



# Självstyrelse eller länsstyrelse?

En undersökning av länsstyrelsens överprövningar av kommunens antagna detaljplaner.

Anders Johannesson  
Kandidatarbete, 15 hp  
Programmet för Fysisk planering,  
Blekinge Tekniska Högskola, BTH  
Maj 2016

Författare: Anders Johannesson

Titel: Självstyrelse eller länsstyrelse?

– En undersökning av länsstyrelsens överprövningar av kommunens antagna detaljplaner.

Handledare: Mårten Dunér

Program: Kandidatprogrammet i Fysisk planering

Lärosäte: Blekinge Tekniska Högskola

Kurstitel: Kandidatarbete i Fysisk planering

Kurskod: FM1473

Omfattning: 15 hp

Maj 2016



## Sammanfattning

Undersökningens syfte var att identifiera om plan- eller miljöparadigmet haft företräde vid behandling av överprövning av detaljplaner enligt 11 kap. 10 § i plan- och bygglagen och att identifiera om det fanns skillnader mellan länsstyrelserna vid dessa prövningar. Avgränsning gjordes till tidperioden 2012-2015 och länsstyrelserna i Blekinge, Kalmar, Kronoberg och Skåne län. Metoden som använts var en textanalys baserad på dekonstruktion. Det empiriska materialet har huvudsakligen utgjorts av länsstyrelsernas beslut.

Resultatet visade att planparadigmet haft företräde i beslut av Länsstyrelsen i Kalmar län, miljöparadigmet haft företräde i beslut av Länsstyrelsen i Skåne län. I beslut av Länsstyrelsen i Kronobergs län växlade företrädet mellan paradigmen. För beslut av Länsstyrelsen i Blekinge län gick inget företrädande paradigmen att hitta. Skillnader mellan länsstyrelserna hittades. Den huvudsakliga skillnaden som identifierades var en ovilja att överpröva kommunernas beslut från Länsstyrelsen i Kalmar län och en vilja att styra kommunerna genom en hög skyddsambition hos Länsstyrelsen i Skåne län.

## Abstract

This study was aimed to identify whether the planning or environmental paradigm had precedence in the treatment of appeals of zoning under Chapter 11. § 10 of the Swedish Planning and Building Act and to identify whether there were differences between the county administrative boards in these trials. Delimitation was made to the time period 2012-2015, and the counties of Blekinge, Kalmar, Kronoberg and Skåne. The method used was a text analysis based on deconstruction. The empirical material has mainly consisted of the county administrative boards' decisions.

The results showed that planning paradigm had primacy in the decisions of the Administrative Board in Kalmar County, environmental paradigm had primacy in the decisions of the Administrative Board of Skåne. In the decision made by the Administrative Board of Kronoberg changing priority between the paradigms were found. In the decisions made by the County Administrative Board of Blekinge were no predominant paradigm found. Differences between the county administrative boards were found. The main difference identified were a reluctance to challenge the municipality's decisions from the County Administrative Board in Kalmar County and a high protective aim of the County Administrative Board of Skåne.

## Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	3
Abstract .....	3
1 Inledning .....	6
1.1 Syfte .....	6
1.2 Problembeskrivning .....	6
1.3 Frågeställning .....	6
1.4 Avgränsning .....	6
2 Områdesöversikt och bakgrund .....	8
2.1 Forskning inom fältet .....	8
2.2 Kommunalt självstyre .....	8
2.3 Kommunala planmonopolet .....	9
2.4 Länsstyrelsens roll .....	10
2.5 Statlig tillsyn i plan- och bygglagen .....	11
3 Teori .....	15
3.1 De två paradigmen .....	15
3.1.1 Miljöparadigmet .....	15
3.1.2 Planparadigm .....	15
3.1.3 Spänningen mellan paradigmen .....	16
3.2 Interdependens i stat-kommun-relationer .....	17
3.3 Hierarki eller beroende .....	17
4 Metod .....	19
4.1 Kvalitativ och kvantitativ ansats .....	19
4.1.1 Skillnaderna mellan ansatserna .....	19
4.2 Kvalitativ dataanalys .....	19
4.3 Dekonstruktion .....	19
4.4 Dokumentstudie .....	20
4.5 Forskarens roll .....	21
4.6 Genomförande .....	21
4.7 Urval .....	22
4.8 Etiska aspekter .....	22
4.9 Metodkritik .....	22
4.9.1 Reliabilitet - Att mäta på ett tillförlitligt sätt .....	22
4.9.2 Validitet - Att mäta det man vill mäta .....	23
4.9.3 Undersökningsspecifik kritik .....	23

5 Empiri och analys.....	24
5.1 Blekinge län .....	24
5.1.1 Avvikande mening - ärende 12 - Fäjö 1:110, Säljö udde .....	24
5.1.2 Sammanfattning .....	25
5.2 Kalmar län.....	25
5.2.1 Frustration .....	26
5.2.2 Ingen inblandning .....	26
5.2.3 Sammanfattning .....	26
5.3 Kronobergs län .....	26
5.3.1 Bullerproblematik.....	26
5.3.2 Skilda bedömningar.....	27
5.3.3 Avvikande mening - ärende 36 - Horgenäs 1:6, Västra Torsås.....	28
5.3.4 Sammanfattning .....	28
5.4 Skåne län .....	28
5.4.1 Styrning genom tillsyn .....	30
5.4.2 Argumenterande och missnöje .....	30
5.4.3 Sammanfattning .....	31
6 Diskussion .....	32
6.1 Resultatdiskussion .....	32
6.1.1 Blekinge .....	32
6.1.2 Kalmar.....	32
6.1.3 Kronoberg.....	32
6.1.4 Skåne .....	33
6.1.5 Sammantaget .....	34
6.2 Reflektioner .....	34
7 Slutsats .....	36
7.1 Förslag till fortsatt forskning .....	36
Källor.....	37
Bilaga 1 - Systematisk översikt, empiriskt material.....	40
Bilaga 2 - Statistik över empiriskt material.....	43
Bilaga 3 - Kommunikationshistorik.....	44

# 1 Inledning

Debatten om bostadsbyggandet har varit livlig de senaste åren. Att det finns en bostadskris är numera alla politiska partier ense om men hur den ska lösas råder delade meningar om (SVT, 2016). Kommuner har anklagats att vara för stelbenta och långsamma men även lagstiftningen sägs vara för komplex och byråkratisk (Palm, 2012). Samtidigt verkar även naturvården vara ett hinder för byggandet enligt vissa debattörer (Nilsson, 2016). Samtidigt börjar röster höjas för att en allt för snabb och obyråkratisk process långsiktigt kan skada gemensamma intressen (Metzger et al, 2016).

I denna kontext verkar de aktörer som ska möjliggöra byggande, skydda allmänna och enskilda intressen. Genom den omfattning och komplexitet som finns i detaljplaneringen kommer både olika grundsyn och bedömningsgrunder att spela in i beslutet, då finns det risk för skillnader i bedömning mellan olika fall och mellan olika bedömningsinstanser.

## 1.1 Syfte

Att undersöka vilka skillnader som finns i länsstyrelsernas bedömning av överprövningar av detaljplaner enligt 11 kap. 10§ PBL (2010:900) samt vad dessa skillnader beror på.

## 1.2 Problembeskrivning

Kommunen ska enligt plan- och bygglagens 4 kap. 2§ "med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse" (PBL 2010:900). Länsstyrelsen ska enligt 11 kap. 10§ utöva tillsyn på kommunens beslut (PBL 2010:900). När länsstyrelsens bedömning skiljer sig från kommunens bedömning kan länsstyrelsen välja att överpröva och eventuellt upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen. I Sverige finns idag 21 länsstyrelser med ett rikt och omfattande ansvarsområde, som statens lokala myndighet, som kan påverka hur bedömningar görs. Emmelin och Lerman (2006) har beskrivit att det inom planering finns två rådande paradigmer ett miljöparadigm med utgångspunkt i naturvården och ett planparadigm med utgångspunkt i planeringstraditionen. Länsstyrelsen är en aktör inom planeringen och paradigmen skulle därför kunna påverka bedömningar i planeringsrelaterade frågor.

## 1.3 Frågeställning

Har plan- eller miljöparadigmet företräde på länsstyrelsen vid bedömningar i samband med överprövning av detaljplaner?

Finns det skillnader mellan olika länsstyrelser vid bedömning av överprövningar av detaljplaner och hur ser i så fall dessa skillnader ut?

## 1.4 Avgränsning

Arbetets avgränsning sker i tre dimensioner: innehållsmässigt, geografiskt och tidsmässigt.

Den första dimensionen är innehållsmässig och begränsas till att omfatta de detaljplaneärenden som länsstyrelsen valt att överpröva. Således har alla de ärenden där länsstyrelsen inte valt att överpröva kommunens beslut inte heller inkluderats i undersökningen. Detta trots att länsstyrelsen eventuellt påverkat ärendet. Inte heller dokument rörande från andra faser i detaljplaneprocessen inkluderas i undersökningen. Eftersom det är länsstyrelsens bedömning av detaljplanerna enligt reglerna för statlig tillsyn, på statens initiativ, som enligt syftet är huvudfokus är således överklaganden enligt plan- och bygglagens trettionde kapitel uteslutna från undersökningen. Undersökningen avgränsas också till det som är skrivet i beslut i de ärenden som undersökts.

Den andra dimensionen består av en geografisk avgränsning där fyra angränsande län med länsstyrelser valts. Dessa är Blekinge, Kalmar, Kronoberg och Skåne län. Genom att begränsa till

dessa fyra län blir materialet hanterbart för undersökningen. Betydligt längre tid hade behövts för att hantera ett material som innefattat samtliga länsstyrelser.

Den tredje och sista dimensionen är tiden. Begränsningen i tid är från år 2012 till och med år 2015. Denna avgränsning är i första hand vald för att undersökningens fokus ska hamna på den senaste reinkarnationen av plan- och bygglagen (2010:900) som började gälla 2011.

Undersökningen har även avgränsats till de ärenden som varit möjligt att få från respektive länsstyrelse. Denna begränsning är mer subtil eftersom omfattningen av det material som inte kommit undersökningen till del är okänd. De ärenden som eventuellt finns hos länsstyrelsen men av någon orsak inte kommit undersökningen till del har inte heller inkluderats.

## 2 Områdesöversikt och bakgrund

### 2.1 Forskning inom fältet

Inom det specifika område som uppsatsen behandlar, länsstyrelsens tillsyn av den kommunala detaljplaneringen, saknas i stor utsträckning adekvat forskning. Den forskning som gjorts är i huvudsak examensarbeten på Institutionen för fysisk planering på Blekinge Tekniska Högskola och avdelningen för fastighetsvetenskap på Kungliga Tekniska Högskolan. Särskilt noterbart är ett arbete från KTH av Sofia Johnsson och Lisen Köhlberg (2005) under ledning av Thomas Kalbro. Det examensarbetet initierades av Riksrevisionen som ett led i granskningen av statens tillsyn och uppsikt över samhällsplaneringen och behandlar länsstyrelsens roll i detaljplaneprocessen genom att granska ett antal detaljplaner för att se hur länsstyrelsens synpunkter behandlats i processen. Slutsatsen var att ungefär 35 % av länsstyrelsens synpunkter i samrådsskedet behandlade ingripandegrunderna i plan- och bygglagen (12 kap. 1 § ÄPBL) av dessa beaktade kommunen nästan 90 % (Johnsson & Köhlberg, 2005:). Andra examensarbeten behandlar bland annat riksintressen, strandskyddsområden och naturvård i någon form.

### 2.2 Kommunalt självstyre

Principen om det kommunala självstyret är en viktig utgångspunkt för regleringen av förhållandet mellan stat och kommun i Sverige (Bengtsson, 2002:32f). Samtidigt är det i grundlag fastställt att riksdagen kan styra med lag vad kommunen får eller måste göra (Bengtsson, 2002:32). Det uppstår genom detta en spänning mellan frihet och reglering som kommunerna verkar i (Bengtsson, 2002:32f).

Var gränsen för det kommunala självstyret går är en politisk fråga genom att det är en avvägning mellan principen om självstyret och andra principer och behov (Bengtsson, 2002:33). Det är riksdagen, genom den lagstiftande makten, som bestämmer var gränsen ska gå (Bengtsson, 2002:34).

Att beslut ska fattas nära befolkningen i den utsträckning det är möjligt är en viktig princip inom den Europeiska Unionen och kallas för subsidiaritetsprincipen (Europeiska Unionen, 2012). I Sverige är också idén om det kommunala självstyret djupt rotad (Bengtsson, 2002:36). Den utgör också en viktig grund i regeringsformen (SFS 2011:109). Det kommunala självstyret är en decentraliseringsideologi som ska ge mervärden i form av bättre effektivitet och demokrati förutom att fungera som en lokalt förankrande frihetsidé (Bengtsson, 2002:37).

Trots att inskränkningar i det kommunala självstyret inte får göras större än vad som är nödvändigt (SFS 2011:109) så väljer staten i vissa fall att styra kommunerna. Styrning är ytterst en fråga om makt, därför kan också styrningen ske på flera olika sätt (Bengtsson, 2002:45). Regelstyrning är en normstyrning där lagar och förordningar reglerar den kommunala verksamheten (Bengtsson, 2002:47f). Ekonomisk styrning är när staten tillför eller tar bort resurser från den kommunala verksamheten (Bengtsson, 2002:48f). Det finns också andra typer av styrning exempelvis tillsyn men även avtal och vissa typer av information kan ses som styrning (Bengtsson, 2002:50f).

Kommunernas makt över planeringen utgår också från de finansiella och legala ramarna (Blücher, 2006:149-153). Under 70-talet var de kommunala planeringsmakten stark utifrån både en ekonomisk och en legal synvinkel (Blücher, 2006:149f). Efter det har kommunens ställning försvagats genom både förändringar i lagstiftning och de statliga subventionssystemen (Blücher, 2006:150f). Det offentliga har fått allt svårare att finansiera byggprojekten (Sundin, 1997:365f). Kommunernas makt över planeringen är istället i högre grad beroende av samspelet med lokala aktörer än den legala makt som ges kommunen från staten (Sundin, 1997:364). Det gör att andra vägar för makt över planeringen blir viktigare och kommunerna förlitar sig istället i högre grad än tidigare på



förhandlingar och avtal (Bengtsson, 2002:151-153). Samtidigt är det kommunala självstyret på planområdet, det kommunala planmonopolet, fortfarande i högsta grad aktuellt.

### 2.3 Kommunala planmonopolet

Att kommunen fick avgöra var bebyggelse ska uppföras och därigenom begränsa markägarens möjlighet att bygga, det kommunala planmonopolet, uppkom i samband med 1947 års byggnadslag enligt Strömgren (2007:89). Detta eftersom det ingick paragrafer om att det var det allmänna som skulle avgöra var och när det fick komma till stånd tät bebyggelse. Blücher (2006:137) argumenterar för att grunden för det kommunala planmonopolet lades redan med 1907 års stadsplanlag. Redan i denna lag bestämdes att stadsplaner skulle antas av stadsfullmäktige och endast fastställas av Konungen, till skillnad från tidigare då den fastställda planen fick avvika från den av kommunen antagna, den överprövande myndigheten kunde alltså inte längre ändra det kommunala beslutet (Blücher, 2006:137).

Att lagarna om planering tillkom var för att förhindra olämpligt byggande något som framstår varit ett problem, speciellt utanför stadsplanlagt område, under hela första halvan av 1900-talet då Blücher (2006:137) pekar på detta i uttalanden från 1904 och Strömgren (2007:90f) visar att det funnits med i utredningar från 1945.

Det har funnits kritik mot det kommunala planeringsmonopolet och förslag att staten skulle kunna fastställa en stadsplan mot kommunens vilja, dessutom ansågs att detta inte nämnvärt skulle påverka det kommunala självstyret (Blücher, 2006:139).

Fastställandet av de kommunala planerna låg länge på K:Majt., alltså regeringen, för att göra kvalitetskontrollen eftersom länsstyrelsen inte ansågs besitta kompetens nog för uppgiften (Blücher, 2006:143f). Först 1960, efter en noggrann genomgång av myndighetens arkitektkompetens, fick länsstyrelsen överta ansvaret för fastställandeprövningen (Blücher, 2006:144).

