



Prop. 2013/14:126

- En studie av kommunernas problembilder och dess förhållande till lagändringarna

Titel: Prop 2013/14:126
- En studie av kommunernas problembilder
och dess förhållande till lagändringarna

Program: Fysisk planering 180 hp.

Kurs: Kandidatarbete FM 1473 15 hp.

Författare: Johan Mattisson

Handledare: Mårten Dunér

Examinator: Mårten Dunér



Institutionen för fysisk planering
Blekinge Tekniska Högskola
371 39 Karlskrona, Sverige

Sammanfattning

Regeringen menar genom prop. 2013/14:126 att bostadsbristen riskerar att försätta Sveriges internationella konkurrenskraft på efterkälken. Regeringen menar att detaljplaneprocessen är en orsak till detta då den är en flaskhals för byggandet. Lagändringarna som regeringen lägger fram genom prop. 2013/14:126 syftar enligt regeringen (prop 2013/14:126) att verka som lösningar på delar av de problem som regeringen menar orsakar bostadsbristen. Delar av propositionen röstades igenom i riksdagen, bland annat delar som skulle effektivisera detaljplaneprocessen genom att förändra förfarandena och kriterierna för när dessa ska användas.

Som nämns ovan så innebär prop. 2013/14:126 ett antal lagförändringar som syftar till att lösa de problem som enligt regeringen står i vägen för ett effektivt byggande. Syftet med uppsatsen är att undersöka huruvida förändringarna av förfarandena gällande detaljplaneprocessen i prop. 2013/14:126 åtgärdar de anledningar till långa detaljplaneprocesser som tjänstemännen på kommunerna upplever.

För att kunna ta reda på det kommunala perspektivet så har en enkätundersökning riktad till Sveriges kommunala plankontor gjorts. Enkätundersökningen undersöker och åskådliggör de anledningar som de kommunala tjänstemännen runt om i Sverige ser till långa detaljplaneprocesser. Resultatet av denna undersökning jämförs i en analys med de förändringar som prop. 2013/14:126 innebär.

De mest tongivande anledningarna som påvisas i undersökningen är avvägande mellan intressen och de utredningar som är förknippade med avvägandet och processen. Även andra orsaker som bland annat har med de demokratiska förankringarna i kommunerna att göra är enligt respondenterna betydande. Här nämner respondenterna remisstider och oregelbundna kommunfullmäktigemöten, som dessutom hålls mycket sällan, som bidragande orsaker.

Flera av de anledningar som kommunerna påvisar som anledningar till långa detaljplaneprocesser kommer inte att påverkas överhuvudtaget av prop. 2013/14:126, medan några av anledningarna påverkas mycket lite. Sammanfattningsvis så kommer prop. 2013/14:126 att, utifrån uppsatsens slutsatser, totalt sett få en mycket liten påverkan på den tid det tar att framanda detaljplan.

Detaljplanen är ett planeringsinstrument som är ett uttryck för all den kontext som finns

runt omkring oss. I detaljplanen så blir värderingar och meningsskiljaktigheter fysiska och möjliga att ta på. Denna position som definitivt åskådliggörare av meningsskiljaktigheter kombinerat med dess blandning av rationalitet och politik gör dess roll mycket komplex. Rationalitetens starka ställning som sanningsbärare i vår samtid gör att politiker och intressenter söker efter rationella argument för ställningstaganden i detaljplaneprocessen som egentligen består av åsikter. Detta bidrar till kostnad- och tidskrävande utredningar.

Detaljplaneringen styrs och regleras av en ramlagstiftning i form av PBL. Förändringarna som prop. 2013/14:126 medger innebär att denna ramlagstiftning förändras för andra gången på fyra år. Detta innebär att kommunerna som inledde detaljplanearbete före 2011-05-02 nu har tre olika lagar att ta hänsyn till i detaljplanearbetet. En ständig förändring av lagarna leder till att en varaktig och beständig praxis som intressenter kan lära känna och förstå inte är möjlig. Detta skapar förvirring och oförutsägbarhet hos de intressenter som berörs.

Innehållsförteckning

1. Introduktion	1
2. Problem	1
2.1 Problembeskrivning	1
2.2 Problemformulering	2
3. Syfte och mål	3
4. Begreppsförklaring	3
5. Avgränsning	4
6. Forskningsdesign	4
6.1 Surveyundersökning	4
6.1.1 Representativitet och urval	5
7. Metoder för insamling av empiri	6
7.1 Frågeformulär	6
7.1.1 Fakta eller tyckande?	7
7.1.2 Förkodade eller öppna frågor?	7
8. Analysmetoder	8
8.1 Kvalitativ och kvantitativ analys	8
9. Teoretiska utgångspunkter och begreppshantering	9
9.1 Detaljplan	9
9.2 PBL - en ramlagstiftning	10
9.3 Praxis	10
9.4 Sakägarbegreppet	11
9.5 Överklagande av detaljplan	11
9.6 Rationell planering	12

9.7 Urbana teoretiska perspektiv enligt Short	13
10. Områdesöversikt	14
10.1 Boverket	14
10.2 Vad tar tid i detaljplaneprocessen i Stockholm?	15
11. Proposition 2013/14:126	16
11.1. Anledningar till långa detaljplaneprocesser enligt regeringen genom prop. 2013/14:126	16
11.2 Hur vill regeringen genom prop. 2013/14:126 förändra lagstiftningen som berör planprocessen?	18
11.3 Begränsat förfarande	19
12. Enkätundersökningen.	21
12.1 Vilka orsaker ser respondenterna till långa detaljplaneprocesser? . . .	21
12.1.1 Överklagande och överprövning.	21
12.1.2 Oro angående lönsamhet från investerare	22
12.1.3 Oklara riktlinjer angående riksintressen.	22
12.1.4 Komplicerade avvägningar av intressen i detaljplanen	23
12.1.5 De obligatoriska stegen i detaljplaneprocessen som kommunen kan påverka	24
12.1.6 Öppen fråga kring anledningar till långa detaljplaneprocesser . .	24
12.2 Leder arbetsbelastningen till förseningar?	25
12.3 Hur ofta kommer det nya standardförfarandet att användas?	25
12.4 Kommer de nya lagarna leda till snabbare lagakraftbeslut?.	26
12.5 Är den nya lagstiftningen tydligare och lättare att tolka?	26
12.6 Övriga kommentarer kring lagstiftningen från respondenterna.	27
13. Analys	27
13.1 Analys av enkätsvaren.	27
13.1.1 Överklagande i detaljplaneprocessen	27

13.1.2 Prop. 2013/14:126 i förhållande till överklagande	29
13.2.1 Oklara riktlinjer angående riksintressen.	30
13.2.2 Propositionen och riksintressen.	30
13.3.1 Komplicerade avvägningar av intressen i detaljplanen	31
13.3.2 Propositionen och komplicerade avvägningar av intressen i detaljplan	33
13.4.1 De enligt PBL obligatoriska stegen i detaljplaneprocessen.	34
13.4.2 Prop 2013/14:126 och de enligt PBL obligatoriska stegen i detaljplaneprocessen	35
13.5.1 Lönsamhet för investerare.	36
13.5.2 Propositionen och lönsamhet för investerare	36
13.6.1 Arbetsbelastningen på plankontoret	37
13.6.2 Prop. 2013/14:126 och arbetsbelastningen på plankontoren.	39
13.7.1 Lagens tydlighet.	39
13.7.2 Lagens tydlighet och prop.2013/14:126.	40
13.8 Sammanfattande analys, hur mycket snabbare blir processen?	41
13.8.1 Utökat förfarande	41
13.8.2 Standardförfarande	42
14. Diskussion	43
15. Slutsatser.	46
16. Källförteckning	49
16.1 Källförteckning elektroniska dokument	49
16.2 Källförteckning tryckta dokument	51
17. Bilagor	52
17.1 Bilaga 1.	52
17.2 Bilaga 2.	58

1. Introduktion

Under utbildningen på BTH så har jag som student närmat mig ämnet fysisk planering. Tidigt får man lära sig att detaljplanering tar lång tid. Vad det egentligen är som tar sådan tid är något som sällan diskuteras. Debatten är mycket central även på regerings- och riksdagsnivå. Regeringen Reinfeldt, med Attefall som bostadsminister, utfärdade tre olika SOU (statliga offentliga utredningar) med syfte att undersöka hur planprocesserna kan snabbas på. Resultatet av dessa SOU ligger till grund för prop. 2013/14:126 som delvis röstades igenom i juni 2014, för att träda i kraft årsskiftet 2014/2015. Stefan Attefall riktar i riksdagsdebatten (prot. 2013/14:129), som föregick omröstningen angående prop. 2013/14:126, skarp kritik mot det dåvarande plansystemet i Sverige. Attefall menar att planprocesserna kan ta upp till tio-tolv år, i synnerhet i Stockholmsområdet. Attefall menar vidare att ambitionen är att snabbt få fram nya bostäder och att skynda på den långa och sega planprocessen i Sverige.

”Herr talman! Det behövs ett minskat krångel och snabbare processer för att bostadsbyggandets hinderbana ska bli rakare, att tiden från idé till att spaden åker i backen blir enklare och kortare.” (Attefall, prot. 2013/14:129)

Regeringen (prop. 2013/14:129. S41-50, 65-96) menar att Sveriges internationella konkurrenskraft och lokala arbetsmarknader riskerar att hamna på efterkälken. Detaljplaneprocessen pekas här ut som en bidragande orsak till detta.

2. Problem

2.1 Problembeskrivning

Propositionen fick i delar av sitt innehåll stöd av riksdagen. De delar av proposition (2013/14:126) som riksdagen sa ja till har bl.a. till syfte att påskynda detaljplaneprocessen, alltså tiden från att planarbetet inleds tills det att spaden kan sättas i backen. Remissinstanserna ställer sig delade till huruvida förslaget faktiskt kommer att leda till en snabbare process. Länsstyrelserna i Norrbottens och Östergötlands län menar att de inte tror att planprocessen skulle effektiviseras i den mening som förslaget avser. Trollhättans kommun gör bedömningen att det enklare planförfarandet kan minska tiden med ca 1 månad men anser ändå att lagändringen är onödig

då så lite tidsvinning kan uppnås. Boverket anser att innehållet i det nya lagförslaget är svårt att läsa och förstå (prop. 2013/14:126. s, 67). Lagförslaget går i korthet ut på att döpa om det som innan propositionen kallades för enkelt planförfarande till standardförfarande, och att döpa om det som innan propositionen kallades normalt planförfarande till utökat planförfarande, samt att förändra vissa kriterier för när de olika förfarandena ska användas. Syftet är enligt regeringen (prop. 2013/14:126, s.68-77) att effektivisera processen genom att fler detaljplaner ska kunna handläggas med det enkla planförfarandet, alltså det som efter propositionen kommer att kallas för standardförfarande. I propositionen (2013/14:126) pekar regeringen ut detaljplaneprocessen som en flaskhals för byggandet i Sverige, som i förlängningen riskerar hela Sveriges ekonomi. Detaljplaneprocessens olika moment och dess innehåll skulle kunna beskrivas som olika flaskhalsar för processens fortskridande. Propositionen behandlar dock inte de olika stegen i processen, utan konstaterar att hela processen i sig är en flaskhals. Kommer de förändringar som prop. 2013/14:126 innebär komma åt de anledningar som kommunerna anser vara i vägen för en snabb och effektiv planprocess?

2.2 Problemformulering

De förändringar som prop. 2013/14:126 innebär angående detaljplanförfarandet har till syfte att korta ner tiden mellan inledande detaljplanearbete till möjlig fysisk handling i marken, med det slutliga målet att det ska byggas fler bostäder. Flera av remissinstanserna ställer sig tvekan till om propositionen faktiskt kommer att leda till snabbare beslutsprocesser. För att undersöka vad den nya lagen innebär för detaljplaneprosesstiden, samt vad det egentligen är som tar så lång tid, samt varför den tar så lång tid så har följande frågeställningar formulerats.

- Vilka anledningar anser de responderande kommunerna vara de mest betydande för sina långa detaljplaneprocesser?
- Hur lyckas den nya lagstiftningen i prop. 2013/14:126 att angripa anledningarna för de långa processtiderna som påvisas i enkätundersökningen?
- Hur kan de långa detaljplaneprosesstiderna förstås utifrån sin tids sammanhang genom de teoretiska perspektiven?

3. Syfte och mål

Syftet med uppsatsen är att undersöka huruvida detaljplaneförfarandeändringarna i prop. 2013/14:126 angriper och åtgärdar anledningarna till långa detaljplaneprocesser som de responderande kommunerna ger uttryck för. Syftet är vidare att skapa underlag till att göra en bedömning kring huruvida de nya reglerna kan antas förkorta detaljplaneprocessetiderna och i så fall i vilken utsträckning. Vidare syftar uppsatsen till att på ett djupare plan förstå detaljplaneprocessen utifrån sin tids sammanhang genom de teoretiska perspektiven.

Målet är att skapa diskussion kring huruvida den nya lagen (prop. 2013/14:126) kan antas nå upp till sitt syfte. Målet är även att skapa kunskap kring vilka orsaker som ligger till grund för långa detaljplaneprocesser för att planerare och politiker ska hitta sätt att förhålla sig till de frågor som är problematiska.

4. Begreppsförklaring

- PBL – (Plan- och bygglagen). När PBL skrivs utan någon annan hänvisning så menas i denna uppsats gällande PBL (2010:900).
- ÄPBL – (Äldre plan- och bygglagen). Med detta begrepp menas den PBL från 1987 (1987:10) som gällde innan nu gällande PBL (2010:900).
- FL – (Förvaltningslagen FL. 1986:223).
- Prop. - Förkortning av proposition. En proposition är ett förslag från regering till riksdag.
- Prot. – När denna förkortning används så refereras det till de protokoll som förs över riksdagsdebatter. Protokollen består inte av sidor utan av löpande text. När uppsatsen refererar till dessa så återfinns därför ingen sidhänvisning. Protokollen är offentliga handlingar.
- SKL – Sverige kommuner och landsting.

5. Avgränsning

Proposition 2013/14:126 innehåller ett stort antal förslag till lagförändringar. Vad som direkt berör detaljplaneprocessen och vad som indirekt berör detaljplaneprocessen har under arbetet med uppsatsen visat sig vara svårt att exakt definiera. Jag har valt att begränsa mig till att undersöka de delar av propositionen som innebär en direkt förändring av lagtexten som berör framtagandet av detaljplaner. Därmed avgränsar jag mig från att undersöka följderna av de delar av propositionen som berör vad en detaljplan kan och får reglera. Jag avgränsar mig även från de delar av propositionen som behandlar förlängning av genomförandetiden och upphävande av detaljplaner. Uppsatsen avgränsar sig också till att endast undersöka det kommunala perspektivet. Byggherrar, länsstyrelse, rättsväsende och medborgare ges därmed ingen röst i detta arbete. Detta gör att uppsatsens analyser och slutsatser har ett kommunalt perspektiv. Detta är viktigt för mottagaren att känna till. Uppsatsen avgränsar sig från att behandla propositionens påverkan på något annat än de teoretiska perspektiven som används i uppsatsen. Därmed behandlas inte vilket inflytande propositionen får för medborgarinflytande eller någon annan aspekt som inte behandlas under de teoretiska perspektiven. Arbetet avgränsar sig från att analysera det så kallade begränsade förfarandet. Detta är enligt uppgift från Boverket (se rubriken begränsat förfarande) ingen benämning som används i PBL, det är istället en benämning som Boverket har valt att använda för den sortens förfarande som är en ytterligare förenkling av det enkla förfarandet. Uppsatsen avgränsar sig från att analysera detta förfarande.

6. Forskningsdesign

Denscombe (2009, s.21) menar att forskningsdesignen måste utgå från det problemet som uppsatsen avser undersöka. Det finns olika designer som är mer eller mindre lämpliga för att undersöka olika saker. Nedan följer de val som har gjorts i den här uppsatsen och argumentering för de olika valen.

6.1 Surveyundersökning

Som framgår i syftet så avser denna uppsats undersöka huruvida den nya lagstiftningen kommer att åtgärda de problem som kommunerna ser till de långa detaljplaneprocesserna. För att kunna undersöka detta så är det centralt att undersöka Sveriges kommuners syn på vad det är

som tar tid i detaljplaneprocessen. Sverige har 290 kommuner. För att kunna återge och skapa en bild av deras problematik så har det i den här uppsatsen ansetts lämpligt att arbeta med en forskningsdesign som har förmåga och förutsättningar för att samla in en bred empiri att grunda slutsatserna på. Denscombe (2009, s.25-30) menar att surveyundersökningar lämpar sig när forskaren vill skapa en bred täckning i sin empiri. För att skapa en bred bild över vilken problematik som kan antas finnas runt om i kommunerna angående detaljplaneprocesser, och för att kunna jämföra denna problematik med prop. 2013/14:126 så har en surveydesign använts i form av ett internetbaserat frågeformulär som har skickats ut till samtliga Sveriges kommuner.

6.1.1 Representativitet och urval

Denscombe (2009, s.47-48) menar att forskaren ska eftersträva en god representativitet i sitt urval. Då empirin i denna uppsats avses användas för att analysera och dra slutsatser om kommunerna i Sverige så bör den också eftersträva att urvalet är representativt för dessa. Enkätundersökningen skickades därför ut till samtliga Sveriges kommuner. 141 av Sveriges 290 kommuner har svarat på enkäten, vilket betyder att ca 49 % av Sveriges kommuner har svarat. För att ytterligare bekräfta representativiteten så har de undersökta kommunerna fått svara på hur många invånare de har. Av dessa 121 kommuner så har ca 69 % uppgett att de har en befolkning på 30 000 eller färre. Ca 19 % har svarat att de har en befolkning mellan 30 000-75 000. 12 % har svarat att de har en befolkning på 75 000 eller fler. Detta kan jämföras med motsvarande siffror för samtliga kommuner i Sverige inom samma intervall som enligt SCB (2015) är följande: 72 %, 19 % och 9 %. Jag gör i uppsatsen bedömningen att enkätens respondenter därmed kan anses representera Sveriges kommuner både till antalet och till spridning i storlek sett till antalet invånare. Spridningen geografiskt eller ytmässigt har inte behandlats. Respondenterna har inte getts olika utrymme beroende på deras befolkningsantal. En respondent som representerar en kommun som har 200 000 invånare ges alltså lika mycket tyngd som en respondent som endast representerar en kommun med 10 000 invånare. Möjliga svagheter, eller utfall i detta är att den som representerar en kommun med 200 000 invånare kan anses ha en större tyngd i debatten och att dess problematik därför bör väga tyngre. Samtidigt kommer den nya lagstiftningen genom prop. 2013/14:126 att gälla alla, oavsett storlek på kommunen. Därför kan det ses som positivt att låta alla respondenternas svar väga lika tungt.

7. Metoder för insamling av empiri

Syftet, det forskaren ska uppnå, med en vetenskaplig uppsats är enligt Rienecker (2010, s.9) att undersöka ett formulerat problem. Denscombe (2009, s.183-184) menar att forskaren ska välja insamlingsmetod för data beroende på vad forskaren försöker uppnå. Det denna uppsats avser, alltså vad den ska uppnå, är att undersöka den valda problemformuleringen. Utifrån ovanstående argumentation kan slutsatsen dras att metoddiskussionen måste föras gemensamt med en diskussion kring problemets formulering och innehåll.

