

STUDIE AV ORSAKER OCH KONSEKVENSER AV FÄRRE ANTAL ANTAGNA DETALJPLANER – MED FOKUS PÅ 2019

BOVERKET

2020-12-22



wsp

STUDIE AV ORSAKER OCH KONSEKVENSER AV FÄRRE ANTAL ANTAGNA DETALJPLANER – MED FOKUS PÅ 2019

Boverket

KUND

Boverket

KONSULT

WSP Advisory

121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7
Tel: +46 10-722 50 00
WSP Sverige AB
Org nr: 556057-4880
wsp.com

UPPDRAGSNAMN
Studie av färre antagna
detaljplaner

UPPDRAGSNUMMER
10309939

FÖRFATTARE
Lina Kumlin, Erika Mickelsson
och Maria Liinasaari

DATUM
2020-12-22

ÄNDRINGSDATUM
2020-12-22

Granskad av
Martin Wernersson

Godkänd av
Maria Liinasaari

KONTAKTPERSONER

Maria Liinasaari,
maria.liinasaari@wsp.com

Lina Kumlin
lina.kumlin@wsp.com

Erika Mickelsson
erika.mickelsson@wsp.com

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	4
1. INLEDNING	5
1.1 BAKGRUND	5
1.2 SYFTE	5
1.3 METOD	5
2. ORSAKER TILL ATT FÄRRE DETALJPLANER ANTAGITS	6
2.1 ORGANISATORISKA ORSAKER	6
2.2 PLANPROCESSEN	8
2.3 JURIDISKA ORSAKER	11
2.4 EKONOMISKA ORSAKER	13
2.5 NATURLIG VARIATION OCH/ELLER ÅTERGÅNG TILL DET NORMALA	14
3. KONSEKVENSER AV ATT FÄRRE DETALJPLANER ANTAGITS	15
3.1 PLANBEREDSKAP	16
4. SLUTSATSER OCH MEDSKICK	17

SAMMANFATTNING

Vid Boverkets årliga uppföljning av plan- och bygglagstiftningens tillämpning noterades att antalet antagna detaljplaner minskat med 18 % år 2019 jämfört med nivån 2015–2018. I och med storleken på nedgången beslutade Boverket att genomföra en studie för att utreda orsaker och konsekvenser till nedgången.

Studien baseras på intervjuer med personer som är ansvariga för detaljplanering i 19 kommuner. I sitt urval har Boverket eftersträvat en spridning i landet samt gällande kommunernas storlek. Då studien baseras på ett relativt litet antal av Sveriges kommuner går det ej att dra alltför generella slutsatser utifrån materialet. Däremot är förhoppningen att studien ska bidra till en bättre förståelse och insikt gällande kommunernas syn på vilka bakomliggande orsaker som har spelat in till nedgången 2019, och vilka konsekvenser som det lägre antalet antagna detaljplaner under det året skulle kunna resultera i framöver.

I genomförda intervjuer framkommer ingen entydig bild till den aktuella nedgången. Det är dock tre områden som är framträdande, och som i vissa fall överlappar varandra;

- Organisatoriska orsaker
- Komplexa planer och utredningar kräver resurser
- Naturlig fluktuation/återgång till normalläge

När det gäller organisatoriska orsaker handlar det ofta, och särskilt i de kommuner som har en mindre organisation för planering, om att de har fokuserat sina resurser på att ta fram en ny översiktsplan eller andra mer strategiska planer. Vissa kommuner har helt enkelt inte tillräckligt stor organisation för att både hantera sitt strategiska arbete och att fortsätta ta fram detaljplaner i samma utsträckning som tidigare.

Flera respondenter nämner också att de under nämnda år har genomdrivit en större omorganisation vilket har tagit tid och kraft från det dagliga arbetet. Andra kommuner har haft en stor personalomsättning och det har tagit tid att nyrekrytera.

Flera av de intervjuade menar att nedgången 2019 är en del av en naturlig fluktuation, där det vissa år går upp för att sedan gå ner igen. Några menar också att på grund av att antalet detaljplaner har varit högt under föregående år så är den lägre statistiken att betrakta som en återgång till ett "normalläge" med färre antal antagna planer. Flera respondenter redogör också för att de nu under 2020 är tillbaka på samma antal antagna planer som åren innan 2019. Detta är dock inget som går att utläsa i den nationella statistiken som snarare visar på en nedåtgående trend av antalet antagna detaljplaner sedan 2005.

Vad det lägre antalet antagna detaljplaner under 2019 kan få för konsekvenser är inte entydigt det heller, utan här syns en stor diskrepans. Många av de intervjuade lyfter fram att de under 2020 är tillbaka på samma antal antagna planer som under åren 2015–2018 och att den tillfälliga svackan inte påverkar deras planberedskap. Några respondenter menar att

det kan bli svårt att nå de bostadspolitiska målen. Ett par är mer pessimistiska och ser nedgången som början på en fortsatt stagnation.

I stort sett alla respondenter lyfter fram detaljplaneringens ökade komplexitet och ökade krav på utredningar som anledningar till varför det idag tar allt längre tid från beslut om att påbörja en detaljplan till att detaljplanen fått laga kraft. Det kräver både ekonomiska och personella resurser.

1. INLEDNING

1.1 BAKGRUND

Vid Boverkets årliga uppföljning av plan- och bygglagstiftningens tillämpning noterades att antalet antagna detaljplaner minskat. Uppgifterna som samlats in från länsstyrelserna visade att antalet antagna detaljplaner på riksnivå har minskat med 18 % år 2019 jämfört med nivån de senaste fyra åren.

