



# VAD VISAR DEN PLAN SOM SÄGER MER ÄN TUSEN ORD?

ILLUSTRATIONSPLANENS  
BETYDELSE UTIFRÅN  
TYDLIGHETSKRAVET I  
PLAN- OCH BYGGLAGEN

ERIKA ELIASSON OCH TOVE SÖDER

---

Examensarbete 15 hp

Karlskrona  
2021





---

**Författare**

Erika Eliasson och Tove Söder

**Titel**

Vad visar den plan som säger mer än tusen ord?  
Illustrationsplanens betydelse utifrån tydlighetskravet i PBL.

**Blekinge Tekniska Högskola**  
Institutionen för fysisk planering

**Handledare:** Peter Schlyter

**Examinator:** Jimmie Andersén

**Program:** Kandidat Fysisk Planering

**Kurs:** FM1473

**Nivå:** Grund

**Omfattning:** 15 hp

**Utgivningsort:** Karlskrona

**Datum:** 2021-05-25

---

## SAMMANFATTNING

Detaljplanens tydlighet är av lag säkerställt till förmån för medborgarens förståelse. Detta görs genom tydlighetskravet i PBL, 4 kap 32 och 33 §§, som ställer krav på att detaljplanens regleringar tydligt ska redovisas. I avsikt att uppnå tydlighetskravet används ofta illustrationsplaner som kommunikationsverktyg för att förmedla detaljplanens syfte och planbestämmelser till allmänheten. Detta beror på att detaljplanerna ofta kan upplevas svårtydd för medborgaren, då plankartans utformning tydligt skiljer sig åt från hur kartor brukar illustreras i andra sammanhang.

Syftet med studien är att bredda kunskapsunderlaget kring illustrationsplaners betydelse för medborgarens förståelse av detaljplaner. Detta utifrån semiotikens perspektiv av hur bilder upplevs och bearbetas. Utöver detta grundar sig studien främst på tidigare domslut, författarnas tolkning av tydlighetskravet samt medborgardeltagande i planprocessen. Studien lyfter bristen på tidigare forskning inom ämnet, en faktor som stärker studiens syfte ytterligare, då det bedöms finnas ett stort behov av utökad kunskap inom ämnet.

Genom kvalitativ innehållsanalys besvarar undersökningen i vilken utsträckning som illustrationsplaner uppfyller tydlighetskravet i PBL. Undersökningens material avgränsats till planer antagna under tidsperioden 2020-01-01 till 2021-04-12 från samtliga kommuner i Blekinge län samt från Malmö stad. Sammanlagt granskades 28 av de 53 planer som antogs under denna period, då undersökningen avgränsats till att endast innefatta detaljplaner som inkluderade illustrationsplaner. Vid undersökningen jämfördes detaljplanekarta och planbestämmelser med tillhörande illustrationsplan för att gradera hur tydliga illustrationsplaner är. Ett flertal parametrar ställdes upp för att genom dessa säkerställa en enhetlig och systematisk undersökning av de olika objekten.

Undersökningen kompletterades med ett antal intervjuer med bransch-kunniga personer för att få en mer kvalitativ och djupgående förståelse för resultatet samt illustrationsplaners betydelse som kommunikativt verktyg. Intervjuerna gav en bred och nyanserad bild av illustrationsplaner; där de intervjuade bidrog med nya synvinklar på dess användning och utformning samt utmanade idén om illustrationsplaner som det främsta illustrationsmaterialet.

Formuleringen av tydlighetskravet resulterar i en stor tolkningsfrihet för planeraren, vilket innebär att det finns möjlighet att anpassa illustrationsmaterialet till den miljö i vilket detaljplanen är uppförd. Detta är något som enligt samtliga intervjuobjekt är av stor vikt då behovet av illustrationer skiljer sig mycket åt mellan olika detaljplaner. Resultatet visar dock att illustrationsplaners kvalitet kan skifta mycket mellan olika planer, vilket kan vara ett resultat av just den frihet som tydlighetskravet medför.

Illustrationsplanernas kvalitet brister i flertalet aspekter, bland annat visar undersökningen på att grundläggande moment som säkerställer förståelsen av planen i många fall är otillräcklig. Ett exempel på detta är skalstock, som saknades vid 82% av de

## SAMMANFATTNING

granskades fallen. Detta försvårade i många fall tolkningen av planen, där bland annat exploateringsgraden var mycket svår att uppskatta.

En annan brist som uppmärksammats hos planerna är om det tydligt framgick att den illustrerade utformningen endast utgjorde ett förslag på gestaltning och därmed inte det definitiva utfallet. Detta eftersom detaljplaner oftast tillåter mer än ett utfall. Undersökningen granskade om detta tydligt presenterades i direkt anslutning till illustrationsplanen, men även andra faktorer konstaterades kunna påverka. Exempelvis kan en illustrationsplan som presenteras i samma dokument som plankartan upplevas som mer formell i sin utformning och därmed även upplevas juridiskt bindande. Ytterligare en variabel som kan påverka förståelsen av en detaljplan, är att man vid mer flexibla planer endast presenterar *en* möjlig utformning trots att detaljplanen tillåter desto fler. Detta ger intryck av att platsen gestaltningen är fastställd, även om det framtida utfallet kan komma att skilja sig mycket från illustrationsplanens gestaltning.

Svårtolkade illustrationsplaner försvårar medborgarens möjligheter att uppfatta detaljplanens konsekvenser och därmed lämna relevanta synpunkter under planprocessen. Det kan ha en negativ effekt på medborgarens inflytande i samhällsplaneringen, samt påverka kommunens demokratiska legitimitet om förtroendet för myndighetsutövningen sviktar, till följd av otydligt kommunicerade planer. Uteblivna synpunkter under planprocessen innebär även att detaljplanen inte kan överklagas till domstol eftersom endast klaganden som uppkommit under planprocessen får prövas. Därutöver riskerar uteblivna synpunkter att leda till lägre kvaliteten på illustrationsplaner eftersom olika människors synvinklar inte kommer fram.

Med undersökningen och intervjuerna som grund har ett antal ställningstaganden och förslag sammanställts:

*Vägledning*

Baserat på intervjupersonernas varierande syn på illustrationsplanens användning samt de brister som framkom vid undersökningen bör en mer gedigen vägledning tas fram, till förmån för en nationellt enhetligare användning av illustrationer. Exempelvis kan bristfälliga planer sammanställas för att påvisa vilka konsekvenser som kan följa av en otydlig illustrationsplan. Uppmärksamhet kring tidigare domslut eller andra bristfälliga planer skulle kunna bidra till att kommuner kan undvika vanliga misstag. Därtill skulle en checklista, med vägledande kriterier, som illustrationsplanen kan kontrolleras mot kunna fungera som ytterligare ett verktyg för planeraren. Listan behöver inte precisera hur utformningen bör genomföras utan snarare fungera som ett kontrollverktyg där man kan inspektera om planen tagit hänsyn till grundläggande aspekter. På så sätt ges utformningen av illustrationsplanen fortfarande utrymme att anpassas till de lokala förutsättningarna.

.....

## SAMMANFATTNING

.....

### *Utbildning*

En bredare kunskap samt en vidare problematisering av illustrationsplaner samt tydlighetskravet på högskolor, kan bidra till att användandet av illustrationsmaterial blir en medveten handling i arbetet att förtydliga detaljplanen. Även en utveckling av arbetet på relevanta högskoleutbildningar skulle vad gäller tolkning av kvalitativa begrepp i PBL kunna bidra positivt till hur frågan hanteras i framtida planer.

### *Granskning*

Under studiens gång har även medborgarens ansvar att synliggöra formella fel och otydligheter i planerna uppmärksammats, detta trots att många inte har de förkunskaper som ofta krävs. Detta ökar risken att brister och otydligheter förblir ouppklarade. Med detta som grund föreslår vi att även en utomstående instans får i uppdrag att granska detaljplaner samt tillhörande dokument utifrån tydlighet och förståelse för att på så sätt förbättra medborgarnas förutsättningar till inflytande.

.

.....

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

.....

SAMMANFATTNING.....	3
INLEDNING	
1. Problemformulering.....	8
1.1 Syfte.....	9
1.2 Frågeställningar.....	9
1.3 Avgränsning.....	9
1.4 Disposition.....	10
1.5 Begreppsförklaring.....	11
TEORETISK UTGÅNGSPUNKT	
2. Visuell retorik och semiotik.....	13
2.1 Grafiska aspekter i visuell retorik.....	14
KUNSKAPSÖVERSIKT	
3. Vikten av att forska om illustrativt material och bilder...	16
3.1 Definition av tydlighetskravet.....	17
3.2 Regleringsbehov vid planhandlingar.....	19
3.3 Medborgardeltagande och demokrati.....	19
3.4 Sveriges mark- och miljödomstolar.....	21
METOD	
4. Innehållsanalysens grunder.....	25
4.1 Undersökning.....	26
4.2 Semistrukturerade intervjuer.....	31
RESULTAT	
5. Undersökning.....	33
5.1 Intervjuer.....	39
METODDISKUSSION.....	44
6. Validitet och reliabilitet.....	45
DISKUSSION OCH SLUTSATS	
7. Tydlighetspragrafer.....	47
7.1 Illustrationsplanens betydelse.....	48
7.2 Föreslagen gestaltning.....	49
7.3 Förståelse.....	51
7.4 Flexibla planer.....	54
7.5 Exploatering.....	54
7.6 Privata ytor.....	55
7.7 Grönstruktur.....	55
7.8 Avslutning.....	56

.....

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

.....

7.9 Vidare analys.....	58
8. REFERENSER.....	60
9. Bilagor.....	62

.....

# INLEDNING

## KAPITEL 1

.....

### 1. Problemformulering

*Illustrationsmaterial är enligt PBL ett verktyg som om nödvändigt ska användas för att förtydliga detaljplanens bestämmelser.<sup>2</sup> Därutöver styrs inte illustrationsmaterialets utformning, detaljeringsgrad eller placering ytterligare, vilket gör att kommuner har stora friheter att anpassa den visuella kommunikationen till det enskilda fallet. Vad finns det för positiva och negativa effekter av denna frihet och hur kan Plan- och Bygglagens (PBL) krav på illustrationsplaner som ett förtydligande uppfyllas?*

#### ***Medborgaren och tydlighetskravet***

En av kommunens viktigaste verktyg vid planering av den fysiska miljön är detaljplanen, som är ett juridiskt bindande dokument, vilket styr mark- och vattenanvändningen inom ett avgränsat område. Kommunens styrning av mark- och vattenanvändningen regleras genom Plan- och Bygglagen (PBL).<sup>3</sup> I PBL presenteras bland annat tydlighetskravet, ett flexibelt begrepp som ställer krav på att detaljplanen samt planbeskrivningen ska utformas på ett tydligt sätt för att öka medborgarnas förståelse.<sup>4</sup>

Medborgarnas möjlighet till tolkning av detaljplaner är av betydelse dels; då medborgaren förväntas vara delaktig i planprocessen där deras lokala kunskaper utgör ett viktigt kunskapsunderlag,<sup>5</sup> dels, då sakägare och andra intressenter i ett senare skede ska kunna använda planen för att avgöra hur aktuell mark får användas och exploateras.

I många detaljplaneärenden väljer kommunen att upprätta illustrationsplaner som ett komplement till detaljplanen för att tydliggöra planbestämmelserna för användaren av planen. Illustrationer anses utgöra ett visuellt verktyg som generellt är lättare att tillgodogöra sig än detaljplanekartan. Av denna anledning används det ofta som en del av kommunikationen till allmänheten och sakägare. Enligt tydlighetskravet ska illustrationsmaterial användas om det anses öka förståelsen för detaljplanens innebörd och konsekvenser.<sup>6</sup> I de fall det finns brister eller fel på detaljplan eller illustrationer har sakägare ett stort ansvar när det kommer till att överklaga eftersom myndighetsbevakning inte utförs av annan instans i denna fråga. Istället lämnas bevakningen ensidigt till den enskilda medborgaren. I de fall då illustrationsmaterialet innehåller missledande fel eller brister anses det svårt för medborgaren att till fullo förstå detaljplanens konsekvenser, vilket kan leda till att eventuella fel aldrig uppdagas eller prövas i domstol; en problematisk aspekt ur en demokratisk synvinkel.<sup>7</sup>

---

2 SFS 2020:603. Plan- och bygglagen. 4 kap 32, 33 § §.

3 SFS 2020:603. Plan- och bygglagen

4 Proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag, 166-167.

5 Boverket. *Varför satsa på utökad medborgardialog.*

6 SFS 2020:603. Plan- och bygglagen. 4 kap 33 §

7 Boverket. Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen, 50-53.

## ***Illustrationsplaner***

Illustrationsplaner är idag ett vanligt förekommande visuellt verktyg för att förmedla detaljplanens syfte och konsekvenser. Illustrationer och andra former av visuell kommunikation är en del av det mänskliga språket och ingår i vårt vardagsliv som ett

verktyg för att orientera oss eller förmedla ett budskap. För såväl informationsdesign som reklam kan man tala om ett visuellt språk som förmedlar ett budskap till mottagaren.

Det kända talesättet *en bild säger mer än tusen ord* är inte helt självklart; för vilken bild och vilka ord gäller detta? Det finns förstås gott om exempel på informativa bilder såsom kartor eller ritningar, men detta till trots är det inte självklart hur man åstadkommer bra anvisningar eller hur man tolkar de bilder som framställs.<sup>8</sup> I användandet av illustrationsplaner kan det bli problematiskt, ur ett demokratiskt perspektiv, om bildförståelse inte beaktas och medborgare tolkar bilden på ett icke avsett vis.

Vidare är forskning kring illustrationsmaterial i planbeskrivningar och tolkning av kvalitativa begrepp i lagtext mycket begränsad i dagsläget, vilket visar tecken på en viss kunskapslucka inom branschen. Därtill kan en kunskapslucka kring illustrationsmaterial innebära att diskussioner kring hur dessa bilder kan tolkas och missförstås inte förs, vilket kan bli problematiskt för ett aktivt medborgardeltagande. Denna studie avser påvisa vikten av kunskap kring PBLs tydlighetskrav samt dess betydelse för den fysiska planeringen, i relation till illustrationsplaner som visuellt verktyg för ökad förståelse.

## **1.1 Syfte**

Syftet är att undersöka illustrationsplaners betydelse som ett förtydligande dokument till detaljplanen, samt i vilken utsträckning illustrationsplaner uppfyller tydlighetskravet i 4 kap 32 och 33 § § PBL. Därutöver syftar studien till att skapa förståelse kring hur tydlighetskravet kan tolkas samt dess betydelse för illustrationer vid detaljplanearbete. Studien ämnar bidra med kunskap kring visuell kommunikation inom fysisk planering, eftersom det i dagsläget finns en kunskapslucka angående hur kommuner bör förhålla sig till illustrationer i planbeskrivningen.

## **1.2 Frågeställningar**

- I vilken utsträckning uppfyller illustrationsplaner sitt syfte utifrån Plan- och Bygglagens tydlighetskrav?
- Vad anges som motiv till användning av illustrationsplaner som ett förtydligande av detaljplaner?
- Hur kan illustrationsplaner utformas och presenteras för att uppnå tydlighetskravet?

---

8 Waern, Pettersson & Svensson. *Bild och föreställning*, 9.

## 1.3 Avgränsning

Materialet till undersökningen är begränsad till samtliga detaljplaner från kommunerna i Blekinge län antagna från 2020-01-01 fram till 2021-04-12 samt samtliga antagna detaljplaner från Malmö stad under samma tidsperiod. För att skapa en så aktuell och mångsidig bild av samhällsplaneringen som möjligt har illustrationsplaner och tillhörande detaljplaner valts ut från kommuner av varierande storlek. De kommuner som inkluderats i undersökningen är: Malmö stad, Karlskrona kommun, Sölvesborg kommun, Olofström kommun, Karlshamns kommun och Ronneby kommun. Dessa kommuner har ett invånarspann från drygt 13 300 invånare i Olofström kommun<sup>9</sup> till nära 348 000 invånare i Malmö stad<sup>10</sup>. Antalet undersökta planer samt kommunernas varierande storlek bidrar med en bredd till arbetet och ämnar resultera i ställningstaganden som kan analyseras i mer generella termer. Avgränsningen till endast illustrationsplaner baseras på att dessa är jämförbara enheter med relativt likvärdigt innehåll. Därutöver är materialet begränsat i område och tid för att underlätta insamlingsprocessen. Detaljplanerna i samtliga ärenden är fastställda med stöd av 2010 års PBL.

Fyra semistrukturerade intervjuer har även genomförts. Intervjupersonerna som valts kommer från olika platser samt sektorer, vilket avser ge en mer nyanserad bild samt utgöra ett stöd vid bevarandet av studiens frågeställningar. Fokuset under intervjuerna avgränsades främst till de intervjuades syn på illustrationsplaner som ett verktyg i detaljplaneprocessen samt dess för- och nackdelar.

Materialet granskas mot 4 kap 32 och 33 § PBL härrörande detaljplaner, planbestämmelser samt planbeskrivningar<sup>11</sup>, vilket innebär att illustrationsmaterial om nödvändigt ska inkluderas för att förtydliga en eller flera bestämmelser. Illustrationsmaterial kan vara flera olika typer av visuella bilder, exempelvis bullerutredningar, volymstudier, skuggstudier eller illustrationsplaner. I denna studie begränsas empirin till att endast inkludera illustrationsplaner eftersom syftet är att granska dess betydelse och tydliggörande funktion jämfört med detaljplanens bestämmelser. Övriga delar av planbeskrivningen, illustrationsmaterial samt tillhörande dokument tas ej i beaktning. Planer som saknar illustrationsplaner men som kan uppvisa andra former av illustrationsmaterial exkluderas ur undersökningen men tas i beaktning i statistiken.

## 1.4 Disposition

Det material som dokumentet grundar sig på består dels av detaljplaner och illustrationsmaterial från samtliga kommuner i Blekinge län och Malmö stad antagna 2020-2021, dels av fyra semistrukturerade intervjuer med planchef och planarkitekter från kommuner, Boverket samt ett tekniskt råd från tingsrätten. Studiens uppbyggnad baseras på det syfte och de frågeställningar som gett upphov till undersökningen och efterföljande kunskapsöversikt ämnar skapa en grundförståelse för ämnet. Materialet analyserades genom innehållsanalys för att tydligt struktureras och jämföras i generella drag. Erika Eliasson ansvarar för undersökningens fall nummer 1-14 och Tove Söder ansvarar för fall

9 Olofström kommun. *Areal och befolkningsstatistik*.

10 Malmö stad. *Befolkning*.

11 SFS 2020:603. *Plan- och bygglagen*. 4 kap 32, 33 § §.

nummer 15-28, samtliga fall är analyserade två gånger genom metodtest. Datainsamlingen redogörs i resultatet och avslutningsvis problematiseras det empiriska materialet i diskussion och slutsatskapitlet, med hjälp av semiotiken som teoretisk utgångspunkt. Länkade bilagor är begreppsförklaring samt det tolkningsschema som använts till undersökningen där bedömningar för individuella planer finns att granska.

### 1.5 Begreppsförklaring

**Enhet/Fall** - De detaljplaner som används i studien. Exempelvis är Gullbernahult 1 m.fl. ett fall, vilket inkluderar både detaljplan och illustrationsplan.

**Granskningsvariabel** - De uppställda parametrar som används vid undersökningen för att generera jämförbara resultat.

**Kategori** - Fastställda paraplybegrepp i vilka alla granskningsvariabler ska kunna ingå. En granskningsvariabel ska inte kunna ingå i mer än en kategori.

**Tolkningsschema** - Det arbetsblad i vilket undersökningen utförs.

**Tydlighetskravet** - 4 kap 32 och 33 § § PBL.

**Detaljplan** - Ett verktyg för kommunen att reglera användningen av mark- och vattenområden.

**Plankarta** - Detaljplanens juridiskt bindande karta

**Flexibla planer** - Planer med bred användning och lite regleringar. Anses hållbara över tid men olämpliga i tät stadsmiljö samt i områden som på grund utav säkerhetsaspekter bör regleras. Motsats är hårt styrda/reglerade planer.

**Sakägare** - En person eller företag som anses vara berörd av en specifik fråga, i detta fall uppförandet av en detaljplan. Vid frågor som berör detaljplanering utgörs sakägare oftast av fastighetsägare inom eller i direkt anslutning till området som berörs.

**PBL** - Plan- och Bygglagen (2010:900) innefattar bestämmelser om planläggning av mark och vatten samt om byggande.

**Illustrationsplan/Situationsplan** - Icke juridiskt bindande dokument som åskådliggör planförslaget för allmänheten. Med hjälp av en karta ovanifrån kan man visa på ett förslag till platsens utformning. Vid en flexibel detaljplan finns det många möjliga utfall, vilket gör att illustrationsplanen inte bör ses som en heltäckande förklaring av detaljplanens betydelse.

**Illustrationsmaterial** - Visuella kommunikationsmedel av varierande art, exempelvis höjdstudier, bullerkartor, illustrationsplan eller översvämningsskartor.

## 1. INLEDNING

**Informationsbilder** - Illustrationsmaterial där sändaren har ett syfte och vill förmedla ett budskap eller specifikt mål med hjälp av bildmaterialet.

**Konvention** - Vedertagen sed

**Denotationer** - Motsvarar det uppenbara budskapet i bilden, alltså vem eller vad som har avbildats.

**Konnotationer** - Motsvarar det underliggande budskapet i bilden, alltså vilka idéer och värden som kanaliseras genom bilden och på vilket sätt detta är representerat.

.....

# TEORETISK UTGÅNGSPUNKT

## KAPITEL 2

.....

