



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



Rapport

R126:1984

Plangenomförande

Kommunen som avtalspart, markföretagare och förnyelsemotor

John Sandblad

R/mw

INSTITUTET FÖR BYGGDOKUMENTATION

Accnr

Plac

Se

Byggforskningsrådet

R126:1984

PLANGENOMFÖRANDE

Kommunen som avtalspart, markföretagare och
förnyelsemotor

John Sandblad

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 821667-7
från Statens råd för byggnadsforskning till John Sandblad,
Halmstad.

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

R126:1984

ISBN 91-540-4246-1

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Liber Tryck Stockholm 1984

FÖRORD

Denna rapport avser översiktligt och teoretiskt visa kommunens möjligheter att vid plangenomförandet verka som avtalspart, markföretagare och förnyelsemotor. Det är min förhoppning att en "populärversion" senare kommer att kunna publiceras.

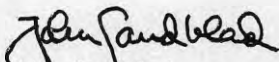
FoU-projektet har finansierats med medel från Statens råd för byggnadsforskning.

Till alla som hjälpt mig med rapporten vill jag rikta ett varmt tack. Särskilt mycket tid och intresse har Professor Gerhard Larsson, institutionen för fastighetsteknik, KTH, Anders Berglund, plankontoret i Falun, Per Cederwall, LMV och Torbjörn Johansson, K-konsult ägnat åt rapporten.

Jag vill också särskilt tacka mina arbetskamrater inom Täby, Karlstads och Halmstads kommuner.

Rapporten tillägnas min fru Cecilia och mina barn Tobias, Johan och Andreas.

Halmstad juni 1984



John Sandblad

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sid

SAMMANFATTNING

DEL 1 INLEDNING

- | | | |
|----|---|----|
| 1. | <u>Kommunen som företag och myndighetsutövare</u> | 14 |
| 2. | <u>Syfte</u> | 23 |
| 3. | <u>FoU-metod</u> | 26 |
| 4. | <u>Aktuella FoU-arbeten</u> | 28 |

DEL 2 GRUNDLÄGGANDE BEGREPP OCH PLANERAD NY LAGSTIFTNING

- | | | |
|----|---|----|
| 5. | <u>Några grundläggande termer och samband</u> | 38 |
| 6. | <u>PBL och plangenomförandet</u> | 51 |

DEL 3 MODELLER

- | | | |
|-----|---|----|
| 7. | <u>Stadsbyggnadsprocessens skeden</u> | 60 |
| 8. | <u>Produktionsförberedelser</u> | 66 |
| 9. | <u>Behov och effekter av en ökad samordning mellan den formella planprocessen och plangenomförandet</u> | 72 |
| 10. | <u>Principmodeller vid olika exploaterings- eller förnyelsesituationer</u> | 79 |

DEL 4 BYGGINTRESSENTER BYGGER PÅ EGEN MARK

- | | | |
|-----|---|----|
| 11. | <u>Utformningsprocesser och avtal vid byggmästar-mark</u> | 86 |
|-----|---|----|

DEL 5 KOMMUNEN SOM MARKFÖRETAGARE VID KOMMUNÄGD MARK

- | | | |
|-----|---|-----|
| 12. | <u>Markanvisning genom exploateringstävling</u> | 92 |
| 13. | <u>Entreprenadupphandling efter markanvisning</u> | 102 |
| 14. | <u>Tomter för styckebyggda småhus</u> | 115 |

DEL 6	KOMMUNEN SOM "MOTOR" VID FÖRNYELSE GENOM NYBYGGNAD PÅ ENSKILD MARK	
15.	<u>Omfattande förtätning av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden</u>	118
DEL 7	FÖRNYELSE UTAN STÖD AV NY BEBYGGELSE	
16.	<u>Kvartersförnyelse</u>	136
17.	<u>Förnyelse av äldre villaområden</u>	145
18.	<u>Förnyelse av äldre fritidshusområden för fortsatt fritidsanvändning</u>	150
DEL 8		
19.	<u>Avslutning</u>	158
BILAGOR:	Lagligheten av olika avtalsvillkor vid kommunal och enskild mark.	164
	Tidigare publicerade rapporter:	
	<u>Förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden</u> Analys av kommunal förnyelseverksamhet från främst Täby kommun. Publicerad av Institutionen för fastighetsteknik Tekniska Högskolan i Stockholm genom meddelande 4:19, 1974.	
	<u>Exploateringsavtal - styr- och genomförandemedel för förnyelse och råmarksområden.</u> Publicerad av Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm genom rapport R72:1978.	
LITTERATURSAMMANSTÄLLNING		167
DETALJERAD INNEHÅLLSFÖRTECKNING-SÖKREGISTER		175
FÖRKORTNINGAR		179
SUMMARY		181

O. SAMMANFATTNING

Stadsbyggandets framtida inriktning

Omfattningen och inriktningen av stadsbyggandet sammanhänger med en rad faktorer. Bostadssubventioner, bostadsbehov och konsumenternas ekonomiska situation är förhållanden som vanligen framhålls. En annan faktor som har stor betydelse är tillgången till lämpliga metoder för plan och plangenomförande. Dåliga metoder eller dålig tillämpning gör intressenter och aktörer passiva. Bra metoder och tillämpning stimulerar efterfrågan och aktiverar intressenter och aktörer.

Plangenomförande

En kommun kan genom de styrmedel som finns i byggnads- lagstiftningen och i övrig aktuell lagstiftning påverka de byggnadsåtgärder som fastighetsägare och andra intressenter som förfogar över mark eller byggnader vill genomföra.

Kommunens möjligheter att få till stånd en önskad nybyggnad eller förnyelse är dock till stor del beroende av dess möjligheter att kunna ta initiativ till nybyggnadsprojekt och olika förändringsåtgärder.

Initiativ och åtgärder som krävs för att få till stånd ett genomförande kallas i denna rapport för plangenomförande.

Relationerna mellan detaljplanering och plangenomförande är en känslig länk i stadsbyggnadsprocessen. Det finns många exempel på att planens intentioner inte följts vid genomförandet eller att planen försvårat ett plangenomförande.

För att få en bättre samverkan är dagens politik att föra in plangenomförandet i planprocessen. Detta symboliseras av att en genomförandebeskrivning införts i förslaget till ny plan- och bygglag. Denna rapport har valt att beskriva plan och plangenomförandet som integrerade produktionsförberedelser.

Problemen vid plangenomförandet har under senare år ökat genom minskad efterfrågan, inriktning mot förnyelse, avsaknad av tillväxtekonomi etc.

En kommuns myndighetsutövning i plan och byggnadslovs- ärenden är till sin grundkaraktär huvudsakligen avvaktande, inställd på att agera på utomstående initiativ och då främst kontrollerande andras initiativ. Inom ramen för sin myndighetsutövning kan kommunen dock vara aktiv och genom planförberedelser vara förberedd på olika genomförandeinitiativ. Genom samråd och rådgivning kan en myndighet påverka enskilda fastighetsägare eller kommunen som markföretagare att ta genomförandeinitiativ.

Kommunen har också andra myndighetsfunktioner t.ex förmedling av statliga lån och bidrag och förköp.

Kommunen kan emellertid även agera mera företagsinriktat. Vinsten ersätts då av andra kriterier t.ex en så bra bostadsmiljö som möjligt. Genom att förvärva mark eller söka samarbete med enskilda markägare kan kommunen agera som företag och ta initiativ till förändringar samt träffa avtal om genomförandet och dess kostnader. Vid markförvärv erhåller kommunen den initiativrätt som följer med markägandet.

Kommunens verksamhet som myndighetsutövare vid plan- och byggnadslovsärenden finns relativt klart redovisad i gällande och planerad lagstiftning. Rapporten skildrar plangenomförandet med utgångspunkt från kommunen som företagare.

Det finns vissa principiella intressekonflikter mellan kommunen som "oväldig" myndighetsutövare och kontrollant av markägarinitiativ och kommunen som markägare eller avtalspart som fått enskilda att ta initiativ. En fråga som behandlas är samordningen mellan den formella detaljplanen och plangenomförandet. Genom lämplig samordning kan plangenomförandet underlättas och förutsättningarna för en reell demokrati i planeringsprocessen i stället för en "formell skendemokrati" förbättras.

En intressekonflikt mellan kommunen som företag och kommunen som myndighetsutövare eller olika myndigheter kan utgöra en konstruktiv dialog som leder till ett bra resultat.

En kommun har stora möjligheter att arbeta som en "motor" för förnyelse genom ett välavvägt samspel mellan kommunen som företag och kommunen som olika myndigheter såsom planmyndighet, byggnadslovsmyndighet, lånmyndighet, förköpsmyndighet etc.

0.1 Modeller

Rapporten indelar stadsbyggnadsprocessen i fyra skeden

- strategiska förberedelser
- initiering
- produktionsförberedelser
- verkställighet

I produktionsförberedelserna ingår såväl detaljplanering som plangenomförande. Produktionsförberedelserna analyseras vid olika principiella situationer.

0.2 Ryggintressenter bygger på egen mark

Exploatering på "byggmästarägd" mark är en historisk bas för tekniken med exploateringsavtal. Samordningen mellan utformningsprocess och avtal redovisas.

0.3 Kommunen som markföretagare vid kommunägd mark

Villkor som gäller genomförandet av en exploatering kan föreskrivas i ett exploateringsavtal. Vid upplåtelse av en kommunal fastighet med tomträtt kan dessutom långsiktiga åttagande t.ex bevarande av byggnader regleras i tomträttskontraktet.

I rapporten analyseras tre renodlade utformningsprocesser. Dessa avslutas med

- markanvisning efter exploateringstävling
- entreprenadupphandling efter markanvisning
- försäljning av byggklara tomter för styckebyggda småhus

Samordningen med detaljplanen ägnas särskild uppmärksamhet.

Markanvisning efter exploateringstävling

Exploateringsavtal eller motsvarande har en central roll i de fall kommunen utnyttjar sitt markägareinflytande till att själv genomföra ett tävlingsförfarande. Vid en småhustävling kan marken överlåtas till vinnande entreprenör i ett exploateringsavtal med villkor hänvisande till förfrågningsunderlag och lämnat anbud. Exploateringstävling kan också tillämnas för flerbostadshus.

Entreprenadupphandling efter markanvisning

En markanvisning till en byggherre kan ske villkorslöst. Genomförandet styrs i så fall enbart av detaljplan och lagstiftning.

Kommunen kan i stället utnyttja sitt markägareinflytande till konkreta föreskrifter i exploateringsavtalet beträffande genomförandet t.ex ritningar över utformning eller krav på arkitekttävling, krav på upphandling under konkurrens, tidpunkt för igångsättning etc. Exploateringsavtalet kan också ha karaktär av "samarbetsavtal", dvs reglera formerna för samarbetet mellan kommunen och byggherren vid plangenomförandet.

Ju tidigare ett avtal träffas ju mer karaktär får det normalt av samarbetsavtal. Mycket tidiga avtal kallas ofta ramavtal.

Exploateringsvillkor gällande allmännyttiga eller bostadskooperativa företag kan ofta vara muntliga eller underförstådda med hänsyn till ägarsamband eller politiska konplingar.

Byggklara tomter för styckebyggda småhus

Det traditionella systemet för exploatering av stycktomter är baserat på att kommunen utformar en detaljerad detaljplan. Denna skall utgöra grund för färdig-

ställandet av byggklara tomter genom utbyggnad av gator, kommunalt VA etc.

Detta system kan lätt vid besvärlig terräng leda till bristande samplanering och samordning mellan projektering och byggande på kvartersmark och allmän platsmark. En tidig detaljplan med viss flexibilitet möjliggör andra system.

0.4 Kommunen som "motor" vid förnyelse genom nybyggnad på enskild mark

Kommunens möjligheter att agera som motor vid förnyelse genom nybyggnad beskrivs genom exemplet förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden. Betydelsen av samordningen med den formella detaljplanen är speciellt tydlig vid denna situation och två principiellt olika alternativ analyseras. I praktiken förekommer många mellanformer.

Vid sen detaljplan avvaktar kommunen med den formella detaljplanen tills det finns ett allmänt intresse för ett genomförande från fastighetsägarna eller tills en ändrad inställning uppstått genom ägarbyten.

Vid tidig detaljplan lägger kommunen fram den formella detaljplanen utan att det finns ett större intresse för ett genomförande. Genomförandet sker successivt i takt med ett naturligt generationsskifte, ägarbyten och förändrad inställning hos fastighetsägarna till ett genomförande. Ägarbyten efter den formella detaljplanen underlättas av att köparna har större säkerhet beträffande möjligheterna att bygga.

Vid sen detaljplan kan arbetet med tomtindelningen eller motsvarande samordnas med detaljplanen. Kommunen har bättre garantier för att ett genomförande kommer till stånd och större förutsättningar finns för att träffa exploateringsavtal med stöd av kommunens planmopol.

Vid tidig detaljplan är inte de blivande "genomförarnas - byggherrarnas" önskemål och planer beträffande tomtstorlekar, hustyp etc kända när den formella detaljplanen tas fram. Detta kompenseras av viss flexibilitet i detaljplanen och av att tomtindelning eller motsvarande tas fram först när intresset för ett genomförande ökat. Det finns olika möjligheter att klara sådana praktiska problem som utbyggnad av lokalgator inom storkvarter, gatukostnadsbidrag i etapper etc.

För att det skall vara möjligt att genomföra nybebyggelse erfordras ofta ägarbyten. Vid svag efterfrågan är en tidig detaljplan viktig för att potentiella köpare skall känna tillräcklig säkerhet för att de kommer att få bygga.

0.5 Förnyelse utan stöd av ny bebyggelse

Förutsättningarna för en förnyelse utan stöd av planerad ny bebyggelse är ofta dåliga. I rapporten redovisas tre situationer.

Kvartersförnyelse

Med kvartersförnyelse avses åtgärdsområdena utemiljö genom gårdssanering, parkering, bostadsgator, gemensamma lokaler, avfallshantering och energi.

Kvartersförnyelse kan initieras genom överenskommelser eller genom direkt tillämpning av lagreglerade styrmedel. Kommunen kan vid en tillämpning av överenskommelser ha en viktig roll som "förnyelseföretagare" som söker samarbete med enskilda fastighetsägare för att få till stånd en kvartersförnyelse.

Blandat huvudmanaskap med både "enskild" och "kommunal" allmän platsmark i samma detaljplan är en ny teknik som kan komma att möjliggöras genom den planerade plan- och bygglagen. "Enskild allmän platsmark" skulle kunna användas vid förnyelse av gårdar och gaturum. Allmänhetens tillgänglighet kan i så fall säkerställas genom anläggningsbeslutet.

Förnyelse av äldre villaområden

Kostnaden och standarden vid utbyggnad av gator i äldre villaområden kritiseras ofta.

I rapporten diskuteras bla möjligheterna att genom ovan nämnda system med blandat huvudmanaskap ge fastighetsägarna möjlighet att själva förvalta vissa vägar med begränsad trafik. Genom att fastighetsägarna själva svarar för underhållet underlättas en tillämpning av en lägre anläggningsstandard anpassad efter områdets karaktär.

Införandet av en avgift för underhåll av allmän platsmark skulle öka möjligheterna att få till stånd en sådan enskild förvaltning. Fastighetsägare som genom samfällighetsförening själva vill ansvara för mindre vägar eller lokalgator skulle i så fall erhålla nedsatt avgift.

Förnyelse av äldre fritidshusområden för fortsatt fritidsanvändning _ _ _ _ _

Genomförandet av gemensamma anläggningar vid fritids-husområden kan garanteras på olika sätt. Två metoder "exploateringsavtal" och "tidigt" plangenomförande jämförs.

Ett tidigt plangenomförande före formell planläggning kan vara lämpligt när markägandet är splittrat och förnyelseproblemet inte är en angelägen kommunal uppgift.

0.6 Val av metodik

Varje stadsbyggnadsprojekt är i princip unikt. Detta är särskilt markant vid förnyelse av äldre områden som kan ha mycket varierande förutsättningar. Redovisade modeller kan tjäna som en baskunskap vid utformning av genomförandeprogram och val av metoder för ett visst projekt.

DEL 1 INLEDNING

Kommunens roll som företagare och myndighetsutövare är en viktig utgångspunkt för rapporten. Denna beskrivs därför inledningsvis i avsnitt 1 och följs av syfte och FoU-metodik i avsnitten 2 och 3. Till inledningen hör också en översikt av för rapporten aktuella FoU-arbeten i avsnitt 4.

1. KOMMUNEN SOM FÖRETAG OCH MYNDIGHETSUTÖVARE

Kommunen har ett övergripande ansvar för all mark- och exploateringsverksamhet. Fastighetsägarna har inom kvarteretsmark det juridiska ansvaret för förvaltningen av den befintliga stadsbyggnadsmiljön. I praktiken har kommunerna ofta en tillsynsskyldighet för totalmiljön.

Kommunens roll som myndighetsutövare eller olika myndigheter vid stadsbyggandet är relativt välkänd. En kommun har också andra mera företagsinriktade sätt att arbeta med stadsbyggandet. Härmed avses arbetssätt som liknar ett enskilt företags arbetssätt där dock vinsten ersätts av andra kriterier t.ex en så bra bostadsmiljö som möjligt under vissa ekonomiska restriktioner.

Av grundläggande betydelse för en effektiv kommunal stadsbyggnadsverksamhet är att olika aktörer är medvetna om kommunens olika roller. För att förstå dessa är en viss generalisering nödvändig. I praktiken finns det starka samband mellan kommunen som plan-, byggnadslovs- och länmyndigheter och kommunen som företagare. Verksamheterna är ofta integrerade.

Kommunen kan genom myndighetsutövning skapa gynnsamma förutsättningar för sin verksamhet som företagare. Exempelvis kan förhandlingsresultatet ibland påverkas av byggnadsförbud eller restriktiv dispenspolitik för statliga lån på mark som ej förmedlats av kommunen. Genom välavvägd detaljeringsgrad och lämplig samordning mellan formell plan och plangenomförande kan kommunen som planmyndighet underlätta plangenomförandet för kommunen som företag. Kommunen som företag kan i många situationer stödja kommunens myndighetsutövning t.ex genom att fastighetskontor eller motsvarande för kommunens räkning förvärvar problemfastigheter.

Det är med hänsyn till rättssäkerheten viktigt att kommunen ej på otillbörligt sätt blandar ihop sina roller som olika myndigheter och företag. (Jfr rättsfall publicerade i lantmäteriverkets promemoria om exploateringsavtal- 81). Avtal som rör genomförandet kan vara av mer eller mindre offentlighetsrättslig karaktär, vilket också bör beaktas.

1.1 Kommunen som myndighetsutövare

Kommunen prövar som olika myndigheter ansökningar mot bakgrund av gällande lagstiftning. Typiska exempel är kommunen som plan- och byggnadslovsmyndighet (byggnadsnämnd), länmyndighet (förmedlingsorgan) och förköpsmyndighet. Fastighetsbildningsmyndigheten för en kommun eller kommunal del kan vara kommunal eller statlig.

För en effektiv stadsbyggnadsprocess är det nödvändigt med en samverkan dels mellan kommunens olika myndig-

hetsfunktioner dels mellan dessa och olika statliga myndighetsfunktioner t.ex i ärenden rörande detaljplanering och bostadsfinansiering.

Det är självklart viktigt att kommunen i förväg utreder konsekvenserna av olika tänkbara myndighetsbeslut. Plangranskning genom exploateringskalkyler är en vanlig form av konsekvensanalys.

Med en stadsplan följer ett visst kommunalt ansvar för att planerad allmän platsmark förvärvas och iordningställs. Detta är ett exempel på kommunens ansvar för genomförandet av ett myndighetsbeslut.

Kommunens uppgift som viss myndighet och de aktiviteter som nära sammanhänger med denna finns normalt relativt klart redovisade i såväl nuvarande och planerad lagstiftning som i facklitteraturen. Det finns däremot mycket lite dokumenterat om kommunen som företagare. Den planerade plan- och bygglagen behandlar exempelvis främst stadsbyggnadsprocessen med hänsyn till kommunens uppgift som plan- och byggnadslovmyndighet. I bostadsfinansieringsförordningen beskrivs kommunens uppgifter som lånemyndighet.

1.2 Kommunen som markföretagare-exploatör

Kommunala markförvärv möjliggör att kommunen kan agera fristående från sin roll som planmyndighet och även uppträda som aktiv markföretagare, exploitör eller fastighetsägare med speciella intressen att bevaka.

I exploitörsrollen ligger bla att aktivt utreda förutsättningarna för en exploatering, att bevaka sina intressen, att marknadsföra sina projekt, att genomföra en markanvisning som leder till en markförsäljning eller markupplåtelse som gagnar kommunens intresse och att följa upp att markanvisningen leder till önskat resultat.

Kommunens funktion som planmyndighet har direkt stöd i byggnadslagstiftningen och symboliseras av byggnadsnämnden, som specialreglerad nämnd. Kommunens roll som markföretagare har mindre tradition och är mindre lagreglerad och fungerar på mycket olika sätt i kommunerna. Som markföretagare kan kommunen i princip uppträda som vilken företagare som helst inom det kommunala kompetensområdet och de kommunalrättsliga reglerna.

Markanvisning kan ske efter sk exploateringstävling eller genom direkt anvisning till byggherre. Om marken erfordras för en kommunal verksamhet t.ex en skola är kommunen normalt själv byggherre.

Uppdelningen av kommunens agerande i myndighetsinriktade och företagsinriktade aktiviteter kan i vissa fall vara mycket tydlig. I t.ex Täby kommun ägs merparten av kommunens mark av ett kommunägt markbolag, som har viss

egen exploateringsexpertis. I vissa kommuner har en fastighetsnämnd eller en kommunstyrelse som leder ett fastighetskontor eller ett exploateringskontor en tydlig exploatörs- eller markföretagareprofil medan en byggnadsnämnd med en "planavdelning" kan vara mera myndighetsinriktad med primär uppgift att utreda och genom planläggning avväga olika intressen i stadsbyggandet. Sekundärt kan de biträda kommunen i dess exploatörsroll. I Karlstads kommun har det exempelvis under senare år funnits en sådan tydlig rollfördelning för många projekt.

Det är också vanligt att kommunens exploatörsroll i stor utsträckning överläts till ett kommunalt bostadsföretag som tidigt aktivt engagerar sig i exploatering och att kommunen via sitt bolag anser sig kunna bevaka sina intressen. För att säkerställa att bostadsbolaget verkligen tillvaratar kommunens intresse och inte i första hand enbart sina intressen som bostadsproducent och byggherre är det viktigt med en aktiv politisk samordning mellan bolag och kommun och/eller reglering av dessa frågor genom avtal.

Vid råmarksexploatering är det ofta relativt lätt för kommunen att mycket tidigt överlåta exploatörsrollen till ett bostadsföretag eller motsvarande. Vid förnyelse krävs ofta samordning med enskilda fastighetsägare och hänsyn till äldre bostadsmiljöer samt i vissa fall gemensamma lösningar för parkering, tillfarter, utemiljö, sophantering etc. Detta kräver större kommunala insatser.

För att bedöma om ett köp av en saneringsfastighet för rivning-nybyggnad eller ombyggnad kan ge ett ekonomiskt rimligt resultat kan förberedande planbedömningar och projektering erfordras redan vid markförhandlingarna. Det krävs därför ett väsentligt större engagemang från kommunen vid förnyelse än vid råmarksexploatering.

Den så kallade Helsingborgsmodellen är ett exempel på hur kommunen genom saneringsavtal och systematisk förvärvspolitik tidigt kunnat överlåta exploatörsansvaret till blivande byggherrar.

För många torde det vara svårt att klart skilja mellan kommunen som planmyndighet och företag. Detta kan t.ex bero på att "planavdelningen" eller motsvarande har resurser och är intresserad av att dels arbeta som planmyndighet dels hjälpa kommunen i dess egenskap av markföretagare. Motsvarande förhållande gäller i små kommuner utan särskild exploateringstekniker.

Kunskap om hur en kommun kan fungera som markföretag eller exploatör är viktig för att förstå hur olika avtal kan användas.

Om man betraktar kommunen i första hand som markföretagare-exploatör är det lätt att förstå vilken stor roll som avtal i olika former kan ha. För kommunen som

företag kan det vara naturligare att träffa avtal än att utnyttja en lagregel.

Detaljplanen är en långsiktig reglering av markanvändningen medan ett exploateringsavtal enbart bör reglera frågor i samband med genomförandet. Kommunen kan emellertid som markföretagare ta initiativ till fastighetsbildningsåtgärder för att få till stånd en långsiktig reglering av t.ex driftfrågor eller genom exploateringsavtal ålägga exploatörer att ta motsvarande initiativ. Kommunen kan också som markföretagare välja att upplåta marken med tomträtt. I ett tomträttskontrakt kan långsiktigt föreskrivas visst utnyttjande eller bevarande av kulturhistorisk värdefull byggnad. Även om kommunen på "vägen" mot en tomträttsupplåtelse agerar som en markföretagare blir den en myndighet vid den formella tomträttsupplåtelsen enligt tomträttslagstiftningen.

Om kommunen har erfarenheter som aktiv markföretagare och exploatör är dessa också värdefulla i dess olika roller vid förnyelse på enskild mark.

1.3 Kommunen som motor vid förnyelse på enskild mark

En traditionell uppfattning är att kommunens roll vid förnyelse bör vara myndighetsinriktad. Kommunen svarar för myndighetsprövningen och bevakar sina intressen i olika planärenden genom plangranskning samt debitering av VA-avgifter och gatukostnadsersättning. Eventuellt träffas ett enkelt exploateringsavtal.

Om marken ägs av ett byggföretag inbjuder detta till att kommunen arbetar myndighetsinriktat, och att byggföretaget ensam har en dominerande företagsroll.

Vid förnyelse på enskild mark kan kommunen i stället för att förvärva mark och agera som markföretagare söka samarbete med fastighetsägarna för att nå sina syften. Samarbetet kan ske både med kommunen som förnyelseföretagare, som kan träffa avtal och göra direkta ekonomiska uppgörelser och med kommunen som olika myndigheter. Metodiken vid förnyelse handlar i stor utsträckning om formerna för samarbetet mellan fastighetsägare, olika myndigheter och kommunen som företag.

Det kan vara svårt att skilja mellan kommunen som aktiv myndighet eller aktiv företagare. En planförfattare som representerar kommunen som planmyndighet kan t.ex genom rådgivning och uppsökande verksamhet arbeta okonventionellt med att stimulera en förnyelse. En fastighetsingenjör som t.ex arbetar med kvartersförnyelse kan arbeta på liknande sätt.

Den teoretiska skillnaden mellan dem är att fastighetsingenjören normalt har befogenheter att träffa preliminära avtalsuppgörelser och göra direkta ekonomiska åtagande för kommunen som företagare. Planförfattaren saknar normalt dessa befogenheter men kan genom de-

taljplanen indirekt medverka till att kommunen måste göra ekonomiska åtaganden. Detaljplanens ekonomiska konsekvenser måste dock normalt godkännas av kommunstyrelse/fastighetsnämnd.

Kommunen kan således verka som förnyelsemotor både genom sin roll som plan- och byggnadslovmyndighet och genom sin roll som företagare. Fastighetsingenjören i exemplet ovan kan också normalt representera kommunen som lånemyndighet och förköpsmyndighet.

Om kommunen kan samordna sin verksamhet som företag och olika myndigheter ökar detta möjligheterna till aktiva insatser som förnyelsemotor. Samtidigt ökar risken för maktmissbruk.

Om man studerar kommuner som framgångsrikt genomfört en förnyelse på enskild mark synes en tydlig tendens vara att kommunen både arbetat som renodlad myndighet och med mera företagsliknande aktiviteter. Det finns tydliga likheter i arbetssätten vare sig det gäller Göteborgs kommuns omfattande gårdssaneringar, Kalmar kommuns framgångsrika kulturhistoriska inriktade förnyelse eller Täby kommuns omfattande förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelsområden. Den kommunala förvaltningens arbetsinsatser har i dessa fall varit omfattande och inneburit ett välavvägt samspel mellan kommunen som förnyelseföretagare och olika myndigheter.

1.4 Kommunen som initiativtagare

De olika initiativ och åtgärder som krävs för att få till stånd ett genomförande kallas i denna rapport för plangenomförande.

Möjligheterna att kunna förändra en stadsmiljö sammanhänger i hög grad med möjligheterna att kunna ta initiativ.

Vad gäller mark och bebyggelse tillkommer initiativet markägaren. Även om en omfattande funktionssocialisering av markägandet skett under 1900-talet (jfr Heimbürger -79) ligger byggnadsrätten och överlåtelse-rätten fortfarande kvar hos markägaren. Samhället bedömer och avgör om markägaren får utöva sin byggnadsrätt. Genom olika system av "piska" och "morot" kan samhället påverka markägare till att ta initiativ. Förmånlig statlig belåning är ett exempel på morot. Gatukostnadsbidrag och VA-avgifter för obebyggd mark samt "hot" om expropriation är exempel på åtgärder som kan "tvinga" en markägare att ta initiativ.

Kommunen som plan- och byggnadslovmyndighet är som framgått ovan till sin grundkaraktär avvaktande och främst inställd på att agera endast på utomståendes initiativ och då styrande och kontrollerande andras initiativ.

Kommunen kan som myndighet i viss utsträckning styra mot en viss miljöutformning förutsatt att det finns intressenter med tillräckligt intresse i förhållande till myndighetskraven. Exempelvis kan den genom samråd och framläggande av detaljplaner med byggrätter eller byggnadsförbud påverka fastighetsägarna till att ändra markutnyttjandet eller försälja marken till någon mera intresserad.

Kommunen har däremot som myndighet svårt att reglera när i tiden förändringen skall ske.

Kommunen som länemyndighet är i princip lika avvaktande som den är som byggnadslovsmyndighet. Myndighetsutövning kan naturligtvis vara mer eller mindre aktiv. Kommunen kan t.ex seriöst pröva det skäligen markpriset och andra villkor för bostadslån eller bidrag eller mera passivt expediera ärendena.

Kommunen kan som såväl plan-, och byggnadslovs- och länemyndighet genom samråd och ansökningar etc få en bra uppfattning om hur den skall agera som företag. Det kan exempelvis vid en ombyggnad vara viktigt att kommunen tar direkta initiativ till miljöförbättrande åtgärder, exempelvis förhandlingar om samordnad gårdssanering.

Om kommunen väljer att vara företagare är den aktiv och sätter igång projekt för att förändringar skall ske.

Kommunala markköp kan användas för att begränsa markprisutvecklingen. En ännu viktigare orsak kan vara att kommunen genom markköp köper initiativrätten.

Det är inte självklart att kommunen utnyttjar sitt markinnehav för att ta initiativ. Ett markinnehav hos en passiv kommun eller mark som "automatiskt" är reserverad för en passiv byggherre kan vara hämmande för ett förändringsarbete.

Om kommunen däremot utnyttjar sitt markinnehav för att ta egna initiativ kan kommunen i regel lättare påverka tiden för förändringen och är åtminstone i initialskedet mindre beroende av olika utomstående intressenters intresse att ställa upp på kommunens önskemål och krav.

Kommunen som företagare är naturligtvis som alla andra beroende av att det finns efterfrågan på bostäder och lokaler. Genom egna initiativ kan kommunen emellertid slippa andra förhållanden som kan tänkas styra olika intressenters agerande. Ett kommunalt initiativ i ett initialskede av ett projekt kan dessutom medföra att förutsättningarna för projektet klarnar och att det blir mindre riskfyllt för en intressent att senare överta projektet.

1.5 Fastighetsbildningsmyndigheten som initiativtagare

Fastighetsbildningsmyndigheten kan vara kommunal eller statlig. En grundförutsättning för dess agerande är att det finns en ansökan från någon fastighetsägare och i vissa speciella fall byggnadsnämnd, länsstyrelse eller hyresgästförening. Även om ansökan kommer från en fastighetsägare kan den vara en direkt följd av lagstiftningens krav eller träffat exploateringsavtal. Fastighetsbildningsmyndigheten kan visserligen genom samråd påtala lämpligheten av förnyelseåtgärder, fastighetsbildning etc och biträda med förberedande utredningar men den kan normalt inte själv ta initiativ till en förrättning.

När väl fastighetsbildningsmyndigheten fått en ansökan kan den dock inom förrättningens ram ta direkta initiativ och beslut i genomförandefrågor utan att det föreligger motsvarande ansökan. Förrättningsmannens självständighet har en "historisk" förankring i skiftesverksamheten. Moderna exempel på denna självständighet är förrättningar rörande fastighetsregleringar, gemensamma arbeten eller gemensamhetsanläggningar som avslutas utan stöd av överenskommelser eller med stöd av överenskommelser i samband med förrättningen. Vidare kan förrättningsmannen utvidga en förrättning eller vissa fall initiera en kompletterande förrättning enligt annan lagstiftning.

Exploateringssamverkan enligt planerad lagstiftning (Expl samverkan -83) ger ytterligare möjligheter för ett genomförande inom eller i nära anslutning till en förrättning. Brunfelter (84) förespråkar fastighetssamverkan som metod för plangenomförandet och betecknar bla Exploateringssamverkan -83 som en form av utvidgad fastighetsreglering.

Brunfelter (84) anger två metoder för att skapa möjligheter till ett harmoniskt förhållande till sakägare. "I det ena fallet sker ett intensivt och omfattande samråd med planmyndigheten och sakägare före en detaljplanläggning. I det andra fallet väntar man på precisering i detalj av planinnehållet och låter sakägarna själva i så stor utsträckning som möjligt påverka detta".

I första fallet kan långvariga påtryckningsmedel i omvandlingssyfte användas för att få till stånd en önskvärd förnyelse. Dessa kan vara kommunens planmonopol och byggnadsförbud. I andra fallet står metoden för genomförandet i centrum. I bägge fallen kan genomförandet präglas av att enskilda fastighetsägare agerar som aktiva intressenter eller att fastighetsbildningsmyndigheten är den aktive genomföraren eller att kommunen agerar som aktiv förnyelsemotor.

Det torde inte råda några principiella konflikter mellan metoder för genomförandet som bygger på ett utnytt-

jande av fastighetsbildningsmyndigheten som aktiv genomförare inom eller i samband med förrättningen och metoder som bygger på att kommunen själv agerar aktivt. Förutsättningarna i den enskilda förnyelse- eller exploateringsituationen bör styra valet. Vidare finns det många möjligheter att kombinera metoderna och att samtidigt utnyttja de bägge metodernas fördelar.

1.6 Tillväxtekonomi och kommunens roll

Vid en tillväxtekonomi är det möjligt att kompensera dels brister i avvägningen mellan behov och utförd standard dels bristande effektivitet i den tillämplande metodiken för plan och plangenomförande med större ekonomiska insatser (Jfr Jensevik -82). Det är relativt lätt för olika "myndigheter" inom eller utom en kommun att ställa olika slags krav som medför ökade kostnader. Om det är svårt att genomföra ett stadsbyggnadsprojekt har detta därför ofta framställts som ett finansiellt problem.

Önskas ett genomförande vid en svag ekonomi är det svårare att redovisa problem såsom enbart finansiella utan att stoppa ett genomförande. En utväg kan då vara att istället ompröva arbetsmetoderna t.ex söka mera företagsinriktade metoder.

1.7 Dialog mellan kommunen som planmyndighet och företagare

Det är självklart att det lätt kan uppstå konflikter mellan å ena sidan kommunen som oväldig myndighet och kontrollant av markägareinitiativet och å andra sidan kommunen som markföretagare eller som avtalspart som just fått enskilda att ta initiativ. Konflikterna kan vara av olika karaktär.

Makt- och intressekonflikter

En tänkbar konflikt är att byggnadsnämnden inte accepterar att kommunen också är en företagare som tillvartar sina intressen självständigt genom att kommunstyrelse eller fastighetsnämnd driver exploateringsverksamhet. Motsatta förhållandet kan vara att kommunen som företagare t.ex representerat av kommunstyrelsen anser att byggnadsnämnden skall underordna sig dess beslut. Ett mera konstruktivt alternativ är att aktörerna i kommunen är medvetna om och accepterar att kommunen både kan ha roll som olika myndigheter och företag.

En kommunal organisation med särskilda förvaltningar som företräder kommunen som planmyndighet respektive företagare medför risk för intressekonflikter. Den kan också innebära en konstruktiv dialog mellan kommunen som planmyndighet och företag.

Bra stadsbyggnadsprodukter växer i regel fram genom dialoger och mera sällan genom ensidigt utarbetade förslag.

PBL -83 möjliggör att byggnadsnämnd eller kommunstyrelse är planmyndighet. I första fallet finns risk för intressekonflikter men också förutsättningar för en dialog mellan kommunen som planmyndighet och företag. I andra fallet är det för rättssäkerheten viktigt att kommunstyrelsen skiljer mellan sin roll som företag och planmyndighet.

Olika krav på detaljplanen

Kommunen kan som myndighet ha önskemål om att en detaljplan skall ge en bra garanti för boende och fastighetsägare samt vara så åskådlig som möjligt. Detta kan i regel erhållas med en detaljerad detaljplan i ett sent skede.

För kommunen som företagare kan det vara väsentligt att erhålla en tidig detaljplan för att få planeringstrygghet. En viss flexibilitet kan i många fall vara lämpligt när detaljplanen skall vara underlag för projektering, upphandling eller tomtindelning.

För ett bra slutresultat är det viktigt att detaljplanen inte enbart betraktas som ett instrument för myndighetsutövning utan ses i ett väsentligt vidare perspektiv. Dess betydelse för plangenomförandet bör alltid beaktas.

2. SYFTE

2.1 Behövs i nuvarande efterfrågesituation bättre metoder?

Kommunerna har i allt större utsträckning fått problem med stadsbyggnadet på grund av

- minskat ekonomiskt utrymme för kommunala investeringar i mark och stadsbyggande
- minskad efterfrågan på bostäder och lokaler som medfört färre intressenter till byggmark för olika ändamål
- ekonomiska svårigheter för enskilda fastighetsägare vid ett deltagande i en förnyelse

Önskemålen om minskade subventionerna till bostadsbyggande, miljöförbättringar etc medverkar till att svårigheterna kan förväntas öka ytterligare i framtiden.

Dessa svårigheter kan mötas med mycket olika attityder.

Om efterfrågan sänks för ett företags produkter eller tjänster kan företaget för att möjliggöra en överlevnad försöka

- förbättra produkterna eller tjänsterna
- förbilliga produkterna eller tjänsterna
- utveckla nya produkter eller tjänster.

Motsvarande effektivisering kan även vara möjlig i stadsbyggandet, t.ex genom bättre anpassning av bostäder och tomter till konsumenternas önskemål, genom rationellare upphandlingsformer som ger billigare produkter vid samma kvalitet, genom metoder för plangenomförandet som skapar bättre förutsättningar för nya typer av projekt. Förnyelseprojekt i attraktiva men komplicerade lägen och förnyelse av befintliga miljöer är exempel på nya typer av projekt.

En annan åsikt som framförts av vissa personer som läst rapportutkast är att man inte skall försöka "manipulera" efterfrågan på ovan redovisat sätt med hänsyn till samhällets stora subventioner av främst kapital-tjänstkostnaderna för nya bostäder och kostnaderna för tomma lägenheter. I stället bör stadsbyggnadssektorn minskas i takt med att det inte finns konsumenter som på eget initiativ visar intresse för bostäder eller tomter.

Denna rapport bygger på förutsättningen att det finns ett starkt intresse hos staten och kommunerna att bibehålla ett stadsbyggande åtminstone på en låg nivå och att det därför är väsentligt att utveckla metodiken vid plangenomförandet. Metoderna måste dock anpassas och inriktas efter mot nya förutsättningar. Ökad upp-

märksamhet bör riktas mot andra stadsbyggnadsbehov än nya bostäder.

Ett viktigt motiv för nedan redovisade syfte är att det bör ske ett långsiktigt utvecklingsarbete som inte är beroende av efterfrågans tillfälliga inriktning. Det erfordras en beredskap genom olika metoder för plangenomförandet som kan tillämpas när de behövs.

2.2 Vilket är rapportens syfte?

Plan och plangenomförande beskrivs ofta i första hand utifrån kommunens olika myndighetsfunktioner. Denna rapport avser istället

att beskriva hur kommunen som avtalspart och markföretagare eller vid enskild mark som aktiv "förnyelsemotor" kan påverka plangenomförandet.

att härvid särskilt beskriva hur uppläggningsprocessen av den formella detaljplaneprocessen påverkar plangenomförandet.

Rapportens syfte avser förslag som ligger inom ramen för redovisat förslag till ny plan- och bygglag eller erfordrar mindre ändringar i denna eller i fastighetsrättslig lagstiftning. Rapporten är särskilt inriktad mot de förändringar som den planerade plan- och bygglagstiftningen kan medföra beträffande metodiken vid plangenomförandet. Lagrådsremissen till ny plan- och bygglag benämns i rapporten PBL-83.

En juridisk granskning av olika avtalskonstruktioner och kommunens roll som företag och myndighetsutövare ingår däremot inte i rapportens syfte. Med en sådan utgångspunkt hade den fått en helt annan uppläggning.

Rapporten är avsedd att vara sammanfattande och översiktlig och samtidigt teoretisk. Dess förslag till nya eller förbättrade metoder är avsedda att utgöra program och underlag för ett fördjupat forsknings- och utvecklingsarbete.

2.3 Disposition

I del 1 tecknas en allmän bakgrund till rapporten. I del 2 redovisas grundläggande förutsättningar och planerad ny lagstiftning som grund för senare analyser. De modeller som i huvudsak ligger till grund för rapporten finns i del 3.

Marken som ägs av en byggintressent är en traditionell exploateringsituation och en historisk bas för exploateringsavtal. Den redovisas i del 4.

I rapportens del 5 analyseras utformningsprocesser när kommunen är markföretagare.

Hur kommunen kan agera som motor vid förnyelse genom nybyggnad redovisas genom exempel från förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden i del 6. Förnyelse utan stöd av ny bebyggelse behandlas i del 7.

	LÄSANVISNINGAR: Nedanstående avsnitt är viktiga	
	men ej nödvändiga att läsa för en allmän för-	
	ståelse av rapporten. Läsare som har ont om tid	
	rekommenderas till att börja med att koncentrera	
	sig på del 2, avsnitt 5 och följande.	

3. FoU-METOD

En vanlig kritik mot svensk byggforskning är att i alltför stor utsträckning börjar varje projekt från ett nollplan i stället för att bygga på tidigare FoU-arbeten. För att undvika detta och för att effektivt prioritera resurserna görs i denna rapport ingen genomgång av det historiska perspektivet eller gällande rätt.

3.1 Deskriptivt inriktade FoU-arbeten

Med ett deskriptivt inriktat FoU-arbete avses en beskrivning av den faktiska utvecklingen.

En tänkbar deskriptiv metod är att studera hur avtal och plangenomförande tillämpas i olika kommuner.

Tillämpningen torde till stor del bero på lokala förutsättningar tex nyproduktionens inriktning på råmarks-exploateringar, totalsaneringar eller förnyelse, kommunalt eller enskilt markinnehav, skilda stadsbyggnadstekniska problem i befintlig bebyggelse och organisatoriska förutsättningar. Enskilda aktörers inställning och erfarenhet av olika system för plan och plangenomförande har också stor betydelse.

En deskriptiv analys skulle visserligen vara intressant om det gick att tillfredsställande analysera materialet med hänsyn till de lokala förutsättningarna. Det är dock knappast troligt att analysen i högre grad skulle kunna uppfylla rapportens syfte. Ett visst underlag finns också i tidigare forskning t.ex rapporten Tekniska utredningar på olika plannivåer-detaljplan (82).

En allmän kännedom om hur avtal och plangenomförande tillämpas är dock en viktig bas för rapporten.

3.2 Rapportens FoU-metod

Rapporten är baserad på logiska analyser grundade på kännedom om olika metoder för plan och plangenomförande och erfarenheter som erhållits från olika stadsbyggnadsprojekt eller genom kontakt med praktiker.

Utkast till rapporten har granskats av praktiker från kommuner och konsultbranschen och av experter inom

lantmäteriverket. Vid kurser på kommunskolan har material och forskningsidéer använts och "testats" bland deltagare. FoU-uppgiften har genomförts i nära anslutning till praktisk verksamhet och annat utvecklingsarbete. Som grund för rapporten ligger också de tidigare rapporterna förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden och exploateringsavtal, Sandblad (74) och (78).

För att få stöd för analyserna har vissa grundläggande begrepp och förutsättningar som rör plangenomförandet analyserats.

