



Betydelse av samverkan i tidiga skeden

FELICIA JOHANSSON
MATILDA SJÖSTEDT

EXAMENSARBETE

Kandidatprogrammet Affärsutveckling och entreprenörskap inom byggsektorn
Institutionen för arkitektur
CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA
Göteborg 2015

Betydelse av samverkan i tidiga skeden

FELICIA JOHANSSON
MATILDA SJÖSTEDT

Institutionen för arkitektur
CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA
Göteborg 2015

Importance of collaboration in front end

FELICIA JOHANSSON, 1993

MATILDA SJÖSTEDT, 1993

© FELICIA JOHANSSON, MATILDA SJÖSTEDT, 2015

Department of Architecture
Chalmers University of Technology
SE-412 96 Göteborg
Sweden
Telephone + 46 (0)31-772 1000

Omslag: Aktörerna som inkluderas i samverkansformen. Bild skapad av författarna.

Chalmers Tekniska Högskola
Göteborg, Sweden 2015

Sammandrag

För att motverka den rådande bostadsbristen i Sverige krävs en effektivisering av detaljplaneprocessen. Det krävs en produktionsökning med 50 % jämfört med dagens byggtakt för att kunna tillgodose Sveriges befolkning med bostäder. Dagens detaljplaneprocess är lång och komplicerad och flertalet av aktörerna kommer ofta in sent i processen. Dessutom påverkas kommunerna av långa överklaganden som stannar upp och förlänger processen. Ibland väljer kommunen onödigt komplicerade eller detaljerade lösningar som medför en kostsam produktion.

Studien är utförd i samarbete med Skanska Nya Hem.

Syfte

Studien syftar till att undersöka hur kommuner resonerar kring samverkan med andra aktörer i tidiga skeden. Studien utreder även om en närmare samverkan mellan aktörerna kan leda till en effektivare detaljplaneprocess samt föreslå eventuella förbättringsåtgärder som kan ligga till grund för utförandet.

Problemformulering

De problemformuleringar som ligger till grund för studien är:

- I. Hur ser kommunerna på samverkan i tidiga skeden med andra aktörer?
- II. Kan samverkan i tidiga skeden leda till en effektivare detaljplaneprocess?
- III. Vilka förbättringsåtgärder kan tillämpas för ett effektivare utförande?

Metod

Studien har utförts med kvalitativa intervjuer med tjänstemän från sex utvalda kommuner i Göteborgsregionen och Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Tillsammans med en fallstudie av stadsomvandlingen i Kiruna kommun har samtliga arbetssätt analyserats och synpunkter granskats, vilket har legat till grund för att ta fram effektiviseringsåtgärder.

Slutsats

Flertalet av de intervjuade kommunerna anser att samverkan i tidiga skeden är viktigt för att utreda möjligheterna till genomförande av detaljplan. Skillnaden mellan de intervjuade kommunernas arbetssätt visar på en kortare detaljplaneprocess vid kommunikation i tidigt skede. Dessutom visar studien att samverkan i tidiga skeden leder till en effektivare detaljplaneprocess. Effektiviteten förbättras avsevärt när samtliga aktörer arbetar för en gemensam målbild och tillsammans arbetar fram en detaljplan.

De förbättringsåtgärder som föreslås är:

- I. Genomföra ett förarbete innan detaljplanestart.
- II. Samverkan med samtliga aktörer i detaljplaneprocessen för att skapa en gemensam målbild att arbeta för.
- III. Strukturerade förhandlingar som genererar nytta till alla parter och skapar incitament hos samtliga aktörer ger förutsättningar för värdeskapande.
- IV. Länsstyrelsen förtydligar riksintressena på nationell nivå.
- V. Länsstyrelsen får in fullständiga remisser.

Nyckelord: detaljplaneprocess, Kiruna Stadsomvandling, samtliga aktörer, gemensam målbild

Abstract

To counteract the current housing shortage in Sweden, a streamlining of the detailed development planning process is required. An increase in production with 50 % compared to today's construction pace would be required to fulfil the current demand. Today, the detailed development planning process is time consuming, complicated and most of the actors engage too late. Furthermore, the municipalities are also dealing with drawn-out appeals that block and prolong the process. Sometimes the municipality chooses unnecessarily complicated or detailed solutions that cause costly production.

The study is conducted in cooperation with Skanska Nya Hem.

Purpose

The study aims to investigate how municipalities reason regarding collaboration with other actors in the front end. The study also investigates if closer collaboration between all actors can lead to a more efficient detailed development planning process and suggests possible changes that could be the basis of improved performance.

Issues

The following issues formulate the basis of the study:

- I. What are the municipalities' points of view on cooperation in the front end with other actors?
- II. Can cooperation at front end lead to a more efficient planning process?
- III. What improvement can be applied for an effective performance?

Method

The study is conducted by qualitative interviews with civil servant from six municipalities in the Gothenburg region and the County Administrative Board of Västra Götalands County. Along with a case study of the urban transformation in Kiruna municipality, all approaches have been analysed and viewpoints examined and this forms the basis of developing effective measures.

Conclusion

Most of the interviewed municipalities believe that collaboration in front end is important to investigate the possibilities of implementing a detailed development plan. The study shows that collaboration in the front ends leads to a more efficient planning process. The effectiveness emerges when all the actors are working to achieve a common vision and together work out the detailed development plan.

The improvement measures proposed in the study are:

- I. Conduct a preparatory work before starting the detailed development plan.
- II. Collaboration with all actors in the detailed development planning process to create a common vision to achieve.
- III. It requires structured negotiations that generate benefits for all parties and create incentives among all that provide opportunities for value creation.
- IV. That the County Administrative Board clarifies national interests on a national level.
- V. That the County Administrative Board receives complete referrals.

Keywords: detailed development planning process, Kiruna urban transformation, all actors, common vision

Förord

Följande kandidatarbete utgör 15 högskolepoäng och har skrivits vid Institutionen för Arkitektur på Chalmers Tekniska Högskola i Göteborg. Arbetet är skrivet som examensarbete på kandidatprogrammet Affärsutveckling och Entreprenörskap inom byggsektorn i samarbete med Skanska Nya Hem.

Förebild till arbetet är Göran Cars, professor vid Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm. Vi vill tacka dig för din hjälpsamhet under studiens gång.

Vi vill även tacka följande personer för tiden de tagit sig för att träffa oss och den värdefulla information vi fått till studien.

Kristina Englund, Härryda kommun
Kenneth Fondén, Mölndals stad
Inger Gennerud Björsander, Kungsbacka kommun
Elisabet Gondinger, Göteborgs Stad
Anna Hendén, Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Yngve Karlsson, Development partner
Roger Lind, Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Denis Nähring, Partille kommun
Anna Olsson, Göteborgs Stad
Gunnar Persson, Göteborgs Stad
Amanda Staf, Kungälv kommun
Kristina Ulstein, Mölndals stad

Ett extra stort tack till vår handledare Mats Björk på Skanska Nya Hem och vår handledare och examinerator Nina Ryd vid Chalmers Tekniska Högskola. Er positiva inställning och stöttning har betytt mycket för oss!

Vår förhoppning är att studien kan medföra en närmare samverkan mellan detaljplaneprocessens aktörer i framtiden.

Vi önskar Er en fortsatt trevlig läsning!



Felicia Johansson



Matilda Sjöstedt

Innehållsförteckning

Sammandrag	I
Abstract.....	II
Förord	III
Innehållsförteckning	IV
1. Inledning	1
1.1. Bakgrund.....	1
1.2. Syfte	1
1.3. Avgränsningar	1
1.4. Problemformulering.....	1
1.5. Metod	1
1.5.1. Intervjumetod	2
1.5.2. Intervjurespondenter	3
2. Nulägesanalys	5
2.1. Detaljplaneprocessen idag	5
2.2. Överklagandeprocessen	6
3. Förstudie	7
3.1. Göteborgs Stad.....	7
3.2. Mölndals Stad	10
3.3. Kungsbacka kommun.....	12
3.4. Härryda kommun	15
3.5. Partille kommun.....	16
3.6. Kungälv kommun	19
3.7. Länsstyrelsen i Västra Götalands län	22
4. Fallstudie Kirunas stadsomvandling	26
4.1. Tillvägagångssätt	26
4.2. Stadsbyggandets problematik	28
4.3. Stadsbyggandets lösningar.....	29
4.4. Uppmärksamhet i omvärlden.....	30
5. Resultat	31
5.1. Sammanställning av kommunerna.....	31
6. Diskussion.....	32
7. Förslag på förbättringsåtgärder	35
8. Slutsats	36
9. Fortsatt arbete och forskning	37
10. Referenser	38
10.1. Litteratur	38
10.2. Elektroniska källor	38
10.3. Muntliga källor.....	40
10.4. Figurer	40
Bilagor	

Definitioner

Två begrepp som förekommer i studien definieras nedan för att ge en grundläggande förståelse till läsaren.

Tidigt skede

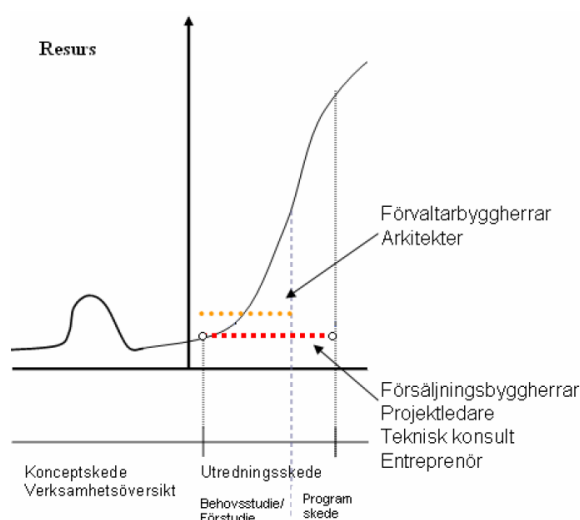
Beskrivningen av begreppet ”tidigt skede” varierar beroende på aktör. De flesta aktörer har en likartad uppfattning om att det tidiga skedet är fram till den punkt där de kan vara med och påverka hur slutprodukten blir. När aktörerna inte kan påverka längre anses det tidiga skedet vara avslutat.

I huvuddrag delas uttryckets syfte upp i två delar:

1. Innan beslut om att realisera byggnation.
2. Framarbetning av kravformuleringar.

Var det tidiga skedet börjar varierar beroende på när aktören kommer in i processen. Exempelvis anser arkitekter att det tidiga skedet börjar vid kontakt av byggherre. Övriga aktörer anser att det börjar vid uppkommen idé.

Sammanfattningsvis menar de flesta aktörer att det tidiga skedet är från första idé fram till beslut om realisation av byggnation med framarbetade kravformuleringar. (Dörrheide, 2008)



Figur 1 - Olika aktörers syn av när det tidiga skedets tidsintervall (Dörrheide, A, 2008)

Samverkan

”Samverkan” är ett ord som förekommer ofta och har en öppen tolkning som kan vara orsaken till att aktörer och myndigheter har olika syn på betydelsen av samverkan. Socialstyrelsen har föreslagit att beskriva *samverkan* = *samordning* + *samarbete*. **Samordning** kan liknas med själva strukturen som möjliggör samarbete, med en överenskommelse där man tar fram rutiner som ska definiera hur, när och var samarbetet ska ske. **Samarbetet** sker mellan aktörer där man tillsammans arbetar för att föra processen framåt. **Samverkan** är resultatet av samordning och samarbete där man arbetar för en gemensam målbild (Socialstyrelsen, 2008).

