen. Genom samråd fås en överblick över vilka behov och synpunkter som finns och därmed kan dessa frågor tas upp i ett tidigt stadium och därmed undvika att planförslaget överklagas. I detaljplanen ska det framgå vem som är huvudman för allmänna platser om inte kommunen är detta. Detaljplanen består av en plankarta med planbestämmelser. Till detaljplanen ska sedan bifogas en planbeskrivning som bl.a. redovisar syftet med planen och skälen för vald utformning. Därutöver ska även en särskild genomförandebeskrivning upprättas som beskriver vad det krävs för organisatoriska, tekniska och fastighetsrättsliga åtgärder för att kunna genomföra planen.²⁷

2.2 Normalt planförfarande

Vid upprättande av planer är det viktigt att de som berörs ska beredas tillfälle att yttra sig och de synpunkter som framkommer ska beaktas vid planläggning. Kommunerna har även krav på sig att handläggning ska ske snabbt och rättssäkert, d.v.s. planläggningen ska vara effektiv. Reglerna för upprättande av detaljplan och områdesbestämmelser är desamma oavsett om kommunen ändrar, upphäver eller antar nya bestämmelser. Det finns två olika planförfarande, normalt planförfarande och enkelt planförfarande. Båda förfarandena har lagstöd både i ÄPBL och i PBL. Enkelt planförfarande beskrivs i avsnitt 2.3. Normalt planförfarande, se figur 1, beskrivs nedan.



Figur 1: Normalt planförfarande²⁸

²⁷ 5 kap. 1-36 §§ PBL (1987:10)

²⁸ Boverket (2004) sid. 21

2.2.1 Program

Detaljplanen skall grundas på ett program som anger utgångspunkter och mål för planen, om det inte är onödigt²⁹. Ett program brukar vara onödigt då detaljplanen uppfyller kraven för enkelt planförfarande eller har stöd i aktuell översiktsplan. Även i fall där det finns en aktuell översiktsplan som detaljplanen har stöd i, kan program vara onödigt att upprätta. Samråd krävs för att kunna upprätta ett program. Samrådsredogörelsen avseende programmet ska sedan fogas till det samråd kommunen har haft med avseende på själva planförslaget.³⁰ Program ska finnas om det inte av särskilda skäl bedöms vara obehövligt³¹.

2.2.2 Samråd

Syftet med samråd är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan³². När program utarbetas och när förslag till detaljplan upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och kommuner som berörs av programmet eller förslaget³³. Sakägare och de bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs av programmet eller förslaget samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av programmet eller förslaget skall beredas tillfälle till samråd³⁴. Berörda intressenter har möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på planförslaget. Endast skriftliga synpunkter ger senare rätten att överklaga en antagen plan. Det finns olika sätt att meddela om samråd, bl.a. genom lokala tidningar och brev. Kommunen bestämmer formen för samrådet och hur länge handlingarna är ute på samråd. Oftast är tiden för samråd vid normalt planförfarande minst fyra veckor. Under samrådet ska kommunen presentera planförslag, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har haft betydelse. Efter samrådstiden ska kommunen sammanställa inkomna yttranden i en samrådsredogörelse.³⁵

2.2.3 Utställning

Innan kommunen kan anta en plan ska förslaget ställas ut under minst tre veckor³⁶. Information till berörda om att ett planförslag är utställt för granskning görs genom

²⁹ 5 kap. 18 § PBL (1987:10)

³⁰ Boverket (2004). *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*. Kalmar: Boverket publikationsservice

³¹ Didón, Lars Uno & Magnusson, Lars & Millgård, Olle & Molander, Stefan (1988). *Plan- och bygglagen – en kommentar*. Norstedts Förlag, Stockholm.

³² 5 kap. 21 § PBL (1987:10)

³³ 5 kap. 20 § 1 meningen PBL (1987:10)

³⁴ 5 kap. 20 § 2 meningen PBL (1987:10)

³⁵ Boverket (2004)

³⁶ 5 kap. 23 § PBL (1987:10)

en kungörelse. Vissa punkter måste finnas med i kungörelsen³⁷ och ett meddelande om kungörelsen måste skickas till kända sakägare, känd organisation eller förening av hyresgäster samt andra som har ett väsentligt intresse av förslaget³⁸. Efter utställning sammanställer kommunen de synpunkter som inkommit. Sammanställningen ska sedan så fort som möjligt skickas till de vars synpunkter inte blivit tillgodosedda för att garantera att de har tagit del av informationen. Om förslaget ändras väsentligt efter utställningstiden skall planförslaget ställas ut för granskning igen.³⁹ Grundkarta och fastighetsförteckning ska tas fram om det inte är uppenbart onödigt⁴⁰. Har en grundkarta och fastighetsförteckning tagits fram ska dokumenten biläggas till utställningshandlingarna. Det finns uttryckliga krav på innehållet i en fastighetsförteckning⁴¹. Någon närmare reglering hur fastighetsförteckningen ska tas fram och presenteras finns inte i lagtext eller förordningar.

2.2.4 Antagande

Detaljplanen antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnd att anta planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. Det kan till exempel vara planer som har handlagts med enkelt planförfarande. När beslutet är fattat och tillkännagivandet av den antagna planen har anslagits, skall meddelande om tillkännagivande, protokollsunderlag samt anvisning hur man överklagar skickas till dem som har besvärsmätt. En detaljplan vinner laga kraft när tiden för överklagande gått ut utan att några överklagande inkommit till kommunen⁴².

2.3 Enkelt planförfarande

Arbetet med att ta fram en detaljplan får förenklas under vissa förutsättningar⁴³, genom s.k. enkelt planförfarande, se figur 2 nedan. Enkelt planförfarande kan användas när förslaget är av begränsad betydelse för allmänheten och det finns stöd i översiktsplanen samt i Länsstyrelsens granskningsyttrande. Skillnaden från normalt planförfarande är att program vanligen inte behövs, samrådskretsen är begränsad, särskild samrådsredogörelse behövs inte, utställningen ersätts med en underrättelse direkt till samrådskretsen samt kungörelseförfarandet begränsas.

³⁷ 5 kap. 19 § PBL (1987:10)

³⁸ 5 kap. 20 § PBL (1987:10)

³⁹ 5 kap. 23-27 §§ PBL (1987:10)

⁴⁰ 5 kap. 8 § PBL (1987:10)

⁴¹ 5 kap. 9 § PBL (1987:10)

⁴² 12 kap. PBL (1987:10)

⁴³ 5 kap. 7 § PBL (1987:10)

Enkelt planförfarande

ÖP -> Samråd/Underrättelse -> Antagande -> Prövning -> Laga kraft

Figur 2: Enkelt planförfarande⁴⁴

2.4 Problem vid tillämpning

2.4.1 Detaljplaneprocessens längd

Kalbro och Lind har analyserat planprocessen för ett antal bostadsbyggnadsprojekt⁴⁵. De har bland annat utrett hur lång tid denna process tar och om det finns särskilda moment som tar särskilt lång tid. Undersökningen har gjorts i 13 planområden i olika delar av landet och endast projekt som slutförts har granskats. Studien har bl.a. delats in i följande skeden:

- Initieringsskedet
- Programskedet
- Planskedet
- Eventuellt överklagande till länsstyrelsen och regeringen

Hessel⁴⁶ har studerat det första skedet i planprocessen, kallat initieringsskedet, för 46 byggprojekt i Stockholmsregionen. Initieringsskedet definierar Hessel som *de diskussioner som förs mellan exploatör och kommun fram till dess att en överenskommelse nås om att inleda planläggning av ett område*. Initieringsskedet kan vara minst lika omfattande som den formella planläggningen. Resultatet av Hessels undersökning visar att genomsnittlig tidsåtgång för initieringsskedet är 44 månader, 25 månader för planskedet och 7 månader för överklagandeskedet. Hessels slutsats i studien blir att det informella tidsskedet som föregår den formella planprocessen är lika långt eller längre som planprocessen i sig. Vid effektivisering av planprocessen är det således viktigt att beakta det informella initieringsskedet såväl som den formella planprocessen.⁴⁷

Kalbro och Lind har kartlagt de resterande skedena ovan och gör följande observationer⁴⁸.

⁴⁴ Boverket (2004), sid. 21

⁴⁵ Kalbro, T & Lind, H (2001)

⁴⁶ Hessel, J (2003)

⁴⁷ Hessel, J (2003)

⁴⁸ Kalbro, T & Lind, H (2001)

- Spridningen i tidsåtgång i materialet är stort. Det går därför inte att dra några generella slutsatser om att planprocessen tar lång tid.
- De mest långdragna processerna är mellan 5-10 år och rör förnyelseområden. Samtliga planer som rör förnyelseområden i det undersökta materialet har blivit överklagade. En planprocess på bara några månader finns också i fall där enkelt planförfarande har använts i okontroversiella projekt. För normala planer har tidsåtgången varierat mellan 1,5 år och 3,5 år. Ser man på de normala planerna så avviker inget skede från övriga utan tidsåtgången har varierat beroende på planprojekt.

Om program- och planskedet beskrivs följande om genomförandetiden. För samtliga studerade planer är den genomsnittliga tidsåtgången ca 30 månader, exklusive tid för överklagande. Om man tar bort de projekt som tagit väldigt lång tid och de som tagit väldigt kort tid fås istället 20 månader som genomsnittlig tidsåtgång, detta oberoende av hur väl genomarbetat program som finns. Graner⁴⁹ har studerat 17 detaljplaneprocesser i Stockholms stad där den genomsnittliga tidsåtgången, från att planbeställningen inkommit till antagande av planen, var 42 månader. Det fanns dock skillnader mellan innerstaden och ytterstaden. I innerstaden var genomsnittstiden 66 månader och i ytterstaden 30 månader. Skoglund⁵⁰ har undersökt planprocessen i Stockholm stad och Tyresö kommun och resultatet indikerar att den genomsnittliga tidsåtgången generellt sett har reducerats betydligt jämfört med Graners undersökning till ca 24 månader. En motsvarande undersökning har gjorts av Mattsson och Nilsson⁵¹ i Göteborg, Partille, Malmö och Kristianstad. Den formella detaljplaneprocessen har i dessa kommuner genomförts i genomsnitt på ca 18 månader.

Om överklagandeskedet har följande noterats i rapporten⁵². Av 14 undersökta planer har nio planer överklagats, varav sex stycken överklagats till regeringen. Genomsnittstiden hos länsstyrelserna är 3 månader och 8 månader hos regeringen. Från och med 2 maj 2011 är instansordningen ändrad och handläggningstiderna kan ha förändrats.

⁴⁹ Graner, Olof (2005). *Vad tar tid i detaljplaneprocessen i Stockholm?*

Examensarbete 05-144, Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för infrastruktur, KTH.

⁵⁰ Skoglund, Susanne (2006). *Bostadsproduktion på privat och kommunal mark.*

Examensarbete 2006-155, Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för infrastruktur, KTH.

⁵¹ Mattsson, Daniel & Nilsson, Johan (2006). *Analys av bostadsbyggande och markägoförhållanden i Göteborgs- och Skåne-regionen.* Examensarbete 06-168, Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för infrastruktur, KTH.

⁵² Kalbro, T & Lind, H (2001)

Kalbro och Lind redovisar i sin undersökning⁵³ ett antal förslag på möjliga sätt att förkorta planprocessen.

- Minska antalet plannivåer
- Minska det antal aspekter som planeringen ska hantera
- Minska antalet parter som har att rätt överklaga
- Administrativa regler för hur snabbt myndigheter måste hantera olika ärenden
- Administrativa regler som gör utfallet av myndighetens hantering mer förutsägbar.

I undersökningen redovisas möjliga effekter av en dåligt fungerande planeringsprocess, varav den viktigaste negativa effekten inte anses vara de direkta kostnaderna som detta medför utan att den skapar ökad osäkerhet för en potentiell investerare. Detta kan i sin tur få följande effekter:

- Vissa projekt sätts överhuvudtaget inte igång för att genomförandet känns för osäkert. Detta leder till att färre projekt färdigställs vilket ökar priset på byggmarknaden.
- Ökad osäkerhet leder till högre avkastningskrav och därmed till att enbart projekt som kan säljas eller hyras ut till ett högt pris är aktuella att genomföra för investeraren.
- Stor osäkerhet leder till att enbart större aktörer kan ge sig in i processen. Effekten av att ett fåtal företag man ge sig in i processen leder till att färre projekt genomförs och till mindre konkurrens.

Kalbro och Lind föreslår vidare att för att locka flera aktörer till byggmarknaden kan antalet formella beslut som måste tas minskas. På detta sätt kan beslutstider och överklagandetider minskas.

Med Hessels studie⁵⁴ som underlag har Sandler⁵⁵ undersökt om det finns något samband mellan översiktsplanens detaljeringsgrad och den efterföljande detaljplaneprocessens längd. Det har ibland framförts uppfattningen att ju mer detaljerad översiktsplanen är ju kortare blir detaljplaneprocessen. Sandler hittar dock inte något sådant samband i sin undersökning.

