



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.

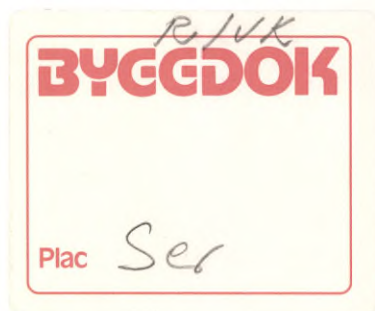
This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may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



GERHARD LARSSON

# Erfarenheter från exploaterings- samverkan

R21:1994



Stockholm den 4 maj 1995

	<b>BYGGDOK</b>			
Handl.	Bibl	Besv.		
95 -05- 1 1				
Delg.				
Sign.				

Till den det berör

Angående författare till Byggeforskningsrådets rapport  
"Erfarenheter från exploateringsamverkan", R21:1994.

På grund av ett misstag i kommunikationen när författarnamnen skulle uppges på skriftbeställningen kom bara Gerhard Larsson att anges. Detta gjorde att bara hans namn kom med på omslaget.

Detta beklagar jag, och vill med dessa rader klargöra att författare till ovan nämnda skrift var Per Carlsson, Thomas Kalbro, Gerhard Larsson och Bengt Smideman.



peter bylund  
Informationssekreterare

10

10

10

R21:1994

132-283

**ERFARENHETER FRÅN  
EXPLOATERINGSSAMVERKAN**

**Gerhard Larsson**

*Carlsson, P, Kalbro, T, Smideman, B*

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 890884-4  
från Bygghälsorådet till institutionen för fastighetsteknik,  
Kungliga tekniska högskolan, Stockholm.**

## REFERAT

Lagen om exploateringssamverkan öppnade möjlighet till ett förfarande, där markägarna inom lämpligt avgränsade områden vid förrättning kunde bilda en samfällighet som i samråd med kommunen kunde genomföra en exploatering samt medverka i utbyggnaden av erforderliga anläggningar. Som stimulans till försök med exploateringssamverkan beslöt riksdagen att medel ur anslagen till experimentbyggnader efter ansökan från kommun skulle få användas för sådan verksamhet. En särskild referensgrupp tillsattes för att följa denna verksamhet. Rapporten redovisar hittills framkomna resultat från projekten.

Sammanlagt sexton projekt har studerats (fyra hittills slutförda, fem pågående, fyra vilande eller ändrade samt tre avbrutna). Sammanfattningsvis visar försöken att lagmodellen är möjlig att tillämpa och att uppskattning av den uttalats från både berörda kommuner och markägare. Samtidigt har emellertid också framkommit att själva processen ofta upplevs som onödigt tung och komplicerad. Mot denna bakgrund har referensgruppen framfört en serie förslag till lagändringar.

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

Denna skrift är tryckt på miljövänligt, oblekt papper.

R21:1994

ISBN 91-540-5650-0

**gotab** 11969, Stockholm 1994

# Innehåll

<b>Förord</b>	1
<b>Sammanfattning</b>	3
<b>1 Lagen om exploateringssamverkan (ESL)</b>	6
1.1 Lagens tillkomst	6
1.1.1 <i>Samverkansbehov i samhällsbyggandet</i>	6
1.1.2 <i>Förarbetena till lagen</i>	8
1.2 Uppbyggnad av ESL	10
1.3 Några utländska förfaranden	12
1.4 FoU-verksamhet kring ESL	14
1.4.1 <i>Organisation</i>	14
1.4.2 <i>Verksamhet</i>	15
1.4.3 <i>Kommunal medverkan</i>	16
1.5 Potentiella för- och nackdelar av förfarandet	17
1.5.1 <i>Fördelar</i>	17
1.5.2 <i>Nackdelar</i>	20
1.5.3 <i>Kommentar</i>	22
1.6 Tillämpningsproblem	22
1.7 Urval av försöksobjekt	24
1.8 Redovisning av försöksobjekten	26
<b>2 Sammanfattande erfarenheter</b>	27
2.1 Utgångsförhållanden	27
2.2 Intressen och problembild	30
2.2.1 <i>Partsintressen</i>	30
2.2.2 <i>Samordning av intressen</i>	31
2.3 Förberedande utredning	33
2.3.1 <i>Initiativ</i>	33
2.3.2 <i>Utredningsformer</i>	34
2.3.3 <i>Utredningsresultat</i>	36
2.4 Områdesbestämmelser	38
2.4.1 <i>Motiv och fördelar</i>	38
2.4.2 <i>Nackdelar</i>	39
2.4.3 <i>Kommentarer</i>	40
2.5 Formell process	41
2.5.1 <i>Tillståndsprovning</i>	41
2.5.2 <i>Planläggning och fastighetsreglering</i>	43
2.5.3 <i>Genomförande</i>	44

2.6	Ekonomi och vinstfördelning	44
2.7	Detaljplanering och planutfall	46
2.7.1	<i>Planläggning</i>	46
2.7.2	<i>Planutfall</i>	48
2.7.3	<i>Sociala aspekter</i>	52
2.8	Utvärdering och förslag	53
2.8.1	<i>Processens funktionsduglighet</i>	53
2.8.2	<i>Processens resultat</i>	55
2.8.3	<i>Slutkommentar</i>	60
	<b>Referenser</b>	62

## **Bilagor**

Bilaga 1. Redovisning av fältprojekt

Bilaga 2. Förslag till ändringar till lagen om exploateringssamverkan. PM från BFRs referensgrupp för fältförsök med exploaterings-samverkan till miljödepartementet, september 1992.



## FÖRORD

Lagen om om exploateringssamverkan (1987:11) öppnade möjlighet till ett förfarande, där markägarna inom ett ur plansynpunkt lämpligt avgränsat område vid förrättning kunde bilda en exploateringssamfällighet och tillsammans och i samråd med kommunen därefter iordningsställa mark och anläggningar för exploatering. BFR har genom olika insatser sökt belysa problem och möjligheter kring denna nya form av plange-nomförande. Bidrag har getts till flera studier i ämnet. För att uppmuntra försök med exploateringssamverkan har riksdagen vidare beslutat att delar av anslagna experimentbyggnadsmedel skulle få användas som speciella "riskpengar" som efter ansökan av kommun kunde tilldelas av BFR. För att bli följande denna verksamhet tillsatte rådet en särskild referensgrupp med representanter från BFR, boverket, kommunförbundet, lantmäteriverket, näringslivets byggnadsdelegation samt institutionen för fastighetsteknik och avdelningen för stadsbyggnad vid Kungl. Tekniska Högskolan. Gruppens verksamhet har finansierats genom anslag från BFR.

De praktiska försöken är hittills endast delvis avslutade. Det har emellertid ansetts lämpligt att redan nu framlägga en redovisning över deras hittillsvarande förlopp och de erfarenheter som framkommit. En sådan är motiverad inte minst mot bakgrund av att många önskemål framförts om en översyn av lagen.

Utarbetandet av denna rapport har uppdragits åt en arbetsgrupp bestående av Per Carlsson, Thomas Kalbro, Gerhard Larsson och Bengt Smideman. Rapportens innehåll har därefter diskuterats med referensgruppen i sin helhet och reviderats med anledning av framförda synpunkter.

Stockholm i mars 1994  
För referensgruppen

Gerhard Larsson  
Ordförande



## SAMMANFATTNING

### *Bakgrund och syfte*

Med hänvisning till nya samverkansbehov inom samhällsbyggnaden - speciellt i samband med förnyelse av äldre bebyggelseområden - tillkom 1987 lagen om exploateringssamverkan (ESL). Sedan medgivande lämnats av kommunen i form av områdes- eller detaljplanebestämmelse kan efter ansökan förutsättningar för sådan samverkan prövas i en exploateringsförrättning. Är lagens villkor uppfyllda bildar fastighetsägarna inom det avgränsade området en samfällighet. Sedan kommunen antagit ny detaljplan för området, anpassas fastighetsgränserna genom omreglering till den nya planen, den beräknade vinsten fördelas mellan markägarna i huvudsak efter ingående areal och erfoderliga anläggningar utbyggs. Lagstiftning av liknande karaktär finns i flera andra länder, exempelvis Tyskland, Frankrike och Japan, och har där kommit till stor användning.

Med hänsyn till att denna metod är ny för Sverige och inrymmer många såväl principiella som praktiska problem har Byggforskningsrådet ställt sig bakom FoU-verksamhet på området och för ändamålet inrättat en referensgrupp med representanter från berörda organisationer och institutioner. Verksamheten skulle inrymma såväl mera teoretiska studier som praktiska fältförsök i samarbete med intresserade kommuner. Efter ansökan har dessa kunnat erhålla vissa risk- och stimulansbidrag för drivandet av fältförsöken.

Tidigare har mera teoretiska studier behandlats i ett antal rapporter. I denna rapport redovisas erfarenheter från fältförsöken, så långt dessa nu hunnit genomföras. Som en bakgrund rekapituleras dessförinnan de viktigare för- och nackdelar, som förts fram då metoden tidigare diskuterats, liksom ett antal tillämpningsproblem som i möjligaste mån bör belysas genom försöken.

### *Erhållna resultat*

Ett önskemål har varit att försöken skulle omfatta områden av olika typ: villa- och fritidhusområden, centrala tätortsområden, industriområden och nyexploateringsområden. Kommunernas ansökningar om försöksmedel har emellertid huvudsakligen avsett randområden med inslag av äldre villa- och fritidsbebyggelse, som enligt översiktsplan skall omvandlas till områden med tätare permanentbebyggelse. I ett par fall har dock en huvudvikt lagts vid fritidsintressena. Ett inledande intresse fanns för ett centrumområde, där emellertid försöket omgående måste avbrytas på grund av bristande markägareintresse. Ytterligare två försök har avbrutits av samma skäl.

Beträffande resterande tretton försöksområden är två vilande i avvaktan på ytterligare utredning samt bättre byggkonjunktur, medan två projekt efter en förberedande utredning har ändrats till exploatering i annan ordning. Av övriga projekt har fyra i huvudsak avslutats, medan fem ännu endast delvis genomlöpt ESL-förfarandet. En redovisning områdesvis av bakgrund, förlopp och hittillsvarande resultat lämnas i bilaga 1.

Då det gäller *rollfördelningen* har kommunen varit drivande i omkring hälften av fallen. Det gäller främst naturliga utbyggnadsområden som på grund av ägarsplittring betraktats som problematiska. Den andra hälften, där markägarna varit mest aktiva, har främst gällt fall i Stockholmsregionen med ofta ganska besvärlig topografi där en stor grupp markägare önskat utbyggnad eller standardhöjning men där kommunen för sin del skjutit detta på framtiden. I ett par fall har också exploatörsintressen medverkat.

I fråga om *intresseinriktningen* har det i fråga om äldre bebyggelseområden inledningsvis funnits företrädare för såväl exploatering som för bibehållande. Under förrättningen har man emellertid genomgående kunnat enas kring ett visst planläggningsalternativ och hittills har endast något enstaka överklagande skett beträffande fattade exploateringsbeslut.

Till grund för kommunens medgivande och påbörjande av förrättningen har legat en *förberedande utredning*. I huvuddelen av fallen har denna främst bestått av anslagsmedel från byggforskningsrådet. Med hänsyn till svårigheten att finna en kostnadsbärare innan tillstånd till exploateringssamverkan givits är det av vital betydelse för ESL:s användning under den närmare framtiden, att man finner former för ett igångsättningsstöd, som senare eventuellt kan återbetalas om projektet genomförs.

Den förberedande utredningen har i vissa fall kunnat göras relativt begränsad när markägareuppslutningen varit god redan från början och exploateringen legat i linje med kommunernas planer. Vid splittrad opinion har den blivit mer omfattande med relativt utarbetade planskisser och ekonomiska kalkyler. I flera sådana fall har man haft ett värdefullt hjälpmedel i 'planeringsbok-metoden' där man succesivt informerat markägarna om utredningens förlopp och erhållit deras åsikter i särskilda nyckelfrågor.

Den förberedande utredningen har i flertalet fall lett fram till områdets lämpliga avgränsning och kommunens medgivande i form av *områdes- eller detaljplanebestämmelse* följd av ansökan om förrättning. Nödvändigheten av att få ett formellt och överklagningsbart medgivande från kommunen i stället för ett medgivande i samband med en förrättningsremiss har ifrågasatts från flera försöksområden. Viktigare positiva effekter har inte framkommit. Däremot har detta krav främst uppfattats som en formsak som i flera fall lett till avsevärd fördröjning och högre utredningskostnader i ett mycket kostnadskänsligt skede och som i något fall äventyrat hela projektet. Dessutom försvårar bestämmelserna ett sammanhållet utredningsarbete och en tidig organisation av markägarna. Områdesbestämmelser kan inte heller användas för ett område med äldre detaljplan.

Den *formella processen* i form av detaljplanering och samverkansförrättning synes ha löpt nöjaktigt i försöksfallen även om den nu nödvändiga tidsanpassningen mellan exploateringsbeslutet och fastställande av detaljplanen i viss mån binder kommunens handlande. Ett önskemål är därför att man genom justering av lagen gör detaljplaneprocessen mer oberoende av förrättningsförfarandet.

Beträffande projektens *ekonomi och vinstfördelning* är erfarenheterna ännu mycket begränsade. Så vitt nu kan bedömas kommer de att ge vinst, som sedan fördelas bland markägarna. I den mån så redan skett har man nått överenskommelser, som delvis avviker från ESL:s huvudalternativ.

Ur *plansynpunkt* har modellen haft gynnsamma effekter. Genom att det varit möjligt att i stor utsträckning frigöra sig från existerande gränser synes man genomgående ha uppnått bättre rumslig gestaltning, naturanpassning och ekonomi än vad som skulle framkommit ur ett mera konventionellt förfarande. Ett sådant hade för övrigt knappast varit möjligt att tillämpa under överskådlig framtid inom flera av försöksområdena på grund av allt för höga kommunala kostnader och svårigheter att nå fram till en samordning.

*Sammanfattningsvis* visar försöken att ESL-modellen är möjlig att tillämpa och att uppskattning av den uttalats både från berörda kommuner och markägare. Den har öppnat bättre möjligheter att till rimliga kostnader hantera områden med splittrad fastighetsindelning och förnyelsebehov. Från markägarehåll har i synnerhet understrukits den ökade rättvisan genom vinstfördelningen och den större möjligheten till aktiv markägaremedverkan. De hittills erhållna resultaten synas stämma väl med de förväntade positiva effekter som tidigare framförts i diskussionen. Då det gäller möjliga negativa effekter har några påtagliga sådana ännu inte bestyrkts. Det är emellertid ännu för tidigt att i den frågan göra några bestämda uttalanden.

Samtidigt har det emellertid också framkommit att själva processen ofta upplevs som onödigt tung och komplicerad liksom att de rekommenderade vinstfördelningsreglerna i vissa situationer uppfattats som otillfredsställande och måst jämkas. Kritik har också uttalats mot att å ena sidan förfarandet gjorts frivilligt, å andra sidan tvångsinlösen av en ägares mark kan ifrågakomma. Om frivilligkravet uppmjukas torde också regeln om tvångsinlösen kunna slopas. Möjligheter synes också böra öppnas att använda ESL som ett medel att genomföra en redan antagen plan utan att för den skull vinstutjämningsystemet sätts ur spel. Mot denna bakgrund har referensgruppen till miljödepartementet framfört förslag till lagändringar (se bilaga 2).

# 1 LAGEN OM EXPLOATERINGSSAMVERKAN (ESL)

## 1.1 Lagens tillkomst

### 1.1.1 Samverkansbehov i samhällsbyggandet

Det s.k. miljonprogrammet för bostadsbyggande under senare delen av 60-talet och början av 70-talet förutsatte i huvudsak exploatering av jungfrulig mark där antingen kommunen först förvärvat marken eller kunde träffa avtal med en privat exploatör. Markinnehavet var alltså i stort sett samlat på en hand. Redan bebyggda områden med många fastigheter undveks som exploateringsobjekt.

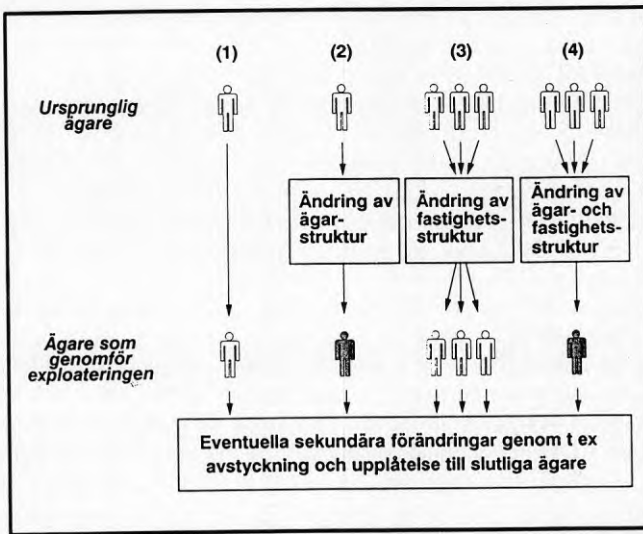
Efter hand började denna modell allt mera ifrågasättas. Det underströks i olika sammanhang (se bl a Höjer-Ljungqvist, 1975, och Stockholms Regionplanekontor, 1976) att äldre välbelägna bebyggelseområden borde betraktas som en markresurs, som efter upprustning och förtätning kunde utnyttjas för ny bostadsproduktion. Förutom att man därigenom sparade mark och löste områdenas väg- och va-problem borde man ofta kunna tillgodogöra sig och bättre utnyttja redan befintlig infrastruktur, skolor och serviceanläggningar i närheten. Även i tätorternas mera centrala delar kunde finnas behov av samlade förnyelseåtgärder.

Skulle man emellertid gå in i sådana områden var det svårt att tillämpa tidigare huvudmetod att först samla marken i en ägares hand och därefter exploatera. Den splittrade fastighetsindelningen och de ofta relativt höga markvärdena i förnyelseområdena - i kombination med höga "transaktionskostnader" - gjorde som regel metoden ekonomiskt ogenomförbar. I begränsad omfattning kunde visserligen förtätningar ske genom uppdelning av befintliga tomter. Men även i detta fall krävde ofta en upprustning av väg- och va-system gemensamma insatser från fastighetsägarna, om inte kommunens kostnadsbelastning skulle bli för stor.

I början av 70-talet framfördes av bl a dessa skäl önskemål om att plan- och exploateringsförfarandet även borde ge utrymme för modeller baserade på gemensam exploatering av ett område. Byggrätt skulle därvid kunna tilldelas i enlighet med vars och ens arealinnehav inom området, och markinnehavet omfördelas i enlighet härmed. En rättvis fördelning av vinsten skulle på detta sätt kunna åstadkommas oberoende av planens utformning. Var och en skulle inom sitt tilldelade område kunna svara för exploateringen samtidigt som erforderliga anläggningar kunde utföras gemensamt eller i samarbete med kommunen (Brunfelner, 1971). Vissa försök gjordes också i praktiken att genom frivillig samverkan mellan markägarna åstadkomma

förnyelse och lösa exploateringsproblem inom områden med splittrad fastighetsindelning (Särnholm m fl).

Ett sådant förfarandes principiella ställning jämfört med andra exploateringsmodeller illustreras i figur 1. I modell 1 ändras varken ägar- eller fastighetsstruktur utan befintlig fastighetsägare genomför själv exploateringen inom ramen för sin fastighet. I modell 2 åter kan, vill eller får inte den ursprunglige ägaren själv exploatera marken utan denna förvärvas dessförinnan av privat exploatör eller kommun. I modell 3 är fastighetsindelningen splittrad och existerande struktur är olämplig för exploatering, varför en ändring bör ske samtidigt som ägarstrukturen kan bibehållas. I modell 4 slutligen förändras både ägar- och fastighetsstruktur genom att de splittrade fastigheterna samlas i en enda hand - privat exploatör eller kommun.



Figur 1 Fyra typfall för anpassning av ägar- och fastighetsstruktur till en markexploatering.

Metoderna 1, 2 och 4 är ju de som traditionellt använts. Antingen har den ursprunglige ägaren själv genomfört exploateringen eller också har marken förvärvats av privat exploatör eller kommun - frivilligt eller genom tvång. I fall 4 har sammanköp av flera fastigheter skett innan exploateringen genomförts. Däremot har det tidigare knappast funnits effektiva former för gemensam exploatering oberoende av existerande fastighetsgränser men med bibehållna äganderätter, dvs fall 3.

### 1.1.2 Förarbetena till lagen

Mot bakgrund främst av de behov som förelåg att omvandla områden med en splittrad fastighetsindelning tog bygglagutredningen upp frågan om samverkan i sitt betänkande 1974. Man underströk att den blivande lagstiftningen borde innehålla vissa möjligheter att åstadkomma samverkan mellan fastighetsägare i samband med exploatering. För ett område med splittrad fastighetsindelning, som bör tas i anspråk för exploatering men där kommunen själv inte är intresserad av att svara för denna, borde kunna föreskrivas i kommunplanen att områdets fortsatta planläggning skall vara beroende av att de skilda ägarintressena antingen samlas på en hand eller att exploateringsringssamfällighet bildas. I ett sådant sammanhang skulle också en värdeutjämning kunna åstadkommas. Utan sådan samfällighet förelåg enligt utredningen också en risk att området blir mindre ändamålsenligt utnyttjat än om marken varit i en ägares hand.

Bygglagutredningens synpunkter mötte ett positivt gensvar i remissbehandlingen. PBL-utredningen tog därför upp frågan. Som motiv för lagstiftning rörande fastighetssamverkan anfördes främst behovet av effektiva genomförandemedel, de större möjligheterna att välja goda planläggningsalternativ, möjligheterna att smidigt anpassa fastighetsgränser efter planen samt fördelen av att bättre kunna tillvarata fastighetsägarnas intresse och vilja till ansvar. Reglerna om exploateringssamverkan föreslogs infogas i anläggningslagen.

Utredningens förslag blev därefter föremål för beredning inom regeringskansliet. Beredningen föreslog bl a att bestämmelser om exploateringssamverkan borde utformas som en särskild lag. Med anledning härav framfördes förslaget i en särskild proposition (1981/82:221).

Efter regeringsskiftet 1982 beslöt emellertid regeringen dra tillbaka propositionen. Orsaken var bl a önskemålet att samordna denna lagstiftning med PBL-förslaget. I samband med proposition 1985 om ny plan- och bygglag framlades därför även en ny proposition om lag om exploateringssamverkan (1985/86:2). I stora drag anslöt sig denna till den tidigare. I framförallt ett avseende fanns emellertid en skillnad. I det nya förslaget förutsattes att särskilt tillstånd till exploateringssamverkan måste lämnas antingen genom detaljplanebestämmelse eller i form av områdesbestämmelse (PBL 6:2 och 3 § ESL), medan det enligt den tidigare propositionen räckte med kommunalfullmäktiges tillstyrkan.

Mot bakgrund av de skäl för förfarandet som framförts i tidigare utredningar och remissbehandling anförde departementschefen bl.a. följande huvudmotiv för förslaget:

*Den framtida tätortsutbyggnaden torde i stor utsträckning komma att ske genom förtätning eller förnyelse av äldre bebyggelseområden. Man kan inte längre räkna med att kommunerna därvid - i den utsträckning*



som tidigare varit fallet vid utbyggnad genom exploatering av obebyggd mark - skall kunna behärska plangenomförandet genom eget markinnehav eller genom exploateringsavtal med enstaka exploatörer. Den befintliga bebyggelsemiljön representerar så stora värden att det inte framstår som möjligt eller ens önskvärt att binda upp samhällets resurser i ett omfattande program för förvärv av byggda fastigheter. Förnyelsen måste i stor utsträckning i stället ske genom en aktiv medverkan från fastighetsägarna inom området. Inte heller när det gäller nyexploatering inom områden med splittrad fastighetsindelning finns det anledning att alltid förutsetta ett aktivt kommunalt engagemang.

Utredningens förslag innebär att man inför ett system som ger möjlighet för fastighetsägarna att delta i kostnaden för förändringsåtgärder men också att få del i exploateringsverksamhetens avkastning. Sådan samverkan (exploateringssamverkan) skall enligt förslaget kunna utmyнна i att den byggbara marken fördelas på de deltagande fastigheterna. I takt med att förnyelseverksamheten genom sanering eller på annat sätt får större betydelse kommer behovet av samverkan mellan fastigheter sannolikt att ytterligare öka.

Behovet av ett regelsystem om samverkan mellan fastigheter vid exploatering för bebyggelse grundas i första hand på det allmänna önskemålet att lagstiftningen skall ge effektiva medel att genomföra den bebyggelse m m som förutsätts i detaljplaner enligt förslaget till plan- och bygglag. Genom ett sådant regelsystem ökas möjligheterna att välja goda planläggningsalternativ. Med förbättrade genomförandemedel kan man alltså åstadkomma bättre lösningar totalt sett. Även mark med mindre goda förutsättningar från fastighetsindelningssynpunkt kan komma ifråga för exploatering för bebyggelse.

När flera fastigheter berörs eller när fastighetsindelningen är splittrad, ger visserligen fastighetsbildningslagstiftningen medel att i viss utsträckning åstadkomma överensstämmelse mellan fastighetsindelningen och planen. Därmed är problemet emellertid inte löst. Det behövs ofta också en reglering av relationerna mellan markägaren och kommunen angående exploateringens bedrivande. Erfarenheten visar att detta inte är möjligt att åstadkomma vid en splittrad indelning.

Det finns därutöver rent allmänt ett behov av att kunna ta till vara det intresse och den vilja till ansvar som finns bland fastighetsägare och andra att förnya och förbättra befintliga bebyggelsemiljöer. Många gånger är insatser från de berörda parterna en avgörande förutsättning för att förändringar över huvud taget skall kunna åstadkommas i sådana områden.

En vanlig situation där samverkan kan komma till användning är vid förnyelse och förtätning av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden. Förnyelseverksamheten i dessa områden har hittills hämmats av bl a det splittrade ägandet till marken och svårigheter att frigöra kommunala

resurser för investeringar i förbättringar av vägar, vatten- och avlopps- anläggningar mm.

*Inom kvarter med flerfamiljshus kan samverkan bli aktuell när område, exempelvis ett kvarter, skall förnyas i ett sammanhang. De åtgärder, som därvid föranleder behov av samordning, kan t ex bestå av planändringar och i samband därmed förbättringar i den yttre miljön, omläggningar av gatutrafiken och ordnandet av parkering och gemensamma friytor m m.*

*I fråga om fritidsbebyggelse har den befintliga fastighetsindelningen hittills i stor utsträckning låst lokaliseringen och planeringen. Genom samverkan mellan berörda fastighetsägare bör fritidsbebyggelseplaneringen kunna ske mer oberoende av den befintliga fastighetsindelningen.*

*Jag delar således utredningens bedömning i fråga om behovet av samverkansregler och föreslår att en lagstiftning nu genomförs som främjar enskild samverkan samtidigt som kommunens övergripande inflytande över plangenomförandet behålls.*

Med utgångspunkt från propositionen beslöt riksdagen om ny lag om exploateringssamverkan (ESL). Lagen trädde i kraft 1 juli 1987.

## 1.2 Uppbyggnad av ESL

Följande sammanfattande beskrivning kan ges av huvuddragen i ESL (jfr BFR-rapport G12:1986):

- Kommunen öppnar möjlighet till exploateringssamverkan genom beslut i form av områdesbestämmelser eller genom bestämmelser i detaljplan. Därefter kan samverkan initieras av markägare eller av byggnadsnämnden genom ansökan om förrättning.
- Frågor om exploateringssamverkan skall prövas vid förrättning av fastighetsbildningsmyndigheterna.
- För att samverkan skall få komma till stånd måste vissa grundläggande förutsättningar vara uppfyllda. Ändamålet med samverkan får inte kunna tillgodoses på annat sätt (exempelvis genom att anläggningslagen kan tillämpas). Exploateringen skall vara "lönsam" ur allmän och enskild synpunkt. Något formellt båtnadsvillkor gäller dock inte. Fastighetsägarna får inte mer allmänt motsätta sig exploateringssamverkan (i enlighet med det sk opinionsvillkoret)
- Om villkoren för exploateringssamverkan är uppfyllda samlas fastighetsägarna inom det sk samverkansområdet i ett gemensamt företag (exploateringssamfällighet). Deltagandet i samfälligheten är frivilligt, dvs fastighetsägare kan välja att inte medverka i exploateringsföretaget.

- Mark som tillhör fastighetsägare som inte deltar i exploateringssamfälligheten kan emellertid under vissa förutsättningar inlösas om det är nödvändigt för att genomföra exploateringen.
- Alla åtgärder som normalt ingår i en exploatering som syftar till att ställa i ordning mark för bebyggelse och utföra gemensamma anordningar för bebyggelsen kan omfattas av exploateringssamverkan. Där emot kan inte husbyggande på enskilda fastigheter utföras inom ramen för den lagreglerade samverkan.
- Exploateringens kostnader och intäkter skall fördelas mellan de fastighetsägare som deltar i samverkan på grundval av andelstal som åsatts fastigheterna.
- De marköverföringar som behövs för att genomföra exploateringen skall ske som fastighetsreglering enligt fastighetsbildningslagen.

Reglerna kräver sålunda ett formellt initiativ från kommunens sida även om naturligtvis framställningar från markägarna kan ligga bakom. En viss förberedande utredning erfordras därför från kommunens sida för att bestämma såväl företagens lämplighet som dess avgränsning och eventuellt även vissa riktlinjer för områdets utformning. Genom att på ett formellt sätt föra in förrättningsinstitutet i exploateringsprocessen regleras formerna för information och samråd mellan kommun, fastighetsägare och andra berörda parter. Ansvar för den nya detaljplanen vilar emellertid fortfarande på kommunen, även om framtagandet av den kan ske i samråd med markägarna. Kommunen behåller sålunda kontrollen över exploateringens lämplighet och områdesutformningen.

Markägarna samordnas i en exploateringssamfällighet. Samfälligheten är en juridisk person och fastighetsägarna kan därmed uppträda som en part gentemot kommun, entreprenörer etc. Detta undanröjer i princip svårigheterna för kommunen att teckna exploateringsavtal i områden med splittrad fastighetsindelning. Möjligheterna att styra bebyggelseutformning m m torde därigenom öka. Samtidigt kan kommunen i högre grad få täckning för kostnader som exploateringen orsakar.

Exploateringssamfälligheten utgör också en bas varifrån fastighetsägarna kan utöva inflytande på planerings- och plangenomförandefrågor. Detta markägareinflytande kan i vissa fall innebära mer områdesanpassade lösningar vad gäller planutformning och exploatering i övrigt. De ekonomiska fördelningsregler som ges i lagen innebär att exploateringsvinsten skall utgå till fastighetsägarna i enlighet med andelstal. Om andelstalsberäkning sägs följande (ESL 11 §): "Andelstalet för en fastighet skall bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till arealen av den för exploateringen tillgängliga mark av fastigheten som ingår i samverkansområdet".

En konsekvens av detta är att planutformningen i princip saknar betydelse ur fördelningssynpunkt. För att på bästa sätt ta vara på ett planområdes

förutsättningar ger samverkan möjlighet att disponera viss byggnadsvolym så att förtätningarna sker på de lämpligaste platserna.

### 1.3 Några utländska förfaranden

Lagstiftningen om exploateringssamverkan tillkom utan några mer omfattande studier av motsvarande utländska modeller. Innan vi går över till studier av de svenska erfarenheterna kan det emellertid ha sitt intresse att kortfattat redovisa några utländska förfaranden.

I Europa finns jämförbara lagstiftningar i åtminstone Tyskland och Frankrike. Utanför Europa kan framförallt nämnas Östasien (Japan, Sydkorea och Taiwan) liksom västra Australien och delar av Canada (Alberta). Vissa delstater i USA har livligt diskuterat ett införande. I Östasien har modellen blivit en obestridd succé som svarar för bortåt hälften av all nybyggnad.

#### Tyskland

Enligt den tyska modellen fastställer kommunen först en detaljplan. Därefter beslutas om omreglering ('*Umlegung*') när så behövs för att förverkliga planen, samtidigt som man avgränsar behandlingsområdet. Inom detta måste alla markägare delta. Ett visst andelstal bestäms för var och en, antingen baserat på arealen eller värdet av innehavet. Ett gemensamt avdrag för gator, grönområden, kostnadstäckning mm. på i regel 25-30 % görs för kommunens räkning. Resten läggs ut i huvudsaklig överensstämmelse med andelstalet och så att de nya gränserna anpassas till den nya planen. Avräkning sker därefter så att de nya tomtvärdena blir rättvist fördelade i förhållande till andelarna. Kommunen svarar för utbyggnadsåtgärder och hela processen men kompenserar sig genom att ta ut kostnader (och ofta också värdestegring) genom mark- eller kostnadsbidrag från markägarna. Sedan väl omläggningen genomförts får markägarna full dispositionsrätt över de nya innehaven och kan själva bestämma om byggenkap och tomtförsäljning.

#### Frankrike

I Tyskland är alltså kommunen den agerande. I Frankrike ligger ansvaret i stället på markägarna själva. I princip skall dessa bilda en förening ('*Association Foncière Urbain - AFU*') för att genomföra omläggningen. Om denna inte är helt frivillig förutsätts att de intresserade markägarna utarbetar en projektplan, innehållande avgränsning av området, berörda markägare, huvudlinjerna av projektet inklusive behövliga anläggningar samt uppskatta-

de nyttor och kostnader. Planen utställs genom myndigheternas försorg för att ge tillfälle till erinringar. Om därefter vid ett konstituerande sammanträde minst 2/3 av markägarna ställer sig bakom projektet och detta överensstämmer med de allmänna planeringslinjerna för området samt stöds av kommunen får föreningen bildas, driva projektet och ta ut kostnader. Vill en markägare inte vara med kan han avyttra sin egendom till ett pris i enlighet med gällande expropriationsregler. Förfarandet förutsätter inte att detaljplan upprättats, utan planeringen faller i första hand på föreningen. Kommunen skall dock godkänna planen och tillfoga de särskilda bebyggelsesregler den anser erforderliga. Sedan projektplanen hållits utställd med möjlighet till invändningar och korrigeringar kan den fastställas, varefter behövlig infrastruktur byggs ut av föreningen.

## Japan

Det land där exploateringsamverkan har prövats längst och i störst skala är emellertid Japan. En orsak är kanske att man på ett lyckligt sätt täcker in både den tyska och franska modellen. Förfarandet ('*Kukaku-Seiri*') kan drivas av såväl kommun som av en association bestående av markägare och arrendatorer inom området. Det krävs i sistnämnda fall att minst 2/3 av de berörda ger sitt godkännande till den preliminära planen liksom att myndigheterna godkänner plan och association. Oavsett huvudman är uppläggningsen i stort sett densamma med en viss procents markavstående till gator och allmänna platser samt därutöver ytterligare markavstående till försäljningstomter för att täcka kostnaderna. Markinnehavet i övrigt omregleras efter andelstal, satta efter innehavd areal eller innehavt markvärde. Den nya indelningen är anpassad till den planerade infrastrukturen, som byggs ut genom associationens eller kommunens försorg. Men exploateringen i övrigt är helt den individuella markägarens sak.

Modellen har utvecklats till den dominerande metoden i urbaniseringsprocessen och svarar ensam för nära hälften av den nya exploateringsarealen. Den har visat sig vara ett smidigt medel att få bra planutformning och att föra in ny infrastruktur i tidigare bebyggelse. Har man en splittrad ägostruktur av ex vis den typ som redovisas i vänstra delen av figur 2 är det svårt att genomföra en omvandling och exploatering med mera konventionella metoder. Pådrivande för förfarandets tillämpning i Japan blev också stadsförstörelsen genom den stora jordbävningen 1923 och senare de massiva bombningarna i samband med det andra världskriget. Något liknande gällde Tyskland efter andra världskriget. Samexploateringsmodellen visade sig därvid användbar för återuppbyggnaden och har sedan i hög grad levt vidare av egen kraft.

En närmare presentation av samverkansförfaranden i olika länder med analys och diskussion av därvid framkomna erfarenheter har skett av Larsson, 1991.



*Figur 2 Exempel på japanskt storskaligt samexploateringsprojekt i samband med en ny tunnelbanesträckning.*

## 1.4 FoU-verksamhet kring ESL.

### 1.4.1 Organisation

ESL är i många avseende en innovation för svenska förhållanden. Lagen introducerar nya samverkansformer vid samhällsutbyggnaden och nya legala konstruktioner. Den syftar vidare till bättre planutformning, ökad rättvisa mellan markägarna och större medverkan från deras sida. Modellen är därför intressant från många olika aspekter. Redan tidigt framkom därför önskemål från olika håll att närmare studera de ekonomiska, juridiska och planmässiga problem och möjligheter som kunde uppkomma vid lagens tillämpning. Bl a inkom eller föranmälde redan före lagens antagande ett antal ansökningar till Bygghovsrådet om forskningsmedel för detta syfte.

I detta läge ansåg sig rådet böra ta initiativ för att samordna forskningen och få fram ett gemensamt program. En arbetsgrupp med representanter från olika forskningsinstitutioner, myndigheter och organisationer tillsattes. Som resultat av gruppens arbete framlades programskriften *Exploaterings-samverkan vid splittrade ägoförhållanden. Program för forskning och fält-försök* (BFR:s publikation G12:1986).

Som framgår av titeln rekommenderade gruppen såväl mera teoretiska studier som direkta fältförsök. BFR beslöt med anledning härav att stödja verksamhet inom området. Den skulle dels innefatta teoretiska studier, dels praktiska försök. För att följa denna verksamhet omformade BFR den tidigare arbetsgruppen till en särskild referensgrupp med representanter från Byggnadsrådet, Boverket, Kommunförbundet, Lantmäteriverket, Näringslivets byggnadsdelegation samt institutionen för fastighetsteknik och avdelningen för stadsbyggnad vid Kungl. Tekniska Högskolan.

#### 1.4.2 Verksamhet

De mera *teoretiska studierna* inom ämnesområdet har i huvudsak skett med forskningsanslag från BFR. Förutom utredningar före lagens ikraftträdande av Brunfelter samt Carlsson, Kalbro & Smideman (BFR-rapporter R37:1984 resp R80:1985) har Kalbro (1988) därefter framlagt en doktorsavhandling: *Fördelning av exploateringsvinst mellan fastighetsägare*. Smideman (1990) har diskuterat principer och erfarenheter i samband med ett genomfört samverkansprojekt: *Exploaterings-samverkan i Myrängen*. Larsson (1991 och 1993) har redovisat och analyserat utländska erfarenheter: *Exploatering i samverkan. En jämförande internationell studie och Land Readjustment. A modern approach to urbanization* samt (1993) vidare behandlat olika tillämpningsproblem i samband med exploaterings-samverkan *Exploaterings-samverkan. Problem och åtgärdsförslag*. Carlsson (1993) har framlagt en studie: *Principer, metoder och system för markomfördelning*. Smideman och Jersenius (1993) har utarbetat en handbok som stöd för markägarnas aktiva deltagande i processen. I olika fackartiklar har likaledes erfarenheter och förslag inom området redovisats.

Vad så gäller *fältstudierna* har dessa dels haft som syfte att utveckla metoder och modeller för att genomföra exploaterings-samverkan, dels att undersöka om en tillämpning av exploaterings-samverkan i vissa lägen är bättre än konventionella metoder. Inledningsvis påbörjades studierna med stöd av forskningsanslag från BFR. För att uppmuntra försök med samverkan beslöt emellertid bostadsdepartementet 1986 att anslag till experimentbyggnader skulle få användas även för sådana försök. Läget är ju att viss utredning i frågan måste ske från såväl kommunens som förrättningsmännens sida som underlag för områdesbestämmelser och exploateringsbeslut. Innan sistnämnda beslut har fattats finns å andra sidan alltid en risk att projektet inte kan genomföras och utredningskostnaderna sålunda ej kan uttas från markägar-

na. De nämnda medlen avsåg att täcka denna risk liksom vissa övriga merkostnader som kunde uppkomma i samband med försöken.

#### 1.4.3 Kommunal medverkan

En kommun som ville delta i försöksverksamheten kunde ansöka om stöd hos BFR. Ansökan upprättas helst i samarbete med fastighetsbildningsmyndigheterna. Den innebär att kommunen tar sin del av ansvaret för att projektet skall lyckas. Kommunen måste hålla fast vid de förutsättningar och utfästelser som varit utgångspunkten för arbetet.

En sådan utfästelse har varit att försöksverksamheten skall dokumenteras så att det i efterhand går att följa processen från samråd och planering till genomförande, så att erfarenheterna kan samlas och komma till nytta i framtida planering. Uppläggningsen av dokumentationen har skett i samråd med en särskilda forskargrupp inom BFR:s ovannämnda referensgrupp.

För dokumentation och anslagsbehandling har processen regelmässigt indelats i följande etapper:

- Etapp 1 omfattar förberedande utredningar fram till beslut om *områdesbestämmelser*.
- Etapp 2 avser tiden från beslut om områdesbestämmelser fram till dess att det första *exploateringsbeslutet* fattats.
- Etapp 3 sträcker sig fram till kommunens beslut om att anta *detaljplanen*
- Etapp 4 innebär att fastighetsbildning m.m. skall genomföras i enlighet med exploateringsbeslut och detaljplan.

Kommunen skall dokumentera arbetet under respektive etapp.

I regel har BFR:s anslag beviljats etappvis och i huvudsak avsett arbete för de båda första etapperna.

Före den följande redovisningen av de olika projekten skall något redovisas den diskussion som förekommit rörande förfarandets fördelar, nackdelar och tillämpningsproblem för att därmed ge ett underlag för de frågeställningar som verksamheten avser att belysa.

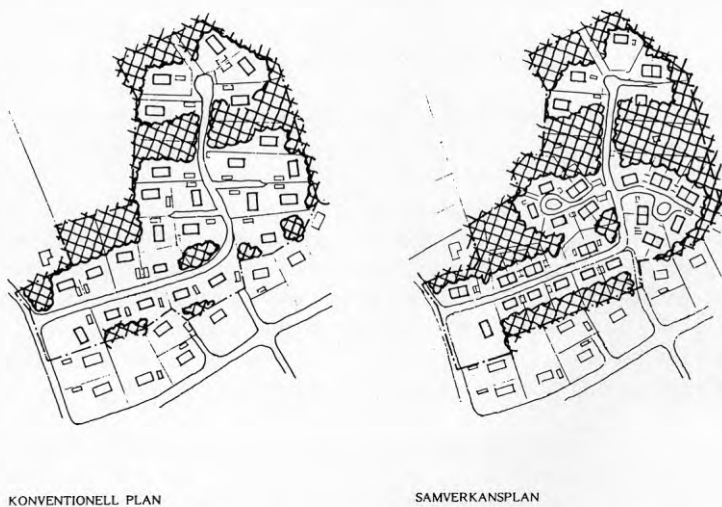


## 1.5 Potentiella för- och nackdelar av förfarande

### 1.5.1 Fördelar

ESL avses i första hand tillämpas inom områden med splittrad fastighetsindelning. För sådana områden anförts i lagens förarbeten och i olika studier kring modellen ett antal möjliga *fördelar* av att använda lagen.

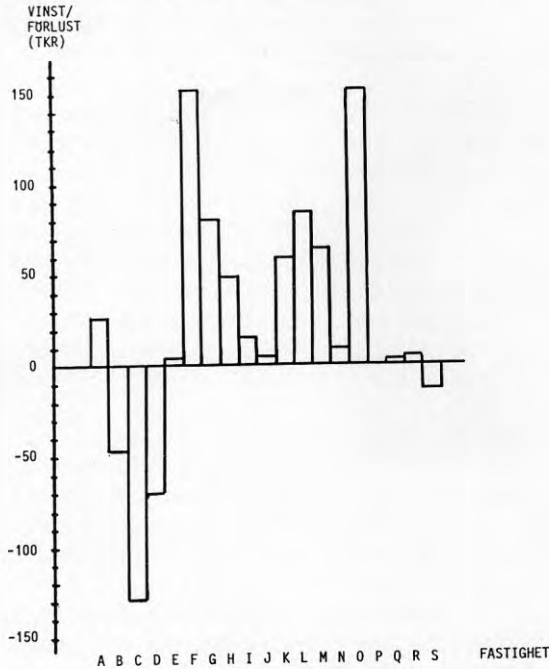
1. Befintliga fastighetsgränser innebär i sig en restriktion då det gäller att nå optimal utformning av ett område. Som ovan angetts bortfaller mer eller mindre sådana restriktioner vid exploateringssamverkan. *En bättre planutformning* blir därigenom möjlig med avseende på såväl rumslig gestaltning som en mer ekonomisk utformning av planen bl a genom en längre driven terränganpassning. De ökade möjligheterna till terränganpassning kan illustreras genom figur 3, hämtad från Carlsson, Kalbro och Smideman (1985), där man jämfört planutfallet för ett försöksområde vid konventionell planering inom ramen för en bestående fastighetsindelning med planering i ett samverkansfall. Förutom bättre naturanpassning erhöles därvid ett väsentligt bättre ekonomiskt totalresultat.



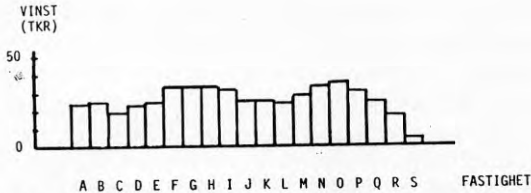
Figur 3 Trolig omfattning av bevarad vegetation vid två planalternativ.  
Källa: Carlsson, Kalbro & Smideman (1985, s 53).

2. Metoden leder ofta till ett *rättvisare* resultat. Traditionell metodik medför i många fall ojämna och relativt slumpartade vinstfördelningar. Vissa markägare erhåller byggrätter medan andra kanske blir utan men får upplåta mark till grönområden etc. Samverkansmodellen utjämnar sådana skillnader och gör vinstfördelningen i huvudsak oberoende av planens utformning. I det citerade arbetet av Carlsson, Kalbro och Smideman görs också en jämförelse mellan hur det ekonomiska utfallet mellan olika markägare skulle fördela sig i det förutnämnda planeringsfallet vid konventionella fördelningsregler och vid en fördelning i enlighet med ESL, se figur 4 på nästa sida.
3. Exploateringssamverkan skapar en *förhandlingspartner* till kommunen. Man kan därigenom träffa avtal som på ett rimligt sätt fördelar nytta och kostnader mellan enskilda och allmänna intressen. Eljest har det endast varit möjligt att tillämpa denna modell till fullo gentemot större exploatörer.
4. Man kan *minska utgifterna för markköp*. En vanlig metod vid nyexploatering har ju varit att behövlig mark dessförinnan förvärvats av kommun eller annan exploatör. Sedan markområdet samlats i en markägares hand har planläggning och genomförande kunnat ske obundna av ägo gränser inom området. Om emellertid fastighetsindelningen är starkt splittrad och marken kanske delvis är bebyggd - som den som regel är i speciellt förnyelseområden - framstår förfarandet knappast som praktiskt möjligt. Vid exploateringssamverkan däremot behöver planering och genomförande inte bindas av befintliga fastighetsgränser. Fördelningsmekanismen gör vinststilldelningen oberoende av var bebyggelserätterna placeras och genom omreglering anpassas fastighetsgränserna till den nya planen.
5. Modellen ger *ökade möjligheter att finansiera projekt* genom att markägarnas fastigheter utgör säkerhet för lån som under vissa förutsättningar kan användas både av samfälligheten under genomförandet och senare av fastighetsägarna vid betalning av vars och ens kostnader. Speciellt i tider med kärv kommunal ekonomi och ansträngda resurser kan det vara viktigt att projekten i huvudsak självfinansieras. Bl a kan därigenom ett tidigareläggande av en önskvärd områdesförnyelse bli möjligt.
6. I själva ordet samverkan ligger att *markägarna kan få en mer aktiv roll*. De kan ta initiativ för förnyelse av ett område. De kan därefter förhandla såväl inbördes som med kommunen i samband med planutformning och kostnadsfördelning. De kan stå som huvudmän för olika anläggningar för området. Som framhållits i förarbetena finns det rent allmänt ett behov av att kunna ta till vara det intresse och den vilja till ansvar som finns bland fastighetsägare och andra att förnya och förbättra befintliga bebyggelse-

miljöer. En ökad markägaremedverkan kan vara ett led i en fortgående demokratiseringsprocess inom kommunerna.



Figur 7.6 Fördelning av exploateringsnettoresultat. Samverkansplanen. Nuvarande fördelningsregler.



Figur 4 Fördelning av exploateringsnettoresultat (samverkansplanen) på olika markägare vid konventionell fördelning och enligt ESL. Källa: Carlsson, Kalbro & Smideman (1985, s 97).

7. Förfarandet ökar möjligheterna till snabbt plangenomförande. Plan och genomförande integreras i regel i varandra och löper mer eller mindre parallellt. Integrationen i sig kan ge vinster i form av mer realistisk planutformning, bättre total ekonomi och ett snabbare förfarande. Man kan

lättare undvika senare uppkommande inlösenproblem och får från början bättre överensstämmelse mellan gatu-, tomt- och fastighetsstruktur. Takten i genomförandet kan öka genom att man får en enda samordnad operation i stället för den succesiva anpassning som ofta måste förutsättas då man lägger en ny plan över ett äldre redan uppdelat område.

8. *Befintlig social miljö kan lättare bevaras*, när huvuddelen av markägarna stannar kvar inom området. En invändning mot alternativa modeller som sammanköp av mark är att de medför en försvagning av det tidigare sociala nätet genom att de befintliga markägarna mer eller mindre försvinner. Där de får möjlighet att kvarstanna som enligt ESL-modellen bevaras grannkontakterna inom området. De kan rent av komma att öka genom att man samlas kring den gemensamma uppgiften att utveckla och förnya området i sin helhet. Inte minst väsentligt kan vara att samverkansförandet kan underlätta både kvarboende för de äldre och nyetablering inom området för barnen genom att tomter blir tillgängliga.

### 1.5.2 Nackdelar

I diskussionen har emellertid också skäl framförts som kan tala *mot* exploateringssamverkan. Möjliga negativa konsekvenser redovisas bl a i Kommunförbundets cirkulär 1987-06-09 om tillämpning av ESL, varifrån citeras:

1. *Ökade markpriser i ett tidigt skede* av planprocessen torde uppkomma i områden med hög efterfrågan på tomtmark eftersom alla fastighetsägare skall få del av den nya planens värde. Efter det att kommunen antagit områdesbestämmelser som medger ESL bör det vara intressant att förvärva mark i området. Det har ingen betydelse vilken mark som förvärvas eftersom byggrätterna fördelas utifrån fastighetens areal och det är ingen risk att köpa fel mark. Den som förvärvar mark får på så sätt garanterad byggrätt eftersom det gäller generell dispens för det sk markvillkoret. Markvillkoret innebar att kommunen skulle ha förmedlat marken för att statliga bostadslån skulle erhållas.
2. *Normalt plangenomförande kan försvåras* för ett område som ligger intill ett exploateringssamverkansområde med höga markpriser. Det kan bli svårt för kommunen att frivilligt förvärva erforderlig mark till en prisnivå som är ortsprisvanlig och som kan ligga väsentligt under nivån inom samverkansområdet.
3. *Fastighetsägarna tar en ekonomisk risk* när man går med i företaget framförallt i områden med liten efterfrågan på tomtmark. Resultatet av exploateringssamverkan borde bli positivt i de flesta fall, men en beräkning vinst kan förvandlas i ett underskott pga att samfällighetsföreningen

kan tvingas in i en expropriationsliknande process då en fastighetsägare beslutar sig för att inte vara med i företaget. Något krav på ekonomisk vinst uppställs inte i ESL.

4. *Kommunens förtroendevalda hamnar i en svår situation om det uppkommer ekonomiska problem för samverkansföretaget. Kommunen har medverkat genom att besluta tillåta exploateringssamverkan och stora kostnader kan vara nedlagda i planering och administration. Då kan det bli svårt att motstå krav om t ex ytterligare förtätning eller lägre standard på exploateringsanläggningarna för att få ekonomi på företaget. Särskilt då det är vanliga privatpersoner som riskerar sitt nedlagda kapital. Kommunens ansvar gentemot fastighetsägare och hyresgäster i fastigheter som angränsar samverkansområdet kan också bli problematiskt om den slutliga planen väsentligt avviker från vad som förutsattes när kommunen beslöt att tillåta exploateringssamverkan.*
5. *Fastighetsägarna har liten möjlighet att stå utanför exploateringssamverkan, trots att medverkan är frivillig. Denna frivillighet kan dock bli en chimär eftersom rätt till inlösen föreligger inom samverkansområdet. Denna uppfattning delas enligt vad som framkommit underhand av villaägareförbundet.*
6. *Fastighetsägarna inom ett exploateringssamverkansområde kan tvingas att sälja sina fastigheter eftersom alla kostnader för gemensamhetsanläggningar t ex vägar, VA, planläggning och administration av företaget debiteras fastighetsägarna direkt när anläggningarna är klara (ca 100 000 kr per friliggande tomt i en större tätort). Vid vanligt plangenomförande debiterar kommunen (i de flesta fall) gatukostnad, va och planavgift köparen i samband med bygglov. Fastighetsbildningskostnaden kan också debiteras köparen. Detta ger möjligheter att vänta med att sälja en avstyckningsmöjlighet till skillnad mot exploateringssamverkan som gör det nära nog ekonomiskt omöjligt att vänta med en försäljning."*

Även andra grunder för att ifrågasätta förfarandet har anförts. Det kanske inte finns tillräcklig kompetens inom markägarkretsen för att exploatering och erforderliga anläggningar skall kunna genomföras på ett bra sätt. Det kanske också kan finnas risk att genomförandet fördröjs även sedan anläggningarna genomförts, genom att tomtförsäljningen av olika skäl hålls tillbaka. I bl a Japan har det framhållits som ett problem att markägarna ofta föredrar att vänta med försäljningen i hopp att tomtpriserna skall stiga eller helt enkelt för att man vill fortsätta med tidigare jordbruk.

### 1.5.3 Kommentar

Vissa delar av vad ovan framhållits är kanske numera mindre relevant - ex vis betydelsen av befrielse från markvillkoret. Det kan också sägas att i och med att markägarna får rätt att tillgodoräkna sig en eventuell vinst måste de också ta risken av en möjlig förlust. Att kommunen får ett visst ansvar gentemot markägarna är i och för sig en situation som alltid kan uppkomma så snart en förhandlingssituation föreligger och ett exploateringsavtal träffas. Vidare kan exploateringskostnader uttagas av en fastighetsägare så snart en anläggning kan användas för hans fastighet, varför han även vid en konventionell exploatering kan tvingas sälja. Ser man saken från genomförandesynpunkt är det för övrigt en viss fördel om kostnadsbelastningen tvingar markägarna att så snart som möjligt realisera planen. Oavsett detta är det emellertid värdefullt att en diskussion förts om tänkbara för- och nackdelar av processen så att man vid utvärderingen av faktiska projekt är uppmärksam på både positiva och negativa effekter av den valda metoden. I slutet av kapitel 2 återkommer vi till denna diskussion.

## 1.6 Tillämpningsproblem

Syftet med försöksverksamheten har ju inte blott varit att undersöka om en tillämpning av metodiken i vissa lägen är bättre än konventionella metoder utan också att utveckla metoder och modeller samt få fram de tillämpningsproblem som möter i det praktiska förfarandet. Frågorna kommer att belysas i de följande redovisningarna av varje område. Problemen kan dels vara av praktisk natur och sammanhännga med de deltagande individerna. Men de kan också ha en mera principiell natur. Några exempel på sådana frågeställningar redovisas nedan.

