

Masteruppsats i offentlig förvaltning: Policyanalys [VT 17]
Förvaltningshögskolan Göteborgs Universitet
Rasmus Ahlgren
Handledare: Stig Montin
Examinator: Vicki Johansson

Besvärsrättsinstitutet för detaljplan, mellan politik och juridik

-En studie av Plan- och bygglagen utifrån demokrati- och ekonomivärden, samt juridifiering.

Abstract

This master thesis examines appeals rights throughout the history of the Swedish planning- and building act, starting in 1979 and up until 2017. The act is studied using a theoretical analysis tool consisting of Lennart Lundquist's democratic values, economic values and Berry Tholens liberal and republican traditions. The analysis tool incorporates aspects of juridification to analyze the assessments between the balance of the private and the public interests, and whether or not it could be understood as a task for political decision-making or judicial review. The study comprises of data using official reports from the Swedish government and governmental bills. These data are used to get an understanding of the development of the appeal rights in the planning- and building act and the transformation of those rights. The findings show the act has undergone several changes in the right to appeal. The act has continuously moved towards putting more emphasis on economic values, rather than democratic ones. The prevalence of economic values in the planning- and building act is accompanied by the effects of juridification. Juridification of the act gives courts and tribunals significant influence in spatial planning. In this master thesis planning is regarded as a political task, accordingly this theme problematized.

Keywords: Appeals rights, juridification, democratic values, economic values, spatial planning, right to appeal, Swedish planning- and building act, public and private interests.

1. INLEDNING	1
1.1 BAKGRUND OCH PROBLEMFÖRMULERING	1
1.2 SYFTE	2
1.3 FRÅGESTÄLLNINGAR	3
1.4 AVGRÄNSNING	3
1.5 DISPOSITION	3
1.6 STADSBYGGANDET, SÅ GÅR DET TILL!	4
1.7 BEGREPPSDEFINITIONER	5
<i>Lagar</i>	5
<i>Begrepp</i>	5
2. TIDIGARE FORSKNING & TEORETISK REFERENSRAM	6
2.1 RÄTTEN ATT ÖVERKLAGA	7
2.2 DOMSTOLARNAS ROLL	8
2.3 TALERÄTT OCH BEGRÄNSNING AV RÄTTEN ATT ÖVERKLAGA	9
2.4 JURIDIFIERING AV POLITIK	10
2.5 PLANERINGSTEORI OCH MEDBORGERLIGT DELTAGANDE	12
2.6 STADSPLANERING SOM POLITISK ELLER TEKNISK UPPGIFT	13
3. ANALYSVERKTYGET	15
3.1 DEMOKRATIVÄRDEN	16
3.2 EKONOMIVÄRDEN	16
3.3 VÄRDEN FÖRSKJUTS	17
3.4 OFFENTLIGT (ALLMÄNT) OCH PRIVAT (ENSKILT)	18
3.5 SAMMANFATTNING AV ANALYSVERKTYGET	20
4. METOD	21
4.1 ANSATS OCH VETENSKAPSTEORI	21
4.2 FRÅGESTÄLLNINGAR OCH DATA	21
4.3 IDÉANALYS	23
4.4 ÖVERVÄGANDEN OCH INTERVJUER	24
5. RESULTAT OCH ANALYS	25
5.1 PBL-UTREDNINGEN	25
<i>Analys</i>	26
5.2 PBL-UTREDNINGEN OCH RÄTTSINSTITUTET	26
<i>Analys</i>	28
5.3 REMISSBEHANDLINGEN	29
<i>Analys</i>	30
5.4 REGERINGENS PROPOSITION OM EN PLAN- OCH BYGGLAG	31
<i>Analys</i>	34
5.5 EFTER ANTAGANDET AV PBL 1987	36
<i>Analys</i>	38
5.6 PBL GÅR IN PÅ 2000-TALET	41
<i>Analys</i>	45
5.7 PÅTAGLIGA FÖRÄNDRINGAR SKER I BESVÄRSRÄTTEN OCH NY INSTANSKEDJA KOMMER TILL	47
<i>Analys</i>	49
5.8 EN NY PLAN- OCH BYGGLAG 2010	51
<i>Analys</i>	56
5.9 SAMTIDA FÖRÄNDRINGAR	60
<i>Analys</i>	61
6. SLUTSATSER	63
7. KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	65
7.1 LITTERATURLISTA	65
7.2 OFFENTLIGT TRYCK	67
7.2.1 <i>Statens offentliga utredningar</i>	67
7.2.2 <i>Propositioner</i>	67
7.2.3 <i>Övrigt offentligt tryck</i>	68
7.3 INTERVJUKÄLLOR	68
BILAGA 1. PBL:S INSTANSKEDJOR ÖVER TID	1

1. Inledning

Sverige står inför stora utmaningar vad beträffar bostadsförsörjning. Bostadsbeståndet i sin varaktiga form tillgodoser inte de behov som finns i samhället. Samtidigt ökar urbaniseringen och i storstäderna trängs intressen och bostäderna går snabbt åt, om möjligheten till en bostad ens ges. Under 2016 beräknades att 240 av Sveriges 290 kommuner upplever bostadsbrist (SKL, 2016). Konsekvenserna av att inte kunna bo och verka där man vill kan bli långtgående och det är till varje kommuns uppgift att tillsammans med stat och byggbransch säkra att det finns tillgång till bra och långsiktiga bostadsmöjligheter (SKL, 2016). Ett av de problem som föranlett bostadsbristen är att det helt enkelt inte byggs tillräckligt. I Sverige är det kommunerna som har till uppgift att planera för mark- och vattenanvändning inom kommunen, något som i regel sker genom upprättandet av detaljplaner. Det är framförallt för detaljplansprocessen som kommuner fått utstå kritik, och som stundom i debatten pekats ut som anledningen till varför det byggs för lite och för långsamt. I debatten finns gott om argument till varför överklagande utgör ett problem inom stads- och bostadsbyggande. Det ledande argumentet som förs fram är att överklaganden förhalar, försenar och fördröjer bostadsbyggandet. Det pekas på ogrundade överklaganden som skapar osäkerhet i byggbranschen och som fördyrar byggprocessen (Prytz, 2006). Där det enligt vissa handlar om att detaljplaner på ett systematiskt vis överklagas (DN, 2016).

1.1 Bakgrund och problemformulering

Det talas ibland om okynniga överklaganden, något som antyder att överklagandet av en detaljplan inte är motiverat på de grunder lagstiftaren ursprungligen tänkt sig. Vidare anges skälen att handläggningstiderna för överklagade beslut är långa, trots att regeringen valde att ta bort länsstyrelsen ur instanskedjan¹ (SKL, 2016). Särskilt gäller detta i de större städerna där komplexiteten och målkonflikterna på grund av förtätning blivit allt fler. Detta gör att överklagandena ökar vilket också medför längre

¹ Instanskedja- I Sverige kan ett förvaltnings- och domstolsbeslut överklagas till en högre myndighet eller domstol i en instanshierarki. Förvaltnings- och domstolsbeslut kan ofta överklagas flera gånger och överklagas varje gång till en ny instans i instanshierarkin. Instanshierarkin benämns vanligen instanskedja. Slutinstanserna är oftast Högsta Domstolen eller Högsta Förvaltningsdomstolen.

handläggningstider i instanskedjan som handlägger överklaganden (SKL, 2012). Uppsatsen syftar därför till att belysa en viktig demokratisk funktion inom ramen för bostadsbyggandet nämligen *rätten till att överklaga detaljplan*. Rätten att överklaga är intressant att belysa eftersom det är ett aktuellt och ständigt upprörande ämne. Det är en lång och komplex väg från det att detaljplanarbetet startar fram till dess att detaljplanen vinner laga kraft samtidigt som bristen på bostäder ökar, särskilt om detaljplanen överklagas. Rätten att överklaga är i Sverige demokratiskt grundläggande men kan också ses som ett högst icke-demokratiskt instrument. Att överklaga ett myndighetsbeslut anses självklart i den svenska demokratiska ordningen men vad händer när ett sådant beslut innehåller väsentliga intressen för det allmänna? En prioritering och en prövning av enskilda och allmänna intressen måste därmed göras. Situationen har gjort lagstiftaren mer reaktiv och byggbranschen mer högljudd i försök att komma underfund med problematiken som fenomenet och instrumentet överklagan medfört. Det är en demokratisk rättighet som samtidigt också förser medborgaren med ett ibland odemokratiskt instrument genom *rätten till att överklaga*. Rätten att överklaga är under ständigt tryck att förändras och uppsatsen studerar hur överklaganinstitutet över tid kommit att se ut, hur det utvecklats och omförhandlats genom politik, policy och praxis. Problematiken som föreligger handlar i stor utsträckning om de folkvaldas förmåga att adressera samhällsutmaningar och besluta om gemensamma mål, och om för enskilda att bevaka egna intressen genom möjligheten att överklaga ett detaljplansbeslut och få det prövat av en högre instans. Vem ges här företräde och på vilka grunder sker det? Vilka värden är involverade i en sådan utveckling? Och hur ska man förstå prioriteringarna mellan allmänna och enskilda intressen?

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att studera hur möjligheten och rätten att överklaga detaljplan förändrats över tid genom att tillämpa en idéanalys med hjälp av begreppen demokrati- och ekonomivärden, samt juridifiering på utvecklingen av PBL. Syftet är vidare att studera det spänningsförhållande som råder mellan det allmänna och det enskilda intresset och hur det tar sig i uttryck genom rätten att överklaga detaljplan enligt PBL, samt även hur det förändras över tid.

1.3 Frågeställningar

- *Hur, och i så fall varför, har rätten att överklaga detaljplan utvecklats och förändrats över tid?*
- *Hur förändras överklaganinstitutet utifrån demokrati- och ekonomivärdena?*
- *Har en juridifiering av rätten till att överklaga skett?*

1.4 Avgränsning

Uppsatsen avgränsas genom att enbart se till Plan- och bygglagens utveckling av överklaganinstitutet. Det innebär att tidigare lagstiftning som gällt inom området inte kommer att behandlas. Uppsatsen ansluter sig även till begränsningen att inte behandla byggnormer eller andra marknadsmekanismer som påverkar bostadsbebyggelsen. Överklaganinstitutet som behandlas i uppsatsen berör enbart Plan- och bygglagen varför en avgränsning även görs mot andra närliggande politikområden, där andra förutsättningar reglerar överklaganinstitutet. Ett exempel är renodlad myndighetsutövning mot enskild, likt försäkringsfrågor, där avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen inte är fullt lika påtagliga som de inom ramen för PBL.

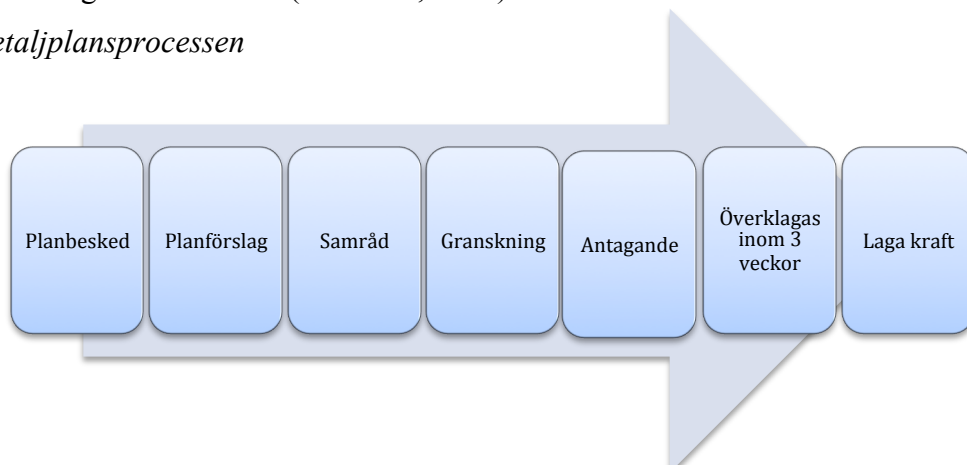
1.5 Disposition

Uppsatsen inleds med en kort introduktion kring de centrala delarna i stads- och bostadsbyggandet. Därefter ges en kort begreppslista med aktuella lagar och begrepp. En utblick följer av det teoretiska landskapet där tidigare forskning på området och teori redovisas. Därefter redovisas analysverktyget. Tillvägagångssättet och datainsamling presenteras i efterföljande metodkapitel. Resultat presenteras under kronologiska kategorier som följer PBL:s utveckling. Varje rubricerat stycke efterföljs av analys där analysverktyget tillämpas. Avslutningsvis framförs uppsatsens slutsatser.

1.6 Stadsbyggandet, så går det till!

Stads- och bostadsbyggandet är i Sverige reglerat genom Plan- och bygglagen, PBL (SFS 2010:900). Genom PBL ges kommunerna ansvaret för planering av mark- och vattenanvändningen inom kommunens geografiska gränser. Det sker genom översiktsplan, detaljplan, områdesbestämmelser och lov. Översiktsplanen är ett strategiskt dokument som syftar till vägledning för tänkt planering av kommunens mark medan detaljplan är juridiskt bindande och reglerar i detalj vad som ska och får byggas inom ett särskilt område. Sammantaget upprättas i regel en detaljplan då flera byggnader är tänkta att byggas inom ett område. En detaljplansprocess initieras formellt alltid av att kommunen påbörjar planarbetet vilket refereras till som det kommunala planmonopolet (Boverket, 2016). Under detaljplansprocessens initiala skede förväntas kommunen ta fram ett detaljplaneförslag. Förslaget presenteras och det finns möjlighet för berörda intressenter att komma med synpunkter på planförslaget under vad som formellt kallas samråd. Skulle synpunkterna inte beaktas förklarar kommunen varför dessa inte vägts in. Efter samrådet sammanställs synpunkterna och kommunen ställer på nytt ut förslaget för granskning. Här finns tillfälle att inkomma med ytterligare synpunkter. Den som är berörd ska skriftligen framföra synpunkter för att senare erhålla rätten att överklaga detaljplansbeslutet. Kommunfullmäktige antar sedan planen, eller i vissa fall kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Berörda meddelas beslutet och kan herefter överklaga detaljplansbeslutet inom tre veckor från det att planen antagits. När tiden löpt ut och inget överklagande inkommit vinner detaljplanen laga kraft och börjar gälla. Bygglov kan därefter sökas för att påbörja byggandet. Ett detaljplansbeslut kan överklagas till Mark- och miljödomstolen. Mark- och miljödomstolens beslut kan sedan överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, men förutsätter ett särskilt prövningstillstånd. Skulle säkerhetsventilen öppnas och prövningstillstånd ges går det även att överklaga beslutet till Högsta Domstolen (Boverket, 2016).

Fig. 1 Detaljplansprocessen



1.7 Begreppsdefinitioner

Lagar

Plan- och bygglagens 13 kap (SFS 2010:900). Refererar dels till Förvaltningslagens 22§ samt till laglighetsprövning i enlighet med kommunallagen 10 kap.

Förvaltningslagen 22§ (SFS 1986:223). Beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

Kommunallagen 10 kap (SFS 1991:900). Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos förvaltningsrätten.

Europeiska konventionen för mänskliga rättigheter Artikel 6 (SFS 1994:1219) Var och en ska, vid prövning av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Begrepp

Talerätt- Den person som har rätt att föra talan i ett rättsärende. Måste ha ett intresse erkänt av rättsordningen.

Samrådsrets- Den krets människor som underrättats om detaljplan och som har möjlighet att delta under det formella samrådet. Innebär dock inte besvär rätt alla gånger.

Besvär rätt/klagoberättigad- Den person som har rätt att överklaga beslut om detaljplan

Sakägare- Traditionellt fastighets- och tomträttshavare, numera även bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och andra berörda i och runtom detaljplansområdet. Sakägare har oftast besvär rätt

Besvärprövning - Den prövning som sker av en högre instans av det överklagade beslutet/besväret.

2. Tidigare forskning & teoretisk referensram

“Planning, by its very nature is about setting values, establishing priorities, engaging with the community and allocating benefits: it is a political creature” (Willey, 2005:299)

I kapitlet redogörs för tidigare forskning som ryms inom ämnet. Som framgår finns en del skrivet inom ämnet, eller nära anknutet, och det går i den befintliga litteraturen att hitta viss frustration över att överklagan inte tillräckligt studerats. Författare inom ämnet har därför uppmanat till ytterligare forskning inom området (Willey, 2005, 2006: Clinch, 2006: Whelan, 2006). Litteraturen ligger i sin natur nära området planeringsteori, som beskrivs mer ingående. Utöver detta kommer förvaltningsrättslig litteratur behandlas, samt litteratur kring ämnet juridifiering. I föreliggande kapitel används ordet ”planering” frekvent. Planering syftar i sammanhanget till att beskriva uppgiften lokala myndigheter har att planera den fysiska miljön och bebyggelsen inom en given geografisk enhet, i Sverige faller denna uppgift på kommunerna.

Principen om att det är staten eller i Sveriges fall kommunen som har ansvaret för markplanering kan förstås utifrån att det finns ett allmänt intresse för hur mark bäst ska användas. Alexander (2002) menar exempelvis på att associationerna mellan planering av markanvändning och det allmänna intresset ligger nära till hands. Därmed har markanvändning och planering av mark setts utgöra en viktig uppgift för det offentliga. Det offentliga har således legitimitet i sin maktutövning av markplaneringen. Den europeiska och anglosaxiska traditionen av planmonopol utgår främst från rättsstatsprincipen vilken inbegriper att lokala myndigheter måste förhålla sig till lagstiftning då de planerar för markanvändning, vilket ska skänka medborgare viss förutsägbarhet och stabilitet genom att lagen tillämpas någorlunda enhetligt för alla (Moroni, 2007). För att tillämpningen av lagstiftningen ska vara möjligt måste makt delegeras. I Sverige delegeras ansvaret och beslutsfattandet från statlig nivå till kommunal nivå genom planmonopolet, för att detta effektivt ska fungera måste ytterligare delegation ske således får kommunala nämnder och förvaltningar i ansvar att upprätta detaljplaner. Tanken med lokalt beslutsfattande vilar vid tanken om subsidiaritet. Subsidiaritet innebär en tanke om att beslut som påverkar medborgare bör fattas så nära medborgarna som möjligt (Willey, 2006). Genom delegation av beslutsfattande av detaljplan får lokala myndigheter och nämnder omfattande

beslutsrätt. I Sverige medföljer lagstiftningen vissa grundläggande krav där bland annat lagstiftningen ska syfta till att verka stabiliserande och flexibel för att på så vis fungera över tid och i olika situationer. Lagstiftningen ska även innebära viss grundtrygghet för både det allmänna intresset såväl som för den enskilde, samtidigt som den skapar trygghet och rättsäkerhet (Nordberg, 2013). Kommunalt planmonopol kan i teorin sägas inskränka på den privata äganderätten av mark och egendom genom att den enskilde begränsas i nyttjandet av sin mark. På så vis uppstår viss friktion då kommunen genom planmonopolet får stor beslutsrätt för hur även privat mark regleras och används. I enlighet med rättsstatsprincipen och europakonventionens sjätte artikel är det därför viktigt att beslut som påverkar den enskilde går att överklaga, genom en rättvis och opartisk prövning av beslutet. Då beslut som fattas kring markanvändning kan komma att påverka enskilda fastighetsägare eller andra sakägare är det viktigt att sådana beslut också kan, menar Moroni (2007), genomgå rigorös juridisk prövning av en oberoende juridisk domstol eller tribunal.

2.1 Rätten att överklaga

Rättigheter är en moralisk kompass som vägleder samhällets sociala förändring. Traditionellt har rättigheter förknippats med liberalism där individen genom sina rättigheter garanteras skydd mot statsmakternas förtryck. Liberalismen associeras även med jämlikhet, frihet, rättsstat och lag som begränsar maktutövningen av staten. Sådana rättigheter kan dock vara svåra att applicera när det kommer till stadsplanering. Rättigheter är i sin natur individuella medan stadsplanering är något gemensamt och kollektivt, på så vis har stadsplanering traditionellt sett vilat på utilitarianismens premisser, utvecklade av Jeremy Bentham under 1700-talet. Utilitarianism utgår från tanken att maximera fördelarna för den största gruppen människor i ett samhälle, även kallat det allmänna intresset. Stadsplanering är alltså ett uttryck för utilitarianistiska värden som erhålls genom demokratiska institutioner och myndigheter. På så vis finns det alltid ett spänningsförhållande mellan rätten till att överklaga och principen om det allmänna intresset och den representativa demokratin (Willey, 2006).

I en representativ demokrati som Sverige ses den folkvalda församlingen som den naturlige normgivaren och lagstiftaren. I ett ständigt växande och alltmer komplext samhälle uppstår behovet av att flexibelt och effektivt hitta svar och lösningar på de

problem som uppstår. Det förefaller vara en svår uppgift för folkvalda att sätta sig in i alla dessa komplexa ämnen och problem som uppstår, således finns delegation där viss makt delegeras till myndigheter inom ramen för det svenska förvaltningssystemet. Enligt regeringsformen får förvaltningsmyndigheter tillämpa och anta vissa regler själva. Viktiga politiska beslut ska fattas på den politiska nivån men samtidigt finns det utrymme för att mindre politiska frågor som är av mer teknisk karaktär att delegeras till myndigheter för beslut. Wenander (2016) menar vidare att det här sker en avvägning som på ett principiellt plan ger uttryck för en avvägning mellan, å ena sidan, folksuveränitet och, å andra sidan, pragmatisk uppgiftsfördelning baserad på effektivitet och förvaltningens sakkunskap. Genom delegation får myndigheter alltså rätten att fatta vissa beslut som kan bli bestående och som påverkar enskilda och allmänheten. Det innebär också att förvaltningsmyndigheter får ett visst normgivningsbemyndigande att anta föreskrifter inom ramen för vad den lagstiftande församlingen angett. Förvaltningsmyndigheter får dock aldrig bemyndigas till att meddela föreskrifter som på något vis begränsar medborgliga fri- och rättigheter. För att säkerställa det i en rättsstat finns kontrollmekanismer för den offentliga maktutövningen, ett exempel på en sådan mekanism är möjligheten till överprövning, genom att överklaga beslut fattade av myndigheter (Wenander, 2016).