⁵³ Kalbro, T & Lind, H (2001)

⁵⁴ Hessel, J (2003)

⁵⁵ Sandler, K (2004)

2.4.2 Resurs- och kompetensbrist

År 2006 genomförde Boverket en enkätundersökning⁵⁶ vars syfte var att få fram underlag till bedömning av hur plan- och bygglagen tillämpas av landets kommuner. Enkäten skickades ut till länsstyrelserna som på nära håll följer kommunernas plan- och byggverksamhet. De problem och brister som uppdagades i samband med denna enkätundersökning och som berör effektiviteten i planarbetet var följande:

- Förhandlingsplaneringen ökar
- Exploatörer står för planeringsaktiviteten
- Bestämmelser ger oklara spelregler
- Enkelt planförfarande används fel
- Resurs – och kompetensbrist
- Planerna är inte juridiskt hållbara
- Många formella fel vid handläggning

Vissa problem saknar idag sanktionsmöjligheter i lagen. Förhandlingsplaneringen, dvs. planläggningen börjar redan vid förhandlingar mellan entreprenör och kommunen, har ökat i omfattning och exploatörer svarar oftare för större delen av planaktiviteten. Nya EU-direktiv nämns återkommande som ett problem när nya bestämmelser ska anpassas till den svenska plan- och bygglagen, vilket ger oklara spelregler vid planering.

Många kommuner väljer att genomföra planer med enkelt planförfarande. Enkelt planförfarande var tänkt att användas som ett undantag men är idag det dominerande förfarandet i planprocessen. Vid enkelt planförfarande ersätts utställningen med en underrättelse direkt till samrådskretsen vilket leder till att allmänheten får mindre insyn i planarbetet. En anledning till att enkelt planförfarande används kan vara att förhandlingsplanering blir allt vanligare. Själva planförfarandet ses därefter som ett hinder och för att snabba på processen väljer kommunen enkelt planförfarande och hoppas sedan att planen inte överklagas.

Fler detaljplaner upphävs enligt flera länsstyrelser. Upphävande av planer innebär i sig inget problem, men när de inte ersätts så finns ingen reglering av markanvändningen vilket får konsekvenser. I Tevalls uppsats⁵⁷ om överklagade detaljplaner framkommer att majoriteten av undersökta ärenden har den materiella utformningen på planen legat till grund för regeringens beslut. I resterande fall har det varit formella fel i handläggningen till grund för beslut. Av de ärenden där det

⁵⁶ Boverket (2007). *Så planerar Sverige – en sammanställning av planenkäten för år 2005*. Tryck: Boverket internt.

⁵⁷ Tevall, Martin (2006). *Överklagade detaljplaner – regeringens praxis*.

Examensarbete 06-159, Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för infrastruktur, KTH.

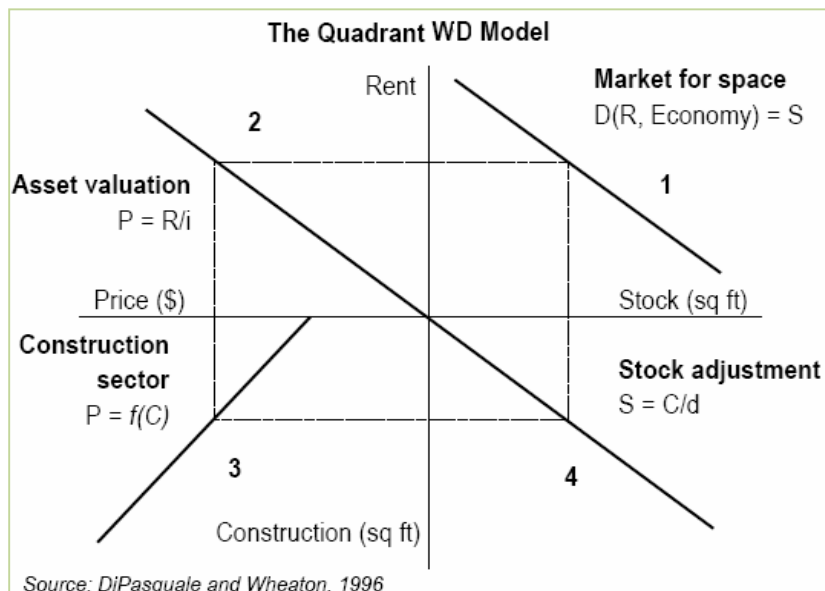
har förekommit formella fel har enkelt planförfarande använts i flertalet av fallen. Tevall kan inte utläsa någon tydlig praxis från regeringens sida vilket torde bero på att varje planärende är unikt i sig. Problem med olagliga planer nämns också i Boverkets enkätundersökning⁵⁸. Det kan vara bestämmelser som inte är juridiskt hållbara eller planer som saknar obligatoriska delar. Kvalitetsproblem och tillämpningsproblem kan bero på resurs- och kompetensproblem både vid kommuner och vid länsstyrelser. Finns inte tillräckligt med resurser blir det svårt för kommuner att kunna hantera förändringar i rutiner och regler.

Kalbro och Lind⁵⁹ har fört ett principresonemang kring konsekvenserna av en dåligt fungerande planeringsprocess. På grund av högre direkta kostnader och högre räntekostnader, som beror på tidsfördröjning och större osäkerhet, startar inte vissa projekt. Endast vissa projekt anses lönsamma med det höga avkastningskravet den ökade osäkerheten medför. Då utbudet blir lägre blir också priset högre på färdig produkt. Färre aktörer vågar sig in på byggmarknaden då osäkerheten är hög, vilket leder till sämre konkurrens.

⁵⁸ Boverket (2007)

⁵⁹ Kalbro, T & Lind, H (2001)

Sambandet mellan fastighetsmarknaden och avkastningskravet kan beskrivas med hjälp av 4Q-modellen⁶⁰, se figur 3 nedan. Om en osäker planprocess leder till att färre byggprojekt startas (construction sector) minskas den totala stocken utbud på hyresmarknaden (stock adjustment). Om efterfrågan (market for space) är densamma leder detta till att avkastningskravet (asset valuation) för att starta nya projekt ökar. Det höga avkastningskravet i kombination med osäkerheten i att inte veta när byggprojekten kan startas medför att enbart stora aktörer på fastighetsmarknaden har möjlighet att ta risken. Om planprocessen hade fungerat bättre skulle fler aktörer ha förmågan att genomföra projekt och därmed hade byggmarknaden utvecklats så att stocken på hyresmarknaden ökats för att motsvara efterfrågan på ett bättre sätt.



Figur 3: The DiPasquale-Weaton Four-Quadrant diagram⁶¹.

⁶⁰ Geltner, David M. & Miller, G. Norman & Clayton, Jim & Eichholtz, Piet (2007). *Commercial real estate Analysis & Investments*. Mason: South-Western Cengage learning.

⁶¹ Geltner m.fl. (2007), sid. 26. (originalkälla: DiPasquale, Denise & Weaton, William (1992). *The Markets for real estate asset and space: a conceptual framework*. Real Estate Economics (formerly AREUEA Journal) sid. 181-198

3. 2010 års plan- och bygglag

3.1 Bakgrund

Syftet med ÄPBL vid införandet 1987 var främst att modernisera och förenkla plansystemet, decentralisera ansvaret från staten till kommunerna, förbättra medborgarinflytandet, samt ge ökade rättigheter och förenklingar för enskilda⁶². Ändringar har skett successivt av lagen sedan ikraftträdandet till följd av samhällsförändringar samt flera nationella och internationella mål. Även om vissa ändringar har skett av lagen visar PBL kommitténs utredning⁶³ att det finns ett starkt stöd för de grundläggande syftena och grundstrukturen i PBL, d.v.s. det kommunala planmonopolet, statens roll genom länsstyrelsen, plansystemets funktionalitet samt värnandet om medborgarinflytandet och enskildas rättighet.

Riksdagens revisorers granskning⁶⁴ av plan- och bygglagen visar hur komplex plan- och byggprocessen kan vara och att den ibland tar mycket lång tid. Granskning visar att förseningar i den administrativa plan- och byggprocessen visserligen har en begränsad betydelse för den totala produktionskostnaden, ca 2-5 %, men tillräckligt för att mindre byggherrar ska tveka till att ta initiativ till nya projekt. Osäkerheten av att inte veta hur lång tid ett projekt tar eller om det överhuvudtaget går att genomföra kan verka konkurrenshämmande och kan medföra att mindre projekt aldrig genomförs och priserna blir högre för de projekt som faktiskt genomförs. Konkurrensverket har fört fram vikten av att lösa problemet med det bristande konkurrenstrycket i byggsektorn⁶⁵. Mindre och nyetablerade företag har svårare att komma in på byggmarknaden, till skillnad mot de större finansiellt starkare företagen just för den långa och komplicerade planprocessen. Från konkurrenssynpunkt är det viktigt att begränsa den tid det tar från initiativ till att byggandet kommer igång.

Även behovet av för samhället angelägna investeringar ställer högre krav på effektiviteten på planprocessen. Kortare planeringsperiod behöver inte betyda en sämre kvalitet i slutprodukten. Företrädare från byggsektorn har efterlyst en ökad förutsägbarhet för fortsatt planläggning och projektering. Flera länder i Europa arbetar mycket med att förkorta kommunernas handläggning av planärenden och vissa länder har anpassat sin plan- och bygglagstiftning efter byggherrarnas önskemål om leveranstid etc. Att planeringstider på fem till tio år skulle tillföra planärendet något ytterligare av kvalitet är svårt att se. Osäkerheten vid tillämpningen av lagreglerna tycks ha ökat och de regionala statliga myndigheterna har haft svårt att nå ut till kommunerna med erfarenhet och information. I vissa fall

⁶² Dir. 2002:97 *Översyn av plan- och bygglagstiftningen* (PBL-kommittén)

⁶³ Dir. 2002:97

⁶⁴ 2001/02:RR8

⁶⁵ Prop. 2006/07:122 *Ett första steg mot en enklare plan- och bygglag*

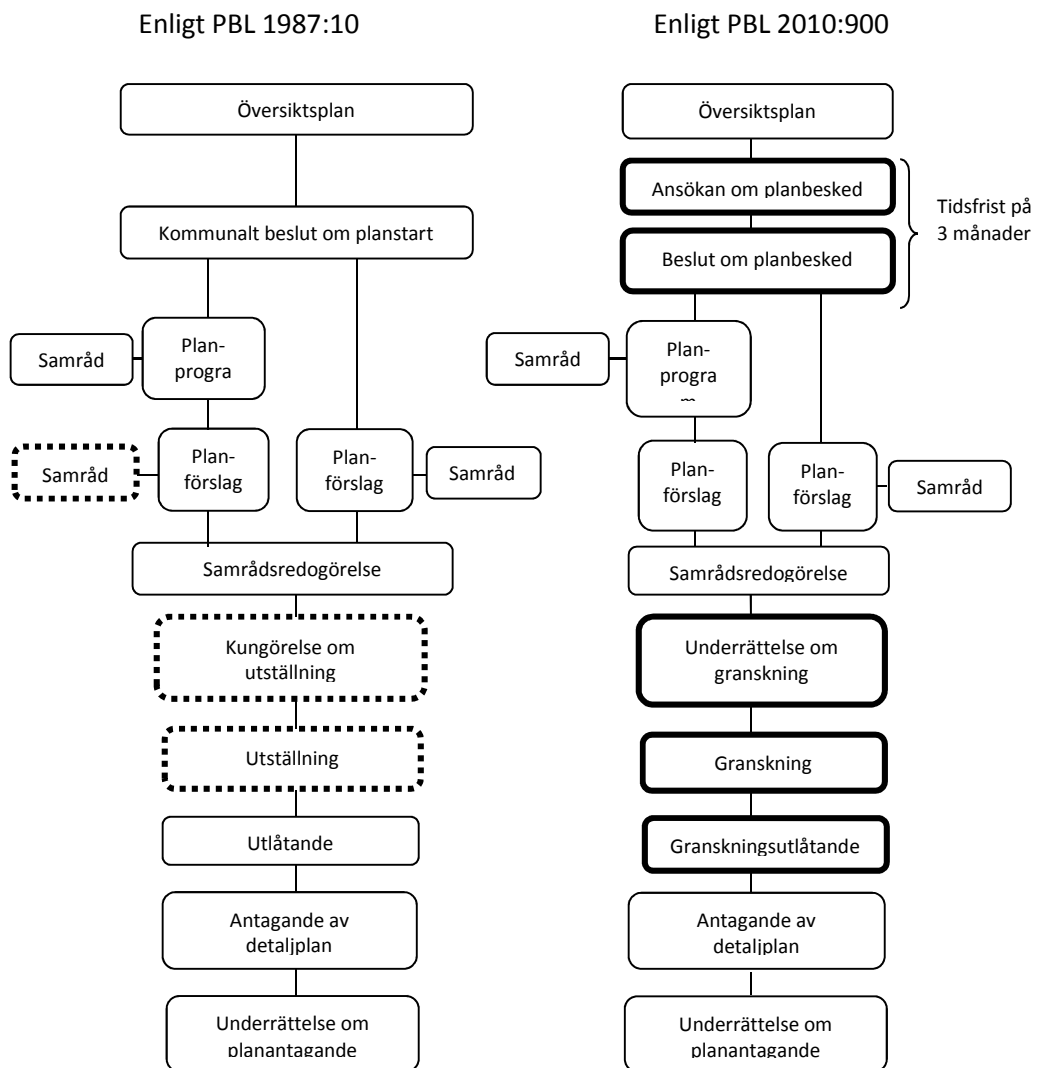
visar undersökningen⁶⁶ att tillämpningsproblemen hänger samman med bristande kunskaper och kompetens. Detta kan i sin tur hänga samman med kommunernas ekonomiska situation då nedskärningar görs av både arkitektonisk och teknisk kompetens hos kommuner. Enligt rapporten kan enbart ändrade arbetssätt innebära en effektivisering i planerings- och beslutsprocess.⁶⁷