1. *Förplanering.* Hur skall underlaget för områdesbestämmelser och exploateringsbeslut bäst åstadkommas? Hur skall utredningen finansieras, vem står för kostnaden, finns det lämpliga organisationsformer för utredningen? Bör huvuddelen av arbetet läggas före förrättningen eller inom denna, bör förplaneringen resultera i planskiss eller räcker mer allmänna bedömningar? Hur kan samarbete bäst upprättas i detta stadium mellan markägare och planerare, genom 'planeringsboks'-modell eller på annat sätt? Vilka erfarenheter ger försöksverksamheten i dessa hänseenden?
2. *Avgränsningsproblem.* Det kan gälla områdets yttre avgränsning men också fördelningen mellan deltagande och inte deltagande fastigheter inom detta. Har exempelvis avgränsningen inkluderat erforderliga grönområden eller inte? I vilken utsträckning har man måst tillgripa tvångsin-

lösen för att få en lämplig avgränsning? Det kan vidare gälla frågan hur man inom samverkansområdet bör avgränsa mark som är tillgänglig för exploatering från annan mark, eftersom endast den förra skall ha del i exploateringsvinsten. I vilken utsträckning har avgränsningen av samverkansområdet skett efter främst planmässiga grunder eller efter anpassning till olika markägares villighet att samverka, önskan att påverka vinstfördelningen etc? Hur har man inom försöksområdena löst sådana frågor?

3. *Modell för ekonomisk fördelning.* Principiellt skall enligt ESL andels- och vinstfördelning bestämmas av främst arealerna av för exploatering tillgänglig mark. Detta torde emellertid uppfattas som rättvist endast intill vissa gränser. En del marker kan sålunda ha klart lägre värde än övriga både ur bebyggelse- och rekreationssynpunkt. Vissa områden är också redan före projektet bättre utrustade med tillgång till väg och va än andra. Bör sådana större olikheter få påverka vinstfördelningen och i så fall hur? Om man inom en kommun använder olika modeller för exploatering av skilda områden, kan detta leda till rättviseproblem?
4. *Förfaranderegler.* Har nu gällande regler visat sig ändamålsenliga? Har exempelvis föreskriften att tillstånd till samverkan måste ges i områdesbestämmelser eller detaljplan påverkat processen i positiv eller negativ riktning? Hur har regeln om å ena sidan frivilligt deltagande, å andra sidan risk för att bli inlöst vid vägrat deltagande fungerat i försöksfallen? Har det funnits problem med tidplan och samordning mellan detaljplane- och förrättningsförfarande?
5. *Rollfördelning.* Hur har samspelet mellan kommun, förrättningsmän och markägare fungerat? Skulle fördelar kunna ha vunnits genom att i olika hänseenden rollfördelningen ändrats, i lagregler eller praktisk tillämpning? Har förfarandet försvårats genom bristande medverkan och engagemang från allmän eller enskild sida och hur hade i så fall förbättringar kunnat ske?
6. *Tillämpningsmöjligheter.* Är ESL-modellen lämplig att tillämpa huvudsakligen vid förnyelse av äldre perifera bebyggelseområden eller kan den också användas för centrumområden, exploatering av fritidsbebyggelse, bevarande av värdefulla miljöer och byggnader etc? Krävs i så fall anpassning av metoden och i vilka riktningar?

Det har varit ett önskemål att i möjligaste mån belysa frågeställningar av dessa och liknande slag i försöken.

## 1.7 Urval av försöksobjekt

Den förutnämnda arbetsgrupp som på BFR:s uppdrag framlade program för FoU-verksamhet inom området underströk att man borde eftersträva ett sådant val av försöksobjekt, att både olika typer av områden och olika stadier i processen skulle bli representerade. Man uppställde följande matris över fält som borde täckas.

	Förnyelse av villa- och fritidsbebyggelse - halvcentralt - mindre tätorter - landsbygd	Förnyelse av innerstadskvarter - större tätorter - mindre tätorter	Åtgärder i industriområden - centralt större tätorter - halvcentrala bebyggelseomr. - mindre tätorter	Permanent bebyggelse på lands- bygden	Ny fritidsbebyggelse
<u>Översiktlig planering</u> Riktlinjer/program Områdesbestämmelser					
<u>Detaljplan</u> Detaljplanearbete - planutformning - miljöaspekter					
<u>Genomförande</u> Förrättning - andelstal - fördelningsfrågor <u>Bygglov</u> Tekniska anläggningar - va, vägar Miljöaspekter					
<u>Ekonomi/administration</u> Finansiering Skatter Huvudmannaskap Inflytande					



I propositionen till ESL pekas direkt på att lagen bör vara tillämplig vid förnyelse av såväl områden av ytter- som innerstadskaraktär liksom för exploatering av fritidsbebyggelse. Även industriområden bör vara intressanta i detta sammanhang, liksom landsbygdsområden där exploatering av permanentbebyggelse är aktuell. Olika stadier i processen bör studeras, från översiktsplaneringen till bygglovets liksom frågor kring ekonomi och administration. I en försöksverksamhet kan det därvid bli naturligt att fokusera mot olika delar av processen i olika projekt beroende på möjligheterna att få fram belysande material och på projektets inriktning.

Det har också varit en ambition hos referensgruppen att få en spridning av försöksområden i överensstämmelse med detta program. Önskvärt hade sålunda bl a varit att få med förnyelse- och exploateringsobjekt i såväl tätorternas rand- som centrumområden liksom också fritidsbebyggelseobjekt.

Denna målsättning har tyvärr inte kunnat infrias. Orsaken är framförallt att tillämpningen av ESL hittills varit ringa och att därför urvalsmöjligheterna varit små. I sin tur torde detta i mycket få hänförelser till att konjunkturen under försöksperioden inte varit den bästa för exploatering, samtidigt som kommunernas planmyndigheter i mycket måst koncentrera sig på att upprätta översiktsplaner etc. efter PBL:s införande. I detta läge har man undvikit att agera i vad man betraktat som problemområden - marker med splittrad fastighetsindelning. Lagens tillämpningsområde är säkerligen även diffust för många. Kanske finns det också ett visst ideologiskt motstånd mot att ge en så aktiv roll åt fastighetsägarna. Att pröva tillämpningen av en ny lag om samverkan har därför fått låg prioritet i första omgången.

Hittillsvarande försöksverksamhet har ju i huvudsak fått baseras på områden, för vilka medel söktes hos Byggforskningsrådet. Rådet och dess referensgrupp har sökt stimulera sådana ansökningar, dels genom förberedande diskussioner med kommunrepresentanter, dels genom allmän information - som exempelvis rådets upplysningskrift G10:1989: *Lagen om exploateringsamverkan. Försöksverksamhet.*

Trots ansträngningarna för bredare spridning har objekten i huvudsak hamnat inom gruppen förnyelse av villa- och fritidsbebyggelse i halvcentralt läge eller i mindre tätorter, se schemat ovan. Vanligen har det härvid funnits ett större eller mindre inslag av äldre bebyggelse inom området. I ett fall - Vansbro - avsåg man påbörja förplanering inom ett centrumområde. Men försöket drogs snart tillbaka på grund av bristande fastighetsägarestöd. I ett annat fall - Tisarstrand - kombinerades användning av ESL med en fördjupad översiktsplanering syftande till utveckling av ett större område för rörligt friluftsliv och fritidsbebyggelse. Då det gäller ESL-delen är emellertid projektet i varje fall tills vidare vilande. Då det gäller de olika momenten i projekten har för flertalet endast vissa kunnat studeras, främst beroende på att dessa projekt ännu ej genomförts till fullo.

## 1.8 Redovisning av försöksobjekten

I bilaga 1 lämnas en redogörelse för vart och ett av de ingående objekten. Totalt behandlas 16 fall av vilka 4 fullföljt hela ESL-förfarandet, 5 ännu pågår, 4 vilar eller har ändrat förfarande och 3 avbrutits utan att fullföljas. Av de pågående och slutförda fallen har samtliga utom ett skett med stöd av anslag från BFR. Redovisningen är baserad på dels material som lämnats från resp. kommuner och samfälligheter, dels arbetsgruppens egen kännedom om bakgrundsförhållanden och processens förlopp.

I samtliga fall sker en summarisk redovisning av befintliga förhållanden och förutsättningar, varefter processen återges från projektets start till dess aktuella status. Målsättningar, initiativ, parternas roller och förplanering fram till antagande av områdesbestämmelser behandlas. Likaså redovisas detaljplaneprocessen och förättningsförfarandet så långt dessa hunnit i de särskilda fallen. Härvid anges samtidigt hur olika tillämpningsproblem behandlats i processen. Ekonomiskt utfall av denna samt tidplan anges i möjligaste mån, liksom om särskilda problem uppkommit. Så långt materialet räcker bedöms så utfallet mot bakgrund av de aspekter som tidigare redovisats i avsnitten 1.5 och 1.6.

Kommentarerna i bilaga 1 begränsas till vad som är specifikt i det särskilda fallet. I följande kapitel sker emellertid en mera samlad bedömning och utvärdering med stöd av erfarenheterna från materialet i sin helhet. Här tas också upp en viss diskussion om anpassning och utveckling av ESL-förfarandet i enlighet med vad som framkommit ur fältförsöken och anknytande teoretiska studier.

## 2 SAMMANFATTANDE ERFARENHETER

På grundval av redovisningarna i bilaga 1 och vad som eljest framkommit under försöksverksamheten sker i detta kapitel en sammanfattande presentation och diskussion av erfarenheterna från den hittillsvarande tillämpningen av ESL. Efter ett angivande av utgångsförutsättningar i försöksmaterialet liksom av inställningar och målsättningar hos markägare och aktörer i övrigt behandlas utfall och erfarenheter från de olika delarna av processen: förplanering, områdesbestämmelser samt den formella samverkansförrättningen och detaljplaneringen. Ekonomi och fördelningsfrågor liksom planläggning och dess resultat tas upp särskilt. Viss utvärdering sker därefter av process och resultat tillsammans med en inledande diskussion av de ändringar i ESL som aktualiseras av bl a de genomförda fältförsöken.

Presentationen omfattar såväl avslutade försök som pågående. I och för sig hade det varit önskvärt att de sistnämnda slutförts före denna slutredovisning. Men då detta fortfarande kan dröja en avsevärd tid har det inte ansetts befogat att vänta ytterligare med publicering av hittillsvarande resultat. Redovisningen omfattar också försök som för närvarande är vilande eller där man bestämt sig att fortsätta exploateringen efter annan modell. Även avbrutna försök beskrivs i korthet.

### 2.1 Utgångsförhållanden

Nedan redovisas i tabellform de olika områdenas bebyggelsekaraktär (fritids-, permanent- eller blandad bebyggelse, huvudsakligen obebyggt exploateringsområde), befintliga bebyggda och obebyggda tomter, avsedd markanvändning enligt översiktsplan samt planerat antal småhustomter i den mån planarbetet fortskridit så långt.

Tabell 1. Försöksområdenas befintliga och planerade bebyggelsekaraktär

Område	Karaktär	Ingående fastigheter		Syfte i ÖP	Planerade lägenheter
		Bebyggda	Obebyggda		
<i>Genomförda projekt</i>					
Myrängen	fritids	10	3	bostäder	46
Lissbrändan	blandat	40	20	bostäder	39
Uddaberg	expl.omr.	1	6	bostäder	40
Hängedyet	expl.omr.	-	8	bostäder	21
<i>Pågående projekt</i>					
Uttringe	blandat	43	17	bostäder	117
Lyckåsen	blandat	31	7	bostäder	120
Åsastigen	blandat	40	10	bostäder	87
Lillnäs	blandat	90	10	bostäder	
Granvåg	permanent	9	4	bostäder	
<i>Vilande eller ändrade projekt</i>					
Tisarstrand	fritids	totalt ca 50 fastigheter.		fritidshus	
Hasselback.	expl.omr.	totalt ca 50 fastigheter		bostäder	540
Övre Ryborg	blandat			-	
Högbacka	expl.omr.	2	9	bostäder	
<i>Avbrutna projekt</i>					
Resarö	blandat			-	
Kocktorpsvägen	blandat	totalt ca 25 fastigheter		bostäder	
Vansbro	flerfamilj	totalt 23 fast.		-	

Uppgifterna ovan om antal ingående och planerade fastigheter skall betraktas som ungefärliga. Antal planerade småhustomter anges endast för områden där planarbetet framskridit långt. Utöver planerade småhus tillkommer i Lissbrändan ca 70 planerade lägenheter i flerbostadshus. Även i Myrängen har sådana planerats i betydande omfattning.

Som nämndes tidigare har den ursprungligen uppställda målsättningen att få med även centrumområden och områden planerade för fritidsbebyggelse inte kunnat förverkligas. Det inledda försöket i Vansbro centrum avbröts omgående och planeringen av fritids- och rekreationsområdet Tisarstrand har tills vidare fortsatt i annan ordning. Kvarvarande områden kan genomgående betecknas som *randområden* eller *förortsområden*. Liss-

brändan, Uddaberg och Hängedyet gränsar sålunda direkt till tidigare exploaterade områden inom tätorterna Rättvik, Skövde och Öckerö, medan de vilande eller förändrade projekten i Hasselbacken och Övre Ryborg gränsar till Båstads och Mariefreds tätorter. Vad gäller Myrängen, Uttringe, Lyckåsen, Lillnäs, Åsastigen och Högbacka gäller det i samtliga fall bebyggelsegrupper med äldre villa- eller fritidsbebyggelse en till två mil från centrala Stockholm. Granvåg är en tidigare jordbruksby belägen omkring 4 km från Sollefteå centrum. I huvudsak gäller det vidare områden med kuperad och ofta bergig terräng, där konventionell förnyelse och förtätning medför betydande kostnader och svårigheter.

Ett annat gemensamt utgångsförhållande är att *kommunen saknar eget markinnehav* inom områdena eller endast äger en eller två mindre fastigheter. Enda undantaget härvidlag är Lissbrändan, där kommunen ägde närmare hälften av den obebyggda ytan. Eftersom flertalet av områdena vidare är delvis uppdelade på tomter skulle markförvärv med syfte att nå fram till ett samlat innehav varit kostsamt och problematiskt.

Eftersom antalet ansökningar att delta i försöksverksamheten varit så begränsat att egentlig gallring knappast varit möjlig, ger försöksområdenas sammansättning och karaktäristika en klar indikation om den områdestyp, där en tillämpning av ESL i nuläget varit mest aktuell. Det är sålunda främst perifera förnyelse- och förtättningsområden eller uppsplittrade randområden i anslutning till tidigare bebyggelse d.v.s. områden där en aktiv kommunal markpolitik möter störst svårigheter. Dock bör beaktas den korta tid ESL varit i kraft. Det är fullt tänkbart att nya användningsområden kan bli aktuella när förfarandet blivit mer utprövat och lagstiftningen ev. modifierats.

Beträffande *planläget* i områdena gällde med ett par undantag att det före projektets igångsättning fanns en kommunal översiktsplan eller förslag till sådan som utvisade att området företrädesvis borde användas för bostadsändamål. Däremot förelåg ej fördjupade översiktsplaner. Några moderna detaljplaner för områdena fanns inte heller. För vissa av dem gällde helt eller delvis äldre detaljplaner, för vilka genomförandetid enligt PBL gått ut och som samtliga var inaktuella. Med hänsyn främst till brist på gemensamma va-lösningar hade flera av områdena tidigare belagts med byggnadsförbud.

## 2.2 Intressen och problembild

### 2.2.1 *Partsintressen*

För att ett område skall byggas ut krävs att en eller flera aktörer har ett klart intresse av detta. Beträffande försöksområdena har framförallt *tre dominerande motiv* förelegat för en exploatering i samverkan:

1. Området har av kommunen betraktats som ett naturligt och aktuellt utbyggnadsområde men varit problematiskt på grund av ägarsplittring och terrängförhållanden.
2. Fastighetsägarna har önskat viss utbyggnad och/eller höjning av områdets tekniska standard men kommunen har i sitt investeringsprogram skjutit detta på framtiden.
3. En eller flera exploitörer har köpt in sig i området men får inte kommunens medgivande till enskild exploatering.

I Lissbrändan, Uddaberg, Hängedyet och Hasselbacken har *motiv 1* varit framträdande och kommunen har här spelat en aktiv roll för att driva på utvecklingen. Alla fyra projekten har utgjort naturliga fortsättningar på respektive tätorts utbyggnad men - fränsett i Lissbrändan - har inte kommunen haft något större eget markinnehav inom områdena. Dessutom har i Lissbrändan och Hasselbacken projekten haft ett sådant omfång att kommunen varit tveksam om sin kapacitet att själv stå för utbyggnaden. Markägarna har i dessa fyra fall varit relativt neutrala med undantag av Uddaberg där *motiv 3* spelat in. I Uddaberg, Hängedyet och Hasselbacken har inte heller äldre befintlig bebyggelse vållat några större komplikationer.

*Motiv 2* åter har varit särskilt framträdande vad gäller Myrängen men har också spelat stor roll för projekten Uttringe, Lyckåsen, Lillnäs och Åsastigen. Samtliga tillhör den mycket stora gruppen av äldre villa- och fritidsområden i Stockholmsregionen. En förnyelse/förtätning av dessa är önskvärd i kanske flertalet fall men kräver totalt sådana investeringar att Stockholms kranskommuner i stor utsträckning fått skjuta mer omfattande åtgärder på framtiden. Ett aktivt intresse från en större grupp fastighetsägare och en möjlighet att låta fastighetsägarna bära en stor del av områdeskostnaderna kan emellertid aktualisera området även sett ur kommunens synvinkel. I flertalet av de nämnda fallen har det funnits ett sådant markägareintresse att snarast få till stånd en förnyelse och viss ökad exploatering. Markägarna har här varit drivande, medan kommunerna mestadels varit välvilligt avvaktande. De har främst medverkat genom att i områdesbestämmelser medge en tillämpning av ESL ävensom ställa sig bakom ansökningar om utredningsmedel från byggforskningsrådet. Vad gäller Åsastigen (och avbrutna projektet Kocktorpsvägen) har emellertid kommunen (Nacka)

spelat en mer aktiv roll, främst därför att man sett på ESL som en möjlighet att lösa förnyelse/förtättningsproblematiken inom i varje fall en del av kommunens många äldre bebyggelseområden och därför gärna ville pröva lagstiftning och metodik i ett eller flera praktiska fall.

Vad slutligen gäller *motiv 3* har detta varit mindre vanligt bland försöksobjekten som till stor del redan varit uppdelade i tomter eller andra smärre fastigheter och där inslaget av yrkesexploatörer bland markägarna varit ringa. I Uddabergsområdet och Högbacka har dock exploatörer spelat en viktig roll genom att i första hand söka få fram detaljplaner för det egna innehavet. Även inom vissa övriga områden har markägare med klara önskemål om exploatering av sitt innehav varit pådrivande.

Man finner emellertid att i samtliga fall då området redan delvis varit byggt har markägarintressena varit splittrade. Å ena sidan har det funnits en grupp som önskat dela upp sin mark i fler tomter. Den har vanligen fått stöd av andra fastighetsägare som främst velat bygga ut den egna bostaden - kanske omvandla den från fritids- till permanentbostad - men hindrats av brist på gemensamma va-system och låg teknisk standard i övrigt inom området. Mot dessa har stått en annan grupp som motsatt sig omvandling och som har velat behålla karaktären av fritidsboende eller av lågexploaterat villaområde. Man har kanske redan en för de egna förhållandena tillfredsställande väg- och va-lösning och fruktar de kostnader en allmän standardhöjning kan medföra. Många, framförallt äldre, ägare vill heller inte engagera sig i ett omfattande projekt vars utfall de är osäkra om. En uppdelning efter sådana linjer är en normal företeelse i denna typ av områden så snart det gäller större investerings- eller omvandlingsåtgärder och är inte något specifikt för exploateringssamverkan.

### 2.2.2 Samordning av intressen

Mot denna bakgrund har det varit en viktig uppgift att söka nå fram till en ökad samstämmighet mellan markägarna kring en så långt möjligt gemensam målsättning. Betydelsefullt är därvid om kommunen (genom översiktsplan etc) klagjort vilka allmänna förutsättningar som skall gälla för området. I övrigt är olika vägar därvid tänkbara:

- gränsdragningen för ESL-området justeras så att ovilliga markägare i möjligaste mån lämnas utanför;
- exploateringen inriktas i första hand på fastigheter med aktivt intresserade ägare medan övriga - även om de deltar i samverkan - endast i mindre grad berörs. Rättviseaspekterna kan likväl beaktas genom ESL:s utjämningsystem;
- man lägger stor vikt vid att klarlägga varje enskild markägares önskemål och förutsättningar och söker så långt möjligt beakta dessa i det fortsatta arbetet;

- eftersom motstånd ofta beror på osäkerhet om en exploaterings fysiska och ekonomiska utfall drivs den förberedande utredningen så långt att detta kan belysas nöjaktigt.

Den huvudmålsättning man därvid samlat sig kring har i samtliga de genomförda och pågående projekten varit en omvandling till renodlad permanentbebyggelse med den standardhöjning av vägar och den övergång till gemensamt va-system som följer av detta. För att dessa investeringar skall bli ekonomiskt lönsamma inom redan delvis bebyggda områden har det krävts en förtätning. Som framgår av tabell 1 har den planerade förtätningen i samtliga fall varit avsevärd. I regel har man dock fortfarande främst satsat på småhus. Endast för Myrången och Lissbrändan har man hittills räknat med inslag av flerfamiljshus.

Man har vidare räknat med att omvandlingen skulle försiggå utan större förändringar i ägarebilden. Kommunen har sålunda inte i något fall gjort några ansträngningar att utöka sitt eventuella tidigare markinnehav. Likaså har hittills försäljningar till utomstående yrkesexploatörer varit få och huvudsakligen begränsats till Lissbrändan.

Som den kanske största svårigheten då det gällt att samla sig kring en samfällad exploatering har framhållits osäkerheten hos såväl kommun som markägare om vad en ESL-process egentligen innebär och vilka resultat den kan leda till. Något som å andra sidan i flera fall har attraherat har varit förfarandets möjligheter till en mer rättvis vinstfördelning och till en ökad samverkan mellan markägare och myndigheter. Den mindre bundenheten i förhållande till existerande fastighetsgränser och de därav följande större förutsättningarna att anpassa planläggningen till terräng och till markägarreintressen synes också ha upplevts som positiva. Möjligheterna för markägarna att bli huvudmän för anläggningarna synes däremot ha spelat mindre roll för såväl kommun som markägare och ej utgjort något egentligt motiv för att påbörja projektet på annat sätt än att man därigenom i vissa fall kunnat tidigarelägga detta. Från markägarnas sida har tvärtom ibland uttryckts en misstanke att kommunen därigenom sökt övervältra en del av anläggningskostnaderna på dem. Å andra sidan har möjligheten att påverka standarden varit attraktiv. Om det finns en klar skillnad i nivå mellan de anläggningskostnader som i ett projektområde faller på markägarna vid tillämpning av ESL och vid tillämpning av konventionell kostnadsfördelning uppstår otvivelaktigen ett problem.



## 2.3 Förberedande utredning

### 2.3.1 *Initiativ*

Ett ESL-förfarande är som nämnts uppbyggt som en förrättning, där fastighetsbildningsmyndighet prövar förutsättningarna och efter eventuellt exploateringsstillstånd ansvarar för erforderlig fastighetsplanering, gränsreglering och ekonomisk uppgörelse. För att tillstånd skall beviljas krävs emellertid att kommunen först i områdesbestämmelser eller detaljplan har medgivit att exploateringsamverkan får ske och därvid också angivit områdesavgränsning.

Det formella initiativet åvilar därför enligt nuvarande lagstiftning kommunen. Reellt kan emellertid proceduren initieras även av andra aktörer, i första hand från enskild markägare eller grupper av sådana. Det mest påtagliga exemplet på detta bland försöksområdena är Myrängen, där ett långvarigt exploateringsstryck hindrats komma till utlopp genom ett sedan 1955 gällande byggförbud, samtidigt som kommunen själv inte hade några avsikter att planera området förrän efter sekelskiftet, även om översiktsplaner pekade ut området som lämpligt för bostadsbebyggelse. En förening för att driva frågan bildades av de aktiva fastighetsägarna redan några år före införandet av PBL och ESL. En gynnsam faktor var vidare att det inom fastighetsägarekretsen fanns sakkunskap rörande plan- och byggfrågor. Kommunen medverkade främst genom att 1988 anta områdesbestämmelser för området, där det medgavs att exploateringsamverkan fick ske. Vidare angavs att området skulle planeras för helårsbostäder samt att detaljplanen skulle tas fram av markägarna. I den följande ESL-förrättningen konstaterades att villkoren för samverkan var uppfyllda och den tidigare föreningen ombildades till en exploateringsamfällighet. Denna genomförde därefter erforderliga anläggningar, medan själva förrättningen avslutades redan 1990.

I detta fall har sålunda projektet i sin helhet genomförts av fastighetsägarna själva i samarbete med förrättningslantmätaren, medan kommunens roll varit passiv ehuru positiv. Också i Lyckåsen har fastighetsägarna själva haft huvudansvaret för hittillsvarande utredningsverksamhet. Även i vissa andra områden spelade som nämnts framställningar om exploatering eller ett eljest dokumenterat aktivt intresse från en eller flera fastighetsägare en roll för projektens igångsättning. Att en formlig förplanering kom till stånd för att belysa möjligheterna att tillämpa ESL berodde emellertid där främst på kommunen.

En inte oväsentlig betydelse torde därvid de av byggforskningsrådet förmedlade försöksmedlen ha haft. I förhållande till den totala planläggnings- och genomfördekostnaden har de visserligen varit små. Deras betydelse har främst legat i att de utgjort en igångsättningsstimulans. Med hänsyn till att lagen är ny och erfarenheterna av dess tillämpning är ringa har helt naturligt

stor osäkerhet rått om utfallet. I områden av denna karaktär är som förut framhållits fastighetsägaropinionen som regel splittrad - i varje fall inledningsvis. Ingen kan därför garantera att projektet går att genomföra i den tänkta formen. Misslyckas det faller kostnaden för förprojekteringen i sin helhet på initiativtagarna. Även för en kommun är detta en negativ faktor då man skall fatta beslut om att påbörja en ESL-utredning.

Det är nu i efterhand svårt att fastställa, vilka projekt som skulle påbörjats även utan försöksanslag. Myrängen och Hängedyet har genomförts utan sådana. Sannolikt skulle också Hasselbacken påbörjats. För övriga projekt synes emellertid möjligheten till utredningsanslag ha verkat som en utlösande faktor och det är tveksamt om de eljest kommit igång - i varje fall så snart. *Om man vill bibehålla den möjlighet till samverkan och ägarmedverkan som ESL-systemet ger är det i hög grad önskvärt att även fortsättningsvis ett initialstöd i någon form utgår* - åtminstone tills förfarandet blivit mera inarbetat. Det är ju främst en fråga om att anpassa fastighetsindelning- till förändrade förutsättningar beträffande markanvändningen.

Man kan härvidlag jämföra med mer omfattande strukturanpassningar av jord- och skogsbruksfastigheter, där den förberedande utredningen regelmässigt får statligt stöd med hänsyn till det allmänintresse en strukturomvandling har, samtidigt som det på detta tidiga stadium är svårt att eljest finna någon kostnadsbärare. Liknande kan vara fallet beträffande enskilda vägar m m. I fråga om exploateringssamverkan föreligger i mycket en liknande situation: att allmänintresset kan vara betydande samtidigt som ingen vill eller vågar satsa utredningsresurser. De förberedande utredningskostnaderna är vanligen obetydliga i förhållande till den totala investeringskostnaden men icke desto mindre besvärande i ett inledningsskede. Man kan alltid diskutera huruvida ett eventuellt stöd bör utgå som bidrag eller som lån med möjlighet till senare avskrivning, om det bör utgå från särskilda statsanslag eller från en fond etc. Men för den fortsatta tillämpningen av ESL är stödet i sig en nyckelfråga.

### 2.3.2 Utredningsformer

Eftersom försöksmedlen endast har kunnat sökas av kommun, är det i dessa fall naturligt att den förberedande ESL-utredningen skett i kommunens regi även om i flera fall markägarna också spelat en aktiv roll. Kommunen måste ju också ta ställning till om områdesbestämmelser skulle utfärdas som medgav en tillämpning av ESL inom ett närmare avgränsat område. För detta behövdes ett utredningsunderlag.

När det gäller omfattning av och former för denna förberedande utredning visar försöksprojekten stor variation. Sedan visst basmaterial insamlats inleddes naturligt nog den egentliga processen med informations- och samrådsmöten med markägarna. Visade dessa redan då en genomgående positiv inställning kunde man i några fall efter relativt kort tid fatta beslut om om-

rådesbestämmelser. Detta gällde främst områden av exploateringskaraktär och utan större tidigare bebyggelse dvs Uddaberg, Hängedyet och Hasselbacken liksom Myrängen, där ju markägarna själva redan genomfört omfattande utredningsarbete när ESL infördes 1 juli 1987.

I övriga områden där markägareinställningen inledningsvis varit mera splittrad har mer omfattande information, samråd och förberedande planering varit nödvändig, dels med av markägarna valda arbetsgrupper, dels individuellt med varje markägare. Ett viktigt inslag i de individuella kontakterna har varit användning av *'planeringsbok-metoden'*, som först utvecklades i Lissbrändanprojektet. Antalet inblandade fastigheter var där stort - ett sextiotal - och risk fanns att inte alla synpunkter och önskemål skulle nå fram som underlag för planläggning och genomförande. Modellen bygger på att information och frågor samlas i planeringsböcker som är strukturerade efter de formella plan- och förrättningsbesluten. Den första planeringsboken ger sålunda en allmän bakgrundsbeskrivning, orienterar om möjligt förfarandet och ställer vissa frågor för att klarlägga inställning och önskemål i detta inledningsskede. Boken utdelades till samtliga inblandade inklusive kommunala nämnder och förvaltningar och i allmänhet inkom också svar på frågorna. Efter hand som processen fortskred sändes nya planeringsböcker ut med redovisning av förrättnings- och planeringsarbetets fortgång, mera detaljerade planskisser och nya frågor om inställning och synpunkter. På detta sätt erhöll inte blott den valda arbetsgruppen utan också varje individuell fastighetsägare succesiv information om förlopp, förslag och beräknade kostnader och fick möjlighet att framföra invändningar och synpunkter. Modellen torde klart ha medverkat till en efterhand allt mera positiv inställning till projektet. Den har därför senare tillämpats också i Uttringe, Lyckåsen, Lillnäs och Granvåg och synes värdefull främst i sammanhang där många parter är inblandade och där inställningar och målsättningar inledningsvis divergerar påtagligt. I ett forskningsprojekt vid avdelningen för stadsbyggnad, KTH, har metoden vidareutvecklats och standardmodeller för planeringsböcker har utarbetats. I första hand är de tänkta för ESL-processen. Men modellen synes användbar även i andra sammanhang som ett sätt att uppnå samverkan och medborgarinflytande i planeringsförfarandet. I många fall - speciellt där antalet inblandade är begränsat - kan man naturligtvis nöja sig med den inbördes information som lämnas vid allmänna sammanträden. Ofta är det emellertid där endast en del av markägarna som yttrar sig - inte sällan främst från den grupp som motsätter sig projektet.

Det kan alltid diskuteras hur långt utredningen bör drivas innan kommunen i områdesbestämmelser eller detaljplan ger medgivande till exploateringssamverkan. Å ena sidan är det ett önskemål att kommunen ger sitt klartecken relativt tidigt för att markera sitt ställningstagande, öppna möjligheter för ESL-förrättningen och därmed också ge utrymme för formella beslut, inte bara för informella diskussioner. Det är också viktigt att komma till skott och snarast pröva samverkan i mer bindande former innan

allt för mycket tid och pengar läggs ner på ett förprojekt, som sedan kan riskera att falla. Kommunen tar ju i och för sig inte slutlig ställning genom att lämna medgivande till att projektets tillåtlighet formellt prövas. Å andra sidan krävs ofta ett betydande förarbete för att rätt belysa projektets lämpliga avgränsning och praktiska konsekvenser och sålunda ge en fast bas för markägarnas ställningstaganden. Även om mycket av detta utredningsarbete kan bedrivas inom den följande förrättningens ram kan det vara lämpligt att redan före antagandet av områdesbestämmelser ha reducerat den opposition bland markägarna som främst är grundad i ovisshet om vilka konsekvenser och kostnader projektet medför för området och för den egna fastigheten. Det krävs även att kommunen, innan den beslutar om utställning av bestämmelser, skaffar tillräckligt underlag för att kunna bedöma att användningen av ESL förefaller juridiskt och ekonomiskt riktig och har rimliga förutsättningar att vinna tillräcklig anslutning. Självklart måste man också med nuvarande utformning av lagstiftningen iakttaga reglerna i PBL 5:19-31 om att för ändamålet avsedda kartor och förteckningar över berörda fastigheter jämte rättsinnehavare skall upprättas, att samråd skall ske med myndigheter, sakägare och övriga rättsinnehavare och att utställning i för detaljplan föreskriven ordning skall ske. Då det gäller försöksområden med många bebyggda fastigheter och splittrad markägareinställning har regelmässigt den informella förundersökningen drivits så långt att man fått fram relativt detaljerade förslag till markanvändning, ny bebyggelse, erforderliga anläggningar och ungefärliga kostnader. I allmänhet har detta skett genom anlitan av särskild konsult även om kommunens tjänstemän oftast medverkat.

Försöksverksamheten i sig ger knappast något säkert utslag för omfattning och metoder beträffande förarbetet till ett ESL-projekt. Det finns projekt som lyckats bra både med en relativt kort och med en mer omfattande informell utredningsinsats. Med hänsyn till växlande markägareinställning och utgångsförutsättningar i övrigt bör man nog inte heller fastlägga några fixerade krav på erforderliga utredningsinsatser innan den formella delen av förfarandet inleds, även om sådana finns i vissa andra länders lagstiftning på detta område. Det är i första hand en omdömesfråga hur långt man bör gå i varje enskilt fall. I varje fall bör utredningen emellertid ge tillräckligt underlag för kommunens och markägarnas beslut.

### 2.3.3 Utredningsresultat

I kommunens medgivande skall också områdets gränser bestämmas. Principiellt bör *en planmässig avgränsning* åstadkommas, vilket emellertid inte innebär att område för samverkan och detaljplan måste sammanfalla. I försöksfallen har avgränsningen skett efter något olika principer. För Myrängens gjordes den sålunda mycket snäv och samverkansområdet begränsades i stort sett till tidigare tomtmark. Väg- och naturmark uteslöts, eftersom man inte ville ge dessa arealer andelstal och därmed rätt till vinst. Avgränsningen

vållade emellertid senare problem eftersom man i princip fick bygga ut gatorna 'olagligt' utanför samverkansområdet. I Lissbrändan åter fick detta omfatta hela detaljplaneområdet. För Uddabergsområdet omfattade det visserligen bara en del, men det skedde efter 'planmässiga' principer i så måtto, att det inneslöt både blivande tomtmark och för denna erforderliga allmänna fri- och grönområden. Liknande gäller för Hängedyet, där avgränsning skedde efter naturliga gränser och befintliga vägar, sedan emellertid först ett byte mellan kommunägd och privatägd mark skett längs den väg som bildade områdets södra gräns. Kommunen fick därigenom möjlighet att genomföra egen exploatering söder om samverkansområdet. Också i Uttringe har ett naturligt planområde avgränsats, bestämt av topografiska förhållanden, vägar och befintliga gränser. Samma gäller Lyckåsen, där avgränsning av exploateringsområde och planområde torde komma att överensstämma.

Förprocessen i sin helhet har i de *avslutade och pågående* projekten lett till det avsedda resultatet: att klarlägga att det finns goda förutsättningar för att tillämpa ESL-förfarandet, att ge en ungefärlig uppfattning om dettas sannolika utfall i stort och om lämplig avgränsning av behandlingsområdet samt att på underlag av denna kunskap erhålla markägarnas stöd. Den samverkan som etablerats mellan kommun och markägare har här starkt bidragit. I några fall har emellertid processen inte nått fram till det stadium då kommunen kunnat lämna sitt formella medgivande. I de tre *avbrutna* projekten har denna markägareopinion inte kunnat uppnås. I Vansbro, som avsåg ett centralt tätortsområde, kom aldrig någon egentlig utredning igång på grund av motstånd och ointresse hos fastighetsägarna vid det inledande sammanträdet. I Resarö synes problemet främst ha varit att det saknades kommunala ställningstaganden till de översiktliga förutsättningarna och därmed ingen gemensam grund för fastighetsägarnas ställningstaganden. Eftersom vidare kommunen tillämpat en relativt generös politik och medgivit permanentbebyggelse utan planläggning erhöles ej tillräcklig opinion för planläggning i samverkan. I Kocktorpsvägen slutligen hade flertalet av fastighetsägarna inga omedelbara exploateringsplaner, endast önskemål om höjd teknisk standard. Man ifrågasatte kommunens intresse och misstänkte bl a försök att överföra större anläggningskostnader på markägarna än vad som kunde uttagas enligt konventionella taxor. Starkt bidragande till en negativ inställning hos många var också farhågan att reglerna i ESL om tvångsinlösen av mark skulle komma att tillämpas. Det ansågs oskäligt att grannar på detta sätt skulle kunna ta mark från varandra.

Beträffande *vilande eller förändrade* fall har i Hasselbacksprojektet själva exploateringsförrättningen påbörjats och drivits fram till ett positivt exploateringsbeslut. För närvarande vilar projektet dels på grund av att detta beslut överklagats men även på grund av den för tillfället låga prisnivån för småhus. Avsikten är att gå vidare när bättre exploateringsförutsättningar föreligger. När det gäller Högbacka fanns ett dominerande större byggbolag

med en sammanhängande mark. Bolaget tog fram en egen planskiss som man ansåg jämförbar och som man prioriterade för egen del, eftersom den möjliggjorde separat exploatering av bolagets mark. När kommunen gav sitt tillstånd till en sådan försvann också förutsättningarna för gemensamhetsprojektet. I fråga om Övre Ryborg framtogs ett antal planskisser för ett gemensamt exploateringsområde. De accepterades emellertid aldrig av markägaremajoriteten, som ansåg planerna dåligt anpassade till de individuella önskemålen. I stället begränsades då projektet till endast fem fastigheter, varav kommunen ägde en och ett byggbolag tre. Bolaget skulle få bygga även på kommunens mark och skulle också få köpa en del av den femte fastigheten. Tisarstrand slutligen var ett ganska speciellt projekt. Det omfattade som förut angivits ett mycket stort fritidsområde, där man räknade med att såväl områden för olika fritidsaktiviteter som ett antal fritidsbebyggelse-, stugby- och campingområden skulle kunna avgränsas. Avsikten är att den exploateringsbara marken före detaljplaneringen skall säljas som ideella andelar, med vilka de nya ägarna deltar i exploateringssamverkan. Upprustningen av anläggningar vid strandområdet avses delvis finansieras genom de nya fritidshusen. Förslag till områdesbestämmelser finns i den fördjupade översiktsplan som tagits fram för området och som nu är under behandling. I avvaktan på antagandet av översiktsplanen har projektet fått vila. Det är principiellt intressant genom att det dels behandlar områden för rekreation och fritidsbebyggelse, dels eftersträvar ekonomisk utjämning och totallösning för olika markutnyttjande inom ett större område.

Trots att markägareopinionen inledningsvis varit splittrad har förarbetet i majoriteten av fall sålunda kunnat leda fram till såväl områdes- eller detaljplanebestämmelser med tillstånd till exploateringssamverkan som senare till förrättning och positiva exploateringsbeslut. I andra fall har man funnit att ESL visserligen inte bör tillämpas men att projektet dock kan drivas vidare, ehuru i annan form. Endast i tre fall har utredningen lett till att projektet i varje fall tills vidare bör avbrytas.

## 2.4 Områdesbestämmelser

### 2.4.1 Motiv och fördelar

Som nämnts tillkom i lagarbetets slutskede den bestämmelsen att medgivande till ESL-förfarande ej får lämnas med mindre än att först tillstånd till detta givits i detaljplan eller områdesbestämmelser. Förslaget hade framförts av PBL-kommittén. Som skäl angavs därvid att alternativet till exploateringssamverkan är att kommunen förvärvar marken genom expropriation och förutsättningarna för att besluta om samverkan bör därför motsvara dem som gäller när kommunen genom expropriation skall förvärva marken. Re-

sonemanget kan tyckas onödigt formellt. I den första propositionen om lag för exploateringssamverkan valdes i stället lösningen att om vid exploateringsförrättning kommunen motsatte sig ansökningen borde förrättningen inställas. När frågan på nytt togs upp i prop. 1985/86:2 angav departementschefen endast, att han delade PBL-kommitténs uppfattning att samverkan bör initieras av kommunen varför samverkan först borde medgivas i områdesbestämmelser eller detaljplan. Ett sådant tillstånd blir därigenom möjligt att överklaga i högre instans. Ur bl a denna synvinkel är kravet ett komplicerande moment i förfarandet. Kan man från försöken få fram några erfarenheter om positiva eller negativa effekter av denna bestämmelse?

Några egentliga positiva effekter har inte noterats från försöksområdena. Att medge exploateringssamverkan i områdesbestämmelser eller detaljplan synes huvudsakligen ha uppfattats som en föreskriven formalitet på vägen mot förrättning. I realiteten hade kommunen redan bestämt sig för att stödja en sådan samverkan inom ett ungefärligen angivet område och önskade snabbast möjligt komma till förrättning för att få frågan formellt prövad. Områdes- eller detaljplanebestämmelserna har nästan undantagslöst begränsats till enklast möjliga form: ett medgivande att tillämpa exploateringssamverkan inom ett avgränsat område. I något enstaka fall kan ytterligare tillägg ha skett såsom i Myrängen.

Det formella tillståndet till exploateringssamverkan har knappast ökat kommunens kontroll över projekten, eftersom genomförande av en exploatering mot kommunens önskan likväl är utesluten. Där inte kommunen själv drivit ett projekt har det i de studerade fallen alltid varit täta kontakter mellan övriga aktörer och de lokala organen. I den mån dissonanser förekommit mellan kommun och majoriteten av markägarna har en gemensam lösning nåtts i alla de fall då projektet inte avbrutits. Möjligen kan sägas att det formella medgivandet haft betydelse som en första officiell markering att kommunen stöder ett projekt av denna karaktär inom ett preliminärt avgränsat område. Dock kan anmärkas att en sådan viljeyttring lika väl kunde kommit till stånd vid den formella remissen från förrättningsmannen till kommunen.

#### 2.4.1 Nackdelar

Man kan konstatera att bestämmelsen haft negativa effekter såtillvida, att processen komplicerats och fördröjts. Detta gäller i samtliga fall genom att utformningen av bestämmelserna och dessas processande genom berörda myndigheter tog sin tid. Men i synnerhet gäller det där kommunens medgivande överklagats. Så har skett beträffande Lissbrändan, Uttringe, Hasselbacken och Lyckåsen. Då det gäller Uttringe avgjordes besvären först efter mer än två år och projektet har legat stilla under denna tid. I detta skede kan sådana långa avbrott få mycket menliga konsekvenser för ett vidareförande. Övriga tre besvär blev snabbare avgjorda och ledde ej till någon

ändring. I samtliga fall gäller att besvärerna främst riktade sig mot ting som egentligen inte hade något större sammanhang med ESL-förfarandet som sådant.

Detta belyser också en väsentlig svaghet med att införa ett formellt beslut med besvärsmöjlighet då det gäller kommunens medgivande. Vid beslutstidpunkten har ännu inga avgöranden träffats om varken planlösningar, framtida fastighetsindelning eller kostnads- och vinstfördelning. Kommunens beslut innebär ju endast medgivande till att en metod får tillämpas, förutsatt att rättsliga förutsättningar för detta finns, vilket i sin tur prövas i förrättingen. Ett besvär låter sig därför sällan sakligt motiveras, utan blir mera ett medel att förhålla en process eller protestera mot förändring, såvida det inte grundas på missförstånd om vad kommunens beslut egentligen innebär. Rimligare och mera välgrundat är att koncentrera besvärsmöjligheterna till exploateringsbeslutet eller antagandet av den nya detaljplanen. Den ytterligare besvärsmöjlighet som formaliseringen av kommunens medgivande öppnar kan - som bl a visas av Uttringe-fallet - avsevärt fördröja hela processen och därigenom även i vissa fall äventyra och misskreditera den.

En ytterligare komplikation med områdesbestämmelser är, att om en gammal detaljplan helt eller delvis täcker området, måste denna först upphävas och området göras planlöst, innan områdesbestämmelser kan antagas. Detta kan ha sina problem i ett sammanhang då man ännu inte med säkerhet vet om exploateringssamverkan och ny planläggning kommer till stånd. I ett försöksfall beaktade kommunen vid antagande av områdesbestämmelser inte, att för en del av det avgränsade området fanns redan en äldre detaljplan. Man fick därför anta områdesbestämmelser på nytt sedan denna upphävts. I Lyckåsen åter har man valt att i stället införa kommunens medgivande som en tilläggsbestämmelse i den äldre detaljplanen med en egen genomförandetid. Man ändrar alltså i en plan för att denna skall kunna ersättas av en annan plan.

### *2.4.3 Kommentarer*

Det får anses speciellt viktigt att de förberedande delarna av processen förenklas, eftersom detta är ett kostnadskänsligt skede då det kan vara svårt att finna villiga kostnadsbärare. Nuvarande regler gör detta förstadium både mer tidskrävande och kostsammare än vad det rimligen skulle behöva vara, något som också påtalats av flera av dem som arbetat med försöksprojektet. De försvårar också integrering mellan den förberedande undersökningen och den undersökning som skall ske inom förrättingens ram för att leda fram till exploateringsbeslut. Undersökningarna kommer sålunda att åtskiljas i tiden och torde ofta komma att drivas av olika personer. Om inte nuvarande laghinder funnes, skulle där så var lämpligt förfarandet kunna starta med en förrättningsansökan, varefter en samlad utredning om förutsättningarna kunde drivas i samarbete mellan förrättningsman, kommun, markägare och de



konserter som var erforderliga i sammanhanget. Avsevärda besparingar i såväl tid som kostnader skulle sannolikt kunna göras i så fall. En fördel vore också, att utredningen då var inkopplad i en formell process, som måste drivas antingen till avslag eller genomförande men som inte bara kan dö ut i brist på att någon driver den.

Från olika håll har framförts att en exploatering har behov av en 'developer', som svarar för att processen förs framåt, att erforderliga utredningar kommer till stånd, att nödvändiga överenskommelser och beslut säkras och att behövliga anläggningar blir utförda. Så långt gäller den formella sidan av saken skulle om så anses lämpligt förrättningsmannen kunna fungera som sådan 'developer', förutsatt att han kommer in i ett tidigt skede av processen.

Det har vidare framhållits som önskvärt - i diskussion och i flera försöksfall - att markägarna redan tidigt skulle kunna organisera sig i någon form innan samfälligheten bildas genom exploateringsbeslutet - då ofta i ett ganska sent skede. Ett sådant forum kan behövas både för att få igång interna diskussioner och samråd, för att preliminärt besluta om finansiering och för att kunna föra en dialog med myndigheterna. I ett par försöksfall har man i detta syfte bildat förening som förstadium till samfällighet. Om den formella förrättningen kan påbörjas på ett tidigt stadium utan att avvakta utredning, beslut och besvärstid rörande områdes- eller detaljplanebestämmelser torde dessa frågor lättare kunna lösas än med nuvarande ordning.

## 2.5 Formell process

Medan formerna för förplanering inte behandlas i lagstiftningen (frånsett den del som hänger samman med kommunens medgivande), finns fortsättningen - samverkansförrättning och detaljplaneprocess - närmare reglerade i ESL och PBL.

### 2.5.1 Tillståndsprövning

Medgivandet i detaljplan eller områdesbestämmelser till exploaterings-samverkan innebär ju varken att kommunen slutligt prövat förutsättningarna för sådan samverkan eller att en förrättning automatiskt kommer igång. Först måste ansökan till fastighetsbildningsmyndighet (FBM) ske inom angiven tidsfrist. Ansökan om förrättning kan göras av berörd markägare eller kommun. Då det gäller försöksområdena har sådan också skett omgående efter det att områdes- eller detaljplanebestämmelser vunnit laga kraft, var-efter förrättningen snabbt kommit igång.

I första hand skall vid förrättningen prövas områdets detaljerade avgränsning samt uppfyllandet av de legala villkoren för exploateringssamverkan.

Vanligen tas detta beslut separat - exploateringsbeslut 1. Är detta positivt går förrättningsmannen vidare till frågor rörande mark- och vinstfördelning m.m. som normalt avgörs formellt i ett exploateringsbeslut 2.

*Områdets avgränsning* samt ingående fastigheter har ju preliminärt bestämts i samband med kommunens medgivande. Man måste därvid ta hänsyn inte bara till planmässiga grunder utan också till markägarnas inställning och önskemål liksom till exploaterings inverkan på kringliggande mark. Bl a bör erforderliga grön- och friområden säkras inom exploateringsområdet i stället för att utnyttja grannområden. I försöksfallen har som regel kommunens medgivande i form av områdes- eller detaljplanebestämmelser lämnats först efter relativt omfattande utredningar, varför också därvid givna avgränsningar fått bestå så långt projekten hittills drivits. I ett par av de projekten har dock väsentliga justeringar skett genom exploateringsbeslut 1. I Uddabergsområdet uteslöts sålunda några redan bebyggda tomter, där fastighetsägarna inte önskade vara med, samtidigt som en större fastighet valde att stå utanför (p g a inträffad konkurs). Inlösen enligt 19 § ESL har beslutats för denna - det enda fall förutom ett mindre område i Lissbrändan där denna möjlighet hittills har behövt tillämpas. Även i Myrängen skedde förändringar i exploateringsområdets avgränsning.

*Villkoren för exploateringssamverkan* är ju (förutom kommunens medgivande) att ändamålet med samverkan inte lämpligen kan tillgodoses på annat sätt, att olägenheterna av samverkan inte överväger de fördelar som kan vinnas genom den samt att ägarna till marken inom samverkansområdet inte mera allmänt motsätter sig sådan samverkan och har beaktansvärda skäl för detta. Det åligger FBM att i samråd med markägarna utreda förutsättningarna för och de ekonomiska konsekvenserna av samverkan liksom ombesörja de tekniska utredningar och värderingar som behövs.

I samtliga de försöksområden där processen nått fram till förrättning hade genom förprojekteringen etablerats en god bas för denna utredning. Det fanns vidare utvecklade kanaler för samråd, både med kommunen och med markägarna. I regel hade de sistnämnda redan tillsatt en arbetsgrupp. I de fall där 'planeringsboksmetoden' tillämpades erhöles den vägen också information om de enskilda markägarnas inställning och önskemål i den mån dessa inte framfördes direkt på de allmänna sammanträdena. Det synes mot denna bakgrund inte ha krävts några mer omfattande ytterligare utredningar för att ge tillstånd till samverkan och bestämma ingående fastigheter. Exploateringsbeslut 1 har sålunda kunnat fattas inom 3 - 12 månader från det kommunens medgivande till samverkan vunnit laga kraft. Endast i ett fall - Hasselbacken - har sakägare hittills besvärat sig (frånsett ett besvär som återtogs).

### 2.5.2 Planläggning och fastighetsreglering

Sedan väl exploateringsamverkan beslutats blir nästa huvudfråga i förrättningen *andelstal för tilldelning och vinstfördelning*. Valet av andelstal hänger nära samman med grunderna för den ekonomiska fördelningen. Dessa kommer att tas upp särskilt i det följande avsnittet 2.6.

En annan huvudfråga är *fastighetsreglering och fastighetsbildningsplan*, som formellt kan upptas till behandling först sedan exploateringsbeslutet vunnit laga kraft. Proceduren för fastighetsreglering enligt ESL överensstämmer i stora drag med motsvarande förfarande enligt fastighetsbildningslagen och några särskilda problem i samband med fältförsöken har inte inrapporterats. Målsättningen har varit att varje delägare så långt möjligt skall tilldelas tomtmark i överensstämmelse med den nya detaljplanen samt enligt sitt andelstal. Men avvikelser är tillåtna mot ekonomisk kompensations.

Fastighetsregleringen kan därför inte avslutas förrän den nya *detaljplanen* vunnit laga kraft. Denna å sin sida bör inte lämpligen antas innan exploateringsbeslutet vunnit laga kraft, eftersom enligt nuvarande lydelse av ESL först i sådant fall värderingen av den ingående marken kan ske utan att man tar hänsyn till planens inverkan på markvärdet. Denna av den nya planen oberoende värdering är i sin tur en grundprincip i ESL:s syn på en rättvis vinstfördelning.

Exploateringsbeslut, planfastställelse och fastighetsreglering går sålunda hand i hand och bör följa en fastlagd tågordning. En sådan samordning är naturlig när fastighetsägarna själva eller deras konsulter svarar för framtagandet av planunderlag och planskisser. Av de genomförda projekten har så varit fallet för Myrängen och Uddaberg. Även i de pågående projekten har hittillsvarande planarbete främst skett genom markägare- och konsultinsats. Mera komplicerat kan det bli om markägare och förrättningsmän svarar för exploateringsamverkansprocessen, medan kommunen driver detaljplanering i egen regi. Båda processerna är formaliserade och kräver ett visst procedur- och tidsschema med samråds-, utställnings- och överklagandeförfaranden. Ur kommunal synpunkt kan det upplevas som otillfredsställande att en erfoderlig detaljplan tids- och förfarandemässigt skall bindas till en formellt fristående samverkansförrättning med dess beroende av markägare, förrättningsmän och särskilda besvärsmöjligheter. I stort sett tycks man emellertid i de nu avslutade projekten ha klarat denna samordning hjälpligt. Speciellt då det gäller Lissbrändan har den emellertid angetts som ett problem och som en orsak till att processen blivit utdragen och mindre effektiv.

Ytterligare erfarenheter och synpunkter då det gäller planeringsprocessen och dess resultat redovisas i avsnitt 2.7.

### 2.5.3 Genomförande

I samband med förrättningarna har markägarna organiserats som samfälligheter som kunnat svara för praktiska genomförandeåtgärder samt slutande av avtal med kommunen om *kostnadsfördelning och byggande jämte framtida underhåll av vägar, va-ledningar och friområden*. ESL och PBL öppnar möjligheter till att antingen kommunen eller markägarna blir huvudmän för anläggningarna. I de genomförda fallen har detta lösts på olika sätt. I Myrängen svarade samfälligheten för utbyggnad av gator och va-nät. I Lissbrändan åtog sig kommunen byggande av cykelvägar och va medan ansvaret för vägarna vilar på fastighetsägarna. För Uddabergs-området blev kommunen huvudman för allmänna platser och va-anläggningar. Så blev också fallet i Hängedyet efter påtryckningar från markägarna. Vilka kostnader som skall falla på markägarna har bestämts i de upprättade avtalen, som i stort följer vad som är normalt i exploateringsavtal. I Uddabergs-området baserades fastighetsägarnas avgifter på gatukostnadsutredning och va-taxa i likhet med vad som är normalt inom kommunen. Vad gäller det framtida underhållet skall detta i samtliga nämnda fall skötas av kommunen. Ett bidragande skäl till att man i tre områden valt kommunen som huvudman för byggandet torde vara att det inte inom markägarekretsen funnits någon större sakkunskap rörande anläggningsarbeten.

I övrigt har inte rapporterats att några större svårigheter uppstått i samband med den formella handläggningen. Förrättningsformen synes ha bedömts positivt som ett sätt att i samråd med fastighetsägarna driva processen framåt under opartisk ledning och därvid succesivt lösa uppkommande frågor. Naturligt nog har det dock funnits en viss osäkerhet hos både markägare, kommun och förrättningsmän, eftersom tidigare erfarenheter saknats om modellens praktiska tillämpning. Samordningen mellan förrättning och detaljplanering synes även ha fungerat nöjaktigt. Totalt sett har förrättningsformen uppenbarligen gett stadga åt processen och på relativt kort tid lett fram till avgöranden i huvudfrågorna. Den synes också ge ett lämpligt forum för förhandlingar med markägarna och har i försöksområdena tydligt medverkat till en i slutomgången relativt samlad uppslutning kring projekten.

## 2.6 Ekonomi och vinstfördelning

De praktiska erfarenheterna av hur vinstfördelningssystemet i ESL har fungerat är begränsade. För det första har få projekt genomförts fullt ut. För det andra har fördelningsfrågorna i dessa få projekt egentligen aldrig ställts på sin spets, eftersom fördelningen har grundat sig på överenskommelser mellan fastighetsägarna. Projekten är dock värda en kort kommentar.

