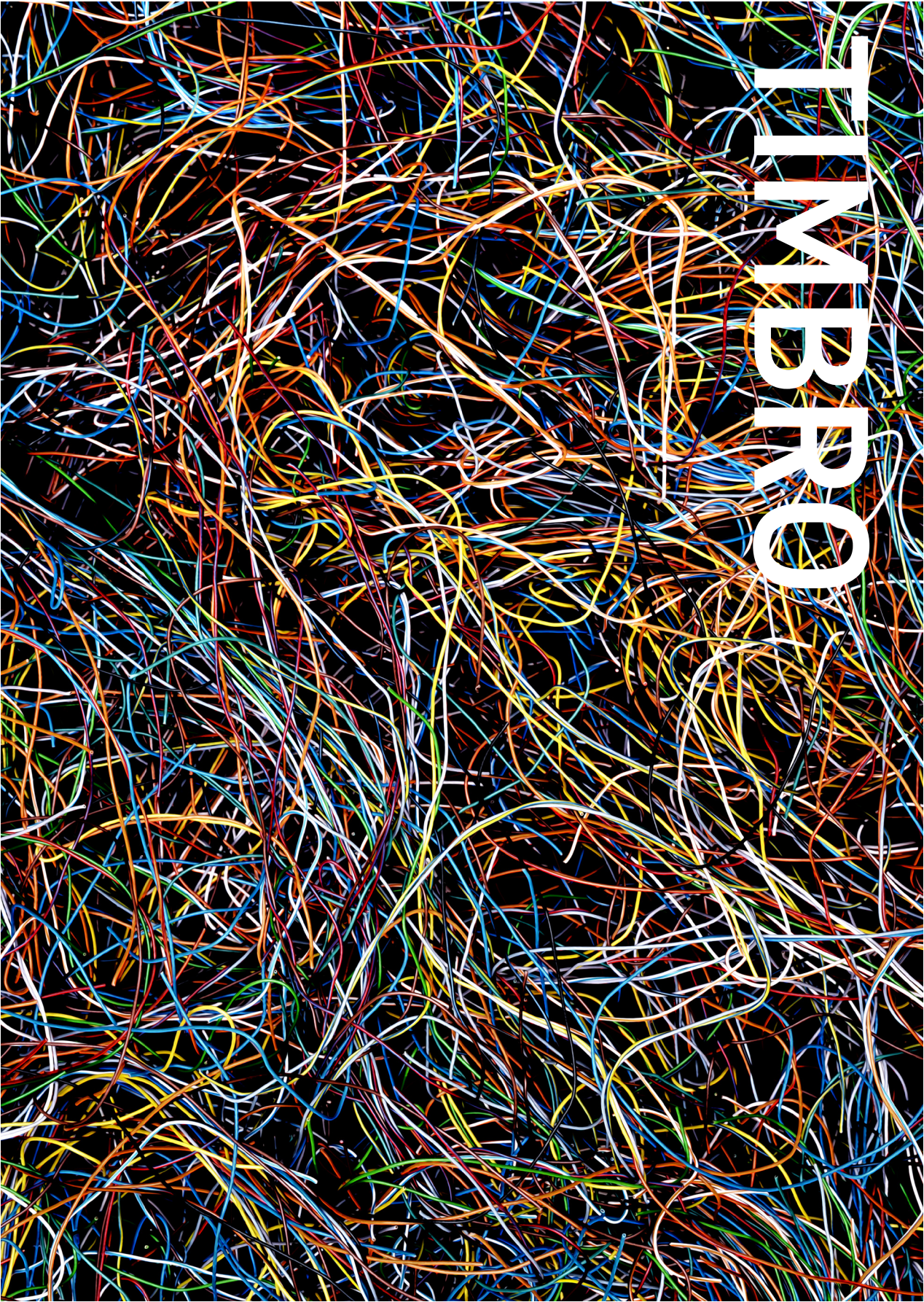




FIMBRO

FARVÄL TILL BYGGNADSNÄMNDER

AVSKAFFA DET KOMMUNALA PLANMONOPOLET

LUCAS LJUNGBERG

MAJ 2021

OM FÖRFATTAREN

Lucas Ljungberg har en juristexamen från Uppsala universitet. Han arbetar som projektledare på Timbro.

Författaren vill särskilt tacka Fredrik Hultman, Fredrik Kopsch, Gustaf Fritz, Hans Lind, Ingemar Bengtsson, Jacob Lundberg och Vendela Magnell för värdefulla synpunkter.



© Författaren och Timbro
Maj 2021
www.timbro.se
info@timbro.se
Sättning: Markus Konow

SAMMANFATTNING

- Genom det kommunala planmonopolet har kommunpolitiker fått en monopolställning över planering av sammanhållen bebyggelse. Därigenom har politiker fått en möjlighet att detaljreglera när byggnader får byggas och hur de får se ut.
- Politikernas kontroll över byggprocesser har lett till att marknadsmekanismer och äganderätten har satts ur spel. En markägares möjlighet att kunna få bebygga sin egen mark är idag beroende av politikernas välvilja.
- Det kommunala planmonopolet bör avskaffas och ersättas med ett juridiskt ramverk som tillgodoser markägarnas rättigheter. En ny myndighet bör ersätta byggnadsnämndernas roll i byggärenden.
- En mer icke-politisk byggprocess kräver också att det blir svårare att överklaga och dra byggprocesser i långbänk.
- Politikernas roll i byggprocessen bör enbart vara att tillgodose övergripande planering av infrastruktur. Översiktsplanerna bör ges en förstärkt roll.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	5
DAGENS SYSTEM	7
Detaljplanekravet och planmonopolet	7
Detaljplaneprocessen	9
Samråd	10
Underrättelse och granskning	11
Antagande och överklagan	12
Ansökan om bygglov	13
Ändring och upphävande av detaljplan	13
PROBLEM MED NUVARANDE SYSTEM	15
REFORMFÖRSLAG	18
AVSLUTANDE ORD	21
REFERENSER	22

INLEDNING

I Sverige råder det i dag en bostadskris. Sedan milennieskiftet har priserna på bostadsrätter stigit med flera hundra procent och i vissa kommuner med över tusen procent.¹ Den genomsnittliga väntetiden för den som köar till en hyresrätt i storstäderna är uppemot tio år.² De borgerliga partiernas förslag på hur bostadskrisen bör lösas har huvudsakligen handlat om regelförenklingar, reformerat strandskydd och avskaffande av hyresregleringen. Vänsterpartiets, Socialdemokraternas och Miljöpartiets förslag har istället fokuserat på att subventionera byggandet för att skapa en konstgjord lönsamhet.

En av de främsta orsakerna till bostadskrisen tycks vara det kommunala planmonopolet. Planmonopolet är ett samlingsbegrepp som beskriver de sammantagna konsekvenserna av detaljplanekravet och kommunernas ensamrätt att planlägga. Så gott som samtliga mark- och vattenområden måste planläggas för att kunna bebyggas enligt plan- och bygglagen (PBL). Enligt samma lag är det enbart kommunen som kan genomföra en sådan planläggning. En enskild markägare saknar alltså rättslig möjlighet att kräva att mark som vederbörande äger detaljplanläggs. Det innebär att marken antingen blir helt obrukbar eller särskilt värdefull, beroende på om kommunen väljer att detaljplanlägga området eller inte. Avsaknaden av förutsägbarhet innebär att markens värde underkastas politiska beslut i stället för att spegla möjlig markanvändning.

I många kommuner syns tydliga konsekvenser av bristen på byggbar mark och bostäder, detta beror på att det är upp till politiker att avgöra huruvida planläggning av mark ska ske eller inte. Eftersom boende i ett bostadsområde kommer att föredra grönområden framför ytterligare bebyggelse skapas tryck på att behålla grönområden. Olika miljöorganisationer drar åt samma håll. Kommunens invånare har alltid ett intresse av

att hålla upp bostadspriserna och värnar detta intresse genom att rösta bort politiker som bygger bort grönområden och förtätar bostadsområden. Även politikerna har ett intresse av att hålla upp bostadspriserna, då markintäkterna är en viktig intäkt för kommunerna.

Orsaken till att kommuner har en sådan stark ställning och ensamrätt att planlägga är att socialdemokratiska regeringar under efterkrigstiden ansåg att markanvändningen var ineffektiv och att marknadskrafterna hade misslyckats med att skapa anständiga bostäder.³ Det kommunala planmonopolet infördes 1947 på förslag av den bostadssociala utredningen.⁴ I utredningen medverkade bland annat Gunnar Myrdal, som under utredningens gång skrev debattboken *Kris i befolkningsfrågan* tillsammans med sin hustru Alva Myrdal. Den fick stor betydelse för svensk politik, framför allt för bostadspolitiken. Detta eftersom makarna Myrdal menade att det krävdes statlig styrning av bostadsbyggandet för att förhindra social misär och öka befolkningsstillväxten.