⁶⁶ 2001/02:RR8

⁶⁷ 2001/02:RR8

3.2 Förändringar i planprocessen

PBL trädde i kraft 2 maj 2011. Nedan följer en redovisning av de förändringar som skett i samband med den nya lagstiftningen som anses påverka handläggningen av arbetet med att ta fram en detaljplan. I flödesschemat nedan illustreras planprocessens olika moment enligt ÄPBL och PBL. Flödesschemat är hämtat från bilaga 4 till SOU 2008:68 *Bygg - helt enkelt!*



3.2.1 Planbesked

Den som avser att vidta en åtgärd som kan antas förutsätta att en detaljplan behöver antas, ändras eller upphävas får begära att kommunen i ett planbesked redovisar sin avsikt i fråga om att påbörja ett sådant planläggningsarbete⁶⁸. Kommunen ska besluta om planbeskedet inom 4 månader om inte kommunen tillsammans med begärande kommit överens om annat. Av planbeskedet ska det framgå när arbetet beräknas vara klart. Om kommunen inte avser att påbörja ett planläggningsarbete ska skälen för detta framgå. Utveckling under de senaste åren har inneburit att allt fler planarbeten initieras av privata aktörer. Bristen på författningsreglering av det initiala planskedet skapar osäkerhet för företag som agerar på fastighetsmarknaden, särskilt små företag. Genom att införa planbesked får enskilda en möjlighet att få tydliga och snabba besked om hur kommunen ställer sig till förslag som kräver detaljplaneläggning. Kommunen väljer själv lämplig delegering av beslutsrätten angående planbesked.⁶⁹ Några sanktioner mot kommunen om besked inte lämnas inom 4 månader nämns varken i lagtext eller i proposition. Om kommunen lämnar positivt planbesked ska de även ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan⁷⁰. Hessel⁷¹ konstaterar i sitt examensarbete att genomsnittlig tidsåtgång för initieringsskedet är 44 månader och 25 månader för själva planskedet. Initieringsskedet utgör således en betydande del av den totala planeringsprocessen. Detta första, viktiga och ofta långvariga skede var helt oreglerat i ÄPBL⁷². Genom att införa planbesked med privat initiativrätt ökar man förutsägbarheten genom att initieringsskedet koncentreras.

3.2.2 Program

PBL innehåller inget krav på att ett planprogram ska upprättas. Kommunen ska göra en bedömning i varje planärende om ett program behöver upprättas för att underlätta detaljplanarbetet⁷³. Hur program har använts i kommuner varierar. I vissa fall har program blivit detaljerade och liknar i stort det planförslag som senare skickas ut, vilket kan skapa förvirring bland berörda samt medföra ett fördröjt planarbete. Programmet ska ange planens utgångspunkter och mål, alltså inte utgöra ett nästan färdigt planförslag. Regeringen gör dock den bedömningen att samråd bör göras dels under arbetet med att ta fram ett program och dels under

⁶⁸ 5 kap. 2 § PBL (2010:900)

⁶⁹ Prop. 2009/10:170

⁷⁰ 5 kap. 5 § 2 stycket PBL (2010:900)

⁷¹ Hessel, J (2003)

⁷² SOU 2008:68, s. 127

⁷³ 5 kap. 10 § PBL (2010:900)

arbetet med att ta fram ett förslag till detaljplan. Ett samråd om program ersätter inte ett samråd om ett planförslag.⁷⁴

3.2.3 Granskning istället för utställning

Ett granskningsutlåtande ersätter tidigare utställning⁷⁵. Detta innebär att en kommun inte behöver ställa ut planförslaget vid kungörelse utan ska istället endast se till att handlingarna är tillgängliga för granskning under en tid om minst tre veckor. Om enkelt planförfarande har använts finns det ytterligare möjligheter att förenkla. Då behöver inte kungörelse ske utan de som har underrättats ska beredas tillfälle att godkänna förslaget eller att inom två veckor granska och lämna synpunkter. Denna granskningstid vid enkelt planförfarande kan kortas ner ytterligare om alla parter är överens. Efter granskningstiden ska kommunen upprätta ett granskningsutlåtande⁷⁶. Granskningsutlåtandet eller ett meddelande ska skickas till parter som inte fått synpunkter tillgodosedda efter granskningstiden.

3.2.4 En ny typ av enkelt planförfarande

Utöver normalt och enkelt planförfarande finns nu även ett tredje förfarande som möjliggör förenklingar⁷⁷. Detta tredje förfarande är tillämpligt vid verksamheter som har eller ska bli föremål för en tillståndsprövning enligt 9 kapitlet 6 § MB eller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan⁷⁸ eller järnvägsplan⁷⁹ ⁸⁰. Bestämmelsen kan inte användas om detaljplanen reglerar åtgärder som inte ingår i den andra prövningen eller planläggningen. ÄPBL hade omfattande krav på planförfarande trots att en parallell prövning skedde i andra lagar. Detta tredje förfarande kommer i praktiken innebära att under vissa förutsättningar kan samrådsförfarande, kungörande av förslag till detaljplan och innehållet i granskningsutlåtandet förenklas.

3.2.5 Nya regleringsmöjligheter med detaljplan

Tidigare bestämmelser tillät att principerna för fastighetsindelningen och gemensamhetsanläggningar kunde redovisas i detaljplanen, s.k. fastighetsbestämmelser. Dessa bestämmelser har nu begränsats och förtydligats. Idag får endast största eller minsta storlek anges för fastigheter⁸¹. För gemensamhetsanläggningar får endast markreservat på kvartersmark, s.k. g-områden, redovisas. Anses det nödvändigt med ytterligare reglering av fastigheter

⁷⁴ Prop. 2009/10:170, s. 235

⁷⁵ 5 kap. 18 § PBL (2010:900)

⁷⁶ 5 kap. 23 § PBL (2010:900)

⁷⁷ 5 kap. 7 § p. 2 och 3, 5 kap. 16 §, 4 kap. 35 § PBL (2010:900)

⁷⁸ Väglag (1971:948)

⁷⁹ Enligt lag (1995:1649) om byggande om järnväg

⁸⁰ 5 kap. 7 § PBL (2010:900)

⁸¹ 4 kap. 18 § PBL (2010:900)

och gemensamhetsanläggningar får detta ske genom fastighetsindelningsbestämmelser⁸².

Tidigare fanns möjligheten att anta en fastighetsplan för att reglera fastighetsindelningen, men med PBL försvann fastighetsplanen som särskilt planinstrument. Fastighetsindelningsbestämmelserna får även omfatta samfälligheter till skillnad mot tidigare lagstiftning. Den här typen av bestämmelser får endast införas om det behövs för att underlätta genomförandet.

Med fastighetsindelningsbestämmelser kan i planen bestämmas:

- hur området ska vara indelat i fastigheter
- de servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som ska bildas, ändras eller upphävas.
- anläggningar som ska utgöra gemensamhetsanläggningar, de fastigheter som ska delta i gemensamhetsanläggningarna samt de utrymmen som ska tas i anspråk för anläggningarna

Vissa lagvillkor prövas numera redan i samband med detaljplanen och inte vid genomförandet⁸³. 3 kap. 1 § FBL⁸⁴ innehåller det s.k. lämplighetsvillkoret, dvs. planen ska redovisa en varaktigt lämpad fastighetsindelning. Prövning enligt 5 kap. 4 § FBL, båtnadsvillkoret, innebär att i de fall där planen förutsätter att fastighetsreglering måste göras, så måste det visas att åtgärden leder till en lämpligare fastighetsindelning eller annars en mer ändamålsenlig markanvändning samt att fördelarna överväger de kostnader och olägenheter som regleringen medför.

Att prövning av båtnadsvillkoret ska ske redan i planen är en nyhet som kommit i och med den nya planen. Orsaken till lagändringen är att det funnits fall där domstolarna vid överklagande av fastighetsregleringar som avsett genomförandet av fastighetsplaner upphävt dessa beslut på grund av att båtnadsvillkoret inte varit uppfyllt. Följden av detta är att fastighetsplaner har antagits som inte gått att genomföra. Genom en ny paragraf⁸⁵ i FBL klargörs nu att båtnadsvillkoret i 5 kap. 4 § FBL inte ska tillämpas om det i en detaljplan har meddelats bestämmelser om fastighetsindelning eller servitut och fastighetsbildningsbeslut meddelas under detaljplanens genomförandetid. Motsvarande prövning görs med ledningsrätter och gemensamhetsanläggningar. För ledningsrätter sker en prövning i detaljplanen enligt det behovs- och lämplighetsvillkor i 6 § LL. För gemensamhetsanläggningar görs en prövning enligt väsentlighets- respektive båtnadsvillkoret i 5-6 §§ AL. Används fastighetsindelningsbestämmelser blir utformningen av fastighetsindelningen låst. Efterföljande beslut enligt förrättningslagstiftningen blir därmed låsta till

⁸² 4 kap. 18 § PBL (2010:900)

⁸³ 4 kap. 18 § stycke 2 och 3 PBL (2010:900)

⁸⁴ FBL (1970:988)

⁸⁵ 5 kap. 4a § FBL (1970:988)

fastighetsindelningsbestämmelserna vid bildande av fastigheter, servitut, ledningsrätter och gemensamhetsanläggningar.

3.2.6 Planbeskrivningens innehåll

Planbeskrivningen ska innehålla de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser⁸⁶. Den ska även innehålla en redovisning om hur genomförandet av planen ska ske samt uppgifter om de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt⁸⁷. Även miljökonsekvenserna ska framgå av planbeskrivningen. Det som enligt ÄPBL kallades för genomförandebeskrivning ska numera inarbetas i planbeskrivningen. Genomförandebeskrivningen som särskilt dokument har aldrig använts på det sätt det var tänkt när bestämmelserna infördes.

Genom att slopa kravet på att ett särskilt dokument måste tas fram för genomförandefrågor vill lagstiftaren sammanföra den här typen av frågor med övrig planbeskrivning för att på så sätt stärka genomförandefrågorna i planprocessen. Konsekvenserna för berörda fastighetsägare ska anges⁸⁸. Med detta menas att konsekvenser av planen ska redovisas för i princip varje berörd fastighetsägare. Konsekvenserna kan bl.a. avse huvudmannaskap, allmänhetens tillträde, kommande fastighetsbildning, utförande och deltagande i gemensamhetsanläggning, förvaltning och ersättningsfrågor, kostnader och byggande. Redovisningen i beskrivningen är fortfarande inte bindande, utan avsteg kan göras från denna vid genomförandet.

3.2.7 Huvudmannaskap

Det blir nu möjligt att ha olika huvudmän för olika allmänna platser i samma detaljplan⁸⁹. Det går alltså att besluta att kommunen har ansvaret för endast vissa av en detaljplans allmänna platser, medan fastighetsägarna i olika grupperingar har ansvaret för de resterande. Det är dock fortfarande så att det är frågan om en geografisk uppdelning, dvs. det går inte att dela ansvaret för samma plats. Det sker inte någon ändring i kravet att det måste föreligga särskilda skäl för att kommunen ska kunna avstå från huvudmannaskapet. Inte heller finns det enligt den nya lagen någon möjlighet att redovisa markreservat avsedda för både allmän och enskild användning. Syftet att införa denna bestämmelse är att ge kommunerna möjlighet att ta fram en plan för ett större område utan att huvudmannaskapet ska utgöra ett hinder. Remissinstanser har pekat på problemet med att områden som redovisas som markreservat på kvartersmark rätteligen skulle kunna ha redovisats som

⁸⁶ 4 kap. 33 § PBL (2010:900)

⁸⁷ 4 kap. 33 § 3 stycket PBL (2010:900)

⁸⁸ 4 kap. 33 § 3 stycket PBL (2010:900)

⁸⁹ 4 kap. 7 § PBL (2010:900)

allmänna platser. I längden utgör detta en kostnadsbesparing för kommuner då större områden kan planläggas.⁹⁰

3.2.8 Modernisering

PBL är till en stor del en språklig och redaktionell omarbetning av den förra lagen. I förarbetena har det visat sig att lagtexten till ÄPBL har varit svår att förstå på grund av sin språkliga och redaktionella utformning. PBL har fått en ny struktur där första kapitlet innehåller en lista med definitioner av begrepp som används i övriga kapitel.

3.2.9 Överklagande

Kommunernas beslut enligt ÄPBL i ärenden som avsåg detaljplaner, fastighetsplaner och områdesbestämmelser, s.k. planärenden, överklagades tidigare till länsstyrelsen och därefter regeringen. Enligt nuvarande PBL flyttas istället planärenden till Mark- och Miljödomstolarna, undantaget ärenden som rör försvaret, vilka behandlas hos regeringen. Vissa beslut kan inte längre överklagas, bl.a. beslut att avbryta planarbete. Rätten att överklaga begränsas till att endast avse dem som berörs av beslutet. Ytterligare en förutsättning för att få överklaga är att beslutet har gått den klagande emot.