Som teknik för att analysera sambandet med detaljplaneprocessen har använts två förenklade principmodeller sen respektive tidig detaljplan. Dessa har varierats vid olika situationer. Modelluppbyggnaden beskrivs närmare senare.

Förutsättningarna är olika vid nybyggnad och vid en förnyelse utan stöd av ny bebyggelse. Analyserna har därför fått mycket olika karaktär.

Nybyggnadsanalyserna har kunnat baseras på ett brett erfarenhetsmaterial vilket underlättat modellutformningen.

Erfarenhetsmaterialet från förnyelse utan stöd av ny bebyggelse är väsentligt mindre. Svårigheterna att överhuvudtaget få till stånd ett plangenomförande i dessa fall har medfört att analyserna i dessa situationer i viss utsträckning inriktats mot hindren för ett plangenomförande.

4. AKTUELLA FoU-ARBETEN

Rapporten omfattar ett vitt ämnesområde och berör indirekt många FoU-områden. För att öka läsvärdet har denna redovisning koncentrerats till sådana arbeten som haft direkt betydelse för rapporten. Övrig aktuell litteratur som bedömts väsentlig redovisas i litteratursammanställningen.

4.1 Den kommunala planeringen och planeringsprocessen

Program för områdesplaner

Statens planverks rapport Program för områdesplaner (1977) skisserar en process för programarbetet och pekar på vad som kan vara lämpligt att behandla i ett program. Rapporten tar upp vissa grundläggande frågor såsom skillnaden mellan strategisk och produktionsförberedande planering.

Planekonomiska utredningar

Bostadsstyrelsens och Statens Planverks gemensamma rapport Planekonomiska utredningar - planutformning och ekonomi (1978) beskriver en planutformningsprocess i tre steg med successivt mer detaljerade planer och noggrannare kalkyler. (Jfr figur 6 i den gemensamma rapporten).

Den gemensamma rapporten avser nyexploatering och exemplet är hämtade från en större råmarksexploatering med 1-2 våningshus. Föreliggande rapport om plangenomförande är däremot i första hand inriktad på att förbättra förutsättningarna för de utbyggnadstyper som torde vara aktuella i framtiden dvs förnyelse och smärre råmarksexploateringar invid befintlig bebyggelse. Det är därför svårt att direkt översätta den gemensamma rapportens indelning till de modeller som redovisas i del 3.

Den gemensamma rapportens elastiska (flexibla) detaljplaner synes avse stora kvarter med direkt anknytning till matargata. Olika mellanformer med mera varierande flexibilitet synes inte vara behandlade i rapporten.

Tekniska utredningar på olika nivåer

Göteborgs förorter har publicerat två rapporter om tekniska utredningar på nivåerna områdesplan och detaljplan (78 resp. 82). I detaljplaner rapporten (sid 23) beskrivs vanliga arbetssätt som kopplar samman planarbetet med olika genomförandeformer.

- "Detaljplanen utarbetas och förs fram till fastställelse innan byggherre utses och genomförandet av hus mm påbörjas.

- Detaljplanen utarbetas parallellt med byggherrens projektering av byggnaderna.
- Detaljplanearbetet avbryts för genomförande av en byggherreupphandling (även benämnt programupphandling eller tävling)."

Göteborgs förorter har begränsat sin rapport till det första alternativet som de anser närmast överensstämmer med byggnadslagets intentioner bland annat med hänsyn till insyn- och påverkansmöjligheterna.

KPP-projektet

FoU-projektet "den kommunala planläggningen och planeringsprocessen" (KPP-projektet) har haft till syfte att ge en bred beskrivning av den kommunala planeringen. Speciell uppmärksamhet har ägnats åt vissa former av långsiktig planering, demokrati i planeringen, relationer mellan politiker och tjänstemän i planeringen, attityder till människorna i planerna och samordning mellan olika typer av planering. Den kommunala planeringen beskrivs på ett mångfacetterat sätt och med en klar inriktning på hur det "går till i verkligheten".

Föreliggande rapport om plangenomförande ligger i huvudsak efter de skeden som KPP-projektet beskriver. KPP-projektets rapporter, särskilt rapporterna Kommunal fysisk översiktsplanering, Samordning i kommunerna och Planerande människor i kommunen ger dock en bra bakgrund. (Edman et al -81, Bylund et al -81, Holfelt et al -81).

Kan kommunen styra bebyggelseutvecklingen?

Byggeforskningsinstitutets projekt kommunal översiktsplanering har slutrapporterats med ovan rubricerade rapport av Floderus (81). I de inledande kapitlen beskrivs bla förhandlingsspelet i planeringen mellan kommunförvaltningen och de byggande. När den kommunala planadministrationen styr över de byggande till lägen som den själv föredrar, kan den enligt Floderus göra detta antingen genom att effektivt förhindra allt oönskat byggande eller genom att göra byggande i de av kommunen prioriterade områdena förhållandevis mera attraktivt. I praktiken kombinerar kommunen dessa åtgärder.

Planadministrationen kan också efter förhandling ha gått med på att tillåta bebyggelse om parterna kunnat träffa överenskommelse om vilikoren för markutnyttjandet t.ex för att förhindra att kommunen åsamkas utgifter.

Kommunen kan enligt Floderus styra bebyggelseutvecklingen genom att kombinera tre olika typer av styrmedel:

- tillämpning av den restriktivt verkande marklagstiftningen
- avtal om villkor för exploatering av olika områden
- iordningsställande av lämplig byggmark.

Floderus lämnar också en beskrivning över intressenter-
na i markanvändningen och deras möjligheter att hävda
sina intressen.

Från behovsplanering till resursallokering

Nästan all forskning om problem vid genomförande av
offentliga planer och politiska program sker genom fall-
studier av redan inträffade skeenden. Detta är speciellt
allvarligt i nuvarande brytningstid i ekonomin.
Jensevik (82) är i sin rapport framtidsinriktad och
analyserar de ändrade förutsättningar som gäller för
integrationen mellan fysisk och ekonomisk kommunal pla-
nering. Jensevik har som kommunalekonom en kritisk in-
ställning till nuvarande planeringsinstrument.

4.2 Ny lagstiftning

Ett betydande utvecklingsarbete sker i samband med pla-
nerad ny lagstiftning.

Lag om ändring i byggnadslagen m m (gatukostnader)

Den nya lagstiftning om gatukostnader som trädde i
kraft 1.1.1982 ger kommunen bättre möjligheter att fi-
nansiera gatubyggnade m.m vid genomförande av stadspla-
ner. Vid exploateringsituationer där kommunen endast
önskar reglera gatukostnaderna kan det dock ändå vara
fördelaktigare för kommunen att tillämpa ett exploate-
ringsavtal än gatukostnadsersättning enligt gatukost-
nadslagstiftningen om kommunens förhandlingsmöjligheter
är gynnsamma. Exploateringsavtal har fördelar bl.a ur
administrativ synpunkt.

Kommunförbundet (82) har utformat en gatukostnadshand-
bok med olika tillämpningsexempel.

Ev. lag om exploateringsamverkan m m

Förslag till lag om exploateringsamverkan har utarbe-
tats av lantmäteriverket och bostadsdepartementet.
Lagrådsremissen kallas i föreliggande rapport om plan-
genomförande exploateringsamverkan -83.

Brunfelter (84) har studerat olika rättsliga metoder
för plangenomförandet och särskilt fastighetssamverkan.
Tekniska högskolan, institutionen för fastighetsteknik
har också studerat problemen vid exploateringsamver-
kan. (Kalbro -83).

Ny plan och byggnadslag

PBL-utredningen och remisserna till PBL-utredningen har
utvecklats av bostadsdepartementet till en lagrådsremiss.
Denna kallas i rapporten PBL-83.

4.3 Stadsförnyelse

Stadsförnyelsekommitténs direktiv var relativt vida och en del intressanta delutredningar publicerades på uppdrag av kommittén. Kommittén är numera nedlagd.

Kvartersförnyelse

Till stadsförnyelsekommittén redovisade arbetsgruppen för grannskapets förnyelse bestående av representanter från bostadsstyrelsen, lantmäteriverket och planverket 1982 en rapport kvartersförnyelse. (Kvartersförnyelse-82). Rapporten behandlar främst äldre bostadskvarter med hyreshus med byggnadsår från 1800-talet och fram till 1950-talet. Den redovisar vad kommunen, fastighetsägarna och de boende kan göra inom åtgärdsområdena, utemiljö i kvarteret, parkering, bostadsgator, gemensamma lokaler, avfallshantering och energi. Rapporten analyserar vidare lagstiftningsfrågorna - gällande regler, vissa förslag till en ny plan och byggnadslag och arbetsgruppens egna förslag.

Markpolitik för en socialt inriktad stadsförnyelse

Lantmäteriverket utförde genom Hammar (82) på uppdrag av dåvarande stadsförnyelsekommittén en studie över markpolitik för en socialt inriktad stadsförnyelse.

Tyngdpunkten i studien ligger i en redovisning av problemen som påverkar stadsförnyelsen och som är av fastighetsekonomisk natur eller bottnar i brister i det markpolitiska regelsystemet eller kommunernas sätt att tillämpa detta.

Studien redovisar fem olika modeller för initiering och genomförande av förnyelseåtgärder.

Av speciellt intresse är informationsmodellen - paketbesked och saneringssamråd (sid 51). Genomförandeskedet börjar med ett planarbete för att kunna ge klara besked om planförutsättningarna, och stadsplanen ändras vid behov. Efter detta planeringsbesked utarbetas paketbesked som ger de kommunala förvaltningarnas syn på förutsättningarna för förnyelse inom det aktuella området.

Av principiellt intresse är tekniken att genom planarbete och ny planläggning kunna lämna klara besked och härigenom underlätta en marknadsföring i stället för att passivt avvakta ett intresse från nuvarande eller nytillträdande fastighetsägare.

Förnyelse i centrum

Lantmäteriet har nyligen publicerat Förnyelse i centrum (1984). Dess inledande delar innehåller ett sammanfattande material om stadsförnyelse som är av principiellt intresse.

4.4 Exploateringsavtal m m

Kommunförbundet har under senare år lett ett utvecklingsarbete beträffande avtal vid småhusexploateringar som resulterat i typavtal vid exploateringsavtal för småhusupphandling (ES 82) och småhusavtal med tillhörande bestämmelser (ABS 80). Lantmäteriverket har utrett exploateringsavtal för fritidsboendekommitten.

Kommunförbundets exploateringsavtal för småhusupphandling

Upphandling av nya småhusområden har ofta genomförts genom att kommunen efter en anbudstävling överlät ett markområde till en entreprenör som utsetts av kommunen. De traditionella exploateringsavtalen har inte varit lämpliga att tillämpa i dessa situationer och kommunförbundet har därför utarbetat ett exploateringsavtal för småhusupphandling.

Arbetet har bedrivits i samarbete med K-konsult och i samråd med Bostadsstyrelsen, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Konsumentverket, Lantmäteriverket, Sveriges villägareförbund, Svenska kommunaltekniska föreningsmark- och exploateringskommitté, Svenska Riksbyggen samt ett antal kommuner. Vidare har direkta förhandlingar skett med företrädare för entreprenadbranschen genom Svenska byggnadsentreprenörföreningen.

I samband med arbetet med exploateringsavtalet visade det sig att det inte var möjligt att utforma ett exploateringsavtal utan hänsyn till exploaterings-situationen i stort. Vid granskningen av ett exploateringsavtal måste huvudpunkterna i det upphandlingsunderlag (förfrågningsunderlag) som skall gälla för upphandlingen behandlas samtidigt.

Med hänsyn till att exploateringsavtalet ingår i ett exploateringsystem har flera dokument utformats: Förfrågningsunderlag, typavtal för exploatering (ES 82) samt de så kallade småhusavtalen, omfattande allmänna bestämmelser för småhusentreprenader (ABS 80) jämte kontrakt.

Kommunförbundet understryker i sina kommentarer att ES 82 är ett typavtal avsett som underlag vid utarbetande av avtal i det enskilda fallet.

Småhusavtal

Utformningen av avtalet mellan småhusköpare och exploator kan ofta vara en viktig del av ett exploateringsavtal. Marknadsdomstolen förklarade 1979 i ett beslut vissa avtalsvillkor som oskäligen. Som ett resultat härav igångsattes förhandlingar om ett småhusavtal som samordnades med kommunförbundets ovannämnda arbete med exploateringsavtal för småhusupphandling.

Förhandlingarna ledde till allmänna bestämmelse för småhusentreprenader ABS 80 jämte tillhörande kontraktsformulär.

Avsikten är att de allmänna bestämmelserna skall ange generella regler för rättsförhållandet mellan småhusköpare och exploatör-entreprenör. Kontraktsformulären skall ange de särbestämmelser som är erforderliga i varje enskilt fall. Kontrakten är i första hand avsedda för statligt belånad gruppbebyggelse.

Småhusupphandling-förutsättningar för avtal

Hållen m fl (82) beskriver erfarenheter som gjorts under senare år framför allt med avseende på förfrågningsunderlag, köpe- och/eller entreprenadavtal. Likaså beskrivs de ansvarsförhållanden som uppstår vid produktion och försäljning av styckebyggda och gruppbyggda småhus.

Studien har gjorts parallellt med utarbetandet av ovan nämnda exploateringsavtal ES 82 och småhusavtal ABS 80.

Lantmäteriverkets PM angående exploateringsavtal (områdesanläggningar för fritidsbebyggelse) --

Lantmäteriverket har sammanställt en promemoria 1981-06-26 angående exploateringsavtal som medel att få till stånd s.k områdesanläggningar vid exploatering för fritidsbebyggelse på uppdrag av fritidsboendekommittén.

Promemorians första kapitel behandlar de rättsliga utgångspunkterna vid exploateringsavtal. Kapitlet är utformat så att det även kan vara av värde vid andra frågeställningar beträffande exploateringsavtal. Detta kapitel finns även som separat skrivelse med missiv från lantmäteriverket. Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse daterat 83-03-25.

Kapitel 2 innehåller en genomgång av 15 exploateringsavtal. Kapitel 3 och 4 behandlar främst frågan om exploateringsbidrag eller andra former av avgifter för att finansiera fritidsanläggningar.

Exploateringsavtal - BFR R72:78

I en rapport exploateringsavtal - styr- och genomförandededel för förnyelse- och råmarksområden redovisar Sandblad (78) exploateringstekniska och förhandlingstekniska förutsättningar för exploateringsavtal och hur ett exploateringsavtal kan utformas. Rapporten är i första hand inriktad mot exploateringsavtal med enskilda markägare vilket är en vanlig situation vid förnyelse. Rapporten och kommunförbundets typavtal ES 82 för småhusupphandlingar på kommunal mark kompletterar därför varandra.

4.5 Förtätning av stadens ytterområden

Johansson och Böös (81) har gjort en kunskapsöversikt över ämnesområdet förtätning av stadens ytterområden. Med hänsyn till ämnets omfattning hänvisas till deras

översikt. Några rapporter har dock speciell betydelse för denna forskning och redovisas nedan.

Johansson och Böös (81) har bla försökt skapa enhetliga definitioner för begreppen förnyelse.

- "Förnyelse - En målmedveten process som kan avse en upprustning av ett områdes miljö och standard eller en bebyggelseförtätning. Ofta förekommer dessa avsikter samtidigt.
- Förtätning - Ett ökat utnyttjande av marken för bebyggelse genom permanentning av fritidshus, nybebyggelse vid tomtindelning eller kompletterande bebyggelse på tomtmark eller övrig mark i samband med planändring eller dispens."

BFR:s seminarium 1982 om förtätning

En nulägesbeskrivning av förtätningsproblematiken finns i en rapport från ett seminarium 1982 om förtätning av stadens ytterområden - omvandling och förnyelse.

Jack Poom beskriver i sitt inledningsanförande till nämnda seminarium konflikten mellan intressenten och den av kommunen önskade produkten.

"I nyexploatering står alltså produkten i centrum i förnyelsen däremot intressenterna. När innebörden av denna skillnad plötsligt står klart för en förnyelseplanerare, så brukar han reagera på något sätt.

Antingen genom att vilja stärka den tekniskadministrativa processen kräva allt fler, allt bättre planeringsinstrument för att genomdriva kommunens vilja.

Eller också börjar han diskutera nya planeringsformer, med de berörda intressenterna starkt involverade i planeringsprocessen-brukarplanering, plandemokrati eller vad man nu brukar kalla det."

Poom sammanfattar med dessa ord förnyelseplaneringens dilemma och hur man i allmänhet uppfattar problemet. Det finns emellertid också möjlighet att med ett successivt genomförande som följer fastighetsägarnas mognad och en normal markförsäljningsprocess kunna tillgodose både intressenterna och på sikt även kommunen. Jack Poom antyder dessa möjligheter (sid 57) genom uttrycken "en mera nyanserad syn på genomförandetiden" eller "områdesplanen som preliminär stadsplan endast vissa delar går till omedelbar fastställelse".

Förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden -prioritering och genomförande _ _ _ _ _

Hellsten, Johansson och Magnusson (78) har bl.a redovisat skilda genomförandesystems tillämplighet och sär-

skilt möjligheterna att tidigt använda fastighetsregleringsinstitutet. Bland annat föreslås att en fastighetsregleringsförrättning bedrivs parallellt med det egentliga planarbetet för att få ett forum för förhandlingar. Författarna anser det möjligt att samtidigt ta upp och behandla frågan rörande samfälligheter och servitut (sid 99).

Föreliggande rapport om plangenomförande redovisar en liknande modell vid förnyelse av äldre fritidshusområden för fortsatt fritidsanvändning.

Förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden
- Analys av kommunal förnyelseverksamhet - - - - -

Täby kommun påbörjade 1971 en förnyelseplanering med nya arbetsmetoder. Förnyelseprogrammet omfattade c:a 1000 ha.

Sandblad (74) redovisar erfarenheterna från 70-74 och går igenom de numera klassiska problemställningarna vid förnyelseplanering och plangenomförande. En del material från rapporten såsom t.ex normaltidsplaner för förnyelseområden och diagram över ambitionsnivån har publicerats av Johansson och Böös (81).

I ett avslutande kapitel (sid 177) diskuteras detaljerade kommundelsplaner som alternativ till den stora förnyelsestadsplanen och en utveckling av tomtindelningssystemet till att även omfatta entregator eller motsvarande. Dessa forskningsidéer vidareutvecklas i denna rapport.

DEL 2 GRUNDLÄGGANDE BEGREPP OCH PLANERAD NY
LAGSTIFTNING

I denna del av rapporten förklaras några viktiga begrepp och därefter beskrivs planerad ny lagstiftning som har stor betydelse för senare redovisade modeller.

5. NÅGRA GRUNDLÄGGANDE TERMER OCH SAMBAND

För att underlätta läsningen redovisas bakgrund och motiveringar till rapportens beskrivningar av begreppen plangenomförande och exploateringsavtal-plangenumförandeavtal sist i detta avsnitt.

5.1 Plangenumförande

Plangenumförandet utgör den serie av initiativ och åtgärder som krävs för att få till stånd ett genomförande av mål formulerade i

- detaljplanering (planprogram, detaljplan, planutredning)
- genomförandebeskrivning, program beträffande genomförande eller bevarande eller motsvarande
- exploateringsavtal, plangenumförandeavtal eller motsvarande
- tomtindelning, framtida PBL-fastighetsplan eller liknande planering före eller inom en förrättning.

Ovanstående definition av plangenumförandet åsyftar viktiga initiativ och åtgärder som behövs för att få till stånd ett genomförande av anläggnings- och byggnadsarbeten. Plangenumförandet omfattar dock inte själva verkställigheten dvs utförandet av planerade byggnader och anläggningar med tillhörande administrativa och rättsliga aktiviteter.

De fyra punkterna kan förutom mål även vara medel. Exempelvis kan ett exploateringsavtal innehålla mer detaljerade mål eller mål utöver detaljplanen. Avtalet kan emellertid också vara ett medel att genomföra en detaljplan.

Det finns många andra åtgärder - medel som kan vara aktuella för att få till stånd ett plangenumförande exempelvis kommunala markförvärv, expropriation, ekonomisk bedömning och kalkylering, exploateringstävling, upphandling, finansiell planering, etc. För att få till stånd ett fastighetsrättsligt genomförande krävs dessutom ofta utredningar och andra förberedelser i samband med förrättningen eller i ett tidigare skede.

I plangenumförandet bör ingå en uppföljning av att initiativ och åtgärder leder till planerat genomförande.

Olika grupper kan ha mycket olika förväntningar - målsättningar för plangenumförandet. (T.ex fastighetsägare, hyresgäster, framtida boendekonsumenter samt olika aktörer inom kommunens förvaltning och inom kommunens politiska organ).

Stora åsiktsskillnader finns beträffande vilka medel som skall användas för plangenumförandet t.ex - frivil-

lighet eller olika former av tvång och samhällsstyrning, - när och hur olika kalkylteknik skall tillämpas, - vilka finansieringsmedel skall användas, - vilka villkor skall ställas för enskild mark eller vid upplåtelse av kommunal mark till allmännyttiga företag, - vilken upphandlingsteknik som skall tillämpas.

Vissa medel för plangenomförandet anknyter till kommunens roll som olika myndigheter. Andra medel förutsätter att kommunen agerar som företag. Markförvärv som följs av exploateringsstävling i kommunal regi är ett tydligt exempel på när kommunen är markföretagare.

5.2 Exploateringsavtal - plangenomförandeavtal

Sandblads (78) beskrivning över exploateringsavtalet poängterar exploateringsavtalets uppgift som styrinstrument. Denna rapport uppmärksammar särskilt avtalets roll som samarbetsavtal och konfirmering av olika överenskommelser vid produktionsförberedelserna.

Styrning

Ett exploateringsavtal - plangenomförandeavtal kan utformas som ett styrinstrument fram till den planerade bebyggelsens färdigställande. Det kan också begränsas till att reglera initiativ och åtgärder som behövs för att få till stånd färdig tomtmark.

Samarbete

Vissa delar av ett exploateringsavtal kan mera ha karaktär av samarbetsavtal än styrinstrument, dvs reglera formerna för och målsättningarna vid återstående produktionsförberedelser.

Konfirmering

Ett exploateringsavtal - plangenomförandeavtal kan utgöra en formell konfirmering av överenskommelser mellan kommun och exploatör beträffande olika produktionsförberedelser. Överenskommelser om försäljning eller upplåtelse av kommunal mark regleras ofta formellt i ett exploateringsavtal eller motsvarande.

Avtalets benämning vid kommunal mark

Upplåtelse av kommunal mark för en exploatering innebär i regel i realiteten att kommunen ger klartecken till projektet även om detta inte direkt framgår av avtalet. Med detta synsätt kan ett avtal om upplåtelse av kommunal mark vara ett avtal om exploatering oavsett vad avtalsförfattaren kallat avtalet.

Tomträtt

Ett exploateringsavtal kan utformas som ett avtal om framtida tomträttsupplåtelse. Med stöd av exploaterings-

avtalet kan efter fastighetsbildningen normala tomt-rättskontrakt upprättas. Frågor som endast berör exploateringen och inte den framtida förvaltningen behöver ej belasta kontrakten. Exempelvis kan formerna för en upprustning av en kulturhistorisk byggnad regleras i ett exploateringsavtal medan långsiktiga bevarandeföreskrifter anges i ett tomt-rättskontrakt.

Muntliga eller underförstådda exploateringsvillkor

En exploatör kan vara ett bolag eller en stiftelse som är helt eller delvis kommunägd eller som genom återkommande exploateringar står i beroendeförhållande till kommunen.

Det kan observeras att det speciellt i dessa fall kan finnas villkor, som sammanhänger med exploateringen, som inte är dokumenterade i plan, exploateringsavtal och motsvarande, utan överenskommits muntligen mellan parterna. Det kan vidare av parterna uppfattas som självklart att exploatören skall följa kommunens policy i olika sammanhang.

Förhandlingsprotokoll

Upprättade förhandlingsprotokoll kan ha stor betydelse för att förtydliga gjorda överenskommelser.

Lagligheten i olika avtalsvillkor vid kommunal och
enskild mark

Frågan om lagligheten av olika villkor i exploateringsavtal ingår inte i FoU-uppgiften. En allmän kännedom om principerna torde dock kunna erhållas genom i bilaga redovisade citat. Frågan om vilka typer av villkor som är av officialrättslig respektive civilrättslig karaktär behandlas inte i rapporten. Forskning i detta ämne pågår (Anders Brundin, Uppsala universitet).

5.3 Ramavtal och exploateringsavtal

Ett renodlat ramavtal tecknas i ett tidigt stadium före detaljplanering eller motsvarande detaljerade förberedelser. Ett ramavtal kan t.ex vara motiverat vid tidiga marköverlåtelse eller vid beslut om kommunal marktilldelning eller om byggherren genomför egna förvärv. Ramavtal kan sägas vara ett samarbetsavtal som är styrande för det kommande arbetet med ev detaljplan och andra produktionsförberedelser.

Ett renodlat exploateringsavtal tecknas normalt i ett senare skede t.ex i samband med detaljplan eller motsvarande. I praktiken är terminologin ofta oklar. Olika mellanformer tillämpas.

5.4 Olika former av entreprenadupphandling

Terminologin vid entreprenadupphandling varierar. Det är därför nödvändigt att klarlägga några grundläggande begrepp.

Huvudprincip

Med entreprenadupphandling avses endast situationer vid vilka det finns en beställare. Kommunens "uppdrag" och markkupplåtelse genom exploateringsavtal efter en exploateringsstävling för småhus till en entreprenör är därför inte en entreprenadupphandling utan endast en markkupplåtelse kombinerad med långtgående villkor.

Begreppen generalentreprenad och totalentreprenad åsyftar två olika huvudprinciper för det entreprenadjuridiska ansvarsförhållandet.

Vid generalentreprenad träffas ett avtal med en generalentreprenör. Beställaren ansvarar för projektering och samordning mellan projektering och byggande, medan generalentreprenören svarar för samordningen med olika underentreprenörer. Vid delad entreprenad träffas separata avtal med olika entreprenörer för olika delar av entreprenaden. Beställaren är i detta fall även ansvarig för samordningen av de olika entreprenörerna. Ansvarsförhållandena regleras genom generalentreprenadavtal med tillhörande allmänna bestämmelser (AB).

Vid totalentreprenad entreprenören ansvarar för projektering, samordning mellan projektering och byggande och samordning av underentreprenörerna. Ansvarsförhållandena regleras genom totalentreprenadavtal med tillhörande allmänna bestämmelser (AB) kompletterat med allmänna bestämmelser för totalentreprenad (ABT). AB och ABT är vedertagna beteckningar på de allmänna bestämmelser som utarbetats av teknologföreningen.

Begreppen generalentreprenad och totalentreprenad används traditionellt även för att beskriva olika huvudprinciper för upphandling. Vid traditionell generalentreprenadupphandling skall ingå fullständiga ritningar och tekniska beskrivningar i förfrågningsunderlaget. Vid renodlad totalentreprenadupphandling är förfrågningsunderlaget i huvudsak verbalt program.

Terminologin vid entreprenadupphandling varierar och är ofta inte helt konsekvent. Exempelvis har totalentreprenader i vissa sammanhang fått en dålig klang genom att de likställs med upphandlingar där en låg totalkostnad prioriteras framför drifekonomi och kvalitet. Detta har medfört att andra termer tillämpas.

Varianter av upphandlingsteknik

Det finns många tänkbara varianter av upphandlingsteknik. För förståelsen av senare modeller och analyser bedöms begreppen programupphandling, tidig upphandling

och sen upphandling kunna tillämpas. De definieras nedan.

Begreppen är inte direkt kopplade till ett visst entreprenadjuridiskt ansvarsförhållande vilket torde för- enkla och öka förståelsen. Normalt motsvaras de dock av nedan inom parentes angivna entreprenadjuridiskt inriktade begrepp.

Programupphandling (renodlad totalentreprenad)

Programupphandling används som term vid entreprenadupphandling där programmet i huvudsak är verbalt och entreprenören tillåts påverka såväl utformningen som det byggnadstekniska utförandet. Programupphandling regleras entreprenadjuridiskt genom totalentreprenadavtal och kallas ofta totalentreprenad.

Sen upphandling (traditionell generalentreprenad eller delad entreprenad)

Den sena upphandlingen förutsätter att byggherren själv genomfört projekteringen för upphandlingen och att det sker en upphandling som regleras strikt efter generalentreprenadavtal med tillhörande allmänna bestämmelser enl AB eller att beställaren också tar på sig samordningsansvaret genom delad entreprenad.

Mellanformer t.ex så kallad tidig upphandling (styrd totalentreprenad eller tidig generalentreprenad)

Tidig upphandling är en term för entreprenadupphandlingar vid vilka förfrågningsunderlaget innehåller ritningar över yttre och ofta också inre utformning som entreprenören i huvudsak skall följa. Entreprenören har viss frihet främst beträffande de byggnadstekniska lösningarna.

Mellanformer

Under senare år har olika mellanformer blivit vanliga. Förfrågningsunderlaget kan vara baserat på allt mellan ett verbalt program och detaljerade ritningar med tekniska specifikationer. Om inte fullständiga projekteringshandlingar ingår i förfrågningsunderlaget skall antingen entreprenören eller beställaren genomföra resterande projektering.

Dessa mellanformer har komplicerat de entreprenadjuridiska ansvarsförhållandena.

När entreprenören fullföljer projekteringen kallas mellanformerna ibland styrd totalentreprenad och regleras med totalentreprenadavtal med AB och ABT. I den omfattning beställaren har styrt upphandlingen genom ritningar

eller tekniska lösningar har han enligt grundprinciperna för AB ett ansvar för dessa.

Om beställaren själv fullföljer projekteringen trots att upphandlingen avslutats har han motsvarande ansvar som vid generalentreprenad.

I praktiken kan dock de entreprenadjuridiska ansvarsförhållandena variera. Det förekommer exempelvis att beställaren överlåter ansvaret för viss projektering utförd av eller på uppdrag av beställaren till entreprenören.

5.5 När skall exploateringsavtal resp entreprenadavtal tillämpas?

Kommunen är beställare av en entreprenad

Om kommunen äger marken och avser bygga en kommunal institution kan kommunen upphandla markanläggningar och byggnader genom en entreprenad. Kommunen träffar i egen- skap av beställare ett entreprenadavtal. Kommunen kan styra genomförandet dels genom detaljplanen dels i egen- skap av beställare programmet för entreprenaden.

Tilldelning av kommunal mark till förvaltare

Om kommunen äger marken men genom marktilldelning "uppdrar" åt en förvaltare att genomföra och förvalta en nyproduktion blir förvaltaren byggherre och bestäl- lare och kan upphandla en entreprenad genom ett entre- prenadavtal eller i vissa fall bygga i egen regi. Vanliga exempel är uppdrag åt ett allmännyttigt företag att bygga hyreslägenheter, åt ett bostadskooperativt före- tag att bygga bostadsrättslägenheter och åt en industri- stiftelse att bygga industrihotell. Tilldelningen kan ske direkt eller efter tävlingsförfarande. Tävling är dock ovanligt.

Kommunen kan på olika sätt påverka eller styra program- met för byggherrens genomförande dvs entreprenaden även om tilldelning ej skett genom tävling. Kommunens upp- drag och samarbetet med byggherren beträffande program och entreprenadupphandling kan regleras genom exploate- ringsavtal eller motsvarande.

Tilldelning av kommunal mark till entreprenör

Tilldelning av mark till entreprenör kan ske direkt el- ler efter tävlingsförfarande. Tävling är vanligt. I bägge fallen är det lämpligt att reglera genomförandet med ett exploateringsavtal eller motsvarande. Exploateringtävling för småhus innebär att kommunen upplåter mark till den entreprenör som lämnat det bästa förslaget vad avser kvalitét och ekonomi till ny bebyg- gelse inom ramen för förfrågningsunderlaget. Markupp-

låtelse regleras genom ett exploateringsavtal som även reglerar andra villkor som ingått i förfrågningsunderlag och anbud. Kommunen har vid exploateringsstävling rollen av tävlingsarrangör och uppdragsgivare medan beställare och part i entreprenadkontraktet blir småhusköparen.

Termen exploateringsstävling är definierad genom kommunförbundets typavtal vid småhusupphandling ES 82. Andra benämningar är byggherreupphandling och markanvisningsstävling.

I denna rapport kommer termen exploateringsstävling att tillämpas. I stället för kommunen kan något annat organ tex ett allmännyttigt företag eller ett bostadskooperativt företag vara "tävlingsarrangör".

Exploatering på egen mark

Den traditionella situationen vid exploateringsavtal är att kommunen med stöd av kommunens planmonopol träffar avtal med en markägare - exploatör för att reglera och styra plangenomförandet.

Exploatören är alltid ansvarig gentemot kommunen såvida inte kommunen medger att exploateringsavtalet transporteras. Han kan dock i sin tur ålägga tomtköpare eller entreprenör villkor som ingår i exploateringsavtalet.

|| LÄSANVISNINGAR: De följande avsnitten 5.6, 5.7, 5.8 och 5.9 är viktiga som bakgrund men de är inte nödvändiga att läsa för en allmän förståelse av rapporten. ||

5.6 Allmänna principer för termer och definitioner

Lind et al (81) redovisar två principiellt olika typer av definitioner.

1. En stipulativ definition, som bara anger att man i ett visst sammanhang bestämt sig för att med "x" mena en viss sak,
2. En deskriptiv definition, som ska ange hur ett visst begrepp faktiskt används (i en viss grupp).

En deskriptivt inriktad definition blir naturligen lättare accepterad än en stipulativ definition. Definitioner i lagstiftning eller anvisningar kan dock ha sådan "auktoritet" att definitionen ändå blir tillämpad. Motsvarande kan gälla för i normalförslag eller i allmänna bestämmelser definierade begrepp. Möjligheterna att i en FoU-rapport stipulera definitioner som blir allmänt tillämpade torde dock vara begränsade.

"Som sammanfattande begrepp för stadsplan och byggnadsplan har sedan länge använts uttrycket detaljplan.

Detta uttryck är neutralt i förhållande till innehållet i planen, vilket är till fördel. Det relaterar sig i stället till övriga led i beslutsprocessen. Nu föreslås att denna plantyp kallas detaljplan" (Ny plan- och bygglag -79).

Definitionen för detaljplan är dels deskriptiv genom att den praktiskt tillämpas dels blir den vid ev lag enl förslaget stipulativ.

Plangenumförande är en allmänt använd term vars definition är viktig för förståelsen av stadsbyggnadsprocessen. Som redovisats avses numera med plangenumförande ofta inte enbart ett genomförande av de intentioner som regleras i den formella planen utan även genomförandet av andra programkrav eller önskemål beträffande ekonomi, kvalité, bostadspolitik etc.

Det torde emellertid inte vara möjligt att i föreliggande rapport stipulera en ny term för det direkta plangenumförandet och ovannämnt övrigt genomförande som blir allmänt accepterad.

Det finns som framgår nedan olika uppfattningar huruvida termen exploateringsavtal även skall avse avtal i samband med upplåtelse av kommunal mark för exploatering. Denna rapport tar ställning i denna fråga och anger att exploateringsavtal även skall avse denna situation. Förhoppningsvis kommer denna definition att så småningom bli allmänt tillämpad.

Exploateringsavtal används för att reglera plangenumförande frågor både vid råmark och förnyelse. Plangenumförandeavtal skulle vara en mera klargörande term än exploateringsavtal, men torde vara svår att få mera allmänt accepterad enbart genom en FoU-rapport.

5.7 Tidigare definitioner av plangenumförande

Det finns många uppfattningar om vad plangenumförande innebär och omfattar. Nedan lämnas några belysande exempel.

Historisk definition

PBL-utredningen (Ny plan- och bygglag -79) har behandlat plangenumförandet. Enligt utredningen definierades plangenumförandet tidigare som "åtgärder som i tiden faller efter fastställelsen av en detaljplan". Dessa åtgärder är markregleringar, fastighetsrättsligt genomförande genom fastighetsbildning, bildande av gemensamhetsanläggningar och reglering av exploateringsavgifter. Denna historiska definition på plangenumförandet omfattar åtgärder som efter planfastställelsen krävs för att erhålla bygglar tomtmark.

PBL-utredningens definition

Som alternativ till denna traditionella definition föreslår PBL-utredningen en "vid definition". Plangenomförandet omfattar "den serie åtgärder och beslut som måste sättas in för att en plan skall bli förverkligad eller för att befintlig miljö skall bli säkerställd."

Även PBL-utredningens definition är emellertid begränsad genom att den förutsätter en koppling till en plan. Med plan torde åsyftas en produktionsförberedande plan t.ex en detaljplan eller en produktionsförberedande områdesplan.

Lantmäteriverkets rapport plangenomförande

Lantmäteriverket har i sin rapport plangenomförande (76) angett vad verket i rapporten avser med plangenomförande. Definitionen utesluter inte att verket i ett annat sammanhang kan tillämpa en vidare definition.

"I denna rapport lämnas en översikt över väsentliga delar av lagstiftningen om plangenomförande. Med plangenomförande avses här väsentligen genomförande i rättsligt avseende av planer enligt byggnadslagen, främst detaljplaner."

K-konsults kompendium om markexploatering

K-konsult använder i sitt kompendium Markexploatering (82) termen plangenomförande synonymt med markexploatering. Kompendiet behandlar ämnesområdena markförvärv, planekonomi, finansiering, exploateringsavtal, bostadsupphandling och exploateringssamverkan.

Hållén (79)

Hållén (79) har i en kursdokumentation till STF - ingenjörsutbildning redovisat sin syn på plangenomförande. Han skriver bla.

"Plangenomförande är inget entydigt begrepp. I det här sammanhanget vill jag gärna betrakta plangenomförandet som summan av alla de åtgärder och insatser som krävs för att realisera en plan. Det betyder allt från enskilda aktiviteter till organiserandet av alla erforderliga insatser för planens förverkligande."

5.8 Bakgrund till definitionen av plangenomförande

Plangenomförande definierades i avsnitt 5.1 som den serie av initiativ och åtgärder som krävs för att få till stånd ett genomförande av mål formulerade i

- detaljplanering (planprogram, detaljplan, planutredning)
- genomförandebeskrivning, program beträffande genomförande eller bevarande eller motsvarande
- exploateringsavtal, plangenomförandeavtal eller motsvarande

- tomtindelning, framtida PBL-fastighetsplan eller liknande planering före eller inom en förrättning.

Ett plangenomförande kan således innebära genomförande av kommunens intentioner redovisade i olika dokument. Nedan redovisas exempel.

Detaljplan eller i ett inledningsskede planprogram

Planläggning och plangenomförande är två begrepp som står i beroendeställning till varandra och i många fall är det svårt att skilja mellan begreppen. En rad genomförandeåtgärder och beslut kan ske tidigt i en planlägningsprocess beroende på exploateringssituationen och för att skapa nödvändiga förutsättningar för planläggningen. Detta kan vara markförvärv, viss projektering, principöverenskommelser med markägare och olika former av tidiga upphandlingar eller exploateringsstävlingar.

Vid ett väl fungerande samarbete mellan planförfattare och plangenomförare sammanvävs ofta planläggning och plangenomförande till en process. Bägge arbetar för att bästa möjliga resultat skall erhållas beträffande kvalitet och ekonomi under en integrerad planlägnings- och plangenomförandeprocess. En sådan integrerad process är viktig för att en planläggning vid en komplicerad förnyelsesituation skall kunna lyckas.

Plangenomförandet kan således påbörjas parallellt med planläggningen innan det finns ett planförslag och kan i ett inledningsskede avse genomförandet av ett planprogram.

Program för genomförandet och exploateringsavtal

Det finns många viktiga kommunala intentioner för en utbyggnad som inte formellt kan regleras genom en detaljplan. De beskrivs dock ibland i planhandlingarna eller i en genomförandebeskrivning eller i ett program för genomförandet.

Typiska exempel är olika bostadspolitiska och energipolitiska målsättningar tex förmedlingsrätt till bostäder, statlig belåning, lägenhetssammansättning, anslutning till fjärrvärme, förbud mot elvärme, krav på tillämpning av allmänna bestämmelser för småhus med tillhörande småhusavtal. Även mera speciella krav kan förekomma, tex att parkering skall anordnas på annan plats än inom detaljplaneområdet.

Exploateringsavtal kan vara en lämplig form för en formell juridisk reglering av dessa frågor speciellt när kommunen äger marken.

Uppfattningen om att även genomförandet av sådana kommunala programkrav som inte regleras i detaljplanen tillhör plangenomförandet sammanfaller med uppläggningsen av K-konsults kompendium markexploatering.

Planutredning

En vanlig situation är att ett byggprojekt erhåller byggnadslov och att fastighetsbildning sker med stöd av en s.k planutredning. Denna kan vara baserad på en översiktlig plan.

Vid en planläggning som syftar till att skapa planföresättningar för gemensamma anläggningar som t.ex enskilda vägar och ledningar i redan bebyggda områden kan det i vissa fall vara lämpligt att påbörja en förrättning enligt anläggningslagen utan att det finns en detaljplan.

En konsekvens av ovanstående är att plangenomförandet kan påbörjas utan att det finns eller planeras en formell fastställd detaljplan.

Program för bevarande och upprustning

Kommunala program för bevarande och upprustning av befintlig miljö kan följas upp av detaljplaner utformade som bevarandeplaner. Dessa hindrar ny bebyggelse eller nya anläggningar men ger ingen garanti för att byggnader, anläggningar eller natur bevaras, restaureras och förvaltas på ett riktigt sätt.

För att ett programs intentioner skall kunna förverkligas erfordras plangenomförandeåtgärder i form av förhandlingar, sökning efter intressenter, markförvärv, avtal, tomträttskontrakt med bevarandevillkor, överenskommelser om att byggnader förklaras som kulturminnesmärken etc.

Förverkligandet av kommunala program för bevarande av befintlig värdefull miljö är en väsentlig och svår uppgift för plangenomförandet.

5.9 Bakgrund till beskrivningen av exploateringsavtal - plangenomförandeavtal

Exploateringsavtal - plangenomförandeavtal har beskrivits i avsnitt 5.2. Tillämpningen av exploateringsavtal har utvecklats betydligt under de senaste åren. I olika sammanhang används olika namn på avtalstyper som behandlar principiellt likartade situationer. Den mångfald av olika benämningar som finns i praktiken kanske inte spelar så stor roll för exploateringsteknikerns dagliga arbete. Han förstår relativt lätt de olika avtalens principiella betydelse och roll i exploateringsprocessen. En städning i begreppsfloran skulle emellertid underlätta för övriga att förstå avtalens roll.

Exploatering används i vissa sammanhang endast som uttryck för utbyggnad på råmark eller på mark med enstaka befintliga byggnader. Bostadsfinansieringsförordningen och det normala kommunala budgetsystemet skiljer t.ex mellan exploateringsområde och saneringsområde.

Exploatering kan emellertid ges en mera vid tolkning och avse ett förändrat utnyttjande av mark inklusive ev. befintliga byggnader. Med denna vidare tolkning är även en tillbyggnad eller ändrad användning från bostad till kontor en form av exploatering. Ett avtal som reglerar en förändring av markutnyttjandet är således ett exploateringsavtal.

Plangenomförandeavtal är ett begrepp som i vissa situationer bättre uttrycker exploateringsavtalens syfte och som också är logisk med hänsyn till PBL -83:s förslag om genomförandebeskrivning.

En genomförandebeskrivning skall beskriva hur genomförandet är planerat eller kan ske. Ett plangenomförandeavtal skulle kunna vara en form av genomförandegaranti.

Med hänsyn till nämnda svårigheter att i en FoU-rapport stipulera en ny benämning av den relativt allmänt accepterade benämningen exploateringsavtal kommer detta begrepp att användas i rapporten i betydelsen plangenomförandeavtal. I de fall det finns särskild anledning att betona att exploateringsavtal betyder plangenomförandeavtal tillämpas dubbelbeteckningen exploateringsavtal - plangenomförandeavtal.

PBL-utredningen om exploateringsavtal

I PBL-utredningen (Ny plan- och bygglag -79, sid 365), redogörs för begreppen exploateringsavtal och sk. markupplåtelseavtal.

"Den gängse formen för ett exploateringsavtal är således att avtalet träffas mellan kommunen och en markexploatör. Exploatören är redan när avtalet träffas ägare till marken och behåller sådana delar av området som utgör kvartersmark för enskilt bebyggande, medan mark för gator, allmänna platser m m. avstås till kommunen eller till en blivande anläggningssamfällighet när marken har ställts iordning för det avsedda ändamålet.

