

Expertrappport till
Produktivitetskommissionen

Ineffektivt stadsbyggande - erfarenheter av nuvarande lagar, regler och arbetsätt i praktiken



Januari 2024

Rapportskrivare Kristina Alvendal

Inledning

I Sverige har vi tydliga rutiner och en kultur av att tjänstemän i offentlig tjänst levererar korrekta underlag. Lagar och regler tillskapas för att den svenska samsynen skall vara det som genomsyrar även beslutsprocesser och myndighetsutövning. Alla skall med och alla skall få säga sitt.

Detta inkluderande beslutsfattande har fått till följd att tiden från idé till beslut och genomförande blir längre och längre i stadsbyggnadssektorn. En utbredd kultur inom stora delar av den offentliga sektorn präglas dessutom av att saker måste få ta tid. Tidplaner sätts med mycket luft mellan de olika momenten så att det blir lättare att hålla den satta tidplanen. En utbredd mentalitet om att ärenden måste få ta tid präglar ofta även de mindre besluten och stora delar av myndighetsutövningen.

Det är egentligen ingens fel och låt mig vara tydlig, det finns gott om duktiga och snabba tjänstemän i offentlig sektor. Det som är tydligt är dock att dessa duktiga och rappa personers offensiva arbetssätt ofta snabbt mals ned i systemets kvarnar, då de andra delarna i systemet inte hinner med och ärendena som handläggs snabbt ändå läggs på hög för att nästa länk i kedjan inte jobbar på samma effektiva sätt.

Denna rapport tar sin utgångspunkt i hur ineffektiva styrsystem, kulturer, management, lagar och regler slår mot tillväxt och möjligheten att möta efterfrågan på stadsbyggande. I rapporten finns flera exempel på verkliga situationer. Kanske kan de uppfattas som surrealistiska för någon som inte befinner sig i fastighetsbranschen. För oss som dagligen får testa tålamodet känns exemplen alltför väl igen.

Rapporten är inte på något sätt heltäckande. Det är jag som rapportskrivare som efter ett 40-tal intervjuer och egna erfarenheter har valt ut ett antal exempel för att belysa olika delar av problematiken för olika aktörer i samhällsbyggandet. Det som återges i rapporten är information som baseras på verkliga situationer och inträffade händelser.

Jag har fått i uppdrag av Produktivitetskommissionen att komma med förslag på hur vi kan jobba mer effektivt med stadsbyggande. Det är en omfattande frågeställning och jag har valt att begränsa mig till de områden som följer i rapporten. Jag gör dock bedömningen att många av förslagen även kan användas på andra delar av samhällsbygget. Förslagen är inte heller avhängda av varandra utan kan genomföras var för sig.

Ett särskilt tack vill jag rikta till alla de företrädare från fastighetsbolag, detaljhandeln, kommunala tjänstemän och handläggare inom exploatering, planavdelningar, bygglovsavdelningar, strategiska avdelningar, politiska förtroendevalda, politiska sekreterare, branschorganisationer, rapportskrivare, statliga myndigheter, chefer på länsstyrelsen, landshövdingar och statssekreterare som försett mig med information till denna rapport. Och tack till er som läst rapporten och kommit med värdefulla synpunkter innan den publicerades.

December 2023

Kristina Alvendal
Samhällsbyggare och stadsbyggnadsexpert

Innehåll

Inledning.....	3
Problembilden	6
Syfte.....	7
Sammanfattning	8
Summary	10
Exempel på tidigare förslag och utredningar.....	13
Bristen på uppföljning av genomförda lagändringar	13
Kostnaden.....	14
Ett exempel från delvis flera verkligheter.....	16
Tystnadskulturen	19
Plan- och bygglagen.....	20
Domstolsprövning i stället för stadsbyggande	21
Rimlig tid?.....	22
Ett ”mönsterexempel” i delar efter en initialt guppig väg.....	22
En långdragen historia.....	23
Exempel på uppdelning – ett tidigare hamnområde.....	24
Planbesked	25
Plankö	25
Detaljplaner	26
Detaljerade detaljplaner.....	26
Kort om buller och länsstyrelsen	27
Ändrad användning	28
Rättstillämpningen för detaljplaner.....	29
Bygglov	29
Murar och plank – ett tydligt exempel på en felsyn	29
Skyltlov	34
Tillfälliga bygglov	35
Särkrav och andra åtaganden	36
Livsmedelstillstånd	37
Återuppbyggnad och återställande	38
Brand	38
Översvämning.....	38
Planstridig befintlig bebyggelse.....	39
Lerskred	39
Överklagan.....	41

Ett av många häpnadsväckande exempel.....	42
Överklagan trots tystnad	43
Myndigheteters överklagan.....	44
Miljöbalken och betydande miljöpåverkan	45
Kommunernas arbetssätt	46
Arbetsplanering	46
Utredningar	46
Rekrytering och kompetens.....	47
Goda exempel.....	48
Byggnadsnämnderna.....	49
Intern ledtid.....	50
Avgiftsfinansiering och incitament	51
Detaljplaner	51
Byggstarten.....	52
Statliga myndigheter	53
Styrning och kompetens.....	54
Trafikverket	54
Bostäder i Albano	55
Trafikverket och Värtahamnen	56
Trafikverket och Sundbybergs utveckling	57
Trafikverket och konsultativ verksamhet.....	58
Trafikverkets uppdrag och styrning	59
Exempel på uppdrag som kan fördelas.....	59
Riksantikvarieämbetet.....	60
Statliga myndigheter och riksintressen i nyligen framlagt utredning.....	61
Lantmäteriet.....	62
Länsstyrelsen	64
Landshövdingen.....	66
Organisation	66
Reflektioner från tre länsstyrelser	67
Ökad nationell politisk styrning för att korta processerna	69
Stadsbyggnadsminister och Stadsbyggnadsdepartement.....	70
Alternativ till statliga utredningar.....	71
Slutord	73

Problembilden

Det är ett faktum att den genomsnittliga **ledtiden** för en detaljplan, ett bygglov eller ett annat myndighetsbeslut är onödigt lång. Många vittnar om att det nu tar längre tid att få till vissa beslut än vad det någonsin gjort. Utredningar visar att ledtiderna för en detaljplan till exempel i Stockholms län mellan åren 2015 och 2019 ökade från 45 månader till 57 månader i **genomsnitt**. Det är en ökning med ett helt år. 2010 var siffran i genomsnitt 35 månader.

I många sammanhang framförs dock att olika byggprojekt som är knepiga måste få ta tid. Det kan bero på att det finns många inblandade parter, den demokratiska aspekten måste få ta plats, det är flera riksintressen involverade, byggnationen påverkar den biologiska mångfalden, bullersituationen är utmanande och verksamheter måste flytta på sig. Ibland är det därför rimligt att beslut tar tid.

Det som inte är rimligt är att det tar lång tid fast det egentligen inte behövs. Även knepiga projekt kan snabbas upp. Ledtiderna genomsyrar alla diskussioner med branschföreträdare och är en av utgångspunkterna i denna rapport. Det framgår också tydligt att detta är en mycket problematisk fråga i alla de rapporter, utredningar och redovisningar som gjorts de senaste 20 åren och med en rad förslag på hur det kan bli bättre. Få förslag har dock blivit verklighet.

Det finns många rapporter som visar ett tydligt samband mellan de långa ledtiderna och ökade **kostnader**, både på den privata sidan och den offentliga. Tillsammans utgör långa ledtider grunden för förödande samhällsekonomiska kostnader.

Men det är inte bara tiden som utgör ett problem. Det råder en tydlig **överbyråkratisering** och överreglering inom flera av myndighetsprocesserna, som förvisso också förlänger ledtiderna. Det är något som växt fram över tid. Alla olika delar har troligen tillkommit i gott syfte. Ibland mer som lokalt anpassade idéer. Praxis har sedan utvecklats och därefter blivit en del av både lagstiftning och permanent arbetsätt.

Det är också tydligt att det finns ett **handläggjarlotteri** inom många myndigheter. Detta får konsekvenser på tidsaspekten men också på likställighetsprincipen som skall råda. Det är helt enkelt skillnad på om exploatören får Eva eller Kalle som handläggare. Detta är något som alla byggherrar känner till.

I Sverige drabbas också fastighetssektorn av **målkonflikter** som är svåra för enskilda personer och företag att förutse eller tillmötesgå. Lagar som tillkommit som enskilda lösningar på ett problem skapar nya problem då de krockar med andra regelverk. Till exempel Plan- och bygglagen och Miljöbalken. Detta har framförts i många sammanhang utan att åtgärdas. Det är som om staten väljer att gå som katt kring het gröt. Ibland måste staten inse att man inte kan lösa ett problem med en ny lagstiftning eller myndighet, som ofta blir ett särintresse. Lösningar kan ibland ligga i att ta bort lagar, riksintressen eller myndigheter.

En annan försvårande omständighet är förstås kommunens särställning som **planmonopolist**. Det är helt enkelt ingen bra idé för en aktör som är beroende av myndighetsbeslut att protestera. Varken mot särkrav, utredningskrav eller något annat som kommunen som myndighet anser sig behöva eller kunna bestämma. Planmonopolet innebär också att en kommun helt kan säga nej till olika sorters etableringar. Många anser att det är självklart att en kommun bör ha ett veto mot t ex vindkraft, men är det lika självklart att det skall vara möjligt att stoppa en livsmedelsbutik från att etableras eller allmänt stoppa byggande på mark som egentligen passar bra för byggande?

En mycket problematisk del i samhällsbyggandet är de **detaljerade detaljplanerna**. Många kommuner bryter mot plan- och bygglagens paragraf 4 kap § 32 "Detaljplanen får inte vara mer

detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte". Det är i bygglov som detaljerna skall beslutas och inte i detaljplanen. De detaljerade detaljplanerna för med sig att de ofta är inaktuella redan när de beslutas. Det tar i genomsnitt 5 år att få en ny detaljplan. Det i sin tur innebär att resurser läggs på fel saker när detaljplaner måste ändras trots att det är mindre ändringar som borde vara fullt möjliga att hantera som bygglov om detaljplanen i sig inte varit så detaljerad.

Eftersom en ändring av detaljplanen ibland krävs även om det bara handlar om en takstol som behöver få en annan lutning eller en lokal som skall få ändrad användning uppstår många ärenden för detaljplanehandläggarna i kommunen. På så sätt skapas nästa problem som är **planköer**. Det vill säga köer för detaljplaneansökningar innan handläggningen påbörjas. Den tiden ligger utanför de uppmätta ledtiderna. Det är inte ovanligt att kötiderna är upp emot flera år. Det är få kommuner som erkänner att det finns en plankö. Ofta kallas det för "väntan på handläggare", "planprioritering" eller något annat som inte innehåller ordet kö.

I Sverige kan man **överklaga** byggnationer och infrastrukturprojekt i fler instanser än vad som är möjligt vid grova brott. Det största effekten av detta är inte att projekten förändras eller anpassas utan bara att de försenas och leder till stora kostnadsökningar. Det finns snart ingen som tycker att systemet är rimligt, men ändå har inget gjorts för att genomföra förändringar. I stället införs regler som ökar möjligheterna till att överklaga allt som rör stadsutveckling.

Statliga myndigheters uppdrag är ett kapitel för sig. Många gånger kör de över kommunerna och kliver in i rollen som planmonopolist. När flera av myndigheterna både har befogenhet och det specifika uppdraget att stoppa vissa planer blir det en olycklig myndighetskrock. Både kommunen och den privata aktören kan då se sig överkörda av statens myndigheter. Och det sker nästan alltid mycket sent i processen, det vill säga många år efter att planeringen för projektet har startat. Det är inte ovanligt att projekt då rullas tillbaka sju år i tiden och alla får börja om från början.

Lagstiftning ändras kontinuerligt. Ny forskning och nya insikter gör att vi i samhällsplaneringen skall ta med fler aspekter än vad som gjorts tidigare. Det innebär många gånger att befintliga byggnader, etableringar och infrastruktursatsningar inte skulle kunna ha skett om de fattats beslut om idag. Det kan till exempel röra buller (stora delar av Stockholms innerstad är för bullerutsatt enligt dagens regler), miljöprövning (miljöbalken är en relativt ny lagstiftning), arkitektur (var tid har sin stil) eller tillgänglighetsanpassning (hiss var inte vanligt på 1800-talet)

Vad händer då i en situation där det befintliga raseras i till exempel ras, brand, explosion eller dylikt? Då kan man i många fall inte ersätta det gamla med detsamma som försvunnit. Nya beslut som fattas kan överklagas, nya regler och lagar gäller, bullerkrav och tillgänglighetskrav kan göra det omöjligt att ersätta det som fanns. Det kan också vara så att ändrade detaljplaner gör viss befintlig byggnation detaljplanestridig, vilket i sin tur omöjliggör att bygga upp det raserade genom att göra "mindre avvikelser" från plan. En möjlighet som dessutom kraftigt inskränkts genom åren.

Fler exempel på problem och konsekvenser finns i denna rapport.

Syfte

Denna rapport tar sin utgångspunkt i att lyfta fram en del av problemen med hur dagens stadsbyggnadsprocesser fungerar i praktiken. Syftet är att åskådliggöra varför vissa ändringar måste ske för att kunna få en mer effektiv och samhällsekonomiskt gynnsam process. Förslagen till ändring berör lagstiftning, interna processer, kulturer, ledarskap och styrning.

Sammanfattning

Förslagen i denna rapport är alla möjliga att genomföra var för sig. Det innebär också att det är både stora och små förslag blandat. Förslagen varierar också gällande svårighet och tid för genomförande.

Flera förslag gäller lednings- och organisationsfrågor. Många förslag är möjliga att genomföra från respektive departement genom regleringsbrev, instruktion, särskilda uppdrag och myndighetsdialog. Ett flertal förslag kräver lagändring trots att ambitionen med rapporten var att koncentrera förslagen till det som snabbt går att genomföra. Det beror på att mycket inom stadsbyggnadssektorn är reglerat i lagar. Något som i sin tur är grunden till många av problemen som beskrivs.

De sammanlagt 113 förslagen utgör en illustration över hur mycket som finns att göra för att få till en mer effektiv stadsbyggnadsprocess. Ytterligare förslag kan självklart adderas.

Rapporten föreslår en rad förändringar i plan- och bygglagen. Dock är ett av huvudförslagen att avskaffa dagens plan- och bygglag och ersätta den med en ny stadsbyggnadslag, som bygger på principen om äganderätt och att få förverkliga sina drömmar.

Väljer Produktivitetskommissionen att lägga fram ett sådant förslag passar övriga delar i rapporten bra in i en sådan lagstiftning. Om man i stället väljer att fortsätta förändra i plan- och bygglagen finns många förslag till förändringar som behövs.

Några av rapportens huvudförslag:

1. Inför systematisk och obligatorisk uppföljning av lagändringar och dess resultat på produktiviteten.
2. Avskaffa dagens Plan- och bygglag och ersätt den med en ny Stadsbyggnadslag.
3. Inför en maxtid på 18 månader för detaljplaner.
4. En "plankö" får aldrig var längre än fyra månader.
5. Möjliggör tillfälliga bygglov även om varken karaktären eller behovet är tillfälligt.
6. Avskaffa möjligheten att utesluta handel med livsmedel när detaljhandel tillåts.
7. Inför en återuppbyggnadsrätt för byggnader och infrastruktur som försvunnit i brand, ras, översvämning, skred och dylikt.
8. En detaljplan som ligger i linje med översiktsplanen skall endast kunna överklagas i en instans.
9. Person eller organisation som inte har talerätt men ändå överklagar skall betala en administrativ avgift.
10. Bygglov som rymms inom detaljplanen skall ej kunna överklagas.
11. Inför en anonym anmälningsfunktion för kommuner som missbrukar sitt planmonopol.
12. Möjliggör avvikelser från planbestämmelser vid konverteringar, till exempel från kontor till bostad.
13. Inför en kommunal serviceplikt. Vid negativa beslut om bygglov och planbesked skall kommunen erbjuda råd kring hur ansökan skall kunna beviljas.
14. Detaljplan och bygglov skall kunna sökas parallellt.
15. Rätten att välja utredningskonsulter ges till den som betalar.
16. Påbörja digitaliseringen med hjälp av AI inom lovverksamheten.
17. Maxtider för handläggning hos domstolarna införs.
18. Riksintressemyndigheter skall ej kunna överklaga andra riksintressemyndigheters beslut.
19. Bredda rekryteringsbasen vid rekrytering av generaldirektörer.
20. Trafikverket får i uppdrag att arbeta konsultativt.
21. Trafikverket skall samverka i tidiga skeden med kommuner och byggaktörer.

22. Riksantikvarieämbetet skall inte lämna särskilda inlagor i domstolsprocesser. Länsstyrelsen är den instans som skall samordna riksintressena även gentemot domstolar.
23. Inför fler kommunala lantmäterimyndigheter.
24. Inför en lantmåteriförrättningsgaranti på 40 veckor. Om den inte uppfylls kan sökanden gå till vilken annan lantmäterimyndighet som helst.
25. Inför en "akutmottagning" för snabba avgöranden hos länsstyrelsen.
26. Inför maxtider för handläggning av ärenden hos länsstyrelsen.
27. Inför krav på att länsstyrelsen håller tiden för remissvar till kommunerna.
28. Överväg att återföra tillväxtfrågorna till länsstyrelsen från regionerna.
29. Avvägningsbeslut skall lyftas till Landshövdingen och inte avgöras på handläggarnivå.
30. Tillsätt en stadsbyggnadsminister som är departementschef för stadsbyggnadsdepartementet.
31. Avskaffa instruktionsförbudet för regeringens ministrar och inför ministerförvaltning i Sverige.

I rapporten använder jag för variationens skull byggherre, byggaktör, exploatör, fastighetsutvecklare och fastighetsägare. Det finns ingen särskild åtskillnad mellan dessa i denna rapport.

Summary

In Sweden, we have clear routines and a culture of civil servants in the public service delivering correct documentation. Laws and regulations are created to ensure that the Swedish consensus is what permeates decision-making processes and the exercise of public authority. Everyone should be included, and everyone should have their say.

This inclusive decision-making has resulted in the time from idea to decision and implementation becoming longer and longer in the urban planning sector. A widespread culture in large parts of the public sector is also characterised by the fact that things must be allowed to take time. Timelines are set with a lot of space between the different elements so that it becomes easier to keep the set timeline. A widespread mentality that matters must be allowed to take time often characterises even the smaller decisions and large parts of the exercise of authority.

It's really nobody's fault and let me be clear, there are plenty of skilled and fast civil servants in the public sector. What is clear, however, is that these talented and quick people's offensive way of working is often quickly ground down, as the other parts of the system do not keep up. The cases that are processed quickly are still piled up because the next link in the chain does not work in the same efficient way.

This report (*Inefficient urban planning - experiences of current laws, regulations and working methods in practice*) is based on how inefficient control systems, cultures, management, laws and regulations affect growth and the ability to meet the demand for urban development. The report contains several examples of real-life situations. Perhaps they can be perceived as surreal to someone who is not in the real estate industry. For those of us who get to test our patience on a daily basis, the examples are all too familiar.

The report is by no means comprehensive. As a report writer, I have selected a number of examples to illustrate different parts of the problem for different actors in the built environment. What is presented in the report is information based on real situations and past events.

The proposals in this report are all possible to implement individually. This also means that there is a mix of both large and small proposals. The proposals also vary in terms of difficulty and time of implementation.

Several proposals relate to management and organisational issues. Many proposals can be implemented by the respective ministries. A number of proposals require a change in the law, despite the fact that the ambition of the report was to concentrate the proposals to what can be implemented quickly. This is because much of the urban planning sector is regulated by law. This, in turn, is the basis for many of the problems described.

The total of 113 proposals is an illustration of how much can be done to achieve a more efficient urban planning process. Further suggestions can of course be added.

The report proposes a number of changes to the Planning and Building Act. However, one of the main proposals is to abolish the current Planning and Building Act and replace it with a new Urban Planning Act, which is based on the principle of ownership and the realization of one's dreams.

If the Productivity Commission chooses to present such a proposal, the other parts of the report fit well into such legislation. If, instead, one chooses to continue to change the Planning and Building Act, there are many proposals for changes that are needed.

Some of the report's main proposals:

1. Introduce systematic and mandatory follow-up of legislative changes and their results on productivity.
2. Abolish the current Planning and Building Act and replace it with a new Urban Planning Act.
3. Introduce a maximum period of 18 months for detailed development plans.
4. A "plan queue" may never be longer than four months.
5. Allows for temporary building permits even if neither the nature nor the need is temporary.
6. Abolish the possibility of excluding trade in food when allowing retail trade.
7. Introduce a right to rebuild buildings and infrastructure that have disappeared in fire, floods, landslides and the like, as they were.
8. A detailed development plan that is in line with the comprehensive plan should only be able to be appealed in one instance.
9. A person or organisation that does not have standing to bring proceedings but nevertheless appeals must pay an administrative fee.
10. It should not be possible to appeal against building permits that fit within the detailed development plan.
11. Introduce an anonymous reporting function for municipalities that abuse their planning monopoly.
12. Allows for deviation from plan regulations in conversions, such as from office to residence.
13. Introduce a municipal service obligation. In the event of negative decisions on building permits and planning notices, the municipality must offer advice on how the application can be granted.
14. It should be possible to apply for a detailed development plan and a building permit in parallel.
15. The right to choose investigative consultants is given to the payer.
16. Start digitisation with the help of AI within the area of permits.
17. Maximum processing times for the courts will be introduced.
18. National interest authorities shall not be able to appeal against decisions of other national interest authorities.
19. Broaden the recruitment base for the recruitment of Director-Generals.
20. The Swedish Transport Administration is commissioned to work in a consultative manner.
21. The Swedish Transport Administration shall cooperate in the early stages with municipalities and developers.
22. The Swedish National Heritage Board shall not make special submissions in court proceedings. The County Administrative Board is the body that is to coordinate the national interests in relation to the courts.
23. Introduce more local land survey authorities.
24. Introduce a cadastral procedure guarantee of 40 weeks. If it is not met, the applicant can go to any other land survey authority.
25. Introduce an "emergency department" for quick decisions at the County Administrative Board.
26. Introduce maximum times for processing cases at the County Administrative Board.
27. Introduce a requirement that the County Administrative Board keeps the deadline for referral responses to the municipalities.
28. Consider returning the local growth issues to the County Administrative Board from the Regions.

29. Balancing decisions should be raised to the County Governor and not decided at the administrative officer level.
30. Appoint a Minister of Urban Planning, who is the Head of Department of Urban Planning.
31. Abolish the ban on instruction for government ministers and introduce ministerial administration in Sweden.

Exempel på tidigare förslag och utredningar

Det finns en stor mängd utredningar och rapporter på olika teman som gränsar till denna rapportens tema. Det rör sig om både statliga utredningar och rapporter från olika delar av branschen men också interna utredningar på myndigheterna. Förvånansvärt många har blivit liggande i skrivbordslådan medan andra förslag har genomförts. Rapporter som tagits fram av branschorganisationer eller sammansättningar av olika aktörer verkar oftare hamna utanför de politiska besluten än innanför, vilket i sig kan anses anmärkningsvärt då det borde finnas ett politiskt intresse att lyssna på expertisen – det vill säga företrädare från olika delar av samhällsbyggnadssektorn. Denna rapport kommer därför att ta upp flera av de förslag som tidigare påtalats och uppmärksammats som nödvändiga för att få till en förbättring.

Till exempel:

- Reformagenda, 16 förslag för kortare ledtider i plan- och byggprocesser, Bygg i tid
- Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen, Evidens
- Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker, Byggföretagen, SKR och Fastighetsägarna
- Byggherrekostnadernas utveckling 2020–2021, Trä- och möbelföretagen, TMF
- Byggkravsutredningens delbetänkande Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86)
- Förstudie om nationell fysisk planering, Ds 2023:28
- Effektiv och rättssäker PBL-överprövning SOU 2014:14
- Modernare byggregler – förutsägbart, flexibelt och förenklat, SOU 2019:68

Bristen på uppföljning av genomförda lagändringar

Utmaningarna med dagens stadsbyggnadsprocesser och den dysfunktionella bostadsmarknaden är att det sällan räcker med en enstaka åtgärd för att det skall bli någon märkbar förändring. Det gör att det också är svårt att peka på att enstaka lagändringar har bidragit till en påtagligt mer effektiv process. I mina intervjuer inför denna rapport lyfts ingen särskild åtgärd fram som extra avgörande, vilket i sig kan anses förvånande. Det är i stället mycket tydligt att alla jag intervjuat anser att det har gjorts för lite för att minska byråkratin, öka effektiviteten i processerna och ta tag i arbetssätt som bidrar till att förlänga ledtiderna.

Eller som konstateras i ett flertal utredningar: regelverket är splittrat på flera lagar och svåröverskådligt, vilket också bidrar till otydlighet och oklarheter vid tillämpningen.

I den nyligen framlagda förstudien Nationell fysisk planering, Ds 2023:28, konstateras att det under de senaste 10 åren gjorts mängder av utredningar. ”Resultatet av dessa utredningar har ofta varit ytterligare fragmentering av systemet och fler delar i det komplexa lappverk som lagstiftningen kring fysisk planering har blivit. Vi noterar att de utredningar och initiativ som redovisas ovan i stora delar lyfter samma problembild. Förslagen på lösningar har dock varierat mellan de olika utredningarna. Tydligt är dock att dagens system inte fungerar tillfredställande vilket skapar frustration hos berörda aktörer.”

I de fall som lagändringar görs kan det vara svårt att följa upp resultatet av förändringen. Problemet är så att säga löst utifrån ett politiskt perspektiv när en lagändring skett. Beslutsfattandet går vidare till nästa problem. Ingen har fått uppdraget att följa upp bristerna som var skälet till att lagstiftningen infördes.

Ett exempel är den lagändring som skulle förhindra kommuner från att använda särkrav och som genomfördes 2015. Då ingen vågar anmäla kommuner som bryter mot lagen avseende detta är det svårt att utvärdera resultatet. Frågar man politiken är frågan löst genom att det i lagen finns ett förbud mot särkrav. Frågar man byggaktörer är frågan inte löst eftersom kommunerna inte efterlever lagen och någon sanktion inte finns. Detta är bara ett av flera exempel på det faktum att problemen inte fått sin lösning, trots ändringar i lagen.

Plan- och bygglagen har sedan dess införande 1987 ändrats otaliga gånger. Alla småändringar som görs i en sammanhållande lagstiftning gör tillämpningen svårare genom tolkning och avvägningar. Aktiva uppföljningar av lagändringar uteblir. Ändringar i lagen föregås av utredningar som föreslår förändringar som därefter skall tröskas igenom politiska förhandlingar och kompromisser. Det innebär ofta att delar av förslagen som framförs bara delvis blir genomförda. Av kanske fyra förslag på ändring blir det bara två som når en politisk majoritet. Det i sin tur gör att förslagen i vissa delar blir verkningslösa och kanske i vissa fall blir följden att ändringarna får motsatt verkan än den avsedda. Detta följs inte heller upp.

