

2012-08-31



Fastighetsindelningsbestämmelser

– En implementeringsstudie av bestämmelser i nya PBL

Sara Jakobsson

EXAMENSARBETE
Lantmäteringenjörsprogrammet
Institutionen för ingenjörsvetenskap

Fastighetsindelningsbestämmelser

– En implementeringsstudie av bestämmelser i nya PBL

Sammanfattning

Med den nya plan- och bygglagen (PBL) som trädde i kraft den 2 maj 2011, blev det möjligt att redovisa fastighetsindelningsbestämmelser i en detaljplan på motsvarande sätt som gjordes genom fastighetsplan i 1987 års PBL. Den särskilda planformen fastighetsplan togs därmed bort. Syftet med de nya bestämmelserna var att förenkla tillämpningen. Bestämmelserna möjliggör en mer detaljerad reglering i detaljplan, men medför också en skyldighet att göra en prövning redan i planarbetet enligt lagvillkor som finns utanför PBL.

Syftet med detta arbete var att bidra med ny empiri avseende hur och i vilken utsträckning svenska kommuner har tillämpat bestämmelser om fastighetsindelning i plan- och bygglagstiftningen, samt vilken betydelse tillämparna haft för implementeringen av fastighetsindelningsbestämmelser i plan- och bygglagstiftningen. Genom att tillämpa ett implementeringsperspektiv är avsikten att bidra med ett nytt perspektiv på tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen.

Målsättningen var att genom att undersöka och besvara min frågeställning vidareutveckla denna nyvunna kunskap i form av ett förslag till en metodbeskrivning för tillämpningen av lagstiftningen. Då examensarbetet utförts på Halmstads kommuns Samhällsbyggnadskontor var tanken att slutprodukten ska vara ett användarvänligt redskap för dem vid tillämpande av bestämmelser om fastighetsindelning. Metodbeskrivningen resulterade i ett flödesschema och en checklista.

En fallstudiemetod tillämpades där implementering av fastighetsindelningsbestämmelser var det ”fall” som studerades och analysenheten bestod av Sveriges 290 kommuner. Datainsamling har skett genom en webbaserad enkät till landets alla kommuner.

Det är endast drygt ett år sedan nya PBL trädde i kraft och det är fortfarande tidigt att dra några slutsatser kring lagstiftningens genomslag. Mina slutsatser är att kommunerna inte använder sig av bestämmelserna i så stor utsträckning. Majoriteten av de bestämmelser som införs avser fastighetsindelning och gemensamhetsanläggningar. Lantmäteriet spelar en nyckelroll vid tillämpandet av bestämmelserna, det är oftast lantmäteriet som prövar att bestämmelsen är förenlig med villkor i förrättningslagstiftningen. Och i de fåtal fall man

Datum:	2012-08-20
Författare:	Sara Jakobsson
Examinator:	Peter Brynte
Handledare:	Marianne Carlbring, Högskolan Väst och Andreas Ahlman, Halmstads kommun
Program:	Lantmåteriingenjörsprogrammet
Huvudområde:	Lantmåteriteknik
Poäng:	180 högskolepoäng
Nyckelord:	tomtindelning, fastighetsplan, fastighetsindelningsbestämmelser, Plan- och bygglagen, PBL
Utgivare:	Högskolan Väst, Institutionen för ingenjörsvetenskap, 461 86 Trollhättan Tel: 0520-22 30 00 Fax: 0520-22 32 99 Web: www.hv.se
Utbildningsnivå:	Grundnivå

tagit fram rutiner har man låtit lantmäteriet utarbeta dem.

Tillämparna inverkar på implementeringen av lagstiftningen främst på två vis. För det första genom att tillämparna inte till fullo förstår lagparagraferna som reglerar fastighetsindelningsbestämmelser. Konsekvensen av det är att nödvändig villkorsprövning inte görs eller att kommunerna inte använder sig av fastighetsindelningsbestämmelser överhuvudtaget. För det andra genom att det är oklart vilka tillämparna av lagparagrafen faktiskt är. Det innebär att implementeringsprocessen på lokal nivå kommer att tolkas i ljuset av olika professionella perspektiv, exempelvis arkitekter, fysiska planerare, ingenjörer och samhällsplanerare med en mängd olika utfall. I viss mån påverkas tillämparna av kultur och tradition hur man tidigare arbetat med fastighetsplan i kommunen.

Provisions on property division – An implementation study of provisions in the new Planning and Building Act

Summary

With the new Planning and Building Act (PBA), which came into force on 2 May 2011, it became possible to account for provisions on property division in a detailed development plan in the same way as was done in a property regulation plan in the former legislation. The property regulation plan then ceased as a separate plan. The purpose of the provisions was to simplify the process and only have one planning process instead of two. The provisions on property division allow for a more detailed regulation of the detailed development plan, but also means a duty to conduct an investigation already in planning work according to law terms that is outside the PBA.

The purpose of this work was to contribute new empirical evidence regarding how and to what extent the Swedish municipalities have applied the provisions on property division, and the importance the implementing officers at the local authorities had for the implementation. By applying an implementation perspective, the intention is to provide a new perspective on the application of planning and building act.

The aim was to investigate and answer my questions and by that further develop this new-found knowledge in the form of a proposal for a methodology for implementing the legislation. Since this thesis work was performed at Halmstad Municipality Planning Office, the idea was that the end product will be a user-friendly tool for them in the application of the provisions on property division. Method disclosure resulted in a flow chart and a checklist.

A case study method was used where the implementation of the provisions on property division was the “case” that was studied and the analysis consisted of 290 municipalities in Sweden. Data was obtained from a web based survey among the country's municipalities.

It is only just over a year ago, new PBA entered into force and it is still early to draw any conclusions about the regulatory impact. My conclusions are that the municipalities do not use the provisions as much. The majority of the provisions introduced concerns property division and joint facilities. The cadastral authority plays a key role in the application of the

Date:	August 20, 2012
Author:	Sara Jakobsson
Examiner:	Peter Brynte
Advisor:	Marianne Carlbring, Högskolan Väst och Andreas Ahlman, Halmstads kommun
Programme:	Engineering, Land Surveying
Main field of study:	Engineering, Land Surveying
Credits:	180 HE credits
Keywords:	plot subdivision, property regulation plan, provisions on property division, Planning and Building Act
Publisher:	University West, Department of Engineering Science, S-461 86 Trollhättan, SWEDEN Phone: + 46 520 22 30 00 Fax: + 46 520 22 32 99 Web: www.hv.se
Education level:	first cycle

provisions, it is usually the cadastral authority which examines that the provision is consistent with law terms outside the PBA. And in those few cases they have developed routines it is prepared by the cadastral authority.

The implementing officers at the local authorities affect the implementation mainly in two ways. Firstly, by the users not fully understanding the provisions. The consequence of this is that necessary testing of conditions is not done or that the municipalities do not apply the provisions at all. Second, in that it is unclear which the users of the legislation actually is. This means that the implementation process at the local level will be interpreted in light of different professional perspectives, such as architects, physical planners, engineers and planners with a variety of outcomes. To some extent the users are affected by culture and tradition how the municipality previously worked with real estate plan.

Förord

Min väg fram till denna uppsats, och därmed slutet på denna utbildning, har varit krokig och något bakvänd. Få personer börjar med att arbeta med ett yrke i några år, för att därefter utbilda sig till yrket... Från dess att jag var nyutexaminerad statsvetare och av en slump kom att arbeta med mark- och exploatering har jag haft förmånen att få arbeta med kollegor med otroligt mycket kunskap som de gärna delat med sig av. Kunskap som inspirerat och instruerat och som har tagit mig dit jag befinner mig idag. En del kollegor längs vägen förtjänar ett extra tack i detta sammanhang.

Andreas Ahlman, Exploateringschef Halmstads kommun, för att du ställt upp som min handledare. Men framförallt för att du (för allt för många år sedan) var den som fick upp mina ögon för lantmätaryrket och all tid du lade ner för att förklara en helt ny värld av nyttjanderätter, servitut och exploatering för en oinvigd.

Marie-Louise Svensson, Mark- och exploatering Helsingborgs Stad, för ett otroligt lärorikt år som din kollega, då jag samtidigt vann en fin vän!

Tommy Andersson, Markstrateg Halmstads kommun, för att du är en ständig källa till kunskap och intressanta diskussioner. Och som var den som gav mig idén till denna uppsats.

Jag vill även tacka min handledare *Marianne Carlbring* på Högskolan Väst, som ställt upp som handledare på sommaren utöver ordinarie arbetstid. Och för din undervisning som engagerar och entusiasmerar!

Och sist, men inte minst, min underbara man. Bollplank, privatlärare, hejarklack, kock, markservice, allt det där och lite till. Tack för att du är...du.

Halmstad augusti 2012

Sara Jakobsson

Innehåll

Sammanfattning	i
Summary.....	i
Förord.....	v
Nomenklatur.....	viii
1 Inledning.....	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Översikt över tidigare arbeten.....	1
1.3 Syfte.....	3
1.4 Avgränsningar.....	3
2 Metod.....	5
2.1 Fallstudiemetod	5
2.2 Perspektiv på implementering.....	6
2.3 Tillvägagångssätt	6
2.3.1 Reliabilitet och validitet	6
2.3.2 Urval och bortfall	7
2.4 Material och källkritik.....	8
2.5 Disposition.....	8
3 Teori.....	9
3.1 Närbyråkratiteorin.....	9
4 Den svenska kontexten	11
4.1 Tomtindelningsbegreppet.....	11
4.2 PBL 1987:10	12
4.2.1 Fastighetsplan	12
4.2.2 Planhandlingar	12
4.2.3 Förfarandet med fastighetsplan.....	13
4.2.4 Fastighetsplanens rättsverkan.....	14
4.3 Ny PBL 2010:900.....	15
4.3.1 Fastighetsindelningsbestämmelser.....	15
4.3.2 Planeringsprocessen.....	17
4.3.3 Ansvariga myndigheter.....	17
4.3.4 Planeringsorganisation i kommunen	17
4.3.5 Tillämpare på lokal nivå	18
5 Resultat	20
5.1 Datainsamling fastighetsindelningsbestämmelser	20
5.1.1 Omfattning och typ av fastighetsindelningsbestämmelser.....	20
5.1.2 Prövning av villkor i förrättningslagstiftningen	21
5.1.3 Rutiner	23
5.1.4 Kommentarer.....	23
5.2 Metodbeskrivning	24
6 Analys.....	25
6.1 Närbyråkratens arbetsförhållanden	25
6.1.1 Förstår närbyråkraten lagstiftningen?	25
6.1.2 Kan närbyråkraten genomföra lagstiftningen?.....	26
6.1.3 Vill närbyråkraten genomföra lagstiftningen?.....	27
7 Slutsatser och framtida arbete	29

7.1	Slutsatser.....	29
7.2	Personliga reflektioner och förslag på ytterligare forskning	30
	Källförteckning.....	32

Bilagor

- A. Enkätformulär
- B. Flödesschema FIB
- C. Bilaga – Flödesschema FIB
- D. Checklista FIB

Nomenklatur

AL	Anläggningslagen (1973:1149)
ExL	Expropriationslagen (1972:719)
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
KL	Kommunallagen (1991:900)
LL	Ledningsrättslagen (1973:1144)
PBL	Plan-och bygglagen

1 Inledning

Genom mitt arbete som exploateringsingenjör på Halmstads kommun är plan- och bygglagstiftningen en del av mitt dagliga arbete. När jag kom till den punkten i min utbildning att det var dags att författa en uppsats, ville jag skriva om något som jag kunde dra nytta av i mitt dagliga arbete på min arbetsplats. Det föll sig därför naturligt att närmare granska förändringar i den nya plan- och bygglagen som trätt i kraft. Efter en idé från kollegor på min avdelning och det kommunala lantmäteriet föll valet på avsnittet om fastighetsindelningsbestämmelser.

Eftersom jag har en bakgrund inom samhällsvetenskapen med en fil.kand. inom statsvetenskap finner jag de politiska kommunikationsformerna intressanta. Resultatet har blivit en uppsats som utforskar tillämpningen av plan- och bygglagen ur ett implementeringsperspektiv.

1.1 Bakgrund

Med den nya plan- och bygglagen (PBL) som trädde i kraft den 2 maj 2011, blev det möjligt att redovisa fastighetsindelningsbestämmelser i en detaljplan på motsvarande sätt som gjordes genom fastighetsplan i 1987 års PBL. Den särskilda planformen fastighetsplan togs därmed bort. Syftet med de nya bestämmelserna var att förenkla tillämpningen genom att ta bort fastighetsplanen som eget planinstrument.

Bestämmelserna möjliggör en mer detaljerad reglering i detaljplan, men medför också en skyldighet att göra en prövning redan i planarbetet enligt lagvillkor som finns utanför PBL, nämligen i förrättningslagstiftningen. Att använda sådana bestämmelser medför i praktiken också ett krav på att det i den grupp som ansvarar för planens framtagande finns en person med kompetens och erfarenhet av att göra sådana utredningar, bedömningar och avgöranden som fordras för en prövning enligt nämnda lagvillkor.

Detta examensarbete avser att utreda i vilken utsträckning man tillämpar fastighetsindelningsbestämmelser i den nya lagstiftningen samt förfarandet och samarbetet hos berörda myndigheter och förvaltningar i form av ex. nya rutiner.