På senare tid har en annan (sekundär) typ av exploateringsavtal blivit allt vanligare, bl.a. beroende på markvillkoret i samband med statlig bostadsfinansiering (se ovan). Kommunen är i dessa fall ägare till markområdet och inforärrar anbud på områdets bebyggande. Den exploatör som efter bedömning av inkomna förslag anses bära komma i fråga för uppdraget, får genom avtalet överta den kommunägda marken, genomföra exploateringen och därefter överlämna till kommunen de anläggningar, gator, vägar, ledningar m m. som skall betjäna området. Denna typ av avtal benämns ibland "markupplåtelseavtal". Markupplåtelsen sker många gånger efter upphandling genom anbudskonkurrens i kommunens regi. Upplåtelsen kan även ske till en viss producent utan föregående upphandling, varefter byggnadsarbeten upphandlas i konkurrens. Avtalen innehåller ofta bestämmelser med syfte att reglera förhållandet mellan exploatören och kommande köpare."

I lantmäteriverkets PM beträffande exploateringsavtal m m (81, sid 1) finns en liknande definition. Under rubriken exploateringsavtal skriver verket: "I samband med upplåtelse av mark till exploatör regleras ofta i sk. markupplåtelseavtal frågor om genomförande av planen, inbegripet frågor om fördelning mellan kommunen och de exploaterade fastigheterna av kostnaden för plangenförändret."

Fastighetsnomenklatur (-83) definierar exploateringsavtal på ungefär motsvarande sätt.

"Civilrättslig överenskommelse som reglerar förhållandena mellan en kommun och enskild fastighetsägare, exploatör, vid exploatering av mark för tätbebyggelse."

Anders Brundin, Uppsala universitet planerar i sin pågående juridiskt inriktade forskning granska de traditionella exploateringsavtalen.

Kommunförbundet om exploateringsavtal

Kommunförbundet använder vid småhusupphandling genom kommunal markupplåtelse termen exploateringsavtal och har bl a utarbetat ett normalförslag ES 82. (Exploateringsavtal - småhusupphandling -82).

Kommunaltekniska föreningens mark- och exploateringskommitté föreslog vid samråd i samband med ES 82 att benämningen bostadsupphandlingsavtal i stället används för denna exploateringssituation och att benämningen exploateringsavtal reserveras för avtal på ej kommunägd mark. Vidare föreslogs att benämningen markanvisningsavtal tillämpas i de situationer när kommunen upplåter marken till ett allmännyttigt företag eller liknande för vidare exploatering och upphandling.

I praktiken tillämpas benämningen exploateringsavtal ibland för alla tre avtalstyperna. Dessutom förekommer avtal beträffande tomträttsupplåtelse, köpekontrakt med exploateringsklausuler m m.

I och med kommunförbundets ställningstagande i namnfrågan är det troligt att benämningen exploateringsavtal blir den vedertagna benämningen för avtal som reglerar olika former av exploateringar såväl på enskild mark som på kommunägd mark som sålts eller upplåtits av kommunen.

6. PBL OCH PLANGENOMFÖRANDET

Nuvarande stadsplane- och byggnadsplaneinstitut har satt ramar för metodiken vid plangenomförandet. PBL-83 innebär både nya restriktioner och nya möjligheter för plangenomförandet.

6.1 Detaljplaneprocessen i teori och verklighet

Martin Edman et al (81) uppmärksammar förhållandet att just den fysiska planläggningsverksamheten är föremål för en sådan noggrann formell rättslig behandling med särskilda former för det medborgerliga inflytandet.

"Ett intressant faktum är att den kommunala fysiska planeringen är hårt reglerad av lagstiftning. När det gäller ekonomisk flerårsplanering finns inga regler om hur planerna ska tas fram, vad de ska innehålla eller hur de ska utformas - inga regler om samråd och utställning - och ingen statlig överprövning. Debatten om medborgarinflytande har på senare tid har också fokuserats på den fysiska planeringen.

Det är svårt att ge goda skäl för denna fokusering. Den fysiska planeringen - särskilt den fysiska översiktsplaneringen - kan ju knappast ses som den för medborgarens livsvillkor mest betydelsefulla. Sannolikt måste man söka förklaringen i "historien" och att de fysiska planerna innehåller en, ofta skenbar, konkretion."

Det finns en betydande risk för att den "fokusering" som Martin Edman beskriver ger en felaktig bild av den reella styrningen av plangenomförandet. Samhället har också en lång rad andra styrmedel såsom kommunal markpolitik, ägarinflytande i bostadsföretag, bostadslånegivning, tomtindelning - etc. Vidare sker en stor del av stadsförnyelsen enbart med stöd av äldre detaljplaner och vid behov även genom dispenser.

En första förutsättning för en effektiv stadsbyggnadsprocess är en öppen och realistisk syn på detaljplanens verkliga roll och inte ett önsketänkande om den roll som detaljplanen borde ha. I KPP-projektet (jfr 4.1) finns bl.a en öppen och realistisk syn redovisad beträffande den kommunala översiktsplaneringen och vad samordning står för i den kommunala planeringen (Edman et al 81, Bylund et al 81). En kritisk granskning finns också i rapporten, Kan kommunen styra bebyggelseutvecklingen? (Flöderus -81).

6.2 Planeringskrav

Jensevik (82) har beskrivit den svenska planeringstraditionen som i hög grad behovsorienterad och styrd av normer. Detta har varit möjligt genom att utbyggnad skett på råmark eller genom relativt enkla förnyelseprojekt och som Jensevik framhåller den snabba resurstillväxten. Jensevik skriver bl.a (sid 7).

"Kvantitetsallokering är det ekonomiska fackuttrycket för en planeringsprocess, som styrs av normer. Av historiska skäl finns en sådan planeringstradition idag i den typiska svenska genomsnittskommunen. Dess bakgrund har varit den snabba resurstillväxten, som maskerat den klassiska konflikten mellan angelägna behov och knappa resurser, av det skälet att resurserna aldrig har behövt uppfattas som en särskild knapp faktor. Den ekonomiska tillväxten har, vid oförändrade kommunalskatter, gett kommunalpolitikerna ständigt växande resurser för behovstäckning och då man ansett att detta ändå inte varit tillräckligt har man kunnat höja kommunalskatterna. Snabb resurstillväxt under lång tid leder till en behovsorienterad planeringssyn i en organisation, genom att de behovsorienterade planeringsinstrumenten och inte minst attityderna utvecklas på bekostnad av de resursorienterade.

I en sådan process presenteras förslag för politikerna, som uppfyller olika instansers normer och planeringskrav, s k gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) m m och där möjligheterna att variera något i avgörande grad saknas. Man har att acceptera förslagen som de är eller att förkasta dem. Möjligheterna att avväga saknas; därmed också möjligheterna att prioritera. För politikerna framhålls att besluten alltid gäller, och det helt felaktigt, finansieringsproblem. Man säger att resurser saknas för genomförandet. Men detta är givetvis inget allvarligt problem i en ohämmad tillväxtekonomi, där flödet i finansieringskällorna aldrig förefaller sina. Då har heller ingen motiv att ifrågasätta om det verkligen är ett finansieringsproblem. I pavlovsk mening bestraffas sådana kritiker i en tillväxtfas och ingen utveckling kan ske av planeringsmetoderna.

Med kvantitetsallokering av resurserna slutar planeringsprocessen således ofta med att politikerna konfronteras med finansiella överväganden. Och idag uppfattar faktiskt många politiker och planerare den nuvarande krisen, som en finansiellt betingad kris. Naturligtvis är det utformningen av planeringsprocessen, de använda planeringsdokumenten och den organisatoriska uppbyggnaden, som tillsammans formar politikernas uppfattningsförmåga, så att de ser krisen som rent finansiell. En vetenskapsman vet att ett felaktigt formulerat problem gör honom närmast chanslös att finna den rätta lösningen. Idag väljer politikerna allt oftare att förbli passiva därför att planeringsprocessen ställer dem i falska beslutssituationer. Och de känner det på sig."

Jenseviks teorier kan jämföras med utvecklingen av förnyelsen i Täby (Sandblad -74). Förnyelseverksamheten under 60-talet präglades av att problemet framställdes som ett politiskt problem beträffande finansiering och målsättningskonflikter med de boende. Större möjligheter att variera på grund av alla olika instansers normer och planeringskrav saknades. Detta ledde till att en önskvärd förnyelse enligt kommunala beslut inte kunde genomföras. I början av 70-talet påbörjades därför genomgripande målsättningsdiskussioner och motsvarande diskussioner ägde även rum på länsstyrelsenivå. Kommunen och länsstyrelsen tog således direkt itu med planeringssystemet.

Förnyelsen i Täby har skett med stöd av en kraftig efterfrågan och inneburit en genomgripande förnyelse av såväl kvartersmark och kommunaltekniska anläggningar. Förnyelse utan stark efterfrågan är naturligtvis svårare.

En följd av Jenseviks teser är den grundläggande frågan om detaljplanen med tillhörande planeringskrav skall anpassas efter projektets förutsättningar eller om projektet skall anpassas efter planeringskraven. Vid råmarksexploateringar och tillväxtekonomi har sistnämnda anpassning kunnat göras relativt lätt. Vid förnyelse är den svårare.

6.3 Variation av huvudmannaskap för allmän platsmark - en möjlighet?

Valet av huvudmannaskap för byggande respektive drift av anläggningar för gemensamma behov har stor betydelse för plangenomförandet.

Anläggningar för gemensamma behov genom allmän platsmark i stadsplan -----

Stadsplanen förutsätter ett kommunalt ansvar för byggande och drift av gata eller park på allmän platsmark. Genom exploateringsavtal kan dock en exploatör åläggas ansvaret för byggandet. Vid tillämpning av ev. lag om exploateringssamverkan kan på motsvarande sätt träffas exploateringsavtal med exploateringssamfälligheten, även om denna situation är mera komplicerad.

Anläggningar för gemensamma behov genom allmän platsmark i byggnadsplan eller motsvarande -----

Anläggningar på allmän platsmark är vid byggnadsplan avsedda att byggas och förvaltas av ett gemensamt organ såsom vägförening eller samfällighetsförening. I många äldre byggnadsplaneområden har dock kommunen tagit på sig väghållningen. En exploatör kan genom exploateringsavtal ta på sig ansvaret för byggandet.

Anläggningar för gemensamma behov på kvartersmark

En anläggning av allmän karaktär på kvartersmark t.ex. en gemensam tillfartsväg och lekplats är en enskild an-

gelägenhet för fastighetsägarna som gemensamt skall svara för byggande och drift.

Marken för de gemensamma anläggningarna på kvartersmark skall enligt för närvarande normal värderingspraxis värderas på motsvarande sätt som omgivande tomtmark.

Blandat huvudmannaskap vid PBL

I PBL-83 har stadsplan och byggnadsplan ersatts av detaljplan. PBL-83 föreskriver att kommunen skall vara huvudman för gator och andra allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. Härigenom blir det möjligt att föreskriva att viss allmän platsmark skall förvaltas enskilt och resterande kommunalt.

Tänkbara tillämpningsområden för "enskild" allmän platsmark vid blandat huvudmannaskap kan t.ex vara

- alternativ till kommunal "allmän" platsmark för att kunna tillämpa en speciell standard t.ex grusväg med diken
- alternativ till gemensam kvartersmark för att markera anläggningens allmänna betydelse och för att möjliggöra att den gemensamma marken blir allmänt tillgänglig (kan föreskrivas i anläggningsbeslutet).
- teknik för överlåtelse av förvaltningsansvaret för avstängda gator, närparker etc till enskild förvaltare eller samfällighetsförening.
- alternativ till planläggning av äldre vägsamfällighet, vägfastighet eller dylikt som "gemensamhetsmark" på kvartersmark för att undvika "tomtvärde" för denna mark.

6.4 Hur kan fastighetsplan och genomförandebeskrivning utnyttjas?

Fastighetsplan

PBL- fastighetsplanen skapar nya möjligheter. För den praktiska tillämpningen är följande frågor viktiga: Kan detta nya instrument nyttjas för syften som inte direkt är specificerade i förarbetena? Kan PBL-fastighetsplanen ingå och förbättra tekniken vid exploateringstävling, projektering och entreprenadupphandling? Kan den utnyttjas för ett etappvis genomförande vid förnyelse av äldre områden?

Dessa frågor analyseras delvis i rapportens del 5 och 6.

Genomförandebeskrivning

PBL -83 ställer större krav på en genomtänkt metodik för plangenomförandet. Detta symboliseras av genomförandebeskrivningen som kan bli ett instrument för

kommun och statliga myndigheter att få fram en "skräddarsydd" och genomtänkt metodik för plangenomförandet i det enskilda fallet. Det är dock en mycket stor risk för att genomförandebeskrivningen blir ett urvattnat dokument.

Det fastighetsrättsliga genomförandet kan förväntas redovisas seriöst genom insatser från fastighetsbildningsmyndigheterna. Det finns emellertid andra viktiga genomförandefrågor t.ex - vilka initiativ krävs för att ett genomförande skall komma till stånd - kommer initiativen i praktiken att tas och i så fall hur - hur skall marktilldelning, projektering och upphandling ske.

Dessa frågor riskerar att bli mindre seriöst behandlade som en följd av att de är mera kontroversiella, att enhetlig terminologi ofta saknas och att frågorna är dåligt utvecklade.

6.5 Detaljplanen som garanti och ram för plangenomförandet

Om alla intressenter är ense om utformningen av en detaljplan kan den beskrivas som ett avtal mellan markägare, sakägare, kommun och ev andra intressenter. I likhet med ett avtal konfirmerar den det samrådsarbete eller den förhandling som lett fram till planen. Den är också i likhet med ett avtal utformad så att den ger intressenterna vissa garantier beträffande genomförandet. Garantin medför att detaljplanen i olika avseende blir styrande. Styrningen är både kortsiktig och långsiktig.

Den långsiktliga styrningen påverkar exempelvis möjligheterna till tillbyggnad, förändring av byggnadernas utnyttjande och ändring av fastighetsbildningen.

Den kortsiktliga styrningen påverkar plangenomförandet fram till färdigt projekt. Aktiviteter vid plangenomförandet är dels direkt lagreglerade aktiviteter såsom fastighetsrättsligt genomförande dels andra produktionsförberedelser tex projektering, upphandling eller fortsatt dialog med vissa enskilda fastighetsägare vid förnyelse.

Avvägning mellan önskemål om garanti och en vid ram för plangenomförandet -----

Den grad av flexibilitet som kan tillåtas i en detaljplan är ytterst en avvägning mellan planens uppgifter som garant och som ram för det fortsatta plangenomförandet.

PBL-83 är negativ till sk flexibla detaljplaner utom vid exploateringar som ej berör befintlig bebyggelse. För sistnämnda situationer beskrivs (sid 480) en upphandlingsmodell baserad på fastställd flexibel detaljplan. Användningen av modellen är dock begränsad till

vissa råmarksexploateringar som inte berör befintlig bebyggelse. Med hänsyn till den förväntade framtida inriktningen av stadsbyggandet torde dock dessa typer av exploateringar bli sällsynta.

Flexibiliteten kan emellertid variera mellan den i PBL-83 beskrivna flexibla detaljplanen och en detaljplan med i detalj låsta byggnadszoner.

Vilken flexibilitet är tillåten?

PBL-83 kap 5 § 10, tredje stycket berör möjligheterna till flexibilitet.

"Planhandlingarna skall utformas så tydligt att sakägarna och allmänheten under samråd och utställning enligt 17 och 19 §§ kan få en klar uppfattning om vilken reglering av miljön som planen medför inom området."

PBL-83 kommenterar i de allmänna motiveringarna ovan nämnda nyckelord "klar uppfattning"

"Medborgarinflytande ställer krav på tydlighet

Allmänhetens intresse för och möjligheter till delaktighet i planärendena är i stor utsträckning beroende av handlingarnas utförande och informationens innehåll. Ju högre preciseringsgrad planerna får, ju fattbarare blir konsekvenserna och desto närmare den enskilde kommer de. I samma grad ökar benägenheten att delta i planeringsdebatten. För den enskilde är planläggningen närmast före byggandet det skede där intresset att medverka vanligen är starkast. Detaljplanen måste därför utformas på ett sådant sätt att medborgarinflytandet verkligen kan få en reell innebörd, dvs. kan göra sig gällande innan förutsättningarna för bebyggelseutformningen i praktiken är låsta.

En bestämmelse som på detta sätt lägger grunden för medborgarinflytandet bör alltså som utredningen föreslår tas in i PBL. Den har ett pedagogiskt syfte och bör föreskriva att de handlingar som skall ligga till grund för den offentliga behandlingen, nämligen samrådet och utställningen, skall vara lättillgängliga och begripliga för mottagaren."

PBL-83, (sid 480) kommenterar bestämmelsen bla på följande sätt:

"Bestämmelsen avser att lägga fast i stort sett den ambitionsnivå som nu har utbildats i praxis. Jag anser det däremot vara olämpligt att binda formerna och uttrycksmedlen i lagtexten. I detta avseende bör ny teknik och nya pedagogiska metoder fritt kunna utvecklas. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa en tillfredsställande informationsivå. Det bör alltså bedömas från fall till fall vilken

form och grad av precision som handlingarna bör ha med beaktande av bestämmelsens här angivna syfte."

Utvecklingen av praxis är mycket beroende på den enskilda kommunens agerande, länsstyrelsens inställning vid sina samråd med kommunerna, råd från olika centrala verk och förslag som kan framkomma genom FoU-arbeten.

Vilken flexibilitet behövs vid förnyelse?

Behovet av flexibilitet vid förnyelse hänför sig bl.a till följande viktiga förhållande som närmare utvecklas och motiveras längre fram i rapporten.

- Vid förnyelse - speciellt innerstadsförnyelse eller vid besvärligt terräng och små tomter är de byggnadstekniska lösningarna och projekteringen av byggnaderna viktiga hjälpmedel för att möjliggöra ett rationellt utnyttjande. Det är emellertid lättast att få fram relevanta byggnadstekniska lösningar och genomarbetad projektering nära planerad igångsättning dvs efter en planprocess.
- Vid förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden växer ofta intresset för ombyggnad, nybyggnad, försäljningar etc successivt under produktionsförberedelserna. Detta fordrar viss flexibilitet.
- En tidig planläggning, som fordrar en viss flexibilitet kan underlätta en försäljning av mark från ointresserade fastighetsägare till byggherrar, t.ex självbyggare. Tidiga markförvärv före planläggning till enskilda torde däremot innehålla ett större inslag av spekulation.

Hur erhålls en reell genomförandegaranti?

En "sann" stadsplaneillustration eller en detaljerad styrning medför ofta förberedelser i form av projektering, vilket i många fall inte är möjligt och lämpligt. En tidig projektering, exploateringstävling eller entreprenadupphandling kan som senare närmare beskrivs leda till en skendemokrati vid den formella planprocessen. Vissa förespråkar flera illustrationer eller illustrationer av ytterlighetsalternativ. Detaljplanen kan åskådliggöra byggnadsvolymer men inte ett arkitektoniskt formspråk som beror på såväl gestaltning som utformning av detaljer.

Detaljplanen är en restriktionsplan och kan garantera att vissa byggnadsvolymer inte överskrides och enligt PBL-83 inte underskrides. PBL-83 ger möjlighet till ytterligare detaljerade restriktioner. Detaljplanen ger dock inte heltäckande garantier för en viss stadsbyggnadskvalité.

Den s.k genomförandebeskrivningen skall enligt PBL-utredningen redovisa "alla frågor som har betydelse

för genomförandet av exploaterings- eller bevarande-processen och för verkställigheten av planeringsbesluten." (Ny Plan och bygglag -79).

Genomförandebeskrivningen är dock ingen genomförandegaranti och inget genomförandeavtal utan utgör endast en del av bakgrundsmaterialet för planbeslutet och skall således inte heller ha någon självständig rättsverkan.

Exploateringsavtal kan användas för att inom detaljplanens restriktioner och de legala begränsningar som gäller för avtal styra genomförandet enligt ev kommunala intentioner.

6.6 Områdesbestämmelser som underlag för upphandling och förnyelse

PBL-83 föreslår områdesbestämmelser som skall anknyta till översiktsplanens riktlinjer och som syftar till att ge den en bindande verkan inom delområden där det finns behov av bestämmelser.

Områdesbestämmelser får inte antas för område med detaljplan vilket begränsar användningsmöjligheterna vid förnyelse. Om detaljplan antas för ett område med områdesbestämmelser upphör bestämmelserna.

Den viktigaste skillnaden mellan detaljplan och områdesbestämmelser är att bestämmelserna inte medför byggrätt och inte ger kommunen rätt att lösa marken.

Områdesbestämmelserna kan däremot ge viss planeringstrygghet för kommun och byggherre gentemot stat och enskilda. Det kan t.ex vara väsentligt att på ett tidigt stadium i planprocessen få klarhet i om ett område skall få bebyggas eller var gränsen skall dras mellan motstridiga användingssätt. Speciellt viktigt är detta när exploateringstävling, projektering eller entreprenadupphandling sker före formell detaljplan eller om ett delområde vid förnyelse skall undantas för utbyggnad i avvaktan på att förutsättningar för ett utnyttjande skall "klarna".

Områdesbestämmelser kan också ange möjligheter att tillämpa exploateringssamverkan. Detta kan även ske för område med detaljplan.

Områdesbestämmelser kan vara särskilt väsentliga vid kompletterande utbyggnad på råmark invid befintlig bebyggelse eller när konflikterna mellan rekreationsintressen och utbyggnadsintresse är stora.

DEL 3 MODELLER

Denna del beskriver produktionsförberedelserna och dess samband med övriga skeden i stadsbyggnadsprocessen. Vidare redovisas uppbyggnaden av principmodeller som senare används vid analyser av konkreta exploaterings- och förnyelsesituationer.

7. STADSBYGGNADSPROCESSENS SKEDEN

Uppfattningen om hur stadsbyggnadsprocessen ser ut eller borde se ut varierar mellan olika personer beroende på deras erfarenhet, deras ev roll i stadsbyggnadsprocessen och vilka aktiviteter som de anser vara viktiga. Varje projekt har också sina unika förutsättningar och har sin "egen" stadsbyggnadsprocess.

7.1 Hur beskrivs stadsbyggnadsprocessen?

Planeringsprocessen

Den fysiska planeringsprocessen kan beskrivas på många olika sätt. För ett projekt kan den t.ex vara

- hierarkisk genom ett systematiskt planeringsarbete från översiktlig nivå till allt större detaljeringsgrad
 - ett samspel mellan översiktlig och detaljerad planering
- eller
- ett snabbt utspel som direkt följs av detaljplan eller av byggnadslov baserat på planutredning.

Sistnämnda alternativ är en naturlig följd av ett stadsbyggande som domineras av snabba, speciella etableringsbehov från näringslivet eller förnyelse med ständigt nya möjligheter och förutsättningar.

En planeringsprocess kan vara mer eller mindre öppen. I en öppen process finns möjligheter att uppmuntra och beakta utifrån kommande planeringsutspel eller kreativa lösningar. En sluten planering kan i vissa fall vara enbart bekräftande dvs ha till uppgift att genom översiktlig planering bekräfta ett i praktiken redan taget planeringsbeslut.

Strategisk kontra produktionsförberedande planering

Statens planverk definierar på följande sätt strategisk och produktionsförberedande planering. (Program för områdesplaner -77, sid 11).

"I det första fallet syftar planeringen till att klarlägga kommunens resurser i form av mark och vatten, att undersöka vad olika områden bör användas till samt att skaffa sig en beredskap inför framtida behov att förändra markanvändningen.

Planering i denna bemärkelse går inte ut på att förbereda ett förverkligande, utan på att skapa ett beslutsunderlag som ger handlingsfrihet genom att visa på olika alternativa sätt att gå till väga. Sådan plane-

ring har traditionellt gått under benämningen översiktlig planering. Vi har valt att kalla denna planering strategisk, vilket bättre svarar mot dess uppgift.

I det andra fallet är det fråga om att planera för ett genomförande som ligger relativt nära i tiden. Markanvändningen måste bestämmas mer i detalj och utformningen av byggnader och anläggningar måste regleras. Det kräver att valet av handlingsalternativ är avklarat och att det finns resurser för förverkligandet. Denna form av planering kallar vi produktionsförberedande."

Indelning i fyra skeden

Planverkets analys kan användas för att på ett relativt enkelt sätt beskriva stadsbyggnadsprocessen som bla bestående av strategiska förberedelser och produktionsförberedelser.

Produktionsförberedelserna måste på något sätt initieras. Initieringen är ett övergångsskede till produktionsförberedelserna. Produktionsförberedelserna följs naturligen av produktionen. Den kallas nedan verkställighet för att uttrycket inte alltför mycket skall associera till enbart bostadsproduktion.

Stadsbyggnadsprocessen kan således indelas i fyra skeden.

- strategiska förberedelser
- initiering
- produktionsförberedelser
- verkställighet

De strategiska förberedelserna har en särställning eftersom de skall utgöra en grund för senare mera projektinriktade skeden.

Beskrivning av skedena

De fyra skedena beskrivs nedan.

7.2 Strategiska förberedelser

De strategiska förberedelserna har en rad viktiga uppgifter främst

- markanvändningsplanering
- markförvärvsplanering och markförvärv
- investeringar och planering av kommunal teknik och service, t.ex för att skolor, VA-nät, gatusystem och fjärrvärme dimensioneras för framtida förtätningar och kompletteringar med ny bebyggelse i angränsande råmarksområden
- målsättningar beträffande mark- och bostadspolitik, t.ex för att kommunen skall ha klara besked att lämna vid byggande i egen regi eller ett handlingsprogram vid ett oväntat överutbud av bostäder

En alltför detaljerad tidig markanvändningsplanering kan lätt bli ett hinder för en förnyelse. Vid förnyelse öppnas ofta nya möjligheter i ett slutskede.

Kommunens markförvärv kan utgöra en del av de strategiska förberedelserna men kan även genomföras som en del av produktionsförberedelserna. Mindre kompletterande förvärv kan i vissa fall komma att ske "i sista ögonblicket när grävmaskinerna närmar sig". Ibland träffas frivilliga överenskommelser på ett mycket sent stadium.

Den klassiska frågan för markpolitiken - köpa tidigt eller sent har behandlats i en byggforskningsrapport med titeln ekonomiska bedömningar i kommunal markpolitik (Larsson, Lind, Persson -83).

De strategiska förberedelserna måste avse både en ökad och minskad efterfrågan på byggmark. T.ex kan överdimensionerade ledningar för fjärrvärme medföra både drift- och kapitalkostnadsförluster.

7.3 Initiering

Några vanliga motiv för en detaljplan är

att skapa planförutsättningar för en aktuell byggnadsinvestering eller speciell markanläggning jämte anslutning till kommunens servicenät,

att skapa planberedskap för snabba behov

att lösa något stadsbyggnadsproblem t.ex en ny trafikled för att förbättra trafikförsörjningen eller säkerställa befintlig miljö

I samma detaljplan kan alla tre motiven vara förenade. Vid förnyelse kan det t.ex vara aktuellt att skapa byggklar mark för aktuella stadsbyggnadsinvesteringar, att skapa en planberedskap som underlättar en senare förtätning och att lösa stadsbyggnadsproblem.

De tre motiven redovisas nedan närmare.

Byggklar mark för aktuella investeringsprojekt

Detaljplaneläggning och plangenomförande kan påbörjas som ett resultat av kommunens överordnade planer t.ex bostadsförsörjningsprogram och ekonomisk flerårsplan. I dessa planer ingår normalt endast kommunernas investeringar. I den kommunala planeringen överbetonas ofta kommunens egna projekt och projekt som initieras genom utspel utifrån glöms ofta bort. Dessa projekt initieras ibland genom att den ansvarige "investeraren" eller "byggherren" kommer till kommunen med ett konkret projekt att påbörjas inom bestämd tid och med "plangenomförandet i blicken."

Även kommunen kan initiera projekt som inte är förutsatta som konkreta projekt i kommunens överordnade pla-

ner. Detta kan bero på brister i planeringssystemet, oväntade behov, oväntade utspel eller nya möjligheter vid förnyelse av äldre områden.

Planberedskap

Planberedskap genom fastställd detaljplan på kommunal mark är väsentlig vid en aktiv marknadsföring för att locka nya industrier eller andra verksamheter till en kommun. Även för andra ändamål tex kommunala institutioner och bostäder kan en planberedskap vara värdefull. En planberedskap som ej innebär investeringar regleras ofta inte i kommunens överordnade planer.

Lösning av stadsbyggnadsproblem

I varje kommun finns en mängd stadsbyggnadsproblem. Dessa kan ha framkommit vid översiktlig planering, detaljplanering, och inventeringar av kulturhistorisk bebyggelse. De kan också vara kända genom kommunens verksamhetsplanering inom olika sektorer eller vara ett resultat av en politisk process.

Om anvisade medel för en lösning av ett problem finns med i kommunens ekonomiska flerårsplan eller budget kan bero på en avvägning av följande faktorer t.ex

- kostnaden i relation till kommunens ekonomi och andra behov
- hur angelägen en lösning uppfattas av politiker och tjänstemän
- vilka konsekvenser en lösning innebär för andra intressen. (T.ex fastighetsintrång, miljö, trafikföring).

Ovan nämnda faktorer kan påverkas genom ändrade förutsättningar t.ex enl. följande

- någon kommer på en lösning som innebär ett mer realistiskt plangenomförande.
- förhandlingar som leder till överenskommelse om genomförande
- försäljning till kommunen eller enskild
- rivning
- viss verksamhet upphör
- projektet är aktuellt som beredskapsarbete eller motsvarande.
- problemet känns angelägnare genom vallöfte, aktionsgrupp, trafikolycka eller annan yttre påverkan

Det är väsentligt att kommunens stadsbyggnadsproblem är ständiga uppdrag för planerare och plangenomförare. Om tex en byggnad angivits som kulturhistoriskt värdefull men behöver restaureras måste någon kontinuerligt aktivt intressera sig för att hitta en användning som finansierar en restaurering och ett bevarande. Ärendet bör inte "avskrivas" bara för att det inte för tillfället finns en lösning.

Initiering integrerad med produktionsförberedelserna

Innan produktionsförberedelserna sätter igång på allvar kan det vara nödvändigt att känna på problemen och att testa olika alternativ och möjligheter. Som framgår ovan kan dessutom en realistisk lösning vara en förutsättning för en initiering. Förutredningar, program, förberedande förhandlingar och andra aktiviteter i samband med initieringen av ett projekt kan lätt bli så djupgående och omfattande att initieringen i realiteten blir integrerad med produktionsförberedelserna.

7.4 Produktionsförberedelser

Kommunens arbete med produktionsförberedelserna avser i första hand plan och plangenomförande.

Det finns en traditionell uppfattning om att plangenomförandet är något som kommer efter planläggningen. Genom att plangenomförandefrågorna är så väsentliga speciellt vid förnyelse av äldre områden blir de ofta aktuella redan i planprogrammet eller i ett inledningsstadium i arbetet med planen. Produktionsförberedelserna kan därför beskrivas som en integrerad plan- och plangenomförandeprocess.

Fastighetsrättslig planering inklusive ev tomtindelning - PBL-fastighetsplan och planeringsmoment i förrättningar utgör en naturlig del av produktionsförberedelserna.

Kommunen kan ensam utföra alla produktionsförberedelserna tex för att få fram en detaljplan för ett industriområde som ännu inte fått några intressenter eller för ett tomtområde för självbyggeri.

I många fall finns det intressenter, som vill bli tilldelade mark från kommunen. Dessa deltar ofta aktivt i produktionsförberedelserna.

Vid enskild mark är det naturligt att fastighetsägare och intressenter i varierande omfattning deltar i produktionsförberedelserna. Det sker ofta ett mycket viktigt växelspel mellan intressent, fastighetsägare och kommun. Beroende på projektets karaktär kan redan på ett tidigt stadium kontakter och samarbete med olika statliga myndigheter såsom länsstyrelse, länsbostadsnämnd och vägverk samt fastighetsbildningsmyndighet ha stor betydelse för projektets utformning och förverkligande. Olika intresseorganisationer kan också ha en betydelsefull roll och stort inflytande.

Genom detta komplicerade samspel mellan olika aktörer inom och utanför kommunen är det svårt att ge en allmängiltig beskrivning av hur ett projekt successivt växer fram genom överenskommelser och beslut.

7.5 Verkställighet

Verkställigheten är den slutliga konfirmeringen av detaljplan, exploateringsavtal-plangenomförandeavtal och övriga produktionsförberedelser.

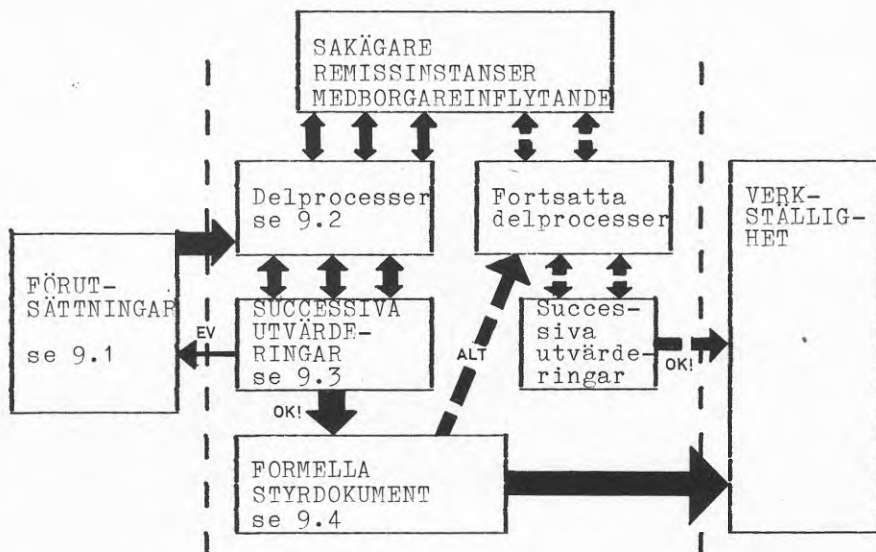
Den teoretiska skillnaden mellan produktionsförberedelser och verkställighet är att i produktionsförberedelserna ingår de avgörande planeringsmomenten. Exempelvis är ett byggnadslov utan stöd av detaljplan en del av produktionsförberedelserna medan ett byggnadslov efter en entreprenadupphandling är mera en formell följdfråga och en del av verkställigheten.

I praktiken är det svårt att finna en absolut gränsdragning mellan produktionsförberedelser och verkställighet. Vid en rutinmässig verkställighet kan också "dyka upp" viktiga planeringsmoment som glömts bort.

Anläggnings- och byggnadsarbetena är en del av verkställigheten.

8. PRODUKTIONSFÖRBEREDELSE

Produktionsförberedelserna kan översiktligt beskrivas med hjälp av denna förenklade modell.



Produktionsförberedelser i en etapp (heldragna pilar) och i två etapper (etapp 2 streckade pilar)

8.1 Förutsättningar

Produktionsförberedelserna påverkas av en rad grundläggande förutsättningar t.ex

- tekniska förutsättningar för planområdet
- markägoförhållanden
- ev förutsättningar givna i planuppdrag (skriftliga, muntliga eller underförstådda.)
- ev program för detaljplanen t.ex standard, volymer, tillfarer etc
- ev program för plangenomförandet t.ex byggherre, upphandlingsteknik, huvudmannaskap etc
- ev ramavtal för produktionsförberedelserna
- yttre förutsättningar t.ex efterfrågan och lånebestämmelser.

De grundläggande förutsättningarna kan påverkas av nya yttre planeringsförutsättningar. Utvärderingar av delprocesserna kan leda till nytt program.

8.2 Delprocesser ingående i produktionsförberedelserna

Produktionsförberedelserna kan indelas i flera delprocesser t.ex på följande sätt. Det finns starka samband mellan delprocesserna.

- Utformningsprocess.
- Markprocess - Förhandlingar, samråd, mognad ägarbyten etc för att göra marken utnyttjbar vid enskild mark.
- Sökning efter intressent.
- Politisk mognadsprocess.

Delprocesserna påverkas hela tiden från olika håll. Påverkan kan bl.a ske från remissinstanser, sakägare och genom ett mera allmänt medborgarinflytande.

Utformningsprocess

Utformning innebär i detta sammanhang inte enbart den formella detaljplanen eller planillustrationen utan väsentliga delar av utformningen av totalmiljön. (plan, hus, yttre miljö, fastighetsstruktur).

Vid god efterfrågan och exploatering på kommunägd mark eller på mark som ägs av en byggherre som kan sanktioneras av kommunen och som uppfyller villkoren för ev statlig belåning är utformningsprocessen dominerande. Utformningen är mer komplicerad vid förnyelse än vid råmark.

Kommunal mark

Utformningen av ett projekt på kommunal mark är i regel i första hand ett samspel mellan olika aktörer och intressenter inom och utanför kommunen.

Vid exploateringstävling och programupphandling kan den blivande entreprenören i viss utsträckning påverka utformningen.

Enskild mark

Utformningsprocessen vid enskild mark som är planerad att bibehållas i enskild ägo vid genomförandet är ofta i första hand ett samspel mellan aktörer inom kommunen och fastighetsägarna.

Vid enskild mark har kommunen mindre formella möjligheter att styra utformningen utöver detaljplanens restriktioner. Kommunen kan dock i praktiken genom samråd, samarbete och bostadslånegivning i stor utsträckning påverka projekteringen speciellt när marken ägs av ett byggföretag eller ett allmännyttigt eller bostadskooperativt företag.

Markprocess

Enskild mark som planeras förvärfvas av kommunen

Om kommunen ej har förvärvat erforderlig mark genom strategiska markförvärv sker detta vid produktionsförberedelserna genom frivilliga försäljningar, förköp eller expropriation. I den mån marken är upplåten med arrende eller bebyggd med uthyrda byggnader måste dessa frågor lösas.

Bibehållen enskild mark

En viktig faktor för plangenomförandet är de markförsäljningar främst från enskilda fastighetsägare till byggintresserade enskilda personer eller företag som ofta sker i samband med eller efter en planläggning.

Standarden, avgifterna för de kommunaltekniska anläggningarna och formerna för ev fastighetsrättslig samverkan kan vara avgörande för fastighetsägarnas intresse att delta i ett bättre markutnyttjande.

Plan och plangenomförande på enskild mark är ofta en mognads-, förhandlings- och markförsäljningsprocess. Fastighetsägarnas inställning ändras ofta under processen. Generationsväxlingen skapar också nya förutsättningar för ett markutnyttjande.

Sökning efter intressenter

Av traditionella beskrivningar av planprocessen får man lätt intrycket att planarkitektens huvuduppgift är att styra en mängd intressenter till markområden med hänsyn till områdenas lämplighet ur olika synpunkter. Den minskade efterfrågan på tomtmark har medfört en annan situation i stora delar av landet. Kommunerna har olika resurser genom råmarksexploatering, förtätning, totalsanering och återanvändning av äldre byggnader. Till dessa söker man intressenter som är beredda att göra erforderliga uppoffringar i form av markpris, tekniska lösningar och miljömässiga krav.

Intressenterna kan vara allmännyttiga bostadsföretag - som i sin tur är beroende av hyresgäster men också enskilda företag med olika verksamheter, villatomtköpare, stat, landsting etc.

En allt viktigare del av produktionsförberedelserna blir därför att marknadsföra projektet, att söka intressenter, att förhandla med intressenter, att samråda med låneorgan och att utforma underlag för denna verksamhet. Tekniska utredningar, förprojektering, ekonomiska analyser och fastställda detaljplaner kan göra det möjligt att erbjuda intressenter projekt som inte är belastade med komplicerade problem som rör plan och plangenomförande och som med kort varsel kan bli byggklara.

Ett kommunalt engagemang genom sökning av nya intressenter kan avse både kommunal och enskild mark. I sistnämnda fall kan det vara i kommunens intresse att på olika sätt underlätta försäljning av enskilda fastigheter vars ägare inte själva kan eller vill genomföra en förnyelse.

Politisk mognadsprocess

Parallellt med alla processerna krävs en mer eller mindre djup politiska mognadsprocess. Ju mer kontroversiellt ett projekt är ju viktigare torde denna process vara.

Politikernas roll kan beskrivas på olika sätt. En planeringslära har varit att politikerna ger programföresättningarna och deltar i utvärderingen. Denna lära anses idag i regel vara föråldrad och olämplig även om det fortfarande ibland går till så "dels därför att vissa förtroendevalda vill ha det på det viset och dels därför tjänstemanna- och toppolitikerdominansen stänger ute andra". (jfr Platen -82).

"De kommuner som över huvudtaget haft någon framgång i stadsförnyelsesammanhang har klarat detta genom ovanligt hög ambitionsnivå hos förtroendevalda och tjänstemän." (Platen -81). De ledande förtroendemännen kan välja att aktivt delta i arbetet genom att få tid att känna på problemen, ha egna åsikter och söka förankring i de politiska grupperna och valmanskåren. Ett aktivt deltagande leder i regel automatiskt till ansvar för projektet. De kan också välja att vara passiva och avvakta hur projektet utvecklas utan ansvar eller skyldighet att ställa upp när intressekonflikter uppstår. Framgången i det senare fallet är beroende av tjänstemännens ambitioner och förmåga att lösa intressekonflikter.

Råmarksområden innehåller intressekonflikter på översiktlig nivå - t.ex bygga eller spara rekreationsmark och jordbruksmark - som naturligen kräver ett politiskt engagemang. För detaljplanering och genomförande har det däremot ofta inte varit nödvändigt med större politisk aktivitet och ibland inte ens större kommunal aktivitet om byggherren har haft en ledande roll i planeringsarbetet.

Förnyelse är mera konfliktfylld och erfordrar därför ett större politiskt engagemang eller åtminstone en politisk sanktion att förnyelsen är politisk angelägen och inte ett "tjänstemannajippo".

Samordning av processerna

Ju fler och ju mer omfattande processer som är aktuella, ju mer komplicerad blir produktionsförberedelserna. Vid svag efterfrågan och förnyelse med splittrade markägoförhållande är alla de nämnda delprocesserna aktuella och dessutom komplicerade. Dessutom krävs en dialog med sakägare och hyresgäster.

Med hänsyn till behovet av samordning av de komplicerade processerna är det naturligt att samordning blivit ett modeord. Av Bylund et al (81) framgår klart att samordning vid kommunal planering kan innebära det mesta. I de flesta fall tycks detta avse samordning mellan olika kommunala förvaltningar, politiska församlingar och skilda typer av kommunal planering.

Samordningsproblemet avser ytterst att få alla arbeta mot samma mål.

8.3 Utvärdering

Under delprocesserna bör utvärderingar utföras successivt. I den praktiska tillämpningen kan dessa utvärderingar ske mer eller mindre systematiskt och ambitiöst. Någon form av utvärdering sker alltid av aktörerna.

Utvärderingen kan avse olika aspekter t.ex

- kvalitét beträffande plan och hus i olika avseende
- ekonomi i vid mening (dvs både driftkostnader och investeringskostnader för kommun och avnämare)
- tid (om marken blir byggklar vid ev. erforderlig tidpunkt)
- sakägarnas önskemål
- remissinstansernas synpunkter
- politisk önskvärdhet

Vid den kontinuerliga utvärderingen ställs ofta följande frågor mer eller mindre systematiskt. Jämför modellen över produktionsförberedelserna!

- Är projektet klart för formell beslutsprocess för styrdokumentet detaljplan, exploateringsavtal-plangenomförandeavtal eller fastighetsplan?
- Är projektet klart för verkställighet?
- Har eller skall de grundläggande förutsättningarna för projektet ändras?
- Skall metoden eller tidplanen för projektet justeras?
- Skall projektet avbrytas?

8.4 Styrdokument

Med styrdokument avses i rapporten

- formell detaljplan
- exploateringsavtal-plangenomförandeavtal

- formell tomtindelning, förrättning med motsvarande planeringsmoment eller i framtiden PBL-fastighetsplan.

Styrdokumentet är styrande för verkställigheten. Tas något av dokumenten fram tidigt kan det bli styrande för ev återstående produktionsförberedelser.

9. BEHOV OCH EFFEKTER AV EN ÖKAD SAMORDNING MELLAN DEN FORMELLA PLANPROCESSEN OCH PLANGENOMFÖRANDET

Förutsättningarna för plangenomförandet kan förbättras på många olika sätt.

Till en viss gräns kan en förbättring ske genom ökad samordning av olika aktiviteter vid plangenomförandet, ökat politiskt engagemang och större yrkesskicklighet t.ex. effektivare planlösningar, bättre förhandlings- och samrådsteknik, mer utvecklad genomförandeteknik etc.

Uppläggningsen av den formella planprocessen kan också underlätta plangenomförandet. Några exempel redovisas nedan.

Exemplen utgör "idekatalog" och bakgrund för senare redovisade modeller.