⁹⁰ Prop. 2009/10:170, s:196-201

4. Teorier

4.1 Lean

4.1.1 Bakgrund

Många organisationer bygger på vad John Seddon beskriver som *command and control*⁹¹. Organisationer är toppstyrda hierarkier där beslutsfattande separeras från arbetet, beslut tas utifrån nyckeltal, budget, mål etc. Det är denna grundprincip som ligger bakom begreppet *command and control*. *Command and control* är en teori om hur arbete bäst bör utformas och ledas. I dagens samhälle är det modernt med coachning. Genom coachning ska individens engagemang och vilja stärkas och på så sätt ge företaget bättre resultat. Att engagera anställda genom olika program leder dock inte till förbättringar om metoden som är inbyggd i systemet är ineffektiv.

Command and control har sina rötter i Taylorismen⁹² och utvecklades bland andra av Henry Ford för massproduktion. Begreppet taylorismen myntades efter Frederick Winslow Taylor (1856-1915), amerikansk ingenjör och författare till *The Principles of Scientific Management*⁹³. Han skapade en systematisk metod där beslutsfattandet separerades från arbetet vilket utmärker relationen mellan chef och anställd. Ledningen stod för idéerna och de anställdas roll var att förverkliga dem. Detta fungerade bra i tidigt 1900-tal i den amerikanska organisationskulturen då denna metod stimulerade jobben och ökade industriproduktionen.

Denna syn på utformningen och ledningen av arbetet finns än idag. Både inom privata och den offentliga sektorn utfärdas idéer om bästa praxis och diverse verktyg tas fram för att underlätta vid bedömningar och metoder. Syftet med dessa verktyg är att fungera som en katalysator för ökad produktivitet, men har i många fall en hämmande effekt på förbättringsarbetet. Konsekvenserna av *command and control* blir höga kostnader och dålig service. Funktionella hierarkier som styrs uppifrån och ner ökar denna kostnad ytterligare genom sin negativa inverkan på organisationens sätt att behandla sina kunder.⁹⁴

Den produktionsmodell som Ford i början på 1900-talet tog fram symboliserades av massproduktion. De anställda blev indelade i små grupperingar där varje grupp hanterade en liten del i den totala produktionskedjan, allt enligt Taylorismens

⁹¹ Seddon, John (2010), sid. 14. *Bort från styrning och kontroll- omvärdering av Lean service*. Lund: Studentlitteratur.

⁹² Seddon, J (2010), sid.13

⁹³ Taylor, Frederick Winslow (2002). *The Principles of Scientific Management*. Dover Publications Inc.

⁹⁴ Seddon, J (2010)

synsätt. Det var ledningen som skötte planering och granskning vilket innebar att organisationen var hierarkiskt styrd och en ensam arbetare kontrollerade inte den totala produktionskedjan. Produkterna var standardiserade och hänsyn togs mycket sällan till en köparens specifika krav. Fords produktionsmodell hamnade i kris i sent 1960-tal. Huvudorsaken till krisen var ett produktionssätt som inte kunde hantera förändringar, svårighet att kontrollera arbetarna och behovet av kapitalinvesteringar. Fordindustrin hade inte längre möjlighet att hålla jämn takt med samhällsutvecklingen.

Toyota befann sig runt år 1950 i en allvarlig kris. Nya metoder behövde tas fram för att tillmötesgå kraven på den japanska marknaden och hålla uppe produktionen. Vid den här tidpunkten var Ford världsledande inom biltillverkning och det var just till Ford som Toyota vände sig till för att förbättra sin produktivitet. Efter ett studiebesök hos Ford konstaterade Toyota att Fords produktionssystem inte kunde appliceras på Toyotas tillverkning. Den japanska marknaden var för liten och efterfrågan för ojämn för att kunna bära lika höga produktionsvolymerna som i USA⁹⁵. Produktionen fick lov att anpassas till den japanska marknaden och arbetet med vad som skulle komma att kallas *Toyota Production System* (TPS) startades. Under 20 år arbetade man med att ändra produktionssystemet med fokusering på kundnytta och undvikande av slöseri. De nya principerna genomsyrade efter ett tag hela Toyotas affärssystem och förändrade utvecklingen av produkter. Grundprinciperna för kulturen inom Toyota definieras som *The Toyota Way* och 14 grundprinciper kan formuleras utifrån denna kultur⁹⁶.

1. Basera ledningsbeslut på långsiktigt tänkande, även då det sker på bekostnad av kortsiktiga ekonomiska mål
2. Skapa kontinuerliga processflöden som för upp problemen till ytan
3. Låt efterfrågan styra för att undvika överproduktion
4. Jämna ut arbetsbelastningen
5. Bygg upp en kultur där man stoppar processen för att lösa problem
6. Lagg standardiserade arbetssätt till grund för ständiga förbättringar
7. Använd visuell styrning så att inga problem förblir dolda
8. Använd bara pålitlig väl utprovad teknik som stöder personalen och processerna
9. Utveckla ledare som verkligen förstår arbetet, lever efter Toyotas filosofi och lär ut den till andra.
10. Utveckla enastående människor och team som följer företagets filosofi
11. Respektera nätverket av partners och leverantörer genom att utmana dem och hjälpa dem att bli bättre
12. Gå och se med egna ögon för att verkligen förstå situationen

⁹⁵ Liker, Jeffrey K. (2009) *The Toyota Way – vägen till världsklass*. Malmö: Liber AB, sid 41.

⁹⁶ Liker, J (2004), sid 49

13. Fatta beslut långsamt och i konsensus, överväg samtliga alternativ, verkställ snabbt
14. Bli en lärande organisation genom att oförtröttligt reflektera och ständigt förbättra

TPS är i sin tur ett exempel på ett strukturerat och effektivt system som kan uppnås utifrån ett arbetssätt enligt *The Toyota Way* och principerna ovan. Kraften bakom *TPS* ligger i en ledning som ständigt investerar i de anställda och främjar en kultur av ständig förbättring. Toyota använder sig av lokal styrning dvs. styrning sker från den plats där själva arbetet utförs. Toyota har identifierat sju huvudgrupper av åtgärder som inte tillför värde i produktion och där arbete enligt *TPS* leder till att förekomsten av dessa minskar⁹⁷:

1. Överproduktion
2. Väntan
3. Onödiga transporter eller förflyttningar
4. Överarbetning eller felaktig bearbetning
5. Överlager
6. Onödiga arbetsmoment
7. Defekter

Målbilden inom *TPS* är att leverans av en vara eller tjänst ska ske av den bästa kvalitén, till den lägsta kostnaden och kortast genomförandetid. Att införa *TPS* i en organisation jämförs med att bygga ett hus. En bra grund, tak och pelare är en förutsättningen. Taket symboliserar vad som vill uppnås. Pelarna och grunden illustrerar vad som krävs för att uppnå målet. I centrum finns människorna som ständigt arbetar med att förbättra arbetssättet. Finns ingen förståelse för vad organisationen har för uppgift kan arbetet inte genomföras effektivt. Det krävs en kultur i grunden som tillåter förändringar. Toyota är än idag ett av världens största industriföretag. Världen fick upp ögonen för Toyotas produktionssystem när deras andel av världsmarknaden stigit från 1 procent under 1930-talet till 30 % under 1980-talet. *TPS* skapades med syftet att effektivisera biltillverkningen. Om samma princip ska användas på den offentliga sektorn måste detta verktyg först bearbetas och anpassas.

4.1.2 Lean produktion

En internationell undersökning startades efter att Toyotas produktionssystem uppmärksammats under 1980-talet och resultatet presenterades i boken *The machine that changed the world – the story of Lean production* av James P. Womack

⁹⁷ Liker, J (2004), sid 50-51

och Daniel T. Jones⁹⁸. Begreppet lean skapades då författarna tyckte att det bäst passade med principerna, vilket direkt översatt betyder mager eller smal.⁹⁹ I kretsar utanför Toyota kallas därför TPS ofta "lean" eller "lean produktion", men tankesättet bakom är TPS och The Toyota Way.¹⁰⁰ Lean produktion har under de senaste åren etablerats inom tjänsteproducerande och förvaltande verksamheter. Sjukvården i Sverige har kommit längst i sitt arbete med att införa lean jämfört med övriga offentliga verksamheter.¹⁰¹ Den press som tidigare funnits på industrin att höja produktiviteten finns nu även på tjänstesektorn.

Ett arbetssätt enligt lean inom tjänstesektorn börjar med insikten att arbetsuppgifterna kan ses som produktion. Det finns väsentliga skillnader mellan industri och tjänsteproduktion, men även inom produktion av tjänster finns det underliggande moment som görs upprepade gånger.¹⁰² Lean kan användas på de administrativa stödprocesserna och kan på sikt medverka till att administrativt spill, slöseri, ojämnheter och överbelastningar försvinner ur systemen. En förutsättning för att kunna integrera lean i verksamheten är en förståelse för vad som ska uppnås och en vilja att delta i förändringarna.¹⁰³

En metod enligt lean innebär ett system som är kund- och efterfrågestyrt där fokus ligger på verkligt kundvärde och strävan att uppfylla det kunden vill erhålla på ett kostnadseffektivt sätt. Genom att få samtliga medarbetare att arbeta mot ett gemensamt mål kan nyttan dras av samtliga medarbetares kreativitet för att på ett systematiskt sätt ständigt arbeta med förbättringar. Lean handlar om att jobba smartare och om att bestämma sig för ett systematiskt och väl genomtänkt sätt att driva sin verksamhet på och sedan tillämpa det. Beslut inom verksamheten ska baseras på en långsiktig filosofi, även om det sker på bekostnad av kortsiktiga finansiella målsättningar. Kvalitet ska byggas in i processen och inte inspekteras in eller kontrolleras fram. Standardisering och stabilisering av den administrativa stödprocessen är en förutsättning för att kunna arbeta med ständiga förbättringar.¹⁰⁴ Verksamhetens medarbetare ska stimuleras till att ta personligt ansvar för kvaliteten och för arbetsresultatet. De ska förväntas göra rätt från början och ska stanna upp den administrativa stödprocessen om det uppstår fel eller om

⁹⁸ Womack, James P. & Jones, Daniel & Roos, Daniel (2007). *The machine that changed the world – the story of Lean production*. Free Press.

⁹⁹ Eriksen, M m.fl. (2007)

¹⁰⁰ Liker, J (2004), sid 25

¹⁰¹ Ögren, Evelina & Rüter, Isabelle (2009). *Lean i offentlig verksamhet – framgångsfaktorer & utmaningar vid införandet av lean för förbättrad medborgarservice & myndighetsutövning*. Examensarbete 2009:84, industriell teknik och management, industriell ekonomi och organisation, KTH.

¹⁰² Eriksen, T m.fl. (2007)

¹⁰³ Ögren, E & Rüter, I (2009)

¹⁰⁴ Larsson, L (2008)

någon väsentlig avvikelse upptäcks.¹⁰⁵ Medarbetaren måste känna att arbetet skapar värde för dem, vilket bland annat sker direkt via löneutbetalningen, men för att de vill jobba för företaget på ett långsiktigt och positivt sätt krävs mer av arbetet.

I lean är medarbetarnas kompetens och utvecklingsvilja en viktig grundsten som tas tillvara. Produkten som skapas skall vara värdeskapande för samhället. Ett företag eller en organisation som är attraktiv som arbetsplats och har medarbetare som utvecklas och trivs bra med sin anställning, bidrar positivt till samhällsutvecklingen. Mätetal och arbetssätt måste förändras för att systemlösningen ska fungera. I systemlösning härleds mätetal från syftet (inte från budget) och de används av de människor som utför arbetet för att förstå och förbättra det. Genom att använda mätetal på detta sätt sammanför man på nytt de element av beslutsfattande och arbete som Taylor¹⁰⁶ en gång separerade. *Command and control*¹⁰⁷ bygger på den logik att tillföra extra resurser när man behöver öka kapaciteten. Men att tillföra extra resurser till en organisation som är ineffektiv ökar bara ineffektiviteten. Ett bättre sätt att förbättra kapaciteten är att avlägsna slöseri av resurser enligt synsättet som förespråkas i lean där hela processen anses utgöra ett system.

En organisation som producerar administrations- och servicetjänster kan se ut enligt följande. Organisationen består av yrkesmässigt kompetenta medarbetare som är organiserade i separata specialistfunktioner som i tur och ordning deltar i processen. Specialiseringen är hög och helhetsförståelsen är ringa, vilket kan leda till revirtänkande och flaskhalsproblem. Kunskapen om vad som produceras och hur det sker ligger hos respektive individ och det saknas nedskrivna anvisningar och procedurer. Ingen bästa praxis har utarbetats för att man tror att varje ärende är unikt i sig. Detta medför låg flexibilitet när det gäller att flytta medarbetare mellan olika avdelningar. Ansvar för att lösa arbetsuppgifter ligger på enskilda personer och inte på en grupp, och detta medför ett lågt och ojämnt kapacitetsutnyttjande.