Detta rättsinstitut fyller därför en viktig funktion för den enskilde eller berörde av myndighetsbeslut och fungerar också som en kontrollmekanism för den offentliga maktutövningen. Genom denna kontrollmekanism blir domstolarnas roll viktig.

2.2 Domstolarnas roll

Domstolarnas roll i ett system där beslut går att överklaga blir viktiga. Chefsjurist Lindberg är kritisk kring hur Mark- och miljödomstolarna kommer fram till sina avgöranden. Enligt Lindberg (2015) förefaller Mark- och miljödomstolarna avgörande många gånger förbrylla, häpna och lider, enligt Lindberg, av stora kunskapsbrister i den gällande lagstiftningen. Kritiken som pekas ut är att Mark- och miljödomstolarnas avgöranden många gånger inte når godtagbara nivåer, där till och med erfarna och kunniga inom området förvånas över domstolarnas beslut. Lindberg är kritisk i sin inställning mot Mark- och miljödomstolarna och menar att prövotillstånd, som förutsätts för att överklaga till Mark- och miljööverdomstolen, även har blivit betydligt svårare att få. Utifrån Lindbergs uppfattning är det svårt att se hur lagstiftningen kan verka stabiliserande och förutsägbar, likt de krav som ställs på

svensk lagstiftning. Lindberg är samtidigt inte ensam i sin kritik mot domstolarna, något som är oroväckande för dess roll som en kontrollmekanism för den offentliga maktutövningen. Warnling Nerep (2016) beskriver att det uppstått viss ambivalens och misstro i domstolarnas sätt att beskära de folkvaldas makt genom dess dömande verksamhet. Warnling Nerep pekar bland annat på problemet med att domstolarna får en viss normativ makt genom att de frångår sin rättskipande roll och istället antar en rättsskapande roll. Den rättsskapande och normativa dimensionen av domstolarna kan förstås utifrån domstolarnas skapande av praxis kring talerätt, vilket är en förutsättning för att få överklaga beslut och överklagbarheten i besluten. Samtidigt pekar Warnling Nerep på svårigheterna som finns med att överklaga beslut och de krav som ställs på personen som överklagar, där personlighetsdrag av en rättshaverist är en förutsättning för att orka navigera i besvärsvildern och nå framgång med överklagandet.

Som framgår finns ett visst spänningsförhållande mellan den dömande makten och den normgivande och lagstiftande makten, samt mellan den enskildes rätt att överklaga beslut och det allmänna intresset. Debatten utgår främst utifrån demokratiskt styre eller domarstyre där den dömande makten ses som en konkurrerande kanal för det demokratiska maktutövandet. Genom att domstolar normprövar och domstolsprövar myndighetsbeslut ökar också domstolskontrollen. Det hela startar med vad Jonsson (2013) kallar för individuell aktivism, där den enskilde överklagar myndighetsbeslut, genom en ökad möjlighet till att få besluten överprövat av en domstol ökar också möjligheten för domstolen som ”negativ” lagstiftare. Här kommer talerätten in som fenomen. Talerätten reglerar den som får överklaga ett myndighetsbeslut. En vitt definierad talerätt innebär att domstolarnas normprövning i teorin ökar vilket på en aggregerad nivå innebär att domstolarna blir ett reellt alternativ till de politiska kanalerna (Jonsson, 2013). Detta fenomen försöker således lagstiftaren stävja genom att begränsa tillgång till det juridiska systemet. Ett sådant exempel går att återfinna i Holland.

2.3 Talerätt och begräsning av rätten att överklaga

I en artikel av de holländska forskarna Buitelaar, Galle och Salet (2013) beskrivs risksamhället, som genom dess komplexitet skapar ovisshet kring effekterna av våra val. Modernisering av samhället och valen som följer kan ge upphov till långtgående

och oförutsägbara konsekvenser baserat på mänskligt agerande. Risker vid markplanering kan exempelvis ha att göra med mark- och miljöförhållanden och om brandrisker, något som gett upphov till mycket lagstiftning på planeringsområdet. Risker i samhället har inneburit ett reflexivt agerande från policyskapare och administrativ lagstiftning har på så vis ökat i Europa, som ett sätt att försöka kontrollera potentiella risker. Det kallas för ”responsive state of law” eller responsiv rätt. Responsiv rätt reducerar inte bara risk i samhället den kan även tjäna som en trygghetskälla för politiker och policyskapare då lagstiftning per automatik standardiserar, eliminerar och i vissa fall tar över verkställande beslut. Möjligheten till felaktiga verkställande beslut minskar därmed och lagstiftningen tar över, något som går i linje med Webers byråkratiska ideal. Denna utveckling beskrivs som en juridifiering. Forskarna menar att det går att tala om en juridifieringen vad gäller markplanering där fler och fler regler tillkommit, vilket också innebär att färre planer efterlever alla de krav som ställs. Det i sin tur innebär att möjligheten att överklaga besluten till de administrativa domstolarna ökar. På grund av att överklagandemöjligheterna ökat har statens svar varit att försöka att minska tillgången till det juridiska utrymmet genom att, via lagstiftning, omdefiniera vem som har talerätt för att på så vis minska antalet överklagande och effektivisera markplaneringen. Det kallar författarna för ”synoptiska vanföreställningar” där det är svårt att förstå den sociala komplexiteten och vem man genom lag försöker skydda. Är det medborgare, lokala eller centrala myndigheter, beslutsfattare eller marken och miljön? Juridifieringen av detta problem och ”the responsive state of law” är därför snarare symptomen än lösningen på problemet i samhället (Buitelaar, Galle, Salet, 2013).

2.4 Juridifiering av politik

Carlbaum (2016) elaborerar vidare kring juridifiering och beskriver det som ett begrepp av rättsstatens framväxt där den enskildes medborgerliga fri- och rättigheter säkerställs. Habermas ser på juridifiering, det vill säga, framväxten och expansionen av lagar och regler, som ett resultat av kapitalismens behov av spelregler och politisk kamp om frigörelse för individen som genom lagar skyddas från auktoritära strukturer och från välfärdstatliga institutioner (Carlbaum, 2016). Magnussen & Banasiak (2013) menar att juridifieringen bidragit till att öka rättsäkerheten, på så vis att beslut vilar på lagar och regler snarare än godtycklighet, samt där möjligheten för individuell

rättvisa och upprättelse kan utkrävas genom juridiska processer. Habermas å andra sidan pekar på att juridifieringen inskränker på normgivande sociala relationer och formar dessa istället som juridiska genom rättegångsliknande avpersonifierade processer (Habermas i Carlbaum, 2016). Juridifieringen inkräktar därmed på demokratin och bidrar till att avpolitiserar delar av den offentliga debatten. Politiken ersätts under sådana förhållanden med rättsliga processer, argument och diskurser. Genom juridifieringen löses samhällets konflikter genom regelverk snarare än genom debatt och politisk ideologi, och individer ser på sig själva som rättsliga subjekt (Carlbaum, 2016).

Rosanvallon (2006) menar att juridifieringen uppstått som ett resultat av dunkla beslutsprocesser där ansvarsutkrävandet blivit svårt att identifiera. Dunkla beslutsprocesser tillsammans med framväxten av risksamhället (se ovan) har lett till ett sökande efter effektivare sätt att utkräva ansvar på. Medborgare frestas att genom rättsprocesser söka uppnå resultat som man genom de politiska valen inte lyckats uppnå och därigenom lösa problemen som politiken inte förmått. Domstolar har på så vis fått betydligt större inflytande och makt i det demokratiska systemet. Det politiska beslutet tar oftare sikte på framtiden, och är på så vis mer ovisst. Det dömande beslutet avgör istället något som har hänt. Rosanvallon pratar följaktligen om en dömandets politik som prövar den normativa giltigheten hos en gemenskap i en reflekterande process. Dömandet behandlar enskilda fall på ett förväntansfullt och pragmatiskt vis till skillnad från lagstiftning som ämnar verka generellt. Det är domens opartiskhet som attraherar, menar Arendt (i Rosanvallon, 2006). Domen pekar på politiken och får oss att förstå politiken. Det går således att tala om det ”dömandes politik” där det handlar om att normpröva och ifrågasätta. Det handlar inte likt politiska partier att rikta ett budskap. Domslutet har vidare också förmågan att koppla samman det allmänna och det enskilda intresset. ”Dömandet utgör lösningar och statuerar exempel som sammanför fakta och värderingar genom de styrande principernas prisma” (Rosanvallon, 2006:180).

Juridifieringen innebär att en maktförskjutning sker från politik till rättsliga institutioner och domstolar (Carlbaum, 2016; Magnussen & Banasiak, 2013).

Carlbaum (2016) menar även att juridifieringen kan vara exkluderande på så vis att den förutsätter tid, pengar kunskap och ställning för att påverka och utnyttja sin rätt

inom ramen för det juridiska systemet. På så vis försvagas vissa grupper inom ramen för juridifieringen. Juridifiering av politik kan även innebära att möjligheten för att driva gemensamma frågor blir svårare. Juridifieringens implikationer är att politiska beslut riskerar att överföras till domstolar. Domstolar måste därför väga intressen, värden och rättigheter mot varandra för att komma fram till rätt beslut. Om besluten som domstolarna når fram till förändrar reglerna och rättigheterna för mycket kan domstolen som institution i sin tur ifrågasättas till skillnad från om dessa regler och rättigheter förändrats genom den lagstiftande och normgivande makten (Magnussen & Banasiak, 2013).

Juridifieringens exkluderande effekter går genom Gustaf Davidssons (2016) masteruppsats att titta närmare på. Davidsson (2016) studerade 292 överklagade detaljplaner i Stockholmsområdet under 2013. Utifrån Davidssons studie framgår att planer främst överklagades i tätbefolkade områden där största andelen överklagande gjordes av starka grupper på bostadsmarknaden, nämligen äldre med hög utbildning, hög köpkraft, och med Sverige som födelseland. I flera fall för att stoppa nybyggnation i det egna närområde och där överklagande som instrument fungerat till att vinna inflytande och stänga ute svaga grupper från bostadsmarknaden, samtidigt som den starka gruppen säkerställde framtida värdeökningar på egna fastigheter, till följd av ett förhindrat och minskat bostadsbyggande. I litteraturen går det med anledning av ovanstående därför att finna de som förespråkar en minskad rätt att överklaga, för att istället ge medborgare utökad rätt till deltagande kring utformning av policy och placering (Willey, 2006). Samtidigt menar vissa att juridifieringen och rätten att överklaga har försett medborgare med de rätta verktygen för att agera politiskt samt att dessa rättigheter (att överklaga) stärker individens autonomi. På så vis har sättet att formulera enskilda och gruppintressen genom åberopandet juridiska rättigheter viss funktion inom ramen för det demokratiska samhället, och kan även förbättra både de materiella och lagliga utkomsterna av besluten som fattas (Magnussen & Banasiak, 2013).

2.5 Planeringsteori och medborgerligt deltagande

Fram till och med 1980-talet rådde ett planeringsteoretiskt paradig som i relativt hög grad baserades på tankar om en rationell och effektiv urban planering. Den låg nära en teknokratisk planeringsteori och präglades av top-down styrning som

tenderade att exkludera sociala grupper från utformningen av det offentliga rummet. Inom policyanalysen går dessa idéer att hitta i upplysningsidealens tankar om objektivism och om möjligheten att genom universell logik och vetenskaplig undersökning komma fram till en rationell utformning av offentlig policy. Mycket av den policy som utformades inom planerings- och miljölagstiftning kan fram till och med 1980-talet sägas härstamma från den positivistiska synen på planering (Larsson, 2014). Med 1980-talet kom dock idealen och paradigmet att förändras och Habermas teori om deliberativ demokrati fick genomslagskraft, även kallat ”the communicative turn” (Larsson, 2014, Willey, 2006). Istället för positivismens teknokratiska planering skulle deliberativ demokrati införas och genomsyra planeringsprocessen med aktivt deltagande från medborgare. Teorin vilade vid Habermas ”ideala samtal” där alla parter röster och intressen togs hänsyn till och vägdes samman (Larsson, 2014). Enligt dessa planeringsteoretiska ideal går att finna en utveckling som lett till ökat medborgardeltagande i planprocessen (Mäntysalo, Jarenko, Nilsson & Saglie, 2015).

Deltagande i stadsplanering är dock fyllt av dilemman, där rätten att delta kan komma att skapa spänningar mellan medborgarkontroll och effektiv förvaltning och beslutsfattande. Ett ökat deltagande kan leda till fördröjningar och förseningar i utvecklingsprojekt, något bygg- och utvecklingsindustrin motsätter sig, och samtidigt finns aldrig garantier att deltagande leder till konsensus mellan grupper (Willey, 2006). Deltagande har även de normativa implikationerna där vissa medborgare, vars värderingar inte korresponderar med värderingarna hos de professionella stadsplanerarna, löper risken att bli stämplade som utvecklingsmotståndare och NIMBY:ister (Not in my backyard). I sin tur kan det leda till att överklagan börjar ses som en accepterad kanal för ansvarsutkrävande över frustrationen medborgare känner, eftersom de professionella genom maktrelationen oftast ges företräde. Vissa menar därför att det är lämpligare att ge yttersta beslutsrätt till de folkvalda och de professionella stadsplanerarna (Ellis, 2004; Willey, 2006).

2.6 Stadsplanering som politisk eller teknisk uppgift

Vissa stadsplanerare menar att planering av mark och stad bör avpolitiserats helt och istället professionaliseras, där staden planeras utifrån professionella bedömningar och rekommendationer (Willey, 2005; Conrad, Cassar, Christie & Fazex, 2011). Forskaren Stephen Willey är kritisk till denna inställning och pekar på stadsplanering

som något som formar och organiserar samhället både spatialt, ekonomiskt och miljömässigt. Stadsplanering är således en politisk process som representerar kollektiva viljor och intressen baserat på väljarnas röster. På så vis har beslut som fattats inom stadsplaneringen demokratiskt värde eftersom det alltid finns värderingar kring vad som är bra, dåligt, fult och snyggt. Politiken går därmed inte att bortse från i stadsplanering (Willey, 2005). På så vis går det att tala om att rätten att överklaga till viss del tar bort makt från de folkvalda och på så vis urholkar lokaldemokrati, autonomi och ansvarsutkrävande (Willey, 2006). Ellis (2006) menar att politiken, när den godkänner policy och planer, utgör nyckelmekanismen för ansvarsutkrävandet. Det finns därför en risk att lokaldemokrati urholkas om besluten överklagas och överförs till en oberoende domstol. Domstolen ska då fatta ett beslut som inte baseras på politiska överväganden och beslutet fattas istället på teknokratiska grunder. Ett överklagat beslut som går till domstol centraliseras och avpolitiseras därmed. Implikationen av det blir att besluten och avgöranden från domstol fattas på odemokratiska grunder (Willey, 2005). Samtidigt menar Willey (2005) att överklaganinstitutet har en funktion som verkar som den yttersta garanten och säkerhetsventilen mot missbruk av offentlig makt, makt och beslutsrätt som inskränker på traditionell äganderätt. Resonemanget går att härleda till De Touqavilles uttryck om "tyranni av majoriteten" (Willey, 2005, Ellis, 2006). Traditionellt har rättigheten att överklaga setts som en fundamental mänsklig rättighet, men på grund av att dessa rättigheter genomgår byråkratiska processer har dem gjorts känsliga för policyförändringar. Ett exempel är Irland där en nästintill obegränsad rätt att överklaga för alla ersattes med en mycket begränsad och snävare variant. Ellis pekar därför på att rättigheter som förmedlas genom policy också blir känsliga för politisk press vilket också undergräver konceptet med fundamentala "mänskliga rättigheter" (Ellis, 2002).

3. Analysverktyget

Analysverktyget bygger på en kategoriseringsmodell för hur det allmänna och det enskilda intresset ska förstås i utvecklingen av PBL, vilket slutligen utgör spänningsförhållandet överklagandefunktionen reglerar. Genom att låna element av Lundqvist offentliga etos och Tholens traditioner i offentlig politik och förvaltning kan ett analysverktyg konstrueras. Analysverktyget hämtar inspiration från den teoretiska utblick som föregåtts i kapitlet, särskilt kring juridifiering. Lundquist (1998) skisserar ut metodologiska riktlinjer för analys av värden genom att ge exempel på normativa teorityper, något han kallar vårt offentliga etos. Dessa värden ligger till grund för vad staten i huvudsak bör ägna sig åt och hur den bör agera. Värdegrundslaget för samhället preciseras någonstans i bredare tankeriktningar vilka kan utläsas och är ämne för sociala konstruktioner och rekonstruktioner. De är inte fasta utan förhandlas hela tiden om. En tolkning av dessa kan emellertid alltid ifrågasättas (Lundquist, 1998). Lundquist listar följande värden i två huvudkategorier, nämligen de om demokrativärden och de om ekonomivärden. Lundquist listar även värden för det pluralistiska systemet, det vill säga, det politiska och ekonomiska systemet.

<i>Demokrativärden</i>	<i>Ekonomivärden</i>
Politisk demokrati	Funktionell rationalitet
Rättsäkerhet	Kostnadseffektivitet
Offentlig Etik	Produktivitet

Fig. 1. (Hämtad från Lundquist, 1998:63).

<i>Politiskt system</i>	<i>Ekonomiskt system</i>
Allmänintresse	Egenintresse
Samverkan	Konkurrens
Öppenhet	Hemlighet
Behov	Efterfrågan
Medborgare	Kund
Politiskt organ	Företag

Fig. 2. (Hämtad från Lundquist 2005:2).

3.1 Demokrativärden

Värdet *politisk demokrati* inbegriper öppenhet, möjligheten till deltagande, och möjligheten att påverka. Grundsatsen i demokrati är alltid medborgare och därtill ett par procedurer som allmän rösträtt, majoritetsprincip som beslutsregel, medborgerliga fri- och rättigheter och medborgardeltagande, dessa går under beteckningen processkrav och är en förutsättning för politisk demokrati i förvaltning. Då processkraven tillgodosätts följer substanskrav. I substanskraven återfinns krav om lag, politikervilja och medborgarvilja. Process- och substanskrav förekommer i en ömsesidig påverkan (Lundquist i SOU 1997:28). Att konflikt kan uppstå mellan demokrativärden är något Lundquist framhäver, exempelvis är det inte ovanligt att detta uppstår vad gäller kravet på folkmakt och föreställningen om individens rättigheter. Fri- och rättigheter förutsätter *rättssäkerhet*. Principen om rättsäkerhet kräver rättsstaten, vilket syftar till en stat med oavhängiga domstolar, med lagstiftning som är förutsägbar, med myndighetsutövning som är förutsägbar på grund av lagen, och där lagen förankras i grundlag (Peczenik, 2005) Vad gäller rättsäkerheten ställs kravet om "the rule of law" vilket också styr relationen mellan det offentliga och samhällsmedlemmarna. Värdet *offentlig etik* handlar om hur förvaltningen bör uppträda i frågor om rätt och fel, samt om skyldigheter och plikt av och gentemot det offentliga (Lundquist, 1998).

3.2 Ekonomivärden

Inom ramen för ekonomivärdena återfinns värdet *funktionell rationalitet* vilket syftar till de åtgärder som väljs för att nå uppsatta mål. Det tar sig vanligen i uttryck om expertis och yrkesskicklighet. Inom ramen för New Public Management har rationalitet visat sig vara ett överordnat värde. Enligt Hall (2011) kan det ta sig i uttryck om att rensa upp i politikens irrationella och oförutsägbara ställningstaganden och istället ersätta dessa med rationella mätbara mål. En framgångsfaktor för detta värde är avpolitisering (Hall, 2011). Ytterligare ekonomivärden är *kostnadseffektivitet* och *produktivitet*. Begreppen går in i varandra på många vis och har blivit vanliga inom svensk förvaltning. Effektivitetsbegreppet kan sägas omfatta de båda värdena med viss skillnad i deras huvudfokus. *Kostnadseffektiviteten* syftar i huvudsak till att utgifterna i relation till måluppfyllelse bör vara så låga som möjligt, samtidigt som målen kan realiseras med tillfredsställande kvalitet. Värdet *produktivitet* syftar i huvudsak till att minska insatserna för en aktivitet för att på så vis höja produktiviteten, det handlar alltså om den kopplingen som finns mellan de resurser

som förbrukas och det som produceras eller presteras (Lundquist, 1998; Öhman, Grönlund och Svärdesten, 2012)

3.3 Värden förskjuts

I teorin ska samtliga sex värden inom demokrati- och ekonomivärdena tillgodoses lika för att uppnå ett offentligt etos, men i praktiken sker ofta en förskjutning mellan värden där något utav värdena blir mer dominerande och andra mindre dominerande eller frånvarande. Lundquist pekade redan 1998 på att en ny doktrin höll på att förändra den politiska förvaltningen till en ekonomisk förvaltning. Genom så kallade New Public Management-reformer skedde en erosion av offentliga värden inom den offentliga förvaltningen (Tholen, 2016). En idéströmning, nämligen den om ekonomismen, hade vällt in över den offentliga förvaltningen och följaktligen hade ekonomivärdena fått större plats. Ekonomismen syftar till den trend som återfinns i västerländska demokratier där intresset för ekonomivärden ökat och där intresset för demokrativärden minskat. Lundquist (2001) menar att ekonomismen har fått en stark ställning och samhällsproblemen formuleras utifrån den. Det har den lyckats göra genom en medveten manipulering av demokrativärdena och närbesläktade begrepp.