### 2. Visuell retorik och semiotik

Den ökande frekvensen av illustrationsmaterial i juridiska och politiska dokument är en naturlig följd av det visuella paradigmet som utmärker vår tid. Foton och film tar över den skrivna textens roll som primär kunskapskälla och tolkning av bilder har direkt förbundits med förståelse och kunskap.<sup>12 13</sup> För att undersöka varför människan läser in bilder och vad en bild kan förmedla används bildanalys, där studier kan ske ur olika perspektiv baserat på vilken aspekt av bilden som står i fokus. I denna studie undersöks illustrationsplaner utifrån semiotikens perspektiv, vilket handlar om att se bilder som tecken samt hur människor tolkar dessa teckens uttryck och innehåll.<sup>14</sup> Semion är grekiska och betyder tecken; semiotik betyder alltså teckenlära eller teckenteori.<sup>15</sup>

Inom semiotiken är man främst intresserad av att förstå tecken och symboler och hur vitt skilt de kan tolkas och därmed skapa olika betydelser för människor. Tecken är en kommunikationsform där bearbetningen av dem påverkas av de individuella föreställningar som hjärnan har. Förståelse av tecken innefattar all mänsklig verksamhet, både visuellt och verbalt. Inom semiotiken menar man att olika kommunikationsformer endast kan få betydelse genom konventioner, men att dessa konventioner kan skilja sig radikalt åt när man analyserar bilder kontra det verbala språkets ljud.<sup>16</sup> Olika former av kommunikation kan ha ett komplementärt förhållande, vilket är situationen i relationen mellan detaljplan (läsbart dokument) och illustrationsplan (visuellt dokument). Därutöver kan det språkliga suppleras det visuella genom bildtext, teckenförklaring eller text på själva bilden för att tydligare precisera det ämnade budskapet.<sup>17</sup> Ur en semiotisk synvinkel ska bilden betraktas som ett dokument med behov av tolkning, vilket är lämpligt för denna studies granskning av illustrationsplanens betydelse och konsekvenser jämfört med den juridisk bindande detaljplanen.<sup>18</sup>

Viktiga tecken att särskilja är symboler och ikoner. En symbol är ett ombytligt tecken som i olika discipliner, sammanhang eller kulturer kan få helt olika innebörd. En ring kan exempelvis vara ett kärlekssymbol i giftermål eller ett träd på en illustrationsplan. Samtidigt som ringen i sig kan innehålla fler symboler som förstärker det ringen representerar. Det röda ljuset i trafiken är ytterligare ett "tecken" som inom semiotiken klassas som en symbol eftersom det utanför sitt sammanhang kan få en helt annan betydelse. I tolkningen av symboler påverkas människan ytterligare av sin bakgrund och tidigare kunskap, vilket gör att bilder och illustrationer kan upplevas på olika sätt och sända skilda budskap beroende på mottagare och sammanhang.<sup>19</sup>

---

12 Lutz & Collins. *Reading National Geographic*, 4.

13 Jenks. *Visual Culture*, 1.

14 Waern, Pettersson & Svensson. *Bild och föreställning*, 15.

15 Kjørup. *Semiotik*, 9.

16 *ibid.*, 61.

17 *ibid.*, 76

18 Waern, Pettersson & Svensson. *Bild och föreställning*, 23.

19 Waern, Pettersson & Svensson. *Bild och föreställning*, 38-40.

Ikoner är universellt och tidlöst en direkt likhet mot det den representerar. Tydligast framstår ikoner i religiösa sammanhang, exempelvis har de kristna ikonerna under tusentals år haft liknande utseende trots att de avbildats under flera generationer.<sup>20</sup> Svårare blir det med pilar som oftast tolkas i betydelsen riktning, exempelvis kartans norrpil, men som på en grottmålning mer troligt skulle ackompanjeras av en båge och då får en annan innebörd. Illustrationsplanen innehåller främst symboler, som utanför sitt sammanhang kan ges en annan innebörd. Detta ställer krav på att individen antingen är insatt i hur planen bör tolkas eller att den kombineras med text på eller i samband med kartan. I vissa fall kan dock även ikoner användas för att ytterligare förtydliga planens budskap.

Tolkningen av en bild beror därmed på bildens sammanhang, en kontext som avsändaren inte alltid har möjlighet att kontrollera. Därför är det generellt sätt svårt att förutsäga att en bild tolkas såsom avsett. Det är möjligt att kommunicera med idag icke födda generationer genom text, bild, film och ljud, men däremot saknas kontrollen över hur dessa tecken kan komma att tolkas.<sup>21</sup>

Syftet med en semiotisk analys är att utröna vad bilden har för innehåll, snarare än form och komposition. Här finns två olika meningsnivåer; den uppenbara och den underliggande meningen i bilden. På den första nivån analyseras vem eller vad som avbildas, kallat denotation. Den andra nivån av analysen är konnotation, vilket svarar för vilka idéer och värden som kanaliseras genom bilden och på vilket sätt detta är representerat.<sup>22</sup> Denotationen är därmed relativt oproblematiserad och handlar om allt det som bilden visar och bildens uppbyggnad. Resterande uppfattningar som skapas ur bilden är konnotationer och påverkas av denotationernas betydelse för observatören och vilka associationer som bilden skapar. Detta innebär att även om föremålen på bilden är lätt identifierbara och universellt överensstämmande är konnotationerna helt beroende av observatörens associationer. Däremot kan personliga konnotationer vara överensstämmande mellan en stor mängd människor, exempelvis kan bilder innehålla estetiska värden som talar till oss eftersom de lämnar en specifik känsla.<sup>23</sup> <sup>24</sup> Från ett konstnärligt perspektiv kan man tala om att bilder kan uttrycka känslor, den upplevelse observatörer får är inte beroende av dennes humör, utan verken i sig har egenskaper som kan uttrycka exempelvis sorg eller lycka.<sup>25</sup>

## 2.1 Grafiska aspekter i visuell retorik

### *Konventionella uppfattningar*

Grafiska aspekter har ett brett omfång och liknas med det verbala språkets stilfigurer, ett aktivt användande av gestaltning kan förstärka ett budskap eller rikta uppmärksamheten mot en specifik detalj. Det kan gälla val av utformning; färg eller svartvitt, illustrationsplan, höjdstudie eller skiss, men därtill kan bildens grafiska aspekter ytterligare påverkas av

20      ibid, 38-40

21      ibid, 38-40

22      ibid., 38

23      Waern, Pettersson & Svensson. *Bild och föreställning*, 38-40.

24      Kjørup. *Semiotik*, 20-22.

25      ibid., 59.

linjernas tjocklek och formspråk. De begränsningar som finns kring grafiska aspekter är de föreställningar människor har om innehåll och formens samhörighet.

En bildskapare kan frångå konventionella föreställningar i gestaltning för att väcka reaktioner. Däremot finns en risk för att människor slutar "ta in" det bilden vill förmedla när de inte längre känner igen sig. Det vedertagna uttrycks sättet ger minst motstånd hos betraktaren, och är en lämplig väg att gå för den som vill undvika negativa reaktioner.<sup>26</sup>

Dagens höga användningsgrad av illustrationsplaner påverkas av de konventioner samhället har på hur en plan ska läsas och förstås. En detaljplans grafiska utseende bryter mot de allmänna uppfattningarna om hur bostäder och parkeringar illustreras genom att framhäva symboler som är specifika för den kontexten, med en låg grafisk detaljnivå. En illustrationsplan används för att framhålla detaljplanens visuella framtoning och använder generellt sätt karaktäristiska visuella tecken för att förklara planbestämmelsernas betydelse. Kommunen behöver vara medveten om att bilden kan tolkas på olika sätt men också att bildskaparen själv påverkar hur fritt bilden kan tolkas.<sup>27</sup>

### *Grafiska element*

Bilder har inga väldefinierade minsta element och vid en bildanalys utan ramar är det omöjligt att skilja på betydelsebärande och icke betydelsebärande element. I analys av bilder kan man således betrakta varje streck, prick eller färgnyans som betydelsebärande och rent principiellt kan man därför betrakta en hel bild som ett unikt tecken med ett komplext innehåll.<sup>28 29</sup> En illustration av ett flerbostadshus säger ofta mer än enbart ordet i sig, eftersom bilden har fler uttrycksmedel och kan visa omgivning, detaljer och nyanser. Möjligheten att placera planbestämmelser i ett mer tolkningsbart sammanhang är ett motiv till användandet av illustrationsmaterial. Vid framställning av illustrationer finns det dock anledning att vara avhållsam kring detaljer som inte regleras på detaljplanen, men med hjälp av associationer kan man även framhålla det obestämda i en bild. Den vita färgen representerar exempelvis det okända och namnlösa inom kartografin och kan därför användas i syfte att förmedla det budskapet.<sup>30</sup>

Vad betraktaren i slutändan uppfattar av illustrationen påverkas dock av det bildschema som individen har, alltså de förutfattade meningar och den tidigare kunskap som är kopplad till det bilden visar.<sup>31</sup> Den genomsnittlige medborgaren får sällan samma upplevelse som en planarkitekt när planer betraktas eftersom att bildschemat och perceptionen av upplevelsen skiljer sig åt.

---

26 Waern, Pettersson & Svensson. *Bild och föreställning*, 71.

27 Raento, Leino & Laine. 'A great [Nordic] city is full of stories!' *Persuasive techniques in urban development videos*, European Planning Studies, 8.

28 Kjørup. *Semiotik*, 70

29 Raento, Leino & Laine. 'A great [Nordic] city is full of stories!' *Persuasive techniques in urban development videos*, European Planning Studies, 8

30 Waern, Pettersson & Svensson. *Bild och föreställning*,

31 Waern, Pettersson & Svensson. *Bild och föreställning*, 71

# KUNSKAPSÖVERSIKT

## KAPITEL 3

### 3. Vikten av att forska om illustrativt material och bilder

Alla språk, verbala som visuella, är uppbyggda av mönster som ett resultat av många generationers nyttjande och utveckling av språket. Språket är därmed i ständig förändring, där det verbala språket idag har en dominans över det visuella. Medan det verbala språket kan standardiseras och logiskt kontrolleras genom meningsbyggnad, finns det större utrymme för det visuella materialet att förändras och skilja sig mellan sändare och mottagare. Att analyser gjorts kring det verbala språket kan härstammas flera tusen år tillbaka i tiden medan systematisk bildanalys är ett relativt nytt fenomen, trots att bilder i lika hög grad som ord är en mänsklig konstruktion.

För att förstå bildens betydelse för människans föreställningar behöver vi förstå den kunskapsutveckling och den helhetsupplevelse som det visuella materialet kan skapa. Ögat är nämligen vårt viktigaste perceptuella organ för att upptäcka mönster och uppfatta dynamik. Medan ljud och text behöver mottas sekventiellt, kan en bild ge en omedelbar uppfattning av en situation. Vid framställning av illustrationer används därför detaljeringsgrad och färg för att förmedla budskap genom symbolik och påverkar observatörens uppfattning av bilden<sup>32</sup>; det abstrakta budskapet i bilden utgör kommunikationen. I sammanhang där information behöver hämtas snabbt, såsom i trafiken, är informationsskyltar utformade efter det visuella intrycket.<sup>33</sup>

#### *Informationsbilder*

Illustrationsmaterial i planbeskrivningar är en form av informationsbilder, vilket innebär att planeraren har som syfte att förmedla ett budskap med hjälp av bildmaterial. Mottagaren av informationsbilder vill ofta kunna förstå eller enklare tolka den situation i vilket en bild presenteras<sup>34</sup>, och illustrationen kan klassas som framgångsrik om mottagaren förstår innehållet och avsikten med den.<sup>35</sup> För att rikta observatörens fokus och förmedla det tänkta budskapet bör man undvika att ha element i bilderna som enbart har en estetisk funktion.

Ett bra illustrationsmaterial har en tydlig struktur, är relevant och läsbart för den avsedda målgruppen. Ett bra illustrationsmaterial uppfyller högt ställda krav på korrekt innehåll och god språklig och teknisk kvalitet. Däremot kan en informationsbild aldrig ge en fullständigt sanningsenlig bild av verkligheten; detta eftersom det alltid finns en avsändare av budskapet och en mottagare som behöver tolka gestaltningen. Med det menas att bilden formas av användarens sociala och politiska ställningstaganden samtidigt som mottagarens tolkning av bilden påverkas av dennes konnotationer av det gestaltade.<sup>36</sup> Viktiga element

32 Raento, P., and S. Brunn. 2005. "Visualizing Finland: Postage Stamps as Political Messengers." *Geografiska Annaler, Series B* 87 (2): 145–163. doi:10.1111/j.0435-3684.2005.00188. s.149-150

33 Waern, Pettersson, Svensson. *Bild och föreställning*, 10

34 ibid. s. 144

35 Kjørup. *Semiotik*, 27

36 Raento, Leino & Laine. 'A great [Nordic] city is full of stories!' *Persuasive techniques in urban development*

att beakta för att förmedla korrekt budskap genom informationsbilder är materialets komposition och struktur, eftersom det påverkar vår helhetsuppfattning av bilden. En annan faktor som påverkar vår uppfattning är graden av realism och bildens detaljrikedom. Graden av realism påverkas av vilken information som önskas förmedlas.<sup>37</sup>

Det kan förekomma flera illustrationsbilder i samma text fast med olika funktioner och syften, vilket i vissa sammanhang kan öka trovärdigheten och läsbarheten för mottagaren. Samtidigt kan för många illustrationer även skapa en viss splittring av fokus för läsaren. Vanliga förklaringar till vad en informationsbild kan ha för syfte är att; förklara, illustrera, informera, förtydliga, belysa samt skapa och upprätthålla uppmärksamhet.<sup>38</sup>

Användningen av informationsbilder kan sammanfattas i följande punkter:

- Vid användning av informationsbilder behöver sändaren, i vårt fall planeraren, beakta syftet med bilden och vilken information som är nödvändig för att uppnå det syftet.
- Utformningen behöver ske med tanke på mottagaren och de konnotationer som bilden kan väcka. Mottagarna kan också ha olika förkunskaper och preferenser som påverkar hur de uppfattar bilderna.
- Sammanhanget i vilket bilden är presenterad behöver beaktas vid utformningen. Finns det text runt omkring som förklarar bilden eller krävs en text i samband med det illustrerade.
- "Bra" informationsdesign är beroende av flera samverkande faktorer. Syfte, budskap, mottagare och sammanhang kommer alla att påverka hur effektivt bildens innehåll förmedlas.<sup>39</sup>

### 3.1 Definition av tydlighetskravet

Studiens problemformulering och frågeställningar baseras på 4 kap 32 och 33 § § i Plan- och Bygglagen, kallat tydlighetskravet, samt tillhörande proposition. PBL reglerar kommunernas planering av mark- och vattenområden och är det ramverk som detaljplanarbetet ska baseras på. I PBL inkluderas ett tydlighetskrav i 4 kap 32 § som ställer krav på att detaljplanens utformning och bestämmelser ska vara så tydliga som möjligt. Vidare, i 4 kap 33 § PBL, finns ett kriterium att illustrationer endast bör inkluderas om det anses nödvändigt för att öka detaljplanebestämmelsernas tydlighet ytterligare. Illustrationsmaterial ska användas för att förhöja förståelsen av planen och enligt lagpropositionen syftar illustrationer till att göra planen mer åskådlig och begriplig för medborgaren.<sup>40</sup> Vilken form av illustrationer som kan eller bör inkluderas preciseras inte närmare i varken lagtext, proposition eller riktlinjer.

Denna studie har avgränsat illustrationsmaterial till att enbart inkludera illustrationsplaner, och ämnar granska illustrationsplaners tydliggörande funktion utifrån 4 kap 32 och 33 § § PBL, vidare kallat tydlighetskravet. En tolkning av tydlighetskravet och dess syfte

*videos*, European Planning Studies, 7

37 Waern, Pettersson, Svensson. *Bild och föreställning*, 149.

38 *ibid.*, 144.

39 *ibid.*, 157.

40 Proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag, 166-167.

görs främst baserat på PBLs förarbete från år 1985, där lagens avsikter beskrivs. Därutöver används ett antal domar från Mark- och miljödomstolen samt Regeringsrätten, rörande användandet av illustrationsplaner och tydlighetskravet, som verktyg för att tolka lagtexten.

Tydlighetskravets främsta syfte är enligt PBLs förarbete att bevaka medborgarnas deltagande i planprocessen och därmed upprätthålla planeringens demokratiska aspekter. Ju tydligare planen blir, desto lättare blir det för den utomstående att uppfatta planens konsekvenser. Enligt PBLs förarbete ökar benägenheten att medverka till planeringsdebatten i takt med den ökade förståelsen för planens innebörd. Förståelsen är också grundläggande för att medborgardeltagandet ska generera faktiskt inflytande. I annat fall tenderar synpunkterna

bli irrelevanta då planens konsekvenser och eventuella problematik inte framgår tillräckligt tydligt. Otydlighet kan skapas både utifrån att detaljplanens bestämmelser är svårtydda men även från icke juridiskt bindande illustrationsmaterial eller beskrivningar som visar en felaktig bild av vad planen innebär.

Idag har sakägare rätt att lämna synpunkter, alternativt överklaga, på grund av otydligheter och formella fel i en detaljplan.<sup>41</sup> Planen kan dock ofta vara komplex och man kan därför inte förvänta sig att enskilda medborgare ska ha de förkunskaper som krävs för att uppmärksamma eventuella fel. Enligt Boverket bör formaliakraven, det vill säga, om planen följer de olika formella reglerna och är tydlig i sin utformning, även granskas av länsstyrelsen då Boverket anser detta vara av statligt intresse. Detta sker dock inte i dagsläget; och det är endast upp till medborgaren och sakägarna att påpeka eventuella brister.<sup>42</sup>

#### **SFS 2020:603. Plan- och bygglagen:**

*4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser*

*32 § En detaljplan får inte omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid.*

*Den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt ska tydligt framgå av planen.*

*Detaljplanen får inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte. Lag (2011:335).*

*33 § Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av*

*1. planeringsförutsättningarna,*

*2. planens syfte,*

*3. hur planen är avsedd att genomföras,*

*4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, och*

*5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen.*

*Planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen.*

*Av redovisningen enligt första stycket 3 ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda. Vidare ska det framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal. Lag (2015:668)."*

<sup>41</sup> SFS 2020:603. Plan- och bygglagen. 13 kap 8, 11 § §.

<sup>42</sup> Boverket. Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen, 50-53.

### 3.2 Regleringsbehov av detaljplaner

Det finns ett starkt samband mellan detaljplanens planbestämmelser och illustrationsplanens utformning. Illustrationsplanen gestaltning anpassas till detaljplanens regleringar eftersom illustrationsplanen ska utgöra ett förtydligande av detaljplanen. Därmed är illustrationsplanen beroende av att detaljplanen utformats och formulerats på ett tydligt sätt.

Vid upprättande av nya planhandlingar finns tydlighetskravet i 4 kap 32 § som kräver att utformningen av handlingarna tydligt ska redovisa hur planen reglerar miljön. Lagen i PBL motiveras utifrån att medborgarna behöver förstå detaljplanens innehåll för att kunna vara delaktiga i planprocessen, på planhandlingarna ställs därför tydlighetskrav för att medborgarinflytande ska få en reell innebörd.<sup>43</sup>

Regleringar finns om att en detaljplan inte får göras mer detaljerad än vad som är nödvändigt för att uppfylla planens syfte. Föreskriften förhindrar dock inte mycket precisa bestämmelser om regleringsbehovet är stort i det enskilda fallet. När det exempelvis khandlar om komplicerade tätortsområden eller kulturhistoriskt värdefulla miljöer som bör bevaras, kan regleringsbehovet beaktas som högt och därmed ge en legitim hög andel bestämmelser i plankartan.<sup>44</sup> Kommunen utgör första instans för lämplighetsbedömningar kring huruvida planen har ett behov av en hög regleringsgrad eller om den kan få en mer flexibel karaktär. Kommunen har därtill i uppgift att uppfylla tydlighetskravet så att allmänhet och sakägare i ett senare skede av planprocessen har möjlighet att förstå planens konsekvenser. Det är under samråds- och granskningstiden som medborgare har möjlighet att problematisera och lämna klagomål på detaljplanens regleringar. I slutändan är det dock kommunfullmäktige, byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen som tar beslut om att anta planen. Efter laga kraft kan klagande lyfta frågan till mark- och miljödomstolen, som i sin tur kan bedöma om det framgår hur detaljplanen reglerar miljön samt om det på ett tydligt sätt går att bedöma planens konsekvenser utifrån planhandlingarna.<sup>45</sup>

### 3.3 Medborgardeltagande och demokrati

I syfte att förstå tydlighetskravets uppkomst och betydelse behöver man förstå medborgarens roll i planprocessen, där planmonopolet utgör en grund. Det svenska planmonopolet ger Sveriges kommuner rätten att styra dess mark- och vattenanvändning<sup>46</sup> och för att säkerställa att underbyggda beslut fattas har det i lag säkerställts ett medborgarinflytande. Utöver detta har Landskapskonventionen tagits fram med syfte att ytterligare stärka allmänhetens delaktighet vad gäller stad och landsbygd.<sup>47</sup>

Samråd och granskning av detalj- och översiktsplanering garanteras genom PBL, vilket ger berörda parter två olika tillfällen att invända mot innehållet i planen. Den som har

43 Proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag, 166.

44 Mark- och miljööverdomstolen. Dom 2015-04-09, Mål P 5580-14, 7-8.

45 Sveriges domstolar. Överklaga plan- och byggbeslut.

46 Boverket. Plan- och bygglagstiftningens utveckling.

47 Riksantikvarieämbetet. Europeiska landskapskonventionen.

haft synpunkter vid något av dessa tillfällen har även rätt att överklaga planen.<sup>48</sup> Genom detta system säkerställs att medborgardeltagandet inte bara innebär en yttranderätt under planprocessen, utan ett faktiskt inflytande då synpunkter som ej tas i beaktning har möjlighet att granskas av en juridisk instans.

En annan aspekt av planeringsprocessen och dess olika aktörers inflytande är att det i grund och botten handlar om makt. Planeraren innehar ofta ett stort övertag över medborgaren till följd av dennes tekniska expertis inom ämnet. För att medborgarna ska få ett reellt inflytande ställer det krav på planeraren att överlåta en del av den makten. Dennes villighet att ompröva arbetssätt och värderingar har därmed ett stort inflytande över medborgarens möjlighet att påverka.<sup>49</sup>

Synen på medborgardeltagande inom den fysiska planeringen har förändrats mycket över tid, parallellt med utvecklingen av ett kommunalt planmonopol. Det svenska planmonopolet infördes enligt Blücher det redan år 1907 då stadsplanelagen trädde i kraft, en lagstiftning som gav kommunerna möjligheten att ta fram stadsplaner<sup>50</sup>, men år 1947 reformerades planmonopolets innebörd genom inträdandet av byggnadslagen, en innebörd som i stora drag kvarstår idag.<sup>51</sup> Åsikterna går isär om det var år 1907 eller år 1947 som planmonopolet officiellt fastställdes. Oavsett exakt definition kan det konstateras att kommunens inflytande på den fysiska planeringen växte sig allt starkare under 1900-talets första halva och är än idag under ständig förändring.