Sveriges kommuner och regioner, SKR, följer upp en del ändringar genom enkäter till kommuner. Fortsättningsvis bör även samhällsbyggnadsaktörer ingå i underlaget. Att följa upp endast kommunernas uppfattning leder till en felaktig bild.

Förslag

- **Inför systematisk och obligatorisk uppföljning av lagändringar och dess resultat på produktiviteten. Kan göras av exempelvis Riksrevisorn.**
- **Sveriges kommuner och regioner, SKR, bör utvidga sina enkäter till fler aktörer än kommunerna för att följa upp kommunernas implementering av lagändringar inom stadsbyggnadsområdet.**

Kostnaden

Många lätta projekt är slut. Nu återstår många knepiga. Det innebär att även de lättare projekten, som självklart också finns, tar längre tid eftersom resurserna är begränsade och många resurser läggs på de knepiga projekten. I takt med att städer växer och de mer lättåtkomliga markbitarna bebyggs återstår mark som ligger bullerutsatt eller på annat sätt kräver mer av alla parter.

Varför är tiden viktig? Det korta svaret är att tid är pengar. Både för det privata näringslivet och för privatpersoner, men också för det offentliga. Ett ärende kostar mer pengar ju mer det ligger still.

Samhällskostnaderna kan sägas bestå av två delar: den direkta kostnaden och den indirekta. Exempel på direkta samhällskostnader är högre kostnader för ägande och förvaltande av mark som står tom, högre byggkostnader då det är svårt att planera startdatum, utredningskostnader och utebliven verksamhet i den aktuella fastigheten. Indirekta kostnader är till exempel att inflyttningen till kommunen minskar i stort om bostäder inte byggs i tid, skatteintäkterna kommer inte kommunen till del, färre personer kan arbeta på orten och konkurrensen blir sämre beroende på vilken verksamhet som omfattas, med högre priser som resultat.

I det större perspektivet får varje enskilt beslut som innebär en försening också konsekvenser för tillväxten. Om företaget vet om att det tar extremt lång tid och är mycket komplicerat och kostsamt att etablera sig i Sverige så väljer man att lägga sin verksamhet i andra delar av Norden eller Europa. Det

finns exempel på livsmedelskedjor som gett upp sin etablering i Sverige på grund av för höga trösklar. Detta har i sin tur bidragit till bristen på konkurrens och därmed höga matpriser.

I Effektiv och rättssäker PBL-överprövning SOU 2014:14 finns en tydlig metodik för hur samhällsekonomiska kostnader av försenad stadsutveckling kan beräknas. Det har tillämpats i några rapporter i specifika projekt. Det är först när man sätter kronor och ören på en försening – oavsett vem som orsakar den – som orimligheten i ineffektivt stadsbyggande blir uppenbar. Beräkningarna bör därför appliceras i fler enskilda projekt och vara en del av planeringsinstrumentet hos både privata och offentliga aktörer.

Ett exempel från delvis flera verkligheter

Nedan följer i detalj ett enkelt och vanligt exempel på gången för ett projekt, som för sakens skull har drabbats av flera olika delar av dagens regler och lagar vid en etablering. Rapportens övriga exempel kommer att vara mer summariska. Det är dock i detaljerna som problemen ofta sitter.

En butikskedja bestämmer sig för att de vill etablera sig på en viss plats. Kommunen äger marken och tycker att det är en bra idé med en butik på den utpekade platsen. Den samsynen har tagit ett år av möten med tjänstemän som jobbar med mark och byggnation.

En markanvisning/markreservation/option skall göras till aktören. I den berörda kommunen har inte de enskilda tjänstemännen rätt att skriva fram ett ärende utan förslaget om en markanvisning skall passera en grupp av kollegor som kallas markanvisningsråd. Det rådet består av ett antal personer. Detta råd föreslår sedan vidare till kommunens markanvisningsgrupp att en markanvisning skall ske om de gillar förslaget. Om några i gruppen är emot etableringen – kanske för att vederbörande inte vill ha handel på just den platsen – bordläggs frågan till nästa gång som markanvisningsgruppen möts.

När gruppen sammanträder nästa gång har butiksaktören haft kontakt med en av tjänstemännen som efterfrågat mer information. Trots att den informationen som kommunen behöver för en markanvisning redan finns. I detta fall är det en handelsutredning som efterfrågas trots att kommunen i översiktsplanen inte har några skrivningar om att det är problematiskt med handel på platsen och trots att en majoritet i tjänstemannagruppen är för en markanvisning. En handelsutredning beställt och genomförs.

Markanvisningsgruppen fattar beslut om att de skall föreslå den politiska nämnden att en markanvisning skall ske. Beredningen till nämnden tar fem veckor. Ärendet skall skrivas fram, det skall skrivas under av chefen och chefens chef. Det skall presenteras för nämndordförande och sedan skickas ut en vecka innan nämnd till nämndledamöterna.

På marknämndens sammanträde begär en ledamot bordläggning av ärendet för att hans partigrupp inte hunnit diskutera om de vill ha handel på denna tomt. Ärendet bordläggs till nästa nämndsammanträde.

Efter fem veckor är det nämndmöte igen och nämnden bifaller förslaget om en markanvisning. Ett parti reserverar sig.

Detta beslut är möjligt att överklaga. Om så görs går ärendet vidare till förvaltningsrätten och i nästa steg till Kammarrätten. Till den sistnämnda krävs prövningstillstånd. Väntetiden för att få ärendet prövat är minst 6 månader, enligt uppgifter från domstolen.

Beslut om markanvisning finns nu och ett markanvisningsavtal skrivs där det oftast står att den enskilda aktören står all ekonomisk risk. Det innebär att även om kommunen av olika skäl väljer att lägga ned planerna eller dra tillbaka markanvisningen efter 2 år då den oftast förlängs står den sökande med kostnader för utredningar och konsulter i övrigt. En markanvisning är endast en överenskommelse/option mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande

Detaljplanarbetet för denna mark påbörjas oftast inte meddetsamma. Det kan ta upp till flera år eftersom kommunen har en så kallad "plankö". Det innebär att ansökningar om att ändra detaljplanen läggs på hög och behandlas oftast i tidsordning. Medan ärendet ligger i "kön" händer

ingenting. Den aktuella butiksaktören kan inte göra något alls för att påskynda processen. Sedan blir det dags för ett start-PM som beslutas i den politiska nämnden. Då sker samma procedur som ovan inför markanvisning, men med byggnadsnämnden och med ett ganska omfattande innehåll. Inför ett start-PM görs en hel del arbete gällande butikens storlek, utseende, innehåll mm. Detta arbetas fram av planhandläggare tillsammans med byggaktören.

Även här är det möjligt för den politiska nämnden att besluta att underlaget är för litet, någon vill utreda något kring platsen eller hitta en alternativ plats. Besluten är helt subjektiva och kan därför handla om att "man inte anser att verksamheten passar där". Eller "vi har redan tillräckligt med butiker i denna kommun". En bordläggning kan också ske. Eller en återremiss för att få mer information. Beroende på kommunens möteskalender kan det dröja många veckor innan förslaget kommer upp för beslut igen.

Efter beslut om ett start-PM startar arbetet med detaljplanen för butiken.

I detta fall fattas beslutet i maj år 1. Tjänstemännen har i sitt tjänsteutlåtande tagit fram följande tidplan:

Start-PM maj år 1

Samråd mars år 2

Granskning februari år 3

Antagande i stadsbyggnadsnämnden april år 3

Under arbetets gång framkommer det under hösten att den handläggande tjänstemannen anser att en naturvärdesinventering måste göras även om hans kollega menar att det inte behövs. Handläggaren meddelar sökanden att en sådan måste göras på våren innan samråd kan ske. Det gör att arbetet med planen sätts delvis på vänt i väntan på att inventeringen kan göras i april. En del andra utredningar görs dock under tiden. Därmed skjuts tidplanen framåt ett halvår.

Under tiden kämpar livsmedelsaktören för att kommunen inte skall vara alltför detaljerade i detaljplanen avseende exakt hur byggnaden skall placeras på tomten och hur byggnadskroppen exakt skall se ut. Delar av detta borde hanteras inom bygglov. Livsmedelsaktören vet dessutom att eftersom detaljplaneprocessen är så utsträckt i tid hinner man utveckla butikernas utformning för att bli mer optimala utifrån olika perspektiv. Trots en rad fakta kring detta bestämmer sig ändå kommunen att i detaljplanekartan rita in butiken med 15 centimeters marginal.

Nu planeras samrådet till augusti år 2 i stället. Oturligt nog börjar handläggarens barn på förskolan och det blir mycket VAB. Han är därför borta under stora delar av augusti, då samrådet var planerat. Eftersom det var flera veckors semester innan dess var han inte riktigt klar med alla delar. Tiden tickar och inget händer med ärendet under hans frånvaro. Samrådet sker nu i stället i oktober år 2. Det innebär per automatik att granskningen skjuts upp till i september år 3. Planerat antagande i stadsbyggnadsnämnden är nu december år 3.

Under samrådet skall remissinstanser och synpunkter komma in inom en viss tid. Eftersom Länsstyrelsen har mycket att göra så meddelar de under hösten att de kommer att behöva minst 2 månaders extra remisstid för att kunna ge ett svar. Innan Länsstyrelsens svar kan kommunen inte fortsätta sitt planerande.

Ärendet som rör byggandet av en butik läggs åt sidan i väntan på remissvaret. Det kommer i början av januari år 3. Svaret innehåller oklarheter kring en bullerproblematik i området. Länsstyrelsen menar att lastbilar kommer att trafikera frekvent till och från butiken med leveranser. Kommunen måste därför komplettera ärendet med en bättre bullerutredning. Butiksaktören kan inte se att detta skulle vara ett större problem på denna plats jämfört med andra platser där en etablering skett, men

måste ändå komplettera med ytterligare en bullerutredning och kan inte presentera en utredning som redan gjorts i en annan kommun trots att antalet lastbilsrörelser är desamma.

Efter samrådet sammanställer byggnadskontoret de inkomna synpunkterna och föreslår eventuella förändringar.

På grund av Länsstyrelsens sena svar förskjuts tidplanen ytterligare två månader. Granskningen blir i november år 3. Planerat nämndbeslut i januari år 4.

Ärendet går från nämnd till kommunfullmäktige om nämnden inte fattar beslutet på delegation. Från antagande i nämnd till kommunfullmäktigebeslut kan det gå fram till mars år 4 i exemplet.

Fram till nu har detaljplanen blivit försenad enligt tidplanen med nästan ett år. Allt på grund av olika omständigheter som var och en för sig kan anses obetydliga men som tillsammans skapar en stor skillnad.

I detta exempel överklagas kommunfullmäktiges beslut om detaljplanen till mark- och miljödomstolen som just då har 6 till 9 månaders väntetid för att ta ställning till ärendet. Nu är vi inne i december år 4. Överklagas ärendet ytterligare till Mark- och miljööverdomstolen läggs den tiden till.

Under tiden för överklagandet är kommunen inte villig att lägga resurser på att behandla det inskickade bygglov. Byggaktören och kommunen gör i och för sig båda bedömningen att överklagandet kommer att avskrivas. Ärendet ligger på vänt. Efter en lagakraftvunnen detaljplan kan kommunen bevilja bygglov. Det skickas in i december år 4. Beslut om bygglov skall göras inom 10 veckor från dess att inkomna handlingar är korrekta. Kommunen har hög arbetsbelastning och nyttjar tiden. Nio och en halv vecka efter det att byggaktören trodde att handlingarna var kompletta återkommer bygglovshandläggaren och menar att det fattas en kontrollansvarig i handlingarna. Det kompletteras med namnet på personen och en ny 10 veckors period tickar på. Bygglov kommer därför efter 19 och en halv vecka. Bygglov beslutas i maj år 5.

Bygglov överklagas sedan på samma sätt som detaljplanen, men nu med Länsstyrelsen som första instans. Denna länsstyrelse har jobbat på och har i genomsnitt en handläggningstid på 59 dagar för prövning av bygglov. Det är dock sommar och semester så det blir en månad ytterligare. Överklagandet avskrivs i augusti år 5.

Detta beslut kan överklagas till mark- och miljödomstolen och därefter till Mark- och miljööverdomstolen. I vissa fall kan detta beslut överklagas till Högsta domstolen. För de två sistnämnda instanserna krävs dock prövningstillstånd. I vissa fall skall domstolen dock överlämna målet till regeringen för prövning.

I detta fall sker inte någon ytterligare överklagan. Bygglov vinner lagakraft.

Livsmedelsföretaget som nu väntat i över 5 år på att få starta bygget av butiken sätter spaden i jorden. Butiken öppnar på våren år 7. I över sju år har konkurrensen för livsmedel dröjt och därmed har invånarna fortsatt betala höga matpriser i ytterligare sju års tid. När den nya butiken öppnar sänker de omkringliggande livsmedelsbutikerna sina priser.

Ovan beskrivning är en visualisering av verkliga fall. Tiderna bekräftas av det nyligen framtagna Nationellt Ledtidsindex.

Tystnadskulturen

Kommunerna spelar en central roll i samhällsbygget. Både som markägare, men kanske framför allt som ägare till planmonopolet. En kommun kan därför stoppa byggen från att komma till genom att inte ta upp planansökningar eller skriva fram negativa planbesked till nämnden. Detta gör att det skapas en stor obalans i rollfördelningen mellan planhandläggaren och den som ansöker om planändring. Ofta söker en markägare eller en fastighetsutvecklare planbesked innan ett stort fastighetsköp. Det gäller oavsett om det är en privatperson eller ett företag. Alla som vill göra något blir beroende av kommunens tjänstemän och deras inställning till projektet.

Med kommunernas planmonopol kommer därför även en tystnadskultur. Den vittnar alla om på den privata sidan av fastighetsbranschen. Det gäller att inte vara för besvärlig, säga ifrån eller på annat sätt stöta sig med ansvariga handläggare. Helst skall man inte heller framföra synpunkter på hur kommunen skulle kunna arbeta annorlunda och mer effektivt. Eller som en VD för ett fastighetsbolag uttryckte det. *"Det har framkommit på omvägar att jag inte borde fortsätta föreslå att kommunen skall ta fram en vision. Det har uppfattats som kritik och uppskattas inte"*. I en sådan situation finns en uppfattning att man kommer i ett underläge vid kommande markanvisningstävlingar eller i övrigt blir förbisedd som aktör.

Ett tydligt exempel på detta är de särkrav som många kommuner ställer i samband med en exploatering. Dessa särkrav ansågs så problematiska att en särskild statlig utredning genomfördes och ett förbud mot särkrav infördes i plan- och bygglagen 2015. Det kan röra sig om tekniska lösningar men även om medfinansiering för en rondell längre bort i området eller frågan om exploatören även kan bygga en förskola eller en fotbollsplan i närheten. Dessa "krav" är inte ovanliga. I en situation där många aktörer är intresserade av samma tomt blir det därför oftast en del av ett exploateringsavtal. Det faktum att det inte är tillåtet enligt lag gör inte att det inte förekommer. Dock oftast utan protester från aktörerna som oftast väljer att knyta handen i fickan. I de fall det ändå uppkommer diskussioner kring rimligheten av vissa krav blir följden att ledtiderna ökar eftersom det enda en byggherre har att sätta emot är förhandling. Förhandlingar tar oftast tid om parterna står långt ifrån varandra. I flera aktuella fall ligger planarbetet nere i väntan på att byggherren "ger med sig". Det skapar ökade kostnader för alla inblandade parter samt i förekommande fall färre färdigställda bostäder.

Denna obalans i beroende gör att sakfrågan inte heller prövas juridiskt. De lagregler som finns prövas helt enkelt inte. Ingen fastighetsägare eller byggherre vill i efterhand få en domstolsprövning som drar ut på tiden för byggstart. Därför är det idag riskfritt för en kommun att fortsätta ställa särkrav, eller andra krav i till exempel exploateringsavtalen, trots förbud i lagen. Detsamma gäller krav att ge planbesked inom 4 månader eller bara i övrigt driva sin egna linje. Det förekommer att kommentarer i stil med "vi har planmonopol så det blir ändå som jag säger" inte är helt ovanligt.

Ett annat exempel är en byggherre som påpekade det orimliga i ett specifikt energikrav, som kommunen tagit fram som en del av exploateringsavtalet. Svaret från kommunen var att det i så fall gick bra att lämna tillbaka markanvisningen och att bolaget ifråga nog inte hade en framtid i just denna kommun.

Det som ibland blir fallet är att branschorganisationer agerar å enskilda aktörers vägnar. Till exempel Byggföretagen, Handelskammaren och Fastighetsägarna. Väldigt sällan frontar enskilda bolag och personer i sakfrågor. Det som i dessa fall ibland går förlorat är berättelsen om enskilda detaljer. Det är i detaljerna som problemen oftast sitter och kan tydliggöra baksidan av ett beslut eller att en lagändring blir ett slag i luften. Det är genom att känna till detaljerna i enskilda fall som man kan förändra ett system eller ett arbetssätt.

Även inför denna rapport har det varit tydligt att fastighetsbranschens företrädare inte vill fronta sina projekt eller sina specifika synpunkter. De är därför genomgående oidentifierade med några få undantag.

Som planmonopolist och myndighet följer ett ansvar att vara öppen och transparent. Det är dock ofta motsatsen till dagens upplevda situation. En fråga att ställa sig är dock hur en kommun skall kunna utvecklas utan aktörer som vill investera och satsa? Det borde vara ett ömsesidigt beroende.

Förslag

- **Inför en anmälningsfunktion mot kommuner som missbrukar sitt planmonopol.**
- **Anmälningsfunktionen placeras förslagsvis hos Boverket, Konkurrensverket eller en annan instans som har rätt kompetens och befogenhet.**
- **Anmälningsfunktionen får i uppdrag att efter anmälan bedöma om en kommun tagit fram detaljplaner som inte stämmer överens med intentionen gällande detaljeringsnivå, särkrav, tagit oacceptabelt lång tid på sig eller på annat sätt missbrukat sin ställning som planmonopolist.**
- **Den aktör som administrerar anmälningsfunktionen får möjlighet att utdöma böter/sanktionsavgift i efterhand.**
- **Anmälningarna görs anonymt, men publiceras regelbundet.**

Plan- och bygglagen

Planlagstiftning har funnits i Sverige länge. 1987 trädde Plan- och bygglagen (PBL) i kraft. Den innebar bland annat en decentralisering och tydligare ansvarsfördelning. Den innebar också en vidgad sakägarkrets och ett förstärkt medborgarinflytande. Då introducerades möjligheten för de som under detaljplaneprocessens gång framfört synpunkter att även ha möjlighet att överklaga en detaljplan.

Sedan dess har PBL ändrats otaliga gånger. Bland annat 2011. Alla småändringar som görs i en sammanhållande lagstiftning gör tillämpningen svårare genom tolkning och avvägningar. Ändringar i lagen föregås av utredningar som föreslår förändringar som därefter skall igenom politiska förhandlingar och kompromisser. Det innebär ofta att delar av förslagen som framförs bara delvis blir genomförda. Av kanske fyra förslag på ändring blir det bara två som når en politisk majoritet. Det i sin tur gör att förslagen i vissa delar blir verkningslösa och kanske i vissa fall blir följden att ändringarna får motsatt verkan än den avsedda.

Eftersom genomförd lagstiftning sällan följs upp eller utvärderas blir det heller inte tydligt om vissa problem åtgärdats eller ej. Vissa förändringar kan genomföras men sanktioner för de som bryter mot lagen uteblir, vilket i sin tur gör lagbestämmelserna verkningslösa. (se avsnittet om Särkrav)

Klart är dock att PBL blivit mer och mer en expertorienterad detaljlagstiftning där fler och fler saker regleras av staten. Denna lagstiftning skall sedan tolkas och implementeras av kommunerna. Lagens olika delar skall sammanjämkas i fysisk form. Något som ofta visar sig vara omöjligt.

Ju mer staten väljer att reglera i lagen desto svårare får kommuner med tolkning och kompetens inom alla olika områden. Detta gör i sin tur att tiden för att ta fram detaljplaner blir längre och mer

komplikerad. Kravet på olika utredningar kommer främst på grund av pålagor från staten som sedan följs upp av Länsstyrelsen. Planhandläggarna kan inte längre vara planarkitekter som brinner för att bygga fina städer, utan blir avancerade projektledare som måste jämkas samman olika intressen och följa upp olika typer av checklistor på utredningar som krävs för att Länsstyrelsen skall säga ja till planen. Allt i enlighet med statens beställning som gjorts genom lagändringar. Intresset att arbeta som planhandläggare minskar och behovet av expertis ökar. En orimlig kombination när staten också säger att processerna måste gå fortare.

Domstolsprövning i stället för stadsbyggande

Stadsbyggande är inte en exakthet. Utvecklingen har dock gått från pragmatism till ren lagtolkning gällande exempelvis detaljplaner. När överklagan av detaljplaner gick till politiken (länsstyrelsen och regeringen) kunde avvägningar ske. När domstolarna sedan 2011 tagit över den processen blir det tolkningar av lagen som är utgångspunkten för stadsbyggande. Det är dock inte så vi bygger trevliga och hållbara städer. Landshövdingen hade en viktig roll i tidigare avvägningar vid detaljplaner. Länsstyrelsen är en enrådsmyndighet. Se vidare under avsnittet om Länsstyrelsen. Någon uppföljning av denna förändring har inte skett. Syftet med denna reform var bland annat att snabba på processen. Blev ledtiderna kortare? Har vi fått finare städer? Det mesta tyder på motsatsen, vilket bland annat framkommer i Evidensrapporten "Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen". I Stockholms län tog en planprocess 2010 i genomsnitt 35 månader. Efter lagändringen 2011 har genomsnittstiden ökat med 75 procent, upp till 62 månader.

Rättspraxis har också utvecklats på många områden eftersom politiken i sina riksdagsbeslut inte fångat in delar som behövs för tillämpningen. Till exempel gällande vad en mur är? Eller formuleringar om vad som kan anses skäligt. I andra delar är politiken mycket detaljerad i lagstiftningen. Det blir då de detaljer som finns som också präglar stadsbyggandet. Eller som en tjänsteman i en av Sveriges stora kommuner uttryckte det "Alla andra levande varelser är nu viktigare än människorna i planprocesserna".

Det gör att Sveriges städer nu byggs av jurister i stället för stadsutvecklare, arkitekter, lokala politiker och fastighetsägare.

Det framstår som klart att PBL har blivit för reglerande och för betungande. Portalparagrafen, 1 kap 1 §, lyder "Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer." Sedan följer så många undantag och regleringar att det inte blir så mycket kvar av "den enskilda människans frihet". Det behövs en upprensning – inte fler undantag.

Nyligen presenterades Förstudie om nationell fysisk planering, Ds 2023:28. Där konstateras bland annat följande:

"Det är förstudiens slutsats att det finns ett stort behov av en förnyad fysisk planering i frågor som rör statens anspråk på mark- och vattenområde. Slutsatsen utgår från de omfattande brister som förstudien identifierat och som tydligt framkommit i dialogen med berörda aktörer inom samhällsbyggandet samt vid inhämtandet av underlag i form av enkät, kartläggning av öppna riksintressen och analys av överprövningar hos Länsstyrelsen. Samtidigt finns det en stark vilja hos alla berörda aktörer att bidra till ett väl fungerande system. Förstudien har i förslagsgenereringen tagit intryck av förda dialoger samt internationella erfarenheter av strukturer för en nationell fysisk planering.

Den kritik som framkommer är omfattande och besvärande. I korthet berör kritiken den nuvarande lagstiftningen och dess tillämpning, avsaknad av nationell tydlighet och nationell målbild, bristande förmåga att nationellt hantera en ökande överstatlig påverkan, statliga myndigheters agerande och samordning samt planeringssystemets bristande aktualitet och ämnesmässiga avgränsningar. Förstudien menar att en ny samlad planlagstiftning bäst skulle åstadkomma detta, alternativt en genomgripande översyn av nuvarande lagstiftning. Utökad och förnyad lagstiftning är inte de enda tillgängliga åtgärderna men, ska en genomgripande och systematisk effektivisering göras menar förstudien att en ny lagstiftning krävs.”

Det framkommer tydligt även i denna rapport att plan- och bygglagen inte längre är en fungerande lag för att skapa långsiktiga och attraktiva byggda miljöer.

Förslag

- **Utvärdera om borttagandet av länsstyrelserna som instans för överklagande av detaljplaner har inneburit kortare ledtider.**
- **Avskaffa dagens plan- och bygglag (PBL) och inför en ny lagstiftning – Stadsbyggnadslagen - som innehåller färre undantag, regleringar och hänvisningar. Stadsbyggnadset och äganderätten skall vara i fokus. Den nya lagen skall vara utformad som en möjliggörare och inte ha som syfte att stoppa och förhindra. Tydliggör hierarkin mellan Miljöbalken och den nya lagen.**

Rimlig tid?

Ett ”mönsterexempel” i delar efter en initialt guppig väg

Detta exempel rör en byggnad med 50 bostäder mitt i en storstad i stadsbebyggelse utefter en gata som i övrigt är tätt bebyggd. Projektet ligger på fastighetsägarens egen mark.

Q2 2011 – Planansökan lämnas in för att bygga bostäder på egen mark.

Q1 2012 – Planansökan avslås, med motivering ” Stadsbyggnadskontoret motiverar sitt ställningstagande dels med en analys av områdets planstruktur och stadsbyggnadskaraktär, dels med argument kring trafikbuller och skuggningseffekter på grannfastigheter av en potentiell ny byggnad.”

2012 – Volymstudier och övriga utredningar tas fram för att övertyga tjänstemännen om platsens lämplighet.

2013 – På initiativ av en tjänsteman prövas ett högt hus (upp mot 24 våningar) på platsen. Arkitekten byts ut. Ett antal skissförslag tas fram, men inför start-PM väljer handläggaren ändå att gå vidare med 10 våningar.

Q2 2014 Start-PM

Paus i planarbetet på grund av resursbrist fram till Q3 2015

Q3 2016 Samråd

Q2 2017 Granskning

Q2 2017 Antagen detaljplan– Detta är en snabb hantering

Q2 2018 Avslag överklagan Mark- och miljödomstolen

Q2 2018 Avslag prövningstillstånd Mark- och miljööverdomstolen

Q2 2018 Bygglov - arbetades fram parallellt med överklagande, så bygglov vann laga kraft samtidigt med detaljplanen

2018 Produktionsstart

2020 Inflyttning

Detta exempel säger några saker. Det är knepigt när en enskild handläggare har en idé som han eller hon vill testa på någon annans bekostnad. Resursbristen på planhandläggare eller oviljan hos en kommun att ta in externa konsulter påverkar tidsaspekten. Granskning och antagande kan samordnas i tidsplaneringen. Bygglov kan arbetas fram parallellt med den juridiska prövningen av detaljplanen om den sökande är villig att stå risken för kostnaderna.