Att avskaffa det kommunala planmonopolet är inte så komplicerat som det kan framstå, eftersom det enda som avskaffas är kommunens ensamrätt att faktiskt påbörja detaljplanläggningen. Gällande lagstiftning medger redan att även andra aktörer än kommunen detaljplanlägger och sedan får planen rättsligt prövad. Till exempel använder kommunerna Härryda och Kungsbacka båda sig av vad de kallar en exploatörsdriven process. Det innebär att kommunerna tillåter byggbolagen att arbeta fram och genomföra detaljplanarbetet i stället för att själva gör det. En liknande modell finns i Norge, där markägaren har möjlighet att påbörja detaljplanläggning. Där kallas modellen för privat initiativrätt. Om det kommunala planmonopolet avskaffades skulle det i praktiken innebära att kommunens ensamrätt att påbörja planeringen försvann samt att markägare kunde

1 Svensk Fastighetsförmedling 2018.

2 Kopsch s. 139 ff.

3 Kopsch s. 33 ff.

4 SOU 1945:63 del 1 och SOU 1947:26 del 2.

överklaga ett kommunalt nej. Det skulle stärka äganderätten, eftersom markägaren då skulle få bättre förutsättningar att själv bestämma vad som ska byggas på marken.

Att markägaren själv får sköta processen med detaljplaneläggning skapar tydliga incitament för att effektivisera processen och sänka kostnaderna för planläggning. I dagsläget är det nästan uteslutande kommunerna som sköter planprocessen, förutsatt att de har kompetens för det. I flera kommuner saknas dock sådan kompetens. Kommunen tvingas då att hyra in konsulter, vilket fördyrar och försenar processen och innebär att byggbolagen berövas alla möjligheter att påskynda processen. Ett byggbolag som klagat riskerar att hamna i onåd hos kommunen, som i sin tur kan straffa byggbolaget genom att vägra att påbörja planläggning eller förhindra att byggbolaget får nya uppdrag.⁵ Det skapar en osund relation mellan kommunen och byggbolagen, som tvingas lyda blint. Kommunens starka ställning ökar också risken för vänskapskorruption och mutor mellan kommunpolitiker och byggbolag. I ett uppmärksammat fall i Sigtuna kommun uppdragades till exempel att politiker och företrädare för byggbolaget Peab under flera år hade utfört tjänster och gentjänster åt varandra.⁶ Peab sponsrade ett socialdemokratiskt kommunalråds valkampanj med valstugor och stora affischer i utbyte mot att politikern möjliggjorde förmånliga byggprojekt. Eftersom det inte finns några krav på kommunerna att inleda detaljplaneläggning, har de stort utrymme att agera godtyckligt, vilket möjliggjorde det som skedde i Sigtuna.

Eftersom kommunerna saknar objektiva regler att förhålla sig till skapas en situation där byggbolagen konkurrerar utifrån sin förmåga att bäst tillfredsställa kommunernas krav och gå kommunerna till mötes. Trots att kommunala särkrav formellt har avskaffats lever de i praktiken kvar, genom att kommunerna ställer krav i markanvisningstävlingarna, där byggbolag tävlar om att få

bygga. Ibland skräddarsys kraven för att säkerställa att ett visst byggbolag vinner tävlingen utan någon vidare ambition att kontrollera att kraven sedan uppfylls. Detta utrymme ökar riskerna för vänskapskorruption och mutor, då personliga förhållanden mellan byggbolagen och kommunpolitiker blir avgörande. Notan för sådan ineffektivitet är högre kostnader, som i slutänden betalas av hyresgästerna eller bostadsrättsägarna. Om byggbolagen hade getts möjlighet att göra sin egen mark byggklar hade det kunnat undvikas.⁷

Vad gäller invändningen om ineffektivitet bör påpekas att kommunernas infrastruktur inte styrs via detaljplaner – som innehåller detaljerade anvisningar om mindre områden – utan av översiktsplanen, som är övergripande för hela kommunen. Översiktsplanen kommer, oavsett om det är kommunen som påbörjar planläggning eller inte, att skapa tydliga incitament för markägare att anpassa sitt byggande efter framtida vägbyggen och dylikt. Lämplighetsbedömningen kommer att förhindra att bostäder byggs exempelvis där tågräls planeras.

Det kommer givetvis att krävas mycket mer än bara ett avskaffande av det kommunala planmonopolet för att åtgärda problemen på bostadsmarknaden, men en sådan regeländring vore en bra början. Även den rättsliga prövningen av detaljplanen måste flyttas från kommunen. I lagtexten anges att detaljplaner ska prövas av kommunfullmäktige, men de kan delegera till kommunstyrelsen och byggnadsnämnden om ärendet inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Det finns idag en påtaglig risk att prövningen i kommunen inte är rättssäker eftersom politiker kan påverkas av andra intressen. Den risken finns givetvis alltid och kommer alltid att finnas, men den bör och kan minimeras. Redan i dag finns vissa möjligheter att låta myndighetsutövningen skötas av tjänstemän. Med en sådan ordning, där oberoende tjänstemän i stället för politiker utförde den juridiska bedömning som lämplighetsbedömningen utgör – utan poli-

5 SOU 2019:9 s. 59.

6 Uppdrag Granskning, "Makten till varje pris - del 2".

7 Bengtsson (2020).

tiska intressen för ögonen – skulle rättssäkerheten tjänas.

Det kommer givetvis att krävas mycket mer än bara ett avskaffande av det kommunala planmonopolet för att åtgärda problemen på bostadsmarknaden, men en sådan regeländring vore det är en bra början. I denna rapport ämnar jag att visa på hur okomplicerat ett avskaffande av plan-

monopolet vore genom att först redogöra för gällande lagstiftning, därefter ge en kortfattad beskrivning av problemet och avslutningsvis presentera ett antal konkreta reformförslag. För att påvisa enkelheten i att avskaffa monopolet följer därför först en redogörelse av gällande rätt, därefter en kort problembeskrivning och slutligen konkreta reformförslag.

DAGENS SYSTEM

Som redogjordes för inledningsvis krävs inga avancerade förändringar i lagstiftningen för att avskaffa det kommunala planmonopolet, eftersom det nuvarande systemet redan är förenligt med att privata aktörer påbörjar detaljplanläggning. Gällande rätt är alltså neutral i förhållande till vem som utformar detaljplanen, men på grund av kommunernas monopolställning har i nästan samtliga landets kommuner andra aktörer hindrats från att initiera och utforma planläggning. har kommunerna själva nästan uteslutande förhindrat andra att göra det. Två kommuner som tillåter att privata aktörer att utformar och själva ansvarar för detaljplanen själva är Härryda och Kungsbacka kommun. Förfarandet kallas därför *exploatörsdriven process*. Kommunerna låter byggbolagen själva ta fram detaljplanen och sedan få den prövad av byggnadsnämnden. Nedan följer en förenklad redogörelse av för hur detaljplaneprocessen i dag är utformad och fungerar.

DETALJPLANEKRAVET OCH PLANMONOPOLET

I Sverige regleras all användning av mark och vatten och bebyggelse av plan- och bygglagen, PBL. Kommunernas starka ställning i byggändan består av två delar: detaljplanekravet och ensamrätten att påbörja planläggning (planmonopolet). Planmonopolet regleras i PBL, där det stadgas att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användning av mark och vatten.⁸ Det som utgör en kommunal angelägenhet är endast att avgöra om och när planläggning ska ske och plan upprättas.⁹ Själva utformningen och innehållet av detaljplanen regleras i PBL. Detaljplanekravet är alltså ett krav på att detaljplan upprättas vid sammanhållen bebyggelse av ett område eller då bebyggelsen ger betydande inverkan på omgivningen. Kravet aktualiseras också i samband

med förändringar eller bevarande av ett område. Även i fall där ingen detaljplan behöver upprättas krävs bygglov, som bara kommunen kan ge. Eftersom det finns ett lagstadgat krav på detaljplan och kommunen har ensamrätt att påbörja utformandet av planen finns det goda skäl att tala om ett kommunalt planmonopol.

Syftet med detaljplanekravet är att kommunen ska kunna pröva användningen av ett område i en samlad bedömning och ge berörda parter en möjlighet att komma med synpunkter under planprocessens gång. Detaljplanekravet innebär inte att kommunen har skyldighet att upprätta en plan, men för att kommunen ska kunna bevilja bygglov på ett område krävs att det finns en detaljplan. Detaljplanen reglerar bland annat om området företrädesvis ska bebyggas med affärslokaler eller bostäder och vilken maxhöjd de får ha. Bygglovsansökningar prövas mot detaljplanen för att säkerställa att de överensstämmer med denna.