Förtroendet för länsstyrelsernas kompetens på planeringsområdet hade tydligen stärkts under 1960-talet för 1967 fick man i uppdrag att göra försök till länsplanering (Nilsson, 2006:95). En viktig komponent i länsplaneringen var att göra prognoser på befolkningstillväxt, befolkningsmålen (Nilsson, 2006:95f). Dessa prognoser låg sedan till grund för de ekonomiska ramar som sattes för bostadslånen som var en förutsättning för det kommunala bostadsbyggandet (Nilsson, 2006:95f). Genom kopplingen mellan prognos och pengar till byggande uppstod en stor överskattning av befolkningens tillväxt, enligt prognoserna väntades en fördubbling av Sveriges befolkning under 10 år (Nilsson, 2006:96).

Diskursen vid denna tid rörde sig om att regionalpolitiska målsättningar och dessa tog sig uttryck genom förslag att inrätta en fysisk riksplanering (FPR) (Strömgren, 2007:145f). Det handlade om en total planering där alla delar av samhällsplaneringen skulle ingå (Strömgren, 2007:145f). Detta skulle stärka statens roll i planeringen genom ett samarbete med kommunen (Strömgren, 2007:145f). Kommunens planmonopol skulle stärkas ytterligare och kommunen skulle kunna reservera mark för användning till det som riksintressen angav (Strömgren, 2007:146). Länsstyrelsen skulle ha rollen som statlig samarbetspartner gentemot kommunen för att kunna samordna och ge underlag till kommunernas planering (Strömgren, 2007:146f).

Genom plan- och bygglagen (PBL) 1987 försvann den statliga kontrollen av de kommunala planerna i stort sett (Blücher, 2006:147). Plan- och bygglagens tillkomst stärkte kommunens roll i planeringen (Cars & Thune Hedström 2006:157). Samtidigt uppstod behov av en "statlig ventil" för att värna riksintressen (Blücher, 2006:147). Tydligt blev detta i frågan om ett slutförvar av använt kärnbränsle, något som kommunerna motsatte sig och därför inte kunnat komma till stånd, vilket säkerställdes

genom miljöbalkens tillkomst (Blücher, 2006:147f). Med hänsyn till detta menar Blücher att kommunernas makt gentemot staten istället försvagades genom PBL (Blücher, 2006:148). Det kommunala självstyret vägs alltså politiskt emot hur mycket som staten ska styra. Samtidigt har också själva planeringen sedan 60-talet setts som en politisk aktivitet och inte en uppgift enbart för experter (Strömgren, 2007:244).

Länsstyrelsens roll har således varit att fastställa de av kommunen antagna planerna från 1960-talet till och med tillkomsten av plan- och bygglagen (PBL) då rollen övergick till den nuvarande tillsynsrollen för att säkerställa att planerna inte skadade några få, särskilt utpekade, intressen.

## 2.4 Länsstyrelsens roll

Länsstyrelsen är statens förlängda arm regionalt inom länet (Nilsson et al, 2012:757f). Länsstyrelsens uppgift är att ta till vara och samordna statliga intressen i tillsyn av den kommunala planeringen (Antonson et al., 2016:298). Länsstyrelsen fungerar som statens regionala representant med uppgifter som korsar alla sektorsmyndigheter och departement. Från respektive sektorsmyndighets och departements sida strävas efter en stuprörmodell med stark regional organisation (Adelsohn, 2001:35). En potentiell konflikt mellan länsstyrelsens samordnande roll och varje myndighets sektoriserade intressen finns således.

Länsstyrelsen ska enligt 11 kap. 10§ i plan- och bygglagen (PBL 2010:900) utöva tillsyn över kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser. Tillsynen gäller endast de fem punkter som redovisas i 10 §. Dessa redovisas mer i detalj nedan. Länsstyrelsen har i 11 § möjlighet att upphäva kommunens beslut (PBL 2010:900).

Tillsynsfunktionen ökade i betydelse under 1990-talet när statens styrning i stor grad övergick till målstyrning (Kommunala förnyelsekommittén, 1996:100). Tillsyn är nu en viktig funktion för staten och länsstyrelsen utgör en viktig bas för att utöva tillsyn över kommunal verksamhet (2006 års förvaltningskommitté, 2008:12). Till viss del har denna typ av styrning ersatt regelstyrning (Bengtsson, 2002:50).

Frågan om länsstyrelsen ska utöva mer eller mindre tillsyn har behandlats i ett flertal utredningar. 2006 års förvaltningskommitté (2008:12) menar att den statliga tillsynen borde utökas och att länsstyrelsen är en lämplig plattform för att utöva denna tillsyn. Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (2012:181) menar istället att dialogen med kommunerna måste öka inom samhällsplaneringen. En tidig dialog gör att problemområden snabbt kan identifieras och lösningar kan hittas så att både kommunala och statliga intressen tillgodoses (Utredningen om den statliga regionala förvaltningen, 2012:181).

Länsstyrelsen har uppgifter i en mängd områden som berör planering exempelvis klimatförändringarna (Storbjörk & Hedrén, 2011; Nilsson et al., 2012; Antonson et al., 2016). Genom länsstyrelsens breda kompetens inom olika områden kan samhällsplaneringen dra nytta av kunskapen för att identifiera och lösa konflikter mellan olika områden i ett tidigt skede (Utredningen om den statliga regionala förvaltningen, 2012:181). Länsstyrelsen ska också fungera som rådgivare till kommunerna om tillämpningen av andra kapitlet av plan- och bygglagen enligt 5 kap. 14 § p.2 (PBL 2010:900).

Länsstyrelsens breda kompetens inom samhällsplaneringen är också ett resultat av den roll som länsstyrelsen har haft under lång tid (Riksrevisionen, 2005:42). Det ses som viktigt att länsstyrelsen har ett helhetsperspektiv på planeringen vilket ges möjlighet genom den breda kompetensbasen (Riksrevisionen, 2005:42). Det har dock framförts kritik mot att länsstyrelsen blir företrädare för ett antal sektorer istället för en helhetsaktör (Riksrevisionen, 2005:42). Detta kan orsakas av att

specialistkompetensen har ökat på länsstyrelsen medan den breda kompetensen har minskat (Riksrevisionen, 2005:42).

Planprocessutredningen (2015:86) menar att länsstyrelsen har vissa problem att skilja på sina roller i förhållande till planeringen där rådgivande frågor inte tydligt särskiljs från de frågor som kan leda till överprövning. Alltså att särskilja den rådgivande rollen från tillsynsrollen. Detta leder till en otydlighet i kommunikationen mot kommunen (Planprocessutredningen, 2015:86).

Ett exempel på länsstyrelsens splittring gäller arbetet med klimatanpassning som länsstyrelsen har utökat ansvar för sedan 2009 (Antonsson et al., 2016:298). I samband med detta har föreslagits att fysisk planering kan vara ett effektivt instrument för att få tillstånd anpassningar men samtidigt har det framförts kritik att effekten riskerar utebli eftersom klimatanpassningen kan prioriteras ner i de politiska kompromisser som detaljplaneringen innefattar (Nilsson et al. 2012:757f). Länsstyrelsens angreppssätt kan således vara olika beroende på vilket perspektiv som råder på länsstyrelsen (Antonsson et al., 2016:298).

Planprocessutredningen visar på att länsstyrelsens påpekanden kan uppfattas som krav trots att det handlar om åsikter under rådgivningsrollen (Planprocessutredningen, 2015:150). Länsstyrelsen kan inte heller kräva att kommunen ska göra några särskilda utredningar utan bara visa på de brister som finns (Planprocessutredningen, 2015:150).

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen (2012:180) pekar på att det finns en splittring mellan beskeden från staten vad gäller avvägningar mellan olika intressen och att länsstyrelsen ofta för en dialog på alltför generell eller detaljerad nivå. Detta pekar också planprocessutredningen (2015:86) på och uppger att kommunerna tycker att länsstyrelsen är otydlig angående PBL:s ingripandegrunder och avvägningar i konflikter mellan statliga intressen.

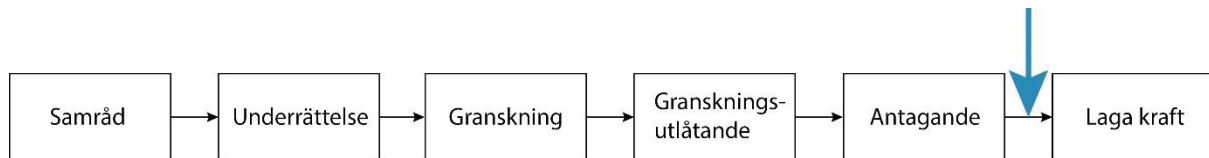
Det finns uppfattningar att kommunen i vissa lägen har en konfliktorienterad hållning gentemot länsstyrelsen/staten. Då markeras gränsen mellan det kommunala självstyret och den statliga regleringen. Förhållandet beskrivs målande av Ulf Adelson: "De [kommunen] är precis som barn. De testar gränserna, klagar och vill ha mer och mer. Staten är i det här rollspelet föräldern." (Adelson, 2001:27). Det komplicerade förhållandet understryks av tjänstemän på länsstyrelsen som menar att kommunen både kräver riktlinjer från länsstyrelsen och värnar sitt självbestämmande, länsstyrelsen måste balansera mellan sin tillsynsroll och det kommunala planmonopolet (Storbjörk & Hedrén 2011:269).

För att förtydliga länsstyrelsens kommunikation föreslår Planprocessutredningen (2015:20f) att länsstyrelsen ska lämna planeringsbesked till kommunen i frågor som är avgörande för en detaljplans genomförande, detta för att undvika att kommunen lägger tid och resurser på en plan som i överprövningen blir upphävd av länsstyrelsen. Kommunen skulle då kunna begära planeringsbesked i en specifik fråga som är av väsentligt intresse om planen ska kunna genomföras (Planprocessutredningen, 2015:20f). Om länsstyrelsen efter prövning lämnar ett positivt besked till kommunen ska detta vara bindande och frågan ska inte kunna utgöra grund för överprövning enligt 11kap: 10 § PBL (Planprocessutredningen, 2015:20f).

## 2.5 Statlig tillsyn i plan- och bygglagen

Länsstyrelsen ska enligt 11 kap. 10 § i plan- och bygglagen (PBL 2010:900) utöva tillsyn över kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser. I detaljplaneprocessen sker detta efter kommunfullmäktiges antagande av detaljplanen och innan detaljplanen vinner laga kraft. Om den antagna detaljplanen inte uppfyller de kriterier som räknas upp i 10 § säger 11 § att länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta detaljplanen.

Länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens antagandebeslut kan enligt 13 kap. 5 § i plan- och bygglagen (PBL 2010:900) överklagas till regeringen. Regeringens beslut kan i sin tur överklagas till högsta förvaltningsdomstolen.



Figur 1. Detaljplaneprocessen enligt standardförfarande. Blå pil markerar aktuellt skede.

Länsstyrelsen kan alltså på eget initiativ initiera en granskning av kommunens beslut att anta en detaljplan med hjälp av 11 kap. till skillnad från de överklaganden som görs enligt 13 kap. som måste initieras av andra intressenter (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.1). Den granskning som länsstyrelsen kan initiera handlar i huvudsak om allmänna intressen och behandlar, till skillnad från överklaganden enligt 13 kap., inte avvägningar mot enskilda intressen (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.1).

Överprövningen sker i två steg där länsstyrelsen i ett första steg tar ett beslut om överprövning ska ske och därefter gör granskningen vilken mynnar ut i ett beslut att antingen godkänna kommunens beslut eller upphäva beslutet (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.1-2). 10 § innehåll överensstämmer i sak med 12 kap. 1 och 2 § i ÄPBL (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.1).

"10 § När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte." (PBL 2010:900 11kap. 10 §)

I det första stycket regleras att tiden som länsstyrelsen har till förfogande för att besluta om en överprövning ska ske eller inte är tre veckor men den tid som den egentliga granskningen får ta inte är reglerad. I propositionen (1985/86:1) inför plan- och bygglagen framhåller departementschefen att julhelg eller semesterperioder till trots torde länsstyrelsen vara väl förberedd på innehållet i en plan genom den dialog som i planprocessen förs mellan länsstyrelse och kommun varför tre veckor för att fatta beslut om att göra en överprövning sågs som tillräcklig och att snabbheten i systemet var viktigare att värna (Didón et al., 2011:11:10-12 s.2).

Vidare ansåg departementschefen att en tidsgräns inte var aktuell för den efterkommande prövningen med tanke på det ringa antal prövade planer som kunde förväntas och att länsstyrelsen inte skulle behöva mer än högst några månader för att göra prövningen (Didón et al., 2011:11:10-12 s.1). Detta har senare föreslagits förändras av Planprocessutredningen (2015:186f) som pekade på att den genomsnittliga handläggningstiden är över fyra månader och i något fall varit så lång som 16 månader. Därför föreslogs att handläggningstiden skulle begränsas till två månader med möjlighet till förlängning om utredningen krävde det (Planprocessutredningen, 2015:186f).

"Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att" (PBL 2010:900 11kap. 10 §)

Länsstyrelsen bör redan i beslutet om överprövning ange vilken av punkterna som ligger till grund för beslutet (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.3). Om det under prövning framkommer andra skäl än det i det initiala beslutet angivna så hindras dock inte en prövning av de nyfunna skälen (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.3f). Även regleringar i detaljplanen som lättar på exempelvis bygglovspflicht kan vara skäl för överprövning om lättningen försvårar möjligheten att bevaka de intressen som är angivna i paragrafen (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.3f).

"1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses," (PBL 2010:900 11kap. 10 §)

Prövningen av statliga intressen som inte är av sådan vikt att de ryms under bestämmelserna i tredje och fjärde kap. i miljöbalken vägs in på motsvarande sätt som andra intressen i PBL (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.4). Även område runt ett riksintresse kan behöva skydd, exempelvis ett skjutfält (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.4). Regeringen har i några ärenden ändrat länsstyrelsens beslut att upphäva planen när det gäller stadsmiljöskydd och delade således inte länsstyrelsens bedömning att planen skadade stadsmiljön (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.4).

"2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt," (PBL 2010:900 11kap. 10 §)

Enligt departementschefens uttalande i propositionen till PBL borde det bara bli aktuellt med prövning enligt denna paragraf när kommunerna är oense (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.5). Huvudanvändningen av paragrafen är att se till att olika kommuner inte tar fram planer som blir oförenliga med varandra (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.5). De större anläggningar som kan tänkas påverkas är etablering av vägar, täkter, fritidsanläggningar flygplatser och annat som har större upptagningsområde (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.5). Även regionalt betydelsefulla naturområden sågs i propositionen som viktiga att värna med denna punkt (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.5). Anläggandet av större arbetsplatser, bostäder, detaljhandelsområden och bristande kollektivtrafikförsörjning kan också prövas med utgångspunkt i denna punkt (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.5).

"3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs," (PBL 2010:900 11kap. 10 §)

Denna skrivning infördes i samband med införandet av miljöbalken 1999 (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.7). Idag finns miljökvalitetsnormer för buller, luft och vattenkvalitet (Naturvårdsverket, 2015).

"4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller" (PBL 2010:900 11kap. 10 §)

Denna punkt infördes i samband med att kommunerna fick huvudansvar för dispenser och upphävande av strandskydd 2009 (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.7). Länsstyrelsen fick rollen att bevaka strandskyddet samtidigt som Naturvårdsverkets möjligheter att överklaga begränsades (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.7). Förändringen gjordes för att säkra långsiktigt skydd av strandområden och samtidigt möjliggöra landsbygdsutveckling i strandnära lägen (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.7f).

"5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion." (PBL 2010:900 11kap. 10 §)

Punkten syftar till att öka samordningen mellan statliga sektorsmyndigheter för att minska risken för ingripande i senare skeden när området är färdigbyggt (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.8). Frågor som berörs är buller, va-frågor, rasrisker, trafiksäkerhet med mera (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.8). Punkten kan inte användas som upphävandegrund i frågor som rör exploateringsgrad, miljöutformning, allmänna plankvaliteter eller tillgång till service då dessa frågor ses som internt kommunala av PBL (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.8).

"11 § Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del." (PBL 2010:900 11kap. 11 §)

Denna paragraf ger länsstyrelsen möjlighet att upphäva ett kommunalt beslut om detta överprövas och funnits strida mot bestämmelserna i 10 § (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.9). Länsstyrelsen kan inte själv ändra innehållet i planen (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.9). Att det kommunala beslutet inte kan fastställas i annan form än det av kommunen antagna har funnits med i planeringslagstiftningen sedan 1907 års stadsplanelag (Blücher, 2006:136).