Länsstyrelsernas siffror baseras på uppgifter gällande kommunernas beslut att anta detaljplaner, fördelat på ärenden avseende ny detaljplan, ändring av detaljplan samt upphävande av detaljplan. I underlaget ingår inte statistik om detaljplaner fått laga kraft, varför det egentliga utfallet kan vara annorlunda beroende på om en detaljplan har blivit överprövad eller överklagad.

1.2 SYFTE

Syftet med denna studie är att utreda orsaker till varför antalet antagna detaljplaner har minskat 2019 jämfört med föregående år och vad det skulle kunna ge för konsekvenser framöver vad gäller kommunernas planberedskap.

1.3 METOD

Urval

Boverket har gjort ett urval utifrån de kommuner där antalet antagna detaljplaner har minskat med mer än 18% 2018 till 2019, samt där det finns en minskning i jämförelse med medeltalet under åren 2015–2018 och år 2019 för kommunen. I sitt urval har Boverket även eftersträvat en spridning i landet samt gällande kommunernas storlek.

Intervjuer

Studien baseras på genomförda intervjuer med personer med ansvar för detaljplanering, vilka representerar 19 kommuner. Av hänsyn till de medverkande respondenterna och kommunerna framgår varken kommunernas eller respondenternas namn i rapporten.

Intervjuerna har genomförts digitalt och varit semistrukturerade. De har genomförts utifrån ett frågeformulär men det har även funnits utrymme för följdfrågor och för att kunna utveckla olika resonemang. Inledningsvis har respondenterna fått berätta fritt kring hur de ser på att antalet antagna detaljplaner har minskat inom kommunen under 2019.

Vid intervjuerna deltog en till två tjänstepersoner med ansvar för detaljplanering från respektive kommun. Intervjuerna har genomförts av Maria Liinasaari, Lina Kumlin samt Erika Mickelsson från WSP.

Intervjufrågorna har formulerats av Maria Liinasaari, Kia Hultin och Lina Kumlin från WSP i dialog med Marie Rosberg och Linda Björkander på Boverket. Sammantaget berörde intervjufrågorna:

- Antalet antagna detaljplaner
- Anledningar som ni ser till att er kommun har antagit färre detaljplaner under 2019
- Fördjupande frågor om anledningen till att färre detaljplaner antagits, t.ex.
 - Förändringar i detaljplanernas storlek (större planområden)
 - Ekonomi och personalresurser
 - Tidsåtgång i planprocesser
 - Färre ändringar/uppdateringar av detaljplaner pga. ökade möjligheter till avvikelser och bygglovsbefriade åtgärder
- Betydelsen av ändringar i plankravet
- Effekter av att färre detaljplaner antagits och kommunens planberedskap

Resultat

Respondenternas svar har analyserats och sammanställts i denna rapport. Undersökningen baseras på ett litet antal av Sveriges kommuner och det går ej att dra alltför generella slutsatser utifrån materialet. Däremot bidrar studien till bättre förståelse och insikt gällande kommunernas syn på bakomliggande orsaker och eventuella effekter av det lägre antalet antagna detaljplaner under de aktuella åren.

2. ORSAKER TILL ATT FÄRRE DETALJPLANER ANTAGITS

Nedan redovisas de mest vanligt förekommande orsakerna samt kopplingar till Boverkets specifika frågeställningar kring ändringar som genomförts i plan- och bygglagen gällande detaljplanekravet och ökade möjligheter till avvikelser och bygglovsbefriade åtgärder.

2.1 ORGANISATORISKA ORSAKER

Det är många kommuner, både mindre och större, som berättar att organisatoriska orsaker påverkat den studerade tidsperioden och/eller påverkat planarbetet idag.

Flera kommuner berättar att de genomfört en större omorganisation vilket tagit tid och kraft från det dagliga arbetet och därmed påverkat antalet antagna detaljplaner. Många gånger har också omorganiseringen lett till att ett flertal personer valt att söka nya arbeten och kommunen har behövt lägga tid på att rekrytera ny personal och sätta in dem i arbetet. Ett exempel är en kommun som från och med januari 2019 omorganiserades så till vida att de skapade en gemensam miljö- och byggförvaltning med en annan kommun. Efter sammanslagningen var det bara en planhandläggare som följde med till

den nya organisationen. En annan respondent berättade också att i samband med omorganisationen gick kommunen över till ett mera digitalt arbetssätt, vilket innebar ökad påfrestning framförallt för de mest erfarna handläggarna som fick ändra sina inarbetade rutiner samt lägga tid på att digitalisera tidigare arbeten.

Några respondenter lyfter också fram vikten av att ha en välfungerande organisation som nyckel till en smidig planprocess, vilket i sin tur påverkar hur många planer som kan produceras. En del understryker vikten av en effektiv och ändamålsenlig styrning och att de behöver se över sin interna detaljplaneprocess för att höja produktivitet och kvalitet. Några kommuner beskriver också att de utvecklat kontakten med exploatören och börjar ställa krav på deras aktiva engagemang samt betalning innan antagande etc.

Resurser och kompetens

Nästan hälften av de tillfrågade respondenterna uppger att kommunen haft för få planhandläggare strax innan eller under 2019. Det var en följd av att anställda sagt upp sig, gått i pension eller föräldraledigheter. Flera berättar att omsättningen i de personella resurserna har försvårat projektens framfart.

Majoriteteten av respondenterna menar dock att kommunen idag (2020) har tillräckligt många planhandläggare för att kunna hantera inkomna ärenden. Det är både de större och mindre kommunerna som anger att de har tillräckligt med personella resurser i dagsläget. Två av de mellanstora kommunerna bedömer dock att de i dagsläget saknar resurser. Flertalet kommuner anger att de anlitar plankonsulter för att klara av resursbehovet.