1.2 Översikt över tidigare arbeten

Eftersom lagstiftningen ännu är så ny finns det inte så mycket utvärderat/forskat kring det. Det finns ett flertal uppsatser som avhandlar tomtindelning och fastighetsplan i tidigare lagstiftning samt i betänkanden med förslag till ny lagstiftning. Jag har valt att kort omnämna två av dessa uppsatser. Den ena uppsatsen beskriver tomtindelning som begrepp och den andra beskriver tillämpningen av fastighetsplaner. Båda är författade efter plan- och bygglagens införande 1987 men före den nya plan- och bygglagens ikraftträdande 2011.

Christina Björkman och Elin Brantedal författade år 2007 uppsatsen ”*Tomtindelning genom tiderna*” som examensarbete på Högskolan Väst, Institutionen för teknik, matematik och datavetenskap. Björkman & Brantedals uppsats beskriver tomtindelning, fastighetsplaner och planerna på att ta bort fastighetsplaninstrumentet. Björkman & Brantedal skickade ut en enkät till lantmäterimyndigheterna för att ta reda på hur olika lantmäterimyndigheter hanterade fastighetsplaner (tomtindelningar) i landet. De drar slutsatsen att fastighetsplanens rättsverkningar fortfarande är nödvändiga men att de inte nödvändigtvis behöver utgöra en egen plan.

Johan Buhre författade år 2010 uppsatsen ”*Fastighetsplaners tillämpning*” som examensarbete på Kungliga Tekniska Högskolan, Institutionen för infrastruktur, avdelningen för fastighetsvetenskap. Syftet med uppsatsen var undersöka hur tillämpningen av fastighetsplaner såg ut i olika kommuner. Buhres utgångspunkt var att det skiljer sig mellan kommuner vad gäller vilken omfattning, i vilka situationer, varför och varför inte de använder sig av fastighetsplaner. Buhre gjorde ett enkätutskick till ett antal kommuner i storstadsregioner samt intervjuade tjänstemän på tre kommuner. Utifrån sitt enkätutskick konstaterar Buhre att nyupprättandet av fastighetsplaner inte var så stort bland kommuner utan att ändringar och upphävande av sådana planer dominerade. Buhre listar ett antal skäl för och emot nyupprättande av fastighetsplaner bland kommunerna, bland de förstnämnda kan exempelvis nämnas: genomförandemedel, upphov till planmässiga fördelar, kontroll över framtida fastighetsstruktur, stöd för gatukostnadsuttag etcetera. Vid tidpunkten för Buhres uppsats hade regeringen i propositionen 2009/10:170 ”*En enklare plan- och bygglag*” föreslagit att institutet med fastighetsplan slopas. I stället ska kommunen i detaljplanen få bestämma om fastighetsindelning m.m. Buhres enkätundersökning visar att kommunerna tror att fördelarna med ett sådant lagförslag vore:

- en förenkling då kommuner bara behöver gå igenom en planprocess.
- mer genomförandeinriktad detaljplan då kommunen kan göra alla bestämmelser i en plan hur den nya bebyggelse- och fastighetsstrukturen exakt kommer att se ut.
- att det blir lättare att tillgodogöra sig informationen för privata fastighetsägare och lättare att förstå vad som berör den egna fastigheten då de bara behöver studera en plan.

Nackdelarna enligt samma enkätundersökning vore:

- genom att det blir enklare för kommunen att införa bestämmelser om fastighetsindelning och fastighetsanknutna rättigheter är det en risk att detaljplanen blir för detaljerad.
- att det finns en risk att planprocessen tar längre tid.¹

¹ Buhre (2010) s.32

Mot bakgrund av ovan nämnda enkätundersökning gör Buhre bedömningen att: ”*Om det nya planförslaget går igenom så att fastighetsplaneinstitutet blir en del av detaljplanen tror jag att fler kommuner kommer att använda sig av sådana bestämmelser som idag bara kan göras via en fastighetsplan.*”²

1.3 Syfte

Syftet med detta arbete är att bidra med ny empiri avseende hur och i vilken utsträckning svenska kommuner har tillämpat bestämmelser om fastighetsindelning i plan- och bygglagstiftningen, samt vilken betydelse tillämparna haft för implementeringen av fastighetsindelningsbestämmelser i plan- och bygglagstiftningen. Genom att tillämpa ett implementeringsperspektiv är avsikten att bidra med ett nytt perspektiv på tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen.

Min utgångspunkt är att tillämpningen av lagar inte enbart är en administrativ process.

Uppsatsen ska besvara följande frågeställning:

- 1. Hur och i vilken utsträckning har svenska kommuner tillämpat bestämmelser om fastighetsindelning i plan- och bygglagstiftningen?**
- 2. Vilken betydelse har tillämparna för implementeringen av fastighetsindelningsbestämmelser i plan- och bygglagstiftningen?**

Jag kommer att undersöka denna frågeställning utifrån ett teoretiskt perspektiv som kommer att benämnas närbyråkratiperspektivet.

Målsättningen är att jag genom att undersöka och besvara min frågeställning kan vidareutveckla denna nyvunna kunskap i form av ett förslag till en metodbeskrivning för tillämpningen av lagstiftningen. Då jag utför mitt examensarbete på Halmstads kommuns Samhällsbyggnadskontor är tanken att slutprodukten ska vara ett användarvänligt redskap vid tillämpande av bestämmelser om fastighetsindelning.

Detta innebär rent konkret att ta fram ett flödesschema och en checklista för Samhällsbyggnadskontoret på Halmstads kommun, för att beskriva arbetsgången och som en kvalitetssäkring att prövning görs enligt de i lagparagrafen nämnda villkoren.

1.4 Avgränsningar

Det är för omfattande att undersöka implementeringen av hela den nya PBL i en C-uppsats, därför har jag valt att avgränsa mig till att endast granska avsnittet om fastighetsindelningsbestämmelser i den nya PBL (§ 4:18).

Min ursprungliga tanke i min projektplanering var att tyngdpunkten skulle ligga på upprättandet av nya fastighetsindelningsbestämmelser, men att behandla även förfarandet för upphävande av tidigare tomtindelning/fastighetsplan. Vid mitt första

² Buhre (2010) s.33

möte med min handledare på Högskolan Väst beslutade vi att avgränsa uppsatsen till att endast omfatta upprättandet av nya fastighetsindelningsbestämmelser. Jag gjorde bedömningen att uppsatsen skulle bli för omfattande om den skulle behandla båda processerna. Lantmäteriet i Stockholms Stad höll ett föredrag vid Svenska Kommunal-Tekniska Föreningens Lantmäteridagar i Göteborg år 2012 om just hantering av befintliga fastighetsindelningsbestämmelser, varpå jag inriktade mitt arbete på upprättandet av nya bestämmelser, som verkade vara ett mer utforskat område.

2 Metod

I detta kapitel tar jag upp arbetets metod och tillvägagångssätt. Med metod avses ett vetenskapligt sätt att närma sig det ämne man ska skriva om, exempelvis om man ska beskriva, jämföra, sätta upp hypoteser eller förutsäga något. Tillvägagångssättet är den teknik man använder sig av för datainsamling exempelvis intervjuer, enkäter, innehållsanalys eller experiment.³

2.1 Fallstudiemetod

Fallstudie är en vetenskaplig metod. Till skillnad från andra vetenskapliga metoder använder fallstudier inte några speciella metoder för insamling eller analys av information. Alla metoder för datainsamling, från enkät till intervju, kan användas i en fallundersökning även om vissa metoder är vanligare än andra.⁴ Merriam framhåller tre grundläggande egenskaper för fallstudier; de är partikularistiska, deskriptiva och heuristiska. Att en fallstudie är partikularistisk innebär att den fokuserar på en viss situation, händelse, företeelse eller en person.⁵ Med deskriptiv menas en fullständig och bokstavig beskrivning av den händelse eller enhet som studeras. Slutligen att den är heuristisk innebär att den kan förklara vad som hände och varför, sammanfatta och utvärdera.⁶ Jag har valt att göra en fallstudie där implementeringen av fastighetsindelingsbestämmelser är det ”fall” som ska studeras och Sveriges 290 kommuner den analysenhet där besluten implementeras.

Med hjälp av en fallundersökning kan man både utveckla och pröva en teori och man kan använda sig av både kvantitativ och kvalitativ information. I detta arbete kommer jag att pröva en teori som jag kommer att presentera i kapitel 3 *Teori*.

Metoder brukar delas in i *kvantitativ* eller *kvalitativ* metod. Något förenklat är statistiska bearbetnings- och analysmetoder kvantitativa metoder och verbala analysmetoder kvalitativa metoder. De båda inriktningarna framställs ofta som helt oförenliga, men mycket forskning bedrivs mellan dessa två ändpunkter.⁷ Trost urskiljer tre steg i processen för kvalitativa respektive kvantitativa studier. Det första steget är datainsamling, det andra steget är bearbetning/ analys av data och det sista steget är tolkning av data. Dessa tre steg kan vara kvalitativa eller kvantitativa och kombineras i åtta möjliga blandformer.⁸ Det som är avgörande för val av metod är hur man har formulerat sitt undersökningsproblem. Om frågeställningen gäller hur ofta, hur många eller hur vanligt, då ska man göra en kvantitativ studie, om frågeställningen däremot

³ Ejvegård (2009) s.33

⁴ Merriam (1994) s.24

⁵ Merriam (1994) s.25

⁶ Merriam (1994) s.27

⁷ Patel & Davidson (1994) s.13

⁸ Trost (2012) s.20

gäller att förstå eller att hitta mönster, ska man göra en kvalitativ studie.⁹ Jag har tillämpat mig av en av de blandformer som Trost identifierar, i form av en kvantitativ datainsamling men en kvalitativ bearbetning och tolkning av insamlad data. Datainsamlingsmetoden kommer jag att presentera under avsnittet nedan; 2.3 *Tillvägagångssätt*.

Alla vetenskapliga metoder kan diskuteras i termer av deras relativa styrka eller svagheter, det vill säga för- och nackdelar. Merriam lyfter fram risken med att forskaren har en nyckelroll att samla in och analysera informationen i en fallstudie. Eftersom informationen har filtrerats genom forskarens värderingar och teoretiska utgångspunkter kan det resultera i en felaktig och till och med vilseledande analys.¹⁰ Detta ställer stora krav på forskarens omdömesförmåga under större delen av forskningsarbetet och stor tolerans för mångtydighet i informationen så att man varken överförenklar eller överdriver faktorerens inverkan. Fallstudiemetodens främsta problem ses dock som svårigheterna vad det gäller att kunna generalisera då man inte kan säga något om hur representativa resultaten är för andra fenomen.¹¹

2.2 Perspektiv på implementering

Det finns två olika perspektiv inom implementeringsforskningen, kallade top-down (uppifrån och ned) respektive bottom-up (nedifrån och upp). Uppifrån perspektivet tar sin utgångspunkt i det politiska beslutet och identifierar sedan en styrningskedja. Nedifrån perspektivet tar sin utgångspunkt i den situation där det offentliga tjänster överlämnas till klienten exempelvis arbetsförmedlande. Valet mellan de två perspektiven är snarare en fråga om forskningsmetod än om teoretiska modeller.¹² Jag kommer att använda mig av en kombination av de båda perspektiven, men med fokus på nedifrån perspektivet eftersom jag kommer att fokusera på tillämparnas handlande snarare än beslutsfattarnas avsikter. Jag kommer först att beskriva beslutsfattarnas intentioner för att kunna gå vidare och undersöka vad kommunerna har för uppgift att implementera. Jag kommer sedan att beskriva och analysera tillämparnas handlande.

2.3 Tillvägagångssätt

2.3.1 Reliabilitet och validitet

Jag har genomfört en webbaserad enkät till landets alla kommuner. Enkät används som mätinstrument när man vill undersöka människors beteende, åsikter och känslor¹³.

⁹ Trost (2012) s.23

¹⁰ Merriam (1994) s.49

¹¹ Merriam (1994) s.184

¹² Sannerstedt (1997)s.23

¹³ Trost (2012) s.11

När man själv konstruerar mätinstrumentet (i detta fall enkäten) uppstår problemet att man inte vet om man får information om just det man vill. Dels måste man veta att man undersöker det man avser att undersöka, det vill säga man måste veta att man har god *validitet*. Dels måste man veta att man gör det på ett tillförlitligt sätt så att en mätning vid en viss tidpunkt ger samma resultat vid en förnyad mätning, det vill säga man måste veta att man har god *reliabilitet*.

En enkät är ett användbart verktyg då man vill fråga många samma sak på en gång. En av metodens nackdelar är att det är svårt att kontrollera tillförlitligheten i förväg. Ett sätt att undvika låg grad av reliabilitet är att formulera frågorna på ett sådant sätt att de är svåra att missuppfatta, exempelvis undvika negationer, krångliga ord eller ordvändningar i en fråga. Jag har haft detta i åtanke vid frågornas formulering. Frågeformuläret är bilagt uppsatsen (se bilaga A. – Enkätformulär).

Validitet och reliabilitet är relaterade till varandra. Låg reliabilitet ger låg validitet. Däremot kan reliabiliteten vara hög även om validiteten är låg, mätningen kan vara tillförlitlig men det är ändå inte säkert att jag mätt det jag ska mäta.¹⁴ Ett sätt att försäkra sig om validiteten hos ett instrument är att pröva instrumentet på någon grupp som liknar den grupp som instrumentet är avsett för.¹⁵ Jag hade ingen möjlighet att testa enkäten på en pilotgrupp, av tidsmässiga och resursmässiga skäl, men jag har diskuterat frågorna med mina båda handledare på skolan respektive arbetsplatsen.