7.1 Frågeformulär

Uppsatsen avser att undersöka vilka anledningar kommunerna i Sverige ser till långa detaljplaneprocesser. Därför ses det som centralt för uppsatsens analys, slutsatser och representativitet att ha sin empiri grundad i bred data bestående av flera kommuners erfarenheter och uppfattningar. För att nå ut till många kommuner så har ett frågeformulär utformats där kommunerna bland annat får svara på vilka anledningar som genererar långa detaljplaneprocesser i deras kommun. Frågeformuläret har skickats ut via internet till en adresslista som har tillhandahållits av SKL (Sveriges Kommuner och Landsting). Fördelar med frågeformulär är enligt Denscombe (2009, s.224-227) att forskaren kan få tillgång till en stor mängd data med hjälp av små medel. Respondenterna ställs dessutom inför exakt samma fråga och påverkas därmed inte av någon intervjuperson. Detta ställer dock höga krav på formuleringarna av frågorna då eventuella missuppfattningar inte kan redas ut eller diskuteras. Nackdelarna kan vara av den arten att forskaren inte har någon, eller endast liten, möjlighet att kontrollera sanningshalten i svaren. Då respondenterna i den här undersökningen inte ställs inför några laddade frågor, eller kan bedömas ha något egenintresse att svara på ett visst sätt, så har bedömningen gjorts att sanningshalten i svaren inte behöver ifrågasättas. Den faktor som skulle kunna ha viss påverkan på resultatet av empirin är den avgränsning som uppsatsen har där endast det kommunala perspektivet lyfts fram. De kommunala tjänstemännen skulle därför kunna ha ett visst egenintresse att svara på ett visst sätt. Detta ses inte som problematiskt då uppsatsen inte gör anspråk på att representera något annat än det kommunala perspektivet. Självklart ska forskaren alltid ha ett kritiskt förhållningssätt till den empiri som forskaren använder sig av men något extra kritiskt sätt att behandla empirin, eller anledning att ifrågasätta dess sanningshalt, bedöms inte som nödvändig i denna uppsats. Respondenterna har blivit garanterande full anonymitet i den undersökning de blev presenterade för.

7.1.1 Fakta eller tyckande?

När forskaren utformar ett frågeformulär så är det enligt Denscombe (2009, s.208-210) viktigt att skilja på vad som är fakta respektive åsikter. Det går att ha både åsikter och fakta som empiri men forskaren måste vara medveten om hur frågorna utformas så att empirin blir det som forskaren avser att det ska bli. Frågeformuläret har utformats så att det huvudsakligen består av frågor som kan besvaras med fakta som grund. De frågor som rör kommunernas uppskattning huruvida de nya lagarna kommer att leda till snabbare lagakraftbeslut har egenskapen att de bygger på ett antagande om framtiden. Lagen har endast gällt sedan årsskiftet 2014/2015, varpå den naturliga följderna av detta är att kommunerna ännu inte har hunnit processa några detaljplaner fullt ut med de regler som den undersökta propositionen innebär. Detta är viktigt att ta i beaktande när resultatet analyseras. Däremot grundar sig svaren på frågorna som behandlar vilka faktorer som har störst påverkan på längden på kommunernas processer i fakta och erfarenheter.

7.1.2 Förkodade eller öppna frågor?

Frågeformuläret som har skickats ut består delvis av förkodade frågor och delvis av öppna frågor. Förkodade frågor är frågor som består av en fråga med tillhörande alternativa svar. Förkodade frågor har enligt Denscombe (2009, s.225-228) både fördelar och nackdelar. De förkodade frågorna och svaren kan färgas av forskarens förutfattade meningar om ett visst fenomen. Detta kan leda till att inget av de svarsalternativ som respondenten ges möjlighet att svara egentligen speglar hur respondenten känner i en viss fråga. Detta kan till exempel bero på att svarsalternativen har utformats på ett sådant sätt att de ska stämma med forskarens åsikter, vilket tvingar in respondenten i ett svar som respondenten egentligen inte är bekväm med. Fördelarna med förkodade frågor är att de medger en hög svarsfrekvens då arbetsinsatsen för respondenten är mindre. Fördelarna är också att formuläret kan utformas så att svaren direkt förs in i ett dokument där svaren kan sammanställas. På så sätt kan forskaren behandla stora datamängder på ett smidigt sätt. Öppna frågor är sådana frågor där svaren är helt upp till respondenten att själv författa. Respondenten tvingas alltså inte in i ett svar som denne inte känner sig bekväm med utan kan formulera sina egna svar. Nackdelen är att det kräver en större insats från respondenten då denne inte bara kan trycka i ett alternativ som är fallet med de förkodade svaren. En egenskap med de fritt utformade svaren är att de kräver ett annat sätt att redovisa resultatet. De fritt utformade svaren består ju av en stor mängd data som inte kan redovisas endast genom att redovisa statistik. (Denscombe 2009, s.225-228).

8. Analysmetoder

Den valda analysmetoden är enligt Denscombe (2009, s.421) och Backman (2008, s.60-61) det sätt på vilket forskaren hanterar sin empiri. Analysen är en process där forskaren delar upp den valda empirin i sina beståndsdelar för att se bakom det triviala. Analysmetoden måste väljas utifrån problemformuleringen då det är analysen som ska hjälpa forskaren att dra slutsatser kring det formulerade problemet.

8.1 Kvalitativ och kvantitativ analys

Denscombe (2009, s.398) menar att den kvalitativa analysen lämpar sig då forskaren avser att se flera olika nyanser av det forskaren avser undersöka. Den kvalitativa analysen har större förutsättningar än den kvantitativa att upptäcka tvetydigheter och motsättningar. Uppsatsen avser undersöka det som ligger mellan de kvantitativa stegen i en detaljplaneprocess. Dessa kommer att undersökas utifrån ett antagande om att de består av en mängd kvalitativa inslag. Enkätfrågorna består av elva stycken fasta frågor och två stycken öppna frågor. Denscombe (2009, s.221-222) menar att de öppna frågorna tenderar att ge mer precisa svar med fler nyanser då respondenten ges utrymme till att helt själv författa sitt svar. Dess nyansrika fritt formulerade innehåll gör att det lämpar sig att analyseras med en kvalitativ analys. Den fasta frågan däremot lämpar sig bättre för en kvantitativ analys då svaren utifrån svarsalternativen direkt blir kvantifierade. Utifrån ovanstående argumentation så kommer analysen av enkätfrågorna att göras både kvalitativt och kvantitativt. Resultaten från de kvantitativa svaren kommer att avgöra vilken tyngd som kan läggas vid resultatet. Det kvantitativa resultatet kommer sedan att ges en mer komplex, kvalitativ och analytisk innebörd med hjälp av de fritt formulerade, svaren. Förhållandet mellan resultatet av analysen av empirin och prop. 2013/14:126 kommer sedan att analyseras för att kunna svara på uppsatsens frågeställningar.

9. Teoretiska utgångspunkter och begreppshantering

9.1 Detaljplan

En detaljplan är enligt Mattsson och Hagander (2011, s.39-46) ett juridiskt bindande planinstrument där markens lämplighet för olika användningsområden prövas. Den krävs för ny sammanhållen bebyggelse och när sammanhållen bebyggelse ska förändras eller bevaras. Detaljplanen är alltså inte obligatorisk för enskilda hus som uppförs enskilt eller utan ett direkt sammanhang med annan bebyggelse. I detaljplanen fastställs ansvarsfrågor om huvudmannaskap och framtida förvaltning av allmän platsmark och övriga områden som ingår i det detaljplanerade området. En detaljplan ger en viss garanti för vilka användningar som får finnas inom det detaljplanerade området. Detta skapar en förutsägbarhet för investerare och för omkringliggande bebyggelse och dess intressenter (Mattsson och Hagander 2011, s.39-46). Det är enligt Nyström och Tonell (2012, s.201-203) endast kommunen som har rätt att uppföra en detaljplan. Detta som en del av det kommunala planmonopolet. Den process som föregår en detaljplan kallas enligt Mattsson och Hagander (2011, s.39-46) för detaljplaneprocess. Detaljplanen är ett demokratiskt instrument vars process är tänkt att garantera insyn och ett visst inflytande för föreningar, privatpersoner, myndigheter och stat angående hur kommunen planerar sin framtida mark- och vattenanvändning. Det är enligt PBL 5 kap. 27§ kommunfullmäktige som antar detaljplaner. Dock får kommunfullmäktige enligt samma paragraf uppdra åt byggnadsnämnden eller motsvarande nämnd att anta detaljplaner som är av mindre vikt eller inte har principiell betydelse. Det räcker dock inte med att kommunfullmäktige eller byggnadsnämnden har antagit detaljplanen för att den ska gälla. Den gäller först sedan den vunnit laga kraft. Boverket (2014D) menar att praxis säger att planer som av kommunen anses kunna ha ett enkelt planförfarande också kan anses vara av den arten att de kan antas av byggnadsnämnden. Det enkla förfarandet kommer efter prop. 2013/2014:126 att kallas för standardförfarande. Den praxis som Boverket (2014D) hänvisar till syftar till det enkla förfarandet, alltså till det förfarande som gällde innan prop. 2013/14:126.

9.2 PBL - en ramlagstiftning

PBL är enligt Mattsson och Hagander (2011, s.18) en ramlag, men har även delar som definieras kvantitativt. Saker så som granskningstid definieras kvantitativt i veckor, medan andra formuleringar så som vem som anses vara ”sakägare” eller hur en ”god bebyggd miljö” ser ut inte definieras genom något annat än ramar. Enligt nordiska ministerrådet (2005, s.67-68) så karaktäriseras ramlagstiftningen av att innehållet begränsar sig till allmänt hållna uttalanden och mål. Hetzler (1991, s.246-256) menar att ramlagar kritiseras av den anledningen att deras öppna formuleringar leder till rättsosäkerhet och oförutsägbarhet. Ramlagar har enligt Hetzler den inneboende egenskapen att tolkningsbarheten ofta är så stor så att utfallet till viss del beror på den subjektiva uppfattningen samt förkunskaper och antaganden hos den som dömer eller i övrigt ska tolka den. Vidare menar Hetzler att ramlagar har till syfte att dess innehåll och värderingar till viss del ska kunna fyllas och anpassas efter tid och rum genom praxis (Hetzler 1991, s.246-256).

9.3 Praxis

Sveriges domstolar (2015) beskriver ordet praxis med den beskrivning som följer i citatet nedan.

”Hur ärenden av ett visst slag normalt har avgjorts av högre instans. Praxis utvecklas på de områden där lagtext och förarbeten inte ger något entydigt svar, utan lämnar utrymme för tolkning.” (Sverige domstolar, 2015).

Praxis är enligt Hetzler (1991, s.249-251) det sätt som lagtolkaren har valt att tolka lagstiftningen för att säkerställa att lagstiftningen och lagstiftarens intentioner efterföljs i rättsfall. Samhället är ofta så komplext, omfattande och oförutsägbart att det inte går att lagstifta i detalj om alla möjliga utfall och händelser (Hetzler 1991, s.249-251). PBL är enligt Mattsson och Hagander (2011, s.18) till stora delar en ramlag (Läs mer under rubriken ”PBL – en ramlagstiftning”). Ramlagar är enligt Hetzler (1991, s.249-251, 258) den sortens lagar vars innebörd får en definitiv betydelse och tolkning med hjälp av praxis. Lagen anger här mål och riktlinjer. Det är sedan upp till lagtolkaren att tillämpa och kontinuerligt utveckla dessa. Det sätt som lagtolkaren väljer att döma i ett visst fall får sedan verka prejudicerande för andra fall som kan liknas vid det prejudicerande fallet. Därmed är en praxis satt för hur lagen ska tolkas.

9.4 Sakägarbegreppet

Rätten att överklaga en detaljplan regleras genom PBL 13 kap 8 §. Denna paragraf hänvisar i sin tur till FL 22§ där följande går att läsa:

”ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas”. (FL. 22§)

Så vem angår då beslutet? Den som beslutet angår kallas enligt boverket (2014) för sakägare, alltså är det sakägaren som får överklaga beslutet. Någon kvantitativ exakt beskrivning angående vem som kan betraktas vara en sakägare i planfrågor återfinns inte varken hos boverket, i PBL eller hos domstolsväsendet. Det närmaste boverket kommer ett försök till definition av vem som kan anses vara en sakägare är när boverket (1993:21) definierar sakägaren på följande vis:

”med ”sakägare” menas ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än hyresrätt eller bostadsrätt” (Boverket 1993, s. 21)

Jan Darpö (2010), professor i miljörett vid Uppsala universitet, menar att samrådskretsen och sakägarkretsen inte är samma krets. Samrådskretsen är enligt Darpö den krets som i vidare bemärkelse kan ha intresse av planen, medans Darpö beskriver sakägarkretsen på följande vis:

”den undergrupp av allmänheten som med hänsyn till sin särskilda ställning i förhållande till verksamheten ska ha rätt att överklaga” (Darpö 2010, s.10).

Den krets som samråds med i detaljplaneprocessen är alltså inte samma krets som i egenskap av sakägare har rätt att överklaga planen.

9.5 Överklagande av detaljplan

Rätten att överklaga en detaljplan regleras i 13 kap. PBL. Som framgår under rubriken sakägarbegreppet så är det de eller den som är sakägare som har rätt att överklaga en detaljplan. Den som vill överklaga en detaljplan kan enligt PBL 13 kap. 16§ göra det inom tre veckor

från det att kommunen har offentliggjort beslutet om att anta en detaljplan på kommunens anslagstavla. För att få överklaga en detaljplan så krävs enligt PBL 13 kap. 11§ att du har framfört synpunkter under granskningstiden som inte blivit tillgodosedda. Dock gäller inte denna inskränkning om det som den som vill överklaga har tillkommit eller förändrats efter granskningstiden. Om den överklagande hävdar att besluten inte tillkommit i laga ordning, alltså att den överklagande hävdar formella fel i planprocessen, så gäller inte heller denna inskränkning i rätten att överklaga. Den instans som behandlar överklagan ska enligt PBL 13 kap. 17§ endast behandla den fråga som den överklagande anger som orsak för sitt överklagande. Detaljplanen ska alltså inte prövas i sin helhet om den blir överklagad.

Rätten att överklaga en detaljplan regleras enligt SOU (2014:14, s. 63-64) av artikel 6.1 europakonventionen. Denna konvention säger enligt SOU:n att alla människor vars civila rättigheter inskränks har rätt att pröva sin sak i en opartisk domstol. De delar av PBL som berör detaljplaneprocessen omfattas av detta direktiv. Prövningsinstanserna och dess inbördes ordning är enligt Boverket (2015C) länsstyrelsen, mark- och miljödomstolen, mark och miljööverdomstolen följt av högsta domstolen. För att fallet ska tas upp i mark- och miljööverdomstolen så krävs enligt Svea hovrätt (2014) ett prövningstillstånd. Prövningstillstånd ges till sådana ärenden som bedöms behövas behandlas ytterligare en gång. Orsakerna kan vara flera. För att fallet ska tas upp i högsta domstolen, krävs också prövningstillstånd. Högsta domstolen behandlar enligt Sveriges domstolar (2014) endast sådana ärenden vars innehåll och mening kan vara prejudicerande, alltså när det uppstår sådana fall som inte har testats mot lagen förut. (Se vidare förklaring av begreppet och dess innebörd under rubriken praxis).

9.6 Rationell planering

Det rationella sättet att se på planering utgår enligt Allmendinger (2009, s.63-68) från att samhället består av logiska mönster och kopplingar mellan händelser, alltså att "A" beror på "B". Då den rationella planeringen utgår från att det finns mönster och logik i allting runt omkring oss så blir följden av det att det också går att räkna ut den bästa lösningen på problem, eller den bästa lösningen för att nå en viss målbild. För om A beror på B så kan ju planeringen påverka B så att A går i önskad riktning. Allmendinger menar vidare att förespråkarna för rationell planering menar att planering är ett ämne som är för viktigt för att få styras av politiker som grundar sina beslut på känsla och intuition. När det finns ett faktabaserat sätt att anamma den bästa lösningen på ett problem så är ju det sättet, enligt

rationalisten, det mest logiska och ansvarsfulla. Rationalistens sätt att lösa problem är enligt Allmendinger att ha en tydlig målbild. För att nå målbilden så tittar beslutsfattaren på alla tänkbara alternativ och dess konsekvenser. Det alternativ som når målbilden med minst negativa konsekvenser blir det alternativ som den rationella beslutsfattaren beslutar sig för. Rationalisten kopplar bort all sin subjektivitet och sina irrationella viljor i syfte att kunna fatta ett rationellt och objektiva beslut. (Allmendinger 2009, s.63-68).

Kritikerna mot rationell planering menar enligt Allmendinger (2009, 74-78) att det rationella är en utopi. Rationaliteten bygger som tidigare nämnts på att A beror på B. Kritikerna menar att detta antagande inte går att applicera i planeringsverkligheten då ett samhälle är långt mer komplext än så. De menar enligt Allmendinger att A beror på och påverkar så många fler faktorer än vad som går att förutspå och räkna ut. Vidare menar kritikerna att de faktorer som får ingå i ekvationen i det rationella beslutsfattandet är de faktorer som beslutsfattarna själva har beslutat ska få ingå. Det objektiva resultatet av det rationella beslutsfattandet beror då, enligt kritikerna, på subjektivt valda faktorer. Alltså är resultatet trots sin objektiva framtoning också i viss mån subjektivt. Vidare menar Allmendinger att kritikerna mot det rationella beslutsfattandet menar att rationalitet används som en efterkonstruktion av politiker och andra för att argumentera för politiska beslut och ståndpunkter. Alltså att rationella argument konstrueras i efterhand då det är svårare att argumentera mot rationella logiska argument än sådana argument som endast handlar om tycke och smak. Här menar kritikerna att det endast är sådana argument som redan går i linje med det beslut som på förhand redan fattats politiskt som lyfts upp och undersöks med rationella metoder. På så vis fylls politiska beslut med logisk och uträknad argumentation när det från början egentligen endast handlar om subjektivitet och tyckande (Allmendinger 2009, s.74-78).

9.7 Urbana teoretiska perspektiv enligt Short

Short (2006, s.92-109, 144-159) menar att människan och de fysiska rum som människan uppför påverkas av den kontext som kringgärdar människan vid den tid då den fysiska strukturen uppförs. En fysisk struktur föregås alltid av någon sorts beslutsprocess där makten över denna process har varit, och är, föränderlig över tid och rum. Alla beslut och beslutsprocesser fattas och förekommer i en kontext som är en sanning för just den tiden och just det rummet. Men då tid och rum är föränderligt så kommer även synen på vad som är sanning och "rätt" sätt att fatta beslut på att förändras. Short menar vidare att städer och

andra urbana miljöer som har påverkats av människan består av fysiska strukturer som har uppfattats som det rätta sättet av de som har haft makten över sin samtid. Den ekonomi, synen på vetenskap och det sätt på vilken makten var fördelad påverkar de strukturer som har uppförts. Alla dessa lager av kontexter som vi idag kan se som historiska fysiska strukturer bildar tillsammans det som vi kallar för urbana rum och urbana miljöer. Lagstiftning är ett uttryck för sin tids syn på planering. Ett samhälle består dock av så många fler lager som påverkar beslut och beslutsgångar än endast lagstiftning. Därför kan inte endast lagstiftningen sägas påverka det urbana rummets utformning (Short 2006, s.92-109, 144-159)

10. Områdesöversikt

Områdesöversikten placerar undersökningen i ett sammanhang som ger förståelse för problemet och dess förankring i samhället. Områdesöversikten kommer även att användas som stöd i analysen för att ge ett perspektiv på vad de kvantitativa delarna av empirin innebär.