Fokusering sker på slutkvalitet och i mindre grad på kvalitet vid överlämnandet, vilket leder till att uppgifter sänds tillbaka för rättning eller måste korrigeras av mottagaren. Felrättning och kontroll utgör en stor del av arbetet och det blir en naturlig del av det. Samma fel upprepas utan att få konsekvenser, ingen lärdom kan dras av felen och därmed kan man inte förebygga dem. Dubbelarbete i samband med fel är ett resursslöseri som inte skulle ha förekommit om uppgiften lösts från början.

Man arbetar med väntelistor och många ärenden väntar på behandling i processen. Det totala antalet ärenden är svårt att överblicka då ärendehögarna är dolda till följd

¹⁰⁵ Seddon, J (2010)

¹⁰⁶ Frederick Winslow Taylor (1856-1915), amerikansk ingenjör och författare till *The Principles of Scientific Management* (Rationell arbetsledning)

¹⁰⁷ En metod som innebär att beslutsfattande har separerats från arbete.

av att de ligger hos enskilda personer i processen. Högarna ger längre handläggningstider då de nya ärendena får vänta tills de gamla är klara.

I processen kan kunder ringa, e-posta eller på annat sätt kontakta handläggarna, vilket medför avbrott och kanske omprioritering i arbetet, vilket gör att överblicken och kontinuiteten i arbetet går förlorad.

Beslutsbefogenheter är i för hög grad samlade hos cheferna i stället för att vara delegerad till medarbetarna. Många administrativa chefer mäter prestationstal som t.ex. handläggningstider, väntetid, antal oexpedierade ärenden o.s.v. Den här typen av siffror används enbart som bakåtblickande mätningar av historiken och inte till framåtriktad styrning. Ledningen utnyttjar inte tillräckligt de historiska mönstren för att bli bättre på att styra och planera. Detta smittar av sig på arbetsmoralen och inställningen i organisationen. Den tid som läggs ner på verkliga och nödvändiga arbetsinsatser är ofta en bråkdel av den handläggningstid kunden upplever.¹⁰⁸

4.2 Externaliteter

Externalitet definieras som en situation där det finns dolda kostnader eller dolda intäkter som inte reflekteras i priset. Det finns positiva och negativa externaliteter. Positiva innebär att en persons förbrukning ökar även andras välfärd, utan att de behöver betala för det. Negativa är när en person minskar andras välfärd, utan att de får ersättning för det. Mycket av vår konsumtion sker inte utan att indirekt även påverka andra människor.

Ronald Coase¹⁰⁹ publicerade en artikel¹¹⁰ som beskrev att om parter som påverkas av externaliteter kan förhandla kostnadsfritt med varandra, blir resultatet det mest effektiva oavsett hur lagen reglerar ansvaret vid skada. Teoremet var först kontroversiellt då många tolkade detta som att Coase ansåg att om staten bara höll sig ur vägen, skulle människor alltid uppnå effektiva lösningar. Teorin förutsätter att förhandlingar kan ske till en relativt låg kostnad.¹¹¹

Ett exempel på effekterna av negativ externalitet är utsläpp från ett företags produktion. Företaget verkar på en fullständig konkurrensmarknad. Företaget vill maximera sin vinst och tillverkar optimal kvantitet samtidigt släpper företaget ut föroreningar. Dessa föroreningar drabbar inte företaget då de inte har någon kostnad för dessa däremot drabbar de samhället. Effekten av att företaget inte

¹⁰⁸ Seddon, J (2010)

¹⁰⁹ Nobelpristagare i ekonomi 1991

¹¹⁰ Coase, H. Ronald (1960). *The problem of Social Cost*. Journal of Law and Economics.

¹¹¹ Frank, H. Robert (2010). *Microeconomics and behavior*. New York: McGraw-Hill Irwin, sid 539-540.

drabbas av föroreningar blir att man producerar mer av varan än vad som är samhällsekonomiskt effektivt. Samhällsekonomiskt effektivt innebär att samhällets totala intäkter motsvarar de totala kostnaderna. Då företagen saknar incitament för att begränsa sina utsläpp kan ett sätt att korrigera detta problem vara att lägga en skatt på utsläppen. På detta sätt internaliserar man de externa effekterna.¹¹²

Konsekvensen av att ett samhälle saknar ett utvecklat system för äganderätten till fastigheter kan beskrivas utifrån teorin om *Allmänningens tragedi*¹¹³. En by har sex invånare, vardera har de en rikedom på 100. Varje invånare kan välja att investera sin rikedom i statliga obligationer, vars värde ökar med 12 procent per år, eller köpa en ettårig tjur, som betar på byns gemensamma mark. Ungtjurar och statliga obligationer kostar vardera 100. Tjurarna kräver ingen skötsel och kan säljas till ett pris beroende på hur mycket vikt de ökar under året. Årlig viktökning beror i sin tur på hur många tjurar som finns på byns gemensamma mark. Priset på tvååriga tjurar redovisas i tabell 1 i förhållande till antalet tjurar.

Antalet tjurar	Priset per tjur
1	120
2	118
3	114
4	111
5	108
6	105

Tabell 1: Frank, H. Robert (2010), sid 547

Så länge varje invånare inte kan kontrollera tillgängligheten för boskap på byns mark, blir strategin för att inkomstmaximera att skicka in ytterligare en tjur om priset är två blir minst 112. Vid priset 112 är vinsten att äga en tjur densamma som att köpa en statlig obligation. Med den här beräkningen kommer det vara tre tjurar på byns mark och resterande del av invånarnas rikedom kommer att investeras i statliga obligationer. Med den här modellen av investeringar kommer invånarnas inkomst att vara 14 från varje tjur och 12 från varje obligation, totalt 78. Detta är dock inte den största möjliga inkomsten. Om invånarna vill erhålla maximal inkomst skulle strategin vara att ha två tjurar på betesmarken och 4 statliga obligationer, vilket skulle resultera i en inkomst på 84.¹¹⁴

Begreppet den osynliga handen innebär att resultat placeras på marknaden där de blir värderade högst, som om en osynlig hand placerat resurserna hos dem som

¹¹² Frank, R (2010)

¹¹³ Frank, R (2010), sid 547 (originalkälla: Hardin, G. (1968). *The Tragedy of the Commons*)

¹¹⁴ Frank, R (2010)

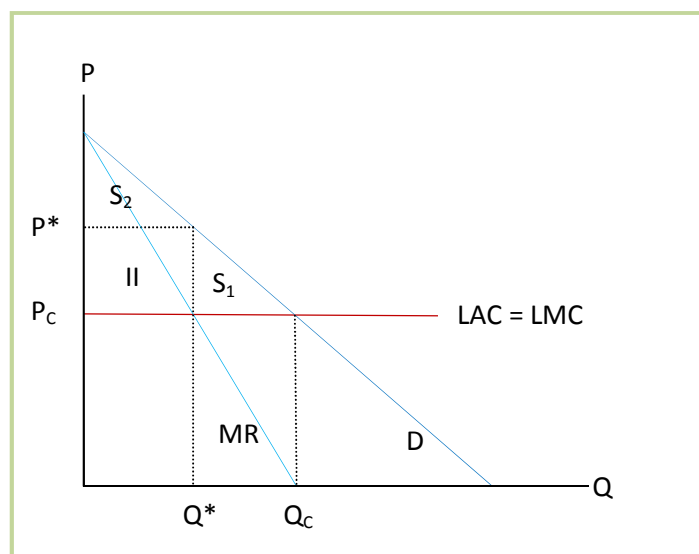
värderar dem högst¹¹⁵. I exemplet ovan misslyckades den osynliga handen med att producera det för samhället mest optimala resultat därför att invånarna i byn ignorerade en viktig externalitet. Beslutet som invånarna tog att köpa ytterligare en tjur grundades enbart på priset för just den tjuren. De räknade inte in omständigheten att genom att skicka in ytterligare en tjur på den gemensamma betesmarken skulle ha till följd att viktökningen för befintliga djur blev mindre. Betesmark är en bristfällig resurs i exemplet och invånarna misslyckades med att fördela marken effektivt därför att de kunde använda den fritt. Problemet kan lösas om enskilda invånare kan äga sin egen betesmark och på så sätt exkludera andra från att använda den. Genom att enskilda invånare äger sin egen mark motverkas överexploatering. Effekten av den osynliga handen inträder inte om resurser inte säljs för det pris som reflekterar det verkliga ekonomiska värdet. Marknaden misslyckas med att automatiskt komma fram till en effektiv lösning.

Detaljplaner syftar till att reglera markanvändningen och på så sätt minska kostnaderna av externaliteter och transaktionskostnaderna vid genomförandet av detaljplaner. Nya externaliteter uppstår även p.g.a. kommunens planmonopol.

¹¹⁵ Frank, R (2010), sid 16

4.3 Monopol

Monopol kan betraktas som motsatsen till fullständig konkurrens och är en förklaring till förekomsten av externa effekter i avsnittet ovan. Istället för flera säljare finns bara en, monopolisten. Detta får stora konsekvenser både på prissättningen och på producerad kvantitet. Det finns olika typer av monopol varav politiska är en.¹¹⁶ Kommunens planmonopol är ett politiskt monopol, dvs. staten har genom plan- och bygglagen lagstadgat att planering av mark och vatten är en kommunal angelägenhet¹¹⁷.



Figur 4: Dödviktsförlusten av monopol¹¹⁸.

Ett monopolföretag (kommunen i planprocessen) är ofta mycket gynnsamt för monopolisten själv som går med vinst, men det är negativt för samhället i stort. Under fullständig konkurrens hade jämvikt uppnåtts vid priset P_C och kvantiteten Q_C , men under monopolet säljer monopolisten en vara för samma pris till samtliga köpare vilket ger kvantiteten Q^* och priset P^* . LMC (long marginal cost) illustrerar kostnaden för att producera ytterligare en (1) enhet, D markerar efterfrågan och MR marginalintäkter. En marknad som är i fullständig konkurrens och agerar under samma förutsättningar som monopolisten, skulle producera Q_C och sälja P_C .

Definitionen av fullständig konkurrens är följande¹¹⁹:

1. förekomsten av en standardiserad produkt
2. firmor tror att priset inte går att påverka genom att tillverka mer av en vara

¹¹⁶ Frank, R (2010), sid 375

¹¹⁷ 1 kap. 2 § PBL (1987:10), 1 kap. 2 § PBL (2010:900)

¹¹⁸ Frank, R (2010), figur 12.19, sid. 397

¹¹⁹ Frank, R (2010), sid 337-338

3. marknaden tillåter fri in- och utgång, arbetskraften är mobil
4. perfekt information, alla vet allt om alla.

Jämfört med en marknad i fullständig konkurrens, så resulterar monopolet i ett minskat konsumentöverskott som är lika med arean för figurerna II+S₁. Monopolisten tjänar II och konsumentöverskottet är S₂, men välfärdsförlusten är S₁, den s.k. dödviktsförlusten av monopol.

4.4 Marknadsorienterad planering

I Sverige har utveckling lett till att den privata sektorn fått större betydelse vid planering av markanvändning, bostadsbyggande och infrastrukturbyggande. Det finns inte längre ett statligt stöd för bostadsbyggande och konsekvensen av detta blir att bostads- och äganderätter bestäms genom utbud och efterfrågan på den öppna marknaden. Sverige har gått från ett system med offentligreglerad bostadsproduktion till ett marknadsorienterat byggande. Ett byggprojekt tar flera år att färdigställa och under den här tiden råder osäkerhet över den framtida bostadsmarknaden. Innan privata aktörer får de tillstånd som krävs, skapar även planprocessen osäkerhet i ett byggprojekt. Osäkerheten i ett byggprojekt kan aldrig elimineras helt och hållet men genom att ha en snabb och förutsägbar planprocess skapas de bästa förutsättningarna. Internationell forskning visar att genom snabbare handläggning och mer förutsägbar tidsåtgång vågar sig fler aktörer ut på marknaden, vilket leder till ökat bostadsbyggande och lägre boendekostnader.¹²⁰

Om byggande och markanvändning skulle styras på samma sätt som andra ekonomiska beslut på en väl fungerande marknad, skulle initiativ till projekt tas av privata aktörer utifrån vad de tror "konsumenterna" av bostäder och lokaler är villiga att betala för att det ska bli ett lönsamt projekt¹²¹. I en välfungerande marknad förekommer konkurrens mellan både producenter av rörliga kostnader och mellan markägare. Varje markområde är unikt till en viss grad men ett antal markområde är vanligtvis tillräckligt lika för att kunna ersätta varandra till förmån för en potentiell användare. Det förekommer alltså konkurrens på fastighetsmarknaden om alternativa placeringar. En marknad strävar efter att nå jämviktsläget, d.v.s. ett läge där utbudet motsvaras av efterfrågan. Jämviktsläget innebär att varje markområde används för det ändamål som ger det högsta värdet för just det läget.¹²² Genom att låta marknaden styra markanvändningen ges förutsättningarna till att marken används för det ändamål som ger störst värde.

Begreppet marknadsorienterad planering har inte en distinkt betydelse. Det finns olika tolkningar av vad som avses med en mer marknadsorienterad fysisk planering.