Bland de mindre kommunerna som inte har en så stor organisation är det mycket tydligt att det ofta handlat om att de under en period har ställt om sina resurser för att fokusera på annan planering än detaljplanering. Många gånger har kommunen ägnat sig åt att ta fram mer strategiska planer i form av en ny översiktsplan, fördjupade översiktsplaner eller LIS-planer (landsbygdsutveckling i strandnära lägen). Kommunen har helt enkelt inte tillräckligt stor organisation för att både hantera sitt strategiska arbete och att fortsätta ta fram detaljplaner i samma utsträckning som tidigare.

Vad gäller nyanställningar lyfter flera av respondenterna fram att det är svårt att rekrytera erfarna planarkitekter, och att det tar tid för en oerfaren planerare att sätta sig in i den kommunala verksamheten, "lära känna politiken" och bli "produktiv". Några respondenter framhåller fördelen med att det finns seniora planarkitekter som kan vara mentorer, koordinera arbetet och hjälpa de oerfarna. En respondent berättar att deras kommun har haft jättesvårt att rekrytera personal framförallt under åren 2017, 2018 och 2019. Hen uppger att rekryteringskonsulter till och med tackat nej till uppdrag att rekrytera planarkitekter. Till slut löste de kompetensbristen genom att börja rekrytera planarkitekter direkt från högskolan.

Några respondenter berättar att de inte har brist på planarkitekter men däremot finns det en brist på kring-kompetenserna som behövs i planarbetet. Det framkommer t.ex. behov av olika planeringsstrategier och översiktsplanerare. Ett par kommuner säger att de på grund av ökat behov av utredningar ser ett behov av att anställa specialkompetenser för att kunna producera, tolka, omsätta och granska utredningarna t.ex. gällande geologi.

Några kommuner uppger att de anlitar konsulter både för planarbete och utredningar. Den anledning som framkommer handlar dels om att kunna hantera fler detaljplaner och dels om att komplettera med den expertkompetens som krävs t.ex. vid olika utredningar i planarbetet.

Flera respondenter beskriver detaljplaneprocessen som ett gigantiskt grupparbete och att det är många i organisationen som behöver vara inblandade. Det framkommer tankar om att det underlättar med projektledarkompetens som kan driva arbetet framåt, det handlar nödvändigtvis inte om planhandläggare ska ha den rollen utan t.ex. exploateringsingenjörer.

Kommunpolitiska orsaker

Flera kommuner berättar att den politiska organisationen påverkar planeringen. Det handlar bland annat om att politiker ogärna ger ett negativt planbesked och att det tas beslut som går emot tjänstepersonernas inriktningar och kommunens strategiska dokument som t.ex. översiktsplanen. Det beskrivs innebära att komplexa frågor behöver hanteras i planprocessen och att fler utredningar behövs. Gällande denna typ av planer uttryckte en respondent att "de är nästan hopplösa".

Det framkommer också att politiken har svårt att se de långsiktiga och strategiska frågorna t.ex. vikten av planprogram och om politiken lägger mer tid på det strategiska arbetet skulle planarbetet underlättas och fler detaljplaner antas.

Några respondenter berättar att det har betydelse för planfrågorna ifall det finns en tydlig politisk majoritet i kommunen. Om politiken är oense försvåras planprocessen med längre handläggningstider och färre antaganden som följd. En respondent säger att "politiken har i allra högsta grad påverkat" och handläggarna har behövt vara taktiska med vilka planer de har gått upp till antagande med. En annan respondent menar att det har "gått politik i planeringen" och hen berättar att privatpersoner trycker på och påverkar politikerna varpå det påverkar planers framskridande.

2.2 PLANPROCESSEN

Utredningar

En majoritet av respondenterna lyfter fram ökad komplexitet samt ökade krav på utredningar som orsaker till varför planprocessen idag tar allt längre tid från beslut om att påbörja en detaljplan till att planen fått laga kraft. Flera uttrycker att kvaliteten på planerna bli bättre men utredningarna gör att handläggningstider blir längre och kostnaderna blir allt högre. Utredningarna kräver både ekonomiska resurser samt personella resurser.

Sammantaget så omnämns i intervjuerna att ökade krav på utredningar gäller; dagvatten, miljökvalitetsnormer för vatten, geoteknik inkl. ras och skred, skyfall, översvämning, arkeologi, miljöteknisk markundersökning, artskyddsdispenser, strandskyddsdispenser, biotopskydd, buller, klimatanpassning, naturvärdesinventering, trafik, gatukostnad, jordbruksmark och hållbarhet.

Av studien framkommer ingen enhetlig bild av anledningen till de upplevda kraven på utredningar. Många medelstora och större kommuner befinner sig dock i situationen att den mark som är förhållandevis oproblematiserad redan är detaljplanerad. Det innebär att den mark som nu planläggs många gånger har mer knepiga förutsättningar vad gäller tex geoteknik, buller och markföroreningar, vilket i sin tur kräver en större mängd utredningar och svårare avvägningar.

En respondent beskriver att det blir allt besvärligare att göra detaljplaner och att kraven och utredningar har skjutit i höjden. Utöver att de ökade utredningskraven medför längre handläggningstider och högre plankostnader framkommer det även att kravet på utredningar innebär ökad belastning för kommunens planhandläggare och att det krävs specifika kompetenser för att genomföra utredningar men även för att beställa och tolka dem. Några av respondenterna anser att det tar tid att utreda och ställs för långtgående krav på bestämmelser kring tekniska lösningar i detaljplanen. Respondenterna menar att frågor gällande bebyggelsens teknik och utformning lämpligare hanteras i bygglovsskedet. Respondenterna menar att risken är att planen ställer krav på gammal teknik och hindrar innovation, varpå planerna blir inaktuella snabbt. En annan respondent beskriver specifikt komplexiteten av att det förekommer målkonflikter och många olika intressen att ta hänsyn till.