2.3.2 Urval och bortfall

Halmstads kommun har tillgång till Artologiks program Query & Report, som är ett webbaserat enkätverktyg som jag begagnade mig av. Enkäten skickades ut 2012-04-23 till den allmänna e-postlådan i landets samtliga kommuner, med undantag av Halmstads kommun från vilken undersökningen utfördes. Kontaktuppgifter erhöles via Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) hemsida. Enkäten fanns tillgänglig under perioden 2012-04-23 till 2012-05-14. Det slutliga resultatet var att 162 av 289 kommuner hade svarat. Svarsfrekvensen är därmed 56 procent.

Enligt Trost får man räkna med svarsfrekvenser på mellan 50 och 75 % vid enkätundersökningar.¹⁶ Vid webbaserade enkäter är bortfallet något högre än vid enkäter i pappersform. Ett av skälen är att man lättare glömmer bort ett e-brev i datorns e-postlista och att påminnelser ofta upplevs som tjatigare när de kommer som e-post än via posten. En annan orsak till bortfall kan vara att frågorna aldrig kommer fram till den avsedde mottagaren.¹⁷

Två digitala påminnelser skickades ut under perioden, med cirka en veckas mellanrum. Jag försökte formulera påminnelserna ur ett mer positivt perspektiv, med tyngdpunkt på hur många som hittills hade svarat och att deras bidrag var betydelsefullt för att

¹⁴ Trost (2012) s.63

¹⁵ Patel & Davidsson (1994) s.86

¹⁶ Trost (2012) s.147

¹⁷ Trost (2012) s.143

inte upplevas som tjatiga eller anklagande. Med tanke på att svaren inkom i kluster vid tidpunkten för första utskicket och därefter vid tidpunkterna för påminnelserna, kan en del av bortfallet förklaras med att man lättare glömmet bort ett e-brev.

Samtliga e-postadresser gick till allmänna e-postlådor (ex. kansliet) och därför kan nog en del av bortfallet bero på att det inte har vidarebefordrats till rätt person. I mitt missivbrev ombads mottagaren att vidarebefordra enkäten till tjänstemän på den förvaltning som upprättar detaljplaner och i enkäten ombads respondenten att uppge sin titel för att kontrollera att enkäten besvarades av personer i min målgrupp.

2.4 Material och källkritik

Man skiljer mellan *primärkällor* och *sekundärkällor*, primärkällorna är ursprungliga källor, medan sekundärkällorna har gått i flera led. För en forskare är det av yttersta vikt att granska det material som används med ett kritiskt öga. Detta gäller då man använder sig av sekundärkällor, men även då materialet samlats in av forskaren själv. Det finns fyra olika kriterier man utgår ifrån när man gör en källkritisk granskning: äkthet, samtidighet, oberoende och tendens. Dessa kriterier innebär i korthet att källan ska vara det den utger sig för att vara, att det finns större skäl att tvivla på källan ju längre tid som förflutit från händelsen, att källan inte är en avskrift samt att den inte ger en falsk bild av verkligheten på grund av personliga, ekonomiska eller politiska skäl.¹⁸

Jag har i främsta hand försökt begagna mig av primärkällor. Jag har själv genomfört en enkätundersökning och jag har i första hand använt mig av den direkta lagtexten, propositioner och dylikt istället för källor som hänvisat till den. Tendenskriteriet är det kriterie som jag har minst kontroll över, då jag inte vet om respondenten utsattes för någon medveten eller omedveten yttre påverkan då de fyllde i enkäten.

2.5 Disposition

Framställningen kommer att disponeras på följande sätt: I *kapitel 3* inleder jag med att presentera den teori jag kommer att använda mig av. *Kapitel 4* ger en beskrivning av det ämne som ska studeras. I *kapitel 5* presenteras resultatet av den enkätundersökning jag utfört samt ett förslag till metodbeskrivning. I *kapitel 6* analyseras det empiriska materialet utifrån vald teori. Slutligen i *kapitel 7* sammanfattas slutsatserna av arbetet och jag besvarar här mina frågeställningar och ger förslag till framtida arbete.

¹⁸ Thurén (1997) s.11

3 Teori

En teori är ett system av hypoteser och antagande som beskriver en avgränsad del av verkligheten, med vilken vi kan förklara fenomen vi studerar.¹⁹ Forskarens arbete består av att relatera teori och verklighet till varandra och det finns två alternativa arbetssätt som teoriproduktionen kan bedrivas på som kallas för *deduktion* och *induktion*.

Ett deduktivt arbetssätt kännetecknas av att man drar slutsatser om enskilda företeelser utifrån befintliga teorier. Den befintliga teorin avgör vilken information man samlar in och hur man ska tolka den informationen. Det omvända förhållandet gäller om forskaren arbetar induktivt. Då försöker man istället formulera en teori utifrån den insamlade informationen.²⁰ I detta arbete har jag begagnat mig av ett deduktivt arbetssätt och utgått från den *närbyråkratiteori* som jag kommer att presentera nedan.

3.1 Närbyråkratiteorin

Sannerstedt identifierar tre perspektiv på implementering. Det första perspektivet är, vad han benämner, det *traditionella*. Utgångspunkten i detta perspektiv är att tillämparen handlar enligt beslutsfattarens intentioner med lagstiftningen och att förvaltningen är ett direkt instrument för beslutsfattarna.²¹ Det andra perspektivet, *närbyråkratperspektivet*, är en ytterlighet till det traditionella perspektivet och innebär att det istället är tillämparna, och inte beslutsfattarna, som utformar politiken inom sitt område. Det tredje perspektivet, *nätverksperspektivet*, kan ses som ett mellanting mellan de båda föregående perspektiven, som framhåller olika nätverk av aktörer som avgörande för politikutformningen.²² Jag kommer i detta arbete att anta närbyråkratperspektivet.

1980 lanserade Michael Lipsky teorin om *street-level bureaucrats*, vad som på svenska kommit att kallas *närbyråkratiteorin*. Denna teori ställer de tjänstemän inom den offentliga sektorn som har direktkontakt med medborgarna i fokus, därav namnet närbyråkrat. Dessa tjänstemän finns i olika sektorer, exempelvis sjukvården, skolan, socialtjänsten, rättsväsendet, polisen etcetera.²³ Gemensamt för dem alla är att de arbetar under liknande förhållanden och att deras beslut får avgörande konsekvenser för medborgarna. Resurserna är konstant otillräckliga i förhållande till det arbete närbyråkraterna förväntas att utföra. Efterfrågan på närbyråkraternas tjänster är normalt mycket större än tillgången. Målen för verksamheten tenderar att vara orealistiska, vaga eller motstridiga. Utförandet för att nå det uppsatta målet tenderar

¹⁹ Patel & Davidson (1994) s.19

²⁰ Patel & Davidson (1994) s.21

²¹ Sannerstedt (1997) s.19

²² Sannerstedt (1997) s.21

²³ Lipsky (2010) s.3

att vara svårt, om än inte omöjligt, att mäta effekterna av. Oftast vet man inte vilka effekterna blivit om inte åtgärderna vidtagits. Slutligen är klienterna i underläge då närbyråkraterna levererar tjänster som medborgarna inte kan erhålla någon annanstans. Antingen har regeringen monopol på dessa tjänster eller så har klienterna inte råd med de privata alternativen.²⁴ Lipskys tes är att närbyråkraterna på grund av arbetets art och förhållande till klienterna har en sådan betydande handlingsfrihet och handlingsförmåga i sin dagliga verksamhet att det i själva verket är de som utformar politiken inom sina områden.

“I argue that the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish,(...) effectively become the public policies they carry out. I maintain that public policy is not best understood as made in legislatures or top-floor suites of high-ranking administrators. (...) To the mix of places where policies are made, one must add the crowded offices and daily encounters of street-level workers.”²⁵

En analys av implementeringen på lokal nivå måste enligt denna teori belysa närbyråkratens arbetsförhållanden. Lennart Lundqvist har formulerat tre villkor baserat på Lipskys teori om närbyråkrater. Närbyråkraten ska, enligt Lundqvists villkor, för det första *förstå* beslutet, för det andra *kunna* genomföra beslutet och slutligen *vilja* genomföra beslutet.²⁶

För att kunna besvara min frågeställning, vilken betydelse tillämparna har för implementeringen av fastighetsindelingsbestämmelser i plan- och bygglagstiftningen, utifrån ett närbyråkratiperspektiv kommer jag att använda mig av Lundqvists tre villkor. Följande frågor har väglett min analys: är lagstiftningen entydig eller orealistisk, vag eller motstridig, det vill säga *förstår* närbyråkraten lagstiftningen? Har närbyråkraten de resurser i form av personal och budget som krävs för att kunna genomföra beslutet, det vill säga *kan* närbyråkraten genomföra lagstiftningen? Slutligen, vad anser närbyråkraten om lagstiftningen, det vill säga *vill* närbyråkraten genomföra lagstiftningen?

²⁴ Lipsky (2010) s.27-28

²⁵ Lipsky (2010) s.xiii

²⁶ Sannerstedt (1997) s.27

4 Den svenska kontexten

4.1 Tomtindelningsbegreppet

Eftersom denna uppsats fokuserar på bestämmelser i PBL som infördes år 1987 och ersatte tidigare byggnadslagstiftning kommer den inte att behandla äldre lagstiftning. Jag kommer dock inledningsvis att kort beröra begreppet tomtindelning i tidigare byggnadslagstiftning, då begreppet är av betydelse för det vidare resonemanget om fastighetsindelningsbestämmelser.

Markanvändning som idag regleras genom detaljplan, reglerades tidigare genom stadsplan och byggnadsplan. I byggnadslagstiftningen från år 1947 bildades en ny tomt inom stadsplanelagt område genom *tomtindelning* med efterföljande *tomtmätning*. Syftet med tomtindelningen var att dela in ett byggnadskvarter i tomter så att de kunde bebyggas ändamålsenligt i enlighet med gällande plan. Byggnation var endast tillåten på en tomt som bildats genom tomtindelning och efterföljande tomtmätning.

Tomtindelning skedde när markägare inom byggnadskvarter i stadsplan begärde det. Det kunde även initieras av byggnadsnämnden för att ändamålet med stadsplanen skulle bli uppfyllt. Efter ansökan om tomtindelning, upprättade stadsingenjörskontoret ett förslag till tomtindelning. Förslaget omfattade dels en karta över kvarteret som visade de föreslagna tomternas gränser, areal och sidolängder, dels en beskrivning som redovisade berörd mark och en förteckning över de föreslagna tomterna. Tomtindelningsförslaget ställdes ut under minst 14 dagar innan det antogs av byggnadsnämnden och därefter fastställdes av länsstyrelsen.²⁷

Genom tomtindelningens fastställande bildades administrativa tomter. För att övergå till rättsligen bestående tomter, som kunde lagfaras, in-tecknas och bebyggas, skulle tomten bli föremål för särskild mättningsförrättning (tomtmätning) och föras in i tomtboken. Vid tomtmättningsförrättningen märktes tomtens gränser ut på marken och det upprättades ett protokoll över vad som förekommit vid förrättningen jämte ett utlåtande om tomtens läge, gränser och areal med tillhörande karta.²⁸

Tillkomsten av fastighetsbildningslagen (FBL) år 1972 medförde att tomtindelningens fastighetsbildande verkan upphörde. Fastighetsbildning sker numera alltid genom förrättning enligt FBL inom ramen för ett eller flera fastighetsbildningsinstitut.

Övergångsregeln i 17 kapitlet 11 § PBL (SFS 1987:10) innebär att tomtindelningar enligt äldre lagstiftning fortsättningsvis gäller som fastighetsplan och har samma verkan som fastighetsplan, som jag kommer att redogöra för nedan.