Ekonomismen baserar sig i huvudsak på den privata sektorns idéer som i huvudsak bygger på ekonomivärdena kostnadseffektivitet, produktivitet och till viss del funktionell rationalitet. För att åstadkomma dessa värden måste effektiviseringar ske. Detta sker genom avpolitisering, omorganisering och effektivisering av offentlig förvaltning (Lundquist, 1998; 2005). Som en del av ekonomismen växer juridifieringen fram. Det kan beskrivas utifrån de ökade kraven av avregleringar som följer ekonomismen. I sin tur innebär det att konsekvenserna av avregleringarna medför ett ökat behov av reglering, något som benämns reflexiv rätt (Gustafsson i Fransson, 2016; se s.9-10). Kravet på den moderna välfärdsstaten blir därmed att införa socialt ändamålsenliga rättsystem präglade av målrationellitet (Fransson, 2016). På så vis går det att tala om att ekonomismen och juridifieringen parallellt växelverkar och tillsammans undergräver demokrativärdena. Juridifiering medför att domstolarna får en mer betydande funktion som normerande och normprövande. Det beskrivs i litteraturen att förvaltningar och förvaltningsprocessen under senare år fått ökade krav att ha domstolar som prövande organ av förvaltningsbesluten. Det är ett resultat av en internationell anpassning, EU-medlemskapets konsekvenser och en ökad kostnads- och effektivitetsmedvetenhet i ekonomisk bemärkelse (SOU 1997:57). Även om

domstolar till viss del tillgodoser ett *offentligt etos* kan de inte uppnå demokrativärdena fullt ut då värdet om *politisk demokrati* där delaktighet, öppenhet och folkmakt är dominerande inslag är frånvarande i den juridiska sfären eftersom det förväntas ha föregåtts av den lagstiftande fasen. Att domstolar således blir normerande går därmed inte i linje med ett *politisk demokratiskt* värde. Det är även något som flera författare pekat på i tidigare kapitel (se Habermas & Carlbaum, 2016; Magnussen & Banasiak, 2013).

3.4 Offentligt (allmänt) och privat (enskilt)

Ett samhälle som organiserar sig i en stad utgör en levande organism som skapar förutsättningar för närhet och möjliggör för social interaktion. Staden utgör på så vis ett offentligt rum för möten, samtal och politisk deliberation. Närhet och täthet ger upphov till samma spänningsförhållanden som råder mellan anonymitetens frihet och gemenskapens kontroll, privata miljöer och offentliga rum. I den meningen, menar Badersten (2002), utgör staden ett intressant uttryck för det komplexa förhållandet mellan offentligheten och det privata i politiken. För att förstå detta presenterar Berry Tholen en teori kring hur offentliga värden som med utgångspunkt i skillnaden mellan det offentliga och det privata kan förstås. För att förklara det pekar Tholen (2016) på två traditioner, dels den liberala, dels den republikanska.

Liberal tradition tar sin utgångspunkt i människans frihet. För att garantera friheten ska staten garantera säkerhet, stabilitet, lag och ordning. En tydlig distinktion ska emellertid finnas mellan det offentliga och det privata, och staten ska avstå från att lägga sig i den privata sfären. Hot mot den liberala traditionen är statens begränsning av individuell frihet. Det kan exempelvis göras genom att egendom likt fastighet anläggs med restriktioner. Liberal tradition handlar således om att skapa utrymme mellan det offentliga och det privata. Det kan exempelvis praktiskt ske genom lagstiftning om fler individuella rättigheter, mindre byråkrati och färre hierarkiska institutioner. Här är begrepp som ansvarsutkrävande och kontroll viktiga och det går att tala om juridifieringsinslag i den liberala traditionen. Den andra traditionen som Tholen identifierat är den republikanska. Republikansk tradition menar att friheten består i att varje person rår sig själv. Det handlar även här om att göra en distinktion mellan det offentliga och det privata. Den privata sfären ses i republikansk tradition som en förutsättning för funktionen av den offentliga sfären, då den privata sfären

tillgodoser de basala behoven. Här handlar det dock om att säkerställa att privata intressen inte kommer in i offentligheten och underminerar den. Istället ska enskilda intressen åsidosättas för att inom ramen för offentligheten eftersträva gemensamma mål och intressen (res publica). Inom ramen för det offentliga finns plats för öppenhet och debatt, likt Habermas ideala samtal (se s. 13). Privata intressen måste därför hindras från att tränga in och ta över det offentliga. Republikanska sätt att säkerställa att det privata inte tränger in i offentligheten sker genom uppbyggandet av plikt-känsla, moral och uppförandekoder. Sammanfattningsvis handlar liberal tradition om säkerställandet av att det offentliga inte lägger sig i den privata sfären medan den republikanska traditionen istället syftar till att säkerställa att privata intressen inte tränger in i det offentliga. Det går att tala om en liberal tradition där det offentliga används till att fullfölja egenintressen och en republikansk tradition som innebär att hålla tillbaka det egna intresset för att använda det offentliga till att eftersträva det gemensamma intresset (Tholen, 2016).

3.5 Sammanfattning av analysverktyget

Analysverktyget (se Fig.3) bygger följaktligen på Lundquist modell för offentligt etos, Tholens teori om liberal och republikansk tradition, och om juridifieringen. Paraplybegreppen *demokrativärden* och *ekonomivärden* kommer användas där så är möjligt, men inte uteslutande då problembilden är betydligt mer komplex än att enbart dela in i en eller två kategorier. Med hjälp av analysverktyget kan utvecklingen följas där olika värden förskjuts och hur förändringar i rätten att överklaga detaljplan ser ut och kan förstås.

<i>Demokrativärden</i>	<i>Ekonomivärden</i>
Politisk demokrati	Funktionell rationalitet
Rättsäkerhet	Kostnadseffektivitet
Offentlig Etik	Produktivitet
Allmänt intresse	Enskilt intresse
Republikansk tradition	Liberal tradition
Öppenhet	Hemlighet
Medborgardeltagandet	Juridifieringen
Öppet samtal	Rättigheter och rättsäkerhet
Deliberation	Överklagande
Politiskt	Avpolitiserat
Politiska organ	Domstolar

Fig 3. Analysverktyget

4. Metod

4.1 Ansats och vetenskapsteori

Uppsatsen bygger på kvalitativ metod det vill säga den syftar till att beskriva ett fenomen eller en händelse utifrån empiriska tolkningar genom teoretiska utgångspunkter. Den kvalitativa ansatsens kännetecknas av att forskningsmomenten flyter in i varandra i både datainsamling- och analyskedet och där huvuduppgiften för metoden är att erhålla en djupare och underliggande förståelse för policyutvecklingen i materialet (NE, 2017). Genom att uppsatsen försöker förstå texter och historiska fenomen med hjälp av ett tolkande tillvägagångsätt går det att peka på att studien är av hermeneutisk karaktär. Hermeneutiken är meningsfull för samhällsvetenskapen då mycket av datamaterialet består av fenomen, handlingar, texter, normer, regler och beteendemönster. Tolkning och förståelse av sådana ligger därför till grund för disciplinen. Forskaren får tillgång till att förstå samhället oavsett om studerade tolkningar är korrekta eller felaktiga eftersom det ger en uppfattning kring hur sociala aktörer förstår världen. För hermeneutiken går det inte att möta det här förutsättningslös utan till grund för tolkning ligger alltid förförståelse och fördomar (Giljam & Grimen, 2003). Uppsatsen är heller inget undantag. Samhällsforskarens förförståelse är dock reviderbara och kan förändras i mötet med världen (Giljam & Grimen, 2003). Uppsatsen gör inte anspråk på att vara objektiv eller neutral utan tolkningarna görs utifrån analysverktyget och med uppsatsförfattarens förförståelse och erfarenheter. Tillvägagångssättet för analysverktyget handlar om att rekonstruera, varför en hermeneutisk ansats kan anses lämplig. Data som ligger till grund för uppsatsen är öppen och kan erhållas av vem som helst varför öppenhet och transparens kan sägas genomsyra uppsatsarbetet. Däremot görs inte anspråk på att studien i dess helhet går att replikera till fullo, något som beror på uppsatsen hermeneutiska ansatser, där författarens egen tolkning är ett centralt inslag i uppsatsarbetet.

4.2 Frågeställningar och Data

Swedberg (2011) beskriver teoretisering som något som tar sin början i utforskandet av fältet av intresse. Genom observationer och förstudie tillåts forskaren teoretisera innan hypoteser och frågeställningar formuleras. Datainsamling sker i två steg, ett där utforskning av tänkbara data sker, och två då formulering av frågeställningar sker. Målet med teoretisering är att få fram något nytt därför är det viktigt att inhämta olika

tankar och data i tidigt skede. Målet att skapa något nytt kan vara svårt att tillgodose, men Swedbergs principer efterföljdes som inspiration för uppsatsen. Litteratur inhämtades som knöt an till ämnet *överklagan*, genom databassökningar i Göteborgs Universitets SUMMON och Google Scholar. Från Boverket och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) inhämtades bakgrundsinformation och inspiration. Frågeställningarna som resulterade av förstudien lämpades bäst för kvalitativ ansats och valet föll på textanalys med tolkande ansats. Till viss del skulle studiedesignen och frågeställningarna kunnat justeras något för att bättre passa en kvantitativ innehållsanalys. Alternativet ansågs emellertid inte intressant för uppsatsförfattaren, eftersom det inte hade resulterat i den mer djupgående förståelse som önskades erhållas. Frågeställningarna (se s. 3) som är utforskande i sin art förutsatte data där bakomliggande resonemang kunde utforskas och tolkas. På inrådan av handledare beslutades att Statens Offentliga Utredningar (SOU) med tillhörande propositioner och utskottsbetänkanden kunde tjäna som lämpliga data. Detta eftersom SOU:er, propositioner och utskottsbetänkande bokstavligen är uttryck för statsmakternas resonemang, ställningstaganden och funderingar kring ämnesområdet. Då nyare utredningar på ämnet relativt enkelt kunde tillgås och där hänvisning till äldre material gjordes kunde utredningar långt tillbaka i tiden identifieras, närmare bestämt till 1950- och -60-tal. Säkerligen kunde även äldre data än så gått att finna hade behovet funnits. En avgränsning och motivering till avgränsning var därför nödvändig för att inte löpa risken med en övermäktig datamängd i relation till tidsspännet för uppsatsen. En naturlig avgränsning kunde göras genom att starta datainsamling där förarbetena till Äldre Plan- och bygglagen startade. Därmed avgränsades datainsamlingen till 1979 och till utredningar som behandlade PBL, överklagan och besvärinstitut. I själva insamlingen av data har ett visst urval skett. I linje med den tolkande ansatsen för uppsatsen har insamlingen skett utifrån bedömning att materialet kan besvara frågeställningarna och är av intresse för studien som helhet. Ett exempel på urval är de remissinstanser som presenteras. En utredning kan ha hundratals remissinstanser men enbart ett fåtal är möjliga att presentera i uppsatsen. Därför har de som kan säga något av intresse och som lyfter problematiker, intressanta för studien, valts ut och lyfts fram. Detsamma gäller för materialet som helhet. I svenskt lagstiftningsförfarande följs en SOU vanligen av regeringens propositioner, däremellan kan både utredning och proposition skickas ut på remiss. Propositionen behandlas sedan i Riksdagens utskott och ett utskottsbetänkande följer.

Därefter sker votering i Riksdagen och vid bifall antas nya lagar som hamnar i svensk författningssamling (SFS). SOU:er och propositioner tillgås via Regeringens hemsida, Riksdagens hemsida och för äldre utredningar via Kungliga Bibliotekets digitaliserade tjänst ”Regina”. Äldre propositioner finns att tillgå via Universitetsbiblioteket i fysisk upplaga och till viss del på Riksdagens hemsida. Utskottsbetänkanden tillgås via Riksdagens hemsida. SFS finns att ta del av via Riksdagens hemsida.

4.3 Idéanalys

I analysen tillämpades textanalys, mer specifikt idéanalys. En idé kan åsyfta en tankekonstruktion eller en föreställning av verkligheten. Som studien förestår bygger den på normativa idéer som genom analysverktyget återknyts till värden och normer om trender och om utveckling. Utvecklingen är i det här fallet den kronologiska utvecklingen som ett regelverk genomgår på så vis att den utsätts för normativa idéer och värden som bidrar till förändringar av policy. Herbert Tingsten, förgrundsfigur inom idéanalysen, menar att det handlar om att identifiera grundläggande värdepremisser, konsistenta påståenden, företeelser och förhållande i samhället och om konkreta förslag och rekommendationer till lösningar. Det är vad Tingsten kallar för samhällsaskådning. I den Tingstenska eran förföll positivismen utgöra grunden för vetenskapligt studium varför falsifikation var ett viktigt inslag. Enligt positivism blir det som inte går att falsifiera värdelöst. Den normativa delen är något som är svårt att falsifiera varför också kritikerna höjde röster kring svagheten i Tingstens teorier. Det går däremot att tala om ideologi som något som ofta vetter mot handling. Det är därför möjligt att studera idéer genom att se till handlingarna i ett beteendemönster (Bergström & Boréus, 2009). Det är emellertid av betydelse att understryka att en distinktion återfinns mellan politisk idéanalys och annan idéanalys. Exempelvis menar Bergström & Boréus (2009) att det går att hitta exempel inom skolans idéanalys där en rad olika föreställningar om hierarkier och synsätt som genomsyrar skolan återfinns. Skillnaden mellan idéanalyserna är att en politisk ideologi ofta går att utläsa utifrån politiska program medan exempelvis skolans idé inte nödvändigtvis finns nedtecknat. I uppsatsen undersöks inte den politiska ideologin i klassisk vänster/höger-bemärkelse, snarare är uppsatsen engagerad med att blottlägga de idéer och värden som förekommer inom ramen för PBL och som relaterar till överklagandeinstitutet, något som görs genom att se till de bakomliggande värdena. Som tillvägagångssättet i textanalysen används analysverktyget (se s. 15-20).

Bildandet av ett analysverktyg kräver en politisk-teoretisk referensram och analysverktyget tjänar som det raster som läggs över texten för att operationalisera idéanalysen och med hjälp av det sortera datamaterialet (Bergström & Boréus, 2009). I nästkommande kapitel sammanfattas varje tidsepok i PBL:s utveckling utifrån analysverktyget under enskilda analysrubriker.

4.4 Överväganden och intervjuer

En betydelsefull insikt och som senare i bearbetning och analys av data tjänade som god förståelse var de intervjuer som genomfördes för uppsatsen. Intervjuerna var tänkta att komplettera annat material med. Då intervjuerna på förhand var tänkta som kompletteringsmaterial var även informanterna införstådda med att deras roll i uppsatsarbetet skulle bli marginell. Intervjuerna genomfördes med beaktande av etiska principer, där hänsyn till anonymitet iakttagits, och där öppenhet genomsyrat intervjuförloppet. Intervjuer genomfördes med planchefer vid Göteborg respektive Örebro Stadsbyggnadskontor, samt med personer verksamma vid länsstyrelser. Personerna vid länsstyrelserna har ombett anonymitet varför inga vidare detaljer anges. I övervägandet kring uppsatsens bidrag och generaliserbarhet kan data, analys och slutsatser med fördel användas för att erhålla djupare förståelse för utvecklingen av PBL:s överklaganinstitutet. Insikterna och kunskaperna genererade av uppsatsen kan användas som både teori- och kunskapsutvecklande. Särskilt kan uppsatsen ses som bidrag till den befintliga litteratur som finns inom ämnet juridifiering där framförallt skolan varit ämne för empiriska studier. Uppsatsen belyser istället juridifieringens problematiker utifrån ett PBL-perspektiv, och kan även ses problematisera PBL utifrån demokrativärden och ekonomivärden. Att uppsatsen i sig skulle syfta till någon allmängiltig generaliseringsgrad eller vedertagen teori ses däremot som mindre troligt då den både teoretiskt och empiriskt är relativt ämnesspecifik.

5. Resultat och analys

Bostadspolitiken i Sverige kan sägas ha vuxit fram under 1930- och -40-talet då kommunerna fick befogenheter att disponera över markplaneringen (Boverket, 2014). Det var i huvudsak byggnadslagen och byggnadsstadgan som tjänade som de principiella regelverken för fysisk planering under 1950-, -60-, -70-talets kraftiga bebyggelseutveckling (Prop. 1985/86:1). I grova drag går det att tala om en bostadspolitik som då syftade till att bygga nya bostäder på ”jungfrulig mark”, samt riva delar av det äldre beståndet och ersätta med nytt. Runt 1970-talet ställdes nya krav på politikområdet då nya frågor aktualiserats, och en ny samlad lagstiftning ansågs nödvändig, en som såg till strategisk planering av mark- och vattenanvändningen. Det resulterade i att regeringen 1974 tillsatte en utredning. Utredningen resulterade enbart i principiella idéer och det skulle dröja till 1978 och en ny utredning som ledde fram till plan- och bygglagen (PBL) (Boverket, 2007; Boverket, 2014). Resultat och analys tar därmed sin början i utredningen som ledde fram till PBL.

5.1 PBL-utredningen

SOU 1979:65 och 66 syftade i huvudsak till att lägga grunden för en ny plan- och bygglagstiftning som skulle innebära ökad kvalitet och ett rationellt beslutsfattandesystem för fysisk planering med allmänlämplig utveckling. Avvägningar mellan olika intressen skulle lösas i tidigt stadiet och ett ökat medborgarinflytande infördes. Systemet utformades så att medborgarinflytandet inkluderades i planprocessen vilket möjliggjorde för berörda intressenter att lämna synpunkter på planförslag. Med ny lagstiftning skulle enskilda medborgare garanteras inflytande och insyn i beslutsprocessen. Det kunde ses som svar på att beslutsprocessen tidigare uppfattats som slutet och dunkel. Inflytande och möjlighet att påverka skulle ges vid två tillfällen i planprocessen, nämligen i den tidiga planprocessen och genom besvär. Kommunerna skulle ansvara för stärkt medborgarinflytandet i planprocessen genom att staten decentraliserade beslutsfattandet till kommunerna. Fysisk planeringen innebar avvägningar mellan intressen, något som för den enskilde i vissa fall medförde restriktioner till fördel för en allmänt främjande samhällsutveckling. Det innebar att vad som skulle ingå i begreppet ”allmänt intresse” skulle göras vitt definierat och preciseras genom medborgarinflytandet (SOU 1979:65). För att underlätta skulle kommunen på ett

lättillgängligt vis presentera planförslagen för medborgarna. Utredning underströk att medborgarinflytandet skulle ske inom den representativa demokratis ramar och fick inte ske på bekostnad av den gängse demokratiska ordningen. Det politiska beslutsfattandet skulle även i fortsättningen åligga de förtroendevalda. För att i praktiken stärka medborgarinflytandet föreslogs den traditionella sakägarkretsen vidgas, som tidigare enbart innefattat fastighetsägare, till att även innefatta bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och andra boende med väsentligt intresse för planområde. Dessa skulle även beredas möjligheten att föra besvär över planbeslut (SOU 1979:66).

Analys

I det som kom att bli den äldre Plan- och bygglagens (ÄPBL:s) första utredning lyser demokrativärdena igenom. Det handlar om deltagande, decentralisering, om att inkludera och om att öppna upp. Det sker genom en utvidgad sakägarkrets, införandet av medborgardeltagande i processen och om att låta det öppna samtalet definiera vad det allmänna intresset är. Det går att tala om en tydligt republikansk tradition som förarbetet vilar på där begreppen om öppenhet och deltagande går att koppla samman till begreppet om politisk demokrati. Den politiska demokratin överensstämmer även med förslaget att decentralisera PBL-ansvaret till kommunerna, således hamnade beslutsfattandet närmare medborgarna och stärkte lokal demokrati. Även ekonomivärdena går att finna i ÄPBL:s förarbeten, jag syftar då i huvudsak på utredningens syn på möjligheten att påverka, vilket avsågs kunna ske både genom deltagande och besvär. Då besvär är en särskild rättighet förbehållet sakägare går det att återfinna viss liberal tradition här, vilket särskilt avser möjligheten att skydda det egna intresset. Det egna intresset kan exempelvis här avse fastighetspriser eller boendemiljö, något som man genom besvärsmöjligheten har möjlighet att skydda.

5.2 PBL-utredningen och rättsinstitutet

I valet mellan vilket besvärsinstitut som bäst lämpades för PBL stod det mellan förvaltningsbesvär och kommunalbesvär (SOU 1979:66). Bedömningen gjordes att förvaltningsbesvärsinstitutet generellt var att föredra då det gav möjlighet till att få så väl lagligheten som lämplighetsfrågorna prövade av högre instans. I samråd med kommunalbesvärskommittén diskuterades frågan där kommunalbesvärskommittén istället föreslog kommunalbesvär. Utredningen pekade dock ut kritiken och riskerna som var förenade med kommunalbesvär vilka innebar alltför snäv prövning av det överklagade beslutet. Kommunalbesvärsordningen medförde även prövning i

kammarrätten, något som gärna undveks för att istället använda länsnivån i PBL:s instanskedja. PBL-utredningen bedömde därför att förvaltningsbesväret gav bäst förutsättningar som besvärsinstitut. Anledningen var att planeringen stundom antogs leda till konflikter i avvägningar mellan enskilt och allmänna intressen som inte alltid kunde undvikas varför ett särskilt besvärsinstitut ansågs nödvändigt då frågorna ofta rörde bedömnings- och lämplighetsfrågor. Den enskilde skulle därför kunna föra besvär över eventuella inskränkningar i dennes rättigheter. Rätten att föra besvär skulle förbehållas sakägare inom och eventuellt runtom planområdet med anledning av rättsäkerhet och effektivitet.