Utredningskraven beskrivs som särskilt problematiskt för mindre detaljplaner. Kostnaderna för utredningarna uppges vara svåra att lägga på mindre detaljplaner som t.ex. kan gälla en villa som ska byggas av en privatperson. Några framhåller att om kraven på mindre projekt blir för höga finns en risk att färre detaljplaner tas fram för mindre områden och förfrågningarna istället hanteras i förhandsbesked av kostnadsskäl. Det kan i sin tur innebära att det inte blir lika god ordning gällande t.ex. krav på vatten och avloppsanläggningar. En respondent menar att så redan skett, att kraven på utredningar gjort att det tas fram färre små detaljplaner idag.

Några av respondenterna berättar att det ställs krav på utredningar för mindre planer gällande sakområden som kommunen eller länsstyrelsen redan har eller borde ha en god uppfattning om. En respondent berättar att de för 3–4 år sedan räckte med översiktliga utredningar kring dagvatten och för geologi i mindre planer, medan det idag behövs en fullskalig dagvattenutredning. Vilket både fördröjer och fördyrar detaljplanen.

Storlek på detaljplanerna

Många av respondenterna uppger att detaljplanerna är större idag både till yta och omfattning. Samtidigt så förekommer det respondenter som säger att storleken på planerna inte har förändrats och att det är en blandning av stora och små planer. Någon kommun uppger också att det har blivit mindre storlek på planerna på grund av att de förtätar och gör ändringar i befintliga planer istället för att ta fram en ny plan för ett större område. Det har setts kunna vara tidsbesparande men dock inte alltid.

Flera av kommunerna menar att anledningen till varför större planer tas fram hänger samman med att de ogärna arbetar med mindre planer, så kallade frimärksplaner, och att de istället försöker tänka på samhällsnyttan och styra det till större planer. Några berättar även att kommunen inte drivit på att större planer tas fram utan att det styrs utifrån vilken typ av projekt det handlar om samt att det ofta är önskemål från markägaren.

Flera kommuner framhåller att de hanterar både stora och komplexa planer. Några kommuner beskriver också ett behov av att ta fram övergripande strategiska dokument med inriktningar som t.ex. planprogram och översiktsplaner. Ett par respondenter berättar att de med en detaljplan planlägger helt nya stadsdelar med t.ex. flera tusen bostäder och verksamheter, skolor och förskolor. Den typen av planer kräver mer utredningar och strategiska dokument, vilket gör att de tar längre tid och därmed påverkar statistiken. Dessa planer påverkar även statistiken genom att det antas "en stor detaljplan istället för kanske tio mindre detaljplaner".

En kommun säger att behovet av strategiska planer gör sig extra gällande då storleken på planerna ökar och marken som tas i anspråk är oexploaterad och saknar infrastruktur sedan tidigare. Det gör att många av planarkitekterna istället för att arbeta med detaljplaner behöver arbeta med programmen liksom utredningar gällande t.ex. ianspråktagande av jordbruksmark och strandskyddsfrågor.

En annan respondent berättar att kommunens expansiva utveckling leder till att de börjar se brister i den befintliga infrastrukturen, t.ex. så behöver kommunen bygga ett nytt reningsverk för att möta upp till det ökade behovet. Det kräver tid och utredningar att hantera.

Dialog med medborgare

Några kommuner lyfter att kommunikationen med medborgare är väldigt krävande både när det gäller tid, resurser och energi, samtidigt som den också är viktig.

En annan respondent uppger att det är fler och fler som överklagar detaljplaner. En del planer upplevs "känsliga", t.ex. om ett grönområde tas i anspråk. Dessa planer får "mothugg" direkt från närboende som direkt går ut med att de tänker överklaga planen. Respondenten menar att detta inte har påverkat att de har antagit färre detaljplaner men politiken har blivit mer restriktiv gällande vilka detaljplaner som de vill att tjänstemännen ska arbeta med. En annan respondent uppger att invånarna ofta inte tror på utredningarna och ifrågasätter expertis. Vilket tar tid i anspråk att bemöta medborgarnas synpunkter.

Exploatörer väljer att pausa

Några kommuner beskriver exploatörernas påverkan på detaljplanens framfart. Det kan bl.a. handla om exploatörens engagemang i projektet, ändrade förutsättningar under planarbetets gång som t.ex. ägarbyte eller om exploatören av olika anledningar väljer att pausa eller avsluta arbetet.

En respondent uttrycker att exploatörerna inte har varit lika pådrivande i planprojekten som tidigare, vilket skulle kunna härledas till att det inte är samma tryck på bostadsmarknaden som tidigare.

Digitaliseringskravet

Några respondenter lyfter problematiken med den ökade belastningen på kommunerna utifrån statens vilja att digitalisera både nya detaljplaner och äldre gällande detaljplaner.

2.3 JURIDISKA ORSAKER

Plan- och bygglagen

Några respondenter berättar om upplevda problem i förhållandet mellan plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken (MB). En respondent menar att PBL som ska vikta olika intressen mot varandra står sig slätt mot MB och den tyngd som miljöfrågorna har. Hen menar att MB:s inflytande över PBL är ohållbart.