1947 års byggnadslag innebar väsentliga förändringar i förhållandet mellan sakägare och samhället, då man övergick från folkvalda politiker som förde medborgarens talan till en planeringsprocess där medborgare själva allt oftare gavs plats åt i beslutsprocesser.<sup>52</sup> Det förhållandevis starka medborgaredeltagandet som idag präglar samhällsplaneringen gjorde dock först intåg med PBL år 1987. Ett starkare medborgarinflytande motiveras genom att medborgares synpunkter kan resultera i bättre planeringsunderlag samt höja beslutens legitimitet. Deltagandet kan även legitimeras demokratiskt; utifrån en demokratisk legitimitet, där medborgaren får möjlighet att påverka planprocessen på ett sätt som främjar det egna intresset och därigenom skapas högre acceptans för överordnade beslut.<sup>53</sup>

Demokratisk legitimitet grundas på huruvida medlemmar av ett demokratiskt samhälle accepterar besluten som tas, vilket är viktigt vid myndighetsutövning. Medborgardeltagande är ett verktyg inom planering avsett att stärka den demokratiska legitimiteten, samtidigt ställer det högre krav på planerarens förmåga att förmedla detaljplanens bestämmelser och syfte på ett sådant vis att medborgare kan förstå och delta. Det är först när detaljplaneprocessen uppnår ett fullgott medborgardeltagande som den kan tillåtas vara legitim.<sup>54</sup>

48 Boverket. *Standardförfarande*.

49 A Khakee. *Planering med nya förutsättningar: Ny lagstiftning, nya värderingar*, 19.

50 Blücher. *Planering med nya förutsättningar: Ny lagstiftning, nya värderingar*, 136-137.

51 Montin. *Moderna kommuner*.

52 Khakee. *Planering med nya förutsättningar: Ny lagstiftning, nya värderingar*, 17-18.

53 *ibid.*, 15-16.

54 Jensen. *Culture Stories: Understanding Cultural Urban Branding*. *Planning Theory* 6 (3): 211-236.

En grundpelare i planarbetet är att medborgaren ska kunna tillgodogöra sig de eventuella konsekvenser som en plan har. För möjliggöra detta krävs det att planen kanalisera ett tydligt och lättförståeligt budskap. Illustrationsplaner, eller av arkitekter renderade bilder, kan dock tolkas som en form av marknadsföring eftersom det ofta är de bilderna som visas för medborgarna när kommunen presenterar ett nytt framtidsprojekt. Med digitala tekniker formas ofta realistiska bilder för att visa detaljplanens vision och skicka ett budskap till mottagaren.<sup>55</sup> Medborgaren riskerar att dra kopplingar mellan det visuella materialet och planens faktiska konsekvenser, vilket suddar ut gränsen för vad som faktiskt är juridiskt bindande. Detta kan både öka och minska trovärdigheten för projektet eftersom illustrationens visuella koncept och narrativa metaforer ger läsaren en mer nyanserad bild<sup>56</sup>, en bild som både kan göra planbestämmelserna tydligare men samtidigt visa på saker som inte regleras. Eftersom illustrationsmaterial syftar till att inverka observatörens upplevelse och tolkning av projektet kan 'säljande' bilder från kommunen påverka myndighetsutövningens demokratiska legitimitet.<sup>57 58</sup>

### 3.4 Sveriges mark- och miljödomstolar

I Sveriges mark- och miljödomstolar prövas fyra typer av mål; fastighetsrättsliga mål, miljörättsliga mål, VA-mål och plan- och byggrättsliga mål. Det innebär att domstolarna exempelvis prövar mål som kan innefatta miljöfarliga verksamheter, vattenverksamhet, fastighetsbildningsmål, expropriationsmål samt mål om detaljplaner, bygglov och rivningsmål. Domstolarna är regionala instanser som tillhör tingsrätterna i Nacka, Umeå, Vänersborg, Växjö och Östersund. Vid överprövning hamnar alla målen hos mark- och miljööverdomstolen (MÖD), en del av Svea hovrätt, vilket är den högsta beslutande instansen.<sup>59</sup>

#### *Mark- och miljödomstolar och PBL*

Ett antagandebeslut av detaljplan kan prövas i domstol om klagande har gjort gällande att beslutet strider mot en rättsregel. Domstolen är därmed begränsad till att endast pröva de regelmässiga aspekter som klagande har lyft och får inte vidga fallet, med hänvisning till domstolarnas neutralitet. Överprövande myndighet kan vid prövning antingen finna att beslutet strider mot en rättsregel och upphäva planen i sin helhet eller finna motsatsen, och då fastställa densamma i sin helhet.<sup>60</sup> Ett beslut kan endast upphävas till viss del om kommunen har lämnat sitt medgivande eller om ändringen är av ringa betydelse, 13 kap. 17 § plan- och bygglagen.<sup>61</sup>

55 Raento, Leino & Laine. 'A great [Nordic] city is full of stories!' *Persuasive techniques in urban development videos*, 1.

56 Olesen. Talk to the Hand: *Strategic Spatial Planning as Persuasive Storytelling of the Loop City*. *European Planning Studies* 25 (6), 989.

57 Jensen. *Culture Stories: Understanding Cultural Urban Branding*. *Planning Theory* 6 (3): 211–236.

58 Eshuis & Edwards. *Branding the City: The Democratic Legitimacy of a New Mode of Governance*. *Urban Studies* 50 (5), 1066–1082.

59 Svea hovrätt. *Om Mark- och miljööverdomstolen*.

60 Mark- och miljööverdomstolen. *Dom 2019-08-29, Mål P 2962-19*, 3.

61 SFS 2020:603. *Plan- och bygglagen*. 13 kap 17 §.

Vid prövning av planläggning av mark- och vattenområden behöver domstolarna primärt bedöma att beslutet att anta detaljplanen ligger utom ramen för det handlingsutrymme som reglerna i PBL ger kommunen. Kommunens planmonopol och egna handlingsutrymme är relativt stort och domstolarna prövar endast besluten mot regelverket. För att visa exempel på hur PBLs ramverk fungerar och hur flexibelt ramverket kan tolkas belyses bestämmelsen i 2 kap 9 § PBL, som reglerar att planläggning gällande lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk inte ske så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan medföra en sådan påverkan på omgivningen som skulle innebära fara för människors hälsa och säkerheter eller betydande olägenhet på annat sätt. Denna bestämmelse ska kommunen beakta vid planläggning av mark- och vattenområden, om en antagen detaljplan däremot skulle medge att planläggningen kan innebära att betydande olägenhet uppstår kan skäl för upphävande saknas ändå. Detta om det framgår att planen samtidigt ger möjlighet att lokalisera bebyggelsen på sätt som inte medför betydande olägenhet för närboende, med hänsyn till planområdets storlek och byggrättens omfattning. I dessa fall är prövningen om lokalisering och utformning mer lämplig i bygglovsprocessen snarare än i domstol.<sup>62</sup>

#### *Tidigare domar*

Tidigare domslut används i studien som vägledande dokument för att tolka och förstå tydlighetskravet i PBL 4 kap 32 och 33 § §, eftersom avgörandena problematiserar tydlighetsbegreppet och flexibla planer.

I avgörandet P 12989-19 behandlades illustrationer, i form av en situationsplan, mot tydlighetskravet. Avgörandet visar att antalet illustrerade byggnader, dess storlek och lokalisering kan ha stor påverkan på förståelsen av bland annat skuggning och insyn för klagandena.<sup>63</sup> Domstolen anförde ett resonemang om att den totala byggnadsarean inte redovisas i situationsplanen eller i planbeskrivningen och kommunen uppger att det finns en kvarvarande byggrätt.<sup>64</sup> Faktorn att planen inte visar maximal byggrätt innebär att det finns möjlighet att byggas mer och på ett annat vis än vad situationsplanen illustrerar, samt att klagandena inte får full möjlighet att bedöma planens konsekvenser. Detaljplanen upphävdes av MÖD med anledning av att den inte ansågs tillräckligt tydlig.<sup>65</sup>

Ett liknande fall härrörande felaktigheter i plankarta och planbeskrivning (1996:88), där domstolen också ansett att detaljplanen ska upphävas med anledning av att det strider mot tydlighetskravet är mål nr 1314-95. Under utställningen redovisade kommunen, i illustrationsmaterialet, endast ett av två alternativa vägdragningarna i en omstridd trafikfråga vilket medfört att tydlighetskravet ansågs åsidosatt. I Boverkets mening föreligger en uppenbar risk att berörda parter missförstår eller inte uppfattar planens innebörd och därmed går miste om möjligheten att lämna synpunkter mot planförslaget. Domen, som blev fällande, baseras på att planbeskrivningen saknar godtagbar precision och därför inte kan anses uppfylla kravet på tydlighet i PBL. Därtill kan felet, eftersom att

62 Mark- och miljööverdomstolen. *Dom 2019-08-29, Mål P 2962-19, 3.*

63 Mark- och miljööverdomstolen, *Dom 2021-03-03, Mål P 12989-19, s.5*

64 *ibid.*, 4.

65 *ibid.*, 5.

det beror på bristande medborgarförståelse för kartan, inte rättas efter att beslutet vunnit laga kraft.<sup>66</sup>

Eftersom tydlighetskravet är särskilt framtaget för att säkerställa ett reellt medborgarinflytande innan förutsättningarna för utformning är fastställda, är det viktigt att kartan och planbestämmelserna utformas på ett entydigt sätt. I de tidigare domarna påpekas otydligheter som kan medföra att sakägare med flera berörda kan gå miste om rätten att föra talan mot antagandebeslutet, mot bakgrund av reglerna i överklaganderätt 13 kap 5 § PBL.<sup>67</sup>

I domarna förekommer begreppet flexibla planer vilket innebär att planen är framtagen för att vara så öppen som möjligt och därmed tillåta olika alternativa utvecklingsmöjligheter.<sup>68</sup> Vid avvägningar i hur mycket man vill begränsa planen genom att styra den i detalj behöver man se till kontexten i vilket planen är uppförd. Enligt prop. 1985/86:1 anses flexibla detaljplaner, planer med låg detaljeringsgrad, inte vara lämpliga vid stadsförnyelse eller i områden av större projekt omgärdade av äldre bebyggelse. Frågor som berör en stor del intressenter bör utformas så tydligt som möjligt för att illustrera de aktuella förtätningsprojekten.<sup>69</sup> Däremot behöver en flexibel detaljplan inte stå i direkt strid med uppfyllandet av tydlighetskravet. I fall där antalet bestämmelser är begränsade i plan kan frågan prövas i samband med handläggning av bygglov.

Ett exempel på när en flexibel plan överklagats men inte upphävts är i mål P 2012-16, då MÖD har bedömt huruvida lägre detaljeringsgrad i detaljplanen föranlett otydlighet till den grad att rekvisiten i PBL 4 kap 32 § 2st inte uppfyllts. I avgörandet har en sakägare överklagat detaljplanen och hävdade att hans rätt att yttra sig har kringgåtts eftersom att kommunen inte på ett tillfredsställande sätt kunnat redogöra för detaljplanens utformning.<sup>70</sup> Den aktuella planen är av flexibel karaktär och två skisser har tagits fram för att illustrera tänkbara utvecklingsmöjligheter, därtill understryker kommunen att det inte går att redogöra för vilka konsekvenser som ett genomförande av planen kommer att få för sakägaren eftersom att planen medvetet är skapad för att vara tillåtande.<sup>71</sup> I detta avgörande fastställde domslutet att planen var reglerad i tillräcklig utsträckning för att uppfylla tydlighetskravet i PBL och att det från kommunens sida inte fanns skyldighet att illustrera fler tänkbara utfall, yttrandet avslogs.<sup>72</sup>

Med det i åtanke är en flexibel plan per definition inte negativt utan skapar möjligheter för byggherrar och investerare att följa marknadens behov snarare än planerarnas direkta vilja. Det är dock viktigt att kommunen i sammanhanget är tydliga i sin kommunikation till medborgaren att illustrationsplanen endast är ett förslag och inte nödvändigtvis är en

66 Lagen.nu. RÅ 1996:88, dom 1996-11-18, Mål 1314-95.

67 SFS 2020:603. Plan- och bygglagen. 13 kap 5 §.

68 Mark- och miljööverdomstolen. Dom 2016-02-17, Mål P 2012-16, 3

69 Proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag, 166□167.

70 Mark- och miljööverdomstolen. Dom 2016-02-17, Mål P 2012-16, 2.

71 ibid., 3

72 Mark- och miljööverdomstolen. Dom 2016-02-17, Mål P 2012-16, bilaga 1.

rättvis illustration av verkligen.

I domskälet för mål nr P 1916-18 konstaterar mark- och miljödomstolen att plankartan med dess bestämmelser inte redovisar hur vissa planbestämmelser ska tillämpas, vilket gör att planen anses bristfällig och måste tolkas av domstol. Domstolen konstaterar att tolkningen av en otydlig planbestämmelse får ske utifrån planbeskrivningen och illustrationskartan samt vad som där anges om hur planen ska förstås.<sup>73</sup>

Gällande mål härrör att planbestämmelserna i detaljplanen kan framstå som svårtolkade när det gäller nybyggnad av flerbostadshus. En byggherre blir nekad bygglov för flerbostadshus eftersom detaljplanen, enligt planbeskrivningen, syftar till att möjliggöra för ny bebyggelse av småhus (villor, kedjehus, radhus). Enligt detaljplanen kan det dock tolkas som genomförbart med flerbostadshus och ett bygglov skulle kunna godkännas. Flerfamiljshus har dock aldrig illustrerats eller beskrivits för det specifika området. Det har därför varit omöjligt för fastighetsägare och andra boende att förutse eller förvänta sig någon annan bebyggelse än villor.<sup>74</sup> Överklagandet, gjort av byggherren, avslogs slutligen med hänsyn till planens syfte och illustrationer som antydde att området skulle bebyggas med småhus. Det visar att illustrationsplaner kan, vid otydligheter i plankartan, bli vägledande vid bedömning av hur planbestämmelsen ska tolkas.

Sammanfattningsvis kan man utifrån tidigare domslut gällande tydlighetskravet och illustrationsplaners roll påvisa att illustrationsmaterialet i vissa fall har en betydande roll vid tydlighetskravets uppfyllnad. En illustrationsplan kan dock vara ett missvisande verktyg som minskar detaljplanens tydlighet när klagandena inte får full möjlighet att förstå och bedöma planens konsekvenser.

---

<sup>73</sup> Mark- och miljööverdomstolen. *Dom 2018-02-05, Mål P 1916-18*, 6.

<sup>74</sup> *ibid.*, 4.

.....

# METOD

## KAPITEL 4

.....

Med utgångspunkt i studiens syfte att undersöka hur väl illustrationsplaner uppfyller PBLs tydlighetskrav, kommer studien främst använda innehållsanalys för att strukturera upp och undersöka empirin. Undersökningen grundas på förutbestämda granskningsvariabler som undersöker illustrationsplanens utformning genom att ställa den mot den tillhörande detaljplanens bestämmelser. Undersökningen genomförs med syfte att svara på om illustrationsplaner har några återkommande brister i tydlighet. För en mer nyanserad bild av problemet används kvalitativa graderingar av materialet mätt mot vad som anses tydligt.

Studien ämnar därtill undersöka om illustrationsplaner i sig är lämpliga komplement till detaljplaner och hur de i så fall bör utformas och presenteras. Ett antal personer aktiva inom branschen intervjuas för att uppnå en bredare kunskap inom ämnet eftersom forskningsfältet inom området är relativt begränsat. Denna kunskap ligger till grund för att besvara studiens frågeställningar, tillsammans med semiotikens perspektiv på teckens betydelse för människans förståelse av illustrationer.

### 4. Innehållsanalysens grunder

Innehållsanalys är en forskningsteknik som rör en systematisk beskrivning av det konkreta eller manifesta innehållet i kommunikationen men kan likväl användas för att få fram det latenta budskapet. Genom innehållsanalys är det möjligt att lyfta information från ett flertal medier, de absolut vanligaste är information från text och tal. För att analysera informationen, bryts den ner med hjälp av olika granskningsvariabler och kategorier som symboliserar jämförbara uppgifter om de olika fallen. För att bibehålla en så neutral ställning som möjligt inför materialet är granskningsvariablerna väl definierade, dock är kvalitativa bedömningar fortfarande nödvändiga för att uppnå studiens syfte.<sup>75</sup>

Det finns olika typer av dokumentära data som går att använda sig av vid innehållsanalys, där textbaserad data tillhör den absolut vanligaste. Det är främst denna typ av data som används vid kvalitativ innehållsanalys, vilket tydligt märks på metodens upplägg och tillvägagångssätt. Det finns dock andra typer av data som även dessa går att applicera, däribland bildbaserad sådan. Bildbaserade data kan, precis som text- eller ljudbaserade data, bidra med viktig information vid forskning, då bilder kan användas för att förstå symbolik eller dolda budskap. Bilder kan brytas ner i högre skala än text och det finns därmed fler möjliga dimensioner som kan analyseras och avläsas.<sup>76</sup> I denna studie kommer både bildbaserade och textbaserade data användas, där illustrationsplanen klassificerats som bildbaserad data medan detaljplanen istället klassificerats som textbaserad sådan. Detta baseras på det faktum att det går att läsa en detaljplan och få ut konkret information från den, på ett sätt som oftast är omöjligt från en bild.

---

75 Bryman. *Samhällsvetenskapliga metoder*, 357-358.

76 Denscombe. *Forskningshandboken*, 332.

En vanlig definition av innehållsanalys lyder på följande sätt:

*Innehållsanalys innebär varje teknik som används för att dra slutsatser utifrån en objektiv och systematisk beskrivning och specifikation av det karaktäristiska i olika slags budskap.* - Holsti, 1969.<sup>77</sup>

Definitionen innehåller referenser till objektivitet och systematik. Den förstnämnda egenskapen betyder att man i ett förberedande stadium tydligt ska formulera de premisser på vilket man ska gruppera olika delar av råmaterialet genom ett antal granskningsvariabler. Dessa är särskilt framtagna inför analysen av enheterna och utgör de direkta analyspekterna som kommer försöka identifieras i enheterna. Processens påverkan av analytikerns personliga värderingar ska minimeras genom att tydligt strukturera upp råmaterialet och därmed bibehålla en objektiv utgångspunkt.

Systematiken är å sin sida en förutsättning för objektivitet och är det villkor som möjliggör ordning i ett ostrukturerat material. Systematik innebär att granskningsvariablerna tillämpas på ett konsekvent sätt för att varje form av skevhet och felkälla ska bli så liten som möjligt.<sup>78</sup>

Sammanfattningsvis ska innehållsanalytiker tillämpa de granskningsvariabler som formulerats i det enskilda fallet, där analysprocessen är utformad på ett sätt som medför att resultatet inte blir en följd av forskarens personliga värderingar.<sup>79</sup> Det bör dock betonas att kvalitativa granskningsvariabler kan innebära subjektiva aspekter vid observation av materialet eftersom man inte enbart söker manifesterat innehåll utan även latent. En bedömning av det latent innehåll, det vill säga att man tolkar den underliggande innebörden, består av ett subjektivt tolkande perspektiv utifrån de uppställda granskningsvariablerna för det enskilda fallet.<sup>80</sup>

## 4.1 Undersökning

Innehållsanslynsens primära syfte är att besvara studiens första frågeställning och grundas på PBLs tydlighetskrav i relation till detaljplaners illustrationsplaner. Arbetet genomförs med hjälp av ett tolkningsschema där planer, granskningsvariabler och kategorier presenteras och bedöms utifrån uppställda bedömningskriterier. Efter att en bedömning har skett utifrån ett antal granskningsvariabler, kategoriseras materialet ytterligare utifrån typ. Kategoriseringen baseras på granskningvariablerna, där kategorierna kan bli paraply över flera enskilda granskningsvariabler och ska vara fullständiga och ömsesidigt uteslutande för att inga granskningsvariabler ska kunna hamna i mer än en kategori.

I denna studie innefattar innehållsanalysen ett större antal fall där detaljplaners plankarta samt planbestämmelser jämförs med respektive illustrationsplan för att se om det finns generella trender när det kommer till avvikelser mellan planerna. I undersökningen används enbart planer som innefattar både detaljplan och illustrationsplan, vilket

<sup>77</sup> Holsti. *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*, 14.

<sup>78</sup> Bryman. *Samhällsvetenskapliga metoder*, 358.

<sup>79</sup> *ibid.*, 357.

<sup>80</sup> *ibid.*, 358.

resulterade i 28 stycken granskade enheter av en total på 53 stycken insamlade planer. Undersökningen genomförs med hjälp av ett tolkningsschema där analysen tydligt går att följa, steg för steg. Resultatet redovisas i stapeldiagram uppdelat i kategorier, för att påvisa det generella snarare än det specifika fallets avvikelse. I resultatet tillkommer bedömningar utifrån en gradering som påvisar hur allvarlig avvikelserna på planerna är.

Under bearbetningen av materialet genomfördes ett metodtest, där metoden samt dess resultat kontrollerades för att säkerställa att likvärdiga bedömningar genomfördes. Detta implementerades genom att utföra två separata bedömningar av varje enskild enhet, utifrån de uppställda granskningsvariablerna och bedömningarna. Erika Eliasson är ansvarig undersökningsledare för fall nummer 1-14 och Tove Söder ansvarar för fall nummer 15-28. Metodtestet visade på styrkor och svagheter med metoden genom att ge en överblick över vilka situationer som bedömningarna överensstämde och inte. Därefter diskuterades de skillnader i bedömning eller motivering som framkom för att slutligen landa i en gemensam bedömning av situationen. I vissa fall förtydligades även granskningsvariablernas formulering för att säkerställa en mer enhetlig bedömning.

### ***Granskningsvariabler***

Granskningsvariablerna är de parametrar undersökningen utgår ifrån, dessa har arbetats fram utifrån vad tidigare domar fastställt om illustrationsplanens roll för medborgarnas förståelse. De har även formulerats för att tillsammans skapa en heltäckande förståelse för hur ikoner, symboler och text kan samverka för att förtydliga en relativt svårtolkad detaljplanekarta som frångår allmänna konnotationer. Granskningsvariablerna ska täcka olika delar av en detaljplans bestämmelser samtidigt som de granskar den faktiska läsbarheten av illustrationsplanen. Varje variabel är ett konstaterande i positiv bemärkelse som sedan bedöms i hur stor avvikelse från påståendet som planen utgör. Bedömningen kommer ske utifrån följande begrepp: *Uppfylld*, *Mindre avvikelse*, *Större avvikelse*, *Saknas* samt *Ej tillämpbar*. Definition till dessa begrepp finns under rubrik *Bedömningsdefinitioner*. Granskningsvariablerna och motivering av dessa presenteras nedan:

- **Illustrationsplanen visar en trovärdig bild av vad planbestämmelserna kan komma att resultera i vad gäller grön- och blåstruktur samt hårdgjord yta.**

Andelen grönstruktur och hårdgjord yta som presenteras i en illustrationsplan kan påverka helhetsintrycket av en plans miljömässiga konsekvenser. Denna granskningsvariabel undersöker om dessa delar av planen presenteras rättvist och realistiskt, sätt till möjligt utfall. Detta för att säkerställa att planens symboler för grön- och blåstruktur inte kan upplevas som missledande i sitt budskap.