Exploatör

I studien förekommer begreppet exploatör. Att vara exploatör kan innebära tre olika roller

Byggherre

Byggherren är den som utför ett byggnadsprojekt för egen räkning. Det kan vara i egen regi eller genom upphandling av entreprenader. Det är byggherrens ansvar att följa lagstiftningen och ansöka om bygglov. (Byggmarknad, 2015)

Beställare

Det är vanligt att byggherren själv är beställare. Beställaren fungerar som uppdragsgivare i förfrågningsunderlaget, beställningen eller kontraktet. I allmänhet finns det ofta flera beställare i ett byggprojekt. (Byggmarknad, 2015)

Entreprenör (inom byggsektorn)

Ett företag som utför entreprenader benämns att vara entreprenör. Entreprenören ansvarar för utförandet och har ofta förhandlat fram ett fast pris med beställaren. Beroende på fackområde benämns entreprenören med respektive område, som exempelvis "vvs-entreprenör". (Byggmarknad, 2015)

1. Inledning

I följande kapitel redogörs bakgrunden till studien tillsammans med dess syfte, avgränsning, problemformulering och metod.

1.1. Bakgrund

Bostadsbristen i Sverige blir allt större. Att tillgodose Sveriges befolkning med bostäder skulle innebära en produktionsökning på 50 % jämfört med dagens byggtakt. En av anledningarna till bristen på bostäder anser Skanska är det låga antalet nybyggen. Det beror i sin tur på detaljplaneprocessen som är lång och komplicerad, med omfattande överklaganden som förlänger processen. Skanska anser även att olika aktörer ofta kommer in sent i detaljplaneprocessen. Det kan innebära att kommunen väljer onödigt komplicerade eller detaljerade lösningar vilket medför kostsam produktion som hade kunnat undvikas genom dialog med till exempel en exploatör. En märkbar trend är att en del kommuner börjat se vikten av att föra dialog i tidigare skeden. I Sverige råder ett planmonopol som innebär att det är varje kommuns ansvar att ta beslut om hur marken ska bebyggas. Markanvisningen hos vissa kommuner sker genom budgivning som på lång sikt kan medföra sämre kvalitet på slutprodukten i kommunen. I slutändan är det dessutom den nyinflyttade som får betala det höga priset för marken. (Skanska, 2014)

1.2. Syfte

Studien syftar till att undersöka hur kommuner resonerar kring samverkan med andra aktörer i tidiga skeden. Studien utreder även om en närmare samverkan mellan aktörerna kan leda till en effektivare detaljplaneprocess samt föreslå eventuella förbättringsåtgärder som kan ligga till grund för utförandet.

1.3. Avgränsningar

Förstudien lägger vikt på undersökning av utvalda kommuner i Västra Götalands län. Valet av kommuner har tagits fram med hjälp från Skanska Nya Hem för att få en bredd av arbetssätt bland kommunerna. Följande kommuner ingår i förstudien: Göteborgs Stad, Mölndals Stad, Kungsbacka kommun, Härryda kommun, Partille kommun, Kungälv kommun samt Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Studien behandlar skedet från idé till planen vunnit laga kraft.

Studiens huvuddel behandlar Kiruna kommun som valts ut som förebild på grund av deras tillvägagångssätt vid stadsomvandlingen. Kiruna kommun arbetar med nära samverkan mellan samtliga inblandade aktörer i detaljplaneprocessen för att uppnå ett bra slutresultat. Kommunernas uppmärksammande problem och Kiruna kommuns tillvägagångssätt ligger till grund för de åtgärder som förslås för en effektivare detaljplaneprocess.

Studien beaktar inga politiska åsikter, intervjuerna har genomförts med tjänstemän.

1.4. Problemformulering

I förstudien kommer den huvudsakliga frågan innefatta: Hur ser kommunerna på samverkan i tidiga skeden med andra aktörer? Förstudien ligger till grund för studiens huvuddel: Kan samverkan i tidiga skeden leda till en effektivare detaljplaneprocess?

1.5. Metod

Studien har genomförts i samarbete med Skanska Nya Hem. Det finns inom ämnet ingen tidigare tryckt dokumentation och skribenterna har därmed huvudsakligen samlat information från föreläsningar, intervjuer och artiklar. De utvalda kommunerna har

tillsammans med Skanska Nya Hem valts ut för att få olika ståndpunkter kring begreppet samverkan och samtliga kommuners arbetssätt i relation till begreppet. Då studien behandlar betydelsen av samverkan i tidiga skeden har definition av tidiga skeden och samverkan författats för att ge tydlighet till läsaren.

En nulägesanalys utfördes för att få en bakgrund till ämnet samt hur den nuvarande boendesituationen ser ut. Informationen är hämtad från Plan- och bygglagens (PBL) regler och statistik från Boverket. I nulägesanalysen behandlas även hur överklagandeprocessen fungerar i Sverige.

Till fallstudien av Kirunas stadsomvandling besöktes två frukostföreläsningar; "Stadsbyggande som värdeskapande process" av Göran Cars, professor i Samhällsplanering vid Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm samt "Nu flyttar Kiruna" av Krister Lindstedt, arkitekt på White Arkitekter och Eva Ekelund, mark- och exploateringschef i Kiruna kommun. De två föreläsningarna sågs relevanta utifrån ett arbetssätt med samverkan i fokus och har därmed använts som referenser i studien. Artiklar och information till fallstudien har även hämtats via tidningsartiklar, reportage samt information på Kiruna kommun och White Arkitekter respektive hemsidor. Göran Cars har under arbetets gång kompletterat fallstudiens innehåll via telefon och e-mail.

1.5.1. Intervjumetod

För att genomföra kvalitativa intervjuer har information och råd hämtats från examiner Nina Ryd samt från litteraturen "Liten lathund om kvalitativ metod med tonvikt på intervju" - Hendin (1996). Då studiens syfte är att ta reda på hur kommuner resonerar kring samverkan krävs en förståelse för hur rätt information tas fram. För att uppfylla såväl syfte som frågeställning intervjuades personer från sex kommuner i Göteborgsregionen samt representanter från Länsstyrelsen Västra Götalands län.

För att kunna skapa en grundlig förståelse av såväl tanke- och arbetssätt bland de olika kommunerna valdes en semistrukturerad intervjumetod där samtliga respondenter fick samma frågor och större ämnesområden diskuterades (Hendin, 1996). Inför intervjuerna utformades en tankekarta för att belysa de olika ämnesområdena som integrerar med samverkan; dess betydelse, samarbete, arbetssätt och problem. Intervjurespondenterna delgavs ämnesområdena innan intervjun och fick därmed chans att förbereda sina svar i förväg. Även fristående intervjufrågor har tagits fram för att underlätta för skribenterna under intervjun. Intervjufrågorna är utformade och applicerbara på alla kommuner för att ha samma förutsättning. Frågornas innehåll och upplägg stämde av med respektive handledare innan utförande av intervjuer. Se bilaga 1 och 2 för tankekarta och stödjande intervjufrågor.

För att fokusera på samtalet spelades intervjuerna in (Hendin, 1996). Samtliga respondenter har svarat på frågorna utifrån sin profession och representerad kommun. Vid intervjutillfället tillfrågades respondenterna om godkännande av inspelning och publicering av namn. Efter intervjuerna genomfördes transkribering av samtliga intervjuer där kodning tillämpades för att kunna dela in information i kategorier och underrubriker (Hendin, 1996).

Intervjuerna påbörjades i början av mars och genomfördes hos respektive kommun. Det utfördes endast en intervju om dagen för att ge varje intervju gott om tid och bearbetning (Hendin, 1996). Ingen av respondenterna har innan intervjun fått information om att studien genomförs i samarbete med Skanska Nya Hem. Vid flertalet intervjuer mottogs användbar information som förtydligar kommunernas arbetssätt. Inför intervjun med Partille kommun justerades de inledande frågorna i framtiden

tankekarta eftersom dessa tidigare inte hade utgett några relevanta. För att få ett bredare spektrum till studien mottogs råd om att intervjua Kungälv kommun som enligt en av respondenterna utför sitt arbete annorlunda.

På grund av brist av tid hos Lerums kommun gav Nina Ryd, handledare vid Chalmers Tekniska Högskola förslag om en intervju med Yngve Karlsson, Development Partner. Yngve Karlsson har arbetat med projektet Aspen strand som är under utveckling i Lerums kommun och kunde därför ge information om det specifika projektet. I brist på information genomfördes ingen djupare analys av Lerums kommun men Yngve Karlssons information gav en djupare förståelse av ämnet.

Efter intervjuerna har varje kommun fått utkast av förstudien för avstämning av information där synpunkter och kommentarer i efterhand mottagits.

1.5.2. Intervjurespondenter

Respondenterna har valts utifrån respektive kommuns arbetsområde som behandlar tidiga skeden. Olika arbetsuppgifter och titlar ger en viss spridning av andra synvinklar inom området samt ett bredare perspektiv med både för och nackdelar av de olika tillvägagångssätt som används inom kommunerna. Respondenterna i studien arbetar med planering i tidiga skeden. Områden som närmare diskuterats är deras syn på samverkan, hur de arbetar med detaljplaneprocessen idag samt hur de ser på Nya Plan- och bygglagen (NPBL) men även deras förhoppningar på framtida utveckling.

Kristina Englund, mark- och bostadschef, Härryda kommun

Ansvarig för kommunens långsiktiga bostadsplanering, exploatering, markförvärv, markförvaltning, statistik, bostadsanpassning samt GIS-verksamhet.

Kristina Englund intervjuades 2015-03-02.

Kenneth Fondén, planchef, Mölndals Stad

Arbetar med att ta fram översiktsplaner för Mölndals kommun.

Kenneth Fondén intervjuades 2015-03-11.

Inger Gennerud Björsander, markstrateg, Kungsbacka kommun

Arbetar med genomförandefrågor av detaljplanearbete inklusive marköverlåtelse, finansiering och fastighetsfrågor. Dessutom ansvarig för tecknande av diverse avtal och ansvarig för köp och försäljning av mark.

Inger Gennerud Björsander intervjuades 2015-03-18.

Elisabet Gondinger, chef exploateringsavdelningen, Fastighetskontoret, Göteborgs Stad

Arbetar med att skriva markanvisningsavtal, deltar vid startmöten och handhar Fastighetskontorets ekonomi.

Elisabet Gondinger intervjuades 2015-03-20.

Anna Hendén, Samhällsbyggnadsenheten, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Handläggare för Västsvenska paketet.

Anna Hendén intervjuades 2015-03-27.

Yngve Karlsson, Development Partner

Arbetar för att utveckla bygg- och fastighetsbranschen med långsiktigt smartare lösningar, där arbetsmetodiken bygger på samverkan av flera discipliner och en gemensam målbild utgör grunden.

Yngve Karlsson intervjuades 2015-03-17.

Roger Lind, Samhällsbyggnadsenheten, Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Arbetar som samordningsansvarig för Göteborg och kommunansvarig för Stenungssund kommun.

Roger Lind intervjuades 2015-03-27.

Denis Nähring, exploateringsingenjör, Partille kommun
Arbetar som projektledare från det tidigaste skedet, idé till färdig byggnad.
Denis Nähring intervjuades 2015-03-04.

Anna Olsson, Strategisk planering, Fastighetskontoret, Göteborgs stad
Arbetar med strategisk planering och markanvisning, från översiktsplan till programskede samt arbete med Stadsbyggnadskontoret.
Anna Olsson intervjuades 2015-03-20.

Gunnar Persson, avdelningschef planavdelningen, Stadsbyggnadskontoret, Göteborgs Stad
Arbetar till största del med att producera detaljplaner i Göteborg.
Gunnar Persson intervjuades 2015-03-03.