Ett intressant dilemma som utredningen ställdes inför var hur förvaltningsbesvär skulle tillämpas på beslut fattade av kommunfullmäktige. Tidigare hade förvaltningsbesvär i huvudsak använts som rättsmedel för myndighetsbeslut. Det skulle därmed bli en avvikelse från gängse ordning. Mot bakgrund av att kommunalbesvär ansetts otjänligt för syftet gjordes bedömningen att förvaltningsbesvär ändå skulle användas även på fullmäktiges beslut. PBL-utredningen såg även att kommunmedlemmar kunde ges möjlighet att få lagligheten i beslutet prövat. Tidens ideal och byggnadsförändringar gjorde att bevaringsfrågor och förtätningsfrågor aktualiserades. Det ledde till förslaget om vidgad sakägarkrets, men i huvudsak gjordes det för att hyresgäster och bostadsrättsinnehavare skulle få tillgång till samrådsretsen, något som även medförde besvärsrätt. Besvärsrätten skulle dock begränsas så att planens syfte inte kunde överklagas, utan planläggningen skulle ha skett med beaktande av det enskilda intresset. Däremot skulle det vara möjligt att överklaga om kommunen gått utanför handlingsutrymmet de gavs genom PBL (SOU 1979:66). Överklaganden skulle komma att röra frågor av både judiciell och formell art något som SOU 1979:66 pekade ut som en svårighet. Prövning av individuella rättigheter lämpades bäst för domstolsprövningar, men prövningar av motstående intressen skulle många gånger innebära avvägningar mellan intressen, något som behövde göras mot en planpolitisk bakgrund. För frågor som rörde avvägningar av intressen föreföll länsstyrelsen utgöra lämplig instans då den besatt lång erfarenhet inom området samtidigt som den även möjliggjorde för politisk förankring under prövningens handläggning. Länsstyrelsens beslut skulle kunna överklagas till regeringen. Att rutinartade förvaltningsärenden tyngde regeringen var något som

bekymrade utredningen, därför skulle regeringens prövning begränsas till enbart ärenden av principiell betydelse (SOU, 1979:66).

Analys

Vad gäller besvärinstitut och instanskedja bygger utredningen till stor del på ekonomivärdena och övervägande del liberal tradition. Den liberala traditionen kan uttolkas utifrån resonemangen om att ge möjligheten till att få lämpligheten prövad kring huruvida ett offentligt intrång gjorts i den enskildes rätt. Det resoneras kring rättigheter och om behovet att skydda det enskilda intresset. Rättigheten kan här ses som ett typiskt liberalt värde. Att rätten att överklaga reserverades till sakägare är någonting som kan förstås som beaktande av effektivitet och rättsäkerhet. Effektivitetsskäl ligger i linje med ekonomivärdena som säkerställer en snabb hantering av överklaganden för att i sin tur påskynda projekt. Det går att tala om att ekonomivärdena kostnadseffektivitet och produktivitet är framträdande i resonemangen kring besvärsrätten. En avgränsning av besvärsrätten skulle ske till sakägare, vilket innebar effektivare prövning, något som i sin tur innebar att byggprojektet kom igång snabbare och därmed tillgodosåg kostnadseffektiviteten.

Att sakägarkretsen vidgades från den traditionella kretsen kan tolkas som uttryck av liberal tradition där rättigheterna utökades och där ”murar” byggdes mellan det offentliga och det privata. Det kan samtidigt även ses som tecken på bättre redskap att göra sig hörd och processkravet i politisk demokrati kan till viss del sägas vara tillgodosett. Demokrativärden återfinns i resonemangen kring besvärsrätten där framförallt rättsäkerhet betonas. Rättsäkerheten baseras på rättigheter, vilket är ett liberalt värde, det sker också på bekostnad av värdet politisk demokrati eftersom rättigheten att överklaga också medför ifrågasättandet av beslut fattat av kommunfullmäktige, och därmed av den politiska demokratin. Rättsäkerheten garanterar att fullmäktige inte fattar godtyckliga beslut utan att dessa går att överklaga. Kommunmedlemmar i allmänhet begränsas till att överklaga genom kommunalbesvär vilket enbart prövar lagligheten i beslutet. Att kunna pröva lagligheten är något som går i linje med värden om rättsäkerhet och offentlig etik. Samtidigt medför kommunalbesväret möjligheten för kommunmedlemmarna att kontrollera den offentliga maktutövningen något som kan ses som tecken på liberal tradition där rättigheter (kommunalbesvär rätt) innebär att det är möjligt att kontrollera att offentligheten inte lägger sig i den privata sfären på godtyckliga

grunder. På samma vis är det även möjligt att förstå det här som uttryck på republikansk tradition där kommunalbesvär tjänar som redskap för att garantera att det offentliga inte utsätts för intrång av privata intressen som skulle få kommunen att gå utanför regelverket, därför är också rättsäkerheten framträdande.

Demokrativärdena är framträdande i utformningen av instansordningen. Bland annat var frågornas art väsentliga i resonemangen kring detta. Rättsäkerhetsvärdet är närvarande på så vis att rätt instans prövar rätt typ av frågor. I kategorin för demokrativärden har jag valt att lägga till begreppet *politiska organ*. Att lägga regeringen som slutinstans kan ses som uttryck för just det begreppet där motsatsen skulle varit en juridisk instans. Det går att identifiera demokrativärden, där avvägningar mellan intressen föreslås prövas av politiska organ så som regering och till viss del länsstyrelse, då detta är myndighet under regeringen. Det skulle medföra politisk förankring i prövningen av det kommunala beslutet. Värdet om politisk demokrati kan därmed sägas genomsyra valet. Preferenserna för länsstyrelsen som besvärsmyndighet över kammarrätten kan även antas ha haft att göra med de effektivitetsfördelar länsstyrelsen medförde om lokalkännedom, så sett kan ärendehantering ansetts effektivare än kammarrättens. Samtidigt möjliggjorde länsstyrelsen viss politisk förankring varför instanskedjans utformning nedprioriterade den funktionella rationaliteten, men kan ändå sägas innehålla en balans mellan ekonomi- och demokrativärden.

5.3 Remissbehandlingen

Tre år senare landade remissbehandlingen (SOU 1982:9) på bostadsdepartementets bord. I huvudsak ställde sig flera remissinstanser sig positiva till den nya lagstiftningen med ett utvidgat medborgarinflytande. Samtidigt varnade flera för att det allmänna intresset kunde bekostas för ett ökat enskilt intresse, och det framhölls att processen kunde bli tidsödande och kostsam. När det gällde besvär rätt och besvärsinstitut var det flera remissinstanser som ställde sig kritiska då PBL skulle komma att bryta mot de besvärsregler som i normala fall gällde kommunal sektor. Statskontoret såg faror med att kommunerna skulle tyngas i alltför hög grad genom den utökade besvär rätten där alla kommunmedlemmar skulle kunna överklaga lagligheten. Statskontoret pekade även på riskerna med den utvidgade sakägarkretsen som vid ett ohämmat användande skulle kunna försvåra och eventuellt blockera den kommunala verksamheten. Det framgick dock ur remissbehandlingen att

förvaltningsbesvär ansågs lämpligt och att rättsmedlet ur rättsäkerhetssynpunkt kunde ge skydd för den enskilde. Karaktärsdragen för förvaltningsbesvär låg i besvärsmyndighetens rätt att ersätta beslutet med ett nytt beslut, något som främst använts inom myndighetsutövning mot enskild. Diskussionen handlade därför om i vilken utsträckning planfrågor innebar myndighetsutövning mot enskild och farhågorna var att en statlig besvärsmyndighet skulle kunna ändra på ett beslut fattat av kommunfullmäktige. Att införa förvaltningsbesvär över fullmäktigebeslut hade aldrig tidigare kommit på fråga och SOU 1982:9 framhöll att en specialreglering var nödvändig. En lösning på problematiken föreslogs av Länsdomstolskommittén att kommunstyrelsen formellt gavs beslutsfunktionen men att planen fastställdes av fullmäktige således skulle det inte bli fråga om att pröva beslut fattat av fullmäktige utan snarare ett av kommunstyrelsen (SOU 1982:9). Kommunalbesvärskommitténs betänkande (SOU 1982:41) framhöll de principiella för- och nackdelarna med de olika rättsinstituten förvaltnings- och kommunalbesvär. Betänkandet pekade på att kommunalbesvären erbjöd små möjligheter för den som sökte hävda sitt intresse gentemot kommunen. Kommunalbesvären hade en kassatorisk effekt² således kunde beslutet enbart fastställas eller upphävas. För den enskilde var rättsmedlet förvaltningsbesvär många gånger ett bättre alternativ. Förvaltningsbesvären var framtagna till att i huvudsak omfatta myndighetsutövning mot enskild för att garantera rättsäkerhet. Kommunalbesvärskommitténs tankar blev inflytelserika i PBL:s val av rättsinstitut (SOU, 1982:41).

Analys

I remissbehandlingen fick PBL-utredningen visst medhåll men även kritik som gick ut på att egenintresset eventuellt blivit för stort varför det kan tänkas att remisserna istället hade sett tydligare betoning på allmänintresset i kommande lag, och därmed också på demokrativärdena. Även besvärsrätten stötte på kritik då den ansågs bryta mot traditioner inom det svenska förvaltningssystemet, vilket även det kan tolkas som en kritik mot den liberala traditionens inflytande på PBL-utredningen, på så vis att det offentliga skulle förändras genom att tillämpa förvaltningsbesvär på fullmäktigebeslut. Valet byggde på principen om rättigheter för den enskilde.

² Kassatorisk effekt innebär att beslutet enbart kan fastställas eller upphävas i sin helhet av besvärinstansen således kan inte ett nytt beslut fattas i det gamla beslutets ställe av besvärinstansen. Kommunalbesvären var i huvudsak framtagna att anföras mot KF och nämndbeslut.

Intressant nog ställde sig remissinstanserna inte helt emot användandet av förvaltningsbesvär på PBL-ärenden, eftersom det ansågs nödvändigt ur rättsäkerhetssynpunkt. I sin tur kan det kopplas till den liberala traditionen om utökade rättigheter, något som verkar ha genomsyrat besvärsrättens bakomliggande resonemang. Av Statskontorets kommentarer att döma görs dock tolkningen att en utvidgning i rätten att överklaga inte ansågs särskilt välkommen då det riskerade att försvåra för kommunal verksamhet, ett uttryck för republikansk tradition som vill begränsa att enskilda intressen tränger in i den offentliga maktutövningen. Det kan även ses som ett uttryck för värdena kostnadseffektivitet och produktivitet då den utökade besvärsrätten skulle leda till högre arbetsbelastning för kommunerna vilket skulle kunna fördröja planprocessen. Återkommande inslag i utredningarna är värdet rättsäkerhet. Samtidigt tolkar jag det som att kommunalbesvärskommittén framhåller förvaltningsbesvär som ett bättre alternativ för den enskilde varför även liberala strömningar även här går att finna.

5.4 Regeringens proposition om en plan- och bygglag

1984 lades en proposition fram med syftet att minska antalet förvaltningsärenden med regeringen som slutinstans och istället omdirigera dessa. Ärenden som prövades av regeringen skulle ha behovet av regeringen som politiskt organ för ställningstagande. Förhoppningen var att minska på antalet rutinartade förvaltningsärenden som upptog regeringens tid (Prop. 1983/84:120). Propositionen blev viktig för PBL:s framtida instansordningsutformning, något som blir ett återkommande inslag längre fram.

År 1985 lade den dåvarande socialdemokratiska regeringen fram proposition 1985/86:1 om en ny Plan- och Bygglag. Lagrådet ställde sig i grunden positiva till regeringens förslag. Propositionen byggde i stora delar på de utredningar som föranlett propositionen i syfte att modernisera plansystemet samt att ge starkare ställning för de sociala och ekonomiska ställningstagande i planeringen. Att avvägningar mellan motstående intressen skulle leda till konflikt var regeringen medveten om därför tydliggjordes strävan av jämlikhet och solidaritet där gemensamma långsiktiga intressen skulle väga tyngre än vad kortsiktiga privata skulle göra. Människors intresse för samhällsfrågor var i grunden något positivt men det föråldrade regelverket tillät oftast bara markägare att yttra sig i frågor om fysisk planering, något som inte ansågs förenligt med demokratins anspråk på allmänhetens deltagande.

Departementschefen Hans Gustafsson (S):

”Beslutssystemet bör vara så öppet för påverkan som möjligt genom att kommunmedlemmar ges insyn och inflytande, utan att för den delen ingripa på den representativa demokratins beslutanderätt som förtroendevalda utövar. Strävan bör därför vara att genom debatt och information ge ett så fullständigt underlag som möjligt för de politiska organen” (Prop. 1985/86:1: 79).

Departementschefen såg positivt på en vidgad sakägarkrets, något som ledde honom till att inkludera *alla hushållsmedlemmar* i den nya sakägarkretsen. Ändringen genomfördes emellertid inte av lagtekniska skäl. Istället blev hyresgäster och bostadsrättsinnehavare sakägare. I teorin lät det sig talas om vidgad sakägarkrets något som skulle realiseras i praktiken genom kungörelser och samrådstillfällen där medborgare kunde lämna synpunkter på planförslaget. Med rätten att framföra synpunkter följde även rätten att föra besvär.

En fråga som i allt större grad skulle genomsyra den nya plan- och bygglagen var förhållandet mellan det enskilda och allmänna intresset. Frihet var här ett viktigt inslag för den enskilde men också något som skulle avvägas mot det mest, utifrån allmän synpunkt, lämpliga. Det förtydligades i propositionen genom att peka på att planläggning i huvudsak syftade till allmänlämplig utveckling där gemensamma intressen tillvaratogs, således skulle inte enskilda intressen få hindra utvecklingen av något som från allmän synpunkt uppfattades betydelsefullt. I lagrådet hade viss kritik vad gällde detaljplaners rättsverkan framförts huruvida de var förenliga med den generella giltighet som förutsattes för myndighetsföreskrifter. Departementschefen hänvisade till Regeringsformen³. Genom den tidigare lagstiftningen⁴ hade regeringens delegation bemyndigats av riksdagen, i sin tur subdelegerade regeringen till kommun eller förvaltningsmyndighet för utfärdandet av föreskrifter. Normgivningsmakten delegerades ofta för att tillämpas på konkreta fall, enligt departementschefen fanns inget nytt med detta för beslut om detaljplan. Han fann inget problem med den nya föreslagna ordningen. I fråga om planläggning som myndighetsutövning eller politisk uppgift menade departementschefen att planläggning tillföll de båda och bar kraftiga

³ SFS 1974:152 8 kap: Förhållandet mellan enskilt och allmänt intresse och om ingrepp i enskildas ekonomiska och personliga förhållande meddelas genom lag

⁴ SFS 1959:612- 1959 års byggnadsstadga

inslag av såväl politiskt ställningstagande som myndighetsutövning varför fullmäktige ansågs lämpligt att anta detaljplaner i. Kommunernas nya beslutanderätt gav dem en dubbel roll dels som intressent dels som beslutsfattare. Ett orosmoment var att staten som tidigare haft huvudansvar för avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen inte längre i nya PBL skulle behålla den rollen och kunde därav i mindre utsträckning kontrollera avvägningarna. Det innebar att enskilda i framtiden skulle behöva bevaka sina egna intressen genom möjligheten att överklaga det kommunala beslutet och få det prövat av statlig instans. Därför blev besvärsinstitutets utformning viktig och vid valet av besvärsinstitut utlade departementschefen kritiken som PBL-utredningen utstätt från remissinstanserna. Fördelen med kommunalbesvär var att de kunde anföras mot både representativa organ och myndigheter. Förvaltningsbesvär innebar dock att ett beslut fattat av fullmäktige skulle kunna rivas upp och ersättas med nytt beslut fattat av en statlig myndighet, något han ansåg svårmotiverat. Kommunalbesvär skulle samtidigt innebära en alltför vid klagoberättigad krets och första instans skulle bli kammarrätt, något som gick emot både propositionens och utredningens förslag. Dilemmat kvarstod och för att komma runt svårigheterna föreslogs istället en specialvariant där förvaltningsbesvär skulle gälla men där besvärsmyndigheten enbart fastställde eller upphävde det kommunala beslutet i sin helhet, således skulle inga lämplighetsavvägningar göras av besvärsmyndigheten, vilket skulle kunna leda till att ett nytt beslut fattades istället för det gamla. Intentionen var decentralisering därmed ville man belysa faran med ett besvärsinstitut som innebar att kommunpolitiska beslut kunde landa hos statliga myndigheter.

Med beaktande av propositionen som framlades 1984 om en minskad arbetsbörda för regeringen gällande förvaltningsärenden gjordes det i PBL-propositionen ett försök att regeringen enbart skulle tjäna som instans vid ärenden som krävde politiskt ställningstagande, och där utformning av politisk praxis eller frågor av principiell art behövde avgöras. Enligt promemorian DS JU 1982:14 tillhörde kategorin PBL-frågor dit, därmed skulle PBL-ärenden avgöras av regeringen i egenskap som politiskt organ (Prop. 1985/86:1). I utskottsbetänkandet diskuterades vem som skulle anses besvärberättigad. Enligt utskottet och på lagrådets rekommendation angavs inte vem som var besvärberättigad i närmare detalj. Istället menade utskottet att alla som beslutet angick skulle vara besvärberättigade. Alla som bereddades tillfälle att samråda kring detaljplan skulle i princip anses besvärberättigade. Alla skulle även ges rätt att

överklaga att beslutet tillkommit i laga ordning. Utskottet gick på regeringens linje om att besvärinstansen inte skulle ersätta beslutet med ett annat, utan enbart fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet (BoU 1986/87:1). PBL antogs 1987 av riksdagen och en ny Plan- och bygglagstiftning tillkom (SFS1987:10).

Analys

Sågas bör att den proposition som framlades 1984 om att minska antalet förvaltningsärenden hos regeringen bör ses som en viktig markör utifrån värden om funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet. Det går också att tala om en första tendens till vad som senare kommer att bli allt tydligare inslag av juridifiering. Regeringen proposition om ny PBL, som i stor utsträckning byggt på PBL-utredningen, lade tyngre emphasis vid demokrati värdena sprungna ur republikansk tradition än vad föregående utredning gjort. Utifrån propositionen går att finna flera inslag av demokrati värden. Det tar sig inte minst i uttryck om behovet av att reformera och modernisera ett föråldrat och exkluderande plansystem. Det kan även förstås som att plansystemet delvis reformerades som ett sätt att möjliggöra för ytterligare byggnation, något som kan ses som uttryck för värdena kostnadseffektivitet och produktivitet. Värden som generellt går att identifiera i regeringens proposition är öppenhet, deltagande, allmänintresset, politiskt demokrati och offentlig etik. Många av värdena är sprungna ur republikansk tradition. För att förklara detta går att se till regeringens tydliggörande av att det nya plansystemet i huvudsak skulle syfta till ”en från allmänt synpunkt lämplig utveckling”(Prop. 1985/86:1), det innebar således att det allmänna intresset var överordnat det enskilda och privata intresset. Systemet skulle inkludera och öppna upp för medborgarinflytande. Handlingsutrymmet för kommunerna var därmed begränsat vad gällde medborgarinflytandet, då det ovillkorligen skulle finnas med i planprocessen och således säkrades processkraven. Att beslutsfattandet decentraliserades till kommunerna kan också ses som uttryck om politisk demokrati där en vilja om att föra beslutsfattandet närmare medborgarna går att hitta. Varför dessa värden kan ses sprungna ur den republikanska traditionen beror på departementschefen tydliggörande om att plansystemet skulle bringa utrymme för medborgarinflytande, således går det att tala om ”det ideala samtalet”. Samtidigt fick det inte ingripa på den representativa demokratin alltså gjordes här en distinktion att inkluderingen av fler röster genom medborgardeltagande inte fick ersätta det offentliga beslutsfattandesystemet. Därmed görs här ett försök att inkludera, öppna för deltagande, definiera det gemensamma

målet och intresset men samtidigt begränsa att enskilda intressen tränger in i offentligheten, ett uttryck för republikansk tradition.

Av intresse framhöll propositionen att planläggning var att betrakta som hybrid mellan myndighetsutövning och politiskt ställningstagande, detta gör tolkningen av systemet bitvis komplicerat. Ser man till de resonemang som departementschefen lägger ut vad gäller konstitutionella tvivel kring besvärsinstitutet ligger avvägningen mellan allmänt och enskilt intresse. Vore det så enkelt att planläggningen enbart innefattat politiskt ställningstagande hade besvärsrätten kunnat begränsas till kommunalbesvär och beslutet fattat av fullmäktige skulle i relativt liten utsträckning kunna ifrågasättas, bortsett från lagligheten i besluten. Eftersom planläggningen emellertid även innehöll inslag av myndighetsutövning mot enskild skulle en specialreglering behöva tillämpas för att undvika, De Touqavilles uttryck ” tyranni av majoriteten”. Här kan inslag av rättsäkerheten och rättigheter ses som viktiga värden. Det enskilda intresset är här en betydelsefull faktor så väl som den liberala traditionen. Departementschefen framhöll den politiska dimensionen av planläggningen och därmed är den funktionella rationaliteten ett underordnat värde i detta sammanhang. Snarare är balansfrågan i det här fallet en fråga mellan politisk demokrati, allmänna intresset, rättsäkerheten och den enskildes intressen och rättigheter. Som jag ser det är den enskildes intressen och rättigheter ett uttryck för liberal tradition, vilket sker genom besvärsrätten i vad annars uppfattas som en relativt republikanskt präglad proposition. Det kan därför tänkas att besvärsrätten som utformades för PBL i propositionen är att betrakta som en kompromiss mellan liberal och republikansk tradition så väl som mellan ekonomivärdena och demokrativärdena. Demokrativärdena väger lite tyngre eftersom beslutet enbart kunde fastställas eller upphävas i sin helhet således fanns inte utrymme för enskilda intressen att gå in och ”peta” och ändra i beslutet, något som pekar på en republikansk föreställning om att det offentliga beslutar för det gemensamma bästa.