¹²⁰ Kalbro, T (2007)

¹²¹ 2001/02:RR8, sid 144

¹²² Geltner, M. David m.fl. (2007), sid 62

Hans Lind har i en artikel formulerat ett koncept till vilka typer av system som kan omfattas av begreppet¹²³. Olika typer av marknadsorienterad planering kan särskiljas genom att man ser på kommunens roll i tre olika dimensioner:

- som formulerare av visioner rörande den framtida stadsutvecklingen
- som den som har juridiska rättigheter att bestämma över markanvändningen
- som den som har ekonomiska resurser att genomföra förändringar i markanvändningen

Planering under offentlig kontroll kännetecknas av att kommunen har en stark roll i samtliga tre dimensioner. Marknadsorienterad planering innebär allmänt uttryckt att den offentliga sektorn innehar en mer passiv roll till förmån för den privata sektorn som får en starkare roll i en eller flera av dessa dimensioner ovan.¹²⁴ Marknadsorienterad planering är ett resultat av att planering under offentlig kontroll försvagats av olika anledningar. Några av de problem som varit bidragande är bristen på resurser och ändrad ideologi om den offentliga sektorn¹²⁵. Den ekonomiska tillväxten försvagades under 1980-talet och skattetrycket nådde en nivå som innebar att ytterligare skattehöjningar inte var möjligt. För kommunerna betydde detta minskade möjligheter att på egen hand driva igenom projekt.

Kommunerna blev mer beroende av förhandlingar med privata aktörer, s.k. förhandlingsplanering. Under expansionsfasen kan förhandlingsplanering innebära att exploatörer får byggrätter i utbyte mot att de uppför vissa allmännyttiga anläggningar. Förhandlingar förekom även tidigare med exploatörer eftersom kommunen har ett intresse av att privata företag etablerar sig inom kommunen, men då var förutsättningarna att kommunen inte var beroende av resurser från privata fastighetsinvestorer. Synen på det allmänna och den offentliga sektorns roll förändrades på det sättet att initiativ och makt istället skulle vara hos privata investerare.

Grundtanken med marknadsorienterad planering är, som beskrevs tidigare, att initiativ till planering tas av privata aktörer och kommunen intar en mer passiv roll i planprocessen. I de fall när privata intressen kolliderar med varandra kan detta lösas med kontrakt. Utifrån grundtanken ovan kan vissa situationer identifieras som kännetecknar marknadsorienterad planering.

- Översiktsplanering är en långsiktig planering och tar inte hänsyn till att aktörer på byggmarknaden kan ha väldigt olika idéer som varierar år från år. Det går därför inte att idag planera vad som kommer vara bästa

¹²³ Lind, H (2002). *Market-oriented planning: A conceptual analysis. Working paper.*

¹²⁴ Lind, H (2002)

¹²⁵ 2001/02:RR8, bilaga 1, sid 143

användningen för marken om några år. I vissa länder har man därför börjat med "multipurpose zoning", d.v.s. att man anger olika möjliga tillåtna användningar av ett område. Den här typen av planering innebär att det inte finns någon långsiktig vision och kommunen har ingen möjlighet att genomföra stora ekonomiska investeringar.¹²⁶

- Bestämmelser om fysisk planering inskränks till att bara avse situationer när det finns skäl att tro att privat agerande inte ger det bästa resultatet. Planering från den offentliga sektorn sker för att säkerställa grundläggande infrastruktur eller bestämma markanvändning som ger positiva externa effekter för ett stort antal nyttjare, t.ex. grönområden. Kommunen bestämmer allmänt vad markanvändningen ska vara och har möjlighet att sätta prislappar på vissa områden. Ska en exploatör bygga på ett område som innebär en ökad kostnad för kommunen, t.ex. ökad belastning på en skola, har kommunen möjlighet att ta ut avgifter för att kompensera för detta.¹²⁷
- Aktören som ska bygga har visionen om hur området ska användas och diskuterar med alla som berörs. För att arbetet med att ta fram och anta planen ska gå på ett smidigt sätt anpassas planen eller så kompenseras dem som lider skada.¹²⁸
- Kommunen formulerar tydliga krav på vad kommunen kräver för att anta ett planförslag för att öka förutsägbarheten. Privata aktörer vet då vilka kriterier som planen bedöms utifrån. För att öka förutsägbarheten ytterligare bör privata aktörer ha möjlighet att kunna göra en uppskattning av hur lång tid olika moment tar. Säger kommunen nej till ett planförslag ska den ha sakliga skäl för detta. Kommunens beslut ska gå att överklaga, dvs. överprövning kan ske på materiell grund och något planmonopol finns därför inte.¹²⁹
- En fastighetsägare som vill göra någonting utöver de grundläggande bestämmelserna om vad man får respektive inte får göra på sin fastighet, löser detta genom överenskommelse med grannar i första hand. Myndigheten kopplas in först då en överenskommelse inte kan nås.¹³⁰
- Ronald Coase presenterade en idé som innebär att under förutsättning av att rätten till fast egendom är tydligt definierad, om aktörer är perfekt informerade och rationella samt transaktionskostnaderna är noll, så skulle

¹²⁶ 2001/02:RR8, bilaga 1, sid 144

¹²⁷ 2001/02:RR8, bilaga 1, sid 144-145

¹²⁸ 2001/02:RR8, bilaga 1, sid 145

¹²⁹ 2001/02:RR8, bilaga 1, sid 145

¹³⁰ Kalbro, T & Lind, H (2001)

det inte finnas behov av planering av markanvändning från myndigheter. Om en fastighetsägare vill genomföra någon åtgärd på sin fastighet ska kontrakt/avtal skrivas med samtliga som berörs. Statens roll skulle vara att definiera och skydda rätten till fast egendom. Myndigheter skulle assistera den privata sektorn med minsta möjliga tvingande bestämmelser. I praktiken omöjligt att uppnå då det alltid förekommer transaktionskostnader.¹³¹

¹³¹ Lind, H (2002)

5. Analys

Uppsatsen syftar till att utreda vilka problem som funnits i tillämpningen av ÄPBL samt hur lagändringen kan komma att åtgärda dessa problem. De problem som fanns i tidigare plan- och bygglagstiftning har identifierats som resurs- och kompetensbrist samt detaljplaneprocessens längd. Härnäst följer en beskrivning av respektive problemställning, hur lagstiftningen förändrats i dessa avseenden och konsekvenserna av lagförändringarna utifrån lean samt planmonopolets effekt på identifierade problem. Kapitlet avslutas med en diskussion kring alternativa utföranden av plansystemet.

5.1 Konsekvens på identifierade problem utifrån lean

Lean är en teori om hur en organisation uppnår ett bättre resultat med avseende på bl.a. genomförandetid genom att effektivisera arbetssättet. Lean syftar till att förenkla och eliminera onödiga steg i organisationen och därmed effektivisera förloppet från start till slut. Lean förespråkar ett arbetssätt där arbetsplatsen hela tiden strävar efter att förbättra arbetet genom att se organisationen som ett sammanhållet system, oavsett om man tillhör olika avdelningar, nämnder etc. När efterfrågan ändras hos kunder ändras handläggarnas arbetssätt för att kunna tillmötesgå dessa nya krav. Utifrån ett arbetssätt som förespråkas i lean analyseras förändringarna i lagstiftningen. Om förändringarna sker enligt det synsätt som förespråkas i lean torde planprocessen i teorin bli effektivare.

5.1.1 Resurs- och kompetensbrist

5.1.1.1 Problemställning

Boverket genomförde år 2006 en enkätundersökning med syfte att utreda hur plan- och bygglagen tillämpades av kommuner. Enligt Boverket var de brister som uppdagades bl.a. att förhandlingsplanering ökar, exploatören står för planeringsaktiviteten, bestämmelser ger oklara spelregler, enkelt planförfarande används fel och att planer inte är juridiskt hållbara samt formella fel i handläggningen. I Boverkets rapport¹³² anges även resurs- och kompetensbrist som ett särskilt utpekad problem. Samtliga identifierade problem kan dock härledas från just resurs- och kompetensbrist.

Förhandlingsplanering, dvs. planläggning börjar redan vid förhandlingar mellan privat exploatör och kommun utan insyn från allmänheten, ökar med anledning av att kommunen idag inte har de ekonomiska förutsättningarna att på egen hand driva igenom detaljplanläggning av områden. Exploatören står därför för större delen av planeringsaktiviteten. Nya direktiv och bestämmelser från EU bör kunna hanteras av

¹³² Boverket (2007)

kommunen om rätt kompetens finns tillgänglig och tillräckligt med resurser avsätts för att skapa rutiner för att hantera dessa förändringar. Att planer inte är juridiskt hållbara torde vara en konsekvens av att kommunen i många fall inte har möjlighet att anställa tjänstemän med behörig utbildning och erfarenhet. Även den felaktiga tillämpningen av enkelt planförfarande kan härledas från brist på kompetens hos kommunens anställda, men i detta fall kan även exploatörens roll i planprocessen ha betydelse. Exploatörer är angelägna om att få ett påbörjat projekt avslutat för att kunna erhålla kapital från projektet genom t.ex. försäljning av tomter. För att tillgodose exploatörens önskemål om ett snabbt avslut väljs enkelt planförfarande för att på så sätt korta ner handläggningstiden. Det är ett rationellt val från kommunens sida att inte åtgärda kompetensbristen eftersom stora delar av kostnaderna som orsakas av detta faller på andra.

5.1.1.2 Förändring av lagtext

De förändringar av lagtext som anses ha betydelse för att åtgärda problem med resurs- och kompetensbrist är den språkliga omarbetningen samt den förändrade strukturen av lagen. PBL anger tydligare vem som har till uppgift att göra vad, nya definitioner har införts och i vissa fall har tidsgränser införts. Lagstiftaren vill uppnå en tydligare process som både enskilda, företag och kommuner kan följa utan att några missförstånd ska inträffa och därmed försena hela processen. Lean förespråkar ett arbetssätt som arbetar aktivt för att undvika misstag och felaktig hantering av ärenden. En del i detta kan vara att skapa nya och tydligare definitioner av begrepp och paragrafer. På så sätt har de som arbetar utifrån PBL en gemensam plattform att verka från. En mera djupgående kunskap krävs dock för att kunna implementera PBL i planprocessen varför en rimlig slutsats är att enbart en uppdatering av textens lydelse, inte kommer leda till att fel i handläggningen åtgärdas. Lagtexten ger inte en lösning på de svårigheter som finns att rekrytera behörig personal och incitamenten att åtgärda detta har inte förändrats i och med den nya lagen.

5.1.2 Detaljplanprocessens längd

5.1.2.1 Problemställning

Största motivet till att anta en ny plan- och bygglagstiftning var att flera utredningar pekade på att detaljplanprocessen upplevdes som lång och osäker. Konsekvensen av detta blir att potentiella exploatörer begränsas till starkt finansiella storföretag. Små aktörer har inte möjlighet att ta risken att starta nya projekt då det råder en så stor osäkerhet i när projektet kan slutföras. Detta leder till bristande konkurrens i byggsektorn. Nedan följer en sammanställning av skillnader mellan ÄPBL och PBL med avseende på förändringar som berör processen med att ta fram en detaljplan.

5.1.2.2 Förändring av lagtext

Analys av aktuella förändringar i lagtext mellan ÄPBL och PBL samt analys utifrån lean redovisas nedan.

Planbesked

Den som avser att påbörja ett planläggningsarbete ska kunna få besked från kommunen om en planläggning är möjlig. Planbesked införs för att begränsa tidsåtgången för initieringsskedet, vilken enligt Hessel¹³³ motsvarar i genomsnitt 44 månader i förhållande till själva planprocessen som i genomsnitt tar 25 månader. Några sanktioner gentemot kommunen om sökande inte erhåller något svar inom 4 månader nämns i varken lagtext eller förarbeten. Efter beviljat planbesked ska kommunen göra en bedömning om när slutgiltigt beslut kan lämnas angående planläggningen. Beviljas planbesked hamnar ärendet på kommunens prioriteringslista, d.v.s. även om planbeskedet är positivt är det fortfarande en osäkerhet i när kommunen tänker påbörja arbetet.

Planbesked ger kommunen möjlighet att debitera exploatören för kostnaden att utreda om möjligheten finns för planläggning vilket inte var möjligt enligt ÄPBL. Eftersom planläggning styrs av politiska beslut och prioriteringar kan det fortfarande vara svårt för en liten exploatör att genomföra planläggning av ett mindre område om politikerna är mer angelägna att större exploateringsprojekt genomförs. Enligt lean kan bestämmelser som begränsar handläggningstiden hämma produktiviteten. Istället för att anpassa handläggningen efter varje exploatörs behov och önskemål ska kommunen i samtliga ärenden, oavsett omfattning, lämna besked inom 4 månader. Initieringsskedet kanske kortas ned, men följderna kan även bli att kommunen avstyrker planläggning där det hade varit möjligt för att uppnå kravet på 4 månader.