Amanda Staf, mark- och exploateringsingenjör, Kungälv kommun
Arbetar som projektledare för olika detaljplaner samt med fastighetsförsäljning och köp av mark.
Amanda Staf intervjuades 2015-03-23.

Kristina Ulstein, mark- och exploateringschef, Mölndals Stad
Arbetar formellt som stadens fastighetsägare med ansvar för köp/försäljning av fastigheter samt tecknar avtal gällande planläggning och genomförande av detaljplaner.
Kristina Ulstein intervjuades 2015-03-11.

2. Nulägesanalys

Debatten kring bostadsbristen i Sverige har pågått under lång tid. Sedan 1990-talet har nybyggnationen av bostäder varit låg och drygt 20 000 bostäder har sedan 2009 färdigställts varje år. Det har varit en bidragande faktor till den bostadsbrist vi har idag.

Under Eurokrisen 2010 minskade nybyggnationen betydligt, men återupptogs igen under 2013 (Boverket a, 2014). Enligt Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2012 framkommer att 46 % av kommunerna i Sverige upplever att efterfrågan på bostäder är större än utbudet (Statistiska centralbyrån, 2012). Enligt Boverket (a, 2014) började cirka 39 000 bostäder byggas under 2014 och ännu fler väntas under kommande år. En bidragande faktor är den goda konjunkturen och de låga räntor som Sverige har idag, en trend som förväntas hålla i sig (Boverket a, 2014).

Orsaken till den rådande bostadsbristen tyder på att detaljplaneprocessen och reglerna i PBL inte ger kommunerna rätt förutsättningar till ett bra bostadsbyggande. Anledningen till att detaljplaneprocessen i många fall tar för lång tid och i vissa fall stannar upp processen menar Sveriges kommuner och landsting (SKL) beror på ett antal faktorer som listas nedan.

- I. Länsstyrelsen ska fungera som rådgivare och granskare samt informera om olika intressen och regelverk som kommunen måste ta hänsyn till i sin planhandläggning. Kommunerna menar att Länsstyrelsen ofta ger besked vid flera olika tillfällen under processen och att motstridigheter uppkommer sent. Det ger en utdragen detaljplaneprocess och medför att priserna för bostäderna i slutändan blir dyrare än väntat. (Sveriges kommuner och landsting a, 2014)
- II. Kommunerna menar att riksintressen som finns över hela landet är oklara och saknar argument för att bevaras. Detta är ett hinder i bostadsplaneringen och ett av skälen till att processen tar lång tid. SKL anser att en uppdatering och tydligare kriterier ska finnas samt att Länsstyrelsen gemensamt bör ha tydligare riktlinjer för bedömningarna vid bostadsbebyggelse (Sveriges kommuner och landsting a, 2014).
- III. Ytterligare en faktor är överklaganden som förlänger detaljplaneprocessen. Sakägare har rätt att överklaga beslut de är missnöjda med efter att detaljplanen är antagen. Problemet menar kommunerna beror på otillräckliga personalresurser hos Länsstyrelserna att ta hand om de överklaganden som kommer in. (Sveriges kommuner och landsting b, 2014)

2.1. Detaljplaneprocessen idag

Från och med första januari 2015 har en del förändringar trätt i kraft i PBL (SFS 2014:900). Syftet med förändringarna är att göra detaljplaneprocessen enklare och att plangenomförandet för bostadsbyggande skall bli mer effektivt. Med denna reform förkortas tiden från idé till färdig byggnad (Regeringen, 2014). Nedan beskrivs endast de mest betydande och omfattande ändringarna i PBL.

Det ska bli enklare för en kommun att ta fram en detaljplan genom att tillämpa ett så kallat enkelt planförfarande. Det innebär att vissa moment som ingår i det normala planförfarandet inte kommer ingå. Det enkla planförslaget innehåll får endast användas när det inte antas ha betydelse för allmänheten eller i övrigt vara av stor vikt eller betydelse. Det ska heller inte antas medföra betydande miljöpåverkan. Genom att göra det enkla planförfarande till standard skapas en snabbare process som gör att kommunen också kan anta detaljplanen mycket tidigare. (Regeringen, 2014)



Figur 2 - Standardförfarande (Boverket c, 2014)

Syftet med ändringen av bestämmelser över vad kommuner får och inte får reglera är att öka transparensen kring genomförandet av detaljplaner. En kommun ska inte kunna kräva att en exploatör tillhandahåller sådana uppgifter som enligt lag ska tillhandahållas av kommunen själv, till exempel lokal för skola, vård och omsorg. (Boverket b, 2014)

I ändringen regleras kommunens utrymme att ställa egna tekniska krav på byggnadsverk. Om sådana krav ändå ställs är de utan verkan. Det har också införts att en avvikelser från en detaljplan kan ses som en liten avvikelse om den uppkommit i och med planläggning enligt PBL. Då har kommunen möjlighet att godkänna bygglovsprövningen genom att se det som en liten avvikelse. Det finns också en rad nya möjligheter att avvika från detaljplanen, genom att kommunen kan bevilja bygglov för avvikelser som är av begränsad omfattning och är nödvändiga för att området ska kunna bebyggas eller användas på ett ändamålsenligt sätt. Även efter genomförandetidens slut ska kommunen kunna bevilja avvikelser som tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse. Det får inte heller ske sådana avvikelser som kan innebära en betydande miljöpåverkan enligt MB kap 6, eller innebära en inskränkning av någon annans rätt. (Boverket b, 2014)

2.2. Överklagandeprocessen

Överklaganden är en bidragande orsak till varför detaljplaneprocessen blir lång och dyr. Handläggningstiderna för överklaganden har på senare år blivit kortare men antalet överklaganden kvarstår och är fler än någonsin tidigare. De största problemen anses vara den långa instanskedjan och att vem som helst får överklaga. (DN, 2014) Vanligtvis är det sakägare som överklagar men exempelvis invånare på andra sidan staden har idag lika stor rätt att överklaga även om det inte påverkar personen i fråga. Dessutom kan en och samma person överklaga olika delmoment i en och samma plan. Det har i flera år varit på tal om att införa en mindre avgift för att överklaga, för att på detta sätt eliminera antalet okynnesöverklaganden. (SABO, 2013)

Överklaganden kan nå följande instanser med start i kommunen:

Mark- och miljööverdomstolen

Mark- och miljödomstolen

Länsstyrelsen

Kommunen

Det finns två olika sorters överklaganden; laglighetsprövning och förvaltningsbesvär. (Lerum, 2015)

- I. Laglighetsprövning är när vem som helst i en kommun vill överklaga ett kommunbeslut.
- II. Förvaltningsbesvär är när du som privatperson överklagar ett beslut som rör dig personligen.

3. Förstudie

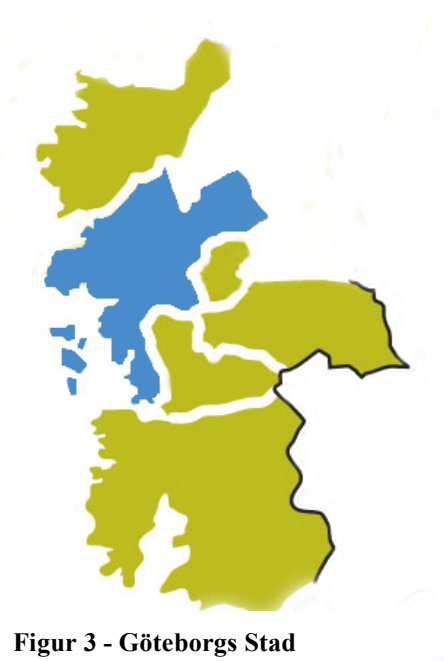
I förstudien redovisas för ett urval kommuners och Länsstyrelsen i Västra Götalands län tillvägagångssätt och enskilda åsikter kring detaljplaneprocessen och samverkan.

3.1. Göteborgs Stad

När det gäller bostadsprojekt i Göteborgs Stad är både Stadsbyggnadskontoret och Fastighetskontoret inblandade. Fastighetskontoret är ansvarigt för markägandet, genomförandet och finansieringen av projektet, medan Stadsbyggnadskontoret ansvarar för upprättande av detaljplan.

Markanvisning

Under förutsättning att Göteborgs Stad äger marken inkommer en idé antingen internt eller externt. En generell bedömning om idén är möjlig att genomföra görs av avdelningen för strategisk planering, som därefter lämnar in ansökan om planbesked till Stadsbyggnadskontoret som gör en förprövning. Förprövningen granskar politiska mål, trafik och andra aspekter som inverkar. En godkänd förprövning hamnar på en väntelista hos Stadsbyggnadskontoret och ligger till grund för den produktionsplan som uppförs varje år och som visar vilka detaljplaner som ska starta. Produktionsplanen arbetas fram av Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Trafikkontoret. Bedömningen av detaljplaner görs utifrån stadens budget, mål- och inriktningsdokument samt översiktsplanen. Göteborgs Stad vill se en ökad bostadsproduktion och därför faller projekt med under ca 50 bostäder oftast bort vid bedömning. Den tidiga markanvisningen är viktig för att få in synpunkter från byggherren om tekniska förutsättningar och marknadskännedom.



Figur 3 - Göteborgs Stad
(Johansson, F, 2015)

Detaljplaneprocessen

När produktionsplanen är färdig kan detaljplanen påbörjas. Planarbetet inleds med ett startmöte där det bildas en arbetsgrupp med en projektledare från Stadsbyggnadskontoret. Arbetsgruppen består av i första hand av tjänstemän från Stadsbyggnadskontoret, Fastighetskontoret och Trafikkontoret. Andra berörda förvaltningar (t ex Park- och Naturförvaltningen, Stadsdelsförvaltningen) samt byggherrar är också delaktiga i arbetet. Projektledarens uppgift är att identifiera vilka utredningar som ska genomföras i planarbetet.

*”Det är väldigt viktigt att lokalisera de här bekymren från början”
– Intervjurespondent vid Stadsbyggnadskontoret*

Intervjurespondenten vid Stadsbyggnadskontoret tror att detaljplaneprocessen går snabbare att genomföra om problemen ringas in från början. Kostnaden för utredningarna som ska genomföras står i huvudsak Stadsbyggnadskontoret för genom att ta ut en planavgift som bekostar utredningarna. Fastighetskontoret bekostar markrelaterade utredningar till största del.

Projektinriktat arbetssätt

Göteborgs Stad har under många år arbetat med GEM-projektet som snart är färdigställt. Projektet GEM avser att beteckna varje detaljplan som ett projekt, med en tidsplan. Fokus ligger i tidiga skeden där fler utredningar kommer göras. Göteborgs Stad vill undvika strategiska frågor som inte är lösta i detaljplaneskedet för att processen inte ska stanna upp. Effekten blir att detaljplanerna går snabbare och utredningar kan visa vilka projekt som kan färdigställas.

Kommunikation med invånare

Informationsflödet ut till invånarna är något Göteborgs Stad satsar mycket på. Enligt PBL måste en dialog med berörda parter finnas och ansvaret för detta har Stadsbyggnadskontoret. Det blir allt vanligare att dialog förs med invånare i tidiga skeden som ett komplement till de formella samråden i detaljplaneprocessen.

”Lyckas man i tidigt skede få en samsyn kring någonting går det mycket smidigare sedan” – Intervjurespondent vid Stadsbyggnadskontoret

Det gör att överklaganden beroende på missuppfattningar kan minska. Något som Göteborgs Stad kan förbättra är att kommunicera ut bilden av vad slutresultatet blir. Göteborgs Stads har anställt kommunikatörer som ett resultat av detta. Kommunikatörerna arbetar främst i de större aktuella projekten som Västlänken, Frihamnen och Gamlestaden.