Upphävandet görs av planen som helhet om inte kommunen medger att beslutet upphävs delvis (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.9). Medgivandet bör göras av det kommunala organ som fattat beslutet men det behöver inte vara kommunfullmäktige som ger medgivandet även om det är fullmäktige som tagit beslutet utan ett beslut från kommunstyrelsen räcker normalt enligt propositionen till lagen (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.9). Detta har även prövats och bekräftats av Regeringsrätten 1998 (Didón et al., 2011, 11:10-12 s.9).

Enligt 5 § i 13 kap. i plan- och bygglagen (PBL 2010:900) får länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens beslut om detaljplan överklagas till regeringen. Om länsstyrelsen efter prövning beslutat att acceptera kommunens beslut får överklagan inte ske (Didón et al., 2011, 13:4-7 s.2).



## 3 Teori

### 3.1 De två paradigmen

En utgångspunkt för att studera hur planering prövas i skärningspunkten mellan stat/kommun och lokala intressen/riksintressen är förhållandet mellan de två synsätten "miljö" och "plan" som Lars Emmelin och Peggy Lerman (2006) beskriver i utredningen "Styrning av markanvändning och miljö". De två synsätten är tankemönster eller med ett annat ord paradigmen som ligger till grund för de bedömningar som görs och kommer till uttryck i beslut av de professioner som är inblandade i planering. Trots att dessa "styrfilosofier" är så olika och svåra att förena "så är båda var för sig nödvändiga, legitima och funktionella" (Emmelin & Lerman, 2006:2).

#### 3.1.1 Miljöparadigmet

Miljöparadigmet anser sig utgå från vetenskaplig grund och anlägger ett naturvetenskapligt förhållningssätt till beslut (Emmelin & Lerman, 2006:12). Grundtanken är att en expert med hjälp av sin kunskap och områdesöverblick kan avgöra vad som är det bästa beslutet, vad naturen "tål" och hur den bäst bevaras (Emmelin & Lerman, 2006:12). Ett beslut anses vara "bra" och legitimt när det baseras på den bästa vetenskap som finns tillgänglig (Emmelin & Lerman, 2006:12). Miljöparadigmet kommer till uttryck i miljöbalken med bevarande och att se miljön som en kollektiv nytta med en strävan efter ett "naturligt tillstånd" (Emmelin & Lerman, 2006:13). Detta "naturliga" tillstånd är utan miljöproblem, ett stabilt och ursprungligt tillstånd, samtidigt som naturen ses som en enhet där inga målkonflikter finns vid åtgärder som "är bra för miljön" (Emmelin & Lerman, 2006:17f).

Tankefiguren bakom miljöparadigmet är en föreställning om naturens "ursprungliga tillstånd", ett eftersträvanvärt tillstånd med flora, fauna och estetiska värden men utan gifter, föroreningar och mänskliga ingrepp (Emmelin & Lerman, 2006:13). I lagen kommer detta främst till uttryck som en nytta för människans välbefinnande och hälsa men i diskursen i stort framstår även bevarande av naturen som ett egenvärde (Emmelin & Lerman, 2006:13).

Eftersom diskursen vilar på att expertkunskapen kan avgöra vad som är "rätt" och "fel" blir tilltron till naturvetenskaplig metod och kvantifierbara data viktig vilket i sin tur leder till miljökvalitetsnormer, riktvärden för utsläpp och andra försök att skapa en ram inom vilket planeringen kan verka utan "skada" för miljön (Emmelin & Lerman, 2006:13). Att många bedömningar om vad som är acceptabel skada på människors hälsa och miljön ändå grundar sig på politiska överväganden när de vetenskapliga beläggen kan vara omstridda eller osäkra är något som gör att kunskapsfokuseringen blir än tydligare medan värderingsfrågorna ytterligare får stå tillbaka (Emmelin & Lerman, 2006:13). Följden blir en centraliseringstendens och en "top-downstyrning" för att säkra upp att det som är "rätt" når den lokala nivån och kan "bevara" naturen medan de lokala perspektiven på frågorna oftast tas lätt på och inte ges någon betydelse (Emmelin & Lerman, 2006:13). Emmelin och Lerman (2006:14) menar att motsättningarna mellan den centraliseringsinriktade naturvården och den kommunala lokala planeringen ökar på ett inte önskvärt sätt, särskilt tydligt i fall med Natura 2000-områden.

#### 3.1.2 Planparadigm

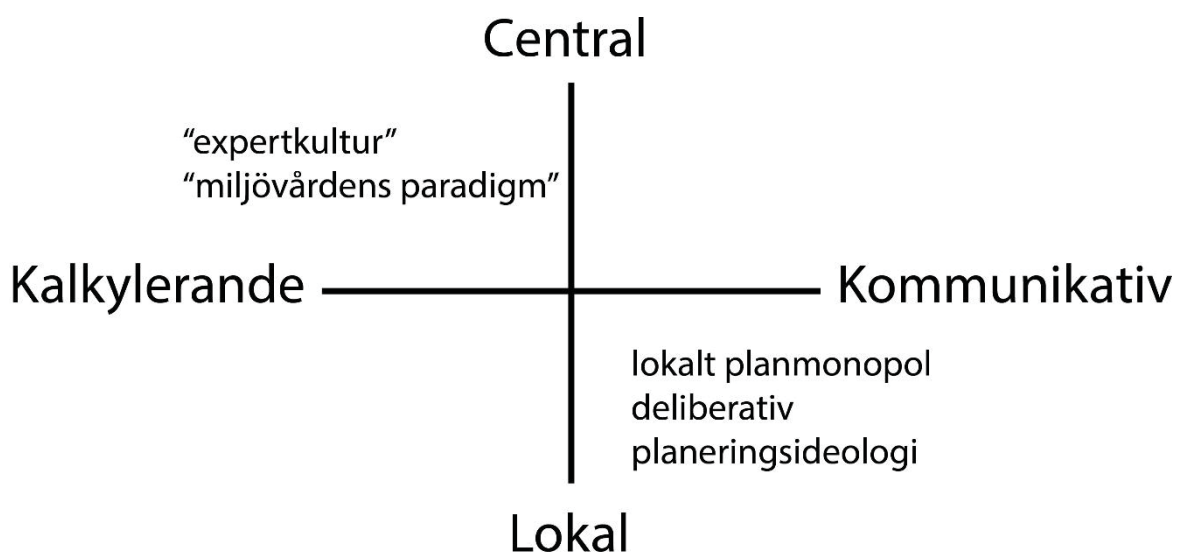
Planparadigmet utgår från en förändring av markanvändning som ska styras och att detta görs genom en avvägning av olika ibland motstridiga intressen (Emmelin & Lerman, 2006:12). Grundtanken är att väga enskilda mot allmänna intressen inför en förändring och detta kommer till uttryck i Plan- och bygglagen (Emmelin & Lerman, 2006:12). Ett beslut är "rätt" och legitimt när parterna har fått säga sitt och avvägningen har beslutats av en representativ demokratisk församling (Emmelin & Lerman, 2006:12).

Den grund som planparadigmet vilar på är förändring av markanvändningen och att denna förutsätts vara till det bättre (Emmelin & Lerman, 2006:14). Detta har sin bakgrund i framväxten av den reglering av stadsbyggandet som krävdes för att uppnå bättre hygieniska förhållanden och brandsäkerhet men även juridiskt reglera förhållanden i den urbana miljön (Emmelin & Lerman, 2006:14).

Planparadigmet har även en tradition inom arkitekturen, särskilt i Sverige, vilket gör att framtiden presenteras som ett projekt som ska kontrolleras och fyllas med innehåll (Emmelin & Lerman, 2006:14). Genom den gestaltande bakgrunden får planeringen en inriktning som ibland är inriktad på att forma framtiden på sociala och ekonomiska plan som egentligen den fysiska planeringen inte direkt råder över (Emmelin & Lerman, 2006:14). Splittringen mellan vad planeringen uttrycker sig vilja styra över och vad som faktiskt går att styra över gör att planeringen framstår som "tillstyrande", att styra vad som ska byggas, snarare än "avstyrande", att sätta upp en ram som andra aktörer fyller med innehåll (Emmelin & Lerman, 2006:14). Detta visar sig även i retoriken kring exempelvis miljonprogrammet som social ingenjörskonst vilket kan ses som en övertro på planeringens möjligheter att forma samhället annat än i form av en ram som kan fyllas med innehåll (Emmelin & Lerman, 2006:14).

### 3.1.3 Spänningen mellan paradigmen

Spänningen som uppstår mellan de olika paradigmen kan delas i två axlar, den ena utgörs av förhållandet centralt/lokalt och den andra av förhållandet kalkylerande/kommunikativt (Emmelin & Lerman, 2006:15). Den första axeln, centralt/lokalt, visar sig genom miljöparadigmets fokus på central expertkunskap och "ovanifrånstyrning" mot planparadigmets fokus på lokala förhållanden och närhet exempelvis kommunens planmonopol (Emmelin & Lerman, 2006:15). Den andra axeln, kalkylerande/kommunikativt, visar sig genom på vilket sätt beslut legitimeras med miljöparadigmets fokus på en kalkylerande rationalitet, vetenskapligt kvantifierade kvoter av utsläpp eller rangordning av utrotningshotade arter eller beräkning av samhällsekonomiska nyttor och kostnader (Emmelin & Lerman, 2006:14f). Detta jämfört med planparadigmets kommunikativa rationalitet där ett beslut blir legitimt om det fattats i en demokratisk process genom deliberation eller kommunikation, att komma till en ståndpunkt som majoriteten kan stå bakom blir viktigare än att ståndpunkten är "rätt" ut vetenskaplig synvinkel (Emmelin & Lerman, 2006:14f).



Figur 2. Spänningar mellan paradigmen (Emmelin & Lerman, 2006:15).



Försök att överbrygga spänningarna mellan paradigmen har gjorts, huvudsakligen genom att ge miljöparadigmet en överordnad ställning (Emmelin & Lerman, 2006:3). Överbryggandet har inte lyckats särskilt bra genom att miljö inte erkänns vara komplex och innehålla konflikter i den omfattning som faktiskt finns, dessutom finns en övertro på planeringens möjligheter, svårigheter att ta tillvara de strategiska möjligheter som planeringen ger genom sektorisering, bristande samordning och överblick samtidigt som tidsperspektivet är långt för fysisk omvandling (Emmelin & Lerman, 2006:2f).

### 3.2 Interdependens i stat-kommun-relationer

Relationen mellan stat och kommun ses ofta som en fråga om styrning kontra självstyrning (Bengtsson, 2002:77). I verkligheten är förhållandet sällan så solklart att det rör sig om ett rent beroendeförhållande (Bengtsson, 2002:60). I avhandlingen "Stat och kommun i makt(o)balans" beskriver istället Bengtsson (2002) relationen som, i större eller mindre grad, präglad av ömsesidigt beroende, interdependens. Centralt i teorin är aktörernas tillgång till resurser (Bengtsson, 2002:78). Dessa kan delas in i fem kategorier enligt Bengtsson (2002:79-82):

- Auktoritetsresurser. – Lagar och tvingande makt.
- Finansiella. – Skatter och avgifter.
- Politiska resurser. – Kapacitet att fatta beslut och politiskt styra verksamheten, till stor del en fråga om legitimitet.
- Informationsresurser. – Fakta och expertis.
- Organisatoriska resurser. – Tillgång på personal, kunskap mm huvudsakligen en fråga om aktören kan agera själv eller är beroende av att någon annan utför.

I förhållandet mellan stat och kommun råder en obalans genom statens lagstiftningsmakt (Bengtsson, 2002:86). Detta är däremot inte något som är helt okomplicerat att använda då en central befallning kan leda till ökat motstånd och minska flexibiliteten, istället kan förhandlingar öka förtroendet mellan parterna vilket är bra för relationen (Bengtsson, 2002:86).

Att kommunerna är beroende av staten torde inte vara särskilt kontroversiellt men kommunernas frihet och oberoende är större än först kan ses speciellt med tanke på att det är kommunerna som implementerar politiken, dessutom blir det tydligt genom de problem som uppstår om staten skulle ta över det kolossala ansvarsområde som kommunerna är organiserade att sköta (Bengtsson, 2002:87f).

Ytterligare en faktor i Bengtssons modell är begreppen känslighet och sårbarhet där det förstnämnda berör de kortsiktiga kostnaderna och den sistnämnda berör de långsiktiga kostnaderna (Bengtsson, 2002:90). Som aktörer är både kommunen och staten sårbara och känsliga för varandras agerande (Bengtsson, 2002:90f). Kommunen är sårbar för statens lagstiftande och finansiella makt (Bengtsson, 2002:90f). Staten är sårbar för de stora politiska kostnader som kan uppkomma där i praktiken möjligheten att lagstifta stängs genom exempelvis den allmänna opinionen vilket gör att kommunen får ett maktövertag (Bengtsson, 2002:90f). Slutsatsen blir att relationen kan ses som interdependens mellan två aktörer där den hierarkiska utgångspunkten med lagstiftningsmakten enbart är en av resurserna som aktören har tillgång till (Bengtsson, 2002:91).

### 3.3 Hierarki eller beroende

Den beskrivning som Emmelin och Lerman (2006) gör av de båda paradigmen visar på en skillnad i styrfilosofi där miljöparadigmet står för en stark centralstyrning, en hierarkisk ordning där lagstiftningsmakten tycks vara viktig för att avstyra det som kan skada miljön. Planparadigmet däremot har sin bas i det lokala med en dragnig åt "tillstyrande", att skapa förändring.

Till denna beskrivning ges ytterligare en dimension av Bengtssons (2002) beskrivning om interdependensrelationen mellan stat och kommun. Där till skillnad från den klassiska beskrivningen med kommunen i beroendeställning till staten, genom en hierarkisk lagstyrning, staten och kommunen kan ses som två aktörer i ett beroendeförhållande till varandra.

Miljöparadigmet kan ses som en beskrivning av det klassiska perspektivet. Miljön ska bevaras och det ska göras med lagstiftning och styrning från centralmakten. Planparadigmet kan istället ses som en beskrivning av interdependensförhållandet mellan stat och kommun genom kommunens totala makt att få saker att hända inom sitt geografiska område. Om staten exempelvis vill öka bostadsbyggandet är man beroende av kommunerna som har monopol på detaljplaneringen och en väg genom lagstiftningen kan medföra så höga politiska kostnader att det i praktiken inte är genomförbart.

## 4 Metod

### 4.1 Kvalitativ och kvantitativ ansats

I litteraturen delas ofta de vetenskapliga metoderna upp i två olika fack, kvalitativa och kvantitativa metoder (Johannessen & Tufte, 2003:67). Detta ser ut att vara en dikotomi med skarpa skiljelinjer vid första anblicken (Johannessen & Tufte, 2003:67f). Uppdelningen härrör från en positivistisk debatt där en kvantitativ metod sågs som en naturvetenskaplig metod som var vanlig att använda även inom samhällsvetenskapen (Johannessen & Tufte, 2003:68). En stark kritik riktades mot de kvantitativa ansatserna på 1960-talet när man istället började söka efter förklaringsmodeller som inte gick att hitta med ett naturvetenskapligt mätande och räknande (Johannessen & Tufte, 2003:68f). I verkligheten går det inte att se dessa tydliga skiljelinjer mellan kvalitativ och kvantitativ metod och dessa behöver inte stå i ett direkt motsatsförhållande till varandra (Johannessen & Tufte, 2003:68).

#### 4.1.1 Skillnaderna mellan ansatserna

När bör man som forskare välja, en kvalitativ eller kvantitativ ansats? Svaret på den frågan går att hitta i den undersökning som ska göras, vilken typ av data som ligger till grund för undersökningen, vilken typ av analys ska göras och vilken typ av generaliserbarhet som eftersträvas (Johannessen & Tufte, 2003:69f). Om undersökningens objekt är "mjuka" data som texter, intervjuer eller bildmaterial där analysen görs genom en tolkning och kategorisering av materialet är en kvalitativ ansats att föredra (Johannessen & Tufte, 2003:70). Är syftet med undersökningen istället att skaffa ett omfattande datamaterial av "enkla" data eller data som kan göras om till operationaliserbara variabler är en kvantitativ ansats att föredra (Johannessen & Tufte, 2003:70).