Planprogram

Det finns inte längre ett uttryckligt krav på att ett planprogram behöver tas fram i samband med detaljplanearbete. Det är istället upp till kommunerna huruvida ett program bedöms som nödvändigt eller inte.¹³⁴ Enligt ÄPBL skulle detaljplanen alltid grundas på ett program som angav utgångspunkter och mål för planen om det inte var onödigt. Förändringen i kravet på att upprätta program grundar sig i att kommuner i många fall tillämpat bestämmelserna om program felaktigt. Program har tenderat att bli alltför detaljerade och senare utskickat planförslag har i stort sett liknat programmet. Programmet har då upplevts som ett onödigt steg och enbart fördröjt vidare planarbete. Program kan underlätta planprocessen om det används för mer komplicerade ärenden och som innehåller starka motstående intressen. Vid enklare ärenden kan program undvaras. Genom att ändra lydelsen om program vill lagstiftaren tydliggöra att program är ett frivilligt steg i planprocessen. De

¹³³ Hessel, J (2003)

¹³⁴ 5 kap. 10 § PBL (2010:900)

grundläggande bestämmelser om att ett program ska ange planens utgångspunkter och mål ändras dock inte i och med PBL. Enligt tidigare lydelse var program mer regel än undantag men det fanns möjlighet för kommunen, om särskilda skäl fanns, att inte använda sig av ett program. Att program har använts för generellt torde därför vara ett resultat av kommunernas arbetssätt och inte formuleringen i lagtext. Tillämpningen indikerar att planhandläggare skapar program för att vara på den "säkra sidan" vid en eventuell överprövning istället för att bedöma, utifrån varje enskilt planärende, vilket behov som finns. Förändringen av lagtext bedöms vara förenligt med lean genom att lagstiftaren förtydligar att program bara behöver upprättas när behovet finns. Program syftar till att förenkla efterföljande planarbete och gör kommunen bedömningen att ett program behöver upprättas, ska detta innebära en nytta för den totala planprocessen. Ett arbetssätt enligt lean skulle innebära att kommunen på ett bättre sätt kunde avgöra behovet av ett program. Med syfte att effektivisera planprocessen bedöms dock ändringen i lagtext om program ge en marginell effekt på den totala processen.

Granskning

Granskning har ersatt tidigare utställning. Kommunen ska enligt nuvarande lagstiftning hålla handlingarna tillgängliga för granskning om minst tre veckor i samband med kungörelse. Regler om kungörelse återfinns i särskild lagstiftning om delgivning¹³⁵ och behandlas inte inom denna uppsats. Enligt tidigare bestämmelse om utställning skulle planhandlingarna hållas tillgängliga på en offentlig plats, t.ex. bibliotek. Med PBL ändras detta och formen för hur kommunen väljer att hålla handlingarna tillgängliga regleras inte vilket möjliggör ett mer flexibelt granskningsförfarande. Tiden för granskning är densamma som tidigare utställning enligt ÄPBL, dvs. 3 veckor. Att planförslaget enbart behöver hållas tillgängligt för den som vill granska planförslaget innebär en viss förenkling för kommuner. Det är rimligt att tro att lagstiftaren har bedömt att nyttan av att ställa ut planförslaget enligt ÄPBL inte motsvarande kostnaden att ombesörja detta. Ett onödigt arbetsmoment tas bort i och med förändringen, d.v.s. en förändring enligt lean.

Ny form för enkelt planförfarande

Den tredje formen av enkelt planförfarande är tillämpligt vid verksamheter som ska bli föremål eller har blivit föremål för tillståndsprövning enligt 9 kapitlet 6 § MB eller åtgärder som har prövats eller ska prövas i samband med upprättande och fastställande av järnvägsplan¹³⁶ eller arbetsplan¹³⁷. 9 kapitlet 6 § MB innebär att regeringen i vissa fall får meddela föreskrifter om att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts påbörja vissa åtgärder. Detta nya förfarande innebär förenkling för kommuner i vissa planärenden och bidrar till en snabbare

¹³⁵ Delgivningslag (2010:1932)

¹³⁶ Lag (1995:1649) om byggande av järnväg

¹³⁷ Vägslag (1971:948)

planprocess då dubbelprövning undviks. Även denna förenklig överensstämmer med lean då onödiga arbetsmoment tas bort.

Fastighetsbestämmelser

I en detaljplan kan numera enbart största eller minsta storlek anges för fastigheter, istället för som tidigare då enligt ÄPBL principerna för fastighetsindelningen kunde redovisas. För gemensamhetsanläggningar får endast markreservat på kvartersmark redovisas. Bestämmelsen om vilka fastighetsbestämmelser som får redovisas förtydligas i PBL. Genom att förtydliga regeln minskas risken för att fastighetsbestämmelser antas som inte går att genomföra eller på annat sätt är otydliga. Kommunen får klara spelregler över vilka bestämmelser som får tas med i plankartan och på så sätt undviks fel i handläggning och fel vid framtida tolkning av planen. I de fall där behovet finns att reglera ytterligare kan fastighetsindelningsbestämmelser antas.

Fastighetsindelningsbestämmelser

Fastighetsbestämmelser har begränsats enligt ovan och krävs ytterligare reglering görs detta genom fastighetsindelningsbestämmelser. Övergångsbestämmelserna innebär att fastighetsplaner och tomtindelningar enligt gamla stadsplaner fortsätter att gälla idag, men anses då vara fastighetsindelningsbestämmelser. Båtudsprövning skall ske i samband med upprättande av fastighetsindelningsbestämmelser och inte som tidigare i efterföljande lantmäteriförrättning. Fastighetsindelningsbestämmelser ska inarbetas i detaljplanen och kan om lämpligt redovisas i särskild plankarta. I de fall där t.ex. fastighetsindelningen behöver styras, underlättar möjligheten till fastighetsindelningsbestämmelser jämfört med ÄPBL då en fastighetsplan behövde tas fram för att möjliggöra reglering av fastighetsindelningen. Processen för att ta fram en fastighetsplan var lika omfattande som att ta fram en detaljplan. Beroende på hur kommunerna väljer att genomföra arbetet med att anta fastighetsindelningsbestämmelser, torde detta vara en förenkling jämfört med tidigare lagstiftning. Fastighetsplan var dock inte vanligt förekommande under tillämpningen av ÄPBL, varför det finns skäl att tro att kommunerna anser att tillräcklig reglering kan ske i en detaljplan som bara anger fastighetsbestämmelser. I de planärenden där kommunen ändå bedömer att behovet finns av fastighetsindelningsbestämmelser, innebär förändringarna en förenkling.

Genomförandefrågor införlivas i planbeskrivning

Genomförandebeskrivningen integreras i planbeskrivningen vilket innebär att numera ska genomförandefrågor tas upp i planbeskrivningen. Till skillnad mot ÄPBL finns nu krav på att planbeskrivningen ska redovisa konsekvenserna för varje berörd fastighetsägare. Kravet på en mer omfattande planbeskrivning kräver mer utredning av planarkitekten vilket innebär att mer tid tas i anspråk för upprättande av planhandlingar. Vilka konsekvenser som ska redovisas för berörda fastighetsägare

anges inte exakt i lagtext. Slutsatsen av detta blir att det är upp till varje kommun att göra en bedömning över vad som behöver tas med samt omfattningen av konsekvensbeskrivningen. En väl genomarbetad plan innebär dock lättare tillämpning av planen i ett senare skede samt ger bättre förutsättningar att klara överinstansernas prövning. Berörda fastighetsägaren kan också på ett enklare sätt direkt se hur deras fastighet kommer att påverkas av den nya detaljplanen. I planärenden där enbart en fastighetsägare berörs är det rimligt att anta att fastighetskonsekvensbeskrivningen är ganska kortfattad.

Olika huvudmän inom samma detaljplan

Olika huvudmän är möjliga inom samma detaljplan, dock inte för samma geografiska område. Istället för att göra flera mindre detaljplaner kan man nu göra en sammanhängande detaljplan med olika huvudmän genom att i plankartan ange en särskild beteckning för de områden som kommunen ska vara huvudman och de områden där det ska vara annan huvudman än kommun, dvs. enskilt huvudmannaskap. Ändringen möjliggör ett effektivare planarbete då större områden kan planläggas.

Överklagande

Beslut som går att överklaga har inskränkts genom att rätten att överklaga har begränsats till att endast avse de som berörs av ett beslut och det krävs dessutom att beslutet gått klagande emot. Enligt ÄPBL hade samtliga som underrättades om ett planbeslut rätt att överklaga beslutet. Det totala antalet överklagningar torde minska med anledning av detta. Genomsnittliga tidsåtgången för överklagandeskedet vid överprövning av detaljplaner är 7 månader enligt en studie från KTH¹³⁸, vilket inte är en oväsentlig del av den totala planprocessen.

5.1.3 Sammanfattning

Redogörelserna ovan indikerar att någon större skillnad juridiskt sett eller någon lösning på resurs- och kompetensbrist inte har skett i och med PBL.

Lagstiftningen medför ingen lösning på kommunens problem med att få medarbetare med behörig utbildning och kompetens. I samband med införandet av PBL beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med syfte att organisera, samordna, koordinera och genomföra utbildnings- och kompetensinsatser¹³⁹. Flera utbildningstillfällen ordnades före och efter 2 maj 2011 men ytterligare utbildning kommer att krävas. Detta konstaterar även utredaren i slutrapporten¹⁴⁰.

Flertalet av bestämmelserna i PBL återfinns i ÄPBL. De ändringar av lagtext som ändå skett bedöms vara förenligt med lean, dvs. onödiga moment har tagits bort och vissa

¹³⁸ Hessel, J (2003)

¹³⁹ Dir. 2010:55 Kompetensinsatser gällande ny plan- och bygglag

¹⁴⁰ SOU 2012:87, *slutrapport ny PBL – på rätt sätt*

förtydliganden har skett. Förändringarna är dock marginella och dess påverkan på planprocessen anses vara begränsad. Största förändringen avser omarbetningen av lagtextens struktur. PBL har fått en struktur för att göra den mer lättförståelig då förarbetena pekar på att ÄPBL uppfattades som svårläst. Enbart en språklig och redaktionell förändring av lagtext kommer inte leda till att planprocessen avsevärt effektiviseras om grundläggande kompetens om PBL saknas. Jag bedömer att reglering med lagtext inte kommer få önskad effekt på planprocessen och ett bättre tillvägagångssätt är att ändra arbetssätt inom kommunen.

Kommunens arbetssätt berörande arbetet att ta fram en detaljplan är inte styrd i detalj vilket är gemensamt för både ÄPBL och PBL. Mellan de obligatoriska moment som samråd, granskning och antagande har kommunen ganska stort utrymme att utveckla arbetsrutiner. Det viktiga är att berörda parter ges tillfälle att inkomma med synpunkter samt underrättas på rätt sätt. Det finns därför, både i ÄPBL och i PBL, uttryckliga krav hur samråd, granskning, kungörelse och underrättelse ska ske och formen för detta. För att inte rättssäkerheten ska äventyras är det angeläget att inte korta ned tiden för berörda parter att yttra sig över ett planförslag. Tiden då planförslaget är ute på samråd och granskning utgör dessutom en begränsad del av den totala planprocessen. Det finns därmed ingen anledning att korta ner samråd- och granskningstid som ett sätt att korta ner den totala planprocessen. En lösning som innebär att lagtext reglerar kommunens arbetssätt i detalj bedöms som olämplig. Men bedömningen är ändå att det är genom att förändra arbetssätt som kommunen kan effektivisera planprocessen. Om tjänstemän och medarbetare ges möjlighet att utveckla sina egna arbetsmetoder, kan en metod som är mest optimal för både handläggare och kunder uppnås. På så sätt finns även möjligheten att spara resurser samt underlätta kompetensöverföring. En detaljerad reglering av arbetssätt i lagtext kan då få en motsatt effekt på planprocessen, dvs. en alltför detaljerad reglering kan fungera som en suboptimering av arbetssättet.

Sammanfattningsvis bedöms förändringarna i lagtext vara förenliga med lean, men att förändringarna är marginella och kommer troligen inte leda till att planprocessen upplevs som snabb och förutsägbar. Det torde finnas moment och rutiner som går att förenkla och underlätta inom den kommunala verksamheten och lean bedöms vara ett tankesätt som skulle kunna användas för att effektivisera administration, förvaltning och handläggning inom kommunen.

5.2 Planmonopolets konsekvens på identifierade problem

För att kunna tillmötesgå olika typer av förfrågningar krävs en flexibel organisation. Kommunen har utöver PBL ett antal lagar och förordningar som reglerar verksamheten. Dessutom styrs kommunens verksamhet av politiska intressen som medför olika prioriteringar av projekt. Ikraftträdandet av PBL ändrar inte kommunens roll, det kommunala planmonopolet finns fortfarande kvar. Innebörden

i detta är att kommunen har huvudansvaret för att göra de bedömningar och avvägningar som lagen ger utrymme för, med möjlighet för enskilda att överklaga vissa beslut och för statliga myndigheter att via länsstyrelsen ingripa om vissa specifika grunder finns¹⁴¹.

Lagstiftarens intention om att effektivisera planprocessen med avseende på både resurs- och kompetensbrist samt detaljplaneprocessen längd kommer troligen inte att förverkligas enbart genom den nya lagen enligt tidigare avsnitt. Med anledning av detta kan syftet med att anta nya PBL ifrågasättas. Eftersom innebörden i lagtexten med avseende på arbetet med att ta fram en detaljplan är i stort sett oförändrad, kan man anta att syftet med lagändringarna var att kommunen skulle ges möjlighet att själv ta initiativ till att ändra arbetssätt för att uppnå en snabbare planprocess. Lagstiftaren har ponerat att det har funnits ett intresse av att snabba på planprocessen hos kommunen.