Överklaganden

Göteborgs Stads strategi är att förtäta staden genom att bygga inne i centrum och nära vattnet. När nya detaljplaner upprättas påverkar det boende i närområdet. Överklaganden beror oftast på sakägare som är oroliga över sina fastighetsvärden, sin utsikt eller att det ska bli mer buller och trafik i området. Förbättrad kommunikation till invånare kan vara ett sätt att minska överklagandena, men en av intervjurespondenterna påpekar att huvudsyftet inte får vara färre överklaganden. Det är lika viktigt att kommunikationen sker för att skapa en bättre slutprodukt. Varje invånare har en demokratisk rätt att överklaga ett beslut som står till dennes nackdel.

Samverkan

I Göteborg har man tagit fram ett strategidokument som är en fördjupning av översiktsplanen. Dokumentet har en tydlig inriktning och målbild, som gör det lättare att kommunicera med övriga aktörer i processen. Stadsbyggnadskontoret har även märkt ett större intresse från byggherrar som vill göra fler delmoment i detaljplanen, som att göra utredningar eller skriva plankarta. De intervjuade tjänstemännen vid Fastighetskontoret anser att ökad samverkan med byggherrarna är en positiv utveckling.

Jubileumssatsningen 2021

Under 2014 fick Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Trafikverket i uppdrag att i samverkan med näringslivet uppföra 7000 bostäder till år 2021 utöver normalproduktion. Ett av målen för organisationen av satsning är att ”tillskapa en effektiv samverkan med intressenterna med målet att effektivisera processen från planstart till färdig bostadsbebyggelse”. En arbetsgrupp med representanter från Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Trafikkontoret arbetar 100 % med satsningen och sköter kontakten med intressenterna i projektet. Från 2015 kommer det

enligt tidsplanen genomföras markanvisningar, planavtal, detaljplaner och upphandling. Först 2018 sker byggstarten med inflyttning beräknad till 2021.¹

Referensprojekt Nya Hovås

Området Nya Hovås har utvecklats sedan 1982. Göteborgs Stad arbetade med utvecklingen i nästan 20 år innan planen sedan lades ner. 2004 tog byggherrarna; Familjebostäder, HSB, Veidekke, Skanska och Next Step Group initiativet och resultatet blev projektet Nya Hovås (Nya Hovås, 2015).

Grunden till visionen av Nya Hovås är över 8000 insamlade åsikter från invånare i närområdet, politiker, handeln och arkitekter. Insamlingen har skett genom enkäter, möten och öppna hus där alla varit välkomna. Utifrån visionen har ett kvalitetsdokument skapats, Nya Hovås Kvaliteter, där beskrivning av projektet finns. Genom visionen har kärnegenskaper för området framkommit och dessa ligger till grund för målbilden av Nya Hovås. Kvalitetsdokumentet visar även steg för steg hur man ska uppfylla målbilden och visionen av projektet. Förutsättningarna i Nya Hovås Kvaliteter utgör sedan grunden i detaljplanearbetet och ger möjligheter till att förverkliga projektets vision. (Nya Hovås, 2015). Byggnationen påbörjades 2014 och den nya blandstaden förväntas vara klar inom 10 år (Direktpress, 2013).

”En småskalig blandstad i absolut världsklass!” – Vision Nya Hovås

Länsstyrelsen

Tjänstemännen vid Stadsbyggnadskontoret har utöver samråden löpande kontakt med Länsstyrelsen under året. De anser att besked från Länsstyrelsen ofta dröjer, att de inte klarar remisstiderna och att de kommer in sent i processen. Det händer att Länsstyrelsen ändrar åsikt i en fråga vilket gör det problematiskt, då kan en hel plan behöva revideras. Detta tror intervjurespondenterna vid Fastighetskontoret beror på nya lagstiftningar eller byte av handläggare. Ofta görs sektoriella bedömningar och Länsstyrelsen kräver att alla utredningar är färdiga innan de kan uttala sig om en plan.

Nya plan- och bygglagen

Vid intervjun framkom det att tjänstemännen vid Göteborgs Stad inte tror att NPBL kommer förkorta planerna för staden tidsmässigt. Respondenterna tror istället att det handlar om att effektivisera det interna arbetet och klargöra principer för hur man arbetar med vissa frågor. Sjukfrånvaro, byte av handläggare eller föräldraledighet kan vara anledningar till varför Göteborgs Stad tappar fart i arbetet.

¹ Sjöstedt, Matilda (matilda.sjostedt@gmail.com) (2015-05-04) SV: Intervju Examensarbete. Personlig epost till M. Uhrberg (magnus.uhrberg@fastighet.goteborg.se)

3.2. Mölndals Stad

Mölndals Stad är Västra Götalands tredje största kommun och har idag ca 62 000 invånare. Kommunen planerar 600 nya lägenheter i centrala Mölndal. Med goda kommunikationer till Göteborg är Mölndals Stad en attraktiv kommun att bo i (Mölndal, 2014). Mölndals Stad äger mycket mark och stora områden är avsatta som framtida utvecklingsområden.

Markanvisning

Mölndals stad arbetar med strategiska markköp som sedan överläts till exploatörer för vidareutveckling i samarbete med kommunen. Ett exempel är området Forsåker där kommunen har överlåtit mark till ett kommunalt exploateringsbolag för utveckling. Markanvisning i kommunen sker på små ytor vid interna behov, exempelvis för nya förskolor, gruppboendestäder eller asylboenden.



Figur 4 - Mölndals Stad
(Johansson, F, 2015)

Detaljplaneprocessen

När en idé inkommer görs en lämplighetsbedömning av Stadsbyggnadsförvaltningen. Om idén anses lämplig vill kommunen göra en prövning. Byggherren får då begära ett planbesked. Därefter påbörjas detaljplanarbetet, exploateringsavtal skrivs och en grupp med olika kompetenser från statliga myndigheter samt exploatören går ihop. Utifrån erfarenhet ser kommunen vilka de viktigaste knäckfrågorna är och ringar in alla problem från början.

Arbetsätt

Kommunen menar att deras planering och hantering av mark bygger på samverkan i tidiga skeden. Beroende på marknadssituation förflyttas kommunens fokus. Den tidiga samverkan medför många aktörer i tidiga skedet, vilket leder till att det tar lite längre tid. En av de intervjuade tror dock att den längre samverkan i längden medför ett större värde, ger fler nöjda invånare och kan vara en bidragande faktor till färre överklaganden.

”Vi har aldrig upplevt att samverkan är negativ, det tar bara lite längre tid” - Ulstein (2015)

En av intervjurespondenterna vid kommunen anser att marknaden, alltså vad slutkunden är beredd att betala, förutsätter samverkan och att man möter varandra. Tre exempel som nämns för en fungerande marknad är: En bra översiktsplan, fördjupad översiktsplan och goda rutiner för detaljplanarbetet. Fondén (2015) menar att visionen och översiktsplanen lägger utgångspunkten för exploatören som kan göra kalkyl efter planbeskedet.

Nyligen blev Mölndals vision 2022 färdig och har kommunicerats till invånare och företagare. Visionen är bred men pekar i en riktning, ett verktyg som kommunen ska använda sig av. ”Mölndal är den hållbara staden där alla får chansen. Med mod och kreativitet förstärker vi Västsverige.” – Mölndal vision 2022

Kommunikation med invånare och överklaganden

När vision 2022 skapades samlade kommunen in invånarnas åsikter genom workshops, arrangemang, via facebook och i chattforum. Ulstein (2015) menar att invånarna genom visionen förstår vart kommunen är på väg, de känner igen sig och vet vad de kan förvänta sig. Trots det sker ändå överklaganden. En av de intervjuade medger att kommunen behöver bli bättre på att informera grannar tidigt. Fondén (2015) tror vikten ligger i att parterna måste förstå varandra så att ingen känner sig överkörd. I ett års tid har Mölndal haft en anställd kommunikatör på stadsbyggnadsförvaltningen. Ulstein (2015) tror att alla förvaltningar kommer använda sig av kommunikatörer framöver.

En 75-årig dam skickade in ett klagomål till kommunen. Kommunens planerade bostäder i damens område skulle innebära att hennes gäster skulle se byggkranar på hennes 75-års kalas. Något som gjorde henne upprörd!

Länsstyrelsen

Tjänstemännen vid kommunen har regelbundna träffar med Länsstyrelsen, ungefär 4 gånger per år. Innan en ny detaljplan ska starta är det enkelt att träffas i ett tidigt samråd. Mölndal upplever inte att Länsstyrelsen ändrar åsikter utan är medvetna om att de inte kan ge något direkt svar innan det formella samrådet.

”De får se en allmän beskrivning av ett problem. Erfarenhetsmässigt så ser de vad som behöver lösas men när man bryter ner det kan det finnas ytterligare saker som måste granskas” - Fondén (2015)

Nya plan- och bygglagen

”Hela branschen säger att det kommer krävas rättsfall innan man kan tolka lagen” - Ulstein (2015)

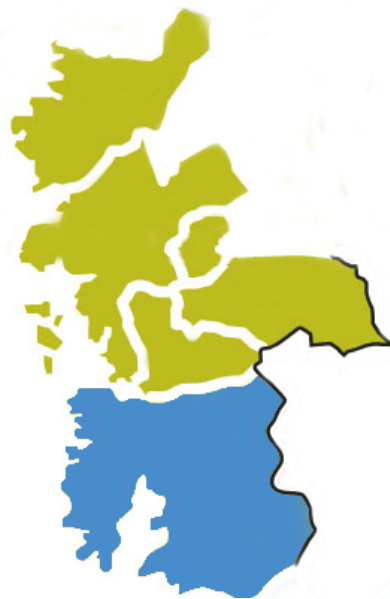
Innan ändringarna i PBL gav Länsstyrelsen besked på samrådshandlingar, vilket medförde en bättre precision i beskedet enligt Fondén (2015). Dagens mer övergripande material gör att kommunen får råd som inte håller fullt ut. Med den nya lagen tror Fondén (2015) att Länsstyrelsen behöver tänka till skarpt i ett tidigare skede av detaljplaneprocessen vilket kan vara positivt.

3.3. Kungsbacka kommun

Kungsbacka kommun har 80 000 invånare och äger lite mark. Kommunen tillhör Hallands län men är en del av Göteborgsregionen. Idag satsar kommunen på en mer koncentrerad utveckling i centrum där stort fokus läggs på förbättrade kommunikationer och bättre användning av infrastrukturen. Av antalet invånare bor endast 20 000 i centrala Kungsbacka, där antalet bilanvändare är stort. Kommunen anser sig ha en bra ekonomi och många exploatörer som är villiga att bygga.

Detaljplaneprocessen

Kommunen har en översiktsplan som noggrant följs med mindre utrymme för andra projekt. När en byggherre lämnar in ett förslag, ser kommunen först och främst över om det stämmer med översiktsplan, om så är fallet och det anses vara ett bra projekt behövs också ett klartecken från politikernas sida. Efter godkännande hålls det första startmötet även om inget förslag ännu är ritat. Endast exploatören har eventuellt för egen räkning ritat fram potentiell volym på projektet samt sett över projektets faktiska lönsamhet. Vid startmötet ser tjänstemännen vid kommunen över de kommunala behoven, så som avlopp, vatten, fiber och geoteknik. Vanligtvis tar själva detaljplaneprocessen 1,5-2 år att genomföra.



Figur 5 - Kungsbacka kommun
(Johansson, F, 2015)

*”Vi tror att det är det tidiga skedet, att vi jobbar väldigt noga och utreder allting, som gör att det inte finns något att klaga på” -
Gennerud (2015)*

Genom att kommunen utför det grundliga arbetet tidigt leder det till att kommunens invånare är medvetna om vad som planeras innan antagande av detaljplan. Gennerud (2015) menar att invånarnas mognadsprocess är en bakomliggande faktor till få överklaganden, vilket ger kommunen en kortare detaljplaneprocess.