- *Myrängen, Huddinge.* I detta fall var fastighetsägarna överens om att ESLs regler beträffande andelstal och värdering av ingångsvärdet skulle tillämpas. Däremot innebar fastighetsägarnas överenskommelse en avvikelse från ESL-reglerna när det gällde värdering av utgångsvärdet, dvs de nya fastigheternas värde efter exploateringen.

Grundproblemet var att planområdet innehåller dels tomter för friliggande villor, dels en tomt för flerbostadshus. Frågan uppstod därför vilken värderation som skulle gälla mellan de två bebyggelse typerna. I det rådande marknadsläget var marknadsvärdet för villatomter betydligt högre än för tomter för flerbostadsbebyggelse. Effekten av detta blir - om ESLs regler tillämpas - att den fastighetsägare som tilldelas tomten för flerbostadshus har rätt att kräva en relativt hög "utjämningslikvid" av de övriga fastighetsägarna. Detta uppfattades dock som "oskäligt". Ägaren till flerbostadstomten accepterade därför att värdet av hans tomt sattes till ungefär samma värdenivå som villatomterna.

- *Hängedyet, Öckerö.* Anledningen till att detta ESL-projekt kom till stånd var *inte* vinstfördelningsreglerna. När projektet startade fanns en principöverenskommelse mellan kommunen och fastighetsägarna om tilldelning av byggrätter, ersättning för mark mm. Denna överenskommelse anslöt inte till tankegångarna bakom ESLs regelsystem. Vid exploateringsförrättningen gjordes därför avsteg från - i princip samtliga - lagbestämmelser av betydelse för den ekonomiska regleringen.
- *Uddabergsområdet, Skövde.* I detta projekt uppnåddes en samlad överenskommelse mellan fastighetsägarna - en exploatör och några enskilda ägare - vad gäller andelstal, värdering och tilldelning av mark. Hur denna överenskommelse utformades har vi dock inte någon kännedom om. Vid exploateringsförrättningen meddelade bara fastighetsägarna att de var ense om den ekonomiska regleringen, utan att därmed ange det närmare innehållet i överenskommelsen
- *Lissbrändan, Rättvik.* I detta fall har den ekonomiska regleringen inte avslutats. Projektet ligger i träda pga det rådande konjunkurläget. Några kommentarer kan dock göras.

Exploateringsbeslut 1 och 2 har fattats, vilket betyder att andelstal har fastställts enligt fastigheternas areal. I det avseendet orsakade inte ESLs vinstfördelningsregel några större kontroverser.

När det gäller *ingångsvärdena* har ett preliminärt förslag presenterats för fastighetsägarna. I stort går det ut på följande: Huvuddelen av marken har värderats till ett rent råmarksvärde. Vissa "omoderna" tomter utan bl a tillgång till väg har åsatts ett råtomtvärde. Värdere relationen mellan råmark och råtomt uppgår till i storleksordningen 1 till 5. Mark på "fungerande" tomter, som behövdes för exploateringsföretaget, värderades till nivå på ca tre gånger råtomtvärdet. Sammantaget

kan man alltså konstatera att värderingen var "arealrelaterad" även om värdenivåerna per kvadratmeter mark varierar mellan olika typer av mark.

Däremot har inte någon värdering av *utgångsvärdet* ännu gjorts. Dock kan förrättningsmannen i det avseendet förutse vissa problem. Bebyggelsen i planområdet är heterogen - friliggande villor, radhus, parhus och flerbostadshus. Därmed uppstår frågan vilken värdenivå och värderelation som skall gälla mellan olika bebyggelse typer (jfr. Myrängen ovan). Men som sagt, några praktiska erfarenheter av hur detta kan lösas av förrättningsmannen - och accepteras av fastighetsägarna - har vi inte.

På grund av konjunkturen dök ett annat principiellt intressant problem upp. Ursprungligen var exploateringsområdet naturligtvis tänkt att genomföras i ett sammanhang. Men i dagens läge har frågan ställts om projektet kan genomföras i *etapper*, och hur kan i så fall den ekonomiska regleringen genomföras mellan fastighetsägare som ingår i olika etapper. Vilken värdetidpunkt skall t ex gälla? Nutid, när sista etappen genomförts eller skall man laborera med "flytande" värdetidpunkter? Hur skall finansieringen ordnas för anläggningar som måste byggas i samband med den inledande etappen men som är gemensamma för samtliga etapper. Detta är exempel på problem som måste belysas ytterligare. Om det nu över huvud taget skall anses önskvärt att använda etappindelning vid exploateringssamverkan!

På grund av de bristande praktiska erfarenheterna är vi alltså fortfarande i stor utsträckning hänvisade till teoretiska analyser; se *Förslag till ändringar i lagen om exploateringssamverkan*, bilaga 2. Även Lantmäteriverket har i *Ersättningshandboken* tagit upp vissa problem i samband med den ekonomiska regleringen. Det gäller bl a hur "förtida tillträde" till mark samt in- och utträde ur exploateringssamfälligheten skall hanteras.

## 2.7 Detaljplanering och planutfall

### *Planläggning*

Att planlägga för genomförande med exploateringssamverkan innebär särskilda förutsättningar. Man måste söka lösningar inom ramen för de intressen som delas av flertalet av fastighetsägarna. Om fastighetsägarna ska genomföra projektet på egen hand måste det innehålla tillräckliga incitament för att väcka det nödvändiga engagemanget för uppgiften. Om kommunen tar på sig det största ansvaret för genomförandet är det möjligt att

genomföra projektet så länge som fastighetsägarna inte är direkt negativa till förändringarna.

Avgörande för möjligheterna att genomföra ett samverkansprojekt är alltså att förändringarna passar in i de enskilda fastighetsägarnas önskemål och förhållanden i fråga om markanvändning och ekonomi. Kommunen har stora möjligheter att påverka och utforma grunden för intressegemenskapen genom de villkor som man erbjuder: Det gäller programmet för planutformningen och ekonomin kring denna. Det gäller också utsikterna att kommunen själv genomför planläggning på konventionellt sätt och de villkor som i så fall kommer att tillämpas. Dessa förutsättningar kan i viss mån behandlas som en förhandlingsfråga mellan kommunen och fastighetsägarna. Men brist på kommunala ställningstaganden kan medföra total splittring bland fastighetsägarna även i fall när det finns en tillräcklig intressegemenskap kring projektets målsättningar. Fastighetsägarna kan då se olika vägar mot samma mål. Detta var t ex fallet i Resaröprojektet. En fast hållning från kommunens sida kan avgränsa alternativen och leda till att fastighetsägare med till synes motstridiga intressen kan göra gemensam sak.

Att jämka samman fastighetsägarnas intressen, att värdera riskerna och möjligheterna och inte minst deras egna möjligheter att samarbeta och genomföra projektet är en känslig process som kräver lyhördhet och pedagogik. Kommunen, Lantmäteri och konsulter måste anpassa sitt arbetssätt till fastighetsägarnas förutsättningar. Även där det i grunden finns förutsättningar för ett genomförande kan det lätt uppstå onödiga motsättningar och missförstånd som försvårar eller äventyrar hela projektet. I Mariefred startade planarbetet utan att man inhämtade fastighetsägarnas synpunkter. I de första skisserna utnyttjades möjligheten till förändrad fastighetsstruktur utan hänsyn till fastighetsägarnas intressen. Detta torde ha bidragit starkt till motståndet mot projektet, fastighetsförsäljningar och delningen av området som sedan följde. En senare utredning visade att några av de allvarligaste knutarna kunde ha lösts genom en annan planutformning som också kunde ha inneburit vinster ur planmässig och ekonomisk synpunkt.

Exempel där arbetet fungerat bra är Myrängen och Rättvik. I Myrängen hade fastighetsägarna goda kontakter med lantmätaren i Huddinge kommun. De fick mycket information och hjälp redan före förrättningen. Dessutom var planförfattaren arkitekt och fastighetsägare i området, vilket garanterade en viss kompetens inom den intresseinriktad relativt homogena fastighetsägargruppen. I Rättvik tillfrågades först alla fastighetsägarna var och en för sig om sina intressen innan några planskisser presenterades. Planeringsgruppen med tjänstemän och konsulter hade under det fortsatta arbetet kontinuerlig kontakt med fastighetsägarnas arbetsgrupp. Inför viktiga möten och beslut presenterades information och frågor i särskilda "planeringsböcker".

Det kan vara av stor betydelse för ett projekt hur initiativtagarna (kommun eller enskilda) presenterar förutsättningarna och avsikterna. Det är viktigt att alla kommer till tals och känner sig delaktiga. Stormöten är en olämplig form för att skapa en dialog mellan planeraren och de enskilda fastighetsägarna. Individuella möten är att föredra men det är en tidskrävande metod. Strukturerad skriftlig information med frågor till fastighetsägarna (planeringsböcker) inför de olika besluten är ett sätt att rationalisera arbetet. Metoden som utvecklades i Rättviksprojektet och sedan tillämpats i flera projekt har tagits väl emot. Svarsfrekvensen har varit genomgående hög.

### *Planutfall*

Det kanske viktigaste syftet med ESL är att genom samordningen av fastighetsägarnas och kommunens intressen inom ett projektområde kunna ena kommun och fastighetsägare kring bästa möjliga planutformning. Utrymmet för en rättvis fördelning av planutfallet i kombination med en god planutformning ökar också betydligt med möjligheten att tillämpa ESL (vilket dock inte hindrar att också ESLs fördelningregler ibland kan vara begränsande.)

Skillnaderna mellan förutsättningarna med och utan ESL är naturligtvis relativa. En strikt jämförelse kräver att man preciserar en rad förutsättningar som ska gälla vilket i sin tur innebär att jämförelserna bara kan användas till mer begränsade slutsatser. Ändå ger försöksprojekten en klar bild av att principen att omskifta fastighetsägarnas intressen leder till anorlunda (bättre) resultat vad gäller planutformningen som helhet och inte minst för de olika parterna - fastighetsägarna och kommunen.

Möjligheten att omskifta markanvändningen gynnar en god planutformning på flera sätt:

- Den inbjuder till att utnyttja olika avsnitt av terrängen till de ändamål som de är mest lämpade för. Bebyggelsen kan då främst lokaliseras till lägen som ger bästa trivselvärden och är bäst lämpade att bebygga medan lägen med sämre förutsättningar kan undvikas. Detta ger i många fall både lägre kostnader och högre kvalitet. Syftet med att undvika att utnyttja vissa terrängavsnitt kan också vara positiva dvs att man kan bevara naturelement, kulturmiljöer o d. Dessa möjligheter utnyttjas mer eller mindre i de flesta exemplen och i synnerhet i rymliga projektområden med omväxlande natur.
- Den inbjuder också till att utforma en lämplig struktur i planen. Det kan gälla bebyggelsestrukturen dvs att skapa en tomtindelning med bra former och storlekar inom kvarteren och att fördela olika bebyggelse typer och ändamål inom kvarteren, området eller t o m inom



stadsdelen. Det kan också gälla att skapa utrymme för infrastruktur - dvs trafiksystem av olika slag samt parker och andra gemensamma eller allmänna ändamål. På detta sätt kan man uppnå ekonomiska och funktionella mål, t ex effektiva gatunät. Det ger också nya möjligheter till en estetisk gestaltning av gaturum och stadslandskap - något som ofta kommer på undantag i områden där förutsättningarna är kringskurna. Denna typ av fördelar som kan uppnås genom tillämpningen av ESL finns också väl representerad i exemplen.

- Ser man möjligheten till omskiftning av marken ur den enskilda fastighetsägarens perspektiv kan man också konstatera att ett område som helhet som regel erbjuder större möjligheter att tillfredsställa olika individuella behov och önskemål i fråga om utformningen av den egna fastigheten. Som regel stannar fastighetsägarna kvar i sina ursprungliga lägen både av egen vilja och av rättviseskäl. Men många gånger finns det också möjligheter att tilldela nya lägen som då också kan ge nya kvaliteter. I Rättvik finns exempel på sådan tilldelning där fastighetsägare därigenom kunnat få bättre sjöutsikt. Det bör också noteras att denna vinst då inte gjordes på någon annan fastighetsägarers bekostnad. För att öka möjligheterna till tilldelning enligt önskemål kan det vara en fördel att ha stora projektområden.

I en del av exemplen har möjligheten att uppnå målsättningar och kvaliteter i den nya planen genom att utforma den fritt i förhållande till den gamla indelningen utnyttjats så långt att man svårigen kan tänka sig ett genomförande utan någon motsvarande form av skiftesförfarande eller en radikal förändring av ägandet. (t ex Lissbrändan, Hängedyet, Lyckåsen) I några fall kan ett konventionellt genomförande av den föreslagna planen också vara möjligt. (t ex Uttringe Hage) I ett annat sådant fall - Myrängen - är det uppenbart att man skulle kunnat vinna på att utnyttja möjligheterna till förändringar i högre grad. I detta fall hade man från början målsättningen att inte förändra den ursprungliga indelningen.

Sammantaget ger exemplen en bild av att tillämpningen av ESL oftast ger klara fördelar för planutformningen och tilldelningen. Även i de fall där förhållandena inte utesluter konventionellt genomförande kan det finnas skäl att ta vara på de möjligheter som ESL öppnar. Det finns emellertid också fall där ESLs fördelningsregler kan motverka ett markutnyttjande som kan vara både allmänt lämpligt och i enlighet med fastighetsägarnas önskemål. Detta gäller särskilt vid förtätning av redan bebyggda fastigheter. (T ex ger den utjämnade vinstfördelningen inte den enskilda fastighetsägaren något incitament att vilja uppmuntra lokaliseringen av förtättningsbebyggelse just i sin närmaste omgivning.) Detta problem kan emellertid lösas genom att förbättra möjligheterna att utnyttja anpassade fördelningsmetoder vid tillämpningen av lagen. (Detta finns närmare utvecklat i

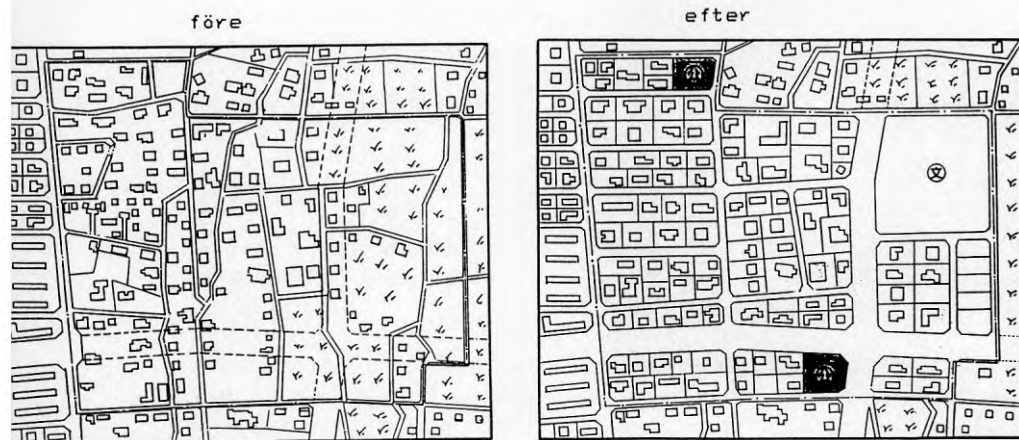
"Incitament för god Planutformning", Carlsson 1993.) Därigenom kan man utnyttja möjligheterna till omskiftning av marken även i sådana fall.

Trots de möjligheter till god planutformning som öppnas genom omskiftning av markanvändningen, visar erfarenheten från de sex år som ESL varit i kraft att efterfrågan på dessa möjligheter är liten. Man kan fråga sig om detta beror på att behovet är litet, att ESL inte är ett tillräckligt användbart verktyg för detta eller att medvetenheten om möjligheterna är låg bland planerare och fastighetsägare. De flesta projekten inom försöksverksamheten initierades på olika sätt som en följd av referensgruppens uppsökande verksamhet varvid ESLs möjligheter kunde särskilt framhållas. Ändå var det påtagligt att möjligheten för kommunen att överlåta frågan om planläggning och genomförande till fastighetsägarna spelade en stor roll för projektens tillkomst. Bättre planutformning var då något som man fick på köpet. Av spontant tillkomna ESL-projekt var det endast i tre fall, Hasselbacken, Uddaberg och Hängedyet, där den förutsedda svårigheten att utforma en bra plan utan att omskifta marken klart var motivet bakom initiativet.

En förklaring till den ringa efterfrågan på ESL som ett medel för god planutformning är av allt att döma att tillämpningsmöjligheterna inte uppfattas till fullo av dem som kan ha ett intresse av att ta initiativ. Budskapet tycks till stor del falla mellan stolarna: De typer av planmässiga problem som kan lösas genom omskiftning av marken kan dels vara av mycket lokal karaktär (t ex tomtindelningen inom ett kvarter) Men dels kan de också omfatta mer eller mindre av problem inom överordnade nivåer inom stadsstrukturen (t ex inplacering och utformning av huvudtrafiksystem inom ett område). Av ESLs förarbeten framgår att lagstiftaren betraktade lagen främst som ett redskap för att lösa problem i den lilla skalan - inom ett kvarter eller en del av ett kvarter. Fastighetsägarnas intressen har naturligtvis sin tyngdpunkt i denna nivå medan det allmänna intresset i högre grad fokuserar de övergripande frågorna och nivåerna. ESLs förutsättningar med opinionsvillkor och fastighetsägarna som huvudman för genomförandet innebär att huvudproblemen i projekten måste engagera fastighetsägarna och därför vara av lokal natur. Planerarna uppfattar därför inte ESL som ett redskap för att lösa planeringsproblem av mera allmän karaktär. Fastighetsägarna å sin sida har inte vanan att se sina intressen i ett större sammanhang.

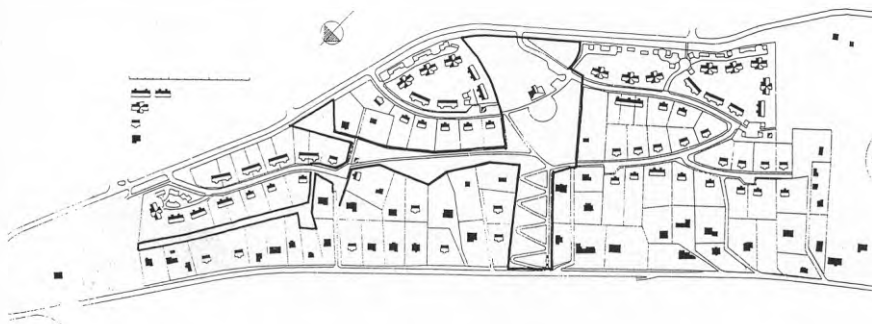
Utländska exempel visar att omskiftningsförfarandet kan användas till att lösa problem på alla nivåer och med olika inslag av allmänna och enskilda intressen. Till en del bygger detta på att då också finns möjligheter att genomföra projekt med offentligt huvudmannaskap och utan positiv fastighetsägaropinion. Otvivelaktigt skulle också ESLs användningsområde bli betydligt större om dessa förutsättningar också kunde införas i lagen. Men de visar också att det ofta inte är någon artskillnad mellan projekt som drivs av kommuner och sådana som drivs av motiverade fastighetsäga-

re. Även de senare projekten kan vara omfattande till areal och deltagarantal samt innehålla lösningen av många allmänna och övergripande planproblem. Förutsättningen för detta är att morötterna för fastighetsägarna är tillräckliga för att de ska vilja dra hela lasset.



Figur 6. Exempel på projekt där man genom omskiftning av marken skapar utrymme för huvudgator genom projektområdet.

Även bland försöksprojekten finns flera som är ganska stora och som har ett inslag av strukturfrågor på en högre nivå. Och även här kan man notera att större områden ofta öppnar vägen för lösningen av fler problem och därför totalt sett kan vara till fördel både ur enskild och allmän synpunkt. I Rättviksprojektet disponerades grönområden och bebyggelseområden på ett sätt som var avsett att skapa sammanhang mellan tätortens centrum och omgivande naturområden. Även en barnstugetomt lokaliserades inom området. Sådana exempel antyder att problemet kan vara att upptäcka ESL som ett redskap för planläggning. (Även en utveckling av ESL för att förenkla tillämpningen skulle naturligtvis öka användbarheten.)



Figur 7. I Rättviksprojektet skapades ett parkstråk som utgör en förbindelse från centrum till omgivande naturområden. Dit lokaliserades även en barnstugetomt.

ESLs förutsättning att fastighetsägarna ska engagera sig i genomförandet kan i sig ge positiva effekter för planen. Det kan t ex innebära att man tränger in i frågan om bebyggelsekaraktären och kommer fram till miljöregler till detaljplanen som då också kommer att uppfattas på ett positivt sätt av fastighetsägarna. Detta prövades t ex i Rättvik. Fastighetsägar-engagemang i de frågor som rör planläggningen är en förutsättning vid tillämpning av ESL men är för övrigt inte nödvändigt knutet till någon viss form av huvudmannaskap eller genomförandemetod.

#### *Sociala aspekter*

Omskiftningsförfarandet ger möjligheter att genomföra stadsförnyelseprojekt med största möjliga hänsynstagande till pågående markanvändning. Fastighetsägare som drabbas av nödvändiga större förändringar kan beredas kompensation och nytt utrymme inom området. Möjligheten till kontinuitet kan vara betydelsefull både ur ekonomisk och social synpunkt. I gynnsamma fall kan ett projekt också skapa nya resurser och möjligheter för de som bor och verkar inom ett område. Det faktum att fastighetsägarna samordnar sina intressen och samarbetar kan i sig leda till positiva effekter dels i form av ökad samhörighet och dels som konkreta objekt för samarbete. Dessa mer långsiktiga effekter av metoden att omskifta markanvändningen i samband med planläggning är väl kända genom internationella erfarenheter och kommer av allt att döma att även kunna påvisas inom svensk praktik.

## 2.8 Utvärdering och förslag

### 2.8.1 Processens funktionsduglighet

En begränsning av hittillsvarande försöksverksamhet med exploaterings-samverkan har varit, att den egentligen endast omfattat en huvudtyp av område, nämligen långt uppdelade och i allmänhet redan delvis bebyggda områden som legat i anslutning till existerande tätbebyggelse eller i förtortsläge. I och för sig är detta också ett exploateringsfall, som i förarbetena ansågs speciellt lämpat för samverkan. Att inkomna ansökningar koncentrerats på denna typ av områden tyder på att denna bedömning var riktig. Icke desto mindre hade det varit värdefullt, om även samverkan inom andra slag av områden hade kunnat prövas, speciellt centrumområden och rena fritidsbebyggelseområden.

För den behandlade typen av områden visar emellertid försöken att *modellen fungerar*. I ett antal fall är den formella processen i stort sett avslutad och endast vissa anläggningsarbeten kan fortfarande återstå. För andra fall pågår den eller vilar tillfälligt, främst på grund av något enstaka överklagande. Så vitt nu kan överblickas kommer emellertid dessa projekt att slutföras. I åter andra fall har den förberedande utredningen lett till att ESL visserligen inte bör tillämpas, men att exploatering kan ske på annat sätt. I endast tre fall har projekten fått avslutas - på ett tidigt stadium - utan att någon snar fortsättning förefaller sannolik.

ESL-modellen synes i flera hänseenden ha upplevts som positiv. För kommunens del gäller att man kunnat planlägga och utbygga områden, som utan ESL sannolikt antingen krävt kostsamma och vanskliga sammanköp eller också ett utdraget genomförande som förtätning inom i stort sett befintliga fastighetsgränser och med befintlig vägstruktur. ESL har här öppnat en möjlighet till planering relativt oberoende av existerande fastighetsgränser, där topografin på ett bättre sätt kunnat beaktas och där genomförandet kunnat ske som ett samlat projekt.

Markägaresidan synes också i försöksfallen ha haft en övervägande positiv inställning till förfarandet som sådant även om vissa kanske motsatt sig själva exploateringen. Flera av de medverkande förrättnings- och tjänstemännen har särskilt framhållit den gynnsamma attityden till den ökade markägaremedverkan och den större fördelningsrättvisa som ligger i ESL-systemet. Naturligt nog var inställningen ofta tvekande inledningsvis, eftersom man visste för lite om vad förfarandet innebar. Man ifrågasatte bl a möjligheterna att tvångsvis lösa in mark. Misstankar förekom också att kommunen genom förfarandet ville övervältra en del av anläggningskostnaderna på fastighetsägarna. Men efter hand som förplaneringen, utredningarna inom förrättningsens ram och diskussionerna med arbetsgrupper och individuella delägare fortskred, synes tveksamheten ha avtagit. Medan områdesbestämme-

serna överklagats i flera fall, har hittills endast ett överklagande skett av de senare exploateringsbesluten. Vidare har inlösen blivit aktuell i endast två fall och då av speciella skäl. I varje fall i slutskedet har sålunda i stort sett alla berörda inom områdena accepterat projekten och den mark- och vinstfördelning som fastlagts genom förrättningarna. Bidragande har därvid också varit att man såväl i samband med kommunernas medgivanden som senare i samband med exploateringsbesluten sökt beakta individuella markägares inställning, då exploateringsområdenas avgränsning bestämdes.

Även om sådana hänsyn tagits kan man konstatera att den större friheten i förhållande till existerande ägo gränser i många fall lett fram till *bättre terränganpassning, synbarligen lägre kostnader och bättre planer*, se avsnitt 2.7.

Det sagda innebär emellertid inte att själva processen är ändamålsenlig i alla hänseenden. Tvärtom har från flera håll framförts att nuvarande ESL-modell i flera hänseenden är komplicerad och ineffektiv. Kritik har framförallt riktats mot att kommunens medgivande måste lämnas i form av detaljplane- eller områdesbestämmelser med samma formella krav och samma besvärsmöjligheter som gäller för planantagande i allmänhet. Besvären har i flera fall vållat avsevärda förseningar som kanske i något fall kan äventyra hela projektet. Sakligt sett bör besvärsmöjligheter öppnas vid planbeslut och exploateringsbeslut, när det föreligger formliga förslag, inte när kommunen endast medger att ESL-modellen skall få prövas i förrättning.

Att modellen kan framstå som komplicerad sedd ur framförallt kommunens synvinkel sammanhänger också med att detaljplanering och förrättningshandläggning måste ske parallellt, är inbördes beroende och måste anpassas till varandra i tiden. I många fall skulle det bli enklare om kommunen först i samråd med markägarna lade en detaljplan över området med förutsättning att den skulle genomföras genom exploateringssamverkan. Själva förrättningen kunde därefter utformas som en ren fullföljd av nämnda plan. Det skulle i så fall sannolikt också bli enklare att få markägarnas stöd till ett ESL-förfarande, eftersom eventuellt motstånd mer torde vara riktat mot detaljplanen som sådan, mindre mot gemensamhetsproceduren och dess vinstutjämning. Möjligheten att alternativt arbeta på detta sätt där så befinns lämpligt hindras i realiteten av en bestämmelsen i 11 § ESL, att endast om detaljplanen antages efter det att exploateringsbeslutet vunnit laga kraft får man vid uppskattning av ägornas ingående värde bortse från den nya planens inverkan (vilket är en förutsättning för att man skall få en av planen oberoende vinstfördelning).

I speciellt Kocktorpsvägen visade det sig vidare att de berörda markägarna uppfattade inlösningsmöjligheten i 19 § ESL som klart negativ. Möjligheten att grannar på detta sätt skulle kunna tvångsinlösa ens egen mark torde ha varit en starkt bidragande orsak till att projektet inte fick det nödvändiga stödet från markägarna. Bestämmelsen har tillkommit på grund av att anslutningen till ESL-förrättning är frivillig. I andra länder med motsvarande

förfarande gäller som huvudregel, att när väl en markägaremajoritet enligt lagens krav föreligger och när villkoren i övrigt är uppfyllda *skall* samtliga fastigheter inom det avgränsade området delta i projektet - d v s samma regler som hos oss gäller vid större fastighetsregleringar, gemensamhetsanläggningar etc. Erfarenheten från de genomförda fältförsöken visar ju också, att i stort sett samtliga markägare inom exploateringsområdena i slutomgången var villiga att delta. Sannolikt skulle ESL-förfarandets effektivitet öka och markägaremotståndet bli mindre om å ena sidan frivilliganslutningen avskaffades, å andra sidan möjligheterna till tvångsinlösen bortföll.

Vad gäller *ekonomi och vinstfördelning* är som nämnts de praktiska erfarenheterna begränsade. Hittills har frågorna främst lösts genom inbördes överenskommelser, ibland med avvikelser från ESL:s huvudsystem. Men några tunga och avgörande invändningar mot fördelningssystemets principiella konstruktion har ändå inte framkommit ur själva försöksverksamheten (såvida man inte skall se överenskommelser om avvikelse från ESL som en kritik). Ett system som bygger på medveten vinstfördelning och som därmed möjliggör bl a en skälig ekonomisk fördelning och bättre planer tycks således fylla en funktion. Bland förrättningslantmätare - och andra - uppfattas dock systemet som komplicerat och svårhanterligt i vissa avseenden, delvis beroende på en rad "tekniska" oklarheter. En översyn av den ekonomiska regleringen - i syfte att förenkla och förbättra vinstfördelningssystemet - ter sig därför angelägen.

Själva *förrättningsformen* som sådan har visat sig klart positiv. Den synes ha uppfattats som objektiv, har underlättat förhandlingar och samråd och på ett systematiskt sätt fört processen framåt utan längre tidsutdräkter. Någon väsentlig kritik från markägarnas sida mot förrättningarna och därvid fattade beslut har inte kommit till referensgruppens kännedom. Med hänsyn till det sagda torde det vara en fördel om - genom bortfall av nuvarande krav på medgivande i områdes- eller detaljplanebestämmelser - förrättningsförfarandet kunde inledas tidigare och formellt inkludera huvudparten av de förbättrande undersökningarna även om dessa i praktiken liksom nu delvis utfördes av andra tjänstemän, konsulter och sakkunniga.

### 2.8.2 *Processens resultat*

Av intresse är om försöken gett utslag beträffande de övriga tänkbara för- och nackdelar som diskuterats i avsnitt 1.5.

Som där angavs har i förarbetena till ESL och i andra sammanhang främst framhävts följande potentiella *fördelar*:

1. Minskade kommunala utgifter för markköp;
2. Möjligheter till bättre planutformning;
3. Rättvisare fördelning av exploateringsvinster;
4. En förhandlingspartner till kommunen skapas;
5. Ökade finansieringsmöjligheter;
6. En aktivare medverkan från markägarna;
7. Möjligheter till snabbare plangenomförande;
8. Ökat bevarande av befintlig social miljö.

Helt klart har utgifterna för markköp kraftigt begränsats. Frånsett något undantag har samtliga hittillsvarande operationer genomförts utan att ett enda kommunalt förvärv tillkommit. Likväl har mark säkrats inte bara för tomter utan dessutom för gator, ledningar och grönområden. Rent praktiskt hade det för de berörda kommunerna knappast varit möjligt att i något fall - utom möjligen Lissbrändan - under överskådlig tid samla huvuddelen av marken i en hand och därigenom tillämpa traditionell exploateringsmodell.

Ovan har redan påvisats att man i flera fall lyckats åstadkomma en bättre och mindre kostnadskrävande plan än vad som sannolikt gått om planutformningen skulle varit mer eller mindre bunden av existerande fastighets- och anläggningssstruktur. Det ligger även i sakens natur att då man i huvudsak kan eliminera en viss restriktion så ökar möjligheterna till en mer optimal planläggning.

Det har ytterligare visats ovan att i samtliga projekt har fördelarna av exploateringen kunnat fördelas relativt oberoende av den nya planens utformning, detta i kontrast till traditionell planering, där vinsten mer eller mindre fördelas efter den byggrätt planen ger. Markägarna synes sannolikt ha uppfattat den förra fördelningen som rättvisare. Vid traditionell planering av ett område med flera markägare blir också fördelningssystemet något av en restriktion på utformningen, eftersom man söker undvika att fördela byggrätterna alltför ensidigt. Även denna restriktion bortfaller vid tillämpning av ESL.

Kommunens samråd och förhandling med markägarna har i de studerade projekten uppenbart underlättats genom bildandet av en juridisk person - exploateringssamfälligheten - som i regel också valt en särskild arbets- och kontaktgrupp. Bindande avtal har kunnat träffas mellan kommunen och samfälligheten som sådan, även om kommunen också i något fall träffat individuella avtal med markägarna. Parterna har uppenbarligen uppskattat denna förenkling av förhandling och avtal, och önskemål har uttalats från olika försöksprojekt att samfälligheten skulle kunna bildas på ett tidigare stadium än för närvarande. Förrättningen i sig har vidare skapat ordnade samråds- och beslutsformer.

Då det gäller projektens finansiering har inga större svårigheter rapporterats. Förprojekteringen finansierades till stor del genom byggforskningsrådets försöksanslag, genom tillskott från kommunen som i Hängedyet eller



genom tillskott från markägarna som i Myrängen. Sedan samverkan medgivits genom exploateringsbeslutet och samfällighetsföreningen bildats har den kunnat taga upp lån med fastigheterna som säkerhet i den mån inte arbetena finansierats med individuella tillskott, som i varje fall delvis baserats på in-teckningslån. Om som i Myrängen fastighetsägarna själva svarat för utbyggnaden av anläggningarna, har kommunens finansiella insats varit ringa. Även i områden där kommunen svarat för anläggningsarbetena synes det hittills inte ha uppstått några fördröjningar på grund av finansierings-svårigheter. Kommunens kostnader kommer ju senare helt eller delvis att belasta markägarna. I allmänhet bör sålunda finansieringsproblemen kunna lösas, sedan väl ett positivt exploateringsbeslut avgetts. Problemet kommer främst att gälla finansieringen av den förberedande utredningen, om inte det nuvarande stödet kan få något slag av fortsättning. Som tidigare understruktis är möjligheter till 'igångsättningsmedel' en praktiskt sett mycket viktig fråga - i varje fall inledningsvis. Olika vägar för att här nå en lösning bör diskuteras.

Rörande markägarerollen har graden av medverkan varit påtagligt större än vid traditionell planering. Naturligtvis har engagemanget varierat mellan projekten och exempelvis varit starkt i Myrängen men svagt i Lissbrändan, till en del beroende på den olika grad av sakkunskap som fanns inom mark-ägarekretsen. Men uppenbarligen har även i sistnämnda fall den löpande in-formationen och möjligheterna att framföra synpunkter och påverka planen varit viktiga för ägarnas övervägande positiva inställning.

I allmänhet har också ESL-processen medfört både att projekten snabbare kommit igång och att själva plangenomförandet blivit snabbare. I de flesta försöksfallen hade utan denna nya möjlighet någon planering knappast kommit till stånd under överskådlig framtid. Sedan väl exploateringsbeslutet tagits och vunnit laga kraft har i de hittills genomförda fallen också den fort-satta processen och utbyggnaden löpt snabbt. Jämfört med det succesiva ge-nomförandet vid konventionell planering av ett område uppdelat på många fastigheter bör det koncentrerade genomförandet vid ett ESL-förfarande snabbare leda till målet.

Ett par reservationer bör dock anföras. Vad vi hittills sett har varit själva förrättningen och byggandet av anläggningarna, inte tomtförsäljning och husbyggande (i Myrängen har dock denna fas påbörjats). I och för sig kan tänkas att markägare av olika skäl avvaktar, och att exploateringen därför blir utdragen i tiden. Å andra sidan lär själva kostnadsbelastningen vara ett starkt pådrivande moment. Vidare måste ånyo framhållas att det finns för-dröjande moment i det nuvarande förfarandet. Det gäller både nödvändighe-ten att avvakta kommunens medgivande i detaljplan eller områdesbestäm-melser med därtill hörande besvärsmöjligheter och den praktiska nödvändig-heten att uppskjuta antagandet av detaljplan tills exploateringsbeslutet vunnit laga kraft. Lagändringar på dessa punkter skulle säkerligen möjliggöra en

mer integrerad, fortlöpande och effektiv process och följaktligen ett snabbare plangenomförande.

Vad slutligen beträffar den sista punkten bland angivna potentiella positiva effekter - bevarande av social miljö - är det ännu för tidigt att göra något mera bestämt uttalande. Sannolikt kommer dock en del av de tidigare ägarna eller deras anhöriga att kvarstanna inom de redan delvis bebyggda områdena. Permanentthus förbättras och moderniseras, bättre fritidshus kanske omvandlas till permanentbostad för samma ägare och tomter avskiljs i vissa fall för barn eller anhöriga. Å andra sidan lär antagligen de rent fritidsboende relativt snart dra sig undan när området omvandlas. Först efter ett antal år kan man avläsa i vilken omfattning allt detta skett inom försöksområdena och hur mycket av det tidigare sociala nätverket som finns kvar.

Vad så gäller potentiella *nackdelar eller skäl mot samverkan* har som framgick av avsnitt 1.5 bl a följande punkter förts fram i den tidigare diskussionen:

1. Förfarandet kan befaras öka markpriserna i området;
2. Förfarandet kan befaras öka markpriserna i *andra* områden;
3. Fastighetsägarna tar en ekonomisk risk;
4. Fastighetsägarna har liten möjlighet att stå utanför;
5. Fastighetsägarna kan tvingas sälja sina fastigheter p g a kostnaderna;
6. Fastighetsägarna saknar ofta kompetens för exploateringen;
7. Exploateringen kan fördröjas av spekulativa eller andra skäl;
8. Kommunen kan hamna i svår situation vid ekonomiska svårigheter för projektet.

Då det gäller markpriserna har det skett mycket få försäljningar inom försöksområdena mellan kommunens medgivande och detaljplanens antagande. I inget fall har rapporterats några väsentliga prisökningar inom projektens ram. Beträffande Hängedyet har tvärtom angivits att kommunen ansåg att en exploatering på konventionellt sätt skulle bli dyr och därför höja tomtpriset, varför det i så fall funnits risk för att prisnivån vid framtida köp i kommunen skulle förskjutits uppåt. Huruvida ESL-förfarandet ger sådana kostnadsfördelar eller sådan ökad trygghet då det gäller att få del i exploateringsvinsten att markprisnivån i kringliggande områden på sikt förskjuts uppåt kan endast framtiden utvisa.

För fastighetsägarna själva blir det obestridligen både ett ökat risktagande och ökade vinstmöjligheter i och med att de står som ansvariga för projektet. Visserligen prövas såväl beräknade fördelar som kostnader och olägenheter vid förplaneringen och före exploateringsbeslutet. Dock kan ifrågasättas om inte denna prövning borde byggas ut till ett formligt båtnadsvillkor för att tillstånd skall ges åt exploateringen.

Några exploateringsförluster har dock inte meddelats från något av de genomförda fältförsöken. Däremot synes den vikande byggkonjunkturen under

försöksperioden ha medfört både vissa tidsförskjutningar och viss nedgång i förväntad exploateringsvinst. Tomtförsäljning har redan påbörjats i de områden som kommit längst, som Myrängen. Om detta har något samband med kostnadsbelastningen är emellertid tveksamt. Inte heller kan man ännu ur försöksverksamheten avgöra om det finns några tendenser att i spekulativt eller annat syfte dröja med tomtförsäljning någon längre tid efter det att tomtbildning och viktigare anläggningar genomförts.

Då det gäller möjligheterna för vissa markägare att stå utanför projektet kan konstateras att eftersom man vid avgränsningen av samverkansområdena eller vid förändringen av rådande fastighetsgränser i möjligaste mån sökt ta hänsyn till individuella fastighetsägares inställning så har egentligen inte frågan om frivillighet ställts på sin spets. Med något enstaka undantag har alla markägare inom de slutligt avgränsade områdena i slutomgången funnit det vara mest förenligt med egen fördel att ansluta sig till samfälligheterna. Man torde nog kunna räkna med att detta sannolikt blir fallet även i framtida projekt, eftersom planerare och förrättningsmän säkerligen är inställda på att i möjligaste mån beakta enskilda önskemål.

Av försöksverksamheten har vidare framgått att i de fall då det funnits egen sakkunskap inom markägarkretsen har detta verkat stimulerande på projektet. Samtidigt har det emellertid visat sig att förfarandet fungerat även i andra fall. Man har då emellertid i ökad grad fått falla tillbaka på kommunens medverkan både vid planeringen och inte minst som huvudman för anläggningarna. Särskilda konsultinsatser har också varit vanliga. Som sammanhållande då det gäller erforderliga utredningar och drivandet av processen har förrättningsmännen fungerat. Inte heller dessa har alltid praktisk sakkunskap då det gäller en exploaterings olika moment. Men lagen ger redan nu möjligheter till att markägarna i samråd med förrättningsmannen anlita konsult hjälp för utredningar och åtgärder. Det skadar emellertid inte att detta mera explicit understryks i lagtexten.

Slutligen (punkt 8 ovan) har uttalats farhågan att om kommunen lämnat sitt medgivande till samexploateringen och denna senare visar sig olönsam kan kommunens tjänstemän och förtroendevalda komma i en svår situation genom att markägarna söker pressa fram högre kommunalt kostnadsdeltagande, lägre standard och kostnader beträffande egna anläggningar eller högre exploateringsgrad. I försöksområdena har i ett par fall också krav om högre exploatering ställts från professionella byggherrar, dock utan att detta resulterat i någon olämplig plan. Sådana önskemål är ju också normala företeelser i exploateringssammanhang. Vad som skulle hända om ett projekt blev klart förlustbringande ger hittillsvarande försöksverksamhet inget besked om. Sannolikt skulle då kommunen ifråga vara beredd att diskutera vissa kostnadsminskande eller intäktshöjande modifikationer i planen. Om kommunen haft en aktivt drivande roll för att få till stånd ett ESL-förfarande skulle man kanske också sträcka sig längre än om man slutit ett vanligt exploateringsavtal med en yrkesexploatör, väl dock fortfarande endast inom

ramen för en acceptabel plan. Men om detta kan man för närvarande endast spekulera.

### 2.8.3 Slutkommentar

Sammanfattningsvis kan sägas att försöksverksamheten så långt visat att ESL-förfarandet går att tillämpa och i de behandlade områdena vunnit anslutning bland markägarna, inte minst på grund av att det uppfattats ge större rättvisa och ökad medverkan. Genom mindre bundenhet till befintliga gränser synes det ha lett till ökad plankvalitet både med hänsyn till topografianpassning och möjlighet att trygga lämpliga grönområden. Bättre anpassning av markanvändning och väg- och ledningssystem bör ha lett till kostnadsbesparingar, även om detta i försöksfallen ej kunnat dokumenteras genom alternativkalkyler. Samverkansmodellen har över huvud taget möjliggjort projekt som eljest sannolikt inte hade kommit till stånd inom en närmare framtid. Några större nackdelar med samverkan i sig har knappast framkommit ur försöken.

Däremot har som nämnts olika brister i process och regelsystem påvisats både genom försöksverksamheten och genom de mera teoretiska studierna kring förfarandet. På grundval av preliminära erfarenheter och resultat upptogs dessa till diskussion, dels vid det nämnda expertseminariet i juli 1992, dels inom referensgruppen för försök med exploateringsamverkan. I anledning av vad som därtills framkommit ansåg sig gruppen böra avge en skrivelse till miljödepartementet i oktober 1992 med redovisning av behovet av förbättringar samt med förslag till lagändringar. Ändringarna avsåg främst:

- att ta bort kravet på kommunens formella godkännande genom områdes- eller detaljplanebestämmelser;
- att bredda användningsområdet, speciellt i bevarandesammanhang;
- att ge kommun möjlighet att i detaljplan föreskriva att planen skall genomföras genom samverkan och i så fall förenkla villkor för samverkan;
- att förändra och förenkla det ekonomiska fördelningssystemet;
- att under förutsättning att kravet på frivilligt deltagande uppmjukas ta bort möjligheten till tvångsinlösen;
- att öka samordningen med främst fastighetsbildnings- och anläggningslagen.

I de fortsatta utredningarna fram till nu synes inget ha framkommit som ändrar vad som redovisats i denna skrivelse. Eftersom den konkret belyser hur olika brister skulle kunna åtgärdas bifogas den i sin helhet (bilaga 2).

Bland övriga frågor som aktualiserats i samband med försöksverksamheten har redan nämnts behovet av en förenings- eller samfällighetsbildning eller liknande redan före exploateringsbeslutet. Ett annat önskemål är att

förmånsrätten för kostnadstäckning i fastigheterna skall kunna upphävas tidigare än när den enligt nuvarande regler förfaller automatiskt. En tredje - i många sammanhang viktig - fråga är hur vinst- och övrig ekonomisk fördelning bör ske när exploateringsområdet har sådant omfång att utbyggnaden bäst sker etappvis. Värderings- och fördelningsfrågor över huvud taget behöver ytterligare penetreras, inte minst vid tillämpningar i tätortscentra. Även skattereglerna skulle behöva en översyn i sammanhanget. Om delägarna exempelvis under processens gång och som ett led i denna säljer tomter för att täcka exploateringskostnaderna är det knappast rimligt att realisationsvinstskatt skall utgå förrän processen avslutats och dess ekonomiska resultat kan bedömas som helhet. I fortsättningen vore det också av värde om man närmare kunde analysera och jämföra kostnaderna för hela processen (inklusive kommunens insatser) vid exploateringssamverkan jämförd med traditionell hantering. Nuvarande verksamhet har ju haft karaktär av försök, varför nedlagda kostnader i projekten torde vara mindre representativa för framtiden, speciellt om man genom bl a de föreslagna lag- och metodändringarna kan avsevärt rationalisera processen. Hela den nuvarande tågordningen mellan områdesbestämmelser, exploateringsbeslut, detaljplan och fastighetsreglering bör överprövas i sammanhanget för att man skall nå fram till ett smidigt och förenklat förfarande. Bl a krävs för tillämpning av vissa regler enligt 11, 16, och 19 §§ att exploateringsbeslut enligt 13 § har vunnit laga kraft. Det förefaller emellertid tillräckligt att beslut enligt punkterna 1 och 2 i sistnämnda paragraf vunnit laga kraft. Likaså bör en översyn ske av de olika besvärsmöjligheterna med syfte att begränsa den nuvarande uppsplittringen.

Dessa och även andra frågor behöver närmare analyseras. Försöksverksamheten har i nämnda hänseenden mindre gett svar än understrukit behov.

## REFERENSER

- Brunfelter, U. 1971. *Ett effektivt exploateringsystem*. Byggförlaget. Stockholm.
- Brunfelter, U. 1984. *Svensk planlagstiftning i historiskt perspektiv*. Rapport R37:1984, Byggeforskningsrådet. Stockholm.
- Bygglagutredningen, 1974. *Markanvändning och byggande*. SOU 1974:21. Stockholm.
- Carlsson, P (ed.). 1991. *Japanese-Swedish seminar on land readjustment*. Rättvik.
- Carlsson, P. 1993. *Principer, metoder och system för markomfördelning*. Avd. för stadsbyggnad, Kungliga Tekniska Högskolan. Stockholm.
- Carlsson, P. 1993. *Incitament för god planutformning: Fördelningsmetoder för exploateringsamverkan*. Avd. för stadsbyggnad, Kungliga Tekniska Högskolan. Stockholm.
- Carlsson, P., Kalbro T., & Smideman B. 1985. *Samverkansplanering - en ny möjlighet*. Rapport R80:1985, Byggeforskningsrådet. Stockholm.
- Höjer, J., & Ljungqvist, S. 1975. *Förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden*. Rapport R22:1975, Byggeforskningsrådet. Stockholm.
- Jersenius, H., & Smideman, B. 1993. *Handbok för exploateringsamverkan*. Avd. för stadsbyggnad, Kungliga Tekniska Högskolan. Stockholm.
- Kalbro, T. 1988. *Fördelning av exploateringsvinst mellan fastighetsägare. En analys av fördelningssystem mot bakgrund av rättvisa och ekonomisk effektivitet*. Medd. 4:56, Inst. för fastighetsteknik, Kungliga Tekniska Högskolan. Stockholm.
- Lantmäteriverket, 1993. *Ersättningshandboken*. Tre delar; A-C. Gävle.
- Larsson, G. 1991. *Exploatering i samverkan. En jämförande internationell studie*. Medd. 4:65, Inst. för fastighetsteknik, Kungliga Tekniska Högskolan. Stockholm.
- Larsson, G. 1993a. *Land Readjustment. A modern approach to urbanization*. Avebury. Aldershot.

- Larsson, G. 1993b. *Exploateringssamverkan. Problem och åtgärdsförslag*. Medd. 4:69, Inst. för fastighetsteknik, Kungliga Tekniska Högskolan. Stockholm.
- PBL-utredningen, 1979. *Ny plan- och bygglag*. SOU 1979:65-66. Stockholm.
- Proposition 1981/82:221. *Lag om exploateringssamverkan m.m.* Stockholm.
- Proposition 1985/86:1. *Ny plan- och bygglag*. Stockholm.
- Smideman, B. 1990. *Exploateringssamverkan i Myrängen. Planering i ett äldre villa- och fritidsområde i Huddinge*. Rapport R44:1990, Byggforskningsrådet. Stockholm.
- Statens råd för byggnadsforskning, rapport R117:1982. *Förtätning av stadens ytterområden*. Stockholm.
- Statens råd för byggnadsforskning, rapport G12:1986. *Exploateringssamverkan vid splittrade ägoförhållanden. Program för forskning och fältförsök*. Stockholm.
- Statens råd för byggnadsforskning, rapport G10:1989. *Lagen om exploaterings-samverkan. Försöksverksamhet*. Stockholm.
- Stockholms Regionplanekontor, rapport 1976:6. *Äldre villa- och fritidsbebyggelse i Stockholmsregionen*. Stockholm.





# **ERFARENHETER FRÅN EXPLOATERINGSSAMVERKAN**

---

**Slutrapport från referensgruppen för försök  
med exploateringssamverkan**

## **Bilaga 1 Redovisning av fältprojekt**

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 851204-2 från Byggeforskningsrådet till institutionen för fastighetsteknik, KTH, Stockholm  
Redaktör för denna del: Bengt Smideman

# Bilaga 1. Redovisning av fältprojekt

## **B.0 Karta och matris över fältprojekten 1**

B.0.1 Karta med fältprojekten 3

B.0.2 Matris över fältprojekten 5

## **B.1 Genomförda projekt 7**

B.1.1 Myrängen, Huddinge 9

B.1.2 Hängedyet, Öckerö 17

B.1.3 Uddabergsområdet, Skövde 21

## **B.2 Pågående projekt 29**

B.2.1 Lissbrändan, Rättvik 31

B.2.2 Lyckåsen, Huddinge 37

B.2.3 Åsastigen, Nacka 49

B.2.4 Lillnäs, Österåker 55

B.2.5 Granvåg, Sollefteå 61

## **B.3 Vilande eller ändrade projekt 67**

B.3.1 Tisarstrand, Hallsberg 69

B.3.2 Övre Ryborg, Mariefred 75

B.3.3 Uttringe Hage, Salem 81

B.3.4 Hasselbacken, Båstad 85

B.3.5 Högbäcka, Salem 89

## **B.4 Avbrutna projekt 93**

B.4.1 Resarö, Vaxholm 95

B.4.2 Kocktorpsvägen, Nacka 99

B.4.3 Järnvägsgatan, Vansbro 103

# **B.0**

## **Karta och matris över projekten**



## B.0.1 Karta med fältprojekten





## B.0.2 Matris över projekten

	Myrängen	Hängedyet	Uddabergsområdet	Lissbrändan	Lyckåsen	Åsastigen	Lillnäs	Granvåg	Tisarstrand	Övre Ryborg	Uttringe Hage	Hasselbacken	Högbacken	Kocktorpsvägen	Järnvägsgatan	Resarö
<b>Skäl för att utnyttja ESL</b>																
Tillskapa god miljö																
Jämn vinstfördelning			X												X	X
Kunna genomföra markbyten		X					X									
Skapa rationell fastighetsindelning			X						X				X		X	
Överlåta ansvar på fastighetsägarna	X			X		X										
Hålla markvärdena nere		X		X												
<b>Området före</b>																
Relativt centralt i storstadsregion	X				X	X							X			
Nära tätort			X	X	X		X			X	X	X	X		X	
Villor	X		X	X	X	X		X		X	X	X	X		X	
Fritidshus	X		X	X	X	X		X		X	X	X	X		X	
Obebyggt		X					X			X		X				
Jordbruksmark			X													
Delvis kommunalt markinnehav		X		X												
<b>Initiativ</b>																
Kommunen		X	X	X		X	X		X		X	X	X	X	X	X
Lantmäteriet									X							
Fastighetsägarna	X			X		X	X				X					
<b>Drivande kraft</b>																
Kommunen		X		X		X	X		X		X	X	X	X	X	X
Lantmäteriet									X							
Fastighetsägarna	X		X		X	X	X				X					
<b>Tillkommande bebyggelse</b>																
Villor	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X		X	
Parhus	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X		X	
Radhus																
Flerbostadsvillor	X			X												
Fritidshus							X	X								
<b>Utbyggnad gator</b>																
Kommunen		X	X	X		X			X	X	X		X		X	
Fastighetsägarna	X					X	X				X					
<b>Utbyggnad va</b>																
Kommunen		X	X	X		X			X	X	X		X		X	
Fastighetsägarna	X					X	X									
<b>Underhåll/drift gator</b>																
Kommunen	X	X	X		X	X			X	X	X		X		X	
Fastighetsägarna				X		X										
<b>Underhåll/drift va</b>																
Kommunen	X	X	X	X		X	X		X	X		X	X	X	X	
Fastighetsägarna																
<b>Övr gemensamma anläggning</b>																
Grönytor		X	X	X	X	X		X	X							
Kommunala gc-vägar				X	X											
Kommunal barnstuga, bystuga				X	X											





# **B.1**

## **Genomförda projekt**



Bengt Smideman

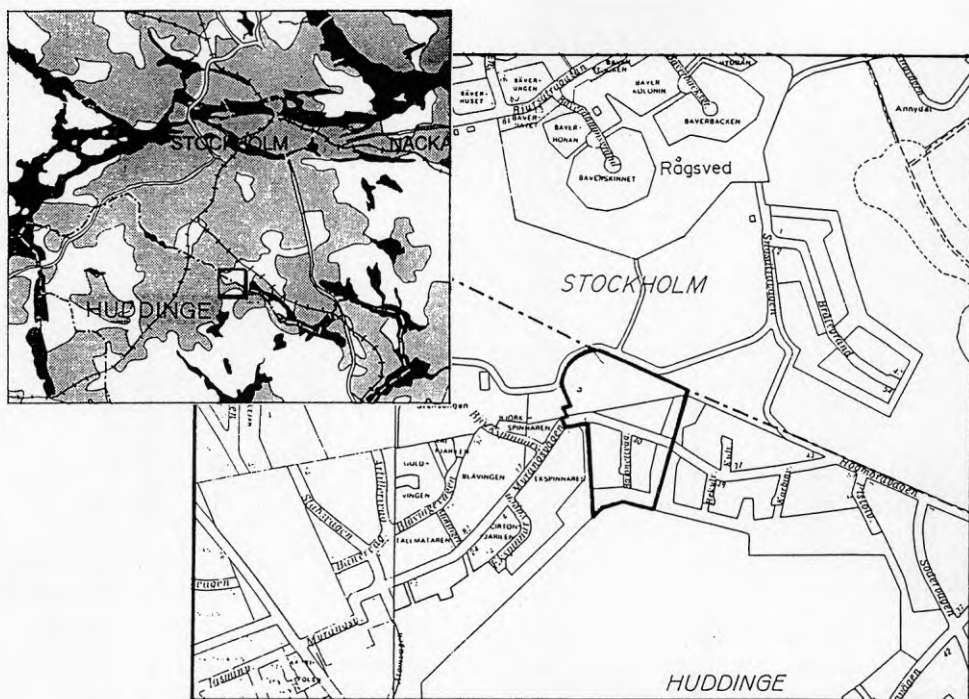
## B.1.1 Myrängen, Huddinge

### Inledning

Projektet är det första i Sverige där exploateringssamverkan blivit helt genomförd. Hösten 1993 är området utbyggt och de flesta enskilda husen uppförda. Förrättningen avslutades i september 1991.