Lämplighetsbedömning

Kommunen har dock inte fullständig frihet att avgöra om ett markområde ska bebyggas. Bedömningen måste ske utifrån de allmänna intressen som finns reglerade i andra kapitlet av PBL. Det innebär att kommunen visserligen har ensamrätt att påbörja planläggningen, men att en juridisk lämplighetsbedömning måste ske i samband med bedömningen för planläggningen. Denna lämplighetsbedömning är inte något som kommunen kan kringgå eller direkt påverka. Däremot finns ett stort tolkningsutrymme som ger politikerna i byggnadsnämnden möjlighet att tolka PBL extensivt och anse att ett markområde är olämpligt för byggande. En kommun kan också välja att inte påbörja eller rentav bordlägga en planläggning om de inser att lämplighetsbedömningen inte kommer att utfalla som de önskar. Syftet med lämplighetsbedömningen är att säkerställa att användningen av mark- och vattenområden följer

⁸ 1 kap. 2 § PBL.

⁹ Undantag finns i 11 kap. 15–16 §§ PBL där det stadgas att regeringen kan förelägga planföreläggande för vissa statliga intressen.

en ur det allmännas synvinkel lämplig utveckling. Bedömningen sker utifrån vad som anses vara mest lämpligt med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Det innebär att samhällsintressen, såsom hälsoaspekter, vattenförhållanden och möjligheter att ordna trafik och annan samhällsservice, ska vägas in. Bedömningen av dessa intressen ska huvudsakligen ske utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv, där den avgörande principen är att det inte får bli omotiverat dyrt att ordna den service och infrastruktur som krävs.¹⁰

Hållbar utveckling

Utöver lämplighetskrav ställs även miljökrav på den bebyggelse som avses att anläggas. Kraven handlar om att säkerställa att utvecklingen i området sker på ett långsiktigt och hållbart sätt.¹¹ Utvecklingen ska enligt förarbetena till PBL tillfredsställa dagens behov utan att äventyra kommande generationers. Kraven kommer från statligt håll och intressena ska bevakas av länsstyrelsen, som är den instans som företräder staten i processen. Länsstyrelsen har också möjlighet att överpröva beslut om detaljplan om kraven inte uppfylls, men ska i första hand bevaka kravuppfyllelsen i samråd med berörda parter. Kraven på hållbar utveckling är inte precisa utan allmänt hållna och syftar till att tillvarata ekologiska, sociala och ekonomiska intressen. Det innebär bland annat att segregation ska motverkas samt att jämställdhet och tillgänglighet ska främjas.¹² Det finns även bestämmelser som föreskriver att hänsyn ska tas till andra kommuner och den regionala planeringen, som handlar bland annat om infrastruktur, eldistribution och köpcentra.

Miljöbalken

Miljöbalken har stor betydelse för PBL i två hänseenden. För det första är den av betydelse för tillämpningen av PBL, eftersom miljöbalken definierar vad som är god hushållning med mark- och vattenområden. Miljöbalkens definition utgör

utgångspunkten för bevarandeintresset, som vid lämplighetsbedömningen vägs mot intresset av exploatering. Syftet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling.¹³ För det andra är miljöbalken av betydelse på grund av de statliga intressen som kommer till uttryck i den och som kommunerna måste ta hänsyn till, såsom riksintressen, strandskydd och miljö kvalitetsnormer. Dessa statliga intressen företräds som tidigare nämnts av länsstyrelsen, som också har möjlighet att kräva överprövning av ett beslut.

Proportionalitetsprincipen

Enligt Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter (EKMR) ska det finnas en balans mellan enskilda och allmänna intressen. Denna balans ska tillgodoses genom en proportionalitetsprincip, som säger att det allmänna alltid måste ta hänsyn till enskilda och göra avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen som står i proportion till ändamålet. Detta påverkar kommunernas handlingsutrymme. Kommunens avvägning mellan allmänna och enskilda intressen kan i viss utsträckning bli föremål för prövning och överklagande, om proportionalitetsprincipen inte efterlevs.

Markanvisning

Begreppet markanvisning innebär att kommunen anvisar en byggherre att bebygga kommunal mark. Vid markanvisning sker inte något ägarbyte utan anvisningen innebär att byggherren kan förhandla fram villkoren för att bebygga marken. Stockholms stad definierar markanvisning på följande sätt: "En markanvisning är en option att under viss tid och på vissa villkor ensam få förhandla med staden om förutsättningarna för genomförande av ny bostadsbebyggelse eller annan exploatering inom ett visst markområde som staden äger."¹⁴

Vilken byggherre som får markanvisningen avgörs numera ofta av en så kallad markanvis-

¹⁰ Prop. 1985:86:1, s. 472 f.

¹¹ Prop. 1985/86:1, s. 111.

¹² Ibid.

¹³ Prop. 1997/98:45, s. 30.

¹⁴ <https://foretagsservice.stockholm/branscher/byggforetag/markanvisningar/>

ningstävling. Kommunen uppställer i tävlingen villkoren för att vinna. Ibland ställer kommunerna omotiverade villkor som sedan inte följs upp. Trots att kommunala särkrav är formellt avskaffade lever de således ofta kvar i praktiken genom att kommunerna ställer krav i bland annat sina markanvisningstävlingar. Markanvisningen ger framför allt ensamrätt för en byggherre att förhandla med kommunen. Syftet med markanvisning är att den ska resultera i en detaljplan, men i ett senare skede sker även marköverföring. I markanvisningens syftesbeskrivning formuleras en ambition om antalet bostäder som ska byggas och det är oftast inte byggnadsnämnden som är den part inom kommunen som förhandlar fram markanvisningen. Däremot hamnar markanvisningen, när kommunen och byggherren väl förhandlat fram avtalet, hos byggnadsnämnden som ska godta den. Det får ofta till konsekvens att markanvisningen till en början är mer ambitiös än när den sedan har justerats av byggnadsnämnden.

Markanvisningen är tidsbegränsad och när tidsfristen har löpt ut är kommunen inte längre bunden att förhandla med byggherren. Det finns ingen formell skyldighet att fullfölja markanvisningsförhandlingar eftersom kommunen är bunden av PBL och det regelverk som finns där. Dock har kommunen förstås stort intresse av att genomföra den anvisning som har förhandlats fram och det är därför vanligt att tidsperioden för optionen förlängs.

DETALJPLANEPROCESSEN

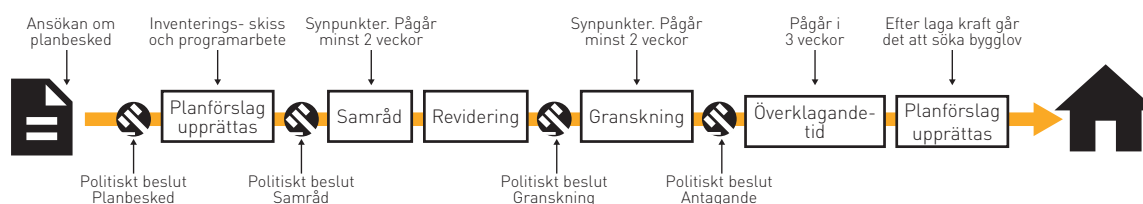
Syftet med detaljplanen är att reglera förändringar av markanvändning och bebyggelse samt att reglera bevarande eller förnyelse av befintliga

bebyggelseområden. Planen ska ge en samlad bild av markområdet och vad avsikterna med området är. Detaljplaneprocessen är omfattande och komplicerad. Nedan ger jag en kortfattad redogörelse med fokus på grunddragen för att ge en överblick över processen. Förfarandet vid upprättande av en detaljplan kan se ut på olika sätt, men det vanligaste är det som kallas standardförfarande och det är också detta jag redogör för nedan.¹⁵

Detaljplanen reglerar skyldigheter och rättigheter mellan markägare och det offentliga, men även markägare sinsemellan. Detaljplanen innehåller en plankarta och en planbeskrivning. Plankartan reglerar användningen av mark och bebyggelse, medan planbeskrivningen förklarar syftet med planen, själva genomförandet och dess konsekvenser. PBL fastställer ett antal krav på vad en detaljplan bör innehålla i termer av utformning gator, vägar och allmänna platser samt hur marken ska användas.

Kommunerna har emellertid möjlighet att reglera mer än det som är obligatoriskt enligt PBL. Den enda begränsningen är kravet på att regleringen inte får vara mer detaljerad än vad som är nödvändigt med hänsyn till detaljplanens syfte. Trots detta lagkrav tycks det inte finnas några större hinder för detaljreglering, eftersom definitionen av vad som kan anses vara nödvändigt är vagt formulerad. Till exempel kan kommuner på detaljnivå reglera hur många centimeter ett fönster får vara i storlek, materialval och färg på fasader och tak samt utformningen av stuprör, men också olika aspekter av en byggnads interiör. Bestämmelserna i detaljplanen inskränker således markägares möjligheter att själva avgöra hur byggnader ska se ut och vara utformade.