Anbudstävlingar

Innan detaljplaneprocessen inleds hålls anbudstävlingar där kommunen får in anbud från olika exploatörer. Vanligtvis går de ut med planprogrammet innan de tar emot anbud. Ekonomin anses var väldigt viktig och är avgörande vid beslut om tilldelning. Exempelvis har Kungsbacka kommun ett projekt i centrum där de arbetar med parallella arkitektuppdrag efter förfarande där exploatör är utsedd. Arkitekturen anses mindre viktig då fokus läggs på ekonomi, struktur och uppfylla krav.

Projektinriktat arbetssätt

Gennerud (2015) menar att kommunens organisationsförändring är nyckeln till att deras framgång och deras arbetssätt skiljer sig från övriga kommuner. I planarbetet sker översiktsplanering och arbete med de tidiga skedena. Det som varit planprogram ligger på kommunstyrelsens förvaltning. När kommunen sedan går in i samrådsskede och gör detaljplan sker det på uppdrag av planavdelningen.

”Då har man gjort arbetet i tidigt skede. För att inte få glapp mellan tidiga skedet och planskedet så är det ofta en planarkitekt som håller i projektet” – Gennerud (2015)

Den intervjuade anser att det är väldigt viktigt att jobba i projektgrupper och att man i projektet ska ha representanter för de olika disciplinerna för att det ska finnas en kärntrupp i arbetet. Gennerud (2015) menar att det dels är för informationens skull, att alla ska få samma information och att det finns en tydlighet av information inom gruppen så att de inte springer åt olika håll.

Samverkan

Enligt den intervjuade försöker kommunen få med så många som möjligt av de olika aktörerna i processen. Deras första möte äger rum i samband med de första utredningarna. Samtliga aktörer i kommunen bjuds in till startmötet där de får meddela synpunkter och krav. Alla utredningar ska vara klara innan de går vidare i arbetet för att veta om projektet är genomförbart. Kungsbacka tar alla utredningskostnader för att inte belasta exploatören med kostnader som sedan kan vara bortkastade. Genom att göra såhär har kommunen inte lovat dem något i förväg.

Kommunikation med invånarna

Vanligtvis sker samråd i programskedet, där kommunen har möten, annonserar och bjuder in invånarna. Då har det arbetats fram ett förslag som invånarna får ge sina synpunkter på. I stora projekt arbetar Kungsbacka kommun med invånardialoger. Exempel på när de tillämpat detta arbetssätt är vid planeringen av det deras nya idrottsområde och utvecklingen i Åsa. Vid öppet hus har alla invånare varit välkomna och har fått chans att uttrycka sina åsikter. Den intervjuade menar att oavsett invånardialoger eller inte, får kommunen in synpunkter i samma utsträckning. Gennerud (2015) påpekar vikten av ramar för önskemål, att invånare inte kan önska sig vad som helst. Det finns ett glapp mellan invånarnas åsikter och den begränsade ekonomin.

Projektet i Åsa var ett omfattande arbete där ca 450 synpunkter kom in till kommunen efter öppet hus.

Kommunen har flera arbetande kommunikatörer och har tidigare haft en anställd som arbetat med kommunens dialogmodell som tillämpas vid lämpliga tillfällen. Den intervjuade menar att det skulle ta för lång tid att använda modellen i alla planarbeten. En kommunikatör är med i varje planarbete och deras uppgift är att vara med på möten och ta del av information för att sedan förmedla denna vidare.

Överklaganden

Genom att utreda knäckfrågor tidigt får Kungsbacka väldigt få överklaganden. Detta är något som kommunen är stolta över. Om knäckfrågorna inte kan lösas går kommunen inte vidare med förslaget. På grund av satsningen med planprogram, som i snitt tar ca ett år att ta fram, framkom det under intervjun att arbetssättet har fungerat bra för att få ner antalet överklaganden. Samtidigt finns det alltid människor som redan från början bestämt sig att de inte vill ha förändring.

Länsstyrelsen

Det är oklart hur ofta Kungsbacka kommun träffar Länsstyrelsen i Hallands län och Trafikverket där de går igenom knäckfrågor. Kommunen upplever ibland långa handläggningstider och att Länsstyrelsen begär förlängd handläggningstid för att hinna med. Gennerud (2015) menar att lång handläggning kan bero på resursbrist, samtidigt som myndigheten har skärpt sig betydligt och kommer med mycket mer synpunkter sedan 1-2 år tillbaka.

Nya plan- och bygglagen

Med ändringarna som trädde i kraft vid årsskiftet 2014/15 hoppas Kungsbacka kommun att arbetet med detaljplaneprocessen ska bli bättre och smidigare, men är osäker på utfallet. En av ändringarna i NPBL är att Länsstyrelsen ska ha en mer rådgivande roll. Den intervjuade menar att Länsstyrelsen behöver koncentrera sig på sina frågor och inte på kommunernas. Kommunen kan sin mark och vet var det finns svårigheter.

Vid ett tidigare projekt har Trafikverkets arbetsutförande däremot stoppat kommunens arbete. Trafikverket fick en plan där de inte gav några synpunkter. Vid skarpt läge meddelade Trafikverket att investeringar för avfarter med en kostnad på 20 miljoner skulle tillkomma. Då blev det tvärstopp! Olika handläggare från Länsstyrelsen i Hallands län hade granskat ärendet och när planen skickades till Länsstyrelsen i Västra Götalands län var kraven och synpunkterna annorlunda.

Med kommunens sänkta krav på exploatörerna kommer ingen större förändring ske i Kungsbacka, då kommunen inte säger sig ställa speciellt många särkrav. Vid diskussion av exploateringsavtal brukar byggherrarna vanligtvis själva ha interna krav, exempelvis energikrav, som är mycket lägre än vad kommunen kan kräva.

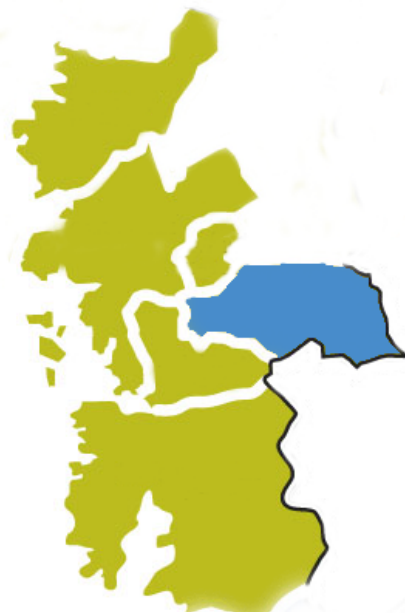
Innan ändring av nuvarande standardförfarande arbetade Kungsbacka kommun mycket med enkla planförfaranden utan planprogram. Vid stora planer har de arbetat med planprogram även om det inte varit obligatoriskt, för att kunna undvika eventuella problem som kan uppkomma vid senare tillfälle. Vanligtvis tar det cirka ett år att ta fram ett planprogram.

3.4. Härryda kommun

I Härryda arbetar kommunen med målet att öka invånarantalet med 1,5 % varje år, en ökning med ca 550 personer. Oavsett om det idag finns en högre efterfrågan byggs endast ca 200 nya bostäder varje år. Härryda kommuns samhällsbyggnadsprocess, där kommunen i huvudsak detaljplanlägger egen mark och därefter arbetar med markanvisningstävlingar i varje projekt. Detta menar Härryda kommun är en god grund för att hålla igång byggandet under högkonjunktur såväl som lågkonjunktur.

Detaljplaneprocessen

Kommunen arbetar med långsiktiga markförvärv och detaljplanlägger sedan i huvudsak marken i egen regi. Detaljplanen styr ofta exploateringsgrad och bebyggelse typ men görs flexibel för att ge utrymme för idéer från byggherrarna. Ett projekt tar mellan 3-6 år från ide till verklighet, men oftast 5-6 år där detaljplaneprocessen är ca 1-3 år i normala fall.²



Figur 6 - Härryda kommun
(Johansson, F, 2015)

Markanvisningstävlingar

I Härryda kommun sker markanvisningen genom tävlingar där byggherrar kan skicka in förslag. Tävlingen pågår i ca 2-3 månader och avgörs genom utvärderingskriterier genom en i förväg känd utvärderingsmall som finns med i inbjudan till tävlingen. Att kommunen äger marken är en förutsättning för byggstart. Markpriset är fastlagt i tävlingsunderlaget och bidragen tävlar om arkitektur och pris ut till kund. När det vinnande förslaget är utsett skriver kommunen och byggherre ett marköverlåtelseavtal, där byggherren åtar sig att påbörja byggnation inom 6-12 månader, annars sker ett återköp av marken. Härryda har i ett fåtal projekt arbetat på ett annorlunda sätt mot vad de brukar. Ett exempel är ett samarbete med Wallenstam vid Mölnlycke Fabriker. Där arbetade kommunen tillsammans med Wallenstam fram en detaljplan.

“Det är klart att det går fortare när vi arbetar med den process förvaltningen är inarbetade i” - Englund (2015)

Englund (2015) menar att kommunen arbetar snabbare i egen regi, eftersom de är vana vid det.

Kommunikation med invånare och överklaganden

Överklaganden förekommer i kommunen vilket beror på typ av detaljplan. Vanligtvis har kommunen ett samrådsförslag som invånare och berörda sakägare får se och samtala om vid öppet hus. De invånare som överklagar är oftast personer som kommunen har träffat ett flertal gånger men inte lyckats nå en lösning med. Överklagandeprocessen tar oftast 1,5 år.

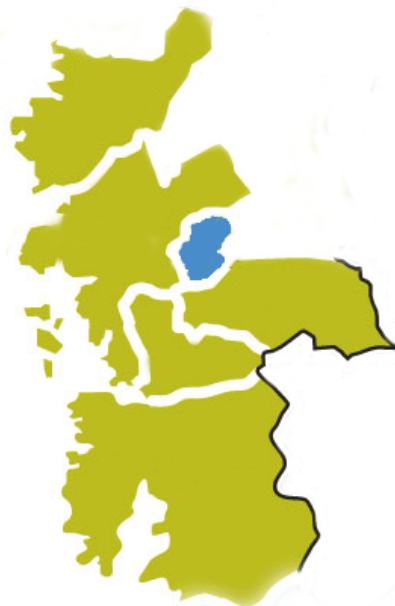
² Johansson, Felicia (ffelicia.johansson@hotmail.se) (2015-05-20) Sv: RE: Omarbeta texten om Härryda. Personlig epost till K. Englund (kristina.englund@harryda.se)

3.5. Partille kommun

Partille är en kommun under expansion med mål att öka befolkningmängden till 40 000 invånare fram till år 2020. För att uppnå målet byggs 300-350 nya bostäder i Partille varje år och enligt prognoser är kommunen på god väg att nå det³.

Markanvisningstävlingar

Stora delar av marken i Partille ägs inte av kommunen. Vanligtvis inkommer ett förslag från byggherrar som har en idé om att exploatera marken. Vid första mötet träffar byggherren Maria Gunnarsson, planeringschef och Jörgen Hermansson, samhällsbyggnadschef för att utreda hur kommunen ställer sig till förslaget om att detaljplanlägga. Vid nästkommande möten innan detaljplan startas träffar byggherren även en projektledare och diskuterar kommunens planer och politiska mål.