9.1 Mindre risker för kommun och fastighetsägare under planprocessen

En satsning på ett stadsbyggnadsprojekt innebär stora risktagande för kommunen och eventuella enskilda fastighetsägare. Några exempel på osäkra situationer lämnas nedan.

Vid förnyelse särskilt genom totalsanering eller ombyggnad krävs stora investeringar i förvärv av mark och byggnader. Dessa investeringar måste ofta göras i ett tidigt skede före planläggningen.

Om nya exploateringsområden skall öppnas innebär detta kostnader för anslutning till den kommunala servicen vad avser VA, vägar, skolor etc utan att kommunen vet om området kommer att bli utbyggt och efterfrågat.

Vid förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden kan ägarna av obebyggd mark eller fritidshus bli tvingade att betala VA-avgifter och gatukostnadsbidrag utan att de vet om det i framtiden finns efterfrågan på småhustomter.

För att minska risken är det viktigt att först i ett sent skede, när bättre kännedom finns om totalekonomin och efterfrågan, kunna fatta beslut om genomförande och större investeringar i mark och kommunala exploateringskostnader. För den enskilde fastighetsägaren torde det vara väsentligt att själv i så stor utsträckning som möjligt kunna påverka genomförandet och standarden på kommunaltekniska eller gemensamma anläggningar.

Det är därför viktigt att den formella planprocessen planeras så att kommun och fastighetsägare inte behöver ta "onödiga" risker.

9.2 Bra förutsättningar för marknadsföring

En väsentlig del av de kommunala stadsbyggnadsorganens arbetsuppgifter har tidigare varit att med hjälp av planer styra intressenterna till lämpliga områden. I framtiden torde det vara nödvändigt att denna uppgift kompletteras med en "marknadsföringsroll". Genom att förbereda presumtiva projekt genom planläggning och andra förberedelser underlättas en aktiv "marknadsföring" av kommunens resurser på kommunal och i vissa fall även enskild mark. Fastställda flexibla detaljplaner för industrietablering är ett exempel på en planberedskap som underlättar marknadsföring.

Formell planläggning som underlag för marknadsföring ställer dock ibland speciella krav på styrning genom avtal vid upplåtelse av mark till intressenter.

För att kulturhistorisk värdefull bebyggelse skall kunna bevaras räcker det ofta inte att passivt bevaka de kulturhistoriska värdena genom inventeringar och bevarandeplaner etc. Det kan vara nödvändigt att genom "marknadsföring" locka intressenter som kan återanvända kommunala eller enskilda byggnader så att byggnadernas restaurering och underhåll kan finansieras. En sådan "marknadsföring" underlättas av att kommunen klarlägger förutsättningarna och minskar riskerna för ev intressenter. Detta kan exempelvis ske genom detaljplan och fastighetsbildning samt tekniska utredningar, förprojektering och ekonomiska analyser.

Även för andra typer av projekt kan motsvarande initiativ vara konstruktiva alternativ.

9.3 Känslighet för nya "sena" planeringsförutsättningar

En detaljplanering är beroende av ett planeringsunderlag. Detta bör helst vara gemensamt för hela kommunförvaltningen och därför finns de sk gemensamma planeringsförutsättningarna (GPF). Vissa planeringsförutsättningar är statiska såsom tex geologi. Andra förutsättningar ändras långsamt som tex befolkningsutveckling eller snabbt som t.ex efterfrågan. 1980-talet kan beskrivas som en period då planeringsförutsättningarna i de flesta kommuner blivit väsentligt osäkrare. Några välkända orsaker är

- kostnadsutvecklingen
- vikande efterfrågan
- mindre kommunala resurser för stadsbyggnadsinvesteringar
- inriktning på förnyelse och härigenom större beroende av enskild mark.
- behov av beredskapsprojekt

Ett traditionellt sätt att göra en detaljplan är att planförfattaren försöker skaffa sig ett så bra plane-

ringsunderlag som möjligt genom att inhämta information från översiktlig planering, från plangenomförandesektorn och andra sektorer inom kommunen. Han försöker få politikerna att precisera den politiska inriktningen genom ett program och han hör eventuella intressenters synpunkter. Han använder ekonomiska kalkyler för utvärderingen och anstränger sig verkligen att bli kreativ eller förstärker sin kreativitet genom att anlita utomstående konsulter, arrangera arkitekttävlingar etc.

Resultatet blir kanske ändå inte det allra bästa. Hans bekymmer är att efter det att han lämnat i från sig sin plan kan planeringsförutsättningarna hela tiden ändras.

Nya förutsättningar som tillkommer i slutet av en planeringsprocess kan således upplevas som störande för en välplanerad planeringsrutin. Alla förändringar i ett sent skede behöver dock inte vara till nackdel för slutresultat om planeringsmodellen är så flexibel att de kan beaktas. Nedan lämnas några exempel.

Nya planeringsförutsättningar genom projektering, upphandling och markförsäljningar m m. _ _ _ _ _

Projektering och upphandling: Förhållandet att det vid en beställarprojektering kommer fram faktorer som bör beaktas i planen löses traditionellt genom att väsentliga delar av projekteringen sker parallellt eller före planläggningen. Projekteringen styr eller påverkar planen.

Motsvarande förhållande gäller vid exploateringstävling eller entreprenadupphandling före den formella detaljplanen. Tävlingsresultatet ligger som underlag för detaljplanen.

Ett alternativ är en detaljplan med tillräcklig flexibilitet för att möjliggöra sena ändringar av planeringsförutsättningarna som formell ram för projektering, exploateringstävling eller entreprenadupphandling. Detta ställer dock större krav på styrningen så att ändringarna kan beaktas utan att grundläggande målsättningar beträffande kvalitét, bostadspolitik etc åsidosätts.

Förnyelse: Vid förnyelse är det mycket påtagligt hur olika produktionsförberedelser genererar nya förutsättningar. Vid förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden är fastighetsägarnas mognad för förändringar och markförsäljningsprocessen viktiga faktorer. Nya fastighetsägare innebär helt nya förutsättningar för en förtätning och förändring av den befintliga miljön.

De nya förutsättningarna växer fram från första planskiss och förstärks av kommunens beslut om detaljplan. Som senare framgår av rapporten påverkas dessa i hög grad av om detaljplanen kommer tidigt eller sent.

Ändrade politiska åsikter

Det har gjorts många försök att få politiska ställningstagande i översiktliga planer och program. I många fall finns det en motvilja att binda sig i förväg, vilket t.ex kan innebära att tidiga planeringsdokument blir "urvattande" eller att det fattas beslut som politikerna inte känner sig bundna av att följa vid senare ställningstagande på detaljnivå.

Det är ett naturligt krav att det måste finnas reella möjligheter till politisk påverkan och att politiska förändringar får snabb genomslagskraft. Snabba ändringar av planeringen t.ex genom att planer genom dispenser används i strid med planens syfte eller att planarbetet för ett politiskt angeläget projekt forceras extremt kan dock lätt leda till planeringsmisslag. Ett alternativt sätt är att bygga in en viss flexibilitet i planeringssystemet för en politisk "mognadsprocess" och snabba politiska åsiktsändringar.

9.4 Utnyttjande av kreativitet hos aktörer, fackfolk, sakägare och andra intressenter

Lagstiftning om plan och plangenomförande beskriver i regel endast en styr- och beslutsprocess för att nå ett genomförande. En administrativt och rent juridiskt effektiv styr- och beslutsprocess leder inte automatiskt till ett bra genomförande. Avgörande är processens möjligheter och intresset hos aktörerna kring processen att stimulera och utnyttja kreativa lösningar.

Aktörernas intresse

De olika aktörernas inställning till kreativa processer är av grundläggande betydelse.

Kommunarkitekten kan anse sig vara anställd för att själv skapa lösningar. Det är inte alltid säkert att han är beredd att avstå från möjligheten att själv få ett dominerande inflytande på slutresultatet. Om han är intresserad och lämpad har han en viktig roll som sk "entreprenuer" (Romell -74 sid 12) dvs en person som påtar sig den svåra och otacksamma rollen att föra fram nya lösningar - som framkommit i en kreativ process - i hård kamp mot alla de hinder som omgivningen reser.

De ledande förtroendemännens inställning till kreativitet är också grundläggande. I bästa fall är förtroendemannen "entreprenuer" och står i nära kontakt med den kreativa processen. I sämsta fall uppträder han som bevarande av sk "vested intrests" - intressen i det bestående. Om han väljer att vara entreprenuer har han ingen garanti att få politiska vinster men riskerar kritik.

Kreativa processer

Den kreativa processen kan ske genom att någon eller några av de ledande aktörerna hos kommun eller byggherre svarar för nödvändiga lösningar. Genom att anlita konsult eller underställd personal kan den ledande kretsen av aktörer tillföras nya lösningar och ändå ha full kontroll över processen. I många situationer är detta också en lämplig lösning med hänsyn till problemets karaktär och omfattning samt tid och kostnader för projektets administration.

Ett sätt att försöka förbättra den kreativa processen är att bredda antalet deltagare som på allvar deltar i processen. Detta kan ske genom att fler tjänstemän och förtroendemän ges möjlighet att delta eller att kommunen eller ev samverkande byggherre - intressent söker lösningar från personer utanför kommunen.

Arkitekttävlingen är en klassisk metod för att skapa en kreativ process. Exploateringsstävling för småhus och programupphandling för flerfamiljshus baserade på i huvudsak verbala program är alternativ som mer ingående beaktar pris, belåning och byggteknik genom att tävlingen sker mellan entreprenörer. Det finns emellertid en risk i dessa tävlingsformer för att traditionella ekonomiska och byggnadstekniska värderingar för snabbt kväver arkitektoniskt intressanta lösningar. Därför genomförs ibland istället arkitekttävlingar trots dess svaghet beträffande bristande koppling till pris och byggnadstekniska lösningar. Som alternativ används ibland sk parallella uppdrag. Tidig upphandling kan användas för att styra utformningen och samtidigt möjliggöra viss kreativitet i byggtekniken.

Vid olika former av förnyelse räcker det ofta inte att hitta en samlad lösning omfattande plan, arkitektur, ekonomi, belåning och byggteknik. Vid förnyelse är den enskilde fastighetsägaren part och har härigenom möjlighet att hävda egna lösningar. Lösningen måste inkludera samråd eller förhandlingar med fastighetsägare och boende inom eller intill området.

Det är ett principiellt viktigt steg om kommunen inte bara vid samråd tar emot önskemål och synpunkter och sedan lämnar ut färdiga förslag för yttrande utan även uppmanar fastighetsägare, boende och andra intresserade att komma med egna lösningar dvs betraktar deras förslag som en resurs.

En kreativ process behöver stimulans. Det måste på något sätt löna sig att vara kreativ. Nedan lämnas några exempel på belöningar.

Arkitekten i en arkitekttävling tävlar för att få förverkliga sitt projekt, få projekteringsuppdrag och få pris som täcker hans nedlagda kostnader.

Entreprenören tävlar främst för att få kunna få bygga och få vinst. Byggföretaget och dess tjänstemäns "bygg-

mästarambitioner" att delta i skapandet av ett fint projekt är dock viktiga och får inte glömmas bort.

Den enskilde fastighetsägaren lämnar förslag för att bevaka sin rätt och få möjlighet att själv påverka sin fastighets markutnyttjande.

Den boende kanske lämnar förslag för att förbättra eller trygga sin miljö eller för känslan av att kunna påverka sin boendemiljö.

Det är naturligt att den sk innovatörens intresse av att komma med lösningar sammanhänger med möjligheterna att få dem förverkligande om han inte kan förvänta sig få någon annan belöning som tex pris eller personlig uppskattning - bekräftelse.

Det är således lättare att få bra lösningar ju närmare genomförandet man kommer.

Innovatörens intresse av ett förverkligande medför dels att bra lösningar skapar förväntningar om ett genomförande dels att det är lättare att få igång en kreativ process ju närmare man kommer ett planerat genomförande.

Ramar för kreativa processer

Det är viktigt att kommunens formella styr- och beslutsprocess är medvetet inriktad mot att skapa ramar för kreativa processer. Program för olika former av tävlingar och upphandlingar är sådana ramar.

Detaljplanen kan utgöra ett resultat av kreativa processer men kan också utgöra en ram för ett fortsatt arbete. En sådan ram kan vara särskilt viktig för att skapa klara förutsättningar vid förnyelse men får samtidigt inte sättas så snävt att bra lösningar motverkas.

Kreativa planeringsutspel

En detaljplanering kan påbörjas som ett resultat av översiktlig planering, och långsiktiga bedömningar i bostadsförsörjningsprogram eller främst vara en följd av ett "snabbt" planeringsutspel.

"Snabba" planeringsutspel rörande utnyttjandet av byggnader eller mark i redan bebyggda områden är vanliga. De kan komma från intressenter eller kommunala aktörer eller vara ett resultat av ett samspel mellan intressent och kommunal aktör vid etablering av en speciell verksamhet.

Ett planeringsutspel kan vara en ny idé om ett markområdes utnyttjande dvs ett resultat av en kreativ process.

Om kommunen saknar beredskap för snabba planeringsutspel riskerar kommunen att förlora en etablering eller

att den lokaliseras på ett olyckligt sätt ur översiktlig plansynpunkt.

En öppenhet för snabba planeringsutspel kan stimulera stadsbyggandet men kräver samtidigt en mer avancerad strategisk planering.

Ett bra slutresultat

Ett sätt att förbättra metodiken vid plan och plangeförande är sammanfattningsvis att öka den kommunala styr- och beslutsprocessens förmåga

- att genom strategisk planering vara beredd på och öppen för snabba planeringsutspel
- att underlätta en kreativ process genom att klarlägga grundläggande förutsättningar
- att skapa ramar för kreativa processer under lämpliga skeden
- att stimulera en kreativ process
- att tillgodogöra sig bra kreativa lösningar
- att tjäna som ett instrument för dessa kreativa lösningars genomförande.

9.5 "Skräddarsydd" metodik

Standardmetoder kan ur beslutssynpunkt och för statliga myndigheters insyn i den kommunala plan och genomförandeprocessen verka vara fördelaktiga. De kan dock medföra en dålig anpassning till projektets förutsättningar med negativa konsekvenser för slutresultatet.

Första steget mot ett bättre plangenomförande är i stället ett medvetet val av en "skräddarsydd" metodik vid ett plan och plangeförande och en anpassning av den formella planprocessen till denna. Valet bör vara baserat på en noggrann analys av

- projektets risker
- behovet av marknadsföring
- sannolikheten av nya sena förutsättningar
- erforderliga och lämpliga former för kreativitet
- övriga förutsättningar.

10. PRINCIPMODELLER VID OLIKA EXPLOATERINGS- ELLER FÖRNYELSESITUATIONER

I rapportens fjärde del redovisas utformningsprocesser vid den traditionella situationen när marken ägs av en byggintressent. I rapportens femte del analyseras utformningsprocesser när kommunen är markföretagare. Tre situationer redovisas.

- markanvisning som ett resultat av exploaterings-tävling
- entreprenadupphandling efter markanvisning
- tomter för styckebyggda småhus på kommunägd mark.

I rapportens sjätte del analyseras förnyelse vid omfattande förtätning av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden som exempel på samordnade "mark"- och utformningsprocesser när kommunen kan agera som "förnyelsemotor" utan att själv förvärva mark.

Nedan redovisas principmodeller som senare används vid beskrivning av ovannämnda situationer. Modellerna används i första hand för att beskriva exploatering eller förnyelse genom nybyggnad. Motsvarande modeller tillämpas även vid beskrivning av förnyelse av äldre fritidshusområden för fortsatt fritidsanvändning (avsnitt 18).

10.1 Sen och tidig detaljplan

Att samtidigt variera olika styrdokuments placering i tiden skulle leda till ett flertal kombinationer men torde medföra en alltför svåröverblickbar och abstrakt analys. I stället varieras tiden för den reella detaljplanen och studeras de effekter och möjligheter som detta medför i olika situationer.

Nedan redovisas två principmodeller avseende

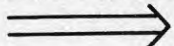
- sen detaljplan dvs den formella detaljplanen är ett resultat av produktionsförberedelserna.

och

- tidig detaljplan dvs den formella detaljplanen är en etapp under produktionsförberedelserna.

I de olika exploaterings- och förnyelsesituationer som senare redovisas kan modellernas utseende variera. Genomgående gäller dock att vid sen detaljplan sker viktiga planeringsmoment väsentligen före den reella detaljplanen. Vid tidig detaljplan gäller genomgående att de viktigaste planeringsmomenten sker i två etapper dels före, dels efter den reella detaljplanen.

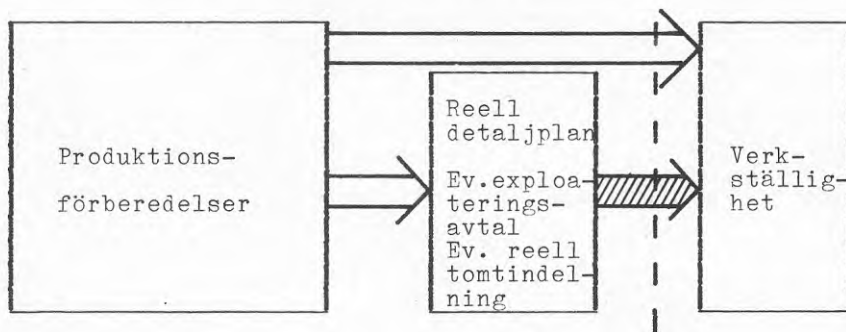
Konfirmering leder till någon form av rättslig bekräftelse av genomförda produktionsförberedelser



Styrning → medför garanti, ger en ram för ev. fortsatta produktionsförberedelser och underlag för verkställighet.

Principmodell "sen detaljplan"

Produktionsförberedelser

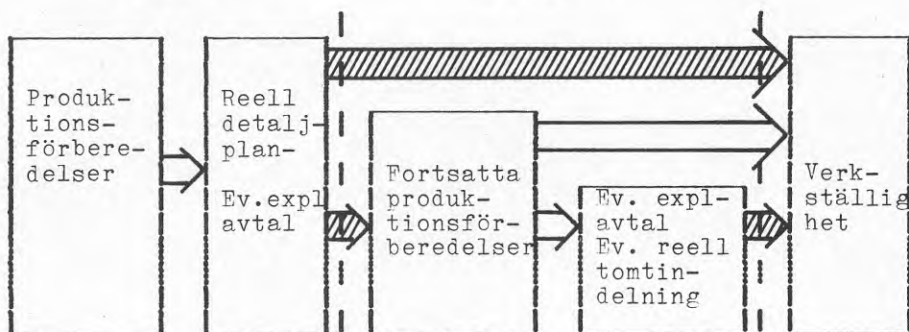


Principmodell "tidig detaljplan"

Produktionsförberedelser

etapp 1

etapp 2



Vad menas med reell?

Reell detaljplan = kommunens reella beslut beträffande den formella detaljplanen.

Reell tomtindelning = kommunens reella beslut beträffande den formella tomtindelningen eller motsvarande och i framtiden PBL-fastighetsplan.

Med reell detaljplan i modellerna åsyftas den reella tidpunkten för kommunens beslut beträffande den formella detaljplanen. Detta kan exempelvis vara byggnadsnämndens beslut om utställning, tillstyrkan av en rådgivande "planberedning" med politiker från byggnadsnämnd och kommunstyrelse eller i kontroversiella detaljplaner antagande vid PBL-83 fastställande) av kommunfullmäktige. Efter kommunens reella beslut påbörjas ofta verkställigheten t.ex genom framttagande av byggnadslovshandlingar såvida byggherren inte anser att risken för besvär som kan leda till ett upphävande av beslutet är för stor.

Med reell tomtindelning avses på motsvarande sätt kommunens reella beslut om tomtindelning eller motsvarande och i framtiden PBL-fastighetsplan. Det reella beslutet kan t.ex vara byggnadsnämndens beslut om utställning eller antagande.

10.2 Modellerna vid olika planförhållanden

Detaljplanen är en grundläggande förutsättning för genomförandet. I vissa fall är det viktigt med en viss flexibilitet. Plandispenser eller en planutredning kan ibland ersätta detaljplanen. Områdesbestämmelser enligt PBL-83 skapar nya möjligheter.

Flexibilitet

Vid tidig detaljplan är det viktigt att de fortsatta produktionsförberedelserna inte försvåras av onödiga låsningar i detaljplanen. Graden av erforderlig och möjlig flexibilitet är beroende av det enskilda projektets förutsättningar.

Äldre plan

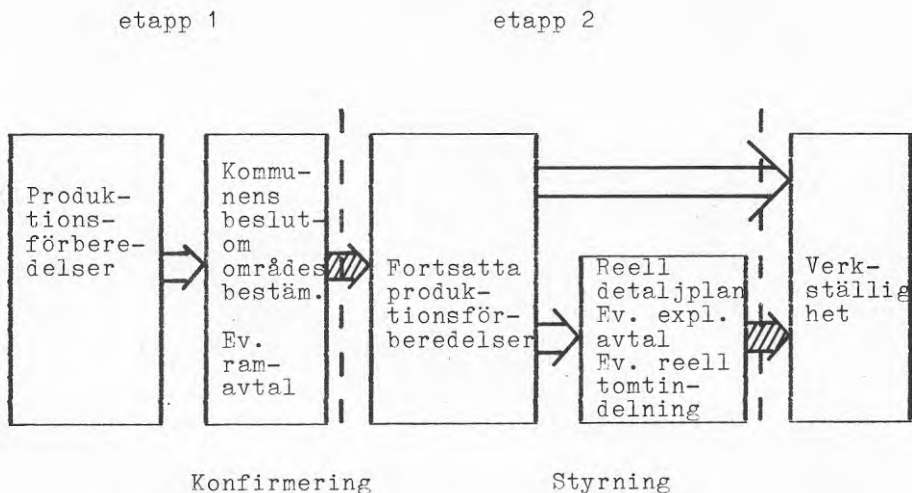
I de fall området redan är detaljplanelagt genom äldre plan kan detaljplanelaggningsen ersättas av en prövning om gällande plan kan tjäna som underlag för projektet och i vilken utsträckning som det erfordras plandispenser.

Planutredning - enkel generalplan

I vissa fall t.ex förnyelse av fritidshusområde kan detaljplanen ersättas av planutredning som konfirmeras i en enkel generalplan som styr bebyggelsen (ändamål, byggnadsyta, bebyggelseområde). Generalplanen kommer enligt PBL-83 att kunna ersättas med motsvarande områdesbestämmelser. (Jfr Sjöland-83).

Principmodell "Områdesbestämmelser - sen detaljplan"

Produktionsförberedelser



Områdesbestämmelser

PBL-83:s förslag om områdesbestämmelser kan komma att påverka tillämpningen av modellerna. Områdesbestämmelser i kombination med sen detaljplan kan i vissa fall vara ett alternativ till tidig detaljplan.

För merparten av den mark som i framtiden är aktuell för stadsbyggnadsåtgärder torde det finnas äldre detaljplaner vilket begränsar användningsmöjligheterna.

10.3 Olika utformningsprocesser

Modellerna kan användas för att beskriva olika utformningsprocesser.

Vid förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden genom förtätning med styckebyggda småhus är planutformningen och tomtindelningen viktiga element i utformningsprocessen. Motsvarande gäller för tomtområden på råmark för styckebyggda småhus. I rapporten kommer endast utformningen fram t.o.m tomtindelning - eller motsvarande, och i framtiden PBL-fastighetsplan att beskrivas vid dessa situationer. I samband med genomförandet förekommer viss samordning beträffande fasadmateriel, takvinklar, höjdsättning etc.

Tomter för styckebyggda småhus är närmast att betrakta som ett viktigt och omfattande specialfall. För flertalet andra utbyggnadsprojekt som tex gruppshus och flerbostadshus är processen från program t.o.m utformning av totalmiljön viktig.

Utformningsprocessen är väsentligt mer komplicerad vid förnyelse och vid mindre råmarksexploateringar intill befintlig bebyggelse än vid traditionell exploatering på råmark. Några av orsakerna är

- mindre objekt - dyrare projekteringar, högre byggkostnader, dyrare förvaltning
- hänsyn till befintlig miljö
- mindre formell flexibilitet i detaljplanen med hänsyn till detaljplanens detaljeringskrav
- större behov av individuella byggnadstekniska lösningar

10.4 Samordnade mark- och utformningsprocesser

Om marken är i kommunens eller i en exploatörs ägo dominerar normalt utformningsprocessen. Nyplanering brukar därför ofta till stor del vara ett spel eller en dialog mellan aktörer inom kommunen, några remissinstanser och byggherren.

Vid förnyelse möter vi människor som tänkande och handlande subjekt i olika roller - som boende, fastighetsägare, spekulanter, exploatörer eller byggherrar. Förnyelse innebär ofta ett myller av åsikter, önskemål och krav baserade på ekonomiska, sociala och känsloläroinriktade föreställningar och önskemål. (jfr Förtätning av stadens ytterområden-82 bla J Poom).

Eftersom förnyelse kan avse allt från ett innerstads-kvarter till en fritidstomt är fastighetsägarens inställning mycket varierande. - Den kan vara fastighets-ekonomiskt professionell - den kan vara starkt känsloladdad. Om fastighetsägaren dessutom bor på sin fastighet har han sin egen boendemiljö att bevaka.

Betydelsen av sen resp. tidig detaljplan torde vara speciellt tydlig vid förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden. Detta beror bl.a på

- att fastighetsägarens intresse att utnyttja markresurserna har traditionellt uppstått både före och efter planläggning
- att kommunen i relativt liten utsträckning tillämpar sådana styrmedel som förköp, expropriation eller markvillkor
- att förnyelseplaner omfattande stycketomter traditionellt innehåller en flexibilitet som inte synes ifrågasättas av PBL-83.

Omfattande förtätning av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden, del 6, avsnitt 15, har med hänsyn till ovanstående valts som exempel på hur kommunen kan agera som "motor" vid förnyelse genom nybyggnad på enskild mark.

DEL 4 BYGGINTRESSENTER BYGGER PÅ EGEN MARK

11. UTFORMNINGSPROCESSER OCH AVTAL VID BYGGMÄSTAR-MARK

En traditionell exploateringssituation är att en byggintressent har förvärvat mark för att som byggherre exploatera ett område.

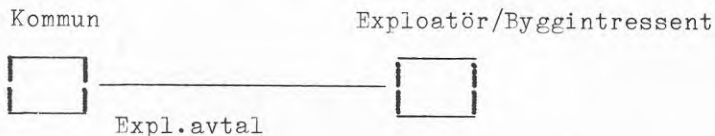
Den praktiska möjligheten att genomföra denna typ av exploatering har begränsats genom införande av mark- och konkurrensvillkoren. Den lånetekniska termen är renodlad egenregi och bör inte förväxlas med egenregi efter exploateringsstävling och kommunal marktilldelning.

Situationen är ur processynpunkt förhållandevis enkel och redovisas därför mycket kortfattat. Noggrannare analyser finns genomförda i rapporten om exploateringsavtal (Sandblad -78).

Den kreativa processen sker normalt i samspillet mellan kommun, byggintressent och byggintressentens projektör. Processen kan förstärkas genom arkitekttävling, sk parallella uppdrag eller motsvarande.

11.1 Avtal

Avtalsförhållandet med kommunen är enkelt.



11.2 Modeller

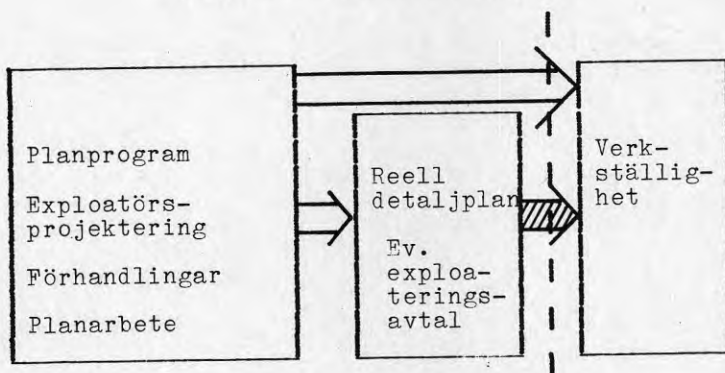
Kommunens formella möjligheter att ställa villkor är främst knutet till planmonopolet. Exploateringsavtalet kan emellertid också ha karaktär av frivilligt samarbetsavtal för att underlätta ett plangenomförande.

Kommunen torde i flertalet fall ha störst möjlighet att påverka exploatörens projektering om den sker före detaljplanen - dvs sen detaljplan.

Skillnaden mellan sen och tidig detaljplan kan dock i praktiken vara svår att analysera genom att kommunen ej har full insyn i exploatörens beslutsprocess.

Sen detaljplan

Produktionsförberedelser



Även om exploatören vid sen plan har genomfört väsentliga delar av sin projektering före detaljplanen kan det vara lämpligt att detaljplanen ändå utformas med viss flexibilitet med hänsyn till ev. nya förutsättningar på grund av ändrad efterfrågan.

Vid motsvarande situation i samband med kommunal markupplåtelse är det möjligt att reglera utformningen mer detaljerat i ett exploateringsavtal. En tillämpning av exploateringsavtal på detta sätt vid enskild mark kan däremot ur rättslig synpunkt vara tveksamt.

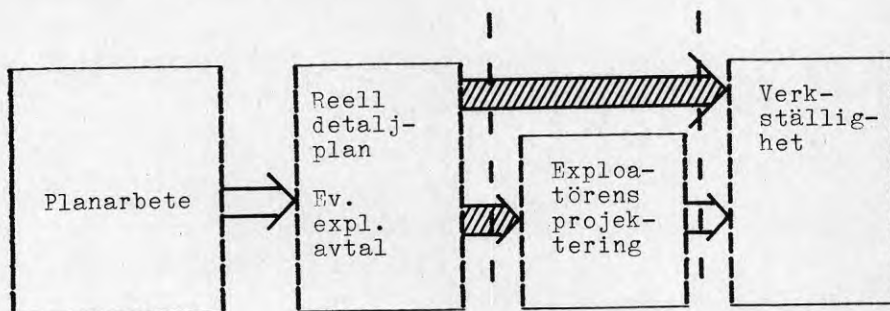
Om kommunen ändå tillämpar detaljplan med viss flexibilitet förutsätter detta att kommunen har stort förtroende för exploatören.

Tidig plan

Produktionsförberedelser

etapp 1

etapp 2



En tillämpning av tidig plan förutsätter att kommunens och exploatörens krav och önskemål om detaljeringsgrad i detaljplanen kan mötas utan omfattande projektering. Vid stadsförnyelse är möjligheterna till flexibilitet med hänsyn till befintlig bebyggelse begränsade.

Vid osäker efterfrågan kan en enskild exploatör på motsvarande sätt som en byggherre på kommunal mark ha intresse av att ta sena beslut om utformning och att genomföra projekteringen så sent som möjligt. Han kan t.ex vilja låta framtida hyresgäster eller ev. förvärvare av färdig byggnad påverka utformningen.

Även kommunen kan ha intresse av att tillämpa tidig detaljplan för att underlätta ett genomförande av ett enskilt projekt i en svag eller osäker efterfrågesituation.

Tidig detaljplan kan vara fördelaktig för en markexploatör som inte vill vara byggherre utan endast sälja ett byggklart objekt. Eventuella åtagande att bygga ut allmänna anläggningar kan överföras på köparen genom överlåtelse av exploateringsavtal.

11.3 Planeringstrygghet

Det är vanligt att en exploatör som önskar planläggning av mark som han äger eller planerar att förvärva i förväg får bekosta kartor, grundundersökning, VA-utredning, bullermätningar, planstudier genom konsult etc. Med hänsyn till dessa kostnader och i vissa fall nya markköp kan det vara viktigt för exploatören att tidigt få bekräftat att kommunen kommer att medge en planläggning.

Normalt söker exploatören planeringstrygghet genom samråd. Det finns dock risk för att besked genom samråd inte gäller vid en senare mer fullständig och formell prövning av ett planförslag. Detta kan t.ex bero på

att besked lämnats som baserats på ett ofullständigt eller felaktigt beslutsunderlag

att "fel" aktörer i kommunen kontaktats

att besked inte lämnats om genomförandet och dess kostnader

att det sker personsifte eller maktsifte som påverkar ärendehanläggningen

Kommunen bör därför redovisa eventuell osäkerhet som är förknippat med lämnat besked. Det är också viktigt att exploatören själv prövar rimligheten av lämnade besked. Det är t.ex inte ovanligt att en kommun låter en exploatör fortsätta med ett utredningsarbete för att uppskjuta ett negativt beslut.

Vid stadsförnyelse förekommer att information lämnas genom sk paketbesked som redovisar kommunens samlade syn över förutsättningarna för en förnyelse.

Olika former av formella förhandsbesked kan utnyttjas för att ge en exploatör planeringstrygghet. I vissa fall kan det finnas anledning att träffa ramavtal om det kommande samarbetet vid produktionsförberedelserna och om kostnadsfördelningen vid genomförandet.

Områdesbestämmelser enligt PBL-83 är en framtida möjlighet att erhålla planeringstrygghet.

En exploatör som håller på att övertyga aktörerna i en kommun om lämpligheten av en exploatering har naturligtvis svårt att samtidigt ställa större krav på planeringstryggheten. Utredningsarbetet och planstudierna kan utgöra en del av hans argumentering.

DEL 5 KOMMUNEN SOM MARKFÖRETAGARE VID KOMMUNÄGD MARK

Läsanvisningar: För en allmän förståelse av rapporten är det inte nödvändigt att läsa om alla exploateringssituationerna. Läsaren kan därför vid första genomläsningen koncentrera sig på ett av avsnitten.

12. MARKANVISNING GENOM EXPLOATERINGSTÄVLING

Exploateringsstävling innebär att en tävling anordnas mellan byggherrar. Vinnaren erhåller en markanvisning och förverkligar sitt förslag. Med vinnande anbudsgivare tecknas exploateringsavtal omfattande bla markupplåtelse och genomförande enligt tävlingsprogram och anbud. Han blir således exploatör.

Det finns i vissa kommuner en lång erfarenhet av exploateringsstävlingar mellan entreprenörer, som tagit ansvar som byggherrar. Tävlingarna har främst omfattat småhus med äganderätt eller bostadsrätt. Ibland har exploateringsstävling även tillämpats för flerbostadshus med bostadsrätt.

Det är möjligt att genomföra motsvarande exploateringsstävling med förvaltande byggherrar eller bostadskooperativa företag som tävlingsdeltagare. Vinnaren erhåller en markanvisning och upplåter bostäderna med hyresrätt eller bildar bostadsrätt.

Utformningsprocess

Exploateringsstävling och tävlingsprogram är en del av en utformningsprocess. En detaljplan kan ingå som en förutsättning i programmet eller helt eller delvis ingå i tävlingsuppgiften.

Exploateringsstävling är ett bra exempel på en kreativ process där ramen utgörs av tävlingsprogrammet.

Sökprocess

Om vinnaren skall ha försäljningsansvar eller uthyrningsansvar utgör exploateringsstävlingen också en sökprocess efter en byggherre som är intresserad av att ta på sig detta ansvar.

Markägoförhållande och typ av projekt

Kommunal mark är normalt en förutsättning för en exploateringsstävling. En motsvarande tävling kan dock anordnas av en enskild markägare t.ex ett industriföretag eller ett bostadskooperativt företag i samråd med kommunen under förutsättning att detta är förenligt med de förutsättningar som vid igångsättningen gäller för statlig belåning.

Tävling kan ske på råmark, totalsanerad mark eller förtättningsmark och kan omfatta allt från ett stort grupp- eller flerbostadshusområde till några få småhus. Nedan beskrivs ett småhusprojekt på kommunal mark.

12.1 Avtal

Vad är ES 82?

Kommunförbundet har utformat normalförslag till exploateringsavtal för exploateringstävlingar (ES 82).

ES 82 är baserat på förutsättningen att ett kommunägt markområde säljs till en byggnadsentreprenör som har rollen som exploatör varefter denna i sin tur säljer marken vidare till småhusköpare genom ett småhusavtal som även omfattar ett entreprenadåtagande. Detta förfarande tillämpas ofta med hänsyn till att ansvarsbilden förenklas och att systemet är administrativt lätthanterligt. ES 82 kan lätt anpassas till en tillämpning av tomträttsinstitutet istället för äganderätt.

ES 82 förutsätter att en anbudstävling i konkurrens föregår undertecknandet av exploateringsavtalet. Exploateringsavtalet utgör sålunda tävlingens fullbordan. ES 82 kan efter viss anpassning även användas vid tilldelning av kommunal mark efter förhandling.

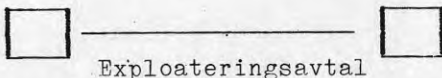
Avtalsrelationer

ES 82 förutsätter att entreprenören även har rollen som exploatör och att kommunen står som exploatörens motpart i exploateringsavtalet.

Normalsituation

Kommun

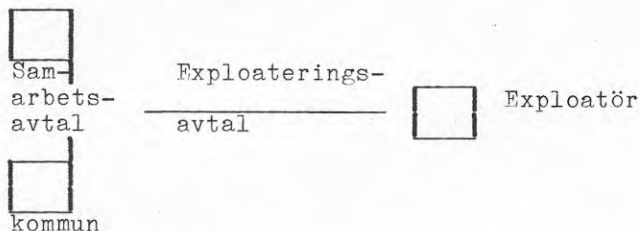
Exploatör



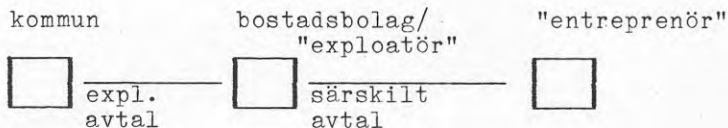
I de fall ett kommunalt bolag eller en stiftelse ansvarar för exploateringstävlingen kan det vara lämpligt att detta företag jämte kommunen och exploatören är parter i exploateringsavtalet. Det bör i så fall träffas ett samarbetsavtal mellan de kommunala parterna som klargör respektive ansvarsområden. Därvid bör observeras att det är olämpligt att ett kommunalt bolag representerar kommunen i frågor som ligger inom kommunens lagstadgade ansvarsområde.

Trepartsavtal

bostadsbolag el. dyl.



Om man vill undvika ovannämnda trepartsavtal måste det kommunala bolaget eller motsvarande gentemot kommunen svara för hela exploatörsansvaret genom ett exploateringsavtal och teckna ett särskilt avtal med entreprenören. Det sistnämnda avtalet bör ej kallas exploateringsavtal. Ett sådant system kan dock medföra en onödig dubbeladministration vid småhus med äganderätt.

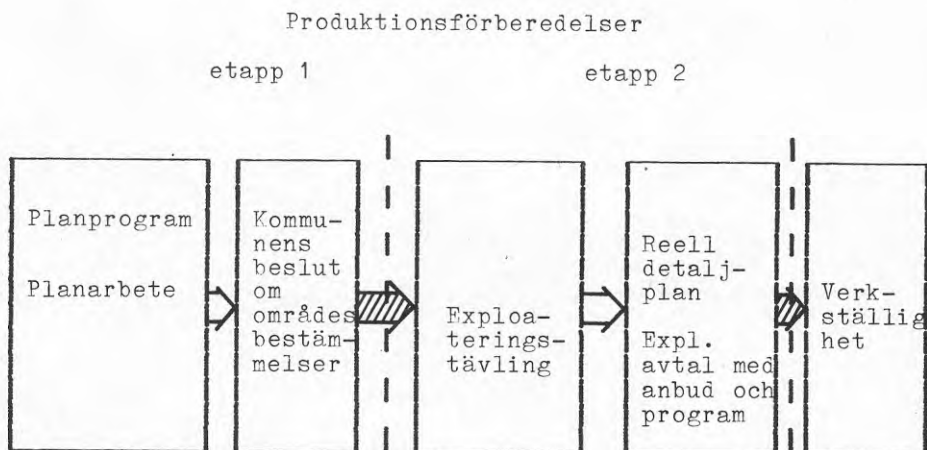
Bostadsbolag har exploatörsansvaret

De alternativa avtalsförhållandena mellan kommun, exploatör och småhusköpare jämte konsekvenserna beträffande det entreprenadrättsliga ansvaret och jordabalksansvaret beskrivs i småhusupphandling - förutsättningar för avtal. (Hållén m.fl. - 82.)

Områdesbestämmelser som alternativ till tidig detaljplan

Områdesbestämmelser baserade på en produktionsförberedande områdesplan kan i framtiden i vissa fall vara ett alternativ till tidig detaljplan. Avgörande för deras värde som underlag för exploateringstävling är deras förmåga att garantera en smidig och snabb detaljplaneläggning efter exploateringstävlingen. Områdesbestämmelser kan dock inte fastställas för område med detaljplan såvida detaljplanen inte först upphävs.

En ev framtida tillämpning vid exploateringstävling illustreras i nedanstående modell.



Detaljplanens och exploateringsavtalets uppgift vid olika alternativ

I alla alternativ är exploateringsavtalet en konfirmering av en avslutad exploateringstävling.

Sen detaljplan bygger på att exploateringstävlingen slutförs genom tecknande av exploateringsavtal före planläggningen och att ett färdigt förslag till detaljplan enligt anbud utarbetas av kommunen och vinnande anbudsgivare. I vanlig ordning utställs, antas och fastställs detta förslag. Exploateringsavtalet är tillsammans med detaljplanen en juridisk konfirmering av exploateringstävlingen och direkt styrande för byggprocessen. Giltigheten av exploateringsavtalet och den i avtalet ingående markupplåtelsen är beroende av att detaljplanen blir fastställd.

Tidig detaljplan bygger på förutsättningen att det redan före exploateringstävlingen finns en etappplan i form av en fastställd detaljplan som är underlag för exploateringstävlingen. Detaljplanen ingår i tävlings-

programmet. Exploateringsavtalet tecknas med vinnande entreprenör och utgör den juridiska konfirmeringen av exploateringstävlingen. Detaljplanen blir också styrande dels genom att den varit underlag för exploateringstävlingen dels genom att den är en formell förutsättning för byggnadslov och fastighetsrättsligt genomförande.

Områdesbestämmelser är styrande för en exploateringstävling. Detaljplanen är i detta fall en konfirmering av exploateringstävlingen och tecknat exploateringsavtal.

12.3 Kostnader vid olika alternativ

Ekonomi hos ett byggprojekt är beroende av många faktorer. Ett förhållande som berör detta FoU-projekt är sambandet mellan kostnadsresultatet och processens uppläggning med sen eller tidig detaljplan.

Den principiella skillnaden sammanhänger med att vid sen plan finns det risk för att byggstart inte sker i nära anslutning till tävlingens avgörande såvida inte en snabb formell planprocess kan förväntas. Detta kan bli medföra följande problem:

Det blir svårt för anbudsgivarna att veta när de kan påbörja byggstarten genom att den formella planprocessen ofta försenas.

Om planprocessen tar lång tid blir också tiden mellan anbudsinfördran och byggstart lång. Detta kan lätt medföra komplikationer genom att nya förutsättningar inträffar såsom nya normer, taxor, belåningsregler etc. Sådana ändrade förutsättningar leder till att entreprenören kommer i förhandlingsläge, vilket kan leda till onödiga kostnader.

Om planfastställelsen blir mycket försenad kan i avtalet angiven tidsgräns beträffande senaste dag för fastställelse av plan hinna utgå och avtalet blir ogiltigt.

Eftersom byggstarten först kan ske efter formell planläggning förlängs tiden mellan anbud och slutbesiktning. En indexreglering under lång tid är mycket osäker för såväl beställaren som entreprenören. Speciellt för mindre företag kan en dålig anpassning mellan indexutveckling och de verkliga kostnaderna för projektet få förödande konsekvenser.

Som förutsättning för exploateringstävling ingår ofta att exploatören skall ha försäljningsansvaret eller att exploatör och kommun delar på detta ansvar. Ett tredje alternativ är att kommunen ensam tar försäljningsansvaret. Ju längre tid som förflyter mellan exploateringstävlingen och försäljningen av småhus desto svårare blir det att rätt bedöma efterfrågans storlek och inriktning.

Oklara förutsättningar av ovan nämnda slag torde vid en upphandling medföra onödigt höga anbud. Vidare kan kostnaderna öka genom att entreprenören lättare kan komma i fördelaktigt förhandlingsläge.

12.4 Komplettering genom avstädningsplan och i framtiden PBL-fastighetsplan

För att ett så bra underlag för exploateringsstävling som möjligt skall erhållas bör läget på lokalgator och gångvägar som endast försörjer exploateringsområdet och som kan lokaliseras i skilda lägen vid olika utnyttjande inte låsas före exploateringsstävlingen. Härigenom kan den ekonomiskt så betydelsefulla samprojekteringen och samutbyggnaden av allmänna och enskilda markanläggningar utnyttas för att begränsa kostnaderna och för att ge större frihet vid skapandet av en bra totalmiljö.