²⁷ Institutet för värdering av fastigheter i Stockholm (1967) s.67

²⁸ Institutet för värdering av fastigheter i Stockholm (1967) s.68

4.2 PBL 1987:10

Enligt propositionen som låg till grund för 1987 års PBL fanns det ett behov av ett system av rättsregler som motsvarade det som tidigare benämns tomtindelning. Rättsregler som gav möjlighet att i ett planpolitiskt sammanhang få en helhetsbild av hur fastighetsindelningen skulle utformas samt medge vissa tvångsåtgärder när det gällde fastighetsindelningen som kunde påskynda genomförandet. Även frågor om fastighetssamverkan (ex. servitut, gemensamhetsanläggningar) kunde vara lämpligt att pröva i planpolitiska beslut. Propositionen föreslog därför att de nämnda frågorna skulle kunna behandlas i en fastighetsplan.²⁹

4.2.1 Fastighetsplan

Enligt förslaget i propositionen skulle det vara möjligt att med fastighetsplanen låsa den framtida fastighetsindelningen. Vidare föreslogs fastighetsplanen grunda inlösenrätt för kommunen och enskilda på samma sätt som dåtidens tomtindelning. Fastighetsplanen föreslogs också återspeglas i bygglovsprövningen genom att bygglov inte skulle få ges till åtgärder på en fastighet som inte stämde överrens med fastighetsplanen.³⁰

Bestämmelser om fastighetsplaner fanns i 6 kap. PBL (SFS 1987:10). I fastighetsplan kunde, för områden som omfattades av detaljplan, meddelas bestämmelser om markens indelning i fastigheter och om servitut, ledningsrätt och liknande särskilda rättigheter samt om gemensamhetsanläggningar³¹. Vad som menas med särskilda rättigheter tas upp i 1 kap. 2 § expropriationslagen (ExL), som säger att servitut, nyttjanderätt, rätt till elektrisk kraft samt liknande rätt ska ses som särskilda rättigheter. Propositionen ansåg inte att fastighetsplanen skulle fylla en viktig funktion utanför områden med detaljplan och begränsade den till att omfattas av detaljplan.³²

4.2.2 Planhandlingar

I en fastighetsplan kunde det anges följande:

1. områdets indelning i fastigheter,
2. vilka servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som skulle bildas, ändras eller upphävas,
3. de anläggningar som skulle utgöra gemensamhetsanläggningar,
4. de fastigheter som skulle delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som skulle tas i anspråk för anläggningarna.³³

²⁹ Proposition 1985/86:1, s.209

³⁰ Proposition 1985/86:1, s.211

³¹ SFS 1987:10, 6 kap 3 §

³² Proposition 1985/86:1, s.210

³³ SFS 1987:10 6 kap 6 §

En fastighetsplan skulle bestå av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser. Fastighetsplanen kunde bestå endast av en av dessa handlingar, eller av en handling som innehöll både plankarta och bestämmelser om planens innehåll ändå framgick tydligt.³⁴

Fastighetsplanen skulle även innehålla en planbeskrivning. Planbeskrivningen skulle redovisa vilken detaljplan som låg som grund för fastighetsplanen och skälen till den utformning som valts. Fastighetsplanen fick inte strida mot detaljplanen. Om syftet med detaljplanen inte motverkades, fick dock mindre avvikelser göras. Skäl till eventuella avvikelser från detaljplanen redovisades i planbeskrivningen.³⁵

4.2.3 Förfarandet med fastighetsplan

Processen för upprättande, ändring och upphävande av en fastighetsplan liknade mycket processen för framtagande av detaljplaner. PBL (SFS 1987:10) 5 kap. 18- 28 och 30 §§ som reglerade förfarandet för upprättandet av en detaljplan skulle även tillämpas vid upprättande av en fastighetsplan.³⁶ Detta innebar bl.a. att bestämmelserna om normalt eller enkelt planförfarande skulle tillämpas. Fastighetsplanen var ett medel att genomföra detaljplaner och det var inte obligatoriskt att upprätta en fastighetsplan. En fastighetsplan fick antas om:

1. det behövdes för genomförande av en ändamålsenlig indelning i fastigheter,
2. detaljplanens genomförande i andra fall underlättades genom en fastighetsplan,
3. en fastighetsägare begärde det och planen inte var uppenbart onödig.³⁷

Vid upprättandet av en fastighetsplan skulle vissa krav i andra lagar prövas/uppfyllas.

Om fastighetsplanen skulle reglera markens indelning i fastigheter eller om den skulle ge bestämmelser om servitut och liknande särskilda rättigheter så skulle 3 kap. 1 § FBL vara uppfyllt vad gäller kraven på en lämplig fastighet.³⁸ Detta innebär att fastigheten blir med hänsyn till belägenhet, omfång och övriga förutsättningar varaktigt lämpad för sitt ändamål samt får en lämplig utformning. Vidare ska det finnas tillgång till väg. Och om fastigheten ska bebyggas ska anordningar för vatten och avlopp gå att anordna.

I de fall som fastighetsplanen rörde inrättande av gemensamhetsanläggningar tillämpades 5 och 6 §§ AL, även kallade väsentlighets- och båtnadsvillkoret.³⁹ Väsentlighetsvillkoret innebär att gemensamhetsanläggningar får ej inrättas för annan fastighet än sådan för vilken det är av väsentlig betydelse att ha del i anläggningen. Båtnadsvillkoret innebär att fördelarna med anläggningen måste överväga de kostnader och olägenheter som anläggningen medför.

³⁴ SFS 1987:10 6 kap 8 §

³⁵ SFS 1987:10 6 kap 12 §

³⁶ SFS 1987:10 6 kap 12 §

³⁷ SFS 1987:10 6 kap 3 §

³⁸ SFS 1987:10 6 kap 4 §

³⁹ SFS 1987:10 6 kap 4 §

Skulle fastighetsplanen ge bestämmelser om ledningsrätt, tillämpades 6 § LL. Denna paragraf innebär att en båtnad måste uppstå samt att ledningsrätt ej får upplåtas om ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt.

Vid kommande förrättningar för de olika åtgärderna var lantmäteriet bunden av fastighetsplanen och skulle inte pröva de nämnda paragraferna ännu en gång.

Fastighetsplanen antogs av byggnadsnämnden eller, om planen hade upprättats gemensamt med detaljplanen och denna ej skulle antas av nämnden, av den som antog detaljplanen. Exempelvis om kommunfullmäktige skulle besluta om detaljplanen skulle fullmäktige i en sådan situation också besluta om fastighetsplanen.

4.2.4 Fastighetsplanens rättsverkan

En fastighetsplan gav en viss rätt till inlösen enligt 8 kap. FBL. Bestämmelserna i 8 kap. 4 § FBL gjorde det möjligt att på berörda fastighetsägares begäran reglera mark mellan fastigheter så att de stämde överens med fastighetsplanen. Om flera fastighetsägare yrkade på inlösen var det den som ägde markområdet med högsta värde som hade rätt att lösa in övriga områden som skulle ingå i den nya fastigheten. Om markområdena hade lika värde hade den som yrkade först rätten att lösa in de andras markområden. Inlösen enligt dessa bestämmelser fick ske utan hinder av byggnads- och fastighetsskyddet i 5 kap 7-8 §§ FBL.

Bestämmelser i 6 kap. PBL gav kommunen rätt att lösa in sådan mark som ägdes av olika fastighetsägare och som skulle bilda en egen fastighet enligt fastighetsplanen efter att genomförandetiden har gått ut, om kommunen var huvudman för allmän plats.⁴⁰

Bygglov fick inte ges förrän den sökandes fastighet stämde överens med den gällande fastighetsplanen vad gäller gränser, fastighetsanknutna rättigheter och del i gemensamhetsanläggningar⁴¹.

Slutligen kunde en fastighetsplan vara ett stöd vid uttag av gatukostnader. Kommunen hade rätt (men inte skyldighet) att finansiera anläggningskostnader för allmänna platser där kommunen var huvudman genom uttag av gatukostnader från fastighetsägarna. Kostnadsfördelningen för anläggningskostnaderna skulle grunda sig på fastigheternas tillåtna användningssätt i detaljplanen, i form av bebyggelse och exploateringsgrad. När fastighetsägaren hade betalat gatukostnader kunde inte kommunen kräva ytterligare avgifter. Skulle fastigheten förändras efter det att betalning skett, exempelvis genom avstyckning, behövde alltså inte ägaren betala en ny avgift. Därför var det viktigt att den framtida fastighetsindelningen var klargjord innan gatukostnaderna togs ut, förslagsvis genom fastighetsplan.⁴²

⁴⁰ (SFS 1987:10) 6:24, (SFS 2010:900) 6:14

⁴¹ (SFS 1987:10) 8:11, (SFS 2010:900) 9:30

⁴² Kalbro & Lindgren (2011) s.81

4.3 Ny PBL 2010:900

Plan- och bygglagen (PBL 1987:10) kom för över 20 år sedan och under denna tid har samhället förändrats. Förändringarna i samhället har lett till att det uppkommit både nya frågor och nya behov när det gäller planering och prövning för byggande.

Den nya PBL bygger på förslag från ett antal myndighetsuppdrag och utredningar som pågått sedan början av 2000-talet. Vissa ändringar infördes år 2008 i den gamla PBL.

Regeringen överlämnade i mars 2010 propositionen *En enklare plan- och bygglag*, 2009/10:170, till riksdagen. Den 2 maj 2011 kom en ny plan- och bygglag (PBL 2010:900) som ersätter PBL 1987:10 samt (BVL 1994:847) lagen om tekniska egenskapskrav på bygnadsverk, m.m.

Övergångsregeln i p.9 i nya PBL (2010:900) innebär att fastighetsplaner enligt den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) och tomtindelningar, som före den 2 maj 2011 gäller som fastighetsplaner enligt 17 kap. 11 § i den upphävda lagen, ska gälla som detaljplanebestämmelser enligt 4 kap. 18 § i den nya lagen.

4.3.1 Fastighetsindelningsbestämmelser

I propositionen *En enklare plan- och bygglag*, 2009/10:170 som låg till grund för en ny PBL föreslog regeringen: ”*Institutet med fastighetsplan slopas. I stället ska kommunen i detaljplanen få bestämma om fastighetsindelning m.m.*”⁴³.

PBL-kommittén kunde konstatera att användningen av fastighetsplanen som genomförandeinstrument har minskat under senare år. PBL-kommittén föreslog därför att fastighetsplaner inte längre skulle utgöra en särskild planform. Att planformen tas bort innebär inte att det inte längre finns behov av att kunna reglera fastighetsindelningen. Kommittén konstaterade att det finns flera skäl till att kunna behandla fastighetsindelning och fastighetssamverkan i ett planpolitiskt sammanhang:

- För att kunna utnyttja ett bebyggelsekvarter på ett optimalt sätt, både för det allmänna och för enskilda, är det viktigt att behandla frågor om fastighetsbildning i ett helhetsperspektiv.
- När man tillämpar bestämmelserna i nuvarande 6 kap. 31–38 §§ om gatukostnader är det lämpligt att kunna utgå från en fastställd fastighetsindelning. Med den nya fastighetsindelningen som grund är det möjligt att slå fast hur många grundavgifter som kan tas ut inom området.
- Det finns fortfarande ett behov av att i vissa fall kunna påskynda genomförandet genom att medge vissa tvångsåtgärder när det gäller fastighetsindelningen. PBL-kommittén kunde konstatera att det inte är vanligt att planer genomförs med tvångsåtgärder med en fastighetsplan som grund. Å

⁴³ Proposition 2009/10:170, s.201

andra sidan uppstår det då och då situationer där tvångsåtgärder är nödvändiga för att en detaljplan överhuvudtaget ska kunna genomföras.

- Fastighetsplanen används för att kommunen efter genomförandetidens utgång ska kunna lösa in delar av fastigheter som enligt en fastighetsplan ska utgöra en fastighet. Enligt PBL-kommittén har bestämmelsen, så långt man känner till, aldrig tillämpats men enbart dess existens kan ses som ett påtryckningsmedel på fastighetsägarna att genomföra detaljplanens intentioner under genomförandetiden.

PBL-kommittén resonerade att det i princip är samma slags frågor som regleras i fastighetsplanen och i detaljplanen – skillnaden är bara preciseringsgraden – därför bör det som regleras i en fastighetsplan kunna regleras i detaljplanen.⁴⁴ En fördel med att integrera den i detaljplanen är att samtliga effekter som en plan innebär för en fastighetsägare redovisas i ett sammanhang och att man undviker dubbla förfaranden.⁴⁵

Bestämmelser om fastighetsindelingsbestämmelser finns i 4 kap. 18 § PBL (2010:900):

”I en detaljplan får kommunen bestämma en största eller minsta storlek på fastigheter, bestämma markereservat för gemensambetsanläggningar samt, om det behövs för genomförandet av en ändamålsenlig indelning i fastigheter eller för att annars underlätta detaljplanens genomförande, bestämma

- 1. hur området ska vara indelat i fastigheter,*
- 2. de servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som ska bildas, ändras eller upphävas,*
- 3. de anläggningar som ska utgöra gemensambetsanläggningar, och*
- 4. de fastigheter som ska delta i gemensambetsanläggningarna och de utrymmen som ska tas i anspråk för anläggningarna.*

En detaljplanebestämmelse om markens indelning i fastigheter eller om servitut eller liknande särskilda rättigheter ska vara förenlig med 3 kap. 1 § och 5 kap. 4 § första stycket fastighetsbildningslagen (1970:988). En detaljplanebestämmelse om inrättande av en gemensambetsanläggning ska vara förenlig med 5 och 6 §§ anläggningslagen (1973:1149). En detaljplanebestämmelse om ledningsrätt ska vara förenlig med 6 § ledningsrättslagen (1973:1144).”

I stort sett gäller samma regler beträffande planhandlingar, förfarande och rättsliga effekter för fastighetsindelingsbestämmelse i en detaljplan som för en fastighetsplan.

En viktig skillnad är att en fastighetsplan kunde antas även när en fastighetsägare begärde det och det inte var uppenbart onödigt. Propositionen konstaterade att om

⁴⁴ Proposition 2009/10:170, s.202

⁴⁵ Proposition 2009/10:170, s.203

den bestämmelsen överfördes till det nya lagförslaget skulle en fastighetsägare ha rätt att kräva att vissa bestämmelser tas in i detaljplanen, vilket inte ansågs vara en lämplig ordning. Den tidigare bestämmelsen infördes mot bakgrund av bestämmelserna om tomtindelning i 1947 års byggnadslag som krävde indelning i tomter för nybyggande, vilket inte är fallet i den nya lagstiftningen.

4.3.2 Planeringsprocessen

Kraven på reglering med detaljplan finns formulerade i 4 kap PBL, med begränsningen att detaljplanen inte får vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte. Detaljplaneringens process med flera väl definierade skeden återfinns i 5 kap PBL. *Enkelt planförfarande* kan användas om planen är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten och om den överensstämmer med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande. Annars ska *normalt planförfarande* användas.