En långdragen historia

En privat aktör köper ett mindre närcentrum. Planerna är att upprusta centrumet och göra platsen mer attraktiv samt addera in bostäder ovanpå den gamla köpladan från 60-talet. Platsen uppfattas av många som otrygg, men ligger precis vid busstrafiknavet i kommunen. Centrumet har många besökare. När den nya ägaren kliver in 2015 och presenterar sina idéer beslutar sig kommunen för att genomföra en arkitekttävling för hela området – inklusive fastigheten som precis fått ny ägare. I sin roll som planmonopolist anser kommunen att det är i sin ordning att inkludera denna privat ägda fastighet i sin tävling. Kommunen utser ett vinnande arkitektförslag som innebär att hela centrumet har rivits och ersatts av annan bebyggelse. Ägaren till centrumet är inte tillfrågad om rimligheten i att riva en fullt fungerande centrumanläggning med rimliga kassaflöden.

Därefter påbörjas ett maratonlopp mot att få påbörja en förändring och utveckling av den privatägda fastigheten. Kommunen är dock helt färgad av sin egen arkitekttävling och alla förslag som inte innehåller rivning av den befintliga bygganden kasseras på vägen fram till start-PM. Till det kommer kommunens uppfattning att stora delar av närområdet bör ingå i ett kommande planarbete. Bland annat frågan om en flytt av ett stort idrottsområde och markbyte med en annan privat aktör. En utveckling som i sak är bra för kommunen, men som inte hänger ihop med önskan att utveckla centrumanläggningen, som ju var det fastighetsägaren ville.

I syfte att få göra en detaljplan för sin fastighet rörande upprustning och tillägg av bostäder togs förslag fram för ansökan om start-PM. För att underlätta arbetet med just den fastigheten höll sig förslaget i stort sett inom sin egen fastighetsgräns. Trots det fattade kommunen 2019 beslut om att inkludera nio andra fastigheter in det kommande planarbetet. Inklusivt bland annat en bensinstation, ett idrottsområde och kommunens egen mark som är gammal sjöbotten. Tidplanen var då:

Samråd kvartal 3-4 2020

Granskning kvartal 2-3 2021

Antagande kvartal 1 2022

Förslag efter förslag togs fram i dialog med politiker och tjänstemän på hur det nya centrumet och tillskapandet av bostäder och parkering skulle kunna se ut. Inga beslut fattades. Många miljoner kronor senare gav fastighetsägaren upp och sålde centrumet. Idag har utvecklingen inte avancerat utan tidplanen ser ut som följer:

”Tidplanen kan komma att påverkas av förutsättningar som framkommer i planarbetet som inte kan förutses idag.

Startskede: 2019–2024

Samråd: Q2 2025

Granskning: Q2 2026

Antagande: Q2 2027”

Det finns en tendens att tidplaner för detaljplaner medvetet innehåller en del marginal. Det finns också många detaljplaner som under resans gång bara skjuts framåt utan att man riktigt förstår varför. Skulle en liknande tidplan sättas i ett privat företag så utgår man ifrån slutdatumet och räknar baklänges för att komma fram till vad som måste vara klart när, för att i slutändan kunna leverera enligt tidplanen. Detta är ett synsätt som de flesta byggaktörer sällan får med sig kommunerna på.

Vanligast är i stället att man utgår från där man är och att slutdatum bara skjuts fram om något inträffar under vägen. Det illustreras i exemplen ovan. Skulle man i stället göra planeringen bakifrån vet man redan från början när förslaget kommer att skickas på remiss till länsstyrelsen och kan ge dem förhandsinformation om remisstider. Man vet också att om en handläggare är sjuk så behöver kommunen ta in en konsult för att hålla tiden. Kostnaden för att kalla in en konsult betalas i alla fall av exploitören.

Det finns ingen borte gräns för kommunens tidplaner, vilket gör det omöjligt för en fastighetsägare att planera. Hur skall man hyra ut lokaler i en byggnad om det är oklart om det tar tre år eller tio år som i centrumexemplet ovan? För kommunen blir det inga konsekvenser. För fastighetsägarna blir konsekvenserna ofta stora.

Det finns goda exempel på processer där tiden från start-PM till antagande av detaljplanen kan hållas till 18 månader. Till exempel i Stockholms stad gällande de så kallades Stockholmshusen. Då inkluderas alla lagstadgade tider samt de administrativa tiderna en kommun kan ha för att hantera beslutsprocesser. Det är en rimlig utgångspunkt att en detaljplan inte skall ta längre tid än så. Om en detaljplan riskerar att ta längre tid än så på grund av sin komplexitet bör planen delas upp i flera delar. Det kan till exempel vara fallet när en kommun tar ett större grepp över ett område. Oftast efter att ha genomfört ett programsamråd. Genom att arbeta med mindre omfattande detaljplaner kan merparten hanteras på 18 månader. Samordning mellan detaljplaner kan göras parallellt. De mer knepiga områdena som behöver ta mer tid kan då göra det utan att lägga ett stopp för helheten och alla inblandade parter.

Det finns också många exempel på detaljplaner runtomkring i landet som tar 9 månader. Det bevisar att det är möjligt. I det framtagna Nationellt ledtidsindex framkommer att det finns mycket att göra för att harmonisera olika kommuners tidsåtgång för liknande projekt.

Exempel på uppdelning – ett tidigare hamnområde

Efter genomgången programsamråd delades ett av programmets områden in i tre olika detaljplaneområden. Det bedömdes som rimligt att den delen som bestod av främst kontor och skulle utgöra bullerskydd mot bostäderna bakom blev detaljplan nummer ett. Därefter skulle de två kvarvarande detaljplanerna kunna tas fram. Det ansågs som en uppenbar risk med alla de utmaningar som fanns i området att en enda detaljplan för hela området skulle hämma utvecklingen som helhet. Under framtagandet av den första detaljplanen framkom att Trafikverket hade stora och avgörande synpunkter på delar av det som skulle vara detaljplan nummer två och tre. Som en följd av detta förbereder kommunen sig för att dela in området i annorlunda delar avseende de två kvarvarande detaljplanerna samt även ta fram en del frimärksplaner för enstaka fastigheter.

Förslag

- **Inför en huvudregel om att en detaljplan får ta maximalt 18 månader. Dispens från denna tidplan kan sökas vid mer komplexa planer hos länsstyrelsen eller annan lämplig instans.**
- **Listan på projekt som fått dispens publiceras. På så sätt kan man se vilka kommuner som har många dispenser. Det ökar också transparensen för byggaktörer.**
- **Länsstyrelsen får i uppdrag att följa upp skälen till varför planerna dröjer. De byggaktörer som är berörda i de specifika projekten skall delta i denna uppföljning tillsammans med kommunerna.**

- **Länsstyrelsens egen roll i eventuella fördröjningar kan då också följas upp bättre. I de fall det är statliga myndigheter som fördröjer planen får länsstyrelsen i uppdrag att vara ansvarig för att tidplanen hålls. De får då ett statligt samordningsansvar.**
- **Kommunerna åläggs att påbörja bygglovsarbetet om sökanden så önskar även om detaljplanen överklagats och befinner sig i en pågående rättsprocess om bygglovets följer detaljplan. Arbetet sker på sökandes risk.**

Planbesked

En markägare har rätt att kräva planbesked och få svar inom fyra månader. Partner kan dock "komma överens" om en annan tidplan. Det är inte helt ovanligt att kommuner motarbetar ett formellt beslut då det går att överklaga. Ibland under förväning att det är bättre om fastighetsägaren kan "vänta in utvecklingen". Lagens intensioner om att ge besked inom fyra månader fungerar bara om kommunen väljer att "hantera ärendet". Planbesked förhalas ofta.

Exempel

En fastighetutvecklare köper ett flertal villatomter i ett område. Ritningar tas fram för en stor mängd bostäder. Kommunen är inte intresserad och väljer att inte skriva fram ett negativt planbesked.

En livsmedelsaktör ville innan ett köp av fastigheten få ett planbesked på om en butik var möjlig på en tomt. Kommunen tyckte inte att de behövde pröva ärendet.

I vissa kommuner finns en ovilja för att skriva fram negativa planbesked då dessa är överklagningsbara. Dock kan konstateras att även om man tvingas påbörja planeringen kan kommunen ändå välja att inte anta detaljplanen. Ett positivt planbesked som ges av kommunen innebär inga förpliktelser för kommunen längre fram, vilket i sig också är problematiskt.

Plankö

Eftersom efterfrågan på nya detaljplaner ofta är större än kommunernas kapacitet uppstår ofta planköer. I mina intervjuer har det framkommit att det ibland kan ta flera år innan kommunen påbörjar en handläggning av en ansökan om detaljplaneändring. Den tiden mäts inte och frågar man företrädare från kommunerna menar många att det inte finns någon "kö". Man hänvisar till prioriteringar eller bara att handläggning kommer att påbörjas när ärendet fått en handläggare. Något som i sin tur kan dröja. Ofta utan att ange någon tid. I praktiken får sökanden ett mail när det är dags med frågan om man fortfarande vill ändra detaljplanen.

Denna väntetid kan en markägare inte påverka och obalansen i relation till kommunen som myndighetsutövare blir påtaglig. Det bör därför finnas regler för när kommunen måste påbörja handläggning av ett planärende. En markägare har rätt att kräva planbesked och få svar inom fyra månader. Det är rimligt att denna fyramånadersgräns även omfattar starten med arbetet för den nya detaljplanen. Det skall även gälla då kommunen gett en markanvisning till en byggaktör. En markanvisning är gällande i två år och det är därför rimligt att detaljplaneprocessen kommer i gång. Om kommunen inte har resurser för att dra i gång ett planarbete inom fyra månader från ansökan bör det stå byggaktören fritt att anlita en utomstående aktör att driva det inledande arbetet. Det blir sedan den aktören som ansvarar fram till själva myndighetsutövningen, som kommunen skall stå för. Det skall kommuniceras skriftligen med kommunen att byggaktören drar i gång ett eget planarbete. Kommunen skall åläggas att godkänna upplägget. Detta då kommunen även med den nyligen införda privata initiativrätten har ett utredningsansvar. Genom detta förfarande ger kommunen den anlitade aktören bemyndigande att hålla i processen.

Förslag

- **En så kallad plankö hos kommunen får aldrig vara längre än fyra månader.**
- **Om kommunen inte startar ett planarbete inom fyra månader från ansökan skall byggaktören kunna anlita en konsult för att driva det inledande arbetet.**

Detaljplaner

Detaljerade detaljplaner

På Boverkets hemsida står följande:

”Utöver den reglering som är obligatorisk i alla detaljplaner finns i PBL bestämmelser om vad som får regleras i detaljplan, om det behövs för att uppnå detaljplanens syfte och för att säkerställa markens lämplighet. Till exempel får kommunen med planbestämmelser bestämma hur bebyggelsen ska placeras och utformas, exploateringens omfattning och exempelvis markreservat för allmännyttiga ändamål, om det behövs.”

I PBL 4 kap 32 § står ”Detaljplanen får inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte.”

Det är just avseende detaljerna i detaljplaner många upplever en problematik. Här finns otaliga exempel på vad som rimligen inte kan anses behövas för att uppnå detaljplanens syfte.

Det är inte alltför ovanligt att plankartan blir så exakt att det under arbetets gång blir omöjligt att ändra vinklar på takfoten, sätta in en tjockare stomme som gör att byggnaden inte längre rums inom den tajt tilltagna byggarealen eller centimetrarna på marken.

Vid detaljplaneläggandet av en livsmedelsbutik på en öppen plats med tillhörande parkeringsplatser lades byggnadskroppen in med 50 centimeters marginal. Enligt tidplanen för framtagandet av detaljplanen skulle planläggningen ta cirka två år. Under dessa två år pågick utveckling hos exploatören kring lastkajens utformning för att minska sträckan som de anställda i butiken behövde dra varorna vid avlastning. När detaljplanen vunnit lagakraft fanns därför ett förslag på ny utformning av lastkajen som skulle placeras lite annorlunda i syfte att förbättra arbetsmiljön i butiken. Då denna justering inte kunde inrymmas inom de extra centimeter som hade planerats in meddelade kommunen att ett bygglov innebärande att den nya butiken kunde justera sin lastkaj inte kunde tillstyrkas då det inte rymdes inom plan. Eftersom det var en ny plan kunde inte smärre avvikelser appliceras. Hade den inte varit så detaljerad hade en avvikelse inte behövts. Den nya butiken fick därför byggas enligt de gamla ritningarna med vetskapen om att det skulle innebära sämre arbetsmiljö för de anställda.

I ovan beskrivna fall kan det inte anses vara avgörande för planens syfte att reglera på denna detaljnivå. Lastkajen bytte inte plats så att bullret skulle bli annorlunda. Lastbilen skulle inte köra en annorlunda tur för att komma fram till lastkajen o s v.

I ett annat fall beslutade en bostadsutvecklare att ändra sitt projekt till att uppnå en lägre energiförbrukning. Detta skulle föra med sig att väggarna skulle bli tjockare. Det tillät inte

detaljplanen då byggnaden var inriktad utan marginal på plankartan. Om bostadsutvecklaren hade fortsatt med sin ambition att bygga ett lågenergi hus inom den gällande detaljplanen hade den uthyrningsbara ytan – BOA – blivit mycket mindre och därmed påverkat kalkylen negativt.

De detaljerade detaljplanerna riskerar därför att vara omoderna redan vid antagande.

Det finns många exempel på liknande produktutveckling som helt enkelt inte kan tillämpas när detaljplanerna planeras på centimeternivå. Det är också ett problem när byggherre A driver en detaljplaneprocess som sedan byggherre B tar över och där byggteknik och typhus skiljer sig åt. Den påbörjade eller färdigställda detaljplanen passar inte den nya produkten.

Varför det blir på detta sätt är inte helt lätt att utröna. Många byggherrar vittnar om att det bland många handläggare finns en vilja att styra detaljer. Troligen är det en fråga om kultur och hävd. Lite som att ha både hängslan och livrem. Om något händer i efterhand kan man i alla fall säga att man försökte undvika det. När en kommun har satt detta i system är det inte troligt att en handläggare helt plötsligt gör något annorlunda. Ett annat skäl är att man vill kontrollera och inte litar på byggherren. Det förekommer också, vilket framkommer under Kommunernas arbetssätt längre fram i denna rapport, att det råder viss misstro mellan handläggarna på kommunen. Detta är ett återkommande problem då misstro mellan parter i samhällsbyggandet ofta leder fel. Tillit är därför en viktig ingrediens i planeringsskedet.

I ett flertal fall framför byggherren eller fastighetsägaren dessutom vikten av att få in flexibilitet och marginaler i planen för att undvika att planen behöver göras om ofta. Eftersom kommunen har planmonopol innebär det att det ändå blir som kommunen vill och beslutar. Hur detaljerad en detaljplan får vara är svårt att få provat eftersom det i så fall bygger på att en byggherre skulle överklaga sin egen detaljplan. Något som inte förekommer då en försening med flera år är kostsam och dessutom inte skulle leda till någon bra relation med den aktuella kommunen.

Ett sätt att göra planen mindre detaljerad är att undvika att lägga in prickmark runt byggnaden.

Exempel

En byggnad mitt i innerstaden i en av Sveriges storstäder stod inför en omdaning. Kvarteret omfattade 46 000 kvm. I den nya detaljplanen är byggnaden i vissa delar inritad på millimeternivå. Det exakta murmönstret finns reglerat i planen. I bilagan till planbeskrivningen finns fabrikatet på det grönglaserade teglet inskrivet. Vad händer om just denna fabrik går i konkurs?

Samma fastighetsägare som har många gamla hus visar på flertalet exempel på detaljplaner med exakta former på ventilationshuvar på taket samt exakt hur hisschaktet ser ut på taket. Detta är tekniska detaljer som fastighetsägaren arbetar fram under projektets gång. Det är inte rimligt eller ens möjligt att kräva dessa detaljer i ett detaljplaneskede.

Om detaljplaner inte blir så detaljerade ökar möjligheten för kommunen att använda sig av tillämpningen av avvikelse vid bygglov.

Kort om buller och länsstyrelsen

Kommunerna hänvisar ofta till att länsstyrelsen kräver mer och mer detaljerade detaljplaner. Många kommuner och fastighetsägare framför kritik mot länsstyrelsens sätt att arbeta med bullerfrågorna. Det finns också flera olika riktlinjer och myndigheter inom området. Socialstyrelsen, Naturvårdsverket och Boverket. Efter långt gångna detaljplaneprocesser kommer krav in på mycket detaljerade lösningar i detaljplanerna från länsstyrelsen. Det handlar om den exakta lägenhetsutformningen som

länsstyrelsen anser måste in i detaljplanen. Det har också fått till följd att flera projekt har fått många små lägenheter i stället för en blandning av storlekar. I det långa loppet får en sådan tolkning av bullerreglerna följder på hur vårt boende ser ut. Många bostäder blir till exempel väldigt små och vi får bo trångt. Det var inte avsikten med olika regler för buller. Dessa beslut strider direkt mot förslagen att göra detaljplanerna mindre detaljerade. Länsstyrelsen kräver också att bullernivåer skall skrivas in i plankartan. Detta uppfattas av både fastighetsägare och kommuner som mycket problematiskt, oflexibelt samt en bidragande orsak till långa ledtider. Flera detaljplaner har upphävts av länsstyrelsen på grund av att länsstyrelsen anser detta vara en brist. Länsstyrelserna kräver därmed tekniska lösningar i detaljplanen. Många menar att Länsstyrelsen ställer krav på införande av särkrav som enligt lag inte får göras då det inte kan anses vara enligt tolkningen. Dock är länsstyrelsen uttolkare av lagen, vilket gör det problematiskt. Dessa ställda detaljkrav har heller inte prövats rättsligt.

Förslag

- **Alla detaljplaneförslag bör genomgå en intern prövning inför beslut med frågeställningen om alla detaljer behövs.**
- **Boverket får i uppdrag att ta fram en exempelsamling på vad som är att anse som för detaljerat. En fastighetsutvecklare kan hänvisa till denna.**
- **Formerna för samverkan mellan exploatören, planhandläggare och bygglövshandläggare behöver formaliseras.**
- **Minimera införandet av "prickmark" i detaljplanen.**
- **Begränsningar avseende bullernivåer i detaljplaner skall inte skrivas in i plankartan utan där så krävs utgöra en del av planbestämmelserna i planbeskrivningen.**

Ändrad användning

Frågan om detaljerade detaljplaner kan sedan åter bli aktuell om verksamheten flera år senare byter ägare eller hyresgäst. Denna frågeställning blev mycket uppmärksam under Corona-pandemin då många fastighetsägare snabbt var tvungna till att ställa om sina lokaler för att rädda hyresgäster samt undvika tomma bottenvåningar. Ändring av verksamhet kräver ofta en ändring i detaljplanen om detaljplanen bara tillåter vissa typer av verksamheter. När en ny detaljplan krävs för ändrad användning av en befintlig lokal är processen densamma som den är om det är ny bebyggelse som ska prövas. Den tar även lika lång tid – flera år och kostar mycket pengar för den enskilda fastighetsägaren. När detaljplanen väl är ändrad har verksamhetsutövaren för länge sedan gett upp.

I Modernare byggregler –förutsägbart, flexibelt och förenklat, SOU 2019:68 skrivs följande om svårigheten att konvertera befintliga byggnader:

”För en väl fungerande bostadsförsörjning är det av vikt att det befintliga bostadsbeståndet kan nyttjas effektivt och kan förändras när behoven ändras. Vi har funnit att nuvarande regler för ombyggnad hindrar ombyggnadsåtgärder i det befintliga beståndet. Exempel på ombyggnadsåtgärder som kan hindras är omfattande ändringar i planlösningar, omvandlingar av lokaler till bostäder, ingrepp i stomme eller utbyte av merparten av de tekniska systemen. Vid ombyggnad inträder i dag

följdkrav som innebär att utformningskraven och de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas för hela byggnaden eller anläggningen om det inte är orimligt, även om ombyggnaden enbart gäller en del av byggnaden eller anläggningen. Det är också svårt för tillämpare av regelverket att skilja ombyggnad från ändring, underhåll och tillbyggnad. Vi föreslår därför att begreppet ombyggnad bör utgå ur PBL.”

Detta utgör ett stort hinder idag för att snabbt och effektivt kunna utnyttja det som redan är byggt.

Förslag

- **Inför generösa planbestämmelser för bottenvåningar vid beslut om nya detaljplaner.**
- **Möjliggör avvikelse från byggnormer vid konverteringar, till exempel från kontor till bostad.**

Rättstillämpningen för detaljplaner

Under årens lopp har rättspraxis ändrats i en mer restriktiv riktning avseende möjligheten att bevilja avvikelser från detaljplan i byggloven. Detta gör det än svårare att jobba effektivt och mer ändamålsenligt med stadsutveckling. Detaljerade detaljplaner är därför än mer problematiskt idag än tidigare. Innan den nuvarande rättspraxis på området kunde kommunerna bevilja avvikelser på upp emot 10%. I dagsläget har praxis skärpts så att avvikelser motsvarande 1% tillåts. Detta helt utan att lagen ändrats. Denna tolkning av begreppet ”smärre avvikelse” görs av jurister. Inom flera områden lyfts problematiken med att jurister gör bedömningar som har med stadsbyggnad att göra. Det anses inte rimligt att olika typer av bedömningar som har med stadsbyggnadsfrågor att göra avgörs av en yrkesgrupp som inte rimligen kan anses ha någon sakkunskap i dessa frågor. Tolkningar är alltid tolkningar och ofta anses det olyckligt att rättspraxis ändras i en riktning som inte kan anses ligga i lagens syfte.

Förslag

- **Inför ett beslut om ändrad rättspraxis bör domstolen inhämta expertråd från branschföreträdare både i privat och offentlig sektor.**

Bygglov

Murar och plank – ett tydligt exempel på en felsyn

Lagstiftningen kring murar och plank är ett exempel på hur ändringar av lagen medfört en omöjlighet till förutsägbarhet och enkelhet.

Huvudregeln är att det krävs bygglov för murar och plank. Dock finns inga exakta mått eller ens en definition på när något kan anses vara en mur eller plank. Det beror på omständigheterna. I slutändan blir det alltså jurister som skall besluta hur högt och hur långt ett plank kan vara för att kallas för plank. Här finns också viss rättspraxis. Även Nationalencyklopedins sakkunniga redaktion har påverkat tolkningen eftersom Boverket i sin tolkning hänvisar till denna.

Från huvudregeln i lagen följer sedan en rad undantag från bygglovskravet gällande murar och plank. Det är så omfattande och för illustrationens skull så återges därför delar av detta nedan:

Plan- och byggförordning (2011:338) 6 kap. 2 §

2 §

Trots 1 § krävs det inte bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra

1. en anläggning som avses i 1 § 4 eller 5, om det är fråga om en liten anläggning som är avsedd endast för en viss fastighets behov,

2. ett vindkraftverk som avses i 1 § 6, om verket omfattas av tillstånd enligt 9 eller 11 kap. miljöbalken,

3. en parkeringsplats som avses i 1 § 8, om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg,

4. en anläggning som avses i 1 § 2, 7 eller 10 och som omfattas av undantag från krav på bygglov i vägplan enligt väglagen eller järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,

5. en anläggning som avses i 1 § 2, om det är fråga om en anläggning av liten omfattning i form av en eller flera containrar i omedelbar närhet till en pågående verksamhet inom ett industriområde och anläggningen inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, eller

6. en anläggning som avses i 1 § 2, om det är fråga om högst två enheter i form av fritidsbåt, husvagn eller husbil som

a) placeras i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus,

b) är av säsongskaraktär,

c) inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, och

d) inte placeras i anslutning till en sådan byggnad eller inom ett sådant bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § plan- och bygglagen (2010:900).

Åtgärder som avses i första stycket 5 och 6 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Bestämmelserna i 9 kap. 7 och 8 §§ plan- och bygglagen (2010:900) om att kommunen får besluta om undantag från krav på bygglov eller om mer långtgående krav gäller även för andra anläggningar än byggnader. Förordning (2017:102).

Plan- och bygglag (2010:900) 9 kap. 4 §

4 §

För en- och tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader)

krävs det, trots 2 § och föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, inte bygglov för att

1. med en mur eller ett plank anordna en skyddad uteplats inom 3,6 meter från bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,

2. anordna ett skärmtak över en sådan uteplats som anges i 1 eller över en altan, balkong eller entré, om skärmtaket tillsammans med andra skärmtak som har anordnats på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov inte täcker en större area än 15,0 kvadratmeter

och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, eller

3. i omedelbar närhet av bostadshuset uppföra eller bygga till en komplementbyggnad som

a) tillsammans med andra komplementbyggnader som har uppförts på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov enligt denna paragraf eller motsvarande äldre bestämmelser inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter,

b) har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter, och

c) inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

En åtgärd som avses i 1-3 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första stycket 3 gäller inte

1. om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov, eller

2. för ett sådant bostadshus som utgör ett komplementbostadshus som avses i 4 a §. Lag (2014:900) .

4 a §

Trots 2 § krävs det inte bygglov för att, i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus, uppföra eller bygga till en byggnad som

1. avses utgöra antingen en särskild bostad

(komplementbostadshus) eller en komplementbyggnad,

2. tillsammans med övriga byggnader som har uppförts på tomten med stöd av denna paragraf inte får en större byggnadsarea än

30,0 kvadratmeter,

3. har en taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter,

4. inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, och

5. i förhållande till en järnväg inte placeras närmare spårets mitt än 30,0 meter.

Det krävs inte heller bygglov för att ändra en

komplementbyggnad till ett sådant

komplementbostadshus som avses i första stycket.

En åtgärd som avses i första eller andra stycket får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det. Sådan åtgärd får även vidtas närmare spårets mitt än 30,0 meter om järnvägens infrastrukturförvaltare medger det. Lag (2020:589) .

4 b §

För en- eller tvåbostadshus krävs det trots 2 § inte bygglov för att

1. göra högst en tillbyggnad som inte har en större bruttoarea än 15,0 kvadratmeter, som inte överstiger bostadshusets taknockshöjd och som inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, eller

2. på ett bostadshus som saknar takkupor bygga högst två kupor eller på ett bostadshus som redan har en takkupa bygga ytterligare en takkupa, där takkuporna får uppta högst halva takfallet och det inte innebär något ingrepp i den bärande konstruktionen.

En åtgärd som avses i första stycket 1 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första stycket gäller inte för ett sådant bostadshus som utgör ett komplementbostadshus. Lag (2014:477) .

4 c §

För enbostadshus krävs det trots 2 § inte bygglov för att i byggnaden inreda ytterligare en bostad. Detta gäller dock inte för ett sådant bostadshus som utgör ett komplementbostadshus. Lag (2014:477) .

4 d §

En åtgärd som avses i 4 a-4 c §§ får inte vidtas utan bygglov

1. om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov, eller

2. på byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §.