Flödesschema 1. Detaljplaneprocessen i kommuner



15 Standardförfarandet regleras i 5 kap. PBL.

Begäran om planbesked

För att planläggning ska påbörjas måste också detaljplanprocessen göra det. Den kan endast inledas av kommunen, som har ensamrätt att initiera en sådan process. Dessutom brukar kommuner ha olika typer av processer innan man tar beslut om att en planprocess ska påbörjas. Hur förarbetet ska skötas är inte reglerat, och därför är det helt upp till kommunerna själva att bestämma regler för hur de vill göra det. Detta skapar en möjlighet för kommunerna att vara flexibla i hur de vill anordna processen, men det kan också innebära ytterligare byråkrati.

Även om kommunen har ensamrätt att initiera detaljplanprocessen har markägare möjlighet att lämna en skriftlig förfrågan till kommunen om huruvida marken avses att detaljplanläggas eller inte.¹⁶ Kommunen har sedan fyra månader på sig att besvara förfrågan. Om kommunen inte avser att inleda detaljplanläggning ska de ange skälen till detta. Att skicka in en ansökan och begära förhandsbesked är dyrt. Bara för en villa kan en begäran kosta tiotusentals kronor och ett positivt besked blir inte heller juridiskt bindande. Kommunens bedömning av förhandsbesked ska ske utifrån lämplighetsbedömning enligt andra kapitlet i PBL.

Länsstyrelsens ingripandegrunder (vetorätt)

Enligt PBL ska länsstyrelsen utöva tillsyn och bevaka vissa statliga och mellankommunala intressen. Det sker genom att länsstyrelsen medverkar under planprocessens gång och tidigt uppmärksammar sådant som kan vara i konflikt med de intressen de företräder.¹⁷ Trots att planbesked är juridiskt bindande kan länsstyrelsen när som helst under processen ingripa med hänvisning till de så kallade ingripandegrunderna, vilket i praktiken innebär en vetorätt.

Ingripandegrunderna är följande: riksintresse, miljökvalitetsnormer, skydd för mark- och vatte-

nområden som angår flera kommuner och inte har samordnats på ett godtagbart sätt, strandskydd samt olämplighet med hänsyn till hälsa, säkerhet eller risk för olycka.¹⁸ Eftersom Länsstyrelsen för en dialog med berörda parter under processens gång görs sådana ingripanden ytterst sällan.¹⁹ Det finns dock möjlighet för kommunen att begära bindande planeringsbesked för att förhindra att vetorätten utnyttjas.²⁰ Kommunen har också möjlighet att överklaga ett ingripande av länsstyrelsen till regeringen.

SAMRÅD

Samrådet är reglerat i PBL, där det stadgas att syftet med samrådet är att skapa ett så bra beslutsunderlag som möjligt, men även att möjliggöra insyn och påverkan.²¹ Samrådet innebär ofta att oklarheter reds ut och synpunkter kan tillgodoses, vilket minimerar risken för att en sakägare överklagar. Samrådet möjliggör också för länsstyrelsen att inkomma med synpunkter angående de intressen som de har till uppgift att bevaka. Under samrådet ska flera uppgifter redovisas, bland annat skälen till planförslaget, hur kommunen avser att handlägga förslaget, planprogram samt markanvisnings- och exploateringsavtal. Det viktigaste är att de uppgifter som är av betydelse för planbeslutet också redogörs för.²² Om genomförandet av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska även en miljökonsekvensbeskrivning finnas med under samrådet.

Formerna för samrådet är inte reglerade i lag utan bör, såväl vad gäller själva genomförandet som sådant som annonsering av samrådet, anpassas efter varje enskilt fall. Om det finns många berörda parter bör samrådet till exempel genomföras som ett offentligt möte. Hur länge ett samråd ska pågå är heller inte reglerat. Resultatet av samrådet ska redovisas i en samrådsredogörelse. Om samrådet skulle innebära att detaljplanen föränd-

16 5 kap. 3 § PBL.

17 Se 5 kap. 14 och 22 §§ PBL.

18 11 kap. 10–11 §§ PBL.

19 1,5 % av alla ärenden 2016 enligt Boverkets uppföljning av tillämpningen av plan- och bygglagen 2016.

20 11 kap. 10 § PBL.

21 5 kap. 11 § PBL.

22 Prop. 1985/86:1.

ras, krävs inget ytterligare samråd.²³ Detaljplanen kan inte utvidgas efter samrådet; däremot är det möjligt att minska det område som planen berör.

Kommunen ansvarar för att samrådet genomförs, men har möjlighet att uppdra åt till exempel konsulter att genomföra det. Kretsen som kommunen måste samråda med i samband med ett förslag till detaljplan är lagreglerad; vilka som anses vara berörda framgår av lagtexten.²⁴ De berörda är länsstyrelsen, relevanta myndigheter och sakägare (såsom bostadsägare och hyresgäster), organisationer av hyresgäster eller övriga enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget. Som redogjorts för ovan är det obligatoriskt att samråda med länsstyrelsen, lantmäteriet och berörda kommuner. Dessa ska också aktivt delta i samrådet. Länsstyrelsen ska tillhandahålla planeringsunderlag och ge stöd kring andra kapitlet i PBL. De ska företräda statens intressen i form av riksintressen i miljö kvalitetsnormer, strandskydd och erosion, samordning av kommuner och förhindrande av fara för människors liv, hälsa och säkerhet.²⁵

Däremot krävs det inte att bostadsrättsinnehavare och hyresgäster deltar aktivt. Kommuner behöver inte heller ta direkt kontakt med dessa, utan det räcker med att annonsera att samråd ska äga rum. Samråd behöver inte ske om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem eller om det gäller ändringar som inte påverkar rådande förhållanden.²⁶

UNDERRÄTTELSE OCH GRANSKNING

Efter att samrådet har avslutats ska kommunen i en underrättelse informera om förslaget till detaljplan och låta den granskas.²⁷ Huruvida det finns formella krav på granskning eller

inte beror på vilket planförfarande som används, men samråd måste alltid ske. Granskningen är det tillfälle då samtliga berörda parter får ta del av kommunens slutliga planförslag. I underrättelsen redogör kommunen för vilka synpunkter från samrådet som har beaktats respektive inte beaktats. Granskningen av planförslaget ska anslås på kommunens hemsida. Av underrättelsen ska framgå bland annat vilket område som detaljplanen avser, vilka förslag som avviker från översiktsplanen och även möjligheterna att lämna synpunkter på förslaget.²⁸ Underrättelsen ska även skickas till länsstyrelsen, lantmäteriet och berörda kommuner. Granskningen innebär ytterligare ett tillfälle för de som haft invändningar vid samrådet att vidhålla sin kritik, något som påverkar möjligheterna att överklaga.

Minimitiden för hur länge granskningen ska pågå varierar beroende på planens typ och omfattning. Om de berörda sakägarna inte formulerar några invändningar påskyndas processen. När granskningen är avslutad ska kommunen göra ett granskningsutlåtande, som ska innehålla en sammanställning över de synpunkter som inkommit under granskningsperioden. Under granskningsperioden ska länsstyrelsen också yttra sig om de intressen som de har i uppdrag att företräda.²⁹

Om det sker en väsentlig förändring efter granskningens slut ska ytterligare samråd och granskning ske. Vad som utgör väsentlig förändring definieras varken i lagtext eller förarbete, men bör enligt doktrin förstås som något som får påtaglig betydelse för en sakägare eller annan inom området.³⁰ I praxis har det ansetts utgöra en väsentlig förändring att en planerad bensinmack, vars placering hade inneburit att området blivit olämpligt för bostadsbebyggelse, tagits bort.³¹ Väsentlig förändring kan också innebära att det framkommer fakta som kräver en ny miljökonsekvensbeskrivning eller inventering av skyddade arter.

23 RÅ 1999 not. 298.

24 5 kap. 11 § PBL.

25 5 kap. 14 § PBL.

26 Prop. 2013/14:126 s. 295.

27 5 kap. 18 § PBL.

28 5 kap. 19 § PBL.

29 5 kap. 22 och 22 a §§ PBL.