- **Illustrationsplanen visar en trovärdig bild av vad planbestämmelserna kan komma att resultera i vad gäller byggnaders placering, storlek och antal.**

Byggnaders placering, storlek och antal som presenteras i en illustrationsplan kan i många fall ses som grundläggande information om det framtida utfallet. Därför är det viktigt att

visa en realistisk bild utifrån vad detaljplanens planbestämmelser faktiskt reglerar.

- **Vid fall då detaljplanen tillåter flera byggnadstyper, presenteras en variation i illustrationsplanen alternativt genom mer än en illustrationsplan.**

Även i de fall då en plan presenterar en trovärdig bild av hur en plats kan komma att gestaltas, kan en mer flexibel plan resultera i många andra lösningar. Genom denna granskningsvariabel undersöker vi huruvida man i sin illustrationsplan väljer att visa på en variation av byggnadstyper alternativt att mer än en utformning presenteras för att på så sätt tydliggöra detaljplanens flexibilitet.

- **Det framgår tydligt vilken byggnadstyp illustrationsplanen illustrerar.**

Vilken byggnadstyp som byggs kommer påverka det slutgiltiga intrycket av platsen och det är viktigt att medborgaren förstår vilken typ av byggnad detaljplanen tillåter. För att förmedla vilken typ av byggnad som illustreras bör konventionella tecken användas, detta minimerar risken för delade konnotationer om planens innebörd.

- **Illustrationsplanen uppskattas visa på detaljplanens maximala exploatering.**

Flertalet domar i Mark- och miljödomstolen har fällt illustrationsplaner som inte visar på en maximal exploatering, ett beslut som grundar sig i tydlighetskravet. Exploateringstalet talar om för medborgaren hur stor markyta som får bebyggas och ska illustreras maximalt för att planens fulla konsekvenser ska kunna utläsas. Granskningsvariabelns formulering grundas på det faktum att många illustrationsplaner saknar skalstock och det är därmed svårt att avgöra om den maximala exploateringen illustrerats. Därför görs istället en uppskattning i frågan.

- **Illustrerade privata/gemensamma uteplatser/balkonger säkerställs genom detaljplanens bestämmelser.**

Illustrationsplanerna kan skilja sig mycket åt i detaljnivå, mycket beroende på hur flexibel detaljplanen är. Denna parameter granskar om illustrerade balkonger och/eller gemensamma uteplatser faktiskt säkerställs genom detaljplanen eller om de istället riskerar att bli missledande för medborgaren.

- **Skalstock finns till illustrationsplanen.**

Skalstocken utgör ett grundläggande verktyg för att kunna bedöma en plan och dess konsekvenser. Exempelvis är den viktig för att man ska kunna avgöra om illustrationsplanen faktiskt visar på den maximala tillåtna exploateringen.

- **Framgår tydligt i bildtext/rubrik att illustrationsplanen endast är ett förslag.**

Illustrationsplaner är, i kontrast till detaljplanen, inte juridisk bindande, vilket innebär att det verkliga utfallet kan se annorlunda ut mot det illustrerade materialet. Det är därför viktigt att det tydligt framgår att illustrationsplanen just är ett förslag och inte ett fastställt utfall.

□ **Illustrationsplanens områdesgräns överensstämmer med detaljplanens.**

En korrekt områdesgräns illustrerar vad en plan syftar till att förändra och inte. När denna är otydlig eller inkorrekt kan det ge medborgaren en felaktig bild av vad planen faktiskt medför.

□ **Detaljplanens detaljeringsgrad avspeglas i illustrationsplanen och visar en trovärdig bild av ett framtida utfall med utgångspunkt i detaljplanens planbestämmelser.**

Som tidigare nämnt angående balkonger och uteplatser, kan en detaljeringsgrad som inte speglar detaljplanen i vissa fall vara missvisande. Genom denna granskningsvariabel noterar vi både de planer som har en detaljeringsnivå som ger intryck att detaljplanen reglerar och säkerställer fler aspekter än den faktiskt gör, men även de illustrationsplaner som har en mycket låg detaljeringsgrad där grundläggande delar saknas. Dessa kan exempelvis vara att nödvändiga hårdgjorda ytor har uteslutits i illustrationsplanen för att istället ersättas med grönytor, därmed illustreras ett missledande utfall för medborgaren.

□ **Illustrationsplanen är lättförståelig i relation till detaljplanen vad gäller färg och illustrationer.**

Att illustrationen är lättläslig är en grundläggande förutsättning för att den ska kunna användas som ett verktyg inom planeringen och skaparen av planen behöver beakta hur planens symboler uppfattas. Illustreras planens olika delar på ett tydligt sätt? Bidrar valet av symboler, ikoner och mönster till att man enkelt kan få en översikt över planen?

### ***Bedömningsdefinitioner***

Illustrationsplanen ska vara ett hjälpmedel för medborgaren vid tolkning av detaljplanen. Otydliga detaljplaner kan medföra att berörda parter förlorar sin chans att medverka och lämna relevanta synpunkter. I bedömningen av illustrationsplaners tydlighet mot detaljplanen kommer en gradering att användas, vilket består av fyra steg; granskningsvariabeln *uppfylls*, *mindre avvikelse*, *större avvikelse* samt *saknas*. Därutöver används benämningen; granskningsvariabeln är *ej tillämpbar*, för planer som inte har det specifika fenomenet och varken kan påvisa ett positivt eller negativt genomförande. En granskningsvariabel som undersöker den maximala exploateringen kan exempelvis inte appliceras på en plan som inte tillåter ny bebyggelse.

För att kunna avgöra om en otydlighet i planerna kan medföra negativa konsekvenser behövs det tas hänsyn till den plats och omgivning som fenomenet kan påverka, samt vilken karaktär och omfattning den upplevda otydligheten innehar. Kommer

många människor beröras av den specifika missvisande aspekten av planen? Visar illustrationsplanen en optimerad bild av vad detaljplanen tillåter, eller finns utrymme för exempelvis mer exploatering som bör tas i beaktning? Föreligger en uppenbar risk att medborgare missförstår eller inte uppfattar planens innebörd och därmed går miste om möjligheten att lämna synpunkter mot planförslaget?

### **Granskningsvariabeln uppfylls**

Vid bedömningen granskningsvariabeln *uppfylls*, upplevs illustrationsplanen besitta ett godtagbart förtydligande av detaljplanen eller ett neutralt utslag. Planen anses inte ha avvikelser från detaljplanen som ger en negativ inverkan för medborgarens förståelse av densamma.

### **Mindre avvikelse**

En *mindre avvikelse* innebär en mindre negativ inverkan, där konsekvenserna av fenomenets delvis missvisande karaktär är tillräckligt små för att inte bidra negativt till illustrationsplanens generella tydlighet. Mindre avvikelse är av en mycket lokal omfattning och berör främst människor och natur inom planområdets gränser.

### **Större avvikelse**

En *större avvikelse* innebär att konsekvenserna av fenomenet innehar en missvisande karaktär som är tillräckligt märkbar för att bidra negativt till illustrationsplanens generella tydlighet, samt för medborgarnas förståelse av densamma. Även ett fenomen som inte är särskilt stort till dess storlek kan medföra benämningen större avvikelse om det lokaliseras till en plats där miljön är känslig för små förändringar. En större avvikelse kan vara av en omfattning som berör människor och natur både inom och utom planområdets gränser.

### **Saknas**

Granskningsvariabeln *saknas* innebär att det efterfrågade inte påvisats på planen. Exempelvis kan illustrationsplaner avsakna skalstock.

### **Kategorier**

För att tydligt redovisa konsekvenserna av alla granskningsvariabler på olika påverkansområden delas de upp i olika kategorier. Resultatet från respektive kategori kommer därefter presenteras i kapitlet Resultat. På så sätt ger resultatet en mer generell bild, där man tydligare kan se inom vilket område som illustrationsplaner främst brister alternativt fungerar väl.

Kategorierna definieras nedan för att tydliggöra vilka granskningsvariabler som tillhör vilken kategori. Här är det viktigt att de är formulerade på ett sätt som säkerställer att alla granskningsvariabler inkluderas i en kategori, samtidigt som de inte överlappar så att en variabel kan inkluderas i mer än en kategori.

### **Grönstruktur**

Grönstruktur inkluderar de granskningsvariabler som undersöker platsens grönstruktur

och i vilken utsträckning denna illustreras.

### **Exploatering**

Exploatering definieras i detta sammanhang, som den bebyggelse som uppförs på platsen. Samtliga frågor som rör uppförande av byggnader och i vilken utsträckning dessa uppförs inkluderas, både när det gäller exploateringsgrad, antal, placering eller byggnadstyp.

### **Privata ytor**

Privata ytor inkluderar de granskningsvariabler som studerar huruvida platsens privata ytor i form av till exempel balkonger eller ytor som har för avsikt att utgöra gemensamma uteplatser för de boende i närområdet, säkerställs genom detaljplanens planbestämmelser.

### **Förståelse**

Förståelse inkluderar de granskningsvariabler som rör illustrationsplanens läsbarhet, både i sig samt i förhållande till detaljplanen. Detta inkluderar närvaron av skalstock, om det framgår att illustrationsplanen är ett förslag, illustrerande av områdesgräns samt planens detaljeringsgrad.

## **4.2 Semistrukturerade intervjuer**

Denna studie tillämpar semistrukturerade intervjuer som ett komplement till undersökningen, för att från bransch-kunniga personer få en mer kvalitativ och djupgående förståelse för resultatet. Styrkan i semistrukturerade intervjuer är att de öppnar upp för upptäckande element, samtidigt som den fokuserade strukturen möjliggör analyserande jämförelser. Semistrukturerade intervjuer inrymmer en flexibilitet inom tydliga ramar och har liknande grundstruktur till alla intervjupersoner. I denna studie används intervjuerna för att fylla kunskapsluckor i ämnet samt för att tillföra olika synvinklar på problemet. Aspekter och ståndpunkter framförda under intervjuerna kommer sedan användas som stöd vid studiens diskussion och slutsats. Samtliga intervjuer har genomförts i form av digitala videomöten och spelades in som ljudfil, efter godkännande från en intervjuade.

Inledningsvis ställdes öppna och likvärdiga frågor till samtliga intervjupersoner för att säkerställa ämnesfokus. Därefter skiljer sig följdfrågorna åt samt vissa huvudfrågor beroende på intervjupersonernas expertisområde. Intervju som forskningsmetod leder oftast till en form av tolkande konstruktion av vad intervjupersonen säger. Att intervjuerna genomförs med systematik, logik och reflektion förändrar inte det faktum att en subjektiv konstruktion skapas.<sup>81</sup>

---

81 Lyon. *Forskningsintervjun*, 23.

#### 4. METOD

.....

<b>Yrkestitel</b>	<b>Företag/organisation</b>	<b>Pseudonym</b>
Planchef	Kommun Öst	Planchef
Planarkitekt	Boverket	Planarkitekt från Boverket
Planarkitekt	Kommun Väst	Planarkitekt 1
Planarkitekt	Kommun Väst	Planarkitekt 2
Arkitekt SAR/MSA, Adjungerad professor, Tekniskt råd vid mark- och miljödomstolarna	Tingsrätten	Tekniskt råd
Samtliga intervjupersoner har avidentifierats, endast titel används i arbetet.		

# RESULTAT

## KAPITEL 5

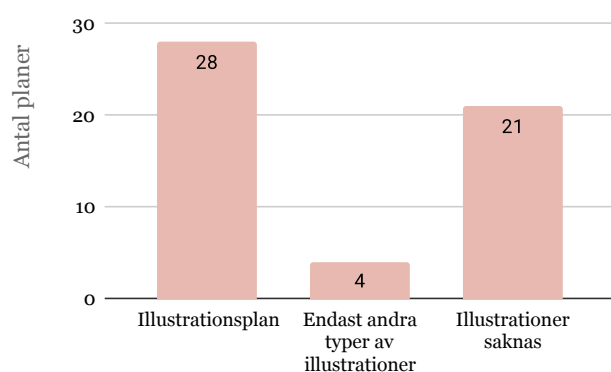
### 5. Undersökning

I detta kapitel kommer resultatet av innehållsanalysen presenteras. Rubrikerna i kapitlet utgörs av de kategorier som användes vid undersökningen när kommuners illustrationsplaner jämfördes mot tillhörande plankarta och bestämmelser. Även mer överskådlig statistik presenteras i form av vilken typ av illustrationsmaterial planerna hade eller om de helt saknade sådan.

#### Illustrationsmaterial

De planer som anges ha en illustrationsplan kan i vissa fall även ha andra typer av illustrationsmaterial därutöver. Detta har ej dokumenterats då informationen inte anses bidra till undersökningen. Av de planer som inte hade illustrationsplan, var det ytterst få som istället använt sig av andra typer av illustrationer, exempelvis olika typer av renderingar, skisser eller 3D-bilder. Istället valde man i många fall att inte använda sig av illustrationer alls.

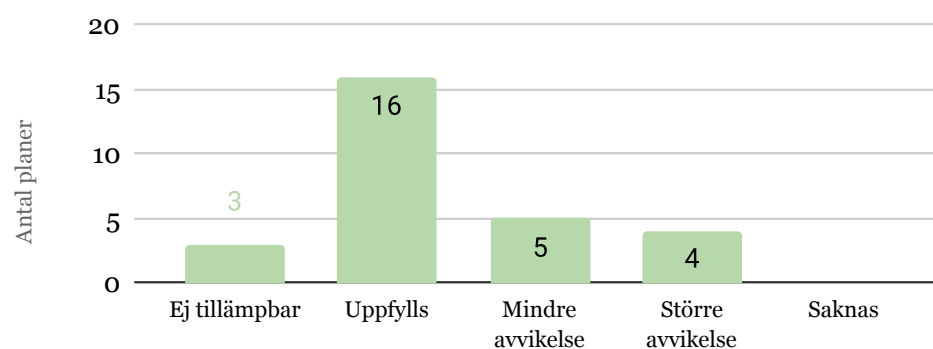
Vilken typ av illustrationsmaterial bifogas i detaljplanens planbeskrivning?



#### Grönstruktur

Grönstruktur inkluderar de granskningsvariabler som undersöker platsens grönstruktur och i vilken utsträckning denna illustreras.

■ Visar en trovärdig bild, gällande grön- och blåstruktur och hårdgjord yta.



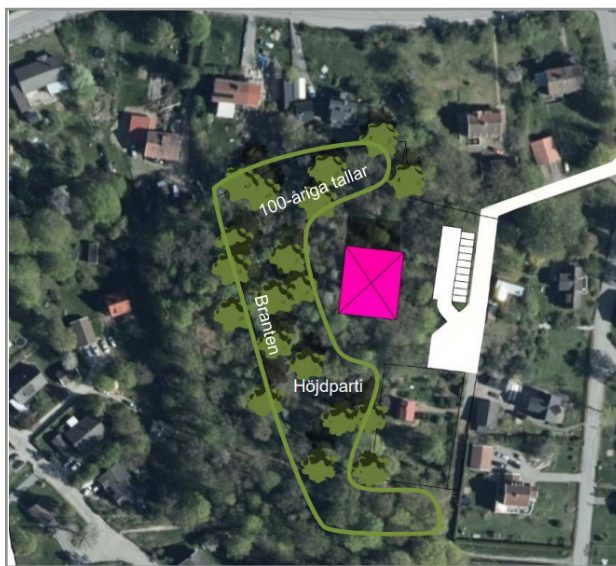
## 5. RESULTAT

Av de 28 planer som undersökts klassas 19 av dessa som *ej tillämpbar* eller *uppfylls*. Därmed klassas nio stycken, alltså 32% av planerna, som någon typ av avvikelse. Detta tyder på att de undersökta planerna regelbundet brister i kategorin grönstruktur. Bedömningen saknas ansågs däremot inte vara applicerbar vid denna granskningsvariabel, vilket är anledningen till dess frånvaro i statistiken. *Ej tillämpbar* blev de planer som helt saknade grönstruktur.

Grönstrukturens omfattning kan i många fall påverka illustrationsplanens helhetsintryck. Illustrationsplaner som avviker från detaljplanens bestämmelser kan därför bidra negativt till medborgarens förståelse av planen. Exempelvis kan andelen grönstruktur som bevaras på en plats påverka bostadspriser i nära anslutning till planområdet och det är viktigt att dessa sakägare då får en rättvis bild av planens konsekvenser. Att medborgaren kan tillgodogöras sig planens påföljder är en grundförutsättning för att medborgaren ska ha reellt inflytande i planprocessen. För att konkretisera de olika bedömningarnas innebörd kommer ett exempel presenteras för att tydliggöra hur avvägningen genomförts och varför just den valda planen klassificerats som den gjort när det gäller grönstruktur.

Till höger är en av illustrationsplanerna från Detaljplan för del av Mo 3:1, Rödeby bifogad, framtagen av Karlskrona kommun.<sup>72</sup>

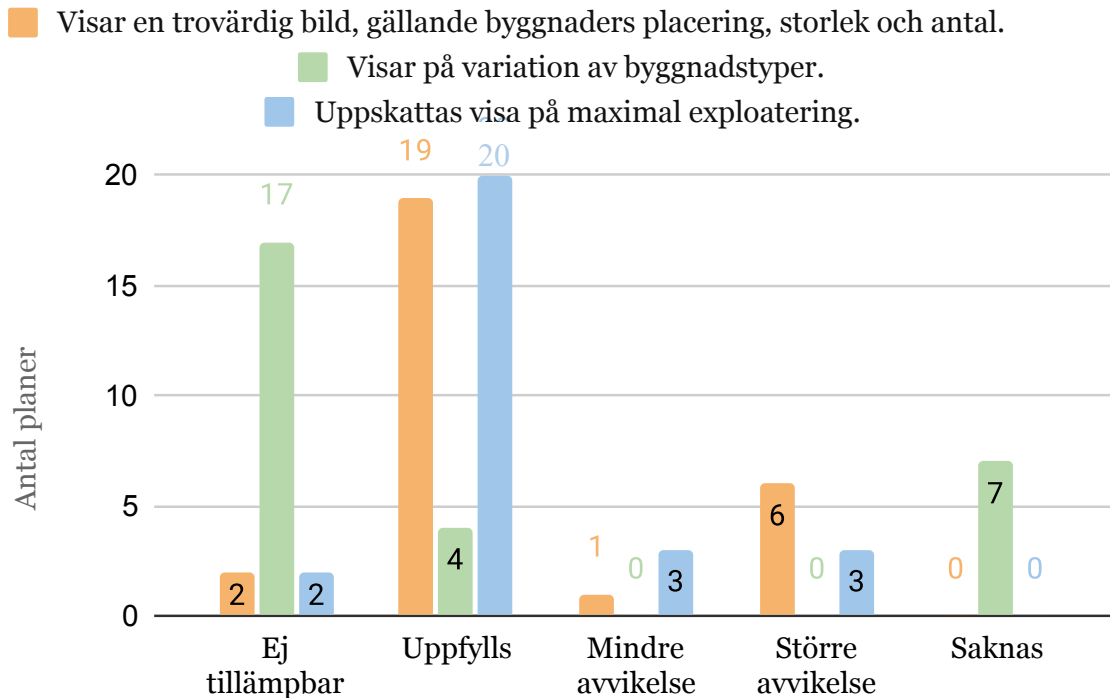
Denna illustrationsplan skiljer sig åt från många andra planer då den illustrerade bebyggelsen placerats på ett ortofoto som visar på hur platsen ser ut idag. Då området i dagsläget endast utgörs av natur innebär det att grönstrukturen illustreras på ett sätt som inte visar på ett trovärdigt utfall. På illustrationsplanen framställs det som att all befintlig natur kommer bevaras utöver där byggnad och gata placeras. Däremot kan man konstatera att ytterligare hårdgjorda ytor kommer behöva tillkomma för att man ska kunna angöra till byggnaden samt att en del av skogen behöver tas ner för att ge plats för byggnationen. Därtill är det troligt att andra ytor tillkommer såsom gemensamma ytor, gångväg och parkering i direkt anslutning till byggnaden för på- och avlastning samt parkering för rörelseförhindrade personer. Baserat på detta resonemang anses planen utgöra en *större avvikelse*, vägt mot vad detaljplanen estimeras resultera i när det gäller grönstruktur och hårdgjorda ytor.



Illustrationsplan, Mo 3:1, Karlskrona kommun.<sup>72</sup>

## Exploatering

Exploatering definieras i detta sammanhang, som den bebyggelse som uppförs på platsen. Samtliga frågor som rör uppförande av byggnader och i vilken utsträckning dessa uppförs inkluderas, både när det gäller exploateringsgrad, antal, placering eller byggnadstyp.



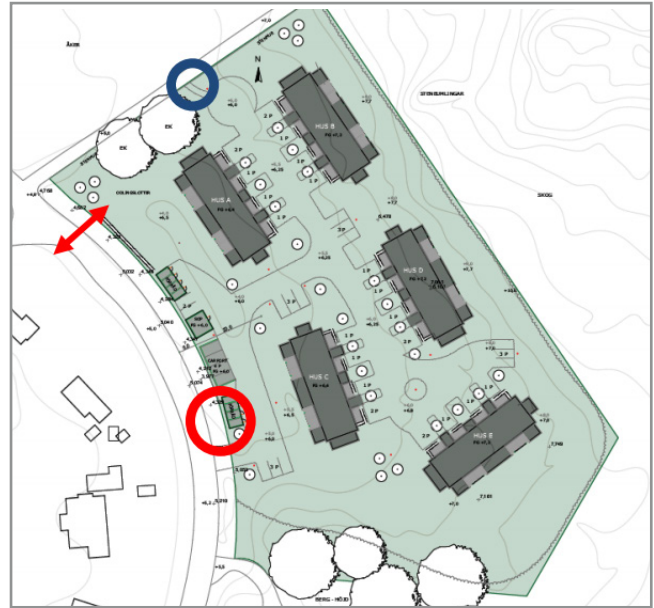
I kategorin *exploatering* klassas 76% av granskningsvariablerna som *uppfylls* eller *ej tillämpbar*, medan 24% klassas som *mindre avvikelser*, *större avvikelser* eller *saknas*. Detta tyder på att det illustrerade materialet som visar på placering och utformning av planens bebyggelse brister lite mer sällan, jämfört med grönstruktur.

En av de staplar som sticker ut är de fall där planen inte visar på någon variation av bebyggelsetyper, trots att detaljplanen tillåter en sådan. Detta förekommer i 25% av fallen, något som visar på en regelbundet återkommande svaghet i planerna. Dock är en stor andel av enheterna inte tillämpbara i frågan. Om man istället baserar beräkningen på de enheter som är tillämpbara, utgör planerna som saknar variation 63% av fallen. Detta visar på en stor brist i hur de granskade kommunerna arbetar med mer flexibla planer som tillåter olika byggnadstyper inom planområdet. Här ser vi alltså en tydlig koppling mellan flexibla planer och bristande illustrationsplaner.