10.1 Boverket

Boverket är enligt Boverket (2015B) en statlig myndighet med uppdrag att utreda och analysera frågor som har med vår bebyggda miljö att göra. De verkar också för att ta fram vägledningar och föreskrifter för att hjälpa kommuner och andra som i sitt uppdrag kommer i kontakt med planering av våra fysiska miljöer. Följande information är data som tillhandahålls av Boverket. Boverket (2015) menar i sin statistik över detaljplaneringen i Sverige att det 2014 antogs 1839 stycken detaljplaner. Av dessa överklagades 358 stycken, varav 32 stycken (ca 9%) upphävdes. Länsstyrelserna tog även eget initiativ till överprövning genom PBL 11 kap 10§ i 46 stycken fall. Denna paragraf innebär sammanfattningsvis en skyldighet för länsstyrelser att som tillsynsmyndighet värna om statliga och allmänna intressen. Av de 46 detaljplaner som länsstyrelsen valde att pröva så upphävdes 10 stycken (ca 25%), alltså en betydligt högre upphävningsfrekvens än i de fall som prövades genom överklaganden. Den genomsnittliga handläggningstiden hos länsstyrelserna för överklagade detaljplaner är enligt Boverkets statistik ca 80 dagar. Till statistiken har Länsstyrelserna även fått lämna kommentarer. I kommentarerna anger flera av länsstyrelserna att de fall som är svåröverbärgade tar längre tid än de som är lätta att hantera och att detta dra upp det totala snittet. Länsstyrelserna menar även att personalbrist är en bidragande orsak till att prövningen av överklaganden tar så

pass lång tid som de gör. Prövotiden är oberoende om den överklagande får rätt i sak eller inte. Den gäller alltså alla de totalt 404 prövade detaljplanerna. Av de 404 prövade besluten så överklagades 158 stycken till mark- och miljödomstolen. Vilka handläggningstider dessa har framgår inte av Boverkets rapporter och någon statistik har heller inte gått att hitta.

10.2 Vad tar tid i detaljplaneprocessen i Stockholm?

Graner har i sin uppsats från 2004 *Vad tar tid i detaljplaneprocessen i Stockholm* undersökt 17 stycken detaljplaneprocesser som vunnit laga kraft i Stockholm. De 17 undersökta fallen har av Graner undersökts på det viset att respektive steg i processen för de olika detaljplanerna har undersökts för att hitta de moment som bidrar till förseningar. På grund av att uppsatsen vars innehåll här presenteras är författad 2004 så har de fallen som undersöks haft det förfarande som gällde enligt PBL från 1987 (ÄPBL). Uppsatsen ses ändå som relevant då den i detalj går in på processens olika delar och analyserar var processen fastnar och tar tid.

Graner (2004) menar att anledningarna till att detaljplaneprocesserna i de undersökta fallen ibland tar längre tid än beräknat inte har någon enskild orsak som går att peka ut. Graner pekar istället på ett flertal olika anledningar.

Enighet kring planens utformning är enligt Graner (2004, s.4, 83, 96-98) en faktor som påverkar planens processtid. Med enighet om planens utformning menar Graner en enighet mellan exploatör, kommunala förvaltningar och den politiska majoriteten. Oenigheten består ofta i att exploatören härekonomiska incitament för att bygga på ett visst sätt medan stadsbyggnadskontoret har andra faktorer att se till som gör att de olika aktörerna har olika prioriteringar. Graner menar att utredningarna i de detaljplaneprocesser han undersöker är den mest betydande faktorn och att de riskerar att stanna upp hela processen. Utredningarna är ofta av den sorten som krävs för att driva processen framåt och möjliggöra för att kunna göra en detaljplan. Graner menar vidare att det även finns sådana utredningar som tillsätts då aktörerna inte kan komma överens och inte är villiga att kompromissa. En ökad vilja att kompromissa i ett tidigt stadié istället för att utreda hade enligt Graner skapat förutsättningar för snabbare detaljplaneprocesser.

Vidare menar Graner (2004, s.97) att de olika remissinstanserna tar lång tid på sig att svara och därav är av betydelse för detaljplanepocesstiden. Remisstiden för de processer som Graner undersöker har en genomsnittlig behandlingstid på 58-

90 dagar beroende på vilken remissinstans som avses. Även överklaganden är enligt Graner (2004, s.97) en betydande orsak till detaljplaneprocessetiderna. De undersökta planerna har en genomsnittlig prövningstid hos länsstyrelsen på tre månader medan den genomsnittliga tiden mellan länsstyrelse och regeringen är 7 månader.

(Kommentar: Instansen efter länsstyrelse är sedan PBL 2010:900 inte regeringen. Den instans som nu prövar länsstyrelsens beslut är mark-och miljödomstolen.)

Graners forskning behandlar detaljplaner inom Stockholm stad. Av de 17 detaljplaner som Graner granskar så överklagades 11 av dem. Rapporten kan därför inte anses representativ för hela Sverige i det avseendet, då överklagningsfrekvensen är betydligt högre än den som enligt Boverket (2015) är genomsnittet för Sverige. Graner kommenterar att hans uppsats har ett Stockholmsfokus och kommenterar även eventuella brister och följder av detta.

11. Proposition 2013/14:126

Först kommer propositionens ställningstaganden till vilka anledningar de ser till långa detaljplaneprocessstider att redovisas. Under den rubriken som följer efter denna kommer deras lösningar på problemen att redovisas. Det är denna information som sedan kommer att ställas mot de orsaker som kommunerna ser till långa detaljplaneprocessstider. När regeringen i prop. 2013/14:126 hänvisar till gällande lagstiftning så hänvisar den till den lagstiftning som gällde innan årsskiftet 2014/2015. För att återge detta är de två följande rubrikerna skrivna i presens utifrån antagandet att det är regeringen som genom propositionen är författaren.

11.1. Anledningar till långa detaljplaneprocessstider enligt regeringen genom prop. 2013/14:126

Regeringen menar genom prop. (2013/14:126, s.71) att många av de som underrättas i planprocesser ställer sig frågande till varför de överhuvudtaget blir underrättade. De fallen som propositionen hänvisar till berör företrädevis planändringar och dispenser från planer. Vidare menar regeringen att ca 45% av planerna idag antas med enkelt planförfarande, men att denna siffra skulle kunna vara mycket högre. Kommunerna vågar enligt regeringen (prop. 2013/14:126, s 71) inte använda sig av det enkla planförfarandet då kommunen är orolig för

att de gör en felaktig bedömning av vilket förfarande som är lämpligt. Om de tar fel beslut angående vilket förfarande som är lämpligt så riskerar planen att upphävas av formella skäl i ett eventuellt överklagandeskede. Kommunerna använder sig alltså av det normala förfarandet för att vara på den säkra sidan om det tolkningsutrymme som finns i lagen för att inte riskera att få planen fälld på formella grunder. Regeringen (prop. 2013/14:126, s.71-72) menar att formuleringen ”detaljplaneförslaget ska sakna intresse för allmänheten” i praxis har uppfattats som att detaljplanen inte får beröra allmänna platser. Denna praxis leder till att kommunerna inte vågar använda sig av det enkla förfarandet när de riskerar att beröra en allmän plats. Regeringen menar att formuleringens otydlighet leder till en för vid praxistolkning och därför bör omarbetas. Regeringen menar att dessa praxistolkningar leder till att kommunerna inte i tillräckligt stor utsträckning vågar använda sig av det enkla planförfarandet. Detta hindrar i sin helhet ett effektivt planförfarande (Prop. 2013/14:126, s 71-72).

Regeringen (prop. 2013/14:126, s. 70-71) menar att den huvudsakliga anledningen till de planer som tar längst tid att genomföra inte beror på processen som sådan. Här nämner regeringen istället motstående intressen och komplexa utredningar som huvudsakliga anledningar.

Vidare menar regeringen (prop. 2013/14:126, s. 71-73) att det finns en motsättning mellan effektivitet och medborgarinflytande. Detta beskriver regeringen på följande vis.

“Det ligger i sakens natur att höga krav på medinflytande för så många som möjligt kan mot- verka kravet på effektivitet.” (Prop. 2013/14:126, s.72)

Regeringen menar att den inneboende motsättningen mellan effektivitet och medinflytande inte får drivas så långt åt effektivitetens håll så att det riskerar planernas kvalitet. Här finns dock utrymme, att i denna balansgång, ta några steg mot effektivitet på bekostnad av medborgarinflytandet. Medborgaren har ändå inget intresse av de mindre betydande planerna. Kravet på kungörelse är därför onödigt i den utsträckning som idag sker. Det är dock av stor vikt att tidigt engagera medborgare i de detaljplaner där planen kan få betydande konsekvenser på sin omgivning och därmed vara av betydande intresse för allmänheten (Prop. 2013/14:126, s.72).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att regeringen (prop. 2013/14:126, s70-72) menar att de långa detaljplaneprocesserna beror på tre huvudsakliga orsaker. Det är otydligheter i lagformuleringar. De otydliga formuleringarna leder till för frikostiga tolkningar i praxis av de begrepp som ska vara vägledande för vilket förfarande som ska användas. Och till sist,

för omfattande skyldigheter i lag till medborgarinflytande. Ett medborgarinflytande som medborgaren i de mindre komplexa och mindre omfattande planerna ändå inte är intresserad av och som borde kunna utformas på ett annat sätt utan att förlora sin egentliga mening.

11.2 Hur vill regeringen genom prop. 2013/14:126 förändra lagstiftningen som berör planprocessen?

Enligt regeringen (prop. 2013/14:126, s.71-75) så har de lagändringar som trädde i kraft 2011-05-02 genom förnyelsen av PBL (2010:900) inte fullt slagit ut i praxis än. Regeringen menar därför att någon full utvärdering av nuvarande lagstiftning inte kan göras, men att det ändå finns anledning att redan nu förändra de hinder som finns för att genomföra en effektiv planprocess. Åtgärderna är att det som heter enkelt förfarande nu blir standardförfarande. Det som tidigare hette normalt förfarande blir nu utökat förfarande. Kriterierna för när de olika förfarandena ska användas omformuleras. I den nya lagstiftningen så blir det utökade planförfarandet undantaget i formuleringarna. Det bör användas om planförslaget ”är av betydande intresse för allmänheten, eller om det i övrigt är av stor betydelse.” Eller om ett genomförande av planen kan antas medföra ”betydande miljöpåverkan”, eller om ett planförslag ”står i strid med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna.” För att kunna jämföra med vilka regler som tidigare gällde kommer några av de olika formuleringarna att ställas mot varandra i tabellen nedan.

Enkelt planförfarande innan prop.	Utökat förfarande efter prop.
“Saknar intresse för allmänheten”	“Är av betydande intresse för allmänheten”
“Har liten betydelse”	“Är av stor betydelse”
“Inte medför betydande miljöpåverkan”	“Medför betydande miljöpåverkan”

Genom ovanstående förändringar i formuleringar så blir det tydligt att regeringen genom propositionen vill att formuleringen ska leda till att det utökade blir undantaget. Kommunerna gör nu ett undantag när de väljer det utökade jämfört med tidigare när de gjorde ett undantag om de valde det enkla. De blir alltså tvungna att ta ställning och motivera att de använder sig av det nya utökade förfarandet. På nästa sida finns ett flödesdiagram som beskriver de

olika förfarandena före och efter propositionen. Regeringen (prop. 2013/14:126, s.74) menar också att för de planer som omfattas av det nya utökade förfarandet så ska kungörelse ske redan i samrådsskedet istället som för tidigare, i granskningsskedet. Syftet med detta uppges av regeringen vara att de synpunkter som kommer in i samrådsskedet har större chans att leda till verkliga förändringar av planen då planen och dess detaljer inte är lika långt framskridna som de kan vara i granskningsskedet. Den kungörelse som tidigare fanns i granskningsskedet flyttas därmed och ersätts av en underrättelse. Underrättelsen består i att underrätta de som är sakägare, boende och övriga som har yttrat sig i samrådsskedet. Sammanfattningsvis kan det konstateras att förnyelsen av de olika förfarandena är en fråga om omformuleringar och ommöbleringar i förfarandena. Omformuleringarna görs i syfte att göra det som tidigare hette enkelt planförfarande till standardförfarande. Kommunen gör nu enligt formuleringen ett undantag när de väljer det utökade istället för standardförfarandet. Jämfört med tidigare när de gjorde ett undantag när de valde det enkla planförfarandet. Detta enligt propositionens intentioner att få en ny praxis för när de olika planförfarandena kan antas gälla. Ommöbleringen görs i syfte att stärka den initiala medborgardialogen där en kungörelse blir obligatorisk redan i samrådsskedet (Prop 2013/14:126, s.71.75) Vidare syftar Regeringen (prop. 2013/14:126, s.73) att skapa en tydlig lagstiftning. En tydlig lagstiftning kommer enligt regeringen att ligga till grund för en ökad förutsägbarhet för berörda och skapa lättare bedömningar för de som ska tillämpa bestämmelserna. På följande sida finns ett flödesschema som beskriver skillnaderna mellan de olika förfarandena. Schemat beskriver även vilket förfarande som ersätter vilket.

11.3 Begränsat förfarande

Redan innan genomförandet av prop. 2013/14:126 så var det enligt regeringen (prop. 2013/14:126, s. 88) möjligt att helt hoppa över granskningsskedet om alla samrådsparter kan godkänna planen och dess innehåll redan i samrådsfasen. Detta sättet att hantera planer vill regeringen inte hindra eller försvåra på något sätt. Propositionen innebär därför ingen förändring gentemot tidigare lagstiftning i detta avseende. Det finns i propositionen inte något officiellt förfarande som heter just "begränsat" förfarande. Begränsat förfarande är enligt Faming¹ en benämning som Boverket har valt att använda på det förfarande där alla berörda kan godkänna planen och dess innehåll redan i samrådsfasen.

¹ Faming Hanna, tjänsteman på Boverket. Mailkontakt 2015-05-07

Standardförfarandet ersätter det enkla förfarandet

Enkelt förfarande innan prop 2013/13:126



Standardförfarande efter prop 2013/13:126



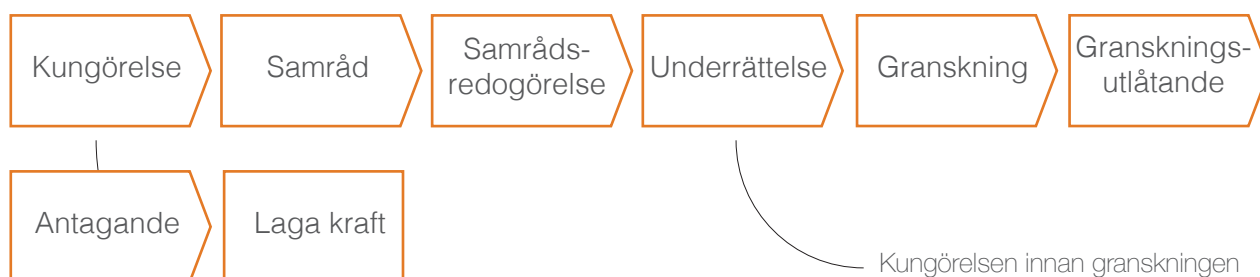
Kravet på samrådsredogörelse tas bort

Utökat förfarande ersätter normalförfarandet

Normalförfara innan prop 2013/13:126



Utökat förfarande efter prop 2013/13:126



Kungörelsen innan granskningen ersätts med en underrättelse

Kungörelsen flyttas fram och inleder nu processen

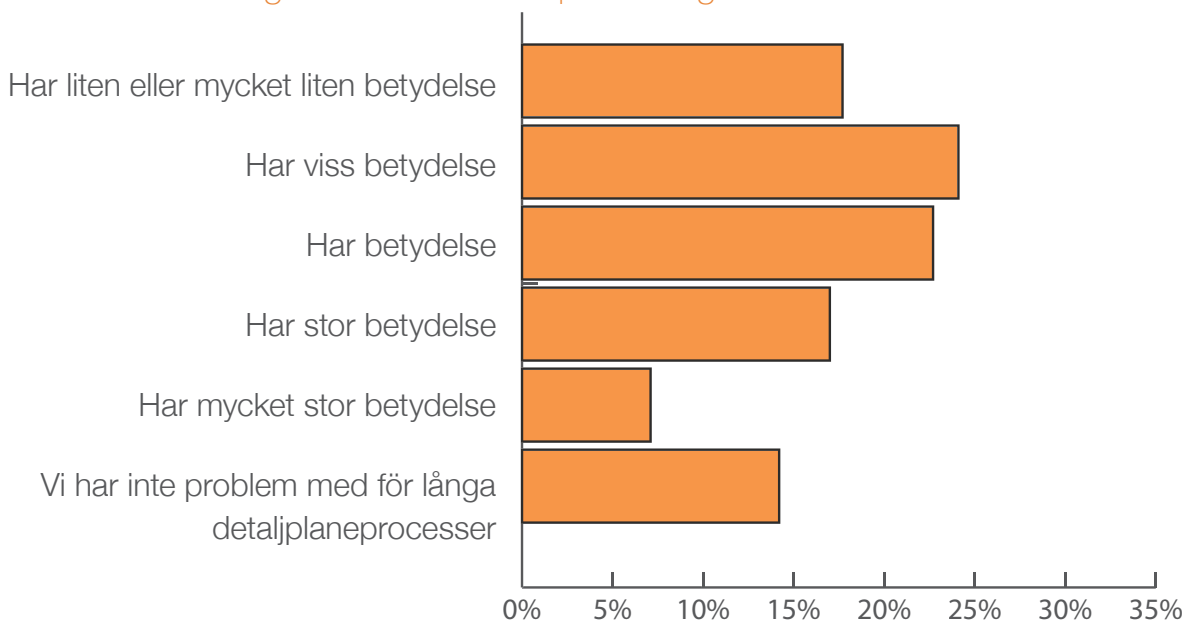
12. Enkätundersökningen

Nedan följer den empiri som kommer att användas i uppsatsen. Obs lägg märke till att skalan för värdeaxeln skiljer sig åt mellan de olika graferna. Detta är mycket viktigt att observera för att förstå analysen. Värdeaxeln där respondenterna presenteras för olika påståenden till orsaker har dock samma skala.

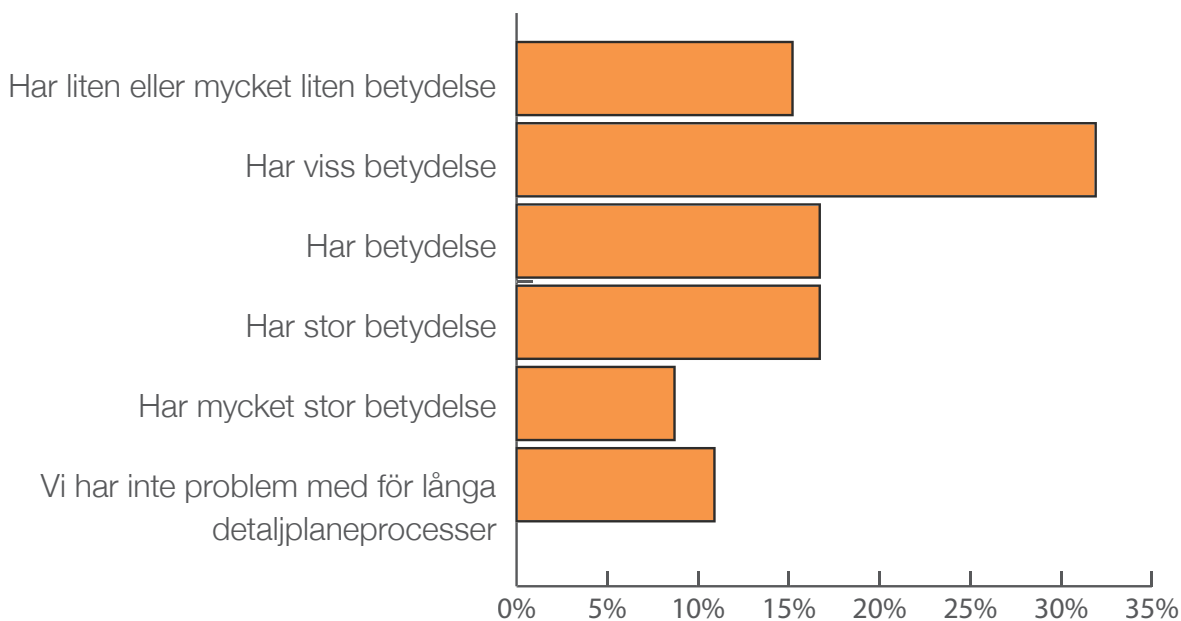
12.1 Vilka orsaker ser respondenterna till långa detaljplaneprocesser?

Respondenterna presenterades inför fem olika påståenden till anledningar att detaljplaneprocesserna ibland kunde ta lång tid på deras kommun. Som alternativ fanns ex: "har liten eller mycket liten betydelse" etc. Respondenterna fick fylla i det alternativ som de ansåg stämma in på situationen på deras kommun. Nedan följer resultatet från enkätundersökningen.