Detta uppnås automatiskt vid tillämpning av sen detaljplan eftersom exploateringsstävlingen i detta fall sker före den formella planläggning.

Ett annat alternativ är fastställda storkvarter som underlag för exploateringsstävlingen - dvs en tillämpning av tidig detaljplan.

En vanlig kritik mot storkvarter är att dessa inneburit gemensamhetsanläggningar med omfattande åtagande beträffande kommunikationsytor och ledningar som i vissa fall har medfört förvaltningsproblem och upplevts "orättvisa" av fastighetsägarna.

Ett storkvarter behöver dock inte alltid medföra en gemensamhetsanläggning. När en anbudstävling är avslutad och situationsplanen för bebyggelsen är känd kan i stället särskilda kommunikationstomter bildas, vilka enligt exploateringsavtalet ägs och anläggs som normala gator och gångvägar och underhålls av kommunen. Kommunens rätt till gångvägar kan också tryggas genom servitut.

Omfattningen av det allmänna ledningsnätet behöver inte heller följa storkvarterets gränser. 1970 års lag om allmänna vatten och avloppsanläggningar (VAL 70) ger kommunen alternativa möjligheter vid avsättning av förbindelsepunkt för anknäpning av det enskilda ledningsnätet till det allmänna (jfr Sandblad (78) sid 77 och 78).

En juridisk konfirmering som innebär att lokalgator etc får status av allmän platsmark och att ledningsområden för allmänna ledningar anges som u-områden kan ske genom en sk avstädningsplan i samband med byggstarten.

Ett administrativt enklare och mera formellt sätt skulle vara att frågan om viss del av kvarteret skall utläggas till allmän platsmark avgörs i samband med fastighetsbildning och bildande av gemensamhetsanläggning.

Ändringen innebär ju endast att driftansvaret övergår från enskild förvaltning till kommunen medan planens funktionella intentioner inte påverkas.

PBL 83:s förslag till fastighetsplan medger att en enkel ändring kan ske omedelbart före fastighetsbildningen. Ändringen kan rättsligt konfirmeras i en fastighetsplan genom att den formellt handläggs som sk enkel detaljplan. Om inga andra sakägare finns än kommunen och exploatören (- den vinnande entreprenören) torde inte utställning erfordras.

En fördel med en anknytning till fastighetsbildningen är att frågan om lämplig avgränsning mellan allmän platsmark och kvartersmark automatiskt torde bli beaktad vid kommunens samråd med fastighetsbildningsmyndigheten i programskedet och vid det fastighetsrättsliga genomförandet när bebyggelsens slutliga utformning, upplåtelseformer, etapper etc är kända. Vid nuvarande system finns det en påtaglig risk för en slentrianmässig anpassning av gemensamhetsanläggningarna till storkvarteret i den fastställda detaljplanen.

Vid praktisk tillämpning kan frågan regleras redan i upphandlingsprogrammet bla genom föreskrifter beträffande standard för kvartersgator. Det är väsentligt att gemensamma anläggningar som skall övertas av kommunen utföres med en standard som passar kommunens underhållssystem.

Överbliven byggnadsrätt

Om inte all byggnadsrätt i ett storkvarter vid flexibel detaljplan förbrukats efter genomförandet av en detaljplan kan detta komplicera ärenden beträffande framtida tillbyggnader av enskilda småhus.

Om kommunen inte vill tillåta tillbyggnader skulle en reglering enklast kunna ske genom en planbestämmelse som innebär att överbliven byggnadsrätt förfaller efter första byggnadslovet. (I Göteborgstrakten har enl. uppgift från Göteborgs förorter sådana bestämmelser tillämpats).

Är kommunen positiv till tillbyggnader är en avstädningsplan det traditionella sättet att reglera den överblivna byggnadsrätten och formell rätt till tillbyggnad.

Planprocessen för avstädningsplanen kan lämpligen planeras in vid en tidpunkt i byggprocessen som är lämplig med hänsyn till försäljningarna och de nya sakägare som uppkommer genom dessa och som inte komplicerar eller försenar byggstarten. Systemet med enkel detaljplan enligt PBL-83 underlättar en tillämpning av avstädningsplan.

12.5 Flexibilitet och medborgarinflytande

Projektets storlek och anknytning till befintlig bebyggelse är av väsentlig betydelse för valet av flexibilitet. De riktigt stora flexibla detaljplanerna omfattande mer än hundra småhus tillhör i stor utsträckning en tidigare epok och saknar därför större intresse i detta sammanhang.

En annan viktig fråga är möjligheterna till verkligt medborgarinflytande.

Sen detaljplan

Vid sen plan har exploateringsstävlingen föregått den formella planprocessen och detaljplanen är anpassad efter det vinnande anbudet.

Planen kan härigenom illustreras på ett mycket åskådligt sätt genom den genomförda exploateringsstävlingen. Exploateringsavtal enligt ES 82 ger garanti för att detaljplanen genomförs enligt illustrationen.

Ändringar under den formella planprocessen av detaljplaneförslaget kan medföra att exploateringsstävlingen måste göras om eller att förhandlingar måste ske med vinnande anbudsgivare vilket i många avseende kan vara olämpligt.

Ändringar som skett genom förhandlingar efter anbudsstävlingens avslutande blir ofta dyrare än om de ingått som ett tävlingsmoment. Ev förhandlingar på grund av ändringar av detaljplaneförslaget kan lätt komma att strida mot upphandlingsetiska regler.

En exploateringsstävling kostar pengar för tävlingsarrangören och deltagande entreprenörer och innebär också en omfattande beslutprocess. Det är därför uppenbart att det behövs starka argument för att väsentliga ändringar skall kunna ske i ett planförslag som är avsett att vara en juridisk konfirmering av en genomförd exploateringsstävling.

Vid tillämpning av sen plan är det därför väsentligt att det reella medborgarinflytande sker före eller under exploateringsstävlingen. Det är också viktigt att inblandade parter och intresserad allmänhet är medvetna om att de reella påverkningsmöjligheterna under den formella planprocessen är mycket begränsade.

Tidig detaljplan

Vid tidig plan sker planläggningen tidigt för att vara ett underlag för exploateringsstävling. Illustrationen i den formella planen vid tidig plan är följaktligen endast ett exempel på hur en småhusbebyggelse kan se ut vid ett genomförande.

Möjligheterna till påverkan vid tidig plan torde vara stora genom att de genomförda förberedelserna för exploateringen är begränsade.

Även om en tidig detaljplan nödvändiggör en viss flexibilitet behöver detta inte leda till ett minskat medborgarinflytande utan det finns möjligheter att utforma system som leder till en öppnare planering och ökar de reella möjligheterna till påverkan.

Ett exempel på ett sådant system är ett verbalt program för en kommande tävling som utställs samtidigt med detaljplanen. I programmet kan anges krav och önskemål om yttre miljö, husutformning, uppvärmningssätt, upplåtelseformer, lägenhetsstorlekar, boendekostnader etc. Till detaljplanen bör också finnas en eller flera illustrationer som exempel på tänkbara alternativa lösningar för att underlätta tolkningen av plan och program och för att inspirera till en debatt om den framtida bebyggelsen.

Kommunens styrdokument blir i dessa fall dels den flexibla detaljplanen dels programmet för exploaterings-tävlingen.

Om kommunen inte själv är tävlingsarrangör kan kommunen tillse att denne följer programförutsättningarna och är öppen för ett medborgarinflytande genom bestämmelser i samarbetsavtal eller exploateringsavtal.

I vissa fall kan det vara mindre lämpligt att redovisa program för exploateringstävlingen i samband med den formella planprocessen på grund av att efterfrågan på olika hustyper och lägenhetsstorlekar är alltför osäker. I dessa fall kan ett senare särskilt utställningsförfarande vara ett alternativ för att underlätta ett reellt medborgarinflytande.

Efter tävlingens avgörande bör förslagen utställas offentligt med utförliga motiveringar beträffande val av förslag. Detta kan kanske leda till en debatt som kan ligga till underlag för kommande stadsbyggnadsprojekt.

13. ENTREPRENADUPPHANDLING EFTER MARKANVISNING

Entreprenadupphandling kan vara aktuell vid mycket olika förhållanden exempelvis kommunal och enskild mark, på råmark, vid förnyelse, vid ombyggnad etc. Byggherre kan t.ex vara kommun, bostadsföretag, industrieföretag eller en självbyggare till ett småhus.

En entreprenadupphandling måste ofta föregås av markanvisning eller markförvärv. Detta kan ske genom att byggherren anvisas kommunal mark eller förvärvar enskild mark.

Nedan redovisas som exempel en situation som förutsätter att

- marken anvisats av kommunen
- den slutlige byggherren är ett allmännyttigt bostadsföretag eller en bostadsrättsförening.

13.1 Olika teknik för entreprenadupphandling

I del 2 avsnitt 5, har redovisats olika teknik vid entreprenadupphandling.

Det finns stora likheter mellan exploateringstävling som redovisades i föregående avsnitt och upphandling genom programupphandling. Vid programupphandling är emellertid inte entreprenören exploatör och den formelle byggherren utan det finns en beställare som är exploatör och formell byggherre.

Andra upphandlingssystem är baserade på att beställaren istället själv helt eller delvis svarar för projekteringen.

Vid sen entreprenadupphandling svarar beställaren ensam genom en fullständig projektering för utformningen.

Tidig upphandling används i rapporten som ett exempel på en mellanform mellan programupphandling och sen upphandling. Vid denna svarar både beställare och entreprenör för olika projekteringsmoment.

Den kreativa processen vid beställarens projektering kan förstärkas genom arkitekttävling, sk parallella uppdrag eller motsvarande.

13.2 Avtal

Hyresrätt och bostadsrätt

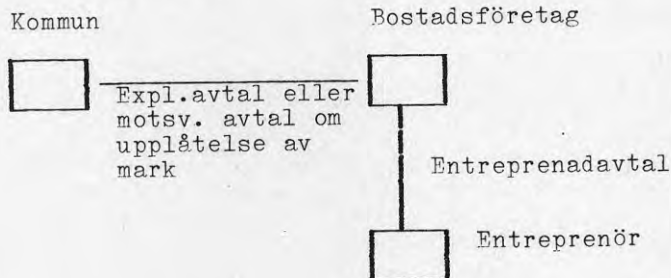
Vid exploatering för flerbostadshus är den blivande hyreshusförvaltaren en viktig intressent. Nybyggda hyreshus på tidigare kommunägd mark förvaltas normalt av ett bostadsbolag eller en bostadsstiftelse.

Vid bostadsrätt ersätts bostadsbolaget av en bostadsrättsförening som är den formella förvaltaren och ägaren. Eftersom lägenheterna normalt ej är sålda under projekterings- och byggskedet utövas i praktiken ofta föreningens inflytande genom initiativtagaren t.ex ett bostadskooperativt företag, kommunen eller ett byggföretag.

Någon större principiell skillnad i exploateringsprocessen mellan hyresrätt och bostadsrätt finns normalt inte. I den fortsatta beskrivningen kommer därför bostadsföretag att användas som ett samlat begrepp för bostadsbolag, bostadsstiftelse, bostadskooperativt företag och bostadsrättsförening. I de fall exploaterings-tävlingar för småhus anordnas och det ankommer på anbudsgivaren - entreprenören att se till att en bostadsförening bildas är detta dock ur processynpunkt närmast jämförbart med äganderätt.

Avtal vid en normalsituation

Avtalsrelationerna vid en flerbostadshusexploatering är normalt relativt enkla.



Exploateringsavtalet kan tecknas tidigt eller sent under produktionsförberedelserna.

Varför exploateringsavtal?

En kommunal markupplåtelse för ett flerbostadshusprojekt innebär i realiteten inte bara en upplåtelse av ett markområde utan också att kommunen ger klartecknen till en exploatering och sanktionerar de produktionsförberedelser som föregått överlåtelsen.

Vid en utebliven exploatering finns det dessutom vissa möjligheter att kräva hävning av ett avtal om markupp-

låtelse även om inte exploateringen behandlas i avtalet.

Ett avtal om upplåtelse av kommunal mark för en flerbostadshusexploatering som förberetts genom planläggning m m är med ovanstående synsätt ett exploateringsavtal även om det bara innehåller en markupplåtelse och även om avtalsförfattaren gett det andra namn som köpekontrakt, avtal om tomträttsupplåtelse och markanvisningsavtal.

En användning av termen exploateringsavtal torde ge avtalet en större tyngd i beslutsprocessen och anger klarare att det är frågan om ett avtal om en exploatering.

Ett avtal om upplåtelse av kommunal mark för en planerad flerbostadshusexploatering som ännu ej förberetts genom planläggning etc blir med motsvarande synsätt ett ramavtal som dels omfattar en markupplåtelse dels medför en kommunal sanktion till igångsättning av produktionsförberedelser oavsett någon utfästelse härom finns i avtal eller inte. Ett ramavtal är i regel relativt allmänt och bör normalt följas av ett detaljerat exploateringsavtal.

Exploateringsavtalet ersätts inte av en sk genomförandebeskrivning i detaljplan som visserligen kan vara värdefull men saknar den stadga och tyngd som ett juridiskt avtal mellan två parter får.

Vid tillämpning av detaljplaner med flexibilitet kan ett exploateringsavtal omfattande kommunal markupplåtelse komplettera den formella detaljplanens byggnadsreglerande bestämmelser.

13.3 Modeller vid programupphandling

En upphandling av flerbostadshus på kommunal mark kan på ungefär motsvarande sätt som vid exploateringstävling för småhus genomföras genom sen och tidig detaljplan. I framtiden kan områdesplanebestämmelser i vissa fall komma att ersätta tidig detaljplan.

I praktiken kan det ibland vara svårt att analysera vilken modell som tillämpas på grund av varierande definitioner och ostrukturerad genomförandeprocess.

Programupphandling följer ungefär samma principer som exploateringstävling. I avsnitt 12.2 redovisade modeller för exploateringstävling kan därför även användas för att beskriva programupphandling. Exploaterings-tävling ersätts av programupphandling och tävlingsprogram av upphandlingsprogram.

Exploateringsavtalet har dock inte samma funktion eftersom bostadsföretaget träffar ett entreprenadavtal med vinnande entreprenör.

Till skillnad från exploateringsstävling i kommunal regi kan vid tidig detaljplan både exploateringsavtalet och detaljplanen användas som en ram för programupphandlingen. Exploateringsavtalet tecknas i detta fall före programupphandling i samband med den reella detaljplanen. Exploateringsavtalet kan också träffas efter programupphandlingen och konfirmerar i så fall upphandlingen.

Områdesbestämmelser kan i framtiden på motsvarande sätt som vid exploateringsstävling vara ett alternativ. I samband med kommunens beslut om områdesbestämmelser kan det finnas anledning att teckna ett ramavtal för att reglera det fortsatta plangenomförandet.

13.4 Modeller vid beställarprojektering

En upphandling av flerbostadshus på kommunal mark efter beställarprojektering kan på ungefär motsvarande sätt som vid programupphandling genomföras genom sen och tidig detaljplan.

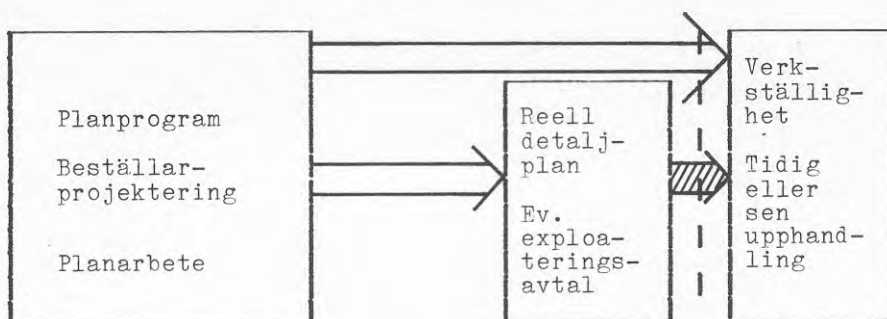
Sen detaljplan - beställarprojektering

Beställarprojektering före beslut om plan kan genomföras mer eller mindre detaljerat och med olika system för samordning med planarbetet.

Projektet fullföljs genom sen upphandling om det finns en fullständig projektering. Vid begränsad projektering kan i stället en tidig upphandling genomföras.

Projektering före kommunens planbeslut kan genomföras av bostadsföretaget eller kommunen. Om kommunen genomför beställarprojektering kan projekteringsansvaret senare övertas av bostadsföretaget. Normalt anlitas konsult för det egentliga projekteringsarbetet.

Produktionsförberedelser

Tidig detaljplan - beställarprojektering

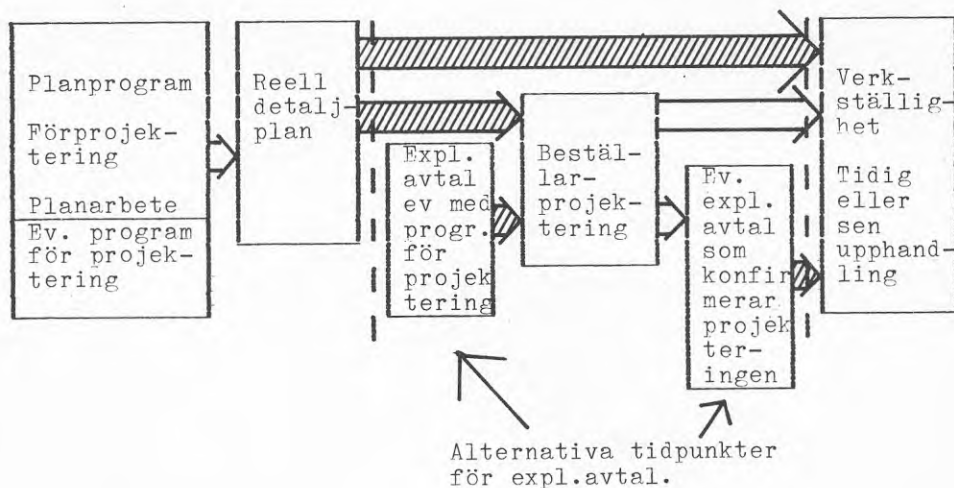
Vid tidig plan ligger enbart en planutredning-förprojektering som underlag för en reell detaljplan. Först vid det fortsatta plangenomförandet efter eller under fastställelseprövningen fastställs projektets utformning genom beställarprojektering. Projektet kan fullföljas genom tidig eller sen upphandling.

Alternativet är i första hand aktuellt när det gäller att erhålla planberedskap i form av fastställd plan eller om efterfrågan är mycket osäker.

Produktionsförberedelser

etapp 1

etapp 2



Tillämpningen av tidig plan förutsätter att kommunens och den blivande exploatörens krav och önskemål om grad av flexibilitet i detaljplanen kan mötas utan att det krävs mer omfattande projektering i samband med detaljplaneringen. Vid stadsförnyelse är möjligheterna till flexibilitet begränsade med hänsyn till befintlig bebyggelse. En exploatering kan dessutom bestå av en liten tomt som är svår att utnyttja på alternativa sätt.

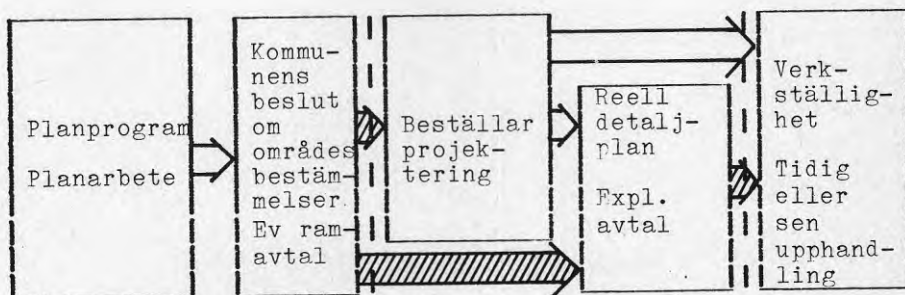
Områdesbestämmelser och sen detaljplan - beställarpjektering _ _ _ _ _

Områdesbestämmelser baserade på en produktionsförberedande områdesplan kan i framtiden i vissa fall vara ett alternativ till tidig detaljplan. Avgörande för deras värde som underlag för beställarpjektering är deras förmåga att garantera en smidig och snabb detaljplanläggning. Områdesbestämmelser kan dock inte fastställas för område med gällande detaljplan.

Produktionsförberedelser

etapp 1

etapp 2



13.5 Beställarens, entreprenörens och projektörens påverkan

Beställaren, entreprenören och projekterande arkitekt har skilda möjligheter att påverka slutresultatet vid olika upphandlingsteknik. Ett motiv för beställarpjektering som följs av sen upphandling är att beställaren kan påverka projektet in i minsta detalj. För den arkitekt som beställaren anlitar medför systemet ett enhetligt ansvar för utformningen och att hans upphovsmanarätt är relativt entydig.

Entreprenörens erfarenhet och kunnande är däremot svårare att tillgodose i detta system. Vid programupphandling ingår däremot i huvudsak endast ett verbalt program i förfrågningsunderlaget och entreprenören har stora möjligheter att utnyttja sin erfarenhet och kom-

petens både vad avser utformning och byggnadstekniska lösningar. Entreprenören anlitar för sin projektering en arkitekt som har möjlighet att i samarbete med entreprenören svara för utformningen från projektering till anbud. Samarbetet med entreprenören ger arkitekten erfarenheter som kan vara värdefulla vid andra upphandlingar.

Tidig upphandling gör det möjligt för beställaren att påverka utformningen och för entreprenören att i viss utsträckning påverka de byggnadstekniska lösningarna. Beställaren anlitar arkitekt - projektör som genom projektering tar fram underlag för den tidiga upphandlingen.

Vid den fortsatta projekteringen efter den tidiga upphandlingen finns det olika principer för kontinuiteten vid projekteringen

- Entreprenören övertar arkitekten-projektören genom föreskrift i frågningsunderlaget och denne får fortsätta projekteringen i entreprenörens regi.
- Arkitekten-projektören biträder beställaren vid upphandlingen och följer upp entreprenörens detaljprojektering vad avser utformningen.
- Beställaren fullföljer med hjälp av arkitekten-projektören projekteringen efter den tidiga upphandlingen.
- Arkitekten-projektören frikopplas från fortsatt engagemang och ansvar.

Det finns principiella problem vid alla alternativen.

I första fallet måste arkitekten-projektören byta sida och bli entreprenörens konsult.

I andra fallet är arkitektens-projektörens möjligheter till påverkan i detaljer begränsad. Materialbeskrivningar kan dock föreskrivas i förfrågningsunderlaget. Han går också miste om arbetet med detaljprojekteringen vilket kan vara till nackdel för hans erfarenhetsåterföring från byggprocessen.

I tredje fallet kan arkitekten-projektören om han får fortsatt projekteringsuppdrag fullfölja projekteringen. Alternativet förutsätter ett nära och förtroendefullt samarbete mellan beställare, projektör och entreprenör.

I fjärde fallet finns det stora risker för bristande kontinuitet vid projekteringen. Ansvarsförhållandena och upphovsmanarätten för utformningen kan beroende på förfrågningsunderlaget bli mycket oklara.

13.6 Kommunens möjligheter att styra ett projekt

Kommunen har flera möjligheter att styra och påverka ett flerbostadshusprojekt. Vissa av dem går att kombinera. Nedan redovisas några vanliga exempel.

Kommunen kan utöva sitt inflytande på ett flerbostadsprojekt exempelvis genom att

- sätta villkor för markupplåtelsen
- som planorgan - byggnadsnämnd tillvarata kommunens intresse vid planutformningen
- vara huvudman för utformning av program
- vara huvudman för delar av eller hela projekteringen och/eller entreprenadupphandlingen och sedan överlåta projektet till ett bostadsföretag
- enskilda kommunala tjänstemän och politiker deltar i bostadsföretagets arbete med projektet
- kommunen och bostadsföretaget överenskommer om att gemensamma beslut skall tas i väsentliga frågor som rör projektet
- kommunen är ägare till hela eller delar av bostadsföretaget och kommunens representanter i bostadsföretagets styrelse bevakar kommunens intresse.

Ett mer eller mindre medvetet val kan vara att kommunen inte skall påverka projektet utöver den formella planen samt igångsättning och huvudinriktning enligt bostadsförsörjningsprogrammet.

13.7 När tecknas ramavtal och exploateringsavtal?

Den formella detaljplanen och kommunens markupplåtelse genom exploateringsavtal eller motsvarande kan beskrivas som en formell konfirmering av de produktionsförberedelser och det samarbete som lett fram till en detaljplan och ett avtal.

Konfirmeringen avser inte endast de villkor som regleras i detaljplanen respektive markupplåtelsen. I och med att kommunen antar detaljplanen och upplåter marken innebär detta i praktiken att kommunen godkänt projektet som helhet inklusive sådana produktionsförberedelser som inte regleras i detaljplan respektive exploateringsavtal.

En detaljplan och ett exploateringsavtal kan användas för att få tillstånd en formell konfirmering av gjorda överenskommelser och produktionsförberedelser men också för att erhålla en styrning av kommande produktionsförberedelser och verkställighet.

Ramavtal avser avtal som träffas före detaljplanen.

När tecknas avtal

Avtal kan tecknas när som helst före eller under produktionsförberedelserna. Nedan anges lämpliga alternativ.

- Ramavtal före formellt planförslag.
- Exploateringsavtal när ett bostadsföretag tidigt tagit ansvar för projektet. Avtal kan lämpligen träffas
 - dels i samband med den formella detaljplane-processen
 - dels efter den formella planen i samband med att projektet funnit sin slutgiltiga form genom beställarens projektering eller programupphandling.
- Exploateringsavtal när bostadsföretaget sent tagit ansvar för projektet. Avtal kan lämpligen träffas när bostadsföretaget övertar ansvaret

Ramavtal före formellt planförslag

Ett ev avtal före formellt planförslag är dels en konfirmering av överenskommelser, programarbete etc under ett initieringsskede dels styrande för produktionsförberedelserna. Dess främsta uppgift är att ange ramen för arbetet med produktionsförberedelserna.

Nedan anges några orsaker till att det kan finnas anledning att överväga ett ramavtal.

- Bostadsföretaget svarar för merparten av produktionsförberedelserna och kommunen önskar en formell reglering av programet och formerna för samarbete, medborgarinflytande, etc.
- Bostadsföretaget förvärvar från kommunen i ett tidigt skede äganderätten till marken och ev äldre byggnader som skall byggas om.
- Bostadsföretaget genomför i ett tidigt skede evakueringar i kommunens fastigheter.
- Bostadsföretaget önskar garantier för att kommunen verkar för en formell planläggning, genomför ev expropriation etc enligt viss tidplan.
- Någon av parterna vill ha principerna betr kostnaderna för mark, allmänna anläggningar etc som skall belasta projektet klarlagda.
- Någon av parterna vill ha principerna för en reglering av parternas kostnader i det fall projektet inte blir av eller försenas så att genomförd projektering till stor del blir värdelös klarlagda. Dessa frågor har blivit mera aktuella genom den osäkra efterfrågan. Vem skall tex betala en bostadsstiftelses kostnader vid ev avbrytning av produktionsförberedelserna? Kommunen, hyresgästerna i bostadsstiftelsen, ev fonder i stiftelsen

eller ägarna i stiftelsen som vanligen är kommunen eller kommunen tillsammans med ett bostads-kooperativt företag.

Ett ramavtal tecknas i ett tidigt skede och i ett senare skede kan förutsättningarna ändras. Nya förutsättningar kan också tillkomma när mera detaljerande produktionsförberedelser genomförs. Det är därför en uppenbar risk att ett ramavtal kan innebära för tidiga låsningar. Detta kan i viss mån undvikas om ramavtalet begränsas till att omfatta formerna för kommande samarbete och principerna för ekonomiska regleringar.

Ramavtal kan vara väsentligare vid sen detaljplan som förutsätter mer omfattande aktiviteter före den formella detaljplanen. Vid tidig detaljplan kan ett exploateringsavtal i samband med den formella planprocessen delvis utformas som ett "ramavtal" för det fortsatta plangenomförandet.

Exploateringsavtal när ett bostadsföretag tidigt tagit ansvar för projektet -----

Nedan beskrivs situationer när ett bostadsföretag före den formella detaljplanen har tagit ansvar för projektet.

Lämpliga tidpunkter för exploateringsavtal är som tidigare nämnts dels i samband med den formella detaljplaneprocessen dels i samband med ev senare markupplåtelse.

Exploateringsavtalet bör baseras på ett formellt planförslag. Det är därför olämpligt att teckna exploateringsavtal innan formellt planförslag upprättats. Om ett avtal behövs tidigare är ramavtal den naturliga avtalsformen.

Sen detaljplan

Vid sen detaljplan är den formella detaljplanen avsedd att direkt följas av byggprocessen. Det är därför naturligt att ev exploateringsavtal träffas i samband med den formella detaljplaneprocessen.

Tidig detaljplan

Vid tidig detaljplan följs den formella detaljplanen av ett fortsatt plangenomförande i form av beställarprojektering eller programupphandling. Två alternativa tidpunkter för upprättande av formellt exploateringsavtal är naturliga

- Exploateringsavtal med markupplåtelse träffas i samband med den formella detaljplaneprocessen. Avtalet är en konfirmering av genomförda produktionsförberedelser och är styrande för det fortsatta plangenomförandet.
- Exploateringsavtal med markupplåtelse träffas efter de fortsatta produktionsförberedelserna.

Avtalet är en konfirmering av dessa förberedelser. Exploateringsavtalet kan exempelvis konfirmera det samarbete som skett mellan kommun och bostadsföretag i samband med programupphandling eller beställarprojektering efter upprättandet av formell detaljplan.

Exploateringsavtal när bostadsföretaget sent tar ansvar för projektet _____

Om kommunen själv tar direkt ansvar för hela eller delar av beställarprojekteringen eller programupphandlingen ökar kommunens möjligheter till inflytande och styrning. Ett kommunalt engagemang kan också vara ett alternativ vid komplicerade förnyelseprojekt som kräver samordning med enskilda fastighetsägare.

Ett kommunalt engagemang kan vara ett alternativ till att kommunen passivt accepterar att byggnadsverksamheten stagnerar. Om kommunen exempelvis utreder och förprojekterar komplicerade saneringsprojekt i attraktiva lägen ökar kommunens möjligheter att hitta intressenter till projekten. Ett kommunalt engagemang på detta sätt kan sägas vara ett led i en aktiv marknadsföring.

Kommunens överlämnande av ansvaret för fortsatt plangenomförande genom projektering, upphandling eller beställning av byggnadsentreprenad till ett bostadsföretag kan lämpligen formellt regleras genom ett exploateringsavtal.

13.8 Kostnader vid olika alternativ

Ekonomi hos ett byggprojekt är beroende av många faktorer. Valet av sen eller tidig detaljplan är en sådan faktor.

Sen detaljplan

Sen plan förutsätter att en väsentlig del av beställarprojektering eller projektering genom programupphandling skett före den formella detaljplanen.

Vid sen detaljplan finns det därför risk för att tiden blir lång mellan projektering och byggstart. Det kan härigenom bli svårare att rätt bedöma efterfrågans storlek och inriktning och risken ökar för att projekteringshandlingarna blir inaktuella på grund av nya normer, ny projekterings- och byggteknik, nya lånebestämmelser etc. Ändrade förhållande kan också uppkomma på grund av ny politisk målsättning för projektet tex på grund av att majoritetsförhållandena ändrats i kommunen efter ett val.

Genom nämnda förhållanden kan kostnader för omprojektering uppkomma genom ny projektering. I extremfallet kan hela projektet bli nedlagt. Nämnda situationer har de senaste åren inte varit ovanliga.

I avsnitt 12.3 redovisades olika oklara förutsättningar vid exploateringsstävling före den formella detaljplanen som kan leda till ökade kostnader genom onödigt höga anbud eller genom att entreprenören kommer i förhandlingsläge.

Motsvarande risker finns vid entreprenadupphandling. Entreprenören slipper dock kalkylera med risken att småhusen inte går att sälja.

Tidig detaljplan

Vid tidig plan förutsätts att marken är byggklar vid beställarprojektering eller programupphandling. Detta möjliggör en kortare tid mellan projektering och genomförande. Detta minskar riskerna.

13.9 Komplettering genom fastighetsplan

Det kan ofta vara en fördel om läget på lokalgator och gångvägar inom ett exploateringsområde inte låses i ett tidigt skede. Härigenom kan lättare samprojektering och samutbyggnad av allmänna och enskilda markanläggningar genomföras för att begränsa kostnaderna och för att ge större frihet vid skapandet av en bra totalmiljö.

I avsnitt 12.4 angavs olika teknik vid ändring av kvartersavgränsningen genom avstädningsplan och i framtiden PBL-fastighetsplan som handläggs som enkel detaljplan. Dessa är lämpliga även vid entreprenadupphandling. Om en anknytning görs till fastighetsbildning finns förutsättningar för en automatisk prövning av den tidigare kvartersavgränsningen. Vid nuvarande system finns det en påtaglig risk för ett slentrianmässigt accepterande av kvartersavgränsningen enligt detaljplanen utan beaktande av förhållande som tillkommit vid projektering och upphandling.

13.10 Flexibilitet och medborgarinflytande

Nedanstående är en utveckling av motsvarande diskussioner i föregående avsnitt om exploateringsstävling. Med hänsyn till ämnets vikt sker en viss återupprepning.

Sen detaljplan

Den formella detaljplanen skall vid en tillämpning av sen plan direkt ligga till underlag för en byggprocess. Den formella planen skulle därför kunna utformas mer eller mindre som en låst plan. Det är dock vanligt att detaljplanen ändå utformas med viss flexibilitet vilket är till fördel vid ev nya förutsättningar på grund av ändrad efterfrågan. En ändring på grund av nya förutsättningar kan beskrivas som en övergång från sen till tidig detaljplan.

En sen detaljplan som är ett resultat av programupphandling eller beställarprojektering kan innehålla en

mycket åskådlig redovisning av projektet. Ev ändringar under den formella planprocessen av en sen detaljplan kan dock medföra att projektering eller programupphandling måste göras om.

Beställarpjektering och entreprenadupphandling innebär kostnader och en omfattande beslutsprocess hos bostadsföretag och kommun. Det är därför uppenbart att det behövs starka argument för att väsentliga ändringar skall kunna ske i ett planförslag som är avsett att vara en konfirmering av en genomförd beställarpjektering eller programupphandling.

Vid tillämpning av sen detaljplan är det därför väsentligt att det reella medborgarinflytandet sker före eller under beställarpjekteringen eller programupphandlingen. Det är viktigt att inblandade parter och intresserad allmänhet är medvetna om att de reella påverkningsmöjligheterna under den formella planprocessen är begränsade vid sen detaljplan.

Tidig detaljplan

Den formella detaljplanen skall vid tidig plan ligga som underlag för programupphandling eller beställarpjektering och det är då väsentligt att det inte finns onödiga restriktioner i detaljplanen utan att den görs så flexibel som möjligt med hänsyn till exploaterings-situationen.

En viss flexibilitet vid tidig plan behöver emellertid inte leda till ett minskat medborgarinflytande. Det finns möjligheter att utforma system som leder till en öppnare planering och ökar de reella möjligheterna till påverkan.

Exempel på ett sådant system är att ett program för beställarpjektering eller projektering genom programupphandling utställs samtidigt med den formella detaljplanen. Genom utställning av ett program erhålls en beskrivning av bostadsområdet genom programmets krav och önskemål om yttre miljö, husutformning, uppvärmningssätt etc.

I vissa fall är det kanske mindre lämpligt att redovisa program i samband med den formella detaljplanen på grund av att efterfrågan på olika hustyper och lägenhetsstorlekar är alltför osäker. I dessa fall är ett utställningsförfarande av programmet i ett senare skede ett alternativ för att underlätta ett reellt medborgarinflytande.

I samband med beslut om formell detaljplan kan kommunen genom föreskrifter i exploateringsavtal styra programfrågorna, organisationen av samverkan mellan kommun och bostadsföretag, formerna för medborgarinflytande etc. En öppen redovisning av projektering och upphandling är också värdefull för ett ökat medborgarinflytande.

14. TOMTER FÖR STYCKEBYGGDA SMÅHUS

I detta avsnitt behandlas utformningsprocesser som avslutas med tomter för styckebyggda småhus på kommunägd mark.

14.1 Avtal

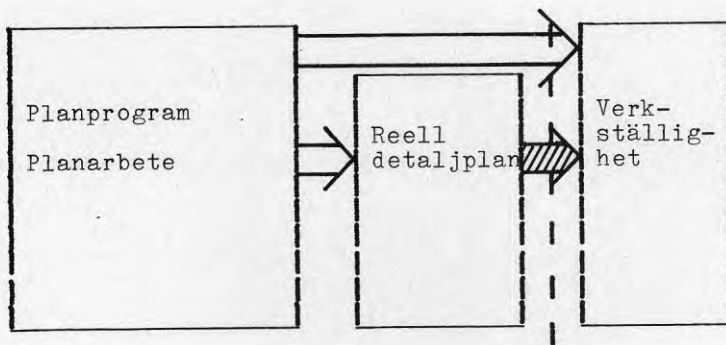


14.2 Modeller

Det traditionella systemet för exploatering av stycktomter är baserat på att kommunen utformar en detaljerad detaljplan. Denna ligger till grund för utbyggnad av gator och andra kommunaltekniska anläggningar. Tomterna säljs som färdiga fastigheter. Modellen kan beskrivas som sen detaljplan.

Sen detaljplan

Produktionsförberedelser



DEL 6 KOMMUNEN SOM "MOTOR" VID FÖRNYELSE GENOM
NYBYGGNAD PÅ ENSKILD MARK

15. OMFATTANDE FÖRTÄTNING AV ÄLDRE VILLA- OCH FRITIDSBEBYGGELSEOMRÅDEN

Problemen vid förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden finns dokumenterade i en numera rikhaltig litteratur (jfr Johansson och Böös -81).

Detta avsnitt är begränsat till förnyelse i samband med ny detaljpanelläggning.

Olika typer av delområden vid förnyelse

Ett äldre villa- och fritidsbebyggelseområde kan innehålla fastigheter med varierande förutsättningar vad avser befintlig bebyggelse och exploateringsbar mark.

För den fortsatta framställningen är det väsentligt att skilja mellan delområden med begränsade förtätningmöjligheter och delområden som planeras för mer omfattande nybyggnadsverksamhet genom förtätning eller i vissa fall totalsanering genom rivning av äldre fritidshus, villor eller andra byggnader.

Den första typen av delområde kommenteras senare i avsnitt 17. Detta avsnitt behandlar delområden med omfattande förtätningmöjligheter.

15.1 Produktionsförberedande processer

Utformningsprocess

Vid förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden genom förtätning med styckebyggda småhus är plan- och tomtutformningen de viktigaste elementen i utformningsprocessen. I detta avsnitt beskrivs därför endast utformningsprocessen fram t.o.m detaljplan och tomtindelning eller motsvarande och i framtiden PBL-fastighetsplan.

Om det är aktuellt med flerbostadshus, småhus i grupp eller kommunala stycketomter kan en komplettering göras med i avsnitt 12, 13 och 14 redovisade modeller.

"Markprocess"

Med "markprocess" avses i rapporten förhandlingar, samråd, mognad, ägarbyten etc för att få till stånd ett genomförande av enskild mark.

Kommunala markförvärv?

En grundläggande målsättningsfråga vid valet av genomförandesystem är om kommunen accepterar att nya tomter planeras och exploateras på enskild mark och om detta är möjligt med hänsyn till belåningsmöjligheterna (jfr tex Sandblad -78, sid 19). Den befintliga fastighets-

strukturen, ägoförhållandena och den nuvarande bebyggelsens kvalite påverkar naturligtvis kommunens inställning.

Mark som planeras bibehållas i enskild ägo

Fastighetsägarnas inställning till förnyelse varierar och kan exempelvis bero på att

- fastighetsägaren inte vill ha någon förändring
- fastighetsägaren har en bestämd uppfattning om planutformning och behovet av plan
- fastighetsägaren har en bestämd uppfattning om standarden för vägar, VA, parker etc
- fastighetsägaren har en bestämd uppfattning om kostnadsfördelningen
- fastighetsägaren planerar nybyggnad eller försäljning
- fastighetsägaren är ett byggföretag eller annan byggintressent.

Att få tillstånd en förnyelseplanering som både tillfredsställer kommunens krav på kostnadstäckning och förtätning och fastighetsägarnas varierande önskemål är i många fall inte möjligt. För att kommunens krav skall kunna uppfyllas erfordras därför att på sikt flertalet av de fastighetsägare som är mer eller mindre negativa till en förtätning antingen förändrar sin inställning eller säljer hela eller delar av sin fastighet till kommunen, byggintressenter eller enskilda personer som är positiva till en exploatering.

Faktorer som påverkar intresset för försäljning är avgiftsuttag, markvärdestegring och den miljöförändring som en förnyelse innebär. Den naturliga generationsväxlingen medför också att fastigheter byter ägare. Information, samråd och samarbete är faktorer som påverkar fastighetsägarnas intresse för förnyelse eller försäljning.

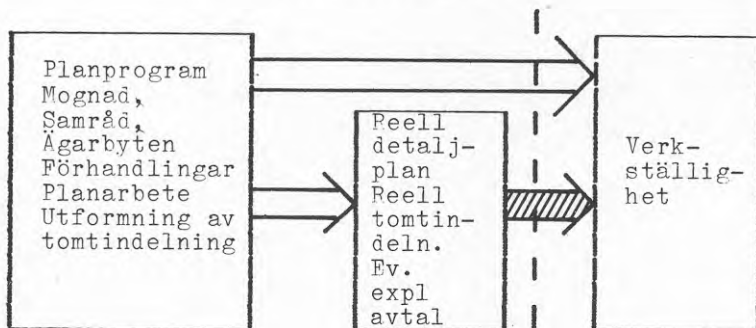
Samordningen mellan denna förändring eller "markprocess" och den formella detaljplaneprocessen kan rent principiellt ske enligt följande modeller.

- intresse för ett genomförande finns redan hos fastighetsägarna när planarbetet initieras eller så sker en förändring före den formella detaljplanen
- en förändring sker successivt både före och efter den formella detaljplanen.

Dessa bägge modeller redovisas nedan som sen resp tidig detaljplan.

15.2 ModellerSen detaljplan

Produktionsförberedelser



Sen detaljplan förutsätter att flertalet fastighetsägare har ett klart intresse för ett genomförande genom egen nybyggnad, senare försäljning av byggklara tomter, överlåtelser till barn etc. Huvuddelen av markförsäljningarna och en väsentlig mognad har således skett före den formella detaljplanen.

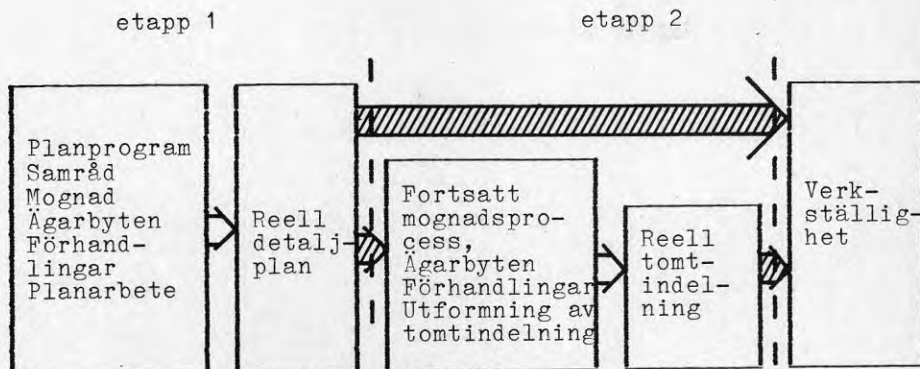
Tomtindelningen har vid denna modell till stor del diskuterats vid planläggningen och avslutas formellt i samband med eller omedelbart efter den formella detaljplanen.

Om nämnda intresse inte finns hos flertalet fastighetsägare har kommunen i praktiken tre alternativ såvida inte kommunen förvärvar marken.

- kommunen avvaktar med den fortsatta planprocessen till fastighetsägarna blir mer intresserade eller har "byts ut". Ett sätt som tillämpats är en mycket lång förhandsremiss under vilken "mognad" och ägarbyte kan ske.
- kommunen för ändå fram planförslaget till fastställelseprövning. Detta innebär att en fortsatt "markprocess" genom mognad, ägarbyten etc måste ske inom de delar av planområdet där intresset är lågt. Med redovisad terminologi motsvarar detta en tillämpning av tidig detaljplan för dessa delar.
- kommunen för fram vissa delar av planen till fastställelse och om länsstyrelsen så medger undantar delar som inte är "mogna" för ett plan genomförande. Ev kan i framtiden områdesbestämmelser vara lämpliga för undantagna delar.