Kommunerna hamnade, i och med PBL, i en dubbel ställning som både bevakare av allmänna intressen och beslutsfattare. Det gjorde att frågan blev känslig utifrån rättssäkerhetsaspekter därmed ansågs det i propositionen att det var viktigt att den enskilde gavs ett instrument att bevaka egna intressen genom. Det skedde med besvärsinstitut, alltså rättigheter, ett typiskt uttryck för liberal tradition. Den enskilde

kunde använda sina rättigheter gentemot kommunen för att få en statlig besvärprövning. Att staten skulle pröva kommunens beslut ansågs vara en känslig fråga utifrån demokrativärdena särskilt vad gäller politisk demokrati, men även offentlig etik eftersom decentralisering rimmade illa med statligt inflytande. Samtidigt var det nödvändigt utifrån den enskildes intressen och rättigheter. En alltför omfattande besvär rätt öppnande upp för enskilda intressen och för statligt inflytande, dilemmat kan därför förstås utifrån den värdekonflikt som förestår i synnerhet mellan allmänna- och enskilda intressen, republikansk tradition, liberala traditioner samt rättsäkerhet. Att sakägarkretsen vidgades kan ses utifrån demokrativärdenas överordnade ställning där öppenhet och deltagande var viktiga värden. Att det i sin tur medförde effekten att sakägare gavs besvär rätt och kunde överklaga var ett problem som propositionen valde att lösa genom speciallagstiftning. Specialregleringen bygger som jag tolkar det på värden om rättsäkerhet, offentlig etik, politisk demokrati, kostnadseffektivitet, produktivitet, enskilt intresse, rättigheter och liberal tradition.

5.5 Efter antagandet av PBL 1987

Instanskedjan kom 1988 att förändras då rättsprövning infördes som ytterligare rättsinstitut. Det innebar att ett regeringsbeslut kunde överklagas om de stred mot en rättsregel. Instans för detta blev Regeringsrätten⁵. Rättsprövning introducerades som en del i ett långvarigt reformarbete om att stärka rättsäkerheten inom den statliga förvaltningen (SOU 1997:57).

1992 tillsatte den moderatledda regeringen en utredning som skulle se över medborgarinflytandet och instansordning i PBL, något som kunde ses som en utvärdering på de första åren i bruk. I kommittédirektivet gavs utredningen i uppdrag att se över kretsen besvärberättigade, instanskedjan och den statliga över- och besvärprövningen (SOU 1994:134). Regeringen hade som bekant önskemål att antalet förvaltningsärenden kraftigt skulle minska (Prop. 1983/84:120). SOU 1994:134 pekade på att den politiska praxis som tidigare angetts som skäl till regeringens prövning inte nödvändigtvis längre hade samma ställning. Problemet var bara att kommunfullmäktige fattade beslutet varför besvärprövning lämpades bättre av ett politiskt organ som högsta instans och inte av en domstol.

⁵ Regeringsrätten bytte 2011 namn till Högsta Förvaltningsdomstolen (HFD, 2017)

I direktiven angavs att överklagandeinstitutet användes som påverkansinstrument och inte som yttersta säkerhetsventil. Direktiven önskade därför en eventuell avgränsning i besvärsrätten. Utredningen föreslog att en begränsning kunde införas där den enskilde inte skulle kunna åberopa motstående allmänna intressen eftersom detta i grunden var politiska avvägningar. Den enskilde skulle enligt förslaget enbart kunna åberopa sina enskilda intressen och rättigheter. En prövning av enbart enskilda intressen och rättigheter skulle i högre grad lämpa sig med en prövning av civila rättigheter varför domstolsprövning kunde aktualiseras. Utgångspunkten i SOU 1994:134 var att förändra instanskedjan där domstol skulle ersätta regeringen som sista instans. Det här kan sättas in i en bredare samhällskontext. 1994 var Sverige ett år från inträde i EU och regelverken genomgick anpassning till gällande konventioner och lagar. Europakonventionen om mänskliga rättigheter ratificerades under 1950-talet och innebar att kraven på domstolsprövning blev mer aktuella. Utredningen hade även ambitionen att förändra instanskedjan för att bättre svara mot europakonventionens krav om rätten till en muntlig domstolsförhandling, något länsstyrelsens prövning inte ansågs leva upp till. Länsstyrelsens hade förvisso redan tidigare ifrågasatts som besvärsmyndighet, men fördelarna som lokalkännedom och effektivitet hade många gånger vägt upp nackdelarna. Europakonventionen hade under åren vidgat definitionerna av civila rättigheter varför PBL ärenden många gånger kunde sägas falla under begreppet, och där det allmänna gjorde intrång på den privata rätten. En strävan fanns också att skilja mellan förvaltning och rättskipning, något Sverige även fällt för. Regeringens arbetsbelastning och europakonventionens krav gjorde att utredningen förespråkade en övergång till domstolsprövning. Det var dock inte lämpligt att bedömningar och avvägningar mellan motstående allmänna intressen skulle göras inom domstolen varför en begränsning i besvärsprövningen ansågs nödvändig. Förslaget var att lämplighetsprövningarna som skedde av överklagade detaljplansbeslut enbart skulle ske baserat på besvärshänsynpunkter som sedan tidigare skriftligen inlämnats. Det var inte syftet att statliga myndigheter skulle fatta planpolitiska beslut, då detta skulle förringa syftet med PBL. Praxis hade väglett prövningen och besvärskretsen och den enskilde som överklagat beslut skulle enligt praxis inte kunna överklaga ett motstående allmänt intresse. Svårigheterna föreföll vara att enskilda och allmänna intressen många gånger inte gick att särskilja. Efter införandet av rättsprövningen hade även viss motstridighet gällande detta framgått då Regeringsrätten pekat på att regeringen inte bara kunde

utan även skulle pröva motstående riks- och allmänintressen. Ett förtydligande ansågs därför nödvändigt. Att den enskilde kunde åberopa motstående allmänna intressen medförde fördelar där tungt vägande intressen underlättade framgång i överklagandet. Utredningen ifrågasatte huruvida den enskilde skulle behålla en sådan rätt. En så omfattande prövning kunde inte motiveras utan avvägningen mellan allmänna intressena skulle ha skett under detaljplanens förarbete och under samråden. Utredningens förslag var således att besvär enkom kunde föras med anledning av intrång i egna intresset. Att begränsa vad den enskilde kunde besvära sig över innebar att besvärsprovningens omfattning begränsades, därmed möjliggjordes också för en effektivare instansordning. Med beaktande av europakonventionen föreslogs därför länsstyrelsen utgå och ersättas med domstol. För inrättandet av miljödomstolar kunde koncessionsnämnden ombildas, och VA-nämnden konverteras till en miljööverdomstol som ersatte regeringsrätten. Förändringarna genomfördes emellertid inte förrän långt senare (2004:40). En begränsning i besvärsrätten ledde till förhoppningar om att medborgare istället skulle bli aktivare deltagare i planprocessens tidiga stadie något som gick i linje med demokratiutredningen och regeringens propositioner (SOU 1994:134; Prop. 1994/95:230; SOU 1996:71).

Analys

Regeringsrätten inrättades som slutinstans i samband med rättsprövningens införande 1988, något som är av intresse. Den förändringen kommer ligga till grund för den juridifiering som succesivt sker av PBL från och med nu. Juridifieringen är något som placerats in under ekonomivärdena eftersom juridifieringen många gånger skyddar egenintressen och därmed de ekonomiska förehavande som dessa intressen kan sägas företräda. Att regeringsrätten infördes som slutinstans är en del av liberal traditions inflytande. Ett regeringsbeslut är ytterst ett politiskt ställningstagande, och bör givetvis vara förankrat i lag, men att beslutet kan överklagas till en övre juridisk instans är tecken på juridifieringens avancemang. Juridifieringen kom att röra till i instanskedjan. Eftersom PBL:s förarbeten pekat på vikten av ett politiskt organ som slutinstans förringades stora delar av den ursprungliga instanskedjans tanke. Istället kom värden om rättigheter, rättsäkerhet, domstolsprövning, juridik att ersätta värden om allmänintressen, politisk demokrati och politiska organ.

Några år i bruk vittnade om nödvändigheten med att se över PBL:s instanskedja och besvärsrätt, något som syftade till att få ur regeringen ur instanskedjan, men även länsstyrelsen. Det fanns stöd att hämta från prop. 1983/84:120 men även externa faktorer drev utvecklingen. Inte minst ansågs det nödvändigt att anpassa regelverket efter europakonventionen. Europakonventionen skulle från och med nu spela en betydelsefull roll i juridifieringen, och ett tungt argument för att få in muntlig domstolsförhandling och därmed tillgodose de civila rättigheterna. Det är något som går i linje med liberal tradition om utökade rättigheter för den enskilde. Det rimmar även exceptionellt väl med juridifieringen där den politiska förmågan som regeringen hade föreslogs bytas ut mot en juridisk förmåga. Därmed kan en tydlig avpolitisering av prövningen förstås och således vägs värdet om funktionell rationalitet in i sammanhanget. Den uttalade ambitionen med utredningen var att överlägga regeringens ärenden till domstolar. Från början var tanken att lägga besvärsprövning till länsnivå något som förverkligats genom PBL. Att länsstyrelsen ingick i instanskedjan kan nog främst ses utifrån ekonomivärdena om funktionell rationalitet på grund av lokalkännedomen, dess kostnadseffektivitet, och dess produktivitet som alternativa instanser inte kunde mäta sig med, men även dess närhet till den lokala makten vilket möjliggjorde för viss politisk förankring och värdet om politisk demokrati. Att länsstyrelsen föreslogs utgå kan främst relateras till europakonventionens krav, där liberal tradition lyser igenom om utökade rättigheter, och sett utifrån en juridifiering som nödvändigt för att renodla prövningen till att bli mer juridisk. Juridifieringen skulle även innebära krav om att besvärsrätten begränsades för att anpassas till begreppet civila rättigheter, som därmed kunde prövas i domstol. Det uttrycktes i direktiven att det fanns problem med överklagande eftersom dem kommit att användas som påverkansinstrument och inte som yttersta säkerhetsventil. Efter att ha studerat PBL:s förarbeten har jag inte funnit denna fras i bakomliggande resonemang till besvärsrätten. Snarare uttryckte departementschefen det som att den enskilde genom PBL skulle bli tvungen att bevaka egna intressen genom besvärsrätten. Det finns alltså en skillnad i hur man väljer att se på överklagandemöjligheten här. Att se överklagandemöjligheten som en yttersta säkerhetsventil tolkas som något som i yttersta nödfall bör aktiveras. Ett sådant resonemang stämmer väl in med en republikansk tolkning av hur den enskilde bör förhålla sig till denna rättighet.

Det andra sättet att se på besvärsrätten, och som departementschefen uttryckte det, är att se det som en sätt att bevaka det egna intresset. Innebörden i att bevaka egna intressen är öppet för tolkning. Det kan handla om att förhindra intrång i de egna intressen eller att avancera det egna intresset, det senare stämmer väl med liberal tradition. Med anledning av att den socialdemokratiska regeringen sett det allmänna intresset som överordnat det enskilda kan nog slutsatsen dras att besvärsrätten i huvudsak syftade till att bevaka intrång i enskilda intressen och inte som ett sätt att avancera egna intressen. Att en regelförändring kunde motiveras på basis av att överklagande kommit att användas som ett sätt att påverka snarare än som säkerhetsventil förklarar jag med hänvisning av den betydande juridifieringen som instanskedjan genomgick. Resonemanget är att om besvärsrätten inte begränsades till enskilda intressen och rättigheter var en domstolsprövning inte möjlig. Att allmänna intressen dessutom, i likhet med republikansk tradition, ansågs vara en politisk fråga gjorde det hela lättare att exkludera från prövningen då det ansågs otänkbart att domstolar skulle pröva frågor som ytterst var av politisk art. Till fördel för den enskilde hade begreppet civila rättigheter enligt europakonventionens tolkningar vidgats varför det eventuellt inte låg till den enskildes nackdel skulle förändringen införas. Regeringsrättens praxis hade klargjort att allmänna motstående intressen skulle prövas av regeringen vid ett överklagande där sådana återopades. Den utvecklingen kan sägas gå i linje med juridifieringen och om ett större utrymme att döma efter. Det innebar i sin tur en underminering av det lokala beslutsfattandet eftersom överklagade beslut kunde hamna hos statliga myndigheter att ta ställning till, något man i förarbetena varnat för!

Praxis som utarbetats av Regeringsrätten kan sägas undergräva delar av demokrativärdena för att istället låta det enskilda överklagandet väga tyngre, något som kan ses stämma överens med juridifieringen. En begräsning i besvärsprövningen kan nog setts välkommet från kommunernas sida. Det skulle begränsa enskilda intressen från att tränga in i den offentliga maktutövningen och förhindra att privata intressen trängde in på allmänintresset. Rättsäkerheten, den politiska demokratin och den republikanska traditionen låg till grund för en sådan utveckling. Sett till ekonomivärdena skulle en övergång till en mer begränsad prövning skapa förutsättningar för kostnadseffektivitet, genom

snabbare prövning. Således kunde produktiviteten öka, genom att fler beslut kunde fattas snabbare, och planläggandet både effektiviseras och öka i takt. Genom att prövningen enbart skulle avse besvärskakta skulle även färre lämplighetsbedömningar behöva göras. På så vis kunde prövningen av överklagade beslut till viss del avpolitiserats vilket skulle innebära att värdet funktionell rationalitet återfinns. 1990-talets demokratiutredningar hade även syftat till stärkt medborgarinflytande något som går i linje med demokrativärdena och med republikansk tradition. Mer vikt fästes vid medborgardeltagande i planprocessen och föreställningen om besvär som ett legitimt sätt att påverka kom succesivt att utmanas. Sammanfattningsvis kan man säga att 1990-talets utredningar och propositioner tjänar som fingervisning för vart PBL var på väg då få av förslagen under 1990-talet genomfördes. Även om demokrativärdena och till stora delar många ekonomivärden går att finna börjar här också en trend i linje med juridifiering som finner särskilt stark bäring i europakonventionen.

5.6 PBL går in på 2000-talet

Nytt millenium och ambitionen om en förändrad och effektivare instanskedja fortsatte. 2004 presenterade PBL-kommittén ett delbetänkande (SOU 2004:40) som syftade till att effektivisera, se över instanskedjan och besvärspövningen. En anledning till översynen var att instanskedjan uppdelats och blivit svåröverskådligt för medborgare. Kriterierna för en ny instanskedja skulle bygga på snabb handläggning, kortare instanskedja, uppfyllande av europakonventionens krav på domstolsförhandling och effektiv användning av avsatta medel. Samtidigt skulle demokrati och rättigheter genomsyra arbetet med en ny instanskedja. En vidareutveckling och begräsning av instanskedjan och prövningens omfattning förutsatte att något kunde sägas om besluten som överklagades. Enligt Regeringsrätten var det tämligen vanligt att både formella fel och avvägningar mellan intressen överklagades. Regeringsrätten menade att bekymret inte låg vid enskildas åberopande av motstående allmänna intressen utan att decentraliseringsansvaret i PBL medfört ett relativt litet materiellt utrymme att döma efter. Således pekade Regeringsrätten på att domsluten mer än ofta baserades på huruvida kommunen hållit sig inom vad de materiella ramarna i PBL medgav. Långa handläggningstider med överklaganden som sällan vann framgång ledde till att tiden från idé till färdigt projekt blev lång då

ungefär 15 % av detaljplanerna överklagades. Delar av problematiken var regeringens långa handläggningstider som ibland uppgick till 8 månader. Att regeringens beslut därefter kunde överklagas till Regeringsrätten sågs som bekymmersamt då dessa sällan vann framgång. Behovet av en ny instansordning fanns. Utredningen föreslog två alternativ till förändrad instanskedja, ett miljödomstolsalternativ och ett förvaltningsdomstolsalternativ. Samtidigt ansåg det även nödvändigt att se över talerätten eftersom grannars och närboendes överklaganden ökat. Förklaringen var förtätning, något som även kunde kunna leda till ännu mer osäkerhet för framtidens byggherrar (SOU 2004:40).

PBL-kommitténs slutbetänkande (SOU 2005:77) anlände på regeringens bord året efter. Enligt ett yttrande som tillfallit utredningen framfördes vikten av att undvika att förvaltningsdomstol prövade avvägningens beslut fattade av demokratiska organ. En viss farhåga fanns att domstolar skulle göra strängare bedömningar vad gällde formella fel än vad regering gjort. Delbetänkandets alternativ till instanskedja kvarstod, där miljödomstolsalternativet klart föredrogs.

Förutsättningarna för samhällsplaneringen hade förändrats i och med 1990-talets nedskärningar i kommunal verksamhet där privata initiativ ersatt långsiktig kommunal planering. Kommunernas planmonopol låg fast men hade kommit att bli mer känsligt för enskilda aktörers projektidéer. Planinstitutet skulle garantera medborgarinflytandet men det hade framkommit att vissa grupper fått svårt att komma till tals. PBL-kommitténs uppfattning var att planinstitutet skulle ligga fast som tidigare men att politikernas ansvar för hantering av strategiska markanvändningsfrågorna skulle öka. Medborgarinflytande skulle stärkas eftersom det var en huvudsaklig anledning till decentraliseringen. I en SKL-undersökning påvisades att ungefär 30 % av detaljplanerna initierades av privata aktörer. I sig var inte det problematiskt vore det inte för att detaljplaner kommit till att bli en första prövning av enskilda projekt och inte samlade bedömningar för nybyggnad och förvaltning av värdefulla miljöer. Att medborgarinflytandet skulle påverka effektiviteten negativt i planförfarandet var inte den ursprungliga tanken med PBL utan medborgarinflytandet, vid rätt tillfälle, syftade till att komma underfund med frågor som kunde ställa till med problem. Ett gott

medborgardeltagande säkerställde planunderlaget med kvalité vilket skulle leda till färre överklaganden. Planer som forcerades fram och saknade legitimitet överklagades oftare. Uppfattningen var således att överklagande skulle ses som en sista utväg. Medborgarinflytandet skulle istället ske tidigt i processen (SOU 2005:77)..

Utredningen förde även fram förslag om revidering av lagformuleringen kring överklagande där förvaltningslagen 22§ blev förebild. Man skulle även ha framfört synpunkter under samrådet för besvärsmått. För att effektivisera processen ytterligare var utredningen kritisk till att vidga besvärsmått istället skulle fokus ligga på deltagande *tidigt i planprocessen*. Allmänheterna skulle ha rätt till insyn och inflytande och enskilda skulle kunna bevaka sina intressen genom besvärsmått men i huvudsak skulle kompetensen för beslutsfattande åligga kommunen. Besvärsmåttens ansågs rimligt att ge de som bodde i och runtom detaljplansområdet och inte vidare krets än så. Dessutom talade effektivitetsskäl för att besvärsmått skulle begränsas och eventuellt skulle den berörde enbart kunna ange formella fel som grund för sitt överklagande. Förslaget från slutbetänkandet pekade på en renodling av besvärsmåttens lämplighetsavvägningar mellan motstående intressen där omfattningen skulle begränsas. Förslaget var att beslutet behövde strida mot någon rättsregel för att bli föremål för mått, således kunde mått bortse från delar av de politiska ställningstagandena. Även ämnet okynnighetsöverklaganden behandlades, något som visat sig svårt och högst subjektivt varför det skulle bli svårt att lagstifta om saken.

Att införa en begräsning mot att ange allmänna intressen som grund i sitt överklagande innebar också gränsdragningar där skillnaden mellan vad som ansågs enskilt och allmänt intresse skulle bli svårtillämpligt. Remissinstanserna ställde sig kritiska mot ett förbud att åberopa motstående allmänna intresse då det ansågs medföra tillämpningsproblem då intressen ofta sammanföll. Förslaget omformades istället till att likna måttsmåttmodellen där den enskilde kunde föra besvär med motstående allmänna intressen som grund men att överklagandet skulle syfta till att pröva om beslutet stred mot någon rättsregel, faktaunderlaget eller att kommunen gått utanför de materiella bestämmelserna i

PBL. Eftersom rättsprövning införts som kunde föras över regeringens beslut undergrävdes även principen om regeringen som slutinstans. I huvudsak var det kommunen som skulle göra lämplighetsbedömningarna och sedan besvärsinstansen att ta ställning till proportionalitetsbedömningarna, det vill säga, huruvida balansen mellan samhället vinst och den enskildes förlust kunde anses godtagbar (SOU 2005:77).