Först upprättar kommunen ett program om det inte anses onödigt. Program behövs inte om planens inriktning redan varit föremål för samråd, t.ex. i en fördjupning av kommunens översiktsplan eller vid enklare planändringar. Därefter sker *samråd* och, vid normalt planförfarande, *granskning* av planförslaget. Den som lämnat synpunkter och inte fått dem tillgodosedda har rätt att *överklaga* kommunens beslut att anta detaljplanen eller områdesbestämmelserna till Länsstyrelsen. Länsstyrelsen prövar om den som överklagat har rätt att klaga, förfarandefrågor och sakfrågor. Därefter fastställs eller upphävs hela antagandebeslutet. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till Mark- och miljödomstolen.

4.3.3 Ansvariga myndigheter

Kommunerna ansvarar för att planlägga användningen av mark och vatten enligt plan- och bygglagen. Detta kallas ofta det kommunala planmonopolet och innebär att det är kommunerna som antar planer inom de ramar som samhället bestämt. Det ger även kommunen makten att ensam bestämma om planläggning ska komma till stånd eller inte. Länsstyrelserna har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i respektive län och ska samverka med kommunerna i deras planläggning. Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i landet.

4.3.4 Planeringsorganisation i kommunen

I kommunallagen (1991:900), KL, finns bestämmelser om kommunernas politiska organisation. I varje kommun ska det finnas en folkvald församling, kommunfullmäktige.⁴⁶ Kommunfullmäktige utser en kommunstyrelse som ska leda verksamheten. Kommunstyrelsen är den enda obligatoriska nämnden i en kommun.⁴⁷ Kommunfullmäktige ska tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att

⁴⁶ SFS 1991:900, 3 kap 1 §

⁴⁷ SFS 1991:900, 3 kap 2 §

fullgöra kommunens uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt. En sådan särskild författning är PBL. I varje kommun ska finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet.⁴⁸

År 2009 publicerade Boverket en rapport om tillämpningen av 1987 års plan- och bygglag. Enligt rapporten hanteras PBL-verksamheten i kommunerna av en, två eller tre nämnder. Det är endast två kommuner, som har valt att ha tre olika nämnder för frågorna. Bland resterande 288 kommuner är det lika vanligt att PBL-frågorna hanteras av en som av två nämnder.⁴⁹

Enligt samma rapport hanterar 75 procent den PBL-anknutna verksamheten inom en enda förvaltning. Inom övriga 25 procent hanteras PBL-frågorna av två olika förvaltningar.⁵⁰

4.3.5 Tillämpare på lokal nivå

I april 2012 publicerade Boverket en rapport om tillämpningen av 2011 års plan- och bygglagstiftning. Enligt rapporten minskar kommunernas kunskap om detaljplanering delvis på grund av att många personer som anställts saknar erfarenhet av tidigare planarbete och att användningen av konsulter är stor. Det pågår ett generationsskifte i kommunerna, från erfarna, framförallt manliga planerare till en ny generation relativt oerfarna, kvinnliga planerare. Knappt 40 procent av den grupp som arbetar med detaljplanering i kommunerna är över 50 år. Av dem som arbetar med detaljplanering är 64 procent kvinnor och andelen kvinnor är högre i de yngre åldersgrupperna.

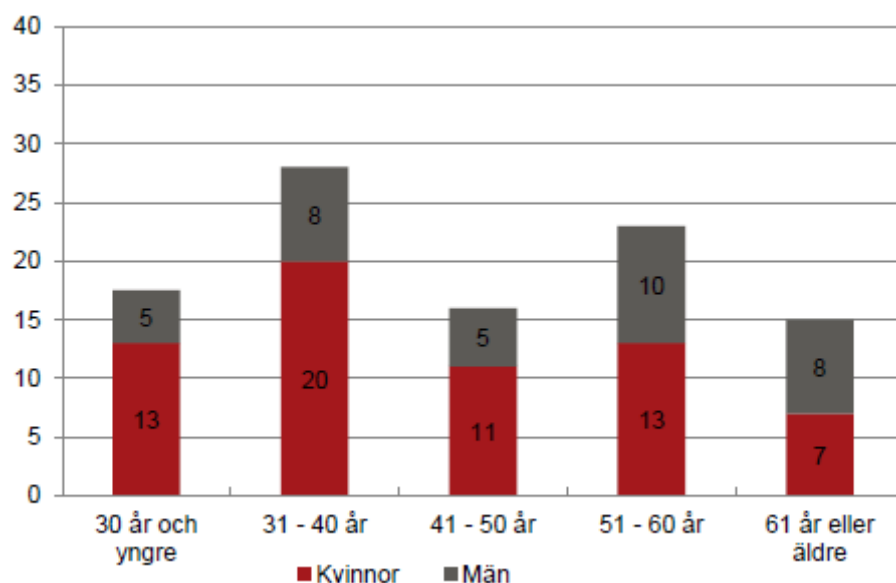


Fig. 4.1. Ålders- och könsfördelning bland dem som arbetar med detaljplanering i kommunerna, procent.⁵¹

⁴⁸ SFS 1991:900, 3 kap 3 §

⁴⁹ Boverket (2009) s.19

⁵⁰ Boverket (2009) s.22

Den vanligaste professionen för dagens planerare är arkitekt, fysisk planerare, ingenjör och samhällsplanerare.

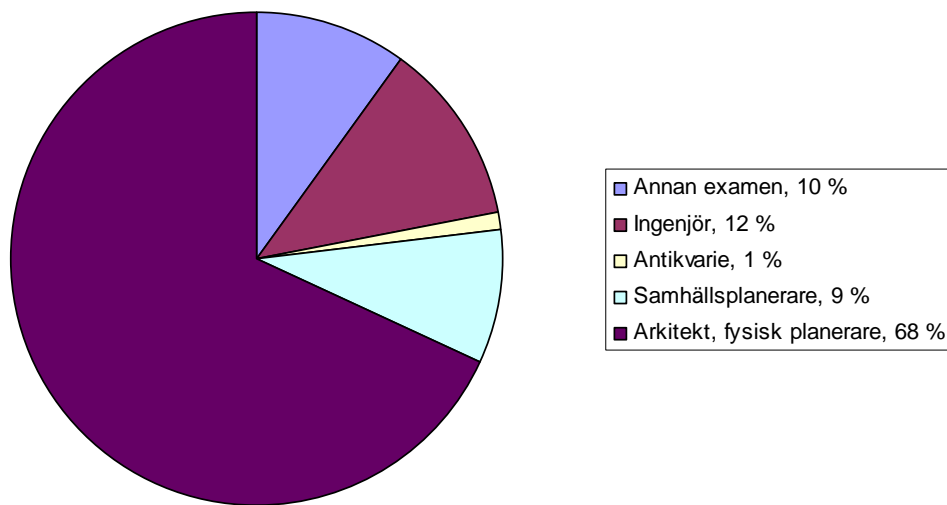


Fig. 4.2. Procentuell fördelning examen bland dem som arbetar med detaljplanering. Modifierad illustration.⁵²

Det finns inga specifika kompetenskrav för den som ska göra en detaljplan. Det enda krav som finns i lagstiftningen på kvalifikationer är att byggnadsnämnden ska ha minst en person med arkitektutbildning⁵³.

⁵¹ Boverket (2012) s.17

⁵² Boverket (2011) s. 18

⁵³ SFS 2010:900, 12 kap 7 §

5 Resultat

5.1 Datainsamling fastighetsindelningsbestämmelser

Jag skickade ut en webbaserad enkät till landets samtliga kommuner, med undantag av Halmstads kommun från vilken undersökningen utfördes. Enkäten fanns tillgänglig under perioden 2012-04-23 till 2012-05-14. Det slutliga resultatet var att 162 av 289 kommuner hade svarat. Svarsfrekvensen är därmed 56 procent.

Kartläggningen omfattade:

- Om kommunen tagit fram en detaljplan efter 2/5 2011 (eller håller på att ta fram en detaljplan) som innehåller en fastighetsindelningsbestämmelse? Och vilken typ av fastighetsindelningsbestämmelse?
- Om det gjordes en prövning i planarbetet om fastighetsindelningsbestämmelsen är förenlig med krav i förrättningslagstiftningen? Och vem som utförde den prövningen?
- Om kommunen har tagit fram rutiner för upprättande av detaljplan innehållande fastighetsindelningsbestämmelser? Eller om de avser att ta fram rutiner?

Resultatet från enkäten presenteras nedan. Materialet illustreras med figurer där kan vara av illustrativ betydelse.

5.1.1 Omfattning och typ av fastighetsindelningsbestämmelser

29 kommuner av de totalt 162 svarande har tagit fram en detaljplan, eller håller på att ta fram en detaljplan, som innehåller en fastighetsindelningsbestämmelse. 5 av respondenterna vet inte om ett sådant arbete bedrivs.

De fastighetsindelningsbestämmelser som man infört fördelar sig enligt nedanstående figur. Respondenterna hade möjlighet att välja flera alternativ, varför antal svar blir fler än de 29 kommuner som använt sig av bestämmelserna.

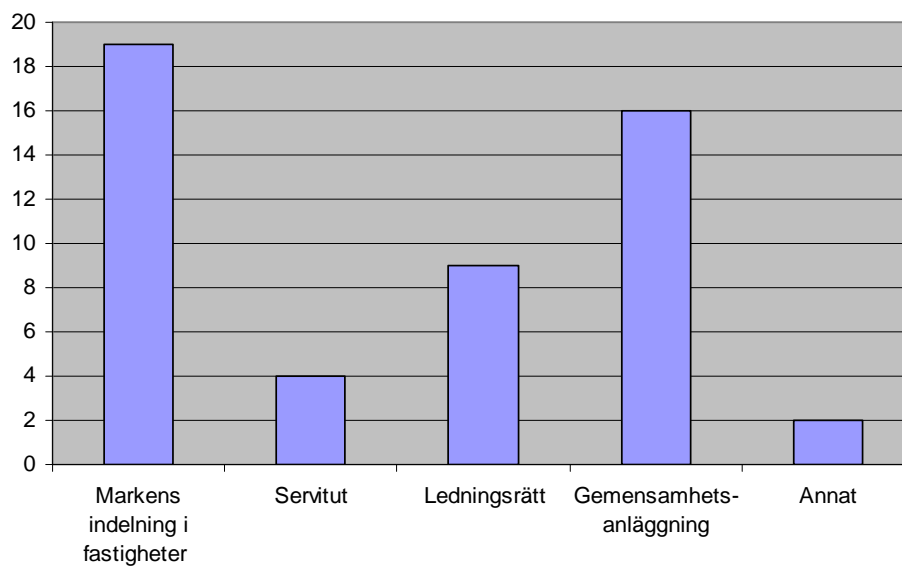


Fig. 5.1. Typ av fastighetsindelingsbestämmelse.

Respondenterna som angivit kategori 5, ”Annat”, har specificerat det som minsta tomtstorlek.

5.1.2 Prövning av villkor i förrättningslagstiftningen

Av de totalt 29 kommunerna som infört en fastighetsindelingsbestämmelse hade 19 kommuner prövat att fastighetsindelingsbestämmelsen var förenlig med lämplighetskrav och båtnadsvillkor i Fastighetsbildningslagen, alternativt väsentlighets- och båtnadsvillkor i Anläggningslagen eller nyttovillkoret i Ledningsrättslagen under planarbetets gång. Resterande 10 hade inte gjort en prövning av villkor i förrättningslagstiftningen under planarbetets gång.

14 kommuner svarade uttryckligen ja på frågan. 5 kommuner svarade att planarbetet fortfarande pågick.

7 kommuner svarade uttryckligen nej på frågan. 3 respondenter uttryckte en tveksamhet. En av de tre respondenterna skriver att de antar det, medan övriga två hänvisar till Lantmäteriet: ”Inte här på kommunen, kanske på lantmäteriet” och ”Nej, inte direkt. Lantmäteriet får planen på remiss så förhoppningsvis bevakar de sådana frågor”.

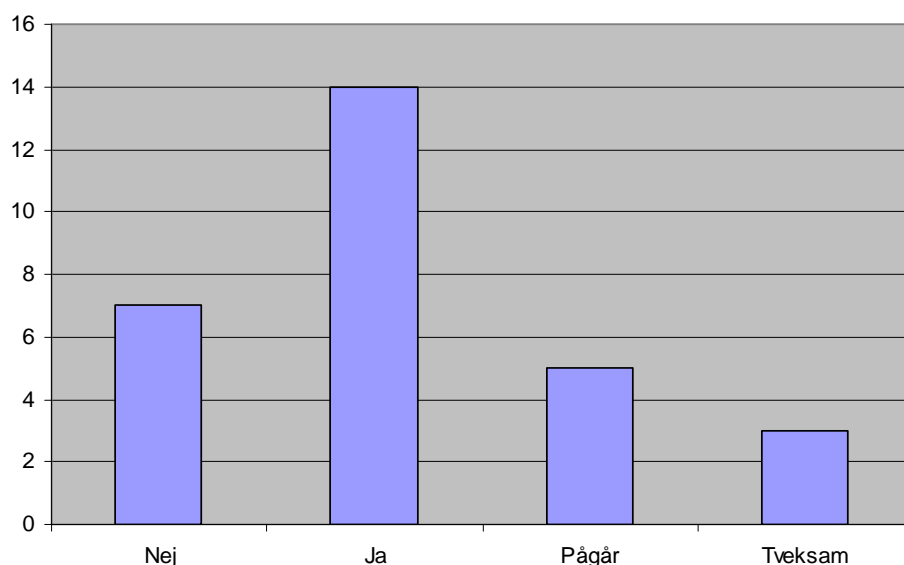


Fig. 5.2. Prövning av villkor i förrättningslagstiftningen.