30 Didón m.fl., *Plan- och bygglagen: en kommentar*, 5 kap. 25 § PBL.

31 RÅ 1994 not. 724 och Adolfsson, s. 51.

ANTAGANDE OCH ÖVERKLAGAN

Detaljplanen antas sedan av byggnadsnämnden, som också kan uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta sådana planer som inte är av principiell beskaffenhet eller större vikt.³² Planer av principiell beskaffenhet ska förstås som planer som får stor inverkan på exempelvis miljön.³³ Efter antagandet skickas ett meddelande om planens antagande till berörda myndigheter och sakägare. Därefter finns det en viss tidsfrist inom vilken en så kallad sakägarkrets har möjlighet att överklaga.³⁴ I första hand provas överklagandet hos den kommun som fattade beslutet, därefter går det till mark- och miljödomstolen, sedan till Mark- och miljööverdomstolen och slutligen till Högsta förvaltningsdomstolen om särskilda skäl föreligger.

En förutsättning för att kunna överklaga är att man tillhör den så kallade sakägarkretsen och under granskningen skriftligen har framfört synpunkter som inte har tillgodosetts. Sakägarkretsen utgörs av de som berörs av planen och som inte är hyresrättsinnehavare, bostadsrättsinnehavare, myndighet, länsstyrelse, kommun, intresseorganisation eller allmänhet som har intresse i det området som detaljplaneras.

Om beslutet skulle ändras till nackdel för någon får även denne rätt att överklaga, även om vederbörande inte har framfört synpunkter eller yttrat sig tidigare i processen. Det är också alltid möjligt att överklaga med hänvisning till att formella fel begåtts i processen. Tidsfristen är tre veckor efter det att beslutet fattats; överklaganden som inkommer därefter avvisas. Även länsstyrelsen kan överpröva kommunens beslut inom ramen för dess tillsyn.

I genomsnitt överklagas var fjärde detaljplan till domstol. Till Mark- och miljödomstolen i Nacka – vars domkrets består av bland annat Stockholms, Uppsala och Södermanlands län

– överklagas dock så många som var tredje detaljplan, vilket är mest i hela landet.³⁵ Trots det stora antalet överklaganden resulterar endast 14 procent av alla överklaganden i att detaljplanen upphävs eller ändras. Den främsta orsaken till att detaljplaner upphävs av domstolen är formella fel. Det handlar vanligtvis om att bestämmelser i planen är otydliga eller saknar lagstöd.

Det näst vanligaste skälet till att detaljplaner upphävs är strandskydd. I genomsnitt tar det 220 dagar från att ett överklagande inkommer till dess att beslut fattas. Dock skiljer sig handläggningstiderna kraftigt åt i landet. Till exempel tar det i genomsnitt 126 dagar från att ett mål inkommit till avgörande i Växjö Mark- och miljödomstol, medan det tar i genomsnitt 282 dagar i Östersunds Mark- och miljödomstol. Vid Mark- och miljööverdomstolen är handläggningstiden för överklagade detaljplaner i genomsnitt 93 dagar.³⁶

I en statlig utredning från 2014 utreddes frågan om begränsade möjligheter att överklaga enligt PBL.³⁷ Utredningen undersökte bland annat möjligheterna att begränsa talerätten och införa en avgift för överklaganden. I dag finns det bara en ansökningsavgift, som måste betalas för att målet ska provas. Om avgiften inte betalas avvisas målet. Utredningen fann inga tydliga belägg för att en höjning av ansökningsavgiften skulle få avsedd effekt och betonade vikten av att inte göra avgiften för hög, eftersom det skulle inskränka rätten att få beslut prövade och bryta mot svensk rättstradition, som värnar medborgarnas rätt att avgiftsfritt överklaga myndighetsbeslut. Däremot noterade utredningen att ansökningsavgiften i Sverige är förhållandevis låg i jämförelse med i andra nordiska länder. I Finland och Norge uppgår den till uppemot 3 000 kr, medan den i Sverige är endast 900 kr.³⁸

Ett annat sätt att minska antalet okynnesöverklaganden är att begränsa talerätten. Talerätten fastslår vilka som har rätt att överklaga. Personer som är direkt berörda av ett myndighetsbeslut

32 5 kap. 27 § PBL.

33 Adolfsson, s. 61.

34 13 kap. PBL.

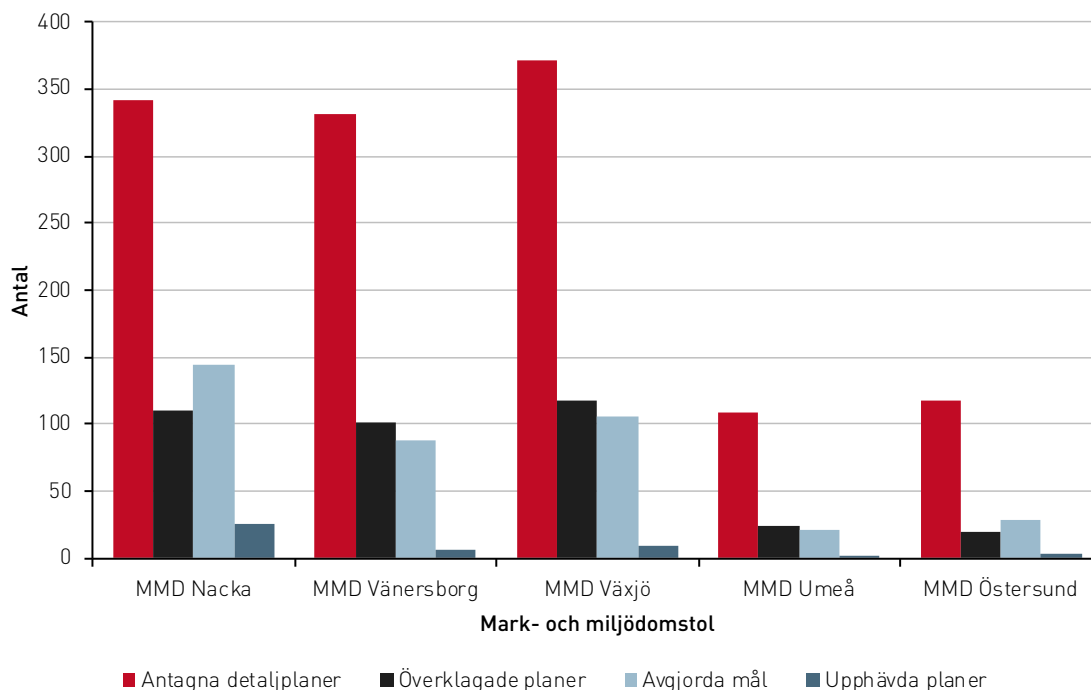
35 Även Gotlands, Västmanlands och Dalarnas län ingår i domkretsen.

36 Ibid s. 42.

37 SOU 2014:14.

38 När SOU 2014:14 genomfördes var avgiften på 450 kr.

Figur 1. Antal överklagade, avgjorda och upphävda planer av mark- och miljödomstolarna samt det totala antalet antagna detaljplaner inom respektive domsaga under år 2019



Källa: Boverket (2018) s. 40.

MMD = mark- och miljödomstol

har enligt EKMR rätt till domstolsprövning av beslutet. Däremot är skyddet svagare för andra sakägare, till exempel grannar. Enligt utredningen från 2014 finns det utrymme att ytterligare höja de krav som måste vara uppfyllda för att grannar och andra icke direkt berörda ska kunna överklaga en detaljplan.

Beslutet om detaljplan vinner laga kraft när tiden för överklagande har löpt ut och ingen överklagan har inkommit.³⁹ En detaljplan blir inte gällande förrän den har vunnit laga kraft.⁴⁰ När den vunnit laga kraft ska det kungöras, vilket innebär att kommunen skickar beslutet till berörda myndigheter för att de ska kunna ta del av den.

under förutsättning att den överensstämmer med detaljplanen. Planen kan reglera bland annat huruvida marken ska bebyggas med bostäder eller affärer, totalhöjden på byggnaderna och vilken färg byggnaderna ska ha. När bygglovet har godkänts och kommunen har lämnat startbesked kan byggandet påbörjas. När byggnaden är klar sker en slutbesiktning, som genomförs av kommunen för att säkerställa att byggregler om bland annat brandskydd har uppfyllts. Om fel upptäcks ska de åtgärdas inom två månader. När slutbesiktningen är godkänd underrättas kommunen och ett slutbevis utfärdas. Därefter kan byggnaden börja användas.

ANSÖKAN OM BYGGLOV

Efter att detaljplanen har vunnit laga kraft krävs bygglov för att kunna påbörja byggandet. Bygglovet är själva ansökan om att få bebygga marken. Ansökan prövas mot detaljplanen och antas

ÄNDRING OCH UPPHÄVANDE AV DETALJPLAN

Det finns möjligheter att ändra och komplettera en detaljplan efter att den vunnit laga kraft, så

³⁹ 11 kap. 10 § PBL.