Figur 7 - Partille kommun
(Johansson, F, 2015)

Med marken som Partille kommun äger genomförs oftast markanvisningstävlingar. Innan tävlingen påbörjas sätts kriterier upp och dialog med grannar i området förs. Vid bedömning av tävlingen är det inte alltid priset som avgör. Partille kommun funderar i framtiden på att inte lägga vikt vid priset på marken förrän i slutskedet av tävlingen. Nähring (2015) menar dock att det kan vara svårt eftersom byggherrarna vill räkna på vad det kostar.

Detaljplaneprocessen

När detaljplaneringen startar träffas de kompetenser som behövs i ett startmöte. Här träffas utöver kommun och byggherre: arkitekter, lantmätare, gatuingenjör och ledningsägare bland annat. Under startmötet arbetar de utifrån förslaget som byggherren tagit fram, dock blir det oftast mycket ändringar. I detta skede har kommunen även ett tidigt samråd med Länsstyrelsen och Räddningstjänsten för att se om detaljplanen är möjlig att genomföra. Det är viktigt för att inte lägga pengar på projekt som inte är genomförbara. Kommunstyrelsen godkänner detaljplanens samrådshandlingar och granskningshandlingar. Antagandehandlingar före slutgiltigt beslut godkänns hos kommunfullmäktige⁴.

Partille kommun skickade på samråd ut ett förslag från en byggherre trots att flertalet utredningar behövde göras. Resultatet av det blev ett fackeltåg på 600 personer upp till kommunhuset och 51 skrivelser till kommunen med krav om att skisserna skulle rivas.

Arbetar i projektgrupp

I Partille kommun ses varje detaljplan som ett projekt. Varje projekt har en projektgrupp bestående av 6-8 personer med olika kompetenser som styrs av en projektledare. I

³ Sjöstedt, Matilda (matilda.sjostedt@gmail.com) (2015-04-20) SV: Examensarbete. Personlig epost till D. Nähring (denis.nahring@partille.se)

⁴ Sjöstedt, Matilda (matilda.sjostedt@gmail.com) (2015-04-24) SV: Examensarbete. Personlig epost till D. Nähring (denis.nahring@partille.se)

projektgruppen ingår även byggherren och representant från bygglovsenheten. Nähring (2015) menar att arbetssättet medför dialog mellan alla berörda parter och att parterna under projektgruppsmötena kan komma med inspel och hitta lösningar på problem. Partille kommun menar att arbetssättet ger genomförbara planer, där det gör det enkelt för byggherren att söka bygglov och för bygglovsenheten att sedan godkänna planen.

Kommunikation med invånare och överklagande

Kommunen har idag ingen anställd kommunikatör. Ansvaret för invånardialogen ligger på projektledarna och de som är med i projektet. Kommunen tror att invånardialogerna är användbara i tuffa projekt, något de lärt sig den hårda vägen.

Partille kommun har i två av sina projekt fört dialog med grannar i tidigt skede, strax efter första mötet med byggherren. Grannarna har bildat förening och tillsammans med kommunen gått igenom området och samlat in synpunkter på vad som är värt att bevara. Det har öppnat upp kommunikationen och invånare har även fått lyssna till kommunens planer och mål under träffarna.

“Det gäller att få dem förstå varför vi gör på ett visst sätt och kommunicera det till dem” – Nähring (2015)

Nähring (2015) tror dialogen i detta skede är viktig för att kunna beakta invånarnas synpunkter och på så sätt få ner antalet överklaganden. De flesta projekt i kommunen blir överklagade vilket medför en längre detaljplaneprocess, i många fall 1-2 år. För sakägare kostar överklagandet inget utan kostnaden står kommunen för. På grund av många instanser att överklaga i kan processen fördröjas 5-6 år.

Samverkan

Partille kommun tycker samverkan i tidiga skeden är jätteviktigt för att få en plan genomförbar. Det är viktigt för kommunen att veta vad fastighetsägare och marknaden vill ha för att hitta en balans. Ledningsägare, som sköter ledningar under mark, anser Nähring (2015) är extremt viktiga att samverka med tidigt. Det finns mycket under marken som inte syns och kan bli dyrt att flytta eller lägga om. Alla aktörer i detaljplaneprocessen kommer in tidigt vid planarbete i kommunen.

Många kommuner i Göteborgsregionen hanteras av samma Länsstyrelse, Trafikverk och Räddningstjänst. Partille kommun tror på ett bättre samarbete över kommungränserna för att få ett utbyte av information och erfarenhet så att kommuner inte blir behandlade på olika sätt.

Länsstyrelsen

Partille kommun har tillsammans med Länsstyrelsen i Västra Götalands län möten varje halvår där nya projekt presenteras. Vanligen upplevs att Länsstyrelsen ändrar åsikt och ger olika besked vid olika möten. Detta tror Nähring (2015) beror på att en representant från Länsstyrelsen ska representera flera enheter. Olika besked påverkar både tiden, ekonomin och genomförandet. Motstridiga besked från Länsstyrelsen kan medföra kostnader för utredningar och samrådsförslag som sedan inte går att genomföra. I svåra projekt händer det ibland att Länsstyrelsen kallar olika enheter till ett tidigt samråd. En av de intervjuade menar dock

I Öjersjö, ett område Länsstyrelsen inte hade flaggat för, fanns planer på att exploatera och kommunen visste att utredningar behövde göras. Under vinterhalvåret fick kommunen besked från Länsstyrelsen om arkeologiutredningar som inte hade utförts. Det fördröjde projektet i ett halvår och medförde dålig stämning mellan kommun och byggherrar som var inblandade i projektet.

att det är sällsynt och upplever känslan av att Länsstyrelsen inte vill hjälpa till. Många gånger vill de inte lova något i förväg och hänvisar ofta till det formella samrådsförslaget. Den intervjuade tycker att kommunen bör få bättre hjälp och tydligare besked av Länsstyrelsen framöver.

Nya plan- och bygglagen

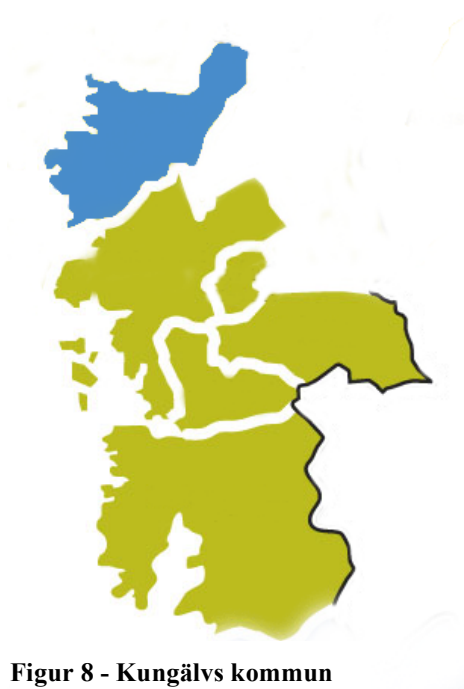
Partille kommun hoppas att de nya ändringarna i PBL kan förbättra detaljplaneprocessen. Bland annat finns förhoppningar om bättre hjälp från Länsstyrelsen. Kommunernas rättigheter att ställa krav minskas vilket den intervjuade personligen tycker är bra. Nähring (2015) menar att det finns riktlinjer på nationell nivå att förhålla sig till och att kommunala särkrav ibland kan försvåra eller göra en plan o genomförbar.

3.6. Kungälv kommun

Kungälv är en liten kommun med stora framtidsplaner. De har idag 42 000 invånare och målet är att bli 50 000 till år 2020. Kommunen äger mycket mark och arbetar aktivt med att förvärva ny mark regelbundet, samtidigt som de avyttrar mark de inte behöver. De har tecknat avtal med Göteborgs Stad angående kommunikationsförbindelserna, där de idag har bussar som avgår var femte minut. Kungälv kommun har en stark politisk påtryckning att bygga bostäder.

Detaljplaneprocessen

Vid start av ny detaljplan prioriterar kommunen planer på egen mark, vilket genererar intäkter i varje plan. De planer som inte prioriteras lika högt hamnar i en kö som läggs på vänt. En annan anledning till att kommunen prioriterar på detta sätt är de höga kraven från politikerna att 50 % av bostäderna helst ska vara hyresrätter i varje projekt.



Figur 8 - Kungälv kommun
(Johansson, F, 2015)

“Det är dyrt att bygga hyresrätter idag, det ger inte lika mycket intäkter. Som kommun ska man inte bara tänka intäkter, de som bor i kommunen ska också ha råd” - Staf (2015)

När kommunen har ett område de vill exploatera påbörjas detaljplanearbetet. Fram till samrådet arbetar kommunen själva med att ta fram bland annat antalet bostäder och bedömningskriterier för markanvisningstävlingen. Innan samrådet menar den intervjuade att det är svårt att involvera exploitören då kommunen själva vet för lite om planen. Kommunen tar fram ett förslag som presenteras i samrådet. Då har de redan utfört de nödvändiga tekniska utredningarna.

Den intervjuade menar att en detaljplan är en process som delvis behöver verkas fram och bör inte hastas igenom. Det gäller att hitta en balans av påtryckningen från politikernas sida samtidigt som detaljplanen ska få ta tid för att ge ett bra slutresultat. Detaljplaneprocessen är idag väldigt kostsam, framför allt med alla utredningar som behöver vara klara för att vinna laga kraft.

Markanvisningstävlingar

Vid markanvisningstävling bjuder kommunen in alla exploitörer som finns med i deras intressebank. Anledningen till att kommunen alltid använder sig av markanvisningstävlingar är för att få ett marknadsmässigt pris på marken. För billig mark betyder bortkastade skattepengar medan för dyr mark innebär missbrukat planmonopol från kommunens sida. Kungälv kommun vill ha en tidig dialog med byggherrarna för att få in deras åsikter och sedan arbeta tillsammans under den fortsatta processen. I vissa fall har exploitören erbjudits

Kommunen kan i vissa fall direktanvisa mark men då ska det finnas unika skäl. I centrala Kungälv äger Balder Fastighets AB flera fastigheter och de ville fortsätta utveckla området. Därför gick kommunen med på att direktanvisa kommunens mark till Balder.

tomträtt för att slippa stå för den tunga markkostnaden i början. Då betalar de av marken under flera år istället.

Bedömningen av tävlingen görs utifrån flertalet kriterier som poängsätts. Kriterierna innehåller bland annat pris, gestaltning och referensprojekt. Alla anbud bedöms efter att anbudstiden gått ut. Kommunen menar att det är viktigt att behandla alla lika och inte arbeta med samma byggherre hela tiden. När det vinnande förslaget är utsett arbetar kommunen och byggherren tillsammans med förslaget.

“De är inte så praktiskt att markanvisa när planen är färdig, för byggherren vill ofta göra förändringar” - Staf (2015)

Kommunen finjusterar arbetet i samarbete med utvald exploatör innan granskning/utställning.

Kommunikation med invånare

Det är först vid samråd invånarna bjuds in och får komma med synpunkter på förslaget. Kungälv kommun menar att de försöker vara ute i tidigt skede så gott det går. Ibland hjälper det med tidig invånardialog men det finns ibland människor som från början bestämt sig att vara emot. Med hjälp av inbjudan till öppet hus och möten får berörda invånare vara med och säga sitt. Vid tidig dialog får invånarna vänja sig vid tanken och förslaget får mogna till.

Staf (2015) menar att kommunen har blivit bättre på att jobba i det tidiga skedet, att kommunikationen mellan kommunen och invånarna underlättar. Det finns också fall där dialogerna och förhandlingarna inte hjälper och där blir nästa steg för utsatt individ att överklaga.