### Befintliga förhållanden och förutsättningar

#### Områdets läge



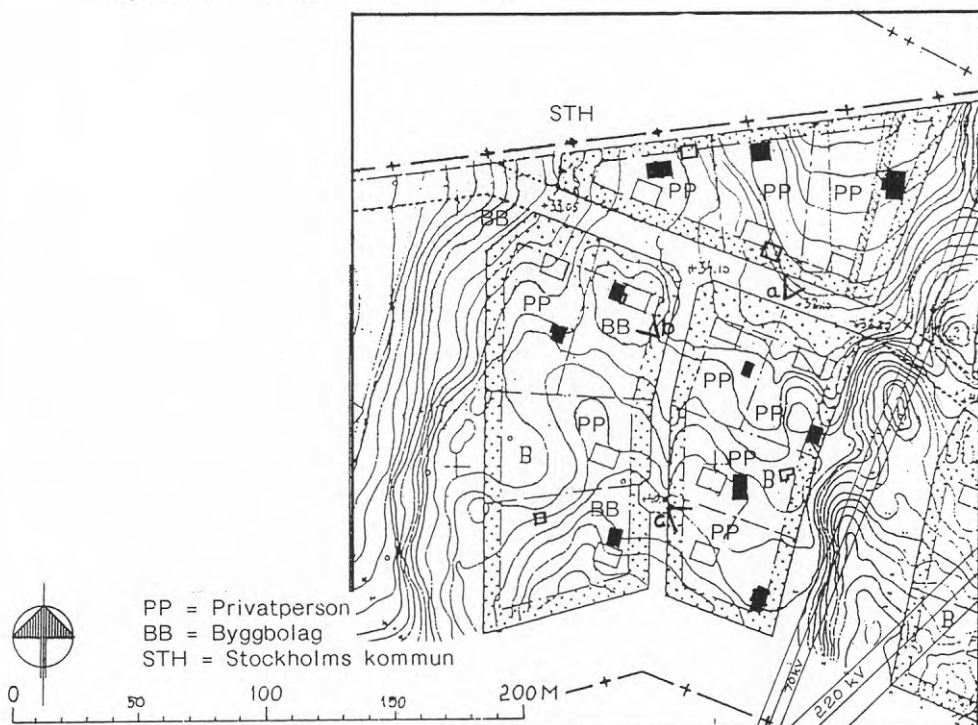
Figur 1 Områdets läge i stockholmsregionen

Området, Myrängen IV, ligger i östra utkanten av Stuvsta, ca 1 mil söder om Stockholms centrum. Det ligger i utkanten av Huddinge kommun och gränsar i norr till ett grönområde vid stockholmsförorten Rågsved. Söderut finns ett naturområde som är mycket vidsträckt. Direkt västerut ligger villa- och radhusbebyggelse. Direkt österut sträcker sig ett villa- och fritidshusområde. Avståndet till Huddinge centrum är ca 4 km, till butik ca 600m, till busshållplatser 700 och 800 m samt till tunnelbana ca 1500 m.

## Natur och bebyggelse

Terrängen är bitvis starkt kuperad med 20 meters nivåskillnad. Sydost om området ligger ett berg som sträcker sig ytterligare högre. Där passerar en 70-kV-ledning. Det finns också en del planare partier i området. Större delen är bevuxen med blandskog men i de östra delarna finns öppnare partier. Förutom berg i dagen finns ett lerlager med måttligt djup och ett moränlager.

Endast en fastighet var permanentbebodd. Övriga hade fritidshus varav de flesta var mycket enkla och dessutom vandaliserade.



**Figur 2** Bebyggelsen när projektet började (svart) samt ägarkategorier. Endast huset i nordost var byggt som permanentbostad när området belades med byggförbud 1955.

## Fastigheterna

Projektet omfattade 11 fastigheter för bostadsändamål. De flesta ägdes av privatpersoner. Ett byggbolag fanns representerat. Detta ägde också en fastighet för vägmärken och den omgivande naturmarken. Utöver detta ingick en del av en fastighet som inledningsvis ägdes av Stockholms kommun, men som avyttrades därför att kommunen inte ville delta i exploateringssamverkan.

## ***Planförhållanden***

Myrängen styckades upp och fick byggnadsplan 1940. Planen gav rätt att bygga ett bostadshus per tomt, vilket fick uppta 150 m<sup>2</sup> och byggas i två plan. Området belades dock med byggförbud 1955 i avvaktan på att vatten- och avloppsförsörjningen skulle ordnas. Översiktliga planer har sedan 70-talet pekat ut området som lämpligt för bostadsbebyggelse med relativt låg täthet.

## **Intressen och problembild**

### ***Fastighetsägarnas intressen***

Flera av dem som köpte tomter i området gjorde det i syfte att permanentbosätta sig där. Ett par hann bygga lite större hus innan byggförbudet kom. Andra fortsatte att nära sin dröm om åretruntboende. Det har därför hela tiden funnits ett exploateringsstryck. De som varit intresserade av fritidsanvändningen har med tiden blivit allt färre. Byggbolaget var naturligtvis intresserat av exploatering, men ville ha sammanhängande grupphusbebyggelse. Stockholms kommun hade tänkt upplåta sin mark till Småa. Den aktuella delen var dock för liten.

### ***Kommunens intressen***

Huddinge kommun hade inga som helst avsikter att planera detta område förrän efter sekelskiftet. Däremot hade man inte heller några särskilda synpunkter på hur området skulle utformas. Enda kravet var att det planerades för småhusbebyggelse.

## **Projektets start**

Dottern till en av de ursprungliga fastighetsägarna gifte sig med en arkitekt, Jan Olov Ståhl, som började driva frågan om exploatering inom fastighetsägargruppen och gentemot kommunen. Han blev inspirerad av Ulvsjöprojektet där fastighetsägarna planerade och byggde ut sitt område själva. 1987, efter fyra års arbete med frågan, fick fastighetsägarna klartecken från kommunen för att planera sitt område själva. Det hade då också slagits fast att man borde utnyttja ESL. Motiven var att fastighetsägarna skulle få en bra organisationsform samt att kommunen skulle kunna överlämna ansvaret för planering och byggande till fastighetsägarna.

## **Parternas roller och organisation**

Projektet representerar ett ytterlighetsfall där kommunen är minimalt aktiv och fastighetsägarna fått allt ansvar för planering och utbyggnad. Fastighetsägarna hade ansetts klara detta beroende på att en var arkitekt och att ett byggbolag ingick. De fick

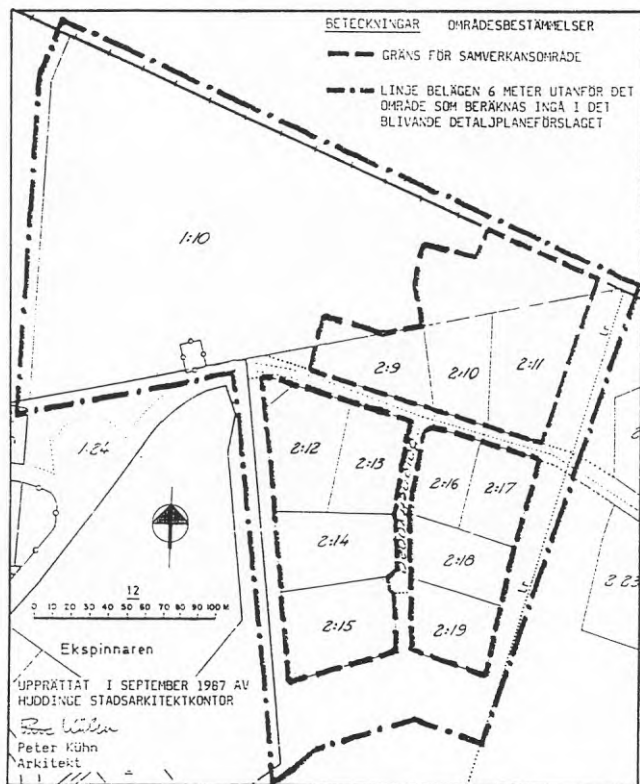
emellertid god hjälp av den kommunala förrättningslantmätaren.

Mycket arbete utfördes innan områdesbestämmelserna antogs och exploateringsbeslut kunde tas. Fastighetsägarna bildade därför en ekonomisk förening med stadgar som skulle underlätta en övergång till en exploateringssamfällighetsförening. Genom föreningen spreds ansvaret inom gruppen. Byggbolaget hade en avvaktande inställning.

## Områdesbestämmelser

I mitten av 1988 antogs områdesbestämmelser för området. De medgav att exploateringssamverkan fick ske. Dessutom angavs att området skulle planeras för helårsbostäder samt att detaljplanen skulle tas fram av fastighetsägarna.

Avgränsningen av samverkansområdet gjordes mycket snävt. Väg- och naturmark togs inte med på grund av att man inte ville ge dessa markytor andelstal och därmed rätt till tilldelning av nya tomter. Detta kunde ha lösts genom att ge dessa ytor ett mycket lågt graderingsvärde. Nu fick man i stället chansa och bygga ut gator "olagligt" utanför samverkansområdet.



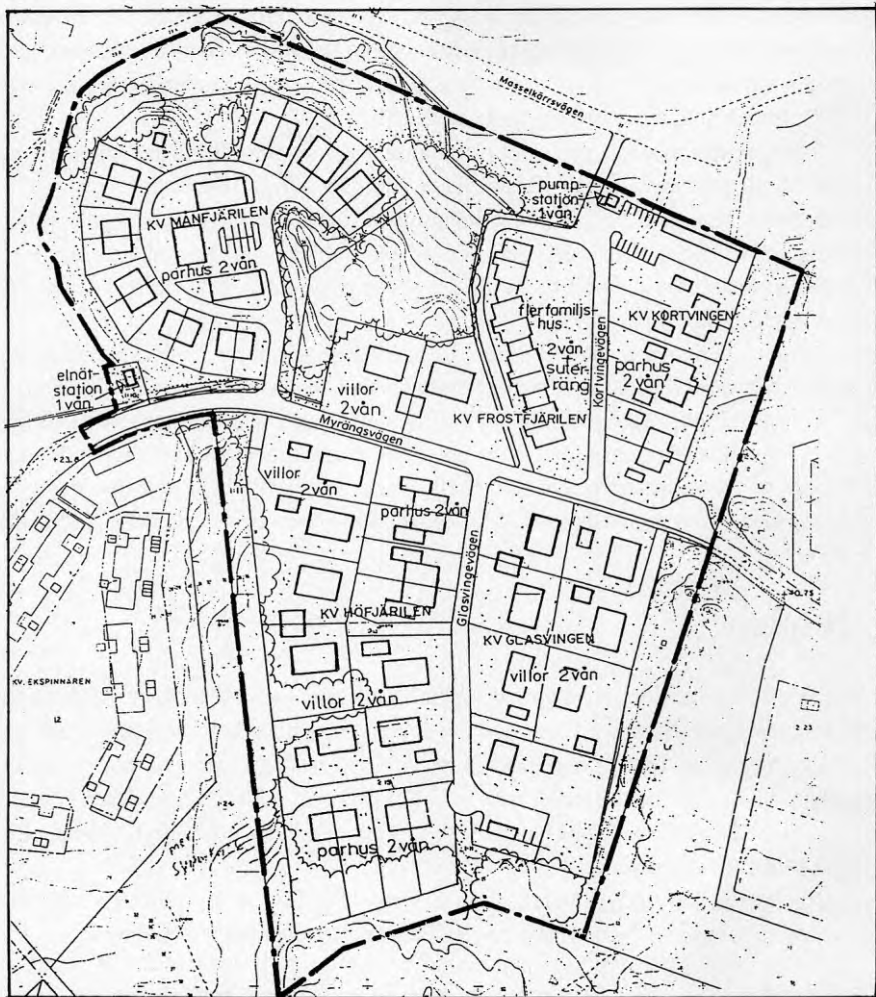
**Figur 3** Områdesbestämmelsernas avgränsning. Samverkansområdets avgränsning enligt exploateringsbeslutet var densamma, utom i söder där det utökades något.

## Planförslag

Till områdesbestämmelserna fanns en detaljplaneillustration. Den bearbetades under 1988 och var klar i december. Den innehöll 21 villor och 10 parhus. Planen var mycket styrd av befintlig fastighetsindelning, vilket ansågs underlätta tilldelningen av nya byggrätter.

Planförslaget ställdes aldrig ut av kommunen då man upptäckte att området skulle drabbas av nya krav på skyddszoner till intilliggande kraftledningar.

Ett nytt detaljplaneförslag togs fram, vilket förutsatte en nergrävning av en 70-kV-ledning. Som kompensation för kostnaderna hade planen förtätats i några delar och utökats lite söderut. Större avsteg från befintlig fastighetsstruktur hade därmed också gjorts. Detaljplaneförslaget antogs i början av 1990.



**Figur 4** Illustration till det detaljplaneförslag som antogs.

## Processen

Arbetet bedrevs till stor del av fastighetsägarna av egen kraft. De flesta kontakterna utåt hölls med lantmätaren Åke Nilsson. Exploateringsbeslut togs i samband med att det slutliga detaljplaneförslaget var utarbetat. De tog då hela beslutet på en gång. Beslutet forserades något av de drivande fastighetsägarna, vilket gjorde en del andra osäkra i efterhand. Syftet var emellertid att kunna få fram ett avtal med Vattenfall om jorderförläggning av 70-kV-ledningen. Detta skulle sedan biläggas exploateringsavtalet innan detaljplanen kunde antas.

## Ekonomi

Ekonomi, enligt kalkylen, får betraktas som mycket god för projektet. De deltagande fastigheterna fick en vinst på mellan en halv och en hel miljon. Detta trots att ca en och en halv miljon lagts ner på kraftledningen. De kompenserade sig emellertid bra genom ökad exploatering, vilket möjliggjordes med ESL.

För kommunen måste projektet också anses vara en god affär. Nedlagt arbete har framför allt gällt samråd och politisk hantering. Det övriga arbetet har lagts över på fastighetsägarna utan kostnader för kommunen. Likaså har kommunen inte behövt engagera sig ekonomiskt i utbyggnaden av gator och va-nät. Kommunen har också sluppit ersättningsanspråk för förlorade byggrätter på grund av utökade skyddszoner till kraftledningarna.

Under tiden som tomterna såldes blev det lågkonjunktur med dykande fastighetspriser. En del fick därför betydligt sämre resultat än i kalkylen.

Ett par fastighetsägare fick också problem med ekonomin under bygget av sina hus, vilket ligger utanför samverkan. De konkurser som inträffade fick inte några allvarliga effekter på samverkansföretaget och möjligheterna att slutföra byggandet av de gemensamma anläggningarna, tack vare ESL:s organisationsform och systemet med förmånsrätt.

## Tidplan

Projektets verkliga tidplan var ganska ryckig. När kommunen väl bestämt sig för att låta fastighetsägarna driva projektet gick det snabbt fram till områdesbestämmelser och detaljplaneförslag. Det går inte att påstå att områdesbestämmelserna kostat mycket tid i detta projekt. Däremot förlorade man tid i diskussionen om skyddszoner till kraftledningarna. När väl detta löstes har projektet fortsatt i relativt högt tempo. Detta gäller även genomförandeskedet.

Fastighetsbildningen avslutades den 27 juni 1990. En ledningsrättsåtgärd avslutades den 18 september 1991, vilket var den sista aktiviteten inom förrättningen.



## Kommentarer

Projektet är mycket lyckat vad gäller planekonomi, kommunal ekonomi och planeringsprocess.

Däremot kan man ha synpunkter på planutformningen. Utan att lägga estetiska aspekter på planen (vilka kan vara övervägande subjektiva) kan man ändå peka på att den kunde ha organiserats annorlunda med en klarare struktur som sannolikt skulle ha blivit billigare och givit en bättre användning. Exploateringssamverkan gav möjligheter till detta vilka dock inte utnyttjades.

Det mesta utrednings- och planeringsarbetet utfördes innan man startade samverkan genom exploateringsbeslut 1. Det innebar bland annat vissa finansieringsproblem. Detta talar för att möjligheter bör skapas att bilda en förförening samt att man bör utreda förutsättningarna för att inrätta en risk-/lånefond.

Projektet beskrivs mer utförligt i BFR-rapport R44:1990, Exploateringssamverkan i Myrängen, Bengt Smideman.



Bengt Smideman

## B.1.2 Hängedyet, Öckerö

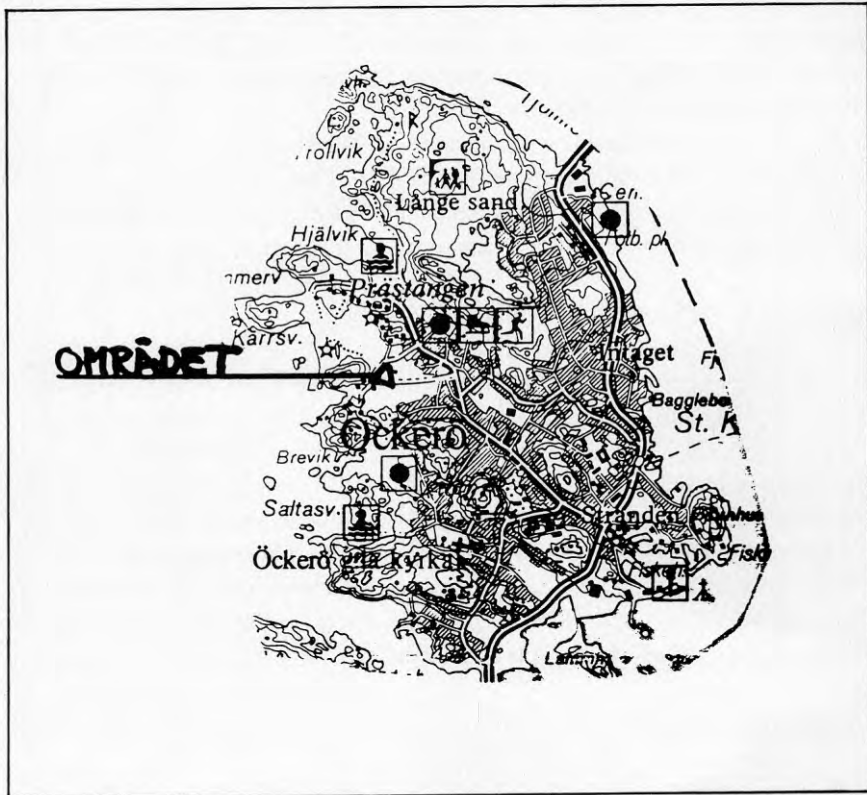
### Inledning

Kommunen och övriga fastighetsägare har gemensamt planerat området för 21 villor med ESL för att komma ur låsningar för planeringen av området. Hela planeringsfasen är avslutad. Detaljplan antogs den 23 maj 1991. Utbyggnaden pågick under 1992-93.

### Befintliga förhållanden och förutsättningar

#### *Områdets läge*

Hängedyet ligger på västra delen av ön Öckerö i Öckerö kommun. Det ligger i utkanten av bebyggelsen och endast ett par hundra meter från stranden.



Figur 1 Hängedyets läge på Öckerö

## *Natur och bebyggelse*

Området är relativt plant, men direkt västerut är terrängen kuperad och bergig. Även inom området finns uppstickande berghällar. I övrigt finns ett jordlager bestående av finkornig friktionsjord och lerlager med liten mäktighet.

Området var obebyggt då projektet startade.

## *Fastigheterna*

Området bestod av 8 fastigheter varav den största var ca 4 000 m<sup>2</sup>. Andelstalen varierade mellan 1 och 26%. Ägarna bestod av privatpersoner, dödsbon och kommunen. Genom avtal garanterade kommunen att fastighetsägare som avstod mark söder om Kärrsviksvägen skulle få tomter inom samverkansområdet efter avslutat projekt.

## *Planförhållanden*

Området utefter Kärrsviksvägen har i flera år varit aktuellt för bebyggelse. En områdesplan för ön Öckerö - antagen av kommunfullmäktige den 24 april 1987 - anger att området är lämpligt för bostadsproduktion.

För delar av området finns en detaljplan från 1949 där området redovisades som parkmark. Inför projektet upphävdes denna detaljplan, 1989-11-09.

Då detaljplanen upphävts beslutade kommunfullmäktige via områdesbestämmelser att godkänna att lagen om exploateringssamverkan får tillämpas.

## **Intressen och problembild**

Innan ESL-projektet startade 1989 hade förhandlingar pågått i flera år om att lösa mark- och planeringsfrågor på ett område kring Kärrsviksvägen. Parterna enades om att inom ett område norr om Kärrsviksvägen tillämpa lagen om exploateringssamverkan. I gengäld avstod markägarna mark söder om Kärrsviksvägen där kommunen kunde genomföra exploatering av bostadsbebyggelse. De som avstod mark söder om Kärrsviksvägen lovades i avtal ett visst antal tomter inom exploateringsområdet.

Kommunen ansåg att det skulle bli för dyrt att bygga ut området på konventionellt sätt och servera färdiga tomter. Man var orolig att det skulle förskjuta markvärdena så att expropriation i fortsättningen skulle bli för dyr.

## **Projektets start**

Jan-Åke Simonsson, bostadschef i Öckerö kommun, fick idén att använda ESL från Göteborgs Förorter. Han deltog också i Ågestaseminarier om exploateringssamverkan 1990.



Planen var utställd under tiden 25 februari till 25 mars 1991. Exploateringsbeslut del 2 togs den 6 maj. Därefter antogs detaljplanen i enighet i kommunfullmäktige den 23 maj 1991. Något besvär anfördes ej varför planen vann laga kraft. Samtidigt med detaljplanen godkändes också ett exploateringsavtal.

## **Processen**

Områdesbestämmelser antogs den 9 november 1989. Exploateringsbeslut del 1 togs den 4 maj 1990. Detaljplanen var utställd 25 februari - 25 mars 1991. Exploateringsbeslut del 2 togs den 6 maj 1991. Detaljplanen antogs den 23 maj 1991. Anbudsförfrågan var ute juni - augusti 1991. Anbud antogs den 23 september 1991. Planprocessen gick relativt snabbt - mindre än två år. Det berodde på att fastighetsägarna var relativt eniga och att kommunen var med och drev projektet. Mycket var också redan utrett och diskuterat innan den formella processen startade.

## **Ekonomi**

Till kostnaderna har räknats utbyggnad av den tekniska försörjningen, anslutningsavgift, exploateringsbidrag, förrättningskostnader m m. De totala kostnaderna bedömdes den 3 september 1991 till 3.601.400 kr. Det innebär 171.500 kr per tomt. Till detta kommer moms, kapitalkostnader m m, vilket gör en total kostnad av ca 215.000 kr per tomt. Både kommunen och fastighetsägarna är nöjda med ekonomin.

## **Tidplan**

Utbyggnaden av vägar, vatten och avlopp var färdig mars 1992. Under samma period genomfördes förrättningen med avstyckning av tomter m m.

Produktionen av bostäder påbörjades våren 1992.

## **Kommentarer**

Motivet för att använda ESL var intressant. Kommunen såg det som en metod att undvika den markvärdestegring som man riskerade om området ställdes i ordning på konventionellt sätt.

Det går också snabbt att konstatera att ESL bidragit till ett effektivt markutnyttjande. Den nya fastighetsindelningen är mycket olik den ursprungliga. Grönområden kunde sparas där terrängförhållandena var som svårast och där det var känsligast att lägga bebyggelse.

Trots intresse från de privata fastighetsägarna hade de inte kraft att driva projektet, vilket därför kommunen fick göra. Ett alternativ kunde vara att fastighetsägarna köpte motsvarande kunskap hos en konsult.

## **B.1.3 Uddabergsområdet, Skövde**

### **Inledning**

Projektet startade 1990 och i dag, hösten 1993, är utbyggnaden av gator och VA-ledningar genomförd och ESL-förrättningen har avslutats.

### **Befintliga förhållanden och förutsättningar**

#### ***Området***

Exploateringsområdet i Skövde tätort, på Billingsens östra sluttning med utsikt över västgötaslätten, är centralt beläget. Områdets södra del ansluter direkt till redan tidigare planlagda och bebyggda områden. Med andra ord är områdets läge mycket attraktivt för bebyggelse.

Den befintliga markanvändningen utgjordes dels av jordbruksmark och dels av permanentbebyggelse på mycket stora tomter. I storleksordningen 80 % av marken var obebyggd. Genom området löper en bäckravin - en miljö kvalitet som bevaras vid exploateringen.

#### ***Fastighetsindelning och ägarförhållanden***

Området bestod ursprungligen av ca 20 fastigheter. Genom fastighetsregleringar minskade emellertid antalet fastigheter något.

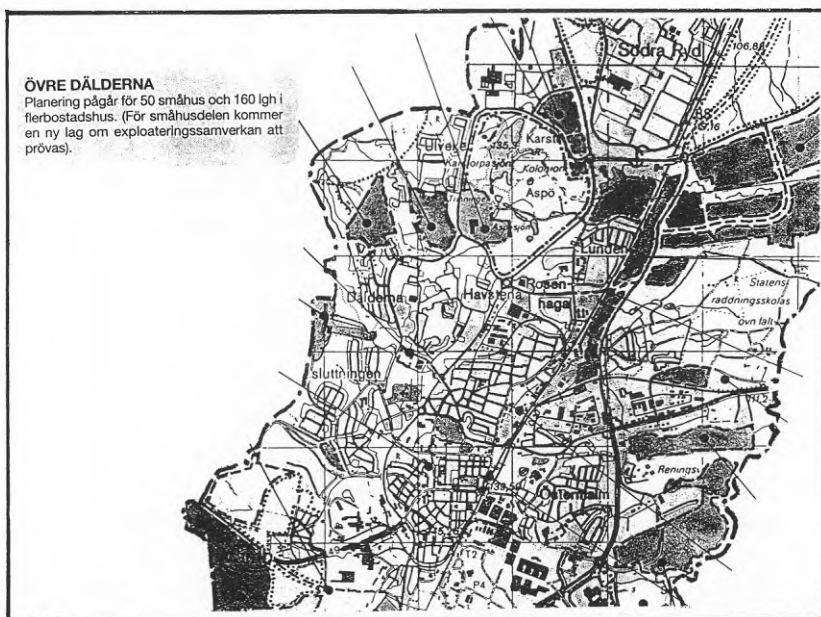
Den arealmässigt största delen av området ägdes av två mindre byggföretag, Optimalhus och Sjäodalshus (fastigheterna 4:109 respektive 4:105, 4:106, 4:119 och 4:121).

I övrigt var fastigheterna i enskilda personers ägo, dvs kommunen hade inte några ägarintressen i området.

#### ***Översiktsplanen***

Enligt översiktsplanen skulle området användas för småhusbebyggelse. I planen angavs också att samordnad bebyggelse enligt ESL kunde bli aktuell, se figur 1.

Bebyggelse i området var också inplanerad i det kommunala bostadsförsörjningsprogrammet.



*Figur 1* Utdrag ur Skövde kommuns översiktsplan 90 för centralorten.

## Det inledande skedet av processen

### *Varför exploateringssamverkan?*

Exploateringen utgör närmast ett typexempel på en situation där lagen om exploateringssamverkan är avsedd att tillämpas

- för det första hade fastighetsägarna intresse av att området bebyggdes
- den planerade exploateringen förutsatte en omstrukturering av den befintliga fastighetsstrukturen
- kommunen hade inte något intresse av att förvärva kvartersmark i området

Med andra ord var det främst ESLs regler om *vinstfördelning och fastighetsreglering* som motiverade att tillämpa exploateringssamverkan.

Däremot var avsikten inte att fastighetsägarna själva (exploateringssamfälligheten) skulle bygga kommunaltekniska anläggningar som gator och VA och sedan överlämna dem till kommunen. Kommunens "policy" är att själv svara för och bygga och drift av dessa anläggningar.



## *Hur initierades projektet?*

Egentligen startade projektet i samband med ett förköpsärende. När Optimalhus AB förvärvade fastigheten 4:109 hade kommunen möjlighet att utöva sin förköpsrätt. Kommunen avstod dock från förköp, bl a på grund av att priset var för högt. Dessutom hade en exploatering av området inte högsta prioritet vid den tidpunkten. Optimalhus ville dock - av naturliga skäl - bygga i området och begärde hos kommunen att få planlägga området i egen regi.

Det ledde till att kommunen började fundera på att tillämpa exploateringssamverkan i området (av skäl som har angetts ovan). En orsak till kommunens positiva inställning var också, att projektet var det första - på länge - som där exploateringen skulle ske på enskilt ägd mark. Vidare spelade möjligheten att kunna delta i BFRs försöksverksamhet med ESL en viss roll.

I slutet av 1989 fattade kommunstyrelsen beslut om att delta i BFRs försöksverksamhet.

## *Områdesbestämmelser*

I områdesbestämmelserna omfattade samverkansområdet enbart en del av det område som avsågs att detaljplanläggas. Denna avgränsning motiverades av fastighetsägarnas vilja att delta i exploateringssamverkan.

Vidare innebar områdesbestämmelserna - förutom att exploateringssamverkan fick ske - att ett exploateringsbeslut skulle meddelas inom två år från det att områdesbestämmelserna vunnit laga kraft.

Genom bestämmelserna utökades lovplikten till att gälla även schaktning, fyllning, kulvertering och trädfällning. Dessutom fanns en bestämmelse om att väsentliga förändringar av topografi och vegetation inte fick ske inom området.

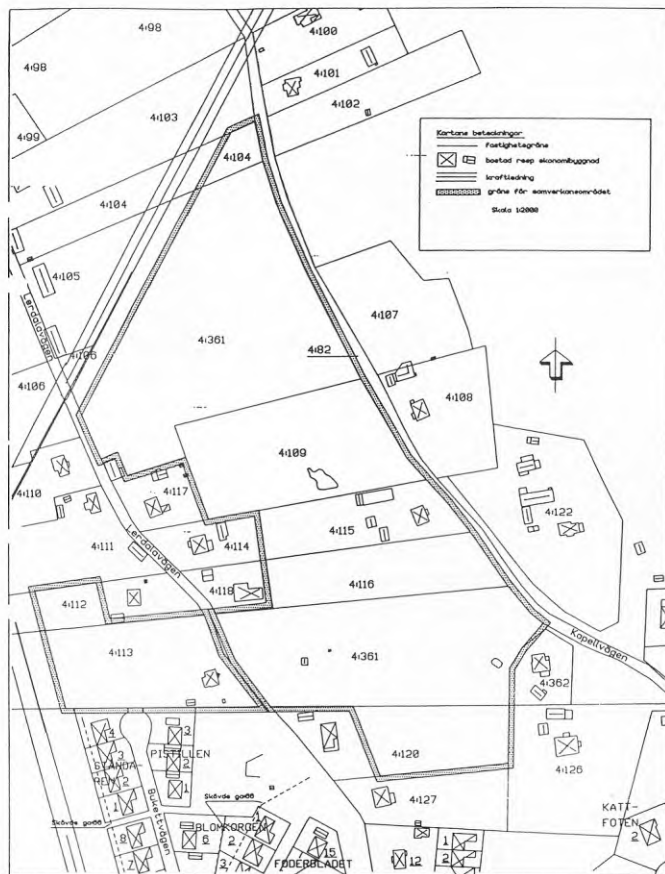
Områdesbestämmelserna vann laga kraft i juni 1991.

## *Exploateringsbeslut I*

I juni ansökte en fastighetsägare (Sjödalshus AB) om exploateringsförrättning.

Exploateringsbeslut I innebar att alla fastigheter - utom två - inom samverkansområdet valde att medverka i exploateringsföretaget. Fastigheten 4:109 och del av fastighet 4:104 valde att stå utanför.

Beträffande områdesavgränsningen minskades området i förhållande till områdesbestämmelserna. Bebyggda tomter i östra delen av området togs inte med. Fastighetsägarna ville inte vara med, deras medverkan var heller inte nödvändig för att kunna genomföra exploateringen på ett önskat sätt och dessutom bedömdes den "fortsatta hanteringen" av exploateringen bli enklare om de inte deltog i samfälligheten. Avgränsningen vid exploateringsbeslut I framgår av figur 2.



**Figur 2** Avgränsning av samverkansområdet i exploateringsbeslut I.

## Fram till detaljplanen

### *Kommunens och fastighetsägarnas roller*

I det inledande skedet spelade kommunen en aktiv roll i exploateringsprojektet. Genom flera samrådsmöten informerade kommunen fastighetsägarna om förutsättningar och målsättningar inför den tilltänkta exploateringen, vad gäller exploateringsgrad, typ av bebyggelse, huvudmannaskap för gemensamma anläggningar och reglerna i ESL. Generellt kan fastighetsägarnas attityder under det inledande skedet karaktäriseras som

"avvaktande positiva" till en exploatering.

I januari 1991 bildade fastighetsägarna en arbetsgrupp för att driva projektet vidare (när det gäller bl a projektering och planläggning av kvartermark). Därigenom blev fastighetsägarna i allmänhet - och byggföretagen i synnerhet - mer aktiva.

Redan före exploateringsbeslut I hade arbetsgruppen utarbetat en planskiss, som byggnadsnämnden bedömde kunde ligga till grund för en slutlig detaljplan. I samråd med kommunen gick sedan fastighetsägarna - med hjälp av en konsult - vidare med planarbetet.

## ***Exploateringsbeslut II***

Byggnadsnämnden godkände i början av mars 1992 ett detaljplaneförslag för samrådsutställning. Planen innebar ändrade förutsättningar för exploateringssamverkan. Enligt planen saknas skäl att fastigheterna 4:104, 4:112 och 4:113 skall ingå i samverkansområdet. Detsamma gäller den del av 4:361 som planeras för flerbostadshus. Sålunda ändrades samverkansområdet ytterligare en gång med fastighetsägarnas samtycke.

Delägarna i samfälligheten var överens om att exploateringsvinst skulle fördelas efter huvudregeln i ESL, dvs vinsten skulle fördelas efter fastigheternas *areal*. Andelstalen för de fyra fastigheterna blev:

Fastighet	Areal (m <sup>2</sup> )	Andelstal (%)
4:115	3 390	10,7
4:116	3 950	12,5
4:120	2 950	9,3
4:361	21 360	67,5

Det kan nämnas att ägaren av 4:361 (Sjödalshus AB) efter beslutet men före detaljplanens antagande på frivillig väg förvärvade fastigheten 4:115. FBM:s beslut innebar vidare att de två fastigheter som inte deltog i exploateringssamfälligheten (4:104 och 4:109) skulle få förvärvas tvångsvis av de övriga fastighetsägarna.

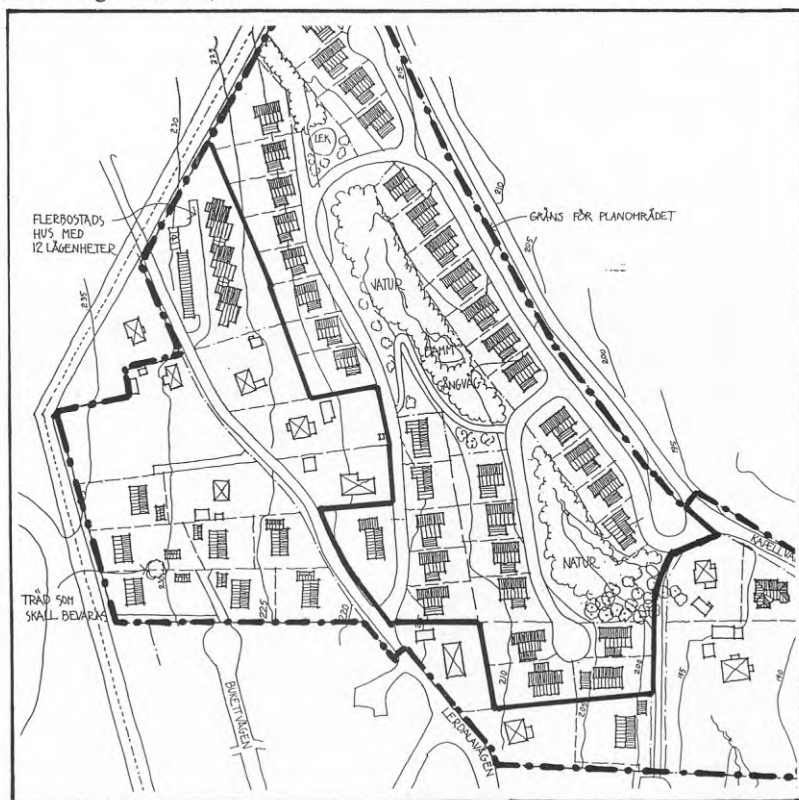
## ***Detaljplanen***

Detaljplaneområdet följer "naturliga" gränser. Området begränsas i söder av ett redan planlagt område, i väster och norr en skyddsområdesgräns för Vattenfalls kraftledning och i öster av en väg, Kapellvägen. Området öster om vägen planeras för exploatering i andra former, med flerbostadshus om ca 160 lägenheter.

Detaljplanens syfte, enligt planbeskrivningen, är att bilda underlag för uppförande av ett sextiotal bostadslägenheter, varav större delen i gruppbyggda småhus. Ett tiotal befintliga villor har inordnats i planen.

Samverkansområdet för exploateringssamverkan omfattar emellertid bara delar av totala planområdet, se figur 3. Byggandet inom samverkansområdet avser dels närmare 40 friliggande småhus, dels vägar, gångvägar, belysning, VA och iordningställande av park i mitten av området.

Detaljplanen överklagades av grannar till detaljplaneområdet. Överklagandet gällde utformningen av en i planen föreslagen gång- och cykelväg. Besvären återkallades dock med förbehåll "att den mopedfälla som gatukontoret utlovat blir monterad (vilket gatuchefen garanterade).



**Figur 3** Illustration till detaljplanen. Samverkansområdet utgör en del av planområdet.

## Genomförande

### *Kvartersmark*

Ekonomisk reglering och förändringar i fastighetsindelningen genomfördes av FBM i november 1992. Genom ESL skall, som bekant, vinsten (fastigheternas värdeökning minus exploateringskostnader) fördelas mellan fastigheterna efter andelstal grundade på fastigheternas areal. Annorlunda uttryckt innebär det att fastigheternas totala värde före respektive efter planen samt kostnaderna skall fördelas efter arealen. Före detaljplanen bedömdes i detta fall fastigheterna vara lika mycket värda per kvadratmeter. Huvudproblemet var därför att åstadkomma en fastighetsindelning, som innebar att

värdet efter planen så långt möjligt fördelades i enlighet med andelstalen. Det skedde genom att planens 36 tomter fördelades på följande sätt; fastigheten 4:116 erhöll fyra tomter, fastigheten 4:120 tre tomter och fastigheten 4:361 de resterande 29 tomterna. Denna värdefördelning motsvarade i stort vad fastigheterna skulle erhålla enligt sina andelstal (ägaren till 4:361 kompenseras med ca 20 000 kronor av ägarna till 4:116 och 4:120).

### ***Gator, vatten- och avloppsanläggningar.***

I princip skulle kommunen, med stöd av exploateringsavtal, ha kunnat ålägga exploateringssamfälligheten att utföra gator och va-system. i detta fall valde emellertid kommunen att själv svara för utbyggnaden av anläggningarna. Trots detta upprättades ett avtal mellan kommunen och varje enskild fastighetsägare. Avtalet reglerade dels den gatumark som skulle överföras till kommunen, dels de avgifter fastighetsägarna skulle erlägga till kommunen för gatubyggnaden. Kommunen erhöll marken utan ersättning och för varje ny tomt fastighetsägarna erhöll i den nya detaljplanen skulle de betala 86 000 SEK. Det betyder fastigheterna 4:116, 4:120 och 4:361 totalt skulle betala 344 000 SEK, 258 000 SEK respektive 2 494 000 (avgifter som skall betalas när bygglov beviljas eller när tomten säljs). Därutöver skall kommunen erhålla avgifter för va-systemet på ca 60 000 SEK per tomt.

### ***Kommentarer till genomförandet***

I praktiken behövde inte FBM utnyttja ESLs tvångsregler, eftersom överenskommelser mellan fastighetsägarna kunde läggas till grund för beslut om marköverföring, ersättning för marken och fördelning av kostnader. På motsvarande sätt fanns det överenskommelser om fördelning av kostnader för allmänna platser, genom att delägarna hade tecknat exploateringsavtal med kommunen. Endast i ett avseende fanns det en "knäckfråga" vid förrättningen. Fastigheten 4:109 skulle inlösas (av fastigheten 4:361), men ägaren bestred i första hand att förutsättningarna för inlösen var uppfyllda, i andra hand att FBMs beslut om ersättning var för lågt. Beslutet överklagades men återkallades senare.

## **Tidsåtgången**

En grov tidsmässig uppskattning av exploateringsprocessen ger följande sammanställning av formella beslut i processen.

1990-11-01	Områdesbestämmelserna upprättas
1991-05-27	Områdesbestämmelserna antas
1991-06-14	Ansökan om exploateringsförrättning

- 1991-06-25 Områdesbestämmelserna vinner laga kraft
- 1991-09-25 Exploateringsbeslut I
- 1992-03-12 Byggnadsnämnden godkänner detaljplaneförslaget för samrådsutställning
- 1992-03-31 Exploateringsbeslut II
- 1992-09-17 Detaljplanen antas  
Detaljplanen överklagas (av grannar) men besvären återkallas
- 1992-11-12 Detaljplanen vinner laga kraft
- 1992-11-26 Fastighetsbildningsbeslut och beslut om ersättning
- 1992-12-18 En fastighetsägare, som inte medverkar i exploateringssamfälligheten, överklagar FBMs beslut om inlösen och ersättning (men besvären återtas senare).

## Kommentarer

Erfarenheterna av Skövde-projektet är i stort mycket goda. ESL-metoden har inneburit "ett rätt bekvämt sätt att planlägga och bebygga ett område i enskild ägo".

Det finns många förklaringar till varför projektet fungerat bra.

- Planområdet lämpar sig för exploateringssamverkan och såväl hos kommunen som hos fastighetsägare fanns en positiv inställning till exploateringen.
- Kommunen ägnade i inledningsskedet mycket tid åt information om exploateringen i allmänhet och ESL i synnerhet.
- Byggföretagen har fungerat som "smörjmedel" i processen. Fastighetsägargruppen har tillförts en "professionalism", som ökat förutsättningarna för att projektet kunnat drivas på ett smidigt sätt.
- Reglerna i ESL har också verkat pådrivande. Inlösenmöjligheten - eller hot om inlösen - har gjort fastighetsägarna mer "förhandlingsvilliga". Vinstfördelningsreglerna - andelstal efter areal - har "hyfsat spelreglerna" och gjort det möjligt att få en bättre plan. Alla har strävat efter en god *helhetslösning*.

Samtidigt finns det brister i ESL-systemet. Bl a uppfattades *områdesbestämmelserna* som en rätt onödig formalitet, som knappast förde projektet framåt.

Det totala omdömet blir dock positivt; kommunen kan i framtiden mycket väl tänka sig att använda ESL när det finns förutsättningar som i Uddabergsområdet.

Slutligen något om dagens situation i exploateringsområdet. Kommunen har byggt ut gator och va-system. På grund av lågkonjunkturen har dock bara en tomt bebyggt. Med andra ord utgör området en "reserv" på knappt 40 byggklara tomter. Med en något ljusnande konjunktur kan i dag kommunen skönja att en efterfrågan på tomter i området börjar utvecklas.

# **B.2**

## **Pågående projekt**





## B.2.1 Lissbrändan, Rättvik

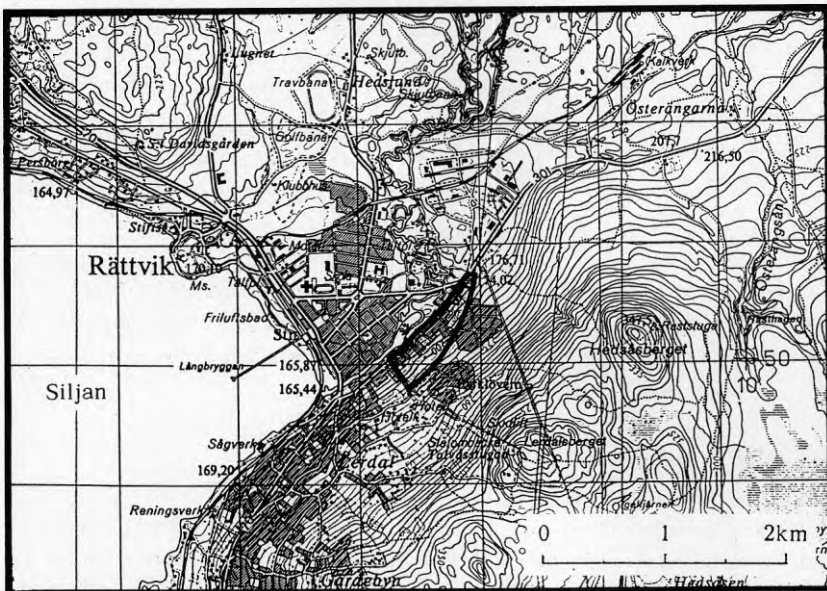
### Inledning

Detta är ett exempel där genomförandet av framför allt kommunala planintentioner varit betydelsefullt. Kommunen har varit drivande och tagit stort ansvar för genomförandet. Exploateringsbeslut 2 är taget och detaljplanen är antagen och laga kraftvunnen i januari 1992. En entreprenadtävling genomfördes under våren 1991 för vägar, VA och flerbostadsbebyggelsen - ca 70 lägenheter. Någon markanvisning skedde dock inte på grund av att kommunens krav på låga boendekostnader inte tillgodosågs av förslagsställarna. Projektet deltog i bomässan Bo91 i Dalarna. Utbyggnaden inväntar nu större efterfrågan på bostäder. Området måste byggas ut etappvis och ESL-processen måste anpassas till detta. Alternativet är att genomföra exploateringen på mer traditionellt sätt.

### Befintliga förhållanden och förutsättningar

#### Områdets läge

Lissbrändan ligger i Lerdalsslutningen med utsikt över Siljan och Rättviks samhälle. Det är i stort sett bara Enån som skiljer Lissbrändan från samhället. Det är således endast några hundra meter till butikscentrum. I sydost, högre upp i slutningen, ligger Fyrklövers stugby, slalombacken och ytterligare friluftsområden.



Figur 1 Lissbrändans läge i området

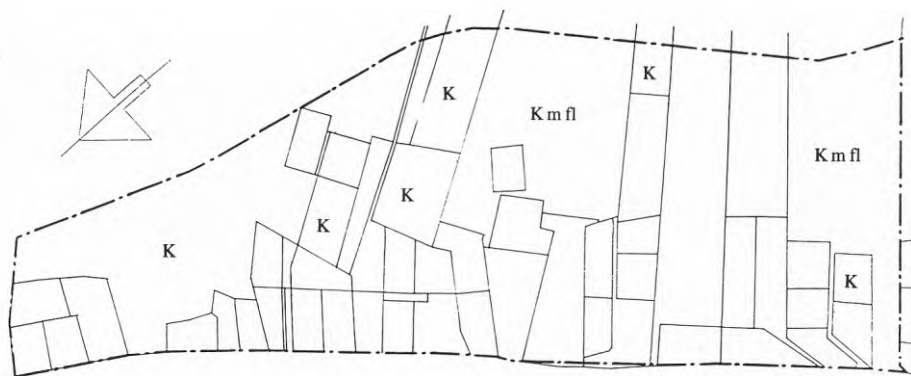
## Natur och bebyggelse

Den nedre delen av området är bebyggd med ett 40-tal villor för åretruntboende. De är byggda från sekelskiftet och framåt. Stilen är blandad med övervikt för faluröda trähus.

Den övre delen av området består före utbyggnaden mest av björkskog med mindre inslag av andra lövträdsorter och barrträd. Mindre ytor utgörs av öppen ängsmark. Marken består av mull och morän som bitvis är lerig. Lutningen i området är ca 1:10 och bitvis ännu brantare.

## Fastigheterna

Området består före utbyggnaden av ca 60 fastigheter varav de flesta har normal tomtstorlek. Ca 40 av dessa är redan bebyggda. De obebyggda fastigheterna står emellertid för den största ytan. Många av dem har en långsmal form. Kommunen har nära hälften av den obebyggda ytan. Resten ägs till stor del av privatpersoner. Några företag har köpt in sig i slutet av planeringsskedet.



**Figur 2** Fastighetsindelningen före omstruktureringen. Situationen kompliceras ytterligare av flera servitut och av att många fastigheter har flera ägare. Kommunägd mark är markerad med K. Markeringen K m fl står för kommunalt ägd mark som även privatpersoner är delägare i.

## Planförhållanden

De obebyggda delarna saknar helt plan, men översiktliga planer anger bostäder i området. På 70-talet fanns förslag till ny dragning av en länsväg genom området. En översiktsplan var under utarbetande då projektet startade.

## **Intressen och problembild**

Kommunen såg området som mycket lämpligt för den kommande bostadsförsörjningen och försökte aktivt köpa upp marken. Detta gick emellertid långsamt.

Några av de privata fastighetsägarna var emellertid också intresserade av exploatering. Det skulle dock inte gå att exploatera fastigheterna var för sig. Lutningsförhållandena, slänter samt fastighetsstrukturen hindrade detta.

De bofasta fastighetsägarna hade inget intresse av exploateringen, men den öppnade möjligheter till bättre väganslutningar och större tomter för en del.

## **Projektets start**

Kommunen hade intresserat sig för ESL och den försöksverksamhet som skulle startas upp kring lagen. Lissbrändan blev det område som valdes ut mot bakgrund av ovanstående intressebild.

BFR, KTH och LMV stödde projektet i inledningsskedet och även senare. Försöksmedel från BFR erhöles för de första etapperna.

## **Parternas roller och organisation**

Kommunen var den drivande parten i detta projekt. Det konkreta arbetet med fastighetsägardiskussioner och planutformning utfördes till stor del av forskare/arkitekter på KTH, vilkas roller kan liknas vid konsultens. En del av arbetet utfördes till och med som konsultuppdrag. Kommunens stadsarkitekt deltog också aktivt, liksom markingenjören och senare naturligtvis också förrättningslantmätaren, samt personal på LMV.

Fastighetsägarna deltog intresserat i möten men arbetade inte aktivt i övrigt i projektet. Några engagerades i en arbetsgrupp som fick fortlöpande information om projektet och som hade god kontakt med sina grannar. I slutfasen av planeringskedet köpte några byggbolag in sig, varav ett deltog aktivt, bl a med utformningen av exploateringsavtalet.

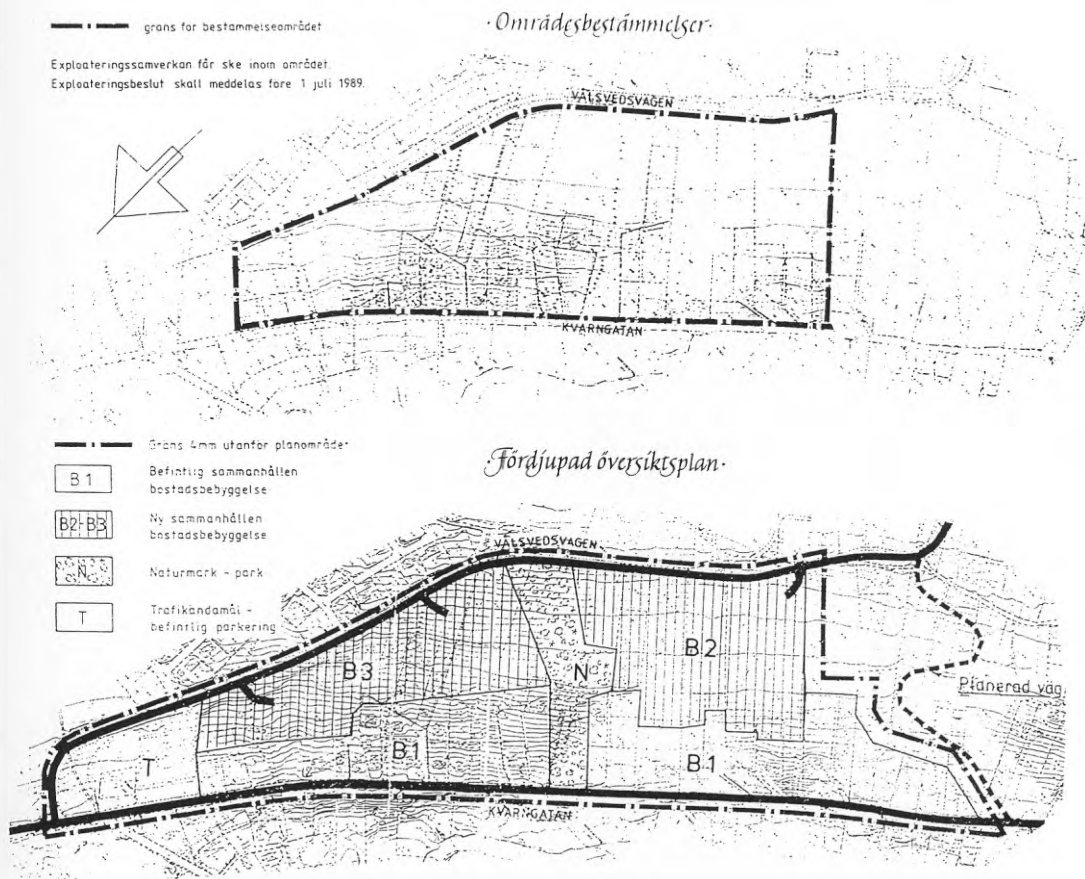
Kommunen har tagit det praktiska ansvaret för utbyggnaden av gemensamhetsanläggningarna. Det är en logisk konsekvens av att kommunen varit pådrivande i projektet och dessutom ägde närmare hälften av den deltagande arealen.

## **Områdesbestämmelser**

Områdesbestämmelser upprättades i juni 1988 och vann laga kraft i september 1989. De överklagades av en person, men överklagandet föranledde ingen ändring.

Områdesbestämmelserna medgav exploateringssamverkan inom hela detaljplaneområdet. De permanentboende hade därför stort inflytande inför exploateringsbeslut 1, trots att de sannolikt inte skulle komma att delta i exploateringssamverkan.

Då ingen översiktsplan fanns följdes områdesbestämmelserna av en fördjupad översiktsplan för Lissbrändan.



Figur 3 Områdesbestämmelsernas avgränsning samt fördjupad översiktsplan för Lissbrändan

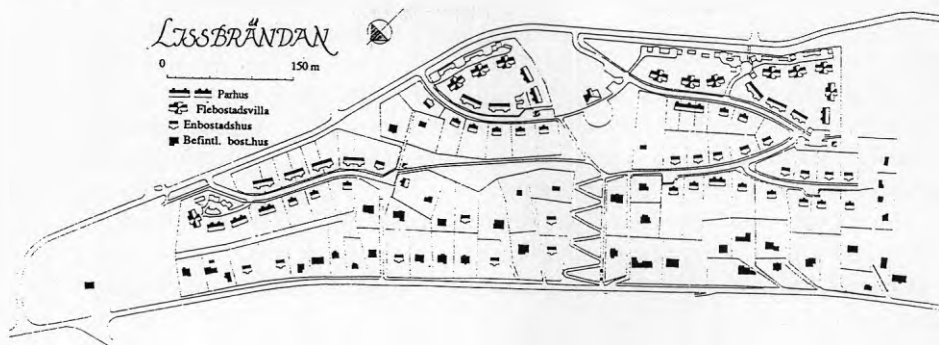
## Planförslag

Detaljplaneförslaget har bearbetats ett stort antal gånger efter synpunkter från fastighetsägarna och kommunen. Ett detaljplaneförslag upprättat i augusti 1990 och reviderat i februari 1991 ställdes ut, tillsammans med ett fastighetsplaneförslag, under mars 1991. Efter exploateringsbeslut del 2 antogs detaljplanen, i mitten av december 1991. Den överklagades ej och vann därför laga kraft i mitten av januari 1992.