Tidig detaljplan

Produktionsförberedelser



En väsentlig del av "markprocessen" genom mognad, ägarbyten och förhandlingar återstår efter den formella detaljplanen. Tomtindelningen är vid tidig plan ett viktigt instrument för information och mognad vid vilken även nya intressen t.ex för en högre exploateringsgrad och gemensamma anläggningar kan beaktas om detaljplanen är tillräckligt flexibel. "Mark"- och utformningsprocesserna konfirmeras slutligt genom tomtindelningen varvid även frågan om anläggningar för gemensamma behov avgörs.

Områdesbestämmelser - sen detaljplan

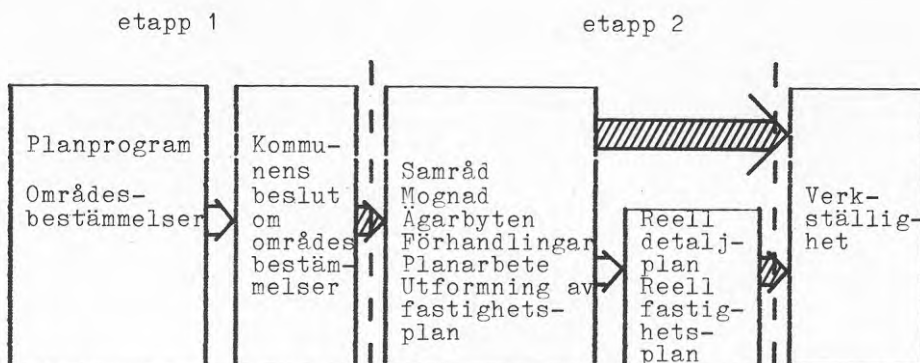
Om kommunen inte vill föra fram en plan eller en del av en plan till fastställelseprövning på grund av att fastighetsägarna inte är tillräckligt intresserade av ett genomförande eller ett exploateringsavtal kan dessa delar undantas från fastställelse. Detta förutsätter med nuvarande lagstiftning att länsstyrelsen medger ett undantag.

Ett framtida alternativ kan då vara områdesbestämmelser enligt PBL-83. Dessa ger viss planeringstrygghet men inte byggnadsrätt.

När förutsättningar finns för ett genomförande kan härigenom en detaljplan relativt lätt tas fram.

Områdesbestämmelser kan ej tillämpas för tidigare detaljplanlagd mark såvida inte äldre detaljplaner först upphävs. Förnyelse kan emellertid även vara aktuell inom områden utan detaljplan.

Produktionsförberedelser



Det finns dock många invändningar mot en tillämpning av områdesbestämmelser på detta sätt.

- Området kan genom sin storlek vara olämpligt att planlägga med områdesbestämmelser. (Området kan bestå av några tomter. Kommentarer beträffande minsta storlek saknas i PBL-83).
- Marken kan tidigare vara detaljplanerad vilket medför att områdesbestämmelser ej får tillämpas.
- Den formella plansituationen blir komplicerad genom
 - detaljplan och fastighetsplan för "klara delar"
 - områdesbestämmelser för "övriga delar"
 - detaljplan och fastighetsplan när undantaget delområde blir "moget".

Detta torde vara svårt att förklara för fastighetsägarna och medför extra administration.

- Om området gränsar till en gata som skall byggas ut kan ej gatukostnadsersättning krävas ut.
- När detaljplan fastställs är det tveksamt om gatukostnadsbidrag för tidigare utbyggda gator kan utgå. I vart fall kan ej index eller räntekostnader debiteras. Tillämpningen förutsätter därför reglering av gatukostnader via exploateringsavtal.
- Eftersom marken ej är byggklar ökar sannolikheten för att marken förvärvas av byggintressenter eller tomtexploatör.

Avvägningen om områdesbestämmelser är ett bättre alternativ än tidig detaljplan är beroende av kommunens målsättningar beträffande reglering av genomförandet och förutsättningarna i det enskilda fallet.

15.3 Ägarbyten vid låg resp hög efterfrågan

Erfarenheter från bla Täby och Karlstad ger stöd för följande teser:

En viss markvärdestegring som "katalysator" är nödvändig för en omfattande förnyelse genom förtätning eller totalsanering i enskild regi (jfr Sandblad -74, sid 38).

Vid hög efterfrågan och stort förtroende för kommunens planläggningsverksamhet uppstår tidigt en värdestegring genom en ökad efterfrågan. (jfr Sandblad -74 sid 166 och Johansson o Böös -81 sid 111). Detta underlättar tidiga ägarbyten och en tillämpning av sen detaljplan.

Vid en låg efterfrågan eller osäker marknad är det sannolikt att köparna i större utsträckning behöver säkerhet i form av en fastställd plan eller en plan under formell fastställelseprövning. Tidig detaljplan är i dessa fall betydelsefull för att ägarbyten skall kunna ske.

Det finns en påtaglig risk för att de spekulativa inslagen ökar vid tidiga förvärv före planläggning. En normal familj torde knappast satsa sitt sparkapital eller låna pengar för köp av en fastighet utan att ha säkerhet för att fastigheten kommer att kunna bebyggas. Alternativen sen detaljplan och områdesbestämmelser kan förväntas främja förvärv till byggintressenter eller markexploatörer.

Omfattningen av försäljningar till byggintressenter är beroende av gällande regler vid statlig lånegivning.

15.4 Behövs avtal?

Sen detaljplan förutsätter att flertalet fastighetsägare är intresserade av ett genomförande. Detta intresse kan vara en form av garanti för ett genomförande. Kommunen har också möjlighet att träffa exploateringsavtal eller motsvarande med främst större markägare genom det kommunala planmonopolet.

Tidig detaljplan kan innebära att detaljplanen föres till fastställelse utan att det finns ett större intresse för förtätning från fastighetsägarna. Möjligheterna att träffa exploateringsavtal i en sådan situation är naturligtvis begränsade. Betydelsen av exploateringsavtal för små exploateringar inom ett förnyelseområde analyseras nedan.

Det framtida alternativet områdesbestämmelser - sen detaljplan torde normalt kräva ett exploateringsavtal vid detaljplaneläggningen för att full ersättning för gatukostnader skall erhållas. (jfr 15.2).

Johansson och Böös (81) sid 110 redovisar variationer i ambitionsnivån i nedanstående figur. Motsvarande figur är publicerad av Sandblad (74).

Ambitionsnivå	
Låg	Hög
<u>Genomförandeteknik</u>	<u>Markpolitiska åtgärder</u>
Taxor	Marknadsutveckling
Taxor, gåvobrev på gatumark och motsvarande	Intresse för ägoförhållanden
Exploateringsavtal utan krav på statlig belåning	Samling av markinnehavet till exploatör
Exploateringsavtal, krav på statlig belåning och boendekostnadskontroll	Samling av markinnehavet till exploatör och reglering av markprisutvecklingen
Kommunal upphandling av bostadsområden	Samling av markinnehavet till kommunen eller motsvarande
Hög	Låg

Sandblad (74) kommenterar figuren.

"Tekniken vid förnyelseplanering består delvis av en varierande ambition i regleringen av genomförandet beroende på skilda förutsättningar i olika delområden vad avser befintlig bebyggelse och ägoförhållanden. Med ökad ambition följer större krav på markpolitiska insatser.

Förtätning genom enstaka stycketomter kan hänföras till den lägre ambitionsnivån, eftersom denna typ av exploatering företrädesvis bedrivs inom delområden med splittade ägoförhållanden och stor andel befintlig bebyggelse. För förnyelseexploateringsområdena finns det emellertid större möjligheter att tillämpa en hög ambitionsnivå även om det finns många praktiska svårigheter. Markpolitiken i den enskilda kommunen är naturligtvis också beroende av den betydelse som förnyelsen är planerad att ha för kommunens totala bostadsförsörjning. Ju större produktionsandel, som förnyelsen har, desto viktigare är det att det produceras billiga bostäder inom förnyelseområdena".

Har kommunen den högre ambitionsnivån och kräver ett exploateringsavtal med stöd av kommunens planmonopol är sen detaljplan mest aktuell. Vissa möjligheter att i praktiken få till stånd exploateringsavtal efter planfastställelsen med byggföretag som kontinuerligt förvärvar mark finns och beskrivs av Sandblad (78) sid 49.

Kommunens behov av en hög ambitionsnivå beträffande markpolitiska åtgärder och genomförandeteknik är emel-

lertid beroende av risken för spekulation och kraftig markvärdestegring. Vid den höga efterfrågan på småhus och småhustomter som fanns när Sandblad publicerade sina rapporter "74 och 78" var en hög ambitionsnivå nödvändig för att begränsa markvärdestegring och frifinansierad bebyggelse utan priskontroll. För närvarande gäller andra förhållanden genom att i stort sett alla småhus finansieras med statliga lån.

Vid förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden på orter med svag efterfrågan och därmed sammanhängande prispress är det inte lika nödvändigt med en hög ambition för att undvika negativa effekter i form av spekulation och markvärdestegring.

I de fall kommunen tillämpar den nya gatukostnadslagstiftning i byggnadslagen och tillämpar full kostnadstäckning vid uttag av gatukostnadsersättning och anläggningsavgifter för vatten och avlopp minskar utrymmet för sk oförtjänt markvärdestegring.

Ett exploateringsavtal med en privat exploatör innehåller emellertid även andra frågor av väsentlig betydelse tex förmedlingrätt, kontroll, tillämpning av köpekontrakt enl ABS 82, lägenhetsstorlekar etc.

I vart fall på landsorten och vid ett kontinuerligt gott samarbete mellan kommun och i orten verksamma byggföretag torde det i allmänhet finnas goda förutsättningar att vid en låg efterfrågan på småhus och tomter kunna träffa överenskommelse om dessa frågor utan att stöd erfordras av det kommunala planmonopolet. Byggföretagen är dessutom ofta beroende av att kommunen tillstyrker dispens från markvillkoret.

Sammanfattningsvis krävs det normalt större garantier vid en stor efterfrågan på småhus och småhustomter än vid en låg efterfrågan. Inom ramarna för den statliga bostadspolitikens är ambitionsnivån en kommunal målsättningsfråga.

Då det krävs garanti genom exploateringsavtal med stöd av kommunens planmonopol måste sen detaljplan tillämpas. I framtiden kan detaljplanen i vissa fall föregås av områdesbestämmelser.

15.5 Förutsättningar för en "markprocess"

Åldersstrukturen hos de boende är en viktig faktor. "Om man avser att gå in med omvandlingsåtgärder är rätta tidpunkten före den spontana generationsväxlingen. Därefter uppkommer nya bindningar som försvårar en mer generell lösning". (Inlägg vid Förtätning av stadens ytterområden -82). En detaljplan kan komma för tidigt eller för sent med hänsyn till den naturliga generationsväxlingen. I första fallet kan en anpassning ske genom ett successivt genomförande.

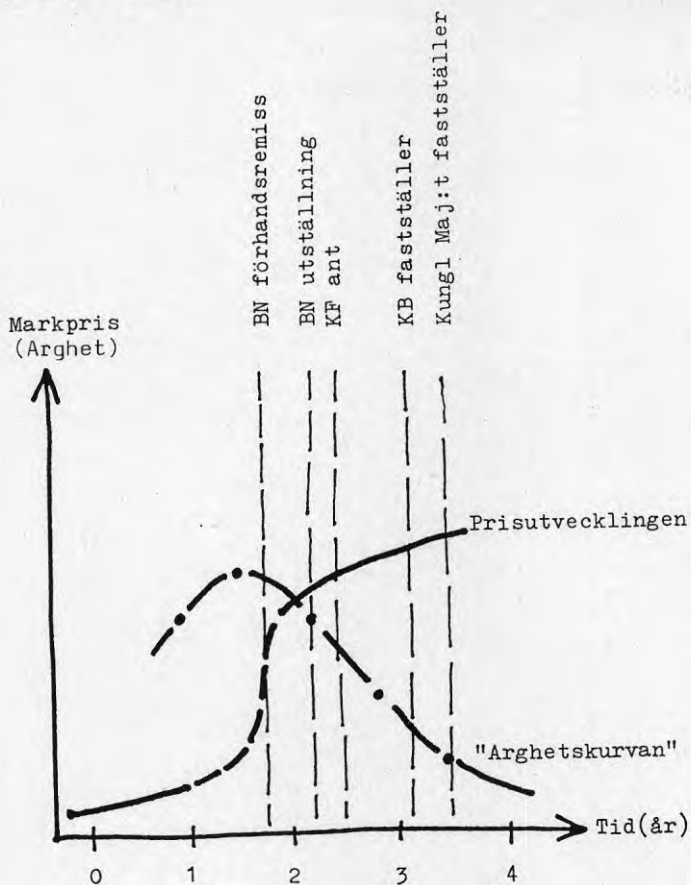
Sen detaljplan möjliggör i viss utsträckning mognad och ägarbyten under planarbetet. Processen kan förlängas genom en lång förhandsremiss eller uppehåll under planarbetet för att avvakta "bättre" markägoförhållanden. En annan teknik kan vara att genom tidiga förrättningar öka intresset.

Om det är svårt att få till stånd en tidig "markprocess" är modellen tidig detaljplan ett alternativ. Intresset hos fastighetsägarna för ett plangenumförande kan vid tidig plan successivt förväntas öka efter den formella detaljplanen bli på grund av nedanstående faktorer. En förutsättning är dock att det finns en efterfrågan på småhustomter i orten.

- Ägarbyten underlättas genom att köpare och säljare lättare kan mötas om köparen har säkerhet genom en detaljplan som är fastställd eller är under fastställelseprövning.
- Ytterligare tid finns vid tidig detaljplan för en naturlig generationsväxling.
- Tomtindelningssammanträden och kommunens ev förhandlingar om mark för allmän plats, släntintrång och servitut för ledningar ger fastighetsägaren en naturlig möjlighet till sakliga diskussioner och mycket konkret information beträffande plangenumförandet.
- Planfrågorna är avgjorda och fastighetsägaren vet att han förr eller senare debiteras kostnader för gator, park och VA och får ett högre taxeringsvärde samt får uppleva en förändring av närmiljön.
- PBL-83 föreslår en begränsad genomförandetid för detaljplaner med konsekvenser för värdet efter genomförandetidens utgång.

Om en kommun i framtiden väljer PBL-områdesbestämmelser som följs av sen detaljplan finns det också skäl som talar för att intresset för ett plangenumförande på sikt kommer att öka. Skälen är dock svagare.

- Ägarbyten underlättas genom att köpare och säljare lättare kan mötas om köparen har viss säkerhet genom områdesbestämmelser.
- Ytterligare tid finns vid områdesbestämmelser för en naturlig generationsväxling.

Arghetskurvan

Den sk arghetskurvan redovisad vid kurser fr.o.m 1974 och publicerad av (Johansson o Böös (-81) sid 111) är inte vetenskapligt underbyggd men är ett sätt att populärt beskriva hur fastighetsägarens inställning ändras under planprocessen.

Det finns flera tänkbara orsaker till att "argheten" i figuren successivt sjunker. Några exempel:

När kommunens beslut beträffande detaljplan är fattat "lönar" det sig inte längre att vara "arg". Fastighetsägarna har fått tid att vänja sig vid förändringen och ytterligare konkret information kan ha erhållits genom förhandlingar, tomtindelning etc. Nya fastighetsägare kan ha kommit till området genom att fastigheter sålts.

Det finns en påtaglig risk för att ett planerande fastnar på toppen av den sk arghetskurvan om det dröjer länge mellan program eller förhandsremiss och formell planprocess. Planförslaget blir helt enkelt så fyllt av

långvariga konflikter mellan kommun och fastighetsägare att varken tjänstemän eller politiker orkar eller har mod att föra ett planförslag till fastställelseprövning.

Om det är svårt att få fastighetsägarna så intresserade att sen detaljplan går att tillämpa tyder arghetskurvan på att det är bättre att tillämpa tidig detaljplan ev. med vissa undantagna delar i stället för att ligga kvar i ett programskede eller i ett förhandsremisskede.

15.6 Tillgång till relevant information vid planläggningen

Det är svårt för en planförfattare att erhålla relevant information om förutsättningar typ tomtstorlek, rivningar, ombyggnader, tillfarter, behov av gemensamma lekplatser etc om fastighetsägarna vid planläggningen är ointresserade av ett genomförande eller endast önskar mycket små förändringar i området.

Det är dessutom vanligt att fastighetsägarna senare ändrar inställning och vill ha fler tomter eller att fastigheter säljs till personer eller bolag som vill utnyttja fastigheterna för mer bebyggelse.

Brist på relevant information om fastigheter med "ointresserade" ägare kan medföra

- att onödiga hänsyn tas till befintliga anläggningar och byggnader
- att gatusystemet inte är lämpligt med hänsyn till önskad tomtindelning
- att en ökad förtätning som skulle kunna varit angelägen med hänsyn till kommunala målsättningar och ekonomi motverkas av detaljplanen
- att en ny generation fastighetsägare efterfrågar lekplatser etc som inte tillgodosetts i detaljplanen.

Planförfattaren kan visserligen erfarenhetsmässigt göra en bedömning om framtida önskemål om förtätning och beakta dessa vid planläggningen. Om fastighetsägaren vid planläggningen inte är intresserad av förtätning uppstår emellertid en konfliktsituation. En hög förtätning innebär ju konsekvenser i form av mer gator, parker etc.

Ett sätt att lösa problemet med brist på relevant information är att tillämpa tidig detaljplan med stor kvarter för sådana delområden där intresse för exploatering saknas vid planläggningstillfället. Genom en sådan teknik kan en del avgöranden flyttas från detaljplanen till tomtindelningen och i framtiden PBL-fastighetsplanen.

15.7 Storkvarter i tidig detaljplan

Ett medvetet val av flexibelt storkvarter vid tidig plan förutsätter att kommunen och länsstyrelsen accepterar en lägre grad av tidig styrning genom detaljplanen.

Det flexibla storkvarteret är lämpligt för kvarter för vilket det finns alternativa lösningar beträffande förtätningsgrad, trafikförsörjning och olika former av gemensamma anläggningar.

För att ett så bra underlag som möjligt skall erhållas för tomtindelning eller motsvarande bör läget för lokalgator m m som endast försörjer storkvarteret inte låsas i den formella detaljplanen.

Ändring av kvartersavgränsningen vid PBL-fastighetsplan

För att undvika att storkvarteret får gemensamhetsanläggningar som blir för stora eller omfattar "lokalgator mm" som normalt är allmän platsmark kan i samband med tomtindelningen och i framtiden PBL-fastighetsplan en reglering ske så att aktuell kvartersmark får status som allmän platsmark.

En ändring av kvartersavgränsningen vid tomtindelningen kan för närvarande ske genom en sk avstädningsplan kombinerad med ett exploateringsavtal och i framtiden genom PBL-fastighetsplan handlagd som enkel detaljplan.

Ändringen bör ske före utbyggnad av eventuell lokalgata inom storkvarteret. Kommunens beslut beträffande förbindelsepunkt dvs avgränsning mellan allmänna och enskilda VA-ledningar kan härigenom anpassas efter de nya förhållandena.

Utbyggnad av "lokalgator m m" - exploateringsavtal

Vid exploateringstävling och entreprenadupphandling av flerbostadshus är det relativt enkelt att reglera utbyggnad, standard och övergång till kommunal förvaltning genom ett exploateringsavtal eller om detta redan är träffat i ett senare kompletterande avtal.

Motsvarande exploateringsavtal kan träffas med enskilda fastighetsägare om de är intresserade av att lokalgata och ledningar blir allmänna. Detta kan utformas på olika sätt:

Exploateringsavtal direkt med fastighetsägarna

Mark

- 1 Kommunen förvärvar marken för lokalgata m m genom gåva eller köp.

Anläggningar

- 2a Kommunen eller en eller flera byggintresserade fastighetsägare åtar sig att bygga gata, ledningar m m.

- 2b Varje fastighetsägare åttar sig att svara för sin andel av kostnaderna reducerad med hänsyn till åttagande beträffande byggande.
- 2c Fastighetsägare som bygger allmän gata, ledningar etc får ersättning för de kostnader som överstiger hans andel.

Ansvar

- 3 Exploateringsavtalet bör normalt utformas utan solidariskt ansvar och med individuella säkerheter. Exploateringsavtal med solidariskt ansvar bör endast ifrågakomma när marken enbart ägs av yrkesexploatörer eller om flera fastighetsägare gemensamt önskar svara för byggandet.

Exploateringsavtal genom samfällighet

- 4 Ett utvecklingsalternativ är att en exploaterings-samfällighet bildas som förhandlar med kommunen och träffar exploateringsavtal.

Om fastighetsägarna inte vill träffa exploateringsavtal och medverka till en utbyggnad av en lokalgata enligt kommunens standard utan istället själv bygger ut anläggningen och svarar för driften kan framtida problem uppstå. Det finns exempel på att vid motsvarande fall nya fastighetsägare krävt att kommunen övertar lokalgator vilket medfört komplikationer och långvariga konflikter.

Problemen kan motverkas genom väl förankrade principer för kommunens ansvar för gatusystemet. Ett annat sätt är att kommunen vid tomtindelningen genomför en planändring av den gemensamma lokalgatan till allmän platsmark och med hjälp av gatukostnadsersättning finansierar en utbyggnad.

Om en för storkvarteret intern lokalgata blir klar senare än övriga gator i stadsplaneområdet kan utdebitering av gatukostnadsersättning ske i två etapper. Vid etapp 1 erlägger fastigheter vid lokalgatan ersättning för de ursprungliga gatorna i detaljplaneområdet. Ersättningen bör enligt gällande praxis (Gatukostnader, Kommunförbundet -82) reduceras med hänsyn till uppskattade kostnader för interna lokalgator eller andra gemensamma lösningar. Vid etapp 2 erläggs gatukostnadsersättning för de interna lokalgator m m som senare blivit allmänna.

15.8 1983 års förslag om exploateringssamverkan

Förslaget till lag om exploateringssamverkan m m (Exploateringssamverkan-83) är avsett att utgöra en grund för samverkan inom områden med splittrade mark-ägoförhållanden främst vid förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden och vid fritidsområden. Efter ansökan kan fastighetsbildningsmyndigheten enligt lagförslaget meddela exploateringsbeslut som närmare reglerar villkoren för en exploateringssamverkan och bildandet av en så kallad exploateringssamfällighet.

Exploateringssamverkan -83 förutsätter att kommunen medgett detta genom områdesbestämmelser eller bestämmelser i detaljplan.

Initiering av exploateringssamverkan

Exploateringssamverkan påbörjas formellt genom ansökan om exploateringssamverkan som så småningom leder fram till bildande av en exploateringssamfällighet. Exploateringssamverkan kan förberedas tidigare genom att fastighetsägarna i området sluter sig samman och tar förberedande kontakter med kommunen och fastighetsbildningsmyndigheten.

Avtal om exploateringssamverkan

Fastighetsbildningsmyndigheterna eftersträvar normalt administrativt enkla lösningar träffade i samförstånd med berörda parter. Fastighetsbildning grundas därför ofta på frivilliga avtal. Exploateringssamverkan torde inte innebära någon skillnad från denna princip utan så fort som förutsättningar finns för ett avtal om exploateringssamverkan torde det vara i sakägarnas intresse att detta upprättas.

Två alternativ till genomförande

Genomförandet av en föreslagen exploateringssamverkan kan ske genom ett samverkansavtal eller helt eller delvis genom tillämpning av den föreslagna lagstiftningen.

I första fallet träffas samverkansavtal mellan fastighetsägarna om fördelning av byggklar mark eller penninglikvid och om övriga gemensamma frågor. Fördelning kan lämpligen ske efter tidigare markareal eller värde. Den föreslagna lagstiftningen är ett bra stöd för att få till stånd ett avtal.

Genomförandet i övrigt regleras antingen med individuella exploateringsavtal med ägarna till de utskiftade lotterna enligt samverkansavtalet eller enbart genom de lagreglerade genomförandemedlen. Vid byggnadsplan eller motsvarande bör en gemensamhetsanläggning eller vägförning vara huvudman för vägutbyggnaden. När ev ny detaljplan fastställts eller eventuellt tidigare genomförs markregleringarna genom förrättning.

I andra fallet regleras genomförandet i större utsträckning genom förrättning. Om kommunen eller ev länsstyrelsen bedömer att så är erforderligt träffas exploateringsavtal med exploateringssamfälligheten.

Sistnämnda alternativ synes ha fördelar när det är lämpligt att exploateringssamfälligheten skall ha mer omfattande arbetsuppgifter t.ex

- när lägre kostnader kan erhållas genom samordning av markarbeten på allmän platsmark, U-områden och kvartermark
- när det är lämpligt att bebyggelsen genomförs av en huvudman på grund av bebyggelsens karaktär men markägarna inte vill eller kan sälja marken före planläggningen till exploatör eller kommun.
- när fastighetsägarna själva önskar bygga ut gatorna på grund av att överenskommelse inte kan träffas om exploateringsavgiftens storlek i exploateringsavtalet .
- när fastighetsägarna vill försälja tomtmarken gemensamt t ex av rättviseskäl, eller för att få ett bättre försäljningspris

15.9 Jämförelse mellan exploateringssamverkan -83, och storkvarter i en tidig detaljplan

Tillämpning av exploateringssamverkan -83 och storkvarter i tidig detaljplan är bägge alternativ till en konventionell förnyelseplanering med låst detaljplan. Metoderna har emellertid skilda egenskaper.

Område för samverkan

Expl.samverkan -83 innebär att det blivande detaljplaneområdet eller delar av detaljplaneområdet utgör samverkansområde. Det kan vara aktuellt att ta in mark utanför detaljplaneområdet i samverkansområdet t.ex vid en fritidsexploatering.

Vid tillämpning av storkvarter är samverkan begränsad till kvarteret.

Värdeutjämning

Expl.samverkan -83 medför värdeutjämning genom att marken läggs i en gemensam pott.

Enligt för närvarande gällande praxis värderas byggnadstomt och tomt för gemensamhetsanläggning enligt samma principer. I ett storkvarter sker därför en begränsad värdeutjämning mellan mark för gemensamma behov och mark för byggnadstomter. Någon värdeutjämning mellan olika exploateringstätheter erhålls inte.

I samband med PBL-83 föreslås ändringar i expropriationslagstiftningen innebärande att allmän platsmark kan lösas till ett genomsnittsligt markvärde för såväl kvarter som tomtmark. Markkostnaderna fördelas genom gatukostnadsbidraget. En sådan ny teknik innebär viss värdeutjämning även vid en konventionell planlösning. Den höjda nivån på gatukostnadsbidraget kan dock medföra att förslaget kan vara svårgenomförbart.

Behovet av ett värdeutjämningsystem är naturligen mindre om värdestegringen genom planläggning är begränsad genom en låg efterfrågan på småhustomter eller en hög nivå på kommunens VA-anslutningsavgifter och gatukostnadsbidrag.

Ointresserade fastighetsägare

Fastighetsägarnas intresse av att utnyttja eller försälja erhållna byggrätter påverkas av att de blir betalningskyldiga för gator och VA och av att de kan få ta del av ev värdeutfall genom planläggningen.

Expl.samverkan -83 medför att exploateringssamfälligheten har rätt att lösa in fastigheter som ej deltar.

Fastighetsägarnas insatser och inflytande

Vid storkvarter i en tidig detaljplan erfordras rent teoretiskt inga aktiva insatser av fastighetsägarna. Fastighetsägarna "tvångsanslutes" till en utbyggnad av allmän platsmark och kommunalt VA enligt principerna vid det traditionella systemet för planläggning-plangenumförande. Kommunen kan sägas ta en del av det ekonomiska ansvaret genom gatukostnadslagstiftningens regler och genom enhetstaxor för VA.

Expl.samverkan -83 innebär att fastighetsägarna får ett stort inflytande på planläggning och plangenumförande genom att de är välorganiserade. De måste ta egna beslut om deltagande och kan genom exploateringsavtal och rätt till inlösen få ett större ekonomiskt ansvar.

Problem kan uppträda om fastighetsägarna vid exploateringssamverkan har mycket olika erfarenheter av exploatering.

Olika tillämpningsområden

Av ovanstående framgår att exploateringssamverkan medger större möjligheter för fastighetsägarna att påverka planläggning och plangenumförande och är särskilt lämpat i situationer när det finns en relativt säker efterfrågan på småhus. Vidare erfordras att huvuddelen av fastighetsägarna är aktiva och intresserade före planläggningen.

Storkvarter i en tidig detaljplan är en lämplig metod när problemet med värdeutjämning är begränsat genom att

planens värdehöjande effekt är låg eller genom att den nya planen medför ett likartat utnyttjande inom olika delar av området. Metoden erfordrar mindre engagemang av fastighetsägarna före planläggningen.

Det finns risk för att vissa kommuner kommer att anvisa exploateringssamverkan -83 som en lämplig metod för områden som kommunen anser vara för svåra och för dyra för konventionell planläggning. En ny lagstiftning får emellertid inte användas för att rättfärdiga bristande kommunal initiativkraft vid förnyelse av äldre områden.

DEL 7 FÖRNYELSE UTAN STÖD AV NY BEBYGGELSE

Denna del beskriver den svåra men allt viktigare stadsbyggnadsuppgiften - förnyelse av den yttre miljön utan drivkraft från nybyggnadsverksamhet och hur ett plangenomförande kan ske med och utan stöd av avtal.

16. KVARTERSFÖRNYELSE

Kvartersförnyelse (82) anger sex åtgärdersområden som kan vara aktuella i samband med kvartersförnyelse

- utemiljö i kvarteret
- parkering
- bostadsgator
- gemensamma lokaler
- avfallshantering
- energi

16.1 "Arg-gruppen" om kvartersförnyelse

Representanter från de statliga verken Bostadsstyrelsen, Lantmäteriverket och Planverket har ingått i en arbetsgrupp för grannskapets förnyelse, Arg som 1982 utarbetade en rapport om kvartersförnyelse för stadsförnyelsekommittén.

Rapporten behandlar främst äldre bostadskvarter med hyreshus från 1800-talet och fram till 1950-talet. "De karaktäriseras bla av att fastigheterna är tämligen små och inrymmer få funktioner utöver lägenheterna. Ågoförhållandena inom ett kvarter är ofta splittrade. Dessa bostadskvarter uppvisar ofta miljömässiga eller tekniska brister. Senare bebyggda bostadsområden är ofta byggda i större förvaltningsenheter och problemen är av annat slag".

Enligt rapporten har det trots att förnyelseåtgärderna är angelägna faktiskt genomförts väldigt lite. "Kommun, fastighetsägare och boende är de viktigaste parterna som kan få till stånd kvartersförnyelse, men de har olika utgångspunkter och förutsättningar att påverka förnyelseåtgärderna".

Problemen och intressenternas möjligheter att agera och påverka analyseras vid de olika åtgärdsområdena. Vidare anges en rad förslag som skulle underlätta parternas agerande.

Rapporten är väl genomarbetad och visar hur kvartersförnyelse kan underlättas genom ändringar i gällande regelsystem. De ändringar som föreslås är en kombination av "piska och morot", dvs olika former av krav respektive förmånlig finansiering.

16.2 Kommunens ansvar

En kvartersförnyelse kan påbörjas genom initiativ från enskilda fastighetsägare eller hyresgästföreningen utan kommunala insatser eller påtryckningar. I praktiken krävs dock ofta ett kommunalt engagemang. Ett vanligt hinder är dock att ingen känner ansvar.

Kommunernas stora ansvar och styrmöjligheter vid stadsbyggandet kan medföra att fastighetsägare och hyresgäster upplever att kommunen inte bara har ett ansvar för att allmän platsmark i stadsplan genomförs utan även för all yttre gemensam miljö eller miljö som borde vara gemensam.

Kommunen kan å sin sida vilja begränsa sitt ansvar till allmän platsmark och särskilt till allmän platsmark i stadsplan för vilken kommunen har ett formellt ansvar enligt byggnadslagen.

Det traditionella systemet i städerna har varit att gemensamma behov skall tillgodoses utanför kvarteret av samhället. Borgerskapet, staden eller kommunen har svarat för byggande och underhåll. Först i slutet av 1960-talet fanns det legala möjligheter att bilda den typ av samfälligheter som varit vanliga på landsbygden.

Dessa har främst tillämpats för småhusområden varvid exploatören har byggt anläggningar och initierat bildande av gemensamhetsanläggningar för anläggningarnas förvaltning.

Den historiska traditionen torde ha bidragit till det motstånd som ibland finns mot kommunala eller enskilda initiativ till kvartersförnyelse.

Ett känslomässigt motstånd mot samverkan och rädsla för konflikter kan vara en orsak till att det ibland kan vara svårt att få fastighetsägare att ta initiativ till en kvartersförnyelse eller att ta på sig den ofta otacksamma rollen att vara den drivande kraften.

Rädslan för konflikter med fastighetsägare och boende torde också vara en orsak till att kommunerna känner tveksamhet till att ta initiativ till olika former av förnyelse av den yttre miljön.

Den stränga prioritering av kommunens arbetsuppgifter som ibland är en följd av kommunernas ekonomiska problem gör det svårare att motivera nya kommunala initiativ. Å andra sidan kan en satsning på ombyggnadsverksamhet och förtätning skapa nya motiv för ett kommunalt engagemang i förnyelsen av den yttre miljön.

Kommunens personalresurser för förnyelse torde ofta mer vara en fråga om effektiv organisation än personaldimensionering.

Kommunen kan få till stånd ett plangenomförande genom överenskommelser med fastighetsägarna eller genom direkt tillämpning av lagreglerade styrmedel.

16.3 Initiering av kvartersförnyelse genom överenskommelser

Kommunen kan agera på mycket olika sätt för att få till stånd överenskommelser om kvartersförnyelse. Nedan redovisas ett exempel

- 1) Som grund för kommunens agerande är det viktigt med en inventering av aktuella kvarter med hänsyn till behov och lämplighet av kvartersförnyelse och en gemensam kommunal målsättning beträffande vilka kvarter som bör förnyas. Inventering och gemensam målsättning är dock inte nödvändiga. Viktigast är att kommunen agerar.
- 2) Kommunen kan agera på olika sätt samtidigt. Den kan systematiskt föra en dialog med fastighetsägarna (2a). Det är också viktigt att bevaka nya förutsättningar och att utnyttja dessa innan det är för sent. (Se 2b nedan).
- 2a) Initiering av dialoger med fastighetsägarna kvartersvis beträffande genomförande av kvartersförnyelse. Hjälp med samordning, förhandlingar, kontakter med hyresgästförening, låneberäkningar, skissförslag, myndighetskontakter m m. (byggnadsnämnd, förmedlingsorgan, länsbostadsnämnd, renhållningsverk, VA-verk etc).

Dialogerna avslutas med att överenskommelser träffas om ett genomförande ev med kommunen som part. Någon form av plangenomförandeavtal upprättas. Vid splittrade ägoförhållande ansöker intresserade fastighetsägare om anläggningsförrättning. Genomförandeavtalet kan ev utformas som en ansökan.

Dialogerna underlättas om kommunen har en god kunskap om de ekonomiska förutsättningarna och kan förmedla denna till fastighetsägarna. Erfarenhetsmässigt underlättas en dialog om det i kommunen finns goda exempel på kvartersförnyelse.

- 2b) Bevakning av ändrade förutsättningar för kvartersförnyelse t.ex genom att fastigheter byter ägare, att någon fastighetsägare vill bygga om eller att krav ställs om förbättrad avfallshantering.

Vid ändrade förutsättningar påskyndas en dialog med fastighetsägarna för ett plangenomförande enligt punkt 2a ovan. Om ett genomförande inte omgående är lämpligt träffas överenskommelser om framtida deltagande i en kvartersförnyelse och utförande av aktuella arbeten så att inte en framtida

kvartersförnyelse försvåras. Exempelvis kan en ombyggnad av såväl gård som byggnader till en fastighet försvåra eller omöjliggöra en senare samordnad gårdssanering. (Överenskommelser av denna karaktär kan dock ha begränsad juridisk giltighet vilket måste beaktas).

Olönsamhet eller passivitet?

Vid olika kontakter i samband med detta FoU-projekt har projektledaren mött en stor resignation och misstro till möjligheterna att genomföra en mer omfattande förnyelse av den yttre gemensamma miljön. Detta kan bero på att nedanstående grundläggande kriterier inte i tillräcklig utsträckning uppfylls. Kriterierna har delvis samband med varandra.

Angelägenhet - hur angelägen uppfattas åtgärden av berörda parter.

Tekniska lösningar - finns det lämpliga tekniska lösningar och idéer som svarar mot behoven.

Finansiering - kan åtgärden finansieras på acceptabelt sätt.

Lönsamhet - är investeringen tillräckligt lönsam med hänsyn till hyressättning, efterfrågan etc.

Det är dock troligt att i många fall hindras ett genomförande av dålig kunskap om tekniska lösningar, finansiering och lönsamhet. Erfarenheter från Göteborg publicerade av Cedervall (83) tyder på "-att en kvartersförnyelse i flertalet fall kan finansieras med statliga lån och bidrag, "-att kapitaltjänstkostnaderna täcks av måttliga hyreshöjningar" (i genomsnitt ca 1 kr per kvm lägenhetsyta och år), och "-att kvartersförnyelse kan medföra en mer ekonomisk förvaltning". Ekonomin kan förbättras genom gemensamma anläggningar för avfallshandtering, gemensam anslutning av dagvatten, gemensam värmeväxlare för fjärrvärme och gemensam förvaltning av gården. Hyresgästerna är också ofta aktsammare vid en högre standard. I vissa fall kan en mer ekonomisk förvaltning t.o.m kompensera de ökade kapitaltjänstkostnaderna så att en hyreshöjning inte erfordras.

"Olönsamhet" synes vara ett vanligt argument när motstånd eller ointresse främst beror på allmän passivitet eller principiellt motstånd mot lösningar som medför samverkan. Det är därför viktigt att kommunen skaffar sig kunskap om de fastighetsekonomiska förutsättningarna för kvartersförnyelse.

16.4 Initiering av kvartersförnyelse genom direkt tillämpning av lagreglerade styrmedel

Kvartersförnyelse (82) redovisar en rad styrmedel såsom

Föreläggande att vidta förbättring enligt byggnadslagstiftningen.

Föreskrift i stadsplan (vid PBL-fastighetsplan).

Officialintiativ till anläggningsförrättning.

Expropriation.

Förköp.

etc

Dessa kan användas för att tvinga fram en kvartersförnyelse.

Centrala verk och departement har ägnat stor kraft åt att göra olika styr- och genomförandemedel som finns i lagstiftningen effektiva. Det är emellertid viktigt att detta inte leder till att tvångsmöjligheterna överbetonas när lagstiftningssystemen beskrivs. All förnyelseverksamhet bygger i första hand på en positiv samverkan och överenskommelser mellan fastighetsägare, boende och kommun.

De nämnda styrmedlen befinner sig ibland på en "tabuhylla" i kommunerna. På tabuhyllan finns styrmedel som tjänstemannen kan läsa om och gå på kurs om men inte kan använda annat än möjligen i yttersta nödfall i mycket angelägna projekt.

Orsaken till att ett styrmedel är placerat på en kommuns "tabuhylla" är en mycket viktig fråga. En hypotes är att detta inte enbart beror på politiska värderingar utan i hög grad är beroende av intresse och kunskap hos ledande aktörer. (Ju större kunskap och intresse som finns ju mer positiv är man ofta till att tillämpa styrmedel om samförståndslösningar inte kan uppnås.)

Det danska systemet för gårdssaneringar redovisas nedan. Det är ett konsekvent system för styrning genom ett kommunalt engagemang och kan ge impulser för en svensk utveckling.

16.5 Jämförelse med danska styrmedel

Om man tar del av erfarenhetsmaterial om kvartersförnyelse och diskuterar med praktiker är det lätt att tro att kvartersförnyelse är en utopi i Sverige men att bättre förutsättningar finns i Danmark. En mer nyanserad bild beträffande skillnaden i förutsättningar är dock viktig.

Gårdssanering i Köpenhamn

Ett förslag till gårdssanering utställs och fastställs av Köpenhamns kommunstyrelse. Kommunstyrelsen beslutar att gårdssanering skall ske enligt förslaget. I kraft

av detta beslut får fastighetsägarna föreläggande om att sanera sina gårdar. Fastighetsägarna ges en tid att utföra arbetena. Om inte arbetena utförts inom denna tid kan kommunstyrelsen låta utföra arbetena för fastighetsägarnas räkning och fördela kostnaderna mellan dem. Detta är för närvarande det normala tillvägagångssättet.

När kommunen utför arbetena för fastighetsägarnas räkning står kommunen till tjänst med att låna ut pengar till anläggningskostnaderna. Amorteringstiden är 10 år och räntan bestäms av kommunen. Fördelningstalen mellan fastighetsägarna bestäms av kommunen i enlighet med fastigheternas bruttovåningsyta.

Kommunen och staten subventionerar verksamheten genom ersättning för rivna gårdsbyggnader och genom att kommunen vid avbetalningen tillämpar sin interna ränta.

Kostnader för skötsel och underhåll utom sopavgifter fördelas också i förhållande till bruttovåningsytan. Om inte fastighetsägarna själva utser en person som skall ansvara för skötsel och underhåll av gårdsanläggningen sker detta genom kommunens försorg och kostnaderna tas ut av fastighetsägarna.

Liknande system tillämpas även i Århus och några andra danska städer.

Jämförelser

Köpenhamns kommunstyrelses utställning och beslut om gårdssanering kan jämföras med detaljplan och en framtida PBL-fastighetsplan som föreskriver en gårdssanering.

Gårdssanering kan i Sverige genomföras på kommunalt initiativ med eller utan stöd av detaljplan. Detta kan ske genom byggnadsstadgan (53 § 4 mom), genom avtal vid dispensgivning m m och genom att byggnadsnämnden tar officialinitiativ till anläggningsförrättning.

Sistnämnda fall påminner om den danska kommunens rätt att efter viss tid genomföra en sanering.

Ett viktigt förhållande är Köpenhamns kommuns inställning till ett genom särskild planläggning målmedvetet och kontinuerligt arbete med gårdssaneringar. De genomförda gårdssaneringarna i Sverige tycks på motsvarande sätt främst vara ett resultat av ett aktivt kommunalt engagemang. En skillnad är dock att genomförandet i regel inte skett genom ny planläggning.

Fastighetsägarnas, hyresgästernas och kommunens intresse

Fastighetsägarnas intresse för gårdssanering kan variera t.ex enligt följande.

- (a) - negativ och kommer att utnyttja varje möjlighet till besvär

- (b) - negativ men kommer att acceptera kommunens beslut
- (c) - likgiltig bara kostnaderna täcks av hyreshöjningar
- (d) - helt passiv
- (e) - intresserad men orkar inte driva frågan
- (f) - mycket intresserad och vill driva frågan.

Fastighetsägarnas intresse påverkas även av hyresgästernas intresse av miljöförbättring och inställning till hyreshöjning för att täcka kostnaderna för gårds-sanering. Fastighetsägarna kan knappast ha intresse att genomföra en sanering mot sina hyresgästers önskan om det inte finns starka ekonomiska skäl för detta. Fastighetsägarnas erfarenheter från eller kännedom om andra kvartersförnyelseprojekt är också väsentlig.

Erfarenheter redovisade av Malmö stadsingenjörskontor (Börje Johansson) tyder på att en fin gård kan bli ett konkurrensmedel vid överskott på lägenheter.

Nuvarande svenska system för att få till stånd gemensamhetsanläggningar kan beskrivas som en kombination av "morot" och "piska" för att aktivera fastighetsägare a till e. Risken med detta system är att fastighetsägarna eftersom de inte alla är mycket intresserade och vill driva frågan dels motarbetar en snabb beslutsprocess och ett snabbt genomförande dels eftersträvar "minimilösningar".

Det danska systemet med kommunen som byggherre enligt ovan ställer mindre aktivitetskrav på fastighetsägarna.

Kvartersförnyelse (82) gör en sammanfattande beskrivning av det danska boendes inställning. Denna synes överensstämma med svenska erfarenheter och är ganska "naturlig".