En åtgärd som avser ett komplementbostadshus enligt 4 a §, en åtgärd enligt 4 b § första stycket 1 eller 4 c § får inte vidtas utan bygglov inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält. Lag (2014:477) .

4 e §

Vid tillämpningen av 4 a § ska ett komplementbostadshus inte anses utgöra ett sådant enbostadshus som avses i paragrafens första stycke. Lag (2014:477) .

4 f §

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbostadshus krävs det, trots 2 § första stycket 2 och

3 c, inte bygglov för att med en altan anordna en uteplats på mark inom 3,6 meter från bostadshuset, om altanen inte är högre än 1,8 meter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

En åtgärd som avses i första stycket får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första stycket gäller inte om åtgärden vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §. Lag (2019:412) .

Plan- och bygglag (2010:900) 9 kap. 6 §

6 §

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank utanför ett område med detaljplan krävs det, trots 2 § och föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, inte bygglov för att

1. göra en liten tillbyggnad, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, eller

2. uppföra en komplementbyggnad, en mur eller ett plank i omedelbar närhet av bostadshuset, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter.

En åtgärd som avses i 1 eller 2 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första och andra styckena gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 3 har bestämt att åtgärden kräver bygglov

eller om åtgärden vidtas inom en sammanhållen bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen. Lag (2014:900) .

6 a §

För andra byggnader än sådana som avses i 5 § inom ett område med detaljplan krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård.

Första stycket gäller inte om

1. kommunen enligt 8 § första stycket 6 har bestämt att åtgärden kräver bygglov, eller

2. åtgärden vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §. Lag (2017:424) .

Plan- och bygglag (2010:900) 9 kap. 15 §

15 §

Bestämmelser om bygglov, rivningslov och marklov gäller inte åtgärder med byggnader eller andra anläggningar som är avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur. Sådana åtgärder ska föregås av samråd med länsstyrelsen som på lämpligt sätt ska underrätta kommunen om åtgärderna och var de ska utföras.

Plan- och bygglag (2010:900) 9 kap. 4 §

4 §

För en- och tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader)

krävs det, trots 2 § och föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, inte bygglov för att

1. med en mur eller ett plank anordna en skyddad uteplats inom 3,6 meter från bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,

2. anordna ett skärmtak över en sådan uteplats som anges i 1 eller över en altan, balkong eller entré, om skärmtaket tillsammans med andra skärmtak som har anordnats på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov inte täcker en större area än 15,0 kvadratmeter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, eller

3. i omedelbar närhet av bostadshuset uppföra eller bygga till en komplementbyggnad som

a) tillsammans med andra komplementbyggnader som har uppförts på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov enligt denna paragraf eller motsvarande äldre bestämmelser inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter,

b) har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter, och

c) inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

En åtgärd som avses i 1-3 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första stycket 3 gäller inte

1. om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov, eller

2. för ett sådant bostadshus som utgör ett

komplementbostadshus som avses i 4 a §. Lag (2014:900) .

4 a §

Trots 2 § krävs det inte bygglov för att, i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus, uppföra eller bygga till en byggnad som

1. avses utgöra antingen en särskild bostad (komplementbostadshus) eller en komplementbyggnad,
 2. tillsammans med övriga byggnader som har uppförts på tomten med stöd av denna paragraf inte får en större byggnadsarea än 30,0 kvadratmeter,
 3. har en taknockshöjd som inte överstiger 4,0 meter,
 4. inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, och
 5. i förhållande till en järnväg inte placeras närmare spårets mitt än 30,0 meter.
- Det krävs inte heller bygglov för att ändra en komplementbyggnad till ett sådant komplementbostadshus som avses i första stycket.

En åtgärd som avses i första eller andra stycket får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det. Sådan åtgärd får även vidtas närmare spårets mitt än 30,0 meter om järnvägens infrastrukturförvaltare medger det. Lag (2020:589) .

4 b §

För en- eller tvåbostadshus krävs det trots 2 § inte bygglov för att

1. göra högst en tillbyggnad som inte har en större bruttoarea än 15,0 kvadratmeter, som inte överstiger bostadshusets taknockshöjd och som inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, eller
 2. på ett bostadshus som saknar takkupor bygga högst två kupor eller på ett bostadshus som redan har en takkupa bygga ytterligare en takkupa, där takkuporna får uppta högst halva takfallet och det inte innebär något ingrepp i den bärande konstruktionen.
- En åtgärd som avses i första stycket 1 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första stycket gäller inte för ett sådant bostadshus som utgör ett komplementbostadshus. Lag (2014:477) .

4 c §

För enbostadshus krävs det trots 2 § inte bygglov för att i byggnaden inreda ytterligare en bostad. Detta gäller dock inte för ett sådant bostadshus som utgör ett komplementbostadshus. Lag (2014:477) .

4 d §

En åtgärd som avses i 4 a-4 c §§ får inte vidtas utan bygglov

1. om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov, eller
2. på byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §.

En åtgärd som avser ett komplementbostadshus enligt 4 a §, en åtgärd enligt 4 b § första stycket 1 eller 4 c § får inte vidtas utan bygglov inom eller i anslutning till sådana områden som avses i 3 kap. 9 § andra stycket miljöbalken om det är fråga om flygplatser och övnings- eller skjutfält. Lag (2014:477) .

4 e §

Vid tillämpningen av 4 a § ska ett komplementbostadshus inte anses utgöra ett sådant enbostadshus som avses i paragrafens första stycke. Lag (2014:477) .

4 f §

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbostadshus krävs det, trots 2 § första stycket 2 och 3 c, inte bygglov för att med en altan anordna en uteplats på mark inom 3,6 meter från bostadshuset, om altanen inte är högre än 1,8 meter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

En åtgärd som avses i första stycket får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första stycket gäller inte om åtgärden vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §. Lag (2019:412) .

Sedan finns undantag från undantagen specificerade i lagen. Till exempel:

Plan- och bygglag (2010:900) 9 kap. 6 §

6 §

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank utanför ett område med detaljplan krävs det, trots 2 § och föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, inte bygglov för att

1. göra en liten tillbyggnad, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, eller
2. uppföra en komplementbyggnad, en mur eller ett plank i omedelbar närhet av bostadshuset, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter.

En åtgärd som avses i 1 eller 2 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första och andra styckena gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 3 har bestämt att åtgärden kräver bygglov eller om åtgärden vidtas inom en sammanhållen bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen. Lag (2014:900) .

6 a §

För andra byggnader än sådana som avses i 5 § inom

ett område med detaljplan krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård.

Första stycket gäller inte om

1. kommunen enligt 8 § första stycket 6 har bestämt att åtgärden kräver bygglov, eller

2. åtgärden vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §. Lag (2017:424).

Plan- och bygglag (2010:900) 9 kap. 8 §

8 §

Utöver det som följer av 2-7 §§ krävs det bygglov i den utsträckning som framgår av

1. föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §,

2. det som kommunen för ett område som utgör en värdefull miljö

a) i en detaljplan har bestämt i fråga om att vidta en åtgärd som avses i 4 § första stycket 3 eller 4 a-4 c §§,

b) i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt i fråga om att underhålla eller ändra ett byggnadsverk eller bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §,

3. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt i fråga om att utanför en sammanhållen bebyggelse vidta åtgärder som avses i 6 § första stycket 1 och 2,

4. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt i fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller liknande näring,

5. det som kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt i fråga om att anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken,

6. det som kommunen i en detaljplan har bestämt i fråga om att i området färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial,

7. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt i fråga om att i området byta en byggnads färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller vidta någon annan åtgärd som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende,

8. det som kommunen i en detaljplan har bestämt i fråga om en sådan tillbyggnad som avses i 5 a §,

9. det som kommunen i en detaljplan har bestämt i fråga om en sådan åtgärd som avses i 3 c §.

Första stycket 4 och 5 gäller endast om det finns särskilda skäl för en bygglovsprövning. Lag (2018:1324).

Någonstans bland all domstolspraxis samt justering av mått i olika paragrafer borde någon fråga sig om huvudregeln i stället bör vara att det är tillåtet att bygga murar och plank på den fastighet man äger. Det borde inkludera även andra tillbyggnader.

Det framstår som tydligt att många också behöver professionell hjälp med att tolka lagen. Det är ju inte säkert att en byggnation som är möjlig utan bygglov är "finare" än något som idag skulle behöva bygglov, men eftersom bygglovsprocessen i sig är både tidsmässigt ofördelaktigt och kostsamt vill man gärna bygga enligt undantaget.

Eller som en villaägare i en Stockholmskommun uttrycker det: "Kommunen konstaterade att jag behövde bygglov och skickade en faktura på 12 000 SEK efter beviljandet."

Trä- och möbelföretagen har tagit fram flertalet rapporter om kommunernas taxor. Bland annat "Byggherrekostnadernas utveckling 2020–2021". Där framgår att kommunens taxor inte alltid är rimliga.

Fördelen med att avskaffa tvång på bygglov för delar av byggnationerna är att kommunens handläggare kan lägga tid på det som verkligen är viktigt och därmed kapa ledtiderna för dessa andra större projekt. Till viss del harmoniserar detta förslag med Ett nytt regelverk för bygglov, SOU 2021:47.

Förslag

- **Huvudregeln skall vara att det är tillåtet att bygga murar och plank på sin fastighet utan lov eller tillstånd. Vissa riktlinjer bör finnas för att minska eventuell påverkan på grannfastigheten.**

Skyltlov

Från en kommuns hemsida:

Grundregeln är att det behövs bygglov för att sätta upp en skylt. Till exempel skylt bestående av friliggande bokstäver, flaggskylt, pendelskylt, lådskylt, skivskylt, neonskylt/diodteknik, elektronisk skylt / LED med rörligt eller bildväxlande budskap, vepor/banderoller och flaggor, byggs skylt, se byggbod, byggetablering, byggs skylt, folieskylt, målad skylt, projektioner, smart glas, markisduk med tryck, se jalousier och markiser.

Vissa undantag från krav på bygglov finns

- *En skylt vars area är högst 1 kvadratmeter*.*
- *Skylt för ett tillfälligt evenemang om skylten ska vara uppsatt i högst fyra veckor.*
- *Orienteringstavla vars area är högst två kvadratmeter*.*
- *En skylt inomhus.*
- *Valreklam i samband med val till riksdagen landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige, Europaparlamentet eller Sametinget, eller i samband med folkomröstning.*
- *Nationsflagga, flagga med kommunvapen eller liknande.*
- *Vägmärke, tilläggstavla eller annan anordning för anvisning av trafik enligt vägmärkesförordningen.*
- *Sjövägmärke eller en säkerhetsanordning för sjöfarten enligt sjötrafikordningen.*

**Ovan gäller inte om skylten eller orienteringstavlan placeras på eller i anslutning till en byggnad eller ett område som är särskilt kulturhistoriskt värdefullt. Då gäller inte undantaget och du behöver söka bygglov.*

Kommunen i fråga fick frågan om man skulle kunna tänka sig att undanta vissa områden från kravet på bygglov för vissa vepor och skyltar som skulle sitta på byggplank, då området var ett stadsutvecklingsområde och i stort behov av trevlig information och illustrationer kring hur området skulle utvecklas. Svaret blev nej. De bygglov som söktes för vepor och dylikt i området inbringade 100 000-tals kronor till den aktuella kommunen.

Bygglovsansökningarna ovan tog dessutom tid från bygglovshandläggare, som skulle ha kunnat behandla bygglov för bostäder eller andra för kommunen viktigare projekt.

Exempel

I en kommun är det tillåtet att i anslutning till en byggarbetsplats sätta upp en skylt utan bygglov om max 15 kvm för att informera om vad som pågår. Detta undantag gäller oavsett storleken på byggprojektet. Det kan röra sig om en enstaka fastighet, men också om byggen omfattande flera kvarter eller en hel stadsdel. Om man får sätta upp en informationsskylt, som inte innehåller reklam, är det svårt att förstå att man inte kan sätta upp flera likadana i syfte att informera omgivningen. Det kan till exempel handla om en skylt innehållande en illustration med texten: "Här bygger vi nya kvarter med bostäder, kontor, restauranger och caféer. Beräknas vara klart hösten 2028". En sådan får alltså ställas upp/hängas upp utan bygglov på ena sidan gatan, men inte på den andra sidan. Detta trots att människor kommer från olika håll i en livlig stadsmiljö.

I en stor och viktig del av en stadskärna pågick en stor ombyggnad av flera kvarter i flera år. Behovet av att informera var stort. Tusentals människor passerade dagligen och de hade uppskattat mer och tydlig information.

Dessa 15 kvm innefattar också vissa större hänvisningsskyltar. T ex om en passage är stängd eller liknande. Det framstår som tydligt att kommunen i dessa fall mer ser byggarbetsplatser som kassakor

än att det fyller en verklig funktion med bygglov för dessa platser och med detta innehåll på skyltarna. Lägg till det faktum att bygglov kan ta upp till 10 veckor att få. En eventuell hänvisning vid ett bygge kan snabbt bli inaktuellt när 10 veckor gått.

Exempel

Ett fastighetsbolag hanterar väldigt många skyltlov och varje lov kostar mellan 10-25 000 kr. Tiden varierar mellan 2-3 veckor och upp till 5-6 månader. Bolaget har många stora projekt så den totala kostnaden för skyltar och vepor är mycket omfattande.

Förslag

- **Kommunerna bör göra en inventering över sina egna regelverk med syfte att rensa bort lov och tillståndsprocesser som inte kan motiveras inom dagens regelverk.**
- **Avskaffa bygglov för skyltar och vepor vid byggarbetsplatser som innehåller information om projektet, bygget, illustrationer, o dyl.**
- **Avskaffa bygglov för skyltar och vepor som har till syfte att försköna en plats och inte innehåller reklam. Anmälan skall göras om skylten är större än 1 kvm men bygglov ska ej krävas.**
- **Avgifter för enklare bygglov skall spegla den tid som normalt går åt för att bedöma ansökan.**

Tillfälliga bygglov

Tidigare var regelverket och kommunerna mer generösa med tillfälliga bygglov för att möta fastighetsägares vilja att anpassa lokalerna till en ny hyresgäst eller möjligheten att under kortare tid bygga upp till exempel studentbostäder. Det var också betydligt enklare för en fastighetsägare att under tiden för en detaljplaneprocess få tillstånd att nyttja marken genom tillfälligt bygglov. En förutsättning för ett tillfälligt bygglov är att byggnationen är av tillfällig karaktär och att behovet av det som skall tillåtas är av tillfällig karaktär. Detta för med sig att det är svårt att få tillfälliga bygglov för verksamheter som skolor, förskolor, vårdboenden, restauranger mm, då behovet sällan kan fastslås som tillfälligt. Evakueringsplan är nödvändig och ibland läggs mycket stor möda från kommunerna att denna i detalj skall beskrivas trots att det ofta inte är bestämt vad som skall hända om 5 plus 5 år. Branschens uppfattning är att det råder stor skillnad mellan olika kommuner avseende tillfälliga bygglov.

Tillfälliga bygglov skulle kunna ges för ändrad användning, till exempel av en lokal i bottenvåningen om regelverket var mer flexibelt.

Förslag

- **Kriterierna "tillfällig karaktär" och "tillfälligt behov" för att få tillfälligt bygglov bör utgå. I stället skall tillfälliga bygglov kunna ges oavsett detaljplan, karaktär eller behov om den som söker anser att ett tidsbegränsat bygglov är hanterligt utifrån ekonomiskt, praktiskt och funktionsmässiga krav och om detta inte kan anses oskäligt.**

Särkrav och andra åtaganden

Plan- och bygglagen (PBL), innehåller sedan 2015 en begränsning av kommunens möjligheter att, generellt och i enskilda fall, ställa egna krav på byggnadsverks tekniska egenskaper, så kallade särkrav.

För att förbjuda tekniska egenskapskrav som går utöver Boverkets byggregler, BBR, infördes PBL 8 kap. 4 a §. Förbudet innebär att kommuner inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper. Regeln lyder: "En kommun får inte i andra fall än som följer av 4 kap. 12 och 16 §§ eller i fall där kommunen handlar som byggherre eller fastighetsägare, ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, i andra ärenden enligt denna lag eller i samband med genomförande av detaljplaner. Om en kommun ställer sådana egna krav, är dessa krav utan verkan." En kommun får inte ställa egna tekniska krav i ett avtal gällande genomförande av en detaljplan, oberoende av om det är ett exploateringsavtal eller ett markanvisningsavtal. Förbudet gäller även i bygglovsprocessen.

Det innebär att många hållbarhetsprogram som innehåller tekniska krav som går längre än BBR strider mot lagen. Detsamma gäller energikrav på nybyggnation som går längre än byggreglerna.

En annan typ av "särkrav" handlar om olika åtaganden. Av plan- och bygglagen framgår att: "Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras."

Vad är då nödvändigt? Som så mycket annat finns tolkningsutrymmen i lagtexten. Men eftersom kommunerna har planmonopolet har byggaktören svårt att hävda sig. I stället tar byggherren på sig kostnader som fördyrar bygget eftersom alternativet är värre: försening, uteblivet bygge eller en omöjlighet att få till andra projekt i samma kommun.

Kommunerna känner väl till det rådande förbudet mot särkrav, men verkar ha svårt att förstå och tolka vad som är "nödvändigt". Är det ok med ett miljöprogram om kommunen vill profilera sig som en miljökommun? Är ett sedumtak nödvändigt? Är en rondell utanför området nödvändig? Och så vidare. Även efter förbudet visar undersökningar på att det är vanligt förekommande med både tydliga och vaga särkrav. En byggherre "bör" följa ett miljöprogram. En byggherre "skall installera". Ett vanligt förekommande argument hos kommuner är att "fastighetsägarna vill gå i bräsch" och därför inte motsätter sig ett särkrav.

Bakgrunden till förbudet finns beskrivet i den s.k. Byggkravsutredningen. Utredningen fick bland annat i uppgift att kartlägga vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egenskapskraven som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och byggprocesserna. Utredningen skulle även analysera effekterna av skillnaderna i tillämpningen, särskilt avseende byggandet och produktivitetens utvecklingen i Sverige.

Särkraven för med sig att upphandlingen för byggherrar och arbetet för konsulter och entreprenörer försvåras samt att det finns en risk att skillnaderna leder till minskad förutsägbarhet och minskade möjligheter till prefabricering av konstruktioner. En aktör som skulle kunna upprepa ett byggprojekt i olika delar av landet hindras genom särkrav att göra detta. Det kan i sin tur få konsekvenser både för de direkta och indirekta kostnaderna i enskilda projekt.

Exempel

I en kommun ställs krav i markanvisningen att företagen skall redovisa hur de möter målen i kommunens miljöstrategiska program. Sedan ställs miljö- och klimatkrav specifikt i underlagen som till exempel krav på fordonspool och Miljöbyggnad Silver.

I ett större stadsutvecklingsprojekt med flera inblandade byggherrar ålades en av dem att utöver att stå för gator i form av allmän platsmark som en del av projektet där nyttan var omedelbar även stå för huvuddelen av en ny gångbro ned till ett bostadsprojekt vid vattnet samt en stor del av utbyggnaden av trafikplatsen i anslutning till det aktuella projektet, men även flera andra bostadsprojekt. Byggherren räknade ut att projektets nytta var ca 30 % medan kommunen hävdade att de skulle betala 80% av kostnaden. Utöver det anser kommunen att byggaktören även skall stå för merparten för en av gatorna som går runt området. Under förhandlingarnas gång mötte fastighetsägaren ingen förståelse alls för hur den ekonomiska kalkylen skulle kunna gå ihop. Argumentet vid "förhandlingen" var "om ni inte betalar väntar vi 20 år tills någon annan kommer".

Detaljplanen avsåg egen mark men även en mindre del som markanvisats av kommunen. Under planprocessens gång har projektet minskat med hundratals bostäder, vilket försämrar den ekonomiska kalkylen påtagligt. Då parterna inte kommer framåt i diskussionerna ligger hela projektet på is. Tusentals lägenheter blir inte byggda, kapitalkostnaden tickar och området är under produktion. Planarbetet började 2015. Det är 8 år sedan. Tas arbetet upp inom kort kan byggnationen starta om 2 år. Över 10 år efter start.

Om ett projekt inte kommer framåt på grund av olika uppfattningar kring vilka kostnader eller övriga åtaganden som skall omfattas av myndighetsbeslut bör en av parterna kunna påkalla medling hos den aktör som handhar anmälningsfunktionen för missbruk av planmonopolet.

Förslag

- **En kommun som kräver särkrav eller andra krav som inte är förenliga med PBL skall kunna anmälas till en anmälningsfunktion.**
- **Om en aktör kräver medling skall det möjliggöras hos den instans som tar emot anmälningarna. (Se förslagen under Tystnadskulturen)**

Livsmedelstillstånd

För att öka konkurrensen och sänka matpriserna avskaffade den dåvarande regeringen 1992 kommunernas möjlighet att i detaljplaner precisera handelsändamålet livsmedel. (Prop. 1991/92:51). Det skrevs även in en regel om att lokala bestämmelser om byggnaders användning inte fick utformas så att en effektiv konkurrens skulle motverkas. En ny regering återinförde 1997 regler som gav kommunerna större möjlighet att hindra nyetablering av livsmedelshandel. Detta har fått till följd att livsmedel inte ryms inom detaljplaner där handel tillåts. Vill en fastighetsägare upplåta sina butikslokaler till en livsmedelsaktör krävs därför ofta en ny detaljplan. I denna rapport framgår hur lång tid det kan ta att få tillstånd. Det framgår också att en detaljplan kan försenas genom överklaganden av aktörer som sätter sig emot en ny livsmedelsaktör. För varje år som går uteblir konkurrensen.

Detta agerande är i sig ofta skälet till höga matpriser på en viss ort. Det saknas helt enkelt konkurrens och tröskeln för nya aktörer är mycket hög. Konkurrensverket har även konstaterat att kommunerna

aktivt försämrar konkurrensen genom att använda sig av möjligheten i detaljplanen att hindra tillstånd för livsmedelsbutiker.

Det krävs i Sverige idag en rad andra tillstånd för att öppna en livsmedelsbutik. Det finns därför inga skäl att även ha kvar skillnaden mellan detaljhandel och livsmedelshandel i en detaljplan.

Detta är i allra högsta grad en fråga för fastighetsbranschen som vill utveckla fastigheterna till att blir attraktiva mötesplatser. Livsmedel är en viktig del i en växande stad.

Exempel

En klädbutik sa upp sitt hyreskontrakt med fastighetsägaren. Området kring platsen hade delvis förändrats under de senare åren då fler bostäder byggts i närheten. En livsmedelsaktör visade intresse, men detaljplanen tillät inte livsmedel. Etableringen uteblev helt. De boende får ta sig ganska långt bort för att kunna handla mat.

Förslag

- **Avskaffa möjligheten att utesluta handel med livsmedel från benämningen detaljhandel i detaljplanen.**

Återuppbyggnad och återställande

I de fall då en byggnad eller del av infrastruktur försvinner kan det få oönskade effekter för både ägare och brukare. Det handlar om brand, sprängning, översvämning, skred eller annan onaturlig påverkan. I plan- och bygglagen finns en viss återuppbyggnadsrätt som i vissa fall kan tillämpas. Det är dock långt ifrån alltid som detta kan ske.

Brand

En radhuslänga i en stad i norra Sverige fattade eld. Flertalet familjer blev på några timmar hemlösa.

Radhuslängan låg i ett område med flera radhus och under åren hade området växt till sig och det hade vid olika tider adderats till byggnader efter lovgivning i kommunen. När den aktuella radhuslängan brann ned var de beviljade loven i området så många att den totala arealen av byggnader redan hade överskridits. Det gick enligt kommunen inte att bevilja bygglov för mindre avvikelser från detaljplan. Det gick därför inte att återställa den nedbrunna radhuslängan utan att ta fram en ny detaljplan. Något som kommer att ta flera år. Ett återställande kommer att vara omöjligt i sin helhet då projektet kommer att räknas som nybyggnation med krav som gäller idag och inte de krav som gällde när huset byggdes. Det gäller bland annat tillgänglighetskraven och därmed radhusens rumsindelning och planritningar. Storleken på badrummet får till exempel följd effekter på antalet rum på våningsplanet. De boende i radhuset kunde evakueras och erbjudas ersättningslägenheter då ägaren till husen var det kommunala bostadsbolaget. Hade radhuslängan varit bostadsrätter eller äganderätter hade ersättningslägenheter inte varit möjligt att ge till de drabbade familjerna. Tiden för evakueringsboende hade då blivit lika lång som lovprocessen och tiden för byggnation.

Översvämning

Ett annat exempel är ett koloniområde som drabbades av översvämning och där allt blev förstört. Kommunen hade under flera år tolkat de små husen som enplansbostadshus och således medgivit bygglovsbefrielse för en rad olika tillbyggnader såsom skärmtak, friggebodar, plank mm. Vartefter

tiden gick kom ett rättsfall rörande ett annat område som slog fast att koloniträdgårdshus inte är att anse som enfamiljshus. Då det som var byggt i området nu inte längre var tillåtet enligt senaste tillkommen rättspraxis kunde stora delar av området inte återställas. Det i sin tur måste anses ha inneburit att värdet på de enskilda koloniträdgårdshusen inte kunde återställas.

Planstridig befintlig bebyggelse

Ett tredje exempel gäller generellt stora delar av bland annat Östermalm i Stockholm. Den gällande detaljplanen har tagits fram efter det att husen byggdes. I en politisk vision om framtidens utformning tog dåtidens politiker beslut om att ändra byggnadsstrukturen oaktat vad som idag står på tomterna. Det får till följd att om ett hus idag brinner ned går det inte att återställa det som det var eftersom det är planstridigt och ett bygglov inte kommer att kunna beviljas enligt den gällande detaljplanen. För att återuppbygga en exakt kopia av huset behövs därför en ny detaljplan som ofta tar minst 3 år. De flesta planer i Stockholm överklagas och då kommer tiden innan återuppbyggnaden kan ske dröja många år till. Är huset från 1800-talet är det fullt möjligt att det inte fanns hiss i huset. Vid en återuppbyggnad kommer de nya tillgänglighetskraven att gälla. Nybyggandskrav gäller. Det innebär att det inte går att bygga upp en kopia på det nedbrunna huset, till exempel gällande planlösningar mm. Allt skall prövas som om det är nybyggnation. Därefter skall ny bygglovsprocess ske. Alla beslut går att överklaga.