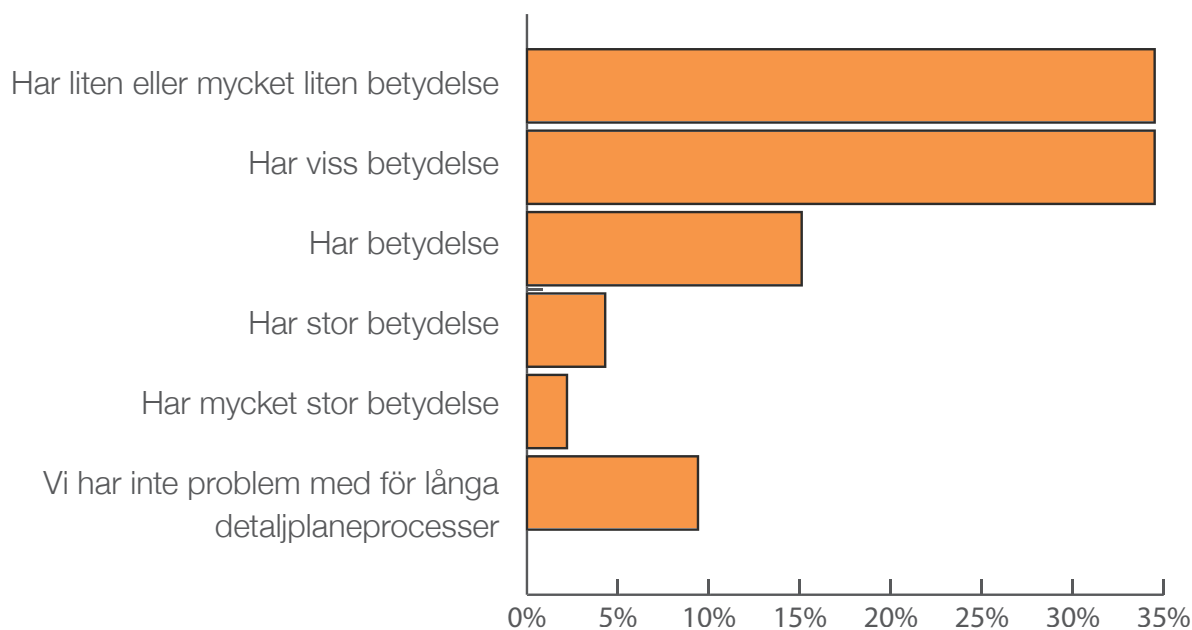
12.1.1 Överklagande och överprövning.



12.1.2 Oro angående lönsamhet från investerare

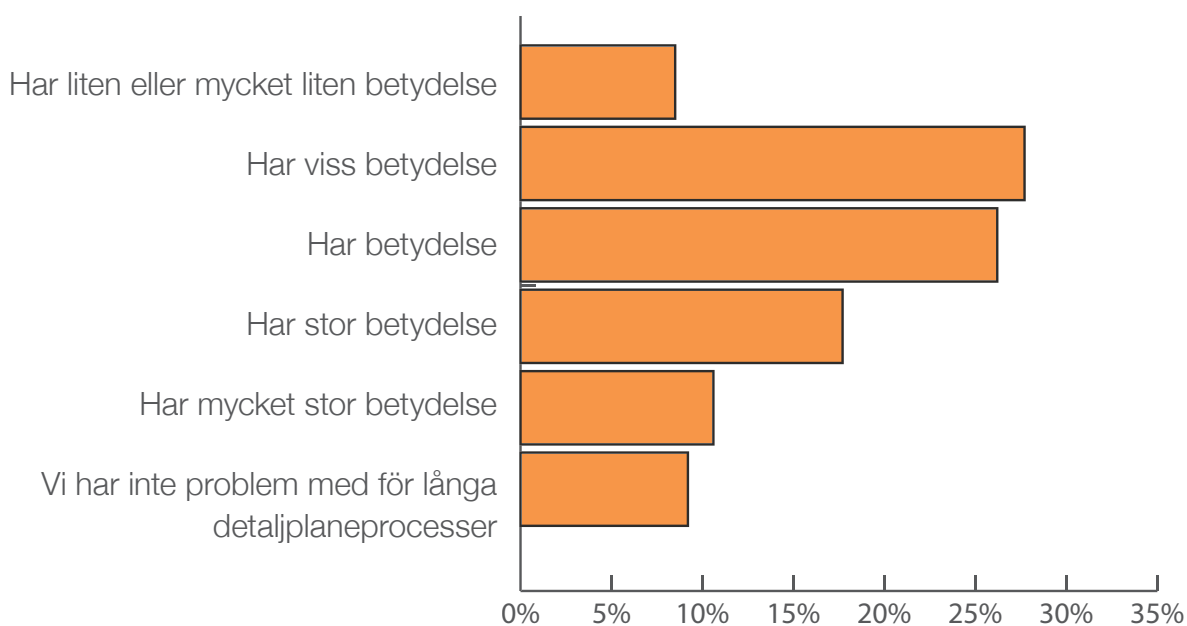


12.1.3 Oklara riktlinjer angående riksintressen

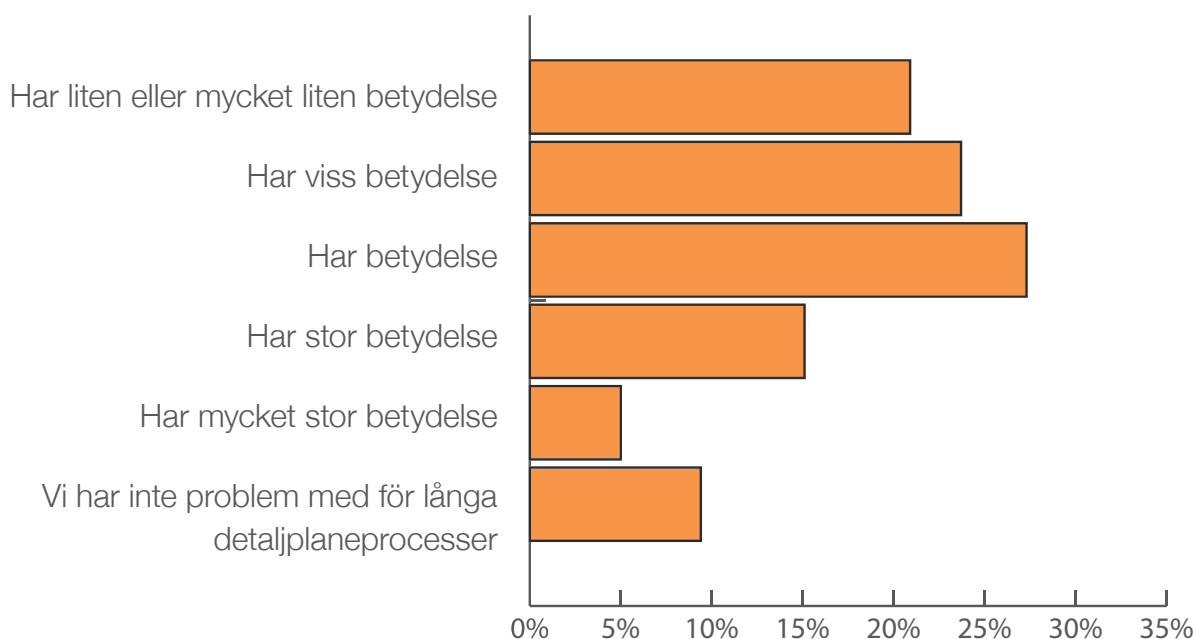


Till en början vill jag kommentera min egen fråga angående oklara riktlinjer och riksintressen. Denna förkodade fråga är ett exempel på när forskarens förståelse eller förutfattade meningar om någonting riskerar att snedvrider resultatet. Frågan är formulerad som ett påstående där forskaren redan har konstaterat att riktlinjerna kring riksintressena är oklara. Respondenten ges inte utrymme att uttrycka att riksintressen som inte är oklara kan vara en orsak. Frågan blir på det sättet missvisande och riskerar att missförstås. Detta är enligt Denscombe (2009, s 226.) en risk med enkäter och främst enkäter med förkodade svar. Detta har tagits i beaktande vid analysen av svaren och vid den vikt jag som forskare kan lägga vid siffrorna som erhålls från svaren.

12.1.4 Komplicerade avvägningar av intressen i detaljplanen



12.1.5 De obligatoriska stegen i detaljplaneprocessen som kommunen kan påverka



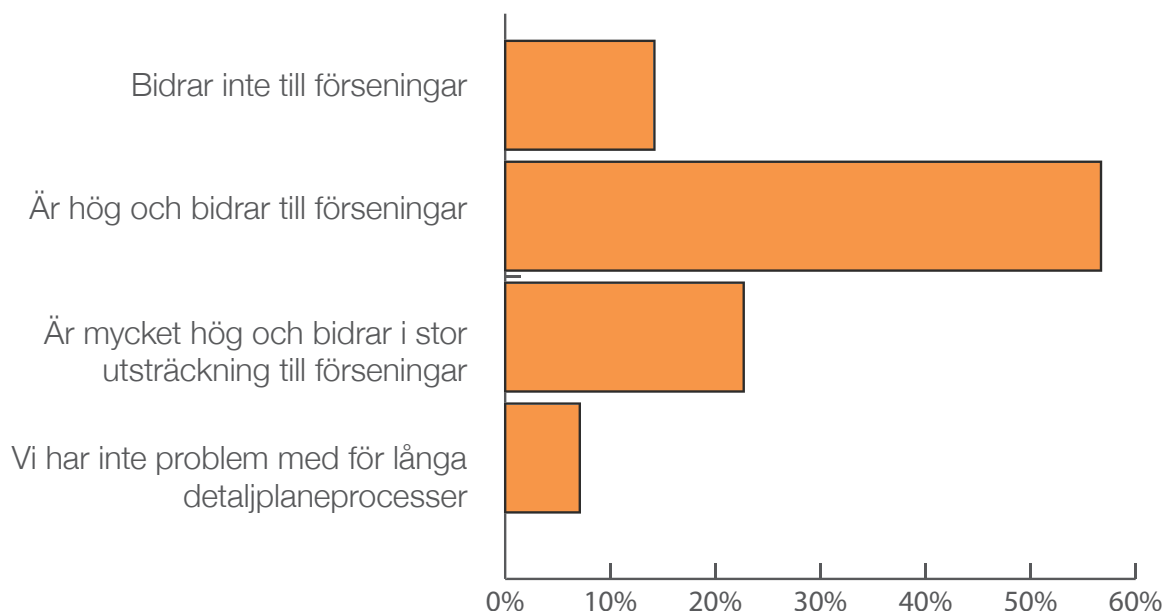
12.1.6 Öppen fråga kring anledningar till långa detaljplaneprocesser

I enkätundersökningen fanns även en ruta där respondenterna kunde fylla i övriga anledningar till att de ansåg detaljplaneprocesserna ta lång tid på deras kommun. Här kunde respondenterna även lämna en kommentar till sina svar som de nyss hade klickat i. Det är dessa kvalitativt utformade svar och kommentarer som kommer att användas för att kvalitativt analysera de kvantitativa resultat som nyligen presenterats. Dessa kommer presenteras i sin helhet i bilaga 1 allra sist i denna uppsats.

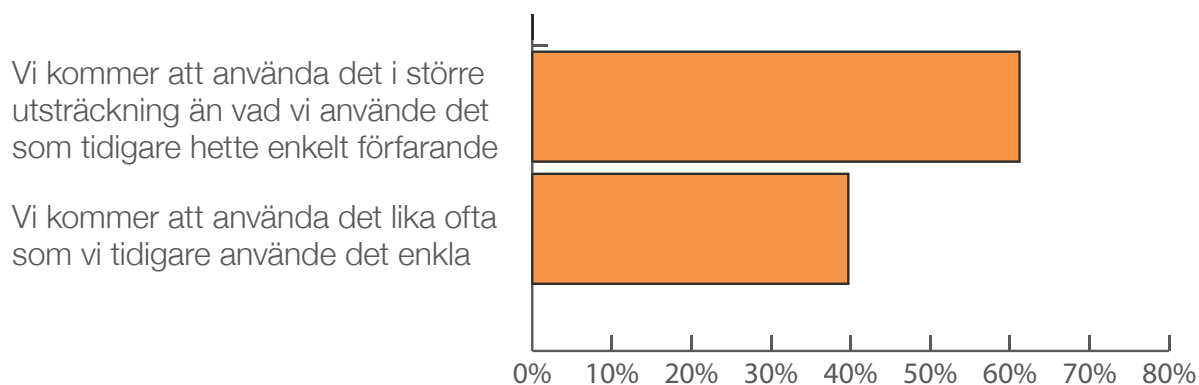
Totalt kom det här in 59 kommentarer. Nästan alla svaren har ett direkt eller indirekt samband med de kvantitativa svaren. Den orsak som är vanligast förekommande bland dessa kommentarer handlar om utredningar. 16 av de 59 kommentarerna handlar om just utredningar.

Det näst vanligaste ämnet i kommentarerna handlar om remisstider. 8 av de 59 fritt utformade svaren handlar om remisstider. Här handlar respondenternas kommentarer om både långa remisstider från länsstyrelse, men även långa remisstider inom kommunens egen organisation.

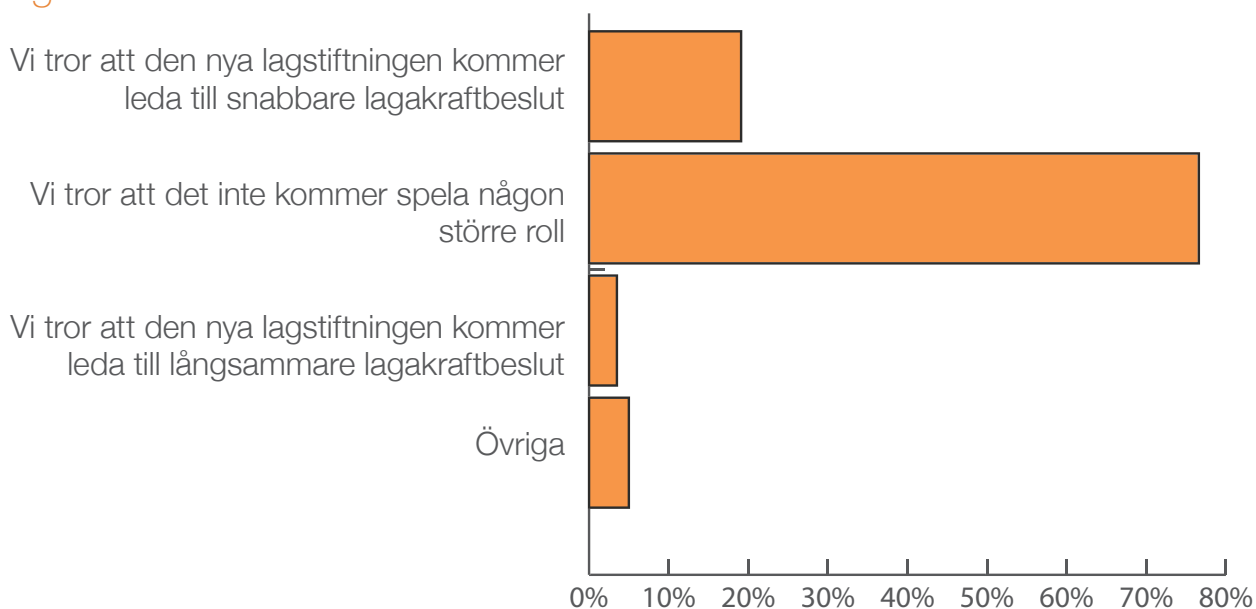
12.2 Leder arbetsbelastningen till förseningar?



12.3 Hur ofta kommer det nya standardförfarandet att användas?

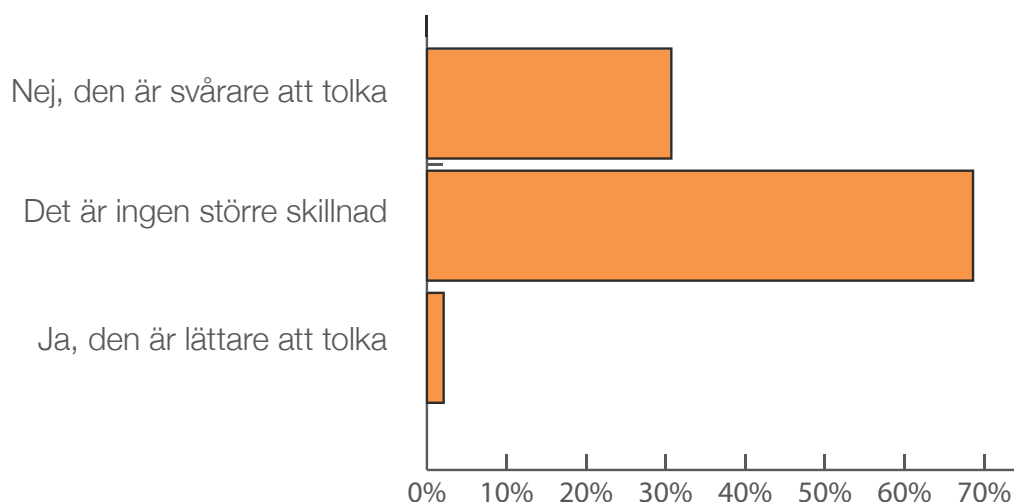


12.4 Kommer de nya lagarna leda till snabbare lagakraftbeslut?



De som klickade i "övriga" i ovanstående fråga hade chansen att själva formulera ett svar. Dessa svar handlade om att respondenterna var osäkra på vilken påverkan lagstiftningen skulle få på deras kommuner då de ännu inte hade utrett eller märkt av hur de kommer att påverkas.

12.5 Är den nya lagstiftningen tydligare och lättare att tolka?



12.6 Övriga kommentarer kring lagstiftningen från respondenterna

Respondenterna erbjöds även att helt fritt kommentera den nya lagstiftningen. Respondenterna leddes här alltså inte i någon riktning utan fick helt fritt kommentera den. Här inkom det sammanlagt 55 svar. Då respondenterna här var helt fria att kommentera den nya lagstiftningen så skilde sig svaren mycket åt och är därmed svåra att kategorisera. Det vanligaste att kommentera var lagens otydlighet och svårigheten att tolka den. 10 av de 55 svaren handlade om detta. Av dessa 10 så var det även 3 stycken som kommenterade att deras upplevda tolkningssvårigheter av den nya lagen kunde bero på att de ännu inte har någon direkt erfarenhet av den. Samtliga svar bifogas i sin helhet i bilaga 2.

13. Analys

13.1 Analys av enkätsvaren

Ur delaravenkätens som består av förkodade frågor så framkommer det att anledningarna till långa detaljplaneprocesser kan vara många. Någon enskild orsak till de långa tiderna går inte att peka ut. Från de öppna frågorna framkommer många olika svar. Analysen kommer gå till på följande vis: Först analyseras den data som har kommit fram i den kvantitativa delen av undersökningen. De siffror som här erhålls blir avgörande för vilken vikt som kan läggas vid den undersökta orsaken. Dessa siffror erhåller ett kvalitativt innehåll genom de fritt utformade svaren som respondenterna har lämnat. Denna analys ställs sedan mot propositionen. Här analyseras vilka utfall som propositionen får på det eventuella problem som har analyserats utifrån resultatet av empirin. Båda delarna av denna analys behandlar de teoretiska perspektiv som har presenterats. I analysen kommer även områdesöversikten att användas för att förstå resultaten.