21 kommuner besvarade frågan om vem som utfört prövningen av lagvillkoren. Det var de 19 som utfört prövning i planarbetet samt 2 av de kommuner som uttryckt tveksamhet om prövning utförts som besvarat frågan. En majoritet på 8 kommuner hade låtit lantmäteriet utföra prövningen. 5 kommuner hade låtit planenheten utföra prövningen, tätt följt av 4 kommuner som gjort det genom samarbete mellan planenheten, exploateringsenheten samt lantmäteriet. I två kommuner hade det utförts av stadsarkitekten och i ett fall vardera av markchefen och av en konsult.

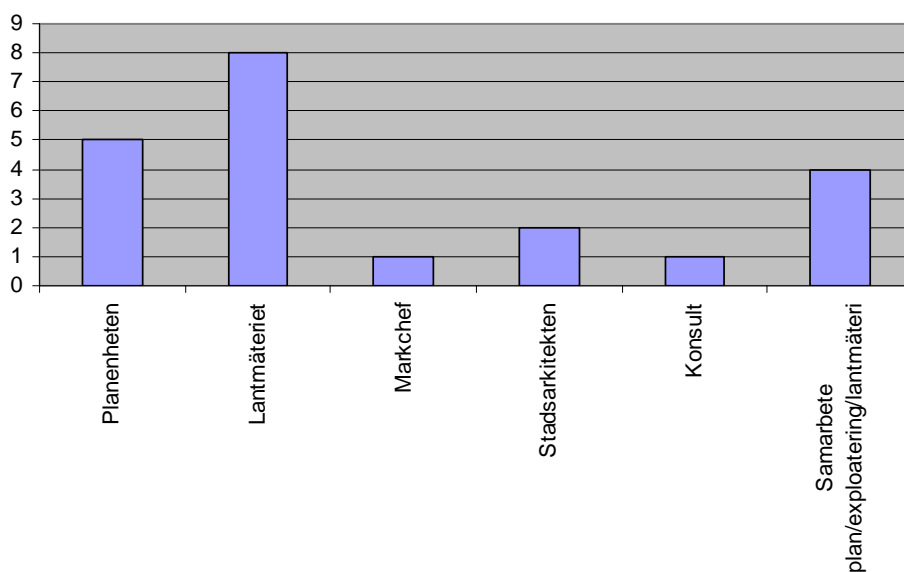


Fig. 5.3. Kompetens som utfört prövning av lagvillkor.

5.1.3 Rutiner

5 kommuner har tagit fram rutiner för upprättande av detaljplan innehållande fastighetsindelningsbestämmelser. 151 kommuner har inte tagit fram rutiner, 5 respondenter visste inte om de hade tagit fram rutiner och 1 respondent har valt att inte besvara frågan.

De 5 kommuner som svarat att de tagit fram rutiner kontaktades per telefon, för att få ta del av deras rutiner. Ingen av kommunerna hade några skriftliga rutiner dokumenterade att ta del av. Två av kommuner svarade vid telefonsamtalet att man hade muntliga rutiner, som i stort var detsamma i de båda kommunerna. I första hand ska planhandläggaren diskutera utformningen och hur prövningen ska göras med exploateringsingenjören. Vid mer komplicerade fall ska planhandläggaren diskutera frågan med Lantmäteriet. I de tre övriga kommunerna låter man Lantmäteriet utarbeta en rutin.

25 kommuner avser att ta fram rutiner för upprättande av detaljplan innehållande fastighetsindelningsbestämmelser. 75 kommuner avser inte ta fram rutiner, 52 respondenter vet inte om de avser ta fram rutiner och 10 respondenter har valt att inte besvara frågan.

5.1.4 Kommentarer

Respondenterna till enkäten gavs möjlighet att lägga till en övrig kommentar i ett fritextfält i slutet av enkäten. Den sammanlagda bilden av de övriga kommentarerna var att ett flertal planuppdrag initierades under den gamla plan- och bygglagen och att man därför inte börjat tillämpa den nya lagstiftningen. Av dem som börjat tillämpa den nya lagstiftningen fanns det respondenter som ansåg att upphävande av tomtindelningar/fastighetsplan var mer aktuellt än införande av fastighetsindelningsbestämmelser. Några respondenter ansåg att de inte fanns ett behov av att styra fastighetsindelningen, utan att det räckte med illustration utan någon bindande verkan. Ett par ansåg att bestämmelserna kunde behövas, men endast sparsamt. Och de som tänkte tillämpa dem vid behov, avvaktade med att upprätta rutiner tills det var aktuellt att tillämpa bestämmelserna. Flera nämnde samarbetet mellan kommunen och lantmäteriet. Vissa hade ett formellt samarbete, medan andra påtalade behovet av samarbete. En respondent såg det som en förutsättning att samarbetet mellan lantmäteriet och kommunerna ökar och att ekonomiskt ansvar klarläggs, innan kommuner kommer att använda fastighetsindelningsbestämmelser. En respondent ansåg att framtagande av rutiner för hur fastighetsindelningsbestämmelser ska hanteras i detaljplan är viktigt och ett angeläget ämnesområde. En annan respondent hoppades på bra råd från Boverket och lantmäteriet (PBL kunskapsbanken). Användandet av fastighetsindelningsbestämmelser påverkas även av kommunens lokalisering i landet. Det fanns kommuner som påtalade ett lågt exploateringsstryck och att det upprättas få detaljplaner samt att kommuner saknar en egen planavdelning och att allt

detaljplanearbete sker med hjälp av konsult. En respondent framhöll brist på erfarenhet bland personalen: ”Båda arkitekterna på kommunen är nyanställda och har kanske inte koll än”.

5.2 Metodbeskrivning

Målsättningen är att jag genom att undersöka och besvara min frågeställning kan vidareutveckla denna nyvunna kunskap i form av ett förslag till en metodbeskrivning för tillämpningen av lagstiftningen. Då jag utför mitt examensarbete på Halmstads kommuns Samhällsbyggnadskontor är tanken att slutprodukten ska vara ett användarvänligt redskap vid tillämpande av bestämmelser om fastighetsindelning.

Detta innebär rent konkret att ta fram ett flödesschema och en checklista för Samhällsbyggnadskontoret på Halmstads kommun, för att beskriva arbetsgången och som en kvalitetssäkring att prövning görs enligt de i lagparagrafen nämnda villkoren.

Jag har tagit fram ett förslag till flödesschema (se bilaga B – Flödesschema FIB) som beskriver arbetsgången. Jag har identifierat 4 olika berörda förvaltningar: Mark- och exploateringsenheten (MEX) på Samhällsbyggnadskontoret (SBK), Planenheten på Samhällsbyggnadskontoret, Teknik- och Fritidsförvaltningen (ToF) samt det kommunala lantmäteriet på Byggnadskontoret (KLM). Flödesschemat beskriver arbetsgången hos de berörda förvaltningarna vid upprättande av fastighetsindelningsbestämmelse (FIB). I bilaga till flödesschemat beskrivs de olika arbetsmomenten (se bilaga C – Bilaga flödesschema FIB).

Som en kvalitetssäkring att prövning gjorts enligt de i lagparagrafen nämnda villkoren har jag tagit fram en checklista (se bilaga D – Checklista FIB) som jag hänvisar till i flödesschemat.

6 Analys

Syftet med detta arbete var att bidra med ny empiri avseende hur och i vilken utsträckning svenska kommuner har tillämpat bestämmelser om fastighetsindelning i plan- och bygglagstiftningen, samt vilken betydelse tillämparna haft för implementeringen av fastighetsindelningsbestämmelser i plan- och bygglagstiftningen.

För att besvara vilken betydelse tillämparna haft för implementeringen av fastighetsindelningsbestämmelser bör man belysa närbyråkratens arbetsförhållanden. Jag har analyserat närbyråkratens arbetsförhållanden utifrån Lundqvists tre villkor. Närbyråkraten ska, enligt Lundqvists villkor, för det första *förstå* beslutet, för det andra *kunna* genomföra beslutet och slutligen *vilja* genomföra beslutet. Följande frågor har väglett min analys: är lagstiftningen entydig eller är den vag och/eller motstridig, det vill säga *förstår* närbyråkraten lagstiftningen? Har närbyråkraten de resurser i form av personal och budget som krävs för att kunna genomföra beslutet, det vill säga *kan* närbyråkraten genomföra lagstiftningen? Slutligen, vad anser närbyråkraten om lagstiftningen, det vill säga *vill* närbyråkraten genomföra lagstiftningen?

6.1 Närbyråkratens arbetsförhållanden

6.1.1 Förstår närbyråkraten lagstiftningen?

För att utreda huruvida närbyråkraten förstår lagstiftningen kan man titta på om lagstiftningen är entydig eller om den är vag och/eller motstridig. Lagregleringen av fastighetsindelningsbestämmelser kan upplevas som vag i det avseende att den bara säger **vad** som kan bestämmas (indelning i fastigheter, särskilda rättigheter, gemensamhetsanläggningar etc.) och att de bestämmelserna ska vara **förenliga med** vissa lagkrav vilket lämnar ett tolkningsutrymme för respektive kommun, med frågetecken kring ansvarsförhållanden och arbetsprocess.

Enkätresultatet kan ses som en indikation på att de, som i denna studie karaktäriserats som närbyråkrater, inte till fullo förstått att delar av den prövning som utförts av lantmäterimyndighet ska utföras i planärendet och konsekvenserna av att så inte görs. Under detaljplanens genomförandetid görs ingen ny prövning av de i lagparagrafen nämnda villkoren och lantmäterimyndigheten är således bunden av den bedömning som har gjorts i planärendet. Det är därför viktigt för rättssäkerheten att villkorsprövningen görs. Hela 35 % av respondenterna i enkäten svarar att de inte gjort en prövning av de i lagparagrafen nämnda villkoren. Otydligheten i ansvarsförhållandena framgår tydligt i två av respondenternas kommentarer: ”*Inte här på kommunen, kanske på lantmäteriet*” och ”*Nej, inte direkt. Lantmäteriet får planen på remiss så förhoppningsvis bevakar de sådana frågor*”.

Endast fem kommuner i enkäten arbetade aktivt med att ta fram lokala rutiner. En majoritet av respondenterna avser inte ta fram några rutiner alternativt vet inte om de avser att ta fram några rutiner.

Sammantaget bedömer jag det som att det finns brister i närbyråkraternas förståelse av lagparagraferna som reglerar fastighetsindelningsbestämmelser. Den bristen på förståelse har en inverkan på införandet av fastighetsindelningsbestämmelser, både ur ett rättssäkerhetsperspektiv, att nödvändig villkorsprövning inte görs och att överhuvudtaget tillämpa sig av bestämmelserna som ett genomförandemedel i ett planpolitiskt sammanhang.

Många har påtalat behovet av samarbete med lantmäterimyndigheten i enkäten och de som utarbetat lokala rutiner har gjort det i samarbete med lantmäterimyndigheten. Jag tror att det finns ett behov av riktlinjer på nationell nivå där man kan ta ett samordnat grepp över samarbetet mellan kommunerna och lantmäterimyndigheten i frågan, snarare än att förtydliga lagtexten eller utarbeta lokala rutiner.

Boverket driver ett samarbetsprogram tillsammans med Lantmäteriet, kallat SPF-sammanhållen detaljplanerings- och fastighetsbildningsprocess. Syftet med programmet är att skapa en samsyn kring organisation och arbetsformer så att planarbete och fastighetsbildning bedrivs som en sammanhållen rättssäker och effektiv process. Programmet är grunden för ett fortsatt samarbete kring metodutveckling, rådgivning och stöd inom det gemensamma ansvarsområdet. Programmets vision har formulerats enligt:

”Sverige år 2020 tillämpar ett regelverk för planerings- och fastighetsbildningsprocessen som av medborgare och sakägare upplevs som en sammanhållen process.”

Utifrån visionen har effektmål tagits fram som formuleras enligt:

”Sverige år 2015 hanterar planläggning och fastighetsbildning som en sammanhållen rättssäker och effektiv process”.⁵⁴

Jag tror att frågan om metoder för införande av fastighetsindelningsbestämmelser vore lämpligt att utreda inom ramen för detta samarbetsprogram.

6.1.2 Kan närbyråkraten genomföra lagstiftningen?

För att kunna genomföra ett politiskt beslut behöver tillämparen olika slags resurser. Det behövs personal (med tillräcklig kompetens), det fordras lokaler och pengar.

Vid nya PBL:s införande hade man identifierat ett behov av kompetensutvecklingsinsatser varpå regeringen i kommittédirektiv 2010:55 gav en särskild utredare i uppdrag att organisera, samordna, koordinera och genomföra utbildnings- och informationsinsatser för att påskynda en introduktion av den nya

⁵⁴ Boverket (2012) s.9

lagen, att stärka kompetensen hos länsstyrelser, statliga myndigheter och kommuner och att skapa förutsättningar för en nationellt harmoniserad tillämpning av lagstiftningen. Utbildningsinsatser har genomförts och det finns en välutbyggd webbaserad vägledning med uppdaterad information om den nya lagstiftningen på <http://www.boverket.se/Vagledningar/PBL-kunskapsbanken/>. Trots kompetensutvecklingsinsatser visar Boverkets rapport att kommunernas kunskap om detaljplanering minskar. Delvis på grund av att många personer som anställts saknar erfarenhet av tidigare planarbete och delvis på grund av att användningen av konsulter är stor.