## 5. RESULTAT

För att visa ett exempel på den typen av plan bifogas illustrationsplan över Droppemåla 1:87, Ronneby kommun.<sup>73</sup>

Denna illustrationsplan tillhör en flexibel detaljplan, där det som reglerats inom det uppvisade området är exploateringsgrad, hur stor andel av ytan som får hårdgöras, nockhöjd och takvinkel. Vilken byggnadstyp som tillåts regleras inte, vilket innebär att det utöver de illustrerade radhusen kan uppföras kedjehus, villor, parhus eller låga flerbostadshus. Granskningsvariabeln *illustrationsplanen visar på en variation av byggnadstyper* har för Droppemåla 1:87 kategoriserats som *saknas*.

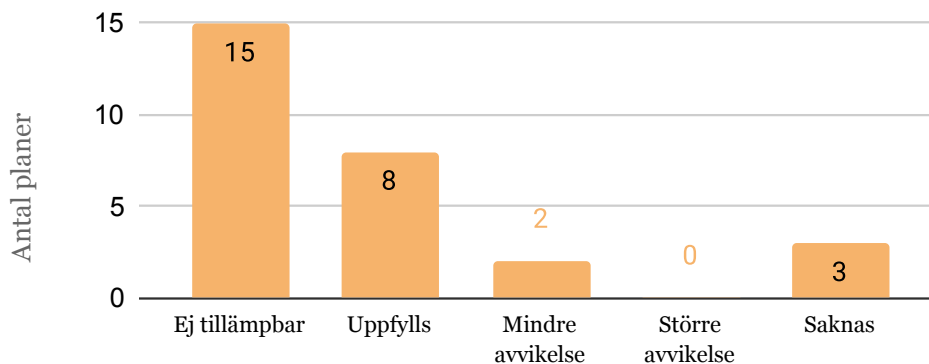


Illustrationsplan, Droppemåla 1:87, Ronneby kommun vars detaljplan ej reglerar byggnadstyp. (De figurer presenterade på bilden är befintliga från illustrationsplanen.)<sup>73</sup>

### Privata ytor

Privata ytor inkluderar de granskningsvariabler som studerar huruvida platsens privata ytor i form av till exempel balkonger eller ytor som har för avsikt att utgöra gemensamma uteplatser för de boende i närområdet, säkerställs genom detaljplanens planbestämmelser.

Privata/gemensamma uteplatser/balkonger säkerställs i detaljplan.



Här finns precis som i tidigare kategorier en viss variation på hur tydlig illustrationsplanen har varit i förhållande till detaljplanens konsekvenser. Största andelen av enheterna var ej tillämpbara i sammanhanget. Därutöver uppfylldes många av planerna alternativt att de endast ansågs utgöra en *mindre avvikelse* från detaljplanens intentioner.

83 Ronneby kommun. Planbeskrivning, Detaljplan för del av Droppemåla 1:87.

## 5. RESULTAT

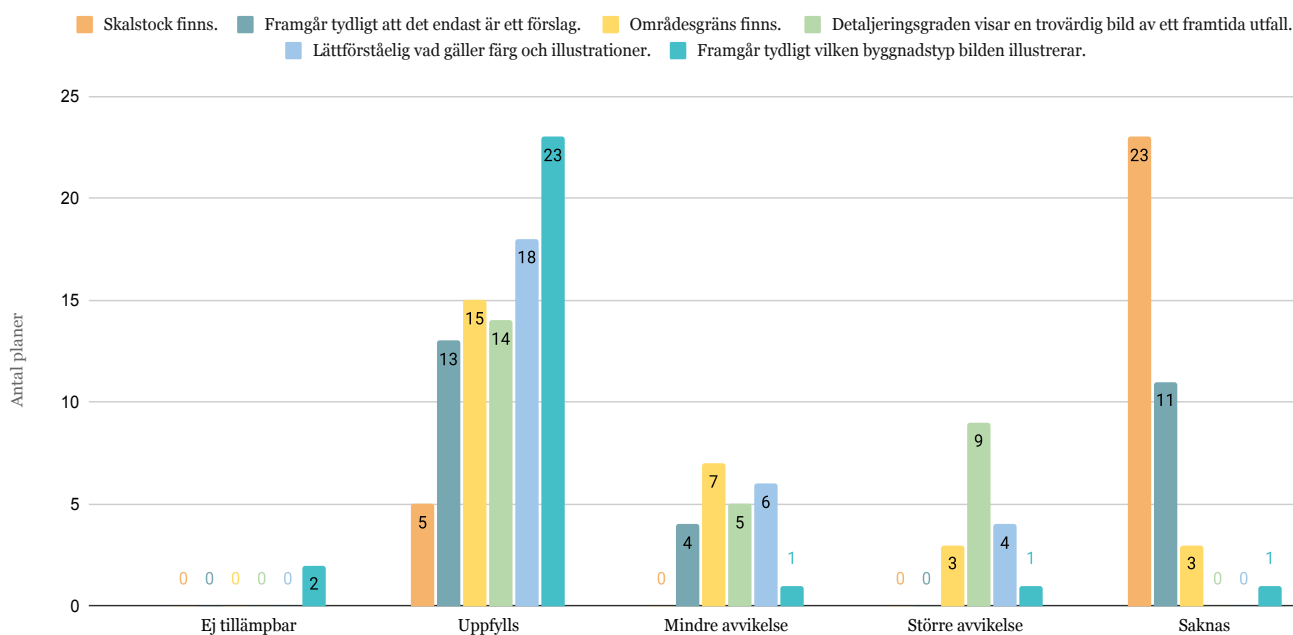
Ett exempel på ett fall där illustrationsplanen ansetts *uppfylla* granskningsvariabeln är den tillhörande detaljplanen för Bunkflostrand 21:3 i Malmö. Gemensamma ytor finns på platsen i form av en stadsdelspark samt en fickpark. Stadsdelsparken har bestämmelsen Park i detaljplanen, medan fickparken har markerats med prickmark samt får enligt planbestämmelserna inte användas till parkering och är avsedd för plantering och lekplats.<sup>72</sup> Med detta som grund görs bedömningen att de illustrerade gemensamma ytorna i illustrationsplanen är säkerställda och därmed utgör ett tydliggörande av detaljplanens bestämmelser.



Illustrationsplanen Bunkflostrand 21:3, Malmö stad uppfyller granskningsvariabeln för privata ytor.<sup>72</sup>

### Förståelse

Förståelse inkluderar de granskningsvariabler som rör illustrationsplanens läsbarhet, både i sig samt i förhållande till detaljplanen. Detta inkluderar närvaron av skalstock, om det framgår att illustrationsplanen är ett förslag, illustrerande av områdesgräns samt planens detaljeringsgrad.

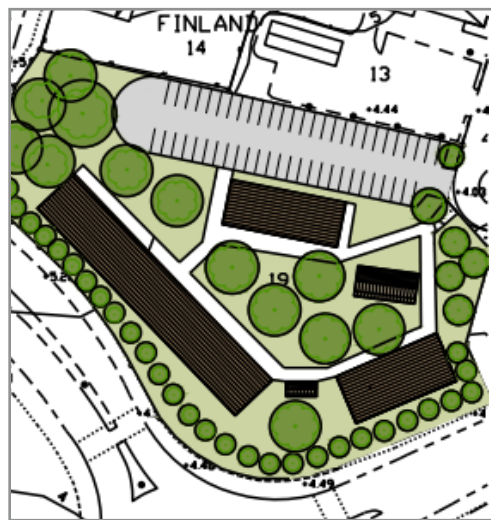


## 5. RESULTAT

När det gäller förståelsen av planerna är kvaliteten ganska varierande, där samtliga bedömningar, *exklusive ej tillämpbar*, är mer eller mindre representerade. Även om en stor andel anses uppfylla granskningsvariablerna, visas ändå en tydlig bristfällighet vad gäller planernas tolkningsbarhet. Resultatet från flera av granskningsvariablerna är intressanta, då allra främst om det *framgår att illustrationsplanen är ett förslag* samt om en *skalstock ingår* i planen. Av de granskade planerna är det i 54% av fallen otydligt alternativt framgår inte alls att illustrationsplanen endast visar en föreslagen utformning. Detta kan resultera i att planen blir missvisande för medborgaren då det inte tydligt framgår att illustrationsplanen inte är bindande. Vid undersökningen framgick det även att 82% av illustrationsplanerna saknade skalstock.

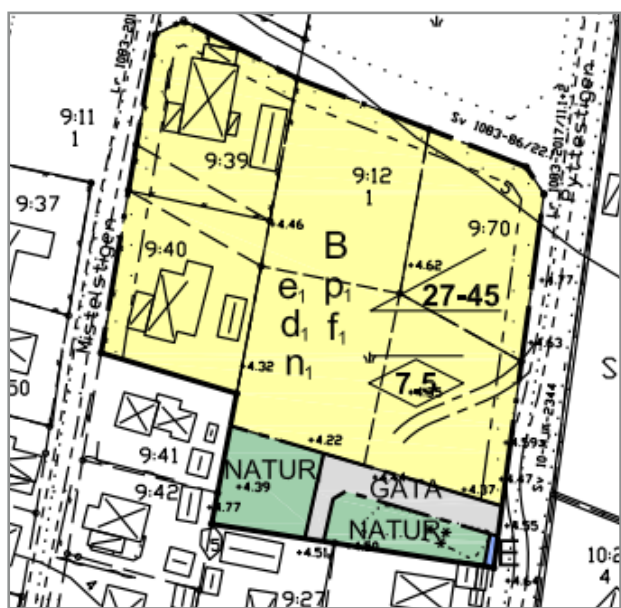
De få planer som hade skalstock presenterades alla på detaljplanekartan, vilket följaktligen leder till svårigheter att avgöra huruvida illustrationsplaner blir ett bindande dokument eller inte. I det fall där illustrationsplanen redovisades i både planbeskrivning och på detaljplanekartan saknades återigen skalstock i planbeskrivningen.

Som exempel lyfts en illustrationsplan tillhörande detaljplanen Finland 19, Sölvesborgs kommun.<sup>75</sup> Illustrationsplanen saknar skalstock, vilket gör det svårare för läsaren att exempelvis avgöra om maximal exploateringsgrad är uppnådd. Därmed försvårar bristen på skalstock medborgarens möjligheter att tolka planen.



Illustrationsplan, Finland 19, Sölvesborgs kommun<sup>75</sup> saknar skalstock vilket försvårar avläsning av maximal exploatering.

Ytterligare exempel, se nedan, visas Siretorp 9:12, 9:39, 9:40 och 9:70<sup>76</sup>:



Områdesgränsen för Illustrationsplanen och detaljplanen för Siretorp 9:12, 9:39, 9:40 och 9:70<sup>76</sup> skiljer sig åt, vilket i sin tur påverkar flera olika granskningsvariabler.

De olika granskningsvariablerna bedöms var för sig men kan i vissa fall påverka varandra och skapa kumulativa effekter, ovanstående fall är ett tydligt exempel på detta. Här skiljer sig illustrationsplanens områdesgräns tydligt från detaljplanens, där både befintlig bebyggelse samt delar av det nyplanerade området är exkluderat. Därmed har granskningsvariabeln angående områdesgränsen angetts som *större avvikelser*. På grund av denna gränsdragning har andra variabler påverkats, såsom grönstruktur, maximal exploatering och byggnaders placering, storlek och antal. Granskningsvariablerna bedöms i undersökningen separat, men kan påverka varandra och helhetsintrycket för planen.

## 5.1 Intervjuer

*För att förstå de resultat som undersökningen visar kompletteras studien med intervjuer. Undersökningen och intervjuerna genomfördes parallellt, frågorna har därför i varierande grad påverkats av det resultat som undersökningen visat samt i ett fall kompletterats per mail i efterhand. Följande avsnitt presenterar referat från intervjuerna med viktiga ställningstaganden. Bilaga finns med frågorna som ställdes.*

### *Intervju 1: Planchef, kommun Öst*

Intervjupersonen arbetar som planchef i kommun och har som uppgift att upprätta planer enligt Plan- och bygglagen.

#### **Tydlighetskravets påverkan**

Planchefens uppfattning av tydlighetskravet är att detaljplanen ska reglera det som behövs för att man ska förstå dess syfte och det som är viktigt. PBL har genomgående kvalitativa värdeord i lagtexten och tolkning av dessa samt avvägningar mellan dem är en del av det dagliga arbetet kring mark- och miljöfrågor. Detta är positivt eftersom PBL därmed lämnar utrymme för att planeraren ska kunna värdesätta och förhålla sig till den unika miljö detaljplanen berör.

Tydlighetskravet i sig är inget kommunen har arbetat med explicit men det påverkar ändå det dagliga arbetet, allra främst vid flexibla planer då dess konsekvenser kan vara svåra att kommunicera ut på ett tydligt sätt. På så sätt kan flexibla och tydliga planer delvis stå i konflikt med varandra, då den flexibla planen är svårare att tolka.

Planchefen anser att man måste ha med illustrationer eftersom att det för medborgaren är svårt att till fullo förstå en detaljplan. Därför behöver man illustrera syftet med planen för att alla ska kunna delta i medborgardialoger, det är dock svårt att visa alla bestämmelsers konsekvenser i illustrationer. I regel har kommunen någon form av illustrationsmaterial med i planbeskrivningen, oftast även en illustrationsplan. Detta undantas dock i de fall där planen berör verksamhetsområden eller stora arealer på landsbygd. Det finns ingen strategi kring illustrationer, utan det upplevs främst vara ett hjälpmedel i att förtydliga planens syfte och detaljplanens bestämmelser. Anses illustrationernas gestaltning vara av extra stor vikt placeras de i detaljplanedokumentet med intentionen att bygglovshandläggaren vid

85 Sölvesborgs kommun. *Planbeskrivning, Detaljplan för Finland 19, Sölvesborgs kommun.*

86 Sölvesborgs kommun. *Planbeskrivning, Detaljplan för Siretorp 9:12, 9:39, 9:40 och 9:70, Sandviken, Sölvesborgs kommun.*

bygglovsprövning ska uppmärksamma illustrationen och därmed kommunens önskade utformning. Huruvida illustrationerna blir bindande eller ej om de placeras på plankartan kan inte planchefen svara på, utan hänvisar frågan vidare till bygglovshandläggare.

### **Exploatörer och gestaltningsprogram**

I framtagande av ny detaljplan skräddarsys den ofta mot en tänkt exploatör och man kan därmed låsa de kvalitéer som anses ha extra stor vikt för det projektet. Kommunens regleringar skyddar dock området från att helt frångå planens syfte om exploatören inte genomför det tänkta projektet. Detta då är inte helt ovanligt att den tänkte exploatören i slutändan inte blir den som bygger på platsen.

I kommunen arbetar man för starkare kopplingar mellan bygglovsskedet och planskedet för att gestaltningsförslag som tagits fram under planskedet ska knytas till bygglovsprocessen. I gestaltningsprogram kan olika detaljer regleras och sedan kan exploateringsavtal mellan kommunen och exploatören ingås för att säkra tänkt gestaltning utan att reglera detaljplanekartan mer än nödvändigt. Idag prövas dock bygglovets enbart mot detaljplanen och den detaljrikedom ett gestaltningsprogram kan innefatta är inte lagligt att styra direkt i detaljplan. Gestaltningsprogrammet är ett avtal som kan förhandlas och som knyts mellan parter till skillnad från detaljplanen som blir juridiskt bindande och som inte kan förändras eller tas till förhandling i samma utsträckning. Gestaltningsprogram används i de fall där kommunen äger marken.

### ***Interöju 2: Planarkitekt från Boverket***

Planarkitekten från Boverket arbetar med frågor rörande PBL och digitalisering av detaljplaner.

### **Tydlighetskravets påverkan**

Boverkets definition av tydlighetskravet utgörs av 4 kap 32 § PBL och påverkar vad som regleras i detaljplan samt hur formuleringarna av bestämmelserna bör vara. Det är regleringarna som behöver vara tydliga och förståeliga. En tydlig bestämmelse ska vara tydlig för alla som ska tolka planen; bygglovshandläggaren, lantmätaren, sakägare etc. PBL är ett flexibelt system som ger kommunen stort utrymme att på egen hand besluta om bestämmelser, däremot är bestämmelser kring hur platsen ska upplevas svåra att få tydliga eftersom det är subjektivt beroende på vem som upplever platsen, planarkitekten avråder därför från sådana bestämmelser.

I vilken grad en detaljplan ska regleras är inget val utan styrs av PBL som omnämner att planer inte får regleras varken mer eller mindre än vad förutsättningarna kräver. Planarkitekten anser att kommuner ibland överreglerar genom egenskapsbestämmelser kring arkitektoniska värden som frångår det nödvändiga.

### **Boverkets syn på illustrationsmaterial**

Eventuella illustrationer kan vara vad som helst och ämnar enbart vara ett stöd för att förtydliga det som reglerats. Boverket har ingen vägledning kring illustrationer idag

men kommer i en framtida vägledning kring planbeskrivning delvis uppmärksamma illustrationer, främst utifrån lagstiftningens perspektiv om hur det är tänkt.

Planarkitekten är emot illustrationsplaner eftersom de är väldigt definitiva, och anser att de ger en felaktig bild av det som reglerats och att planarkitekter inte bör visa fler detaljer än vad plankartan styr. Vidare anser planarkitekten att högskolor idag framställer illustrationsplaner som en självklar del av en detaljplanehandling och att dess påverkan problematiseras i väldigt låg grad. Vikt bör istället läggas vid mindre illustrationer såsom skisser, bullerutredningar och höjdstudier för att illustrera det som skyddas istället för det som tillåts. Flexibla planer kräver, enligt planarkitekten, ingen illustrationsplan eftersom man inte kan visa en helomfattande bild av alla eventuella utfall. I fall där illustrationsplaner används vid flexibla planer eller i projektstyrda planer skapas förväntningar på något som inte säkert kommer att bli. Andra former av illustrationsmaterial kan skapa en bredare förståelse utan att lura medborgaren.

### *Interju 3: Planarkitekt 1 och 2, kommun Väst*

Två planarkitekter som arbetar i samma kommun intervjuades i grupp. Deras främsta arbetsuppgift är att upprätta planer enligt Plan- och bygglagen.

#### **Illustrationsplaner**

I kommunen som de två planarkitekterna arbetar är illustrationsplanens utseende en aktuell fråga som de aktivt arbetar med i dagsläget. Diskussioner förs kring hur illustrationsplaner bör utformas för att medborgaren lättare ska förstå detaljplanen och samtidigt förstå att illustrationerna endast är förslag. Deras upplevelse är att om illustrationsplanen visas upp i samma skala som detaljplanen så tolkas den som mer definitiv av medborgarna, däremot är det samtidigt lättare att förstå maximal byggrätt och skalor på det som ritats.

I dagsläget används illustrationsplaner vid framtagandet av de flesta detaljplaner, med undantag för mindre planer där byggrätten inte förändras. Illustrationsplaner läggs i planbeskrivningen med samma utsnitt som i detaljplanen men i en annan skala, detta för att kartan ska upplevas mindre formell. Planarkitekt 2 anser att det är viktigast att förmedla att illustrationsplaner endast är ett förslag vid flexibla planer, eftersom illustrationsplanen med sin mer detaljerade utformning annars riskerar att bli missvisande.

Lagen lämnar stora friheter till hur illustrationer kan utföras vilket både Planarkitekt 1 och 2 anser är till nytta. Detaljplanens utformning regleras relativt hårt och framförallt nu, i och med digitaliseringen, är det positivt att visualiseringar tillåts utformas på ett flexibelt sätt. Det viktigaste att förmedla via illustrationer är exploateringsgrad och höjd, både genom fotavtryck och höjd. Båda planarkitekterna använder själva illustrationeplaner när de ska sätta sig in i en ny detaljplan och snabbt förstå syftet samt planbestämmelserna. I och med detaljplaners digitalisering, tror planarkitekterna att illustrationsmaterialet kommer få större vikt för att handlingarna ska bli begripliga. Detta eftersom att digitaliseringen skapar en mindre intuitiv läsning på grund av att symboler tas bort och ersätts med siffror och koder.

Illustrationer kan göras på fler olika sätt men det är svårt att hitta en accepterad balans i detaljeringsgrad. Planarkitekt 2 berättar att de fått kritik både när de använt sig av en hög men även av en låg detaljeringsgrad. Både fall där de presenterat höjdstudier med eller utan gestaltad fasad har kritiserats av samhällsbyggnadsnämnden. Det hade därför varit önskvärt med mer riktlinjer kring hur man skulle kunna arbeta med illustrationer för att uppfylla tydlighetskravet.

### ***Interju 4: Tekniskt råd, tingsrätten***

Intervjupersonen arbetar som tekniskt råd inom tingsrätten och medverkar där i beredning av mark- och miljömål samt dömer tillsammans med en juristdomare.

### **Tydlighetskravets påverkan**

Enligt representanten för det tekniska rådet bidrar tydlighetskravet till att skärpa kravet på att planhandlingarna ska vara begripliga. Dels innebär tydlighetskravet att detaljplanehandlingar och kartbild ska vara begripliga och grafiskt tydliga samt att det uttryckligt ska formuleras vad som är bestämmelser och vad som är illustrationer. Dels handlar det om att vara formellt och juridiskt tydlig när det gäller bestämmelsens formulering, syfte och laglighet. Tydlighetskravet fäster därmed fokus på utformande av planen och dess konsekvenser jämte den byggda miljön. PBL är en ramlag och dess kvalitativa värdeord lämnas till kommunerna och domstolarna att bedöma på egen hand. Anledningen till att PBL innefattar odefinierade värdeord grundar sig på hur branschen såg ut under 1980-talet samt den öppna politiska process som rådde. Det fanns vid tillfället en stark byggnorm och vedertagna uppfattningar om vad som menades med exempelvis "god bebyggd miljö", vilket gjorde att ytterligare definitioner inte ansågs nödvändiga. Innan PBL 1987, var planeringsvärlden relativt sluten och toppstyrd, med PBLs intåg infördes medborgardeltagande och öppenhet kring stadsplanering. Samråd- och granskningsprocesser är viktiga eftersom att det ger medborgaren möjlighet att hitta fel och brister i planerna och bidrar till en bredare diskussion.

Gällande avvägningar mellan flexibla eller reglerade planer är det kommunen som beslutar kring. Representanten för det tekniska rådet anser att tjänstemän generellt sett är medvetna om tydlighetskravets innebörd men anför att om vägledning från Boverket skulle komma att tas fram bör det utgå från saker som ofta blir otydliga snarare än det kvalitativa begreppet tydlighet i sig. Det tekniska rådet lyfter att tolkning av kvalitativa aspekter skulle kunna diskuteras i högre utsträckning inom skolväsendet för att skapa en större samstämmighet inom kåren och problematisera begreppen.