13.1.1 Överklagande i detaljplaneprocessen

Som framgår under rubriken ”detaljplanen” så gäller inte detaljplanen förrän den har vunnit laga kraft. Detta betyder att ett eventuellt överklagande är en del av denna process. Som framkommer av enkätundersökningen så anger ca 48% av respondenterna att överklaganden har betydelse,

stor betydelse eller mycket stor betydelse. Av dessa så anger 24% att det har stor betydelse eller mycket stor betydelse för långa detaljplaneprocesser. Av områdesöversikten (Boverket 2014E) framgår att 358 detaljplaner av totalt 1839 stycken överklagades 2014, och att länsstyrelsens genomsnittliga beslutstid för respektive ärende var ca 80 dagar. Dock är de som får rätt i sak betydligt färre då endast 32 stycken fick rätt i sak i länsstyrelsen. Länsstyrelsen uppger att deras hantering av överklaganden går snabbare när bedömningen inte är lika komplex. Fallen som ska dömas är då mer "lätt dömda". Överklagandet rör sig då inte i gränslandet för det tolkningsutrymme som ramlagen innebär utan befinner sig mer definitivt åt något av hållen. Vidare så framgår det i forskningsöversikten (Boverket 2014E) att 158 detaljplaner överklagades till Mark- och miljödomstolen. Hur lång tid Mark och miljödomstolens beslut tar har jag inte funnit någon statistik på. Även utan vetskapen om exakt hur lång tid mark- och miljödomstolen tar för att behandla sina fall, så kan det utifrån resultatet från empirin och förståelsen angående omfattningen i tid från områdesöversikten konstateras att överklagande är en betydande orsak till långa detaljplaneprocesser även om den överklagande inte får rätt i sak. De överklagande som får rätt i sak innebär dock en mycket betydande försening för detaljplaneprocessen i dessa fall. En detaljplan som upphävs på grund av formella skäl innebär att detaljplanen får göras om i sin helhet, vilket betyder att hela processen måste göras om med betydande försening som följd. Av de kommentarer som var upp till respondenterna att fritt författa så uttrycks en oro för hur den nya lagstiftningen faktiskt kommer att tolkas av rättsinstanserna.

"Osäkert om man i större utsträckning vågar använda standardförfarandet än tidigare enkelt planförfarande. Eller om risken att få backning vid ett överklagande är lika stort." (Anonym respondent)

"Eftersom högre instanser inte tar hänsyn till politikens vilja att förenkla kan det bli lotteriartat hur det ska gå vid överklaganden. T.ex. mark- och miljödomstolen anser att bara det står "A" på en plan är det fråga om sådana allmänna intressen som ska föranleda (enl föra pbl nu motsv utökat förf) normalt planförfarande. Detta oavsett att de behov som en gång fanns för område för allmänt ändamål helt har försvunnit." (Anonym respondent).

Den oro som respondenterna förmedlar är en oro för huruvida den nya lagstiftningen kommer att ge dem rätt i deras val att i framtiden välja standardförfarandet. Respondenterna menar att det inte alls är säkert att politikens intentioner efterlevs av rättsinstanserna. Som framgår under rubrikerna Praxis och PBL - en ramlagstiftning så är PBL en ramlag som först när den utsätts för

prövning verkligen går att tyda vad den kommer att betyda. Citaten bekräftar det som Hetzler (1991, s.248-256) menar är ett inneboende osäkerhetsmoment för ramlagar, nämligen bristen på förutsägbarhet. Den oro som respondenterna uttrycker är en följd av dessa egenskaper. Det finns alltså ett inneboende osäkerhetsmoment i ramlagstiftningen. Detta osäkerhetsmoment hanteras i rättsinstanserna och blir därför utan praxis svåröverblickade för kommunerna.

13.1.2 Prop. 2013/14:126 i förhållande till överklagande

Propositionens nya formulering av lagtexten kommer innebära en omtolkning av praxis för när de olika förfarandena kommer att användas av kommunerna. Den nya formuleringen som prop. 2013/14:126 innebär gör att kommunerna nu gör ett undantag när de väljer det nya utökade förfarandet. Kommunerna måste alltså aktivt ta ställning när de väljer det. Den nya praxisen som följer av den nya formuleringen kommer troligen innebära att fler kommuner kommer få rätt i sak när de har valt det nya standardförfarandet, än vad som tidigare var fallet med det enkla planförfarandet. Den nya praxisen som följer av den nya formuleringen kan också komma att göra att länsstyrelse och efterkommande instanser ser fler överklagade fall som enkla fall, eller "lätt dömda". Alltså att gränsen för när en detaljplan ska anses omfattas av standardförfarandet inkluderar fler fall och gör fler överklagade fall lätta att bedöma. Dock är det inte alla de detaljplaner som överklagas som har överklagats på grund av formella skäl. Och av de som har överklagats på grund av formella skäl så är det endast en begränsad del som har överklagats på grund av att den överklagande menar att fel planförfarande har valts. Statistiken från Boverket (Boverket 2014E) beskriver inte hur många av de överklagade detaljplanerna som överklagas av formella skäl. Därför är en närmare uppskattning angående påverkan av den nya lagen svår eller omöjlig att göra utifrån det material som uppsatsen utgår ifrån. Analysen kan dock säga att omformuleringen av PBL, och den efterföljande praxisförändringen som prop. 2013/14:126 innebär angående planförfarande antas få en mycket liten påverkan på den tid som överklagan tar i detaljplaneprocessen.

Det finns ingenting i de lagförändringar som propositionen innebär som berör förfarandena som tyder på att överklagandet kommer att minska i antal eller begränsas på något sätt. Propositionen antas därför inte få någon påverkan på antalet detaljplaner som överklagas

Denna analys är baserad på ett antagande om att rättspraxis går i den riktningen som som regeringen genom prop. 2013/14:126 hoppas och menar att den ska bli. Alltså att

fler detaljplaner nu kommer att kunna antas av det nya standardförfarandet än vad som tidigare kunde antas med det enkla förfarandet. Faktumet att analysen bygger på ett antagande om att rättspraxis blir det som regeringen genom prop. 2013/14:126 vill att det ska bli kan ses som ett exempel på de osäkerhetsmoment som Hetzler (1991, s.248-256) menar är karaktäristiskt för ramlagar. Jag gör i uppsatsen ett antagande. Detta antagande måste även de som ska tolka lagstiftningen göra innan en praxis är satt. Detta osäkerhetsmoment mellan politiska intentioner och faktisk rättsverkan genom praxis avspeglar sig även i de fritt utformade kommentarerna som citerades under föregående rubrik.

13.2.1 Oklara riktlinjer angående riksintressen.

Ca 21% av respondenterna svarar att oklara riktlinjer kring riksintressen är en bidragande orsak till långa detaljplaneprocesser. Av dessa anger ca 6% att det har stor eller mycket stor betydelse. Den fråga som respondenten fick svara på dras med vissa problem. Respondenten ges aldrig utrymme för att uttrycka att riksintressen är en bidragande orsak till långa detaljplaneprocesser. Det respondenten får svara på är huruvida ”oklara” riktlinjer angående riksintressen är en bidragande orsak. Utifrån respondenternas svar så kan det dock konstateras att riksintressena antingen inte är en bidragande orsak till långa detaljplaneprocesser, eller att de är tydliga och inte innehåller otydligheter som bidrar till långa processtider. Jag kommer i analysen göra antagandet att varken riksintressen eller oklara riktlinjer kring dessa ses som en betydande orsak till långa detaljplaneprosesstider hos kommunerna.

13.2.2 Propositionen och riksintressen

Propositionen påverkar inte de kommunala processernas förhållande till riksintressen. Utifrån enkätundersökningen ses detta heller inte som en betydande orsak till långa detaljplaneprocesser.

13.3.1 Komplicerade avvägningar av intressen i detaljplanen

Ca 55% av de responderande kommunerna anser att komplicerade avvägningar har betydelse, har stor betydelse eller mycket stor betydelse. Av dessa så uppger ca 28 % att det har stor eller mycket stor betydelse. Utifrån detta resultat så gör jag analysen att komplicerade avvägningar mellan intressen är en mycket betydande orsak till långa detaljplaneprocesser. Men vad betyder det att väga mellan intressen i en detaljplaneprocess? Vad innebär det? Utifrån de fritt utformade svaren så handlar det både om politiska avvägningar men även om avvägningar som görs genom att utreda platsers förutsättningar.

”Det kan ta tid för den nya lagstiftningen att få effekt eftersom planer som först blivit beställda efter den 1:e jan drivs med den nya lagstiftningen. Många planer drivs fortfarande med den gamla lagstiftningen. På grund av att detaljplaneprocessen kräver sin tid är det långt kvar tills dessa planer har vunnit laga kraft och ”alla” planer drivs med den nya lagstiftningen. Den nya lagstiftningen ger nu flera olika alternativ och avser att snabba upp processen. Trots allt är vår bedömning att den nya lagstiftningen kanske inte göra så stort skillnad eftersom de kontroversiella frågor och avvägningarna mellan olika intressen som en detaljplan kan medföra fortfarande finns kvar. Sannolikheten att välja det längre förfarandet är därför stort och då spelar det ingen roll om lagstiftningen är ny och erbjuder fler alternativ.” (Anonym respondent).

”Vi har en bra bemanning och ca 15 nya detaljplaner per år inom våra turismområden som är delar av destination xxxxx, xxxxxxxx samt xxxxxxxx. Det som kan ta tid är om det kräver utredningar kopplat till avloppsproblematik. Därför arbetar vi hårt för att få klar vår VA plan för hela kommunen.” (Anonym respondent).
(OBS citatet är förändrat. Destinationerna som respondenten talar om har ersatts med “x”. Detta har gjorts för att jag som forskare ska kunna garantera respondentens utlovade anonymitet. De exakta orterna ses inte som relevanta för analysen. Det är själva utredningen som är det centrala, inte i vilken ort den har gjorts.)

De två ovanstående respondenterna menar att det är de långa utredningarna och avvägningarna som påverkar detaljplaneprocessen mest.

”Byggherrar och politiker sliter ofta åt olika håll. När de har olika viljor så börjar de med utredningar för att reda ut detaljfrågor som egentligen inte spelar någon roll för detaljplanens helhet. Då dessa utredningar ofta springer iväg både ekonomiskt och tidsmässigt så önskar vi på plankontoret att de istället hade kunnat resonera och diskutera sig fram till överenskommelser.” (Anonym respondent).

”Utredningar tillsätts ibland för utredandets skull. Detta tar mycket tid, energi och pengar. Om utredningarna inte visar på det som de som tillsatte utredningen ville så är det inte ens säkert att de till slut används.” (Anonym respondent)

”Vi har lite fega politiker. De vill ofta ha en siffra eller ett resultat från någon utredning att luta sig på när det egentligen bara är en åsikt eller ett ställningstagande det handlar om.” (Anonym respondent)

Tre av respondenterna ovan visar på en önskan att besluten kunde resoneras fram istället för att utredas med utredningar. Respondenterna önskar att besluten istället kunde fattas politiskt.

16 av de totalt sett 59 fritt utformade svaren handlar om utredningar och den tid de tar. Utredningar kan som citaten visar behövas för att reda ut platsens förutsättningar angående avlopp eller dagvatten etc. Men som framgår under rubriken ”Rationell planering” så menar Allmendinger (2009, s.63-78) att de aktörer som vill argumentera för ett förslag i en viss riktning tenderar att använda sig av rationella utredningar för att påverka ett beslut i en viss riktning. En detaljplaneprocess är enligt Mattsson och Hagander (2011, s 39-46) till för att väga intressen mot varandra. Det är alltså inte konstigt att avvägningar mellan intressen är en betydande faktor för långa detaljplaneprocesser. De fritt utformade svaren visar dock på tendenser till det som Allmendinger (2009, s.63-78) menar att kritikerna mot den rationella planeringen menar att aktörer och politiker gör i rationalismens namn. Aktörer vill i processen ge sken av att försöka skapa underlag till detaljplanen för att bästa möjliga beslut ska kunna tas. Detaljplaneprocesser och beslut inom detaljplaneprocesserna som egentligen är politiska tyngs alltså ner av kostsamt och tidskrävande sökande efter rationella argument till politiska

ståndpunkter. Detta kan absolut inte sägas om alla de utredningar som görs. Det är endast 3 av de 16 svar som direkt tyder på en sådan koppling. De allra flesta av respondenternas svar angående utredningar visar på att de utredningar som görs faktiskt utreder platsernas förutsättningar i form av vatten och avlopp, dagvatten och trafik etc. Vad som är en utredning som endast är till för att argumentera för en redan fastställd åsikt och vad som är en utredning för att faktiskt objektivt utreda en plats förutsättningar är fortfarande efter denna analys oklart. Den här uppsatsens syfte, frågeställningar och empiri omfattar inte denna fråga. Det analysen däremot kan säga är att avvägandet mellan olika intressen, som ofta tar formen av utredningar, är en mycket betydande orsak till långa detaljplaneprocesser. Analysen kan även säga att det förekommer sådana utredningar som Allmendinger (2009) menar att kritikerna till rationell planering menar endast görs för att argumentera för en redan fastställd politisk åsikt.

13.3.2 Propositionen och komplicerade avvägningar av intressen i detaljplan

Den fysiska planeringen påverkas enligt Short (2006, s.92-109, 144-158) inte endast av lagstiftning. Fysisk planering är istället ett uttryck för sin tids kontext. Denna kontext består av synen på människan, ekonomi, synen på beslutsfattande samt en mängd andra faktorer. Det blir i analysen ovan tydligt att vår tid tenderar att se rationella argument som åtråvärda när det kommer till att argumentera för sin sak. Vår syn på rationella argument som "sanningar" som är svåra att argumentera emot kan förstås och förklaras genom Short (2006) syn på urbana teoretiska perspektiv. Short menar här att varje tid har sin syn på vad som är sanningar och goda argument. Den påverkan som propositionen får på PBL är alltså endast en liten del av den helhet som samhället och dess värderingar består av. Propositionen rör sig endast i denna kontext och påverkar den inte i någon riktning. De undersöka delarna av propositionen kommer därför inte att påverka behovet av avvägningar eller utredningar och dess roll som sanningar och goda argument i någon riktning. Som beskrivs under rubriken ovan så kan detta sökande efter rationella argument inte på något vis sägas omfatta alla utredningar som görs i detaljplaneprocessen. Det stora flertalet av dem görs för att platsernas förutsättningar angående VA, trafik, dagvatten etc. är en nödvändighet att utreda. Propositionen kommer inte heller att påverka dessa faktorer överhuvudtaget. Propositionen kommer därför varken att få någon direkt eller indirekt påverkan på de orsaker angående avvägningar mellan olika intressen som kommunerna anser vara en mycket bidragande orsak till långa detaljplaneprocesser.

13.4.1 De enligt PBL obligatoriska stegen i detaljplaneprocessen

Enligt enkätundersökningen så menar ca 47 % av respondenterna att stegen som är obligatoriska enligt PBL i en detaljplaneprocess, har betydelse, har stor betydelse eller mycket stor betydelse för att detaljplaneprocesserna på respondenternas kommuner ibland tar lång tid. Av dessa 47 % så menar 19.7 % att det har stor eller mycket stor betydelse. De steg som är obligatoriska enligt PBL kan därför anses vara av betydelse för att detaljplaneprocessetiderna ibland tar lång tid på kommunerna. Av de fritt utformade svaren så är det de interna beslutsprocesserna som är den vanligast förekommande kommenterade orsaken av respondenterna.

”Flera remissinstanser (främst myndigheter) i de olika planskedena begär ofta(st) förlängd remisstid beroende på deras sammanträdestider. Delegationsrätt att lämna yttrande saknas. De planer som ska antas av kommunfullmäktige förlänger handläggningstiden med ca. två månader.” (Anonym respondent).

”För t ex. ett samrådsbeslut i BN tar det fem veckor från tjänstemannaberedning till utskick av handlingarna kan ske”. (Anonym respondent)

”Tiden mellan nämndssammanträden och kommunfullmäktige-sammanträden. Planer med utökad förfarande ska antas av fullmäktige som endast har 4 sammanträden per år.” (Anonym respondent)

”Sämre organisation och oklara ansvar inom kommunala förvaltningen, inget tydligt samarbete mellan planering / genomförande, otydlig ansvarsfördelning mellan byggnadsnämnd och kommunstyrelse” (Anonym respondent)

”Vi har väldigt få nämndsmöten som är oregelbundet inplacerade under året. Detta gör att processen ibland fördröjs och ibland leder det istället till väldigt kort handläggningstid mellan mötena vilket är väldigt stressigt.” (Anonym respondent)

Mellan de olika stegen i detaljplaneprocessen så fattas beslut om att föra processen framåt av byggnadsnämnd eller kommunfullmäktige. De ovanstående respondenterna har en sak gemensamt. Samtliga menar att det är dessa demokratiska beslutsprocesser på kommunen som tar tid. 9 av de totalt 59 fritt utformade svaren handlar om bristen av kommunikation på kommunen, samt om nämnd- och kommunfullmäktigemöten. Vissa menar att det är en oklar ansvarsfördelning mellan byggnadsnämnd och kommunfullmäktige. Behoven av demokratisk förankring mellan stegen i en detaljplanprocess är alltså den faktor som de flesta av respondenterna anser tar tid för att föra planprocessen framåt i de delar av processen som direkt regleras av PBL. Endast en av de femtiosju fritt utformade svaren nämner samrådet som en betydande faktor för att detaljplaneprocesserna ibland tar lång tid. Detta skulle delvis kunna förklaras genom att samrådet kan inrymmas under den statistik där kommunerna har fått uppge avvägandet mellan olika intressen som en betydande faktor. Men att just kommentera samrådet som en betydande faktor sker endast i ett fall.

13.4.2 Prop 2013/14:126 och de enligt PBL obligatoriska stegen i detaljplaneprocessen

Ca 60 % av respondenterna svarar att de kommer att använda det nya standardförfarandet oftare än vad de använde det gamla enkla förfarandet. Att fler kommuner kommer att använda det nya standardförfarandet i större utsträckning än det gamla enkla förfarandet betyder att fler detaljplaner kommer att ha färre steg för godkännande i de olika kommunala demokratiska instanserna. Som analysen visar så är det dessa olika steg i den kommunala demokratin som främst tynger ner detaljplaneprocessen tidsnässigt. Boverket (2014D) menar att byggnadsnämnden tidigare hade rätt att anta planer som hade enkelt förfarande. Dessa rutiner är inte exakt likadana överallt men anses av Boverket vara en tillämplig praxis. Om denna praxis följer med in i den nya lagstiftningen, och byggnadsnämnder därmed får anta planer som har det nya normala förfarandet, så betyder detta att fler planer kommer att kunna antas av byggnadsnämnden än tidigare. Färre steg och ökat antal planer som får antas av byggnadsnämnden leder till snabbare detaljplaneprocesser. Dock kommer denna påverkan att ske endast för de detaljplaner som enligt tidigare lagformulering inte kunde inkluderas av det enkla men som efter propositionen kommer att kunna inkluderas av standardförfarandet. Det handlar alltså om ett mycket begränsat antal detaljplaneprocesser. Prop. 2013/14:126 kan därför antas få viss betydelse för ett begränsat antal processer för dessa orsaker som respondenterna ser till långa detaljplaneprocesser och därmed snabba på detaljplaneprocessen i detta avseende.

13.5.1 Lönsamhet för investerare

Lönsamheten för investerare uppges av ca 42 % av respondenterna ha betydelse, ha stor betydelse eller ha mycket stor betydelse, varav ca 25 % uppger att det har stor eller mycket stor betydelse. Resultatet från enkätundersökningen anses i den här analysen därmed tyda på att oro angående lönsamhet från investerare är en betydande orsak till långa detaljplaneprocesser. Oron för lönsamhet kommenteras i de fritt utformade svaren på följande vis:

”Om detaljplantar långtid berordet nästan uteslutande på att beställaren velar och segar. Några få detaljplaner tar lång tid för att Länsstyrelsen ställer höga krav, oftast högre krav än vad kommunen är beredda att gå med på. Förseningar beror i princip aldrig på själva handläggningen eller krånglig planprocess/regelverk.” (Anonym respondent).