"Normalt kommer en mindre andel av de boende till informationsmötet och engagerar sig. (5-10% angavs som normalt). Ibland möter man motstånd från de boende. De äldre är mest negativa. Det rör sig dels om rädsla för att det skall bli mera spring och bråk på gårdarna, dels om rädsla för hyreshöjningar. En annan vanlig orsak till en negativ inställning är att de boende har svårt att förstå sig på arkitekternas ritningar. Erfarenheterna visar dock att de som varit negativa till gårdssaneringen ändrar åsikt efter genomförandet. Detta bekräftas av sociologiska undersökningar som man gjort."

Utveckling av det svenska systemet enligt dansk modell

För att få ett system som är snarlikt det danska synes en utveckling av anläggningslagen närmast vara aktuell eftersom fastighetsägarna själva skall svara för förvaltningen.

Syssloman kan enligt nuvarande lagstiftning utses om styrelsen ej är beslutsmässig. En utveckling innebärande att kommunen kan tillsätta eller föreslå länsstyrelsen tillsätta syssloman oavsett om styrelsen är

beslutsmässig eller ej är ett sätt att stärka gemensamhetsanläggningens styrelse som genomförandeorgan. Härigenom skulle ungefär samma effekt och garanti för ett genomförande kunna erhållas som vid kommunalt huvudmannaskap. Ev. skulle detta kunna ske enligt danskt mönster efter det att fastighetsägarna fått chansen att under en kort tid själva först genom sin styrelse genomföra förnyelsen.

En kommunal syssloman utan kostnad kan vara ett sätt för kommunen att stödja verksamheten. Kommunen stödjer ibland vägföreningar genom att sköta deras administration, projektering, upphandling etc. och en motsvarande teknik är ett alternativ.

Den svenska kommunen kan inte som i Danmark på fastighetsägarnas bekostnad utan deras medgivande svara för skötsel och underhåll. En sådan kommunal förvaltning motsvaras närmast av tidigare föreslagna utveckling av tekniken med syssloman.

Om fastighetsägarna i Danmark själva utser en person som svarar för underhåll och skötsel och fördelar kostnaderna härför mellan sig har detta likheter med svensk lagstiftning beträffande förvaltning av samfälligheter.

16.6 Samordnad förnyelse av gårdar och gaturum

Kvartersförnyelse avser inte enbart gårdar utan kan även avse närliggande bostadsgator (lokalgator).

Den indelning i allmän platsmark och kvartersmark som av tradition gäller i den gamla staden är mycket statisk och binder planering och genomförande. I en stad borde rimligen finnas ytor som är halvallmänna - halvprivata. Typiska exempel är - gemensamma gårdar som även kan fungera som en gångpassage för en större allmänhet, avstängda gator som fungerar som de angränsande fastigheternas närlekplats och "grönlunga" och som borde skötas av dessa men som även utgör en allmän gångpassage.

Sådana mellanzoner kan synas lite administrativt - juridiskt obekväma men öppnar en ny "dimension" för stadsförnyelsen.

PBL-83 föreslår att stadsplan och byggnadsplan sammanställs till ett institut - detaljplan. Huvudmannaskapet för allmän platsmark skall anges i planhandlingarna. En utvecklingsmöjlighet är att för en detaljplan anges både kommunalt och enskilt huvudmannaskap för olika delar av den allmänna platsmarken.

Nuvarande teknik innebär att mellanzonerna fördelas mellan kvartersmark, allmän platsmark eller X-områden. Tillämpningen av X-områden förutsätter att kommunen löser servitut och ansvarar för utbyggnad och förvaltning.

För att få en mindre strikt uppdelning kan en planläggning ske av mellanzoner som allmän platsmark med enskilt huvudmannaskap medan normala gator och parker förvaltas av kommunen. Finns det flera fastighetsägare som bör delta i den enskilda förvaltningen kan den ske gemensamt.

Ett alternativ med "enskild" allmän platsmark har en rad för och nackdelar. En detaljplan med "enskild" allmän platsmark markerar att det är ett allmänt intresse att anläggningen kommer till stånd men att den inte är av sådan karaktär att det är naturligt att kommunen har förvaltningsansvaret. I anläggningsbeslutet kan föreskrivas att marken skall vara tillgänglig för allmänheten.

Alternativet kan tillämpas på många olika sätt.

Om kommunen t.ex överlämnar förvaltningen av en avstängd gata till fastighetsägarna kan dessa eventuellt kompenseras genom kommunalt bidrag för den allmänna gångtrafikens andel av underhållskostnaderna.

"Enskild" allmän platsmark torde göra det lättare att arbeta med ett grannskap som funktionell enhet utan hänsyn till befintlig fastighetsindelning och kvartersavgränsning. Detta kan i vissa fall leda till ett effektivare markutnyttjande. Förtätning med ny bebyggelse skulle kunna ske på mark som frigjorts genom att friytor, parkering etc samordnats eller erhållit större kapacitet och attraktivitet genom upprustning.

Finansieringen av nya enskilda anläggningar kan ske genom avgifter till en samfällighetsförening. Om en förtätning är ett resultat av en bättre samordnad markanvändning torde en del av värdeutfallet genom förtätningen via exploateringsavtal också kunna användas för gemensamma anläggningar.

Ett intresse för denna typ av mer komplicerade förnyelseprojekt kan kanske finnas i framtiden när "enklare" centrala förtättningsprojekt redan utnyttjats.

17. FÖRNYELSE AV ÄLDRE VILLAOMRÅDEN

Verkligheten vid förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden är svår att inordna i modeller genom att antalet variabler är många. Inom samma planområde och t o m i samma kvarter kan det finnas delområden med mindre eller större förtättningsmöjligheter. För rapporten är det emellertid nödvändigt att göra en teoretisk och generaliserad uppdelning.

Fastigheter i delområden som åsyftas i detta avsnitt är till större delen redan bebyggda med permanentus som i vissa fall kan styckas med enstaka tomter utan mer avancerade exploateringsåtgärder. Detaljplanen blir härigenom främst styrande för en upprustning av den yttre miljön som tex gator, gångvägar och lekplatser. I vissa fall initierar planen en utbyggnad av kommunalt VA-system.

Det kan finnas yttre förhållande som ökar motiven för en förnyelse av ett område med dålig standard. Ett exempel lämnas nedan.

Ett äldre villaområde kan utgöra en enklav inom eller gränsa mot ett modernt område eller ett område som planeras att exploateras eller kraftigt förtätas. Det kan då vara särskilt motiverat att det äldre villaområdet förnyas. Området kanske kan utnyttja tillfartsgator, huvudvattenledningar och annan kommunal service i det angränsande området och ev t.o.m ge visst täckningsbidrag för kostnader för uppsamlingsgator och större ledningar. Det kan också för kommunen vara angeläget med en enhetlig vägstandard i närbelägna områden.

Förnyelse av äldre villaområden innebär ofta stora problem främst beträffande kostnaderna för nya kommunaltekniska anläggningar. Fastighetsägarna har ofta svårt att förstå att de skall svara med och betala för en gata eller VA-anslutning när de redan har en äldre väg till tomten eller en enskild VA-anläggning. Den nya gatukostnadslagstiftningens möjligheter att i princip kräva full kostnadstäckning, ökade kostnader för vägbyggande, kommunernas dåliga ekonomi och därmed förenade ovilja att subventionera och vissa fastighetsägares egna ekonomiska problem har gjort kostnadsfrågorna mycket centrala och helt avgörande för planläggning och förnyelse.

Det är mot denna bakgrund naturligt att det finns en efterfrågan på en metod som inte innebär en kraftig höjning av standarden utan en "mjukare" övergång. Nedan diskuteras några "mjukare" alternativ.

17.1 Etappvis eller begränsat genomförande

Om en kommun inte anser sig ha råd eller inte vill ta konflikter med de boende kan den fördröja en utbyggnad av gator och kommunalt VA-system. Kommunen kan också välja att bygga ut i etapper eller att endast genomföra en begränsad utbyggnad som erfordras för avstyckningar.

Etapputbyggnad

Det är enl den nya lagstiftningen möjligt att ta ut gatukostnadsersättning även om inte alla gator etc inom fördelningsområdet är utbyggda. Kostnaden för genomförda gatuarbeten kan fördelas mellan alla fastigheter om alla kan utnyttja de färdigställda anläggningarna. Om kommunen väljer att debitera kostnaderna vid ett tillfälle, när samtliga anläggningar är färdigställda innebär en etappvis utbyggnad, större administration, likviditetsproblem och ränteförluster för kommunen.

Kommunförbundet har närmare beskrivit olika modeller för fördelning av gatukostnader vid etappvis utbyggnad, (Gatukostnader -82, sid 53). Vissa möjligheter till en kombination av ett stort fördelningsområde och flera små finns också. (jfr sid 26).

Begränsad utbyggnad

Dellösningar som innebär att endast vissa nya gator byggs ut kan rent teoretiskt finansieras genom gatukostnadsersättning enligt den nya gatukostnadslagstiftningen om fördelningsområdet avgränsas till fastigheter som har utfart mot den nya gatan. Små fördelningsområden innebär emellertid fler formella utställningar och utredningar samt komplicerade avgränsningsproblem. Vidare blir det svårare att finansiera sk uppsamlingsgator och områdesanläggningar.

17.2 Blandat ansvar för utbyggnad och underhåll av vägsystem

Gatustandarden i förnyelseområdena har i de flesta kommuner i viss utsträckning anpassats till förhållandena vid förnyelse. Gatubredder och vändplaner har minskats och standarden i övrigt har justerats i förhållande till nyexploatering.

Kommunen svarar vid stadsplan för drift- och underhållskostnaderna och ett vanligt argument mot en ytterligare standardsänkning är att detta innebär en höjning av dessa.

Det kan finnas andra skäl än lägre investeringskostnader för att bibehålla äldre vägar. I en del fall är just den gamla vägen med diken, vägrenar etc en del av områdets charm som gör att det skiljer sig från ett modernt mer standardiserat villaområde. Denna miljökvalité kan vara värd en högre underhållskostnad som inte kompenseras av lägre anläggningskostnader.

Vid nyexploatering tillämpas ibland gemensamma anläggningar för kommunikation och grönområden. Detta kan i vissa fall ha varit till ekonomisk fördel för en kommun eller en exploatör. I många fall har det dock möjliggjort en bättre miljö och ett lägre pris för de nya småhusfastigheterna som i viss utsträckning kan kompensera de högre driftkostnaderna. (jfr Breitholz, Hedlund, Roupé -80)

För att undvika en standardhöjning, som medför stora investeringskostnader och för att tillåta en större påverkan från fastighetsägarna föreslås ibland byggnadsplan. Byggnadsplan vid förnyelse för permanent bebyggelse medför vissa negativa konsekvenser.

- Ett genomförande tar ofta längre tid.
- Kommunen svarar i regel för utbyggnad av kommunalt VA och samordningsproblem kan uppstå mellan den enskilda vägen och den kommunala VA-anläggningen.
- Byggnadslagen förutsätter att vägar i byggnadsplanen byggs och underhålls av fastighetsägarna. Denna princip har ofta satts ur spel genom att många kommuner även sköter underhållet av vägar inom byggnadsplaner vid permanent bebyggelse eller i avsevärd utsträckning bidrar med medel eller administrationshjälp.
- Kommunerna har ofta "krav" på sig att överta ansvaret för vägar i områden med byggnadsplan.

PBL-83 innebär att stadsplan och byggnadsplan slås samman till ett institut och att kommunen skall vara huvudman för gator och andra allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat.

Systemet med blandat enskilt och kommunalt ansvar för allmän platsmark i en framtida detaljplan som redovisats som alternativ vid kvartersförnyelse (avsnitt 16) kan även vara ett alternativ vid förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden. Exempelvis kan det finnas anledning att i stort sett bibehålla befintliga vägkroppar på lokalgatorna och i stället satsa på en ombyggnad eller nybyggnad av uppsamlingsgator, gångvägar, större lekplatser etc.

Alternativet förutsätter ett enskilt gemensamt ansvar för allmän platsmark för de äldre lokalgatorna och en kommunal satsning på en utbyggnad av uppsamlingsgator, gångvägar och lekplatser. Alternativet kan jämföras med en modern stadsplan med både kommunala gator och enskilda gemensamma anläggningar inom storkvarter.

Förvaltningen av den "enskilda" allmänna platsmarken kan ske genom samfällighetsförening och kan lämpligen samordnas med förvaltningen av ev gemensamma anläggningar på kvartersmark, gemensamma tomtskafte etc på ungefär motsvarande sätt som för närvarande kan ske vid byggnadsplan.

Systemet med blandad enskild och kommunal förvaltning av allmän platsmark är inte direkt angiven i PBL -83 och är beroende av den framtida rättsliga tillämpningen.

Den nya gatukostnadslagstiftningen medger att gatukostnaderna för ett överordnat system av uppsamlingsgator, gångvägar, större lekplatser etc kan debiteras fastigheter vid lokalgator oavsett om underhållsansvaret är kommunalt eller enskilt.

För att undvika "orättvisor" kan kommunen ev kompensera fastighetsägare inom område med enskilt vägunderhåll med visst driftbidrag maximalt motsvarande en normalutbyggd gata. Nuvärdet av driftbidragen kan ev kvittas mot gatukostnadsersättning för uppsamlingsgator.

Hällsviksområdet i Göteborg är ett område med äldre villa- och fritidsbebyggelse som är i behov av förnyelse. För detta områdes förnyelse prövas en motsvarande modell. Förutsättningarna är dock speciellt gynnsamma eftersom i detta område finns en allmän väg som motsvarar den "kommunala uppsamlingsgatan".

17.3 Generell driftavgift - ett framtidsalternativ som underlättar förnyelse

En viktig förutsättning för förnyelse är valet mellan enskild och kommunal huvudman. Om kommunen är huvudman kan den agera kraftfullare vid genomförandet. Huvudmannskapet medför också driftkostnader för kommunen och i praktiken normalt en "standardiserad" utformning. Enskilt huvudmannskap kan ha fördelar i vissa situationer med hänsyn till att "individuella" lösningar och brukarmedverkan underlättas. Det finns dock alltid en risk för "minimilösningar", t.ex att barnfamiljernas behov av att gångbanor och lekplatser inte tillgodoses.

Nuvarande teknik med skattefinansiering av underhållet av allmän platsmark vid stadsplan och ofta också vid byggnadsplan eller oplanerad permanent bebyggelse missgynnar fastigheter med motsvarande enskild förvaltning. Detta kan i praktiken vara ett förhållande som motverkar och försvårar möjligheterna att få till stånd en förnyelse av den yttre miljön. Det är stor risk för att vid planutformningen rättviseaspekter dominerar över planfunktion och gestaltning. Detta är ett av de allvarligaste hindren för en bättre stadsbyggnadsmiljö.

Generella avgifter för underhållet av allmän platsmark skulle däremot kunna medge att kommunen jämkade avgifterna för fastigheter som själva underhåller en stor del av sin egen närmiljö, t.ex större flerbostads- och småhusområden eller småhusområden med gemensamhetsanläggning.

En generell avgift torde också på ett helt nytt sätt fokusera intresset för hur kommunen underhåller och ge-

nomför smärre förbättringar av den allmänna yttre miljön. En skyldighet för kommunen att i samband med avgiftfinansiering utställa femåriga "driftplaner" skulle exempelvis kunna leda till intressanta diskussioner om kostnaderna för närmiljö och utformning av gatans detaljer - trottoarbeläggning, lyktstolpar, träd etc. Vid utställningen skulle brukarna kunna framlägga sina synpunkter om trivselvärden, funktion och rimlig kostnadsbelastning.

Systemet skulle också kunna leda till en kontroll av den kommunala underhållsorganisationens effektivitet. Detta kan ske genom jämförelser med underhåll vid enskild förvaltning och kontroll av att avgifterna inte innebär överdebitering.

Generella avgifter skulle också göra det möjligt för kommunen att genom avtal överlåta driften av viss närmiljö till enskild förvaltning. Formellt skulle detta kunna ske genom en samtidig övergång från "kommunal" allmän platsmark till "enskild" allmän platsmark.

Det finns många aspekter på en generell avgift och förslaget är politisk kontroversiellt. 1969 års vägutrednings förslag (Kommunal och enskild väghållning -77) beträffande avgifter för bla underhåll fick hård kritik och genomfördes aldrig. Förslaget synes dock inte ha "marknadsförts" som en möjlighet till ökat brukarinflytande på närmiljön och ökad andel enskild förvaltning t.ex genom samfällighetsföreningar, bostadsrättsföreningar och intresseföreningar för hyresgäster.

Ett mindre radikalt steg skulle kunna vara en avgift för underhåll av den allmänna närmiljön i attraktiva stadscentra. Ett genomförande underlättas av fastigheternas bärkraft och av att en förbättrad allmän yttre miljö ytterligare torde öka centrats attraktivitet.

18. FÖRNYELSE AV ÄLDRE FRITIDSHUSOMRÅDEN FÖR FORTSATT FRITIDSANVÄNDNING

Kommunerna har i regel inte samma intresse vid fritidsexploatering som vid bostadsexploatering att förvärva mark eller närmare bevaka genomförandet.

I kommuner där fritidssektorn är en väsentlig del av kommunens näringsliv kan det dock finnas ett starkt kommunalt engagemang. Fjällkommunerna är typiska exempel. Det förekommer också att kommuner förvärvar mark för att kunna erbjuda de egna kommuninvånarna fritidstomter.

Många äldre fritidshusområden har inte en sanitär standard som svarar mot dagens krav på vattentillgång, avloppsrening och sophantering. Den invändiga standarden kan vara mycket varierande mellan olika hus i samma område. Vissa områden är i behov av en modernare detaljplan.

En ökad sanering av fritidshusområden skulle kunna innebära att nya attraktiva tomter kan tas fram, rekreativsmöjligheterna förbättras t.ex genom att strategisk belägen mark vid stränder eller gångstråk inlöses samt att vägar och sanitära anläggningar byggs ut. En sanering och förtätning av äldre fritidshusområden skulle sålunda kunna öka utbudet av fritidstomter utan att inskränka på mark som är intressant för det rörliga friluftslivet och kan dessutom i vissa fall vara positiv för turistnäringen.

Detta kräver emellertid ett komplicerat och svårt förhandlingsarbete. Kommunens nytta av en sådan sanering och förtätning torde dock i flertalet fall inte vara så stor att ett större kommunalt engagemang kan påräknas frånsett kommunens myndighetsansvar som hälsovårdsnämnd. Detta påverkar tillämpningen av nedan redovisade genomförandemodeller.

Ett aktuellt exempel på starkt enskilt intresse för ett plangenomförande är önskemål om avstyckning av arrendetomter för fritidshusbebyggelse. Arrendeinnehavare och markägare framför dessa bla med hänvisning till nuvarande bestämmelser för fastighetstaxering.

Styrinstrument

Kommunen är vid stadsplan normalt huvudman för utbyggnaden av gator, parker samt vatten och avlopp. Byggnadsplan för fritidsändamål förutsätter däremot ett enskilt huvudmannaskap för vägar, grönområden och i många fall vatten och/eller avlopp. Det är ofta komplicerat att få till stånd enskilda gemensamma anläggningar när markägandet är splittrat.

Bildande av gemensamhetsanläggning kan ske efter ansökan från enskild fastighetsägare eller genom officialinitiativ från byggnadsnämnd eller ev. länsstyrelse. Vägförening bildas efter förordnande av länsstyrelsen.

I samband med planläggning med detaljplan eller sk enkel generalplan enligt nuvarande lagstiftning (vid PBL-83 i princip områdesbestämmelser) kan i exploateringsavtal regleras dels skyldigheten att ansöka om gemensamhetsanläggning, dels utförandet.

Möjligheterna att styra plangenomförandet är beroende av planens syfte och de "drivkrafter" som finns för ett genomförande. Syftet kan exempelvis vara

- att skapa nya byggnadstomter
- att möjliggöra avstyckning av arrendetomter
- att bättre reglera förhållandena för befintlig bebyggelse.

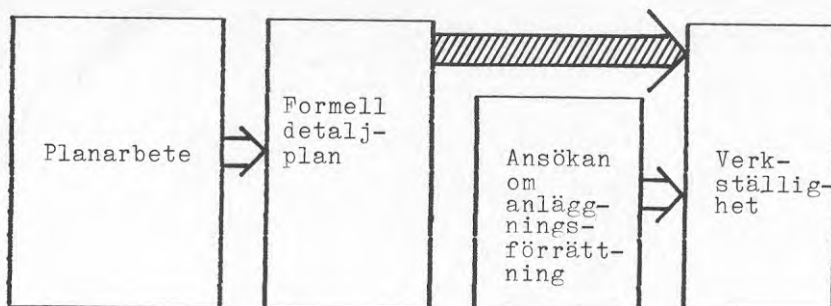
Tillkomsten av gemensamma anläggningar kan säkerställas

- genom villkor för byggnadslov eller avstyckning (18.1)
- genom officialinitiativ (18.2)
- genom exploateringsavtal i samband med planläggningen (18.3)
- genom tidigt plangenomförande före formell planläggning (18.4)

Sistnämnda två alternativ förutsätter ett aktivt intresse för planläggning och plangenomförande hos fastighetsägarna.

18.1 Villkor för avstyckning eller byggnadslov

Genomförande genom ansökan från enskild fastighetsägare i samband med byggnadslov eller avstyckning illustreras nedan.



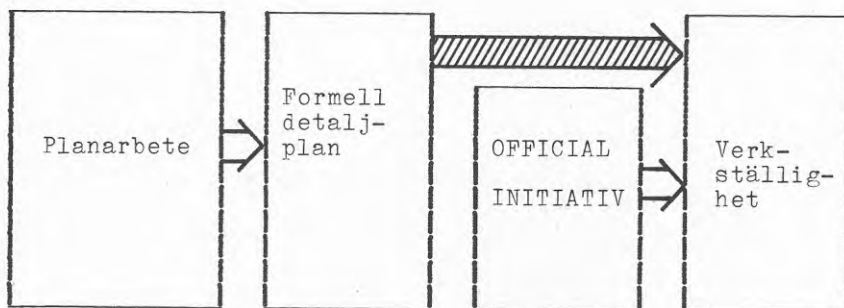
"Förbud" mot byggnadslov och avstyckning innan planerad gemensamhetsanläggning är bildad är en möjlighet i gällande lagstiftning som kan "tvinga" fram en ansökan om bildande av en gemensamhetsanläggning. Formellt sker detta i nuvarande lagstiftning genom byggnadsförbud enligt 110 § BL i avvaktan på utbyggnad av vägar, vatten etc. Motsvarande effekter kan erhållas genom PBL-83.

Byggnadsförbud upplevs ibland som ett "planeringsmisslyckande". Det är därför stor risk att länsstyrelse och kommun medger "minilösningar" för att underlätta ansökningar så att byggnadsförbudet kan upphävas.

Utbyggnad av bryggor och iordningsställande av grönområden kan inte tryggas genom 110 § BL.

18.2 Officialinitiativ

En ansökan om förrättning enligt anläggningsslagen i form av officialinitiativ från byggnadsnämnden eller länsstyrelsen är lagstiftningssystemets sätt att garantera ett genomförande.



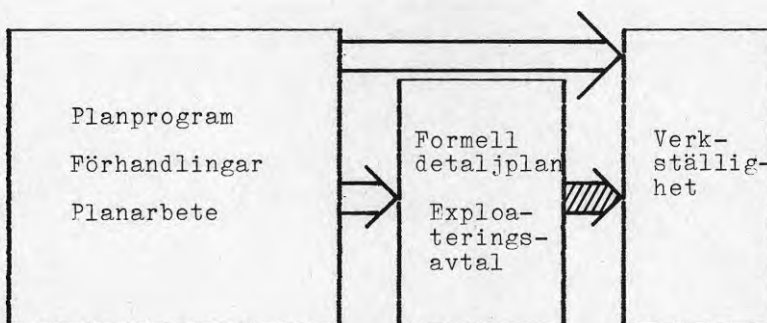
En byggnadsnämnd kan uppleva officialinitiativ som en inblandning i enskilda angelägenheter och kan därför vara negativ till att tillämpa detta. Länsstyrelserna har visserligen rätt till officialinitiativ men förutsätts normalt inte utnyttja detta eftersom problemet

primärt tillhör kommunens ansvarsområde. Systemet är därför i praktiken inte en garanti för genomförandet såvida inte ett officialinitiativ tas i samband med kommunens beslut om detaljplan. Det finns också samma risk för "minimistandard" vid officialinitiativ som vid tidigare nämnda framtvingade ansökningar genom byggnadsförbud. (jfr avsnitt 18.1).

Ett förordnande av länsstyrelsen enligt 113 § BL medför nyttjanderätt till vägar m m och kan tillämpas vid alla genomförandesystem. Vid exploateringsavtal kan det fungera som en extra garanti.

18.3 Exploateringsavtal

Före kommunens beslut om byggnadsplan för fritidsbebyggelse krävs ofta garantier för ett genomförande av gemensamma anläggningarna i form av ett exploateringsavtal. Detta illustreras i nedanstående modell.



I och med att det finns ett exploateringsavtal är inte genomförandet automatiskt tryggt. Avtalet måste utformas med omsorg. Det är också stor risk för att kommunens uppföljning av en exploatering för ett fritids- husområde kan komma att försummas på grund av att den inte har samma vikt för kommunerna som andra exploateringar. Det är därför viktigt att tillräckligt med medel för kommunal kontroll avsätts.

Vid avstyckning av arrendetomter finns det en markexploatör. Det är emellertid inte säkert att det är han som är den drivande kraften utan det kan vara några av fritidshusägarna - arrendatorerna. Han är också beroende av att fritidshusägarna samtycker till exploateringsavtalet och tar på sig kostnaderna för friköpet. Markexploatören är bunden att sälja till arrendeinnehavarna om inte dessa kan sägas upp.

Exploateringsavtal kan vara en arbetsam metod för att erhålla en genomförandegaranti. Särskilt påtagligt är detta vid förnyelse av äldre fritidshusområden.

Om exploateringsavtal är ett krav finns det därför risk för att en önskvärd förnyelse inte blir genomförd genom att kommunen inte har resurser eller "orkar" ta på sig ett tidskrävande förhandlingsarbete.

Exploateringssamverkan -83 anvisar en ny metod för genomförande. Före kommunens beslut om antagande av byggnadsplan kan en exploateringssamfällighet bildas som bl.a kan förhandla med kommunen om ett exploateringsavtal.

18.4 Tidigt plangenomförande

Ett alternativ till exploateringsavtal är att plangenomförandet påbörjas parallellt med planarbetet. Detta förutsätter att åtminstone vissa fastighetsägare är intresserade av en planläggning eller motsvarande och av ett genomförande.

Ett exempel på ett tidigt plangenomförande är att fastighetsägarna bildar en interimsstyrelse till en kommande samfällighetsförening och före kommunens beslut om detaljplan eller motsvarande ansöker om bildande av gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen.



Om förrättningen påbörjas eller förbereds före ev formell planprocess kommer fastighetsägarna tidigt i kontakt med plankonsekvenserna och får en uppfattning om kostnaderna. Problem som visat sig genom reaktioner från fastighetsägarna kan beaktas vid planläggningen. Om planproblemen är begränsade kan formell planläggning ske som enkel generalplan (enligt PBL -83 genom områdesbestämmelser) eller kanske helt undvaras.

Sjöland (82) redovisar ett exempel på nämnda princip vid avstyckning av befintliga hus och planläggning genom enkel generalplan.

Systemet med tidigt plangenomförande ger som framgår nedan inte riktigt samma garantier som ett exploateringsavtal.

Föreskrift i exploaterings-
avtal

Förbindelse om ansökan

Viss omfattning och standard kan föreskrivas

Tid för genomförande och rätt för kommunen att på exploatörens bekostnad bygga ut anläggningen efter denna tid.

Säkerhet genom bankgaranti eller fastighetsinteckning.

Principer för utseende av kontrollant och besiktningssman kan föreskrivas.

Det torde dock vara möjligt att med relativt enkla ändringar i gällande regelsystem förbättra garantin för ett genomförande genom tidig ansökan om gemensamhetsanläggning. Nedan lämnas två förslag.

Utveckling av tekniken med officialinitiativ

Om en fastighetsägare återkallar en förrättning kan byggnadsnämnden ta ett officialinitiativ. Ett initiativ kan dock upplevas som en inblandning i enskilda angelägenheter när kommunen inte har egna starka intressen av ett plangenomförande. Skillnaderna i inställning till kommunalt engagemang varierar. (Jfr redovisning av Kalbro och Larsson -83, sid 74.)

Om officialinitiativ skall vara ett realistiskt alternativ vid ovan beskrivna situationer krävs att inställningen till officialinitiativ förändras genom information och intresse från statliga organ och fastighetsbildningsmyndigheterna.

Tidig ansökan om gemensamhetsanläggning

Ansökan kan återkallas. (I så fall kan ansökan ersättas med ett officialinitiativ)

Omfattning och standard prövas i anläggningsförrättningen.

Tid för genomförande anges i anläggningsbeslut. Bevakning erfordras dock så att syssloman utses om utbyggnaden inte sker inom angiven tid. (sysslomannen tillser att utbyggnad sker).

Gemensamhetsanläggningen är knuten till deltagande fastigheter genom anläggningsbeslutet.

Föreskrift om former för kontroll och besiktning kan ske i anläggningsbeslutet. Vid förnyelse av äldre områden finns det redan brukare i samfälligheten som bör ha intresse av att entreprenaden kontrolleras och besiktigas.

Tekniken med officialinitiativ kan också utvecklas genom införande av ett "automatiskt" officialinitiativ enligt nedan.

En detaljplan förutsätter ett fastighetsrättsligt genomförande. Detta initieras i princip "automatiskt" om en nybyggnad eller tomtförsäljning är aktuell enligt nuvarande och planerad lagstiftning. Vid upprustning finns emellertid redan byggnaderna och då borde förrettningen genast påbörjas. För att förstärka genomförandet vid förnyelse föreslås att en detaljplan eller PRL-fastighetsplan som förutsätter en gemensamhetsanläggning automatiskt skall "tolkas" som ett officialinitiativ såvida inte kommunen i planhandlingarna eller i genomförandebeskrivning angett andra förutsättningar för ett genomförande.

Ett "automatiskt" officialinitiativ torde också kunna konstrueras på andra sätt.

Uppföljning

Många kommuner torde sakna rutiner som bevakar att anläggningsbeslut fullföljs inom fastställd tid. En väsentlig förbättring skulle kunna erhållas om kommunen kunde begära att fastighetsbildningsmyndigheten svarade för uppföljningen av att anläggningarna utförs i tid. Myndigheten skulle härigenom bl.a kunna bevaka att syssloman tillsätts innan anläggningsbeslutet blir ogiltigt. Kostnaderna härför kan förslagsvis utgå genom engångsavgift vid bildandet.

DEL 8 Denna del innehåller rapportens avslutning.

19. AVSLUTNING

Denna rapport har beskrivit plangenomförandet med tonvikt på kommunens roll som företagare. Den framtida inriktningen av bostadsbyggandet påverkar efterfrågan på olika metoder för plangenomförandet. Genomförandebeskrivning enligt PBL-83 kan förhoppningsvis initiera ett mer genomarbetat och välöversvägt val av genomförandemetoder.

19.1 Bostadsbyggandets framtida inriktning

De senaste åren har inneburit snabba förändringar beträffande efterfrågans storlek och inriktning. Det är självklart att det under sådana omständigheter är svårt för kommun och andra intressenter att bilda sig en uppfattning om hur mycket och vad som bör byggas.

Byggnadsverksamheten i en ort beror endast delvis på den allmänna efterfrågesituationen. Tillgången till projekt som fyller konsumenternas krav beträffande bra läge, lyckad arkitektonisk utformning och rimliga kostnader är också viktiga faktorer. Ju attraktivare projekten är för konsumenterna ju villigare torde intressenterna (kommun, bostadsföretag, exploatörer och finansiärer) vara att satsa i en osäker efterfrågesituation.

Kommuner och byggherrar är numera mycket tveksamma att ge sig in i nya stora projekt som medför långsiktiga åtaganden. Det är i stället lämpligt att försöka avsluta tidigare storprojekt, att komplettera med mindre råmarksexploateringar intill befintlig bebyggelse, att bygga nytt genom förtätning i äldre områden och att satsa på den så kallade ROT-sektorn. (ROT betyder reparation, ombyggnad och tillbyggnad).

Förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden kan innebära förtätning med ny bebyggelse, rivning av äldre hus och nybyggnad samt en upprustning av det allmänna försörjningsnätet t.ex gator, vatten och avlopp, lekplatser etc. Utbyggnad av vatten och avlopp kan i sin tur initiera ROT-verksamhet på de enskilda fastigheterna.

Det var tidigare vanligt att kommunen "hoppade över" saneringsområdena för att de var för komplicerade och i stället byggde på omgivande råmark. På motsvarande sätt är det naturligt att i första hand förverkliga sådana projekt inom äldre områden som har de enklaste förutsättningarna och låta de svåra projekten komma i en senare fas. Tillgången till lätta projekt kommer därför på sikt att minska även om nya projekt i viss utsträckning kan tillkomma genom ändrade ägarförhållanden.

Svårigheterna vid stadsförnyelse kan således komma att öka i framtiden.

Ett alternativ är att gå tillbaka till råmarksexploatering. Detta kan dock i många fall bli svårt eftersom den kommunala stadsbyggnadsekonomin kan ha blivit bortskämd av "förnyelseprojekt" som i stor utsträckning utnyttjar äldre investeringar. Den kommunala ekonomin kan helt enkelt ha anpassat sig efter förnyelsesituationen.

För ett fortsatt bostadsbyggande är det därför viktigt med en utveckling av metoder som kan skapa fler attraktiva projekt.

För närvarande sker en särskild statlig satsning på ROT-sektorn. Det finns en påtaglig risk för att samordningseffekterna ej tillvaratas vid ROT-verksamhet. Exempelvis bör möjligheterna till kvartersförnyelse genom gårdssaneringar tillvaratas i samband med ny- och ombyggnad.

Kvartersförnyelse försvåras i många fall av att aktuella inventeringar och kvartersplaner saknas och av bristande organisation och erfarenhet i kommunerna.

19.2 Metoder

Ett stadsbyggnadsprojekt kan ha mycket olika karaktär. Det kan avse allt från ett kvarter som skall rivats och byggas upp på nytt till enbart en fasadrenovering. Beroende på åtgärdens karaktär och förändringens omfattning kan metodvalet bli mycket olika. Det är därför lämpligt att för varje projekt skraddarsy en metod. Detta kräver emellertid baskunskaper om de grundläggande sambanden mellan plan och plangenomförande vid olika förnyelse- och exploateringssituationer. Det är ofta lämpligt att anknyta till beprövade metoder vid utveckling av nya metoder för nya förhållanden.

Exploateringstävling är numera en beprövad metod som i princip innebär att kommunen genom tävling fördelar marken till en intressent. Förfarandet har utvecklats genom småhustävlingar. Metoden kan med fördel även användas i andra situationer när kommunen genom tävlingsförfarande vill anvisa tomtmark eller ombyggnadsfastigheter. Den kan användas för tävling mellan förvaltande bostadsföretag eller mellan entreprenörer som medverkar till bildande av bostadsrättsföreningar. Det är också möjligt att använda metoden vid fördelning av mark eller äldre byggnader för andra ändamål än bostäder.

Metoden kan vara lämplig när det finns flera tänkbara byggherrar. Detta är vanligt vid förnyelse av äldre områden. Tävlingsförfarandet ökar möjligheterna för en bra miljöutformning.

När endast en byggherre är aktuell kan kommunen i viss utsträckning styra byggherrens entreprenadupphandling

genom att ställa villkor för den kommunala markanvisningen. Detta torde vara viktigare vid förnyelse som kräver större hänsyn till omgivande miljö än vid större råmarksexploateringar.

I rapporten har redovisats hur uppläggningsplaneringen av den formella planprocessen påverkar förutsättningarna för genomförandet av äldre villa- och fritidsbebyggelsområden. Dessa samband kan vara av intresse även vid andra situationer, när ett genomförande i enskild regi är aktuellt. Modellen tidig detaljplan innebär att kommunen genom planläggning underlättar ett successivt genomförande utan att ställa detaljerade krav på hur genomförandet skall ske. Detaljplanens formella uppläggning bör anpassas efter de aktuella genomförandeförutsättningarna men med beaktande av lagstiftningens formella krav.

Det är i alla situationer viktigt att försöka förstå hur den formella planen och planprocessen påverkar genomförandet och genomförandeprocessen. Kunskap om hur kommunen kan verka som företagare och olika myndigheter underlättar utvecklingen av nya metoder.

En utveckling kan också stimuleras genom ny lagstiftning. Den traditionella skillanden i kostnadsansvar för underhåll av vägar och yttre miljön på gemensam kvartermark och allmän platsmark inom stadsplaneområden ändras ej i PBL-83. Denna skillnad är ett väsentligt hinder för enskilda initiativ beträffande förnyelse av den yttre miljön och en konserverande faktor när det gäller utvecklingen av nya former för stadsbyggandet.

19.3 Kommunen som företag

Nuvarande och planerad lagstiftning behandlar i första hand kommunen som myndighet i olika avseende. Detta förstärker uppfattningen att kommunen i första hand skall vara myndighet. Kommunens roll som företag finns knappast alls redovisad i den speciallagstiftning som rör stadsbyggandet. Det är därför viktigt att kommunens dubbla roller som företag och olika myndigheter klart redovisas.

Kommunförmedlad mark och seriös detaljplanering med olika former av restriktioner är ofta en otillräcklig garanti för ett bra plangenomförande. Rapporten har därför påvisat olika möjligheter till en mera aktiv roll för kommunen som markföretagare samt avtal som metod för reglering av ett fortsatt plangenomförande.

Även vid förnyelse i enskild regi finns det numera hos många aktörer en klar medvetenhet om att enbart ett agerande från kommunen som myndighet inte är tillräckligt för en framgångsrik förnyelseverksamhet. Det är ofta nödvändigt att kommunen verkar som företag som i stället för att förvärva mark söker samarbete med enskilda och arbetar för att stimulera enskilda initiativ.

Förhållandet att kommunen arbetar som markföretagare eller som förnyelseföretagare som samarbetar med enskilda fastighetsägare torde upplevas främmande för många berörda i stadsbyggnadsprocessen.

Det kan t.ex. finnas en stark tradition att kommunen i första hand är planmyndighet och att markförvärv och exploateringsavtal närmast är att betrakta som ett stöd eller komplement till denna verksamhet.

Ett kommunalt agerande som markföretagare i vissa fall bör också ses mot bakgrund av kommunens stora uppoffringar vid markköp t.ex. administrativa kostnader, ränteförluster och konflikter genom tvångsförvärv, evakueringar etc. Om kommunen i vissa situationer agerar som aktiv markföretagare får den också erfarenheter som är värdefulla bla i dess roll som lånemyndighet.

En väg att förbättra plangenomförandet kan således vara att kommunerna ökar sina insatser som markföretagare och förnyelseföretagare. Detta förutsätter dock att kommunen som företagare inte enbart beaktar ekonomiska intressen utan ser som sin uppgift att i första hand uppfylla olika kommunala målsättningar. Det traditionella vinstbegreppet bör ersättas av andra kriterier t.ex. en så bra bostadsmiljö som möjligt inom vissa ekonomiska restriktioner.

Kommunen delar ofta sin företagsroll i stadsbyggandet med allmännyttiga, bostadskooperativa och enskilda företag. En kommunal verksamhet som "företag" skall inte vara ett självändamål om det finns bättre sätt att få till stånd ett plangenomförande. Å andra sidan får inte förekomsten av andra "företag" i stadsbyggandet hindra kommunen att verka som aktiv markföretagare när så är lämpligt.

En viktig uppgift för kommunen som markföretagare och förnyelseföretagare är att förvalta befintliga boendemiljöer och att återanvända byggnader. Denna inriktning mot förvaltning medför ökade samband med kommunens förvaltning av egna fastigheter och den kommunala lokal-försörjningen. Gemensamt för nämnda verksamheter är att de på olika sätt representerar kommunen som fastighetsägare. Markföretagaren företräder kommunen när det gäller dess intresse att verka som exploatör för att uppfylla kommunala målsättningar. Fastighetsförvaltningen ansvarar för en rationell förvaltning av fastighetsägarkapitalet och skall betjäna olika kunder eller hyresgäster. Lokalförsörjning kan ske genom utnyttjande av befintliga kommunala byggnader, genom nybyggnad eller genom förhyrning av lokaler från andra fastighetsägare. På motsvarande sätt kan kommunen i stället för att arbeta som markföretagare söka samarbete med andra fastighetsägare och som förnyelseföretagare nå sina syften.

För att skapa en bättre fastighetsförvaltning eftersträvas ofta en renodling av fastighetsägarrollen genom

så kallad centraliserad fastighetsförvaltning. På motsvarande sätt kan det vara en fördel att kommunens roll som markföretagare eller förnyelseföretagare renodlas.

Rapporten har i stor utsträckning varit inriktad på hur kommunen kan fungera som företagare i stadsbyggandet. Kommunen kan självklart inte enbart verka som företagare utan dess roll som olika myndigheter är lika väsentligt.

Kommunen som markföretagare och lånemyndighet är ofta organisatoriskt samordnade. En öppen dialog mellan kommunen som företagare och plan- och byggnadslovsmyndighet är en grundförutsättning för bra lösningar. En konstruktiv dialog fordrar emellertid ömsesidig respekt för varandras verksamhet och grundläggande kunskaper om plangenomförandet och om hur detta påverkas av planprocessen och den formella utformningen av detaljplanen.

19.4 Genomförandebeskrivning- en möjlighet till bättre metoder för plangenomförandet

Det finns en rad hinder för ett rationellt val av metod för plangenomförandet. Hindren kan vara av politisk karaktär. De kan också vara en följd av bristande kunskap, tradition, slentrian, aktörernas yrkestillhörighet eller en maktkamp mellan kontor eller politiska förtroendeorgan. Detta kan medföra att alternativa metoder faller bort i ett för tidigt skede eller kanske inte övervägs. Kravet i PBL på genomförandebeskrivning skulle kunna bli en "kick" för ett mer genomarbetat val av metod för plangenomförandet. Genomförandebeskrivningen i den formella detaljplanen bör dock vara slutresultatet av en process med tidiga övervägande beträffande plangenomförandet. Varje projekt bör påbörjas med ett enkelt målsättnings- och genomförandeprogram.

Kommunen som planmyndighet, byggnadslovsmyndighet, lånemyndighet, förköpsmyndighet etc och företag samt den statliga eller kommunala fastighetsbildningsmyndigheten kan agera på skilda sätt och har olika hjälpmedel för att få till stånd och reglera ett genomförande. En effektiv organisation för plangenomförandet bör ha kännedom om olika metoder och utnyttja dem med hänsyn till deras lämplighet.

BILAGA

Lagligheten av olika avtalsvillkor vid kommunal
och enskild mark

Förutsättningar för avtals ingående är olika vid exploateringsavtal i vilket kommunal mark överläts och vid exploateringsavtal med markägare. I förstnämnda fall tecknas avtalet efter en anbudstävling där exploateringsavtalet varit en förutsättning eller efter erbjudande om kommunal mark och exploatering t.ex till ett bostadsföretag. I det senare fallet tecknas avtalet med en markägare efter förhandling.

Avtalsfriheten vid det första fallet kommenteras av Hållén m fl (82).

"De avtal som kan komma i fråga i detta sammanhang kan vara av olika slag.

Grundläggande är dock att det råder en betydande avtalsfrihet när det gäller förhållanden som har anknytning till parternas administrativa och ekonomiska mellanhavanden. När det gäller utformning och teknisk standard inträder emellertid bl a byggnadslagens tvingande regler med de samhälleliga kraven på bebyggelsen.

Avtalsfriheten får ej missbrukas. Genom bestämmelser i bl a avtalslagen (SFS 1951:218) kan avtal jämkas eller rent av förklaras ogiltiga. Av särskild betydelse i det aktuella sammanhanget är 36 § i avtalslagen, den så kallade generalklausulen, som ger möjlighet till jämkning av avtalsvillkor som kan betecknas som oskäliga."

Avtalsfriheten i det andra fallet dvs det traditionella exploateringsavtalet har behandlats i samband med att frågan om ev lagreglering av exploateringsavtal övervägts av PBL-utredning. (Ny plan- och bygglag-79)

"Avtal som kommer till stånd som medel i genomförandeprocessen berör många olika lagar och skiftande förhållanden. Behovet av att i denna form reglera praktiska frågor angående plangenomförandet är uppenbart. Som redan tidigare har framhållits ges av KL:s allmänna stadganden, bla om likställighet, och av olika speciallagars regler, grundläggande bestämmelser för hur olika frågor skall behandlas. I taxor kan frågor om avgifter m m vara närmare preciserade. Där tvingande lagregler finns, och inget annat särskilt framgår av berörda lagar, finns ingen rätt att i avtal träffa överenskommelse som avviker från vad som sålunda stadgats. Särskild lagreglering av detta uppenbara förhållande är inte erforderligt."