Ovan beskrivna drabbade återställandet av en byggnad som fattade eld under tiden för ett omfattande renoveringsarbete. Byggnaden var från 1897. Nya stadsplaner upprättades under 30-talet vilket förde med sig att byggnaden var planstridig. Under årens lopp med början under 30-talet konverterades delar av byggnaden från bostäder till kontor. När byggnaden brann fanns både kontor, bostäder och butiker i huset. Kontorsdelarna och taket brann ned helt och bostäderna blev totalförstörda för rök och vatten. När så mycket försvinner från en byggnad och sedan skall återställas räknas det som nyproduktion. Eftersom byggnaden var planstridig krävdes ny detaljplan. Kommunen och fastighetsägaren jobbade tillsammans och detaljplanen var klar inom 18 månader. Problemen uppstod initialt med rivningslov, då rivning inte får ske om byggnaden är kulturklassad. Flera av väggarna och innerdelarna var så skadade att det var rasrisk.

Under tiden för detaljplanen blev detaljerna mycket detaljerade. Kanske fanns en misstro från tjänstemännen som inte litade på att fastighetsägaren ville återställa sitt fina hus.

När det sedan kom till bygglov uppstod problem då kommunens olika tjänstemän tolkade planen olika. Enligt planavdelningen definierade detaljplanen inte hur mark under byggnadsvolymen skulle användas. Enligt bygglovsavdelningen skulle planen läsas slaviskt även för volymer under markplan. Detta innebar enligt bygglovshandläggaren att källaren skulle få användas till bostäder, kontor och hotell men inte centrumändamål – i detta fall butiker. Avsikten i planprocessen hade hela tiden varit att kunna använda källaren som butiklokal. För att i slutänden lösa detta krävdes ett ärende och beslut i byggnadsnämnden.

Från det att huset förstördes i branden tog det 2,5 år att få alla nya lov beviljade.

Lerskred

Nyligen drabbades en stor Europaväg av lerskred. Vägen försvann delvis. Framkomligheten är nu mycket begränsad på denna vägsträcka som utgör en blodåder för alla transporter genom området. En omledningsväg finns utpekad. Ingen vet idag när vägen kan vara återställd. Detta har stora effekter på vägnätet, näringslivet och livet i övrigt i området.

I LOU finns ett undantag för situationer som denna gällande upphandling av aktörer som snabbt kan komma in och riva, bygga och återställa.

För att återställa en exakt kopia av den fallerade vägen inom den befintliga vägrätten behövs dock en ny vägplan. Om ytterligare mark i någon av vägens olika delar behöver ianspråk tas krävs en ny vägplan. Då krävs också att hänsyn tas till omgivningen så som den ser ut idag. Alla miljöutredningar och miljötillstånd som skulle ha krävts om vägen var ny kommer troligen att behöva genomföras. Det är dagens lagstiftning som gäller även på miljöbalkens område, vilket innebär att om en skyddad art har bosatt sig i närheten av den väg som nu raserats kan vägens återställande stoppas. Vägens återställande kan också överklagas i alla instanser.

Idag är det oklart när återställandet av vägen kan påbörjas.

Att inte kunna återställa något som fanns på en plats tidigare kan ifrågasättas av flera skäl. Tidsaspekten är den absolut viktigaste. Det är inte rimligt att kräva att allt skall göras om från början som om det inte hade funnits något på platsen, det vill säga pröva projektet som nybyggnation.

Det som tillåtits genom givna lov och tillstånd när byggnationen genomfördes skall gälla vid återställande även om utvecklingen av området förändrats eller ny lagstiftning och rättspraxis tillkommit.

Det innebär att dagens regler kring tillgänglighetsanpassning eller andra regler som tillämpas på nyproduktion inte blir krav vid ett återställande. Det gäller även miljöutredningar, miljöinventeringar, trafikutredningar och andra utredningar som kopplas till en detaljplaneprocess.

Det är inte rimligt utifrån ett ekonomiskt perspektiv att kräva omstart, då en detaljplan skall bekostas och drivas av sökanden. Något som i många kommuner är mycket kostsamt. Till det kommer alla de tillkommande utredningarna som enligt plan- och bygglagen skall genomföras vid nybyggnation. Det som försvunnit kan också vara mer värt än det som kan byggas enligt en ny detaljplan om förutsättningarna anses vara förändrade, till exempel till volym, vilket i sig innebär en ekonomisk förlust för ägaren.

Alla ovan exempel innebär med dagens lagstiftning ett flertal år av detaljplaneprocesser, bygglovshandläggning och överklaganden och därmed omöjliggörs en snabb hantering av en krisartad situation. Ibland innebär nya lagkrav att återställande inte är möjligt alls.

Förslag

- **En återuppbyggnadsrätt bör införas för byggnader och infrastruktur som försvunnit i brand, ras, översvämning, sprängning, skred och dylikt.**
- **Ett undantag gällande lov och tillstånd bör införas för fastigheter som drabbas av brand, ras, översvämning, sprängning, skred och dylikt. Det blir tillåtet att återställa det som förstörts utan tillstånd och lov. Regler gällande säkerhet och hälsa skall dock gälla även om de tillkommit efter tiden för byggandet av den förstörda byggnaden eller infrastrukturen. Det kan till exempel gälla miljöfarliga och hälsofarliga ämnen.**

Förslaget utesluter inte en möjlighet för fastighetsägare som så önskar att genomföra förändringar och moderniseringar, men att det då sker genom en process som gäller för nyproduktion. Då kan det bli aktuellt med en ny detaljplaneprocess, bygglovsprocess eller andra tillståndsprocesser.

Överklagan

En av de tydligaste röda trådarna i PBL är inflytande, samråd och rätten till överklagan. Möjligheten till inflytande är omfattande och generös. Tanken är att vi alla skall kunna påverka den offentliga miljön. Detta sätter också tydligt äganderätten ur spel.

Idag är det fullt möjligt för någon som anses vara sakägare att pröva, förhindra och fördröja någon annans dröm. Detta oavsett skäl. Ofta görs det även av de som inte är sakägare. Man behöver inte ens bo i närheten eller på annat sätt beröras av projektet. Då måste överinstansen pröva om vederbörande är sakägare. Även denna prövning för med sig en försening.

Möjligheten att överklaga det som sker i vår fysiska miljö är mer generös än att överklaga ett våldsbrott eller ett skattebrott.

En granne till ett enfamiljshus ges idag rätt att överklaga grannens planer på utveckling både i detaljplaneskedet (om man haft synpunkter under processen) och sedan i bygglovs-skedet (även om man inte svarat på grannhörande). Detsamma gäller oavsett projekt. Sedan augusti 2022 får man överklaga ett beslut om detaljplan även om man inte framfört synpunkter under tiden för framtagandet om detaljplanen kan antas ha betydande miljöpåverkan.

Även vissa organisationer har getts rätten att överklaga beslut om detaljplaner och bygglov. För att ha rätt att överklaga ska den ideella föreningen eller juridiska personen ha till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, inte vara vinstdrivande, ha bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år **och** ha minst 100 medlemmar eller på annat sätt visa att verksamheten har allmänhetens stöd. Det sistnämnda kravet är högst tveksamt då någon medlemsmatrikel inte kan krävas. Det innebär att det blir någon sorts tolkning om allmänhetens stöd för ett överklagande faktiskt finns. Dessutom behöver medlemmarna inte beröras av förslaget.

Detta överklagandeförfarande kommer efter det att en planprocess skett, som i sin tur redan tagit flera år och inneburit möjligheter till påverkan.

Det kostar ingenting att överklaga ett ärende som beslutats enligt plan- och bygglagen. Det finns heller ingen möjlighet att den som överklagar kan komma att behöva stå för motpartens eventuella kostnader i domstol.

För större byggen och projekt är prislappen för den uppkomna förseningen påtaglig. För en enskild privatperson innebär förseningen ibland att man hunnit flytta innan drömmen kunde förverkligas. Något som grannen ibland räknar med. Vems dröm är då viktigast?

Ett flertal utredningar har under åren utrett möjligheten att begränsa möjligheten till överklagande för att på så vis korta ledtiderna och möjliggöra en effektivare utveckling av byggandet. I stället har fallet blivit det motsatta. Rätten att överklaga har blivit generösare. Både genom att ge överklaganderätt till organisationer/föreningar samt till personer som inte presenterat invändningar under detaljplaneskedet om detaljplanen kan antas ha betydande miljöpåverkan. (Se även Överklagan trots tystnad)

Statistik visar att var fjärde detaljplan överklagas i Sverige. Det motsvarar omkring 300 till 350 stycken per år. Det är en ansevärd del av alla detaljplaner. Endast 12 % av alla överklaganden leder till att detaljplanen helt eller delvis ändras. Motsvarande siffra i relation till alla beslut om detaljplaner är 3%.

I Evidens rapport "Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker" (beställd av Byggföretagen, Fastighetsägarna och Sveriges Kommuner och Regioner) finns tydlig information om

kostnader och följder för detta "fria överklagande".

Exempel

Inom ett stort stadsutvecklingsområde antogs en detaljplan för en del av området av kommunfullmäktige i juni. Detta efter en utdragen detaljplaneprocess med många möjligheter att få gehör för sina synpunkter. Detaljplanen hade också anpassats efter inkomna synpunkter. Detaljplanen överklagades av en medlemsförening som ifrågasatte riktigheten i den mycket omfattande bullerutredningen som framtagits av experter samt framförde synpunkter på om det verkligen var ekonomiskt lönsamt för fastighetsägaren att genomföra projektet. Även en privatperson som bodde längre bort från området hävdade att hans utsikt skulle försämrats om området byggdes. I januari meddelade Mark- och miljödomstolen att privatpersonens överklagan avvisades och att kommunen handlagt ärendet på ett formellt riktigt sätt. Överklagan från medlemsföreningen avslogs därför. Denna överklagan orsakade över 6 månaders försening helt i onödan. Tiden för domstolens handläggande motsvarade i exemplet den ungefärliga genomsnittstiden för handläggning i mark- och miljödomstolarna.

I en särskild rapport från Evidens framkommer att förseningar av denna typ av stora stadsutvecklingsprojekt medför en stor samhällsekonomisk kostnad. Beräkningen visar att det handlar om cirka 1 miljard SEK för varje års försening. Eftersom denna detaljplan var en av tre delar vi för enkelhetens skull beloppet i tre. Dessa sex månaders försening förde med sig en samhällsekonomisk kostnad på omkring 167 miljoner SEK utöver domstolskostnaderna. Denna överklagan gjorde också att kön för andra ärenden växte.

Ett av många häpnadsväckande exempel

Exemplet handlar om en större kontorsbyggnad i en storstad. Fastighetsägaren är en av de större i landet. Projektet omfattar ca 22 000 kvm. 19 av 22 tillstånd kopplade till byggnationen överklagades. En enda person stod för 16 av dessa överklagandeprocesser. Här följer en lista:

1. *Detaljplan (flera boende och bostadsrättsföreningen överklagade)*
 - a. *Nämndbeslut 2018-04-18, laga kraft 2019-09-23 efter ej beviljat prövning hos MÖD*
2. *Rivningsanmälan*
3. *Rivningslov*
4. *Byggnämälan anpassning av tom lokal till tillfälligt projektkontor*
5. *Tillstånd värmepumpsanläggning (bergvärme/kyla lager)*
6. *Byggnämälan grundförstärkning*
7. *Bygglov*
8. *Exploateringsavtal*
9. *Schakttillstånd (ej överklagat)*
10. *Gemensamhetsanläggning*
11. *Bygglov avstängningstaket med vepa*
12. *Trafikanordningsplan gata 1*
13. *Trafikanordningsplan gata 2*
14. *Upplåtelse av mark (markhyra för att kunna stänga av trottoar mm för att ta in material)*
15. *Störningsanmälan buller*
16. *Störningsanmälan buller*
17. *Störningsanmälan ljus (ljus från byggkran)*
18. *Bygglov förändring dörrplaceringar i fasad*
19. *Startbesked rivningslov*

20. Startbesked bygglov
21. Skyltlov hyresgästskyltar
22. Skyltlov hyresgästskylt

Detaljplanen tog 1 år och 5 månader i överklagandetid. Bygglovet tog 1 år och 3 månader i överklagandetid. Tack vare att kommunen prövade bygglovet parallellt med det pågående överklagandet av detaljplanen kunde förseningen avseende just detta begränsas till 1 år och 4 månader.

I ett flertal av processerna är talerätten begränsad. Dock överklagas ofta även detta beslut, vilket i sig också måste prövas. Rättsinstanserna behöver göra ett snabbspår för den typen av överklaganden. Sakfrågan skall inte prövas i någon av processerna om den klagande inte anses ha talerätt.

I just detta fall projekterades för att installera bergvärme. Då tillståndet för energiborrhållet skulle dröja för länge fattade fastighetsägaren beslutet att ansluta fastigheten till fjärrvärme i stället eftersom tiden var kritisk. Ett sämre val utifrån energi- och miljöperspektiv.

Fastighetsägaren har i efterhand uppskattat den ökade kostnaden för följderna av alla överklaganden till minst 38 miljoner kronor. Inget av överklagandena bifölls. Den som överklagade behövde inte betala något alls.

Det som är kritiskt för många fastighetsägare med de oförutsägbara överklagansprocesserna är den utlovade inflyttningsiden gentemot kommande hyresgäster. Ofta är de villkorade med vite. Det innebär att förseningar kan få mycket stora ekonomiska effekter för ett fastighetsprojekt. I detta exempel var fastighetsägaren ett av de större bolagen. En mindre aktör hade kanske inte klarat av att färdigställa projektet.

Fler exempel från Evidensrapporten "Överklagande av detaljplaner – omfattning, effekter och orsaker":

I Tumba skog i Botkyrka kommun planerades för över 500 bostäder och äldreboende, med SHH Bostad (nu Birger Bostad) och Botkyrkabyggen som byggherrar. Planen överklagades först till mark- och miljödomstolen i Nacka, sedan till Mark- och miljööverdomstolen. I slutet av oktober 2020 kom slutligen domen från Mark- och miljööverdomstolen vilket innebar att kommunens planbeslut bedömdes vara rätt och detaljplanen vann laga kraft. Då hade det gått över två och ett halvt år sedan planen antogs av kommunen i februari 2018.

Ett annat exempel är detaljplanen för Marieviks udde, där byggföretaget JM planerar att bygga 650 bostäder i stadsdelen Liljeholmen i Stockholm, som antogs av Stockholms kommunfullmäktige i februari 2021 (detta var en omarbetad plan som tidigare antagits 2019). Efter överklagan till mark- och miljödomstolen gick domstolen på stadens linje. Därefter överklagades domen och fick prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen i november 2021. I april 2023 kom domen som avskrev överklagan. Det tog över 2 år i domstol för 650 lägenheter att börja byggas.

I Bredäng i Stockholm överklagades en detaljplan där flera byggherrar avser uppföra totalt 1100 bostäder, förskolor och grundskola och tiden från antagen plan till laga kraft blev över 1,5 år.

Överklagan trots tystnad

En detaljplaneprocess i Sverige grundar sig på en lång förankringsprocess med både samråd,

granskning och politiska beslut. Vill man idag påverka ett beslut finns goda möjligheter att göra så. Det kan till exempel handla om att påverka höjden på ett hus, trafiksituationen i ett område, byggnationens placering mm. Det är rimligt att utgå ifrån att alla som har synpunkter kanaliseras dessa under den formella processen, som är till för just detta. Efter en lagändring (PBL 13 kap 11 §) har det nu blivit möjligt för aktörer att överklaga ett detaljplanebeslut utan att ge sig till känna under processens gång. Det är orimligt. Hur skall en kommun eller en fastighetsägare kunna anpassa sig till synpunkter som inte framförs? En detaljplaneprocess tar minst 3 år. Ibland 6 år. Ibland 8 år. Lagändringen innebär bara en enda sak – en kraftig försening av byggnationen. Eftersom alla detaljplaner är förknippade med utredningar och stor hänsyn tas till miljöaspekter är det osannolikt att något nytt skulle framkomma som inte är känt om en detaljplan kan antas ha betydande miljöpåverkan. Ett exempel kan vara förekomsten av skyddade arter. En prövning av en sådan överprövning kommer därför bara att innebära att detaljplanens lagkraft försenas. Det är en anpassning till EU:s så kallade MKB-direktiv om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. Genom lagändringen begränsas det så kallade aktivitetskravet i plan- och bygglagen. Denna begränsning är mer berättigad i ett system som inte bygger på samråd och samverkan innan beslut om detaljplaner fattas. Detta torde därför vara ett exempel på när Sverige implementerar EU-regler på ett övernitiskt sätt alternativt inte lyckas förklara vårt omfattande samrådsförfarande där alla redan har möjlighet att komma med synpunkter under processens gång.

Myndigheteters överklagan

En statlig myndighet kan idag överklaga en detaljplan där hänsyn tagits till en annan statlig myndighets synpunkt. Det borde inte vara möjligt. Undantag görs för vissa beslut gällande rikets säkerhet. (Se vidare under Statliga myndigheter)

Länsstyrelsen har till uppdrag att tolka statens vilja och även göra avvägningar om så behövs. Det är därför inte rimligt att statliga myndigheter har rätt att överklaga länsstyrelsens beslut i de delar där länsstyrelsen fått detta i uppdrag.

Förslag:

- **Inget beslut om detaljplan skall kunna överklagas i fler instansen än en (1) om detaljplanen ligger i linje med den översiktsplan som kommunen fattat beslut om.**
- **Person eller organisation som av domstolen inte anses ha talerätt, men som ändå överklagar beslut skall redan från första instansen betala en administrativ avgift.**
- **Avskaffa möjligheten för aktörer att överklaga ett detaljplanebeslut utan att ge sig till känna under processens gång. (PBL 13 kap 11 § p3)**
- **Överklaganden som handlar om talerätt skall handläggas inom 1 månad.**
- **Överklaganden som handlar om formaliafel skall handläggas inom 1 månad.**
- **Maxtider för domstolarnas handläggning skall vara 3 månader. Följs upp årligen av till exempel Domstolsverket.**

- **Bygglov som ryms inom detaljplan och som kan anses vara en direkt följd av en nyligen framtagna detaljplan skall ej kunna överklagas. Överklagan kan i stället ske av beslut om detaljplan.**
- **Bygglov som ryms inom äldre detaljplan skall kunna överklagas endast om det går att påvisa negativt ekonomiskt värde på grannfastigheter eller påverkan på liv och hälsa.**
- **Överklagas bygglov som ryms inom detaljplanen skall detta avvisas.**
- **Statliga myndigheter skall inte kunna överklaga antagna detaljplaner. Rätten till att överklaga skall endast gälla om myndigheten är fastighetsägare och därmed sakägare.**

Miljöbalken och betydande miljöpåverkan

Kommunen skall i varje enskilt fall avgöra om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Förekomsten av skyddade arter har varit avgörande för bedömningen av betydande miljöpåverkan. När en bedömning sedan sker handlar det om just den enskilda detaljplanen. Det kan få till följd att projekt stoppas om det finns fladdermöss eller vattensalamandrar på en viss plats. Att det finns gott om dessa arter på andra platser är inte gott nog. Detta har blivit följden av rättspraxis och tolkningar.

Det finns många delar i miljöbalken som går stick i stäv med regler i plan- och bygglagen. Det finns också många regler i miljöbalken som är direkt motverkande till att bygga hållbara städer. Denna rapport tar upp en rad exempel på förändringar för att underlätta och effektivisera beslutsfattandet kring stadsbyggnadsfrågor. Ledtider är en viktig del. En genomgång av de hämmande regler som finns i miljöbalken kräver en egen rapport. Sammantaget kan dock konstateras att en utvärdering av reglernas tillämpning samt resultatet därav bör genomföras på samma sätt som föreslås i denna rapport för annan lagstiftning. En viktig aspekt som bör tillföras en sådan utvärdering är den samhällsekonomiska aspekten för olika beslut inom ramen för miljöbalken.

Förslag

- **Följ upp miljöbalkens påverkan på stadsbyggnadsprocesserna i samband med framtagandet av en ny stadsbyggnadslag.**

Kommunernas arbetssätt

Arbetsplanering

En återkommande synpunkt från företrädare för fastighetsbranschen är svårigheten att komma i kontakt med rätt person på kommunerna och så småningom med den handläggare som tilldelats ärendet. Ofta finns hänvisningar till gruppnummer eller telefontider. Det är inte ovanligt att fastighetsaktörer söker handläggare i både dagar och veckor utan att lyckas komma i kontakt med rätt person. En del av detta kan bero på en hög arbetsbelastning. Det är också ett sätt att kunna avsätta tid för att skriva fram ärenden. Som extern aktör innebär detta en stor frustration när det uppkommer. Läger man till sjukdagar, vård av sjukt barn och semester så kan många handläggare uppfattas som extremt otillgängliga. Här behöver kommuner idag blir mer tillgängliga och vid frånvaro eller vid hög arbetsbelastning måste det finnas ett backup-system för de berörda projekten och de aktörer som i slutändan betalar notan för arbetet.

En liknelse till kommunens verksamhet skulle kunna göras med ett privat konsultföretag som utlovat en tidplan och viss kompetens för att genomföra projektet. Är en konsult frånvarande under längre perioder behöver ersättare kallas in eller en delning av projektet göras mellan fler handläggare. En viktig del i arbetsledning för en konsultverksamhet handlar om att fördela ut timmarna på medarbetarna och följa upp så att tidplanen hålls. Därefter sker så klart en kvalitetssäkring. Alltför ofta blir följderna av stor frånvaro hos vissa medarbetare i kommunen att deras respektive projekt får uppskjutna tidplaner. Kommuner som inte redan idag arbetar med externa konsulter som kan utgöra backup bör göra det. De som inte har tillräckligt med backup bör försäkra sig om att ha det. För både planer och bygglov är det beställaren som betalar och förseningar är dyrt och kommer därutöver. Det är dock mycket problematiskt om ett projekt drabbas av nya handläggare gång på gång. Det fördröjer också processen, men än värre är att omtag sker i projekten när nya handläggare kommer in. För att förhindra detta behöver överlämningen mellan kommunens medarbetare säkras upp. Det som en handläggare sagt skall vara det som gäller även framåt om inte avvikelsen är till sökandes fördel. Att börja vända och vrida på en byggnad eller kapa en våning eller två om det inte har varit aktuellt tidigare skall inte få förekomma. Det bör stärkas upp genom att det stegvisa beslutsfattandet dokumenteras bättre, vilket gör det lättare för en ny handläggare att "läsa in sig" och på så sätt förhålla sig till det som redan gjorts och beslutats.

När det är ont om resurser är det också viktigt att förenkla arbetet och fokusera på det som är viktigt samt att fatta beslut snabbare.

Exempel

Under detaljplanearbetet i en kommun framkom att planhandläggaren hade ett pågående missbruk. Handläggaren erbjöds behandling på ett behandlingshem under 6 månader. Planarbetet lades på vänt utan att någon ny planhandläggare tog över. Byggaktören kunde inte göra något åt saken.

Utredningar

Behövs alla utredningar alltid? Det är en fråga som delvis är reglerad i lag, men också en fråga som enskilda handläggare har inflytande i. Många externa aktörer upplever ett tydligt handläggjarlotteri. Vissa handläggare är kända för att vara "smidiga". Andra handläggare är kända för att vara "nitiska". Skillnaden mellan dessa båda kan vara stor både tidsmässigt och kostnadsmissigt. Även i kommunerna vittnar man om att det i arbetet finns en tydlig överbyråkratisering. Det kan handla om utredningar som skall göras och även utredningar som granskar utredningar. Kommunerna känner sällan att arbetet kan vara "good enough" utan garderar sig ofta med hängslen och livrem. Beslut

fattas ofta i olika typer av grupper i stället för av enskilda tjänstemän. Det görs för att öka likvärdigheten, men för med sig längre ledtider då fler kalendrar skall samordnas. Här blir tydliga riktlinjer, checklistor och kollegialt stöd en viktig del i att inte överarbeta planansökningar eller bygglovsansökningar. Kommunen behöver inte ha svar på det som inte behövs. Eller som en cheftjänsteman uttryckte det ”Man gör mer än man borde men ingen tror att man gör mer än man ska”

Exempel

En typisk detaljplan kräver ofta följande:

<p><i>Vid samråd:</i></p> <p><i>Trafik- och verksamhetsbullenutredning</i></p> <p><i>PM Parkering och mobilitet</i></p> <p><i>Trafikutredning</i></p> <p><i>Skyfallsutredning</i></p> <p><i>Dagvattenutredning</i></p> <p><i>Ledningssamordning</i></p> <p><i>Trädinventering</i></p> <p><i>Historisk inventering av föroreningsituationen</i></p> <p><i>PM Geoteknik</i></p> <p><i>Detaljerad Riskanalys</i></p> <p><i>Ekologisk rådgivning</i></p> <p><i>Naturvärdesinventering</i></p> <p><i>Antikvariskt PM</i></p> <p><i>Solstudie</i></p> <p><i>Vibrationsutredning</i></p>	<p><i>Vid granskning:</i></p> <p><i>De flesta utredningarna skall uppdateras till granskning.</i></p> <p><i>Riskutredning fördjupad</i></p> <p><i>Miljötekniskmarkundersökning</i></p> <p><i>Hydrologiskmarkundersökning</i></p> <p><i>Markundersökning</i></p> <p><i>Naturvärdesinventering med</i></p> <p><i>artskyddsutredning och fågelinventering</i></p> <p><i>Fågelinventering</i></p> <p><i>Bullenutredning (rev.)</i></p> <p><i>Skyfall (rev.)</i></p> <p><i>Antikvariskt PM inkl kulturhistorisk miljö</i></p>
---	--

Kommunen behöver inventera om alla utredningar verkligen behövs. Det torde också vara skillnad om projektet ligger mitt i stan, i utkanten eller på landsbygden. Naturvärdesinventering i en stenstad torde vara mindre omfattande än i ett skärgårdslandskap. Idag betalar exploatören för utredningar som kommunen kräver eller beställer. En löpande avstämning mellan parterna kring utredningsbehovet bör alltid ske. Dessutom finns det stora möjligheter att återanvända redan gjorda utredningar inom vissa områden och till vissa delar. Det underlättar därför om exploatören får välja konsulter. Det är också rimligt att den som betalar har ett inflytande. Det är också ett bra sätt att minska ledtiderna då upphandlingsfrågor enligt lagen om offentlig upphandling, LOU, inte blir aktuella.

En genomgång av planbeskrivningar i Farsta visar att dessa sedan 1990-talet blivit betydligt mer omfattande. Från cirka 5 sidor till över 60 sidor. I dessa planbeskrivningar hänvisas numer också ofta till genomförda utredningar.

Rekrytering och kompetens

Många vittnar om utmaningen med att rekrytera och behålla duktiga medarbetare. Det är påtagligt att kraven på kunskapsnivån inom bland annat detaljplaner ökar och som påpekas i denna rapport innebär arbetet för en planhandläggare numera att projektleda olika särintressen, ta hänsyn till en rad olika lagstadgade krav, försöka uppfylla fastighetsägarens önskemål, hålla budget, samordna kommunens olika synpunkter och ta fram ett förslag som innehåller allt detta. Det framtagna förslaget är inte sällan en kompromiss som få egentligen är nöjda med. Det kan vara knepigt att hitta arbetsglädje i den uppgiften.