Flexibiliteten i undersökningen påverkas också av vilken ansats som väljs (Johannessen & Tufte, 2003:71). En kvantitativ ansats är i högre grad förutbestämd och analysen görs efter datainsamlingen (Johannessen & Tufte, 2003:70f). En kvalitativ ansats styrs i högre grad av vad som framkommer i datainsamling och analys, analysen görs också integrerat med datainsamlingen vilket gör att undersökningen kan anpassas (Johannessen & Tufte, 2003:70f).

I den för handen liggande undersökningen är fokus på att förstå vilken typ av underliggande tankefigurer som gör sig gällande i texter och beslut. En kvalitativ ansats kan därför ses som det mest lämpliga.

### 4.2 Kvalitativ dataanalys

Vid en kvalitativ ansats till analysen av data är det oftast olika typer av texter som utgör det empiriska materialet (Johannessen & Tufte, 2003:105f). För att få ett grepp om materialet är ett systematiskt tillvägagångssätt viktigt både för att göra det möjligt att analysera och för att lättare upptäcka de vinklingar som gör att materialet kan tolkas (Johannessen & Tufte, 2003:105f). Systematiseringen fungerar därför som ett första steg i analysen av materialet. Metoder för kvalitativ dataanalys är bland annat berättelseanalys och diskursanalys (Johannessen & Tufte, 2003:108). Språkligt fokuserade analyser som diskursanalys (Johannessen & Tufte, 2003:117) och dekonstruktion (Nylén, 2005:35) är båda inriktade på att undersöka språkbruket för att hitta hur språket konstruerar verkligheten. I detta arbete har dekonstruktion valts för textanalys.

### 4.3 Dekonstruktion

Dekonstruktion är en metod med ursprung i litteraturvetenskap där det använts för att analysera bland annat filosofiska texter (Nylén, 2005:35). Styrkan med dekonstruktion som metod är att det går att identifiera textens budskap på flera plan både det som är explicit, textens uttalade mening, men även det som är implicit, textens underförstådda budskap (Nylén, 2005:35).

Den vetenskapsteoretiska utgångspunkten härrör från poststrukturalismen där en vetenskaplig granskning inte med säkerhet kan sägas ge ett entydigt och absolut svar (Nylén, 2005:35). Poststrukturalismen är en del av den postmoderna teoribildningen inom vetenskapen (Nylén, 2005:35). Utmärkande för denna är att det inte anses finnas en universell kunskap som vetenskapen kan mätas mot (May, 2001:28f). Detta gör att till exempel sanning, rättvisa och rationalitet blir relativt (May, 2001:28f). Begreppen får sin måttstock i relation till kontexten och är avgränsad i tid och rum (May, 2001:28f). Detta står i bjärt kontrast till positivismens objektiva "sanningssyn". Positivismen menar istället att en vetenskapsman kan komma fram till "sanningen", att hitta universella "lagar" som styr orsak och verkan (May, 2001:19f). Det är en syn hämtad från naturvetenskapens laboratorieexperiment men som medför betydande svårigheter att applicera på samhället och socialt liv (May, 2001:19f).

Dekonstruktionens poststrukturalistiska förhållningssätt gör att en allmängiltig tolkning av en text inte kan göras eftersom varje tolkning är likvärdigt giltig (Romøren, 1998:147). Detta synsätt gör också att språket inte ses som en spegelbild av verkligheten utan istället ses som det som konstruerar verkligheten (Nylén, 2005:35). Således kan verkligheten inte skiljas från texten utan texten kan sägas utgöra verkligheten (Nylén, 2005:35-38). Derrida menar att "allt är språk" men att språket inte är en stabil konstruktion som kan avtäckas utan är en flytande konstruktion där olika texter relateras till varandra (Nielsen, 1998:40f). Derridas synvinkel är andra motpolen i ett spektrum där Barthes och Eco står för en tolkning närmare strukturalismen där varje enhet i texten bygger upp helheten och det finns ett samspel med den kulturella kontexten kring texten, därför måste även denna läsas in för en förståelse av texten (Nilsen, 1998:40f).

Texten konstruerar alltså verkligheten men textens budskap finns på flera nivåer, både synliga och osynliga (Nylén, 2005:35). För att synliggöra de dolda meningar som finns i texten behandlas texten ingående (Nylén, 2005:35f). Genom den ingående granskningen behöver det empiriska materialet inte vara av en överväldigande omfattning för att behandlas men om materialet är mer omfattningsrikt får redovisningen anpassas till detta för att inte förlora styrka och inte längre vara överblickbar (Nylén, 2005:36-38).

Samtidigt som underliggande eller dolda meningar i texten avslöjas genom dekonstruktion motsätter sig dekonstruktionsteoretikerna att det finns en enda underliggande mening i texten, istället är det flera olika ofta motstående meningar som en text innehåller (Romøren, 1998:147). För att hitta dessa används begrepp som skillnad, förskjutning (ironi), upprepning, utbyte och att se hur texten står i relation till andra texter (Romøren, 1998:147).

Hur analysen av texten, dekonstruktionen, görs kan inte beskrivas med enskilda tekniker utan måste istället anpassas för varje text och syfte (Nylén, 2005:36). Styrkan med dekonstruktion är således att hitta den underförstådda, gömda eller osynliga mening som texten har (Nylén, 2005:35-38). Förenklat betyder det att dekonstruktion används för att läsa mellan raderna i texten.

#### 4.4 Dokumentstudie

Skriftliga källor som används i forskningen måste värderas utifrån vilket syfte den är skriven, vem som är avsändare, vem som är mottagare, är innehållet faktabaserat, är det objektivt dessutom ska detta ställas i relation till vilken roll det ska spela i forskningen (Denscombe, 2000:188-196,198). En offentlig publikation kan i det första verket ha hög trovärdighet exempelvis statistik över nativitet och antal anmälda brott där den första har hög tillförlitlighet i Sverige med mycket få oregistrerade födselar däremot den senare med ett stort mörkertal speciellt i vissa brottskategorier (Denscombe, 2000:194-196).

En stor del av de skriftliga källorna finns enkelt och öppet tillgängliga men samtidigt kan det finnas andra dokument som är mer komplicerat att få tillgång till där forskaren behöver ha tillgång till vissa kontaktpersoner eller själv på något sätt vara en del av organisationen som besitter dokumenten (Denscombe, 2000:196f).

I denna studie används dokument som är offentliga handlingar hos myndigheter. Avsändaren är myndigheten, alltså länsstyrelsen eller regeringen. Mottagaren är i första hand kommunen vars plan har prövats men även en bredare krets av intressenter kan tänkas beröras eftersom beslutet är offentlig handling. Ett direkt intresse kan finnas hos exploatörer, intresserad allmänhet och granskande journalister även kallat "den tredje makten".

I denna studie är syftet att granska hur länsstyrelserna uttrycker sig i texterna och jämföra detta. Genom att texterna utgör studiens verklighetsbeskrivning behöver ingen närmare undersökning göras av texternas objektivitet eller sanningshalt eftersom detta är irrelevant för studiens syfte.

#### 4.5 Forskarens roll

Forskarens påverkan på studieobjektet är något som inte kan negligeras i en kvalitativ undersökning men hur stor påverkan forskaren anses få på undersökningen varierar med forskningsansats (Nylén, 2005:63f). Djupet i undersökningen, som är en av styrkorna med en kvalitativ studie, gör att forskarens påverkan på studieobjektet ökar och en helt neutral hållning, som en kvantitativ undersökning strävar efter, är omöjlig att uppnå (Bryman, 1997:115). Som forskare sätter man sin prägel på undersökningen genom varje val i undersökningen, varje tolkning påverkas av forskarens person exempelvis genus, det måste forskaren vara medveten om och förhålla sig till (Johannesson, 2008:9).

I denna undersökning finns en strävan att låta empirin tala utan påverkan från mig som forskare. I de val, tolkningar och slutsatser som är gjorda medges dock en påverkan från mig som person, forskare, planeringsstudent och man från medelklassen. En påverkan är oundviklig för en undersökning med ansats att gå på djupet i förståelse för mänsklig kommunikation och således av godo för att undersökningen inte ska bli trivial.

#### 4.6 Genomförande

I denna studie består det empiriska materialet av beslut och andra diarieförda dokument från myndigheter. Alla dokument härstammar från antingen någon av länsstyrelserna eller regeringen. Dokumenten har erhållits från Länsstyrelserna efter förfrågan utom för Blekinge län på grund av svårighet att få tillgång till rätt dokument, alternativt svar från rätt personer.

Kommunikationshistoriken redovisas separat i bilaga 3. För Blekinge län har en genomgång av länsstyrelsens webbdiarum resulterat i ett antal ärenden som därefter begärts ut. Länsstyrelsens webbdiarium har även kontrollerats mot de tre övriga Länsstyrelsernas ärenden för att kontrollera de ärenden som erhållits, begära ut kompletterande handlingar och kvalitetskontrollera materialet.

Det empiriska materialet har systematiserats efter två kategorier, först efter län och därefter kronologiskt. En katalogisering av varje ärende har också gjorts utifrån ett antal kategorier. Varje ärende har fått ett specifikt ärendenummer som i detta arbete används för att referera till ett specifikt ärende. De resterande kategorierna som använts är årtal, länsstyrelsens diarienummer, version av PBL, punkt i lagen, överprövningsgrund, om länsstyrelsen beslutat om upphävande, om regeringen har tagit upp ärendet, beteckning på ärendet, kommun och anmärkningar. Förteckningen över ärenden i det empiriska materialet, systematiserat och katalogiserat, är redovisad i bilaga 1.

Analysen av textmaterialet har gjorts efter en systematisk modell. Varje ärende har behandlats var för sig och i länsvis gruppering. Analysen av texten gjordes utifrån en dekonstruktivistisk metod som redovisats ovan. Textanalysen inleddes med en grundläggande genomläsning för identifiering av textens syfte, budskap och slutsats. Efter den grundläggande genomläsningen fortsatte analysen med en fas där särskilda ord och meningar identifierades utifrån hur dessa upprepas (upprepning), betyder samma sak (utbyte), betyder något annat än det som faktiskt sägs (förskjutning), står i kontrast till något annat ord eller mening (skillnad) eller relaterar till annan text (relation). Med hjälp av de ord och meningar som markerats i varje text identifierades dolda meningar och teman i texterna både på ärende- och länsnivå vilket utgör kärnan i analysen.

Dessa meningar och teman som identifierats beskrivs i den redovisning som görs i empiri och analysavsnittet. Redovisning görs sammanhållet av både implicita och explicita meningar i texterna och underbyggs av utdrag ur texterna. Redovisningen hålls på länsnivå med nedslag i specifika ärenden för att exemplifiera förhållanden eller visa på avvikelser.

#### 4.7 Urval

Med grund i avgränsningen som tidigare beskrivits har ärenden som innefattas av den geografiska och tidsmässiga avgränsningen valts. Länen som valts består av ett storstadslän, Skåne, och tre län som är mer lika, Blekinge, Kalmar och Karlskrona. Befolkningsmässigt är Skåne mer än dubbelt så stort som de tre andra tillsammans med 1,3 miljoner invånare (SCB, 2016). De tre andra länen har mellan 150 000 och 250 000 invånare vardera (SCB, 2016). Kronobergs län är ett inlandslän och de andra tre är kustlän. På detta sätt får undersökningen en bredd av län med olika typer av förutsättningar

De ärenden som ingår i studien är enbart de som kommit studien till del efter förfrågningar hos respektive länsstyrelsen. Enbart dokument i länsstyrelsens och regeringens ärenden ingår i studien. Dokument från kommunen innefattas inte, ej heller dokument från tidigare skeden i planprocessen.

#### 4.8 Etiska aspekter

De etiska aspekter som kan uppkomma i studien är kopplade till det empiriska materialet med antingen kontroversiellt material eller utpekande av enskilda individer. För att hantera de etiska implikationerna har två val gjorts inom ramen för undersökningen. Det första valet är att det empiriska material som ingår i undersökningen endast omfattar diarieförda offentliga handlingar som kan anses tåla offentlig granskning och publicering i sammanställd form. Det andra val som gjorts är att inte med namn peka ut någon person som förekommer i dokumenten.

#### 4.9 Metodkritik

En kvalitativ ansats största styrka är möjligheten till tolkning och analysmässigt djup. Detta är samtidigt dess största svaghet. En tolkning kan kritiseras som alltför färgad av forskaren eller som alltför osäker när den inte går att belägga med siffror och beräkningar. En kvalitativ forskningsansats utgår från att förstå världen utifrån studieobjektets ögon med dess subjektiva tolkningar (Bryman, 1997:86f). Att göra tolkningar är då centralt för undersökningen men samtidigt måste forskaren redovisa vad tolkningen baseras på genom en för metoden relevant framställning. Att belägga tolkningen i framställningen har gjorts i denna undersökning. Att inte kunna analysera sitt material utifrån siffror och beräkningar blir irrelevant när det handlar om beskrivningar av komplexa sociokulturella förhållanden som är målet med den valda metoden.

##### 4.9.1 Reliabilitet - Att mäta på ett tillförlitligt sätt

Enligt Denscombe (2000:201) är nackdelen med forskning baserad på skriftliga källor att källans trovärdighet kan ifrågasättas om den inte bedöms, att text oftast är en sekundär data som

producerats för annat syfte än forskningens och att texterna är sociala konstruktioner som är upphovsmannens tolkningar av verkligheten snarare än en objektiv bild.

I denna undersökning är källans trovärdighet hög genom att den hämtats direkt från den som undersökningen behandlar nämligen länsstyrelsen. Att texterna skulle vara sekundära data och sociala konstruktioner är i kombination med dekonstruktion som metod ovidkommande genom förståelsen av texten som det som utgör verkligheten. Med andra ord är det upphovsmannens tolkning som är intressant för undersökningen.

Dekonstruktion ska tolka texterna som verklighet. Ett problem som kan uppkomma är att tolkningarna ses som tagna ur luften. För att minimera detta problem förankras tolkningar och analyser i det empiriska materialet med rikliga beskrivningar och citeringar.

#### 4.9.2 Validitet - Att mäta det man vill mäta

För att svara på forskningsfrågan har länsstyrelsens beslut i fråga om överprövningar valts som huvudsakligt material. Genom att använda en skriftlig källa, som beslutet är, ges en direkt tillgång till de resonemang som länsstyrelsen valt att lägga fram som skäl till besluten. Resonemang, ordval och teman som texterna innehåller skapar en informationsbas som kan användas för att bedöma vilket paradigm som ligger till grund för besluten. Informationsbasen kan även användas komparativt för att jämföra länsstyrelserna mot varandra.

#### 4.9.3 Undersökningsspecifik kritik

En aspekt som kan ses som problematisk är att försöka värdera en verksamhet, statlig tillsyn, som i sig själv är hierarkisk och avstyrande utifrån dikotomier som lokalstyrd/hierarkisk och tillstyrande/avstyrande som utgör grundläggande skillnader mellan planparadigmet och miljöparadigmet. Genom att som forskare vara medveten om verksamhetens art och genom den komparativa utgångspunkt som finns i undersökningen kan detta problem hanteras.

Ett oväntat problem i studien har varit att identifiera de ärenden som studien omfattar. Som framgår av bilagan med kommunikationshistorik har ett omfattande arbete lagts ner på att "jaga" handlingar. Att kvalitetskontrollera materialet för att se att alla ärenden som ska vara med har kommit med jämfördes med den öppna data som Boverket (2016) tillhandahåller. Boverkets statistik visade sig däremot innehålla fel<sup>1</sup> i den grad att tillförlitligheten komprometterades vilket gjorde att kontroll av materialet fått göras på annat sätt, via förfrågningar och länsstyrelsernas webbdarium.

<sup>1</sup> Boverkets (2016) statistik visade för år 2013 att tre ärenden överprövats med hänsyn till riksintresse enbart i Borgholms kommun. Efter samtal med Borgholms kommun framkom att dessa ärenden inte är överprövningar utan överklaganden.



## 5 Empiri och analys

Det empiriska materialet redovisas länsvis med en generell beskrivning som inledning för varje län och efter det en tematisk genomgång av huvuddrag i materialet. I två fall där en avvikande mening funnits vid beslutsfattandet på länsstyrelsen har ärendet presenterats separat för att tydliggöra på vilket sätt meningarna går isär inom länsstyrelsen.