⁴⁰ 5 kap. 40 § PBL.

länge ändringarna inte förändrar huvudsyftet. Om de gör det måste hela detaljplanen göras om och processen börjas om på nytt, som om det rörde sig om en helt ny detaljplan. Det finns dock ingen tydlig gräns mellan ändringar som kan anses vara i överensstämmelse respektive strid med huvudsyftet. Huvudsyftet är det syfte kommunen anger i detaljplanen och som förklarar vad detaljplanen är avsedd att uppnå. Det fungerar som utgångspunkt för tolkningen av planen i samband med bygglov-sansökan.

I PBL finns inga hinder för ändringar utan enbart krav på tydlighet. Tydlighetskravet syftar till att säkerställa att planändringar inte resulterar i att planerna blir otydliga och svåröverskådliga.⁴¹ Om man gör flera förändringar i en detaljplan kan den bli svårläst, vilket ökar risken för missförstånd. För att uppfylla tydlighetskravet kan det

därför ibland vara enklare att i stället för att införa ändringar upprätta en helt ny detaljplan.

Det finns också möjlighet att helt upphäva en plan eller upphäva dess giltighet över ett visst geografiskt område. Kommunen kan till exempel upphäva delar av en plan för att säkerställa att den svarar bättre mot det behov som finns, om behovet förändrats sedan detaljplanen infördes. Denna möjlighet bör dock inte användas för att ge utrymme för byggnadsåtgärder på enstaka fastigheter som avviker från planen.⁴²

Om en detaljplan skulle förändras på ett sådant sätt att nuvarande bebyggelse hamnar i strid med detaljplanen finns inget krav på att byggnaderna omedelbart byggs om. Däremot aktualiseras de nya planbestämmelserna när fastighetsägare ansöker om bygglov för exempelvis ombyggnation.

⁴¹ Jfr prop. 1990/91:146, s. 47.

⁴² Se bland annat Boverkets bedömning i deras kunskapsbank: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/andring-av-detaljplan/for-vad-kan-en-detaljplan-andras/>

PROBLEM MED NUVARANDE SYSTEM

Planmonopolet kom till under 1940-talet för att marknaden inte ansågs kunna leverera bostäder med godtagbar standard och för att den byggbara marken inte utnyttjades ansågs utnyttjas effektivt nog. Trots att det har gått nästan 80 år sedan planmonopolet infördes och mycket har förändrats sedan dess, har men inte lagstiftningen har inte följt med i utvecklingen. Trots att bostadsstandarden har ökat markant och trots att det finns regelverk i bland annat PBL, Boverkets byggregler (BBR) och Svenska institutet för standarder (SIS) som förhindrar byggandet av undermåliga boenden så kvarstår monopolet.

Det huvudsakliga problemet med kommunens monopolställning är att marknadskrafterna sätts helt ur spel, eftersom det är politikerna som avgör vilken mark som får bebyggas. Det resulterar i färre och dyrare bostäder som tar längre tid att bygga. Det skapar också grogrund för godtycke och korruption. Dessutom innebär det en enorm inskränkning i äganderätten att markägare inte själva kan förfoga fritt över sin mark och saknar rättsliga möjligheter att påverka sin förfoganderätt.

I och med monopolställningen blir politikerna en sorts grindvakter: de avgör vilken mark som ska börja detaljplanläggas. Efter att planläggningen påbörjats sker en juridisk prövning av bland annat lämplighet och hållbarhet. Det kan finnas goda skäl att tillåta visst politiskt inflytande över processen, i syfte att skapa hållbarhet, långsiktighet och tillvarata de synergieffekter det ger att kunna styra planeringen. Men politikernas inflytande går i dag bortom dessa syften och är så pass långtgående att politiker kan reglera detaljer såsom färgen på stuprör och fönsterstorlek i ett bostadsområde. Det kan knappast anses ha varit syftet med att ge kommunerna en monopolställning. Faktum är att kommunernas monopol enbart är en kvarleva från efterkrigstiden som ingen vågat utmana.

Kommunpolitiker tycks oavsett politisk färg vara nöjda med det nuvarande systemet, troligtvis för att de har ett avgörande inflytande över byggandet i landet. De borgerliga partierna är visserligen mer kritiska än partier till vänster, men har långt ifrån visat vilja att avskaffa kommunernas monopolställning. I flera borgerliga kommuner tillämpas exploatörsdriven process och privatinitiativ, det vill säga ett förfarande som tillåter att byggbolag själva genomför detaljplaneringen och sedan får den godkänd av byggnadsnämnden. Dessa kommuner har inte något incitament att vara pådrivande i avskaffandet av planmonopolet eftersom nuvarande regelverk tillåter den ordning de valt, samtidigt som de genom monopolställningen får behålla sitt veto.

Hela PBL behöver inte reformeras, utan det är huvudsakligen monopolställningen som måste upphöra. När det väl finns en detaljplan ska den prövas den juridiskt. Den prövningen görs dock i dag av en politiskt tillsatt byggnadsnämnd, i stället för utifrån ett renodlat juridiskt system som hade kunnat skapa förutsägbarhet och säkerställa att marknadsmekanismerna fungerade.

Politiker har helt andra intressen än markägare. Politiker väljs vart fjärde år och har ofta som främsta prioritet att bli omvalda och öka stödet för sitt parti.⁴³ Det innebär att politiker kommer att agera på ett sätt som gynnar deras väljarstöd, vilket kan hämma byggandet.

Att politiker avgör när byggnation ska påbörjas och inte har några objektiva krav att förhålla sig till när de avgör huruvida de vill inleda planläggning eller inte, innebär också att den som önskar bygga är helt beroende av politikernas välvilja. Förhållandet mellan byggherrar och politiker blir med en sådan ordning osunt, då de förra tvingas lyda de senares vilja för att inte riskera att bli utan uppdrag.⁴⁴ Denna ordning skapar också en enorm grogrund för vänskapskorruption och

⁴³ Bengtsson (2020).

⁴⁴ SOU 2019:9, s. 59.

mutor eftersom politikerna kan premiera vissa byggherrar och snedvridda konkurrensen.

Trots att det finns gott om mark som hade kunnat bebyggas förhindras därför nybyggnationer det därför ofta. Denna här typen av företeelse studeras inom nationalekonomin och kallas där för *rent seeking* (fördelssökande). Rent seeking innebär att någon försöker tjäna pengar genom att utnyttja omotiverade regleringar och tjäna ränta, i stället för att tjäna pengar genom handel eller produktion.⁴⁵ Att sådana mekanismer finns närvarande på marknaden för nybyggnationer faller sig naturligt eftersom markägare kommer att göra allt för att förhindra att deras mark minskar i värde.

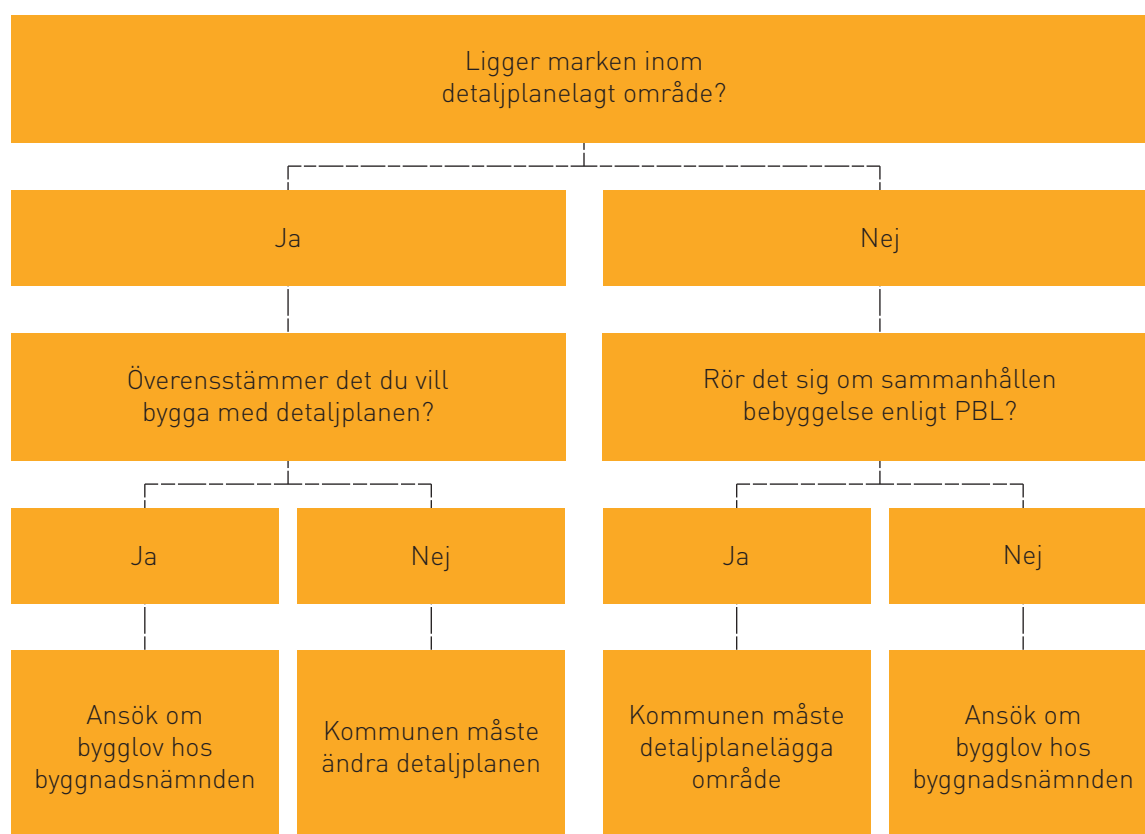
Grupper som har intresse av att det byggs mer, såsom unga och studenter, lyckas sällan mobilisera sig lika väl lokalt som en grupp villaägare som vill höja värdet på sin mark. Nationalekonomen Mancur Olsen kallar mekanismen bakom detta för *the logic of collective action* (det kollektiva handlandets problem). En liten intressegrupp, såsom villaägare som vill hålla bostadspriserna uppe, kommer att agera gemensamt för att uppnå sitt mål. Gruppen är tydligt avgränsad men alla i gruppen har stor vinning av att upprätthålla den rådande ordningen, det vill säga höga priser på