16 av de 59 fritt utformade svaren handlade om utredningar gällande buller, arkeologi, trafikutredningar etc. som en betydande faktor för långa detaljplaneprocesser. Dessa utredningar kostar pengar för kommunerna då de ofta inte har kompetensen själva utan får upphandla externa företag för att genomföra utredningen.

”Kraven på omfattande utredningar. Utredningsuppdragen ska formuleras, handlas upp enligt LOU, beställas och hanteras samt genomföras. När flera utredningar följer på varandra kan de ta längre tid än själva planarbetet.” (Anonym respondent).

Även om kommunen själva har kompetensen för att göra utredningen så kostar det pengar. Denna kostnad måste tas någonstans, antingen på kommunens budget eller så hamnar den på byggherren och drabbar dennes lönsamhet.

13.5.2 Propositionen och lönsamhet för investerare

Propositionens syfte är att snabba på detaljplaneprocesserna. Om propositionen lyckas med detta så kan propositionen indirekt skapa förutsättningar för ökad lönsamhet genom att skapa snabbare detaljplaneprocesser som gör att de delar av detaljplaneprocessen som i förlängningen

bekostas av investeraren minskar med minskad kostnad som följd. Minskade processtider skulle också potentiellt kunna leda till ökad lönsamhet av den anledningen att investeraren inte behöver vänta och ha kapital fryst lika länge som tidigare. Flera av respondenterna menar att utredningar som har med detaljplanen att göra är både kostsamma och tidskrävande. Denna kostnad kommer slutligen antingen hamna hos kommunen eller hos byggherren. Propositionen innebär ingen förändring av processer kring utredningar och kommer därför inte att påverka denna kostnadspost. Utifrån antagandet att snabbare detaljplaneprocesser kommer att leda till ökad lönsamhet för investerare så kommer alltså lönsamheten att förbättras i den mån som processtiden minskas. Ca. 76 % av de tillfrågade kommunerna tror att deras processtider inte kommer att påverkas nämnvärt, ca 20 % att den kommer att minska, och ca 3,5 % att den kommer att öka. Det är alltså ca 20 % som tror att processtiden kommer att minska. Som tidigare har visats i analysen så kommer propositionen att innebära en mycket liten påverkan på ett begränsat antal detaljplaner i det avseende att fler detaljplaner kommer att innefattas av det nya standardförfarandet än vad som tidigare inkluderas av det enkla. Propositionens påverkan på detaljplanepocesstiden antas därför få en liten eller viss påverkan på lönsamheten för investerare utifrån antagandet att snabbare planprocesser leder till ökad lönsamhet för investerare. Hur mycket respondenterna tror att processtiden kommer att minska framgår inte av undersökningen. Därför blir det också svårt att göra en uppskattning av hur mycket lönsamheten kommer att öka i detta avseende. Propositionen antas inte få någon betydelse alls för lönsamheten gällande kostnader för framtagande av utredningar.

13.6.1 Arbetsbelastningen på plankontoret

Ca 79% av respondenterna anger att arbetsbelastningen på plankontoret som respondenten arbetar på är hög eller mycket hög och bidrar till förseningar till viss del eller i stor utsträckning. Av dessa 79 % så är det ca 30 % som svarar att arbetsbelastningen är mycket hög och i stor utsträckning bidrar till långa detaljplaneprocesser. Av siffrorna att döma så kan därmed den höga arbetsbelastningen på plankontoret anses bidra till långa detaljplanepocesstider på ett betydande sätt. Respondenterna uppger aldrig att en viss orsak leder till hög arbetsbelastning. Den höga arbetsbelastningen som respondenterna menar leder till förseningar i processerna antas i den här analysen vara en summa av de sammanlagda faktorerna som respondenterna uppger som betydande för kommunernas arbetsinsats i en detaljplaneprocess. När väl ett överklagande är gjort så ligger detta utanför kommunernas makt att påverka. Därför påverkas inte kommunernas arbetsinsats även om detaljplaneprocessen tar längre tid.

Oro angående lönsamhet från investerare påverkar inte heller de kommunala plankontorens arbetsinsats även om de drar ut på processtiden. Oron ligger utanför den makt som plankontoren har för påverkan. Den påverkan oron för lönsamhet från investerare skulle kunna ha är att de kommunala plankontoren tvingas ha många processer igång samtidigt. Plankontoren kan dock alternera och lägga handlingarna åt sidan när de inte arbetar med dem. Därför påverkar denna faktor inte själva arbetsbelastningen på ett betydande sätt. Av de moment som har analyserats i den här uppsatsen så är det avväganden av intressen och utredningar som är vanligast förekommande för respondenterna att uppges som just tidskrävande.

”Utredningar som behöver tas fram för att klarlägga platsens förutsättningar tar ofta lång tid. T.ex. geoteknik, naturvärden, fornlämningar, VA och dagvatten, trafikfrågor osv. Utredningarna behöver göras oavsett vilket förfarande man väljer. Länsstyrelsens handläggningstid för framförallt beslut om arkeologiska utredningar och dispens från biotopskydd är mycket lång. Upphandling av konsulter för olika utredningar är tidskrävande.” (Anonym respondent).

”Största problematiken kring planprocessen är inte processen i sig utan de krav som den ställer. Utredningar och undersökningar som måste göras till varje planarbete (ex. bullerutredningar, geotekniska utredningar, dagvattenutredningar) tar otroligt mycket tid och är den faktor som drar ut på processen mest. Det som orsakar störst fördröjning inom den egna verksamheten är behovsbedömningar som blir komplicerade av otydliga regelverk och föråldrade formuleringar. Även den otydlighet som finns kring planbestämmelser orsakar fördröjningar och skapar svårigheter för oss som planhandläggare, det saknas tydligt råd och regelverk kring vilka planbestämmelser vi faktiskt kan nyttja efter genomförandet av den nya PBL.” (Anonym respondent)

”Vi jobbar även med översiktsplaner, utredningar, strategier mm som tar mycket tid och då blir detaljplanerna ibland lidande.” (Anonym respondent)

16 av de totalt 59 fritt utformade svaren handlade om utredningar och vilken tid de tar. Respondenterna nämner dock inte att de leder till en hög arbetsbelastning. Men som anges som utgångspunkt för den här analysen så är det de faktorer som uppges

som arbetstidskrävande av respondenterna som antas leda till arbetsbelastning.

13.6.2 Prop. 2013/14:126 och arbetsbelastningen på plankontoren

Den höga arbetsbelastningen antas bero på det sammanlagda värdet av de faktorer som hittills har analyserats och påverkar respondenternas arbetsinsats i form av tid. Om prop. 2013/14:126 lyckas åtgärda de faktorer som respondenterna uppger som tidskrävande och betydande för deras arbetsinsats så kan detta även minska arbetsbelastningen. Som tidigare har visats i analysen så antas prop.2013/14:126 få betydelse för det antal planer som kommer att ha det nya standardförfarandet. Detta kommer att minska det antal förberedelser till remissinstanser, byggnadsnämnd och kommunfullmäktige som behövs göras av de kommunala plankontoren. Propositionen kommer däremot inte att innebära någon skillnad för de utredningar och avväganden som måste göras i detaljplaneprocessen. Propositionen får utifrån analysen en liten eller viss påverkan på kommunernas arbetsbelastning när det gäller de steg som är obligatoriska enligt PBL för att föra processen framåt. Propositionen kommer dock inte att innebära någon påverkan på de faktorer som respondenterna uppger vara av mest betydelse för deras insats i form av tid.

13.7.1 Lagens tydlighet.

Ca 31 % av respondenterna menar att den nya lagen som prop. 2013/14:126 innebär för planförfarandet är svårare att tolka än den gamla. Ca 68% av respondenterna menar att det inte är någon större skillnad. Ca 2% uppger att de finner den nya lagen enklare att tolka än den gamla. Det är alltså en betydande övervägande del av respondenterna som finner den nya lagen mer svårtolkad än den gamla.

”Det är alltid besvärligt när en lagändring träder i kraft långt innan en vägledning kommer ut.” (Anonym respondent).

”Den nya lagstiftningen är ännu svårtolkad, då det inte ännu finns några prejudicerande rättsfall att gå på. Ovanstående fråga kan därmed ses som något missvisande, lagtexten är inte otydlig, men det finns ännu få tolkningar av den.” (Anonym respondent).

”För oss har ändringen ingen betydelse. Det känns enbart som man bytt namn på de invandarutinerna för att krångla till processen.” (Anonym respondent).

”Osäkert om man i större utsträckning vågar använda standardförfarandet än tidigare enkelt planförfarande. Eller om risken att få backning vid ett överklagande är lika stort.” (Anonym respondent)

PBL är enligt Mattsson och Hagander (2011, s.18) en ramlag. För att en ramlag ska få ett egentligt innehåll innanför sina ramar så krävs det enligt Hetzler (1991, s.249-251, 258) en rättspraxis. Flera av de fritt utformade svaren handlar direkt eller indirekt om bristen på prejudicerande fall. Ett av svaren som citeras ovan kritiserar frågans formulering då respondenten menar att frågan huruvida den nya lagen är tydligare än den gamla inte kan besvaras då lagtextens innehåll ännu inte har definierats genom praxis. Resultatet av respondenternas kvantitativa svar där de menar att den nya lagstiftningen är mer svårtolkad än den gamla kan därför ses som ett uttryck för just bristen på praxis att förhålla sig till. Detta kan till viss del förklaras med den inneboende osäkerhet som enligt Hetzler (1991, s.248-256) är en följd av ramlagstiftningen. Hetzler menar här att ramlagstiftningen kritiseras för sitt tolkningsbara innehåll som enligt Hetzler riskerar att göra den rättsosäker och oförutsägbar. Respondenternas svar, att de tycker den nya lagstiftningen är mer svårtydd än den gamla, kan alltså delvis förklaras som en följd av den inneboende osäkerhet som enligt Hetzler förknippas med ramlagstiftningar som består av målbilder och målformuleringar.

13.7.2 Lagens tydlighet och prop.2013/14:126

Den nya lagen har enligt regeringen (prop.2013/14:126, s.73) till syfte att skapa tydliga ramar för att skapa förutsägbarhet och för att underlätta tolkningen av lagen för de som ska tillämpa den. Av det kvantitativa resultat som empirin tillhandahåller så kan det inte påstås att propositionen når upp till sitt syfte. Men som framgår av den kvalitativa analysen av resultatet under rubriken ovan så finns det ett tomrum innanför de ramar som prop. 2013/14:126 tillhandahåller. Den nya propositionen kommer efterhand att fyllas på med prejudicerande domar som i sin tur kommer att ge struktur till de ramar som regeringen tillhandahåller genom propositionen. Som Hetzler (1991, s.248-256) konstaterar så finns det alltså en förvirring kring hur de nya ramarna ska appliceras och användas i samhället. Hur lång tid det kommer ta att fastslå en praxis för de olika förfarandena kan inte den här uppsatsen säga. Lagarna för planförfarande

ändrades 2011-05-02. I motiveringen till de förändringar som prop. 2013/14:126 innebär så menar regeringen (prop. 2013/14:126, s.71-72) att den version av PBL som prop. 2013/14:126 ersätter inte har satt sig fullt ut. Regeringen menar att det därför är svårt att bedöma dess konsekvenser för samhället, men att det ändå finns anledning att redan nu genom prop. 2013/14:126 ändra den igen. Då lagstiftningen även ändrades 2011-05-02 så kommer de kommuner som har pågående planer som påbörjades före detta datum att ha tre olika lagstiftningar att förhålla sig till. Utifrån resultatet av enkätundersökningen så kommer detta initialt att leda till att kommunerna kommer att tyngas ned av att de måste införa nya rutiner för när de olika förfarandena ska användas. Samt att de måste ha rutiner för sammanlagt tre olika ramlagstiftningar pågående samtidigt. Efterhand kommer de detaljplaner som inleddes före prop. 2013/14:126 att vinna laga kraft eller läggas ned och därmed fasas ut. Initialt så kommer prop. 2013/14:126 alltså att leda till ökad belastning för kommunerna gällande tolkningar och arbetsinsats kring rutiner. Vad prop. 2013/14:126 kommer leda till angående tydlighet kommer på längre sikt att avgöras av de prejudicerande domar som kommer att fylla ut ramlagen med egentligt innehåll. Först då kan en undersökning göras som kan svara på om regeringens syfte angående ökad tydlighet i lagstiftningen faktiskt har uppfyllts.

13.8 Sammanfattande analys, hur mycket snabbare blir processen?

De olika förfarandena som berörs av propositionen kommer att påverkas olika. För att förtydliga detta och skapa en struktur som är lättare att överblicka för dig som läsare så har påverkan delats upp på de olika förfarandena.

13.8.1 Utökad förfarande

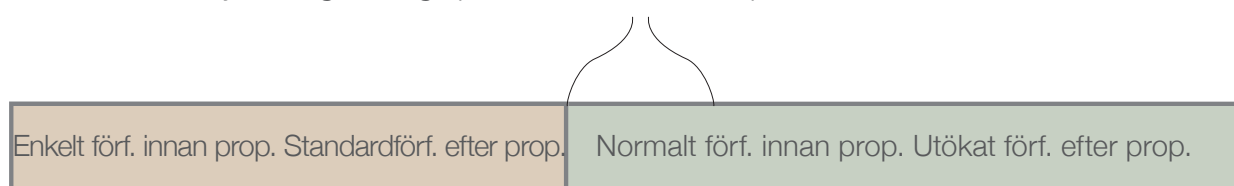
För det nya utökade förfarandet så innebär propositionen att kungörelsen flyttas fram. Det är alltså kungörelsen som nu inleder det utökade förfarandet. Antalet steg eller kraven på innehåll förändras inte alls i det nya utökade jämfört med det som det ersätter. De olika stegen flyttas endast runt i processen när kravet på kungörelse flyttas till att nu inleda förfarandet. De överklaganden som görs på grund av formella fel kring valet av planprocess berör inte det nya utökade förfarandet överhuvudtaget. Detta förfarande ersätter det mest omfattande förfarandet. Detta överklagas alltså inte av formella skäl av den anledningen och kommer

därför inte att beröras av detta. Det finns ingenting i empirin eller analysen som tyder på att det nya utökade förfarandet kommer att ha en snabbare process än den process som den ersätter.

13.8.2 Standardförfarande

Utifrån analysen av resultatet så kommer propositionen innebära att fler detaljplaner än tidigare kan komma att inkluderas av det nya standardförfarandet än vad som tidigare inkluderades av det enkla. Som tidigare har visats i analysen så tar det tid i processen att föra processen vidare genom den kommunala demokratin och organisationen. Att minimera det antalet steg som behöver skickas på remiss och bekräftas gör att dessa flaskhalsar i detaljplaneprocessen blir färre.

Fler detaljplaner kan nu komma att inkluderas av det nya standardförfarandet än vad som tidigare inkluderades av det enkla förfarandet. Det är dessa planer som kommer att påverkas av att de får färre steg än vad de tidigare hade. Bilden illustrerar att det bruna fältet kommer att öka sin procent av det totala antalet planer jämfört med tidigare. Exakt i vilken omfattning det kommer att öka kan inte den här analysen säga. Övriga planer kommer inte att påverkas.



45% av detaljplanerna hade ett enkelt förfarande 2014 (Prop. 2013/14:126, s. 71)

Att göra antalet steg färre kommer dock inte att påverka behovet av avvägningar mellan olika intressen eller dess tillhörande utredningar. Det kommer heller inte att påverka överklagningsfrekvensen. Som visats i analysen så kan det däremot komma att göra att fler fall ses som "enkla" att döma av de instanser som hanterar överklaganden. Denna påverkan beräknas dock bli mycket liten totalt sett då de endast berör de detaljplaner som har överklagats av formella skäl med fel förfarande som anledning. Dessutom så kommer en ny lagstiftning att kräva att fler processer än tidigare måste hanteras av högre rättsinstanser då den gamla praxisen måste ersättas med en ny. Detta kommer leda till initialt ökade prövningstider då fler fall kommer att behöva prövas av högre instanser innan en tillämplig praxis är satt. Som också visas i analysen så kommer den nya lagstiftningen att leda till förvirring för de som ska handlägga detaljplaner. Plankontoren kan nu komma att behöva hantera tre olika lagstiftningar vilka samtliga bygger på målformuleringar och har olika tillämpbara praxis. Den empiri som uppsatsen analyserar räcker inte för att ge en uppskattning i antal månader som propositionen kan komma att

påverka processen. För det hade det krävts ett annat angreppssätt på detta problem. Däremot kan analysen säga att för ett begränsat antal detaljplaner så kommer propositionen att leda till mycket liten påverkan mot snabbare detaljplaneprocesser. begreppet ”mycket liten” kan anses svagt och odefinierat i detta sammanhang. Uppsatsen klarar dock inte att precisera sig mer än så.

14. Diskussion

Jag vill börja med att rikta kritik till min egen undersökning i syfte att göra dess resultat mer transparenta för mottagaren. De svaren som respondenterna har fyllt i och som redovisas kvantitativt i den här uppsatsen ges ett kvalitativt innehåll med hjälp av de fritt utformade svaren. Enkätundersökningen utformades på ett sådant vis att respondenten inte var tvungen att ge ett fritt utformat svar till sina kvantitativa svar. Detta ledde till att det kom in färre fritt utformade svar än kvantitativa svar. De respondenter som gav ett fritt utformat svar har fått representera den statistik som erhålls av den kvantitativa delen av enkäten i syfte att förstå siffrorna och ge dem ett innehåll. Det kan alltså finnas ytterligare komplexitet och anledningar till att detaljplaneprocesserna bland tar lång tid på kommunerna än vad som visas i denna uppsats. Dessutom så kan de fritt utformade svaren till viss del potentiellt även snedvrída resultaten från analysen då de som har lämnat ett fritt formulerat svar får representera flera röster som inte nödvändigtvis ser exakt samma problematik. Detta är en följd av en teknisk egenskap där enkätundersökningen utformades på ett vis där respondenten inte var tvungen att fylla i rutan med fritt utformat ett svar. Detta kan ses som en följd av den svaghet som (Denscombe 2009, s.225-228) menar är typisk för enkätundersökningar. När väl enkätundersökningen är skickad så går det inte att göra om eller rätta till missförstånd.

Uppsatsen har observerat fler möjliga källor till missförstånd. Uppsatsen har aldrig definierat vad en ”för lång” detaljplaneprocess är. Detta var aldrig uppsatsens syfte, men denna okunskap har orsakat oklarhet för respondenter och därmed risk för oklarheter i respondenternas svar. När respondenten ställs inför frågan om de har ”för långa” detaljplaneprocesser så är det ett mycket öppet begrepp respondenten ställs inför. Vad är egentligen en ”för lång” detaljplaneprocess? Och vad är en ”lagom lång” detaljplaneprocess? Dock är inte uppsatsen ensam om att inte hantera detta. Regeringen menar genom prop. 2013/14:126 att för långa detaljplaneprosesstider är ett hot mot den svenska internationella konkurrenskraften. Regeringen behandlar begreppet ”för lång” som en självklarhet. Dock kan processen vara ”för lång” för någons agenda men samma process kan vara precis ”lagom lång” för någon annans. Om någon vill lagstifta bort

”för långa” detaljplaneprocesser så är det ju svårt att argumentera mot det. Vem skulle kunna påstå: jo vi vill ha för långa detaljplaneprocesser? Eller: Nej vi vill inte ha en smidig och effektiv detaljplaneprocess? För att kunna diskutera detta på ett konstruktivt sätt hade det behövts definieras vad som är ”för långt”, och vad som karakteriserar en ”effektiv planprocess” etc. Detta är en brist som uppsatsen har uppmärksammat både i sina egna resultat men även i regeringens proposition. Den som får äga begreppet ”för lång” är den som tillåts sätta agendan för hur en optimal detaljplaneprocess ser ut. Den som får äga agendan för begreppet är den som för tillfället har mest makt och inflytande i detaljplaneprocessen. Vem som äger agendan för detta begrepp kan genom det perspektiv som Short (2006) erbjuder konstateras vara föränderligt över tid. Ett exempel på detta är när regeringen (prop. 2013/14:126, s.71-72) menar att praxis för begreppet ”detaljplaneförslaget ska sakna intresse för allmänheten” har blivit för omfattande och generöst tilltaget. Regeringen gör här anspråk på att bättre tolka lagen än rättsinstanserna som har till uppgift att göra det. Rättsinstanserna har ju tolkat lagen utifrån den föregående lagstiftarens intentioner. Regeringen problematiserar inte sitt politiska ställningstagande och förklarar att det är just ett politiskt ställningstagande. De menar istället att rättsinstanserna har misslyckats i sin uppgift att tolka lagen på ett ”korrekt” sätt. Det går ju även att se det som att begreppet har blivit för generöst tilltaget i praxis utifrån den agenda som regeringen har. Att undersöka detaljplaneprocessens tidsåtgång sedan det infördes som planinstrument hade varit ett uppslag till vidare forskning. Är den längre nu än ”då”? Om inte, varför ses det först nu i den kontext som nu råder som ett problem? etc. Resultatet av en sådan undersökning hade kunnat leda vidare till att undersöka vem som tillåts äga olika begrepp över tid och vad det säger om hur makten fördelas i vårt samhälle.