### 5.1 Blekinge län

I Blekinge län har två ärenden, nummer 11 och 12, kommit undersökningen till del. Av dessa ärenden har ett upphävts i vissa delar. I detta ärende har också en avvikande mening mot beslutet bifogats av en tjänsteman på länsstyrelsen.

Ärende 11 är huvudanledningen till godkännandet en lagändring angående strandskydd. Motiveringen till beslutet är i övrigt knapphändig men det finns en skrivelse om att regeländringen är gjord för att "öka förståelsen och acceptansen för strandskyddet" (nr 11, s. 1) vilket kan antyda att reglerna varit hårdare än nödvändigt.

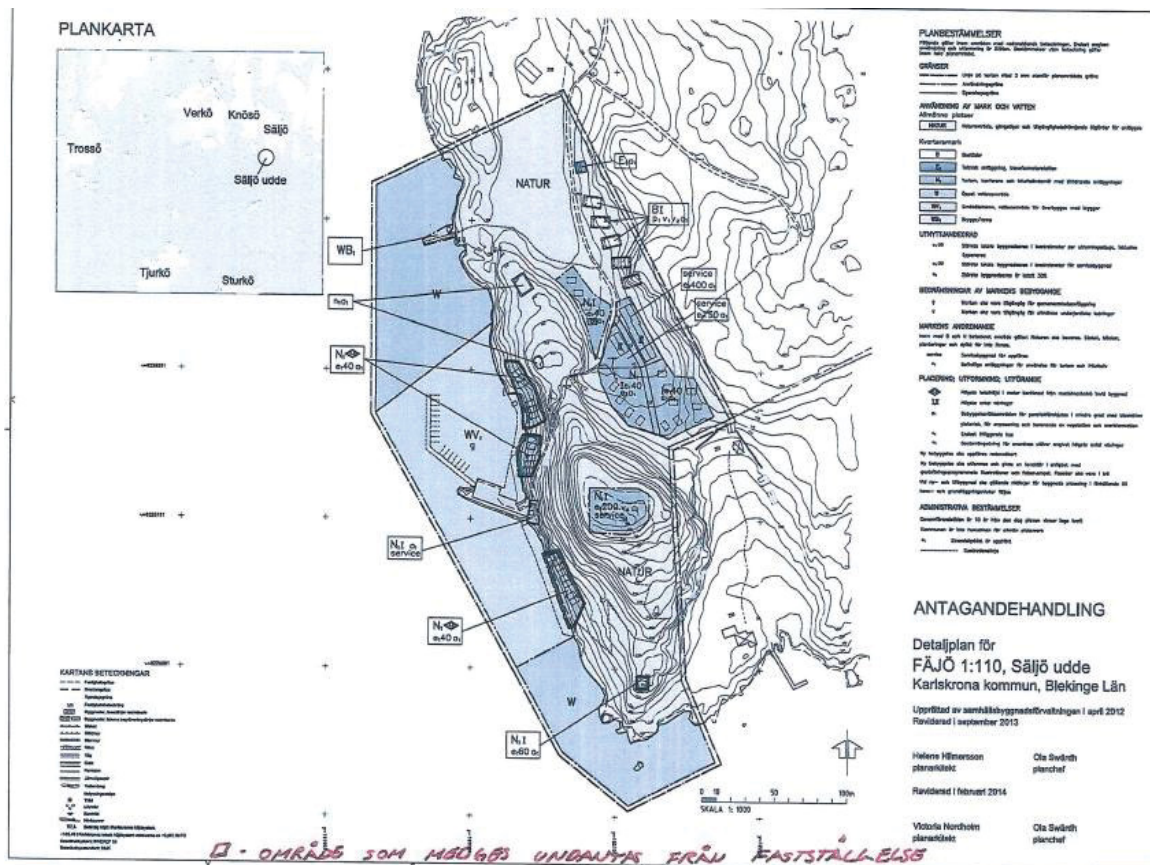
#### 5.1.1 Avvikande mening - ärende 12 - Fäjö 1:110, Säljö udde

Karlskrona kommun har antagit en detaljplan på Säljö udde för att fungera som ett nav i skärgårdsturismen med bland annat konferensanläggning och gästhamn. Länsstyrelsen beslutar 2014-06-17 att överpröva kommunens beslut att anta detaljplanen utan närmare motivering i beslutet. När kommunen begär längre tid, till 2014-12-01, att yttra sig i ärendet, något som beviljas av länsstyrelsen 2014-08-12, framkommer att motivet är att planen väntas medföra att strandskyddet upphävs i strid med gällande bestämmelser. Det som specifikt pekas ut är områden med uthyrningsstugor vid småbåtshamnen och på Säljö udde (nr 12).

I det beslut som länsstyrelsen fattat 2015-12-15, ett och ett halvt år efter det beslutades att överprövningen skulle göras, väljer länsstyrelsen att upphäva detaljplanen i fyra mindre områden där uthyrningsstugor planerats att anläggas (se figur 3). Länsstyrelsen påpekar i beslutet att den omfattning som verksamheten utvidgas i medför "risk för skador på naturvärden - inklusive påverkan på växt- och djurarter - och för utestängning av allmänheten" (nr 12, s. 3).

I den skrivelse om skiljaktig mening som bifogats beslutet framför en tjänsteman att detaljplanen ska upphävas i sin helhet. Enligt skrivelsen stödjer sig kommunens argumentation på punkterna 1, 4 och 5 i 7 kap. § 18c i miljöbalken men att detta inte är tillräckligt enligt skrivelsens författare som gör en annan bedömning på samtliga punkter. Ett talande exempel är: "När det gäller punkten 5 så kan konstateras att området ska exploateras av en privat exploatör för att möjliggöra anläggandet av en konferensanläggning. Detta kan knappast ses som ett angeläget allmänt intresse som ger långsiktiga fördelar för samhället på det sätt som avses i bestämmelsen" (nr 12, skiljaktig mening). Detta kan tolkas som att författaren underförstått menar att en privat exploatör inte utgör ett allmänt intresse samt att en "konferensanläggning" inte ger några långsiktiga fördelar för samhället. Författaren understryker på detta sätt att planen är en enskild angelägenhet och planens syfte reduceras effektivt till ett uttryck för privat profit genom en konferensanläggning. Detta till trots att beskrivningen som görs av planen i länsstyrelsens beslut pekar på en med mångfacetterad verksamhet med service och turismtjänster. Samtidigt framförs samma argument i det beslut som länsstyrelsen fattar, hänvisningar till naturvårdsverkets vägledning, men länsstyrelsen väljer att inte diskutera privat ägande utan lägger fokus på de delar av planen som upphävs.





Figur 3. Kartan som bifogats länsstyrelsens beslut efter överprövningen av detaljplan för Säljö udde visar hur en plan kan upphävas i vissa delar. (Källa: Länsstyrelsen i Blekinge län, dnr 2172-2014-11).

I länsstyrelsens motivering till beslutet finns två grader av missnöje med kommunens plan. När Länsstyrelsen uttrycker hög grad av missnöje skriver man att planen "inte uppfyller det särskilda skälet" (nr 12, s. 3), "medför risk för skador på naturvärden ... och för utestängning av allmänheten" (nr 12, s. 3) och "Planen är därmed inte förenlig med strandskyddets syften" (nr 12, s. 3).

Den lägre graden av missnöje visar sig i en motvillig acceptans av vissa av planens egenskaper, "kan vara förenlig med strandskyddets syften" (nr 12, s. 3) men framstår ändå nöjd med kommunens samarbetsvilja, "Genom kommunens medgivande att undanta uthyrningsstugorna ... föreligger inte hinder för länsstyrelsen att anta planen i dessa delar." (nr 12, s.3).

### 5.1.2 Sammanfattning

Någon tydlig bild av Länsstyrelsen i Blekinge län är svår att få eftersom materialet endast omfattar två ärenden. Det senare av dessa visar dock på en intressant skillnad där delar av länsstyrelsens personal är intresserad av en strängare tolkning av reglerna och tydligare pekar på behovet av utökad skydd av naturvärden.

### 5.2 Kalmar län

I Kalmar län har tre ärenden, nummer 21-23, kommit undersökningen till del. Av dessa ärenden har ett upphävts och ett är under prövning. Två linjer kan ses i materialet. Den ena är en frustration över att kommunen inte lyssnar på länsstyrelsens påpekanden. Den andra är ett intresse att låta kommunen i möjligaste mån sköta sig själv utan inblandning från länsstyrelsen.

### 5.2.1 Frustration

Länsstyrelsen uttrycker en frustration över kommunens ovilja att lyssna på de synpunkter som länsstyrelsen för fram tidigare i processen. Frustrationen ges uttryck genom uttalande som "Länsstyrelsen klargjorde tydligt redan i samrådsyttrandet" (nr 22). Ett inslag av kommunal trots kan också tolkas in i länsstyrelsens texter, "Kommunen har trots detta valt att gå vidare med planförfarandet utan att bemöta länsstyrelsens granskningsyttrande" (nr 23).

Tydliga upprepningar av retorisk karaktär understryker förhållandet. I ärende nummer 22 upprepas ordet "saknas" gång på gång för att understryka delar som fattas i detaljplanens material. I ärende nummer 23 är istället upprepningen baserad på att kommunen "inte redovisat" det ena efter det andra.

### 5.2.2 Ingen inblandning

Länsstyrelsen uttrycker en ovilja att lägga sig i kommunens bedömningar och istället använda sin rådgivande roll för att ge kommunen "tips" för att "slippa inblandning från länsstyrelsen".

Man påpekar att synpunkter givits tidigare och kommunen getts möjlighet att anpassa planen och ta ställning till synpunkterna (nr 21, 22, 23). I några fall uttrycker man som ovan att kommunen struntat i synpunkterna (nr 22, 23). I andra fall att ändringarna som gjort inte räckt hela vägen för att undvika länsstyrelsens inblandning "den modifiering som gjorts ... ändrar inte denna bedömning" (nr 21) och "det är visserligen positivt att en öppen dagvattendamm föreslås för att rena dagvatten, condensat och släckvatten, men kommunen har inte säkerställt ett genomförande..." (nr 22).

Länsstyrelsen ber till och med i det närmaste om ursäkt att man lägger sig i kommunala angelägenheter genom att skylla på lagkrav: "Länsstyrelsen har i tidigare skeden i detaljplaneprocessen påtalat skyldigheten för länsstyrelsen att överpröva en detaljplan..." (nr 23).

### 5.2.3 Sammanfattning

Länsstyrelsen i Kalmar län visar således på en tveksamhet att lägga sig i de kommunala besluten. Den rådgivande rollen är i fokus hos länsstyrelsen och med hjälp av en dialog med kommunen försöker man lösa problemen innan ärendet hamnar i överprövning. Frustration uttrycks över att bångstyriga kommuner tvingar fram agerande som i sin tur gör att länsstyrelsen måste tvinga kommunen att anpassa sig till länsstyrelsens råd.

## 5.3 Kronobergs län

I Kronobergs län har sex ärenden, nummer 31-36, kommit undersökningen till del. Av dessa har två, nummer 31 och 32, upphävts av länsstyrelsen. Två av länsstyrelsens beslut har överklagats till regeringen, nummer 31 och 36. Regeringen valde i nummer 31 att ändra länsstyrelsens upphävandebeslut. I nummer 36 valde regeringen att inte ta upp ärendet eftersom det inte finns laglig grund att överklaga ett beslut där länsstyrelsen valt inte upphäva kommunens beslut.

Länsstyrelsen i Kronobergs län följer ett tydligt mönster i utformande av besluten. Först beskrivs beslutet, därefter redogörs för bakgrund, lagstöd och hur planen har behandlats genom planprocessen. Beslutet avslutas med en motivering. Språket framstår som professionellt med en neutral och i huvudsak värderingsfri ton.

### 5.3.1 Bullerproblematik

I ärende nummer 32 från 2012 väljer länsstyrelsen att överpröva planen med hänvisning till bullerproblematik. Länsstyrelsen delar inte kommunens bedömning att det går att göra avsteg från bullerriktvärden med hänsyn till områdets stadskaraktär och som viktigt kollektivtrafikstråk.

Länsstyrelsen är i beslutet hård och tydlig med att kommunens bedömning är fel med uttryck som "Länsstyrelsen konstaterar att varken ekvivalenta fasadvärden eller maxvärden ligger inom gällande riktvärden" (nr 32, s. 7) och "Länsstyrelsen kan inte se att det aktuella avsnitten ... kan betraktas som bebyggelseområde av stadskaraktär" (nr 32, s. 8) och "en absolut förutsättning" (nr 32, s. 8).

Växjö kommun överklagar beslutet till regeringen som dömer till kommunens fördel och upphäver länsstyrelsens beslut. Regeringen ser istället området som ett område av stadskaraktär och att vägen är ett viktigt stråk för kollektivtrafik (nr32, s. 3).

Ytterligare en detaljplan, ärende nummer 33, överprövades av länsstyrelsen på samma plats och samma problem som ärende 32. Dagen efter regeringens beslut i ärende 32 beslutar länsstyrelsen att inte upphäva planen i ärende 33. Länsstyrelsen framstår som stukad av regeringens beslut och skriver till exempel att "Länsstyrelsen kan konstatera att den i planen illustrerade byggnationen inte uppnår de krav som ställs" (nr 33, s. 4). Argumentationen från länsstyrelsens sida följer samma mönster som i ärende 32 med bebyggelsens stadskaraktär och kollektivtrafikstråk trots detta väljer länsstyrelsen i ärende 33 att inte upphäva kommunens beslut, att anledningen är det beslut som regeringen fattat dagen innan är uppenbart. Men länsstyrelsen påpekar till sist, aningen syrligt, att kommunen är tillsynsmyndighet enligt PBL och därför "ligger det i kommunens ansvar" (nr 33, s. 4) att riktlinjerna för buller uppfylls.

### 5.3.2 Skilda bedömningar

Kommunerna ser ur länsstyrelsens perspektiv ut att testa gränserna och inte lyssna på länsstyrelsens råd. Länsstyrelsen pekar upprepade gånger ut att man "påtalat" (nr 31, 32, 35) eller "anfört" (nr 34) att en brist i planeringen måste åtgärdas.

Särskilt i ärende 32 kan det urskiljas att länsstyrelsen verkar bedöma att kommunen inte anför välgrundade argument för att genomföra en idé utan till varje pris försöker runda länsstyrelsen för att driva igenom planen. Länsstyrelsen kritiserar att kommunen inte överväger andra alternativ än att uppföra bebyggelse nära en stor trafikled och skriver att "Detta är snarare ett resultat av kommunens ambition att 'göra om' Teleborgsvägen till en stadsgata vilket ... strider mot de trafikutvecklingsprognoser ... som redovisas i bullerkarteringen" (nr 32, s. 8). Detta ska enligt kommunen utgöra hållbar utveckling och göra att målet God Bebyggd Miljö kan uppfyllas. I en viss kritik mot detta skriver länsstyrelsen: "att framkomligheten på en etablerad genomfartsled försämrats och att miljö kvalitetsmålen för partiklar överskrids ligger, enligt länsstyrelsens uppfattning, inte i linje med miljömålet God Bebyggd Miljö." (nr 32, s. 3).

Att länsstyrelsen har en ifrågasättande inställning mot kommunens avsikter är troligen inte heller helt obefogat i det att kommunen i samrådsskedet skickat med en miljökonsekvensbeskrivning. Till utställningen har kommunen ändrat bedömningen att genomförandet inte medför betydande miljöpåverkan och således tagit bort miljökonsekvensbeskrivningen (nr 32, s. 4).

Att kommunen testat gränserna visar också ärende nummer 34 där länsstyrelsen begärt att kommunen redovisar en industris påverkan på en förskola men "Kommunen har konsekvent vägrat att redovisa detta" (nr 34, s. 4). Här visar sig också en viss frustration från länsstyrelsens sida att man inte kan styra kommunen i ärendet: "så finns det i dagsläget inte fog för att ... upphäva förslaget till lokaliseringen av förskolan" (nr 34, s. 4). Efter det konstaterar man lakoniskt att man kan se att "det finns uppenbar risk för att den norra delen av gällande industriplan inte kommer att kunna användas på det sätt som varit syftet med planen" (nr 34, s. 4).