mark och bostäder. Motsatsen gäller för de grupper som vill se fler bostäder, såsom unga och studenter: de är utspridda och vinsterna med deras kollektiva handlande går inte att räkna hem här och nu i kronor och ören för varje enskild individ i gruppen på samma sätt som bland villaägarna. De som vill se fler bostäder har visserligen ett större behov och är fler i antal än villaägarna, men de har svagare incitament att bedriva påverkansarbete för bostadsbyggande i ett område. Därför kommer den mindre gruppen med starka, tydliga intressen (i det här fallet villaägarna) att agera mer gemensamt och organiserat enligt Olsens teori.

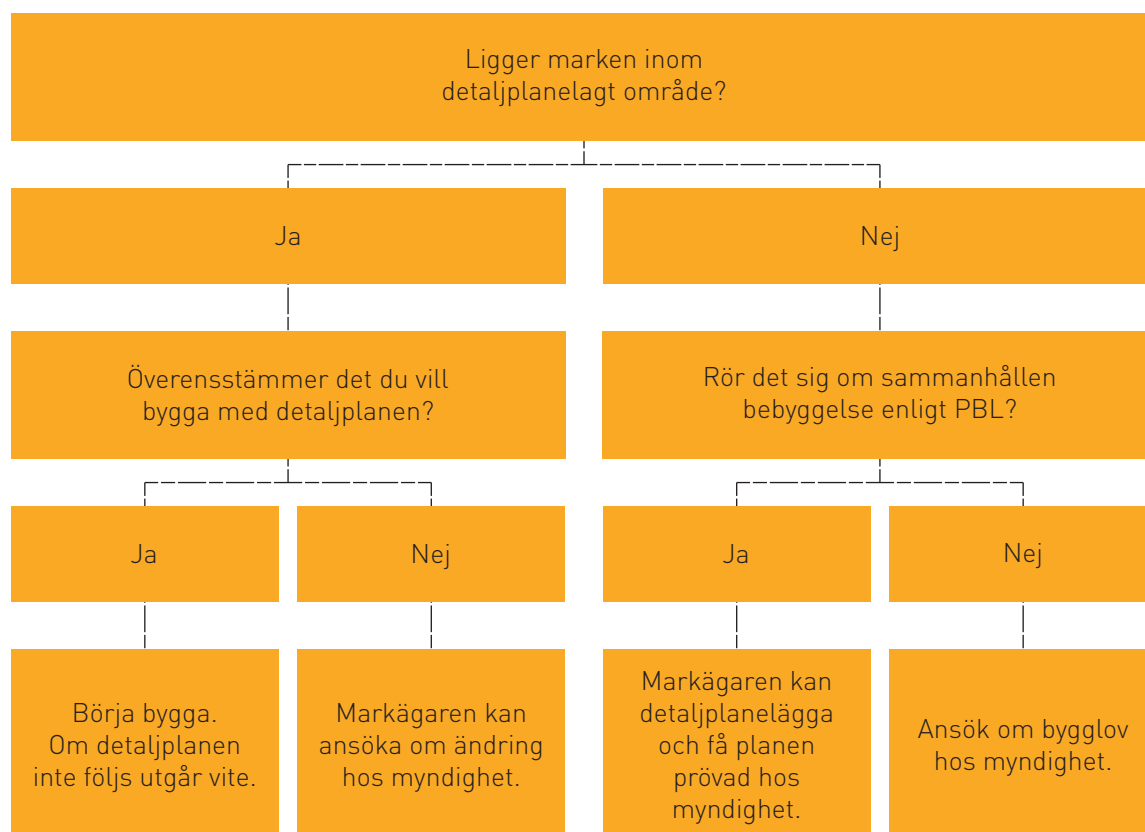
Det är nästan uteslutande byggbolagen som får betala de kostnader för detaljplanläggningen som kommunen har, men de saknar samtidigt juridiska möjligheter att vara kostnadseffektiva eftersom kommunen befinner sig i monopolställning. Kommunen kan helt enkelt vältra över stora delar av sina kostnader på byggbolagen som tvingas tacka och ta emot. Om byggbolagen själva hade kunna påbörja detaljplanläggningen hade de själva ansvarat för processen – inklusive kostnaderna och riskerna – men också haft möjlighet att påverka arbetsgången. En sådan effektivisering hade kunnat innebära billigare bostäder och förkortad produktionstid.

45 Tullock, s. 19 ff.

Flödesschema 2. Gällande rätt



Flödesschema 3 . Mitt förslag



REFORMFÖRSLAG

Det krävs flera reformer för att åtgärda problemen på svensk bostadsmarknad. Huvudsakligen krävs att det politiska inflytandet över byggnadsprocessen ersätts med ett förutsägbart juridiskt system och politiskt oberoende tjänstemän. Med ett sådant system, som objektivt prövade möjligheterna att planlägga, skulle särintressen och godtycklighet förebyggas. På så vis skulle fler billiga bostäder kunna byggas. Att det råder brist på bostäder finns det inget tvivel om. Om fler aktörer hade möjlighet att påbörja detaljplanläggning, och i förlängningen mer mark möjliggjordes för bebyggelse, skulle det innebära stor ekonomisk vinning för såväl markägare som samhället i stort, och därför menar jag att det finns ett behov av följande reformer på området.

AVSKAFFA DET KOMMUNALA PLANMONOPOLET

Som redogjorts för finns det redan i dag möjlighet enligt gällande rätt att låta privata aktörer arbeta fram en detaljplan. Privata aktörer kommer till skillnad från kommunerna att ha ekonomiska incitament att effektivisera detaljplanarbetet. Detta eftersom de privata aktörerna själva ansvarar för processen och bär kostnaderna. Detta till skillnad från i dag, där markägaren inte har något att säga till kommunen som ansvarar för processen och tar ut en avgift. En markägare som klagar på kommunen riskerar att inte få sin mark detaljplanlagd. Genom att avskaffa planmonopolet och låta markägare själva få planlägga kan man förebygga sådan godtycklighet.

Kommunernas inflytande över bebyggelse bör strypas. Översiktsplanerna bör endast fokusera på kommunikationer, grönstråk och liknande och inte gå in i detalj på markanvändningen i övrigt. Översiktsplaner är i dag inte bindande och långsiktig planering av markanvändning skapar mer problem än det löser, eftersom det är omöjligt att på förhand veta var det på lång sikt kommer

att vara lämpligt att bygga bostäder, affärslokaler och industri. Förutsättningarna för ett områdes lämplighet som bostads- eller industriområde kan snabbt förändras: miljön kan vid närmare utredning visa sig olämplig, det kan plötsligt bli mer lönsamt att bygga på annan plats och förväntade investeringar kan utebli. Det kommer aldrig gå att förutse eller planera för allt, men det finns skäl att planera för sådant som exempelvis grönstråk och kommunikationer.

Ett avskaffande av det kommunala planmonopolet skulle inte innebära att regelverket kring skydd för vatten, mark och miljö avskaffades. Inte heller skulle det innebära någon förändring i andra regelverk, såsom de som skyddar Försvarsmaktens verksamhet, eftersom det är länsstyrelsen som ansvarar för dem.. Eftersom det är kommunerna som utformar och beslutar om detaljplaner är det också kommunerna som råder över planbestämmelser, som reglerar hur byggnader får se ut och vara utformade ända ned på detaljnivå. Om markägarna själva kunde fatta beslut kring utformning skulle de också kunna anpassa byggandet efter vad som faktiskt efterfrågas. På så vis skulle det skapas ett tydligare och större utbud än med dagens ordning, där kommunpolitikerna inte har några incitament att utfärda bestämmelser om utformning som gynnar markägaren eller slutkonsumenten.