Fysisk planering är enligt Short (2006, s.92-109, 144-159) ett uttryck för sin tids kontext. Kontext är ett vitt begrepp som utan närmare definition omfamnar allting vi ser, men även sådant som vi inte ser i form av sociala konstruktioner och referensramar. Fysisk planering och detaljplanering är den brytpunkt där värderingar, ideal, och ekonomiska sammanfogas till en överenskommelse där ramar för fysiska strukturer bestäms. Utredningar och tilliten på dess objektiva rationalitet gör att detaljplaneprocessen hamnar i ett rum i sin tids kontext som befinner sig mitt i mellan politik och rationalitet. Analysen visar även att politiken och övriga intressenter ibland tenderar att använda sig av rationalitet på ett sätt som enligt Allmendinger (2009, 74-78) är ett sätt att förklara åsikter i rationell argumentation. Detaljplaneinstrumentets roll i den fysiska planeringen är att upprätta förutsättningar för fysiska strukturer där dess tids kontext i all sin form blir fysisk och möjlig att se och ta på. Denna brygga mellan mjuka och hårda värden gör att detaljplaneprocesserna blir komplexa. Utifrån ovanstående argumentation blir det tydligt

att det i analysen inte går att hitta ett enkelt svar, eller en enskild orsak till vad det är som tar tid.

Regeringen syftar genom prop. 2013/14:126 att lagstifta för att påskynda en process som regeringen menar är för lång och omständlig. Den fysiska planeringen regleras av ramlagar där PBL är den ramlag som den här uppsatsen har fokuserat på. Som ovan har argumenterats för så har detaljplaneinstrumentet en komplex roll i den fysiska planeringen. Lagstiftningen måste kunna appliceras på all denna komplexitet som är vårt samhälle. En följd av detta är att lagstiftningen består av öppna och tolkningsbara mål och målbilder. Dess tolkningsbarhet gör att det blir komplext att tyda vad lagstiftningen egentligen innebär i en viss situation. Denna komplexitet är enligt Hetzler (1991, s.248-256) även en rättsosäkerhetsfaktor för de som berörs av den. Regeringen (prop. 2013/14:126, s.71-75) inleder den del av propositionen som berör lagförändringarna av planförfarandena med att konstatera att den då nuvarande lagstiftningen hade varit gällande för kort tid för att utvärderas fullt ut. Den lag som propositionen ersätter trädde i kraft 2011-05-02 och hade endast varit gällande ca 3 år. Resultatet och analysen visar att det på kommunerna finns en oro för hur de nya lagarna kommer att fungera och hur de kommer att tolkas av kommande rättsinstanser. Hetzler (1991, s.248-256) menar att en ramlag måste få mogna och sätta sig i det samhälle den avser att råda i. Detta görs genom att fylla den med innehåll genom att låta prejudicerande fall verka som vägledande. Att ständigt förändra lagstiftningen, och inte låta den " mogna " kan därför anses öka otydligheten i vad lagen egentligen ska och kommer att innebära, även om lagstiftarens intentioner är att öka tydligheten. Vad det innebär att " ständigt " förändra en lagstiftning kan diskuteras. Som nyss nämndes så konstaterade propositionen att den ersätter en lag som ännu inte kan utvärderas för att den varit i bruk för kort tid. Detta sätt att förändra lagstiftningar kan utifrån ovanstående argumentation anses kontraproduktivt om målet är att skapa tydlighet och förutsägbarhet för investerare, kommuner och övriga intressenter.

15. Slutsatser

- **Vilka anledningar anser de responderande kommunerna vara de mest betydande för deras långa detaljplaneprocesser?**

De anledningar som de responderande kommunerna ser som mest betydande för sina långa detaljplaneprocesser är avvägningar mellan olika intressen, de obligatoriska stegen för detaljplaneprocessen som regleras av PBL, överklaganden, samt en oro för lönsamhet från investerare. Dessa presenterades här i en inbördes ordning där den mest betydande orsaken kom först. Dessa olika svar har som framgår i analysen även ett stort kvalitativt innehåll.

Avvägningarna består dels av politiska avväganden men även av utredningar för att utreda olika platsers förutsättningar för bebyggelse.

De långa detaljplaneprocesserna som orsakas av de obligatoriska stegen för detaljplaneprocessen som regleras av PBL består i en seghet i den kommunala demokratin. Det är långa mötesintervall, remissinstanser som tar lång tid på sig samt en problematisk situation kring inbördes kommunikationer på kommunerna som är de främst orsakerna.

Överklaganden är en fördröjande faktor i detaljplaneprocessen. Denna kan till viss del förklaras genom de öppna formuleringar som karakteriserar en ramlagstiftning. Alla aktörer kan utifrån samma lagstiftning anse sig ha rätt.

Oro angående lönsamheten hos investerare beror på de kostnader som återfinns i detaljplaneprocessen. Kostnaderna kan delas upp i sådana kostnader som beror på tidsåtgång och sådana kostnader som beror på kostsamma utredningar som inte görs av plankontoren själva. I båda dessa fallen så är det utredningar som är den mest betydande orsaken.

- **Hur lyckas den nya lagstiftningen i prop. 2013/14:126 att angripa anledningarna för de långa processtiderna som påvisas i enkätundersökningen?**

De undersökta delarna av Prop. 2013/14:126 kommer inte att få någon som helst påverkan på de orsaker som har med avvägande och utredande att göra.

Ett större antal planer kommer att antas med färre obligatoriska steg än tidigare. De färre stegen gör att färre steg behöver bekräftas av den kommunala demokratin och i de olika kommunala och statliga remissinstanserna. Detta kommer att snabba på de delarna av processen. Enligt Boverket (2014D) så fanns det tidigare en tillämpbar praxis som sade att byggnadsnämnderna kunde anta detaljplaner som hade det enkla förfarandet. Om denna praxis även kommer att gälla för det nya standardförfarandet så kan även detta snabba på processen då fler detaljplaner därmed kommer kunna antas av byggnadsnämnden än vad som tidigare var fallet. Dock är det endast ett fåtal detaljplaner som berörs av dessa förändringar. Förändringarna berör endast de detaljplaner som tidigare inkluderades av det gamla standardförfarandet men som nu kommer att inkluderas av det nya standardförfarandet. Totalt sett kommer detta att leda till mycket liten påverkan för ett procentuellt sett mycket litet antal detaljplaner. Som nämns i analysen så kan begreppet "mycket liten" verka odefinierat och oklart. Uppsatsens empiri har dock inte förutsättningar för att göra någon mer precis slutsats i antal månader eller liknande.

Utifrån resultatet och analysen så finns det ingenting i de undersökta delarna av prop. 2013/14:126 som kommer att påverka överklagningsfrekvensen och antalet överklagade planer åt något håll. Däremot kommer de omformuleringar som prop. 2013/14:126 innebär för valet av förfarande troligen att innebära att förflyttandet av tolkningsutrymmet medger att fler överklagade detaljplaner anses vara "lätt dömda". Fler fall kommer då att inkluderas i vad som ses som självklarheter av de beslutande instanserna och går därmed snabbare att behandla. Förändringarna som propositionen innebär berör dock endast de fall som överklagas på grund av att fel förfarande har valts, vilket är en mycket begränsad del av det totala antalet överklagade detaljplaner. Övriga överklagade detaljplaner kommer inte att påverkas överhuvudtaget. Samtidigt så innebär omformuleringen av PBL att en ny praxis behöver sättas för den nya lagstiftningen. Detta kommer initialt leda till längre prövningstider för överklaganden då fler fall kommer att behöva prövas av högre instanser innan en praxis är satt.

Lönsamheten för investerare påverkas i mycket liten grad av de undersökta delarna av prop. 2013/14:126. Propositionens påverkan på tidsvinningen för kommunerna är mycket liten och begränsad till ett fåtal detaljplaner. Omkostnader i form av behov av utredningar etc. påverkas inte överhuvudtaget.

- **Hur kan de långa detaljplaneprocessetiderna förstås utifrån sin tids sammanhang genom de teoretiska perspektiven?**

Flera av anledningarna till långa detaljplaneprocesser mynnar utifrån resultatet ut att i analysen handla om avvägningar och utredningar kring förutsättningar, behov och intressen i detaljplanen. Det är alltså dessa avväganden och utredningar som är det centrala. Synen på hur dessa avväganden görs bäst är enligt Short (2006) föränderligt över tid. Allmendinger (2009, s.63-78) menar att det rationella sättet att väga intressen mot varandra är genom att objektivt utreda dem för att använda sig av det bästa alternativet. Utredningar tenderar därmed att ta över avvägningar och frågor som egentligen är politiska. De långa detaljplaneprocesserna kan delvis förstås genom att detaljplanen är ett instrument där både politik och rationalitet sammanstrålar och möts. Det är först här, när mjuka värden blir hårda och fysiska, som meningsskiljaktigheter och olika synsätt på hur planering bäst görs blir uppenbar och skarp. Ramlagarnas tolkningsbarhet, som gör att flera intressenter kan anse sig ha rätt utifrån samma lagstiftning, gör processen komplex. Sakägaren, individen som berörs, har här en rättighet att överklaga detaljplanen och gör så på grund av att denne upplever och tolkar målformuleringarna i ramlagen på det sättet att denne anser sig ha rätt i sak. Detta kombinerat med blandningen av politik och rationalitet gör processen utdragen och svårmanövrerad för de intressenter som ska ta sig fram i den. När lagarna dessutom konstant förändras så hinner aldrig en praxis sätta sig. Detta leder till förvirring för tjänstemän, politiker, invånare och övriga intressenter.

16. Källförteckning

16.1 Källförteckning elektroniska dokument

Boverket (2015) Andelen överklagade detaljplaner ligger stadigt. Boverket, hittad: 2015-04-20. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/uppfoljning/Statistik/Statistik-Detaljplaner/Overklagade-detaljplaner/>. Senast uppdaterad 2015-04-08.

Boverket (2015B) Boverkets uppdrag. Boverket, hittad: 2015-04-30. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/boverkets-uppdrag/>. Senast uppdaterad: 2015-04-28.

Boverket (2015C) Domstolsprövning. Boverket, hittad: 2015-04-17. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Overklagande-och-domstolsprovning/domstolsprovning-lm/>. Senast uppdaterad: 2014-09-24.

Boverket (2014) Guide för detaljplaneprocessen. Boverket, hittad: 2015-05-02. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/guider/guide-for-detaljplan/> Senast uppdaterad: 2014-08-12.

Boverket (2014B) Detaljplaneprocessen. Boverket, hittad: 2015-04-22. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Detaljplanering/Detaljplaneprocessen/> Senast uppdaterad: 2014-09-23.

Boverket (2014C) PBL kunskapsbanken - en handbok om plan- och bygglagen. Boverket, hittad: 2015-04-24. http://www.boverket.se/contentassets/d6136e8e4ff143728ce52bdb20b6148f/planprocessen-for-detaljplaner-som-paborjats-mellan-2-maj-2011_31-december-2014.pdf. Senast uppdaterad: 2014-12-19.

Boverket (2014D) PBL kunskapsbanken - en handbok om plan- och bygglagen. Boverket, hittad: 2015-05-01. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/contentassets/d6136e8e4ff143728ce52bdb20b6148f/pbl-kunskapsbanken-dp-fram-till-20141222.pdf> Senast uppdaterad: 2014-12-19.

Boverket (2014E) Plan och byggenkäten. Boverket, hittad: 2015-04-24. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/plan--och-byggenkaten/>.

Boverket (2013) Plan- och bygglagen i praktiken 2012. Boverket, hittad: 2015-04-28. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2013/plan-och-bygglagen-i-praktiken-2012.pdf>

Boverket (1993) Boken om detaljplan och områdesbestämmelser – 1993 års revidering. Boverket, hittad: 2015-04-17. Tillgänglig: <http://www.boverket.se/contentassets/fd81e70fb44f40b2bee07634b1a31944/boken-om-detaljplan-1993.pdf>.

Hetzler, A (1991) Ramlagar, rätten och politiken. Tidskrift för rättssociologi - vol 7-8 1990/1991, hittad: 2015-05-01. Tillgänglig: <http://journals.lub.lu.se/index.php/trs/article/view/9016/8109>. ISSN:0281-2584. Lund.

Nordiska ministerrådet (2005) Nordiskt seminarium om lagstiftningspolitik. Nordiska ministerrådet, hittad: 2015-04-29. Tillgänglig: <https://books.google.se/>

Regeringen (prop. 2013/14:126) En enklare planprocess. Regeringskansliet. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/sb/d/17868/a/236086>.

SCB (2015) Folkmängd i riket, län och kommuner efter kön och ålder 31 december 2014. SCB, hittad: 2015-05-04. Tillgänglig: http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Helarsstatistik---Kommun-lan-och-riket/159277/

SOU (2014:14) Effektiv och rättssäker PBL-prövning. Regeringen, hittad:2014-05-14. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/23/59/88/24449365.pdf>

Svea hovrätt (2014) Prövningstillstånd, hittad: 2015-05-05. Tillgänglig: <http://www.markochmiljooverdomstolen.se/Provningstillstand/> Senast uppdaterad 2014-01-28.

Sveriges domstolar (2015) Juridisk ordlista, hittad: 2015-04-27. Tillgänglig: <http://www.domstol.se/Juridisk-ordlista/?pId=11764>

Sverige domstolar (2014) Allmän information om överklagande och prövningstillstånd, hittad: 2015-05-01. Tillgänglig: <http://www.hogstodomstolen.se/Overklagande-och-provningstillstand/> Senast uppdaterad: 2014-10-30.

16.2 Källförteckning tryckta dokument

Allmendinger, Philip (2009). Planning theory. 2. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Backman, Jarl (2009). Rapporter och uppsatser. 2 uppl. Lund: Studentlitteratur

Mattsson, Nancy & Hagander, Carl-Gustaf (2011). PBL 2010: en handbok om nya PBL och samhällsbyggande. Stockholm: Svensk byggtjänst

Nyström, Jan & Tonell, Lennart (2012). Planeringens grunder: en översikt. 3., [utök. och uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur

Rienecker, Lotte (2003). Problemformulering. 1. uppl. Malmö: Liber

Short, John R. (2006). Urban theory: a critical assessment. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan

17. Bilagor

17.1 Bilaga 1

Fråga till respondenten: Upplever du att det finns andra orsaker som inte finns med i formuläret, eller har du någon kommentar till de frågor som nu nyss fyllt i? Skriv gärna dessa nedan.

- 1: Tiden mellan nämndssammanträden och kommunfullmäktigesammanträden. Planer med utökad förfarande ska antas av fullmäktige som endast har 4 sammanträden per år.
- 2: Om en detaljplan tar lång tid beror det nästan uteslutande på att beställaren velar och segar. Några få detaljplaner tar lång tid för att Länsstyrelsen ställer höga krav, oftast högre krav än vad kommunen är beredda att gå med på.
- 3: Förseningar beror i princip aldrig på själva handläggningen eller krånglig planprocess/regelverk.
- 4: Långa remiss tider krävs för att myndigheter ska hinna färdigställa sina yttrande.
- 5: Vår bedömning är att det inte är processen som i så stor utsträckning påverkar tidsaspekten utan alla utredningar som behöver göras.
- 6: I vår kommun är det produktiviteten hos exploatörernas plankonsulter som kan försena projekteten. Kommunen prioriterar underlag när det inkommer, eftersom kommunen värnar om våra företagare och dess utveckling. Som gränskommun är kommunen noggrann med att alla företagare och VU får utveckla sig och att kommunen med stor hand hjälper dem längs vägen som det är möjligt.
- 7: I vårt fall försenas projekteten med plankonsulter som inte producerar inom de tidsramer som finns för nämndsmöten m.m.
- 8: Största problematiken kring planprocessen är inte processen i sig utan de krav som den ställer. Utredningar och undersökningar som måste göras till varje planarbete (ex. bullerutredningar, geotekniska utredningar, dagvattenutredningar) tar otroligt mycket tid och är den faktor som drar ut på processen mest.
- 9: Det som orsakar störst fördröjning inom den egna verksamheten är 10: behovsbedömningar som blir komplicerade av otydliga regelverk och föråldrade formuleringar. Även den otydlighet som finns kring planbestämmelser orsakar fördröjningar

och skapar svårigheter för oss som planhandläggare, det saknas tydligt råd och regelverk kring vilka planbestämmelser vi faktiskt kan nyttja efter genomförandet av den nya PBL.

11: Byggherrar och politiker sliter ofta åt olika håll. När de har olika viljor så tillsätts utredningar för att reda ut detaljfrågor som egentligen inte spelar någon roll för detaljplanens helhet. Då dessa utredningar ofta springer iväg både ekonomiskt och tidsmässigt så önskar vi på plankontoret att de istället hade kunnat resonera och diskutera sig fram till överenskommelser.”

12: ”Vi har en bra bemanning och ca 15 nya detaljplaner per år inom våra turismområden som är delar av destination xxxxx, xxxxxxxx samt xxxxxxxx. Det som kan ta tid är om det kräver utredningar kopplat till avloppsproblematik. Därför arbetar vi hårt för att få klar vår VA plan för hela kommunen.” (Anonym respondent).

(OBS citatet är förändrat. Destinationerna som respondenten talar om har ersatts med “x”. Detta har gjorts för att jag som forskare ska kunna garantera respondentens utlovade anonymitet. De exakta orterna ses inte som relevanta för analysen. Det är själva utredningen som är det centrala, inte i vilken ort den har gjorts.)

13: Planen är sista kontrollpunkter för länsstyrelsen som har svårt att lita på kommuner och byggherrar

14: Utredningar tillsätts ibland för utredandets skull. Detta tar mycket tid, energi och pengar. Om utredningarna inte visar på det som de som tillsatte utredningen ville så är det inte ens säkert att de till slut används

15: Ökade krav på utredningar etc. från Länsstyrelsen utan att de är rangordnade. (skall- eller bör krav)

16: Vi som planarkitekter (2 st) har även alla bygglov samt byggnadsinspektörsrollen i vår kommun. Planerna blir därför nedprioriterade.

Flera remissinstanser (främst myndigheter) i de olika planskedena begär ofta(st) förlängd remisstid beroende på deras sammanträdestider. Delegationsrätt att lämna yttrande saknas.

17: De planer som ska antas av kommunfullmäktige förlänger handläggningstiden med c.a två månader.

18: För t ex ett samrådsbeslut i BN tar det fem veckor från tjänstemannaberedning till utskick av handlingarna kan ske.

19: Sämre organisation och oklara ansvar inom kommunala förvaltningen, inget tydligt samarbete mellan planering / genomförande, otydlig ansvarsfördelning mellan byggnadsnämnd och kommunstyrelse

20: krav på externa utredningar såsom geoteknik, arkeologi, vägutredningar m.m. kan ibland förlänga processen.