Något jag framförallt tror har betydelse för om närbyråkraterna kan tillämpa bestämmelser om fastighetsindelning är att det är oklart vilka tillämparna av lagbestämmelsen faktiskt är. Det finns till exempel ingen kategori som lagparagrafen automatiskt riktar sig till, utan tillämpningen kommer att ske av närbyråkrater med mycket olika bakgrund inom en kommuns organisation för detaljplanering. Det visar att implementeringsprocessen på lokal nivå kommer att tolkas i ljuset av olika professionella perspektiv, exempelvis arkitekter, fysiska planerare, ingenjörer och samhällsplanerare. Det finns inga specifika kompetenskrav för den som ska göra en detaljplan.

Det enda krav som finns i lagstiftningen på kvalifikationer är att byggnadsnämnden ska ha minst en person med arkitektutbildning. Motivet till det kvalifikationskravet vid införandet av PBL 1987 var att kommunerna genom PBL kom att få utvidgade beslutsbefogenheter, vilket i sin tur medförde ökade krav på byggnadsnämndens kompetens. De befogenheter och det ansvar som då lades på kommunerna motiverade enligt propositionen att det i lagen föreskrivs att byggnadsnämnden skall ha tillgång till minst en person med arkitektutbildning.

Det råder delade uppfattningar om man ska gå så långt som att styra tjänstebenämningar och tjänsteinnehåll i lagstiftningen. En reflektion jag gör är dock om de utvidgade beslutsbefogenheterna avseende fastighetsindelningsbestämmelser i nya PBL kan motivera krav på fastighetsrättslig kompetens på motsvarande sätt som vid kompetenskraven i 1987 års PBL? Ett ytterligare argument för ett sådant kompetenskrav, utöver det egentligen begränsade området om fastighetsindelningsbestämmelser, är att ett av syftena med en ny PBL var fokus på genomförandefrågor i stort.

6.1.3 Vill närbyråkraten genomföra lagstiftningen?

Egenskaper hos tillämparen kan inverka på implementeringen genom att exempelvis tillämparen ogillar det politiska beslutet. Ovilja att genomföra ett politiskt beslut behöver inte ses som motsträvighet eller sabotagevilja, utan tillämparen kan på goda grunder anse beslutet olämpligt. Huruvida tillämparna är *villiga* att tillämpa de nya

reglerna får tolkas mer indirekt från respondenternas övriga kommentarer i enkätundersökningen.

Min reflektion över respondenternas övriga kommentarer är att de varken ger uttryck för övervägande positiv eller negativ attityd, utan att det snarare återspeglar kultur och tradition hur man tidigare arbetat med fastighetsplan:

”Vi har tidigare inte jobbat mycket med fastighetsplaner och som det ser ut nu så kommer vi nog att utnyttja möjligheten till fastighetsindelningsbestämmelser i detaljplaner sparsamt i framtiden.”

”Gjorde tidigare inga fastighetsplaner. Kommer att använda fgh-indelningsbestämmelser när det känns nödvändigt.”

7 Slutsatser och framtida arbete

I det här avsnittet presenteras uppsatsens slutsatser, personliga reflektioner och slutligen förslag på ytterligare forskning.

7.1 Slutsatser

Syftet med uppsatsen var att besvara nedanstående frågor.

Hur och i vilken utsträckning har svenska kommuner tillämpat bestämmelser om fastighetsindelning i plan- och bygglagstiftningen?

Det är endast drygt ett år sedan nya PBL trädde i kraft och det är fortfarande tidigt att dra några slutsatser kring lagstiftningens genomslag. Men mitt enkätresultat indikerar att kommunerna inte använder sig av bestämmelserna i så stor utsträckning och i de flesta fall verkar det inte finnas några planer på det heller. Majoriteten av de bestämmelser som införs har avsett fastighetsindelning och gemensamhetsanläggningar.

Enkätresultatet påvisar att lantmäteriet spelar en nyckelroll vid tillämpandet av bestämmelserna, det är oftast lantmäteriet som prövar att bestämmelsen är förenlig med villkor i förrättningslagstiftningen. Och i de fåtal fall man tagit fram rutiner har man låtit lantmäteriet utarbeta dem.

Vilken betydelse har tillämparna för implementeringen av fastighetsindelningsbestämmelser i plan- och bygglagstiftningen?

Min uppsats visar att de, som jag valt att karaktärisera som närbyråkrater i denna uppsats, inverkar på implementeringen av lagstiftningen främst på två vis.

För det första genom att tillämparna inte förstår lagparagraferna som reglerar fastighetsindelningsbestämmelser. Konsekvensen av det är att nödvändig villkorsprövning inte görs eller att kommunerna inte tillämpar sig av fastighetsindelningsbestämmelser överhuvudtaget.

För det andra genom att det är oklart vilka tillämparna av lagparagrafen faktiskt är. Det innebär att implementeringsprocessen på lokal nivå kommer att tolkas i ljuset av olika professionella perspektiv, exempelvis arkitekter, fysiska planerare, ingenjörer och samhällsplanerare med en mängd olika utfall.

I viss mån påverkas tillämparna av kultur och tradition hur man tidigare arbetat med fastighetsplan i kommunen.

7.2 Personliga reflektioner och förslag på ytterligare forskning

Utifrån mitt resultat anser jag det givande att studera implementeringen av fastighetsindelningsbestämmelser utifrån ett närbyråkratiperspektiv.

Flera olika intressanta infallsvinklar av lagstiftningen har dykt upp längs vägen. Ämnet är komplext och med många aktörer inblandade vars intressen ska tillgodoses: lantmäterimyndighet, kommun och sakägare. En intressant frågeställning är vilka konsekvenser det blir av att byggnadsnämnden antar detaljplaner med fastighetsindelningsbestämmelser som strider mot villkor i FBL, AL eller LL? Lantmäteriet har möjlighet att lämna synpunkter under detaljplanesamrådet, men de har inte rätt att överklaga detaljplanen och är bundna av byggnadsnämndens prövning under planens genomförandetid. En annan intressant frågeställning är vilka möjligheter kommunen har att styra fastighetsindelning och fastighetssamverkan utan att tillämpa sig av fastighetsindelningsbestämmelser? Exempelvis genom markanvisningsavtal och andra civilrättsliga avtal.

Det finns inbyggda risker i den nuvarande lagstiftningens utformning i form av att ett styrinstrument som lagstiftaren avsett för en aktör, i praktiken utövas av en helt annan aktör. Enkätresultatet påvisar att lantmäteriet spelar en nyckelroll vid tillämpandet av bestämmelser om fastighetsindelning. Vilket är naturligt då lantmäteriet är de som besitter kunskapen och som vid påföljande fastighetsbildning är bunden av dem, men likväl var lagstiftarens intention att det skulle vara planmyndighetens styrinstrument. Ett liknande fall, i vilket det finns en tydlig koppling mellan byggnadsnämnden och lantmäteriet, finns i FBL 4:25 – 4:25 a §§ avseende de frågor som berör befintlig eller tillkommande bebyggelse utanför planlagt område. Till skillnad från bestämmelserna om fastighetsindelning så är det i dessa lagparagrafer uttalat att lantmäteriet ska samråda med byggnadsnämnden och i vissa fall hänskjuta beslut till dem. Bestämmelserna om fastighetsindelning säger bara att bestämmelserna ska vara **förenliga** med lagstiftning utanför PBL. Det finns inget krav på samråd med lantmäteriet utöver den generella regeln i PBL 5:11 som säger att i arbetet med att ta fram ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med bl.a. lantmäterimyndigheten. Kjellgren & Brantemark har i sitt examensarbete gjort en undersökning av rutiner och tillämpning av 4 kap. 25-25 a §§ FBL och de drar följande slutsatser:

”När det gäller samråd enligt 4 kap. 25 § FBL fungerar det i praktiken, i de kommuner vi undersökt, lite annorlunda mot hur lagstiftaren hade tänkt sig. (...)

Angående hänskjutandet enligt 4 kap. 25 a § FBL visar vår fallstudie tydligt på att hanteringen hos de berörda instanserna både kan sättas ifråga vad gäller effektiviteten och i vissa fall även kompetensen. Det senare blir ofta tydligt i byggnadsnämndernas hantering där enskilda åsikter till synes väger tyngre än lagtolkningen. Vi anser att ett långtgående samarbete med en öppen och saklig

dialog mellan plan- och lantmäterimyndighet kan innebära att risken för felaktig lagtillämpning och onödigt tidsåtgång minimeras.”⁵⁵

Dessa risker tycker jag även mitt eget enkätresultat ger uttryck för.

Mina egna erfarenheter (3 år inom statlig verksamhet och nästan 6 år inom kommunal verksamhet), men även studier jag läst, visar att tjänstemannarollen inom stat och kommun har blivit mer komplex till följd av politiska, samhälleliga och teknologiska förändringar. Utvecklingen har inneburit ett tryck på tjänstemannen att bli mer lik sin privata kollega i termer av effektivitet och kundorientering. Det har införts mer kvantitativa sätt att mäta prestation på och det har skett en förskjutning mot att medborgaren istället ses som myndighetens kund. En annan aspekt är det ökade användandet av privata utförare av tjänster som tidigare var reserverade statliga och kommunala tjänstemän. Ett exempel är hur myndigheterna i ökad utsträckning använder sig av konsulter som experter. Parallellt med att det privata näringslivet i många delar har kommit att bli en förebild, har de frågor och ärenden som tjänstemännen ska hantera blivit mer komplexa och resurskrävande. Vidare har kommunikationsteknologins utveckling drivit upp tempot och bidragit till krav på att tjänstemännen allt snabbare ska kunna besvara de frågor som medborgare, media och politiker ställer. Kommunikationsteknologin har även öppnat upp frågan om forum för den demokratiska processen. Papperstidning eller sociala medier tenderar att vara en generationsfråga.

Jag ställer mig frågan om den lagstiftning vi har idag verkligen är anpassad till dagens arbetsförutsättningar? Trots att den nya PBL:en har föregåtts av flera utredningar, är 2011 års PBL påtagligt lik 1987 års PBL. Den enda förenklingen är att man integrerat fastighetsplanen i detaljplanen och man endast behöver genomgå en planprocess. Uppsatsen visar att vi har ett genomförandeinstrument som kommunerna sällan använder. Det hade därför varit intressant att studera om den här typen av lagstiftning är förlegad och om lagstiftningen behöver anpassas till rådande praktik och anta helt nya former?

⁵⁵ Kjellgren & Brantemark (2010) s.49

Källförteckning

Litteratur, (böcker, rapporter, publikationer)

1. Boverket (2009). *Förbättrad statlig överblick över tillämpningen av PBL*. Karlskrona: Boverket.
2. Boverket (2012). *Plan- och bygglagen i praktiken – spaningar visar på utmaningar och möjligheter*. Rapport 2012:6. Karlskrona: Boverket.
3. Ejvegård, Rolf (2009). *Vetenskaplig metod*. 4.uppl.Lund:Studentlitteratur.
4. Institutet för värdering av fastigheter i Stockholm (1967). *Fastighetsnomenklatur och begreppsbestämningar för städer och stadslänkande samhällen*. 5.publikation. 3.uppl. Stockholm: Institutet för värdering av fastigheter i Stockholm.
5. Kalbro, Thomas & Lindgren, Eidar (2011). *Markexploatering*. 4. uppl. Stockholm: Norstedts juridik.
6. Lipsky, Michael (2010). *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the individual in public services*. 30 anv exp. New York: Russel Sage Foundation.
7. Merriam.B, Sharan (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
8. Patel, Runa & Davidsson, Bo (1994). *Forskningsmetodikens grunder*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.
9. Sannerstedt, Anders (1997). *Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken*. i *Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem* (red. Rothstein, Bo). Stockholm: SNS Förlag.
10. Thurén, Torsten (1997). *Källkritik*. Stockholm: Liber.
11. Trost, Jan (2012). *Enkätboken*. 4. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Offentliga tryck

12. Proposition 1985/86:1. *Förslag till ny plan- och bygglag*.
13. SFS 1987:10. *Plan- och bygglag*.
14. SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*.
15. Proposition 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag*.
16. SFS 1991:900. *Kommunallag*.

Internet

17. Boverket (2011). *Kommunernas resurser och kompetens för PBL-arbete (sammansättning av enkätsvar)*. [Elektronisk]. Boverket.
Tillgänglig:
<http://www.boverket.se/Global/Lag_o_ratt/Dokument/Rapport_ORK%2020120104.pdf> [2012-07-19]

18. Nationalencyklopedin. *ramlag*. [Elektronisk]
Tillgänglig:
<<http://www.ne.se/lang/ramlag>>[2012-07-19]

Övriga källor

19. Björkman, Christina & Brantedal, Elin (2007). *Tomtindelning genom tiderna*. Examensarbete Lantmäteriteknik. Högskolan Väst: Institutionen för teknik, matematik och datavetenskap.
20. Buhre, Johan (2010). *Fastighetsplaners tillämpning*. Examensarbete Civilingenjör inriktning lantmäteri. Kungliga Tekniska Högskolan: Institutionen för infrastruktur, avdelningen för fastighetsvetenskap.
21. Kjellgren, David & Brantemark, Kaj (2010). *Samråd med byggnadsnämnden – En undersökning av rutiner och tillämpning, 4 kap.25-25a §§ FBL*. Examensarbete Civilingenjör inriktning lantmäteri. Kungliga Tekniska Högskolan: Institutionen för Fastigheter och Byggnad.