Många kommuner ställer som krav för stadsplanerare att man skall ha en examen inom arkitektur, vara landskapsarkitekt, planeringsarkitekt "eller motsvarande". För motsvarande inom bygglov är behovet ibland bredare och kan vara mer nischat beroende på vilken kompetens som behöver kompletteras. Till exempel byggnadsantikvarisk kompetens. Dock finns ofta ett antal skalkrav såsom godkänd examen inom arkitektur, samhällsplanering eller motsvarande. Goda kunskaper i PBL och tillämningen av lagstiftningen.

Arbetsuppgifterna är många, men inom bygglov har arbetsuppgifterna mer utvecklats till att bli en ren ja eller nej fråga. Stämmer bygglovet med den mer och mer detaljerade detaljplanen eller ej. Möjligheten till smärre avvikelser har genom rättspraxis gått från 10% till 1%. Det i sin tur innebär att få arkitekter söker sig till bygglov. Och eftersom många planhandläggare vet att det är kompetensbrist på bygglov vill de säkra upp att det blir som det var tänkt redan i detaljplaneprocessen. Det är ofta grunden för att detaljplaner blir detaljerade. Detta arbetssätt förstärker i sin tur svårigheten att rekrytera bygglovshandläggare. Det blir en ond cirkel när kommunens olika professioner inte litar på varandra. Det blir i slutändan ett högt pris att betala för den byggaktören som försöker få till ett bra projekt som kan hålla över tid.

I en del kommuner sker redan från start i tidiga skeden samarbeten mellan planavdelningen och bygglovsavdelningen. Då går arbetet smidigare. I de kommuner som bygglov "lottas ut" i takt med att de kommer in i systemet är denna samverkan ofta inte möjlig. Det sker efter ett utdraget detaljplanearbete. Det är en resursfråga. Bygglovshandläggarna är för få för att ett antal skall delta redan vid detaljplaneskedet som ofta ligger flera år innan i tiden.

Uppdraget som planhandläggare blir dock mer och mer komplicerat. Det som förväntas av en planhandläggare tillgodoses inte helt under utbildningen för de yrkesgrupper som anställs. Det rör sig om ren faktakunskap men även kunskap inom ekonomi, projektledning och ledarskap. Man lär sig inte heller vad det innebär att arbeta som tjänsteman inom en myndighet. Rapporten Bygg i Tid tar också upp detta som en utmaning för kommunerna. Detsamma gäller länsstyrelserna och en del statliga myndigheter. Kraven på samverkan och förmåga att jämka samman olika delar av samhällsbyggandet blir avgörande för slutresultatet. Det blir också avgörande för ledtiderna. Under viss tid har fokus också legat på bostadsbyggande. Idag vet vi att den hållbara staden även innehåller många andra delar för att bli attraktiv. Som planhandläggare skall man därför även kunna sätta enskilda projekt i förhållande till annat i omgivningen. En blandad stad innehåller många delar.

En vidareutbildning för samhällsbyggande ligger därför nära till hands. Det blir också ett positivt inslag för att kunna vidareutbilda sig och därmed avancera på arbetsplatsen och förhoppningsvis stanna under en längre tid. En certifierande utbildning har också till syfte att skapa möjligheten för minskade skillnader mellan olika handläggare.

Alla vill jobba hos attraktiva arbetsgivare. Det finns en rad föreningar, fackförbund, intresseorganisationer och formerade samarbeten som skulle kunna utnämna "Bästa stadsbyggnadskontoret i Sverige". Alla kommuner borde göra medarbetarundersökningar i syfte att förbättra sin konkurrenskraft gällande medarbetarna.

Goda exempel

De kommuner som lyckas bäst gällande ledtider, enligt det framtagna Nationellt Ledtidsindex, har låg personalomsättning, bred kompetens internt och slipper därför skicka externa remisser inom miljö, natur och kulturmiljö samt lyckas ha seniora medarbetare. Dessa olika kompetenser finns med från allra första början på möten som ligger före tidigt skede. En kommun kallar det "Möten för nya ärenden" och gäller förfrågningar från exploatören. På mötena finns personer med befogenheter att

fatta beslut inom sitt område. Temat på mötena som sker varannan vecka är "hur möjliggöra vi projektet". Även statliga myndigheter bjuds in i förekommande fall. Detta ger ett bra underlag inför beslut om planbesked även om det är resurskrävande.

Exploatören äger frågan om utredningarna som behövs. Det innebär att de kan använda de konsulter som de brukar arbeta med och som ofta känner bolaget. Delar av underlagen i utredningar kan återanvändas. Det blir också exploatören som ansvarar för delar av tidplanen.

För handläggaren finns tydliga handläggarrutiner och ett kollegialt stöd som inte behöver vara chefen.

Om möjligt slås politiska beslut ihop. Till exempel samråd och granskning. Genom en tydlig och aktiv delegationsordning kan många beslut fattas snabbare.

Gällande bygglov arbetar kommunen med mindre team där ett team enbart hanterar privatpersonsärenden, ett team hanterar företagsärenden, ett team hanterar ärenden där arkitektur- och kulturvärden är särskilt viktiga, ett team arbetar med tillsyn och ett team sköter all administration. Detta gör att handläggarna blir specialiserade i olika typer av ärenden och kundgrupper. Inom teamen och mellan alla teamen uppmuntras ett bra samarbete.

I en kommun sker tilldelning av ärenden varje vecka. Därmed blir inte ärenden liggande.

Digitalisering och AI innebär möjligheter till effektiviseringar och frigörande av tid för mer komplicerade bygglovsärenden.

I en kommun installerades nyligen roboten Lovisa som ger automatiserade bygglovsbeslut inom fem minuter. Ärendena gäller än så länge installationer av eldstad och installationer för vatten och avlopp. Efter en ändring i kommunallagen kan kommuner införa automatiserade beslut. Kommunen har gjort uppskattningen att varje ärende som roboten kan hantera sparar två timmar av tid för handläggaren. Roboten gör första delen av jobbet sedan behöver kommunens handläggare bara ge ett slutbesked.

Byggnadsnämnderna

Kommunens politiker består av lekmän. Det innebär att byggnadsnämnderna oftast består av personer som inte har sakkunskap inom PBL, Miljöbalken, fastighetsekonomi, etableringsstrategier, hur marknaden för olika typer av boende ser ut, var en butik lämpligen kan ligga utifrån ett kundperspektiv, hur en bordläggning kan påverka ekonomin i byggprojektet och så vidare. Av den anledningen blir många politiker ängsliga inför beslut som skulle kunna utmana till exempel en lagtolkning eller innebära en avvägning mellan olika intressen där olika uppfattningar finns. Ibland behövs helt enkelt ny praxis och det behöver drivas av någon. Det finns otaliga exempel där den politiska nämnden har möjligheter att gå i bräschen för att minska ledtider på ett sätt som inte tjänstemännen kan göra. Politiken kan genom beslut till exempel stretcha vad som är en mindre avvikelse i ett bygglovsärende. För många fastighetsägare är skillnaden mellan ett stretchat bygglov och en ny detaljplan avgörande för om ett projekt skall kunna genomföras eller inte. Tidsaspekten på de två besluten är 10 veckor eller upp till 5 år. De lokala politiska företrädarna behöver bli både modigare och få bättre kunskap. Politiska beslut i kommunen är en avvägning mellan olika intressen. Det är en viktig roll politiken har. På samma sätt som Landshövdingen.

Politiska beslut som av olika skäl går emot tjänstemännen författas ofta av nämndens ledamöter eller en politisk sekreterare i kommunen. Det kan innebära att osäkerheten kring argumentationen kring beslutet går att läsa in i det protokollförda beslutet. Detsamma kan även inträffa i ett tjänsteutlåtande. Det är inte ovanligt att det vid detaljplanebeslut eller bygglovsbeslut finns med

uttryck som medför att en överprövande instans inte har något val än att efterfråga det som nämns i beslutet. "Eventuellt skulle en naturinventering kunna visa annorlunda men".

De politiska ledningarna i kommunerna behöver också i större utsträckning sätta mål och följa upp dessa. I denna rapport föreslås till exempel införandet av en maxtid för detaljplaner på 18 månader. Alla planer som tar längre tid skall rapporteras och särskilt följas upp. Det krävs bara ett enkelt beslut i kommunfullmäktige eller i nämnden för att införa denna maxtid samt uppföljning av densamma.

Interna ledtider

Ledtiderna för ett ärende innehåller väldigt många veckor. Inför ett nämndmöte anser många kommuner att ett tjänsteärende skall vara klart 5 veckor innan nämnden trots att nämndens ledamöter får ärendet en vecka innan.

Kommunerna arbetar olika med delegationsordningar. Stora delar av detaljplanerna kan delegeras till byggnadsnämnden och behöver därför inte gå vidare till kommunfullmäktige. Det kan spara många månaders ledtid. Vissa har delegerat bygglov till handläggare och tar bara upp bygglov till byggnadsnämnden som innebär avslag. Beslut angående exploatering kan delegeras via beloppsgränser.

Förslag

- **Inför en kommunal serviceplikt. Vid negativa beslut om bygglov och planbesked skall kommunen erbjuda råd kring hur ansökan skall kunna beviljas.**
- **Alla kommuner skall tillsammans med branschföreträdare efter varje val sätta ihop en utbildning för att öka kunskapen för ledamöter i mark- och byggnadsnämnderna. Sveriges kommuner och regioner (SKR) ges i uppdrag att samordna/följa upp detta.**
- **Inom ramen för utbildningar behöver kommunens chefer få del av en manual "hur man ställer frågor till Länsstyrelsen" samt "hur man skriver tydliga beslut för att undvika tolkningsutrymme".**
- **Utbilda politiska sekreterare i beslutsformuleringar.**
- **Beslut skall vara tydliga i sin utformning och inte innehålla hänvisningar som kan tolkas som att ytterligare utredningar krävs.**
- **Initiera en certifierande utbildning för planhandläggare.**
- **Inför maxtider för detaljplaner på 18 månader.**
- **Anlita externa konsulter om så behövs för att hålla satta tidplaner.**
- **Påbörja digitaliseringen med hjälp av AI inom lovverksamheten.**
- **Arbeta aktivt med att minska de interna ledtiderna. Följs upp av revisorn.**
- **Se över delegationsordningar i syfte att öka antal ärenden som tas på delegation.**

- **Inventera löpande om alla utredningar verkligen behövs och tillämpa bästa-praxis internt så att standarden blir "minsta möjliga" avseende antal och omfång.**
- **Inför obligatoriska löpande avstämning med exploatören om utredningsbehovet och möjligheten att återanvända redan gjorda utredningar.**
- **Exploatören skall erbjudas att välja utredningskonsulter.**
- **Vid byte av handläggare inom en kommun gäller det arbete som påbörjats, om inte ändringar är till sökandes fördel.**
- **Uppmana fastighetsbranschen att utse bästa stadsbyggnadskontoret i Sverige årligen.**
- **Alla kommuner skall göra medarbetarundersökningar. Följs upp av Sveriges kommuner och regioner, SKR.**

Avgiftsfinansiering och incitament

Kommunernas verksamhet finansieras av skatteintäkter. Utöver det finansieras verksamheten inom bygg och fastigheter främst med avgifter, tomträttsavgälder och försäljningsintäkter. Det är den som söker ett lov eller en plan som står för kostnaderna. Detta gäller även stora delar av exploateringskostnaderna som uppstår i form av vägar och annan infrastruktur när en kommun planlägger för ny bebyggelse. Har exploatören nytta av investeringen kan kommunen lägga över kostnaden. Begräsningar finns för detta. (se under rubriken Särkrav)

Det finns en paradox mellan avgiftsfinansieringen och effektiviseringen av processer. Kortfattat kan man säga att kommunerna tjänar på att införa så många lovprocesser som möjligt. Varje avskaffad bygglovsansökan gör till exempel att intäkterna till kommunen minskar. Detsamma gäller detaljplanarbetet som faktureras löpande. Det finns inget incitament att arbeta effektivt.

En utmaning med att finna incitament är att inte lasta över kostnader för enskilda personers och företags detaljplaner och bygglov på skattekollektivet. Dock är det skattekollektivets ansvar att se till att kommunen sköts effektivt. Ineffektivt och onödigt arbete skall inte betalas av någon som inte orsakat det. Det är också ett politiskt ansvar att styra upp verksamheten. Därför är det rimligt att en kommun inte får ta betalt för arbete som görs efter 18 månader för de detaljplaner som inte fått dispens hos länsstyrelsen.

En morot i form av en positiv incitamentsstruktur bör också prövas.

Detaljplaner

Så länge detaljplaneprocesser pågår kan kommunen fakturera ut kostnaden enligt beslutad taxa. Denna taxa skiljer sig åt mellan olika kommuner. Vid projektets start gör kommunen en budget för framtagandet av planen. Där framgår inte alltid de enskilda momenten utan ofta presenteras budgeten som en klumpsumma. En specifikation av vad budgeten innehåller skall presenteras. Ofta lägger också kommunerna på ett "riskpåslag" eller "oförutsett". Fler exempel visar på att denna del är betydande. Till exempel upp till 30 %.

Exempel

En fastighetsutvecklare skulle i en kommun bygga ett stort antal bostäder. Kommunen presenterade en budgeterad plankostnad på 12 mkr. Den ifrågasattes av fastighetsutvecklaren. Kommunen återkom då och justerade den budgeterade kostnaden till 8 mkr med medskicket "prutat och klart". Fastighetsutvecklaren konstaterade att kostnaden motsvarade två planhandläggare på heltid i 5 år.

En kommun gav fastighetsutvecklaren i uppdrag att själva upphandla en viss utredning. Kommunen upphandlade själva en konsult för att ifrågasätta den av fastighetsutvecklaren upphandlade utredning. Båda utredningarna fakturerades fastighetsutvecklaren.

Förslag

- **Kommunerna skall detaljerat redovisa plankostnader både initialt i budgeten och löpande.**
- **Maxtiden blir 18 månader för framtagande av detaljplan. Dispens söks hos Länsstyrelsen.**
- **Kostnader som uppkommer efter 18 månader för detaljplaner som inte fått dispens får ej faktureras exploatören.**
- **Kommunen ges rätt att i taxesystemet införa bonustaxor. I de fall detaljplaner handläggs snabbare än 18 månader kan kommunen komma överens med exploatören om att få ta del av ett incitament. Detta belopp utbetalas när detaljplanen vunnit laga kraft och redovisas som en del av plankostnaden.**
- **Sökande skall kunna få ekonomisk kompensation av kommunen om detaljplanearbetet tar omotiverat lång tid.**
- **Riksrevisionen och Konkurrensverket ges i uppdrag att granska kommunernas taxesättning.**

Byggstarten

Ledtiderna slutar inte efter det att detaljplanen vunnit lagakraft. Ofta kommer kommunen då in genom sitt exploateringskontor/markkontor för att påbörja projekteringen av mark, gator, vatten, el och annat som kommunen ansvarar för. Även detta arbete präglas ofta av att saker får ta tid. Det upplevs som mycket frustrerande att efter år av väntan på en detaljplan även invänta byggstarten. Det innebär att kostnaderna fortsätter att ticka på.

Vissa kommuner skulle behöva upphandlingsstöd kring tidplaner och teknisk kompetens så att upphandlade entreprenörer får tajtare tidplaner att förhålla sig till. Ett exempel är att det kan ta 9-12 månader för exploateringskontoret/markkontoret att ta fram en systemhandling.

Behovet av samverkan mellan kommunens olika delar är stort. I huvudsak är det en ledningsfråga men också en upphandlingsfråga.

Exempel

I ett storstadsområde råder det stor brist på idrottsanläggningar. I ett nytt område som planeras för bostäder, arbetsplatser och skola planeras därför två stora sportanläggningar in efter markanvisning

till två privata aktörer. Efter detaljplaneprocessen skall projektering ske av marken inför respektive aktörs byggstart. Initialt planeras byggstarten för sportverksamheten två år efter detaljplaneprocessens avslut. Det visade sig vara ett önsketänkande. Efter genomgången tidplan för markarbeten läggs byggstarten sex år senare än den initialt planerade byggstarten. Kommunen presenterar följande tidplan:

År 1 – Rivning av vissa byggnader

År 2 – Förberedande entreprenader. Tillfällig väg byggs.

År 3 – Markförstärkningar

År 4 – Vägomläggning

År 5 – Dragning av huvudledningar

År 6 – Dragningar av vattenledningar i marken

År 7 – Första etappen av området kan byggstartas

År 8 – Andra etappen av området där idrottsanläggningarna ligger kan byggstartas

Den ena aktören som redan kontaktat hyresgäster i form av idrottsföreningar får problem med utlovad inflyttning. Tusentals idrottande invånare får vänta i ytterligare åtta år.

Förslag

- **Kommunen behöver en organisation som främjar samverkan mellan olika förvaltningar och bolag i de enskilda byggprojekten. Det skapar långa ledtider att "ta vid" när detaljplaneprocessen är avslutad.**
- **Kommunerna behöver arbeta med tajtare tidplaner och upphandlingar med tydliga incitament för entreprenörer att hålla tiderna.**

Statliga myndigheter

Statliga myndigheters påverkan på stadsbyggnadsprocesser är enorm. Ofta sätter statliga myndigheter det kommunala planmonopolet ur spel. Det är inte ovanligt att både kommuner och fastighetsutvecklare får se sig överkörda i slutskedet av en detaljplaneprocess. Detta trots att det under en detaljplaneprocess finns många möjligheter att påverka. Och som konstaterats i denna rapport är stadsbyggnadsprocesser ingen exakthet utan bör vara en avvägning mellan olika intressen. Många statliga myndigheter har fått rollen av särintressen för just deras uppdrag. Resultatet blir ett byråkratiskt tunnelseende. I lag har myndigheterna dessutom getts möjlighet att lägga in veton mot projekt. Detta gäller till exempel de myndigheter som fått i uppdrag att bevaka och slå vakt om Sveriges riksintressen. Det finns idag 12 myndigheter med ansvar för riksintressen - riksintressemyndigheter. Boverket har det övergripande ansvaret. Länsstyrelsen har i uppdrag att bevaka riksintressen och göra avvägningar.

Rennäringen	Sametinget
Yrkesfisket	Havs- och vattenmyndigheten
Naturvården	Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inom sina respektive ansvarsområden

Friluftslivet	Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten inom sina respektive ansvarsområden
Kulturmiljövården	Riksantikvarieämbetet
Fyndigheter av ämnen eller material	Sveriges geologiska undersökning
Anläggningar för industriell produktion	Tillväxtverket
Anläggningar för energiproduktion och energidistribution	Statens energimyndighet
Anläggningar för slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall	Strålsäkerhetsmyndigheten
Anläggningar för kommunikationer (trafikslagen)	Trafikverket
Anläggningar för kommunikationer (elektroniska)	Post- och telestyrelsen
Anläggningar för avfallshantering	Naturvårdsverket
Totalförsvarets anläggningar	Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap respektive ansvarsområden

Uppdragen för myndigheterna ser olika ut. Det brister dock i uppdraget att samverka med olika intressenter i en samhällsutvecklingsprocess. Det blir i stället ofta hård konfrontation. Detta är både ineffektivt och energikrävande. I denna rapport väljer jag att ta upp några av de myndigheter som enligt fastighetsbranschen är de mest problematiska. Trafikverket, Riksantikvarieämbetet och Lantmäteriet. Länsstyrelserna har ett särskilt kapitel.

Styrning och kompetens

Flera av de statliga myndigheterna har många olika uppdrag och bedriver en komplex verksamhet som medför att de är myndighetsutövare, beställare, sakägare, remissinstans, mm. Många av medarbetarna är experter inom sina respektive områden. Ledning av en så diversifierad verksamhet kräver även stor förståelse för samhällsbyggandet i övrigt. Svaret på frågan om hur mycket en generaldirektör verkligen styr verksamhet är högst varierande beroende på vem man frågar. Klart är dock att många saknar en tydlig erfarenhet av fastighetsbranschen och stadsbyggnadsfrågor. Många generaldirektörer rekryteras från andra myndigheter där de tidigare varit generaldirektörer. Det kan vara mycket klokt, men det kan också vara mindre bra då vissa myndigheter borde kräva erfarenheter från den bransch som myndigheten verkar inom. På så sätt kan man se frågor och svar från olika håll.

Detsamma gäller tillsättning av styrelseledamöter. Personer med erfarenheter från samhällsbyggnadsbranschen kan bidra med nya synsätt. Vikten av att följa upp samhällsekonomiska aspekter är en viktig del av styrelsearbetet.

Trafikverket

Under årens lopp har alla aktörer jag haft kontakt med pekat på Trafikverket som den myndighet som är mest problematisk när det gäller stadsbyggnadsprojekt och samverkan. Flera menar att myndigheten är den "absolut största bromsklossen" för stadsutveckling. Skulle man lägga ihop alla projekt som fördröjs eller stoppas på grund av Trafikverket skulle den totala kostnaden för dessa bli påtaglig. Frågan är om detta är det samhället önskat. Riksdagen har gett i uppdrag till Trafikverket att ansvara för vissa specifika saker. Det är utgångspunkten i myndighetens arbete. Det innebär också att

det internt på myndigheten skapas en kultur av att agera som ett särintresse i de delar som rör samhällsplaneringen. Vissa medarbetare anställs för att vara just experter inom vissa områden. Endast dessa områden får genomslag i en process som från de flesta andra parter bygger på pragmatism och ett givande och tagande. Det blir sällan resultatet i arbetet med Trafikverket. Eller som en högt uppsatt tjänsteman i en kommun sa: "Det är ingen idé att prata med Trafikverket när de bestämt sig. Det är bara att göra som de säger".

Bostäder i Albano

Planeringen för ett nytt Campus innehållande universitet/högskola och studentbostäder i Albano i Stockholm har pågått sedan början av 2000-talet. Mark har köpts och sålts, detaljplanprocesserna har varit många, vägar har stängts av och andra har byggts om. En naturlig del av ett knepigt projekt är samverkan. Trafikverket har varit en del av detta. Planerna innefattar idag ett attraktivt universitetsområde med 70 000 kvadratmeter nya universitetslokaler såsom föreläsningssalar, grupprum och studieplatser. På området finns även 1 000 nybyggda studentbostäder.

Under och över stora delar av Stockholm ringlar sig vägtunnlar. Södra länken, Norra länken, Essingeleden och Förbifart Stockholm för att nämna några. Så även under Albano.

Stockholms stad upplevde efterhand en mer och mer avvisande inställning från Trafikverket till att lämna tillstånd till nödvändiga åtgärder, för bland annat bostadsbebyggelse, inom vägtunnlarnas skyddszoner. Det gällde även inom det så kallade riskområdet, som ligger utanför tunnarnas skyddszon. Trafikverket anser sig ha rätt att neka åtgärder. Trafikverket hade dock ingen erinran mot den framtagna detaljplanen utan nekade i efterhand tillstånd som är avgörande för att genomföra detaljplanen. På så sätt har Trafikverket i lagen fått en vetorätt som de inte behöver stå till svars för.

Trafikverkets ändrade förhållningssätt sammanfaller med Trafikverkets beslut att anta nya riktlinjer Handläggning av ärenden som berör "skyddszon tunnlar", publiceringsdatum 2020-09-22. I samband med detta började Trafikverket att avfärda stadens försök att diskutera riktlinjerna och nya projekt.

Riktlinjerna anger hur Trafikverket avser hantera externa åtgärder som berör Trafikverkets driftsatta tunnlar och bergsanläggningar inklusive deras skyddszon. Här får man utgå ifrån att riktlinjerna har kommit fram i ett enda syfte: att slå vakt om det intresse som Trafikverket är ansvarigt för. För Trafikverket som myndighet är detta intresse det viktigaste samhällsintresset av alla.

Stockholms stad har framfört att dessa riktlinjer inte har stöd i lag utan står i strid med principer och grundläggande krav på legalitet, objektivitet och proportionalitet.

Stockholms stad överklagade Trafikverkets nekade tillstånd till Länsstyrelsen. Länsstyrelsen är den aktör som fått i uppdrag av staten att göra avvägningar mellan olika intressen. Länsstyrelsen gav kommunen rätt. Trafikverket överklagade då Länsstyrelsens beslut till regeringen.

Sakfrågan är om Trafikverket kan hävda att bebyggelsen över mark är en del av vägområdet och skyddszonen och att byggnationen i så fall behöver tillstånd enligt väglagen.

Den dåvarande regeringen gick på Trafikverkets linje och skickade tillbaka ärendet till Länsstyrelsen.

Svenska Bostäder, som i detta fall är ett kommunalt bolag, står all ekonomisk risk när Trafikverket tillämpar sin myndighetsutövning på ett icke förutsägbart sätt.

Nu efterlyser den politiska ledningen i Stockholms stad ett agerande från regeringen för att ändra Trafikverkets internt framtagna riktlinjer. I annat fall kan Trafikverket stoppa 10 000-tals bostäder i Stockholm.

I detta exempel överklagar Trafikverket Länsstyrelsens beslut, trots att Länsstyrelsen är en uttolkare av olika intressen och avvägningar. Speciellt när det gäller avvägningar kring riksintressen. Ett uppdrag som riksdag och regering har lagt på Länsstyrelsen.

Fanns någon konsekvensbeskrivning med i beslutet om nya riktlinjer för att underlätta sin egen verksamhet? Mycket tyder på att Trafikverket i ett försök att avlasta sin egen arbetstungda organisation inför generella riktlinjer i stället för att bedöma projekt för projekt. Detta arbetssätt har även påverkat riksintressepreciseringar för till exempel Östlig Förbindelse och därmed påverkat stora stadsutvecklingsprojekt såsom Värtahamnen, Frihamnen och Sickla. Med stora förseningar som följd.

Trafikverket och Värtahamnen

För exemplifieringens skull innehåller denna beskrivning endast en del av alla de utmaningar som området har i form av riksintressen, buller, miljö mm. Det innebär i sig att det inte bara är Trafikverkets agerande som ligger till grund för den uppstådda förseningen.

Redan under 2000 påbörjades planeringen av det stora stadsutvecklingsområdet Norra Djurgårdsstaden i Stockholm. Här skall det byggas omkring 12 000 nya bostäder och 35 000 arbetsplatser. En del av projektet är omdaning av det gamla hamnområdet. Under lång tid har Stockholms stad arbetat för att förbereda för en stadsutveckling på platsen. Den tunga containertrafiken har flyttat till Norvik. Värtapiren för passagerarfartyg har flyttats ut i vattnet för att frilägga mark för bebyggelse.

En viktig del av utformningen av stadsdelen Värtahamnen är att ta bort det spårrområde som utgör en barriär i området idag - Östra Värtan bangård. Här planeras för en boulevard. Spåret användes och hade en funktion under tiden då godshamnen var aktiv. Något som nu alltså inte är fallet när en ny stadsdel växer fram där hamnverksamheten tidigare bedrevs.

Arbetet med programsamråd för området gick av stapeln 2012. Därefter delades området in i tre detaljplaner för att underlätta för utvecklingen.