“I slutet på ett möte får man ibland säga att tyvärr, då får du överklaga!” – Staf (2015)

Kungälv kommun har en särskild kommunikationsavdelning där de arbetar med kommunikation ut till media. De ansvarar då för hemsida och publicitet i tidningar. Kommunikation med enskilda markägare görs av kommunens anställda med lantmäteriutbildning, som är med och arbetar i projektets detaljplaneprocess. Idag menar Staf (2015) att det ingår i deras arbete att faktiskt kunna kommunicera, vara förstående och jobba för att så många som möjligt ska bli nöjda. Samtidigt menar den intervjuade att det är jätteviktigt att använda sin lyhörda dialogroll. Det är också den viktigaste delen i planarbetet om man faktiskt ska få en genomförbar detaljplan. Ju mer energi som läggs på dialogarbete och att bjuda in till möten, desto lättare går planarbetet.

”Ica Maxi var en av parterna som överklagade till att börja med, det berodde dels på att det skulle byggas en Coop-anläggning. Planen vann laga kraft för ett år sedan efter att ha varit överklagad i tre år. Kommunen fick rätt på den största delen. Det var tre detaljplaner från början. En blev upphävd, den andra vann laga kraft och den tredje har vi valt att avvakta lite med och arbetar vidare på nu. Idag är Ica Maxi med och arbetar aktivt och vi har en bra dialog. Från ovänner till vänner!”

Överklaganden

“Överklagande är något man nästan räknar med idag” - Staf (2015)

Vid utförande av detaljplan, räknar kommunen med 1-2 års överklagande eftersom det är en del av detaljplaneprocessen. Kommunen har utfört sitt arbete rätt men svårigheten ligger i att göra alla nöjda. Staf (2015) menar att det allmänna intresset ska väga mer än det enskilda, samtidigt som det är viktigt att enskilda inte drabbas för hårt. Kommunens tjänstemän bevakar alla intressen i hela detaljplaneprocessen.

Samverkan

Kungälv kommun arbetar mycket med att utveckla stadskärnan. De har en geografisk processledare som arbetar specifikt med den uppgiften. Där är aktörer inblandade för att kunna diskutera stråk, hur man kan öka antalet bosatta, vilka typer av event som ska planeras, lösningar för parkering och mycket mer. I detta skede är det viktigt att kommunen tillsammans med alla aktörer arbetar mot en gemensam målbild. Utvecklingen av stadskärnan är en process som aldrig tar slut.

“Det här ser man ju idag, att ju tidigare man kan få med sig en samverkanspartner, desto mer klarar man ut i tidigt skede” - Staf (2015)

Länsstyrelsen

De intervjuade upplever en förbättring från Länsstyrelsen de senaste åren. Tidigare upplevdes långa handläggningstider vilket det kan vara på vissa enheter än idag, men den intervjuade ser en förbättring hos samhällsbyggnadsenheten. De träffas en gång om halvåret och för diskussion om nya och pågående planer samt vilka skede planerna befinner sig i. Kommunen upplever ändå att Länsstyrelsen håller samma linje men inte ger några svar förrän yttrandet i samrådet.

3.7. Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Med visionen "Länsstyrelse för det hållbara samhället" i Västra Götalands län arbetar denna statliga myndighet med att vara länken mellan människor och kommuner såväl som länken mellan regering, riksdag och centrala myndigheter. Genom att vårda mänskliga rättigheter och djurens välbefinnande samt ta ansvar för energi, miljö och natur, vill Länsstyrelsen i Västra Götalands län skapa ett gott liv samtidigt som det lämnas kvar ett hyggligt arv till kommande generationer (Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2015).

Länsstyrelsens uppgift är att arbeta proaktivt, innan en remiss kommer in. Deras roll är att vara med och ge råd i projekt som befinner sig i planeringsstadiet. På så sätt ska många av frågorna klaras ut innan slutprodukten står klar som Hendén (2015), förklarade deras roll.

Arbetssätt

Länsstyrelsen är indelad i olika avdelningar och enheter. Varje kommun har en kommunansvarig på Samhällsbyggnadsenheten på Länsstyrelsen, där regelbundna träffar sker mellan parterna. Kommunansvarige har en övergripande roll till skillnad från de andra enheterna med specialistkunskap. Beroende på kommunens storlek och antal kommande projekt varierar antalet träffar under årets gång. Göteborgs Stad är den kommun som har flest inbokade träffar med Länsstyrelsen, där möten sker en gång i månaden. Dessa möten mellan Länsstyrelsen och Göteborgs Stad kallas LARK-möten, så kallade Länsarkitektträffar, där de diskuterar och ser över de planer som är på gång. Övriga möten med andra kommuner benämns endast som träff med Länsstyrelsen.

"Om vi ser att det är något som är väldigt olämpligt, kan vi redan under mötet säga att det här kommer bli väldigt svårt" – Lind (2015)

"Det är också en balansgång, vilka råd man ger i tidigt skede" - Lind (2015)

"Vi kan ju alltid uttala oss om det vi ser idag, men det är inte alltid den informationen man har sen. På så sätt har Länsstyrelsen ryggen fri" - Hendén (2015)

På dessa möten är Länsstyrelsen med som stöttepelare för att klargöra vilka utredningar som behövs för att slutligen kunna bedöma den formella remissen. Exempel på utredningar kan vara buller, vibration, luft, vatten, kultur och geoteknik.

"Om det är stora knepiga frågor, knäckfrågor, så har vi separata möten utöver LARK-mötena" - Lind (2015)

Med hjälp av det Geografiska Informations Systemet (GIS), kan Länsstyrelsen se över vilka utredningar som behövs i varje enskilt projekt. Vid behov kan varje kommunansvarig få intern hjälp beroende på problem. Exempelvis vid misstanke om äldre forntida boplatser i en detaljplan kan den kommunansvarige söka hjälp hos Kulturmiljöenheten och deras arkeologer för avstämning.

I det tidiga skedet är det också viktigt att se över om detaljplanen kan medföra betydande miljöpåverkan, då krävs en Miljökonsekvensbeskrivning (MKB) för att få en

helhetssyn av vad den planerade verksamheten kan komma att medföra. Innan det faktiska yttrandet skickas iväg sker en intern remissrunda hos Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län arbetar mycket med Västlänken, en pendeltågstunnel under centrala Göteborg som ska ge staden genomgående pendeltågstrafik, vilket är det arbete som prioriteras högst just nu (Trafikverket, 2015). Då detta projekt befinner sig i planeringsfasen kräver det mycket resurser från Länsstyrelsen, där de är med och ser till att projektet blir genomförbart. Vid intervjun framkom det att en person på varje enhet arbetar 100 % med Västlänken och att det tillsammans kräver mycket resurser i det specifika projektet.

Hantering av inkommen remiss

Vid inkommen remiss ska alla krävda utredningar vara utförda för att den ska anses fullständig. Utifrån kommunens presentation och fullständiga material kan en bedömning göras. Vid inkommen remiss är det Länsstyrelsens uppgift att sammanväga de olika statliga intressena genom att remittera planen till samtliga, både internt och externt för att samla in deras synpunkter. Exempel på statliga myndigheter är Trafikverket, Statens Geotekniska Institut och Skogsstyrelsen. Vid mottagen remiss har Länsstyrelsen ofta en tajt deadline att hålla sig till som de arbetar med hårt för att hålla.

“Om vi inte håller tiden så kanske de missar ett nämndtillfälle. Det är inte schysst!” - Hendén (2015)

En av de intervjuade menar att det ibland står två statliga intressen och väger mot varandra.

”Då diskuterar vi vilket intresse som ska få företräde. Det kan bli så att riksintresset för transport och riksintresset för kulturmiljö inte får lika mycket, så att någon av dem får stå tillbaka” - Hendén (2015)

Efter avvägning i ställningstagande skickas yttrande till kommunen som mottar remissvar angående vad staten tycker om planförslaget.

Svårigheter

Det finns flera svårigheter i Länsstyrelsens arbete, en av de mest förekommande situationerna är de ofullständiga remisser som skickas in. En av de intervjuade menar att det troligen är politikerna som pressar på och att alla utredningar inte hinner göras innan remissen ska skickas in för att sedan kunna få tillbaka en bedömning innan nämndemötet.

”Allt ska gå så himla fort fram. De verkar inte alltid ha resurser de heller. Då blir det att de vet vilka utredningar som ska göras men hinner inte göra allting innan planen ska ut på samråd. Då blir det att man skriver långa yttranden i onödan, eftersom man inte ser helheten första gången” - Hendén (2015)

När en komplett formell remiss är mottagen ligger nästa svårighet i att få in alla myndigheters uttalande i tid. Det krävs ofta påminnelser för att klara av det innan deadline. Ibland tar det tid vilket leder till längre handläggningstider, som ger konsekvenser, både ekonomiskt och planeringsmässigt. Vid inkomna remisser önskar

Länsstyrelsen diskutera internt vad som bör och inte bör tas med i det samlade utlåtandet. Detta anser de intervjuade brukar vara svårt att hinna med.

Från tidigare intervjuer med kommunerna framkom en viss missnöjdhet med Länsstyrelsens stöttning och tillgänglighet där en av kommunerna påstod sig ha möten med Länsstyrelsen endast två gånger om året. Jämförelsevis är det mycket mer sällan än antalet LARK-möten som hålls med Göteborgs Stad.

”Det brukar inte bara vara två möten/år med en kommun. Det har inte jag sett förut. Det kan vara att den kommunansvariga tycker det är en liten kommun där det inte händer så mycket” - Hendén (2015)

I och med fåtalet möten och missnöjet med Länsstyrelsens stöttning i vissa fall anser en av de intervjuade att kommunen måste våga kommunicera.

”Det är synd att man inte känner att man kan ha en dialog, för det tycker jag är jätteviktigt! Säg att man har haft för få möten, då behöver man ju ha en dialog med den personen och att man kan ringa och säga att man nog behöver ha extra möten.” – Hendén (2015)

Lind (2015) tillägger att han nyligen hade en kommunansvarig kollega som fick utöka sina antal kommunbesök per år för att tillgodose faktiska behovet.

Utvecklingspotential

De intervjuade menar att samarbetet med kommunerna fungerar bra men att det också finns mycket utvecklingspotential. Genom att fortsätta med sin rådgivande roll vid tidiga kommunbesök hoppas Länsstyrelsen på en öppen dialog för att undvika missnöje och missuppfattningar. Utifrån vad vissa kommuner upplever sätts det ibland käppar i hjulen när handläggare byts ut. För att förhindra detta menar Hendén (2015) att det kan vara bra med två kommunansvariga eftersom det skulle underlätta arbetet och medföra bättre kontinuitet.

En stor utmaning idag är att förtäta Sveriges städer med de olika regelverk som de statliga myndigheterna har, gällande gränsvärden för buller och luftkvalitet. Regeringen har beslutat om ett nytt centralt regelverk för trafikbuller med start 1 juni 2015 som ska bidra till fler byggda bostäder. (SKL c, 2015)

Länsstyrelsen arbetar aktivt med att underlätta kommunernas arbete och skapa gemensamma riksintressen för hela landet. Det är något som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) efterfrågat och något som också eftersträvas av Länsstyrelsen.

”Om Länsstyrelsen och kommunerna kan komma överens om principiella större frågor hur man ska se på saker. Exempelvis hur man hanterar buller så det blir lättare när man kommer till de konkreta fallen i planerna” - Lind (2015)

En av de intervjuade menar att det skulle lösa Länsstyrelsens handläggningstider, som ofta är en intern diskussion. Inom Länsstyrelsen finns det olika uppfattningar om det kan lösas i planen.

Under intervjun diskuterades problemet med bostadsbristen i Sverige, där intervjurespondenterna menar att det inte byggs tillräckligt många hyresrätter. Människor inte har råd med bostadsrätter dock måste hyresrätterna ha en rimlig hyra. Regeringen planerar vid årsskiftet 2015/16 att sänka ROT-avdraget från 50 % till 30 %, där pengarna istället ska hjälpa till vid byggnation av fler hyresrätter.