I propositionen 2006/07:98 som följde gick alliansregeringen på utredningens linje kring miljödomstolar som skulle avlasta regeringen från detaljplaner. Förslaget gick ut på att kommunens beslut först överklagades till länsstyrelsen varpå dess beslut kunde överklagas till miljödomstol och därefter miljööverdomstol. Remissinstanserna var i övervägande del positivt inställda till förslaget och SKL tillstyrkte, förutsatt att den kommunala handlingsfriheten preciserades och besvärsprövningen begränsades. De föregående åren hade antalet planärenden till regeringen uppgått till närmare 300 och regeringens ambition om att bli av med förvaltningsärenden kvarstod. Ändring i instanskedjan ansågs bidra till kortare handläggningstider och därmed snabbare planprocesser. Regeringen delade utredningens bedömning att prövning sällan innebar politiska ställningstagande som låg till grund för dess roll i instanskedjan (Prop.2006/07:98). Civilutskottet gick på regeringens linje om ett miljödomstolsalternativ och godkände ett fortsatt arbete med att förenkla och effektivisera instanskedjan för PBL (2006/07:CU31). Frågan om miljödomstolsalternativet skulle därmed fortsättningsvis utredas.

Kort därefter lade den dåvarande Alliansregeringen fram ytterligare en proposition (Prop. 2006/07:122) som syftade till fortsatta effektiviseringar och förenklingar av PBL. I huvudsak rörde det sig om att avreglera och förenkla för privatpersoner och näringsidkare där bland annat rätten att komma till tals skulle ses över så väl som besvärsprövningens omfattning i förhållande till proportionalitetsbedömningen. Det var regeringens uppfattning att frågornas art i PBL många gånger var komplexa och regelverken svårtillgängliga. Av rättssäkerhetsskäl påpekade regeringen också att enskildas intressen skulle beaktas och inte trädas för nära. En del i regelförenklingarna och effektiviseringarna låg budgetpropositionen till grund för där företags

administrativa kostnader för de statliga regelverken skulle minska och PBL var inget undantag (Prop. 2006/07:122).

Analys

2000-talets början kom att handla om besvärprövningen och om instanskedjan. Stor del i viljan att förändra dessa går att relatera till ekonomivärdena om kostnadseffektivitet, rationellt beslutsfattande och produktivitet. Tolkningen görs eftersom instanskedjan tillgodosåg demokrativärdena, men mindre ekonomivärdena. Den liberala traditionen och behovet av att justera regelverket till att bättre passa europakonventionen kvarstod även de. Genom att se till kriterierna för utredningarna angavs uttryckligen kostnadseffektivitet och produktivitet som överordnade mål vilket går att utläsa från: ” att få ut bästa användning av avsatta medel”(SOU, 2004:40). Ekonomivärdena hade seglat förbi demokrativärdena även om dessa emellertid kvarstod.

Demokrativärdena som framhölls, rättsäkerheten och demokratiska aspekter, skulle genomsyra förändringarna. Värden kring politisk demokrati och om individens rättigheter har av Lundquist (1998) många gånger visat sig svårförenliga varför dessa förändringar är intressanta att analysera. Rättigheter som kan ses som viktiga för det enskilda intresset skulle stärkas i termer av att PBL genomgick en anpassning av europakonventionens krav, samt att rättsäkerheten kunde garanteras genom att prövningens omfattning preciserades och möjliggjorde för domstolsprövning. Demokrativärden om politisk demokrati eller som Lundquist (1998) också kallar det folkmakt återspeglas i diskussionerna kring medborgarinflytandet som hade försvagats under 1990-talet. Detta skulle åtgärdas genom att, mer än någonsin tidigare i PBL:s historia, lägga emphasis vid medborgarinflytandet *i tidigt skede av planarbetet*. Att medborgarinflytandet skulle komma tidigare i processen kan relateras till ekonomivärden på så vis att inflytandet som kom tidigt skulle minska risken för överklaganden och på så vis skulle exploitören snabbare kunna bygga. Värden om kostnadseffektivitet och produktivitet är således framträdande. Den republikanska traditionen kan emellertid framhållas då tydligare vikt lades vid medborgarinflytande i tidiga processen vilket bidrog till ”ideala samtalet” och därmed reducerade risken för enskilda intressen att försvåra genomförandet av det allmänna intresset. Det går även att tala om en viss republikansk tradition i

det faktum att talerätten skulle ses över då det ansågs att antalet grannars och närboendes överklaganden ökat. Att dessa ökat innebar i grunden att planering av mark skulle bli mer komplicerat för det beslutfattande organet. Jag förstår därför översynen som uttryck på republikansk tradition, där man genom övervägandet av en begräsning i talerätten också sände en signal om att enskilda intressen inte skulle ges samma möjlighet att påverka genom rätten att överklaga. Ett sådant privilegium skulle vara förbehållet det offentliga och istället hänvisades det enskilda intresset göra sig hört i den *tidiga delen av processen*.

En effektivare instanskedja skulle medföra kortare handläggningstider, något som krävde att regeringen utgick då den hade längst handläggningstider. Det låg även i regeringens intresse att utgå ur instanskedjan. Resonemanget bakom det skulle kunna ses i utifrån ekonomivärden där produktivitet och rationellt beslutsfattande skulle innebära mer renodlad prövning av domstol, eftersom den skulle avpolitiseras, vilket i sin tur skulle öka produktiviteten av antalet överklagade ärenden då lämplighetsbedömningarna utgick. Det går även att se utifrån juridifieringen där regeringen som politiskt organ utgår för att ersättas med ett domstolsalternativ således sker här en början av en förflyttning för PBL ärende från den politiska sfären mot den juridiska sfären. Förutsättning för denna migration var att prövningen kunde begränsas. Ett lysande drag var således att låna från rättsprövningsinstitutet där besväret skulle behöva föras över överträdelse av rättsregler. Den enskilde skulle därmed behöva ange specifikt vilka rättsregler som åberopades i överklagandet. Återigen går tydliga inslag av juridifiering att identifiera. Det hävdades i utredningarna att det fanns överklagande som syftade till att snarare förhålla planeringen än att bevaka de egna intressena. Att det därför ansågs rimligt att begränsa besvärshöjningen kan ses som en betydande försvagning av rättsäkerhet och eventuellt även den offentliga etiken. Överordnade var ekonomivärden om kostnadseffektivitet och produktivitet, samt om juridifieringens krav om begränsad prövning. Av intresse kan även begreppet responsiv och reflexiv rätt inkorporeras här då det ansågs nödvändigt från staten att reagera genom lagförändringar på grund av de effekter som den tidigare lagstiftningen medfört, det vill säga, att grannar och närboende använde överklagandeinstitutet som ett sätt att förhålla byggprojekt. En rätt som

gavs till dem i PBL som ett sätt att öka medborgarinflytandet i det tidiga stadiet. Förhållandet av byggprojekt kunde nog uppfattas som en risk främst i ekonomiska termer men i det långa loppet även för den politiska legitimiteten.

Proportionalitetsbedömningen är något som inte behandlats särskilt utförligt hittills vilket är en viktig prövning i överklagandet. Det kan vara svårt att avgöra huruvida proportionalitetsbedömning är av juridisk eller politiskt art, men kan nog tillskrivas de båda. Att däremot en domstol föreslogs ta över rollen från regeringen att göra dessa bedömningar kan sägas gå i linje med juridifieringen. Att en domstol tar över bedömningen ger vidgat utrymme för praxis och prejudikat, särskilt i form av talerätt men även prövningens omfattning, något som ofta baserar sig på lagens förarbeten det vill säga SOU:er. Den då nyligen tillträdde alliansregeringen valde att formulera balansen mellan allmänna intressen och enskilda intressen som: ”att det allmänna intresset inte i alltför hög grad skulle göra intrång i enskilda intressen”(2006/07:122). Det i sig kan säga vara uttryck för liberal tradition och stor skillnad från hur det initialt formulerades i PBL. Egenintresset är i analysverktyget placerat under ekonomivärden där även juridifieringen är placerad och det kan tänkas att juridifieringen syftade till att skydda det egna intresset, och således egna ekonomiska förehavande, därför förflyttas prioriteringarna i PBL från att ha varit mer åt allmänna intresset till att bli mer åt enskilda intresset. Samtidigt är det här också värt att poängtera att de regeljusteringar som föreslogs i utredningarna under tidiga 2000-talet i all väsentlighet syftade till att försvåra för överklagandet. Analysen pekar därför på att ekonomivärdena och juridifieringen i högre grad prioriterades från och med nu.

5.7 Påtagliga förändringar sker i besvärsrätten och ny instanskedja kommer till

PBL hade vid slutet av 2000-talets första årtionde vart i bruk i närmare 20 år och var i behov av en modernisering. Alliansregeringen valde därför att tillsätta en rad utredningar som skulle se över PBL. I miljöprocessutredningen (SOU 2007:111) utreddes frågan kring miljödomstolsalternativet vidare. De principiella invändningarna som förelegat hade handlat om att överlägga PBL-ärenden från förvaltningsdomstol (Regeringsrätten) till tingsrättsorganisation, där miljödomstolarna skulle ingå och där Högsta Domstolen (HD) skulle bli sista tänkbara instans. En fördel som framhölls i utredningen var att miljödomstolarna

i högre grad skulle kunna specialiseras på PBL-ärenden vilket på sikt kunde effektivisera handläggningen (SOU 2007:111). Av remissinstanserna fick överflyttningen av PBL-ärendena från regering till miljödomstolarna stort stöd (Prop. 2009/10:170). Regeringen valde 2010 att lägga fram en proposition som i stora drag byggde på de utredningar som sedan tidigare behandlats. Regeringens uppfattning var att det var nödvändigt att ersätta den dåvarande överklaganbestämmelsen i PBL 13 kap med Förvaltningslagens 22§ och det föreslogs att den som erhållit underrättelse inte per automatik gavs besvärsmöjlighet. Som huvudregel skulle istället detaljplan få överklagas av den som senast under granskningstillfället skriftligen framfört synpunkter, men vilka inte tillgodosetts. Det var rimligt att boende inom detaljplansområdet och som påverkades kunde få till en besvärprövning men att det av effektivitetsskäl borde göras begränsningar i kretsen klagoberättigade. De som ansåg sig berörda skulle behöva ange formella fel som grund för överklagandet. Kontentan blev därmed att även den person som underrättats om planen skulle behöva genomgå en prövning i huruvida han var berörd av beslutet. Handelskamrarna, som remissinstanser, såg det som nödvändigt att sakägarbegreppet renodlades och framförde synpunkter om att det inte föreföll rimligt att likställa hyresgäster och organisationer med fastighets- och bostadsrättsägare, nej, det allmänna intresset och medborgarinflytandet fick inte ske på bekostnad av ägarinflytandet. Vidare framhöll Sveriges byggindustrier att varje steg att utöka kretsen besvärsmöjlighetsberättigade var ett steg i fel riktning. Flera kommuner hade också synpunkter på vem som skulle anses klagoberättigad och det rådde otydligheter vad som gällde enligt PBL 13 kap 5§ att överklaga ett kommunalt beslut om detaljplan (Prop. 2009/10:170).

Kort därefter framlades proposition 2009/10:215 som syftade till att inrätta de nya miljödomstolarna, domstolarna bytte namn till mark- och miljödomstolarna vars beslut sedan kunde överklagas till mark- och miljööverdomstolarna. Remissinstanserna menade att detaljplansbeslut kunde flyttas från regeringen till domstol om överprövningen begränsades. Regeringen föreslog en begränsning i prövningens omfattning där det enbart skulle prövas om beslutet stred mot någon rättsregel på det sätt som den klagande angett eller som framgått av omständigheterna. En av kommunerna som avstyrkte förslaget, Linköping,

anförde dock att ett politiskt beslut inte skulle prövas juridisk utan att regeringen som slutinstans behövde kvarstå. Växjö kommun pekade på att prövningen skulle behöva ta hänsyn till beslutets karaktär av både myndighetsutövning såväl politiska avvägningar. Regeringens uppfattning var att en övergång från regeringen till domstol inte per automatik medförde att domstolarna skulle avvika från etablerad praxis, men farhågorna från kommunerna och de remissinstanser som uttalade sig var svåra att bortse från. Propositionens bedömning blev därför att en begräsning i besvärprövningen skulle införas till att kontrollera att kommunerna hållit sig inom handlingsutrymmet som PBL föreskrev. Det innebar att den enskilde skulle ange vilka regler som beslutet ansågs strida emot och således blev prövningen mer preciserad. Modellen baserades på rättsprövningslagen (Prop. 2009/10:170). Civilutskottet delade i största mån propositionens förslag vilket sedermera bifölls av riksdagen (2009/10:CU25). Justitieutskottet (2009/10:JU27) delade även de regeringens bedömning om att en besvärprövning i domstol också skulle behöva begränsas. Utskottet instämde att avvägningarna mellan allmänna intressen i grunden var politiska lämplighetsfrågor och skulle således inte bli föremål för juridisk prövning. I och med både civilutskottets och justitieutskottets betänkande röstades också en ny Plan- och bygglag (SFS 2010:900) igenom i riksdagen

Analys

En inte helt oväntad förändring skedde av både besvärprövningen och av instanskedjan. Talerätten kom även den att diskuteras och på sätt och vis begränsas genom att en bedömning infördes som skulle avgöra huruvida den enskilde var berörd eller inte. Talerätten blev därmed mer känslig för praxis, en generell trend som går att utläsa från utvecklingen är juridifieringen som bitvis tränger in i regelverken och resonemangen som ligger bakom förändringarna. Juridifieringen och att Mark- och miljödomstolar ersatte regeringen medförde även högre prioritet för ekonomivärdena. Ekonomivärdena om kostnadseffektivitet och produktivitet lyser igenom denna instansförändring. Det ansågs att Mark- och miljödomstolarna på ett effektivare vis, genom specialisering, skulle handlägga fler mål snabbare än vad regeringen tidigare gjort. Överföringen av mål krävde en förändring i besvärprövningen som även den genomgick en juridifiering, på så vis att prövningen begränsades till huruvida kommunerna överträtt rättsregler eller gått utanför vad PBL föreskrev. Det skulle även den klagande framföra och relativt specifikt ange. Även den dittills

omdebatterade rätten för enskilda att åberopa motstående allmänna intressen inskränktes. Det kan därmed sägas, å ena sidan, vara uttryck för republikansk tradition där den enskildes intressen ska begränsas i relation till det allmänna, å andra sidan, kan det ses som uttryck för liberal tradition där rättigheter får en mer central betydelse i relation till den offentliga maktutövningen som således även går i linje med juridifieringen.

Av remissvaren att döma är ekonomivärdena framträdande, särskilt de från Sveriges byggindustrier och Handelskamrarna. Det påtalades där att varje steg i att vidga besvärsmöjligheten var ett steg i fel riktning. Mycket riktigt gjordes ingen vidgning av denna rätt snarare en begränsning. Det går att tala om ekonomivärdena och om att snabba på byggprocessen, men det går även att tala om demokrativärdena där den politiska demokratin förutsätter att de förtroendevalda politikerna var de som beslutade om markanvändningen och därmed inte den enskilde genom sitt överklagande. Att rättsäkerheten på detta vis blev ett nedprioriterat värde går att notera genom att det precis som utredningarna tidigare pekat på är svårt att avgöra huruvida ett överklagande är att betrakta som okynligt eller inte. Däremot kan rättsäkerheten sägas ha stärkts genom förändringarna i instanskedjan som övergick till en mer standardiserad och förutsägbar prövning. Den nya instanskedjan där domstolar ersatte regeringen är tecken på en avpolitisering och värdet om funktionell rationalitet är påtagligt. Att den enskilde skulle behöva ange relativt specifika skäl för överklagandet skulle kunna ses som tecken på att problemet med okynlighetsöverklagande borde ha varit löst, däremot kan vi genom att applicera delar av den teoretiska utblicken se en annan utveckling. Förändringarna som genomfördes hade olika intentioner men en samlad bedömning är att de syftade till effektivitet (ekonomivärde) genom färre överklagande och medborgarinflytande tidigare i processen (demokrativärde). För att uppnå detta genomgick PBL-regelverket en juridifiering. Relaterar vi till den teoretiska utblicken kommer vi ihåg att likande ansatser gjordes både i Holland och Irland där en nästintill oinskränkt rätt att överklaga ersatts av en mycket begränsad sådan. En komplikation är emellertid det vi tidigare läst om att domstolarna får en annan funktion än vad de tidigare haft då de övergår från att vara rättskipande till rättsskapande. I sin tur riskerar det att undergräva den normgivande makten och som ett resultat svarar den normgivande

makten med att anta reflexiva lagar exempelvis lagar om begränsad talerätt, begränsad prövning eller förändring i instanskedjan. I sin tur medför den ökade juridifieringen minskad möjlighet för normgivaren att lösa problem då den måste ta hänsyn till befintliga rättigheter och lagar. Den politiska normgivande makten har på detta vis målat in sig i ett hörn där den genom rättigheter (liberal tradition) uppoffrat mer normgivande makt (överklagade beslut om detaljplan) till den juridiska sfären (juridifiering). Juridifieringen innebär att själva prövningen i sig blir mer rigorös varför handläggningstiderna kan sägas öka i motsatt till vad ekonomivärdena förespråkar. Den juridiska övergången innebär också att den politiska demokratin minskar, eftersom ärenden hamnar hos oberoende domstolar, till fördel för rättsäkerheten. Den här utvecklingen kan sägas gynna byggindustrierna genom att en begränsad talerätt innebär att färre människor får tillgång till det juridiska överklagandesystemet, varigenom antalet överklagande minskar och möjligheten att planlägga och bygga ökar. Detta skulle i så fall tyda på att allmänna intresset gynnas. Medborgarinflytandet hänvisas till den *tidiga planprocessen*, men eftersom detaljplaner kommit till att bli mer av en första prövning av enskilda projektidéer kan frågan ställas vad medborgarinflytandet i realiteten innebär.

5.8 En ny Plan- och Bygglag 2010

Plangenomförandeutredningen fick 2011 i uppdrag av alliansregeringen att se över reglerna för genomförandet av detaljplaner i syfte att åstadkomma tydlighet och effektivitet. Överklagande och dess handläggning utpekades dra ut på tiden i planprocessen. Förslaget var att korta ner i den relativt nyligen förändrade instanskedjan. Det innebar att länsstyrelsens slopades till förmån för Mark- och miljödomstolen. Problemet var handläggningstider och att länsstyrelsens prövning följde förvaltningslagen och inte processlagen. Det i sin tur innebar att prövningen kunde se olika ut hos olika länsstyrelser. Prövningsunderlaget, menade utredningen, var därför inte lika gediget som hos domstolar.

I Boverkets rapport kring bostadsmarknaden 2011-2012 framgick att överklaganden sågs utgöra ett hinder i bostadsbyggandet, och rankades ligga på en 30:e placering på en 100-gradig skala. Det framhävdes att det fanns PBL-ärenden med inslag av överklagan med det enkla syftet att fördröja byggprocessen, återigen försökte en lösning hittas på okynnighetsproblematiken. En avgift föreslogs motverka okynniga överklagande, men det skulle innebära

nyordning i svenskt rättsystem varför det inte ansågs aktuellt. (SOU 2012:91). Plangenomförandeutredningens uppdrag vidgades och ytterligare en utredning (SOU 2013:34) lades fram om att förenkla och förkorta planprocessen. En anledning till det var att planprocessen i sin karaktär förändrats. Grundsatsen i ÄPBL hade varit att planläggning i huvudsak var en kommunal angelägenhet, men läget hade förändrats och detaljplaner hade under 1990- och 2000-talet i större utsträckning syftat till en förstaprovning av, ett på förhand, färdigt projekt. Förändringen kan sägas höra ihop med de avregleringar som riksdagen beslutat om under 1990-talet som innebar att kommunala åtgärder för bostadsförsörjningsfrämjande skrotats och andra aktörer än kommunen hade tagit över initiativkraften över bostadsmarknaden. Länsstyrelsen i Stockholms län pekade redan år 1998 på att de privata aktörerna, utifrån ekonomiska bedömningar, avgjorde när byggprojekten startade. Kommunen hade begränsats till att bestämma vart bostäderna skulle ligga. Den nya modellen som växt fram såg istället färdiga projekt med lite utrymme för medborgarinflytande. SOU 2013:34 pekade därför på att detaljplanarbetet blivit odemokratiskt. Den vanliga förklaringen var att resursstarka intressen eller de med ovanligt goda kontakter med kommunledningen var de med den verkliga möjligheten att ändra innehållet då planprocessen väl var igång. Detaljplansprocessen handlade därmed om initiativmakten. En kommun som agerade passivt och som inledde detaljplanarbetet samtidigt som projektiden inkom skulle få svårt att hävda de allmänna intressena i detaljplanen. Det gällde därmed att på ett effektivt vis använda planinstrumentet som kommunerna getts för att på så vis få mer att säga till om i detaljplanarbetet. Kommunens och byggherrens inledande förhandlingar lade ofta grunden för detaljplanen vilket gjorde att den ofta låg fast innan den formella planprocessen inletts. Det innebar ett svagt medborgarinflytande. För att återställa inflytandet skulle medborgarinflytandet stärkas i tidigt skede (SOU 2013:34). .