Under projektets gång framförde Trafikverket synpunkter. Kommunen valde i detta fall att försöka föra en dialog med myndigheten om det rimliga i synpunkterna, kapacitetsbehovet och stadens utveckling. Under samrådet för en av detaljplanerna 2017 inkom synpunkter från Trafikverket i skarpt läge. Trafikverket menade att denna bangård var ett riksintresse och skulle delar av spåret kunna läggas ned behövde kapaciteten ersättas. Detta hade framförts tidigare. Huruvida det fanns behov av kapaciteten var oklart. Kommunen var av en annan uppfattning. Men eftersom myndigheten har i uppdrag att slå vakt om riksintresset järnväg var detta inte en "avvägningsfråga" utan ett faktum för de inblandade byggaktörerna.

Beskeden från Trafikverket har delvis varierat under årens lopp och nyligen landat i att all kapacitet skall ersättas, inklusive den uppställningskapacitet som de befintliga spåren utgör. Kort sagt Trafikverket vill även ha en ny parkeringsplats för godsvagnar innan man säger ja till den nya detaljplanen i Värtahamnen. En förutsättning för detta är att det finns fastställda järnvägsplaner för den nya uppställningsplatsen samt för ombyggnader av intilliggande bangård. Spåren behöver vara utbyggda innan bangården i Värtahamnsområdet kan rivas. Eftersom Trafikverkets förberedande arbete och järnvägsplanarbetet kan ta upp emot 6 år innebär detta ställningstagande att det kan ta ytterligare minst 6 år för ett fortsatt byggande av den nya stadsdelen Värtahamnen.

Då planerna för stadsdelen funnits sedan 2000 och programsamrådet skedde 2012 borde Trafikverket och kommunen ha formaliserat sin samverkan tidigare i processen och i samarbete med andra

aktörer lyft frågan om behovet för de parkerade godsvagnarna. Det hade också varit rimligt att diskutera igenom behovet av kapaciteten. Troligen hade kommunen då kunnat arbeta parallellt med de olika detaljplanerna i stället för att vara tvungen att lägga delar av utvecklingen på vänt.

En annan pusselbit i detta är frågan kring framtagandet av järnvägsplaner. I det aktuella fallet tar det två år för Trafikverket att starta upp en järnvägsplan. Skälet till detta sägs vara egna kravdokument, kravställande specialister, beslut med mera. För kommunen och byggaktörerna är insynen i denna process i princip obefintlig. Det finns också en stor otydlighet när det eventuellt gäller nya förutsättningar. Det gör att parterna i detta projekt har svårt att lita på varandras tidplaner. I denna rapport finns återgivet reflektioner över hur kommuner jobbar med tidplaner och att det finns en kultur som innebär att det är okej att saker tar tid. Denna kultur präglar även interna processer hos de statliga myndigheterna – i detta fall Trafikverket. Tid är helt enkelt inte pengar. Troligen skulle detta arbete kunna ske annorlunda. Bland annat genom att släppa in de externa byggaktörerna i dialogen och samverkan. Genom ökad transparens även i myndighetsarbetet kan arbetsprocesser och erfarenhetsutbyte ligga till grund för förbättringar. I de fall där kommuner och Trafikverket har en pågående samverkan är sällan de olika byggaktörerna, som står för notan, med. Detta är en stor brist.

I fallet med Värtahamnen är bristen på möjligheten till avvägningar påtaglig. Kommunen förväntas bara genomföra det som Trafikverket meddelar. Det finns så att säga inget att sätta emot. Huruvida det blir en attraktiv stad med Trafikverkets "lösning" har inte varit i fokus. Det är ju dock kommunens ansvar och här stod man ohörda. Hade kommunen bara accepterat Trafikverkets synsätt så hade förmodligen tidplanen sett annorlunda ut. Trafikverket i sin tur har dock ändrat sin inriktning och de egna interna processerna just i detta fall, vilket har inneburit en uppskattad försening för stadsdelsbygget på cirka 5 år. Den ursprungliga tidplanen för en färdig järnvägsplan var tidigare runt 2023. Nu kommunicerar Trafikverket att den är klar 2028.

Möjligheten att planera vidare med annan indelning av området pågår i dagsläget från kommunen och byggaktörernas sida. Det är ett sätt att rädda lite av den förlorade tiden.

Evidens har tittat särskilt på utvecklingen i Värtahamnen och gjorde 2021 en beräkning på hur mycket förseningar av stadsutvecklingsprojekt som detta kostar samhällsekonomiskt. Efter en gedigen genomgång av bygggrätter, priser och hyresnivåer kom rapporten fram till att varje års försening innebär ungefär en merkostnad på 1 miljard kronor. Det innebär till exempel för just denna stadsdel i dagsläget en merkostnad på över 7 miljarder kronor.

Trafikverket och Sundbybergs utveckling

Trafikverket planerar sedan många år för ökad kapaciteten på Mälarbanan genom att addera in ytterligare spår. Detta innebär en stor förändring och breddning av spårområdet på platser där spåret idag går. En sådan plats är genom Sundbybergs stadskärna. Sundbyberg är till ytan en liten kommun där stora delar av bebyggelsen ligger tätt in på spåren. Beskedet om en breddning av spåren ledde till ett intensivt arbete att få till en lösning med att gräva ned spåren. 2013 fattade kommunen ett beslut om medfinansieringsavtal med Trafikverket för att få tillstånd en tunnellsökning genom centrala Sundbyberg. 2013 påbörjades detaljplanearbetet och 2016 fanns ett planprogram för området. Området omfattar fyra detaljplaner för att kunna arbeta i etapper. Parallellt med detaljplanearbetet pågår samtidigt framtagandet av en järnvägsplan som hanteras av Trafikverket. Trafikverket har sedan 2019, inför bygget av tillfälligt spår och tunneln, utfört förberedande arbeten i centrala Sundbyberg. Det har bland annat inneburit rivningar av fastigheter och ledningsomläggningar, från under mark till ovan. Trafikverket lämnade i april 2023, besked om en paus av alla större arbeten med Mälarbanan i Solna och Sundbyberg till 2028. Det innebär att arbetet med tillfälligt spår och tunnel, skjuts fram till dess. I dagsläget har Trafikverket inte kunnat ge besked om en närmare tidplan.

I detta stora arbete finns många intressenter och byggaktörer som lagt ned både tid och pengar på projektet. Trafikverket avbröt upphandlingar för mångmiljardbelopp som flera stora entreprenörer redan hade räknat på. Trafikverket menar att det är kommunerna som inte har alla avtal och tillstånd på plats. Hela Sundbybergs stadsutveckling läggs nu på is innebärande ett stopp för att få till tusentals bostäder och kontorsplatser. Den samhällsekonomiska kostnader är enorm. Se likheter med projektet i Värtahamnen.

Trafikverket och konsultativ verksamhet

En ifrågasatt del av Trafikverket är dess frånvaro i tidiga skeden. Det finns helt enkelt otaliga exempel på projekt där Trafikverket kommit in i slutet av en långt gången process, ofta flera år, och avstyrkt hela förslag till byggnation.

Trafikverket har idag inget konsultativt uppdrag. Det innebär att myndigheten bara har i uppdrag att säga ja eller nej när det finns ett projekt att ta ställning till. Detta arbetssätt går stick i stäv mot dagens alltmer komplexa stadsbyggnadsprojekt som kräver tidig samverkan, vilket alla vittnar om är den absolut viktigaste framgångsfaktorn för att kapa ledtider. I praktiken innebär det att alla andra aktörer i ett stort stadsutvecklingsprojekt ibland under flera år i en pågående planprocess träffas, identifierar problem, hittar lösningar på problem och konstruktivt gör avvägningar. När detaljplanen sedan är ute för samråd och till slut granskning kommer Trafikverkets ja eller nej till projektet. Detta är en samhällsekonomisk härdsmalta.

I dialog med handläggare på Trafikverket är de tydliga – de har inte något konsultuppdrag. På Trafikverkets hemsida kan man läsa:

”Trafikverkets ambition är att aktivt och konstruktivt delta i den kommunala planeringens tidiga skeden, och därmed skapa förutsättningar för att lösa avgörande frågor för det fortsatta planarbetet. Trafikverket vill delta i dialogen så snart det väcks en fråga som påverkar samhällsstrukturen och därmed transportsystemet.

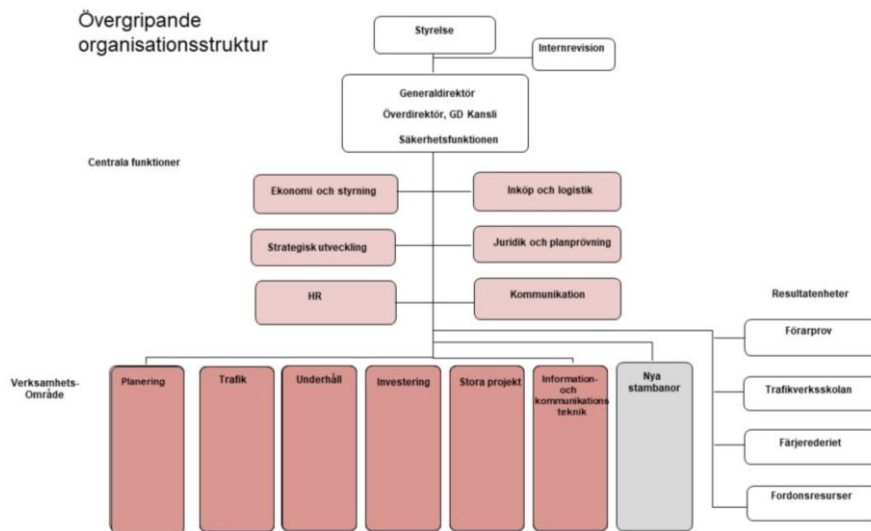
Samarbete i tidiga skeden är alltid att föredra framför granskning av färdiga förslag. Om berörda aktörer känner till varandras roller och uppgifter kan man ömsesidigt efterfråga och initiera samarbete vid rätt tillfällen. Självklart måste utfallet av de informella processerna inordnas i det formella förfarandet i varje planärende.”

För att åstadkomma denna dialog behöver kommunerna teckna överenskommelser med Trafikverket om hur samverkan skall ske. Man kan ställa sig frågan varför en överenskommelse alls skall behövas. Det torde vara en självklarhet att Trafikverket som statlig myndighet och viktig aktör i vissa projekt deltar i det operativa arbetet under den tid som krävs för att ett projekt skall bli av. Det i sin tur innebär att de som deltar i arbetet under hand kommer med kreativa lösningar som bäddar för att underlätta genomförandet. Så går det till när alla andra samhällsbyggare samverkar. Det är därför också av stor vikt att Trafikverkets uppdrag blir bredare än att slå vakt om riksintresset. Det handlar om att konstruktivt lösa utmaningar som riksintresset för med sig.

Drivkraften för många projekt ligger hos byggaktören. Det kommer därför att få stor betydelse om Trafikverket även blir mer tillgänglig för de fastighetsbolag och fastighetsutvecklare som utformar de olika projekten. Det är inte alltför ovanligt att kommuner som samverkar med Trafikverket nekar möjligheten för de privata byggherrarna att delta på samverkansmöten. Vissa kommuner vill ”äga processen” och ”inte äventyra dialogen med Trafikverket”. Detta är ett felaktigt synsätt på hur lyckade samverkansprojekt går framåt.

Trafikverkets uppdrag och styrning

Trafik i form av vägar och järnvägar är bara en av många ingredienser i bygget av städer. När en statlig myndighet får ett specifikt uppdrag som fundamentalt påverkar alla andra delar i byggandet av städer utan någon motvikt så blir resultatet därefter. Trafikverket har många olika uppdrag och myndigheten har 10 000 anställda inom 150 olika yrkeskategorier. Myndigheten är också både riksintressemyndighet samt ägare av infrastruktur. Detta är två helt skilda uppdrag.



Den politiska styrningen av myndigheter i Sverige sker genom regleringsbrev, instruktioner, särskilda uppdrag och myndighetsdialog. Tydlighet krävs i alla dessa delar avseende Trafikverket och dess roll som samhällsbyggare. Det bör därför tydliggöras att Trafikverket har ett uppdrag att tidigt samverka och bidra i samhällsbyggnadsprocesser på ett mer tydligt sätt än idag. Det skall ske på projektnivå och det kommer att innebära att tid avsätts för detta och kompetens för samverkan utvecklas. Vad som framkommit är att det pågår ett utvecklingsarbete för att utbilda medarbetare i organisationen hur man samverkar. Det är utöver en styrningsfråga även en kultur- och managementfråga.

För många år sedan var Skatteverket en mycket kritiserad myndighet, som få hade något gott att säga om. Att ge råd till privatpersoner och företag för att kunna göra rätt var inte deras primära uppdrag. En förändringsresa genomfördes. "Från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet" är en bok som beskriver hur Skatteverket har arbetat för att förbättra sitt bemötande för att nå ett ökat förtroende. Boken är skriven av Anders Stridh och Lennart Wittberg, som båda har jobbat länge på Skatteverket och aktivt deltagit i förändringsprocessen. Detta vore ett naturligt nästa steg för Trafikverket.

Exempel på uppdrag som kan fördelas

I en kommun i Stockholmsregionen går en väg genom samhället. Utefter vägen finns många bostäder. Ett nytt område planerades och i denna etapp finns 700 bostäder. Under planskedet kom inga besked till byggherren som tydde på att det var något problem för Trafikverket. Trafikverket framförde dock redan i programskedet att de sökte dialog med kommunen om projektet. Detta följdes inte upp av varken kommunen eller Trafikverket. I slutskedet på planprocessen involverades myndigheten och synpunkterna som kom fram bidrog till en försening på 1 år. Totala tiden för detaljplanen blev cirka 5 år. Hade synpunkterna arbetats in under hand hade en försening kunnat undvikas. Detta är ibland fallet då Trafikverket jobbar med olika konsulter som kommer och går. Efter till exempel en förnyad

upphandling behöver alla konsulter bytas ut och det påverkar både inskickade synpunkter, kontinuiteten samt tiden.

Ovan hade helt kunnat undvikas om kommunen var ansvarig för vägen.

Trafikverkets ansvar för vissa vägar bör ses över. En del vägar i Sverige kan flyttas över till kommunerna och därmed får kommunerna ett ökat inflytande samt en mer effektiv process kring utvecklingen av desamma.

Riksantikvarieämbetet

Riksantikvarieämbetet är en expertmyndighet som enligt sin instruktion har den nationella uppsikten över frågor om kulturmiljöer. Under planprocessen är det länsstyrelsen som skall bevaka statliga intressen och verka för att riksintressen tillgodoses. Länsstyrelsen förväntas ha tillgång till den särskilda sakkunskap som behövs genom sitt ansvar att bevaka frågor om bland annat kulturmiljö. Det är också länsstyrelsen som har i uppdrag att överpröva kommunens beslut, om ett riksintresse inte tillgodoses, i det fattade beslutet.

Exempel

I ett uppmärksammat detaljplaneärende gällande utbyggnad av nöjesparken Gröna Lund i Stockholm valde mark- och miljödomstolen att underkänna länsstyrelsens bedömning av riksintressen.

Följande kan läsas i mark- och miljööverdomstolens domskäl:

*”I praxis har betonats att det i första hand är länsstyrelsen, och inte kommunen eller enskilda parter, som ska bedöma frågan om en åtgärd innebär skada på ett riksintresse. Ofta saknas det skäl för överprövande myndigheter att frångå länsstyrelsens bedömning, men **det finns inte något hinder mot att domstolen gör en annan bedömning än länsstyrelsen**, t.ex. om underlaget är bristfälligt (se rättsfallen MOD 2013:47 och MOD 2014:12).*

Det finns inte heller något hinder för en domstol att inhämta yttrande från Riksantikvarieämbetet, i egenskap av expertmyndighet när det gäller kulturmiljöfrågor, i de fall det bedöms finnas ett behov av det och ett sådant yttrande kan omfatta även frågor om Nationalstadsparken även om det alltså i första hand är länsstyrelsens uppgift att ha uppsikt över detta riksintresse.”

Riksantikvarieämbetets inlaga gjorde att mark- och miljödomstolen ändrade Stockholms stads beslut och Länsstyrelsens bedömning. Något som sedan mark- och miljööverdomstolen i sin tur ändrade och fastställde Stockholms stads ursprungliga detaljplanebeslut.

Ett annat uppmärksammat fall är omdaning av kvartererna kring Stureplan.

Fastighetsägaren fick planbesked 2014. Riksantikvarieämbetet valde 2017 att avstå från att yttra sig, utan hänvisade till Länsstyrelsen. Detaljplanen antogs i kommunfullmäktige i januari 2020. Planen överklagades av bland andra Samfundet St Erik som begärde att Riksantikvarieämbetet skulle yttra sig i domstolsprocessen. Mark- och miljödomstolen avlog överklagan. Prövningstillstånd beviljades till Mark- och miljööverdomstolen som i sin tur begärde remissyttrande från Riksantikvarieämbetet. Vid denna förfrågan yttrar sig myndigheten negativt om detaljplanen utifrån riksintresset för kulturmiljövård. Domstolen fastställer ändå detaljplanen i maj 2022 och går därmed emot yttrandet. Vad som hände på Riksantikvarieämbetet mellan 2017 och 2022 är oklart mer än att handläggaren som bedömde frågan var en annan.

Det kan knappast anses som en önskvärd utveckling att den statliga myndighet som har tilldelats uppdraget att göra avvägningar av olika intressen och riksintressen i slutändan kan åsidosättas av en av de statliga myndigheterna som ingår i denna avvägning. I fallet med Gröna Lund hade det rimliga varit för domstolen att vända sig till Länsstyrelsen för att få ett förtydligande kring frågan om avvägning. Domstolarna är inte den instans där avvägningar ska ske.

I fallet med Sturekvarteren hade Riksantikvarieämbetet redan lämnat sin syn på ärendet genom att avstå och hänvisa till Länsstyrelsen. Hur skall en verksamhetsutövare eller en byggaktör kunna förutse utkomsten av ett beslut när statens olika aktörer agerar olika vid olika tillfällen under en utsträckt tid?

I flera fall förekommer viss persongemenskap kring överklaganden samt expertyttranden. Både handläggare på länsstyrelsen och experter på t ex Riksantikvarieämbetet är medlemmar i olika intresseorganisationer som överklagar beslut.

Statliga myndigheter och riksintressen i nyligen framlagt utredning

I september 2023 presenterade utredaren Lena Erixon en förstudie om nationell fysisk planering. Uppdraget redovisades i Nationell fysisk planering, Ds 2023:28.

I denna utredning kan man bland annat läsa:

”Kartläggningen visar att kunskapen om tillämpningen av riksintressesystemet idag verkar vara relativt begränsad. Det har i flera fall skett en glidning i synen på vad ett riksintresse är, från att vara rumsligt bundna anspråk till att vara viktiga verksamheter. Kartläggningen lyfter också flera exempel på att motiven för utpekandena går utanför den initiala räckvidden riksintressena har i hushållningsbestämmelserna. Exempel på detta är att en del riksintresseområden också har fått ett influensområde som ska beaktas, något som det inte går att hitta lagstöd för.”

Erixon fortsätter:

”Riksintressen avsågs från början vara områden av stor betydelse i ett nationellt perspektiv utifrån politiska beslut om områden och sektorer av särskilt intresse. I dag tycks begreppet riksintresse snarare användas om områden av vikt för en myndighetsverksamhet. Ett annat begrepp som blivit aktuellt på senare tid är anläggning av riksintresse. Även här har begreppet riksintresse och vad som ryms i begreppet förändrats över tid. En anläggning kan inte vara av riksintresse. Riksintressen är ett areellt anspråk kopplat till mark- och vattenområden för resurshushållning. I fråga om anläggningar så är det mark- och vattenområden med särskilda förutsättningar för en specifik anläggning som ska skyddas – inte anläggningen i sig eller dess verksamhet. Om en verksamhet inom ett område av riksintresse lägger ner sin verksamhet kvarstår riksintresset till dess att riksintressemyndigheten tar beslut om att ett område inte längre behövs för samhällets funktion.

På samma sätt omfattar riksintressen mark- och vattenområden, inte funktioner eller verksamheter. För att ett område ska uppfylla uppsatta kriterier vid urvalet kan och bör det utgå från kontinuitet och sammanhang, exempelvis utifrån dess funktion i samhället. Det är dock inte anläggningens funktion i sig eller verksamheten som är av riksintresse; det är området som anläggningen, verksamheten och värdet finns inom. En riksintressemyndighet ska dessutom utgå ifrån sin kunskap om det allmännas intresse med betydelse i det nationella perspektiv de företräder, inte sin egen verksamhet. Vidare finns det en bild av att det är riksintressemyndigheten som avgör vad som är skada på riksintresse i planärenden. Detta stämmer inte, utan det är länsstyrelsens uppgift att avgöra. Det är också länsstyrelsens uppgift att bedöma samhällsnytta och väga in eventuell samhällsekonomi i sitt beslut. Riksintressemyndigheten ska enbart förse länsstyrelser med underlag – underlag som också kan nyttjas av kommuner och exploatörer för bedömningar.”

Lantmäteriet

Lantmäteriet har en viktig uppgift då myndigheten bland annat ansvarar för fastighetsbildning. I Sverige finns en statlig lantmäterimyndighet samt ett antal kommunala lantmäterimyndigheter. Regeringen har gett 39 kommuner tillstånd att inrätta en lantmäterimyndighet. Dessa lantmäterimyndigheter ansvarar med vissa undantag för samma verksamhet som Lantmäteriet inom fastighetsbildningen, men inom den egna kommunens gränser. Statlig lantmäterimyndighet ansvarar för fastighetsbildningen i de 251 kommuner som inte har kommunal lantmäterimyndighet.

Under de senaste åren har väntetiderna som uppstår på lantmäterimyndigheterna uppmärksammas. Myndigheten har vid flera tillfällen fått i uppdrag att minska handläggningstiderna och även fått kritik av Riksrevisorn. Det råder dessutom stora skillnader beroende på var i landet de verkar. Avgifterna är oförutsägbara för de som söker.

Tidigare regeringar har gett lantmäteriet i uppdrag att minska handläggningstiderna rörande fastighetsbildningsverksamheten. Målet var 40 veckors handläggningstid.

Inte så mycket tyder på att detta har lyckats. I stället har handläggningstiderna ökat. Uppgifter visar att genomsnittstiden i delar av Sverige ligger kring 60 veckor. Det finns dock stora regionala skillnader. Det beror också på vad fastighetsbildningen avser. För vissa ärenden är det 130 veckors handläggningstid. Myndigheten döljer inte heller att det alltid förekommer kötid innan ärendet fördelats på handläggare. Vanligt är kötiden minst 3-6 månader. (12-24 veckor)

En del enklare fastighetsbildningar torde kunna hanteras digitalt. Jämför med roboten som beviljar bygglov.

En kommunal lantmäterimyndighet kan idag bara handlägga ärenden inom den egna kommunen. Genom att tillåta kommunala lantmäterimyndigheter att handlägga ärenden i andra kommuner skulle en kommun som vid en given tidpunkt har få ärenden kunna avlasta en annan, det skulle möjliggöra ett bättre resursutnyttjande och därmed kortare handläggningstider.

Vid köp av del av fastighet, vilket är vanligt förekommande med svenska kommuner som säljare, krävs att ansökan om fastighetsbildning sker senast sex månader efter undertecknandet av köpehandlingen. I ett försök att "minska handläggningstiden" kräver Lantmäteriet numera även ett max sex månader gammalt köpeavtal för att genomföra fastighetsbildning. Tidigare kunde parterna inkomma med ansökan om fastighetsbildning och låta handläggningen vila och därefter kunde förrättningen genomföras när byggherre och kommun var överens om att det var dags. Eftersom det ofta tar ett par år innan produktionen är i gång måste köpeavtalet förnyas var femte månad för att vara "aktuellt". På så sätt minskade antalet liggande ärenden på Lantmäteriet, men det skapade mer byråkrati på andra håll.

Exempel

De nya kraven har inneburit förnyade köpeavtal – tilläggsavtal i ett stadsutvecklingsområde i en av Sveriges storstäder. Bara i den första etappen rör det sig om cirka 70 tilläggsavtal som kommunen måste administrera för att statistiken på Lantmäteriet skall förbättras"

I ett flertal ärenden återges att lantmäteriets handläggare sedan en tid arbetar i grupp. Det innebär att beslut fattas gemensamt av en grupp handläggare. Förklaringen är att öka rättssäkerheten. Detta för ofta med sig att fler än en lantmätare skall ut på plats, vilket i sin tur ofta fördröjer ärendet. Lantmäterimyndigheten arbetar per timme, vilket således innebär högre kostnader – oavsett vem som betalar.

Förslag

- Kravspecifikationen vid tillsättandet av generaldirektörer bör innehålla branschfarenhet från den del av branschen som myndigheten skall samverka med och verka inom.
- Tillsättandet av styrelseledamöter bör ske genom att få fler olika erfarenheter och kompetenser i styrelsen.
- Departementens regleringsbrev, instruktioner, särskilda uppdrag och myndighetsdialoger till Riksintressemyndigheter skall innehålla tydliga uppdrag om tidig samverkan och uppdrag att se till helheten i samhällsbyggnadsprocesser.
- Statliga myndigheter skall få uppdrag att samverka med varandra i syfte att lösa uppstådda gränsdragningsproblem eller motstridiga synpunkter. T ex ett generaldirektörsråd. Befogenhet att agera måste präglade samverkan.
- Statliga myndigheter skall skicka interna riktlinjer som får stor påverkan på remiss till externa parter och genomföra konsekvensbeskrivningar vid förändring av riktlinjer.
- Riksintressemyndigheter skall ej överklaga andra riksintressemyndigheters beslut.
- Riksintressemyndigheter skall ej överklaga Länsstyrelsens beslut rörande riksintressefrågor så länge Länsstyrelsen har uppdraget att göra avvägningar mellan riksintressen och andra intressen.
- Förtydliga jävsreglerna för anställda inom statliga myndigheter.

Förslag Trafikverket

- Trafikverket får i uppdrag att uppskatta de samhällsekonomiska effekterna på sina beslut.
- Instruktionen från departementet behöver innehålla direktiv om hur och när Trafikverket skall vara med i stadsbyggnadsprocesser. Det skall ske i tidigt skede samt i aktiv dialog kring både generell planering och i specifika projekt.
- Kommuner åläggs att samverka tillsammans med byggaktörer och Trafikverket. Inte som nu stänga ute de privata byggaktörerna som berörs och som står den ekonomiska risken.
- Trafikverket får ett utökat uppdrag genom att aktivt ge råd i samhällsbyggnadsprojekt. Det är en del av ett aktivt myndighetsutövande att verka konsultativt åt både kommuner och privata byggaktörer.
- Trafikverket ges i uppdrag att inventera vilka vägar som kan föras över till kommunens ansvar och de ekonomiska följderna därav.