21: handläggningstider för länsstyrelsen, statliga myndigheter och kommunala instanser. krav på utredningar utöver vad som krävs för att säkerställa planen.

22: Komplicerade förhandlingar med intressenter kan ofta ta lång tid.

23: Politisk ambivalens

24: Om det är så att man verkligen vill ha fram fler planer snabbare så tror jag att det skulle kunna gå om man också hade ett starkare stöd i fördjupade översiktsplaner. Detta skulle kunna stödjas i ölagstiftningen, t.ex. genom att ange att enkelt förfarande skulle vara standard om man också hade en FÖP.

25: Hög arbetsbelastning även på andra förvaltningar som är involverade i planprocessen bidrar till förseningar. Frånvaro av politisk prioritering liksom en vilja att ge positiva planbesked även i rätt hopplösa fall gör att vi lägger rätt mycket tid på dödfödda detaljplaner.

26: Samråden kan ibland ta lång tid

27: Utredningar som behöver tas fram för att klarlägga platsens förutsättningar tar ofta lång tid. T.ex. geoteknik, naturvärden, fornlämningar, VA och dagvatten, trafikfrågor osv. Utredningarna behöver göras oavsett vilket förfarande man väljer. Länsstyrelsens handläggningstid för framförallt beslut om arkeologiska utredningar och dispens från biotopskydd är mycket lång. Upphandling av konsulter för olika utredningar är tidskrävande.

28: Externa plankonsulter bidrar till förseningar genom att kommunen ofta får vänta på återkoppling och planhandlingar.

29: Ofta dröjer exploitörer med att ta fram uppgifter, utredningar, illustrationer mm vilket gör att tiden från påbörjad till avslutad plan blir längre än den hade behövt vara.

30: Vi har lite fega politiker. De vill ofta ha en siffra eller ett resultat från någon utredning att luta sig på när det egentligen bara är en åsikt eller ett ställningstagande det handlar om.

31: Politiker som inte följer uppsatta mål och rekommendationer, ambitioner i ÖP etc. Det är till syvene och sist de som bestämmer/kör över tjänstemännens rekommendationer. Bidrar till låg kvalitet på arkitektur, stadsbyggnad och de värden som tjänstemännen strävar mot.

32: Kortsiktiga ekonomiska intressen får ofta gå före långsiktiga kvalitativa ambitioner.

33: Ett högt exploateringsstryck- därav många positiva planbesked som ska bearbetas och som prioriteras av politiken utan arbetskraft.

34: En viktig orsak till förseningar är att kommunen inte är tillräckligt synkad internt vad gäller resurser, bemanning inom andra förvaltningar, gemensamt synsätt i övergripande frågor, tydlighet i ansvarsfördelning, tydlighet i ÖP och andra strategiska underlag.

35: Dert handlar ofta om vilken vilja den politiska majoriteten och minoriteten har. Det handlar även om kunskap och utbildning för förtroendevalda i detaljplaneprocessen.

36: Det som har med riksintressen att göra är främst riksintressen för kommunikation och olika syn på hur bullerkrav skall klaras utmed riksintressen för väg mellan kommun och Länsstyrelse.

37: Göteborg jobbar i huvudsak med förtätning i befintliga områden. I komplettering av befintlig miljö krävs ofta avvägning kring buller, dagvatten, parkering, anpassning till befintlig bebyggelse m.m. Dessa frågeställningar är komplexa och berör ofta flera förvaltningar vilket kräver förankring och dialog som innebär ökade ledtider i processen.
N/A

38: Politiker som ändrar inställning i sakfrågor (delvis beroende på utfallet i valet). Arbetsbelastningen på andra förvaltningar kan också bidra till förseningar. Det kan gälla projektering, markfrågor, granskning.

39: Externa utredningar: Det gäller frågor där kommunen inte har egen kompetens, t.ex. geoteknik, markföreningar, arkeologi, natur- och kulturvärden, miljöstörningar, utredningar som är kostsamma och tar tid och där resultatet kan ändra inriktningen på planarbetet.

40: Processen är komplex och det finns många förklaringar till att den drar ut på tiden. Idealplanen tar ca 12-15 månader, i själva verket tar det 2-3 år i snitt i Stockholm. De små förändringar som gjorts i PBL påverkar alltså tiden för planarbetet marginellt.

41: Sluta att utreda allting till vägs ände hela tiden. Vi har högar av utredningar. Fega politiker.

42: Samspel politik - tjänstemän i vissa fall
Invänta underlag från byggherrar i vissa fall
Avsaknad av vissa strategiska dokument i kommunen

43: även remissinstansernas arbetsbelastning.
Avvaktan på nämnder vid remisser på grund av att sammanträdestider inte är synkroniserade i kommunen.
Möjlighet att få nödvändiga utredningar gjorda. Exempelvis arkeologiska utredningar som länsstyrelsen styr processen för. Det råder brist också på behöriga arkeologiska utredare.

44: Kraven på omfattande utredningar. Utredningsuppdragen ska formuleras, handlas upp enligt LOU, beställas och hanteras samt genomföras. När flera utredningar följer på varandra kan de ta längre tid än själva planarbetet.

45: Detaljplaner blir onödigt invecklade.

46: Chefsbyte i flera omgångar och sjukskrivningar

47: Administration i samband med nämndhantering och framförallt ärenden som ska till KS/KF tar väldigt lång tid. Ärenden måste i princip vara klara 2 månader innan KF-sammanträdet för att komma med på listan.

48: Vi har väldigt få nämndsmöten som är oregelbundet inplacerade under året. Detta gör att processen ibland fördröjs och ibland leder det istället till väldigt kort handläggningstid mellan mötena vilket är väldigt stressigt.
Förändringar i politiska direktiv/politiska avvägningar
Esterna planförfattare där kommunen inte kan påverka det planprocessen
Den kommunala demokratin kan ta onödigt långtid.

49: Att kommunikationen mellan (och inom) alla parter fungerar (länsstyrelse, kommun, exploatör, planförfattare är av stor betydelse för planarbetet.

50: Liksom att kraven på innehåll i utredningar fastställs tidigt.

51: Alla beslut tas politiskt, det tar tid när t ex nämnder ska yttra sig över planförslaget.

52: Stort problem att länsstyrelse och trafikverk inte vill lämna användbar information i tidigt skede utan endast prata fluff-fluff om miljömål och annat och sedan hugger de hårt i efterhand. Problem att länsstyrelser jobbar så olika och inte erkänner varandras riktlinjer som t ex RIKTSAM

53: Processen har blivit omotiverat omfattande för struntärendena men regleringen påverkar

inte de stora ärendena i nämnvärd grad.

- 1) Inväntning av planeringsunderlag (naturinventeringar, arkeologi etc)..
- 2) Vid upphandling av konsult som utarbetat detaljplanen kan ibland konsulten dra ut på tiden.

54: Politiska svängningar, sökande ändrar sig, svårigheter att klarlägga de allmänna behoven (skola, kulturlokaler etc).

55: Då exploatören anlitar en privat plankonsult så tar processen ofta (beroende på konsult) onödigt mycket tid. Det blir stor fokus och mycket diskussion kring frågor där vi inte är helt överens vilket kan ta mycket tid att reda ut. Vi har även problem med konsulter som inte genomför överenskomna ändringar i handlingarna vilket kräver extra granskning och dialog från oss. Stora krav på utredningar från Länsstyrelse, SGI m.fl. tar också mycket tid. Dessa kommer ibland också sent i processen. Ibland påverkar även politisk osäkerhet inför beslut eller oklarhet i hur vi ska hantera lagstiftning kring t.ex. §113-områden (Byggnadslagen). Då upphävande eller dispens från strandskydd blir aktuellt tar det också en del extra tid och skapar osäkerhet i processen både för oss och exploatör eftersom beslutet alltid kommer sent i processen.

56: Mötestider för beslutande politiska organ. Ett möte varje månad för beslutande organ och till det kommer en beredningstid mellan klara dokument till politiskt beslut på en månad.

57: Om inte tydlig samhällsbyggnadsprocess finns kan det uppstå oklarheter bl.a kring genomförandefrågor. Så en tydlig och stringent organisation har en viss eller storsbetydelse.

58: Generellt anser vi som arbetar med detaljplaneringen att vi inte har problem med för 58: långa detaljplaneprocesser, vi är effektiva utifrån den lagstiftning vi har. Planering innebär alltid avvägning mellan olika intressen, och det är många frågor som ska utredas för att ett hållbart slutresultat ska kunna nås.

60: Vi jobbar även med översiktsplaner, utredningar, strategier mm som tar mycket tid och då blir detaljplanerna ibland lidande.

17.2 Bilaga 2.

Fråga till respondenten: Har du någon övrig kommentar kring den nya lagstiftningen rörande planförfarande som trädde i kraft vid årsskiftet?

1: Nej

2: I vissa skeden otydlig, men det kan också beror på att kommunen har inte haft möjlighet att praktisera förfarandena på olika sätt för att hitta vägen för en snabbare planprocess.

3: Man pratar mycket om hur viktigt det är att ha medborgardialog för att allmänheten ska känna sig mer delaktig i planering, men nu tar man bort krav på samråd med t.ex. hyresgästföreningen. Då finns det en viss risk att det är färre personer än tidigare som aldrig blir tillfrågade angående detaljplaner.

4: Bra att man tidigare lagt kungörandet. I övrigt ser jag inga stora skillnader.

5: Vi kommer nog oftare gå på begränsat planförfarande då det finns med i fördjupade översiktsplaner och inte berör så många sakägare.

6: Den nya planprocessen underlättar inte framtagande av planer utan risker att göra den långsammare då mer måste vara löst i samrådsskedet innan vi kunna kommunicera planen med grannar och remissinstanser. Kommer kräva fler tidiga möten med Länsstyrelsen än idag.

7: Det är i första hand ett storstadsproblem. Det är också makt- och tillitsproblem - vem ska bestämma? byggherren/industrin eller kommunen och de litar inte på varandra

8: Vi tror (och hoppas) att den nya processen skall göra våra processer enklare och snabbare. Vi hoppas också kunna använda standardförfarandet oftare än vad vi tidigare använde enkelt förfarande. Det är en förhoppning men om det blir en sanning får framtiden utvisa.

9: Vår bedömning är att det nya standardförfarandet i de flesta fall kommer att likna det gamla standardförfarandet mer än det gamla enkla förfarandet. Begränsat förfarande är en teoretisk modell som troligen inte går att använda praktiskt

10: Onödig!

11: Teori är en sak och praktik något annat. Se kommentar ovan ang förlängning av remisstider.

12: positivt med förenklade processer men länsstyrelsen bromsar

13: Vi har tidigare använt det enkla förfarandet oftare än det som tidigare hette normalt.

14: Genom att det i dagsläget ställs krav på aktivt godkännande (skriftligt eller muntligt genom tjänsteanteckning) om det begränsade standardförfarande ska användas gör det att administrationen och uppsökandet kommer ta längre tid i processen. Likaså kommer det betyda att om inte samtliga godkänner förslaget kommer det i praktiken bli två samrådstillfällen (med tillhörande samrådstid). I praktiken innebär det för vår del som jobbar i en liten kommunen att tiden för handläggning av detaljplanerna troligtvis kommer bli längre än det var med det tidigare enkla förfarandet. Troligtvis hamnar det tidsmässigt någonstans mellan enkelt och normalt förfarande.

15: Formuleringar i lagstiftningen gör processen mer oklar.

16: Vi har haft för lite erfarenhet av den ännu - helt enkelt.

17: Att följa den gamla rutinen garanterar kvalitet. Man sparar inget på att inte göra en samrådsredogörelse.

18: Känns som lättare att jobba med aktiva godkännanden i standard. Den långa processen med samråd och granskning känns som allmänheten inte förstår att nästan samma papper kommer nu igen!!!

19: Har vi inte börjat tillämpa i någon större utsträckning än.

20: Mycket av det som har ändrats har förmodligen ingen betydelse men det kan vara positivt att det har blivit lite lättare att fatta beslut om avvikelser från befintliga detaljplaner.

21: Större delen av de planer vi haft de senaste åren skulle inte gått att ta med standardförfarande.

22: För vår del kommer förändringarna troligen inte att innebära några större lättnader.

23: Vi arbetade ungefär så redan tidigare. Lagstiftaren borde kunna tillåta en ännu enklare planprocess där endast ett kort samråd och sedan direkt antagande. Detta föreslog även Nyköpings kommun i remissen inför nya lagändringen.

24: Bedömer att olika förfaranden och växling mellan förfaranden har komplicerats.

25: Den har marknadsförts felaktigt som en snabbare och enklare process, vi tycker inte att detta stämmer. Någon/ några enstaka planer kan hanteras med standard som tidigare hade varit normalt förfarande. Men i stort ingen skillnad.

26: Ökat krav på annonsering i tidning, vilket är dyrare och ibland tar längre tid.

27: Annars ingen större skillnad mot innan, som jag ser det nu.

28: Osäkert om man i större utsträckning vågar använda standardförfarandet än tidigare enkelt planförfarande. Eller om risken att få backning vid ett överklagande är lika stort. Tidigare använde vi hellre normalt planförfarande än enkelt (trots att det bedömdes möjligt) för risken annars är stor att det inte håller vid ett överklagande.

29: Det som verkligen skulle snabba på planprocessen är nya tydliga riktlinjer om buller. Det som kom nu är inte tydligt. Lagstiftningen bör också förtydliga att byggandet av bostäder är mycket viktigt och att det i vissa fall är viktigare än att skydda Trafikverkets vägar.

30: Det skulle också underlätta om handläggningstiderna på överklaganden var 1 månad istället för 1,5 år. Länsstyrelsen har skärpt sig och snittar nu 2 månader på busenkla ärenden. Men det är fortfarande 1 månad och 3 veckor för mycket. Instanserna över Länsstyrelsens handläggningstider är löjligt långa. Att ta 6 månader på sig för att öppna ett par handlingar där länsstyrelsens bedömning håller är inte ok. Det är ett verkligt problem för bostadsbyggandet.

31: För Göteborgs del med en stor del planer som går med utökat förfarande innebär förtydligt krav på antagande i KF, risk för ökade handläggningstider istället för en förkortad process.

N/A

32: "Det bidde en tumme"

33: För många lagstiftningar ställer till det i olika processer

34: Eftersom det gått så kort tid sedan den nya lagstiftningen började gälla är det för tidigt att dra några slutsatser än. Ärenden som påbörjades tidigare kommer att hanteras enligt äldre lagstiftning.

35: Jo, men jag avstår från att kommentera det här. Det låter sig inte riktigt göras i en kort kommentar.

36: Staten har infört krav på handläggningstider för bygglov och planbesked. De bör kunna införa krav på handläggningstid för sina egna ärenden; överklagande (tex 10 veckor eller 3 månader).

37: Lagändringen är en stockholmsprodukt som inte kommer att påverka processen i en medelstor kommun.

38: Möjligtvis väcker den en debatt att få politiker att använda enkel (dvs standard) förfarande framledes

39: De effektiva tidsvinsterna med de nya förfarandena är nästan lika med noll, tyvärr. Dessutom har all prat om en snabbare planprocess drivit upp förväntningar från byggherrar, något jag inte ser kommer att infrias - vilket bäddar för besvikelse.

40: Lagtexten är svåräst. För många hänvisningar. Behöver omarbetas så att den kan läsas i ett sammanhang.

41: Svårt att förklara förfarandena på ett enkelt och lättbegripligt sätt, särskilt med tanke på att man ska kunna växla mellan dem.

42: Bra med ambition att förenkla. Förslaget som lades att ersätta detaljplaner med fördjupade översiktsplaner var en bra idé.

43: Om man som idag har kvar tunga planer bör bygglov och byggprocessen förenklas radikalt. Varför kan man lägga ut svensk bilprovning på enskilda att sköta lagtillämpningen men inom byggprocessen ska allt dubbelkollas av både branschen själv och av byggnadsinspektörerna. Före PBL's senaste förenklingsreform så hade branschen ansvaret. Nu efter sitter kommunernas byggnadsinspektörer och fingranskar allt från tillgänglighet som skruvar till takinfästningar. Varför inte göra som i Tyskland och Frankrike. Man anlitar en certifierad arkitekt och får sedan nycklarna i handen. Han går i god för myndighetskraven och övervakar projektering och byggande och levererar bra byggnader. I Sverige har vi horder av kontrollanter som lever som småkungar i sina kungariken. Om vi har kvar reglerande detaljplaner kan bygglovet och byggprocesskontrollprocessen avskaffas över en natt.

44: Känns som att man bytt formuleringar och benämningar. Processerna är i stort sett de samma.

45: Tror tyvärr att det blir ett slag i luften. Det är alldeles för små förändringar för att det ska bli några märkbara skillnader.

46: Det är alltid besvärligt när en lagändring träder i kraft långt innan en vägledning kommer ut.

47: Den nya lagstiftningen är ännu svårtolkad, då det inte ännu finns några prejudicerande rättsfall att gå på. Ovanstående fråga kan därmed ses som något missvisande, lagtexten är inte otydlig, men det finns ännu få tolkningar av den.

48: Den nya lagstiftningen kräver att vi ser över den politiska beslutsprocessen inom kommunen, frågor som vi ännu inte landat i.

49: Den har förändrats under årens lopp innan den nu börjar att gälla from 1/1 2015. Begrepp har ändrats. Områdesplaner kom aldrig med mm

50: Tror på den men erfarenheter får visa om och hur den funkar.

51: Jag kan i nuläget inte se att förändringarna i lagstiftningen kommer att ge snabbare planprocesser än vad som varit tidigare.

52: Oklart huruvida vi kommer att använda standardförfarande mer eller mindre än enkelt förfarande då det i dagsläget saknas vägledning.

53: Vi9 hanterade redan innan mycket som enkelt förfarande

54: Den nya lagstiftningen får ingen större effekt. Samråd och granskning behöver längre tid pga intern hantering. Samrådsredogörelse kommer vi troligen fortsättningsvis att utarbeta, för att personer som lämnat in synpunkter ska veta hur kommunen besvarat dessa fram till granskning. Kommunen lägger idag ut alla planer på kommunens hemsida, men vi slipper kravet att annonsera i tidningen.

55: Det som är avgörande för handläggningstiden är vilken delegationsordning som finns i kommunen.

56: Den har endast varit i 4 månader svårt att bedöma hur den kan påverka.

57: Planering är något som tar tid och för att få alla aspekter belysta. Det kan ta tid för den nya lagstiftningen att få effekt eftersom planer som först blivit beställda efter den 1:e jan drivs med den nya lagstiftningen. Många planer drivs fortfarande med den gamla lagstiftningen. På grund av att detaljplaneprocessen kräver sin tid är det långt kvar tills dessa planer har vunnit laga kraft och "alla" planer drivs med den nya lagstiftningen.

58: Den nya lagstiftningen ger nu flera olika alternativ och avser att snabba upp processen.

Trots allt är vår bedömning att den nya lagstiftningen kanske inte göra så stort skillnad eftersom de kontroversiella frågor och avvägningarna mellan olika intressen som en detaljplan kan medföra fortfarande finns kvar. Sannolikheten att välja det längre förfarandet är därför stort och då spelar det ingen roll om lagstiftningen är ny och erbjuder fler alternativ.

59: Än så länge har vi inte prövat processen via den nya lagstiftningen så mina svar får ses som förhoppningar och är inte baserade på erfarenhet.

60: Otydlighet när det gäller skillnad mellan den tidigare och den nya lagstiftningen. Att förklara detta även för allmänhet och politiken kan bli svårt.

61: Vi tror inte att den nya lagstiftningen kommer att hjälpa till att öka bostadsbyggandet.

62: Eftersom högre instanser inte tar hänsyn till politikens vilja att förenkla kan det bli lotteriartat hur det ska gå vid överklaganden. T.ex. mark- och miljödomstolen anser att bara det står "A" på en plan är det fråga om sådana allmänna intressen som ska föranleda (enl föra pbl nu motsv utökat förf) normalt planförfarande. Detta oavsett att de behov som en gång fanns för område för allmänt ändamål helt har försvunnit.