Enligt tydlighetskravet bör illustrationsmaterial användas om nödvändigt för att förtydliga planbestämmelser och det tekniska rådet framhåller att det är en fullt legitim verksamhet från kommunens sida att göra illustrationer. Det handlar både om att visa vad man håller på med samtidigt som att det finns ett intresse från kommunen att sälja in det projekt man förhoppningsvis tror på själv. Däremot är det viktigt att kommunen skiljer på illustrationer och det som är juridiskt bindande för att inte riskera otydligheter eftersom illustrationer

inte är bindande. Representanten för det tekniska rådet poängterar dock att det finns risker med att illustrera på ett sätt som kan ge motstridiga tolkningar, även om illustrationerna saknar juridisk makt. Illustrationer placerade på plankartan kan exempelvis upplevas innebära något bindande och därmed påverka tolkningen av bestämmelserna, vilket leder till generella otydligheter. Trots att utgångspunkten är att illustrationer inte har juridisk betydelse finns det domar från MÖD som visar på att illustrationer med risk att lura sakägare eller skapa dubbeltydiga planbestämmelser, kan få juridisk betydelse så planen hävs eller övertolkas och slutligen står sig juridiskt.

### **Domstolarnas roll i förhållande till tydlighetskravet**

Sveriges domstolar prövar i denna kontext inte resultatet, utan det är processen som överprövas och kontrollerar att myndigheterna håller sig inom ramarna. Domstolarnas roll är därmed endast att granska om kommunen hållit sig inom sitt ansvarsområde i deras bedömning av lämplig användning av mark- och vattenanvändningen. Det tekniska rådet poängterar att domstolarna inte fastställer planen och därmed inte är primär instans för att bedöma om kommunen uppfyller PBLs kvalitativa värdeord.

Däremot är kvalitativa aspekter fortfarande av vikt och illustrationsplaner har en viss betydelse trots att de saknar juridisk makt. Planbestämmelserna är de främsta avgörande faktorerna vid domslut men illustrationsmaterial ses som en fördjupande kunskap även om det inte är bindande. Miljööverdomstolens (MÖD) tidigare domar och rättspraxis har stor betydelse vid domslut kring kvalitativa aspekter och det tekniska rådet framhåller att MÖD är relativt konsistenta i bedömningar även i subjektiva frågor.

Domstolar är inte berättigade att vidga fall på grund av neutralitet, utan endast anförda klaganden får överklagas. Det betyder att det tekniska rådet vid upptäckande av felaktigheter i illustrationsmaterial som frångår överklagan inte får uppmärksamma detta i domstol. Upptäcks fel kring exempelvis översvämning eller maximal byggrätt får detta inte lyftas av det tekniska rådet om inte felen tidigare överklagats av sakägare.

Ur ett medborgarperspektiv får den avgränsade prövningen konsekvenser i och med att en planbestämmelse som vunnit laga kraft i samband med sin plan gäller oavsett om den är laglig eller ej. Det ger kommuner utrymme att utöva makt och tillföra reglemente kring aspekter som frångår det konventionella. Medborgaren utgår oftast från att bestämmelserna stämmer, de anser möjligtvis att konsekvenserna blir olämpliga men klagat sällan på bestämmelsen i sig. Det tekniska rådet anser att det borde finnas en paragraf i PBL som tillåter korrigerande av direkta fel eller olämpliga bestämmelser, detta för att hindra alltför egendomliga bestämmelser från att vinna laga kraft. Tydlighetskravet är dock i detta fall inte helt oviktigt eftersom att det faktiskt, i viss mån, begränsar kommunens handlingsutrymme.

Avslutningsvis frågade vi det tekniska rådet om tips på vidare forskning kring ämnet, men hen kunde inte rekommendera något och poängterade att det generellt finns en kunskapslucka kring ämnet vilket hen ser som problematiskt.

.....

# METODDISKUSSION

## KAPITEL 6

.....

Valet av kvalitativ innehållsanalys som metod för undersökningen baseras på studiens frågeställning och syfte, som bland annat ämnar svara på i vilken utsträckning som illustrationsplaner uppfyller sitt syfte utifrån tydlighetskravet i PBL. För att svara på frågan krävs ett mätbart och jämförbart resultat. Studiens fokus på ett generellt resultat påverkade antalet fall och graden av systematik. Urvalet föll på ett medelstort antal planer från kommuner av olika storlek, ett antal som uppskattningsvis är tillräckligt många för att dra mer generella slutsatser. På grund av studiens tidsbegränsning limiterades antalet planer då samtliga skulle hinna jämföras i tabeller och ställas mot varandra genom innehållsanalysens kategoriseringsmetodik. Stickproven är utvalda för att vara representativa för fenomenet nationellt, men kan innefatta urvalsfel eftersom samtliga fall är från södra Sverige i relativt närliggande regioner. Vid val av andra stickprov skulle resultatet troligtvis förändras, det finns dock inget som tyder på att stickproven har tendenser till att vara bättre eller sämre än planer från andra regioner. Stickproven utgörs av detaljplaner som antagits under tidsperioden 2020-01-01 till 2021-04-12. Tidsspannet genererar ett resultat med en aktuell bild av giltiga illustrationsplaner.

Undersökningen hade kunnat genomföras med ett färre antal planer, i syfte att redogöra för varje enskild bedömning. Detta hade dock inte skapat lika generella svar eftersom bedömningen fortfarande hade varit subjektiv och därför kunnat tolkas olika. Vid användning av ett större antal planer skulle resultaten kunnat bli än mer generella och felmarginalen på varje enskild bedömning skulle minska.

Felkällor inom studien är den mänskliga faktorn, under framtagande av empirin samt under granskning kan materialet ha tolkats felaktigt. De granskningsvariabler som används vid undersökningen är ett urval av de faktorer som kan vara intressanta att undersöka i detta sammanhang, dessa kan innehålla brister på grund av otydlighet vid definiering av variabler vilket kan ha en negativ inverkan på studiens reliabilitet. En mer specifik definiering av varje granskningsvariabel skulle kunnat skapa en högre reliabilitet, däremot skulle en specificering troligtvis även öka andelen ej tillämpbara planer om de inte passar i variabelns definition.

Därutöver kan studien innehålla datainsamlingsfel på grund av icke funnen detaljplan eller illustrationsmaterial. Det kan också förekomma fel vid bearbetning av uppgifterna i tolkningsschemat. Vid sammanställning av materialet kan fel datum eller siffror registrerats, vår gemensamma granskning av samtliga handlingar minskar dock risken för systematiska fel.

Ytterligare en felkälla som kan ha uppkommit under bedömningen är att illustrationsplanens detaljnivå inte säkerställts i detaljplanen men att sidoliggande avtal kring gestaltning kan föreligga i dess ställe. Vid intervjuer har det framgått att man i vissa fall skrivit avtal med en exploatör där denne har bundit sig till att exempelvis följa ett gestaltungsprogram. I sådana fall kan detaljnivån ändå ha säkerställts och

illustrationsplanen blir därmed inte missvisande. Avtal mellan kommun och exploatör är ett alternativt sätt att styra utformning, med en högre detaljnivå än vad som är möjligt i en detaljplan.

Efter undersökningen har ett antal potentiella granskningsvariabler uppmärksammats som i efterhand skulle varit ett intressant komplement till studiens resultat. Genom att tillföra dessa i tolkningsschemat hade granskningens kvalitet kunnat höjas ytterligare. Dessa presenteras i diskussionen.

Undersökningens resultat kompletterades av semistrukturerade intervjuer. Intervjuerna har bidragit med konkreta svar och varierande synsätt på illustrationsplaner, något som använts i studiens diskussion och slutsats. Därutöver har intervjupersonerna lyft en diskussion kring hur lämpligt verktyg illustrationsplaner är i en detaljplaneprocess samt vilka motiv som anges för användning av illustrationsplaner. Studiens undersökning kan inte på egen hand svara på dessa frågor och därför ansågs intervjuer som ett lämpligt komplement.

På grund av arbetets tidsram begränsades antalet intervjuer till fem intervjupersoner. Personerna har olika bakgrund vilket bidrar till bredd i arbetet. De kommuner som inkluderats har inte varit samma kommuner som undersökts i studien, detta för att skapa en öppen dialog, utan förutfattade meningar baserat på studiens resultat vid frågeställning samt för att intervjupersonerna inte skulle hamna i försvarsställning i relation till planerna.

Resultatet av intervjuerna hade kunnat påverkas av ett annat val av expertområden, exempelvis en bygglovshandläggare eller arkitekt, eftersom andra aspekter då skulle kunnat lyfts. Om studien skulle genomföras i större skala kan fler intervjuer vara en tillgång vid diskussionen.

### 6.1 Validitet och reliabilitet

I arbetet med att granska metodvalet och dess genomförande kan man tala om validitets- och reliabilitetsbegreppen. Dessa är positivistiska termer som bedömer i vilken utsträckning som den analys som genomförts och de metoder som använts verkligen undersöker det som ska undersökas, samt hur tillförlitliga och konsistenta resultat som skulle uppvisas vid upprepning av undersökningen.<sup>87 88</sup>

Validitet är måttet på hur väl studiens fokus uppfylls genom undersökningen och kan likställas med den röda tråden i materialet. Ett otydligt resultat kan innebära att analytikern frångår syftet och därmed inte får en lika hög validitet. Andra begrepp som används i samband med validitet är rigorositet, trovärdighet och tillförlitlighet. Här fokuserar begreppen kring hur noggrant och systematiskt man gått tillväga vid genomförandet av datainsamlingen och analysen.<sup>89</sup>

---

87 Lyon. *Forskningsinterojun*, 23.

88 Fejes. *Handbok i kvalitativ analys*, 258.

89 *ibid.*, 258.

## 6. METODDISKUSSION

Dessa begreppen leder även in på reliabilitet som handlar om hur hög samstämmighet olika dataanalytiker kan förvänta sig. Låg reliabilitet kan vara en indikation på att materialet bör kategoriseras mer eller att bedömningarna behöver tydliggöras för att generera mer konsistenta resultat.<sup>90</sup>

Metodtestet påvisade att det fanns skillnader i hur bedömningarna kan falla ut och därmed att det fanns en viss ostämmighet och tolkningsbarhet. För att tydligare kunna påvisa observatören som felkälla och för att kunna dra säkrare slutsatser hade det behövts fler observatörer som individuellt lämnar bedömningar kring alla enheter. Troligtvis skulle den individuella bedömningen kunna skilja sig åt mellan observatörer i enskilda fall men den generella bilden och de sammanslagna resultaten som påvisats förmodas bli liknande.

---

90 Lyon. *Forskningsinterjun*, 23.

.....

# DISKUSSION OCH SLUTSATS

## KAPITEL 7

.....

Baserat på de krav lagen ställer samt flexibiliteten i utförande den skapar, är tydlighetskravet en grundpelare i hur undersökningen byggs upp och vad resultaten bör svara mot. Kapitlet kommer med ett kritiskt förhållningssätt vidare granska tydlighetskravet och studiens frågeställningar utifrån dess breda omfattning och konsekvenser. Resultaten från undersökningen och intervjuerna har berört flera aspekter och ämnen, det hade därför varit ett alltför omfattande arbete att beröra samtliga av dessa i analysen. De aspekter som tas upp nedan är sådana som tydligt bidrar till att uppnå studiens syfte alternativt frågor som lyfts vid intervjuerna som anses bidra till en nyansering av studien.

De flesta av de aspekter som benämns under diskussionen berör illustrationsplanens utformning. Där lyfts frågor om detaljeringsgrad, placering av illustrationsplan, flexibla planer och utformning. Dessa kan ha stor inverkan på hur tydlig illustrationsplanen är och därmed medborgarens förmåga att tolka planen. Följande kapitel analyserar hur dessa aspekter kan behandlas samt diskuterar tydlighetskravets definition, maximal exploateringsgrad, privata ytor och grönstruktur. Samtliga ses som viktiga i arbetet att skapa illustrationsplaner som uppnår PBLs tydlighetskrav.

### **7. Tydlighetsparagrafer**

Tydlighetskravet har viss skild innebörd för olika yrkesverksamma personer samt saknar tydlig definition i lagpropositionen. Vilka paragrafer som inkluderas i tydlighetskravet är inte fastställt sedan tidigare och begreppet tydlighet är lämnat odefinierat. Under intervjuerna framhålls delade åsikter i ämnet, bland annat anser planarkitekten från Boverket att tydlighetskravet endast inkluderar 4 kap 32 §, härrörande detaljplanekartan samt planbestämmelser. Detta skiljer sig från denna studie som även inkluderar 4 kap 33 § i tydlighetskravet för att omfatta planbeskrivningen med tillhörande illustrationsmaterial. De kommuner som medverkat har delat den senare uppfattningen om att kravet på tydlighet även innefattar planbeskrivningen och dess illustrationer, detta eftersom de i sig är ett förtydligande av detaljplanens bestämmelser.

Anledningen till att Boverkets planarkitekt endast benämner detaljplanen som det dokument som ingår i tydlighetskravet är att det vidare framgår av lagens förarbete att; desto tydligare planen blir, desto lättare blir det för medborgare att uppfatta planens konsekvenser. Det är därför främst regleringarna som behöver vara tydliga och förståeliga då det endast är dessa som är juridiskt bindande.

Å ena sidan finns en stark poäng med detta, planen bör utformas tillräckligt tydligt för att alla som behöver använda planen ska förstå. Å andra sidan, kan planbeskrivningen också förtydliga planbestämmelser och behöver därmed vara tydlig för medborgaren. Vid användning av tydlighetskravet i yrkes- eller forskningssammanhang är det av betydelse att

tydligt definiera vad som menas i det specifika sammanhanget, för att undvika eventuella missförstånd.

Därutöver lyfte flera intervjupersoner svårigheterna med att ytterligare precisera begreppet tydlighet i lagen, eftersom en mer exakt definition riskerar att bli alltför precis och inte kunna appliceras på samtliga fall. Den öppna formuleringen skapar en vid tolkningsbarhet och möjliggör för kommunerna att anpassa det illustrerade materialet från fall till fall. Däremot kan kvalitativa begrepp resultera i ett högt tjänstemannaansvar där planeraren ständigt behöver värdera och tolka PBL.

### 7.1 Illustrationsplanens betydelse

Enligt semiotiken kan en bild, i det här fallet en plan, förmedla ett budskap på ett tydligare sätt genom att använda sig av mer vedertagna symboler eller färger. Här avviker detaljplanens utformning tydligt, då färg och form inte baseras på konventionella tecken och därmed bryter mot vanliga konnotationer om vad bilden säger. Istället har man genom lagstiftning och riktlinjer satt upp ramar för hur detaljplanen ska utformas för att förmedla ett visst budskap. Detta gör detaljplaner enhetliga i sin utformning, samtidigt som de tydligt skiljer sig åt från hur exempelvis en byggnad eller parkering brukar illustreras i andra sammanhang.

Hur lättläst en detaljplan anses vara jämfört med en illustrationsplan skiljer sig åt mellan tjänstemän och medborgare, vilket utifrån teorin beror på att planerare och medborgare har olika konnotationer när de observerar en plan. Denotationerna på detaljplaner frångår allmänna uppfattningar om hur bostäder och verksamheter bör illustreras och de konnotationer som alstras av medborgare kan skapa felaktiga uppfattningar om vad planen säger. Planerare som grupp är väl insatta i hur detaljplaner utformas och uppfattar betydelsen av detaljplaners tecken i högre utsträckning än gemene man. Medborgarna förhåller sig däremot till en annan, mer allmän uppfattning där kopplingar till färger och tecken skiljer sig från planerarnas. Baserat på detta kan illustrationer ses som ett verktyg med förmågan att förhålla sig till medborgarnas vanliga denotationer och därmed öka tydligheten för vad detaljplanen visar.

Under intervjun med två kommunala planarkitekter, planarkitekt 1 och 2, framgick det att även insatta tjänstemän kan finna svårigheter att tolka vissa detaljplaner. Illustrationer utgjorde då ett viktigt komplement för att öka förståelsen för detaljplanens syfte. Detta tyder på att illustrationer är ett hjälpmedel som i vissa sammanhang är nödvändigt för att detaljplanens intentioner tydligt ska framgå, även för det klientelet som är insatta i ämnet. Ett exempel på detta är detaljplanens maximala byggrätt som, enligt planarkitekt 1, i vissa fall kan vara svår att tolka utan en tillhörande illustrationsplan, särskilt i de fall då den begränsas genom bruttoarea. Med detta som bakgrund ansåg de två planarkitekterna att illustrationsplan bör bifogas i de allra flesta fallen, med undantag för planer där byggrätten inte förändras. Denna syn delas av den intervjuade kommunala planchefen, som ansåg att illustrationsplaner bör upprättas i de allra flesta fall. Detta motiverades med att detaljplaner utan illustrationer ofta kan bli mycket svårtolkade för medborgaren.

Utifrån semiotikens grunder samt de intervjuade kommunernas resonemang, målas en mycket positiv bild av illustrationsplaners användning upp och utifrån frågeställningen verkar illustrationsplaner ha de rätta kvalitéerna för att förtydliga detaljplaner. Denna bild skiljer sig dock från Boverkets planarkitekts perspektiv, som tydligt ifrågasatte illustrationsplaner som verktyg för att förtydliga detaljplaner. Planarkitekten ansåg istället att illustrationsplanen ger medborgaren en felaktig bild av detaljplanens innebörd. Den högre detaljeringsgrad som illustrationsplanen har är dock mer i linje med medborgarens denotationer och kan därmed innebära en ökad förståelse. Planarkitekten anser däremot att detaljnivån i sig blir missvisande då detaljplanen sällan reglerar lika mycket som illustrationsplanen ger sken av. Istället bör enklare skisser, bullerutredningar eller mindre delillustrationer användas för att förtydliga specifika partier som planen avser skydda. Vidare uttrycker Boverkets planarkitekt att flexibla planer inte bör ackompanjeras med en illustrationsplan, eftersom den inte kan visa på den fulla variationen av utfall planen kan resultera i. Att istället upprätta fler än en illustration för att visa på alternativa lösningar skulle enligt planarkitekten kunna vara ett alternativ, men illustrationsplaner bör dock fortfarande undvikas. Istället kan de alternativa utformningarna uppvisas genom andra typer av illustrationer, exempelvis volymstudier. Detta alternativa arbetssätt som planarkitekten från Boverket förespråkar återfinns dock sällan hos de granskade kommunerna. Istället visar resultatet att de planer som saknar illustrationsplan i de flesta fall även saknar andra typer av illustrationer.

Därutöver är det viktigt att poängtera att budskapet som förmedlas genom de visuella gestaltningarna, oavsett form, aldrig kommer visa en allomfattande sanning av framtiden. Diskussion kan istället föras kring vems sanning som illustreras och hur det perspektivet framställs för medborgaren. Det har betydelse eftersom sändaren kan påverka hur mottagaren uppfattar bilden och vilka konsekvenser som kan utrönas, en faktor som påverkar den demokratiska delaktigheten.

Frågan kring hur en illustrationsplan kan framställas, grundas i att dagens bildkomposition saknar ramar och är fri att påverkas av planerarens underliggande subjektiva sociala och politiska värden. Det budskap illustrationen förmedlar blir en produkt av planerarens världsbild, vilket kan utesluta flera perspektiv och därmed förlora en mångdiversierad representation om planen inte förmedlar ett förståeligt budskap som gynnar medborgardeltagande. Utifrån de gestaltningsaspekter Boverkets planarkitekt lyft angående att detaljplanen i sig kan vara ett fullgott förklarande verktyg, kan detta stämma väl för den kategorin av medborgare med likvärdig utbildning och social status som planerarna men riskerar att tappa medborgardeltagande från andra sociala grupper.

### 7.2 Föreslagen gestaltning

En av de granskningsvariablerna som användes vid undersökningen är parametern om att *illustrationsplanen endast är ett förslag* på gestaltning och inte det definitiva utfallet, där endast 13 av 28 fall tydligt presenterade detta. Denna aspekt lyftes av planarkitekterna från kommun Väst som en viktig och svårförmedlad del av illustrationsarbetet.

## 7. DISKUSSION OCH SLUTSATS

På vilken plats illustrationsplanerna bör presenteras rå det oenighet om bland intervjupersonerna. I undersökningen har det påträffats exempel på när illustrationsmaterial placerats på detaljplanekartan, ett arbetsätt även planchefen kan bekräfta att kommun Öst stundtals använder. Detta motiverades genom att de på så sätt ges en större tyngd i bygglovsskedet. Bygglovshandläggarna har sällan tid att läsa igenom hela planbeskrivningen och genom att placera illustrationerna i samma dokument som detaljplanen säkerställer planavdelningen att de tas i beaktning. Planchefen var medveten om att plankartan i sig brukar ses som juridiskt bindande och att det finns en osäkerhet vad placeringen skulle innebära rättsligt vid bygglovsprövning om exploatören skulle motsäga sig illustrationsutformningen. Planchefen såg dock ändå fördelar med arbetsättet eftersom det gynnade det praktiska arbetet inom kommunen.

Synen på illustrationer i detaljplanedokumentet som en fullgod arbetsmetod delades dock inte av representanten för Växjö mark- och miljödomstols tekniska råd. Representanten poängterar att illustrationer och den juridiskt bindande detaljplanen bör skiljas åt för att säkerställa planens tydlighet. Illustrationsmaterial på plankartan hindrar inte exploatören från att frångå idén, utan riskerar snarare att lura medborgaren eller leda till dubbeltydiga planbestämmelser, vilket i domstol kan innebära att planen hävs. Dessa två vitt skilda åskådningar på var illustrationer bör placeras tyder på att det finns ett behov av tydligare riktlinjer från Boverket.

Ett exempel på en plan där illustrationsplanen inkluderats i detaljplanedokumentet är detaljplanen för Hanö 1:76, Hanö i Sölvesborg kommun <sup>91</sup>:



*Ett exempel på en plan där illustrationsplanen inkluderats på detaljplanekartan är detaljplanen för Hanö 1:76, Hanö i Sölvesborg kommun.<sup>91</sup>*

91 Sölvesborg kommun. Antagande plankarta, Detaljplan för Hanö 1:76, Hanö, Sölvesborg kommun.

Enligt PBL får endast illustrationer användas med syfte att förtydliga detaljplanen och får därmed inte användas som ett styrande verktyg. Detta är, enligt vår tolkning, motstridigt med tillvägagångssättet i kommun Öst, då de inte bara använder illustrationer för att förtydliga detaljplanen utan även förtydliga deras idéer kring utformning. Utöver detta beskrivs användandet av illustrationer först i paragrafen om planbeskrivningen, vilket kan tolkas som att illustrationer bör placeras just i planbeskrivningen. Man kan dock även tolka det som att man faktiskt inte definierat om man får ha illustrationer i detaljplanen eller ej och hur de i så fall bör användas. Det är därför svårt att avgöra hur lagstiftningen egentligen bör tolkas i detta avseende.