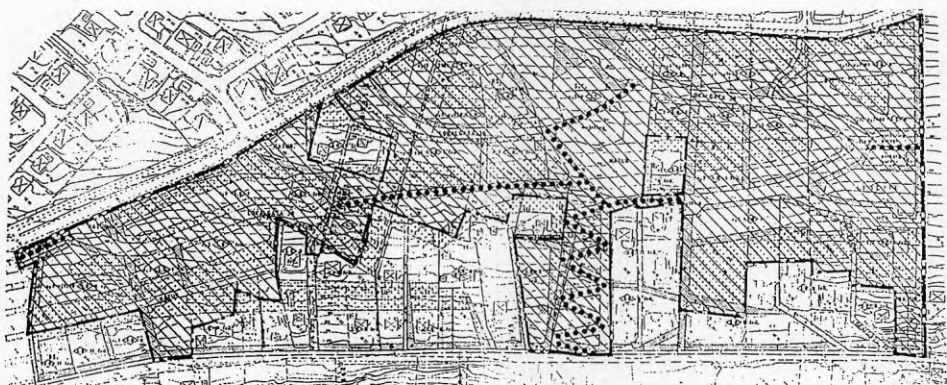
Den samlade nybebyggelsen består av ca 103 lägenheter varav 39 stycken på egna tomter och ca 64 i flerbostadsgrupper. Bebyggelsen består av villor och parhus på egna tomter samt parhus och flerbostadshus för upplåtelse med bostads- och hyresrätt.

Flerbostadshusen är tänkta att vara 2-2 1/2-planshus med 4-6 lägenheter.

Mitt i Lissbrändan, i det centrala naturpartiet, är föreslaget en plats för en kombinerad barn- och bystuga. Till denna hör en majstångsplats. Genom naturpartiet dras också gång- och cykelvägar som bl a sammanbinder samhället med strövområdena österut.



*Figur 4* Illustration till det slutgiltiga detaljplane-förslaget.



*Figur 5* Den slutgiltiga avgränsningen av samverkansområdet

## Processen

Då området innehöll en majoritet permanentboende intervjuades dessa var och en för sig för att hitta problem eller önskemål som skulle kunna beaktas vid framtagandet av den nya planen. För att kunna hantera den stora fastighetsägargruppen utvecklades under projektet den s k "Planeringsboksметoden" som bygger på att information och frågor samlas i planeringsböcker som är strukturerade efter de formella plan- och förrättningsbesluten.

Beslut om exploateringssamverkan togs mycket sent i processen. Kommunen tog det ekonomiska ansvaret för utredningar. Kommunen var också den drivande parten, med stöd av forskare och konsulter.

## Ekonomi

Plankalkylen har visat på ett noll-resultat. Kommunen har ambitionen att dessa tomter ska kosta lika mycket som tomter på andra håll i kommunen. Om kostnaderna blir för höga är kommunen således i viss mån beredd att minska sina krav på exploaterings-samfälligheten. Efter krav från fastighetsägarna i Lissbrändan har kommunen tidigt, i förslaget till exploateringsavtal, påtagit sig kostnaderna för utbyggnad och drift av gc-nätet. Det kan i och för sig också betraktas som en kommunal angelägenhet för att tillgodose allmänhetens kontakt mellan samhället och friluftsområden i öster.

I kommunen anses det vara en vinst för fastighetsägarna att få byggklara tomter till normalpris i detta branta och svårexploaterade område. Om planintentionerna fullföljs blir det också en vinst i form av en god miljö.

Även kommunen kan sägas få ett gott ekonomiskt utfall. Genom att en del av marken bebyggs med grupphus blir markvärdet lägre än om den skulle styckas upp till villatomter. Samtliga deltagande fastighetsägare delar på "förlusten" av detta genom fördelningssystemet.

## Tidplan

Detaljplanen vann laga kraft i mitten av januari 1992. En markanvisningstävling hade då redan genomförts, där en förutsättning var att bostäderna skulle byggas till en kostnad motsvarande 90% av låneunderlaget. De flesta entreprenörerna drog sig ur tävlingen då de inte ansåg att de kunde tillgodose kommunens krav på låga boendekostnader. Endast en entreprenör lämnade in förslag men det uppfyllde inte programkraven. Kommunen var mycket nära ett nytt beslut om byggestart när konjunkturerna och det statliga stödet till bostadsbyggandet försämrades drastiskt och det blev orimligt att bygga.

## Kommentarer

Detta är ett intressant exempel på hur kommunala planintentioner kunnat genomföras samtidigt som många privata fastighetsägares önskemål uppfyllts.

Sannolikt har arbetsmetoderna bidragit till en positiv inställning till planeringen i detta område där majoriteten inte hade något eget intresse av exploateringen. Protester har förekommit, men kunnat mötas med nya lösningar. En viktig principfråga gällde kostnadsfördelningen för gc-nätet. Att en fastighetsägare ändå överklagat vid två tillfällen är svårt att dra några slutsatser ifrån, då skälen bl a är historiska.

Fördelningssystemet i ESL har spelat en stor roll i detta projekt för möjligheten att åstadkomma en god planstruktur och en rättvis fördelning av exploateringsvinsten. Däremot har organisationsformen haft en underordnad betydelse då i huvudsak kommunen tagit ansvar för planering och utbyggnad. Här finns således paralleller till den tyska modellen, Umlegung.

En svårighet för genomförandet är att ESL inte ger något tydligt stöd för etappvis utbyggnad. Utbyggnaden i Lissbrändan beräknas i dag motsvara flera års bostadsefterfrågan när konjunkturerna vänder uppåt igen.

Bengt Smideman

## B.2.2 Lyckåsen, Huddinge

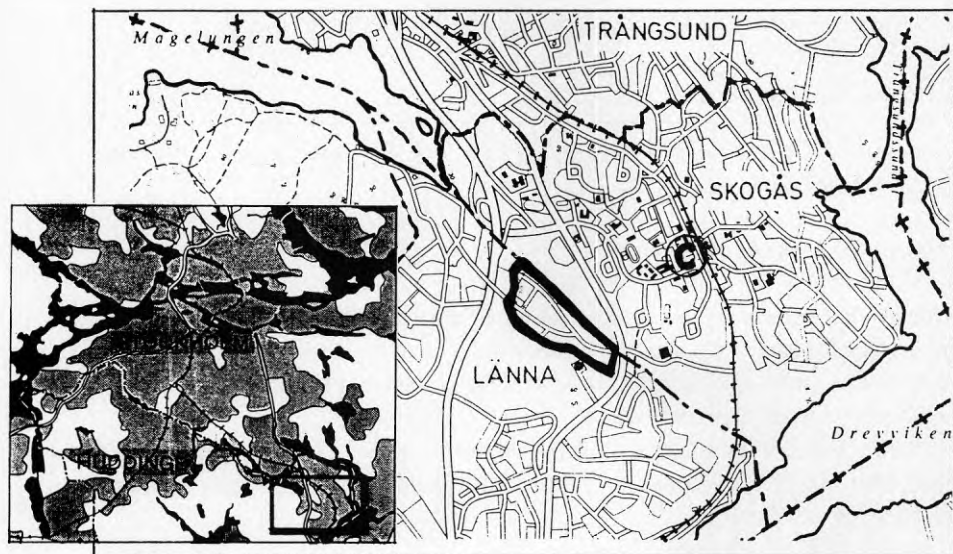
### Inledning

Lyckåsen är ett äldre villa- och fritidshusområde, i södra stockholmsområdet, där exploateringsintresset ökat alltmer och där de sanitära problemen samtidigt blivit allt värre. Enligt översiktsplanen för kommundelen Länna kan fastighetsägarna själva ta fram planer för sina områden med självplanering. Flera projekt är igång varav Lyckåsen utnyttjar exploateringssamverkan. Detta har fått allt större intresse från kommunalt håll. Kommunen kan komma att överföra egen mark till exploateringen mot att fastighetsägarna genomför extraordinära investeringar, eller för att få en lämpligare och effektivare användning.

Kommunens medgivande av exploateringssamverkan har gjorts i ändring av detaljplan samt i områdesbestämmelser, vilka är antagna 1992-10-01. En fastighetsägare har överklagat till regeringen men fått avslag. Förberedelser har gjorts för att starta förrättningen och exploateringsbeslut 1 är planerat till slutet av 1993. Diskussioner pågår i studiecirkel, bland annat kring vatten- och avloppsfrågor.

### Befintliga förhållanden och förutsättningar

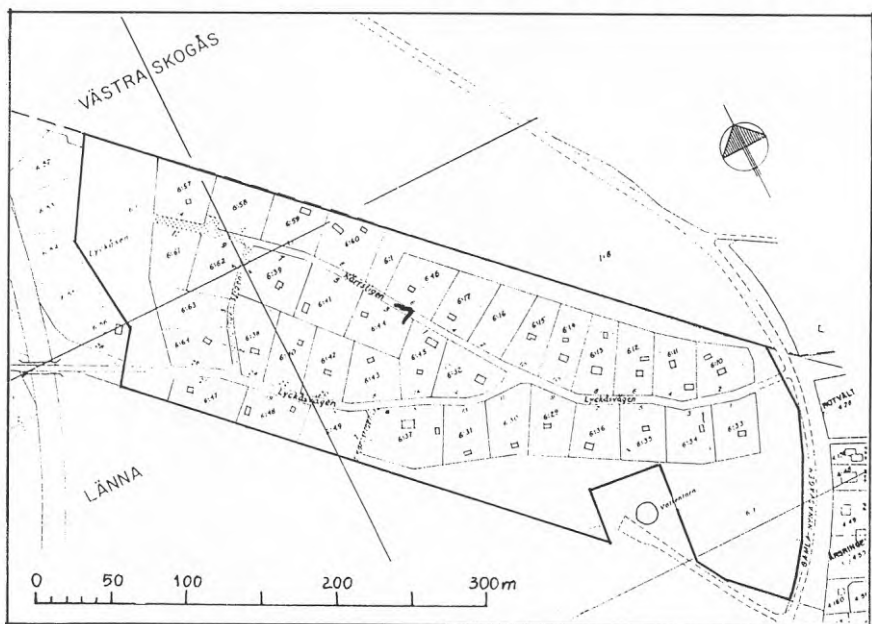
#### *Områdets läge*



*Bild 1* Lyckåsens läge i stockholmsregionen och i förhållande till Skogås centrum

Lyckåsen ligger i norra delen av Länna som nu ingår i kommundelen Skogås i Huddinge kommun. Området ligger förhållandevis centralt i stockholmsregionen, ca 15 minuters bilfärd från city. Från Lyckåsen är det ca 1 km till centrala Skogås där det finns pendeltågstation och ett relativt stort köpcentrum. I anslutning till området finns hållplats för lokalbussar och snabbussar till Stockholm. 300 meter österut finns skola.

Lyckåsen ligger mellan Nynäsvägen (i väster) och Gamla Nynäsvägen (i öster). Norr om området finns lägre belägen naturmark med bland annat odlingslotter. Söder om området finns ett skogbevuxet naturparti innan övrig bebyggelse i Länna vidtar.



**Bild 2** Lyckåsen med befintliga fastigheter och hus. Inlagd vinkel redovisar fotopunkt för bild 3.

### Natur och bebyggelse

Området ligger på en lummig bergsplatå som till stora delar är plan, men som också har en del bergsryggar. Direkt söder om området finns en högre bergsplatå med vattentorn. Inom Lyckåsen finns även sänkor som består av sankmark. I övrigt består marklagret av ett tunt jordlager eller berg i dagen.

Större delen av Lyckåsen är stogbevuxen med stort inslag av barrträd. Några få tomter har anlagda gräsmattor och trädgårdar i betydande omfattning. Delar av området är direkt slyga.

I området finns ca 5 hus som kan anses uppfylla standarden för åretruntboende, vad avser yta och tekniskt skick. Ytterligare ca 10 hus är bebodda. Totalt är 31 fastigheter bebyggda. Det finns ingen sammanhängande stil på de större husen.





*Bild 3 Exempel på bebyggelse och natur från fotopunkt enligt bild 2*

### ***Fastigheter och ägoförhållanden***

Inom det befintliga planområdet finns 37 bostadsfastigheter som är drygt 3.000 kvm stora samt en fastighet för vägar och naturmark. Samtliga fastigheter ägs av privatpersoner. Väg- och naturmarken ägs av dem som styckade upp området, men bostadsfastigheterna har servitutsrättigheter i marken. Sex av de avstyckade fastigheterna inom Lyckåsen är obebyggda och ytterligare ett par fastigheter har mycket obetydliga hus.

Nordost och sydväst om det befintliga Lyckåsen är kommunal naturmark på i huvudsak två fastigheter.

### ***Planförhållanden***

Området fick en byggnadsplan 1939 och styckades därefter upp i mindre etapper. En mindre planändring för en del av området genomfördes 1943. Planerna medgav 150 kvm stora hus samt uthus och växthus.

Nybyggnadsförbud infördes 1984 enligt 110§ 2 st Byggnadslagen. Sedan 1987 gäller detta enligt 5 kap 8 § 1 st Plan- och bygglagen.

Detaljplanernas genomförandetid gick ut 30 juni 1992, i enlighet med PBL:s övergångsregler.

Kommunen har antagit en översiktsplan i december 1990. I den pekas hela Lännaområdet ut som bostadsområde med "lägre markutnyttjande", vilket innebär övervägande friliggande hus. Bullerstörda områden utmed Nynäsvägen är undandagna. Kommunen har också beslutat att planeringssamverkan ska ske inom Lännaområdet,

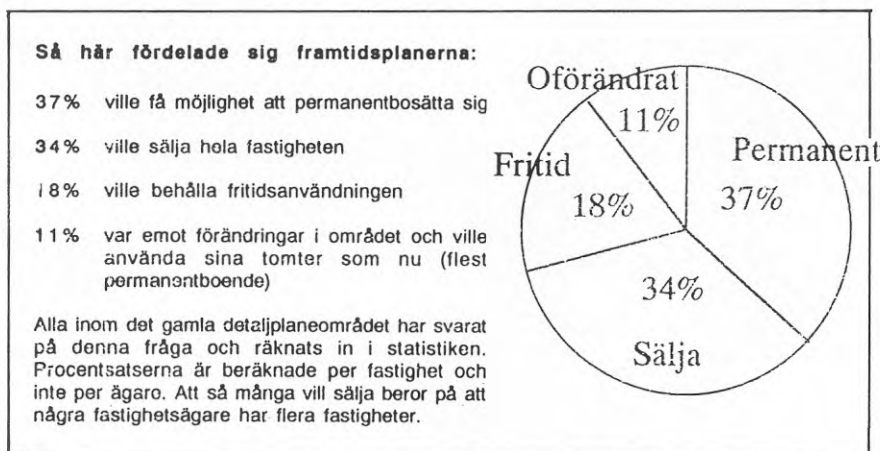
där de boende med stöd från kommunen går samman och lägger förslag till detaljplan. Flera kommunala kontor påpekade i samrådet att detta bör ske genom exploaterings-samverkan.

### ***Intressen och problembild***

Området planlades för stora bostadshus, men byggdes ut med hus av varierande kvalitet och i olika storlekar. Med tiden har allt fler velat bygga nytt eller bygga till, men nekats på grund av byggnadsförbudet. Många har därför tillfälliga och bristfälliga lösningar för användningen av fastigheterna. Några hus hyrs ut, medan andra står tomma i väntan på planläggning. Flera hus förfaller och många tomter har också slyat igen. Detta i kombination med att bilar och båtar förvaras på flera tomter ger ett förslummat intryck.

I Lyckåsen finns drygt ett tiotal permanentboende fastighetsägare varav en del vill ha det som det är, medan de flesta accepterar eller vill ha förändringar. Några har dock förbehållet att det inte får kosta dem något. Det finns också ett tiotal fritidsboende med ungefär samma intressespridning som de permanentboende. Utöver dessa finns det några fastighetsägare som hyr ut sina fastigheter och ett tiotal som inte använder sina fastigheter alls. De är i regel för exploatering.

I mars 1992 gick en planeringsbok ut till fastighetsägarna med frågor om befintliga förhållanden och önskemål inför framtiden. Nedan visas en sammanställning av svaren på en av frågorna.



*Bild 4 Framtidsplanerna hos ägarna till de 38 fastigheterna, våren 1992*

Många av fastigheterna har gamla och/eller undermåliga vatten- och avloppsanläggningar. Det har skapat en del sanitära olägenheter i området. Dessutom hanteras oljor m m på några fastigheter.

Området gränsar i väster mot Nynäsvägen och har därför en del bullerstörningar i sin västra ände.

Infarten till området består av en brant backe som ansluter till Gamla Nynäsvägen i en kurva med dålig sikt och relativt stor lutning. En ny infartsväg måste därför anordnas på annan plats i samband med exploatering.

Genom området går en 20 kV-ledning som bör jordförläggas. Den berör i dag fem fastigheter.

Området ligger på en bergsplåtå med relativt tunt jordlager och mycket berg i dagen. Dessutom bildar berget skålförmer som innehåller stillastående grundvatten. Det är därför dåliga infiltrationsförhållanden inom området.

## Projektets start

En mindre grupp av fastighetsägarna propagerade under 1980-talet i området för exploatering. Samtidigt pågick en diskussion inom Länna-Drevvikens fastighetsägarförening, vilken bekostade en översiktlig plan för hela Lännaområdet. Med anledning av denna plan och möten som hölls 1988/89 bildades Lyckåsen södra fastighetsägarförening för att tillvarata gemensamma intressen angående planering samt för att vara remissorgan. Lantmätare Åke Nilsson, stadsingenjörskontoret, hade på ett stormöte informerat om exploateringssamverkan vilket intresserade fastighetsägarna. Föreningen anslöt ett 15-tal medlemmar. Hösten 1990 lämnade Lyckåsen södra fastighetsägarförening in en ansökan om förrättning enligt ESL, vilken var underskriven av nästan alla medlemmar. I avvaktan på att få bilda en samfällighet enligt ESL drev fastighetsägarföreningen frågan om exploatering vidare inom Lyckåsen. Det ökade succesivt kretsen av intresserade, men skapade också starka motsättningar inom området. Kommunen tvekade mot bakgrund av den splittrade intressebilden att detaljplanelägga området och bygga ut gator och va. Däremot hänvisades till översiktsplanen, fastställd 1990, att alla områden i kommundelen Länna var lämpliga för "självpianering". I december 1991 kom fastighetsägarna överens med kommunen om att söka experimentbidrag från Bygghälsningsrådet för att pröva exploateringssamverkan.

## Parternas roller och organisation

Fastighetsägarna tog på sig ansvaret för att driva projektet. De bildade en planeringsgrupp med ett 10-tal aktiva fastighetsägare som skulle följa projektet. De utsåg Carl Hallman som projektansvarig, och han ingick också i en arbetsgrupp. Arbetsgruppen bestod därutöver av jurist Jan Berglund och arkitekterna Bengt Smideman och Erika Wörman från Småstaden Arkitekter AB. Arbetsgruppen har bl a genomfört en intresseinventering samt upprättat områdesbestämmelser/ändring av detaljplan, tagit fram planskisser och gjort ekonomiska bedömningar.

Kommunen har inte haft någon kontinuerlig grupp för detta projekt, delvis beroende på stora omstruktureringar. Arbetsgruppen har emellertid haft en hel del möten med kommunala representanter i olika grupperingar. Det har givit en bred kontaktyta, men

också vissa nackdelar i form av olika besked. Kommunens plangrupp har emellertid våren 1993 tagit ett beslut om de viktigaste förutsättningarna.

Den kommunala lantmätaren har bidragit med mycket information och uppfattats som ett gott stöd, trots att någon förrättning ännu inte inletts.

## Områdesbestämmelser/ändring av detaljplan

Kommunens medgivande till exploateringssamverkan gjordes i både områdesbestämmelser och ändring av befintlig detaljplan. Den befintliga bebyggelsen hade en gällande detaljplan vars genomförandetid var på väg att ta slut. För detta område ändrades detaljplanen genom ett tillägg som medgav att exploateringssamverkan fick ske inom området. Endast tilläggsbestämmelsen fick en genomförandetid och det framgick att en ny detaljplan skulle tas fram för området.

Runt planområdet fanns kommunal mark som skulle behöva tas i anspråk för tillfartsväg, nergrävning av 20 kV-ledning, gång- och cykelväg inklusive tunnel under Gamla Nynäsvägen samt anläggande av infiltrationsanläggning. För denna mark upprättades områdesbestämmelser.

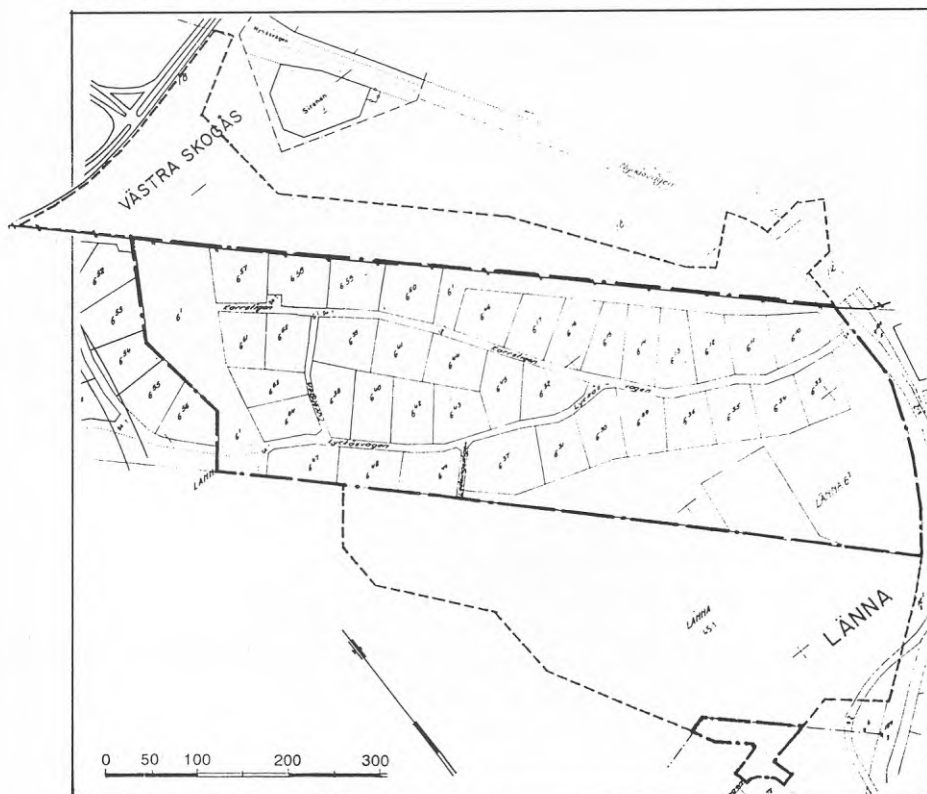


Bild 4 Område för ändrad detaljplan respektive områdesbestämmelser

Planhandlingarna behandlades med enkelt planförfarande. De antogs av byggnadsnämnden den 1 oktober 1992.

Upprättandet av planhandlingarna föregicks av en hel del diskussioner inom kommunen och bland fastighetsägarna. Kommunen var intresserad av att utreda frågan om tillfartsvägens läge. Det fanns också tjänstemän som ville begränsa exploateringens omfattning för att reducera skolbarnsantalet. Dessutom ville man veta projektets ekonomi. Fastighetsägarnas intressen var naturligtvis också viktig information för kommunen.

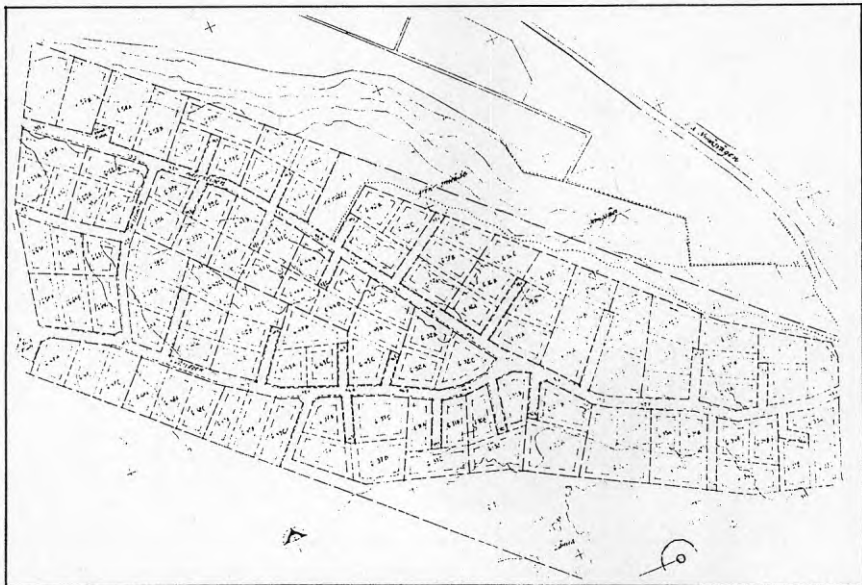
Även fastighetsägarna var intresserade av ekonomin och intressebilden samt en hel del detaljer kring planen.

Kommunens beslut att anta planhandlingarna överklagades till Länsstyrelsen som avslög överklagandena. En av ursprungsägarna, som har del i väg- och naturmarken, gick vidare till Regeringen. Överklagandet bottnar delvis i en tvist om värdet av servitutsrättigheterna i naturmarken, vilket inte har någon direkt koppling till ESL. Överklagandet avslögs av regeringen.

## Planförslag

Innan exploateringssamverkan diskuterades i området beställde några av fastighetsägarna en plan av en konsult, som visade hur fastigheterna skulle kunna styckas upp. De 37 befintliga fastigheterna blev i den planen 112 stycken. Arealen varierade i huvudsak mellan 800 och 1000 m<sup>2</sup>. Planen innehöll många skaftvägar och skulle också innebära långa servisledningar.

Kommunen har senare fastslagit minsta tomtstorlek till 1000 m<sup>2</sup> för villor.



*Bild 5 Förslag till detaljplan som utgår från styckning av respektive fastighet*

Som underlag för områdesbestämmelserna fanns en arbetsskiss som utvecklades till ett kalkylunderlag och diskussionsunderlag för möten med fastighetsägare och med kommunala representanter. Denna planskiss utnyttjade i huvudsak mark inom befintliga Lyckåsen. Naturmark togs i anspråk, men i gengäld anlades park centralt på tidigare tomtmark, och några fastigheter i området behölls ostyckade. Dessa fastigheter ägdes av äldre personer som ville bo kvar permanent utan förändringar, eller av fritidsboende som ville ha denna användning kvar. En del bebyggelse är utlagd på kommunal mark utmed en ny tillfartsväg. Denna väg ansluter till Gamla Nynäsvägen i en punkt som är diskuterad i översiktsplanen, och därifrån betjänar en anslutning till bebyggelsen västerut. Tillfartsvägens sträckning är mycket lämplig för markförläggning av kraftledningen. Med den föreslagna sträckningen skulle genomfartstrafiken beröra en relativt liten del av Lyckåsen och med hjälp av torget också hålla nere hastigheten. Skissen innehöll 160 byggrätter. Av dessa låg 16 på kommunal mark utmed nya tillfartsvägen. De var tänkta som ersättning för överkostnader på grund av lång tillfartsväg, gångtunnel under Gamla Nynäsvägen och nergrävning av kraftledning. Norr om området planerades dammar för att ta hand om dagvatten och eventuellt också renat spillvatten. De ligger lägre än Lyckåsen och kan nås med självfall från samtliga fastigheter.

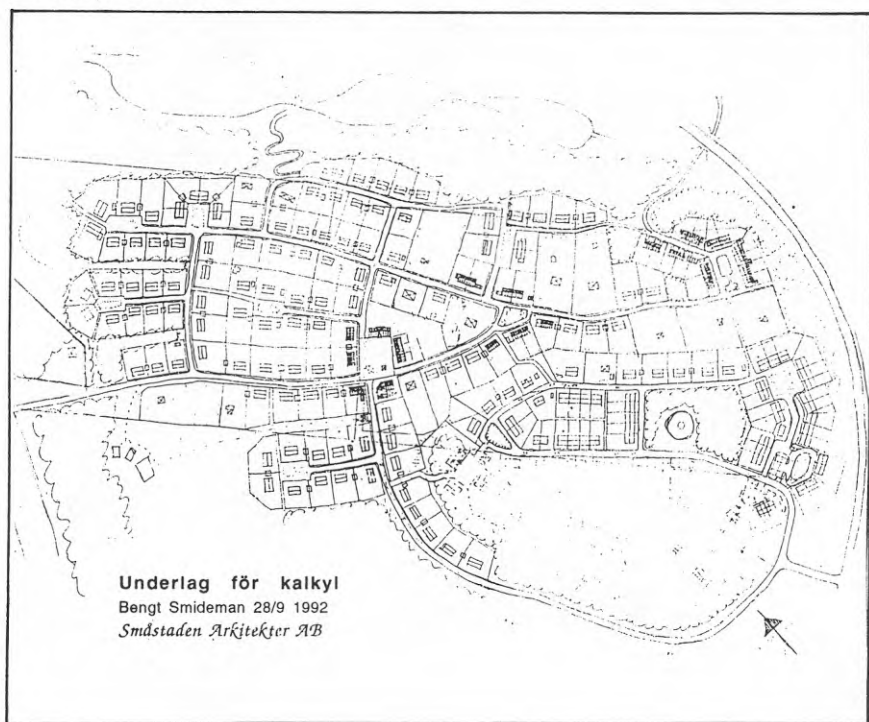
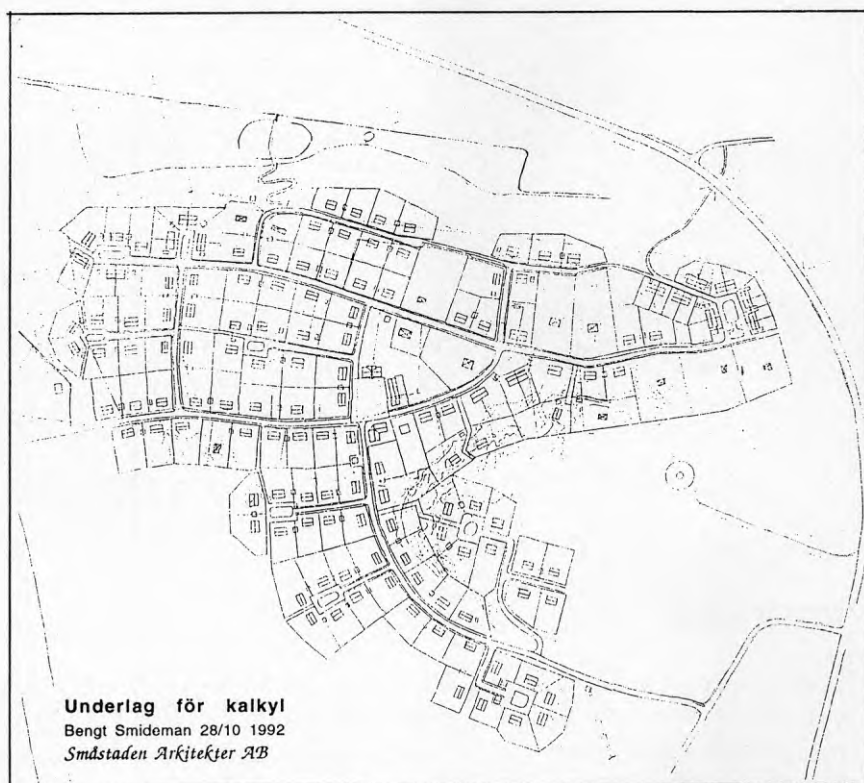


Bild 6 Planskiss med exploatering huvudsakligen inom befintligt planområde

Planskissen bearbetades efter diskussionerna med fastighetsägarna och kommunen, och en ny skiss togs fram som bygger på markbyte med kommunen. Bytet skulle ge möjligheter att välja bebyggelsegrupperingar som var mer ekonomiska. Bebyggelsen uppe på bergsplatån vid vattentornet skulle kräva en hel del sprängningsarbeten och lång avloppsledning. Genom att i stället utnyttja mark utmed den nya tillfartsvägen skulle även vägkostnaderna ekonomiseras.



*Bild 7 Planskiss som förutsätter markbyte med kommunen*

Kommunen hade vissa tveksamheter beträffande den omfattande exploateringen. Det gällde dels oro för överbelastning i skolorna och dels att man inte ville ta så mycket kommunal mark i anspråk.

I januari 1993 presenterade kommunen ett nytt förslag till tillfartsväg, i syfte att minska kostnaderna, och därmed också minska behovet av att utnyttja kommunal mark för att få kostnadstäckning för extraordinära kostnader. Färre byggrätter skulle också minska belastningen på skolorna i området. Den enda egentliga nackdelen med förslaget är att genomfartstrafiken kommer att vara kvar genom Lyckåsen. En ny planskiss utarbetades enligt de nya förutsättningarna och behandlades i kommunens plangrupp den 24 februari 1993. Den nya vägdragningen slogs då fast och det bestämdes också att ingen kommunal mark sydväst om Lyckåsen fick tas i anspråk.

Utifrån dessa förutsättningar gjordes ett planförslag och en projektbeskrivning som ställdes ut under Huddingedagarna den 23, 24 och 27 april. Förslaget kommer sannolikt att vara underlag för exploateringsbeslut 1 efter sommaren 1993.



Bild 8 Planskiss med ny tillfartsväg

## Processen

Samverkansprojektet kan sägas börja med att arbetsgruppen med fastighetsägare och konsulter tog fram en Planeringsbok för fastighetsägarna i Lyckåsen, i samråd med planeringsgruppen som består av ett tiotal aktiva fastighetsägare. Några veckor efter att den skickats ut (mars 1992) besökte arbetsgruppen fastighetsägarna var för sig och diskuterade dagsläget, framtiden m m.

När resultatet sammanställt hölls möten med planeringsgruppen, kommunen och lantmätaren samt med alla fastighetsägarna.

Därefter upprättades förslag till områdesbestämmelser och ändring av detaljplan. En sammanfattning av materialet presenterades i Planeringsbok 2, tillsammans med ytterligare information och frågor. Parallellt med detta genomförde kommunen sitt formella samråd. Dessa två aktiviteter kunde förmodligen ha samordnats i högre grad.

Resultatet av samrådet presenterades på ett stormöte med fastighetsägarna. Därefter har gruppvisa möten hållits där planskiss, ekonomi m m har diskuterats. Studiecirklar har också bildats kring tre frågor: miljö/ekologi, bebyggelsemiljö och gemensamhetsanläggningar.

Kommunens tjänstemän och politiker har inte givit en helt samstämmig bild av



förutsättningarna för projektet. När bilden klarnade ändrades förutsättningarna jämfört med de som gällde som underlag för planhandlingarna som medger exploaterings-samverkan.

Planeringsbok 3 är tänkt att utarbetas under hösten med en presentation av planförslaget, fördjupningar i vissa frågor, ekonomiska bedömningar med mera som ska vara underlagsmaterial för exploateringsbeslut 1. Svaren på denna bok blir vägledande för Exploateringsbeslut 1.

## Ekonomi

Området har några extraordinära kostnader för en ny tillfartsväg, nergrävning av kraftledning, gång- och cykelvägar, trafikljus samt dyr va-anläggning p g a bergig terräng och dåliga infiltrationsförhållanden. Kommunen har emellertid ställt i utfästelse att bidra med kommunal mark för att möjliggöra en rationell planlösning och för att finansiera överkostnader. Det handlar i första hand om mark för den nya tillfartsvägen och infiltrationsdammar.

För övrigt har det varit svårare än normalt att uppskatta de framtida anläggningskostnader och markvärdena i en tid då högkonjunktur bytts mot lågkonjunktur av oviss längd. Det har bidragit till en viss frustration och osäkerhet bland fastighetsägarna.

## Tidplan

Exploateringsbeslut 1 är planerat till december 1993, men beror på hur fastighetsägarna löser finansieringen av det fortsatta arbetet.

Ett detaljplaneförslag kan finnas klart för utställning i mitten av 1994 om nödvändiga undersökningar och utredningar inte drar ut på tiden. Om inga allvarliga synpunkter kommit på förslaget undet utställningen kan exploateringsbeslut 2 tas under vintern 1994/95.

## Kommentarer

Områdesbestämmelserna har i detta projekt mest inneburit nackdelar. De har inneburit kostnader i ett tidigt skede, de har givit möjligheter till överklagande vilket försenat föreningsbildandet och de har låst ett samverkansområde som blivit inaktuellt.

Jämförelser kommer att kunna göras med en plan för konventionell avstyckning i Lyckåsen. Jämförelser kommer också att kunna göras med självplaneringsprojekt enligt andra modeller i närliggande områden. Andra metoder har exempelvis visat sig skapa problem i samband med genomförandet.

Organisationsformen och finansieringen har varit problem som ESL inte kunnat lösa förrän projektets utrednings- och planeringsfas kommit mycket långt.



Bengt Smideman

## B.2.3 Åsastigen, Nacka

### Inledning

Åsastigen är ett villa- och fritidshusområde där kommunen tagit upp en diskussion om exploateringssamverkan efter att ha fått positivt gensvar i en intresseförfrågan till fastighetsägarna. Det är i första hand avloppsproblem och bullerproblem som ska lösas för att önskade tillbyggnader och nybyggnader ska kunna ske. Både fastighetsägarna och kommunen är aktiva.

Områdesbestämmelser är antagna i maj 1993, och i september 1993 planeras delbeslut 1 för att kunna skriva ett avtal mellan kommunen och fastighetsägarna om den fortsatta planeringen.

### Befintliga förhållanden och förutsättningar

#### Områdets läge

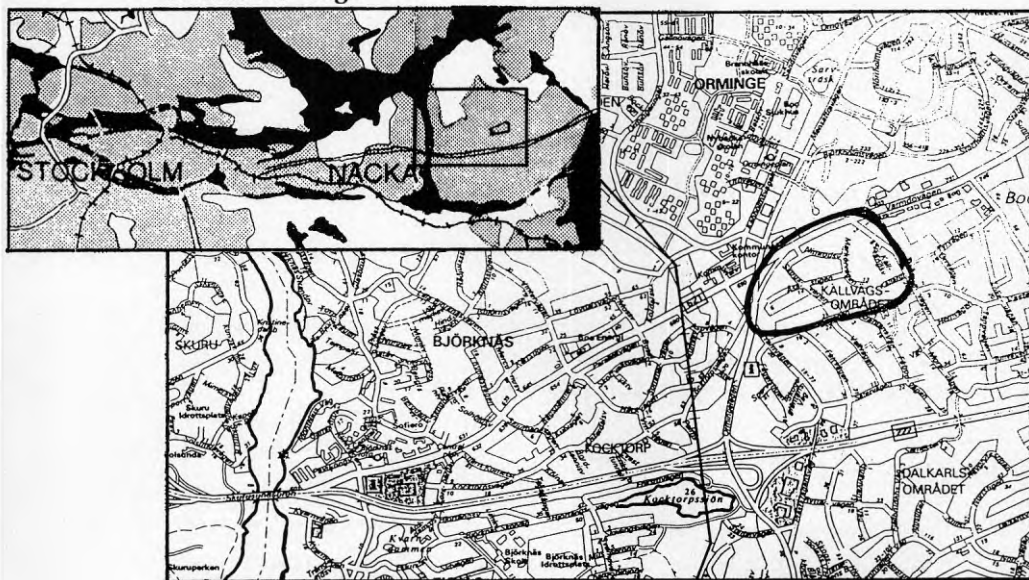
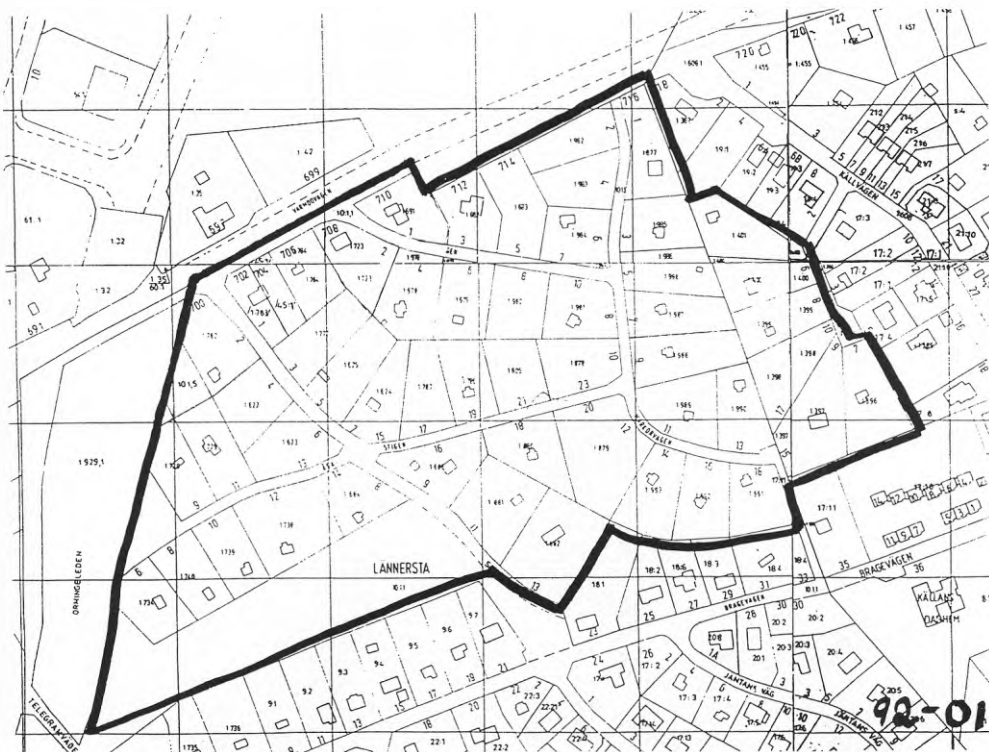


Bild 1 Åsastigens läge i stockholmsregionen

Åsastigen ligger i Boo, relativt centralt i Nacka kommun, intill infarten mot Orminge. Området ligger också centralt i stockholmsregionen, ca 10 minuters bilfärd från city. Från Åsastigen är det 400 meter till Orminge centrum och skola, och 2,5 km till Nacka centrum. I anslutning till området finns hållplats för lokalbussar och snabbussar till Stockholm. Området gränsar norrut till Värmdövägen och västrut till Ormingeleden.



*Bild 2 Åsastigen med befintliga fastigheter och hus.*

### *Natur och bebyggelse*

Området är kraftigt kuperat med fem bergstoppar inom området. Det är således mycket berg i dagen, och i övrigt består marken av tunnare jordlager. På höjdpartierna är det i huvudsak gles tallskog som i slutningarna övergår i lövträdsbestånd.

### *Fastigheter och ägoförhållanden*

Inom det befintliga planområdet finns cirkaa 50 bostadsfastigheter som är ungefär 1.500 kvm stora samt en fastighet för vägar och naturmark. De flesta fastigheterna ägs av privatpersoner men ett byggföretag äger fyra fastigheter. Kommunen äger en fastighet i områdets sydvästra del, vilken också omfattar vägmarken. Den är ungefär 16.500 kvm stor, utav totalt cirka 12 ha för hela området. Tretton fastigheter är obebyggda, 21 är bebyggda med permanenthus och 19 fastigheter är bebyggda med enklare fritidshus.

### *Planförhållanden*

I översiktsplanen anges att området är lämpligt för permanentbostäder. I avvaktan på planläggning får markanvändningen ej ändras.



Fastighetsägarna har utsett representanter till en arbetsgrupp som deltagit i möten med kommunens STYR-grupp mellan stormötena med samtliga fastighetsägare.

STYR-gruppen har utfört probleminventering av området samt presenterat skisser till lösningar och gjort kostnadsuppskattningar.

Fastighetsägarnas arbetsgrupp har, förutom att delta i möten med kommunen, skött diskussioner inom fastighetsägarkretsen. På ett stormöte bildade fastighetsägarna en särskild villaförening som ska arbeta med frågor kring planering och exploaterings-samverkan. Föreningen bildades dels för att man avser att begära bidrag från fastighetsägarna för sina utgifter (kopior, resor, porto med mera). Dels är den tänkt att kunna axla rollen som styrelse för en samfällighetsförening i samband med delbeslut 1. Föreningen har fungerat bra tack vare några eldsjälar i området.

## Områdesbestämmelser/ändring av detaljplan

Förslag till områdesbestämmelser upprättades i januari 1993 i samråd med fastighetsägarna. Områdesbestämmelserna antogs den 12 maj 1993 och överklagades ej, varför de vann laga kraft den 12 juni.

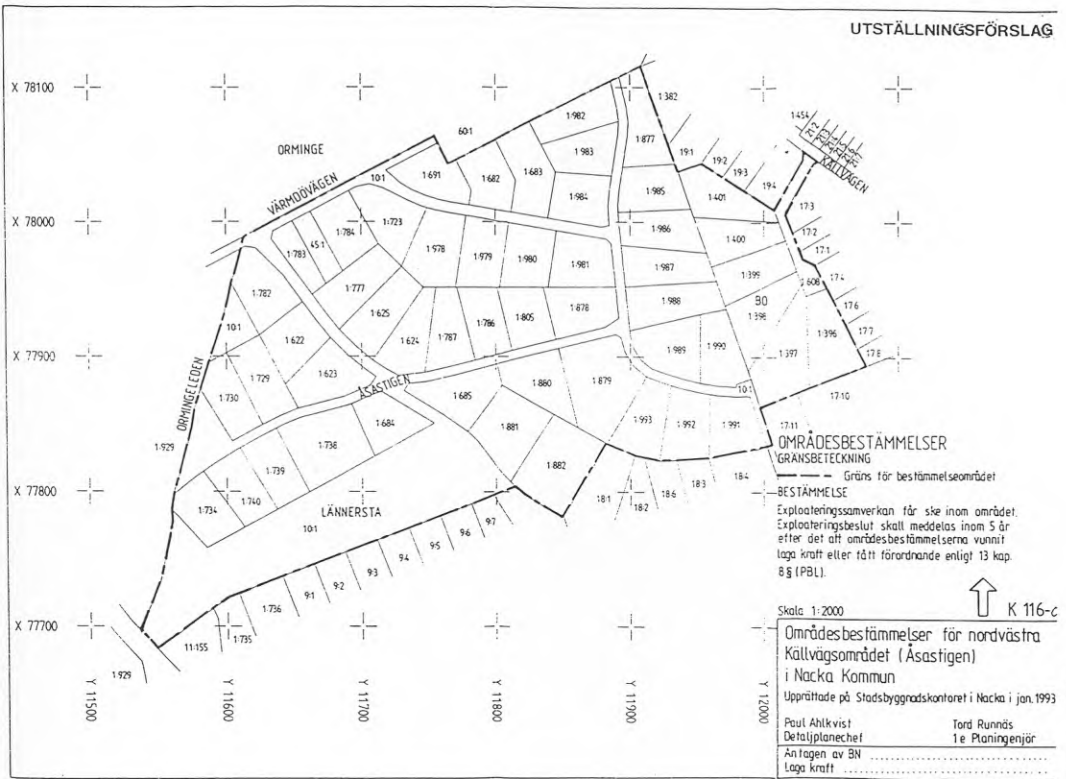


Bild 4 Område för områdesbestämmelser

## Planförslag

Två planskiser upprättades relativt tidigt som underlag för intäktsbedömningar till plankalkyler. Den ena skissen innehöll förtätning med 55 nya villor utöver de befintliga 17 villorna och två parhusen, vilket gav sammanlagt 74 bostäder i området. Den andra innehöll en förtätning med 34 villor och 34 parhus och omfattade därmed totalt 87 bostäder. I detta alternativ med både parhus och villor ökade antalet fastigheter från 50 till 87. I båda alternativen utnyttjades den kommunala marken för nya bostäder. Centralt i området föreslogs en lektyta. Skisserna förutsatte också att bullerplank byggdes på några ställen.



*Bild 5 Planskiss med totalt 87 bostäder*

## Processen

Både kommunen och fastighetsägarna har varit drivande i detta projekt och organiserat sig för arbetet. Samarbetet mellan parterna har fungerat bra och det har hållits ett flertal arbetsmöten och stormöten. En enkät har också gått ut till fastighetsägarna med frågor hämtade ur planeringsbok 1.

Det har varit problem att komma överens om va-ledningarnas standard. Den frågan har också varit kopplad till huvudmannaskap. Fastighetsägarna är beredda att ta över ansvaret för vägar och va om de får välja standard.

## Ekonomi

Området är kraftigt kuperat och skulle få dyra avloppslösningar med självfallssystem. Man diskuterar därför en kombination med LPS-system. Separerande toaletter har också börjat diskuteras.

Den kommunala marken exploateras för att öka lönsamheten i projektet.

## Tidplan

En tidplan upprättades av kommunen i slutet av 1992. Enligt den kan planprocessen vara avslutad mot slutet av 1994. Planen håller fortfarande hösten 1993.

ESL - ÅSASTIGEN																								
TIDPLAN 1992-12-15																								
ÅR	-93												-94											
Månad	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Områdesbestämmelser		1	2	3																				
		AU	KS	KF	LK																			
Områdesbestämmelser		4		5		6																		
		BN		BN		BN	LK																	
Detaljplan								Start		7				8			9	10			11	12		
Delbeslut I															BN									
Delbeslut II																								
Exploateringsavtal																								
																							LK	
AU = kommunstyrelsens arbetsutskott	1	= Beslut i AU att ge BN delegation att antaga OB (19/1).											8	= Beslut i BN om utställning av DP.										
KS = kommunstyrelsen	2	= Beslut i KS att ge BN delegation att antaga OB (22/2).											9	= Beslut i BN om godkännande av DP.										
KF = kommunfullmäktige	3	= Beslut i KF att ge BN delegation att antaga OB (15/3).											10	= Beslut i AU om antagande av DP.										
BN = byggnadsnämnden	4	= Beslut i BN om samråd, remiss - OB (27/1).											11	= Beslut i KS om antagande av DP.										
LK = laga kraft	5	= Beslut i BN om utställning - OB (10/3).											12	= Beslut i KF om antagande av DP.										
OB = områdesbestämmelser	6	= Beslut i BN om antagande av OB (delegation) (12/5).																						
DP = detaljplan	7	= Beslut i BN om samråd, remiss - DP (13/10).																						

Figur 6 Tidplan för ESL-projekt Åsastigen, upprättad av kommunen 1992-12-15

## Kommentarer

Den här typen av område, med dess problem och förutsättningar, tillhör de som ESL är utformat för och sannolikt de som oftast kommer att utnyttja ESL. Därför är det intressant att följa varje steg i detta projekt. Det ser också ut att kunna gå relativt snabbt.



Bengt Smideman

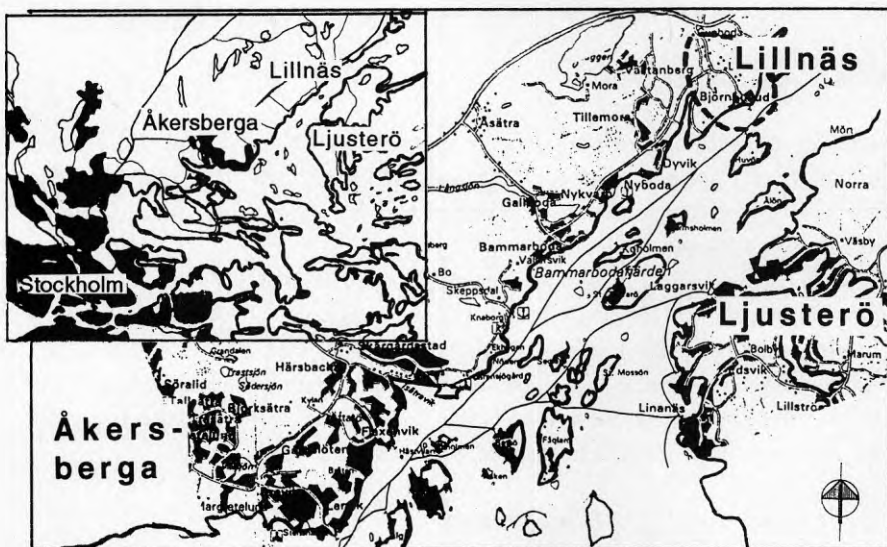
## B.2.4 Lillnäs, Österåker

### Inledning

Lyckåsen är ett äldre villa- och fritidshusområde, norr om Stockholm, där cirka hälften av fastigheterna har sanitära problem. Samtidigt finns det några fastighetsägare som vill stycka upp sina fastigheter. Diskussioner har därför förts om va-lösningar och exploateringssamverkan. En första planeringsbok har gått ut till samtliga fastighetsägare. Svaren ringade in ytterligare några frågor utöver va-frågan. De pekar också på att det kan finnas ett lämpligt samverkansområde i de centrala delarna av Lillnäs

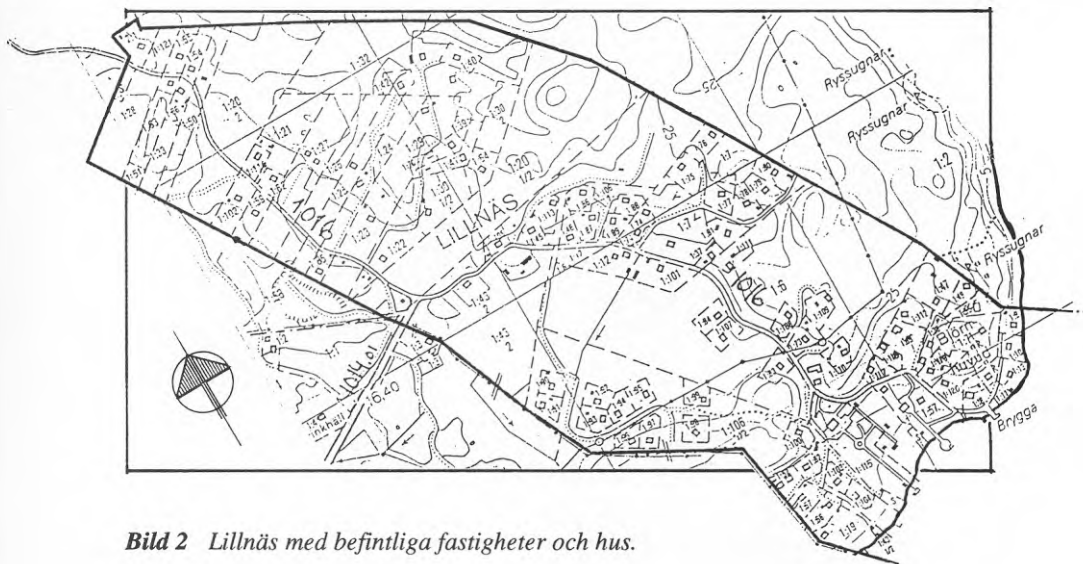
### Befintliga förhållanden och förutsättningar

#### *Områdets läge*



*Bild 1 Lillnäs läge i stockholmsregionen och i Österåkers kommun*

Lillnäs ligger i norra delen av Österåkers kommun, på fastlandet men med vattenkontakt och färjeförbindelse med öarna utanför. Inåt land sträcker sig området nästan fram till Roslagsvägen mellan Åkersberga och Norrtälje. Området ligger nära Ljusterö och Wira bruk. Lillnäs har relativt goda bussförbindelser och bra väg mot Stockholm.



**Bild 2** Lillnäs med befintliga fastigheter och hus.

### **Natur och bebyggelse**

Lillnäs är ett långsträckt område med stora relativt plana ytor men också med kuperad terräng. De plana ytorna används för åkerbruk, skogsbruk och till tomter. Även i de kuperade delarna finns tomter, inte minst på berget i Björnhuvud. Större delen av området lutar svagt ner mot Saltsjön.

Bortåt halva ytan av Lillnäs är skogbevuxen, vilken omfattar även tomtmark. Både löv- och barrträd förekommer. Delar av området är sankt.

Den första bebyggelsen har anor från slutet av 1800-talet. Nere vid Björnhuvud känns området mycket inbott och uppvoxet. Där ligger husen bitvis relativt tätt. Även i övrigt finns bybildningar varvat med orörda naturpartier. På flera ställen i området förekommer likartade faluröda trähus med vita snickerier.