En annan respondent menar att det skett en successiv förskjutning till att MB påverkar planerna mer och mer. Förr vägde exploateringsintresset tungt men nu är upplevelsen att MB väger tyngre och styr. Hen berättar att först ska det utredas om något ska skyddas enligt MB och sen får man se vad som går att exploatera. En annan respondent berättar att de upplever "krockar" mellan PBL och MB, ett exempel på detta gäller buller vid förskolor där Boverkets rekommendationer och miljöförvaltningens krav utifrån MB inte stämmer överens.

Det kom även fram synpunkter om att lagstiftningen var svår gällande t.ex. dagvatten och hållbarhet. Ett annat exempel som respondenter berättade om gällde skyfallshantering, vilket beskrivs som en stor fråga som tar mycket tid och där det saknas rekommendationer och vägledning om hur kommunen ska hantera det. Det framkom även som svårt att veta vem som "äger" frågan internt på kommunen och det försvårar arbetet med detaljplaner.

Det framkommer också att ständiga ändringarna av PBL tar tid från det dagliga arbetet då tid behöver läggas på att revidera checklistor och andra underlag.

Ändringar i detaljplanekravet

När någon söker bygglov eller förhandsbesked för en åtgärd utanför ett område med detaljplan ska byggnadsnämnden pröva om åtgärden förutsätter planläggning, dvs. om det finns ett krav på att åtgärden ska prövas genom detaljplan.

Den 1 januari 2019 infördes ändringar av detaljplanekravet i plan- och bygglagen (2010:900) 4 kap 2 §. Ändringarna tydliggjorde att kravet på detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse bara gäller bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk och om det finns ett behov av planläggning. Detta gäller både i fråga om uppförande av en ny sammanhållen bebyggelse och förändring eller bevarande av en befintlig bebyggelse. Utöver ovanstående förtydligades att den inverkan på omgivningen som ett byggnadsverk i sig har ska beaktas vid bedömning av om detaljplan krävs för ett nytt bygglovspliktigt byggnadsverk.

I prop. 2017/18:167, Ett tydligare och enklare detaljplanekrav bedöms en konsekvens av lagändringen vara att detaljplan kommer upprättas i färre situationer jämfört med tidigare då fler ärenden bör kunna hanteras med bygglov.

Med anledning av ändringarna i detaljplanekravet som genomfördes 1 januari 2019 ansåg Boverket att det var intressant att undersöka om kommunerna prövat tillkommande bebyggelse enbart genom bygglov i ökad omfattning och om ändringarna i detaljplanekravet därmed påverkat antalet antagna detaljplaner 2019.

I studien var det en av respondenterna vid en mindre kommun som svarade att så har skett. Flera respondenter menar att ändringarna fortfarande är för nya för att ha fått genomslag. Flera är också tveksamma till om de kommer att få denna effekt överhuvudtaget, men att det i så fall återstår att se längre fram.

Några respondenter berättar att politiken gärna beviljar förhandsked om det är möjligt, medan tjänstepersoner föredrar att prövningar görs i detaljplan bl.a. för att demografiska perspektivet är viktigt. En respondent berättar att de år 2020 har upplevt att byggnadsnämnden säger ja till förhandsbesked för upp till 10 villor, vilket innebär att nämnden går emot tjänstepersonerna som har satt en gräns vid 2–3 villor.

Avvikelser mot detaljplan i bygglov samt bygglovsbefriade åtgärder

Under de senaste åren har ändringar i plan- och bygglagen gjorts vilket möjliggjort för fler avvikelser mot detaljplan i bygglov samt flera bygglovsbefriade åtgärder. De flesta ändringar kom i och med SFS 2014:900 och trädde i kraft 1 januari 2015.

Huvudregeln är att en åtgärd ska överensstämma med detaljplanen för att bygglov ska kunna ges. Byggnadsnämnden får dock i vissa fall bevilja bygglov för en åtgärd även om den avviker från någon planbestämmelse. Det finns fyra olika typer av avvikelser: liten avvikelse, avvikelse där åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för området, avvikelse som tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, och avvikelse som är ett lämpligt komplement till användningen i detaljplanen (PBL 9 kap 31b-31d §§).

Vissa bygglovsbefriade åtgärder behöver inte följa detaljplanen vilket innebär att de kan uppföras eller utföras till exempel på mark som inte får bebyggas enligt detaljplanen, utöver högsta utnyttjandegrad eller i strid mot utformningsbestämmelser. Exempel på sådana åtgärder som får strida mot detaljplanen är en bygglovsbefriad komplementbyggnad eller komplementbostadshus till en- eller tvåbostadshus, så kallade attefallshus. Dessa får vara högst 30 m² och högst 4 meter höga (PBL 9 kap 4a §). Ytterligare åtgärder som inte behöver följa detaljplan och som inte kräver bygglov är t.ex. en tillbyggnad om högst 15 m² samt takkupor (PBL 9 kap 4b§).

Genom studien ville Boverket undersöka om kommunerna såg samband mellan det färre antalet antagna detaljplaner 2019 och de senaste årens ändringar av plan- och bygglagen, som möjliggjort fler avvikelser mot detaljplan i bygglov samt fler bygglovsbefriande åtgärder.

Ungefär hälften av respondenterna uppgav att de inte ser något sådant samband. Ett fåtal kommuner menar att möjligheten att kunna göra tillägg i form av attefallshus och takkupor har underlättat deras arbete.

Däremot är det flera respondenter som menar att lagändringarna har ökat detaljplaneringens komplexitet då det vid upprättande av nya detaljplaner behöver fråga sig om de ska dra av denna möjlighet från föreslagen/tänkt bruttoarea (BTA). Lagändringar uppges även ta kraft och energi då det kräver ganska mycket arbete för att upprätta checklistor och förfaranden o.s.v.