I kommun Väst har man tidigare haft illustrationsplanen i ett separat dokument i samma skala och utsnitt som detaljplanen. Detta har, till skillnad från att presentera illustrationer i planbeskrivningen, upplevts som en mer formell utformning för medborgaren och illustrationsplanen har associerats med samma juridiska tyngd som detaljplanen. Därför ändrades rutinerna för att istället placera illustrationsplanen i planbeskrivningen, med samma utsnitt men med annan skala än detaljplanen. Den strategin upplevdes mindre formell och vi kan dra slutsatsen att placering av illustrationer har betydelse för hur juridiskt bindande medborgaren upplever att materialet är. Det vittnar om att placering av illustrationsmaterial i samma dokument som detaljplanekartan skulle kunna skapa en ytterst formell upplevelse till den grad att medborgarens konnotation blir att illustrationsmaterialet är juridiskt bindande. Baserat på dessa antaganden bör illustrationsplanen inte bifogas i detaljplanedokumentet för att bibehålla tydligheten för medborgaren. Om den istället ska placeras i ett separat dokument eller i planbeskrivningen kommer vi inte ta ställning till då vi inte har tillräcklig data för att stärka ett sådant uttalande.

Baserat på den diskussion som förts ovan om illustrationsplanens placering har vi konstaterat att det hade varit av intresse att inkludera en granskningsvariabel som undersökte vilket format illustrationsplanen presenterades, alltså om den bifogats i ett enskilt dokument, i planbeskrivningen eller direkt i detaljplanedokumentet. Detta beror på att vi i vissa fall anser att placeringen kan påverka hur medborgaren uppfattar planen och därmed om den uppnår tydlighetskravet eller ej.

### 7.3 Förståelse

Undersökningens kategori *förståelse* kretsar kring hur lättläst illustrationsplanen är för användaren och påverkas i hög grad av illustrationens detaljnivå. Majoriteten av alla planer visade på en eller flera brister inom kategorin, vilket potentiellt skulle kunna minska medborgarnas reella inflytande i planprocessen på grund av bristande förståelse för detaljplanen och dess konsekvenser.

Detaljeringsgrad och färg används i illustrationer för att förmedla budskap genom symbolik och påverkar observatörens uppfattning av bilder. Exempelvis används olika gröna nyanser för att illustrera tomt, naturmark eller park men grön associeras även med tillväxt, hälsa, hållbarhet och trivsamma miljöer. Dessa associationer grundas i västerländsk konventionell

## 7. DISKUSSION OCH SLUTSATS

---

symbolik och används i all form av visuell retorik idag. Det är viktigt att den planeraren som använder färg i illustrationer också är medveten om vilka värden som tillförs i bilden och att dessa ska spegla detaljplanens regleringsnivå för att fortsatt vara ett förtydligande.

En av kategorins granskningsvariabler är fallens *detaljeringsgrad*, där undersökningen pekar på vissa generella brister. En illustrationsplan med alltför hög detaljeringsgrad ger intryck av att detaljplanen reglerar och säkerställer fler aspekter än den faktiskt gör, medan en med låg detaljnivå istället kan sakna grundläggande delar.

Detaljeringsgraden som används i en illustrationsplan borde anpassas till den specifika detaljplanens regleringar. Boverkets planarkitekt anser, som tidigare nämnt, att illustrationsplaner inte bör användas alls och de illustrationer som tas fram ska inte visa mer än det som faktiskt styrs i planen. Detta innebär till exempel att 3D-modeller bör sakna all typ av gestaltning om denna inte styrs genom planbestämmelser. Istället ska modellen endast visa vita volymer för att inte bli missvisande för medborgaren. Vidare framförde Boverkets planarkitekt att vita 'boxar' tenderar att inte tillföra de värden och falska förhoppningar som kan komma från en vackert renderad fasad.

Detta tillvägagångssätt kan styrkas utifrån att den vita färgen representerar det okända och namnlösa inom kartografin, och på ett mer generellt plan symboliserar vitt renhet och ordning. Vita markörer på kartor kan därmed användas för att markera ut ospecificerade områden eller gestaltningar, såsom byggnader med obestämd utformning. Den vita färgen används också för att homogenisera illustrationen i syfte att visa den generella bilden samt för att minska distraktionen som kommer med mycket detaljer.

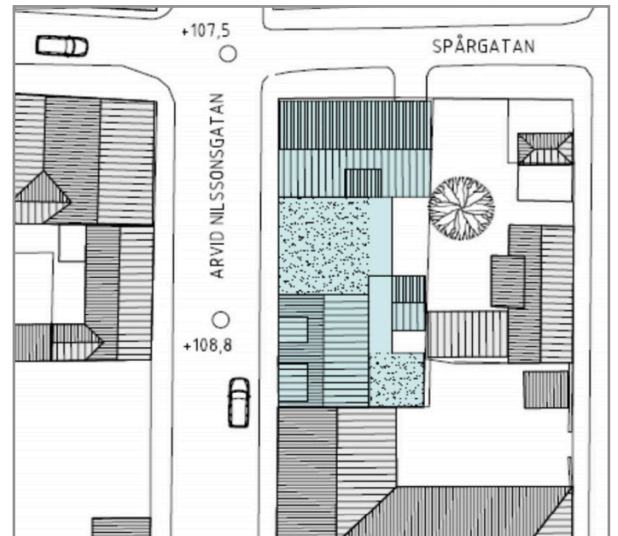
Denna lösning ifrågasätter dock planarkitekt 1 och 2 som vid användning av vita volymer, istället för arkitektens renderingar, mottagit kritik från samhällsbyggnadsnämnden för den låga detaljeringsgraden. Dock har kritik även uppkommit när illustrationer tilldelats en högre detaljeringsgrad, då nämnden istället ansett att de inte hade någon möjlighet att påverka utfallet. Denna kritik utgår från politikernas och inte medborgarens perspektiv, men tyder på att utformningen alltid är en balansgång, där samtliga aktörer sällan blir helt nöjda med resultatet.

Ett annat relativt vanligt förekommande fenomen är svårtydda illustrationer där färg och form inte följer vedertagna denotationer, vilket kan förhindras genom att illustrationen komplementeras med förstärkande markörer direkt på bilden. Motsvarande markörer inom skriftspråket är superlativ som användas för att uppmärksamma ett visst fenomen. Inom visuell kommunikation kan text, symboler, ikoner och siffror nyttjas på ett liknande sätt för att förstärka ett budskap. Exempelvis kan text användas för att belysa vilken byggnadstyp som illustreras, alternativt att en ikon för exempelvis tågperong eller badplats inkluderas i kartan för att visa på platsens användningsområde. I de fall då detta inte är tillräckligt kan en teckenförklaring bidra till ökat spelrum eftersom observatören inte själv behöver koda det som visas. Däremot bör superlativ så som de används i skrift undvikas, eftersom det är värdeskapande aspekter som är svåra att styra i en detaljplan. Begrepp som en

## 7. DISKUSSION OCH SLUTSATS

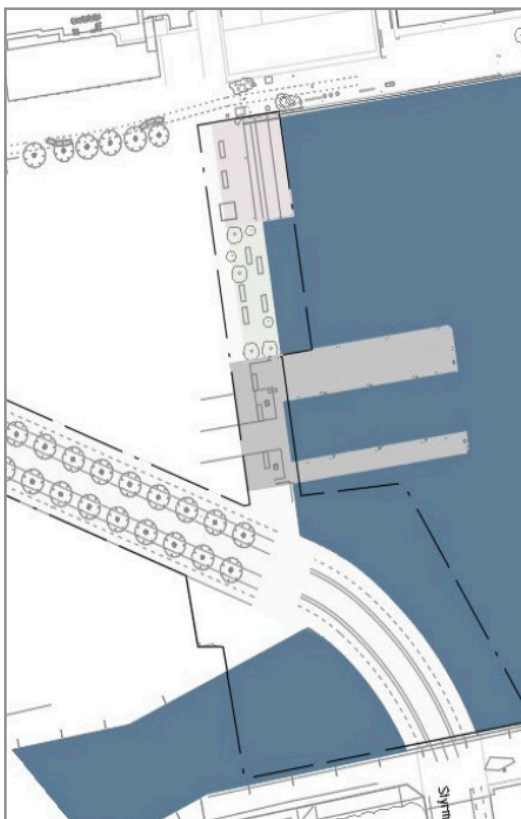
“inkluderande och vacker miljö” ska inte användas i eller vid en illustration eftersom det baseras på subjektiva uppfattningar och inte till fullo kan uppfyllas via en detaljplan.

Ett exempel på en illustrationsplan med en svårtolkad gestaltning är Lagerstråle 7<sup>82</sup>: I detta fall saknas förstärkande markörer som särskiljer olika delar av planen och hela planområdet har färgats blått, vilket går emot vedertagna färgassociationer om att blått illustrerar vattenområde. Det blåa, prickade området kan tolkas som tomtmark, hårdgjord yta, tak eller terrass och därmed skapa vitt skilda intryck för medborgaren.



Svårtläst illustrationsplan för Lagerstråle 7 i Karlskrona.<sup>82</sup>

En av granskningsvariablerna är framtagen för att lyfta förståelse grundas i semiotikens tankar om stereotypiska illustrationer. Här undersöks om planerare nyttjar olika sorters byggnaders karaktäristiska drag för att effektivt förmedla budskapet om *vilken sorts byggnad som är tänkt på platsen*. Generellt sett visar undersökningen att detta nyttjas i



Etapper ur illustrationsplan, Hamnen 21:138 och Hamnen 21:149, Malmö stad.<sup>83</sup>

hög utsträckning och att det är enkelt att läsa av vilken sorts byggnad som är ritad. Detta bekräftar att illustrationsplaner har stereotypiska uttryck som underlättar förståelsen. I många fall tilläts dock endast en typ av byggnader och då minskar betydelsen av förstärkande markörer eftersom det enkelt går att utläsa syftet med byggnaden i planbestämmelserna.

Till vänster visas illustrationsplanen tillhörande detaljplanen för Hamnen 21:138 och del av fastigheten Hamnen 21:149 i Malmö.<sup>83</sup> Området längs med vattnet har getts olika färgkoder, detta för att visa på projektets etapper. Färgkodningens betydelse framgår dock inte genom varken teckenförklaring eller i detaljplanens bestämmelser och behöver utläsas av planbeskrivningen. Risken finns att medborgare inte tar sig tiden att göra detta, vilket innebär att de illustrerade etapperna upplevs mer förvirrande än förtydligande för läsaren. Därför är det viktigt att all väsentlig information finns i direkt anslutning till planen.

92 Karlskrona kommun. Planbeskrivning, *Detaljplan för Lagerstråle 7, Trossö, Karlskrona kommun*.

93 Malmö Stad. Planbeskrivning, *Hamnen 21:138 och del av fastigheten Hamnen 21:149, Västra Hamnen, Malmö Stad*.

I efterhand hade teckenförklaring varit en intressant granskningsvariabel att inkludera i denna undersökning eftersom att det var ytterst sällsynt förekommande. Detta trots att 36% av planerna hade någon typ av avvikelser kring hur lättförståeliga de är vad gäller färg och illustration.

### 7.4 Flexibla planer

Vid mer flexibla planer behöver planeraren ta extra hänsyn till olika potentiella utfall vid utformningen av illustrationsplanen, exempelvis; hur byggnader kommer placeras, dess höjd, skuggor och hur stor andel av marken som kommer utgöras av hårdgjord yta. Vidare behöver kommunen göra noga avvägningar i hur projekt ska marknadsföras om det är en flexibel plan. Det kan exempelvis vara direkt olämpligt att uppvisa exploatörens detaljerade och renderade illustrationer, eftersom det inte säkerställs i detaljplanen att dessa idéer blir verklighet.

Boverkets planarkitekt anser att en illustrationsplan tillhörande en flexibel detaljplan inte bidrar med ökad tydlighet utan snarare det motsatta. De alternativa utformningarna blir alltför många och kan därför inte specificeras genom en illustrationsplan. Istället anser planarkitekten att illustrationsplanen bör uteslutas och att man istället ska lägga fokus på att detaljplanen med dess bestämmelser i sig är tydliga och lätta för medborgaren att förstå.

En av granskningsvariablerna tog hänsyn till flexibla planer genom att undersöka om det vid öppna byggnadsbestämmelser presenteras en variation av byggnader i illustrationsplanen, alternativt om variationen fanns representerad genom mer än en illustrationsplan, där flera möjliga lösningar illustreras. Även om illustrationsplaner, som planarkitekten från Boverket påstår, inte kan visa på alla utfall kan en variation ändå öka tydligheten för medborgaren då det framgår att platsens utformning ännu inte är fastslagen. Vår undersökning kunde endast påvisa ett fall där flera illustrationsplaner presenterades, denna plan visade upp flera möjliga utfall i planbeskrivningen, kallat "best case" och "worst case".<sup>94</sup> Här blir det tydligt för läsaren att planen tillåter en rad olika lösningar, både i form av placering och byggnadstyp. Eftersom det endast påträffades ett fall där detta förekom och vi anser att tydligheten ökade avsevärt, vill vi hävda att det finns förbättringspotential inom detta fält. I rättsfallet med målnummer 1314-95<sup>95</sup> fälldes detaljplanen på grund av att planbeskrivningen endast uppvisade ett möjligt utfall av två alternativ och därmed åsidosatt tydlighetskravet. Detta eftersom att det ansågs finnas en betydande risk att medborgaren inte uppfattar det andra möjliga utfallet och därmed mister sin chans att lämna synpunkter på förslaget.

### 7.5 Exploatering

Ytterligare en problematisk aspekt som uppkom under undersökningen, samt kan påvisas i tidigare rättsfall, är planer som inte illustrerar den *maximala exploateringen*. Det innebär att det finns möjlighet att bygga mer än vad illustrationsplanen visar, samt att

---

94 Karlskrona kommun. Planbeskrivning, *Detaljplan för Mo 3:1, Rödeby, Karlskrona kommun*. Dnr: MSN.2018.2937

95 Lagen.nu. RÅ 1996:88, dom 1996-11-18, Mål 1314-95.

medborgarna inte får full möjlighet att bedöma planens konsekvenser. Detta var en svår variabel att granska på grund av att endast 18% av planerna hade skalstock och saknade därmed verktyg för att förstå hur stor yta byggnaderna upptog. Undersökningen baseras därför oftast på en uppskattad maximal exploatering och även om det var relativt få illustrationsplaner som enligt vår uppskattning avviker från en maximal detaljeringsgrad, kan det bli ytterst problematiskt då liknande fall har upphävts i domstol. Därutöver är det problematiskt att en stor majoritet av planerna inte uppvisar skalstock och därmed fråntar medborgaren chansen att till fullo tillgodogöra sig illustrationen.

### 7.6 Privata ytor

Kategorin *privata ytor* var i häften av fallen *ej tillämpbar* och det blir därför svårt att dra säkra slutsatser utifrån denna. Däremot anses granskningsvariabeln nödvändig eftersom den från ett medborgarperspektiv påverkar den framtida nyttjaren av platsen. Säkerställs lekplatser, balkonger och uteplatser eller har detta illustrerats utan att inkluderas i detaljplanens planbestämmelserna? Svaret på den frågan är också en del av svaret på om illustrationsplanen är ett förtydligande av detaljplanen eller om den har en tendens att lova för mycket, och därmed avvika från tydlighetskravets syfte. De slutsatser vi kan dra är att 38% av de tillämpbara planerna hade med icke säkerställda illustrerade uteplatser, vilket på en lokal nivå kan skapa en felaktig bild av hur platsen kan komma att gestaltas och upplevas. För nuvarande och framtida boende på platsen kan det skapa missnöje och en känsla av att ha lurats.

### 7.7 Grönstruktur

Andelen grönstruktur som illustreras kan påverka helhetsintrycket av en plan och det förväntade utfallet. Det finns planbestämmelser som tydligt säkerställer grönstruktur, till exempel användningarna *natur* eller *park*. I många fall illustreras dock exempelvis gröna innergårdar eller gröna passager i området utan att de säkerställs i detaljplanen. I dessa fall preciseras den faktiska användningen inte på platsen och kan därmed lika gärna komma att utgöras av hårdgjorda ytor. Då planen har en mer flexibel karaktär krävs det att man noga överväger denna typ av illustrationer och ser över hur troligt det illustrerade utfallet är.

Bortsett från helhetsintrycket av planen i sig finns många andra viktiga aspekter att ha i åtanke när det kommer till andelen grönytor jämfört med hårdgjorda ytor. Grönytor har många positiva effekter på dess omgivning, exempelvis biologisk mångfald, minskad risk för översvämning och förbättrad fysisk och psykisk hälsa. Därmed påverkar grönstrukturen fler faktorer än vad många av de andra granskningsvariablerna vi undersökt gör och medborgarens förmåga att bedöma grönstrukturens omfattning kan vara av betydelse för hela områdets miljö. Då illustrationsplanen visar en alltför optimistisk bild av det framtida utfallet kan man gå miste om viktiga synpunkter vid samrådsskedet. De planer som granskades i denna studie ansågs i någon mån avvika från detaljplanens bestämmelser när det gällde grönstruktur i 32% av fallen. Detta påvisar en stor brist och något som måste ses över för att tydlighetskravet ska uppnås.

Utöver att undersöka om grönstrukturen säkerställs i planen, gjordes bedömningar

huruvida den illustrerade utformningen ansågs trovärdig. Ett exempel på detta är illustrationsplanen för Hörby 1:57 och del av Hörby 1:68 i Sölvesborgs kommun<sup>96</sup> där man valt att utforma illustrationsplanen på ett sätt som inte tillåter bilar att köra hela vägen fram till byggnaderna. Istället har man illustrerat något som liknar en stig fram till byggnaderna, detta trots att planen syftar till att möjliggöra bebyggelse av seniorboende. Planen illustrerar därmed grönytor större än vad som anses vara trovärdigt. Varje enskild kommun brukar även ha särskilda parkeringsnormer som ställer krav på när, hur många och på vilket avstånd olika typer av parkeringsplatser måste uppföras. Det är högst troligt att det genom dessa även ställs krav på att parkering för rörelsehindrade i direkt anslutning till byggnaderna samt att räddningstjänstens fordon ska kunna nå byggnaderna, vilket ytterligare understryker att planens illustrerade grönytor utgör en alltför stor del av planen.



Illustrationsplan, Hörby 1:57 och del av Hörby 1:68, Sölvesborgs kommun.<sup>85</sup>

### 7.8 Avslutning

Det konstaterades i uppsatsens inledande kapitel att det finns en kunskapslucka angående hur kommuner använder illustrationsmaterial i samband med detaljplanen. På grund av denna kunskapslucka har det varit relevant att studera vilka brister som är vanligt förekommande och om dessa brister bryter mot tydlighetskravet i PBL. Det har studerats utifrån studiens frågeställningar och nedan fortsätter analysen utifrån de frågorna.

- **I vilken utsträckning uppfyller illustrationsplaner sitt syfte utifrån Plan- och Bygglagens tydlighetskrav?**

Tydlighetskravet är väldigt oprecis i sin formulering för att skapa en fri och anpassningsbar reglering, något som inte ansågs vara ett problem enligt någon av våra intervjupersoner. Trots detta ser vi att många illustrationsplaners tydlighet brister mer eller mindre i realiteten, vilket riskerar att ha en negativ effekt på medborgarnas faktiska inflytande. En viktig aspekt att ta hänsyn till är att tydlighetskravet är framtaget till förmån för

<sup>96</sup> Sölvesborgs kommun. *Planbeskrivning, Detaljplan för Fastigheten Hörby 1:57 och del av Hörby 1:68*, Noger-sund, Sölvesborgs kommun.

medborgarnas förståelse. Utan någon typ av vägledning i frågan hamnar hela ansvaret att tolka tydlighetskravet och ta fram fullgoda illustrationsplaner på planeraren. Detta innebär att medborgare riskerar att inte få samma förutsättningar vid tolkning av planen samt vid lämnande av synpunkter och överklaganden. Den varierande kvaliteten kan därmed påverka planprocessen negativt ur ett demokratiskt perspektiv.

I de allra flesta fall uppfylls de olika granskningsvariablerna, vilket vi ser som positivt. Samtidigt är det endast ett fåtal planer där granskningsvariablerna anses uppnå *uppfylls*, alternativt *ej tillämpbar*, i samtliga fall. Trots att det samlade resultatet kan tolkas som att majoriteten av planerna är tillräckligt tydliga, ser vi att kumulativa effekter ändå gör att de enskilda planerna ofta blir bristfälliga. Exempelvis kan en plan som inte klassas som varken *större avvikelse* eller *saknas* i någon aspekt, istället ha *mindre avvikelser* i flera fall. Tillräckligt många mindre avvikelser kan tillsammans ge en mycket missvisande bild av ett framtida utfall och därmed inte uppfylla PBLs tydlighetskrav.

### □ Vad anges för motiv till användning av illustrationsplaner som ett förtydligande av detaljplaner?

Under studiens gång har det uppdragats tydliga meningsskiljaktigheter i frågan om varför illustrationsplaner anförs. Medan de intervjuade planarkitekterna 1 och 2 samt planchefen såg illustrationsplanen som ett viktigt verktyg för att förtydliga detaljplanen för medborgarna, ansåg istället planarkitekten från Boverket att illustrationsplaner bör undvikas. De motiv som främst anges vid användningen av illustrationsplan är att detaljplanen kan upplevas som svårläst för medborgaren. Illustrationsplanen blir då ett hjälpmedel för medborgaren att lättare kunna tolka och förstå detaljplanens konsekvenser. Boverkets planarkitekt menar dock att illustrationsplanen istället blir vilseledande för medborgaren, då den uppger en alltför detaljrik utformning som inte nödvändigtvis stämmer överens med detaljplanens faktiska bestämmelser.

I vår mening kan illustrationsplaner dock fortfarande vara ett fullgott verktyg för att uppnå ett aktivt medborgardeltagande och demokratisk legitimitet. Samtidigt riskerar illustrationsplaner att leda till spänningar mellan medborgare och myndigheter om innehållet har problematiska avvikelser från detaljplanen. Leder avvikelserna till ett minskat medborgarinflytande kan det skada den demokratiska legitimiteten. Däremot kan ett avsaknad av illustrationsmaterial ha en minst lika stor negativ inverkan och det är upp till kommunen att göra avvägningar för mängden illustrationsmaterial och vilken typ som är mest lämplig för projektet. Det beslutet bör dock grundas utifrån att medborgaren ska kunna delta i planprocessen som en aktiv part och inte att projektet ska säljas in till ett passivt samhälle.