### **Fastigheter och ägoförhållanden**

Inom Lillnäs finns det 100 fastigheter av varierande storlek. Med ett par undantag ägs de av privatpersoner. Cirka 35 fastigheter används för åretruntboende och cirka 55 används för fritidsboende. Övriga cirka 10 är obebodda. Vägen genom området ligger inte på någon egen fastighet utan på mark som upplåts med servitut. Ytterligare ett antal servitut finns i området för utdikning, badplats, båtplats med mera. Dessutom finns ett par samfälligheter för fiskenät och bad/brygga.

Utanför Lillnäs finns några enstaka mindre tomter men i övrigt stora privata ägor.

## Planförhållanden

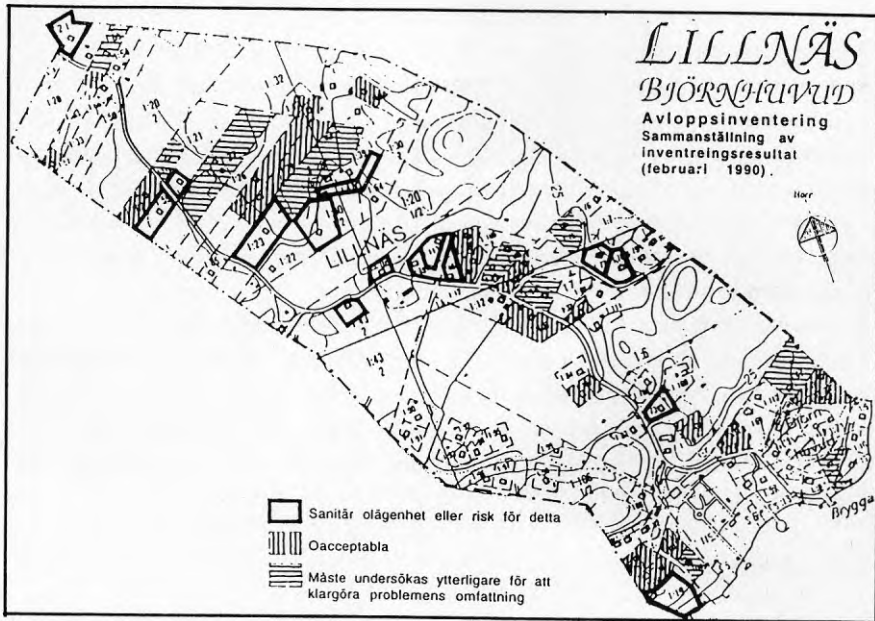
Lillnäs började byggas ut i slutet av 1800-talet. Delar av området har detaljplaner vars genomförandetid emellertid har gått ut. I kommunens översiktsplan från den 17 december 1990 anges att Lillnäs kan bli föremål för va-sanering och viss förtätning.

## Intressen och problembild

En mycket stor del av fastighetsägarna vill ha kvar sin nuvarande användning av fastigheten, men ett tiotal vill förändra användningen till permanentboende. Det är till viss del samma grupp av cirka 10 fastighetsägare som vill stycka av en eller flera fastigheter. Den sammanlagda ytan av dessa cirka 10 fastigheter är ungefär en fjärdedel av området. Några övriga fastighetsägare vill bygga ytterligare hus på sina tomter.

Avloppsfrågan, inklusive diken berör många fastighetsägare. Därutöver finns relativt stort intresse för att lösa även frågor kring vägen samt badplats och båtplats.

Avlopp och väg är de frågor som det finns klara problem kring. Avloppsproblemen förstärks av att många har svårt för att ordna enskilda lösningar. Stora delar av området har dåliga infiltrationsmöjligheter. Kommunen vill helst se en totallösning av hela området, men om allt avlopp ska tas omhand av ett enda reningsverk blir det långa ledningsdragningar.



**Bild 3** Avloppsinventering utförd av kommunens Miljö-och hälsoskyddskontor

## Projektets start

Tanken på en samordnad planering i Lillnäs kom upp i samband med att kommunen i början av 1990 presenterade en avloppsinventering som pekade på omfattande sanitära problem. Kommunen har i det sammanhanget tagit fasta på att några fastighetsägare ville exploatera sina marker. En av dessa fastighetsägare, Bengt Jansson, har med hjälp av en va-konsult på Bioclere tagit fram olika skisser till avloppslösningar.

På ett stormöte, som kommunen kallade till, den 8 augusti 1991 bestämdes att Björnhuvud fastighetsägarförening skulle utse en arbetsgrupp med fem fastighetsägare som skulle delta i möten med kommunen. Föreningen valde ut personer som representerade olika intressen i området.

## Parternas roller och organisation

Samverkansprojektet är ett samarbetsprojekt mellan kommunen och fastighetsägarna. Det har därför bildats en projektgrupp där representanter för dessa ingår och deltar på möten kontinuerligt. Fastighetsägarna deltar i en arbetsgrupp som utsågs på ett stormöte. Kommunen deltar med tre personer plus tjänstemän som är berörda vid olika tillfällen. Därutöver deltar Bengt Smideman, Småstaden Arkitekter AB, som samordnare för samrådet med Planeringsboksметoden, och som planarkitekt.

## Processen

Projektet har genomgått en inventeringsfas med vissa utredningar och en planeringsbok med efterföljande stormöte. En viktig utredning återstår, vilken gäller de hydrogeologiska förutsättningarna för olika avloppslösningar. Parallellt med denna undersökning kommer förslag till va-lösningar att skisseras och samverkansområde att ringas in. Därefter kommer Planeringsbok 2 att gå ut och när den är besvarad antas planhandlingar som medger exploateringssamverkan.

Under de tre år som gått sedan va-inventeringen presenterades verkar vissa attitydförändringar ha skett. Förståelsen för avloppsproblemen är ojämn men sannolikt betydligt större i dag. Acceptansen för att göra något åt avloppen är i alla fall större. Vidare verkar synen på de som vill stycka av och "exploatera" sina fastigheter mindre fientlig. De kommande diskussionerna kommer sannolikt mest att handla om planutformning och bebyggelsemiljö.

## Ekonomi

En stor del av diskussionen i området har gällt kostnaderna för avloppslösningarna. Många hävdar att de kan lösa problemen enskilt till låga kostnader. Det är dock känt, redan innan den geohydrologiska undersökningen utförts, att en betydande del av fastigheterna har dåliga infiltrationsmöjligheter. I det perspektivet börjar en insikt växa

fram bland fastighetsägarna, att de så kallade exploatörerna inte är orsaken till krav på gemensamma avloppslösningar, utan snarare kan bli de som ger dem en god ekonomi.

## **Tidplan**

Kommunens medgivande till exploateringssamverkan kan vara klart under början av 1994. Därefter går den formella processen förmodligen mycket fort, beroende på att samverkansområdet sannolikt omfattar endast en del av området och berör ett begränsat antal fastigheter.

## **Kommentarer**

Projektet kommer sannolikt att visa hur frågor om förändringar kan diskuteras i ett område med starka motsättningar. Samverkan kan bli en viktig delösning som bidrar till förbättringar som berör hela området.



Bengt Smideman

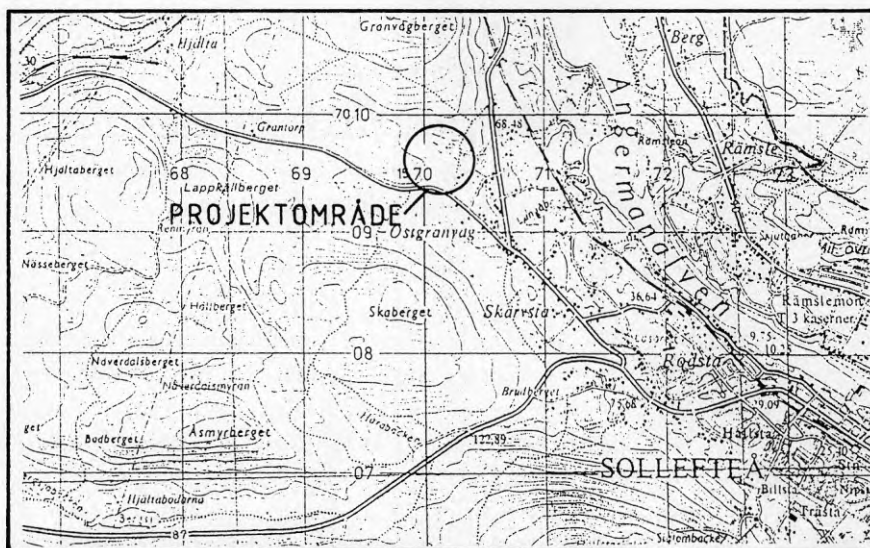
## B.2.5 Granvåg, Sollefteå

### Inledning

Projektet började på 1980-talet med en idé från ägarna till en fastighet, vilken innebar en kursgård i befintlig kulturbebyggelse, med inriktning på hantverk, kultur och livskvalité. Under 1990-talet inriktades idén mot ett blandat permanent- och fritidsboende med betoning på livskvalité. Framtidsbyn ska ligga kring en gammal gård som har en central roll som miljöskapande inslag och för olika aktiviteter. Det startades en ESL-diskussion kring ett tiotal fastigheter i utkanten av byn. Några skogsägare sade ifrån, men intresset för att diskutera olika frågor var starkt i själva byn, varför projektet också kan få karaktären av byutvecklingsprojekt.

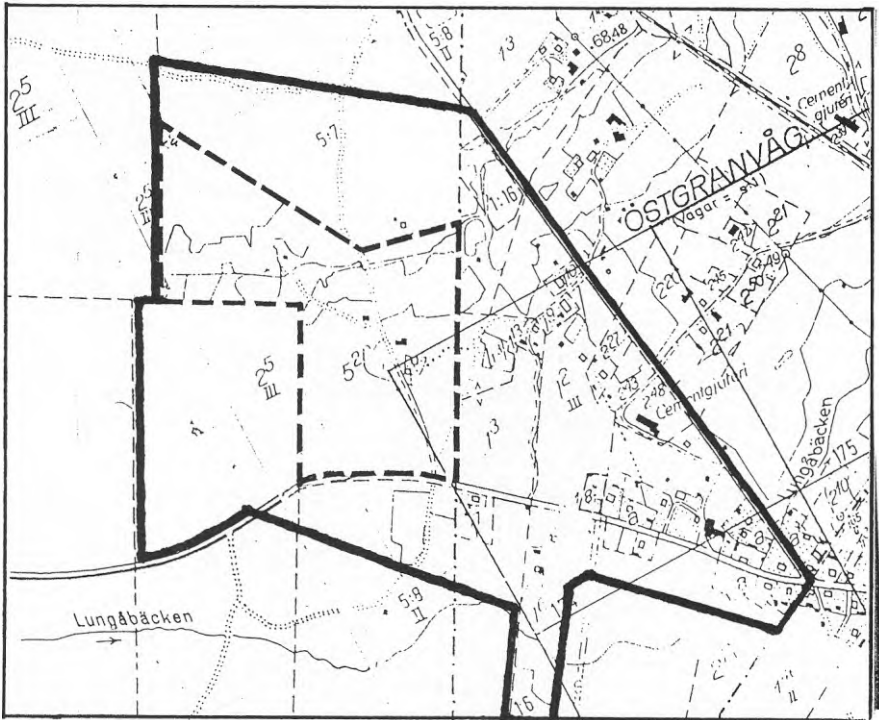
### Befintliga förhållanden och förutsättningar

#### Områdets läge



Figur 1 Projektområdet i förhållande till Sollefteå tätorts centrum

Projektområdet är beläget ca 4 km nordväst om Sollefteå tätorts centrum. Det utgör en del av Granvågsbergets sydöstsluttning. Från området har man, efter en viss gallring, en milsvid utsikt mot Sollefteå, Ångermanälven och bergen runt omkring. Området avgränsas i öster av gles småhusbebyggelse, i söder av gamla landsvägen mellan Sollefteå och Långsele, och i väster och norr av sluttande skogs- och ängsmark.



**Figur 2** Heldragen linje markerar det projektområde som diskuterades i etapp 1. Fastigheten vars ägare är drivande har markerats med streckad linje.

### **Natur och bebyggelse**

Området ligger på en del av Granvågsbergets sydöstsluttning men lutar inte särskilt mycket. Brantare partier finns emellertid i omgivningarna. På fastigheten Västgranvåg 5:2 är det relativt mycket öppna marker och västerut är ett mindre kalhygge. En del småhustomter i Granvågsbyn har också mindre öppna partier. I övrigt är området skogbevuxet med företrädesvis barrträd.

I Granvågsbyns centrala del finns ett 20-tal småhus av varierande ålder och utseende. Norrut, i jordbruksområdet, finns ytterligare bebyggelse som är mer utspridd. På fastigheten Västgranvåg finns en gård med huvudbyggnad, ladugård och "gammeldgård" med anor från 1600-talet.

### **Fastigheter och ägoförhållanden**

Kärnan i projektet är fastigheten Västgranvåg 5:2 som är 16,3 ha stor. Den är till stor del omgiven av skogsbruksfastigheter, men mot sydost gränsar den till byn. Samtliga fastigheter ägs av privatpersoner. Det kan emellertid bli aktuellt att andra intressenter köper in sig i projektet.



## Planförhållanden

Kommunen har i Områdesplan för Skärvsta-Granvåg, antagen 1982-09-27 angivit området som lämpligt för bostäder och naturmark. I planen har man tagit med den projektidé som kommer från fastighetsägarna till Västgranvåg 5:2. Områdesplanen har tagits in som en del av kommunens översiktsplan.

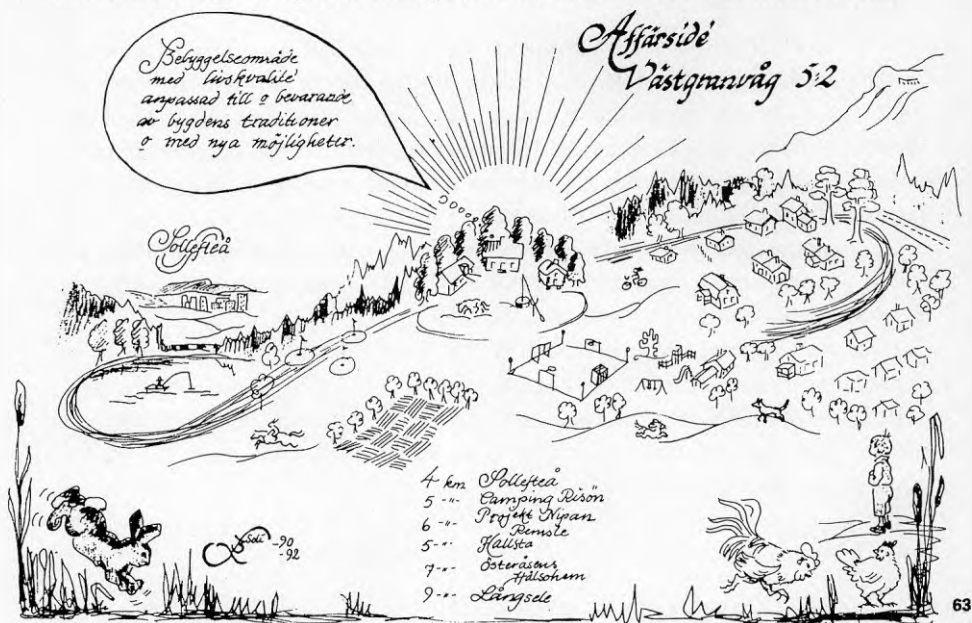
Någon detaljplan finns inte för det aktuella området. Stadsarkitekten Leif Näslund har emellertid yttrat sig över projektet och ansett det förenligt med översiktsplanens intentioner.

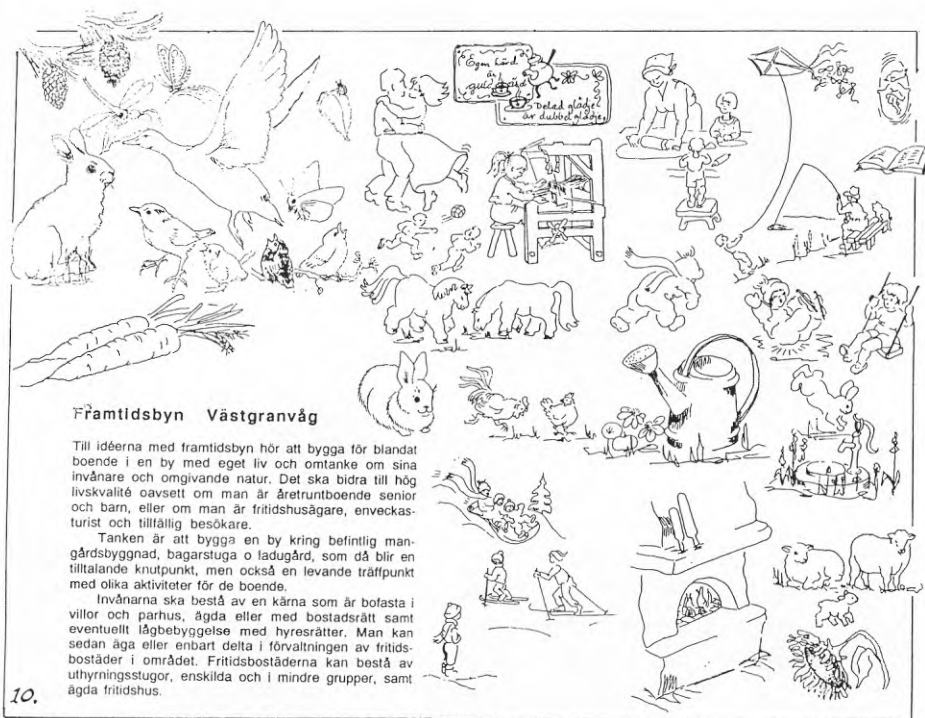
## Intressen och problembild

Projektet drivs av Solf Berglund Lidén och Jan Berglund, ägare till fastigheten Västgranvåg 5:2. De vill göra projektet till ett positivt tillskott till området och kan behöva samverka med omgivande fastigheter för bästa resultat. Det kan gälla bebyggelse, friluftsanläggningar, va-anläggning, skogsgallring med mera. Några av skogsägarna har förklarat sitt ointresse av att delta. Däremot är byborna utmed Långelevägen intresserade av att diskutera framtiden i byn. Det gäller frågor om vägen, vatten och avlopp, framtida byggande med mera. Skolans framtid är också en viktig fråga.

Några delfrågor som definierades var:

- Hur avgränsas samverkansområdet och hur sätts andelstalen i detta område med mycket natur?
- Hur inrättas och förvaltas gemensamhetsanläggningar som betjänar både fritids- och permanentbostäder i flera förvaltningsenheter?
- Kan va-hantering klaras utan anslutning till kommunens nät?
- Hur kombinerar man på ett bra sätt permanentboende-seniorboende-fritidsboende?





**Figur 3.** Delar av projektets beskrivning i Planeringsbok 1

## Projektets start

Idén till projektet presenterades i början av 1980-talet av Solí och Valborg Lidén och togs in i områdesplanen för Skärvsta-Granvåg 1982. Projektet fick ny fart i början av 1990-talet då Solí Berglund Lidén och Jan Berglund presenterade en affärsidé för Nipstadens framtidsby Västgranvåg. Då utgick man från att fler fastigheter skulle beröras. 1992 knöts arkitekt Bengt Smideman till projektet i egenskap av forskare vid Tekniska Högskolan i Stockholm och konsult i Småstaden Arkitekter AB.

Pengar söktes från Bygghörsningsrådet, men experimentbidragen hann dras in på grund av nedskärningar innan BFR kom till beslut. BFR har emellertid lämnat bidrag till information i samband med projektet.

Trots att särskilda anslag saknades genomfördes ett samråd med hjälp av en planeringsbok som gick ut till ett 40-tal personer i byn och till Nipstadens byalag.

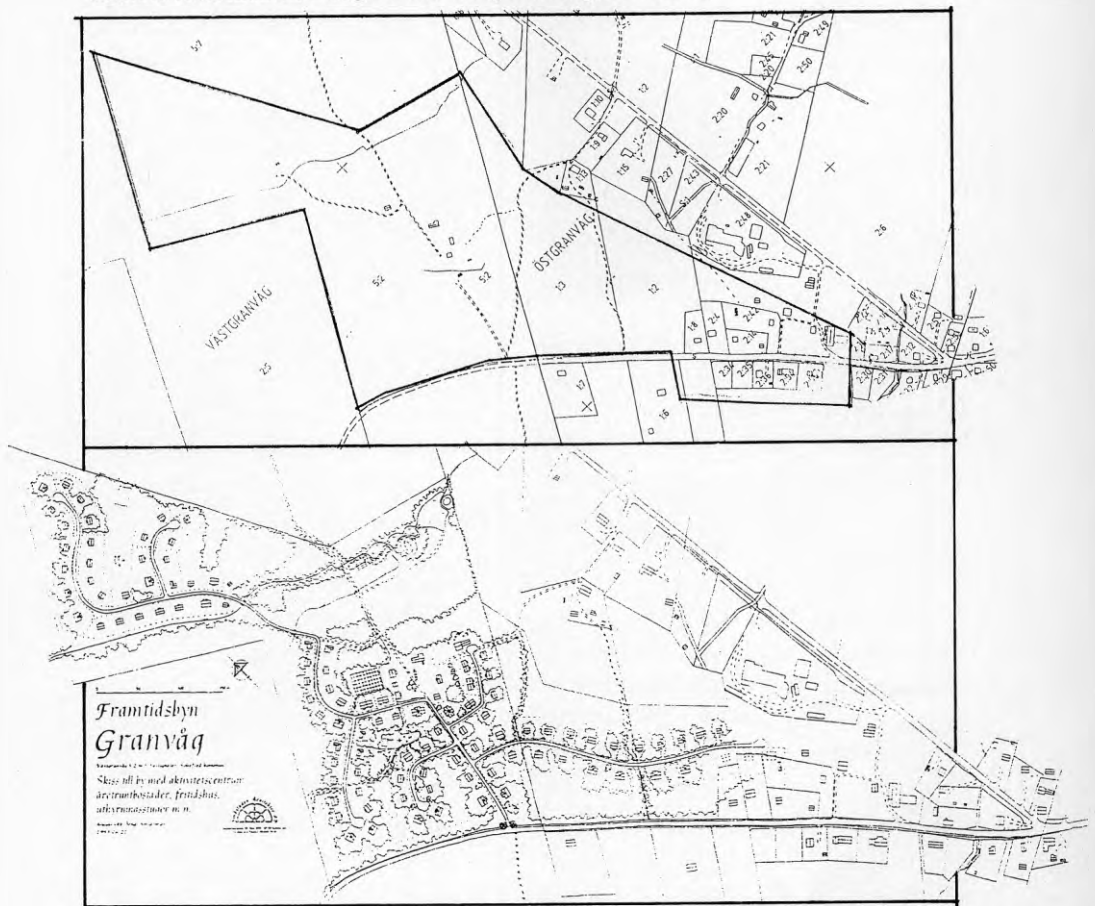
Projektet och Planeringsboksmetoden rönt intresse på andra håll och bidrag har erhållits från Glesbygdsnämnden. Även Boverket är intresserat av att stödja redovisningen av projektet.

## Parternas roller och organisation

Det är ägarna till Västgranvåg 5:2 som driver projektet i samarbete med arkitektkonsulten. Kommunen har ställt sig positiv till projektet men satsar ännu inga resurser på det. Nipstadens byalag har visat stort intresse men har inte engagerat sig praktiskt i frågan. Det diskuteras att ta in intressenter utifrån med anknytning till turismnäringen. Därutöver har Mitt Sverige Turism visat intresse för marknadsföring.

## Områdesbestämmelser/ändring av detaljplan

Utifrån svaren på Planeringsbok 1 har ett område ringats in som anses lämpligt att föra diskussionen vidare inom och som kan bli aktuellt att avgränsa som samverkansområde i kommunens medgivande till exploateringssamverkan.



**Figur 4** Område som kan bli avgränsat som samverkansområde samt en planskiss som ligger som underlag för detta.

## **Tidplan**

En planskiss är under utarbetande i två alternativ. Under slutet av 1993 kommer också en Planeringsbok 2 att tas fram.

## **Kommentarer**

Den öppenhet som ESL ger möjlighet till när man diskuterar förändringar i ett område, kombinerat med Planeringsboksmetoden, har här visat sig mycket intressanta i vad man kan kalla ett byutvecklingsprojekt.

Projektet kan komma att få en annan intressant utveckling om utomstående intressenter köper in sig i det.

# **B.3**

## **Vilande eller ändrade projekt**



Bengt Smideman

## B.3.1 Tisarstrand, Hallsberg

### Inledning

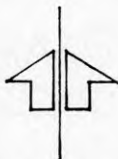
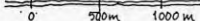
Projektets syfte är att låta nya fritidshus finansiera upprustningen av anläggningar vid ett strandområde. En fördjupad översiktsplan är under behandling.

### Befintliga förhållanden och förutsättningar

#### Områdets läge

Tisarstrand är den södra delen av TisarMarka som sträcker sig från Hallsbergs centralort i norr till Tisaren i söder - en sträcka på omkring 8 km.

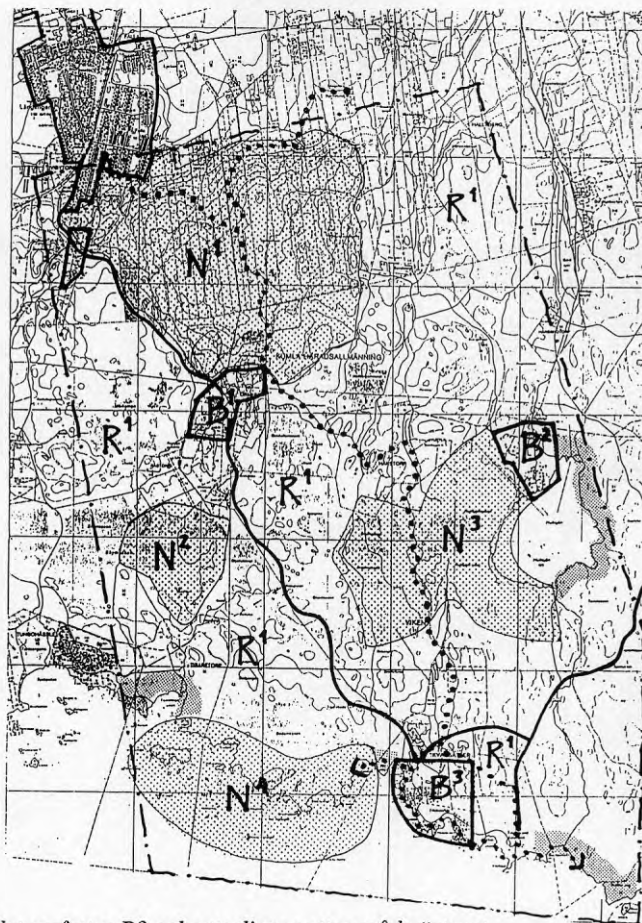
TISARMARKA  
SKALA 1:20 000



B bebyggt område

N naturvårds-  
område

R område för  
rörligt friluftsliv



Figur 1 Projektområdet omfattar B3 och ytterligare ett område österut.

## Natur och bebyggelse

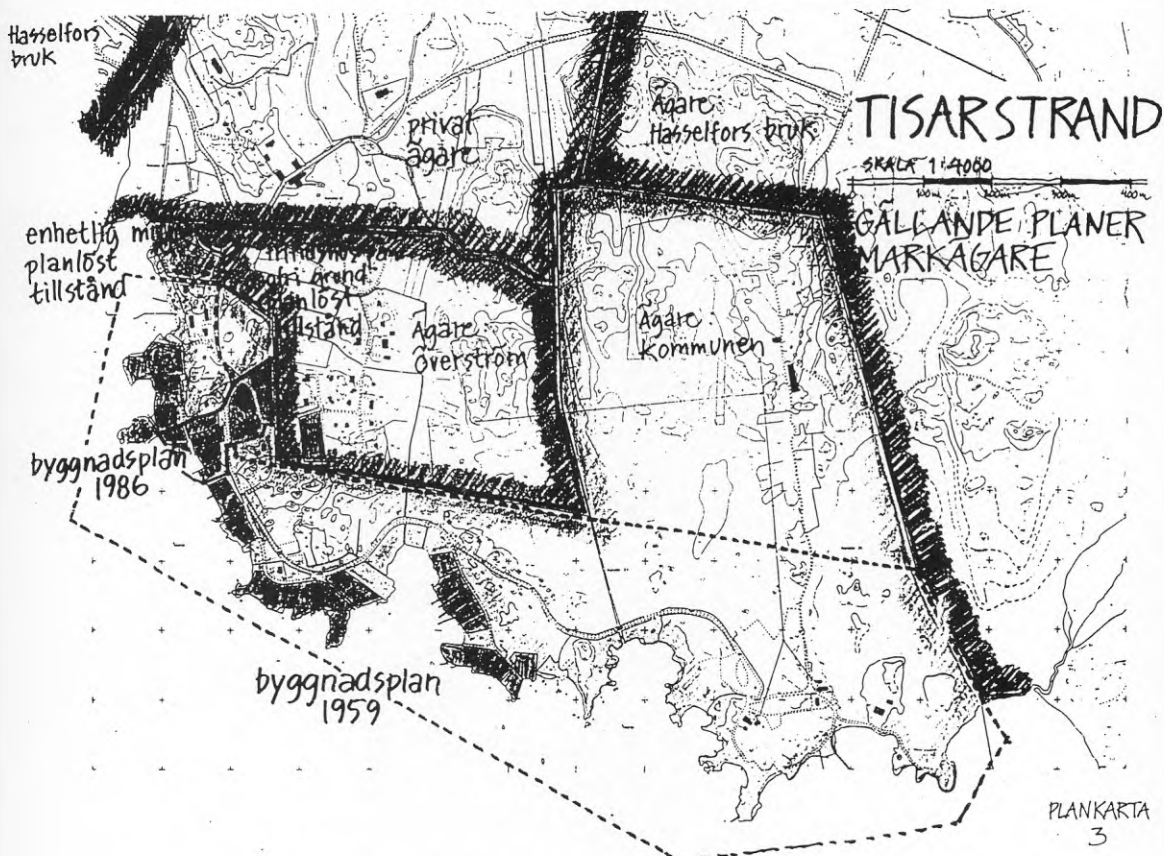
Området består av skogsmark med inslag av sankmark. Inom området finns två badplatser. En har sandstrand och är barnvänlig. Den andra som ligger vid en befintlig campingplats har bryggor och hopptorn. Där finns också angöringsplats för brädseglare.

Campingplatsen är två-stjärnig och har 120 platser varav 65 med el. Till campingen finns också en handikappanpassad servicebyggnad med vattentoalett.

I område finns enstaka inslag av permanentbebyggelse men relativt mycket fritidsbebyggelse i grupper nära eller intill stranden. Där finns också kommunala och privata uthyringsstugor.

## Fastigheterna

Området består av ett 50-tal fritidsfastigheter, varav de flesta inte kommer att beröras av några åtgärder. Till området hör också två större fastigheter varav kommunen äger en.



Figur 2 Projektområdets omfattning. Bebyggda småfastigheter är mörkklagda.



Den innehåller bl a bad, camping och enklare uthyrningsstugor som nu rivits för att öka tillgängligheten till stranden. Den andra större fastigheten är privat och bebyggd med ett 35-tal stugor på ofri grund.

### ***Planförhållanden***

De ca 50 fritidsfastigheterna ligger inom ett område med fastställd byggnadsplan. De större fastigheterna ligger utanför fastställd plan och är belagda med byggförbud då området utgör tätbebyggelse. Tomtavstyckningar kan inte heller göras inom detta område.

## **Intressen och problembild**

Halsbergs kommun avser att utveckla hela Tisarmarka så att det tillgodoser det rörliga friluftslivets behov och bereder människorna möjligheter att via spårområden och vandringssvägar nå sjön Tisaren. Detta avser man att göra i samverkan med ett flertal föreningar som utnyttjar området och/eller har klubblokaler där.

Kommunen vill konkret bygga en stugby för uthyrning av stugor i kombination med campinganläggningen. Den på platsen verksamma campingföreningen får därmed ett särskilt område. Inom campingområdet avser man uppföra övernattningsstugor av mindre typ, s k torra stugor. I anslutning till campingplatsen avser man också uppföra ett antal uthyrningsstugor med olika standard, varav de mest påkostade är vinterbonade.

Samtidigt vill man ordna avloppsförhållandena för det angränsande fritidshusområdet och för den privata stugbyn.

Utöver dessa byggnadsanknutna åtgärder tänker man ordna för friluftsentresserna så mycket som möjligt med vandringssleder, motionsslingor, strandpromenader, förbättringar av bad samt angöringsplatser och förråd för Sjöfararna.

Avsikten med att utnyttja ESL är att kunna stycka av mark för fritidsbebyggelse på den mest lämpliga marken.

## **Projektets start**

Tanken att utnyttja ESL och att ha den förutsättningen med redan i den fördjupade översiktsplaneringen utvecklades av stadsarkitekt Hans Lindberg och arkitekt Staffan Glassel, VBB. Undertecknad hade innan dess hållit ett föredrag på VBB om ESL.

## **Parternas roller och organisation**

VBB upprättade förslaget till fördjupad översiktsplan över Tisarstrand. Den var klar våren 1988.

Fastighetsägarna informerades först genom foldrar och tidningsartiklar om planerna

på att rusta upp rekreationsområdet. När den fördjupade översiktsplanen tagits fram genomfördes samråd.

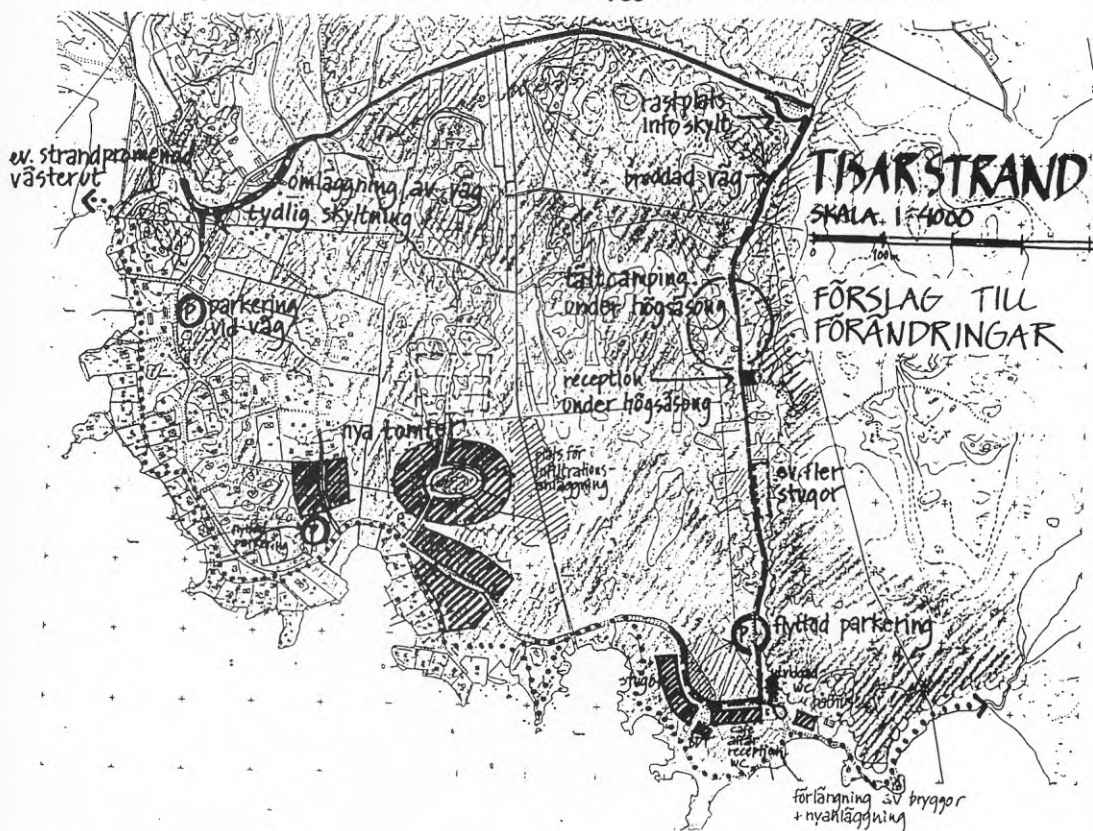
Den största delen av den exploateringsbara marken kommer att säljas före planeringen som ideella andelar med vilka de nya ägarna deltar i exploateringssamverkan.

## Områdesbestämmelser

Formella områdesbestämmelser är inte framtagna, men förslag till sådana finns i förslaget till fördjupad översiktsplan. Enligt dessa skulle samverkan medges inom hela Tisarstrandsområdet.

## Planförslag

Detaljplaner är inte framtagna, men förslag även till sådana finns i den fördjupade översiktsplanen. Där finns mark markerad för bebyggelse, vilken berör de två största



Figur 3 Förslag till disposition av området, hämtat ur förslag till fördjupad översiktsplan för Tisarstrand.

fastigheterna, men även andra fastigheter berörs av de nödvändiga åtgärderna för att åstadkomma detta. Endast vissa delar av området avses detaljplaneläggas. Andra delar föreslås få områdesbestämmelser, medan de stora friytorna endast avses få sin markanvändning reglerad enligt översiktsplanen.

## **Ekonomi**

Någon detaljerad kalkyl finns inte för projektet. Däremot är ekonomin ett incitament för kommunen att använda ESL. Genom att komma åt den mest lämpliga marken för bebyggelse hoppas man kunna optimera de ekonomiska intäkterna. Genom att sälja ideella andelar i marken före utbyggnad räknar kommunen med att få intäkter före utgifterna, för att på så sätt lättare kunna finansiera omvandlingen av hela området.

## **Tidplan**

Projektet har legat still ett tag på grund av att kommunen prioriterat framtagning av ett flertal detaljplaner. Nu är emellertid översiktsplaneringen prioriterad, men Tisarstrandprojektet verkar ligga långt fram i tiden.

## **Kommentarer**

Projektet är intressant då det handlar om att åstadkomma kommunala och privata anläggningar samt fritidsbebyggelse. Det kommer säkerligen att illustrera ESL:s bredd genom att visa upp lösningar vid sidan av huvudfåran av de föreställningar som finns om utnyttjandet av ESL.



Bengt Smideman

## B.3.2 Övre Ryborg, Mariefred

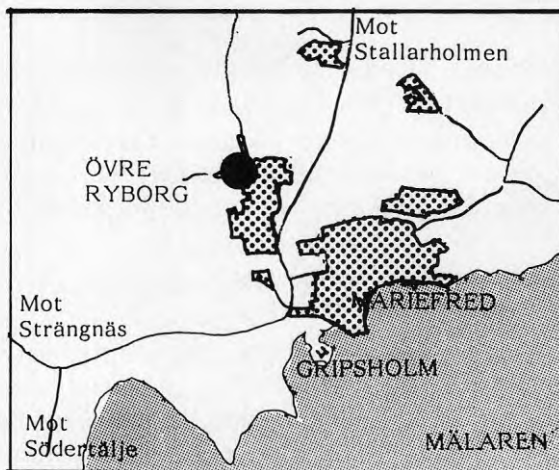
### Inledning

Området var mycket intressant från ESL-synpunkt, men efter en del problem som förstärkte den negativa opinionen genomfördes en detaljplan för en mindre del och på konventionellt sätt.

### Befintliga förhållanden och förutsättningar

#### *Områdets läge*

Övre Ryborg ligger i den nordvästra utkanten av Mariefreds tätort. I öster och söder gränsar det mot småhusområden på stadsplanelagd mark. I norr och väster gränsar området mot ren landsbygd.



*Figur 1* Försöksområdet Övre Ryborg i förhållande till Mariefred

#### *Natur och bebyggelse*

Området är relativt kuperat. På vissa håll förekommer berg i dagen. Vissa flackare partier finns dock, varav en del utnyttjas för öppna trädgårdar. Annars är området relativt trädbevuxet med blandade träslag, där tätare barrskog förekommer i de norra delarna. Genom att området sluttar mot söder och innehåller en del ädellövträd ger det ett trivsamt intryck.

I slutet av 1800-talet växte här upp en okontrollerad randbebyggelse till staden. Flera av dessa äldre hus finns kvar i området, men en del nyare hus finns också. Flera

I övrigt fanns yttranden från planarkitekten och stadsingenjören/exploateringschefen till kommunstyrelsen. Enligt dessa fanns det ett behov av att planlägga området och rusta upp det, bl a sanitärt, men det kommunala engagemanget i en sådan planläggning borde vara begränsat av främst resursskäl.

## **Intressen och problembild**

Fastighetsägarnas inställning till planering var mycket varierande. Flera fastigheter, framför allt i de östra delarna, var permanentbebodda och hade god teknisk standard. Bland de övriga fanns ytterligare några som var nöjda med befintlig användning och standard. Därutöver fanns några som hört av sig till kommunen om att få stycka av eller att få ansluta sig till det kommunala va-nätet.

Kommunens inställning var enligt ovan. Kommunen var också intresserad av bebyggelse längs Vattentornsvägen för att kunna bekosta en upprustning längs denna, vilket var nödvändigt för att kunna bygga nytt vattentorn.

## **Projektets start**

Nyköpings lantmäteridistrikt letade aktivt efter lämpliga försöksområden för ESL, efter en statlig förfrågan runt om i landet. Kommunen var också positiv, bl a för att de såg en möjlighet att påverka lagutformningen. Lantmätare Roger Ekman blev projektledare för försöket. Inledande möten hölls hösten 1984, men gav ett splittrat intryck av intressebilden. Det dröjde därför ca ett år innan projektet kom igång på allvar.

## **Parternas roller och organisation**

Nyköpings lantmäteridistrikt ansvarade för projektet genom Roger Ekman. Han handlade upp en plankonsult som deltog genom att upprätta planalternativ.

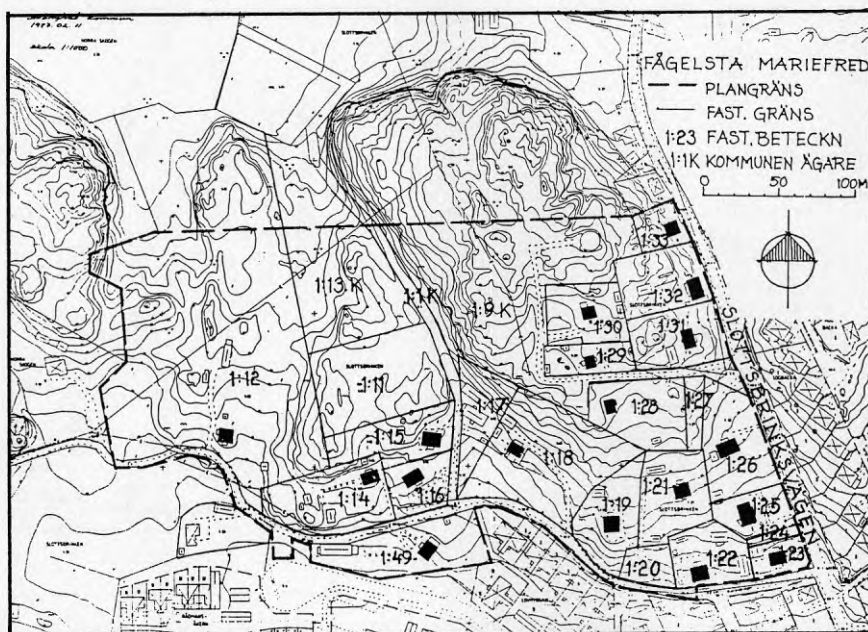
Fastighetsägarna bildade aldrig någon förening eller deltog aktivt på annat sätt, och tog inte heller något ekonomiskt ansvar. Markinnehavet koncentrerades så småningom genom köp.

## **Områdesbestämmelser**

I början av 1988 inledde kommunen arbetet med områdesbestämmelser för ett område som var betydligt mindre än det ursprungliga. Områdesbestämmelserna omfattade ett detaljplaneområde inom vilket några fastigheter redan uteslutits ur det tänkbara samverkansområdet.

I mars beslutades om samråd och hösten 1988 hölls samrådsmöte med de berörda fastighetsägarna. Då blev förslaget massivt nedröstat, varför någon utställning aldrig genomfördes.

hus i området har god standard och är permanentbebodda. Samtidigt har delar av området dålig teknisk standard. Många utfarter samt vägarna inne i området har mycket låg standard. Utfarterna kan vara branta. Vägarna är smala och krokiga med enkel grusbeläggning. Många saknar helt VA-anslutningar till det kommunala nätet. Några har enkla avloppsanslutningar. Några har sommarvattenledningar. Andra har egen brunn. Den bristfälliga standarden har medfört sanitära problem i området.



**Figur 2** Det ursprungligen avgränsade områdets topografi och fastighetsindelning. Bostads- och fritidshus är svärtade.

### **Fastigheterna**

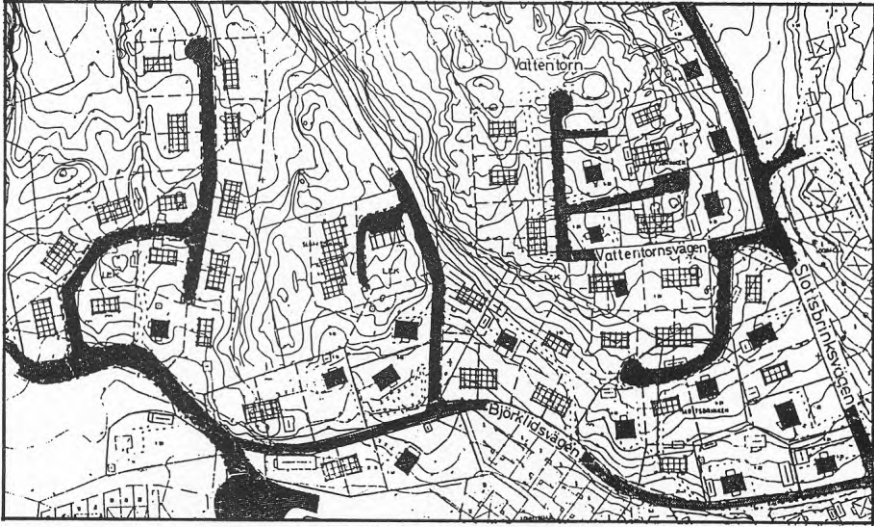
På grund av den okontrollerade utbyggnaden av området har strukturen blivit oklar och fastighetsindelningen är trasslig. Ett par fastigheter är beroende av en tredje för sina utfarter. Området innehåller 23 fastigheter utöver kommunens tre för vägar och naturmark. De flesta fastigheterna ägdes av privatpersoner. Några ägde två eller tre fastigheter. Två byggbolag hade köpt in sig i den centrala delen. En jordbruksfastighet fanns i områdets västra del.

### **Planförhållanden**

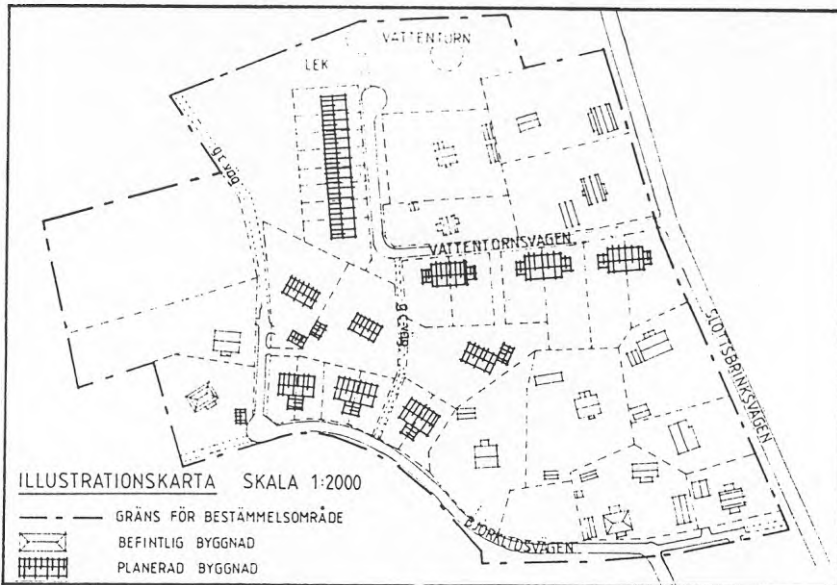
När ESL-projektet startade var området helt planlöst. Ett förslag till områdesplan hade tagits fram 1979. Där sades att området hade en relativt hög prioritet för samlad utbyggnad. I avvaktan på detaljplanläggning skulle byggförbud råda. Områdesplanen antogs dock inte.

# Planförslag

Tre planalternativ med olika exploateringsgrad färdigställdes 1986-06-12 och presenterades för fastighetsägarna. Alternativen mötte dock stark kritik. Därefter, fram till 1988 då områdesbestämmelser gick ut för samråd, presenterades ett tiotal bearbetade planskisser. De hade dock inte lyckats vända den negativa opinionen.



*Figur 3* Ett av de tidiga alternativen som bidrog till en starkt negativ opinion.



*Figur 4* Illustrationen till områdesbestämmelserna som aldrig ställdes ut. I den antagna detaljplanen var området för nybebyggelse ytterligare något mindre.



Ett detaljplaneförslag utarbetades då för att antas på konventionellt sätt, utan ESL. Det omfattade mindre än hälften av det ursprungliga planområdet. Exploateringen berörde endast fem av fastigheterna, varav byggbolaget ägde tre och kommunen en. Byggbolaget skulle få bygga även på kommunens mark och skulle också få köpa en del av den femte fastigheten. Förslaget ställdes ut i slutet av 1990 och antogs i början av 1991.

## **Processen**

Några formella steg i planeringsprocessen slutfördes aldrig. Däremot kan man säga att ESL-försöket pågick i nästan fyra år. De arbetsmetoder som då användes var inte anpassade till exploateringssamverkan. Exempelvis genomfördes aldrig någon ordentlig intresseinventering. Planskisserna blev därför dåliga sett ur fastighetsägarnas ögon. De möten som hölls var stormöten, vilka av flera bedömdes som härjiga.

## **Ekonomi**

För några av de framtagna planalternativen upprättades kalkyler som visade att det skulle vara möjligt att ta fram en plan med god ekonomi om den hade en måttlig förtätningsgrad.

## **Kommentarer**

En intervjuundersökning genomfördes i mitten av ESL-försöket. Den pekade på att ett motstånd skapats mot planeringen på grund av att de tre första planalternativen inte tog hänsyn till fastighetsägarnas intressen. Undersökningen pekade också på att det hade varit möjligt att utarbeta planalternativ som löste problemen och hade god ekonomi. Detta visar på hur viktiga de inledande skedena är för att få en positiv och konstruktiv process.

Projektet beskrivs mera utförligt i Arbetsrapport 1990-11-23, Försök med exploateringssamverkan i Mariefred, Bengt Smideman.



Per Carlsson

## **B.3.3 Uttringe Hage/Karlskronaviken, Salem**

### **Inledning**

Arbetet med projektet inleddes med ett informationsmöte 891122. Därefter har skissning på planutformning, ekonomiska kalkyler gjorts i samråd med fastighetsägare och kommun. Resultatet presenterades i planeringsbok Nr 1, 901207 som skickades ut till fastighetsägarna och kommunens nämnder och förvaltningar för yttrande. (Boken innehåller en enkät).

I planeringsboken finns också ett förslag till områdesbestämmelser som ger möjlighet till exploateringsamverkan i området. Planeringsboken utgör materialet för det formella samrådet kring områdesbestämmelserna. Dessutom är den ett led i arbetet med planutformningen och ekonomin.

Fastighetsägarna ställde sig övervägande positiva till planläggning och va-utbyggnad. Även till exploateringsamverkan (områdesbestämmelser) var inställningen positiv under förutsättning att kommunen tar en del av ansvaret för projektets genomförande. Kommunen har förklarat sig villig att tillmötesgå detta önskemål. Därefter har områdesbestämmelserna ställts ut för granskning i kommunen (910410-910520).

Områdesbestämmelsen har antagits av kommunen i juni 1991. På grund av överklagande som inte har avgjorts vilar emellertid projektet sedan dess.

### **Befintliga förhållanden och förutsättningar**

#### *Området*

Området är beläget i Rönninge, ett stationssamhälle mellan Stockholm och Södertälje som består av gles äldre villa- och fritidshusbebyggelse. Rönninge exploaterades första gången ca 1890.

Samverkansområdet har en areal på 38 ha och ligger i sydvästra hörnet av samhället ca 2 km från järnvägsstationen vid stranden av sjön Uttran.

Området är naturskönt - starkt kuperat och med vackra bestånd av ekar.

Området saknar i dag kommunalt vatten och avlopp.

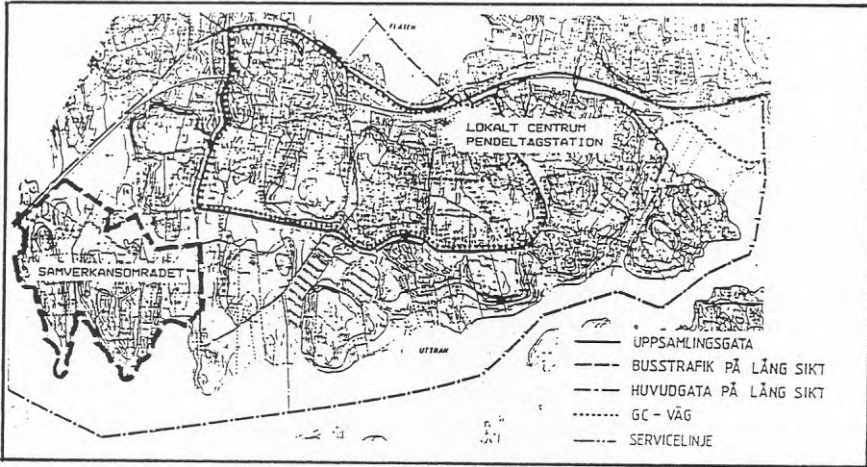
#### *Planförhållanden*

Området saknar detaljplan. Det ingår i en ny översiktsplan för Södra Rönninge och förutsätts där detaljplaneläggas och förtätas med friliggande hus. I översiktsplanen anges att exploateringsamverkan kan användas vid plangenomförandet.

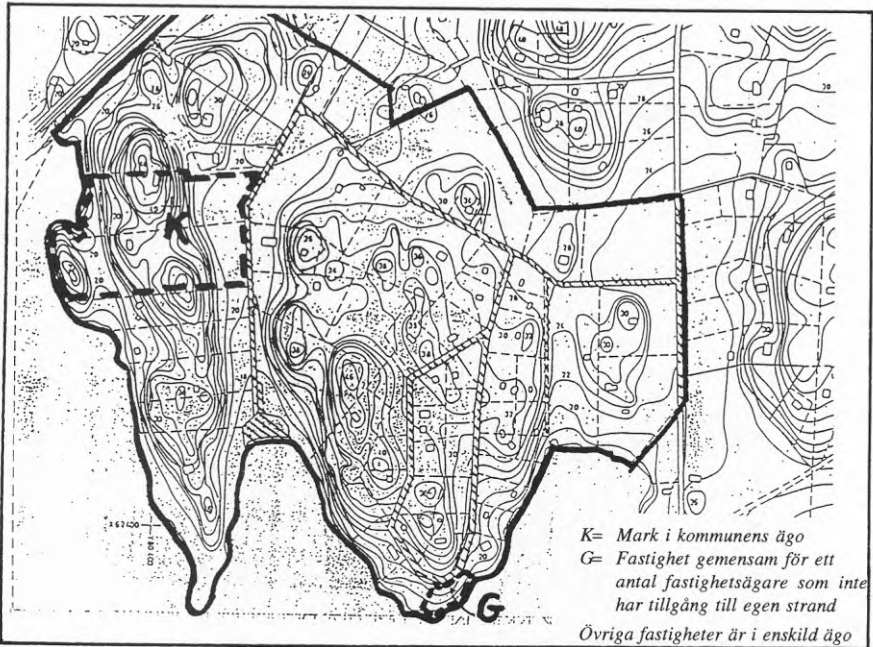
## Fastigheterna

Området innehåller 60 fastigheter i storlekar mellan 1 100 och 27 000 kvadratmeter. Förutom två fastigheter som ägs av kommunen är de i enskilda personers ägo.