En respondent berättar också att attefallsreglerna har försvårat planeringen och skapar diskussioner om vatten- och avloppsdimensionering, trafikrörelser, skolor m.m. Det upplevs också svårt att bedöma hur stor en exploatering faktiskt blir samt att kommunen har behövt ta omtag vid dimensionering av infrastruktur. Det är också en pedagogisk utmaning att förklara regelverket för medborgare och politiker.

En annan respondent menar att kommunen blir mera restriktiv av dessa regler och de har lagt in krav i detaljplan att attefallshus, takkupor etc. ska vara bygglovspliktiga i områden för kulturmiljö för att få till en prövning av dessa.

Ytterligare andra menar att detaljplanens juridiska ställning har försvagats av dessa möjliga avsteg. En kommun ger som exempel att den prickmark som var föreslagen mellan ett bostadshus och en större väg inte ansågs vara tillräcklig av länsstyrelsen, utifrån möjliga kompletteringsåtgärder, och att länsstyrelsen därför upphävde planen.

Annan lagstiftning

En kommun har fått ett föreläggande från EU vad gäller avloppsstammar i två av kommunens utbyggnadsområden. Kommunen har tagit beslut om att inte bevilja några nya detaljplaner i dessa områden förrän avloppsfrågan är löst. Utbyggnadsområdena tillhör de områden där det råder högst tryck på nybyggnation.

2.4 EKONOMISKA ORSAKER

Det framkom en del ekonomiska aspekter under intervjuerna, bilden var dock varierande av hur ekonomin påverkat antalet detaljplaner.

Ett par kommuner lyfter att en orsak till att de inte gör detaljplaner av mindre storlek som initieras av privatpersoner i samma omfattning som tidigare är att det inte är många privatpersoner som har ekonomi att bekosta vare sig själva planarbetet eller de utredningar som ibland krävs.

En respondent uppger att de inte har ekonomiska besparingskrav som innebär att de ska spara in på resurser, snarare är det tvärt emot att de ska utöka. En annan respondent berättar att de inte hade sparkrav 2019 men att de fått ett tufft sparkrav på verksamheten 2020 vilket kommer att påverka antalet planer för detta år. En respondent berättar också att kommunen arbetat med att höja taxan för att kunna finansiera fler tjänster/resurser.

Ny lag om kommunal bokföring och redovisning

I samband med årsskiftet 2018/2019 trädde en ny lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) i kraft, och ersatte därigenom den tidigare lagen om kommunal redovisning (KRL). För en del kommuner i landet innebar detta konsekvenser för kommunernas budgeteringsarbete kring detaljplaner, och i förlängningen också för bedrivandet av planeringsverksamheten i kommunen.

Det förekom tidigare att vissa kommunala kostnader i detaljplaneprocessen, exempelvis kostnader för framtagande av olika slags plantekniska utredningar, i den kommunala redovisningen betraktades som investeringar och blev bokförda som anläggningstillgångar. På detta sätt kunde en kommun i sitt budgeteringsarbete skapa viss flexibilitet i hanteringen av stora

kostnadsposter, exempelvis genom att skjuta på större investeringskostnader till en framtida tidpunkt då kostnaden kunde balanseras mot en kommande markförsäljningsintäkt, eller i form av periodisering av kostnadsposten över ett större antal år, så att en mer omfattande kostnadspost kunde delas upp i mindre delar fördelat på flera olika budgetår.

I och med införandet av LKBR arbetade Rådet för kommunal redovisning (RKR) fram nya rekommendationer baserade på den nya lagstiftningen, ändrade rekommendationer kring redovisning av kommunal markexploatering fr o m 2019-01-01. De nya rekommendationerna innebar bland annat att den typ av kostnader som tidigare redovisningsmässigt hanterats som investeringar enligt ovan istället ska bokföras under samma räkenskapsår som de uppstår.

Sakförhållandet nämndes i en intervju med en mindre kommun, där det framkom att de nya riktlinjerna ledde till att kommunens planarbete tillfälligt pausades under 2019. I efterföljande intervjuer har frågan ställts om de intervjuade bedömer att det nya riktlinjerna har påverkat, eller kommer att påverka, deras planläggning. Merparten av de tillfrågade kommunerna uppger att de nya riktlinjerna inte påverkar planläggningen utan många har redan innan tagit planläggningens kostnader inom driftbudgeten, alternativt i plankostnadsavtal med exploatör.

Bilden verkar vara att beslutet framförallt drabbar mindre kommuner där merparten av detaljplanerna uppförs på kommunalt initiativ. För de som drabbas blir det dock en stor påverkan. Andra lyfter fram att planavdelningen inte själva har någon investeringsbudget utan att det är andra förvaltningar som påverkas, vilket i sin tur påverkar framdriften av detaljplaner. Flera lyfter också fram att beslutet att plankostnader inte får budgeteras som en investering är svårt att förstå då planlagd mark är mer värd än icke-planlagd mark.

Av studien framgår att denna förändring för en del kommuner innebar att beslutade kommunala budgetramar för kommunens detaljplanearbete inte kunde klaras inom den budgetram som beslutats innan verksamhetsåret påbörjades. I vissa fall har dessa ändrade budgeteringsmässiga förutsättningar fått konsekvensen att kommuner tvingats bromsa och pausa pågående detaljplanarbeten, då budgetutrymme för att bedriva planeringsverksamheten saknats till följd av de nya rekommendationerna.