Debatten hade höjt röster om att det på håll i Sverige byggdes för lite och läget beskrevs som en krissituation. Utredningen framhöll att endast administrativa kommunala reformer inte skulle komma till bukt med bostadsbristen. Länsstyrelsen i Skåne pekade även på att det flera byggklara planer fanns men som inte satts igång av byggföretagen. Förslaget blev därför att ett enklare

planförfarande skulle kunna ersätta de långdragna processerna och där byggherrarna skulle kunna komma igång snabbare. I det enkla planförfarandet som enbart skulle gälla vid enklare typer av ärenden skulle enskilda med väsentligt intresse i saken få underrättelse direkt till sig, således skulle inte planförslaget behöva kungöras och samrådskretsen kunde begränsas avsevärt. Utredningen belyste att det i emellanåt fanns anledning att utelämna vissa bostadsrättshavare, hyresgäster och boenden även om dessa berördes av planen för att istället enbart underrätta fastighetsägaren. Således pekade utredningen på en begränsning inte bara i besvärskretsen utan även i samrådskretsen. Förslaget gick ut på att medborgarinflytandet skulle ligga där det fanns reell möjlighet till att påverka, närmare bestämt i översiktsplanen. Därigenom skulle det vara möjligt att begränsa medborgarinflytandet i enskilda projekt (detaljplan). Ett sätt att ytterligare effektivisera planprocessen som föreslogs i utredningen var att låta byggnadsnämnden anta fler detaljplaner. Problem låg emellertid i konstitutionella ställningstaganden där Regeringsformens förarbeten pekat på nämnderna som verkställande av fullmäktiges beslut och att delegering av uppgifter skulle ske med restriktion. Konstitutionsutskottet gjorde bedömningen att ärenden som var av stor vikt eller principiell betydelse inte fick delegeras. Förslaget blev därför att kommunfullmäktige behöll ärenden av större vikt eller principiell beskaffenhet men lät Byggnadsnämnden och kommunstyrelsen anta fler enklare detaljplaner då detta skulle underlätta i planprocessen. (SOU 2013:34).

I syfte att förenkla delar av plan- och byggprocessen lät alliansregeringen 2014 lägga fram en proposition. Propositionen byggde i stora delar på Plangenomförandeutredningarna. I propositionen föreslogs flera av de förslag som i utredningarna framkommit. Regering avvek dock från utredningen vad gällde samrådskretsen och ansåg istället att den skulle ligga fast enligt tidigare bestämmelser. Regeringen ansåg dock att kommunerna inte nödvändigtvis skulle behöva samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster och boenden om det var uppenbart att förslaget var av ringa betydelse för dem. Remissernas synpunkter på förslaget skiljdes åt där bland annat Åre kommun ansåg det vara en dålig idé att minska samrådskretsen, då många medborgare ofta besatt kunskap om områden som annars var svårerhållna. En snävare samrådskrets kunde även

öppna upp för fler överklaganden. Göteborgs kommun framhöll att medborgarinflytandet många gånger även var en fråga om kvalité som tillförde kunskaper till beslutsunderlaget. Intresseorganisationen Fastighetsägarna avstyrkte regeringens förslag och hänvisade till att förändringar om snävare samråds-krets som nödvändigt för att på så vis minska antalet okynnehetsöverklaganden. En fara med regeringens förslag var att det rörde sig om bedömningsfrågor gällande vem/vilka som påverkades av detaljplanen. Skulle det i ett senare skede visa sig att en person hade påverkats av planen skulle det kunna innebära att denne gavs rätt att överklaga, och planen skulle därför kunna hävas efter att den antagits.

Regeringen menade att planförfarandet skulle kunna ske enklare och smidigare genom att kungörelse och granskning togs bort för att ersätta detta med en enklare variant. Medborgarinflytandet skulle ske under vad som kallades ”lämpliga former”, och propositionen framhöll att effektivitet och önskemål om så många intressens medinflytande som möjligt, stod i motsättning till varandra. I propositionen löd uppfattningen att beslutssystemet skulle vara inriktat på effektivitet och snabbhet men aldrig drivas så långt att det riskerade undergräva kvaliteten i underlaget. Det gällde därmed att utforma beslutssystemet så att förenlighet mellan effektivitet och medborgarinflytande var möjlig. Det ifrågasattes därför också om det var lämpligt att medinflytande gavs så långt in i planprocessen. Istället kunde man hänvisa till de tidiga faserna i planprocessen där möjligheten till inflytande var som störst (Prop. 2013/14:126). Civilutskottet kunde gå med på vissa av regeringens förslag men inte alla. Bland annat ville man inte låta Byggnadsnämnderna anta fler detaljplaner med motivering att vissa känsliga planer skulle upp till fullmäktige för att där kunna ges insyn till diskussion och debatt, det blev därmed avslag i riksdagen. Ett enklare planförfarande var dock något som CU kunde gå med på och som senare även bifölls av riksdagen (2013/14:CU31).

En effektiv planprocess var något regeringen eftersträvade och valde därför att 2013 fortsätta arbetet genom att tillkalla en särskild utredare att undersöka möjligheterna att effektivisera besvärspövrningen i PBL. Utredningen antog namnet PBL-överklagandeutredningen (SOU 2014:14). Regeringen uppfattade

att tiden mellan att detaljplaner antogs och vann laga kraft dröjde allt för länge. Byggprojekt blev som en konsekvens både fördröjades och försenade något som i sin tur kunde leda till högre boendekostnader. Enligt direktiven till utredningen kunde det tänkbart bero på instanskedjans utformning. Utredningen hänvisade till Boverkets rapport som pekade på att handläggningstiderna för överklagade var en del i problematiken att 126 kommuner angav att de upplevde bostadsbrist. Det skulle återigen bli mot länsstyrelsen som fokus riktades. Det hade länge ansetts, och gjordes så återigen, att länsstyrelsens dubbla roller som tillsynsmyndighet och som besvärmyndighet var svårförenliga. Enligt utredningen överklagades i snitt 23 % av de kommunalt antagna detaljplanerna till länsstyrelsen. I prövningen gällde det för överklagandemyndigheterna att ta ställning till om kommunen handlat inom ramarna för bestämmelserna i PBL och enligt de nya reglerna skulle prövningen avse om beslutet stred mot någon rättsregel. Instanskedjan för PBL-ärenden ansågs vara ovanligt lång och nödvändigheten med så lång instanskedja ifrågasattes. För den klagande var det bra om instanskedjan blev kortare eftersom den klagande då kunde få avgörandet inom skälig tid. Samtidigt skapade också överklagandetiderna osäkerhet hos fastighetsägare och byggherrar i projekt. På så vis bidrog överklagade beslut till att konkurrensen på marknaden minskade då enbart stora byggföretag kunde ligga ute med risken om ett projekt överklagades eftersom produktionskostnaderna då ökade. Då nästan en fjärdedel av planerna överklagades ansåg det nödvändigt att effektivisera i instansordningen. Det föreslogs därför att beslut om detaljplan skulle överklagas direkt till Mark- och miljödomstolen och att länsstyrelsens roll skulle slopas och därigenom få en tidsvinst om totalt sex månader, hävdades det. En ny instanskedja med domstol som första instans skulle innebära att kraven av europakonventionens sjätte artikel äntligen uppnåddes (SOU, 2014:14).

Besvärsrätten beskrevs som något som skulle baseras på att den enskilde framhöll ett intresse som erkänts av rättsordningen. Utredningen menade vidare att ett erkänt intresse av rättsordningen inte heller alltid var tillräckligt för att få klaga. Grundtanken hade genomgående varit, hävdades det, att kretsen besvärberättigade skulle vara välavgränsad. Praxis från Europadomstolen visade på att begreppet civila rättigheter hade blivit centralt och även vidgats,

men osäkerhet rådde kring grannars civila rättigheter och där var praxis inte lika tydlig. Högsta Förvaltningsdomstolen hade däremot praxis om att fastighetsägare som påverkades av planbeslutet eller andra som kunde visa att de berördes av planen annat än indirekt var att betrakta som berörda. Någon ändring i lagen skulle därmed inte göras med hänvisning till att Förvaltningslagens 22§ ansågs tillräcklig. En förändrad besvärsmät skulle medföra osäkerhet i domstolarna och att en alltför detaljerad besvärsmät skulle bli svårtillämplig. Den samlade bedömning var att åtgärderna som presenterades i utredningen skulle förbättra för byggföretagen genom att planprocessen effektiviserades och förutsägbarheten ökade samt syfta till ett ökat byggande och en minskad bostadsbrist (SOU 2014:14).

Det tog inte lång tid innan den rödgröna regeringen lät gå fram med en proposition som i stora delar byggde på SOU 2014:14. Redan året därpå föreslogs länsstyrelsen utgå ur instanskedjan. Det talades om förseningar i byggprojekt, fördyrade produktionskostnader, minskad konkurrens och en ökad bostadsbrist om reformen inte genomfördes. Propositionen lyfte den kritik som funnits mot länsstyrelsernas prövning där variationen mellan länsstyrelser ansetts för stor. Regeringen tyckte även att det var nödvändigt att slopa länsstyrelsen med hänvisning till europakonventionen. Enligt regeringen skulle den förkortade instanskedjan inte nämnvärt påverka rättsäkerheten och det framhölls att rättsäkerhet och effektivitet hörde samman. Remissinstanserna var i övervägande del positiva till förslaget även om det förvisso framgick av vissa att tidsvinsten skulle bli marginell. Regeringen stod fast vid sin bedömning och framhöll att även kommunerna genom tidsvinsten bättre kunde leva upp till sitt bostadsförsörjningsansvar genom att samhällsviktiga projekt snabbare kunde påbörjas. Regeringen tog emellertid inte upp frågan om en begränsning i besvärsmäten då det inte ansågs att överklagandeutredningen framkommit med några konkreta förslag (Prop. 2015/16:55). I utskottsbetänkandet (2015/16:CU16) som följde bifölls regeringens proposition och propositionen bifölls av riksdagen.

Analys

Tidigare försök till att begränsa prövningen, omändring i instanskedjan och ändring i talerätten hade inte visat sig tillräckliga och överklagande sågs

fortfarande utgöra betydande problem för bostadsbyggandet. Nu fanns även ytterligare ett argument till att effektivisera planprocessen nämligen bostadsbristen. Juridifieringen fortsätter även i förslaget om en slopad länsstyrelse. Att länsstyrelsen skulle utgå kan nog ses som en ofrånkomlig utveckling där juridifieringsinslagen är de mest påtagliga men här är även ekonomivärdena närvarande. Det handlade givetvis om att anpassa regelverket till europakonventionen och om att slopa en instans för att förhoppningsvis även effektivisera. En slopad länsstyrelse skulle även innebära en instanskedja bestående av uteslutande juridiska instanser. Det hävdades att byggföretagen avskräckts från att bygga på grund av överklaganden och en kortad instanskedja skulle kunna råda bot på det. Att byggföretagen inte vågade bygga ansågs rimma illa med ekonomivärdena som varit överordnade i utredningarna och propositionerna. Diskussionen kring demokrativärdena är emellertid frånvarande bortsett från den tidsvinst som menades kunna stärka rätts säkerheten, något som kan ifrågasättas. Det lades betydligt större tyngdpunkt på att regelverken och instanskedjan skulle anpassas för att passa byggherrarna på marknaden, skapa konkurrens och därmed produktivitet och kostnadseffektivitet. En kortad instanskedja kan därmed sägas utgå från liberal tradition om att förändra regelverken för att kunna genomdriva egenintressen (byggherrens). Samtidig måste bilden nyanseras en aning då en kraftig bostadsbrist lett 126 kommuner in i ett otillräckligt bostadsbestånd. Således kan regelförändringarna och instansförändringarna ses som ett uttryck även för allmänintresset och således i linje även med republikansk tradition. De överordnade värdena är ekonomivärdena om kostnadseffektivitet, funktionell rationalitet och produktivitet. Ytterligare en problematisering som måste göras är den kring besvärsrätten som föreslogs ”tydligt avgränsas”. I sig skulle man kunna se det som ett uttryck om egenintresse för byggherrarna, liberal tradition, å andra sidan kan det ses utifrån republikansk tradition om offentligt handlingsutrymme och eftersträvande av de gemensamma målen, de är på så vis inte motstående.

Överklaganden ansågs utgöra ett hinder motsvarande 30:e plats på en 100-gradig skala, varför det också är märkligt varför just överklagan blev ämne för översyn. Det överordnade målet kan sägas vara effektivitet, då åsyftas värdena kostnadseffektivitet och produktivitet. Ekonomivärdena hade fått starkt

inflytande i PBL och det kommunala planmonopolet hade kommit att utmanats av privata initiativ som gjort planinstitutet till en första prövning av projekt. Att en första prövning av projekttid ersatt långsiktigt planering betydde att kostnadseffektivitet och produktivitet blivit viktigare värden än politisk demokrati, allmänintresse och medborgarinflytande. Utvecklingen hade lett till en nedprioritering av demokrativärden som medborgarinflytande och även av politisk demokrati eftersom prövningen mer gick ut på enskilda projekts genomförbarhet än om långsiktiga politiska analyser om framtida markanvändning. Det framhölls även i utredningarna att det allmänna intresset som resultat hade försvagats till förmån för ett stärkt egenintresse där enbart de med goda kopplingar till kommunledningen kunde göra sina röster hörda när väl planprocessen dragit igång. Vad den utvecklingen säger oss är att fokus länge legat på att få till åtgärder för att begränsa själva överklagandemöjligheterna att medborgarinflytandet succesivt glömts bort. Medborgarinflytandet hade hela tiden hänvisats till den *tidiga delen i processen*, likt ett mantra, men i realiteten hade det visat sig att inte ens där kunde medborgarinflytandet garanteras.

Det är slående hur nedprioriterade demokrativärden är till förmån för ekonomivärden och egenintresse som också har effekten av juridifiering. Inte nog med att det uppmärksammades att medborgarinflytandet var svårt att få med in i planprocessen, dessutom gjordes en hänvisning till att bostadsbristen innebar att ytterligare åtgärder var nödvändiga för att effektivisera planprocessen. De administrativa reformerna som tidigare införts hade inte visat sig tillräckliga och istället skulle ett enkelt planförfarande införas. I sig kan det enkla planförfarandet ses som uttryck av republikansk tradition eftersom ett enkelt planförfarande gav handlingsutrymme åt det offentliga att besluta om vad som är bäst för allmänintresset. På samma gång går det att tala om liberal tradition och om ekonomivärden eftersom samrådsretsen skulle minska vilket förenklade för byggherrar. Det kan ses som tecken på liberal tradition om att använda det offentliga för att avancera egna intressen (byggherrens). Samtliga tre ekonomivärden är här påtagliga, funktionell rationalitet kan förstås utifrån att besluten skulle fattas snabbt varför ekonomiska intressen inte skulle bli lidande eller oroliga för oförutsägbara konsekvenser och chanserna att beslut överklagas låga. Det i sin tur innebar en snabb process som kan tillgodose värden om

produktivitet och kostnadseffektivitet. Hur regeringen kunde motivera detta utifrån demokrativärdena går att följa genom en hänvisning till den *tidigare delen av planprocessen*, vilket i det här fallet handlade om översiktsplanen. I realiteten innebar detta att demokrativärdena urholkades på många sätt vad gäller själva detaljplansförfarandet eftersom både medborgarinflytandet och besvärsrätten begränsades i stora delar. Det är intressant i relation till ÄPBL:s förarbeten där just medborgarinflytande låg till grund för decentraliseringen. Att samråds-kretsen föreslogs minska var dock inte alla lika förtjusta i och det går att hitta förespråkare för demokrativärdena hos vissa kommuner, Åre och Göteborg, vars generella hållning var att medborgarinflytande gav bättre beslutsunderlag. Att samråds-kretsen avsågs minska kunde även innebära att det tummades på rättsäkerheten. Det kan förstås utifrån att skulle det i efterhand framkomma att en enskild berördes av planen skulle planen kunna rivas upp, något som givetvis stod i kontrast till ekonomivärdet om kostnadseffektivitet och produktivitet. Av propositionen framgick att en ändring dock inte skulle ske utan samråds-kretsen skulle ligga fast men en uppmaning gjordes emellertid om att hyresgäster och bostadsrättshavare, där planförslaget var av litet intresse, kunde uteslutas från samrådet.

Av propositionen framgick även att medborgarinflytandet stod i motsättning till effektivitet. Snabbhet och effektivitet var överordnade, alltså ekonomivärdena, dessa fick emellertid inte undergräva medborgarinflytandet, sades det. Lite krasst går det nog att säga att ekonomivärdena effektivitet och produktivitet undergrävt stora delar av demokrativärdet om medborgarinflytande. Medborgarinflytandet som inte bara hänvisats till översiktsplanen skulle även enligt samma proposition ske under vad som kallades ”lämpliga former”, något som skulle kunna förstås som att medborgarinflytandet var av underordnad prioritet. Vad som är intressant utifrån ett överklagandeperspektiv är att en begräsning i samråds-kretsen också innebar en begräsning i besvärskretsen, eftersom de tidigare regelförändringarna gjort att samrådstillfället i hög utsträckning avgör huruvida du som medborgare kan anses besvärberättigad eller inte. Att medborgarintresset svalnat från regeringens sida kan ses som uttryck för ett ökat intresse för ekonomivärdena och egenintressena. Ett ökat egenintresse ger också tydliga indikationer på att liberal tradition ligger till

grund för mycket av de förändringar som sker i balansen mellan det enskilda intresset och det allmänna intresset. Å andra sidan går det att tala om en republikansk tradition om att begränsa enskildas möjlighet att påverka utfallet av detaljplaner genom begränsad besvärsmöjlighet på så vis men trenden är nog emellertid tydligare åt det liberala hållet. Ytterligare tecken på ekonomivärdenas överordnande ställning går att finna i det förslag som utredningen framförde, men som senare avstyrktes av riksdagen, nämligen att låta byggnadsnämnderna anta detaljplaner. Det tyder på att demokrativärdena om ”det öppna samtalet”, om politisk demokrati och om medborgarinflytandet kraftigt nedprioriterades till förmån för snabbt antagande av detaljplaner, kostnadseffektivitet och om ökat bostadsbyggande. Sammanfattningsvis kan ekonomivärdena och egenintresset fortsatt ses som överordnande värden i utvecklingen av PBL, något som kan ses i relation med reflexivt statligt agerande, vilket föder nya effekter och problem med vilket leder till ytterligare lagstiftning och ytterligare rättigheter, och således mer juridifiering.

5.9 Samtida förändringar

Den rödgröna regeringens fortsatta ambition om att effektivisera byggprocesserna ledde till att man i februari 2014 valde att se över kommunernas planberedskap och hur planprocessen kunde effektiviseras. I utredningen ingick även att se över kommunala hinder och incitament för planläggningen. Den politiska ambitionen i kommunerna var fortsatt hög kring bostadsfrågan och grannar och medborgares överklaganden förblev ett hinder. Utredningen gick inte vidare in på ämnet utan förordade istället en enklare typ av planläggning samt aktivare markpolitik. Örebromodellen utpekades som en förebild för detta. Modellen bygger på en låg detaljeringsgrad i detaljplanen för att lättare i samråd med byggherrar utforma projekt som bättre gick kommunen och byggherrarnas önskemål till mötes, någon omnämning om medborgarinflytandet gjordes inte (SOU 2015:109).

Inför uppsatsen genomfördes intervjuer med planchefer och personer vid länsstyrelser för att få inblick i hur stort problemet med överklagande ansågs vara (se s.24). I intervjuerna framhölls Örebromodellen vara en förebild för det hårt ansatta kommunala planmonopolet. I intervjuerna framgick emellertid inte problematiken som modellen medför, där få personer kan tänkas överklaga den

här modellen. Det framgick även ur intervjuer att överklagan i sig inte är det stora problemet snarare ligger problemet hos byggherrarna. Som vi tidigare läst om finns obebyggda byggrätter där byggföretagen inte satt igång själva byggandet. Intervjuerna framhöll även viss skepsis gentemot att kommunens planmonopol ses över så frekvent. Snarare framhöll vissa i intervjuerna att det kan tänkas finnas andra krafter som manar på till ständiga översyner av besvärsinstitutet, planmonopolet och andra regelförenklingar inom PBL.

Ansvarig minister Peter Eriksson (MP) valde i mars i år att lägga fram en proposition med syftet att med ytterligare åtgärder effektivisera planprocessen (Prop. 2016/17:151). I förslaget återkom frågan om att byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen i högre utsträckning skulle kunna uppdras anta detaljplaner. Frågan som även tidigare utretts hade inte setts genomförbar med hänvisning till att delegation inte var förenlig med regeringsformen och kommunallagen. Enligt Boverkets uppgifter skulle dock ett väsentligt antal bostäder behöva tillkomma varför det fanns anledningen att se över förslaget igen. Med hänvisning till lagändringen 1 juli 2015 kunde planförfarandet ske enklare om planen inte var av större vikt eller principiell beskaffenhet. Det var därför ministerns uppfattning att lagändringen även kunde medföra att byggnadsnämnden och kommunstyrelsen i större utsträckning skulle kunna anta planer som inte tillämpade de utökade planförfarandet. Detta skulle kunna leda till kortare handläggningstider. Det bör dock uppmärksammas här som en parentes att fullmäktiges möten är öppna för allmänheten medan nämndens möten är slutna, något propositionen också tog upp. Den enskilde skulle på så vis få mindre insyn i de politiska ställningstagandena (Prop. 2016/17:151).

Analys

Bostadskrisen hade gjort att PBL oundvikligen skulle genomgå ytterligare effektiviseringar. Att demokrativärdena är frånvarande är föga förvånande. Det är istället ekonomivärdena kostnadseffektivitet, produktivitet och funktionell rationalitet som återfinns. Det är intressant att analysera denna förändring utifrån den bostadsbrist som råder där det i huvudsak rör sig om ett allmänintresse att bygga mer bostäder. Det skulle tala för att förändringarna går i linje med republikansk tradition om att det offentliga eftersträvar de gemensamma målen, i det här fallet om ett ökat bostadsbyggande. Att Örebromodellen framhålls som

en framgångsfaktor är intressant utifrån demokrativärdena. Modellen svarar i hög grad väl upp mot ekonomivärdena och har visat sig som ett framgångsrecept för kommunen som expanderar kraftigt. Örebromodellen har visat sig inte enbart vara viktigt för ekonomivärdena den har även visat sig viktigt för värdet om allmänintresse. Örebromodellen bygger på flexibla planer vilka i sig inte kan ange någon större detaljeringsgrad, utan planen kan rimligtvis ange vilket ändamål som är tänkta för planen, eventuellt lite mer information. Med hänsyn till de regelförändringars som gjorts i PBL och som vi har kunnat läsa om är det numera nödvändigt för den klagande att ange relativt specifika redogörelse kring vilka rättsregler kommunen anses ha överträtt för att nå framgång i överklagandet. En flexibel plan med begränsad information blir därmed mycket svår att överklaga. Det skulle tyda på att värdet rättsäkerhet är frånvarande, då det blir mycket svårt för den enskilde att kontrollera den offentliga maktutövningen genom besvärsinstitutet.