21 fastigheter är permanent bebodda och 22 är bebyggda med fritidshus. Resten är obebyggda.



Figur 1 Samverkansområdet i översiktligt sammanhang



Figur 2 Samverkansområdet

## Exploateringssamverkan

För många fastighetsägare är va-frågan en viktig anledning till att vilja ha om rådet planlagt. För många fastighetsägare är det också ett önskemål att få möjlighet att bygga på fastigheterna. Det finns också några fastighetsägare som är mer eller mindre avvisande till planläggning.

Områdets mycket svåra terrängförutsättningar och ojämna exploatering innebär att möjligheterna till en friare planutformning med ESL blir intressanta. Detta var den direkta anledningen till att man ville pröva ESL i området.

Tanken på exploateringssamverkan i detta område uppkom i samband med arbetet med översiktsplanen. Kommunstyrelsen beslöt 890424 att ansöka hos BFR om medel för försöksverksamhet med exploateringssamverkan.

Kommunen har utgått från grundidén bakom ESL - att exploateringssamfälligheten står som huvudman för projektet. (Kommunen ska svara för drift och underhåll av va och gator).

Emellertid finns motiv för större kommunalt engagemang i plangenomförandet: Det är ett allmänt intresse att sanera avloppssituationen i området för att sjön Uttran ska kunna återhämta sig efter långvarig förorening genom utsläpp av avlopp. Kommunen har också förklarat sig villig att förhandla med fastighetsägarna om att dela ansvaret för plangenomförandet.

Den föreliggande skissen till illustrationsplan innebär ungefär en fördubbling av antalet fastigheter (från 60 till 117). Med denna nya exploatering kommer området fortfarande att ha en mycket låg bebyggelsestäthet (översiktsplanen föreslår emellertid en ytterligare något lägre förtätning - totalt 100 fastigheter).

Ett sk LPS-system har skisserats för vatten och avlopp (dvs ytligt förlagda isolerade slangar där avloppet pumpas från fastigheterna via sjöledning från området till anslutningspunkt i ett närbeläget verksamhetsområde för kommunalt va). Befintliga vägar behålles i stort sett, men nya tillfartsvägar till ny bebyggelse byggs.

Trots låg standard på anläggningarna kommer kostnaden att bli relativt hög. Den har uppskattats till ca 15 miljoner kronor (+ moms ger totalt 19 m kr). Ökningen av fastighetsvärdena har uppskattats till 37 m kr vilket ger en vinst på 18 m kr.

Gynnsamma villkor för konventionellt plangenomförande i kommunen bidrar inte till att ge fastighetsägarna incitament till att engagera sig för att utforma en plan med god ekonomi och själva genomföra denna. Den gällande anslutningsavgiften för vatten och avlopp har varit oförändrad i flera år. Särskilt för ett område med höga kostnader ter det sig fördelaktigt att tillämpa ett system med utjämning av kostnader inom hela kommunen. Gällande praxis att ta ut kostnader i samband med bygglov ger också ett negativt incitament att samverka. (Nivåerna på avgifterna och villkoren är emellertid fortfarande under omprövning.)

Inför projektets fortsättning har kommunen för avsikt att erbjuda samverkansprojektet likvärdiga villkor som vid ett konventionellt plangenomförande.



*Figur 3* Skiss till illustrationsplan

PS

Departementet behandlade ärendet med den överklagade områdesbestämmelsen i juni 1993 och beslutade att undanröja kommunens beslut om antagande av områdesbestämmelsen av formella skäl. Redan innan detta skedde har man inom kommunen diskuterat att genomföra planläggningen på vanligt sätt på grund av att det ger mindre utrymme för blockering av projektet genom överklaganden. Efter departementets utslag har man valt att avbryta ESL-projektet.

## **B.3.4 Hasselbacken, Båstad**

### **Inledning**

Projektet har genomförts fram till exploateringsbeslut (delbeslut). Men för närvarande är projektet avbrutet pga att de ekonomiska kalkylerna pekar på svårigheter att uppnå lönsamhet.

### **Befintliga förhållanden och förutsättningar**

#### *Samverkansområdet*

Exploateringsområdet är ca 235.000 m<sup>2</sup>. Det kännetecknas av en markerad sluttning från 140 m ner till 25 m. Marken har ursprungligen använts för jordbruksändamål, varav en stor del fruktodlingar, vilka fortfarande utgör ett karaktäristiskt inslag i landskapet.

Den branta terrängen ställer stora krav på planläggningen för att exploateringen skall kunna genomföras till rimliga kostnader.

#### *Planförhållanden*

Området saknar detaljplan. Enligt översiktsplanen skall området användas för bostadsändamål och totalt bedöms området kunna inrymma ca 450 bostadslägenheter. Det är alltså fråga om en relativt stor exploatering.

I en dispositionsplan, upprättad i augusti 1990, angav kommunen vissa målsättningar för exploateringsområdet. Exploateringen skall anpassas till landskapet och befintlig bebyggelse. Bebyggelsen skall koncentreras för att uppnå en ekonomisk godtagbar exploatering trots terrängförhållandena.

#### *Fastighetsindelning och ägarförhållanden*

Samverkansområdet består av 13 fastigheter, dels privata fastighetsägare och dels exploatörer.

## Det inledande skedet av processen

### *Varför exploateringssamverkan?*

Kommunen har för sin del angivit flera motiv för att tillämpa exploateringssamverkan.

- Bl a terrängförhållandena gör det önskvärt att kunna planlägga och bebygga området oberoende av den existerande fastighetsindelningen. Att "samla" marken i en eller fåtal händer, genom frivilliga förvärv eller tvångsförvärv, bedöms inte vara en framkomlig väg. Med andra ord är det mycket svårt att på "konventionell" väg få rådighet över marken och samordna de insatser som krävs för att detaljplanera och exploatera området.
- Spekulation och förväntningar om eventuell exploatering har uppstått oberoende av markens lämplighet för bebyggelse och kommunens intentioner med området. Dessa förväntningar ställer "krav" på kommunens planläggning, som man vill komma bort ifrån.
- Exploateringskostnader och intäkter skall fördelas på ett "rättvist" sätt.

Sammantaget innebär detta att Båstads kommun vill utnyttja möjligheter med vinstfördelningssystemet i ESL, dvs kunna planlägga området oberoende av fastighetsstrukturen och samtidigt uppnå en rättvis ekonomisk fördelning.

Dessutom redovisar kommunen två andra syften med att använda ESL.

- Genom ESL får kommunen en juridisk person att samråda och förhandla med.
- Med stöd av ESL kan fastighetsägarna själva, genom exploateringssamfälligheten, utreda bl a de ekonomiska förutsättningarna för exploateringen.

### *Hur initierades projektet?*

ESL-projektet tillkom på kommunalt initiativ (kommunens stadsarkitektkontor och tekniska kontor). Byggforskningsrådets "riskpengar" hade inte någon betydelse i det sammanhanget. Kommunens beslut att starta projektet togs under oktober 1990.

### *Områdesbestämmelser*

Områdesbestämmelser antogs av kommunen i mars 1991. Bestämmelserna innehöll kartan med samverkansområdets avgränsning och med den enda bestämmelsen att exploateringssamverkan enligt ESL fick tillämpas. Exploateringsområdets avgränsning bestämdes i praktiken redan när dispositionsplanen upprättades i augusti 1990.

Områdesbestämmelserna överklagades av en markägare, med bebyggd tomt, till regeringen. Besvären bifölls dock inte, eftersom de riktade sig mot en skisserad trafikmatning snarare än beslutet om att tillåta exploateringssamverkan.

I december 1991 vann områdesbestämmelserna laga kraft.



## ***Kommunens och fastighetsägarnas roller***

Kommunen har spelat en aktiv roll. Fastighetsägarna, varav tre är byggtreprenörer, var till den helt övervägande delen (90 %) positiva till projektet vid de första kontakterna under hösten 1990. Fastighetsägarna har sedan aktivt deltagit i processen genom att bl a ta fram utredningsmaterial för projektet.

## ***Exploateringsförrättning***

Ansökan om förrättning inlämnades i maj 1991 och undertecknades av tre fastighetsägare, de tre byggtreprenörerna, samt kommunen.

En majoritet av markägarna bedömde att möjligheterna att exploatera området endast kunde ske genom exploateringssamverkan och ett exploateringsbeslut togs den 4 juni 1992.

Beslutet reglerar bl a vilka åtgärder som skall vidtas, deltagande fastigheter, andelstal, tidsrymd, och vilka fastigheter som kan bli föremål för inlösen. Däremot skall förmånsrättsbelopp och närmare föreskrifter för exploateringsutförande tas upp i senare beslut.

## ***Ekonomi***

En ekonomisk analys av projektet presenterades i slutet av november 1991. Enligt denna analys är det tveksamt om exploateringsföretaget är lönsamt. Bl a skapar "marknadssituationen" och tidsaspekten vid projektets genomförande en osäkerhet. Området är stort; exploateringen beräknas starta om fem år och därefter ta ca 15 år att slutföra.

## ***Kommentarer***

Enligt kommunen (stadsarkitekt Ulf Bunke, 1992-08-28) har tillämpningen av ESL hittills betytt att:

- aktörerna samarbetat
- kostnaderna för exploateringen klargjorts och därmed tagit död på olika aktörers orealistiska förväntningar
- det har varit mycket dyrt att göra erforderliga utredningar mm för att kunna nå fram till ett exploateringsbeslut
- flera mindre markägare pga de redan stora kostnaderna inte vill vara med i samverkan och dessutom överklagat exploateringsbeslutet
- resultatet hittills - exploateringsbeslutet - till stor del beror på att erfarna byggtreprenörer ingår som markägare och har drivit processen framåt



## B.3.5 Högbacka, Salem

### Inledning

Arbetet med projektet inleddes med ett informationsmöte 1989-11-22. Under samråd med fastighetsägare och kommun gjordes så en skiss till planutformning. Detta gjordes av en konsult anlitad av kommunen. Ägaren till den största fastigheten - en exploatör - gjorde i december 1990 en framställning till kommunen där man ställde sig avvisande till att genomföra projektet. Kommunen gick då med på att avbryta projektet.

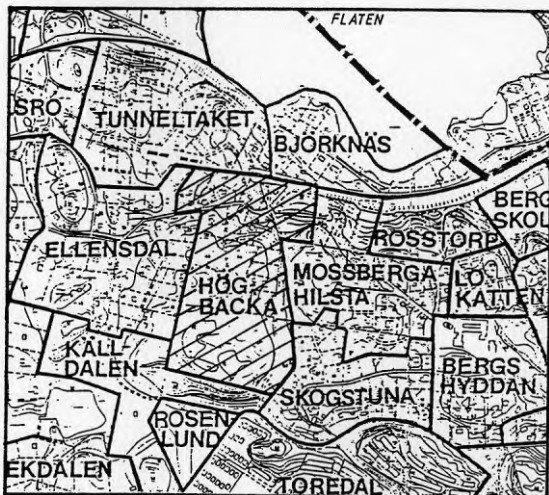
### Befintliga förhållanden och förutsättningar

#### Området

Området är beläget i Rönninge, ett stationssamhälle mellan Stockholm och Södertälje. Det består av gles äldre villa- och fritidshusbebyggelse. Rönninge exploaterades första gången i slutet på 1800-talet.

Det område där exploateringssamverkan prövades utgör ett detaljplaneområde som avgränsats i en fördjupad översiktsplan som antagits av kommunen 1989. Området ligger på ett avstånd av drygt 1 km från stadsdelscentrum med järnvägsstation.

Norra delen av området är i huvudsak bebyggd med permanentbebyggelse. I den södra delen är fastigheterna huvudsakligen outnyttjade. Det var denna del som främst var tilltänkt för genomförande med exploateringssamverkan. Den utgörs av en ganska kuperad hällmark med tallskog.



*Figur 1*  
*Planområdets*  
*läge i Rönninge*

## *Planförhållanden*

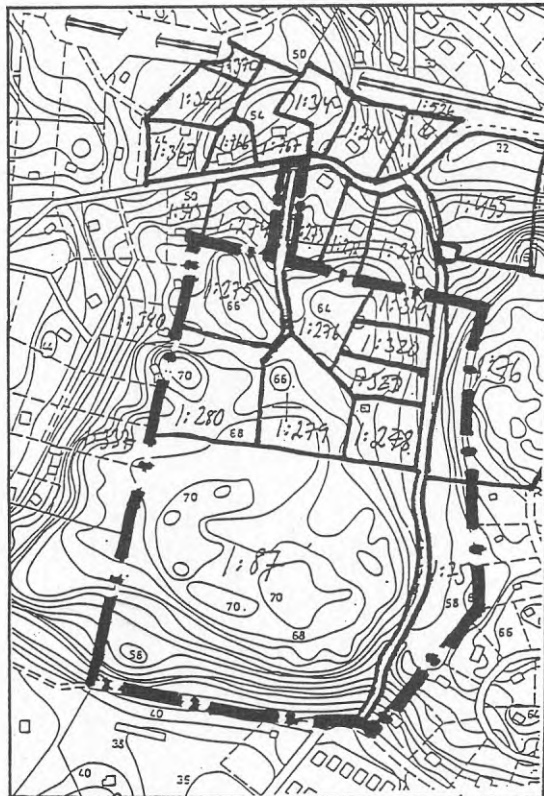
I den fördjupade översiktsplanen anges att exploateringssamverkan kan användas vid plangenomförande.

Den sydligaste (och största) fastigheten ingår i en stadsplan från år 1947. Från år 1965 belades den med nybyggnadsförbud enl BL .35. Planen är numera inte aktuell och saknar genomförandetid. För övrigt saknar området gällande plan.

## *Fastigheterna*

Hela området innehåller 24 fastigheter varav 11 ingår i ett skisserat samverkansområde. Inom detta område utgörs c:a hälften av arealen av en fastighet som ägs av en exploatör medan övriga ägs av privatpersoner.

Två fastigheter är permanent bebodda. Övriga är obebyggda.



**Figur 2**  
Det skisserade  
samverkansområdet

## Exploateringssamverkan

Ägaren till den största fastigheten (exploatören) hade redan före försöksprojektet låtit skissa på att utnyttja fastigheten för grupphus. I översiktsplanen angavs också grupphus för en del av bergsplatån. Detta förutsatte en samordning med ytterligare några fastigheter norrut för att kunna ordna tillfartsväg till området via ett tomtskaf.

I den fördjupade översiktsplanen är bergets sydsluttning markerad som grönområde. Denna del utgör halva arealen på den största fastigheten. Med tanke på att höjdplatån är starkt exponerad i landskapet ville man pröva om det ginge att vinna fördelar ur landskapsynpunkt genom att samordna utnyttjandet av hela platån. Även tillfartsfrågan till platån skulle i så fall kunna lösas på ett annat sätt vilket också föreslogs i samverkansskissen.

Ägarna till de obebyggda fastigheterna var i allmänhet positiva till att utnyttja marken för bebyggelse. Exploatören ställde sig dock tveksam till att ha en gemensam ekonomisk kalkyl för exploateringen.

### *Anledningen till att exploatören ställde sig negativ till samverkansprojektet*

Anledningen till att exploatören begärde att ESL-försöket i Högbacka skulle avbrytas var att man redan hade en egen skiss som man ville arbeta vidare med. För att genomföra denna skulle man inte behöva samordna alla fastigheterna i området. Det skulle räcka att komma överens med ett par fastighetsägare. Från exploatörens sida var man därför egentligen inte intresserad av någon annan lösning.

Exploatören ansåg det väsentligt att ha en egen konsult som utformar området. För att kunna ta ansvar för produkten behöver man också själv få utforma den - t ex för att undvika onödiga kostnader.

Som exempel på element i samverkansskissen som exploatören ogillade nämndes läget på uppfarten till området.

*Figur 3 Skiss till samverkansplan (se nästa sida)*

PLAN MISS VAGEN 920



92

Konstalt  
Lasslo Hurbos

## **B.4**

# **Avbrutna projekt**





## B.4.1 Resarö, Vaxholm

### Förutsättningar

Resarö i Vaxholms kommun är ett sammanhängande äldre villa och fritidshusområde som består av mer än tusen fastigheter. Till stor del saknas kommunalt vatten och avlopp. Gatunätet är odifferentierat och av låg standard. Ett centralt problem är att skapa en infrastruktur för området.

En viktig fråga för upprustningen av området är huruvida det finns utrymme för förtätning av bebyggelsen som kan bidra till att bära höga exploateringskostnader. Området är gles utnyttjat men de flesta fastigheter har karaktär av tomter. De är i allmänhet på flera tusen kvadratmeter och består till stor del av naturmark. Men inslaget av råmark är begränsat.

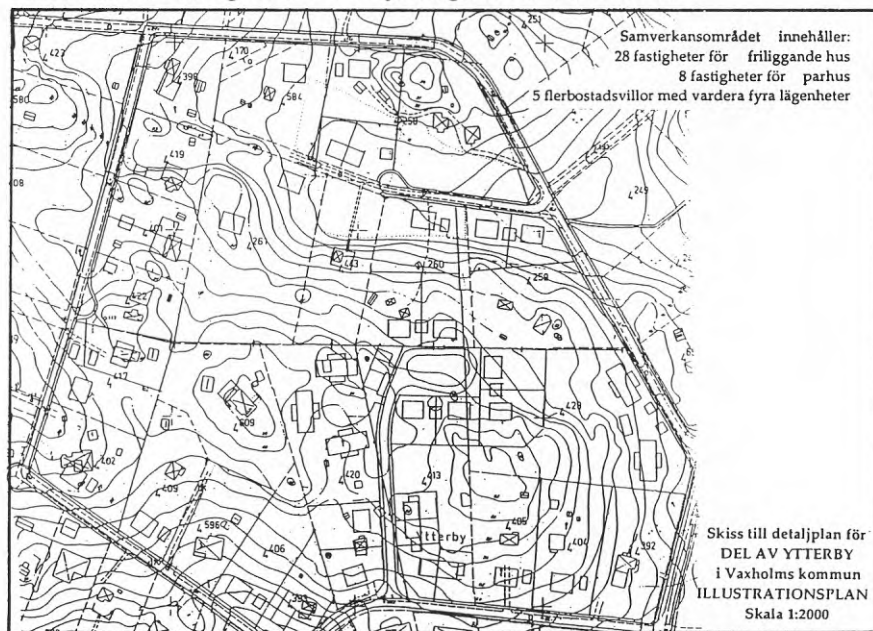


Figur 1 Samverkansområdet

När fritidsanvändningen avvecklas till förmån för permanentbosättning kommer sannolikt den största delen av de befintliga fritidshusen att ersättas med nya hus. Även om det sålunda finns stort fysiskt utrymme för förändringar kan fastighetsägarnas individuella önskemål och planer starkt begränsa möjligheten att utnyttja detta på ett effektivt sätt. Den strategiska frågan inom den översiktliga planeringen gällde därför vilket intressevärdigt utrymme det fanns för förändringar. ESL-projektet avsåg att belysa detta samt hur det skulle kunna utnyttjas effektivt genom samordning med hjälp av exploateringssamverkan.

## Projektet

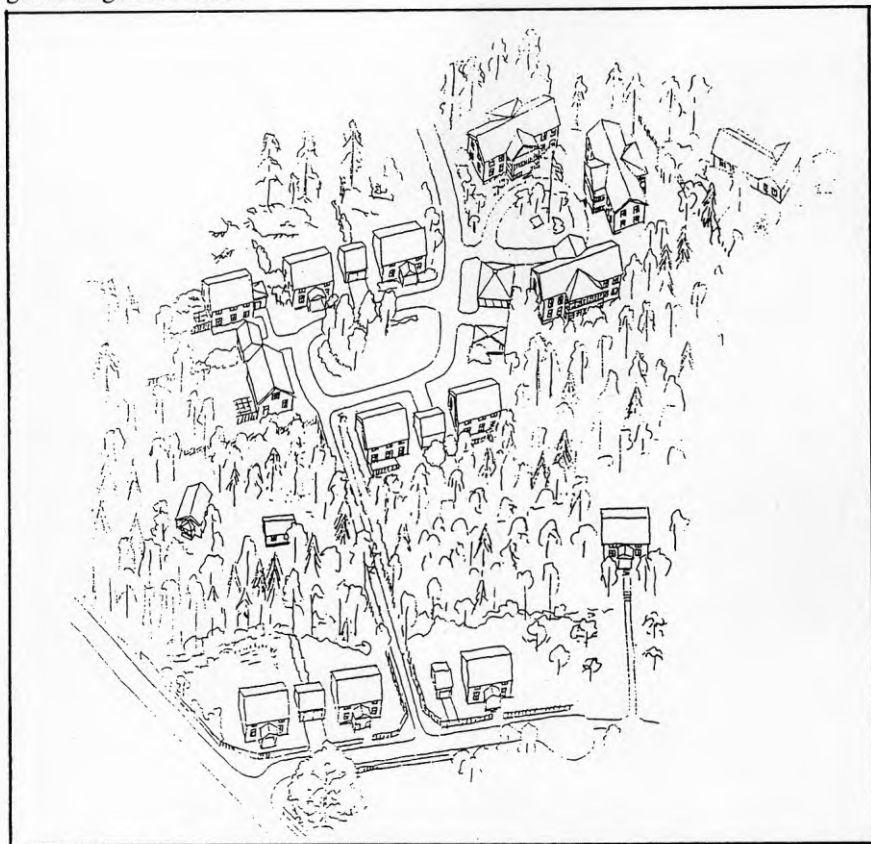
Kommunen valde att utse ett litet försöksområde som skulle ge erfarenheter för den fortsatta översiktliga planeringen. En skiss till samverkansplan gjordes inom ett område på 8 ha omfattande 20 befintliga tomter. Skissen redovisade en förtätningsgrad som betingades av möjligheten för området att bära exploateringskostnaderna för en uppbyggnad till en god standard. I stort sett kunde fastighetsägarnas synpunkter på utnyttjandet av tomterna tillgodoseas. Men eftersom kommunen inte hade gjort några översiktliga ställningstaganden till villkoren för planläggningen av området fanns det ingen grund för fastighetsägarna att enas kring möjligheten att planlägga genom samverkan - detta trots att motståndarna till förändringar egentligen var i minoritet. Genom att kommunen annars tillämpade en relativt liberal policy i fråga om byggnadslov för individuell permanentbebyggelse samt anslutning av enskilda fastigheter till kommunalt va framstod inte alternativet att ta gemensamt ansvar för planläggning och genomförande som tillräckligt attraktivt. Projektet genomfördes därför inte.



Figur 2 Skiss till detaljplan

## Kommentarer

Det kan noteras att i denna typ av områden vill de fastighetsägare som har för avsikt att stanna kvar efter förnyelsen oftast bevara sina tomter oförändrade. Det gäller även när tomterna är mycket stora. ESLs fördelningsregler ger dem inte heller något direkt incitament att vilja förtäta. Möjligheten till förtätning bygger därför mycket på att det bland fastighetsägarna finns en tillräckligt stor andel som inte har något eget personligt intresse för planutformningen - (t ex exploatörer). Andra fördelningsregler (utan fixerad vinstfördelning) kan i sådana fall ge bättre förutsättningar för en planmässig gestaltning av området.



*Figur 3 Fågelperspektiv*



Bengt Smideman

## B.4.2 Kocktorpsvägen, Nacka

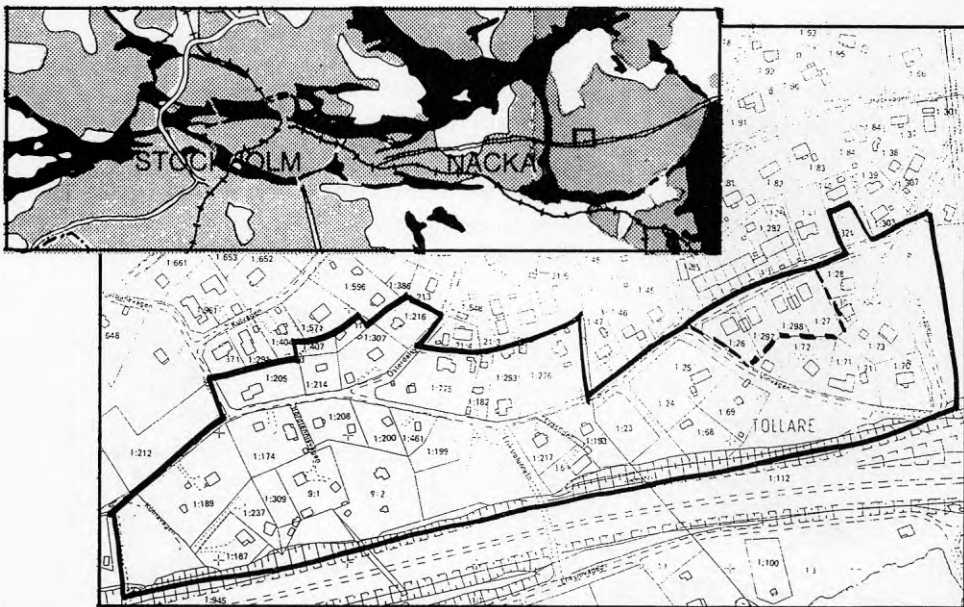
### Inledning

Området kring Kocktorpsvägen är ett blandområde med villor och obebyggda tomter, vilket har avloppsproblem och bullerstörningar utmed Värmdöleden. Några fastighetsägare var intresserade av exploatering. Kommunen såg möjligheter att lösa bullerproblemen i samband med en förtätning som delvis skulle kunna bestå av arbetsplatser.

Efter knappt ett års arbete med projektet, vilket i huvudsak ägde rum under senare delen av 1991, bedömdes opinionen bland fastighetsägarna vara sådan att det inte var möjligt att driva det vidare.

### Befintliga förhållanden och förutsättningar

#### Områdets läge



*Figur 1 Kocktorpsvägens läge i stockholmsregionen, samt befintliga fastigheter*

Kocktorpsvägen ligger utmed Värmdöleden i Björknäs/Tollare, centralt i Nacka kommun. Området ligger också centralt i stockholmsregionen, ca 10 minuters bilfärd från city. Från Det är nära till skola/idrottsplats, och ca 2 km till Nacka centrum. I anslutning till området finns hållplats för lokalbussar och snabbussar till Stockholm.

## Natur och bebyggelse

Området är relativt kuperat med berg i dagen på en del ställen, och i övrigt består marken av tunnare jordlager. Det är en blandning av olika trädsorter. De flesta tomterna är bebyggda med villor för åretruntboende.

## Fastigheter och ägoförhållanden

Inom det avgränsade området finns ett 40-tal fastigheter i storlekar från knappt 1.000 m<sup>2</sup> till ca 4.000 m<sup>2</sup>, samt en kommunal fastighet för vägar och naturmark. De flesta fastigheterna ägs av privatpersoner.

## Planförhållanden

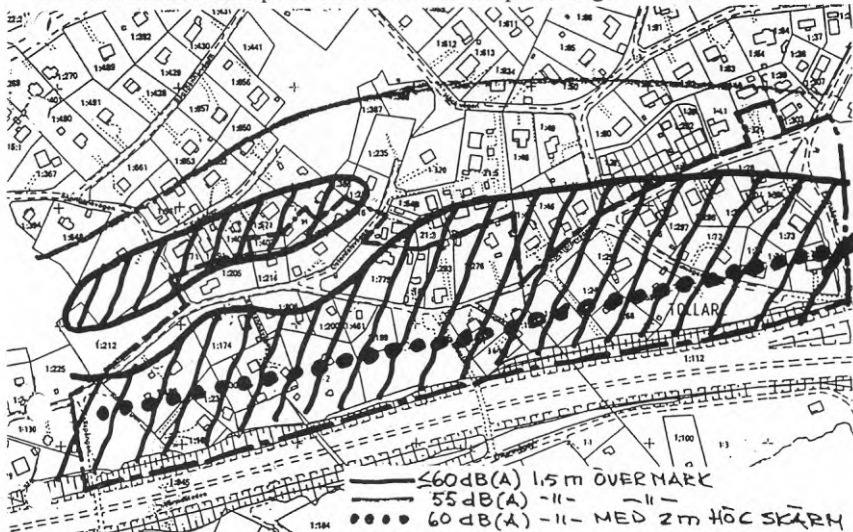
I översiktsplanen anges att området är lämpligt för bostäder och arbetsplatser. Vidare anges att området lämpar sig för exploateringssamverkan. Detaljplan saknas.

## Intressen och problembild

Några fastighetsägare hade hört av sig till kommunen med begäran om bygglov. Kommunen såg emellertid problem med bullret, vilket borde lösas för flera fastigheter i ett sammanhang. Likaså fanns problem med avloppshanteringen.

Enligt en enkät som gick ut till fastighetsägarna relativt tidigt i projektet ville hälften ha bullerskydd. Ett tiotal ville ha bygglov och några färre ville ha va respektive bättre väg. 29 av 34 svarade på enkäten. Hälften av dessa ville ha området helt oförändrat.

En senare enkät visade på stort motstånd mot exploateringssamverkan.



Figur 2 Bullerberäkning utförd 1983

## Projektets start och slut

Nacka kommun var intresserad av att pröva lagen om exploateringssamverkan "som ett led i utvecklingen av kommunal service och medborgarinflytande". Man sökte medel från byggforskningsrådet och bildade en särskild styr-grupp med representanter från stadsbyggnadskontoret, stadsingenjörskontoret och gatukontoret, samt anställde en person särskilt för denna verksamhet.

Ett brev skickades ut till fastighetsägarna i området med information ESL och möjligheterna att ta fram en plan för området. Brevet innehöll också inbjudan till ett stormöte.

Ett flertal kommunala tjänstemän deltog på mötet och fördjupade informationen om förutsättningarna för projektet. En del fastighetsägare var öppet kritiska, så som det ofta är på stormöten, men intresset var tillräckligt stort för att fastighetsägarna skulle bilda en arbetsgrupp.

Arbetsgruppen deltog i utarbetandet av en enkät tillsammans med ett par kommunala tjänstemän. Parallellt med enkätsvaren kom brev till kommunen med kritiska frågor kring projektet. Fastighetsägarnas arbetsgrupp arrangerade ett möte där man hade möjlighet att diskutera dessa kritiska synpunkter med kommunen. Mötet blev bitvis stormigt och slutade med en omröstning om samverkan. Omröstningen utföll relativt jämnt mellan ja och nej samtidigt som det uppstod några ordningsfrågor kring den. Därför gick man i stället ut med en ny enkät till samtliga fastighetsägare i området. Av 35 hushåll svarade 27 på enkäten, varav 18 inte var intresserade av att delta i exploateringssamverkan. Spridningen på svaren var sådan att det inte bedömdes som möjligt att avgränsa ett mindre samverkansområde.

## Kommentarer

Trots ett ambitiöst samrådsförfarande i projektet spred sig en uppfattning att kommunen drev projektet i egna intressen. Det uppstod därför blockeringar som skulle ha varit mycket svåra att komma ur. Enligt en utvärdering som arbetsgruppen och styr-gruppen gjorde gemensamt var den stora spännvidden i fastighetsägarnas personliga förhållanden beträffande bebyggelsesituation, hushållsstorlek och acceptans till förändringar i närmiljön en bidragande orsak till att det inte gick att uppnå opinion för projektet.



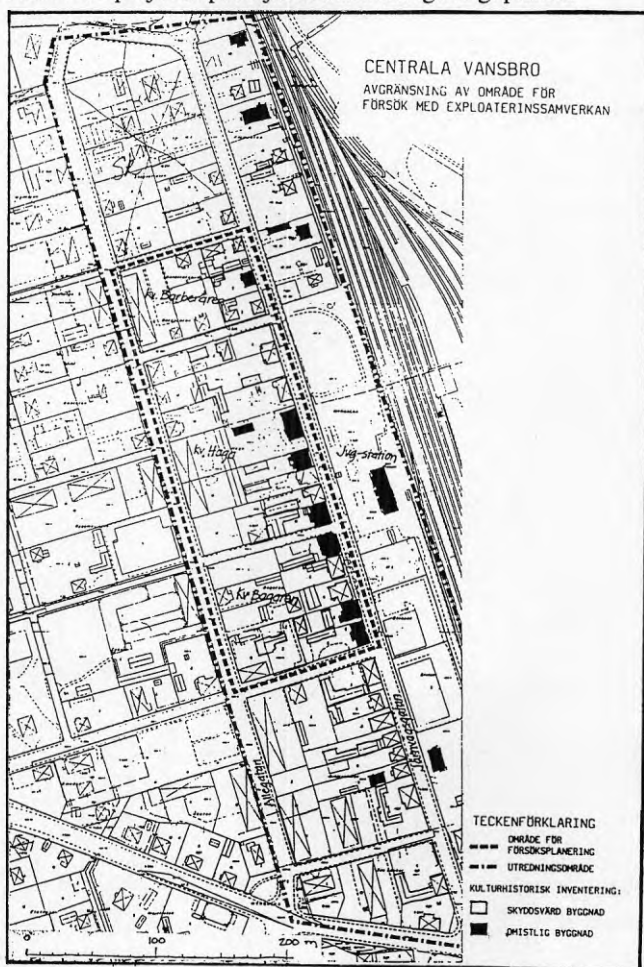


Per Carlsson

## B.4.3 Järnvägsgatan, Vansbro

### Inledning

Järnvägsgatan i Vansbro är det enda projektet där en tillämpning av ESL har skisserats i ett äldre tätortscentrum. Upprinnelsen var en arkitektävling år 1986 om förnyelse och vitalisering av miljön kring järnvägsstationen där det vinnande förslaget visade exempel på gemensamma lösningar och nya byggnader som förutsatte ett genomförande i samverkan för att ge rättvisa mellan fastighetsägarna. Kommunen planerade att genomföra projektet med ESL och beviljades medel för detta inom ramen för BFR:s försöksverksamhet. Emellertid valde kommunen sedan att arbeta vidare med området i andra former och ESL-projektet påbörjades alltså aldrig enligt planen.



**Figur 1**  
Befintliga  
förhållanden

## Befintliga förhållanden och förutsättningar

Vansbro är ett stationssamhälle som ligger där inlandsbanan och Sälénbanan korsar varandra. Det präglades mycket av den betydelse och de förhoppningar man fäste vid knutpunkterna i järnvägsnätet. Järnvägsstationen med omfattande rangerbangård och järnvägspark med statligt stationshus och järnvägshotell förlänade orten en mycket ståndsmissig karaktär trots att de enskilda byggnaderna och fastigheterna i de centrala kvarteren är små. Järnvägsstationen förlorade emellertid efter hand sin betydelse som centralpunkt i samhället. Genom ett stadsförnyelseprojekt ville kommunen vända på en nedåtgående trend och blåsa nytt liv i miljön.

## Exploateringssamverkan

Längs järnvägsgatan finns en trähusbebyggelse i två våningar med affärer i bottenplanet och bostäder i övre planen. Många av husen var i behov av upprustning. En ekonomisk studie visade att en kompletterande nybebyggelse var en förutsättning för en lönsam upprustning av den befintliga bebyggelsen. De enskilda fastigheterna var emellertid för små för att man skulle kunna lösa frågor om infarter, parkering och förtätning av bebyggelsen på varje fastighet för sig. Genom exploateringssamverkan skulle man däremot kunna tillföra alla fastigheterna nya resurser genom att planera in nya bostadshus och därigenom skapa förutsättningar att lösa gemensamma problem med infarter och parkering samt upprustningen av enskilda byggnader.



**Figur 2**  
*Skiss till  
förnyelse*

# **ERFARENHETER FRÅN EXPLOATERINGSSAMVERKAN**

---

**Slutrapport från referensgruppen för försök  
med exploateringssamverkan**

## **Bilaga 2**

**Förslag till ändringar i  
lagen om exploateringssamverkan**



Till Miljödepartementet.

Alltsedan tillkomsten av lagen om exploateringssamverkan(1987:11) har Statens råd för byggnadsforskning genom olika insatser sökt belysa problem och möjligheter kring denna nya form av plangenomförande. Bidrag har getts till flera studier i ämnet. Vidare har anslag från experimentbyggnadsmedel lämnats till ett antal kommuner som varit villiga att medverka i fältförsök genom att gå in i projekt med exploateringssamverkan. Avsikten är att erfarenheterna från dessa skall sammanfattas och utvärderas.

För att följa denna verksamhet har BFR tillsatt en särskild referensgrupp med representanter från Byggnadsforskningsrådet, Boverket, Kommunförbundet, Lantmäteriverket, Näringslivets byggnadsdelegation samt institutionen för fastighetsteknik och avdelningen för stadsbyggnad vid Kungl Tekniska Högskolan. Bl a anordnade gruppen i juni 1992 ett välbesökt fackseminarium i ämnet.

Även om erfarenheterna från försöksverksamheten ännu inte slutligt sammanfattats tyder både de och erfarenheter från utlandet av liknande förfaranden på att modellen har goda inneboende möjligheter att leda till en mer aktiv medverkan från markägarna, en rättvisare fördelning av fördelar och kostnader samt bättre och mer ekonomiska detaljplaner. Samtidigt påvisades inte minst i samband med det nämnda seminariet att förfarandet rymmer många problem och ur flera synpunkter är mindre ändamålsenligt utformat. Från seminariet framkom ett starkt önskemål att en översyn av lagen skulle ske.

Med ledning av hittills genomförda undersökningar och med stöd av framkomna synpunkter har därför en promemoria som underlag för en sådan översyn utarbetats av referensgruppens ordförande. Den har kompletterats med ytterligare synpunkter från två av gruppens medlemmar. Gruppen har behandlat promemorian på ett särskilt sammanträde och därvid anslutit sig till huvudlinjerna i denna.

Med anledning härav får referensgruppen hemställa att Departementet föranstaltar om en sådan översyn. En utgångspunkt kan därvid bl a vara de förslag som framförs i bifogade promemoria med kompletterande skrivelser.

Stockholm den 9 oktober 1992  
För referensgruppen

Gerhard Larsson  
Ordförande



September 1992

---

FÖRSLAG TILL ÄNDRINGAR I

LAGEN OM EXPLOATERINGSSAMVERKAN

---

BFR:s referensgrupp för fältförsök med exploateringsamverkan

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

BAKGRUND OCH SAMMANFATTNING.....	3
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG.....	6
ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG.....	11
1. Kommunens initiativrätt.....	11
1.1 Krav på formellt förhandstillstånd.....	11
1.2 Detaljplanebestämmelse att genomförande skall ske enligt ESL.....	13
2. Målsättning för exploateringsamverkan.....	15
3. Villkor för exploateringsamverkan.....	17
4. Ekonomiskt utjämningsystem.....	19
5. Inlösen vid exploateringsamverkan.....	21
6. Samordningsfrågor m.m.....	22



## BAKGRUND OCH SAMMANFATTNING

PBL-utredningen lade 1979 fram betänkandet "Ny plan- och bygglag"(SOU 1979:65 och 66). I förslaget ingick bl a bestämmelser om samverkan mellan fastigheter för exploatering (exploateringssamverkan). Bestämmelserna föreslogs införas som en del av anläggningslagen.

I proposition med anledning härav (1985/86:2) föreslogs att bestämmelser om exploateringssamverkan skulle upptas i en egen lag. Som motiv för lagen framfördes därvid bl a:

*När flera fastigheter berörs eller när fastighetsindelningen är splittrad, ger visserligen fastighetsbildningslagstiftningen medel att i viss utsträckning åstadkomma överensstämmelse mellan fastighetsindelningen och planen. Däremot är problemet emellertid inte löst. Det behövs ofta också en reglering av relationerna mellan markägaren och kommunen angående exploateringsens bedrivande. Erfarenheten visar att detta inte är möjligt att åstadkomma vid splittrad indelning.*

*Det finns därutöver rent allmänt ett behov av att kunna ta till vara det intresse och den vilja till ansvar som finns bland fastighetsägare och andra att förnya och förbättra befintliga bebyggelsemiljöer. Många gånger är insatser från de berörda parterna en avgörande förutsättning för att förändringar över huvud taget skall kunna åstadkommas i sådana områden.*

*En vanlig situation där samverkan kan komma till användning är vid förnyelse och förtätning av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden. Förnyelseverksamheten i dessa områden har hittills hämmats av bl a det splittrade ägandet av marken och svårigheter att frigöra kommunala resurser för investeringar i förbättringar av vägar, vatten- och avloppsanläggningar m m.*

*Inom kvarter med flerfamiljshus kan samverkan bli aktuell när område, exempelvis ett kvarter, skall förnyas i ett sammanhang. De åtgärder, som därvid föranleder behov av samordning, kan t ex bestå av planändringar och i samband därmed förbättringar i den yttre miljön, omläggning av gatutrafiken och ordnandet av parkering och gemensamma friytor m m.*

*I fråga om fritidsbebyggelse har den befintliga fastighetsindelningen hittills i stor utsträckning låst lokaliseringen och planeringen. Genom samverkan mellan berörda fastighetsägare bör fritidsbebyggelseplaneringen kunna ske mer oberoende av den befintliga fastighetsindelningen.*

Lagen om exploateringsamverkan (ESL) trädde i kraft 1 juli 1987(1987:11). Den kan sägas vara en innovation i vårt land. Förarbetena till lagen kunde därför inte direkt bygga på tidigare svenska erfarenheter. Inte heller kan man av dessa utläsa att utländska erfarenheter tillgodogjorts. Naturligt nog kunde man därför i dessa förarbeten endast fastlägga principer, medan den närmare tillämpningen förutsattes utformas genom ytterligare studier och framtida erfarenhet.

Med anledning härav beslöt byggforskningsrådet 1987 att stödja fältförsök beträffande exploateringssamverkan för att belysa de nya möjligheterna med lagen och analysera de problem som uppstår vid tillämpningen. Senare avsattes också särskilda medel för denna verksamhet ur anslaget för experimentbyggnad. Kommuner kunde därvid ansöka om medel från BFR för i första hand den förberedande utredningen fram till områdesbestämmelser och exploateringsbeslut mot att de dokumenterade verksamheten. En referensgrupp har bildats inom BFR med representanter för berörda myndigheter och organisationer och med uppgift att initiera, pröva, följa och utvärdera försöken samt ge allmän information.

Totalt har veterligen projekt med exploateringssamverkan påbörjats i 13 områden, varav 11 är BFR-stödda. Endast i ett område har man hittills genomgått hela processen. Vissa preliminära erfarenheter har emellertid framkommit som också delvis redovisats i arbetsrapporter. Därutöver har även övrigt FoU-arbete bedrivits med stöd från BFR. Förutom utredningar före lagens ikraftträdande av U.Brunfelter och P.Carlsson-T.Kalbro-B.Smideman (BFR-rapporter R37:1984 resp.R80:1985) har T. Kalbro framlagt en doktorsavhandling:"Fördelning av exploateringsvinst mellan fastighetsägare"(Medd 4:56 från inst. för fastighetsteknik,KTH) medan B.Smideman diskuterat principer och erfarenheter i samband med ett i huvudsak genomfört samverkansprojekt:"Exploateringssamverkan i Myrängen" (BFR-rapport R44:1990). G. Larsson har redovisat och analyserat utländska erfarenheter i med.4:65 från inst. för fastighetsteknik:"Exploatering i samverkan. En jämförande internationell studie"samt i huvudsak avslutat en studie kring juridiska/-fastighetsrättsliga tillämpningsfrågor rörande exploateringssamverkan samt därav föranledda behov av justeringar av ESL. P.Carlsson har vidare framlagt en preliminär rapport "Principer, metoder och system för markomfördelning". Förslag av B.Smideman-H.Jersenius till en handbok som stöd för markägarnas aktiva deltagande i processen är för närvarande under publicering genom BFR. I olika fackartiklar har likaledes erfarenheter och förslag inom området redovisats. Kurser och seminarier kring ämnet har hållits i olika sammanhang. Främst skall härvid nämnas ett internationellt seminarium i Rättvik juli 1991 samt ett fackseminarium i Stockholm juni 1992. Vid det sistnämnda redovisades erfarenheter och synpunkter från ett 40-tal fackmän rörande i synnerhet behov av reformer och förbättringar i samverkansmodellen. Härvid diskuterades även konkreta förslag till ändringar i ESL.

Delvis som ett uppdrag från detta fackseminarium framläggs här förslag till olika ändringar i ESL. Härvid utnyttjas det samlade material som ovan redovisats. Redan innan försöksverksamheten har avslutats synes vissa riktlinjer för reformering av förfarandet avteckna sig, vilka linjer också i stora drag fick stöd vid det nämnda seminariet. Att dröja längre med översyn av lagen är knappast befogat. Den har nu varit i kraft i över fem år. Men den hittillsvarande tillämpningen får betecknas som ringa, sannolikt delvis på grund av vissa bristfälligheter i lagstiftningen. En revidering skulle kunna ge ett både effektivare och mer utnyttjat förfarande. En viss jämförelse kan därvid göras med lagen om gemensamhetsanläggningar, som inledningsvis fick relativt måttlig tillämpning. När den efter sju år avlöstes av anläggningslagen ökade användbarhet och frekvens starkt och lagen är numera ett oundgängligt hjälpmedel

för att genomföra olika gemensamma anläggningar och trygga förvaltningen av dem.

De förändringar som här föreslås syftar i första hand till att ta bort vissa spärrar och komplicerande och kontroversiella moment i förfarandet samt vidare att möjliggöra att förfarandet i högre grad också kan bli ett genomförandemedel till färdig detaljplan och bättre integreras med kommunens normala planeringsverksamhet. Förändringarna skulle i så fall kunna aktivera både kommunens och fastighetsägarnas roller i förfarandet.

Ändringarna avser sammanfattningsvis:

- att ta bort kravet på kommunens formella godkännande i förhand i områdesbestämmelser eller detaljplan med de fördröjningar, överklaganden och komplikationer detta kan medföra och ersätta det med ett informellt men bindande tillstyrkande;
- att bredda användningsområdet för samverkan, speciellt i innerstadsområden och vid bevarande av byggnader och bebyggelsemiljöer;
- att ge kommun möjlighet att i detaljplan föreskriva att exploateringssamverkan skall användas för planens genomförande utan att planen får påverka markens ingångsvärde och möjligheterna till vinstutjämning mellan markägare;
- att i ett sådant fall förenkla villkoren för samverkan och prövningen av dessa;
- att förändra det ekonomiska fördelningssystemet så att större möjligheter ges att beakta skillnader i markens värde för exploateringsföretaget och det särskilda tillskott som en markägare ger till företagets vinst, samtidigt som behovet av kontroversiella och svåruppskattade likvider minskas;
- att under förutsättning att kravet på frivilligt deltagande uppmjukas möjligheterna till tvångsinlösen av delägars mark försvinner samt inlösenmöjligheterna även i övrigt begränsas;
- att öka samordningen med fastighetsbildnings- och anläggningslagen, öka möjligheterna till sakkunnighjälp i exploateringsförrättning samt öka förutsättningarna för snabbare exploateringsbeslut och samfällighetsbildning genom större möjligheter till justeringar i ett senare skede.

## FÖRSLAG TILL

## ÄNDRAD LAGSTIFTNING RÖRANDE EXPLOATERINGSSAMVERKAN

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

## PBL 5:7

---- skall det anges i planen om den skall genomföras enligt nämnda lag. Skall mark tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i samverkan, skall planen innehålla uppgift därom.

Planen får inte göras mer detaljerad än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

----skall det anges i planen om den skall genomföras enligt nämnda lag. skall skall skall

## PBL 5:16

8. Exploateringssamverkan enligt 6 kap.2 §. Utgår

## PBL 6:2

Kommunen får besluta att exploateringssamverkan enligt lagen(1987:11) om exploateringssamverkan får ske om det med hänsyn till bebyggelseutvecklingen är angeläget att i ett sammanhang ställa i ordning mark för bebyggelse och utföra sådana anordningar som behövs för bebyggelsen. Sådant beslut meddelas genom detaljplan eller områdesbestämmelser.

I beslutet skall anges samverkansrådets----beslut om exploateringssamverkan.

I detaljplan får där så är lämpligt ur allmän och enskild synpunkt föreskrivas att genomförandet skall ske enligt lagen om exploateringssamverkan.

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

## ESL 1 §.

Enligt denna lag får beslutas att ägare till fastigheter med mark inom visst område (samverkansområde) i samverkan skall vidta de åtgärder inom området som behövs för att ställa i ordning viss mark för bebyggelse och för att utföra sådana anordningar som behövs

Enligt denna lag får beslutas att ägare till fastigheter med mark inom visst område (samverkansområde) i samverkan skall vidta sådana åtgärder som behövs för en från allmän synpunkt lämplig utveckling av området genom tillkomst, förändring eller bevarande för bebyggelsen (exploateringssamverkan) av bebyggelse, anläggningar och därmed sammanhängande miljö (exploateringssamverkan).

## ESL 3 §.

Fastighetsbildningsmyndigheten får besluta om exploateringssamverkan endast om kommunen enligt 6 kap.2 § plan- och bygglagen (1987:10) har beslutat att sådan samverkan får ske.

Fastighetsbildningsmyndigheten får besluta om exploateringssamverkan endast om kommunen har tillstyrkt detta. I tillstyrkan skall anges samverkansområdets huvudsakliga avgränsning.

## ESL 4 §.

Exploateringssamverkan får inte beslutas, om ändamålet med samverkan lämpligen kan tillgodoses på annat sätt eller olägenheterna av samverkan från allmän eller enskild synpunkt överväger de fördelar som kan vinnas genom den.

Exploateringssamverkan får endast beslutas, om fördelarna av ekonomisk och annan art härav överväger de kostnader och olägenheter som samverkan medför. Är samverkan föreskriven i fastställd detaljplan skall denna bestämmelse ej tillämpas.

## ESL 5 §.

Exploateringssamverkan får inte beslutas om ägarna till marken inom samverkansområdet mera allmänt motsätter sig sådan samverkan och har beaktansvärda skäl för detta. Vid denna prövning skall främst deras mening beaktas som har störst nytta av exploateringssamverkan.

Är samverkan föreskriven i fastställd detaljplan skall denna bestämmelse ej tillämpas.

## ESL 6 §.

Den som äger mark inom samverkansområdet får delta i exploateringssamverkan om begär det. I samverkan får dock inte delta ägare till fastigheter som endast har andel

Den som äger mark inom samverkansområdet skall delta i exploateringssamverkan såframt han ej i exploateringsbeslut undantages därifrån. I samverkan får dock inte delta

i samfällad mark inom området, om andelen ägare till fastigheter som endast har andel

**Nuvarande lydelse**

har ett obetydligt värde.

**Föreslagen lydelse**

i samfällad mark inom området, om andelen har ett obetydligt värde.

ESL 10 §.

Fastighetsbildningsmyndigheten skall i samråd med sakägarna utreda förutsättningarna för och de ekonomiska konsekvenserna av exploateringsamverkan. Myndigheten skall också ombesörja de tekniska utredningar och värderingar som behövs. Samråd skall ske med byggnadsnämnden och vid behov också med andra myndigheter som berörs av exploateringen.

Om så är lämpligt får fastighetsbildningsmyndigheten för sådana uppgifter anlita biträde av sakkunnig.

ESL 11 §.

Vid förrättningen skall bestämmas grunderna för fördelning av kostnaderna för exploateringsamverkan och de fördelar som vinnes genom denna. För detta ändamål skall andelstal fastställas för varje fastighet som ingår i exploateringsamfälligheten.

Andelstalet för en fastighet skall bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till arealen av den för exploatering tillgängliga mark av fastigheten som ingår i samverkansområdet. Motsvarar det bidrag en fastighet lämnar genom tillskott i mark inte vad fastigheten har att tillskjuta med tillämpning av andelstalet, skall skillnaden utjämnas i pengar. Därvid skall 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas. Om en detaljplan har antagits efter det att exploateringsbeslutet enligt 13 § har vunnit laga kraft, skall dock hänsyn inte tas till den inverkan som planen kan ha haft på markens värde. Vad som sägs i 4 kap. 3 § expropriationslagen skall härvid tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före den då exploateringsbeslutet vann laga kraft.

För den fastighet inom samverkansområdet som saknar för exploatering tillgänglig mark, skall andelstal bestämmas efter vad som är

Vid förrättningen skall bestämmas grunderna för fördelning av bebyggelsemark och fördelar i övrigt genom exploateringsamverkan. För detta ändamål skall andelstal fastställas för varje fastighet som ingår i exploateringsamfälligheten.

Andelstalet för en fastighet skall bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till areal eller graderad areal av den för exploatering tillgängliga mark av fastigheten som ingår i samverkansområdet. Om särskilda skäl föreligger må andelstal bestämmas efter andra skäliga grunder. Vid gradering eller vid bestämning av markens värde före exploateringen skall ej hänsyn tas till inverkan av detaljplan innehållande föreskrift att genomförandet skall ske enligt denna lag.

Kostnaderna för exploateringsamverkan skall fördelas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till den nytta fastigheten har av åtgärderna.

skäligt med hänsyn främst till den nytta som fastigheten har av exploateringen. I fall då  
 Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

andelstal såväl för fastigheter med mark tillgänglig för exploatering som för fastigheter utan sådan mark skall tillämpas samtidigt, skall de enligt andra stycket bestämda andelstalen i motsvarande mån jämkas.

ESL 13 §

Om det inte finns något hinder ----- meddelas i ett senare beslut.  
 I exploateringsbeslutet skall även anges vilka fastigheter som enligt 19 § kan beröras av marköverföring. Sista stycket utgår.

ESL 16 §

-----  
 I stället för 5 kap. 4 och 5 §§, 7 § första och andra styckena, 8-13 och 18 §§ samt 8 kap. 1-6 §§ fastighetsbildningslagen skall dock gälla 11, 15 och 17-23 §§ denna lag.-----

-----  
 I stället för 5 kap 4 och 5 §§, 8-13 och 18 §§ samt 8 kap. 1-6 §§ fastighetsbildningslagen skall dock gälla 11, 15, 18 och 20-23 §§ denna lag.-----

ESL 17 §

Utgår

ESL 19 §

Utgår

ESL 20 §

Om ägaren till en fastighet som inte ingår i exploateringsamfälligheten begär det, skall mark från den fastigheten inlösas och genom fastighetsreglering överföras till en eller flera fastigheter eller bilda en samfällighet för de deltagande fastigheterna. Skyldighet att lösa marken föreligger dock endast under förutsättning att  
 1. marken är belägen inom samverkansområdet och omfattas av en detaljplan som har antagits efter det exploateringsbeslutet vann laga kraft,

Om mark från en fastighet enligt exploateringsbeslutet skall ingå i samfälligheten men ägaren före beslutet anmält att han motsätter sig detta samt anfört beaktansvärda skäl för det, skall mark som erfordras för exploateringen på ägarens begäran inlösas och genom fastighetsreglering överföras till en eller flera fastigheter eller bilda en samfällighet för de deltagande fastigheterna.  
Inlösen skall begäras hos fastighetsbildningsmyndigheten senast två månader efter det att exploateringsbeslutet vann laga kraft.

2. det framgår av planen att den skall genomföras enligt denna lag och  
 Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3. marken behövs för att exploateringen skall kunna genomföras i enlighet med planen. Inlösen skall begäras hos fastighetsbildningsmyndigheten senast sex månader efter det att beslutet att anta detaljplanen vann laga kraft.

ESL 21 §

Om mark enligt 19 eller 20 § överförs-----

Om mark enligt 20 § överförs----

ESL 26 §

Inträder innan exploateringsförrättningen avslutats ändrade förhållanden-----

Inträder innan exploateringsförrättningen avslutats förhållanden-----



## ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

De i det föregående redovisade ändringsförslagen kommenteras nedan under följande rubriker:

- kommunens initiativrätt
- målsättning med exploateringssamverkan
- villkor för exploateringssamverkan
- ekonomiskt utjämningsystem
- inlösen vid exploateringssamverkan
- samordningsfrågor m m.

### 1. Kommunens initiativrätt (PBL 6:2, ESL 3 §)

*Förslag:* Avskaffande av krav på formellt förhandstillstånd av kommunen i områdesbestämmelse eller detaljplan till förmån för krav på kommunens tillstyrkan i samband med samverkansförrättningen.