A. Enkätformulär

Denna enkät är en del i ett uppsatsarbete för Lantmäteringenjörer på Högskolan i Väst och kommer att skrivas på Halmstads kommun. Enkäten går ut till landets 290 kommuner och den riktar sig till tjänstemän på den förvaltning som upprättar detaljplaner. Gärna med en samordnande roll över detaljplanearbetet.

Med den nya Plan och bygglagen som trädde i kraft den 2 maj 2011, blir det möjligt att redovisa bestämmelser om fastighetsindelningen i en detaljplan på motsvarande sätt som gjordes genom fastighetsplan i 1987 års PBL. Detta examensarbete avser att utreda i vilken utsträckning man tillämpar den nya lagstiftningen samt förfarandet och samarbetet hos berörda myndigheter och förvaltningar.

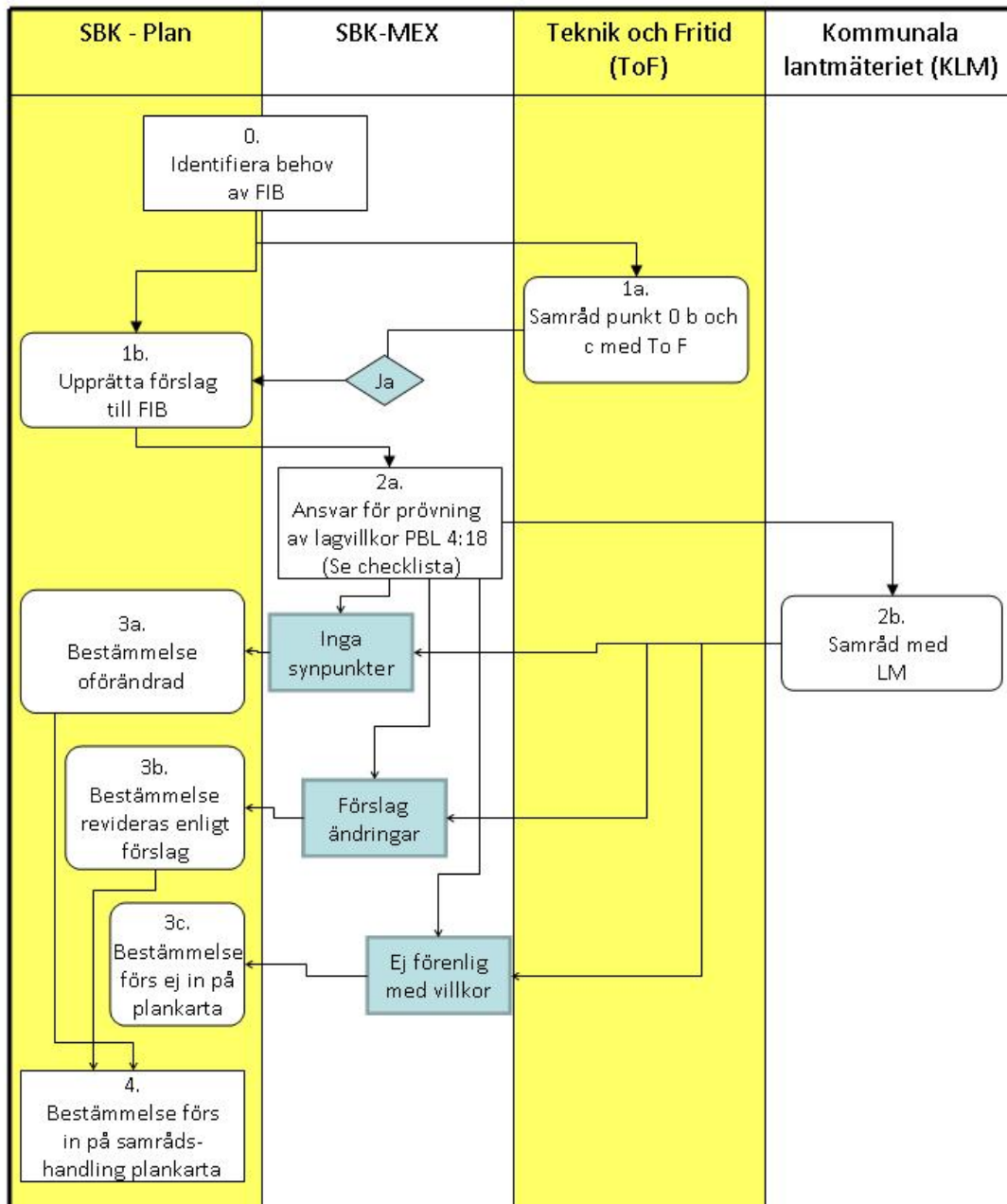
Har ni några frågor kring enkäten, eller om ni vill ta del av uppsatsen när den är klar, så kan ni maila mig på sara.jakobsson@halmstad.se

1 Vilken kommun arbetar du på?	<input type="text"/>
2 Vilken befattning har du?	<input type="text"/>
3 Har er kommun tagit fram en detaljplan efter 2/5 2011 (eller håller på att ta fram en detaljplan) som innehåller en fastighetsindelningsbestämmelse?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nej <input type="radio"/> Vet inte
4 Vilken typ av fastighetsindelningsbestämmelse?	<input type="checkbox"/> Markens indelning i fastigheter <input type="checkbox"/> Servitut <input type="checkbox"/> Ledningsrätt <input type="checkbox"/> Gemensamhetsanläggning <input type="checkbox"/> Om annat, specificera
5 Gjordes en prövning i planarbetet om fastighetsindelningsbestämmelsen är förenlig med lämplighetskrav och bättnadsvillkor i Fastighetsbildningslagen, alternativt väsentlighets- och bättnadsvillkor i Anläggningslagen eller nyttovillkor i Ledningsrättslagen?	<input type="text"/>
6 Om ja i föregående fråga - Vem gjorde prövningen i planarbetet? (Exempelvis; planarkitekt, exploateringsingenjör, rådgivning från lantmäteriet, extern konsult etc)	<input type="text"/>
7 Har er kommun tagit fram rutiner för upprättande av detaljplan innehållande fastighetsindelningsbestämmelser?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nej <input type="radio"/> Vet inte
8 Avser er kommun att ta fram rutiner för upprättande av detaljplan med fastighetsindelningsbestämmelser?	<input type="radio"/> Ja <input type="radio"/> Nej <input type="radio"/> Vet inte
9 Något övrigt att tillägga?	<input type="text"/>

B. Flödesschema FIB



Flödesschema fastighetsindelingsbestämelse (FIB)

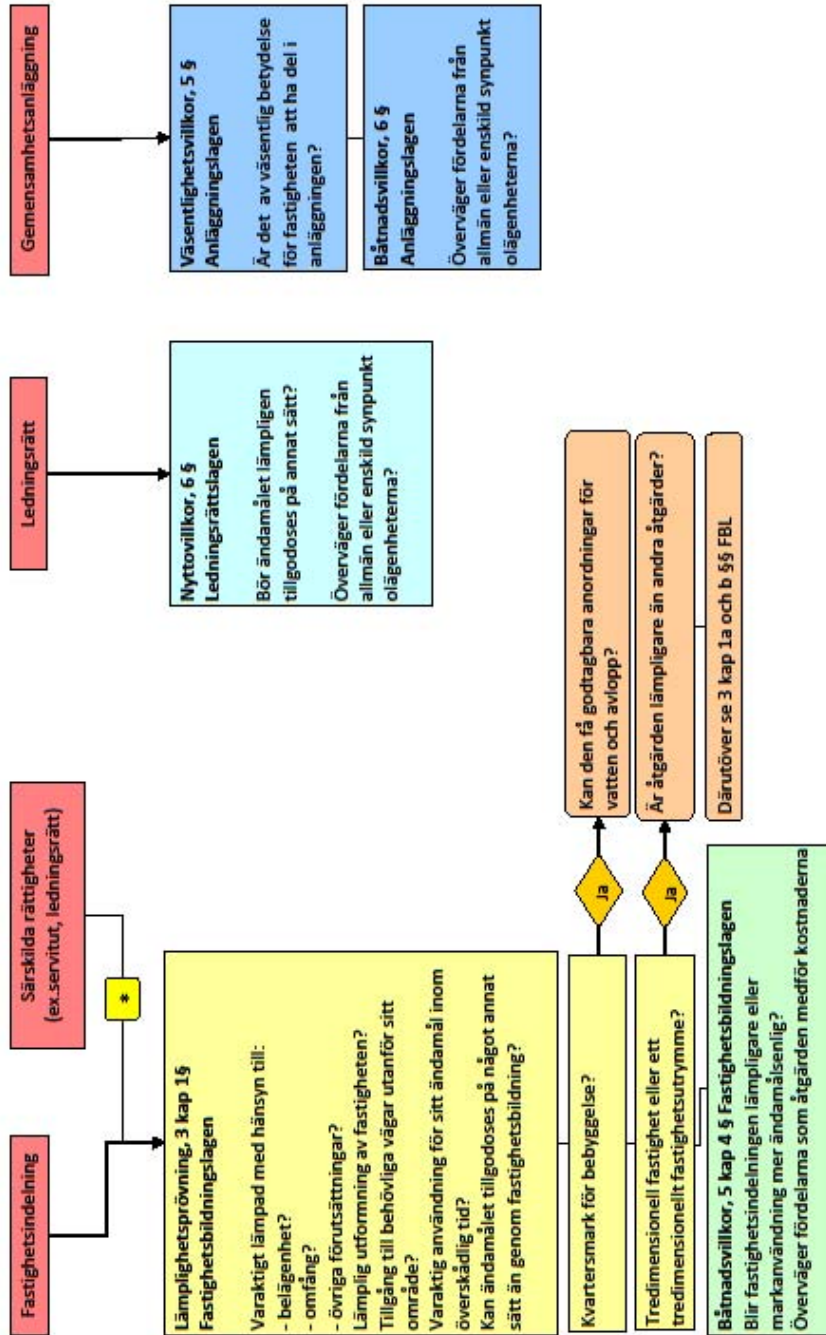


C. Bilaga – Flödesschema FIB

0. Behovet kan identifieras genom att exempelvis ställa sig följande frågor:
 - a) **Behöver kommunen säkerställa att marken inom ett bebyggelsekvarter utnyttjas på ett optimalt sätt?**
(Bestämmelser om ett områdes indelning i fastigheter)
 - b) **Är tillgång till en viss anläggning eller tillgång till en särskild rättighet av sådan betydelse att det exempelvis är en förutsättning för att ändra markanvändningen?**
(Bestämmelser om bildande av servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter, bestämmelser om de anläggningar som ska utgöra gemensamhetsanläggningar samt bestämmelser om de fastigheter som ska delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som ska tas i anspråk för anläggningarna.) OBS! Ska skiljas från möjligheten att lägga ett markreservat (PBL 4:6 och 4:18). Ett markreservat för exempelvis en gemensamhetsanläggning brukar i detaljplanen anges med bokstaven g och innebär att marken ska hållas tillgänglig för en gemensamhetsanläggning. Detta innebär dock ingen garanti för att en gemensamhetsanläggning verkligen inrättas och inte heller att en gemensamhetsanläggning lokaliseras till just det reserverade utrymmet. Bestämmelsen innebär endast att marken inte får bebyggas så att det hindrar att en gemensamhetsanläggning lokaliseras dit. För att med bindande verkan reglera en gemensamhetsanläggning krävs fastighetsindelningsbestämmelser.
 - c) **Kommer kommunen att tillämpa sig av bestämmelserna om uttag av gatukostnader och finns det ett behov av att fastslå hur många grundavgifter som kan tas ut inom området?**
(Bestämmelser om ett områdes indelning i fastigheter)
1.
 - a) Samråda behov av tekniska anläggningar eller uttag av gatukostnader (punkt 0 b och c) med Teknik- och Fritidsförvaltningen.
 - b) Planhandläggaren upprättar ett förslag till fastighetsindelningsbestämmelser på plankartan. Möjliga bestämmelser:
 - hur området ska vara indelat i fastigheter
 - de servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som ska bildas, ändras eller upphävas
 - de anläggningar som ska utgöra gemensamhetsanläggningar och
 - de fastigheter som ska delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som ska tas i anspråk för anläggningarna
2.
 - a) MEX-handläggaren ansvarar för att prövning görs enligt lagvillkor i PBL (2010:900) 4:18. Se checklista.
 - b) Vid behov samråder MEX-handläggaren med Lantmäteriet.
3.
 - a) Bestämmelsen oförändrad.
 - b) Planhandläggaren reviderar bestämmelsen enligt föreslagna ändringar.
 - c) Planhandläggaren tar bort bestämmelsen från handlingarna.
4. Planhandläggaren för in bestämmelsen på samrådshandling plankarta.

D. Checklista FIB

CHECKLISTA FASTIGHETSINDELINGSBESTÄMMELSER



* Ej reglerat i 4:18 PBL. Men väsentlighetsvillkoret i 7:1 FBL bör prövas. D.v.s är servitutet av väsentlig betydelse för fastighetens ändamålsenliga användning.