Från informanterna till intervjuerna framgick att problemet inte så mycket ligger i mängden överklagande, snarare ligger problemet hos byggherrarna som inte startar projekt, vilket är intressant i sig. Att de dessutom spelar ner problematiken med överklagande är än mer intressant. Kan det vara så att ekonomivärdena fått en så överordnade ställning att allt som kan uppfattas öka den rationella funktionaliteten, produktiviteten och kostnadseffektivitet är förändringar värda att göra. Problematiken är vilka effekter och konsekvenser dessa förändringar medför och vad som bekostas av dem. Ett exempel är att Peter Eriksson (MP) föreslagit att nämnderna ska kunna anta fler detaljplaner. Det får konsekvensen att möten som tidigare varit öppna för allmänheten blir är stängda för allmänheten, det är en tydlig nedprioritering av demokrativärdena. Det är även något som ligger i linje med den responsiva rätten, det vill säga, att staten lagstiftar om sådant som senare kommer kan få andra konsekvenser, exempelvis en begränsad insyn i planprocessen.

6. Slutsatser

Slutsatser som kan dras är att en generell trend går att utläsa där ekonomivärdena tillsammans med juridifieringen kommit att bli alltmer dominerande inslag i PBL. Den generella slutsatsen är att PBL genomgått en juridifiering som präglas av en avpolitisering och en ökad medvetenhet kring ekonomivärdena än vad som gjordes då ÄPBL utreddes och infördes. Vid införandet av ÄPBL spelade demokrativärdena en central roll och det fanns intresse från lagstiftaren att resonera kring demokratiaspekter, vilket var en betydande anledning till varför en decentralisering ansågs nödvändig. Genom de utredningar som följde efter antagandet av PBL går det att utläsa att överklaganfunktionen succesivt kommit ifrågasättas, särskilt utifrån aspekter som kan förknippas med ekonomivärdena. En central roll i juridifieringen av PBL har haft att göra med europakonventionens krav som drivit på förändringarna och där domstolarna fått en alltmer betydande roll. Implikationerna av juridifieringen och att domstolar införts har blivit att även regelverken har behövt anpassas, något även gjorts i enlighet med juridifieringen. Det har gett minskade möjligheter för enskilda att nyttja besvärsmöjligheten. Ekonomivärdena tar sig i huvudsak i uttryck om avpolitisering och effektiviseringar och demokrativärdena kan generellt sett sägas ha nedtonats. Rättsäkerheten är dock föremål för resonemang och övervägande totalt sett i utvecklingen. Vid PBL:s införande spelade även demokrativärdena medborgardeltagande och möjlighet till påverkan central roll men en konsekvens av ekonomismen har gjort att den responsiva rätten medföljt, varför medborgardeltagande idag är mer begränsat än vad som ursprungligen var tänkt. Under de senaste åren har istället medborgarinflytandet hänvisats till översiktsplanen och vad som kallas *den tidiga fasen i planeringen*. Med begränsade möjligheter att påverka kanske medborgare istället söker påverka genom överklaganinstitutet. Det stämmer även väl överens med juridifieringen som Rosanvallon ser det. Där han menar att juridifieringen är ett resultat av dunkla beslutsprocesser med liten insyn. Utvecklingen visar på att juridiken får mer att säga till om, vilket också är oroväckande med hänseende till att stadsplanering och bostadsbyggande i grund och botten är en politisk fråga (se Willey 2006). Att domstolarna får större utrymme att döma efter innebär också att de blir normerande. Att juridifieringen tagit större plats inom ramen för PBL kan därmed sägas göra stadsbyggandet mindre politisk och mer juridiskt. Samtidigt är detta också en stor problematik i dagens bostadsbrist där den

sittande politiken är angelägen om att bygga mer varför den också är mer benägen om att lagstifta i försök om att minska antalet överklaganden. Genom den reflexiva rätten som försöker adressera PBL:s problematiker kring överklaganden går det att se en republikansk tradition som grund till detta där man genom att stänga ute enskilda intressen försöker uppnå ett gemensamt och allmänt intresse att lösa bostadsbristen. Det sker dock på bekostnad av demokrativärdena. Ett sådant exempel som vi sett sker genom Örebromodellen, där insyn och möjlighet att påverka är betydligt mindre än i ett vanligt planförfarande. Den reflexiva och responsiva rätten medför därför ytterligare problem och en tydligare nedprioritering av demokrativärdena, vilket idag också gjort att det anses rimligt att nämnderna antar planerna vilket begränsar öppenheten och diskussion för de detaljplaner som antas.

Ytterligare en slutsats som kan dras är att PBL i stort sett från start haft bekymmer med besvärsinstitutet eftersom stads- och bostadsplanering i grund och botten är en politisk fråga. Det kunde inte minst utläsas av utformandet av besvärsinstitutet. Att det senare blev en fråga för responsiv rätt har gjort att PBL:s besvärsinstitut, istället för att bli mer politiskt känsligt, genomgått en juridifiering och på så vis har policyprocessen lyckats undergräva inte bara den politiska aspekten av stadsplanering utan även centrala demokrativärden av den. Frågorna som väcks är om ekonomivärdena även fortsättningsvis kommer prägla utvecklingen och om juridifieringen kommer avancera ännu mer, och vad implikationerna blir av det. En sådan utveckling skulle innebära att domstolar får mer att säga till om i framtiden. Är det då rimligt att domstolar avgör hur våra städer skall se ut, placeras, utformas och ska medborgare i ännu mindre utsträckning kunna påverka detta demokratiskt? En intressant frågeställning för vidare forskning skulle därför vara att se på hur domstolarna, utifrån det utrymme de har att döma, kan påverka beslut, beslut som i grunden är av politiskt art. Vidare forskning som vore intressant att se är huruvida människor upplever att domarstyre är att föredra ur ett stadsbyggnadsperspektiv. En sista slutsats som dras och en frågeställning som väcks är varför staten under närmare 30 år tillsatt utredning på utredning för att försöka effektivisera PBL:s besvärsinstitut när de som faktiskt jobbar med att tillämpa PBL inte upplever detta vara ett problem. Vidare forskning som kunde besvara en sådan fråga vore intressant.

7. Käll- och litteraturförteckning

7.1 Litteraturlista

- Alexander, E.R. (2002). The public interest in planning: From Legitimation to substantive plan. *Planning Theory Vol 1(3)*: 226–249
- Badersten, Björn (2002). *Medborgardygd - Den europeiska staden och det offentliga rummets etos*. Tryck Natur och Kultur.
- Bergström, Göran, Boréus, Kristina (2009). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Studentlitteratur.
- Buitelaar, Edwin, Galle, Maaïke, Salet, Willem (2013). Third-party appeal rights and the regulatory state: Understanding the reduction of planning appeal options. *Land Use Policy 35 (2013) 312–317*
- Carlbaum Sara (2016). Juridifiering och utbildningsval Konsekvenser av elevers och studenters rättigheter. *Utbildning & Demokrati 2016, vol 25, nr 1, 53–72*
Tema: Juridifieringen av skolan
- Clinch, Peter (2006). Third Party Rights of Appeal: Enhancing Democracy or Hindering Progress? *Planning Theory & Practice, 7:3, 327-350*
- Conrad Elisabeth, Cassar Louis F, Christie Mike, Fazey Ioan (2011). Hearing but not listening? A participatory assessment of public participation in planning. *Environment and Planning C: Government and Policy 2011, volume 29, pages 761-782*.
- Davidsson, Gustaf (2016). *Överklagande av detaljplaner i praktiken*. Royal Institute of Technology: Department of real estate and construction management.
- DN, Dagens Nyheter (2016). Därför tar det tio år att bygga lägenheter. 2016-07-31. Tillgänglig: <http://www.dn.se/ekonomi/darfor-tar-det-tio-ar-att-bygga-lagenheter/>
- Ellis, Geraint (2002). Third party rights of appeal in planning: Reflecting on the experience of the Republic of Ireland. *TPR, 73 (4) 2002*.
- Ellis, Geraint (2004). Discourses of objection: towards an understanding of third-party rights in planning. *Environment and Planning A 2004, volume 36, pages 1549-1570*.
- Ellis, Geraint (2006). Third Party Appeals: Pragmatism and principle. *Journal of Planning Theory and Practice, Vol. 7 No.*
- Fransson, Susanne (2016). Juridifieringens konsekvenser på skolans område – en översikt av begrepp och principer. *Utbildning & Demokrati 2016, vol 25, nr 1, 33–51* Tema: Juridifieringen av skolan
- Giljam, Nils, Grimen, Harald (2003). *Samhällsvetenskapernas förutsättningar*. Diadalos.
- Hall, Patrik (2011). *Managementbyråkratin: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber.
- HFD, Högsta Förvaltningsdomstolen (2017). Om Högsta Förvaltningsdomstolen. Tillgänglig: <http://www.hogstaforvaltningsdomstolen.se/Om-Hogstaforvaltningsdomstolen/>
- Jonsson, Anna (2003). Den enskilde och staten- att påverka eller påverkas. *Mennesker & Rettigheter -VOL. 21, NR 2, S. 129-146*. Universitetsforlaget.
- Larsson, Stefan (2014). What type of knowledge rules where? Legally regulated participation in large-scale mobile infrastructure planning in Sweden. *Environment and Planning C: Government and Policy 2014, volume 32, pages 163 – 183*.

- Lindberg Carl-Otto (2015). Plan- och byggfrågor i Mark- och miljödomstolen- Hur har det gått? *Förvaltningsrättslig tidskrift*.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare: Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (2001). *Tystnadens förvaltning. I Utan fast punkt. Om förvaltning, kunskap, språk och etik i socialt arbete*. Socialstyrelsen.
- Lundquist, Lennart (2005). *Den politiska demokratin, ekonomismen och förvaltningsetiken. Etik i medborgarnas tjänst*. Statens kompetens- och kvalitetsråd.
- Magnussen, Anne-Mette, Banasiak, Anna (2013). Juridification: Disrupting the Relationship between Law and Politics? *European Law Journal, Vol. 19, No. 3, May 2013, pp. 325–339*.
- Moroni, Stefano (2007). Planning, Liberty and the rule of law. *Planning Theory: Special issue: Land-use, planning and the law*.
- Mäntysalo Raine, Jarenko, Karoliina, Nilsson, Kristina L, Saglie, Inger-Lise (2015) Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning: Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies, 23:2, 349-366*
- NE, Nationalencyklopedin (2017). Kvalitativ metod. Tillgänglig: <http://www.ne.se/upplagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/kvalitativ-metod>
- Nordberg, Olle (2013). En internationell jämförelse av plan- och tillståndssystem: Har Sverige någonting att lära? *TRITA-FOB-Rapport 2013:8*.
- Peczenik, Aleksander (2005). Äganderättsskydd genom rättsstat och konstitutionalism. *Working Paper No. 78*. Tillgänglig: <http://ratio.se/publikationer/working-paper-78-aganderattsskydd-genom-rattsstat-och-konstitutionalism/>
- Prytz, Jesper (2006). Får vi lov att stoppa okynnet? *Fastighetssverige no.1 2006*.
- Rosanvallon, Pierre (2006). *Motdemokratin: Politiken i misstrons tid*. Tankekraft förlag.
- SKL, Sveriges Kommuner och Landsting (2016). *Så löser vi bristen på bostäder*. Stockholm. LTAB.
- SKL, Sveriges Kommuner och Landsting (2012). *Varsågod och bygg: Kommunernas förutsättningar på en ny spelplan*. Stockholm. LTAB.
- Swedberg, Richard (2012). Theorizing in sociology and social science: turning towards the context of discovery. *Theor Soc (2012) 41:1-40*.
- Tholen, Berry (2016). Drawing the Line: On the Public/Private Distinction in Debates on New Modes of Governance. *Public Integrity, 18:3, 237-253*.
- Warnling-Nerep, Wiweka (2016). Att överklaga förvaltningsbeslut- innefattar det verkligen några problem? *Förvaltningsrättslig tidskrift*.
- Wenander, Henrik (2016). Myndighetsföreskrifter: Demokratisk anknytning, politisk styrning och rättssäkerhet. *Tidsskrift for Rettsvitenskap, vol. 129, 5/2016, s. 489–517*.
- Whelan, M. (2006), Third Party Appeal Rights and the Efficiency of the Planning System. *Planning Theory & Practice, 7(3), 340-343*.
- Willey, Stephen (2005). Are planning appeal rights necessary? A comparative study of Australia, England and Vancouver BC. *Progress in Planning 63 (2005) 265–320*.
- Willey, Stephen (2006). Planning Appeals: Are Third Party Rights Legitimate? The Case Study of Victoria, Australia. *Urban Policy and Research, 24:3, 369-389*.
- Öhman, Peter Grönlund, Anders, Svärdesten, Fredrik (2012).

Svensk effektivitetsrevision i Riksrevisionens regi. Centrum för forskning och ekonomiska relationer rapport 2.

7.2 Offentligt tryck

7.2.1 Statens offentliga utredningar

- SOU 1979:65. Betänkande av PBL-utredningen: *Ny plan- och bygglag del 1.* Stockholm. Jernström offsettryck AB
- SOU 1979:66. Betänkande av PBL-utredningen: *Ny plan- och bygglag del 2.* Stockholm. Jernström offsettryck AB
- SOU 1982:9. PBL-utredningen: *Remissammanställning av PBL.* Stockholm. Jernström offsettryck AB
- SOU 1982: 41. Betänkande av kommunalbesvärskommittén: *Överklagande av kommunala beslut.* Stockholm. Minad Surte.
- SOU 1994:134. Delbetänkande av plan- och byggutredningen: *Överprövning av beslut i plan- och bygglagen.* Stockholm. Nordstedts tryckeri AB
- SOU 1996:71. Demokratiutvecklingskommitténs rapport: *Lokaldemokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd.* Stockholm. Regeringskansliet Offsetcentral.
- SOU 1997:28. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen av Lennart Lundquist: *I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos.* Stockholm. Gotab.
- SOU 1997:57. Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen: *I medborgarens tjänst: En samlad förvaltningspolitik för staten.* Stockholm. Gotab Stockholm.
- SOU 2004:40. PBL-kommitténs delbetänkande: *Kortare instanskedja och ökad samordning - Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation.* Stockholm.
- SOU 2005:77. PBL-kommitténs slutbetänkande: *-Får jag lov? Del 1-3.* Elanders Gotab AB.
- SOU 2007:111. Delbetänkande av miljöprocessutredningen: *En ny instansordning för mål enligt plan- och bygglagen.* Stockholm. Edita Sverige AB.
- SOU 2012:91. Plangenomförandeutredningens betänkande: *Ett effektivare plangenomförande.* Stockholm. Elanders Sverige AB.
- SOU 2013:34. Plangenomförandeutredningens betänkande. *En effektivare plan- och bygglovsprocess.* Stockholm. Elanders Sverige AB.
- SOU 2014:14. PBL-överklagandeutredningens betänkande: *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.* Stockholm. Elanders Sverige AB.
- SOU 2015:109. Planprocessutredningens betänkande: *Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande.* Stockholm. Elanders Sverige AB.

7.2.2 Propositioner

- Prop. 1983/84:120. *Om regeringens befattning med besvärärenden.*
- Prop. 1985/86:1. *Med förslag om en ny plan- och bygglag.*
- Prop. 1994/95:230. *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen.*
- Prop. 2006/07:98. *Ny instansordning för PBL-ärenden.*
- Prop. 2006/07: 122. *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag.*
- Prop. 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag.*
- Prop. 2009/10:215. *Mark- och miljödomstolar.*
- Prop. 2013/14:126. *En enklare planprocess.*
- Prop. 2015/16:55. *En kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser.*

Prop. 2016/17:151. *Fler steg för en effektivare plan- och bygglag.*

7.2.3 Övrigt offentligt tryck

2006/07:CU31. *Civilutskottets betänkande om en ny instansordning för PBL-ärenden.*

2009/10:CU25. *Civilutskottets betänkande om en enklare plan- och bygglag*

2009/10JuU27. *Justitieutskottets betänkande om Mark- och miljödomstolar.*

2013/14:CU31. *Civilutskottets betänkande om en enklare planprocess.*

2015/16:CU16. *Civilutskottets betänkande om en kortare instanskedja för detaljplaner och områdesbestämmelser.*

BoU 1986/87:1. *Bostadsutskottets betänkande om en ny plan- och bygglag.*

Boverket (2007). *Bostadspolitik: svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år.* Boverket. Karlskrona.

Boverket (2012). *Plan och bygglagen i praktiken.* Boverket. Karlskrona.

Boverket (2014). *Plan- och bygglagstiftningens utveckling.* Tillgänglig: <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/>

Boverket (2016). *Detaljplanering.* Tillgänglig: <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/detaljplanering/>

Lagrådsremiss (2009). *En enklare plan- och bygglag.*

Lagrådsremiss (2010). *Mark- och miljödomstolar.*

SFS 1959:612. *Byggnadsstadga.* Bostadsdepartementet.

SFS 1974:152. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform.* Justitiedepartementet.

SFS 1986:223. *Förvaltningslagen.* Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 1987:10. *Plan- och bygglagen.* Socialdepartementet.

SFS 1991:900. *Kommunallagen.* Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 1994:1219. *om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.* Stockholm: Justitiedepartementet.

SFS 2010:900. *Plan- och bygglagen.* Stockholm: Näringsdepartementet.

7.3 Intervjukällor

Planchef vid Göteborgs Kommun. Göteborg. 2017-02-15

Planchef vid Örebro Kommun. Göteborg. 2017-04-12

Handläggare vid länsstyrelsen. Göteborg. 2017-04-12

Handläggare vid länsstyrelsen Hallands län. Göteborg. 2017-04-12

Handläggare vid länsstyrelsen Stockholms län. Göteborg. 2017-04-12

Bilaga 1. PBL:s instanskedjor över tid

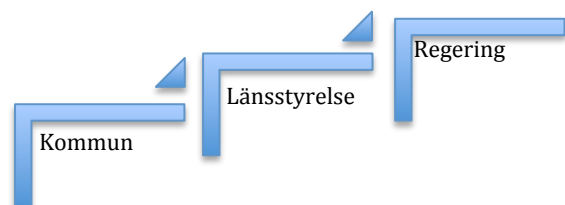


Fig. 1: Den ursprungliga instanskedjan enligt PBL 1987

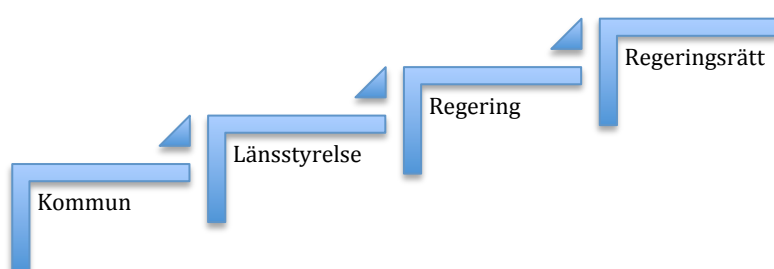


Fig. 2: Instanskedjan 1988 efter att rättsprövningen införts

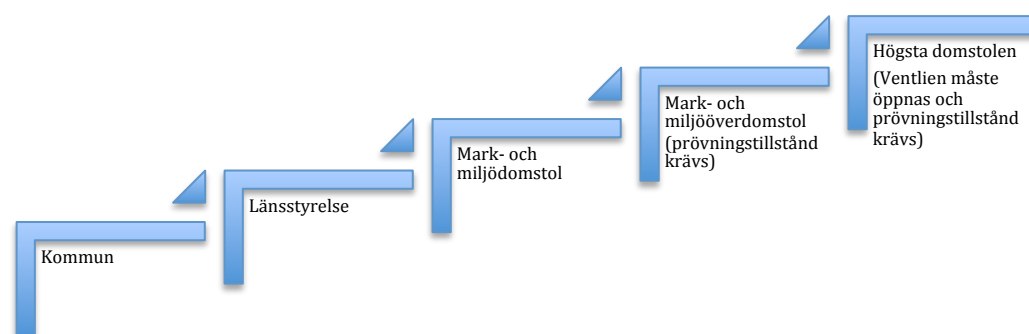


Fig 3: Instanskedjan efter att Mark- och miljödomstolar införts i samband med att regeringen utgått ur instanskedjan 2010 med nya PBL (2010)

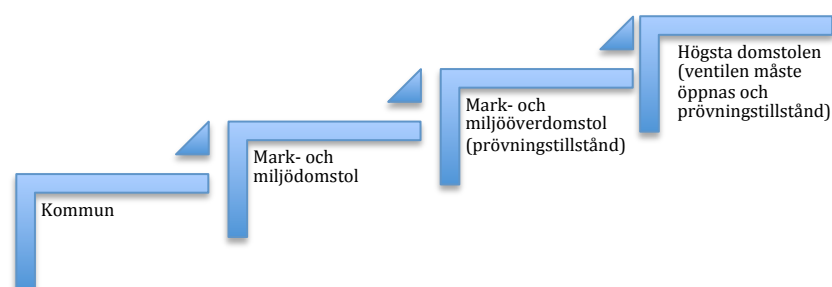


Fig 4: Instanskedjan efter att länsstyrelsen utgick 2016