Möjlighet att redan före exploateringsbeslut införa bestämmelse i detaljplan att denna skall genomföras genom exploateringssamverkan. Anpassning av villkors- och värderingsregler härtill.

#### 1.1 Krav på formellt förhandstillstånd.

I PBL-kommitténs förslag till lagstiftning om exploateringssamverkan betonades, att ett sådant regelsystem i första hand bör grunda sig på det allmänna önskemålet att lagstiftningen skall ge effektiva genomförandemedel. Emellertid framhävdes samtidigt att det därutöver finns ett behov att kunna ta tillvara det intresse och den vilja till ansvar som finns bland fastighetsägare att förnya och förbättra. I viss motsättning till dessa uttalanden föreslog dock kommittén ett tvåstegsförfarande: *först* skulle kommunen i ett markförordnande - vilket skulle kunna överklagas - fatta beslut om att exploateringssamverkan bör komma till stånd och *först därefter* skulle exploateringsförrättning kunna påbörjas. Som skäl till denna mera komplicerade uppbyggnad av strukturen - som ej har någon motsvarighet i exempelvis anläggningslagen - angavs, att alternativet till exploateringssamverkan är att kommunen förvärvar marken genom expropriation. Förutsättningarna för att besluta om samverkan bör därför motsvara dem som gäller när kommunen genom expropriation skall förvärva marken. Enligt utredningen var det dock ingenting som hindrade, att en fastighetsägare ansöker om förrättning innan ett markförordnande

har beslutats.

Ovanstående kan tyckas vara ett onödigt formellt sätt att resonera. För att ånyo anknyta till anläggningslagen kan även där mark tvångsvis tas i anspråk för gemensamma ändamål, vilken mark eljest endast kan förvärvas genom expropriation. I den första propositionen om lag för exploateringsamverkan (prop 1981/82:221) valdes också en annan lösning. Med hänsyn till att dåvarande byggnadslagstiftning inte innehöll något planinstitut som fyllde samma funktion som markförordnande föreslogs i stället att ansökan om förrättning skulle utgöra den formella inledningen till samverkansförfarandet. Om därvid kommunen motsatte sig ansökningen borde förrättningen inställas. En särskild paragraf föreslogs: "Exploateringsamverkan får beslutas endast om kommunalfullmäktige tillstyrkt detta. I tillstyrkandet skall fullmäktige ange samverkansområdets huvudsakliga avgränsning".

Nämnda proposition ledde ju emellertid ej till antagen lag. När frågan på nytt togs upp i prop. 1985/86:2 angav departementschefen, att han delade PBL-utredningens uppfattning att exploateringsamverkan bör initieras av kommunen. Detta markerades i förslaget av den nämnda bestämmelsen att exploateringsamverkan inte får ske förrän kommunen genom områdesbestämmelser eller detaljplan har beslutat det. Någon annan motivering för ändringen i förhållande till den tidigare propositionen än att det nu fanns ett formellt institut att knyta tillståndet till angavs knappast.

Några egentliga *positiva* effekter av denna återgång till PBL-utredningens tvåstegsförfarande är svåra att se. Kommunen hade ju även enligt prop. 1981/82:221 full kontroll över utvecklingen, både genom kravet på tillstånd inkluderande avgränsning av området och genom att kommunen ensam kunde fastställa den framtagna detaljplanen. Markägarna å sin sida hade fulla möjligheter att motsätta sig företaget, både genom kravet på att viss opinion måste föreligga och genom möjligheterna att överklaga såväl exploateringsbeslut som den framtagna planen. Såväl ur allmän som enskild synpunkt förelåg sålunda betryggande garantier redan i det tidigare förslaget, som också ansluter till internationell praxis. Inget annat land tillämpar för närvarande ett förfarande med två olika tillståndsbeslut. Hittillsvarande erfarenheter från försöksverksamheten ger heller knappast belägg för några positiva effekter av detta.

Däremot kan ett antal *negativa* effekter anföras:

- förfarandet kan leda till en *utdragen rättsprocess*. Dels kan såväl kommunens medgivande till samverkan som dess antagande av detaljplanen överklagas i administrativ ordning enligt föreskrifterna för kommunalbesvär. Dels kan också exploateringsbeslutet i förrättningen överklagas domstolsvägen. Ett överklagande av kommunens medgivande är i och för sig relativt meningslöst, eftersom det ej kan stoppa vare sig planläggning eller ett ev. tvångsövertagande av marken utan endast hindrar att detta sker i samverkans form. I hittillsvarande försöksverksamhet har emellertid besvär över kommunens medgivande i områdesbestämmelser anförts i flera fall. Besvären har inte lett till

resultat men har avsevärt fördröjt förfarandet. Vid tidpunkten för kommunens medgivande har sällan varken sakägare eller prövningsmyndigheter haft någon helt klar bild av vilket slutresultat samverkan kommer att leda fram till. Väsentligt rationellare synes vara att projektet blir föremål för en samlad prövning när alla de bakgrundsfakta finns tillgängliga som är nödvändiga för förrättningsmannens ställningstagande och för detaljplanens antagande.

- förfarandet blir också i övrigt mer *tidskrävande och komplicerat*. Antagandet av områdesbestämmelser måste följa samma omständliga procedur som är föreskriven för antagande av detaljplan. Mera sällan torde det på detta tidiga stadium vara möjligt att tillämpa reglerna för enkelt planförfarande enligt PBL 5:28. Först sedan bestämmelserna vunnit laga kraft kan själva förrättningsprövningen genomföras. Detaljplanens antagande måste i sin tur i allmänhet anstå tills exploateringsbeslutet i förrättningen vunnit laga kraft.

- *områdesbestämmelser kan inte tillämpas på äldre detaljplaneområden*. Vill man modernisera en äldre plan genom exploateringssamverkan i kombination med planrevision, måste man i princip upphäva den äldre planen med de komplikationer detta kan vålla, därefter hoppas på att en samverkansförrättning leder fram till ett positivt exploateringsbeslut samt sedan detta vunnit laga kraft antaga en ny detaljplan. Detta måste vara en orationell väg jämförd med direkt övergång från gammal till ny plan efter exploateringsbeslutet. Boverket-Lantmäteriverket har därför tidigare i skrivelse till chefen för bostadsdepartementet i maj 1989 bl a föreslagit att "administrativa" områdesbestämmelser bör kunna antas även inom äldre planområden. Förslaget ledde emellertid inte till lagändring i denna del. Huruvida de 1991 införda förenklingarna då det gäller tilläggsbestämmelser till äldre plan kan minska problemet är tveksamt. Det förefaller stötande att i en äldre plan införa ett tillägg att väl icke denna plan men en ny plan skulle få genomföras med exploateringssamverkan.

Ovan angivna skäl synes motivera att kravet slopas i PBL 6:2 och ESL 3 § på kommunens formella medgivande till exploateringssamverkan genom områdesbestämmelser eller bestämmelse i detaljplan.

## 1.2 Detaljplanebestämmelse att genomförandet skall ske enligt ESL

Däremot kan det finnas motiv för att kommun skall ha *möjlighet* att i detaljplan införa bestämmelse om att planen *skall* genomföras med hjälp av ESL (i PBL ges för närvarande denna möjlighet endast när en detaljplan antas efter det att ett exploateringsbeslut vunnit laga kraft, PBL 5:7 2:a st). Flera motsvarande utländska förfaranden - såsom Tyskland, Japan och Västaustralien - är helt eller delvis uppbyggda på att kommunen utarbetar planen och föreskriver att denna *skall* genomföras enligt en samverkansmodell.

En sådan regel skulle kunna ge kommunen en väsentligt bättre möjlighet att samordna exploateringssamverkan med kommunens normala planprogram. I och för sig har ju kommunen utöver kravet på förhandsmedgivande också rätt att påkalla samverkansförrättning. För ett positivt exploateringsbeslut uppställs emellertid en serie villkor. Vidare måste detaljplanens antagande vänta tills exploateringsbeslutet vunnit laga kraft. I annat fall missar man möjligheten till såväl ekonomisk utjämning mellan markägarna som till marköverföring enligt ESL 19 § från icke deltagande fastigheter inom området. En rationell tidsplanering av områdets detaljplaneläggning kan därigenom försvåras.

Dessa problem skulle kunna lösas genom vissa justeringar i nuvarande lag:

a) även i detaljplan som antas *innan* ett exploateringsbeslut vunnit laga kraft eller innan en förrättning över huvud taget påbörjats får det i planen anges att denna skall genomföras genom exploateringssamverkan. Lämpligen ansöker därefter kommunen om exploateringsförrättning. Endast i undantagsfall torde en sådan ansökan avslås när den grundas på ett väl dokumenterat behov, speciellt om vad som nedan sägs under c) beaktas. Skulle detta likväl ske får kommunen överväga om planen skall upphävas eller ändras med avseende på exploateringsvillkoret.

b) för plan med sådant villkor skall också gälla att ekonomisk utjämning mellan markägarna skall ske utan beaktande av den inverkan planen kan ha haft på markens värde (jfr ESL 11 § 2:a st.). En sådan bestämmelse är logisk, eftersom en sådan plan inte ger byggrätt såvida den inte genomförs enligt ESL:s regelsystem, där strävan till vinstutjämning är ett huvudmoment.

c) för sådan plan skall inte de i ESL 3-5 §§ angivna villkoren för exploateringssamverkan tillämpas, eftersom dessa bör ha prövats redan i planärendet. Jfr motsvarande behandling i anläggningslagen, där båtnadsvillkoret ej gäller (om ej särskilda skäl föreligger) om anläggningen är förutsatt i fastighetsplan och ej heller opinionsvillkoret om behovet av anläggningen är synnerligen angeläget. Ev. kan övervägas att ge villkorsreglerna i ESL en motsvarande utformning, vilken även ansluter till opinionsvillkoret i fastighetsbildningslagen 5:5.

Ett genomförande av ovanstående förslag synes knappast medföra några egentliga nackdelar för varken allmänna eller enskilda intressen. Väljer kommunen att gå denna väg får det förutsättas att den anser exploatering av området angeläget. Sett ur markägarens synvinkel måste denne beakta att även utan ett ESL-förfarande har kommunen andra vägar att genomdriva sin plan, även om de oftast blir mer komplicerade och kostsamma. En markägare har därigenom föga att förlora men möjligen mycket att vinna på att kommunen får ett effektivt men samtidigt "mjukt" genomförandemedel i sin hand.

Däremot kan nämnda justering av ESL medföra klara *fördelar*:

- den totala processen förenklas och påskyndas genom att planfrågan och samverkansfrågan prövas i ett sammanhang. Samtidigt förbättras

det sakliga underlaget för prövning av samverkan i och med att detaljplan redan föreligger;

- även ur markägaresynpunkt måste det vara en klar fördel att man vet det fysiska slutmålet för exploateringen och de ungefärliga kostnaderna för denna innan man behöver ta ställning till samverkan. Svårigheten att få frivillig anslutning till projektet liksom benägenheten att överklaga områdesbestämmelser rörande exploateringsamverkan torde ofta bero på att man är osäker om utfallet;

- ur kommunal synvinkel kan det vara attraktivt att slippa vänta med planfastställelse tills exploateringsbeslut fattats och få samverkansprövningen närmare integrerad med planarbetet. Kommunen får härigenom ett fastare grepp om hela förfarandet. Frågor om målsättning, om fördelar vägda mot nackdelar och om projektets angelägenhetsgrad hör också mera hemma i plansammanhang än i förrättnings-sammanhang;

- de angivna justeringarna bör möjliggöra ett smidigare ESL-förfarande liksom en ökad användning av detta, med de obestridliga fördelar detta kan medföra i form av minskade kommunala utgifter för markinköp och anläggningar, jämnare ekonomisk fördelning mellan markägare och mindre bundenhet vid befintliga gränser.

ESL kan på detta sätt bli ett effektivt plangenomförandemedel i kommunens hand. Fortfarande finns det emellertid utrymme för samfälligheten som sådan som samrådspartner, avtalspartner, genomförandeorgan och finansieringsorgan (finansiering på grundval av förmånsrätt). Samtidigt bör möjligheten kvarstå att när så anses lämpligt använda en mer markägareorienterad modell där initiativ, utredning, planläggning och genomförande framförallt faller på markägarna, speciellt i fall då exploateringen främst är ett markägareintresse.

Skäl föreligger sålunda att göra ESL mer flexibel och bättre anpassad till olika intressenter. Ur kommunal synvinkel skulle detta bl.a. möjliggöra att planarbetet bedrevs på konventionellt sätt men att man före planens slutliga utformning och fastställelse valde mellan tre alternativ:

- omgående fastställelse och konventionellt genomförande;
- omgående fastställelse och därefter genomförande enligt ESL;
- uppskjuten fastställelse tills exploateringsbeslut fattats.

Därtill kommer möjligheten att starta ett ESL-förfarande på ett tidigt stadium och låta det egentliga planarbetet löpa parallellt med förrättningen.

## 2. Målsättning för exploateringsamverkan(PBL 6:2, ESL 1 §)

*Förslag:* Användningsområdet för exploateringsamverkan breddas, speciellt i innerstadsområden och vid bevarande av byggnader och bebyggelsemiljöer.

I PBL 6:2 och ESL 1 § anges målsättningen för exploateringssamverkan vara att vidta de åtgärder som behövs för att ställa i ordning viss mark för bebyggelse och för att utföra sådana anordningar som behövs för bebyggelsen. Genomförandet av själva bebyggelsen skall däremot enligt förarbetena till lagen ligga utanför samverkan.

Formuleringen leder tanken till relativt konkreta åtgärder för att skapa en för exploatering lämpad markstruktur t ex markbyten, anläggning av vägar och va-system, lekplatser etc. Visserligen ges i förarbetena en ganska vid tolkning av begreppet "ställa i ordning mark för bebyggelse". Departementschefen understryker sålunda (sid 56 i prop) att exploateringssamverkan kan omfatta alla slags åtgärder som normalt inryms i exploatering för bebyggelseändamål och med syfte att iordningställa mark eller underlätta förnyelse. Sålunda kan avses upprättande av erforderliga planer, genomförande av fastighetsreglering, rivning av byggnader, utförande av anläggningar samt fördelning av mark mellan deltagande fastigheter. Ett av syftena är att samtliga de åtgärder som behövs inom området skall samlas och samordnas i ett företag.

Frågan är emellertid om man även med dessa relativt vida formuleringar täcker in många av de fall som kan uppkomma vid ex vis förnyelse av innerstadskvarter. I första hand blir det då kanske inte fråga om att åstadkomma förändringar i tomtindelningen eller nyanläggning av gator och va-system. Vanligare är ofta att man önskar genomföra vissa rivningar, få vidgade byggrätter eller nya lokaler men att samtidigt krav kan ställas på bevarande av byggnader och miljöer med kulturhistoriskt värde eller viktiga för områdets karaktär. Det har ifrågasatts i vilken utsträckning ESL - och då speciellt dess tvingande bestämmelser - kan användas för sistnämnda åtgärder, som ju inte direkt faller under den mera konkreta meningen av begreppet "iordningsställande av marken för bebyggelse".

Det torde emellertid vara av värde om ESL-förfarandet kan tillämpas även på sådana situationer. Det kan vara ett önskemål, att utformningen av ett kvarter kan ske i ett samlat sammanhang och att man därvid kan utnyttja det system för rättvisare vinstfördelning som finns inbyggt i ESL. I denna helhetsbedömning har ju ofta tilldelning av nya byggrätter för vissa fastigheter eller medgivande av deras kommersiella användning ett sammanhang med att bebyggelsen på andra fastigheter inom kvarteret upprustas och bevaras. Ett ESL-förfarande kan då underlätta en för alla parter tillfredsställande fysisk och ekonomisk helhetslösning.

För undvikande av tveksamhet hur långt ESL-förfarandet kan tillämpas i sådana fall liksom då det gäller miljömotiverade åtgärder föreslås därför en omformulering och vidgning av lagtextens definition av syftet med exploateringssamverkan. Den föreslagna texten ger även utrymme för användningen av ESL i nya sammanhang. Det kan ex vis nämnas att en av de viktigaste användningarna av samverkansförfarandet i Japan är för genomförande av stora infrastrukturella förändringar t ex framdragande av trafikleder genom tidigare delvis bebyggda områden.

Här kan också övervägas, om det är befogat att som nu sker helt utesluta uppförande eller förändring av byggnader från ESL-förfarandet. Det kunde exempelvis väl tänkas att bevarande och upprustning av fasader inom ett kvarter

skedde i ett sammanhang och genom gemensamma insatser samt att kostnaderna inkluderas i vinstfördelningen. I gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen kan ju även ingå t ex yttre underhåll, hängrännor och stuprör etc. Ett särskilt uttalande i sådan riktning torde i så fall vara erforderligt med tanke på vad som tidigare sagts i förarbetena till ESL.

### 3. Villkor för exploateringssamverkan (ESL 3-6 §§)

*Förslag:* Omformulering av villkoren för exploateringssamverkan sker ESL 3-4 §§. Där samverkan är stadgad i plan bortfaller villkoren i 4-5 §§. Anslutningen inom fastställt samverkansområde görs obligatorisk.

För närvarande uppställs följande villkor för att exploateringssamverkan skall få beslutas:

1. Kommunen skall i områdesbestämmelser eller detaljplan ha beslutat att sådan samverkan får ske (ESL 3 §).
2. Ändamålet med samverkan kan inte lämpligen tillgodoses på annat sätt (ESL 4 §).
3. Olägenheterna av samverkan från allmän eller enskild synpunkt får ej överväga de fördelar som kan vinnas genom den (ESL 4 §).
4. Ägarna till marken inom samverkansområdet skall ej mera allmänt motsätta sig sådan samverkan och ha beaktansvärda skäl för detta (ESL 5 §).
5. Om de ovannämnda villkoren är uppfyllda kan exploateringssamverkan inom området komma till stånd. För att markägare inom området skall delta i samverkan krävs att han begär det (ESL 6 §).

Tidigare har motiverats varför villkor 1 bör utgå och ersättas av ett villkor att kommunen i yttrande till fastighetsbildningsmyndigheten skall ha tillstyrkt samverkan.

Villkor 2 motiverades i propositionen främst av att exploateringssamverkan delvis hade expropriativ karaktär - främst genom inlösenmöjligheten i 19 § - varför hela ESL 4 § direkt utformats efter motsvarande villkor i expropriationslagens 12 § 1 st. Om som här föreslås inlösenmöjligheten enligt 19 § avskaffas finns knappast heller skäl att bibehålla villkor 2. Motsvarande villkor uppställs inte i anläggningslagen trots att det där är fråga om åtgärder inklusive ianspråkstagande av mark som kan genomföras även mot markägares bestridande. Inte heller förekommer det i fastighetsbildningslagen, som ju i flera fall ger utrymme för alternativa förfaranden (överföring av mark från en fastighet till en annan kan exempelvis ske antingen genom fastighetsreglering eller genom avstyckning och sammanläggning). Man överlåter i stället åt förrättningsmannen att i samråd med markägarna besluta om

lämpligaste genomförandemetod. Liknande borde vara möjligt även beträffande exploateringsamverkan.

Då det gäller villkor nr 3 har även detta direkt kopierats efter expropriationslagens 12 § och därigenom utformats på ett annat sätt än motsvarande villkor i anläggningslagen och fastighetsbildningslagen. I dessa lagar är det ett formligt båtnadsvillkor. Inte bara olägenheterna utan *kostnaderna* och olägenheterna får ej överväga de fördelar som åtgärden medför. Som skäl för skrivningen i ESL anförs propositionen (sid 26) att det för exploateringsamverkan inte bör uppställas ett krav på att företaget skall vara vinstgivande för att det skall komma till stånd, detta med särskild hänsyn till att det grundar sig på frivillighet från fastighetsägarnas sida. Kan tvångsanslutning under vissa förutsättningar bli aktuell bortfaller emellertid detta skäl. Redan nu har man ju för övrigt vissa tvångsmöjligheter i ESL genom inlösenmöjligheten i ESL 19 §. Det är stötande att utöva tvång i ett sådant sammanhang om inte företaget är ekonomiskt motiverat.

I propositionen anförs ytterligare ett skäl mot ett båtnadsvillkor, nämligen att det kan vara svårt att alltid påvisa att ett exploateringsföretag medför någon direkt båtnad. Så skulle vara fallet vid förnyelse- och förtättningsverksamhet inom äldre bebyggelseområden. Resonemanget verkar egendomligt sett mot bakgrund av att ESL:s huvudmetod rörande ekonomisk uppgörelse bygger på strikt vinstdelning, varvid självfallet vinsten måste uppskattas. Praktiskt lär det knappast heller finnas större svårigheter att fastställa att en exploatering är vinstgivande än att en fastighetsreglering eller gemensamhetsanläggning är det.

Övervägande skäl synes sålunda tala för att villkor 3 utformas med anläggningslagen och fastighetsbildningslagen som förebild i stället för med utgångspunkt från expropriationslagen.

Villkoret 4 överensstämmer till sin ordalydelse med motsvarande opinionsvillkor i fastighetsbildningslagen och anläggningslagen (frånsett att i sistnämnda lag villkoret innefattar såväl fastighetsägare som hyresgäster).

Punkt 5 om frivillighet för fastighetsägare inom området att avstå från medverkan skiljer sig däremot från dessa lagar. Hur välmotiverad är då denna skillnad?

Först kan konstateras att inget annat land än Sverige föreskriver sådan frivillighet. Regeln är i stället att markägarna inom ett område *måste* delta sedan samverkan väl beslutats. I Frankrike kan visserligen en markägare stiga av inom en månad efter beslutet är fattat men måste i så fall överlåta sin fastighet till samfälligheten.

PBL-utredningens främsta motiv för frivilligregeln var att exploatering för bebyggelse alltid innebär ett visst ekonomiskt risktagande. En markägare som stannar utanför löper emellertid en måhända ännu större risk, nämligen att få sin fastighet tvångsinlöst av samfälligheten. Dessutom tvingas en fastighetsägare ej till exploatering, endast till anpassning av sina gränser för att passa den antagna detaljplanen samt vidare till att delta i kostnaderna för de gemensamma anläggningarna. Men om dessa i stället alternativt byggs ut enligt anläggningslagen eller genom kommunens försorg kan han lika fullt tvångsanslutas och drabbas av



kostnaderna. Även ändringen av fastighetsgränserna kan ske tvångsvis genom fastighetsbildningslagen. Sett mot denna bakgrund synes det mest konsekvent att slopa ESL:s frivilligregel. Redan i remissbehandlingen ställde sig flera instanser kritiska till denna bl a hovrätten för Nedre Norrland, bostadsstyrelsen, Sveriges villaägareförbund och flera kommuner. Det blir därigenom också möjligt att slopa tvångsinlösen enligt 19 §.

Förslaget innebär sålunda att villkoren 1 och 2 slopas, att villkor nr 3 omformas till ett verkligt båtnadsvillkor, att villkor 4 bibehålles men att frivilligregeln enligt punkt 5 slopas.

Om emellertid den föreslagna ändringen av PBL 6:2 genomförs aktualiseras som tidigare framhållits ett undantag från villkor 3 och 4 när detaljplan föreskriver att exploateringssamverkan *skall* ske. Liknande undantag finns ju i anläggningslagen och fastighetsbildningslagen. Fördelar och kostnader prövas också bäst redan i plansammanhanget. Skulle man därvid finna att företaget ej medför övervägande fördelar ur enskild synpunkt men likväl bör komma till stånd ur allmän synpunkt har ju kommunen möjlighet att justera de ekonomiska villkoren i exploateringsavtalet. Har vidare kommunen fastställt viss plan och efter prövning funnit att denna bäst genomförs genom samverkan - varvid även markägarnas inställning vägts in i bedömningen - samt infört detta som villkor i planen, bör inte därefter en viss markägareopinion utgöra hinder mot planens genomförande. Missnöjda markägare kan ju anföra besvär mot planen och på denna väg få en prövning av tyngden i de ekonomiska och opinionsmässiga invändningarna. Att i en senare förrättning förkasta villkoret om samverkan vore stötande.

Mot denna bakgrund har förslaget om ändring av villkoren i 3-6 §§ utformats.

#### 4. Ekonomiskt utjämningsystem (ESL 11 §)

*Förslag:* Större möjligheter ges att beakta skillnader i markens värde för exploateringsföretaget samt anpassa fördelningen efter det bidrag en markägare ger till totala vinsten av företaget. Kostnader fördelas i princip efter vars och ens nytta.

Enligt ESL 11 § skall andelstal fastställas för att fördela kostnader och fördelar av exploateringssamverkan. Andelstalen för fastigheter som tillskjuter mark för exploateringssamverkan skall bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till arealen av den för exploatering tillgängliga mark som ingår i samverkansområdet.

Regeln ifråga kritiserades av såväl lagrådet som flera remissinstanser. I likhet med PBL-utredningens förslag hävdades att markens marknadsvärde eller förväntningsvärde vore en bättre grund. Departementschefen avvisade emellertid detta med hänvisning främst till att dessa värden påverkades av markens pågående

användning, medan däremot tilldelningen vid exploateringsavverkan i princip borde bestämmas med hänsyn till det värde marken har för exploateringsföretaget.

Fullföljer man denna princip borde utgångspunkten för bestämmande av andelstal sålunda vara det potentiella exploateringsvärde som marken har med hänsyn till sitt läge, sin beskaffenhet etc men utan beaktande av detaljplanens speciella utformning. Uppenbarligen borde i så fall sankmark, starkt bergbunden och blockig mark m m ge lägre andelstal än motsvarande areal god exploateringsmark.

Förhållandet diskuterades i propositionen. Man sökte motverka denna skillnad i utgångsförutsättningar genom att 11 § föreskriva, att om fastighetens bidrag i mark inte motsvarar vad fastigheten har att tillskjuta med tillämpning av andelstalet skall skillnaden utjämnas i pengar. Härigenom uppnås emellertid endast att vinstfördelningen strikt följer arealen i stället för att eljest den som tillskjuter dålig mark tilldelas en större vinst per tillskjuten arealenhet än den som lämnar god mark.

Rättviseskäl talar dock för att det motsatta bör vara fallet. Detta kan åstadkommas genom att andelstalen vid klart varierande markförutsättningar baseras på tillskjuten areal, *graderad med hänsyn till det värde marken kan anses ha för exploateringsföretaget*. En sådan möjlighet är väl inte helt utesluten med nuvarande lagutformning, eftersom andelstal efter arealen endast är en huvudprincip, som enligt propositionen kan modifieras i särskilda fall. Men med hänvisning till vad ovan sagts synes denna möjlighet böra klarare framhållas i själva lagtexten. Med tanke inte minst på innerstadsförhållanden och lagens användning i bevarandesammanhang torde vidare större utrymme böra ges åt en andelstalsbestämning baserad på andra faktorer. Det föreslås därför att den diskuterade regeln i 11 § får följande utformning: Andelstalet för en fastighet skall bestämmas efter vad som är skäligt med hänsyn främst till areal eller graderad areal av den för exploatering tillgängliga mark av fastigheten som ingår i samverkansområdet. Om särskilda skäl föreligger må andelstal bestämmas efter andra skäliga grunder.

Med en sådan regel bortfaller i huvudsak behovet av den särskilda likviden enligt 11 § för avvikelser mellan faktiskt tillskjutet värde och vad fastigheten har att tillskjuta enligt andelstal. Likviden förutsätter en bestämning av markens aktuella värde, beräknad enligt expropriationslagens regler. Nämnda värde är ofta svårbestämt och kontroversiellt, speciellt då marken redan tagit åt sig ett avsevärt tätbebyggelsevärde (t ex genom att den redan ligger intill väg, har lämplig utformning ur tomtsynpunkt etc). Även ur rättvisesynpunkt kan det starkt ifrågasättas att en markägare skall ha rätt att tillgodoräkna sig både ett redan uppnått tätbebyggelsevärde och dessutom värdeskillnaden mellan slutvärdet och det för hela området gällande utgångsvärdet. Hans bidrag till områdets värdestegring är ju inte större än differensen mellan potentiellt slutvärde och ingående marknadsvärde av det egna området. Tar man bort den nämnda likviden enligt 11 § samtidigt som marken vid behov graderas efter sitt potentiella värde erhålls en vinstfördelning, som i princip ansluter sig till vars och ens bidrag till den totala värdestegringen.

Förutsättningen är därvid att kostnaderna för företaget också fördelas efter

samma grund eller annorlunda uttryckt efter vars och ens nytta. Detta är också en princip som överensstämmer med kostnadsfördelningsreglerna i fastighetsbildningslagen och anläggningslagen. Vid tillämpningen av nämnda lagar har man funnit metoder att på ett förenklat men nöjaktigt sätt genomföra sådan fördelning. Liknande metoder bör ofta vara möjliga att använda också i detta sammanhang. Aspekter på såväl rättvis vinstfördelning som metoder för kostnadsfördelning diskuteras mera ingående i de inledningsvis omnämnda forskningsrapporterna av T. Kalbro, G. Larsson och P. Carlsson.

ESL 11 § innehåller vidare en regel om att vid likvidberäkningen skall markens aktuella värde bestämmas utan hänsyn till den nya detaljplanen, om denna antagits efter det att exploateringsbeslutet enligt 13 § vunnit laga kraft. Härigenom kan en av den nya planen oberoende vinstfördelning uppnås. Accepteras den föreslagna förändringen i PBL 6:2 att man i detaljplan får föreskriva att genomförande *skall* ske enligt ESL bör rimligen gradering eller övrig bestämning av ingångsvärden i en plan med sådan bestämmelse ske på motsvarande villkor d v s utan hänsyn till planens inverkan och *detta även om planen fastställts innan exploateringsbeslutet vunnit laga kraft*. Ty en plan med sådant villkor ger ju byggrätt och därmed värdeutfall endast under den förutsättningen att genomförandet sker enligt ESL med dess system för vinstutjämning och vinstfördelning. Regeln om att värdet före skall beräknas oberoende av ny detaljplan även där sådan fastställts före exploateringsbeslutet finns också i andra länders motsvarande lagstiftning. Rent praktiskt öppnar en sådan regel möjlighet att driva planfrågan i vanlig ordning utan att fastställelsen skall behöva avvakta exploateringsbeslut. Arbetet med planprogram, planutredning, förslag, utställning och fastställelse kan därmed integreras på ett bättre sätt samtidigt som tiden för hela processen kan förkortas.

P. Carlsson har i en särskild bifogad skrivelse anmält delvis avvikande synpunkter på utformningen av fördelningsreglerna i 11 §.

### 5. Inlösen vid exploateringssamverkan. (ESL 19-20 §§)

*Förslag:* Möjligheterna till tvångsinlösen tas bort under förutsättning att deltagande i beslutad samverkan blir obligatorisk. Möjligheterna att begära inlösen begränsas.

Tidigare har berörts att om medverkan i beslutad samverkan görs obligatorisk för alla fastigheter inom området kan också regeln om tvångsinlösen enl. 19 § försvinna. Detta får anses vara en betydande fördel. Hittills har regeln veterligen utnyttjats endast i ett enda fall. Men själva förekomsten av den har ofta väckt betydande motstånd och misstänksamhet bland berörda markägare. I något eller några fall torde den ha varit huvudorsaken till att föreskriven opinion för förfarandet intge har uppnåtts.

Enl 20 § kan vidare en markägare under i paragrafen specificerade förutsättningar kräva inlösen av sin fastighet. I och för sig skulle man kunna ifrågasätta

lämpligheten av en sådan regel så länge inte markägaren lider en klart påvisbar skada. Genom vinstfördelningsreglerna i ESL är ju markägaren skyddad mot direkt ekonomisk förlust på grund av samverkansföretaget - i varje fall om värdestegring och kostnader är i huvudsak rätt beräknade. Det får heller inte anses oskäligt att markägare medverkar till att hans fastighetsgränser anpassas till den nya planen eller att han deltar i kostnaderna för gemensamma och värdehöjande anläggningar i enlighet med den nytta han har av dessa. Dessutom återstår möjligheten att frivilligt försälja fastigheten.

Om trots detta rätten till inlösen skall kvarstå bör den kringgärdas av vissa ytterligare restriktioner. Förslagsvis kan stadgas, att markägare bör ha beaktansvärda skäl för sin framställning. Vidare bör endast de markägare komma ifråga som före exploateringsbeslutet anmält att de motsätter sig att deras mark deltar i samverkansföretaget, eftersom övriga måste känna omfattningen av den maximala inlösningsrisken innan samverkan beslutas. Rätten bör endast omfatta mark som erfordras för exploateringen. Omfattningen av denna behöver ej vara helt klarlagd då inlösen begärs, däremot då inlösenfrågan slutligt avgörs. Eventuella yrkanden bör framföras relativt snart efter avgivandet av exploateringsbeslutet då det är angeläget, att förutsättningarna snabbt blir klara för fortsatt planläggning och genomförande.

## 6. Samordningsfrågor m.m. (ESL 10, 17 och 26 §§)

*Förslag:* Viss ökad samordning med fastighetsbildningslagen och anläggningslagen. Ökade möjligheter att använda sakkunniga samt justera tidigare beslut.

Det är en fördel om ESL så långt möjligt samordnas med närstående lagar såsom fastighetsbildningslagen och anläggningslagen, inte minst därför att de i viss utsträckning kan användas alternativt. Endast då den särskilda situationen så kräver bör föreskrifter med likartat syfte utformas olika.

De föregående förslagen ger bättre överensstämmelse mellan ESL och nämnda lagar i ett antal hänseenden. Det gäller som förut redovisats villkor för medgivande av åtgärderna liksom graden av tvång. Det gäller också principer för fördelning av mark, fördelar och kostnader.

I ett par hänseenden synes emellertid ytterligare samordning motiverad.

*Hinder mot överföring av byggnad* är olika utformad i FBL 5:7 och ESL 17 §. I den förra får mark med befintlig byggnad överföras endast om väsentlig olägenhet för sakägare ej uppkommer och dessutom byggnaden har endast obetydligt värde eller överföringen i betydande mån underlättar möjligheterna att vinna ändamålsenlig fastighetsindelning. Enl. ESL åter får fastighetsregleringen inte medföra överföring av mark, på vilken det finns en byggnad som står i huvudsaklig överensstämmelse med en detaljplan.

Sistnämnda bestämmelse är något svårtolkad. Avser den en byggnad som står i överensstämmelse med den detaljplan efter vilken exploateringen skall genomföras, synes den relativt meningslös eftersom en överföring i detta fall knappast skall vara erforderlig och för övrigt fastighetsbildning ej får ske i strid med gällande plan. Skulle åter bestämmelse även avse en äldre detaljplan som skall ändras i samband med exploateringen finns knappast större motiv för att just de byggnader som råkar överensstämma med denna överspelade plan skall få särskilt skydd. Det synes därför generellt sett tillräckligt om FBL 5:7 göres tillämplig även på ESL.

En viss *utvidgning av tillämpningen av anläggningslagen* på sätt föreslagits av T.Kalbro (Sv.lantm.tidskr.1988:6) skulle vidare göra den bättre lämpad att i visst hänseende användas alternativt till ESL. Ibland är situationen den att kommun och markägare i ett område är överens om att markägarna själva bör svara för byggande och upprustning av behövliga anläggningar, medan kommunen bäst sköter det framtida underhållet. Om samtidigt några större förändringar av fastighetsindelningen inte är aktuella kan ESL vara en klumpig väg att nå detta mål. AL å andra sidan är skriven för det fall då den bildade samfälligheten består även efter byggandet och därvid sköter framtida underhåll. En justering av AL som gav klartecken för dess tillämpning även i det beskrivna fallet vore därför önskvärd.

Kalbro har i en bifogad särskild skrivelse ytterligare utvecklat dessa synpunkter samt understrukit att ESL bör disponeras så att dess olika funktioner bättre särskiljs. Det synes önskvärt att en sådan mer genomgripande förändring i lagen också prövas i detta sammanhang.

Övriga ej här behandlade förslag till förändringar av ESL är främst följdändringar. I ett par fall rör det sig emellertid om förtydliganden.

Sålunda föreslås ett tillägg till ESL 10 § innebärande att fastighetsbildningsmyndigheten vid utredning av förutsättningar och ekonomiska konsekvenser må anlita biträde av sakkunnig. Ett exploateringsföretag rymmer ofta så många aspekter att särskild hjälp kan vara önskvärd, speciellt när markägarna själva saknar egentlig erfarenhet av exploatering. En sådan möjlighet är naturlig och torde i och för sig inrymmas redan i nuvarande lag. Konsult har sålunda anlitats i flera av försöksobjekten. För undanröjande av ev. tvekan kan emellertid särskild bestämmelse härom vara önskvärd på liknande sätt som skett i FBL 4:34.

Vidare föreslås viss ändring i ESL 26 §. Det är önskvärt att ett exploateringsbeslut enligt 13 § 1:a st. punkt 1 och 2 kan fattas så snabbt som möjligt så att samfälligheten kan bildas, börja arbeta, trygga finansieringen samt vara avtalspart gentemot kommun och entreprenörer. Vid tidigt beslut finns emellertid större risk att viss justering blir lämplig i ett senare skede, kanske speciellt rörande områdesgränsens sträckning och om viss ägares mark skall utgå eller tillkomma. Skälet behöver inte vara att förhållandena har ändrats, endast att bedömningen blir något annorlunda sedan läget klarnat. I propositionen sägs emellertid som kommentar till 26 §: "Träffas inte överenskommelse bör det även i sådana fall i princip krävas aztt ändrade förhållanden har inträffat, som väsentligt inverkar på frågan för att en omprövning skall kunna komma till stånd." Detta är en ganska hård skrivning eftersom överenskommelse om en markägares in- eller utträde kan vara svår att nå.

Övriga delägare vill kanske ej dela med sig av företagets beräknade vinst. Det borde därför lämnas större möjlighet till en rent saklig omprövning från fastighetsbildningsmyndighetens sida. Förslaget till en smärre ändring i paragrafen syftar sålunda till detta.

Synpunkter på lagen om exploaterings-samverkan

De förslag till förändringar av Lagen om Exploaterings-samverkan (som framlagts av Gerhard Larsson till BFRs referensgruppsmöte 92 09 25) innebär både förenklingar och utvidgade tillämpningsmöjligheter för lagen som kan bli betydelsefulla. Men i fråga om fördelningsmetoderna vill jag lämna några alternativa synpunkter. Bakgrunden till dessa utvecklar jag i en institutionsrapport från Avdelningen för Stadsbyggnad som utkommer inom kort.

FÖRDELNINGSMETODER:

Lagen bör underlätta valet av den mest lämpade fördelningsmetoden i det enskilda fallet.

Ur den synpunkten bör den inte ange sättet att beräkna andelstal utan endast grunderna för valet av fördelningsmetod.

I sin nuvarande utformning anger lagen en sådan grund - nämligen markens värde ur exploateringsföretagets synpunkt. Detta innebär att exploaterings-samverkansprojektet betraktas som ett huvudsakligen ekonomiskt företag. Enligt min mening är detta ett alltför begränsat synsätt på projekten. Konsekvenserna av detta är att det kan uppstå obalanser mellan de uppoffringar som olika intressenter får göra för projektet och vad de får ut av det. Till den ekonomiska aspekten bör man också lägga en allmännyttig och en social aspekt.

Lagen bör i alltså ange att ESL-projektet syftar till att uppfylla ekonomiska och sociala målsättningar. Fördelningsmetoden bör väljas utifrån vad som är skäligt med hänsyn till pågående markanvändning och karaktären på de tilltänkta förändringarna.

Det som står i paragraf 11 om andelstal bör utgå eller anges på ett mera generellt sätt - t ex: Grunden för att bestämma andelstalen kan vara areal, värde eller en kombination av båda. Det som står om "mark tillgänglig - och inte tillgänglig - för exploatering" bör också utgå eftersom begreppen är oklara. (Detta utesluter inte att man ändå tillämpar denna uppdelning enligt lagens anda där så är lämpligt.)

Även med bibehållande av paragraf 11 i befintligt skick kan ESL tillämpas på så olika sätt att fastighetsägarna bör ha rätt att få utförligare information om fördelningsmetoderna inför exploateringsbeslutet. Lagen bör därför precisera vad som ska finnas med i underlaget för opinionsprövningen.

Enligt min uppfattning bör fastighetsägarna inför opinionsyttringen föreläggas ett förslag att ta ställning till som omfattar den konkreta metoden för beräkningen av andelstalen. Det bör då vara förrättningsmannens uppgift att utforma detta förslag på ett rättvist sätt i lagens anda.







FASTIGHETSTEKNIK

Thomas Kalbro  
BFRs forskargrupp för  
försök med exploateringssamverkan

## Lagtekniska frågor vid en översyn av lagen om exploateringssamverkan

---

BFRs referensgrupp för försök med exploateringssamverkan har i en promemoria påvisat behovet av en översyn av lagen om exploaterings-samverkan (ESL). Promemorian, utarbetad av referensgruppens ordförande professor Gerhard Larsson, redovisar huvudsakligen "interna" förbättringar av ESL. Enligt min mening kan det dock finnas skäl att även ta upp mer övergripande frågor i samband med en översyn av ESL:

- Behövs verkligen ESL i dess nuvarande tappning?
- Har ESLs bestämmelser inpassats och samordnats på ett bra sätt med annan lagstiftning som reglerar byggande och drift av gemensamma anordningar samt ekonomisk fördelning mellan fastighetsägare?
- Är det möjligt att hitta andra lagtekniska lösningar, som gör lag-systemet mer effektivt?

### Bakgrund

Ett planerings- och plangenomförandesystem måste lösa en rad problem: Bl a skall markanvändning och bebyggelse kunna utformas på ett lämpligt sätt ur såväl allmän som enskild synpunkt. Ursprunglig fastighetsindelning skall kunna förändras enligt de krav som den nya markanvändningen ställer. Fastighetsägare, grannar m fl skall garanteras insyn och inflytande över planeringsprocessen. Processen skall kunna genomföras på ett effektivt sätt.

Centrala frågeställningar som genomförandelagstiftningen måste ta ställning till är:

- Vem skall *utföra* gemensamma anordningar (gator, grönområden, lekplatser, VA-anläggningar mm) som behövs inom ett planområde?
- Vem skall *förvalta* de gemensamma anordningarna när de är färdigställda?
- Hur skall de fördelar och kostnader (exploateringsvinst) som uppstår vid utbyggnad av ett område *fördelas* mellan fastighetsägarna i området?

Vår lagstiftning tillhandahåller en uppsättning plangenomförandemedel för att hantera dessa frågor.

Plan- och bygglagen (PBL) innehåller bestämmelser om utförande och förvaltning av allmänna platser i detaljplan med *kommunalt huvudmannaskap*. VA-lagen (VAL) reglerar allmänna, *kommunala*, VA-anläggningar.

Anläggningslagen (AL) i kombination med lagen om förvaltning av samfälligheter (SFL) är tillämplig på utförande och förvaltning av gemensamhetsanläggningar i *fastighetsägares* regi.

Vid sk "*konventionell fördelning*" av exploateringsvinst får å ena sidan varje fastighetsägare tillgodogöra sig det värde som detaljplanen lokaliserar till fastigheten. Å andra sidan måste varje fastighetsägare bidra till kostnaderna för gemensamma anordningar enligt de regler som finns i PBL, VAL och AL.

Tillkomsten av ESL 1987 innebar två väsentliga nyheter:

- Det blev möjligt för en grupp fastighetsägare att i lagreglerade former att *utföra* kommunaltekniska anläggningar som allmänna platser och VA-anläggningar, för att därefter överlämna anläggningarna till kommunen. Fastighetsägarna gavs också möjlighet att utföra vissa andra uppgifter i planerings- och genomförandeprocessen.
- Ett nytt system för *fördelning av exploateringsvinst* och *fastighetsreglering* infördes. Enligt ESL skall vinsten fördelas i proportion till fastigheternas ursprungliga areal, dvs fördelningen blir därigenom helt oberoende av hur detaljplanen utformas. Ett motiv för dessa fördelningsregler är naturligtvis att uppnå "*rättvisa*". Ett annat viktigt syfte med fördelningssystemet är att skapa förutsättningar för *bättre planer*, eftersom planutformningen inte påverkar den enskilde fastighetsägarens andel av det ekonomiska utfallet (i motsats till det "konventionella" fördelningssystemet).

## ESL har vissa brister

Motiven för att införa nya lagregler som *dels* gör det möjligt för fastighetsägare att utföra kommunaltekniska anläggningar och *dels* ökar förutsättningarna för att detaljplaner utformas på ett bra sätt är i sig mycket vällovliga.

Att koppla samman dessa olika frågor på det sätt som skett i ESL kan emellertid ifrågasättas. Även om de två frågorna i praktiken hänger samman i många exploateringsområden, är de principiellt helt *oberoende* av varandra. Därför borde det, enligt min mening, göras en klarare åtskillnad mellan *dels* fastighetsägarnas ansvar för utförande av anläggningar och vissa andra åtgärder och *dels* rena vinstfördelnings- och fastighetsregleringsfrågor. Därigenom borde lagsystemet som helhet kunna göras mindre komplicerat och oklart.

Två typfall av exploateringar där man endast vill använda "valda delar" av ESL kan få belysa resonemanget.

### **(1) *Fastighetsägarna skall utföra kommunala anläggningar. Konventionell vinstfördelning skall användas.***

Behov av att använda ESLs fördelningssystem föreligger naturligtvis inte i alla situationer. Den nya detaljplanen behöver inte förutsätta att fastighetsindelningen omstruktureras på ett mer genomgripande sätt. Inte heller "rättviseskäl" behöver motivera att ESL används. Däremot kan det finnas behov att fastighetsägarna utför kommunala anläggningar, t ex om kommunen inte har tid eller resurser att, inom rimlig tid, klara av utbyggnad av gator och VA-anläggningar.

En möjlighet att lösa frågor kring fastighetsägarnas utbyggnad av kommunens anläggningar är att fastighetsägarna och kommunen tecknar exploateringsavtal. Är detta inte en framkomlig väg - vilket det normalt sett inte är i områden med flera fastighetsägare - måste ESL tillämpas. Dvs, fastighetsägarna - genom den exploateringssamfällighet som bildas - bygger ut anläggningarna och överlämnar dem sedan till kommunen.

En förutsättning för att tillämpa ESL för utbyggnaden, samtidigt som man vill undvika att ESLs huvudregler för vinstfördelningen griper in, är att det sk exploateringsbeslutet fattas *efter* detaljplanens antagande. ESLs fördelningsregler - vinstfördelning efter fastigheternas areal - får då inte användas på den vinst som uppkommer genom detaljplanen. I stället kommer vinsten i princip att fördelas på konventionell väg.

Nu kan man fundera över om det inte finns enklare sätt att gå tillväga på i den här situationen. Att använda AL - en väl inarbetad och fungerande lag som reglerar utförande av anläggningar i fastighetsägares

regi - torde vara mer ändamålsenlig. Men det förutsätter vissa ändringar i AL, vilket kommer att beröras i nästa avsnitt.

**(2) *Kommunen skall utföra och förvalta allmänna platser och VA-anläggningar. ESLs fördelningsregler skall användas.***

I denna situation vill kommunen själv svara för byggande och drift av anläggningarna men också utnyttja ESLs fördelningsregler, t ex i syfte att utforma planen på ett bättre sätt. Det förutsätter att ESL tillämpas.

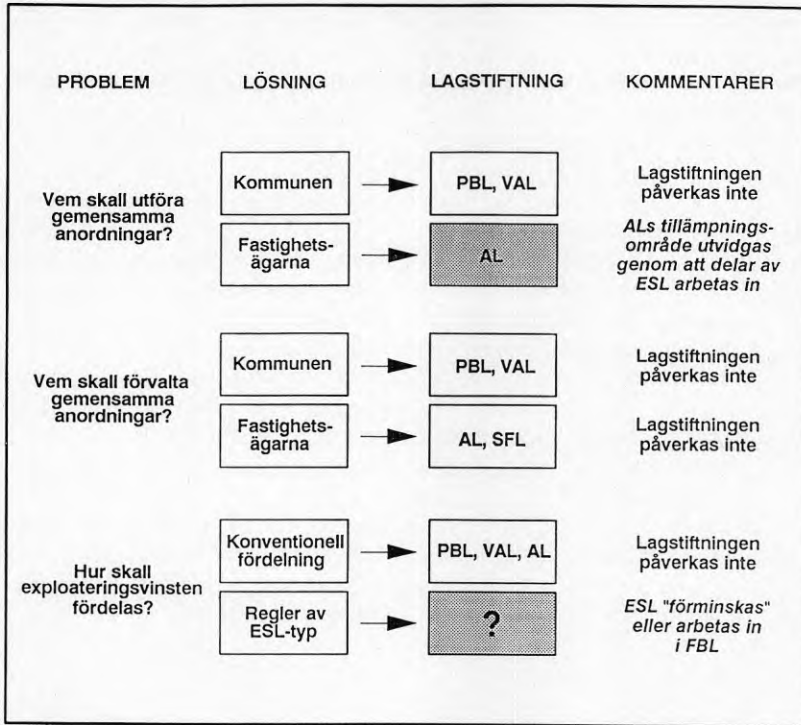
Ett problem är emellertid att ESL, förutom fördelningsreglerna, även innehåller andra bestämmelser som komplicerar förfarandet i den här situationen. Exempelvis verkar det inte meningsfullt att bilda en exploateringssamfällighet om samfälligheten inte har någon reell uppgift att utföra. Själva vinstfördelningen inklusive fastighetsregleringar kan på ett utmärkt sätt lösas inom ramen för en förrättning, utan att det behöver bildas någon exploateringssamfällighet.

I den här situationen vore det därför enklare om enbart fördelningsreglerna i ESL kunde brytas ut och tillämpas separat.

## Lagsystemet bör utformas på ett neutralt sätt

Vid en översyn av lagstiftningen bör utgångspunkten vara att uppnå ett *neutralt* plangenomförandesystem. Därför bör frågorna om utförande, förvaltning och fördelning i princip vara frikopplade från varandra. Dvs, väljer man t ex en viss "strategi" när det gäller utförandet av gemensamma anordningar bör det inte innebära att man automatiskt får en viss förvaltningsform eller vinstfördelningsmetod på köpet. På motsvarande sätt bör naturligtvis inte valet av vinstfördelningssystem styra ansvaret för utförande av gemensamma anordningar.

Denna utgångspunkt för uppbyggnaden av plangenomförandesystemet leder, enligt min mening, till en något annorlunda lagteknisk konstruktion än den vi har i dag. Grunddragen i mitt förslag till lagteknisk uppbyggnad framgår av figuren på nästa sida.



Figur 1. Förslag till uppbyggnad av plangenomförandesystemet.

Det skisserade lagsystemet i figuren medför två huvudförändringar i befintlig lagstiftning; dels måste ALs tillämpningsområde utvidgas och dels måste ESLs bestämmelser renodlas till att enbart omfatta vinstfördelning inklusive fastighetsbildning som ett led i fördelningen.

### ALs tillämpningsområde bör utvidgas

ALs bestämmelser i dag avser utförande och drift av *gemensamhetsanläggningar*. Därför kan AL inte tillämpas på de situationer när fastighetsägarna utför anläggningar som skall övertas och förvaltas av kommunen när de är färdigställda. Därför måste ALs tillämpningsområde utvidgas genom att bestämmelser som avser fastighetsägarnas byggande av kommunala anläggningar arbetas in i AL.

Kort uttryckt måste alltså bestämmelser som rör ESLs exploaterings-samfällighet överföras till att gälla ALs *anläggningssamfällighet*. En bieffekt av en sådan lösning är att man undviker vissa "samordningsproblem" mellan exploaterings- och anläggningssamfälligheten som finns i nuvarande lagstiftning.

Sammanfattningsvis bör sålunda AL innehålla bestämmelser om:

- Utförande och drift av gemensamhetsanläggningar (ALs nuvarande tillämpningsområde)
- Utförande* av kommunala anläggningar (nytt tillämpningsområde). Regler som speciellt rör denna utbyggnadssituation kan lämpligen läggas i ett särskilt avsnitt. AL innehåller i dag "Särskilda bestämmelser om enskilda vägar" och förslagsvis kan man utforma ett avsnitt med "Särskilda bestämmelser om utförande av anläggningar med kommunalt huvudmannaskap". Ett sådant avsnitt kan också innehålla bestämmelser som gör det möjligt för samfälligheten att utföra vissa kompletterande uppgifter i planerings- och utbyggnadsskedet.
- Beslut om att inrätta en anläggningssamfällighet i ett *tidigt* skede av exploateringsprocessen, dvs före detaljplanens antagande, för att fastighetsägarna skall kunna uppträda som en part i planprocessen (t ex sluta avtal med kommunen eller andra).

Dessa förändringar kräver också vissa kompletterande ändringar i PBL. Bl a måste det finnas bestämmelser som anger under vilka förutsättningar AL får tillämpas för att utföra kommunala anläggningar.

### *ESL förändras till att enbart omfatta vinstfördelning inklusive fastighetsregleringar som ett led i fördelningen*

Flyttas bestämmelserna om fastighetsägarnas uppgifter och ansvar till AL, kommer ESL endast att reglera vinstfördelning och fastighetsbildning som är nödvändig för att genomföra fördelningen. ESL kommer med andra ord att reduceras till att bli en "vinstfördelnings- och fastighetsregleringslag".

Huruvida man skall ha en sådan reducerad lag kan diskuteras. Är det inte tänkbart att flytta fördelningsreglerna till fastighetsbildningslagen (FBL), eftersom bestämmelserna om fastighetsbildning ändå återfinns i FBL? Om man väljer en sådan lagteknisk lösning kan konstatera att vi har gått "varvet runt" för att lösa problemen med samexploatering och vinstfördelning. Redan PBL-utredningen (SOU 1979:65-66) föreslog ju att bestämmelser om exploateringsamverkan skulle placeras i AL och

FBL (även om motiven inte var riktigt desamma som jag har framfört här).

## Avslutning

Vårt nuvarande plangenomförandesystem är inte helt ändamålsenligt. Problemet bottnar i att ESL har två syften som egentligen är helt oberoende av varandra - dels utbyggnad av anläggningar i fastighetsägares regi och dels vinstfördelning i proportion till fastigheternas areal. Dessa syften kan i vissa situationer inte "lösgöras" från varandra på ett smidigt sätt. Det är med andra ord inte okomplicerat att plocka ut vissa delar av ESL.

En översyn av lagstiftningen bör beakta detta problem och försöka tillskapa ett mer neutralt genomförandesystem. En möjlighet är då att klarare skilja på reglerna om byggande och vinstfördelning. Mitt förslag är att dessa regler läggs i AL respektive en "reducerad" ESL (eller i FBL).

En alternativ lösning är att reglerna trots allt bibehålls i ESL, men att det då sker en betydligt klarare - och mer pedagogisk - uppdelning av lagens syften. Det förutsätter lagändringar i såväl sakligt som redaktionellt hänseende. Eftersom ESL på många håll har uppfattats som komplicerad och oklar, bör kanske vikten av pedagogiska och redaktionella förbättringar inte underskattas. Möjligheten att göra lagstiftning mer begriplig belyses i professor Anders Victorins uppsats, *En lagstiftning för envar? Om hyreslagstiftningen som rättspedagogiskt forum* (Juridisk Tidskrift, nr 4, 1992).

Huvudsaken är dock att frågorna om utförande och ekonomisk fördelning inte kopplas till varandra på det sätt som nu sker. En förändring bör medföra att vi får ett mer flexibelt och effektivt genomförandesystem. Med andra ord; med ett nytt system är det lättare att välja den "strategi" som är bäst anpassad till den enskilda situationen.

Slutligen bör understrykas att en mer principiell, lagteknisk förändring av systemet inte på något sätt undanröjer behovet av andra "interna" förbättringar av ESL. Jag delar i stort den uppfattning som presenteras i Gerhard Larssons promemoria, dvs en översyn av ESL bör i väsentliga delar följa de linjer som anges i promemorian (även om vissa frågor naturligtvis måste utredas närmare).

Thomas Kalbro





**R21:1994**  
ISBN 91-540-5650-0  
Byggeforskningsrådet, Stockholm

Art.nr: 6814021  
Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering

Distribution:  
Svensk Byggtjänst  
171 88 Solna

Cirka pris: 127 kr inkl moms