### 5.3.3 Avvikande mening - ärende 36 - Horgenäs 1:6, Västra Torsås

Ärendet rör en plan för uppförande av villabebyggelse intill sjön Åsnen i Alvesta kommun. 2015-06-16 beslutade länsstyrelsen att överpröva kommunens beslut att anta detaljplanen med hänvisning till att "det kan befaras att beslutet innebär att ett riksintresse enligt 2 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses". (nr 36)

Det som inte skulle tillgodoses är riksintresset för naturvård och då främst områdets betydelse för fisk- och fågellivet och för fågellivet har Åsnenområdet som helhet internationell betydelse. (nr 36, s. 3). Överprövningen syftade till att granska om bostäderna och båthamnen genom den ökade mänskliga aktiviteten ger en påtaglig skada på fågellivet (nr 36, s. 5).

Länsstyrelsen beslutade 2015-09-29 att inte upphäva detaljplanen med motiveringen: "I antagandehandlingen har kommunen förtydligat och påvisat hur ett genomförande av detaljplanen kan ske utan att riksintressets värden påverkas negativt." (nr 36, s. 1).

Länsstyrelsen motiverar beslutet med att det stora tillskottet av bostäder som planerades i programskedet minskades efter länsstyrelsens kritik, dessutom anpassades planen genom utformning och reglering för att inte påverka fågellivet negativt (nr 36, s. 7). I beslutet skrivs också uttryckligen att: "En helhetsbedömning och en avvägning av allmänna intressen enligt 2 kap PBL är det som legat till grund för Länsstyrelsens slutliga bedömning att inte upphäva detaljplanen enligt 11 kap. 10§ punkt 1." (nr 36, s. 7).

Den avvikande mening som framförs mot beslutet är undertecknad av tre tjänstemän på miljöenheten på länsstyrelsen. Här framförs att de anpassningar av planen som kommunen gjort inte räcker för att bevara riksintressets värden. Som motivering ges både att de värden som finns för fågelskydd är stora och att dessa värden tidigare har tagits i beaktande vid planering av kanotled i närheten av Horgenäsfjorden men även problem med att bedriva tillsyn i området på grund av fjordens dåliga tillgänglighet med båt större än kanot/eka framförs som anledning (nr 36, avvikande mening).

Länsstyrelsens beslut att inte upphäva detaljplanen har överklagats till regeringen. Regeringen avvisade överklagandet med hänvisning till 13 kap. 5§ i PBL där det anges att ett beslut enligt 11 kap. 11§ får överklagas till regeringen endast då länsstyrelsen valt att helt eller delvis upphäva kommunens antagandebeslut. (nr 36). I skrivande stund är ärendet under utredning på grund av ett överklagande enligt 13 kap. PBL.

### 5.3.4 Sammanfattning

Länsstyrelsen i Kronobergs län visar en vilja att stå upp mot kommuner som testar gränserna för vad som kan accepteras. En frustration att inte kunna avstyra kommunens dåliga planering uttrycks i de fall där länsstyrelsen inte får sin vilja igenom. Samtidigt visar länsstyrelsen en kommunikativ och kompromissande sida i de fall där kommunen anpassar planerna efter länsstyrelsens synpunkter även om inte alla tjänstemän på länsstyrelsen instämmer i nyttan av detta.

## 5.4 Skåne län

I Skåne län har 24 ärenden, nummer 41-44, 51-58, 61-68 och 71-74, kommit undersökningen till del. Av dessa har nio, nummer 43, 51, 55, 56, 63-65, 68 och 74, upphävts och två, nummer 44 och 66, delvis upphävts av länsstyrelsen. Tre av länsstyrelsens beslut har överklagats till regeringen, nummer 51, 55 och 65. Regeringen valde i nummer 55 och 65 att ändra länsstyrelsens upphävandebeslut. I nummer 51 valde regeringen att avslå överklagandet.

Länsstyrelsen i Skåne län följer huvudsakligen ett tydligt mönster i utformande av besluten. Först beskrivs beslutet, därefter redogörs för ärendet och lagrum av betydelse. Beslutet avslutas med en sammanfattning av länsstyrelsens bedömning. Språket framstår som professionellt med en neutral och i huvudsak värderingsfri ton.

Vissa teman återkommer som grund för överprövningarna. Dessa teman ser ut att skifta under de år som undersökningen studerat, från att under första delen av undersökningen handlat om buller (2012-2013) och översvämningssrisk (2012-2014) till att under senare delen av perioden handla om riksintresse för kustzon (2014-2015) och mellankommunal samverkan (2014-2015).

Bullerproblematik anges som grund för överprövning i sex ärenden (nummer 42, 44, 53, 54, 56, 58), samtliga under åren 2012 och 2013. Intressant bland dessa ärenden är en tjänsteanteckning som bifogats ärende 53. I denna anteckning nämns att Lunds kommun ofta presenterar detaljplaner där hanteringen av bullersituationen är på gränsen för det acceptabla och inte följer det allmänna rekommendationerna (nr 53, s. 2). I detta fall gällde ärendet enkelsidiga lägenheter vilket blir mer problematiskt då det inte finns någon "tyst sida". Länsstyrelsen menar här att man överväger att låta planen gå vidare och prövas i högre instans eftersom det behöver "göras klart var gränsen går" (nr 53, s. 2). Planen upphävdes emellertid inte så någon prövning i högre instans gjordes aldrig.<sup>1</sup> Översvämningssrisk anges som grund för överprövning i fem ärenden (nummer 43, 55, 61, 62, 68) samtliga under åren 2012 till 2015. Länsstyrelsen slår här fast att "Ny bebyggelse inte är förenlig med plan- och bygglagens regelverk om den placeras på nivåer lägre än 3,0 m." (nr 43, s. 5). Detta gör att länsstyrelsen ställer långtgående krav på skyddsåtgärder vilket Malmö kommun får erfaras i ärende 61. I ärende 55 ska en mindre förändring göras på bevarandevärda bostadsbyggnader i Råå utanför Helsingborg men länsstyrelsen kräver här att kommunen ska redovisa skyddsåtgärder. Länsstyrelsen menar att i detta ärende måste skyddsåtgärderna redovisas till skillnad från Malmö där det finns flera samhällsviktiga funktioner i områden med översvämningssrisk vilket säkerställer att skyddsåtgärder vidtas (nr 55, s. 7). Länsstyrelsen upphäver planen men den blir överklagad till regeringen som ändrar länsstyrelsens beslut. Regeringen menar att det är en mindre åtgärd som ska göras och "att det inte är klarlagt vilka åtgärder som ska vidtas för den befintliga bebyggelsen i bl.a. Råå samhälle inte hinder för att godta förevarande detaljplan" (nr 55, s. 4). I de ärenden som rör översvämningssrisk finns också en avvikande mening från länsstyrelsens vattenstrateg som inte instämmer i beslutet att upphäva detaljplanen på grund av risken för översvämning med hänsyn till lagstiftningen som beslutet prövades utifrån (nr 68, Kommentar till upphävande).

Riksintresse för kustzon anges som grund för överprövning i fyra ärenden (nummer 63, 68, 71, 72) samtliga under år 2014 och 2015. Ärende nummer 63 och 68 valde Länsstyrelsen att upphäva. Nummer 71 valde länsstyrelsen motvilligt att inte upphäva eftersom den "trots bristande stöd i kommunens översiktsplan, får accepteras..." (nr 71, s. 5). Nummer 72 väljer länsstyrelsen att inte upphäva och man "konstaterar att planområdet minskat" (nr 72, s. 1) och att riksintresset då "inte påverkas i så hög grad att påtaglig skada uppstår" (nr 72, s. 1).

Mellankommunal samverkan anges som grund för överprövning i fyra ärenden (nummer 61, 65, 67, 73) samtliga under år 2014 och 2015. I det första ärendet anges mellankommunal samverkan som en av grunderna för överprövning men i beslutet efter prövningen nämns inte mellankommunal samverkan utan beslutet grundas helt på översvämningssrisken (nr 61). De tre resterande ärenden som behandlar mellankommunal samverkan är den bristande samverkan baserad på risk för överskridande av miljökvalitetsnormer (MKN) (nr 65, 67, 73).

<sup>1</sup> Enligt telefonsamtal med ansvarig planarkitekt 3 maj.



I ärende 73 har återigen frågan om mellankommunal samverkan försvunnit när beslut fattas efter överprövningen (nr 73). I både ärende nummer 65 och 67 är det MKN för luftkvalitet som behandlas. I båda dessa ärenden kopplas den planerade bebyggelsen till utökat bilinnehav på grund av dåliga kollektivtrafikförbindelser och därigenom risk för överskridande av MKN i närliggande tätort, "Ett bilberoende strider bland annat mot klimatmålen och kan leda till överskridande av MKN för luft i Malmö." (nr 65, s. 5). Ärende 65 har också prövats av regeringen som beslutade att ändra länsstyrelsens beslut. Regeringen menar att omfattningen av planen, 14 enbostadshus, inte skulle påverka övriga kommuners planering och att MKN för det aktuella området inte riskerar överskridas (nr 65, s. 2). Dessutom sätter regeringen ner foten genom att säga "att det finns andra kommuner i länet där behov av åtgärder kan krävas för att uppnå miljö kvalitetsnormerna utgör inte skäl för att upphäva förevande detaljplan" (nr 65, s. 2). Regeringens beslut i ärende 65 ser ut att påverkat länsstyrelsen genom att mindre än en vecka senare fatta beslutet att inte upphäva planen i det snarlika ärende 67.

#### 5.4.1 Styrning genom tillsyn

Det går i besluten att se en vilja från länsstyrelsens sida att stärka och tydliggöra den statliga tillsynen över de kommunala besluten genom planerarrollens professionalitet och ställning som expertroll. Detta genom den argumentation och de tydliga ställningstaganden i avvägningar mellan intressen som görs. Något som i vissa fall tenderar att gå längre än vad länsstyrelsens tillsynsroll medger, vilket redovisas mer i detalj längre nedan.

Planeringens inriktning på avväganden visas i uttryck som "konstaterar att planområdet minskat...[riksintressena] inte påverkas i så hög grad att påtaglig skada uppstår" (nr 72, s. 1), "Sammantaget konstateras att det finns förutsättningar för en acceptabel ljudmiljö ... varför Länsstyrelsen inte ser skäl att upphäva detaljplanen." (nr 56, s. 2) och "den fördjupade redovisning som kommunen gett ... är tillräcklig för en slutlig bedömning." & "Länsstyrelsen finner därmed inte skäl att upphäva ... planen." (nr 61, s. 4).

Denna typ av avvägande ord återkommer i ett flertal beslut. Att länsstyrelsens bedömning "sammantaget" (nr 43, s.3, nr 67, s. 3, nr 68, s. 10 & 12) visar något. Även den neutrala och avvägande bedömningen att man "inte funnit skäl" (nr 42, s.3, nr 54, s.2, nr 57, s. 2) att upphäva planen återkommer gång på gång.

#### 5.4.2 Argumenterande och missnöje

Länsstyrelsen i Skåne län tenderar att argumentera för sin sak i långa resonemang (nr 42, 43, 55, 61, 63, 65, 68, 71, 73) och ofta hänvisa till expertkunskap hos sektorsmyndigheten exempelvis Boverket (nr 42, 44, 53), Jordbruksverket (nr 65, 68), SMHI (nr 43, 55, 68) och MSB (nr 43, 55). Särskilt tydligt ter detta sig i de fall där länsstyrelsen inte ser uppenbara skäl att upphäva en plan men ändå ogillar den vilket visar sig i de två fall där regeringen ändrat länsstyrelsens beslut (nr 55 och 65). Ytterligare exempel på detta är de fall där länsstyrelsen efter ett långt resonemang ändå valt att inte upphäva en plan som nummer 71 där länsstyrelsen säger att planen "trots bristande stöd i kommunens översiktsplan, får accepteras" (nr 71, s. 5) och nummer 42 där länsstyrelsen menar att "kommunen inte säkerställt genom planbestämmelser att bebyggelsen blir lämplig" (nr 42, s. 3) men trots detta "inte [finner] skäl att upphäva ... planen" (nr 42, s. 3).

En vilja att styra kommunen i större utsträckning än vad som varit möjligt skyms också. Detta ges uttryck i ärende 65 (de 14 enbostadshusen som riskerade MKN för luftkvalitet) där länsstyrelsens beslut att upphäva planen grundar sig på att "jordbruksmark generellt är av nationell betydelse och endast får tas i anspråk för bebyggelse om exploateringsintresset inte kan tillgodoses på ett från samhällets synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark" (nr 65, s. 6). Efter prövning hos regeringen

upphävs länsstyrelsens beslut (nr 65). I detta fall liksom i fallet med det generella problemet med ett ökat bilberoende, som kan leda till överskridande av gränsvärde för MKN för luftkvalitet i annan kommun, har länsstyrelsen enligt regeringen gått utanför vad tillsynsrollen medger i sin kontroll av den kommunala planeringen.

Även om länsstyrelsen inte funnit tillräckliga skäl att upphäva planen visar man sitt missnöje med delar i den kommunala planeringen. Ett exempel på detta är ärende 62: länsstyrelsen "Delar inte kommunens uppfattning" (nr 62, s. 2) men finner trots detta "inte tillräckliga skäl att upphäva beslutet" (nr 62, s. 3). Ett annat exempel är ärende 67 (ärendet som var snarlikt ärendet med de 14 enbostadshusen) där länsstyrelsen menar "att planförslaget inte uppfyller kraven på god hushållning med mark- och vatten" (nr 67, s. 3) men att man accepterar planen. Även de ovan redovisade ärende 42 (buller) och 71 (kustzon) är exempel på där länsstyrelsen motvilligt accepterat att det inte går att göra något åt kommunens frihet i planeringen.

När Länsstyrelsen släppt igenom en plan som man egentligen misstycckt till men inte funnit skäl att upphäva viftas det med pekpinnen i slutet och man trycker på att allt är inte tillåtet trots att planen inte upphävdes, det finns skyldigheter också. "Länsstyrelsen förutsätter att kommunen följer upp nödvändiga åtgärder vid sin prövning och tillsyn" (nr 42, s. 3), "Länsstyrelsen erinrar om att arten hasselmus som påträffas i områden alltid är skyddad enligt artskyddsförordningen." (nr 57, s. 2) och "Detta beslut befriar er inte från skyldigheten att iaktta vad som föreskrivs i annan författning." (nr 73, s 5).

#### 5.4.3 Sammanfattning

Länsstyrelsen i Skåne uppvisar i materialet en vilja att styra kommunerna i planeringen. Styrningen utgörs i den ena delen av en skyddsambition där överprövningsgrunden har skiftat över den studerade perioden med buller och översvämningsrisk som inledande teman för att sedan skifta till kustzonsskydd. I den andra delen utgörs styrningen av avvägande expertroll där länsstyrelsens tillsynsroll är tydlig. Styrningen går i vissa fall över de befogenheter som länsstyrelsen har i sin tillsynsroll, vilket Regeringen konstaterat i två fall (nr 55, 65). Länsstyrelsen uttrycker trots detta sin åsikt och argumenterar för denna men slutsatsen i beslutet blir en annan än var argumentationen antyder samtidigt som ett missnöje med detta visas från länsstyrelsens sida.

## 6 Diskussion

### 6.1 Resultatdiskussion

Resultatet av undersökningen diskuteras utifrån teorin för att ge svar på frågeställningen.

#### 6.1.1 Blekinge

Materialet är lite för litet för att analysen ska generera någon entydig bild av vilket paradigmsområde som är rådande på Länsstyrelsen i Blekinge län. Miljöparadigmet finns närvarande på länsstyrelsen vilket visas i det tydliga ställningstagande för och vikt som läggs vid naturvården. Att naturen sätter gränsen är enligt Emmelin och Lerman (2006:13-15) ett av kännetecknen för miljöparadigmet medan utgångspunkten för planparadigmet är förändrad markanvändning i en deliberativ process. Planparadigmets deliberativa värden ses i länsstyrelsens förhandlingsinriktade strategi för att ändå möjliggöra den förändring som kommunen vill se.

Vilket paradigmsområde som är rådande på Länsstyrelsen i Blekinge län går inte att tydligt urskilja från det material som innefattas av undersökningen.

#### 6.1.2 Kalmar

Analysen av det empiriska materialet pekar på att Länsstyrelsen i Kalmar län är motvillig att blanda sig i kommunernas arbete och fokuserar på dialog med kommunerna. Enligt Emmelin och Lerman (2006) är planparadigmets kännetecken en inriktning på dialog, avvägningar och lokalt planmonopol. Att länsstyrelsen vill hålla planeringen på kommunernas bord är en tydlig indikation på planparadigmet. Att länsstyrelsen också fokuserar på att kommunicera med kommunerna, något som påtalas och understryks gång på gång, tyder också på planparadigmet.