Ett avskaffande av planmonopolet skulle i praktiken innebära att privata aktörer fick möjlighet att själva genomföra planläggningen, men också att de själva fick stå för kostnaderna och riskerna.

INRÄTTA EN NY MYNDIGHET FÖR DETALJPLANLÄGGNING

I dag ägnar politiker i byggnadsnämnden sig åt myndighetsutövning när de prövar detaljplaner. I detta arbete finns risk för att de agerar utifrån egna intressen i stället för att följa lagen. Det kan

resultera i att enskilda hamnar i kläm och tvingas överklaga beslut till domstol. Den risken finns givetvis alltid och kommer alltid att finnas, men den bör och kan minimeras. Redan i dag finns vissa möjligheter att låta myndighetsutövningen skötas av tjänstemän. Med en sådan ordning, där oberoende tjänstemän i stället för politiker utförde den juridiska bedömning som lämplighetsbedömningen utgör – utan politiska intressen för ögonen – skulle rättssäkerheten tjänas.

För att påskynda processen och skapa förutsägbarhet bör det finnas en tidsfrist inom vilken ärenden prövas. Om myndigheten tidigt skulle bli varse att ett detaljplaneförslag är ofullständigt eller riskerar att avslås, skulle de då kunna pausa processen och begära in fler underlag för att på så vis säkerställa en effektiv process. Myndigheten skulle också kunna ge förhandsbesked, innan den rättsliga prövningen tar vid, för att ge markägare en indikation på åt vilket håll beslutet lutar. Det bör även finnas en tidsfrist för överklaganden av detaljplaner, för att säkerställa att processen inte drar ut på tiden och för att skapa förutsägbarhet i fråga om när processen kan förväntas vara avslutad.

AVSKAFFA BYGGLOV FÖR DETALJPLANELAGT OMRÅDE

En privat aktör som har arbetat fram en detaljplan och sedan fått den godkänd ska inte behöva ansöka om bygglov, utan i stället kunna börja bygga direkt. När byggnaden är klar kan en statlig besiktningsperson kontrollera att de tekniska systemen följer normerna för bland annat brandskydd, elsäkerhet och hållfasthet. Om det skulle visa sig att byggnationen står i strid med detaljplanläggning kan exempelvis vite eller böter utfärdas. Genom att avskaffa bygglov för detaljplanlagt område skulle man minska byråkratin och därmed också kostnaderna för den enskilde; dels skulle den administrativa kostnaden försvinna, dels skulle omkostnaderna och tidsåtgången för att ta fram ansökan försvinna. Det förutsätter emellertid att

de nya detaljplanerna blir tydligare, så att bedömningen av vad som egentligen får byggas underlättas. I dag kan detaljplaner vara otydligt formulerade, vilket ökar risken för osäkerhet om huruvida det som byggs faktiskt överensstämmer med detaljplanen. Ett avskaffande av bygglovet kräver också att tillämpningen av detaljplanen inte blir alltför snäv, utan att det finns goda marginaler.

FÖRSTÄRKT ÖVERSIKTSPLAN

Översiktsplaner är i dag inte juridiskt bindande, utan tjänar mer som en avsiktsförklaring som syftar till att visa var infrastruktur planeras och hur mark avses att användas. Det skapar utrymme för snabba förändringar och osäkerhet om utvecklingen på längre sikt. Därför bör översiktsplaner göras juridiskt bindande för det offentliga, samtidigt som de inte får bli för detaljrika i fråga om markanvändning eftersom det skapar inläsnings effekter. De bör fokusera på sådant som kommunikationer och grönstråk och förmedla information om större samhällsinvesteringar, exempelvis i bebyggelse, vägar och annan infrastruktur, för att kunna fungera som underlag för långsiktiga investeringar. Genom att i stället för kommunerna låta exempelvis regionerna ansvara för framtagandet av tydliga översiktsplaner skulle detaljplanläggningen underlättas, eftersom översiktsplanerna då skulle redovisa planerade vägar och kommunikationer för hela regionen. Genom att flytta ansvaret för översiktsplanerna till regionerna skulle man också öka avståndet mellan väljare och politiker, vilket sannolikt skulle göra beslut om bebyggelse av exempelvis grönområden mindre politiskt känsliga, eftersom besluten då inte fattades på lokal nivå.

FÖRÄNDRAD ÖVERKLAGANDERÄTT

Möjligheterna att överklaga är i dag alldeles för omfattande och utnyttjas alltför ofta. Väldigt sällan leder ett överklagande till någon förändring av detaljplanen.⁴⁶ Rätten att överklaga är dock skyddad i Europakonventionen, genom rätten till

⁴⁶ Boverket (2018), s. 40.

rättvis rättegång, och i förvaltningslagen. I utredningen Effektiv och rättssäker PBL-överprövning konstaterades att det finns visst utrymme att inskränka talerätten för parter som inte anses direkt berörda.⁴⁷ Rätten att överklaga bör begränsas till ett absolut minimum, alltså till sakägarkretsen. Genom att införa en administrativ avgift för att få överklaganden prövade skapar man en tröskeffekt som sannolikt skulle förhindra okynnesöverklagande. Eftersom de överklagande själva då måste betala en avgift och investera eget

kapital, kommer beslutet att överklaga att bli mer övervägt. Avgiften skulle kunna varieras beroende på om den överklagande är en privatperson eller en organisation.

Den fristående myndighet som föreslås ta över den rättsliga prövningen av detaljplanen bör också pröva överklaganden. Genom att införa en tidsfrist för när ett överklagande efter det att det inkommit till domstol ska vara prövat, kan processen påskyndas och förutsägbarhet om när processen bör vara avslutad säkerställas.

47 SOU 2014:14, s. 110 ff.

AVSLUTANDE ORD

Det kommunala planmonopolet infördes under efterkrigstiden av Socialdemokraterna i syfte att höja bostadsstandarden och därmed levnadsstandarden i landet och har levt kvar i oförändrad form sedan dess. Detta trots att dagens situation skiljer sig markant från efterkrigstidens. Orsaken till detta tycks vara att politiker i alla politiska

läger har vägrat att ge upp sin politiska makt till förmån för markägares rätt att bestämma över sin egen mark. Det är hög tid för borgerligheten att börja prioritera enskildas äganderätt framför sin egen politiska makt. Därför måste det kommunala planmonopolet avskaffas.

REFERENSER

Litteratur

- Adolfsson Kristina och Boberg Sven, *Detaljplanehandboken: handbok för detaljplanering enligt plan- och bygglagen*, PBL, tredje upplagan, Norstedts juridik (2019).
- Bengtsson Ingemar, *Bostadsbrist och kommunens roll i bostadsförsörjningen*, Fastighetsvetenskap, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds universitet (2020).
- Boverket, *Uppföljning av tillämpningen av plan- och bygglagen*, (2016). Hämtad den 2021-02-24 <<https://www.boverket.se/contentassets/7bf5ea4908c045d992a4e2410ac20ee3/redovisning-av-tillampningen-av-plan--och-bygglagstiftningen-2018.pdf>>
- Boverket, *Redovisning av tillämpningen av Plan- och bygglagen*, (2018). Hämtad den 2021-02-24 <<https://www.boverket.se/contentassets/7bf5ea4908c045d992a4e2410ac20ee3/redovisning-av-tillampningen-av-plan--och-bygglagstiftningen-2018.pdf>>
- Didón Lars Uno , Magnusson Lars , Molander Stefan , Adolfsson Camilla, *Plan och bygglagen: en kommentar*, Norstedts juridik (2014).
- Kopsch Fredrik, *En hyresmarknad i kris: fortsätta lindra symptomen eller bota sjukdomen?*, SNS Förlag (2019).

Svensk Fastighetsförmedling (2018), *Historisk återblick på bomarknaden: Så har Sveriges bostadspriser utvecklats de senaste 20 åren*

Tullock Gordon, *Rent Seeking*, John Locke institute (1993)

Offentligt tryck

- SOU 1945:63. Bostadssociala utredningen del 1.
- SOU 1947:26 Bostadssociala utredningen del 2.
- Statlig offentlig utredning 2019:9 Privat initiativrätt - Planintressentens medverkan vid detaljplanläggning.
- Statlig offentlig utredning 2014:14 Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.
- Proposition 1985/61:1 med förslag till ny plan- och bygglag.
- Proposition 1997/98:45 om Miljöbalken.
- Proposition 2013/14:126 om en enklare planprocess.

Rättsfall

- RÅ 1994 not. 724.
- RÅ 1999 not. 298.

Fria marknader
Personlig frihet
Öppna samhällen

TIMBRO