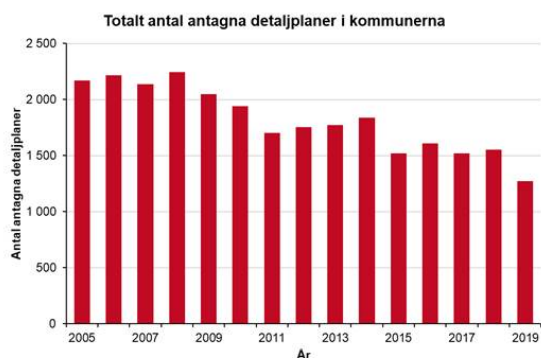
Troligtvis är denna fråga inte kopplad till antalet antagna detaljplaner 2019 i någon större grad utan är något att bevaka med hänseende till antalet antagna detaljplaner i år, 2020, och kommande år.

2.5 NATURLIG VARIATION OCH/ELLER ÅTERGÅNG TILL DET NORMALA

Under flera av intervjuerna framkommer synpunkter om att nedgången gällande antalet antagna planer 2019 är en del av en naturlig fluktuation, där det vissa år går upp för att sedan gå ner igen. Några menar också att statistiken behöver studeras över en längre tidsperiod och att det är statistiken åren innan 2019 som är ovanligt hög. Det gällde till exempel en kommun som under några år genomförde ett projekt som innebar att de

skulle ta fram planer och bygga bostäder utöver normaltillståndet. Hen menar att nedgången 2019 handlar om att antalet återgår till ett "normalläge" med färre antal antagna planer. Flera respondenter redogör också för att de nu under 2020 är tillbaka på samma antal antagna planer som åren innan 2019.

Viktigt att påpeka är dock att Boverkets nationella uppföljning av antalet antagna detaljplaner inte visar någon större generell uppgång av antalet detaljplaner under 2015–2018 eller tillfällig nedgång sett ur ett längre tidsperspektiv. Statistiken visar istället på en nedåtgående trend av antalet antagna detaljplaner mellan åren 2005–2019.



Figur 1. Totalt antal antagna detaljplaner i Sveriges kommuner under åren 2005–2019. Uppgifterna baseras på Länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät. Källa Boverket

Det framkommer även synpunkter om att det är viktigt att inte bara titta på antalet planer utan att tolka statistiken utifrån vilken typ av plan det handlar om, antalet beviljade planbesked, antalet startade planer, planens innehåll/storlek på exploatering samt om och hur kommunerna når sina mål.

Några kommuner lyfter fram att antalet inkomna ärenden har minskat något. De flesta anger dock att det snarare är så att mängden är den samma eller att antalet snarare ökar. Till exempel berättar en respondent att det är ett högt tryck på kommunen att ta fram detaljplaner och fokus på bostäder och de arbetar hårt med att prioritera bland planerna. Det är många planförfrågningar att hantera parallellt med framtagandet av detaljplaner. En annan respondent berättar att exploateringsavtalen har varit svåra att handlägga och har tagit mycket tid och resurser.

3. KONSEKVENSER AV ATT FÄRRE DETALJPLANER ANTAGITS

När respondenterna fritt fick prata kring vad de kunde se för konsekvenser av att färre detaljplaner antagits under 2019 syns en stor diskrepans. Flertalet kommuner anser att det har varit en tillfällig nedgång. Många lyfter fram att de under 2020 är tillbaka på samma antal antagna planer som under åren 2015–2018 och att den tillfälliga svackan inte påverkar deras planberedskap. Ett par kommuner är mer pessimistiska och ser nedgången som början på en fortsatt stagnation.

Några kommuner nämner att färre antagna detaljplaner kan innebära att kommunen inte kan uppnå politikernas mål för byggande. En respondent berättar att en konsekvens av det kan bli att nämnden tycker att förvaltningen inte levererar och då finns en risk att det uppstår oro på avdelningen. En annan menar att färre antagna detaljplaner skulle kunna skapa handlingsförklaring om kommunen inte hade haft en planreserv. Det framkommer även att det kan bli svårt att bygga ut och finansiera infrastruktur i omvandlingsområden, om inte detaljplanerna antas och genomförs enligt plan.

Det är en hel del kommuner som berättar att de jobbar med större detaljplaner och en respondent berättar att stora planer också innebär högre sårbarhet då det ger större effekter om en plan antas eller inte. Om planen stoppas så får det stora konsekvenser genom att många bostäder stoppas, men om planen däremot går fram i den takt som det var tänkt så ger stora planer istället en snabb positiv effekt.

3.1 PLANBEREDSKAP

Över hälften av de tillfrågade kommunerna anger att de har generellt god planberedskap trots minskningen av antalet detaljplaner under 2019. Några av de mellanstora och mindre kommunerna anger att planberedskapen varierar mellan olika användningsområden (bostäder, verksamheter etc.) och geografiska områden inom kommunen. Några få uppger uttryckligen att de inte har god planberedskap, dessa kommuner var av både mindre och större storlek.

Ungefär hälften av kommunerna uppger att de har en godtagbar, god eller mycket god planberedskap vad gäller bostäder, av dessa uttrycker dock hälften att planberedskapen skulle kunna vara bättre och/eller att det finns en variation av beredskap mellan villor och flerbostadshus. Nästan hälften uppger också att kommuner redan idag har brist på eller få tomter för villabebyggelse kvar.

Ett par kommuner uppger att planberedskapen för verksamhetsmark är god. Några kommuner uppger att planberedskapen på verksamhetsmark inte är lika god som gällande bostäder. Någon kommun nämner även att man har planlagd verksamhetsmark men att näringslivet har specifika önskemål kopplat till lämpligt område för en etablering vilket gör att de befintliga planerna inte anses aktuella. Industri och verksamheter vill också gärna ha färdig mark och börja bygga inom en månad, de vill inte vänta på en detaljplaneprocess.