### □ Hur kan illustrationsplaner utformas och presenteras för att uppnå tydlighetskravet?

Frågan om hur illustrationsplaner kan utformas och presenteras för att uppnå tydlighetskravet kan man inte ge ett exakt svar på, däremot kan det finnas vissa aspekter

som är viktiga att ha i åtanke vid utformning och presentation. En helhetslösning kan inte ges eftersom planer skiljer sig alltför mycket från varandra för att man ska kunna ta fram en lösning som fungerar väl i samtliga fall. Först och främst behöver illustrationsplanen vara enkel att läsa för en utomstående person. Detta ställer vissa grundläggande krav på utformning där exempelvis skalstock, och om nödvändigt även teckenförklaring bör inkluderas. Därutöver bör kartan gestaltas med konventionella tecken som generellt sätt skapar likvärdiga konnotationer för samtliga och därigenom minskar risken för missuppfattningar.

Illustrationsplanens detaljeringsgrad bör även anpassas till detaljplanens bestämmelser, för att undvika att planen blir missvisande för medborgaren. En alltför hög detaljnivå kan vara missvisande gällande vad som faktiskt säkerställs genom planen, samtidigt som det kan vara svårt att tillgodogöra sig en plan med minimal färg eller gestaltning. Som ett mellanting föreslår vi att man istället arbetar med enklare färger och former för att man lättare ska kunna läsa av planen och dess syfte, samtidigt som man undviker att måla upp en exakt bild av ett framtida utfall. Det kan exempelvis utgöras av en enfärgad fasad eller ett tak som gestaltar hur taket bryts. På det sättet kan planeraren sända ett budskap om vilken typ av byggnad som planen syftar på utan att inge falska förhoppningar om vad som komma skall. Den enligt planarkitekt 1 viktigaste informationen att inkludera i en plan är exploateringsgrad, i form av både fotavtryck och höjd, vilket kan kommuniceras även genom illustrationsplaner med enklare gestaltning. Mer styrda planer kan i regel ges en högre detaljeringsgrad på illustrationerna än flexibla planer, eftersom det finns fler planbestämmelser med ett eventuellt behov av förtydligande.

När det gäller presentationen av illustrationsplanen bör den placeras i planbeskrivningen eller i ett separat dokument. Detta då placering av illustrationsplan i detaljplannedokumentet kan ge intryck av att plankarta och illustrationsplan har samma juridiska tyngd. Därutöver bör det i direkt anslutning till planen framgå att det som illustreras endast visar en föreslagen utformning. Om detaljplanen är förhållandevis flexibel i sina bestämmelser bör även mer än ett förslag presenteras för att visa på en variation. Om nödvändigt kan de olika planerna visa på exempelvis varierande byggnadstyp samt placering och storlek på byggnader. Därtill måste minst en av dessa visa på den maximalt tillåtna exploateringen, detta i enlighet med domslutet i mål nr P 12989-19.<sup>97</sup>

### 7.9 Vidare analys

Baserat på meningsskiljaktigheterna som uppkom under intervjuerna samt de brister som framkommit under undersökning bör en mer gedigen vägledning tas fram, till förmån för en nationellt enhetligare användning av illustrationer. Ökad kunskap hos planerarna kring hur bilder uppfattas och vilka allmänna denotationer som kan nyttjas i illustrationsmaterial, anser vi vara en viktig pusselbit för ett starkare medborgardeltagande.

Vi kan dock konstatera att det inte finns någon universallösning som går att applicera på alla planer eftersom ingen ensidig lösning kan appliceras i alla miljöer. På grund av

---

97 Mark- och miljööverdomstolen. Dom 2021-03-03, Mål P 12989-19.

## 7. DISKUSSION OCH SLUTSATS

---

detta bör vägledningar undvika "goda exempel" på illustrationsplaner som uppfyllt tydlighetskravet. Istället kan man göra det motsatta och visa på mer bristfälliga illustrationsplaner för att på så sätt uppmärksamma vanliga misstag. Detta kan göras genom att belysa och sammanfatta olika fällande domar för att göra dessa mer tillgängliga och begripliga för planerarna.

Ytterligare hjälpmedel skulle kunna vara en form av checklista mot vilken planeraren enkelt kan kontrollera illustrationerna. Checklistan skulle kunna likna de granskningsvariabler vi arbetat fram i vår undersökning, vars formuleringar lämnar spelrum för planeraren att anpassa planen till de lokala förutsättningarna. Listan behöver inte precisera hur utformningen bör genomföras utan fungerar snarare som ett kontrollverktyg där man kan inspektera om planen tagit hänsyn till grundläggande aspekter.

Vår undersökning visar på olika tekniker och detaljnivåer som planerare använder idag vad gäller illustrationsmaterial, vilket kan nyttjas för sektoriella kritiska diskussioner om marknadsföring och medborgardialog. Vidare problematiseras inte användandet av illustrationsplaner i någon större utsträckning på högskolor, vår ambition är därför att undersökningen kan bidra till att användandet av illustrationsmaterial ska bli en allt mer medveten handling när det kommer till att förstärka detaljplanens budskap. Samtidigt kan kunskap kring bildanalys skapa ett mer effektivt användande av illustrationer. Vi anser att högskolor, utöver att problematisera användandet, bör förstärka arbetet med hur man kan tolka tydlighetskravet och andra kvalitativa begrepp i PBL eftersom det skulle bidra positivt till hur frågan hanteras i framtida planer.

Undersökningen har även uppmärksammat det faktum att ansvaret att belysa formella fel och otydligheter i stora drag överlämnas till medborgaren. Detaljplanens komplexitet ställer i många fall krav på viss förkunskap vilket medborgare generellt kan sakna och planens brister riskerar därav att förbli ouppklarade. Vi föreslår därför att en utomstående instans, förslagsvis länsstyrelsen, får i uppdrag att granska detaljplannedokument utifrån tydlighet och förståelse för att på så sätt förbättra medborgarnas förutsättningar till inflytande.

Inför vidare studier skulle det vara intressant att undersöka vilka effekter PBLs kvalitativa begrepp har för den fysiska planeringen i realiteten och vilka för- och nackdelar som tillkommer om man tillför hjälpmedel för tolkning av ramlagar. Därutöver skulle det vara intressant att undersöka vilken vikt illustrationsmaterial har för medborgarnas deltagande i planprocessen, samt hur brister alternativt 'säljande' inslag påverkar den demokratiska legitimiteten. I denna studie har medborgarinflytande oproblematiserat antagits som idealet i en planeringsprocess, därför skulle vara fullt adekvat att ifrågasätta medborgardeltagandets för- och nackdelar i vidare studier.

.....

# REFERENSLISTA

## KAPITEL 8

.....

hBlücher, Gösta. *Planering med nya förutsättningar: Ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping: Stiftelsen Vadstena Forum, 2006.

Boverket. *Plan- och bygglagstiftningens utveckling*. Boverket. 2020. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/> [Hämtad 2021-04-24]

Boverket. *Standardförfarande*. Boverket. 2020. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/standardforfarande/> [Hämtad 2021-05-21]

Boverket. *Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen*. Karlskrona: Boverket internt. 2007. [https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2007/tydligare\\_statligt\\_ansvar\\_i\\_pbl.pdf](https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2007/tydligare_statligt_ansvar_i_pbl.pdf) [Hämtad: 2021-04-24]

Boverket. *Varför satsa på utökad medborgardialog*. Boverket. 2021. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/medborgardialog/utokad/> [Hämtad 2021-04-24]

Bryman, Alan. *Samhällsvetenskapliga metoder*. 3 uppl. Stockholm: Liber AB, 2018.

Denscombe, Martyn. *Forskningshandboken*. Lund: Studentlitteratur AB, 2018.

Eshuis, Jasper & Edwards, Arthur. *Branding the City: The Democratic Legitimacy of a New Mode of Governance*. *Urban Studies* Vol. 50, nr. 5:1066–1082. 2012. doi:10.1177/0042098012459581

Fejes, Andreas. *Handbok i kvalitativ analys*. Thornberg, Robert (red.) 2. uppl. Stockholm: Liber AB, 2019, s. 258

Holsti, Olavi Rudolf. *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities*. MA: Addison-Wesley, 1969.

Jenks, C. *Visual Culture*. London: Routledge. 1995.

Jensen, O. *Culture Stories: Understanding Cultural Urban Branding*. *Planning Theory*. Vol. 6, nr. 3, 2007: 211–236. doi:10.1177/1473095207082032.

Karlskrona kommun. *Planbeskrivning, detaljplan för del av Mo 3:1*. Dnr: MSN 2018.2937.

Karlskrona kommun. *Planbeskrivning, detaljplan för Lagerstråle 7, Trossö, Karlskrona kommun*. Dnr: PLAN.2015.4168.

Khakee, Abdul. *Planering med nya förutsättningar, Ny lagstiftning nya värderingar*. Linköping: Stiftelsen Vadstena Forum för samhällsbyggande, 2006.

Lagen.nu. RÅ 1996:88, *Dom 1996-11-18, Mål 1314-95*. <https://lagen.nu/dom/ra/1996:88> [Hämtad 2021-04-20]

Lutz, Catherine & Collins Jane. *Reading National Geographic*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

Lyon, David. *Forskningsinterojun*. Lund: Studentlitteratur AB, 2008.

Malmö Stad. *Planbeskrivning, Hamnen 21:138 och del av fastigheten Hamnen 21:149, Västra Hamnen, Malmö Stad*. Dp 5640.

Malmö stad. 2020. *Befolkning*. Malmö kommun. Länk: <https://malmo.se/Fakta-och-statistik/Befolkning.html> [Hämtad: 2021-05-20]

Mark- och miljööverdomstolen. *Dom 2015-04-09, Mål P 5580-14*.

Mark- och miljööverdomstolen. *Dom 2019-08-29, Mål P 2962-19*.

Mark- och miljööverdomstolen. *Dom 2021-03-03, Mål P 12989-19*.

Mark- och miljööverdomstolen. *Dom 2016-02-17, Mål P 2012-16*.

Mark- och miljööverdomstolen. *Dom 2018-02-05, Mål P 1916-18*.

Montin, Stig. *Moderna kommuner*. Malmö: Liber AB, 2004.

## 8. REFERENSLISTA

---

Olesen, Kristian. *Talk to the Hand: Strategic Spatial Planning as Persuasive Storytelling of the Loop City*. *European Planning Studies*. Vol. 25, nr. 6, 2017: 978–993. doi:10.1080/09654313.2017.1296936

Olofström kommun. 2020. *Areal och befolkningsstatistik*. Olofströms kommun. <https://olofstrom.se/kommun-och-politik/kommunfakta/areal-och-befolkningsstatistik> [Hämtad: 2021-05-20]

Proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag.

Raento, Pauliina; Leino, Helena & Laine, Markus. 'A great [Nordic] city is full of stories!' *Persuasive techniques in urban development videos*. *European Planning Studies*, 2020. doi: 10.1080/09654313.2020.1856347.

Riksantikvarieämbetet. *Europeiska landskapskonventionen*. Riksantikvarieämbetet. 2017. <https://www.raa.se/samhallsutveckling/internationellt-arbete-och-eu-samarbete/europaradet/europeiska-landskapskonventionen/> [Hämtad: 2021-04-28]

Ronneby kommun. *Planbeskrivning, Detaljplan för del av Droppemåla 1:87*. Dnr: 2019/180.

Ronneby kommun. *Detaljplan för del av Droppemåla 1:87*. Dnr: 2019/180.

SFS 2020:603. Plan- och bygglagen. 4 kap 32, 33 § §.

SFS 2020:603. Plan- och bygglagen. 13 kap 17 §.

Statens offentliga utredningar. *Det svenska medborgarskapet*. Stockholm: Elanders Sverige AB, 2013.

Svea hovrätt. *Om Mark- och miljööverdomstolen*. Svea hovrätt. 2019. [https://www.domstol.se/mark--och-miljooverdomstolen/](https://www.domstol.se/mark--och-miljooverdomstolen/om-mark--och-miljooverdomstolen/) [Hämtad: 2021-04-28]

Sveriges domstolar. *Överklaga plan- och byggbeslut*. Sveriges domstolar. 2020. <https://www.domstol.se/amnen/mark-och-miljo/plan-och-bygg/overklaga-plan--och-byggbeslut/> [Hämtad: 2021-04-28]

Sölvesborgs kommun. *Planbeskrivning, Detaljplan för Finland 19, Sölvesborgs kommun*. Dnr: 2008/600.

Sölvesborgs kommun. *Planbeskrivning, Detaljplan för Fastigheten Hörby 1:57 och del av Hörby 1:68, Nogersund, Sölvesborgs kommun*. Dnr: 2018/96.

Sölvesborgs kommun. *Planbeskrivning, Detaljplan för Siretorp 9:12, 9:39, 9:40 och 9:70, Sandviken, Sölvesborgs kommun*. Dnr: 2015/520.

Sölvesborg kommun. *Antagande plankarta, Detaljplan för Hanö 1:76, Hanö, Sölvesborg kommun*. Dnr: 2016/317

Kjørup, Søren. *Semiotik*. Stockholm: Studentlitteratur AB, 2004.

Waern, Yvonne; Pettersson, Rune & Svensson, Gary. *Bild och föreställning*. Stockholm: studentlitteratur AB, 2004.

.....

# BILAGOR

## KAPITEL 9

.....

**Bilaga 1: Tolkningschema** - bifogat separat dokument

**Bilaga 2: Frågeformulär** - intervjuer

- Frågeformulär kommun Öst
- Frågeformulär kommun Väst
- Frågeformulär Boverket
- Frågeformulär Tingsrätten

## *Bilaga 2 - intervjuer*

### **Kommun Öst**

- Hur definierar du PBLs tydlighetskrav?
- I din roll som chef, upplever du att planarkitekter känner sig trygga i tydlighetskravet och hur den bör tolkas eller behövs det mer stöd? Vilket typ av stöd?
- Blir det illustrationsmaterialet juridiskt bindande när ni placerar det på plankartan?
- I de fall då ni placerat illustrationer på plankartan, har ni även styrt den utformningen genom planbestämmelser?
- Förekommer det att ni placerar illustrationsplanen i samma dokument som detaljplanen?
- Om ni lägger illustrationsplanen i samma dokument som plankartan, är syftet då att ni vill att det ska bli juridiskt bindande, eller är syftet snarare att det ska bli lättare att läsa av då de hamnar bredvid varandra?
- Om man utformar illustrationsplaner, vad gör man för avvägningar vad som ska vara med? Gör det någon skillnad om man väljer att ha med den i DP, väljer man i de fallen att ha mer eller mindre detaljer eller gör det ingen skillnad?
- Vi har tittat lite på planer från kommun Öst för att hitta en plan som är ganska flexibel. Som vi pratade om förut så kan det vara lite svårt att illustrera flexibla planer. Den här tyckte vi var intressant eftersom vi ser illustrationsplanen som väldigt detaljerad medan DP är ganska flexibel i sina bestämmelser. Vilka avvägningar gör man och hur har man tänkt i det här fallet?
- Vi har frågat oss om man kanske inte ska ha någon illustration vid flexibla planer, eller om det här kanske ändå är ett fullgott exempel eftersom det ändå visar på en potentiell lösning. Men planen tillåter även så mycket mer, vilket gör det svårt hur man ska förhålla sig till det. Hur ser du på det?
- Om man då tänker att man gör en plan till en exploatör och exploatören själv tar fram illustrationsmaterial. Hur gör man då om illustrationen visar tex mycket balkonger och uteplatser vilket man inte vill styra i DP? Hur förhåller man sig till det, är det något ni aktivt diskuterar eller får man utforma sådana gestaltande exempel ändå?
- Om man sluter ett avtal med en exploatör men den exploatören i slutändan inte blir den som bygger, tappar man då gestaltningsprogrammet värde?
- Kan man kräva att de ska gå med på att skriva avtal som binder dem till ett gestaltningsprogrammet, eller har dem egentligen juridisk rätt att endast utgå från detaljplanens bestämmelser?
- Det är alltså främst när det är kommunal mark som ni använder er av gestaltningsprogram?
- Är det vanligare att ni använder er av flexibla planer när det är kommunal mark och att man istället är mer benägen att styra när det inte är kommunal?

## ***Bilaga 2 - intervjuer***

### **Kommun Väst**

- Vad är det ni jobbar på just nu? XX pratade om att ni jobbade med tydlighetskravet på något sätt just nu.
- Hur förmedlar man mot medborgarna att det är en flexibel plan och mycket kan hända? Vad har ni för strategi?
- Känner ni er trygga med tydlighetskravet och hur den bör tolkas eller behövs det mer stöd? Vilket typ av stöd?
- Bör man ta fram råd och anvisningar för vad som krävs? Vi var lite överraskade över att det inte finns tydliga riktlinjer från ex Boverket.
- Är det ett problem att lagstiftningen är formulerat på ett sätt som lämnar en stor del till tolkning?
- Finns det vissa delar i en illustrationsplan som man måste ha med?
- När ni tittar på planer, användarna ni er av illplanerna eller främst DP? Ser ni det som ett verktyg för medborgaren eller använder ni er av dem också?
- Tror ni att digitaliseringen kommer göra det svårare att läsa DP än idag?
- Kan illplaner vara missvisande eller svårtolkade? Vad är vanliga fel som uppstår?
- Vad ser ni som största problemet att folk inte uppfattar att det bara är ett förslag?
- Har dem rätt att överklaga om de inte lämnat synpunkt tidigare?
- Har ni som rutin att alltid ha illplaner eller finns det fall man inte bör ha det?
- Har illustrationsmaterialet olika vikt om det är allmän platsmark eller kvartersmark? Ser man till att dra ner detaljnivån på en illplan på en sån plats i så fall?
- Du nämner säljigt, finns det något tillfälle där du vill att det ska vara säljigt? Det känns som att man ofta kan få skit för va man gör, oavsett vad man gör?
- Blir tydlighetskravet viktigare om det är en plan med ett stort allmänintresse?
- När används mer flexibla planer och när styr man mer?
- Är det lättare att styra vid bygglov om det är kommunal mark eller varför kan ni styra mer då?
- Hur vanligt är det att man utgår från en exploitörs önskemål och att det sen blir ändrade planer eller att marken säljs? Hur ofta hamnar man i den sitsen?

## *Bilaga 2 - intervjuer*

### **Boverket**

- Hur definierar du PBLs tydlighetskrav?
- Hur bör illustrationsplaner utformas för att uppfylla tydlighetskravet?
- Vad innebär att en planbestämmelse är tydlig?
- Hur ser du på illustrationer tillhörande flexibla planer?
- Kan illustrationsplaner bidra med något positivt i vissa fall?
- Om man ska använda sig av andra typer av illustrationer, hur bör dessa i så fall utformas för att inte även dessa ska bli missvisande?
- Lagstiftningen är formulerad på ett sätt som lämnar en stor del till tolkning. Ser du det som något positivt eller negativt?
- Finns det någon vägledning från Boverket om hur illustrationer i samband med detaljplanering ska hanteras?
- När ska man arbeta med mer flexibla planer?
- Finns det något mer du anser att vi bör ta med oss i arbetet?

**Bilaga 2 - intervjuer****Tingsrätten**

- Anser du att tydlighetskravet faktiskt bidrar till ökad tydlighet i planerna idag?
- Är det ett problem att lagstiftningen är formulerat på ett sätt som lämnar en stor del till tolkning?
- Vad finns det för negativa alternativt positiva konsekvenser av en öppen formulering?
- Hur ska det hanteras i de fall då man tagit fram mer flexibla planer?
- Hur bedömer domstolar kvalitativa aspekter för att fortsatt hålla en likvärdig bedömning mellan olika fall?
- Domstolen bedömer fall till fall - samtidigt måste domstolens bedömning vara rättvis. Hur gör man det?
- Hur otydlig/stor differens kan det vara mellan en illustrationsplan och detaljplan? Kan illustrationsplaner vara missvisande?
- Finns det något särskilt rättsfall som du anser är intressant att titta på?
- Vad rymms inom det kommunala självansvaret? Självstyret?
- Hur fungerar överklagande av planer? Får det tekniska rådet upplysa om fel?
- Upplever du att tjänstemän som arbetar med planer är insatta i tydlighetskravets innebörd och hur den bör tolkas eller finns det en kunskapslucka som behöver täckas?
- Behövs mer stöd? Finns stöd till tolkning?
- Är lagens tolkningsutrymme positivt eller negativt för tjänstemannen?
- Hamnar planeraren i en svår sits när att det egna ansvaret för att uppfylla lagen blir stort?
- Hur kommer det sig att lagen lämnar stort utrymme för tolkning?
- Vad innebär tydlighetskravet? Hur får illustrationer vara utformade?
- Är det svårt att hitta skarpa kriterier för bedömning av kvalitativa aspekter?
- Utifrån ett medborgarperspektiv, hur påverkas medborgarprocessen av att ansvaret läggs på medborgaren?
- Är det då viktigt att domstolar prövar de bestämmelser som prövas i nya lagar?
- Kan det finnas ett behov av en till granskningsenhet, exempelvis i form av länsstyrelsen som granskar detaljplaner och illustrationsplaner utifrån tydlighetskravet?
- Vi har noterat en trend att illustrationer och illustrationsplaner används mer idag än det gjort tidigare. Med tanke på att lagen är ganska gammal funderar vi på om det kanske kan bli ett större problem i framtiden då fler väljer att göra illustrationer. Tror du att det kan leda till att det blir fler rättsfall i framtiden?
- Så tydlighetskravet använder ni främst utifrån planbestämmelserna och inte lika ofta från illustrationsplaner?
- Vi har sett på en del domar och har då sett att om planbestämmelserna är otydliga så kan man då titta på illustrationsmaterialet? Delar du den uppfattningen?
- Tror du lagen fångar de fallen som behöver fångas in? Är den tillräckligt öppen/precis, så man faktiskt får upp dem fallen som behöver det i domstolen?
- Om det är högt allmänintresse, ställer det också högre krav utifrån tydlighetskravet? Om det är fler som är engagerade i frågan, borde kommunen då vara noggrannare med att göra tydliga illustrationer så att folk kan förstå planen?

## *Bilaga 2 - intervjuer*

- Har du något tips på forskning?
- Bör man använda illustrationsplaner för att förtydliga DP? Finns det fall där man inte bör det? Vad innebär det rent juridiskt om en illplan placeras i samma dokument som DP? Mindre illustrationer i DP, ger det illustrationerna extra tyngd eller inte?

Ytterligare frågor ställda per mail:

- Vad anser du inkluderas i begreppet tydlighetskravet? Vad innebär det?
- Vad händer i de fall illustrationer, såsom illustrationsplan eller utformningsillustrationer (se bifogade bilder), placeras i samma dokument som detaljplanekartan? Får de någon juridisk påverkan? Extra styrka i en bygglovsprocess? Vad händer om exploatören skulle vilja frångå illustrationen?