Enligt Emmelin och Lerman (2006) är miljöparadigmets kännetecken hierarkisk styrning, avstyrande, lagreglering och kalkylerande expertkultur där miljövården är viktig. Inga tydliga tecken på miljöparadigmet går att se hos Länsstyrelsen i Kalmar län. Då tillsynen i sig är en avstyrande verksamhet kan inte överprövningarna i sig tas som intäkt för ett miljöparadigmsområde. Istället visar länsstyrelsens närmast ursäktande hållning när man följer lagen och tvingas ingripa på att miljöparadigmet inte är starkt.

Förhållandet visas också när analysen ses utifrån Bengtssons (2002) relation mellan hierarki och interdependens. Länsstyrelsen i Kalmar län är mycket ovillig att utnyttja sin hierarkiska position utan försöker förhandla med kommunerna vilket enligt Bengtsson (2002:86) borde öka förtroendet mellan parterna. När länsstyrelsen uttrycker frustration över kommunernas ovilja att lyssna tyder det på att förhandlingarna brutit samman och förtroendet mellan parterna har sjunkit.

Sammanfattningsvis pekar detta på att Länsstyrelsen i Kalmar län fattar beslut utifrån ett planparadigmsområde.

#### 6.1.3 Kronoberg

Att miljöparadigmet finns företrätt hos Länsstyrelsen i Kronobergs län är tydligt och visar sig som i Blekinge län med avvikande mening med en högre skyddsambition än vad länsstyrelsens beslut innebar. Enligt Emmelin och Lerman (2006) är miljöparadigmet inriktat på en central expertkunskap som kalkylerande tar fram riktvärden och sätter ramarna för vad naturen tål. Detta förhållningssätt finns tydligt representerat i den avvikande meningen i ärende 36 (villorna vid fågelskyddsområdet i sjön Åsnen) men även i fråga om bullerproblematiken där länsstyrelsen anför argument om gränsvärden för att sedan upphäva planen.



Planparadigmet bygger på en tillstyrande, deliberativ och kommunikativ hållning (Emmelin & Lerman, 2006). I Kronobergs fall visar länsstyrelsen tecken på detta genom att visa att man fokuserar på dialogen eller förhandlingen med kommunen genom att "påtala" eller "anföra" olika synpunkter i detaljplaneprocessen. Utfallet av ärende 36 kan också tyda på en planinriktad hållning genom den förhandling och kompromiss som redovisas och ligger till grund för det beslut som slutligen fattats. En avvägning mellan motstridiga intressen är en av grunderna för planparadigmet (Emmelin & Lerman, 2006:12). Detta uttrycks också tydligt i länsstyrelsens beslut i ärende 36 att det handlar om en avvägning mellan naturvärden och exploateringsintresset där avvägningen gjort att båda intressen delvis har fått acceptera avsteg från sin idealbild.

Ärende 36 kan också tolkas utifrån den interdependens som råder mellan stat och kommun. Interdependens är enligt Bengtsson (2002) ett förhållande där två jämbördiga parter behöver varandra för att uppfylla sina respektive mål. Statens intressen för exploatering bostadsbyggande kräver att kommunen lägger ut planer. Kommunen vill exploatera på ett sätt som statliga intressen för naturvård inte accepterar. Genom förhandlingar skapas en kompromiss som kan accepteras av parterna. I detta fall är det länsstyrelsen som står för avvägningen mellan statliga intressen men kommunen för planmonopolet.

Med detta i åtanke kan sägas att länsstyrelsen i Kronobergs län fattar beslut som pekar på att planparadigmet och miljöparadigmet har en växelverkan där de om vartannat tillåtits vara rådande över slutresultatet.

#### 6.1.4 Skåne

Miljöparadigmet förlitar sig på central expertkunskap och kalkylerade gränsvärden för att komma fram till vad naturen tål (Emmelin & Lerman, 2006). Detta visar sig i de beslut som Länsstyrelsen i Skåne län fattar genom en rik hänvisning till expertmyndigheter, gränsvärden och riktlinjer. Dessa är inkluderade i ofta långa resonemang eller argumentationer för en specifik ståndpunkt.

En avvägning mellan motstridiga intressen är en av grunderna för planparadigmet (Emmelin & Lerman, 2006:12). Detta visas också i materialet från Länsstyrelsen i Skåne län där redovisningen av avvägningar mellan olika intressen är tydlig i flera fall. Att det handlar om avvägningar som "sammantaget" lett till en slutsats bekräftas upprepade gånger. Detta tyder på ett tydligt närvarande planparadigm.

Miljöparadigmet visar sig även i en kraftfull hållning för att avstyra oönskad exploatering och en tydlig skyddsambition. Detta gäller både översvämningsrisk och skydd för kustzon som handlar om att både skyddsambitionen att försöka "bevara naturen" och avstyra oönskad exploatering kan hänföras till miljöparadigmet (Emmelin & Lerman, 2006).

En paradox i sammanhanget är att den centrala nivån, i detta fall regeringen, tydligt tagit ställning mot den lokala nivån, i detta fall länsstyrelsens, skyddsambition. Miljöparadigmet utgår från en hierarkisk centralstyrning där skyddsambitionen utgår från en toppstyrning med expertkunskap (Emmelin & Lerman, 2006). Här visar sig istället ett missnöje hos länsstyrelsen när regeringen konstaterar att styrningen är över gränsen för det tillåtna.

I de två av regeringen ändrade ärenden (nr 55, ändring av bostadsbebyggelse i Råå och 65, de 14 enbostadshusen) som finns i Skåne under den undersökta perioden handlar länsstyrelsens skyddsambition i det ena fallet om översvämningskydd och i andra fallet om MKN för luftkvalitet och jordbruksmark. En antydning till missnöje mot all exploatering kan anas eftersom länsstyrelsen ser ut att i perioder testa olika framkomliga vägar för att hindra bebyggelse. I början av perioden handlade det om buller och översvämningsrisk fram till regeringen satte ner foten om

översvämningsrisken. I slutet av perioden handlade det om riksintresse för kustzon och mellankommunal samverkan med tillägg om jordbruksmark och MKN för luftkvalitet i annan kommun vilket också regeringen satte ner foten om.

Som helhet ger detta att miljöparadigmet har företräde vid bedömning av överprövningar på Länsstyrelsen i Skåne län särskilt med hänsyn till den omfattande argumentation och de övernitiska försök till styrning som uppvisas även om planparadigmet inte på något sätt är frånvarande i besluten.

### 6.1.5 Sammantaget

Både planparadigmet och miljöparadigmet är närvarande hos Länsstyrelserna i varierande grad. På Länsstyrelsen i Kalmar län är planparadigmet i det närmaste allenarådande medan miljöparadigmet har företräde på Länsstyrelsen i Skåne län.

Mellan dessa två länsstyrelser, Kalmar läns och Skåne läns, kan också den tydligaste skillnaden uppvisas. Kalmar läns länsstyrelse vill endast motvilligt styra kommunens planering och beklagar sig tydligt när de blir tvungna att göra det. Skåne läns länsstyrelse har däremot inga problem att lägga sig i kommunernas planering och ser istället ut att hela tiden söka nya vägar att styra kommunernas planering.

## 6.2 Reflektioner

Att handlägga en överprövning är något som tar tid på länsstyrelserna. Denna undersökning har inte tittat närmare på handläggningstiderna på ett systematiskt sätt men kan konstatera att ett ärende (nr 12, Säljö udde) i Blekinge pågått över 1,5 år från beslut om överprövning fattades till utslaget av prövningen beslutades. Att som det i förarbetet till lagen uttrycktes att länsstyrelsen inte skulle behöva mer än ett par månader på sig att göra prövningen (Didón et al., 2011:11:10-12 s.1) ter sig i efterhand förhastat. Att som Planprocessutredningen (2015:186f) föreslår begränsa tiden en överprövning ska ta verkar således inte orimligt.

Att länsstyrelsen har problem att skilja mellan tillsynsrollen och den rådgivande rollen konstaterades av Planprocessutredningen (2015:86). Detta har inte kunnat beläggas i denna studie eftersom den inte innefattat planprocessen före överprövningen mer än som andrahandskälla i de beslut som fattats av länsstyrelsen. Däremot har undersökningen indikerat på att länsstyrelserna lägger olika vikt i sina respektive roller. En tydlig kontrast är mellan Länsstyrelsen i Kalmar län och Länsstyrelsen i Skåne län. Den förstnämnda visar en ovilja att gå in i tillsynsrollen men hänvisar gång på gång till den dialog som förts med kommunen vilket kan tolkas som att större vikt läggs i rådgivningsrollen. Länsstyrelsen i Skåne län däremot ser ut att vara betydligt mer benägen att gå in i tillsynsrollen och begär i högre grad förklaringar och utredningar av kommunen. Detta hamnar på så vis också närmare ett kravställande även inom områden som faller utanför det som omfattas av överprövningsgrunderna. Att ställa krav på utredningar är enligt Planprocessutredningen (2015:150) egentligen inte heller tillåtet för länsstyrelsen att göra. Gränsdragningen mellan att påpeka en brist och att ställa krav på utredning kan i praktiken och i retoriken bli ganska luddig. Att det blir otydligt för den tolkande kommunen är då förståeligt, kanske det också skapar en viss upproriskhet hos kommunen. Kommunen kanske väljer en konflikt med länsstyrelsen eftersom, som Sundin (1997:365) påpekar att autonomi i större utsträckning påverkas av samarbetet med lokala aktörer än av den styrning som görs från statens sida.

Att kommunerna struntar i att lyssna på länsstyrelsernas påpekanden framkommer tydligt i undersökningen. Att länsstyrelsen visar en frustration över kommunernas trots syns också. Att som Ulf Adelsohn (2001:27) konstatera att kommunerna är som barn som testar gränser är en ganska

träffande jämförelse i sammanhanget. Till viss del kan detta också sägas gälla i förhållandet mellan regeringen och Länsstyrelsen i Skåne län som i flera fall "testar gränserna" för att senare bli rättade av regeringen. Detta skulle också kunna vara ett uttryck för den kritik som Riksrevisionen (2005:42) riktar mot länsstyrelserna som en företrädare för en rad särintressen istället för en helhetsaktör. Detta är dock inget som undersökningen kunnat belägga. Undersökningen har däremot visat en stark "regional" skyddsambition hos Länsstyrelsen i Skåne län.

Länsstyrelsens uppgift är att ta till vara och samordna statliga intressen i tillsyn av den kommunala planeringen (Antonson et al., 2016:298). Hur länsstyrelsens bedömningar av planer påverkar statliga intressen är inget som har granskats i denna undersökning. Hur sektorsmyndigheternas intressen tas tillvara och om det kan uppstå konflikter mellan en sektorsmyndighet och en alltför tillåtande länsstyrelse har inte kunnat bedömas. Inget material har framkommit inom ramen för undersökningen. Ett positivt besked till kommunen, att länsstyrelsen inte upphäver planen, får inte överklagas (Didón et al., 2011, 13:4-7 s.2). Detta gör också att eventuellt missnöje med för kommunen positiva beslut inte kommer upp i materialet.

## 7 Slutsats

Både plan- och miljöparadigmet finns närvarande i olika grad i länsstyrelsens bedömning i samband med överprövning av detaljplaner. Studien har visat att planparadigmet har företräde på Länsstyrelsen i Kalmar län. Miljöparadigmet har företräde på Länsstyrelsen i Skåne län. På Länsstyrelsen i Kronobergs län växlar det vilket paradigmet som har företräde. Ingen slutsats kan dras angående vilket paradigmet som har företräde på Blekinge läns länsstyrelse.

Skillnader har kunnat visas i undersökningen mellan de olika länsstyrelsernas bedömningar av överprövade ärenden. Länsstyrelsen i Skåne län har visats ha vilja att styra kommunerna, ha höga skyddsambitioner, tendera att föra lång argumentation och utmana kommunens bedömningar vilket i två av tre regeringsprövningar lett till att kommunen fått rätt mot länsstyrelsen. I kontrast till detta står Länsstyrelsen i Kalmar län som visats ogärna utmana de kommunala bedömningarna utan försöker påverka kommunerna genom dialog, Länsstyrelsen i Kalmar län uttrycker också tydligt missnöje när man tvingas agera. Mellan dessa två ytterpunkter finns länsstyrelsen i Kronobergs län.

Eftersom undersökningen har kunnat visa att det finns skillnader mellan olika länsstyrelsernas bedömning i en överprövning är det rimligt att anta att även vilka planer som blir föremål för överprövning påverkas. Särskilt med hänsyn till den markanta skillnad som finns i ambitionen att påverka kommunernas planering som visas i undersökningen.

I undersökningen har också framkommit att regeringen beslutat till kommunens fördel i tre av fyra fall som tagits upp. Detta kan tyda på att bedömningsgrunderna är olika mellan regeringen och länsstyrelserna.

### 7.1 Förslag till fortsatt forskning

Denna undersökning har kunnat visa att det finns skillnader mellan länsstyrelserna avseende bedömning i fråga om överprövningar av planärenden. Ett antal frågor uppkommer som följd av detta: Hur stor är skillnaden? Vilken påverkan får skillnaden i planärenden? Varifrån härstammar skillnaderna? Vilka ärende väljer länsstyrelserna att överpröva och vilka väljer man inte att pröva? Hur påverkas länsstyrelsens intressenter, t ex myndigheterna, och kommunernas intressenter, t ex medborgare och exploatörer?

Argumentationen i länsstyrelsens beslut pekar på en polemik med kommunen. Att undersöka detta område hade också kunnat tillföra fältet flera intressanta studier. Hur argumenterar kommunerna och länsstyrelsen i sakfrågor innan ärendet blir föremål för överprövning?

I undersökningen har framkommit att regeringen i tre av fyra ärenden valt att ändra länsstyrelsens beslut. Är regeringen mer politiskt orienterad, värnar planmonopolet och den kommunala självstyrelsen?

## Källor

- 2006 års förvaltningskommitté. (2008). *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. (SOU 2008:118). Stockholm: Finansdepartementet.
- Adelsohn, U. (2001). *Konstitutionsutskottet; Seminarium den 1 februari 2001 om fördelningen av den politiska makten och kommunal självstyrelse*. 2000/01:URD3.  
<https://data.riksdagen.se/fil/5ED05B0B-4208-433E-98B6-963FFEB31FFF>
- Antonson, H., Isaksson, K., Storbjörk, S. & Hjerpe, M. (2016). Negotiating climate change responses: Regional and local perspectives on transport and coastal zone planning in South Sweden. I *Land use policy*. 52 (1), ss. 297-305. DOI:10.1016/j.landusepol.2015.12.033
- Bengtsson, M. (2002). *Stat och kommun i makt(o)balans - En studie av flyktningmottagandet*. Diss. Lund: Lunds universitet.
- Blücher, G. (2006). 1900-talet - det kommunala planmonopolets århundrande. I Blücher, G. & Graninger, G. (red.) I *Planering med nya förutsättningar - Ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: Linköpings universitet, ss. 133-155.
- Boverket (2016). *Öppna data - plan och byggenkäten 2013*.  
<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/uppfoljning/Statistik/oppna-data/> [2016-03-30]
- Bryman, A. (1997). *Kvantitet och kvalitet i samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur
- Cars, G. & Thune Hedström, R. (2006). Nya villkor för den kommunala planeringen. I Blücher, G. & Graninger, G. (red.) I *Planering med nya förutsättningar - Ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: Linköpings universitet, ss. 157-175.
- Denscombe, M. (2000). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.
- Didón, L. U., Magnusson, L., Molander, S. & Adolfsson, C. (2011). *Plan- och bygglagen (2010:900): en kommentar*. Stockholm: Norstedts juridik.
- Emmelin, L. & Lerman, P. (2006). *Styrning av markanvändning och miljö*. Stockholm: Ansvarskommittén.
- Europeiska Unionen. (2012). Protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. I *Fördraget om europeiska unionen (konsoliderad version)*. Europeiska Unionens officiella tidning. OJ C 326 av 26.10.2012, ss. 206-209  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>
- Johannessen, A. & Tufte, P. A. (2003). *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Johannesson, A. (2008). *Kamouflerad nationalism*. Kandidatarbete. Kristianstad: Högskolan i Kristianstad. DiVA: diva2:231205
- Johnsson, S. & Köhlberg, L. (2005). *Länsstyrelsens roll i den kommunala planeringen - en fallstudie av länsstyrelsens tillsyn i detaljplaneringen*. Examensarbete, enheten för fastighetsvetenskap. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan.
- Kommunala förnyelsekommittén. (1996). *Förnyelse av kommuner och landsting*. (SOU 1996:169). Stockholm: Inrikesdepartementet.