En del kommuner framhåller att en tillfällig nedgång i antalet antagna detaljplaner inte påverkar så mycket om kommunen har god planberedskap. Andra kommuner menar att det får betydelse, eftersom det finns ett högt tryck att få fram bostäder och de inte når upp till kommunens mål.

Någon respondent beskriver att det inte är bra med överkapacitet heller då det finns en risk att planerna blir för gamla och måste göras om ifall de inte bebyggs. En annan respondent påpekar att man inte heller får "mätta marknaden" och att det i dagsläget finns mycket som ska byggas ut i redan antagna detaljplaner. Det framkom också vid en intervju att trots att

kommunen har en mycket stor planreserv vill politiken ändå starta fler planer, framför allt gällande friliggande villor.

4. SLUTSATSER OCH MEDSKICK

I genomförda intervjuer framkommer ingen entydig bild till den aktuella nedgången. De områden som är mest framträdande i studien, och som i vissa fall överlappar varandra, handlar om organisatoriska orsaker och komplexa planer och utredningar vilket kräver resurser.

Flera av de intervjuade menar att nedgången 2019 är en del av en naturlig fluktuation, där det vissa år går upp för att sedan gå ner igen. Några menar också att statistiken behöver studeras över en längre tidsperiod och att det är statistiken åren innan 2019 som är ovanligt hög. Det framkommer även synpunkter om att det är viktigt att inte bara titta på antalet antagna planer utan statistiken behöver ses i ett sammanhang med andra faktorer i detaljplaneprocessen som t.ex. antalet beviljade planbesked, antalet startade planer, planens innehåll, storlek på exploatering samt om och hur kommunerna når sina mål. Dessa synpunkter är bra att ha med sig inför en eventuell framtida studie då statistiken skulle kunna analyseras utifrån denna typ av faktorer.

Det är tydligt att kommunens egen organisation och bland annat möjligheten att bemanna vakanta tjänster är viktigt för att behålla en jämn produktion i framställandet av detaljplaner. Bilden är att särskilt många av de mindre kommunerna har svårt att rekrytera erfaren personal, och att det kräver resurser innan de oerfarna kommer in i rollen som planhandläggare. En del kommuner verkar arbeta mer metodiskt med att få in oerfarna i arbetet, t.ex. genom att seniora planhandläggare kan arbeta med att koordinera och vägleda dem. Andra kommuner arbetar med projektledare som inte nödvändigtvis är planhandläggare, för att samordna och hålla igång detaljplaneprocessen. Utifrån detta kan det vara skäl att överväga om det går att stötta kommunerna i arbetet t.ex. genom att studera och sprida goda exempel på hur olika kommuner organiserat planarbetet och introduktion av nyanställda på ett effektivt sätt.

I samband med årsskiftet 2018/2019 trädde lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) i kraft. För en del kommuner innebar detta konsekvenser för kommunernas budgeteringsarbete kring detaljplaner, och i förlängningen också för möjligheten att bedriva planeringsverksamhet. Då de nya riktlinjerna inneburit förhållandevis omfattande konsekvenser för de kommuner som uppgett att de har påverkats, rekommenderas att de ändrade redovisningsreglerna, och vad de har fått för konsekvenser, följs upp i en särskild studie.

I stort sett alla respondenter lyfter fram att de upplever ökad komplexitet liksom ökade krav på utredningar som anledning till varför det idag tar allt längre tid från beslut om att påbörja en detaljplan till att detaljplanen fått laga kraft. Det kräver både ekonomiska och personella resurser. Hur pass omfattande det är och i vilken grad det påverkar detaljplanarbetet kan också behövas studeras vidare. Det kan även vara intressant att titta vidare

på bakomliggande orsaker till den upplevda ökade komplexiteten och antalet utredningar.

Likaså ser vi att samspelet mellan översiktsplan och detaljplan, och vad respektive dokument bör reglera för att kommunernas planarbete ska kunna fungera så smidigt och framtidssyftande som möjligt, kan vara värt att studera närmare. Det gäller även förhållandet mellan miljöbalkens och plan- och bygglagens lagstiftning.

Några respondenter lyfter problematiken med den ökade belastningen på kommunerna utifrån statens vilja att digitalisera både nya detaljplaner och äldre gällande detaljplaner. Detta är en problematik som antyder att det kan finnas skäl att titta närmare på ifall det eventuellt finns behov av stöttning till kommunerna i detta arbete så det inte tar allt för mycket resurser från planarbetet.

Beträffande ändringarna i detaljplanekravet som genomfördes 1 januari 2019 så är dessa ändringar troligtvis fortfarande för nya för att studera effekter. När det gäller samband mellan de färre antalet antagna detaljplaner 2019 och de senaste årens ändringar av plan- och bygglagen rörande avvikelser mot detaljplan i bygglov samt bygglovsbefriade åtgärder, är det ungefär hälften av respondenterna som uppger att de inte ser något sådant samband. Däremot är det flera respondenter som menar att lagändringarna har ökat detaljplaneringens komplexitet. Detta gör att det kan finnas indikationer på att studera effekter och konsekvenser av lagändringarna mer specifikt när ändringarna varit gällande längre tid.

VI ÄR WSP

WSP är en av världens ledande rådgivare och konsultbolag inom samhällsutveckling. Med cirka 50 000 medarbetare i över 40 länder samlar vi experter inom analys och teknik, för att framtidssäkra världen.

Tillsammans med våra kunder tar vi fram innovativa lösningar för en mänsklig, trygg och välfungerande morgondag. Så tar vi ansvar för framtiden.

wsp.com

WSP Sverige AB

121 88 Stockholm-Globen
Besök: Arenavägen 7

T: +46 10-722 50 00
Org nr: 556057-4880
Styrelsens säte: Stockholm
wsp.com