- Trafikverket har en skyldighet att fatta enskilda beslut baserat på just det speciella fallet. Generella riktlinjer främjar inte stadsutveckling då stadsbyggnad inte är en exakthet utan en avvägning mellan flera intressen.
- Trafikverket bör få i uppdrag att göra en förändringsresa likt den som Skatteverket genomfört.

Förslag Riksantikvarieämbetet

- Riksantikvarieämbetets uppdrag att lämna expertyttranden till domstolar som en del i bedömningen av riksintresset kulturmiljö upphör. Länsstyrelserna har redan uppdraget att bedöma en åtgärd inom riksintresset. Att ge en av myndigheterna som bevakar ett av riksintressena extra talerätt i rättsprocesser snedvrider möjligheten till en nyanserad bedömning.

Förslag Lantmäterimyndigheten

- Tider för ärendehantering behöver följas upp kontinuerligt, liksom följderna för andra offentliga aktörer.
- Förstärk tillfälligt myndigheterna med konsulter för att arbeta bort kön. Kan göras i tilläggsbudgeten och innehålla extra pengar. Jämför "kömiljarden" i sjukvården.
- Inför ett mått på antal beslutade fastighetsbildningar samt antal nya ansökningar. Jämnvikt bör råda.
- Inför fler kommunala lantmäterimyndigheter.
- Låt de kommunala lantmäterimyndigheterna verka utanför sitt geografiska område i mån av tid.
- Inför en lantmäteriförrättningsgaranti. Om den ansvariga lantmäterimyndigheten inte kan handlägga ärendet inom 40 veckor kan beställaren begära att ärendet handläggs av en annan lantmäterimyndighet.
- Digitalisera delar av verksamheten.

Länsstyrelsen

Det är kommunerna genom sitt planmonopol som i lagstiftning getts ansvar för att planlägga sina mark- och vattenområden. Hänsyn skall tas till natur, kultur, miljö och klimat. Länsstyrelsen har getts en roll att utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen. Många aktörer uppfattar därför Länsstyrelsens uppdrag och arbetssätt som en aktör som överprövar kommunernas planmonopol.

Länsstyrelsens verksamhet styrs bland annat av Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion. Där kan man läsa följande:

"2 § Länsstyrelsen ska

1. verka för att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar,

2. utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser,

3. främja länets utveckling och noga följa tillståndet i länet samt underrätta regeringen om dels det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om, dels händelser som inträffat i länet,

4. inom sin verksamhet främja samverkan mellan kommuner, regioner, statliga myndigheter och andra relevanta aktörer i länet,

5. ansvara för de tillsynsuppgifter som riksdagen eller regeringen har ålagt den, och

6. vid behov bistå regeringen och Regeringskansliet inom länet. Förordning (2023:77).

3 § Länsstyrelsen har uppgifter i fråga om

1. de allmänna valen,

2. livsmedelskontroll, djurskydd, allmänna veterinära frågor samt ledning och samordning av åtgärder mot djursjukdomar,

3. regional tillväxt,

4. infrastrukturplanering,

5. hållbar samhällsplanering och boende,

6. energi och klimat,

7. kulturmiljö,

8. skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap,

9. naturvård, samt miljö- och hälsoskydd,

10. lantbruk och landsbygd,

11. fiske,

12. folkhälsa,

13. jämställdhet, och

14. integration.”

För att kunna fullfölja sina uppdrag behöver därför länsstyrelsen rekrytera en rad specialister inom respektive områden. Dessa är sedan ansvariga för att svara på remisser som kommer från kommunerna avseende bland annat detaljplaner. Det sker också kontakter mellan länsstyrelsen och kommunerna både formellt och informellt löpande. Eftersom länsstyrelsens synpunkter ofta är avgörande för kommunernas fysiska planering är det också vanligt förekommande att kommunernas företrädare skickar underhandsfrågor till enskilda handläggare. Det kan röra sig om frågor kring om en byggnad kan anses vara av högt kulturvärde och i så fall vilket riksintresse som skall gå före ett annat. Det vill säga en av länsstyrelsernas i detta sammanhang viktigaste uppdrag. Det kan också handla om att enskilda handläggare i en kommun känner en viss osäkerhet och därför vänder sig till

länsstyrelsen för att få en sakupplysning. Detta är ett arbetssätt som troligen är upprinnelsen till många problem. Det grundar sig i att som man frågar får man svar. Vänder man sig till en expert inom kulturmiljö eller naturvård får man svar därefter. Är frågan "är denna byggnad bevarandevärd?" och svaret blir jakande lutar sig kommunen på detta svar. Dessa svar ligger sedan ofta till grund för hur kommunen agerar gentemot en fastighetsutvecklare. I dialog framförs att "vi måste göra så här eftersom länsstyrelsen säger det".

Alltför ofta blir det som en enskild expert inom ett specifikt område har framfört i tidiga skeden det som uppfattas som länsstyrelsens uppfattning. Det går stick i stäv med länsstyrelsens uppdrag att "samordna" olika samhällsintressen. Svaret från den enskilda handläggaren på länsstyrelsen är inte en avvägning utan en expertinlaga från ett av flera expertområden. En formell avvägning mellan olika intressen sker ofta längre upp i organisationen. Om avvägningen mellan olika intressen aldrig kommer upp på rätt nivå hos länsstyrelsen kommer en korrekt avvägning inte att kunna ske. Kommunen utformar i stället den enskilda detaljplanen utefter vad en av experterna inom ett av länsstyrelsens ansvarsområden har sagt. Det innebär ofta en slagsida i stadsbyggnadsfrågor.

Landshövdingen

Länsstyrelserna leds av en Landshövding som ofta har en avgörande betydelse för hur just den länsstyrelsen arbetar och vilka avvägningar som görs. Länsstyrelsen är en enrådsmyndighet, vilket innebär att alla beslut fattas av landshövdingen. Det är han eller hon som är ansvarig för att göra avvägningar. Det finns en rad exempel där landshövdingen har pekat med hela handen och talat om vad som skall stå i ett remissvar om han/hon anser att avvägningen mellan olika intressen inte är korrekt gjord. Eller som en landshövding uttryckte det: "vissa medarbetare tror att deras uppdrag kommer från träden". Det innebär att om en landshövding anser att medarbetarna, som nyligen gick en kurs kring naturvärden och därför är extra inlästa på just detta område, får för mycket inflytande på bekostnad av arbetet för regional tillväxt kan han/hon göra en kursändring. Ett ärende gällande ett vindkraftverks etablering på en plats där man sett ett örnpår flyga är en sådan avvägning. Av det skälet kan det finnas ett mervärde att utnämningarna till landshövding i stor utsträckning sker av personer med politisk erfarenhet. Inom politiken sker avvägningar ständigt. Utnämningsfrågan blir därför väsentlig. Vad som också är tydligt i en rad exempel som lyfts fram är att ärenden som kräver avvägningar måste komma upp på landshövdingens bord. De skall inte avgöras av experterna eller enhetscheferna.

Organisation

Myndighetsutövning, personfrågor och managementkultur kommer ständigt upp som en svårhanterlig combo. Vissa personer ser sig själva som rådmän i en juridisk handläggning, andra har precis gått en kurs om biologisk mångfald, en tredje kategori är aktiva inom utomparlamentariska grupperingar och så finns alla de som drivs av att göra ett bra jobb och bidra i en helhet. Synen på länsstyrelserna som myndighetsaktivister är relativt utbredd i fastighetsbranschen. Det skapar ett misstroende. Flera landshövdingar påpekar ett behov att prestera "good enough" i stället för att "överutreda". Eller som en landshövding uttryckte det: "man kan inte rädda världen i varje detaljplan".

Idag finns ett tydligt samband mellan otydliga yttranden och långa ledtider. Om en politisk byggnadsnämnd eller länsstyrelse i sina beslut eller remissvar skriver otydliga svar blir det också svårt i nästa instans att inte efterfråga saker som det flaggas upp för i besluten. Det är inte en bra strategi i myndighetsutövningen att ständigt hålla dörren öppen när beslut har fattats. Därför bör inte beslut kombineras med formuleringar att det "eventuellt" behövs en ytterligare utredningen inom..." eller

”troligen uppfylls kraven på bullernivå” eller ”så vitt vi kunnat bedöma”. Ett beslut är ett beslut och det bör vara tydligt.

Länsstyrelsernas roll i tillståndsprocesser kräver mer av guidning och rådgivning än vad som oftast är fallet idag. Här bör organisationen utformas som en service/informationskanal/konsultverksamhet för inblandade parter. Även enskilda byggaktörer eller andra berörda skall kunna höra av sig. Kommunerna vill oftast inte att byggaktörerna deltar i kontakterna med länsstyrelserna. Både byggaktörerna och länsstyrelserna efterlyser dock mer direktkontakt för att komma fram fortare och bättre i olika processer. Detta skulle också öka förståelsen och bli mer lösningsorienterat. Länsstyrelsens roll som myndighet kan sedan träda i kraft i samband med det formella samrådet. Detta är också något som Svenskt Näringsliv engagerat sig i och nu kartlägger hur det skulle kunna gå till lokalt i alla delar av landet.

Regionerna har tagit över stora delar av ansvaret för regionernas tillväxtfrågor. Det var ett ansvar som tidigare låg på länsstyrelsen. Det har i sin tur gjort att tyngdpunkten för länsstyrelsernas arbetsuppgifter har tippat över mot miljöfrågor och andra tillståndsfrågor. Tillväxtavdelningen på länsstyrelsen har avskaffats och uppdragen kring tillväxt har tilldelats några enskilda tjänstemän med olika placeringar beroende på länsstyrelse. Tidigare kunde tillväxtavdelningarna bestå av ett 50-tal medarbetare som också deltog på ett naturligt sätt i avvägningar mellan olika samhällsintressen. Sedan regionerna tagit över ansvaret har frågorna till viss del blivit bortprioriterade i regionen till förmån för sjukvård och kollektivtrafik. Jämvikten mellan tillväxt och miljö inom stadsbyggnadssektorn har försvunnit helt. Länsstyrelsernas uppdrag att främja länets tillväxt finns kvar men någon instruktion om hur finns inte. Alla länsstyrelser bör ta fram en lokal handlingsplan för tillväxt i länet för att på så sätt lyfta betydelsen av tillväxtfrågan.

Remisstider för detaljplaner från kommunerna hålls ofta inte. Länsstyrelsen begär ofta mer tid än den som är satt. Det är vanligt att remisstiden är satt till fyra veckor. I flera fall har tiden uppgått till flera månader utöver de fyra veckorna.

För en större detaljplan i en av Sveriges storstäder tog remissvaret fyra månader längre än de initiala fyra veckorna. Detta berodde bland annat på att länsstyrelsen i sin tur inväntade svar från till exempel Swedavia och andra statliga aktörer.

Även inom staten finns kulturen att saker och ting får ta tid. Genom att införa en huvudregel om 18 månader för en detaljplans färdigställande blir det viktigt att följa upp även för länsstyrelsen att externa remissvar som skall ligga till grund för egna remissvar måste komma in i tid. Det blir påtagligt att samverkan under hand blir ett viktigt verktyg.

Fler maxtider bör införas och följas upp löpande.

Reflektioner från tre länsstyrelser

En del länsstyrelser är relativt små och det är som för många arbetsgivare svårt att hitta och behålla kompetens. Uppdragen är dock desamma och kravet på kompetens likaså. En sammanslagning av länsstyrelser skulle kunna vara lösningen på att öka likställigheten mellan besluten i de olika länen samt även möjligheten att rekrytera specialister då ärendena inom vissa områden blir fler. När kompetensen finns på plats inom myndigheten minskar behovet av att genomföra externa remissförfaranden och därmed kan ledtiden minska. Detsamma vittnar flera mindre kommuner om. Kan man tillhandahålla expertkunskapen i organisationen är det möjligt att fatta beslut och göra avvägningar i tidiga skeden som förkortar ledtiden.

En framgångsfaktor för länsstyrelsens beslutsprocesser och arbete är att involvera kommunernas politiker löpande och regelbundet. Det kan gälla mer allmänna frågor men även specifika utmaningar som är regionala. Till exempel större infrastrukturprojekt. Genom att samla kommunernas chefstjänstemän och politiker tillsammans med länsstyrelsens medarbetare på gemensamma föredrag och diskussioner ges möjlighet till en gemensam plattform och utgångspunkt.

När det gäller handläggning av ärenden inom detaljplaner och bygglov är det av stor vikt att ha ett bra system för hur ärendena sorteras och hur de tilldelas handläggare. En ren lottning av ärenden kan vara kontraproduktiv. Vissa handläggare har mer erfarenhet än andra av vissa typer av ärenden. Vissa handläggare arbetar snabbare och mer än andra. Redan vid sorteringen kan avgöras om det är lättare eller mer komplicerade ärenden. De enklare ärendena kan därmed snabbt gå till en form av "akutrum". Detta arbetssätt frigör resurser för tyngre och mer komplicerade ärenden. En sådan första sortering kan ske inom en vecka. Det skall inte vara en kö till handläggningen.

Vissa avgiftsbeslut som fattas av kommunerna överklagas med länsstyrelsen som första instans. Genom att begränsa överklaganderätten för ärenden som dessa kan högre instanser avlastas.

Förslag

- **Se över möjligheten att slå samman länsstyrelser.**
- **Inför en "akutmottagning" för snabba avgöranden hos länsstyrelsen.**
- **Avgiftsärenden i kommunerna skall endast kunna överklagas till länsstyrelsen. Inte till domstolar.**
- **Reglera genom regleringsbrev, instruktion eller på annat sätt maxtider för handläggning av ärenden hos länsstyrelsen.**
- **Länsstyrelsen skall hålla remisstiden för att inkomma med yttrande till kommunerna. En sammanställning på förseningar skall årligen skickas till departementet.**
- **Domstolarna skall ha tydliga maxtider för olika typer av avgöranden.**
- **Länsstyrelsen ges i uppdrag att följa upp tiderna för kommunernas detaljplanearbete samt publicera desamma. Detta uppdrag kan ges i regleringsbrevet/instruktionen eller på annat sätt. Maxtiden för kommunens arbete med detaljplaner skall vara 18 månader om inte dispens ges av länsstyrelsen.**
- **Länsstyrelsen skall införa NKI mätningar.**
- **Varje år skall bästa länsstyrelsen utses. Där mäts ledtider, servicenivå, produktivitet mm.**
- **Utvärdera om placeringen av tillväxtfrågorna skall vara regionernas uppdrag eller om det skall tillbaka till länsstyrelserna.**
- **Respektive länsstyrelse bör ta fram en lokal handlingsplan för tillväxt i länet.**

- **Avvägningsbeslut skall lyftas upp till Landshövdingen och inte avgöras på handläggarnivå.**
- **Förtydliga jävsreglerna för anställda inom länsstyrelsen.**
- **Länsstyrelsens medarbetare bör rekryteras även från fastighetsbranschen.**

Ökad nationell politisk styrning för att korta processerna

Statliga myndigheter styrs genom lagar och förordningar. De styrs också av regleringsbrev, instruktioner, myndighetsdialog och särskilda uppdrag till myndigheten. De olika sätten att styra skiljer sig åt genom hur långvariga de anses vara eller hur omfattande de är. Regleringsbrev är ettåriga i sin karaktär och instruktioner sträcker sig över en längre tid. Vill man som ansvarig minister lämna ett särskilt uppdrag till en myndighet har de ett (1) år på sig att svara på detta uppdrag. Det finns ingen möjlighet att kräva svar tidigare.

Att bygga attraktiva städer är ett område som inte blir bäst av juridiska processer och lagtolkningar. Det finns utrymme för avvägningar och sunt förnuft. Detta torde vara något som är en av de viktigaste politiska uppgifterna. Det är tydligt på kommunal nivå när byggnadsnämnden har att göra en del avvägningar. Det spelar roll vem som är ansvarig. Det kan handla om bygglov för ett balkongbygge, men även om vad som skall prägla en ny stadsdel eller ett stadsutvecklingsområde, om det skall byggas hyresrätter eller bostadsrätter i ett område och så vidare. Detta är något som tillåts inom ramen för regelverket. Det är inte främmande för Sverige att ett kommunalråd blir både ifrågasatt och förväntas lösa uppstådda problem. Tydligast är kanske det politiska ansvaret inom socialtjänsten där politiker fattar beslut i personfrågor som får stora konsekvenser för enskilda. Ärendena bereds av tjänstemän, men det är de politiska företrädarna som är ansvariga. Var fjärde år utvärderas de politiska företrädarna för sina beslut genom allmänna val.

När det gäller den statliga nivån är det annorlunda. På länsstyrelsen kan en landshövding styra beslut på detaljnivå, men en minister i regeringen har instruktionsförbud gentemot den myndighet som sorterar organisatoriskt under hans eller hennes departement. Det innebär att en minister i regeringen inte kan eller får lösa sakfrågor utan de skall hänvisa till myndigheter samt att de i ärenden inte tillåts tala om vad som skall gälla. I stadsbyggnadsfrågor och tillståndsfrågor är det en brist när politiken på riksnivå inte kan göra viktiga avvägningar, utan endast hänvisa till myndigheter som skapar oklarheter för till exempel byggaktörer. Det skapar också otydlighet kring vem som är ansvarig.

I fallet ovan med Trafikverket, Stockholms stad och Albano är det uppenbart att det hade behövts en tydlig fingervisning för länge sedan från det politiska hållet. Politiken behöver stiga fram och tycka till om rimligheten i den osäkerhet som Trafikverket har skapat genom sitt interna beslut. När den tidigare regeringen hade frågan uppe på sitt bord handlade det endast om lagtolkning och inte någon rimlighetsbedömning. Tjänstemannaansvaret på statlig nivå fungerar inte på det sättet att invånarna kan rösta bort generaldirektören. Det skapar en otydlighet om vem som egentligen bestämmer när utredningar tar flera år och omöjliggör för en sittande majoritet att få sina beslut genomförda. Det som beslutades under en mandatperiod blir verklighet först en mandatperiod senare när andra politiker är ansvariga. Eller så obstruerar en myndighetschef och förhalar den politiska viljan.

För att landsbygd och städer skall kunna utvecklas och inte fastna i långa tidskrävande juridiska processer är det rimligt att ansvariga politiker också blir ansvariga för att lösa uppstådda situationer som hamnar på statens bord. Detta bör gälla även effekterna och följderna av en myndighets egna riktlinjer som inte alltid har politisk förankring. Här borde ansvariga statsråd kunna säga ifrån eller

peka på orimliga konsekvenser. I stället får vi en situation där de ansvariga ministrarna inte behöver, kan eller får ta ansvar för uppstådda situationer.

En del beslut hamnar på regeringens bord för avgörande som en del i överklagansprocesser. Det skulle vara bra för ledtiderna att även enskilda ministrar kan tycka till i sakfrågor och lösa upp knutar långt innan åren gått på grund av överklagandeprocesser och utredande myndigheter som alla slår vakt om sitt.

På Wikipedia står följande om ministerstyre: "Ministerstyre är en term som innebär att en minister har rätt att detaljstyra den del av förvaltningen som lyder under ministern, ungefär som en verkställande direktör i ett företag. När ministerstyre råder är ministern den som har det yttersta ansvaret för alla beslut och handlingar som företas inom sitt departement eller ministerium (ministerförvaltning) inför den lagstiftande församlingen, regeringschefen eller statschefen; till exempel kan en minister gå in i enskilda ärenden, åsidosätta underlydande tjänstemän och fatta slutgiltiga beslut."

I flera länder, till exempel Danmark, Norge, Storbritannien och USA råder så kallad ministerförvaltning som norm. Eftersom Sverige på lokal nivå präglas av detta styrsystem bör det av flera skäl, inte minst för effektivitetens skull, införas även på regeringsnivå.

För att kapa ledtider inom stadsbyggnadsfrågor är detta ett mycket effektivt styrsätt. Ett undantag i fråga om självständigheten hos förvaltningsmyndigheterna i den svenska modellen finns redan inom utrikesförvaltningen.

Trots Sveriges förvaltningstradition med självständiga myndigheter förkunnar regeringsformen att regeringen styr riket och att myndigheterna lyder under regeringen. Den övervägande delen av de utredningar och förslag som gjorts i frågan under en rad år landar i slutsatsen att en starkare styrning av regeringen är påkallad och berättigad.

Stadsbyggnadsminister och Stadsbyggnadsdepartement

En brist idag är att frågor som rör stadsbyggnadsfrågor är splittrat på många departement och utskott. Av politiska skäl har många regeringar tillsatt en bostadsminister för att visa på att man prioriterar bostadsfrågan. Frågan om bostadsbyggande och regler och lagar kring bostäder är dock inte samma sak som stadsbyggande och fokus på att bygga hållbara attraktiva städer på ett effektivt sätt. Det finns en rad frågor innehållande regler och lagar som rör förutsättningarna att bygga kontor, energisystem, idrottsanläggningar, vikten av grönområden, och så vidare. Det blir extra tydligt när riksintresse står mot riksintresse och övriga samhällsfunktioner som inte är riksintresse kommer i kläm. Många av dessa frågor hamnar då mellan stolarna i det politiska beslutsfattandet. Vem skall på riksnivå göra avväganden som är viktiga för Sverige? Dagens plan- och bygglag innehåller en rad olika delar som inte handlar om bostäder. Framtidens Stadsbyggnadsråd, som denna rapport förespråkar, är ett mer sammanhållande regelverk.

Frågan om matpriserna är ett intressant exempel på stadsbyggande. Politiskt blir frågan ofta en ekonomisk fråga avseende moms och prisregleringar. Men vilken minister känner ansvar för att driva frågan om vilka regler som hindrar etableringar av nya livsmedelsbutiker i kommunerna runt om i Sverige? Kanske näringsministern. Det är genom ökad konkurrens som matpriserna kan påverkas. Om regler och lagar försvårar för etableringar av livsmedel är det rimligen även en stadsbyggnadsfråga och inte en ren ekonomisk fråga. En bostadsfråga är i det i vilket fall inte. Dock regleras detta idag i

dagens plan- och bygglag, som alltför många statsråd och departement "ansvarar" för. Allas ansvar blir lätt ingens ansvar.

Detsamma gäller frågan om mobilitet i Sveriges växande städer.

Även bostadsfrågan är en sakfråga som, trots att det de senaste åren funnits en bostadsminister, är splittrad på många departement och ministrar. Till frågan om bostäder hör många ekonomiska och juridiska frågor. Investeringsstöd, momsfrågor, hyressättningsystemet, amorteringskrav mm. Det är inte en lätt uppgift att vara bostadsminister i en regering när man saknar verktygen att genomföra de förändringar som krävs.

Därför bör regeringschefen vid nästa regeringsbildning tillsätta en stadsbyggnadsminister som ansvarar för ett stadsbyggnadsdepartement. Det politiska ansvaret blir på så sätt både tydligare och samordningen bidrar till att minska ledtiderna när avvägningar mellan olika delar i samhällsbyggandet kan göras löpande. Stadsbyggnadsdepartementet blir till omfattningen relativt stort.

Förslag

- **Avskaffa instruktionsförbudet för regeringens ministrar.**
- **Inför ministerförvaltning i Sverige.**
- **Tillsätt en stadsbyggnadsminister som är departementschef för stadsbyggnadsdepartementet.**
- **Ge stadsbyggnadsdepartementet uppdraget att ansvara för tillsynen och uppföljning av olika maxgränser som föreslås i denna rapport. Till exempel 18 månader för detaljplaner, tidsgränser för överklagande hos Länsstyrelsen och domstolar, remissvarstider hos statliga myndigheter, handläggningstider hos Lantmäteriet, mm.**

Alternativ till statliga utredningar

Ovan finns beskrivet vad som ofta händer med statliga utredningar. De tar lång tid. Delar av förslagen kompromissas bort. De ställs in i bokhyllan.

De parlamentariskt sammansatta kommittéerna och utredningarna blir färre och färre ju mer polariserat det politiska landskapet blir. Utgångspunkten för denna typ av kommittéer är att samlas kring en gemensam utgångspunkt och en vilja att lösa ett problem. I frågor kring bostäder och stadsbyggande krävs även en stor del av kunskap och insikter i hur alla befintliga regelverk förhåller sig till varandra och hur fastighetsekonomin ser ut.

I inledningen till denna rapport konstateras att det under senaste åren producerats en rad rapporter men även många omfattande statliga utredningar för att åtgärda de utmaningar och brister som finns inom stadsbyggnadssektorn. Få saker har genomförts och av det som genomförts har effekten inte alltid blivit det förväntade. Kanske är det i grunden beslutsfattandet som behöver ändras.

För några år sedan framförde jag idén till politiken att tillsätta en expertkommitté med representanter från fastighetsbranschen och akademien för att ta fram förslag på hur problemen på bostadsmarknaden skulle kunna lösas. Utgångspunkten var att eftersom politiken är så polariserad i

denna sakfråga skulle en branschsammanfatt grupp kunna bidra med input samtidigt som gruppen skulle kunna få den status som behövs för att komma med skarpa förslag till statsapparaten.

Förslaget stannade på vägen då partiföreträdare ansåg att det inte gick an utan att politiken skulle vara representerad i gruppen.

I skriften "Dags för nya sätt att leda och utveckla offentlig verksamhet - för en effektiv välfärdsstat", författad av Rolf Norberg och Hans Lind, framförs förslag på en ny beslutsmodell.

Förslaget som ges är att utse en grupp som får breda direktiv och löften om att genomföra det som gruppen föreslår. Sammansättningen av gruppen är central.

Den bör bestå av några erfarna politiker som slutat för en tid sedan och därmed inte längre är helt lojala mot sitt parti, men som har bra insikter i hur stora delar av samhället fungerar. Experter från akademi och näringsliv bör också ingå, men inte experter som är anställda hos intresseorganisationer. Till gruppen knyts även personer med ledaregenskaper, som både inspirerar och driver på.

En sådan grupp kan arbeta annorlunda jämfört med en statlig utredning. Under arbetets gång stäms förslagen av med utomstående parter. Detta är i stället för ett formellt remissförfarande. Tidsramen är mer tajt än för en statlig utredning. Uppföljning sker löpande efter genomförandet.

Förslag

- **Inför alternativ till statliga utredningar som kan gå fortare och som har en grupsammansättning som möjliggör förslagets genomförbarhet.**

Slutord

Det är min förhoppning att denna rapport väcker intresse hos alla som verkar inom samhällsbyggnadssektorn. Allt som återges i rapporten har hänt och händer kontinuerligt. Rapporten åskådliggör att alla kan bidra med något för att få till stånd en förändring och en mer effektivare stadsbyggnadsprocess. Mycket kan göras redan idag genom ändrade rutiner, synsätt och mätmetoder.

I rapporten finns något för alla oavsett om man är politisk beslutsfattare, handläggare, jurist, generaldirektör, statssekreterare, minister, myndighetschef eller företrädare för ett fastighetsbolag. Det är bara att börja.