Under arbetet med denna uppsats har ett stort antal utredningar presenterats¹⁴². Detta tyder på att lagstiftningen inte har fått den genomslagskraft som önskades och att fler förändringar i PBL troligen kommer att ske inom en snar framtid. Detta förstärker idén om att tjänstemän och politiker inom kommunen saknar incitament och vilja att på egen hand effektivisera den kommunala verksamheten. I avsnittet ovan blev konklusionen att ett förändrat arbetssätt kan i större utsträckning bidra till en snabb och säker planprocess än lagförändringar. Införandet av ett nytt arbetssätt enligt t.ex. lean i den kommunala verksamheten förutsätter dock att samtliga medarbetare strävar mot ett gemensamt mål och framförallt att viljan finns att förändras. Men med utgångspunkt i hur plansystemet ser ut och har fungerat, kan de incitament som kommunens tjänstemän har att effektivisera planprocessen ifrågasättas. Att staten får lov att införa lagkrav på när kommuner senast måste lämna besked, se beslut om planbesked inom 4 månader¹⁴³ och bygglov inom 10 veckor¹⁴⁴, kan ses som att kommunerna själva saknar incitament för att arbeta effektivt och staten får därför lov att reglera detta genom lagkrav. Någon sanktion mot kommunen om beslut inte meddelas inom dessa tidsgränser nämns inte varken i förarbetena eller i lagtext. Hade kommunen i dessa fall istället agerat på en konkurrensutsatt marknad så hade man tvingats att erbjuda en optimal nivå av planering. Problemet med en långdragen och osäker planprocess kan därför beskrivas i termer av externa effekter och förekomsten av de externa effekterna kan förklaras av monopolställningen.

Externa effekter används för att analysera situationer där ett privat rationellt agerande inte är socialt optimalt p.g.a. att den som agerar inte bär alla kostnader

¹⁴¹ Prop. 2009/10:170, s. 386

¹⁴² SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*

¹⁴³ 5 kap. 4 § PBL (2010:900)

¹⁴⁴ 9 kap. 27 § PBL (2010:900)

alternativt inte erhåller alla intäkter. Tillämpas detta resonemang på kommunerna så kan man säga att de avsätter för lite resurser eller har en alltför ineffektiv organisation för att skynda på processen eftersom kostnaden för långsam planhantering inte drabbar dem själva (åtminstone inte direkt). Detta problem kan också kalla för incitamentsproblem, kommunen har inte incitament att bedriva planprocessen på ett för samhället optimalt sätt. Anledningen till att kommunen kan agera på ett sätt som är privat optimalt men inte socialt optimalt är att man har monopol på planering. Samma resonemang kan appliceras på andra parter i processen som har möjlighet att fördröja processen genom t.ex. överklagan eller vid samråd.

Sammanfattningsvis bedöms lean kunna vara en bra grund till att uppnå ett effektivt arbetssätt. Det som talar emot detta är att incitament till att förändra kommunens organisation saknas med anledning av planmonopolet.

5.3 Alternativ till kommunalt planmonopol

Om kommunens planmonopol är en bidragande orsak till att planprocessen är ineffektiv bör ett alternativ utredas som innebär att kommunens roll i planprocessen begränsas. Marknadsorienterad planering omfattar flera olika typer av system där kommunen påverkar planprocessen i varierande omfattning. Att helt slopa kommunens inblandning i planprocessen bedöms inte vara en rationell lösning, men omfattningen på kommunens roll i planprocessen kan diskuteras. Att offentliga myndigheter ska ha kontroll på markanvändningen är okontroversiellt i de flesta länder. När ett markområde tas i anspråk för ett visst ändamål påverkas alltid omgivningen i viss mån. Genom lagstiftning och offentliga myndigheter görs en avvägning mellan de externa effekter som åtgärden medför och vad den enskilde byggherren vill genomföra, den s.k. proportionalitetsprincipen.¹⁴⁵ Ett mål måste stå i proportion till de åtgärder som krävs för att uppnå målet. Att en offentlig myndighet har viss kontroll över planläggningen är en förutsättning för att proportionalitetsprincipen ska kunna efterlevas.

Att förhandlingsplanering ökar¹⁴⁶ och att exploatören i allt större utsträckning står för planeringsaktiviteten kan ses som att marknaden redan har gått mot en mer marknadsorienterad planering. De är privata exploatörer som har de finansiella medlen att driva igenom projekt och kommunen har ett intresse av att projekt genomförs i deras kommun varför planering sker mycket utifrån vad exploatören vill åstadkomma. Ett naturligt steg är därför en lagstiftning som närmar sig ett system där privata aktörer har ett större inflytande samtidigt som kommunens roll begränsas. Ett alternativ kan vara ett system där en exploatör ansöker om

¹⁴⁵ Kalbro, T (2007)

¹⁴⁶ Boverket (2007)

Effektivisering av planprocessen

planbesked hos kommunen för planläggning av ett specifikt ändamål. Kommunen beviljar eller avslår exploatörens önskemål om planläggning, vilket måste ske inom en bestämd tidsgräns. Överskrider kommunen den bestämda tidsgränsen innebär detta att planbeskedet anses beviljat. Beslut att bevilja eller avslå ett planbesked ska gå att överklaga, dvs. det finns inget planmonopol längre. Om planbesked beviljas ansvarar exploatören för upprättande av planhandlingar, samråd, granskning etc. enligt de krav som finns i lagstiftningen. Kommunens roll blir att kontrollera formalia i de slutgiltiga planhandlingarna och att sedermera anta detaljplanen.

6. Slutsatser

Uppsatsen syftar till att utreda effektiviteten i den del av planprocessen som avser arbetet med att ta fram en detaljplan med utgångspunkt i plan- och bygglagstiftningen.

De problemställningar som har identifierats utifrån förarbetena och som föranlett en ny lagstiftning är främst resurs- och kompetensbrist samt detaljplaneprocessens längd.

Förändringarna i lagtext som uppsatsen fokuserar på är att planbesked införs, bestämmelse om planprogram förtydligas, granskning ersätter utställning, ny form för enkelt planförfarande, begränsning i utformning av fastighetsbestämmelser, fastighetsindelingsbestämmelser ersätter fastighetsplan, genomförandefrågor införlivas i planbeskrivningen och olika huvudmän möjliggörs inom samma detaljplan samt ändring av regler vid överklagande.

Analysen av lagförändringarna indikerar att någon lösning på resurs- och kompetensbrist eller någon minskning av detaljplaneprocessens längd inte sker i och med PBL. Flertalet av bestämmelserna i PBL återfinns i ÄPBL. De ändringar av lagtext som ändå har skett, bedöms vara förenligt med ett arbetssätt enligt lean, dvs. onödiga moment har tagits bort och förtydliganden av vissa bestämmelser för att undvika feltolkningar har skett. Skillnaderna i PBL är dock marginella jämfört med ÄPBL, varför slutsatsen blir att förändringarna inte kommer att påverka planprocessen i någon större omfattning. Istället för att ändra lagtext bedöms ett ändrat arbetssätt inom kommunen vara ett bättre tillvägagångssätt för att uppnå en effektivare hantering av planläggning av områden. Lagförändringar kan i visst hänseende förenkla tillämpningen, men det är upp till kommunen vilka rutiner som tillämpas inom den egna organisationen.

Ett förändrat arbetssätt förutsätter att samtliga medarbetare som berörs inom kommunen är villiga att förändra. Det som talar emot ett införande av nya arbetssätt inom den kommunala verksamheten är planmonopolet som leder till incitamentsproblem. Eftersom innebörden i lagtext med avseende på arbetet med att ta fram en detaljplan är i stort sett oförändrad, kan syftet med lagändringarna antas vara att kommunen skulle ges möjlighet att själv ta initiativ till att ändra arbetssätt för att uppnå en snabbare planprocess. Analysen visar på att detta inte kommer att ske då kommunen saknar incitament till att bedriva en planprocess som är socialt optimal.

Ett plansystem som är mer marknadsorienterat bedöms därför vara ett bättre alternativ för att kunna svara på ökade krav på effektivitet. Kommunens roll bör begränsas för att privata aktörer ska kunna ha mer inflytande i planprocessen.

Referenser

Litteratur

Coase, H. Ronald (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, volym 3 (Oktober 1960), sid. 1-44

DiDón, Lars Uno & Magnusson, Lars & Millgård, Olle & Molander, Stefan (1988). *Plan- och bygglagen – en kommentar*. Norstedts Förlag, Stockholm.
ISBN: 91-1-877272-2

DiPasquale, Denise & Weaton, William (1992). The Markets for real estate asset and space: a conceptual framework. *Real Estate Economics (formerly AREUEA Journal)* sid. 181-198

Eriksen, Mikkel & Fischer, Thomas & Mønsted, Lasse (2007). *Att leda med lean*. Köpenhamn: Børsens forlag. ISBN: 978-91-7251-076-0

Frank, H. Robert (2010). *Microeconomics and behavior*. New York: McGraw-Hill Irwin, åttonde upplagan. ISBN: 978-0-07-016674-5

Geltner, David M. & Miller, G. Norman & Clayton, Jim & Eichholtz, Piet (2007). *Commercial real estate Analysis & Investments*. Mason: South-Western Cengage Learning, andra upplagan. ISBN: 978-0-324-65156-0

Graner, Olof (2005). *Vad tar tid i detaljplaneprocessen i Stockholm?* Examensarbete 05-144, Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för infrastruktur, KTH.

Hardin, Garrett (1968). The Tragedy of the Commons. *Science, New Series*, vol. 162, No. 3859 (December 1968), sid. 1243-1248.

Hessel, Jan (2003). *Var plan har sin tid*. Examensarbete 03:115, Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för infrastruktur, KTH.

Kalbro, Thomas & Lind, Hans (2001). *Plan och Byggprocessen – tidsåtgång och kostnader, bilaga 1 till 2001/02:RR8*. Avdelningen för fastigheter och byggande, KTH:2001.

Kalbro, Thomas (2007), *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen*, Stockholm: KTH, Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för fastigheter och byggande. ISBN 978-91-85783-00-7

Kalbro, Thomas & Lindgren, Eidar (2010). *Markexploatering*. Stockholm: Norstedts juridik, fjärde upplagan. ISBN: 978-91-39-20451-0

Larsson, Linus (2008), *LEAN administration*, Malmö: Liber AB, första upplagan.
ISBN: 978-91-47-08932-1

Lind, Hans (2002) *Market-oriented planning: A conceptual analysis. Working paper.*
KTH, Stockholm

Liker, Jeffrey K. (2009) *The Toyota Way – vägen till världsklass.* Malmö: Liber AB,
upplaga 1:4. ISBN: 978-91-47-08902-4

Mattsson, Daniel & Nilsson, Johan (2007), *Analys av bostadsbyggande och
markägoförhållanden i Göteborgs- och Skåne-regionen.* Examensarbete 06-168,
Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för infrastruktur, KTH.

Sandler, Karin (2004). *Översiktsplanens detaljeringsgrad och detaljplanprocessens
längd – Finns det något samband?* Examensarbete 04-121, Avdelningen för
fastighetsvetenskap, Institutionen för infrastruktur, KTH.

Seddon, John (2010). *Bort från styrning och kontroll – omvärdering av Lean service.*
Lund: Studentlitteratur upplaga 1:1. ISBN: 978-91-44-05786-6

Skoglund, Susanne (2006). *Bostadsproduktion på privat och kommunal mark.*
Examensarbete 2006-155, Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för
infrastruktur, KTH.

Tevall, Martin (2006). *Överklagade detaljplaner – regeringens praxis.* Examensarbete
06-159, Avdelningen för fastighetsvetenskap, Institutionen för infrastruktur, KTH.

Taylor, Frederick Winslow (2002). *The Principles of Scientific Management.* Dover
Publications Inc. ISBN: 978-04-86299-884

Womack, James P. & Jones, Daniel & Roos, Daniel (2007). *The machine that
changed the world – the story of Lean production.* Free press.
ISBN: 978-07-43299-794

Ögren, Evelina & Rüter, Isabelle (2009). *Lean i offentlig verksamhet –
framgångsfaktorer & utmaningar vid införandet av lean för förbättrad
medborgarservice & myndighetsutövning.* Examensarbete 2009:84, Industriell teknik
och management, Industriell ekonomi och organisation, KTH.

Offentliga tryck

2001/02:RR8

Riksdagens revisorers förslag angående Plan- och byggprocessens längd

Boverket, 2002. *Bostadsbyggandet i planeringen*. Rapport maj 2002, Hässleholm: Boverket publikationsservice

Boverket, 2004. *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*. 2002 års revidering, Kalmar: Boverket publikationsservice

Boverket, 2007. *Så planerar Sverige – en sammanställning av planenkäten för år 2005*. Tryck: Boverket internt, första upplagan.

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

Prop. 2009/10:170 *En enklare plan- och bygglag*

SOU 2008:68 *Bygg - helt enkelt!*

SOU 2012:87, *slutrapport ny PBL - på rätt sätt*

SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess*

Dir. 2002:97 *Översyn av plan- och bygglagstiftningen (PBL-kommittén)*

Dir. 2010:55 *Kompetensinsatser gällande ny plan- och bygglag*