- May, Tim (2001). *Samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur
- Naturvårdsverket (2015). *Miljökvalitetsnormer*.  
<http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljokvalitetsnormer/> [2016-05-10]
- Nilsen, K. B. (red.) (1998). *Att möta texten: litteraturteori och textanalys ur fyra perspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Nilsson, A.E., Gerger Swartling, Å. & Eckerberg, K. (2012). Knowledge for local climatechange adaptation in Sweden: challenges of multilevel governance. *LocalEnviron.* 17 (6–7), ss. 751–767. DOI: 10.1080/13549839.2012.678316
- Nilsson, J-E. (2006). Regional planering i Sverige. I Blücher, G. & Graninger, G. (red.) .) I *Planering med nya förutsättningar - Ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: Linköpings universitet, ss. 91-106.
- Nilsson, M. (2016). *Falsk motsättning naturskydd-bostäder*.  
<http://www.svd.se/falsk-motsattning-naturskydd-bostader> [2016-05-03]
- Nylén, U. (2005). *Att presentera kvalitativa data: framställningsstrategier för empiriredovisning*. 1. uppl. Malmö: Liber ekonomi
- Metzger, J., Eriksson, I-M., Grangne, K., Håkansson, M. och Nilsson, K. M. (2016). *Riskabelt när alla ropar på snabbt byggande*.  
<http://www.svd.se/riskabelt-nar-alla-ropar-pa-snabbt-byggande> [2016-05-03]
- Palm, V. (2012). *Plan- och bygglagen bör rivas upp*.  
<http://www.svd.se/plan-och-bygglagen-bor-rivas-upp> [2016-05-03]
- Plan- och bygglag* (PBL) 2010:900. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Planprocessutredningen. (2015). *Bättre samarbete mellan stat och kommun - vid planering för byggande*. (SOU 2015:109). Stockholm: Näringsdepartementet.
- Riksrevisionen. (2005). *Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik*. (RiR 2005:12). Stockholm: Riksrevisionen.
- Romøren, R. (1998). Dekonstruktion. I Nilsen, K. B. (red.) *Att möta texten: litteraturteori och textanalys ur fyra perspektiv*. Lund: Studentlitteratur, ss. 147-168.
- SCB (2016). *Statistikatlasen*.  
[http://www.scb.se/Kartor/Statistikatlas\\_LN\\_201404/index.html#story=0](http://www.scb.se/Kartor/Statistikatlas_LN_201404/index.html#story=0) [2016-05-16]
- SFS 2011:109. *Regeringsform*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Storbjörk, S. & Hedrén, J. (2011). Institutional capacity-building for targeting sea levelrise in the climate adaptation of Swedish coastal zone management. Lessons from Coastby. *Ocean Coastal Manage.* 54 (3), ss. 265–273. DOI: 10.1016/j.ocecoaman.2010.12.007
- Strömgren, A. (2007). *Samordning, hyfs och reda - Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945-2005*. Diss. Uppsala: Uppsala universitet.
- Sundin, A. (1997). *Självstyrelsens paradoxer. En studie av den kommunala självstyrelsens förutsättningar och restriktioner inom plan- och byggsektorn*. Diss. Karlstad: Högskolan i Karlstad.

SVT. (2016). *Så vill partierna lösa bostadskrisen*.

<http://www.svt.se/nyheter/inrikes/sa-vill-partierna-losa-bostadsbristen> [2016-05-03]

Utredningen om den statliga regionala förvaltningen. (2012). *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*. (SOU 2012:81). Stockholm: Finansdepartementet.

## Bilaga 1 - Systematisk översikt, empiriskt material

### BLEKINGE LÄN

Unr	År	Dnr	Lag	Punkt i § 10	Orsak	Upphävt	Regeringsbeslut	Benämning av detaljplan	Kommun	Anmärkning
11	2014	939-2014	PBL	4	Tidigare yttranden, strandskydd	Nej		Sandvik 1:1	Karlshamn	
12	2014	2001-2014	PBL	4	Utan motivering, strandskydd	Ja, delvis		Fäjö 1:110, Säljö udde	Karlskrona	Skiljaktig mening

### KALMAR LÄN

Unr	År	Dnr	Lag	Punkt i § 10	Orsak	Upphävt	Regeringsbeslut	Benämning av detaljplan	Kommun	Anmärkning
21	2012	2324-11P	ÄPBL	1	Riksintresse kulturmiljö	Nej		Slottsholmen 1	Västervik	Nytt förslag togs fram som godkändes.
22	2012	5402-2012	PBL	5,3,2	Hälsa och säkerhet, MKN, mellankommunala frågor	Ja		Vimmerby 3:333 (Tallholmen)	Vimmerby	
23	2015	3081-2015	PBL	2,3,5	Dricksvattentäkt, MKN vatten och buller	Under prövning		Vråken 1	Emmaboda	Under prövning

### KRONOBERGS LÄN

Unr	År	Dnr	Lag	Punkt i § 10	Orsak	Upphävt	Regeringsbeslut	Benämning av detaljplan	Kommun	Anmärkning
31	2012	4748-2011	ÄPBL	3	MKN vatten	Ja		Sjöatorp 5:8	Alvesta	
32	2012	618-2012	ÄPBL	5	Hälsa och säkerhet - buller	Ja	Ja, ändring av Istbeslut	Växjö 12:10 Limnologen	Växjö	
33	2012	4558-2012	PBL	5	Hälsa och säkerhet - buller	Nej		Strandsnäcken 8	Växjö	
34	2013	5369-2013	ÄPBL	5	Hälsa och säkerhet - buller	Nej		Bökhult 2:1 - norr om Ekvägen	Älmhult	
35	2014	1929-2014	PBL	4	Strandskydd ej preciserat	Nej		Ingelstad 16:8	Växjö	Kommunen drog tillbaka planen
36	2015	2850-2015	PBL	1	Riksintresse naturvård	Nej	Ja, avvisat överklagan	Horgenäs 1:6 Västra Torsås	Alvesta	Avvikande mening



SKÅNE LÄN

Unr	År	Dnr	Lag	Punkt i § 10	Orsak	Upphävt	Regeringsbeslut	Benämning av detaljplan	Kommun	Anmärkning
41	2012	5791-2012	ÄPBL	5	Hälsa och säkerhet - markföroreningar	Nej		Örsjö 1:63	Skurup	
42	2012	12575-2012	ÄPBL	5	Hälsa och säkerhet - buller	Nej		Kyrkoköpinge 20:43	Trelleborg	
43	2012	15502-2012	ÄPBL	5	Hälsa och säkerhet - översvämning	Ja		Skanör 2:1 Axelssons torg	Vellinge	
44	2012	29924-2012	PBL	5	Hälsa och säkerhet - buller	Ja, delvis		Kraften 1	Malmö	
51	2013	3422-2013	ÄPBL	4	Strandskyddsbestämmelser	Ja	Ja. Avslå överklagan.	Bromölla 11:82 Strandängen	Bromölla	
52	2013	16536-2013	PBL	3	MKN - Vatten	Nej		Stångby 5:28	Lund	
53	2013	17074-2013	PBL	5	Hälsa och säkerhet - buller	Nej		Arkivet 3	Lund	Vill pröva gränsen för bullerstörning i förtätning i stadsmiljö.
54	2013	17176-2013	PBL	5	Hälsa och säkerhet - buller	Nej		Gessie 22:5	Vellinge	
55	2013	21136-2013	PBL	5	Hälsa och säkerhet - översvämning	Ja	Ja. Ändrar lst beslut	Matrosen 42 Råå	Helsingborg	Regeringen ändrar länsstyrelsens beslut.
56	2013	29366-2013	PBL	5	Hälsa och säkerhet - buller	Ja		Furulund 3:116 Ligustern 25	Kävlinge	Länsstyrelsen upphäver beslutet, kommunen kommer med ett nytt förslag som sedan går igenom.
57	2013	29-2014	ÄPBL	1,5	Riksstyrelsen, Hälsa och säkerhet - trafiksäkerhet pga. ökade transporter	Nej		Äsperöd 1:6 Kiviks musteri	Simrishamn	Hasselmus. Trafiksäkerhet.
58	2013	272-2014	PBL	5	Hälsa och säkerhet - buller	Nej		Sandvången 25	Landskrona	
61	2014	3996-2014	PBL	5,2	Hälsa och säkerhet - översvämning, mellankommunal samverkan	Nej		Sjölunda 9 Hamnen	Malmö	PM om kustskydd/översvämningsskydd
62	2014	4386-2014	PBL	5	Hälsa och säkerhet - översvämning	Nej		Falsterbo 3:160 Västervångsvägen	Vellinge	
63	2014	7154-2014	PBL	1	Riksstyrelsen - kustzon	Ja		Örmölla 13:205 & 13:202 Abbekås	Skurup	
64	2014	8691-2014	PBL	4	Strandskyddsbestämmelser	Ja		Yngsjö 12:13 Ävägen Åhus	Kristianstad	
65	2014	11593-2014	PBL	2,3	Mellankommunal samverkan, MKN - luftkvalitet	Ja	Ja. Ändrar lst beslut	Myllan karaktärsområde Vallby 10:9	Staffanstorps	Lst har enl. regeringen inte haft grund för att överpröva. Jordbruksmark, ökat bilberoende, hållbar utveckling.

66	2014	25690-2014	ÄPBL	1	Riksintresse - totalförsvarets militära del	Ja, delvis		Asmoarp 1:1 Vindkraft på Nävlingeåsen	Hässleholm	
67	2014	30069-2014	ÄPBL	2,3	Mellankommunal samverkan, MKN - luftkvalitet	Nej		Härslöv 36:1	Landskrona	
68	2014	31818-2014	ÄPBL	1,5	Riksintresse - kustzon & naturvård, Hälsa och säkerhet - översvämning.	Ja		Bäckaforsvägen Klagshamn	Malmö	
71	2015	18825-2015	PBL	1	Riksintresse - kustzon	Nej		Östra Torp 15:12 Smygehamn	Trelleborg	
72	2015	23480-2015	PBL	1	Riksintresse - kustzon, rörligt friluftsliv och friluftsliv	Nej		Magnarp 5:88	Ängelholm	
73	2015	26965-2015	ÄPBL	2,3	Mellankommunal samverkan, MKN - vatten	Nej		Vä 55:1 Ängamöllan	Kristianstad	
74	2015	30764-2015	PBL	5	Hälsa och säkerhet - markföroreningar	Ja		Helgonagården 6:16	Lund	

## Bilaga 2 - Statistik över empiriskt material

### ANTAGNA DETALJPLANER/ÅR (ENL. SÖKNING I WEBBDIARIUM)

Länsstyrelse	2012	2013	2014	2015	Totalt
Blekinge	20	22	15	16	73
Kalmar	36	51	50	52	189
Kronoberg	35	41	39	27	142
Skåne	209	222	238	173	842
<i>Totalt</i>	<i>300</i>	<i>336</i>	<i>342</i>	<i>268</i>	<i>1246</i>

Träffar i webbdarium på sökordet "antagen detaljplan" för perioden 2012-2015.

### ANTAL ÖVERPRÖVADE PLANER/ÅR (ANTAL)

Länsstyrelse	2012	2013	2014	2015	Totalt
Blekinge			2		2
Kalmar	2			1	3
Kronoberg	3	1	1	1	6
Skåne	4	8	8	4	24
<i>Totalt</i>	<i>9</i>	<i>9</i>	<i>11</i>	<i>6</i>	<i>35</i>

### ANTAL ÖVERPRÖVADE PLANER/ÅR (PROCENT)

Länsstyrelse	2012	2013	2014	2015	Totalt
Blekinge	0,0	0,0	13,3	0,0	2,7
Kalmar	5,6	0,0	0,0	1,9	1,6
Kronoberg	8,6	2,4	2,6	3,7	4,2
Skåne	1,9	3,6	3,4	2,3	2,9
<i>Totalt</i>	<i>3,0</i>	<i>2,7</i>	<i>3,2</i>	<i>2,2</i>	<i>2,8</i>

### ANTAL HELT ELLER DELVIS UPPHÄVDA PLANER/ÅR (ANTAL)

Länsstyrelse	2012	2013	2014	2015	Totalt
Blekinge			1		1
Kalmar	1				1
Kronoberg	2				2
Skåne	2	3	5	1	11
<i>Totalt</i>	<i>5</i>	<i>3</i>	<i>6</i>	<i>1</i>	<i>15</i>

### ANTAL HELT ELLER DELVIS UPPHÄVDA PLANER/ÅR (PROCENT)

Länsstyrelse	2012	2013	2014	2015	Totalt
Blekinge	0,0	0,0	6,7	0,0	1,4
Kalmar	2,8	0,0	0,0	0,0	0,5
Kronoberg	5,7	0,0	0,0	0,0	1,4
Skåne	1,0	1,4	2,1	0,6	1,3
<i>Totalt</i>	<i>1,7</i>	<i>0,9</i>	<i>1,8</i>	<i>0,4</i>	<i>1,2</i>

## Bilaga 3 - Kommunikationshistorik

Datum	Åtgärd	Motpart	Anledning
2016-03-23	Mail	Länsstyrelsen Blekinge, Kalmar, Kronoberg och Skåne.	Initial förfrågan om material.
2016-03-24	Mail	Länsstyrelsen Skåne.	Svar att diariet vidarebefordrat ärendet till planavdelningen.
2016-03-28	Telefon	Länsstyrelsen Blekinge, Kalmar, Kronoberg och Skåne.	Lämnat förfrågan om att få ut material enligt initial förfrågan.
2016-03-29	Mail	Länsstyrelsen Kronoberg.	Svar med lista över alla överprövade ärenden 2012-2015
2016-03-30	Mail	Länsstyrelsen Kronoberg.	Svar med beslut bifogade för alla överprövade ärenden 2012-2015.
2016-03-31	Mail	Länsstyrelsen Kalmar.	Svar med beslut bifogade för alla överprövade ärenden 2012-2015.
2016-04-12	Telefon	Länsstyrelsen Blekinge och Skåne.	Uppföljning av initial förfrågan.
2016-04-12	Mail	Länsstyrelsen Blekinge.	Svar från diariet med en lista över diarieförda men ej efterfrågade strandskyddsdispenser.
2016-04-14	Besök	Länsstyrelsen Blekinge.	På plats begärt ut handlingar från diariet.
2016-04-14	Mail	Länsstyrelsen Blekinge.	Svar med de begärda handlingarna från diariet.
2016-04-14	Telefon	Länsstyrelsen Skåne.	Uppföljning av initial förfrågan igen.
2016-04-18	Telefon	Länsstyrelsen Skåne.	Uppföljning av initial förfrågan igen.
2016-04-19	Mail	Länsstyrelsen Kronoberg.	Fråga om beslut.
2016-04-19	Mail	Länsstyrelsen Skåne.	Svar med beslut bifogade på initial begäran.
2016-04-20	Mail	Länsstyrelsen Kronoberg.	Svar om beslut.
2016-04-20	Mail	Länsstyrelsen Skåne.	Begäran om kompletterande handlingar.
2016-04-21	Mail	Länsstyrelsen Skåne.	Begäran om kompletterande handlingar.
2016-04-27	Telefon	Länsstyrelsen Skåne.	Uppföljning av begäran om kompletterande handlingar.
2016-04-27	Mail	Länsstyrelsen Skåne.	Svar med kompletterande handlingar.
2016-04-28	Mail	Länsstyrelsen Skåne.	Svar med kompletterande handlingar.
2016-05-03	Telefon	Lunds kommun.	Svar om specifikt ärende.
2016-05-03	Mail	Lunds kommun.	Svar om specifikt ärende.
2016-05-03	Telefon	Borgholms kommun.	Svar om Boverkets statistik.

Den initiala förfrågan sändes även till Länsstyrelsen i Jönköpings län och Länsstyrelsen i Hallands län men ströks i arbetet med avgränsning och någon telefonuppföljning gjordes aldrig. Mailsvar erhöles från Länsstyrelsen i Jönköpings län 2016-05-15. Länsstyrelsen i Hallands län har inte svarat.