I UHÄ:s (Stockholms universitet) remissvar framhålls avtalslagen. (Ny plan och bygglag, remissammanställning -82)

"Utredningen har kommit fram till att särskilda regler om exploateringsavtal liksom hittills inte bör upptas i den nya lagen. Närmast kunde det komma i fråga om att ge allmänna föreskrifter om innehållet i dylika avtal för att skydda den enskilde som motpart till kommunen. Det kunde även komma i fråga att reglera exploateringsavtalets verkan mot tredje man. Fakultetsnämnden delar utredningens uppfattning att det är mycket svårt att utforma dylika föreskrifter i lagtext med hänsyn till skiftande förhållanden. Föreskrifterna torde också nödvändighetsvis bli så allmänt formulerade att de knappast skulle utgöra något effektivt skydd mot maktmissbruk. Det bör i detta sammanhang påpekas, att exploateringsavtal i likhet med andra avtal på förmögenhetsrättens område, är underkastade föreskrifterna i 36§ avtalslagen som är avsedda att skydda den svagare parten."

Hållén m fl (82) betonar de begränsningar som framkommit genom rättspraxis.

"Rättspraxis visar att det finns gränser även för kommunernas befogenheter i den civilrättsliga överenskommelsen (NJA I 1980, sid 1). Genom sådana rättsfall torde den lagreglering av själva exploateringsavtalet, som bl a diskuteras i BLU- och PBL-utredningarna, även på den grunden vara omotiverad."

Lantmäteriverket kommenterar (Exploateringsavtal som medel att få till stånd områdesanläggningar-81) detta rättsfall och ett liknande fall (RÅ 1968, ref 8) på följande sätt:

"Exploateringsavtal har i mycket begränsad omfattning varit uppe för prövning vid domstolarna. Troligen löses de flesta tvisterna genom förlikning. Exploatör torde inte vara särskilt benägen att väcka talan mot sin "arbetsgivare".

Exempel finns där kommunen i exploateringsavtal infört regler om exploateringsbidrag i en omfattning som inte ansetts vara acceptabel.

Ett fall gällde fritidsbebyggelse. Kommunen beslöt där att exploateringsavtal bl a skulle innehålla en klausul som ålade exploatören att för varje tomtplats inom området betala 400 kronor till kommunen. Pengarna skulle kommunen få använda på sätt som kommunen fann lämpligt vid förvärv, anläggning och underhåll av bad-, båt- och rekreationsområden eller till andra gemensamhetsanordningar inom kommunen. Det grundläggande fullmäktigebeslutet överklagades genom kommunalbesvär och upphävdes av regeringsrätten som uttalade att även om avgifterna skulle betalas till kommunen p g a formellt frivilliga åtaganden så hade kommunen ändå inte haft rätt att utan laga grund införa sådant avgiftssystem för fyllande av kommunens medelsbehov (RÅ 1968 ref 8).

Avgiftsskyldighet utöver vad som kan förekomma enligt lagstiftningen har således inte tillåtits. Någon smygbeskattning får inte förekomma.

I ett annat fall (NJA 1980 s 1) har kommunen ansetts ha utövat rättsstridigt tvång i samband med byggnadslovgivningen. Fastighetsägare A anhöll hos kommunen om förslag till exploateringsavtal för sin fastighet. Kommunen ställde som villkor för exploatering att också Bs fastighet skulle medtas i exploateringsavtalet eftersom kommunen ville ha exploateringen samordnad. A och B undertecknade ett avtal som bl a innehöll villkoret att exploatörerna förband sig att senast ett år efter det att byggnadslov erhållits för det första huset ha fullföljt de anläggningsarbeten som omfattades av exploateringsavtal. A utförde inom rätt tid den del av exploateringsavtalet som man ansåg falla på As lott. B hade inte påbörjat anläggningsarbetena när ett år gått efter det att byggnadslovet meddelats. Kommunen tvingades anlita egen entreprenör som färdigställde exploateringsområdet. Kommunen stämde A och B och yrkade att dessa solidariskt skulle till kommunen utge skadestånd och vite enligt avtalet. A bestred betalningsskyldighet då A ansåg sig ha fullgjort sin del av exploateringsavtalet.

HD fann att A och B fick anses ha iklätt sig solidariskt ansvar för de åtaganden som de gjort genom exploateringsavtalet.

När det gällde avtalets tillkomst hade kommunen som villkor för exploatering av As fastighet krävt att också Bs fastighet skulle ingå och att detta var ett villkor för att byggnadslov skulle lämnas. Kommunen ansågs genom avtalet ha tillförsäkrat sig åtaganden av de enskilda parterna som gick längre än vad som var förenligt med byggnadslagstiftningens syften. Kommunen ansågs, genom att ha angett det solidariska ansvaret som villkor för att byggnadslov skulle kunna erhållas, ha utövat tvång som var att anse som rättsstridigt. Enligt 29 § avtalslagen ägde kommunen därför inte göra det solidariska ansvaret gällande mot A."

LITTFRATURSAMMANSTÄLLNING

- AB 72, Allmänna bestämmelser för byggnads- och anläggnings- och installationsentreprenader. (Svenska Teknologföreningen.) Stockholm.
- ABT 74, Allmänna bestämmelser avsedda för byggnads, anläggnings- och installationsarbeten, (Svenska Teknologföreningen.) Stockholm.
- ABS 80, Allmänna bestämmelser för småhusentreprenader, där enskild konsument är köpare med tillhörande entreprenadkontrakt. (Byggförlaget.) Stockholm.
- Bexelius A, Nordenstam A, Körlof, V, 1974, Byggnads- lagstiftningen. (Nordstedts gula bibliotek.) Stockholm.
- Bostadskomplettering, förnyelse i äldre ytterstadsdelar, 1974. (Stockholms fastighetskontor.) Stockholm.
- Bostadsstyrelsens författningssamling. (Sammanställning av gällande bestämmelser.) Stockholm.
- Breitholtz C, Hedlund J, Roupé T, 1980, Gemensamhetsanläggningars totalkostnad och kostnadsfördelning i småhusbebyggelse. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R180:1980. Stockholm.
- Broberg P m fl, 1980, Vinkelbymodellen. En rapport från forskningsgruppen kring projektet Att vinna staden inom stadens gränser åter. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport T36:1980. Stockholm.
- Brunfelter, U, 1984, Svensk planlagstiftning i historiskt perspektiv. Rättsliga metoder i markpolitiken. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R37:1984. Stockholm.
- Bygg Sverige ur krisen - mer valuta för byggkronan, 1981. (Byggförbundet och Svenska Byggnadsentreprenörföreningen.) Stockholm.
- Bylund, H, et al, 1981, KPP- projektet om samordning i kommunen. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R6:1981. Stockholm.
- Cedervall, P, 1983, Avfallshantering i befintlig bebyggelse. (Svenska kommunaltekniska föreningen.) Stadsbyggnad 2, årg. 83. Stockholm.

- Cedervall, P, 1983, Verksamheten är igång, både i Göteborg och Landskrona. (Lantmäteriverket.) Mätaren 6:83. Gävle.
- Chambert, H, Köning, S, 1977, Trafikstandard i äldre bebyggelseområden med lågt markutnyttjande. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R5:1977. Stockholm.
- Den nya bostadsgatan, 1979. (Malmö stadsbyggnads-kontor.) Malmö.
- Edman, M, et al. 1981, KPP-projektet om kommunal fysisk översiktsplanering. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R4:1981. Stockholm.
- Enklare bebyggelse och fastighetsbildningsfrågor, 1979. (Lantmäteriverket och Statens Planverk.) LMV meddelande 1979:5. Gävle.
- Eriksson, J-E, 1981, Förnyelseplanering, planmässig omvandling av fritidsbebyggelseområden. (Bostadsdepartementet.) Fritidsboendekommitténs underlag 10. Stockholm.
- Eriksson, J-E o Sjöblom, O, 1975, Förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden. Ekonomiska analyser. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R58:1975. Stockholm.
- ES 82, Exploateringsavtal - småhusupphandling, 1982. (Svenska kommunförbundet.) Cirkulär 82.91. Stockholm.
- Exploateringsavtal som medel att få till stånd s k områdesanläggningar vid exploatering för fritidsbebyggelse, 1981. (Bostadsdepartementet.) Fritidsboendekommitténs underlag nr 11. Lantmäteriverkets PM 1981. Stockholm resp Gävle.
- Falck, H, 1980, Gårdssanering tvångsvis? Kvarteret Almbacken i Malmö. (Svenska kommunaltekniska föreningen). Stadsbyggnad 7-8, årg. 80. Stockholm.
- Fastighetsnomenklatur, 1983. (AB Svensk Byggtjänst och institutet för värdering av fastigheter.) Femte omarbetade upplagan. Stockholm 1983.
- Fastighetsteknisk - fastighetsrättslig forskning, Program upprättat inom institutionen för fastighetsteknik. (Inst. för fastighetsteknik, Tekn. Högskolan i Stockholm.) Meddelande 4:34. Stockholm.
- Floderus, Å, 1981, Kan kommunen styra bebyggelseutvecklingen? (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport T16:1981. Stockholm.

- Fog, H, 1983, *Forskning om kommunal planering från 50-tal till 90-tal.* (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport G10:1983. Stockholm.
- Förnyelse i centrum, 1984. (Lantmäteriverket.) LMV-rapport 1984:2. Gävle.
- Förnyelseplanering - Planmässig omvandling av fritidsbebyggelseområden, 1981. (Bostadsdepartementet.) Fritidsboendekommitténs underlag 10. Stockholm.
- Förtätning av stadens ytterområden - omvandling och förnyelse. Rapport från ett seminarium på Hässelby slott i november 1981. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R117:1982. Stockholm.
- Förslag till ny plan- och bygglag, 1983. Remiss till lagrådet den 20 oktober 1983. Stockholm.
- Gatukostnader, Handledning, 1982. (Svenska kommunförbundet.) Stockholm.
- Gidlund, J, 1981, *Planering och medinflytande.* (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R32:1981. Stockholm.
- Gustavsson, G, et al, 1981, *KPP-projektet om kommunal demokrati och planering.* (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R5:1981. Stockholm.
- Gårdssanering, 1977. (Stockholms byggnadsnämnd.) Stockholm.
- Hagby, B m fl, 1973, *Entreprenadjuridik.* (Ingenjör förlaget.) Stockholm.
- Handlingsprogram för upprustning av äldre ytterstaden. Kommunstyrelsens planberedning, 1982. (Stockholms kommun.) Stockholm.
- Hammar, T, 1982, *Markpolitik för en socialt inriktad stadsförnyelse.* (Lantmäteriverket.) LMV-rapport 1982:8. Gävle.
- Hedskog, Bo, 1982, *Återanvändning av industri- och specialbyggnader.* (Inst. för fastighetsekonomi, Tekn. Högskolan i Stockholm.) Meddelande 5:12. Stockholm.
- Heimbürger, P, 1979, *Markägande- vad är det?* (Föreningen för samhällsplanering.) Plan 1979:4-5. Stockholm.
- Hellsten, P, Hållén, G o Magnusson, L, 1980, *Expropriationslagens roll i planeringsproces-*

- sen - tidsaspekten. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R122:1980. Stockholm.
- Hellsten, P, Hållén, G, Karlsson, B, Magnusson, L, 1982, Expropriationslagens roll i planeringsprocessen, kostnadsaspekten. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R132:1982. Stockholm.
- Hellsten, P, Johansson, T o Magnusson, L, 1978, Förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelse - Prioritering och genomförande. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R27:1978. Stockholm.
- Hermerén, G, 1983, Några logiska distinkta steg i planeringsprocessen. Att värdera bebyggd miljö. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R39:1980. Stockholm.
- Holfelt, I, et al, 1981, KPP-projektet om planerande människor i kommunen. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R8:1981. Stockholm.
- Hållén, G, 1979, Plangenomförande. (STF-ingenjörutbildning.) Stockholm. /Opublicerad stencil./
- Hållén, G, Hellsten, P, 1980, Expropriationslagens roll i planeringsprocessen. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R122:1980. Stockholm.
- Hållén, G, Lidvall, J, Lindgren, S, 1982, Småhusupphandling - förutsättningar för avtal. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R54:1982. Stockholm.
- Höjer, J, 1975, Ljungqvist, S & Poom, J, 1975, Förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R22:1975. Stockholm.
- Jacobson, M, Reutherborg, M, 1982, Gatans omgivning. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport T13:1982. Stockholm.
- Jensevik, H, 1982, Från behovsallokering till resursallokering. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R101:1982. Stockholm.
- Jensevik, H, 1976, Samhällsbyggnadsekonomi och kommunal ekonomi. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R23:1976. Stockholm.
- Johansson, H, Böös, B, 1981, Förtätning av stadens ytterområden, en kunskapsöversikt. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport T36:1981. Stockholm.

- Johansson, H o Lind, H, 1979, Spekulation i fastigheter, en översikt av begrepp, orsaker, konsekvenser och åtgärder. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R68:1979. Stockholm.
- Johansson, H, Ohlsson, S O, 1981, Anläggningslagens tillämpning. Gemensamhetsanläggningar - problem och erfarenheter. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R107:1981. Stockholm.
- Kalbro, T, 1983, Exploateringssamverkan. En problem-diskussion. (Inst. för Fastighetsteknik, Tekn. Högskolan i Stockholm.) Meddelande 4:39. Stockholm.
- Kalbro, T, Larsson, H, 1983, Tillämpning av anläggningslagen. (Inst. för Fastighetsteknik, Tekn. Högskolan i Stockholm.) Meddelande 4:40. Stockholm.
- Klingberg, T, 1980, Val och användning av styrmedel. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport T10:1980. Stockholm.
- Kommunal och enskild väghållning, 1977. Lagförslag och motivuttalanden av 1969 års vägutredning. (Statens offentliga utredningar. SOU). 1977:12. Stockholm.
- Kommunernas gatuhållning, 1977. Betänkande av gatukostnadsutredningen. (Statens offentliga utredningar, SOU.) 1977:65. Stockholm.
- Kvartersförnyelse, 1982. Rapport till stadsförnyelsekommittén från ARG-gruppen. (Bostadsstyrelsen, Lantmäteriverket, Planverket). Stockholm.
- Lag om exploateringssamverkan m m. Regeringens proposition 1981/82:221. Stockholm.
- Lag om exploateringssamverkan. Lagrådsremiss beslutad 20.10.1983. Stockholm.
- Larsson, A, Lind, H, Persson, E, 1983, Ekonomiska bedömningar i kommunal markpolitik. Principiella synsätt, kalkyler och exempel. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R128:1983. Stockholm.
- Lind, H et al, 1981, KPP-projektet om planeringsvetenskap. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R9:1981. Stockholm.
- Lindgren, K, 1982, Aktörerna i planeringsprocessen. Att värdera bebyggd miljö. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R39:1980. Stockholm.

- Markanvändning och byggande. Principer för lagstiftning. (Statens offentliga utredningar, SOU.) 1974:21. Stockholm.
- Markexploatering, 1982. (K-konsult avdelningen för markexploatering.) Stockholm.
- Maunsbach, K, 1978, Att bedriva programarbete på områdesplaner. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R28;1978. Stockholm.
- Miller, T, 1980, Medborgardeltagande. Politiskt inflytande eller...? (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport T4:1980. Stockholm.
- Nuder, A, 1971, Byggnadsrättens fördelning. (Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport R11:1971. Stockholm.
- Ny plan- och bygglag, Markanvändning och byggande, 1979. Betänkande av PBL-utredningen, del 1 och 2. (Statens offentliga utredningar, SOU.) 1979:65, 66. Stockholm.
- Ny plan- och bygglag, 1982. Remissammanställning utgiven av bostadsdepartementet. (Statens offentliga utredningar, SOU.) 1982:9. Stockholm.
- Om ändring i byggnadslagen (1947:385) m m. Regeringens proposition 1980/81:165. Stockholm.
- Palmqvist, J, Sandblad, J, 1974, Tillämpning av 70§ byggnadslagen vid förnyelseplanering. (Sveriges lantmäteriförening.) Svenska lantmäteritidskrift 1974:1. Stockholm.
- Planekonomiska utredningar - en princip och några exempel, 1975. (Statens planverk.) Rapport 35. Stockholm.
- Planekonomiska utredningar - planutformning och ekonomi, 1978. (Bostadsstyrelsen, Statens Planverk.) Rapport 45. Stockholm.
- Plan- och byggnadsväsendets författningshandbok 1982. (Svensk byggtjänst.) Stockholm.
- Plan- och byggnadsärenden, anvisningar för handläggning av plan- och byggnadsärenden. 1976. (Statens Planverk.) Stockholm.
- Plangenomförande, 1976, del 1 Lagstiftning och del 2 Exempel. (Lantmäteriverket.) LMV-meddelande 1976:5, 1976:6. Gävle.
- Platen, F, 1981, Behövs helhetssyn. (Arkitektur Förlag AB) Arkitektur 8:81. Stockholm.

- Platen, F, 1982, Plan eller planering. (STF ingenjör-
utbildning.) /Opublicerad stencil./
Stockholm.
- Program för områdesplaner, 1977. (Statens Planverk.)
Rapport 37. Stockholm.
- Reimers, R et al, 1981, KPP-projektet om kommunala bo-
stadsbyggnadsprogram. (Statens råd för
byggnadsforskning.) Rapport R3:1981.
Stockholm.
- Reimers, R, 1980, Värderingsmoment i planeringsproces-
sen. Att värdera byggd miljö. (Statens råd
för byggnadsforskning.) Rapport R39:1980.
Stockholm.
- Romell, D, 1974, Kreativitet - en outnyttjad resurs.
(Liber Läromedel.) Omtryckt 81. Malmö.
- Sandblad, J, 1978, Exploateringsavtal. (Sveriges
lantmätareförening.) Svensk lantmåteritids-
krift 1978:4. Stockholm.
- Sandblad, J, 1978, Exploateringsavtal som styrmedel.
(Föreningen för samhällsplanering.) Plan
1978:5. Stockholm.
- Sandblad, J, 1978, Exploateringsavtal - styr- och ge-
nomförandemedel för förnyelse-
och råmarksområden. (Statens råd för
byggnadsforskning.) Rapport R72:1978.
Stockholm.
- Sandblad, J, 1980, Flexibla detaljplaner. (Sveriges
lantmätareförening.) Svensk lantmåteritidskrift
1980:1 temanummer Reaktionen på PBL. Stockholm.
- Sandblad, J, 1975, Förnyelse av äldre villa- och fri-
tidsbebyggelseområden. (Institutionen för fas-
tighetsteknik, Tekniska högskolan i Stockholm.)
Meddelande nr 4:19, 1975. Stockholm.
- Sjöland, K, 1983, Avstyckning av befintliga fritidshus
i tätbebyggelse med stöd av planutredning.
(Lantmåteriverket.) LMV - rapport 1983:9.
Gävle.
- Skantze - Carlsund, C et al, 1981, KPP-projektet om
människan i kommunala planer. (Statens råd för
byggnadsforskning.) Rapport R7:1981.
Stockholm.
- Stadsförnyelse - kontinuitet, gemenskap, inflytande,
1981, Underlag för diskussion och fortsatt
utredningsarbete. Publicerad av stadsförnyel-
sekommittén. (Statens offentliga utredningar,
SOU.) 1981:100. Stockholm.

- Stadsplaner med omfattande kvartersinnehåll,
"Storkvartersplaner", skrivelse i maj 1974.
(Statens planverk, Lantmäteristyrelsen.)
Stockholm.
- Sundsvik, L, Höjer, I och Mellander, K, 1983,
Byggprocessen, Belysning av nya samverkans-
mönster och arbetsformer. (Statens råd för
byggnadsforskning.) Rapport T20:1983.
Stockholm.
- Svensson, M, 1983, Gårdssanering - ger bättre miljö i
innerstaden. (Sveriges fastighetsägar-
förening.) Fastighetstidningen oktober 1983.
Stockholm.
- Tekniska utredningar på olika plannivåer - detaljplan,
1982. (Göteborgs Förorter.) Göteborg.
- Tekniska utredningar på olika plannivåer - områdesplan.
1978. (Göteborgs Förorter.) Göteborg.
- Westberg, H et al, 1981, KPP-projektet om ekonomisk
flerårsplanering i kommuner. (Statens råd för
byggnadsforskning.) Rapport R2:1981.
Stockholm.
- Wikforss, Ö, 1979, Planinformation i verkligheten.
(Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport
T22:1979. Stockholm.
- Wikforss Ö, Fridell K, 1980, Medborgarinflytande i kom-
munal planering. Rapport från ett seminarium
om information, samråd och deltagande.
(Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport
T32:1980. Stockholm.
- Wärn, B, 1979, Samhällets styrmedel vid sanering och
ombyggnad. (Statens råd för byggnadsforsk-
ning.) Rapport R99:1979. Stockholm.
- Wärn, B, 1981, Kommunala styrmedel vid sanering.
(Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport
R69:1981. Stockholm.
- Äldre villa- och fritidsbebyggelse i Stockholms-
regionen, 1979. Sammanfattande rapport.
(Länsstyrelsen i Stockholms län.) Stockholm.
- Åström, K, 1982, Styrmedel i samhällsplaneringen.
(Statens råd för byggnadsforskning.) Rapport
R25:1982. Stockholm.
- Österberg, T, 1983, Samfälligheter, handbok för sam-
fällighetsföreningar. (Publica.) 2:a uppl.
Stockholm.

DETALJERAD INNEHÅLLSFÖRTECKNING - SÖKREGISTER

Sid

FÖRORD		3
SAMMANFATTNING		7
DEL 1 INLEDNING		13
1.	<u>Kommunen som företag och myndighetsutövare</u>	14
1.1	Kommunen som myndighetsutövare	14
1.2	Kommunen som markföretagare-exploatör	15
1.3	Kommunen som motor vid förnyelse på enskild mark	17
1.4	Kommunen som initiativtagare	18
1.5	Fastighetsbildningsmyndigheten som initiativtagare	19
1.6	Tillväxtekonomi och kommunens roll	21
1.7	Dialog mellan kommunen som planmyndighet och företagare	22
2.	<u>Syfte</u>	23
2.1	Behövs i nuvarande efterfrågesituation bättre metoder?	23
2.2	Vilket är rapportens syfte?	24
2.3	Disposition	24
3.	<u>FoU-metod</u>	26
3.1	Deskriptivt inriktade FoU-arbeten	26
3.2	Rapportens FoU-metod	26
4.	<u>Aktuella FoU-arbeten</u>	28
4.1	Den kommunala planeringen och planeringsprocessen	28
4.2	Ny lagstiftning	30
4.3	Stadsförnyelse	31
4.4	Exploateringsavtal m m	32
4.5	Förtätning av stadens ytterområden	33
DEL 2 GRUNDLÄGGANDE BEGREPP OCH PLANERAD NY LAGSTIFTNING		37
5.	<u>Några grundläggande termer och samband</u>	38
5.1	Plangenomförande	38
5.2	Exploateringsavtal-plangenomförandeavtal	39
5.3	Ramavtal och exploateringsavtal	40
5.4	Olika former av entreprenadupphandling	41
5.5	När skall exploateringsavtal resp. entreprenadavtal tillämpas?	43
5.6	Allmänna principer för termer och definitioner	44
5.7	Tidigare definitioner av plangenomförande	45
5.8	Bakgrund till definitionen av plangenomförande	46
5.9	Bakgrund till beskrivningen av exploateringsavtal - plangenomförandeavtal	48
6.	<u>PBL och plangenomförandet</u>	51
6.1	Detaljplanprocessen i teori och verklighet	51

		176
6.2	Planeringskrav	52
6.3	Variation av huvudmannskap för allmän plats- mark en möjlighet?	53
6.4	Hur kan fastighetsplan och genomförandebeskriv- ning utnyttjas?	54
6.5	Detaljplanen som garanti och ram för plangenom- förandet	55
6.6	Områdesbestämmelser som underlag för upphand- ling och förnyelse	58
DEL 3	MODELLER	59
7.	<u>Stadsbyggnadsprocessens skeden</u>	60
7.1	Hur beskrivs stadsbyggnadsprocessen?	60
7.2	Strategiska förberedelser	61
7.3	Initiering	62
7.4	Produktionsförberedelser	64
7.5	Verkställighet	65
8.	<u>Produktionsförberedelser</u>	66
8.1	Förutsättningar	66
8.2	Delprocesser ingående i produktionsförbere- delserna	67
8.3	Utvärdering	70
8.4	Styrdokument	70
9.	<u>Behov och effekter av en ökad samordning mellan den formella planprocessen och plangenomförandet</u>	72
9.1	Mindre risker för kommun och fastighetsägare under planprocessen	72
9.2	Bra förutsättningar för marknadsföring	73
9.3	Känslighet för nya "sen" planeringsförut- sättningar	73
9.4	Utnyttjande av kreativitet hos aktörer, fack- folk, sakägare och andra intressenter	75
9.5	"Skräddarsydd" metodik	78
10.	<u>Principmodeller vid olika exploaterings- eller förnyelsesituationer</u>	79
10.1	Sen och tidig detaljplan	79
10.2	Modellerna vid olika planförhållanden	81
10.3	Olika utformningsprocesser	82
10.4	Samordnade mark- och utformningsprocesser	83
DEL 4	BYGGINTRESSENTER BYGGER PÅ EGEN MARK	85
11.	<u>Utformningsprocesser och avtal vid byggmästar- mark</u>	86
11.1	Avtal	86
11.2	Modeller	86
11.3	Planeringstrygghet	88
DEL 5	KOMMUNEN SOM MARKFÖRETAGARE VID KOMMUNÄGD MARK	91
12.	<u>Markanvisning genom exploateringstävling</u>	92
12.1	Avtal	93

		177
12.2	Modeller	95
12.3	Kostnader vid olika alternativ	97
12.4	Komplettering genom avstädningsplan och i framtiden PBL-fastighetsplan	98
12.5	Flexibilitet och medborgarinflytande	100
13.	<u>Entreprenadupphandling efter markanvisning</u>	102
13.1	Olika teknik för entreprenadupphandling	102
13.2	Avtal	103
13.3	Modeller vid programupphandling	104
13.4	Modeller vid beställarprojektering	105
13.5	Beställarens, entreprenörens och projektörens påverkan	107
13.6	Kommunens möjligheter att styra ett projekt	108
13.7	När tecknas ramavtal och exploateringsavtal?	109
13.8	Kostnader vid olika alternativ	112
13.9	Komplettering genom fastighetsplan	113
13.10	Flexibilitet och medborgarinflytande	113
14.	<u>Tomter för styckebyggda småhus</u>	115
14.1	Avtal	115
14.2	Modeller	115
DEL 6	KOMMUNEN SOM "MOTOR" VID FÖRNYELSE GENOM NYBYGGNAD PÅ ENSKILD MARK	117
15.	<u>Omfattande förtätning av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden</u>	118
15.1	Produktionsförberedande processer	118
15.2	Modeller	120
15.3	Ägarbyten vid låg resp hög efterfrågan	123
15.4	Behövs avtal?	123
15.5	Förutsättningar för en "markprocess"	125
15.6	Tillgång till relevant information vid planläggningen	128
15.7	Storkvarter i tidig detaljplan	129
15.8	1983 års förslag om exploateringssamverkan	131
15.9	Jämförelse mellan exploateringssamverkan -83 och storkvarter i en tidig detaljplan	132
DEL 7	FÖRNYELSE UTAN STÖD AV NY BEBYGGELSE	135
16.	<u>Kvartersförnyelse</u>	136
16.1	"Arg-gruppen" om kvartersförnyelse	136
16.2	Kommunens ansvar	137
16.3	Initiering av kvartersförnyelse genom överenskomelser	138
16.4	Initiering av kvartersförnyelse genom direkt tillämpning av lagreglerade styrmedel	140
16.5	Jämförelse med danska styrmedel	140
16.6	Samordnad förnyelse av gårdar och gaturum	143
17.	<u>Förnyelse av äldre villaområden</u>	145
17.1	Ettappvis eller begränsat genomförande	146
17.2	Blandat ansvar för utbyggnad och underhåll av vägsystem	146
17.3	Generell driftavgift - ett framtidsalternativ som underlättar förnyelse	148

		178
18.	<u>Förnyelse av äldre fritidshusområden för fortsatt fritidsanvändning</u>	150
18.1	Villkor för avstyckning eller byggnadslov	151
18.2	Officialinitiativ	152
18.3	Exploateringsavtal	153
18.4	Tidigt plangenomförande	154
DEL 8		157
19.	<u>Avslutning</u>	158
19.1	Bostadsbyggandets framtida inriktning	158
19.2	Metoder	159
19.3	Kommunen som företag	160
19.4	Genomförandebeskrivning - en möjlighet till bättre metoder för plangenomförandet	162
BILAGOR:	Lagligheten av olika avtalsvillkor vid kommunal och enskild mark.	164
	Tidigare publicerade rapporter:	
	<u>Förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden</u> Analys av kommunal förnyelseverksamhet från främst Täby kommun. Publicerad av Institutionen för fastighetsteknik Tekniska Högskolan i Stockholm genom meddelande 4:19, 1974.	
	<u>Exploateringsavtal - styr- och genomförandemedel för förnyelse och råmarksområden.</u> Publicerad av Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm genom rapport R72:1978.	
LITTERATURSAMMANSTÄLLNING		167
DETALJERAD INNEHÅLLSFÖRTECKNING-SÖKREGISTER		175
FÖRKORTNINGAR		179
SUMMARY		181

FÖRKORTNINGAR

ABS -83	Allmänna bestämmelser för småhusentreprenader
ES -82	Kommunförbundets normalförslag till exploateringsavtal
Exploaterings-samverkan -83	Lagradsremiss 1983 avseende lag om exploateringssamverkan
KL	Kommunallagen
PBL -83	Lagradsremiss 1983 avseende ny plan och bygglag
PBL-fastighets-plan	Fastighetsplan enligt lagradsremiss 1983 avseende ny plan och bygglag.
ROT	Reparation, ombyggnad, tillbyggnad.

S U M M A R Y

Future Urban Development Alternatives

The extent and direction of the future urban development depends upon a series of factors. Among those usually mentioned in discussions of urban development alternatives are the present levels of housing demand and housing subsidies, and the current economic situation of the housing consumers. Another factor of great importance is whether or not suitable methods exist to assist urban planning and planning implementation. Poor or unwieldy methods, or a poor application of good methods can lead to passiveness, whereas good methods and proper applications should stimulate interest and activate the parties engaged in the building process.

Planning Implementation

Swedish municipalities have at their disposal legislation for building and for land control which enables them to influence or determine the nature of land development and building activities undertaken by property owners and other interested parties.

In practice, however, the power of municipalities to actually ensure that a desired new construction or renewal project does take place in the manner intended depends to a large extent upon the municipalities ability to initiate or encourage suitable projects.

The process whereby the municipal initiatives and other measures to ensure that plans and planning intentions are actually carried out is in this dissertation called planning implementation.

The relationship between the detail planning stage and that of planning implementation is a critical link in the urban development process. There are many examples of cases where urban planning intentions were not carried out or where the plan itself rendered implementation difficult.

In order to improve overall co-ordination between planning and planning implementation, today's urban development policies now include implementation as an integral part of the planning process. This is demonstrated by the fact that a description of how implementation is to be put into effect has been incorporated into the proposal for a new planning and building law. This dissertation has chosen to describe urban planning and planning implementation as integrated elements of production preparation.

The Municipality as Local Authority and a Corporate Enterprise

The character of the municipal exercise of authority in planning and building matters is mainly of a passive nature, designed to respond to actions taken by outside initiative and above all to supervise the undertakings of private parties. Municipalities, while serving as the local approval authority, can however also play a more active role in the planning process by preparing

themselves for a variety of planning implementation initiatives. Through consultation and the provision of helpful advice a local authority can influence private property owners or municipal property developers to act in a way conducive to planning implementation.

Municipalities also perform in other roles, for example by serving as intermediary for the distribution of government mortgage loans and housing subsidies, or by ensuring a supply of building land by conducting pre-emptive land purchases.

Municipalities can also act in more forthright, businesslike fashion. Instead of profitability, however, municipalities would probably be motivated by the desire to attain as good a housing environment as it was possible to achieve. Through the acquisition of land or by co-operating with private property owners, municipalities may behave as any normal business firm would by assuming the initiative and encouraging specific actions as well as making agreements pertaining to planning implementation and the costs involved. When land is purchased outright then of course the municipality will have the right of initiative that accompanies land ownership.

The role of the municipality as the planning and building approval authority and the responsibilities connected with these tasks are relatively well defined in existing and proposed legislation. This dissertation includes a description of the plan implementation process when the municipality acts as a business firm.

There are certain conflicts of interest, with questions of principle involved, between the municipality acting as the unchallenged local authority and supervisor of land-owner initiative, and the municipality in the role of land-owner or partner in a private enterprise venture. One of the questions taken up for discussion in this dissertation is the co-ordination between the detailed physical plan and the implementation of this plan. Successful co-ordination can facilitate planning implementation and improve the opportunities for a genuine democracy in the planning process that could replace a formal but to a large extent illusory planning democracy.

The conflict of interests between the municipality as local authority and the municipality as a business firm or enterprise corporation can in fact be the basis for a constructive process which could lead to fruitful results.

If it is desirable, a municipality may act in the capacity of a "motor" to generate and encourage urban renewal through a well-balanced interplay of functions: i.e. between the municipality as enterprising organization and the municipality as local authority for planning and building approval, compulsory land acquisition and for acting as intermediary for government mortgage loans.

1 Models

This dissertation divides the urban development process into four phases:

- strategic preparations
- project initiation
- production preparations
- project implementation

The production preparation phase includes both the detailed planning stage and the planning implementation stage. Production preparations in this dissertation are analysed in a number of situations of principle significance.

2 Building Construction Firms and Land Development on Privately-Owned Land

The development or exploitation of land that building construction firms have acquired for this purpose is a well-known situation and one suitable for the use of planning agreements. The co-ordination between the plan formulation process and the contract is discussed in the dissertation.

3 The Municipality as Land Developer on Municipally-Owned Land

The conditions affecting a housing development implementation can be prescribed in a development agreement. When tenure is granted in municipally-owned property on a leasehold basis, long-term conditions such as the preservation and maintenance of buildings can be written into the leasehold contract.

Three distinct cases of plan formulation processes and their co-ordination with detail planning are analysed:

- land designation through an urban development competition
- construction contracting following land designation
- assignment of building plots for individual houses

Special attention is given to co-ordination with the town plan.

Land Designation on the Basis of an Urban Development Competition

A development agreement or its equivalent has a central role in those cases where municipalities utilize their position as land owners to carry out an urban development competition. In such a competition involving single-family housing estates, land can be transferred to the winning competing contractor

by way of an urban development agreement that specifies the initial set of requirements and the undertaking tendered upon. Urban development competitions can also be devised for multi-family housing areas as well.

Land Designation to a Property Management Firm or

Similar

A land designation to a construction contractor can be made unconditionally. In these cases implementation is controlled solely by means of the detailed town plan and other applicable legislation.

The municipality can also use the influence obtained by virtue of its land ownership to make concrete demands that affect implementation, for example, through the preparation of drawings indicating the desired end-product or by requiring an architectural competition, by insisting that contracts be awarded on the basis of competitive bids, by stating the time in which construction must start etc. The contract can also be in the form of a "co-operative agreement", that is, one that regulates the form in which co-operative efforts between the municipality and the property management firm is to take place.

The earlier a contract can be signed in the urban development process, the more it will have the character of a co-operative agreement. Agreements derived at a very early stage are often called framework or general agreement contracts.

Urban development requirements affecting public utility (non-profit) property management or housing co-operatives can often be in the form of oral or mutually understood agreements in view of the inter-relation of ownership or political tie.

Building Plots for Individually-Built Single-Family Houses

The traditional manner of land development in individual building plots is based upon the existence of a detailed town plan drawn up by the municipality. This serves as a guide for site preparation by indicating the location of streets, water mains and other utilities etc.

Where the terrain is hilly or otherwise difficult this method can sometimes lead to a poor correspondence between the building plot and the streets that are intended to serve them. A detailed plan drawn up at an early stage and containing a certain degree of flexibility would allow other systems to be used.

4 The Municipality as Generative "Motor" in the Renewal of Privately Owned Property

The opportunities for municipalities to act as local "motors" encouraging urban renewal are discussed in this dissertation through the example of the renewal of an older residential area containing both single-family housing and holiday cottages. The importance of these efforts being carried out in accordance with the town plan is especially relevant in these situations and two alternative courses of action are analysed, each based upon a different principle. In practice there are many in-between forms.

In what may be called a "late town plan" the municipality awaits the final preparation of a town plan until a property owner expresses an interest in development or until an altered situation arises due to a change in ownership.

In the case of the opposite approach, an "early town plan", the municipality presents a formal town plan governing land development before any major interest in implementation has been expressed. Eventually, implementation of the plan may be expected through the natural succession of generations, the appearance of new owners or of altered points of view from existing property owners in regard to plan implementation. Sale and transferral of land ownership is rendered less problematic if a formal town plan has been drawn up as the new owners can then be certain of their rights of exploitation.

When the "late town plan" approach is preferred, the municipality will have better guarantees that planning will be implemented and there will be a greater likelihood that a planning agreement will be made in view of the municipality's town planning monopoly.

When an "early town plan" is drawn up the preferences of potential developers are not known concerning size of building plot, type of house etc. As compensation, the town plan can be made sufficiently flexible to accommodate problems that may arise later.

An important conclusion is that a late detailed plan is the easiest to apply in situations where there is an expressed interest on the part of property owners for planning implementation or when an extensive change in ownership can be expected prior to the preparations of a formal town plan.

A change of ownership is often necessary if land is to be made available for new construction. In times of slack demand the existence of a previously drawn-up or early detailed plan is important because it offers potential buyers a sufficient guarantee that they will be able to build upon their newly acquired land.

5 Urban Renewal without New Construction

It is often difficult to encourage the renewal of existing housing areas if renewal is not accompanied by some new

construction or extensive reconstruction. This dissertation discusses a few examples of urban renewal not carried out in connection with any new construction.

Neighbourhood Renewal

Neighbourhood renewal implies the improvement of the exterior environment such as, for example, the removal of secondary structures and other clutter from housing courtyards and the general conversion of these courtyards and similar areas to more usable outdoor spaces of benefit to local residents. Other undertakings would be the provision of parking space, the improvement of residential streets through the addition of general amenities, the putting in order of premises for common use, club activities, meetings and the like, and the installation of refuse deposits and energy conservation measures. Neighbourhood renewal can be initiated either through the direct application of appropriate legislation or through agreement. The application of such agreements is a demonstration of the important role of the municipalities as "renewal generator". An important function of this role is to seek to establish co-operative efforts with private property-owners in order to encourage and promote neighbourhood renewal.

An urban development arrangement that permits both "private" and "public" common spaces in the same detailed town plan is a new technique which can become possible in future planning and building legislation. "Private" common space is a term that could be applicable when courtyards are renewed and improved. Access to the public in these cases can be assured by measures taken in connection with the formation of jointly owned facilities.

Renewal of Residential Areas of Single-Family Houses

The costs involved and the standards applied in the improvement of streets in old residential areas is a subject frequently criticized.

This dissertation discusses among other things the possibility of using the above-mentioned system of mixed responsibility in order to offer property owners the opportunity of assuming responsibility for the maintenance of certain streets where there is little traffic. If successful, this scheme should permit the use of lower standards of road construction, standards which better reflect the characteristics and needs of the neighbourhood in question.

The introduction of fees to cover the cost of maintaining public spaces should increase the prospects for the introduction of private management on a local basis. Property owners who maintain streets and other public spaces through their local associations would then be entitled to reduced municipal charges.

Renewal of Summer Cottage Communities

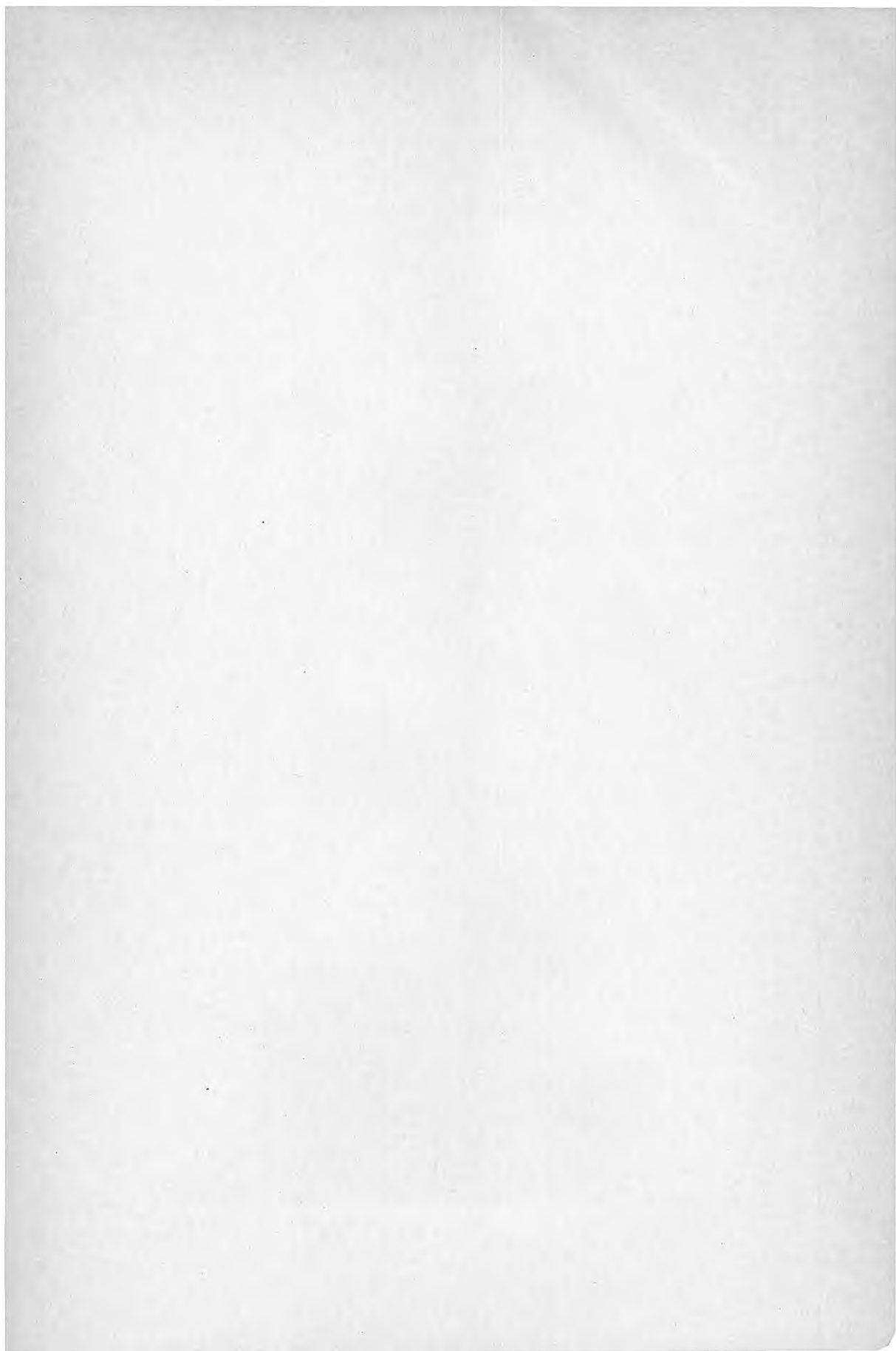
The installation of common utilities in summer cottage communities can be guaranteed in a number of ways. Two methods, planning "agreements" and "early" planning implementation are compared in this dissertation.

An early planning implementation approach even prior to formal planning can be a suitable method to use when land ownership is in the hands of many people and renewal is not considered to be an urgent municipal task.

6 Choice of Method

Every urban development project in principle is unique. This is especially the case in the renewal of old neighbourhoods where a variety of different conditions can apply. The models presented in this dissertation can perhaps serve as a basis for developing implementation programmes and as an aid in the search for appropriate methods applicable for a particular project.





**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag
821667-7 från Statens råd för byggnadsforskning
till John Sandblad, Halmstad.**

R126: 1984

ISBN 91-540-4246-1

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6704126

**Abonnemangsgrupp:
K. Samhällsplanering**

**Distribution:
Svensk Byggtjänst, Box 7853
103 99 Stockholm**

Cirka pris: 50 kr exkl moms