”Det kan vara en bra grej. Man måste ha en morot för att bygga hyresrätter och billiga sådana! Det är många studenter som inte har någonstans att bo” - Hendén (2015)

4. Fallstudie Kirunas stadsomvandling

18 000 invånare ska få ett nytt hem i den nya staden som flyttas 3 km österut. Malmbrytningen i Kiirunavaara medför en deformation av marken som gör att hela staden riskerar att sjunka. LKAB som driver gruvan varnade invånarna för över 10 år sedan och planerar att bryta malm fram till år 2033 eftersom gruvdriften är en viktig industri för staden. LKAB är ansvariga för den deformerade marken och därmed skyldiga att betala 3,75 miljarder kronor för utveckling av den nya staden. (White, 2015)

Det finns många möjligheter för den nya staden att förbättras. Idag är Kiruna en utspridd stad som efter flytten förväntas bli tätare. Staden är från början byggd med hänsyn till klimatet och geografin i norr och sågs som en mönsterstad i början på 1900-talet. (KTH, 2013) Kiruna har precis som många andra svenska städer bostadsbrist och efter flytten kommer ytterligare 3000 bostäder byggas i staden. Den nya stadsplaneringen medför att staden kommer bli mer hållbar, sett ur ett miljö-, socialt- och ekonomiskt perspektiv. Syftet är att använda redan befintliga resurser, som överskottsenergin från gruvindustrin eller kulturminnes byggnader som flyttas till den nya staden. (White, 2015)

Det finns många utmaningar med att flytta en hel stad. Kiruna har många riksintressen i närområdet och Länsstyrelsen i Norrbotten har prioriterat ny mark för staden (KTH, 2013). För att flytta staden har Kiruna tagit fram ett nytt sätt att arbeta med stadsplanering. En arbetsgrupp som varit kärnan i all planering har tagit fram en Utvecklingsplan. (Kiruna kommun a, 2014)

Huvudaktörerna i flytten är Kiruna kommun, LKAB, Tekniska verkan i Kiruna AB, Kirunabostäder, Trafikverket och Vattenfall. Kommunen svarar för detaljplaner och MKB av den fördjupade översiktsplanen medan övriga aktörer svarar för projekteringen av stadsomvandlingen. (Kiruna kommun b, 2015)

4.1. Tillvägagångssätt

Invånardialog

Stadsomvandlingen påverkar alla Kirunabor på ett eller annat sätt. Invånarna har en förståelse för flytten eftersom de vet att gruvindustrin är viktig för staden, men ställer också krav inför framtiden.

”Vi lämnar vår historia, våra minnen och platser som är en del av vår identitet – det nya som byggs måste vara bra och attraktivt” – Kirunabor (2014)

Ett stort dialogarbete har genomförts med enkäter som redogör för invånarnas åsikter och önskemål kring den nya staden. Det har i sin tur bidragit till Kirunas ”Visionsarbetet 2.0” som ligger till grund för Utvecklingsplanen av nya Kiruna. Det tog åtta månader att ta fram Utvecklingsplanen. (Kiruna kommun a, 2014)

Utöver enkätundersökningarna har även löpande invånardialoger genomförts. Vikten har legat vid att ha en dialog och inte en monolog eller informationsflöde. (Kiruna kommun a, 2014) Kommunikationen har utförts på olika sätt för att nå alla invånare utifrån deras behov. Bland annat genom möten och dialog med olika invånargrupper på platser där de känner sig trygga.⁵

⁵ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) telefonintervju med författarna den 4 maj 2015.

Samverkan

Det vanliga arbetssättet vid detaljplanläggning insåg kommunen skulle ta för lång tid, de behövde ett nytt sätt att arbeta. Visionsarbetet 2.0 var en del i det nya arbetssättet och gav riktlinjer för vad kommuninvånarna önskade i den nya staden. Dessutom behövdes en nära dialog och samarbete med övriga parter som kommunala förvaltningar, handel, fastighetsägare och byggherrar för att få deras åsikter i utvecklingen av den nya staden.

I arbetsgruppen för Utvecklingsplanen fanns bland annat tre viktiga aktörer som vanligtvis inte är integrerade i detaljplaneprocessen på det sättet. LKAB, Trafikverket och Länsstyrelsen som har viktiga roller och har medfört att planeringsarbetet har gått fortare. Under framtagandet av Utvecklingsplanen har arbetet med detaljplanen genomförts parallellt för att spara tid. (Kiruna kommun a, 2014)

Framtagande av detaljplan

Riktlinjerna i Utvecklingsplanen utgör grunden för detaljplanearbetet och godkänns av kommunfullmäktige. Utvecklingsplanen innehåller ingen detaljplanering utan byggnadskvoter framarbetas först i detaljplaneprocessen.

Under detaljplanearbetet kommer bland annat bostadsområden utvecklas i samarbete med bostadsföretag, investerare och byggherrar. I stadskärnan tas ett planprogram fram där kommun, näringsidkare och byggherrar samverkar. För att skapa en helhetsbild av stadskärnan har: ”En samverkansgrupp bildas i vilken en gemensam målbild läggs fast som utgångspunkt för en sammanhållen utveckling av området”. Målbilden är utgångspunkten för utvecklingen av området. Därefter sker markanvisning och detaljplanering i samverkan med byggherren. (Kiruna kommun a, 2014)



Figur 9 - Kirunas Utvecklingsplan (Kiruna kommun a, 2014)

De första detaljplanerna påbörjades i januari-februari 2015 och väntas vinna laga kraft i februari 2016⁶.

Flytt i tre etapper

	Planerat	Bostäder	Kommersiellt program	Totalt
Etapp 1	Stadskärnan utvecklas och arbetet ska hålla på fram till 2018	83 100 m2	40 500 m2	122 600 m2
Etapp 2	Bostäder norr- och österut	114 500 m2	27 400 m2	141 900 m2
Etapp 3	Avveckling sker från väst och fortsatt exploatering av bostäder	240 700 m2	70 300 m2	311 000 m2

Figur 10 - Etappindelning Kiruna Stadsomvandling (Sjöstedt, M, 2015)

⁶ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) telefonintervju med författarna den 4 maj 2015.



Figur 11 – Illustration av stadskärnan i Nya Kiruna (Kiruna kommun a, 2014)

För att genomföra flytten av staden har Kiruna kommun tagit hjälp av Göran Cars, professor i samhällsplanering, KTH. Cars kom in i bilden vid årsskiftet 2012/13 för att arbeta som projektledare vid Kirunas stadsomvandling. Det är Cars tankesätt som har tillämpats i planeringen av Kirunas flytt⁷.

4.2. Stadsbyggandets problematik

De nya värderingar som skapats i samhällets utveckling har satt högre krav på faktorer som förtätning, stadskvalité och plats för sociala möten. Cars menar att det gamla arbetssättet måste lämnas för att istället fokusera på värdeskapande och kvalité (Fastighetsnytt a, 2015). Vanligtvis tar kommunen fram en detaljerad plan som byggherren ska förverkliga och Cars menar att samhället idag inte har de resurserna och statliga stödet för att arbeta så. Idag är det bland annat bygg- och fastighetsföretagen som har resurserna för att förverkliga ambitionerna om att bygga en attraktiv stad (Fastighetsnytt a, 2015). Allt för ofta realiseras inte kommunens planer på grund av tekniska och ekonomiska skäl. Genom att använda liknande arbetssätt som vid flytten av Kiruna skapas förutsättningar att realisera uttrycket värdeskapande processer.

Cars⁸ anser att det finns flera olika faktorer som påverkar och skapar problematik vid stadsbyggande.

- I. Vid markanvisning är det oftast priset som avgör beslutet vid tilldelning av mark. Det finns två orsaker till att priset på marken vid en markanvisningstävling är en central roll. Det första beror på att markpriset är exakt och det andra är att priset på marken ska bidra till ett tillskott i kommunens kassa. Cars menar att dessa två orsaker också förstärks med

⁷ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) frukostföreläsning den 6 december 2014.

⁸ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) frukostföreläsning den 6 december 2014.

föreställningen: ”om inte kommunen tar bra betalt kommer byggaren bara att stoppa vinsten i egen ficka, inte erbjuda lägre boendekostnader” (Fastighetsnytt b, 2014).

- II. Sveriges kommuner har planmonopol, vilket betyder att de beslutar om vad som ska byggas på marken i kommunen. Det inte är lika med att bestämma vad, var eller när något ska byggas. Det finns ingen aktör i samhälle som har ensam makt över byggandet och för att kunna bygga är alla parter beroende av varandra⁹.
- III. Kommunen talar inte med en samstämd röst. Olika förvaltningar på kommunen har olika mål, vilket gör det omöjligt för byggherren att uppfylla alla¹⁰. Det medför att kommunen inte anses trovärdiga och tydliga i sitt arbete¹¹.
- IV. Byggherrar vill bygga projekt men ser inte till helheten av staden. Kommunen behöver samordna de byggherrar som ska bygga i samma område för att skapa en trivsamt stad¹².
- V. Byggherren bedömer kommunens tekniska och ekonomiska förutsättningar som ogenomförbara vilket leder till att inget byggs eller att det byggs något annat än som var tänkt från början¹³.
- VI. Processerna tar för lång tid¹⁴.

4.3. Stadsbyggandets lösningar

För att lösa ovanstående problem har Cars¹⁵ förslag på hur branschen bör arbeta för att förbättras. Till att börja med gäller det om det är översiktsplanen (som enligt Cars ses som kommunens önskelista) eller marknaden som styr byggandet? Det ultimata är en handlingskraftig kommun som utmanar en hungrig marknad. Både kommun och byggherrar behöver inta nya roller framöver. Kommunen bör anamma ledarrollen och leda aktörerna i planeringsprocessen framåt medan byggherren får vara en kreativ konceptutvecklare¹⁶.

Nytänkande vid markanvisning

“I allt för hög grad använder kommunerna markpriset som kriterium för att besluta om marktilldelning, vilket ofta leder till ett allt annat än lyckat slutresultat” - Cars (Fastighetsnytt b, 2014)

Vid val av byggherre menar Cars att mer fokus bör läggas på kvalitéer i det aktuella projektet för att det i slutändan ska bli ett bra slutresultat (Fastighetsnytt b, 2014). Kommunen behöver se affären i längre tidsperspektiv där det inte senare ska komma krävas tillskott i form av kommunala investeringar. Överläggningen med byggherrarna borde istället inledas med en redovisning av kommunens ambitioner där de också får påvisa hur de ska bidra till denna utveckling. Genom detta tillvägagångssätt skapas ett

⁹ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) frukostföreläsning den 6 december 2014.

¹⁰ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) telefonintervju med författarna den 4 maj 2015.

¹¹ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) frukostföreläsning den 6 december 2014.

¹² Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) telefonintervju med författarna den 4 maj 2015.

¹³ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) frukostföreläsning den 6 december 2014.

¹⁴ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) frukostföreläsning den 6 december 2014.

¹⁵ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) frukostföreläsning den 6 december 2014.

¹⁶ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) frukostföreläsning den 6 december 2014.

incitament hos byggherren att föra en kreativ planeringsprocess med lösningar. På så sätt tillgodoses kommunens ambitioner samtidigt som det är förenligt med byggherrens krav på lönsamhet.

Samverkan för en gemensam målbild

För att ta fram en gemensam målbild krävs förhandling. Samtliga aktörer ska få vara med och säga sitt samtidigt som de behöver komma överens om ett vettigt och rättvist mål. Det behöver göras med hjälp av en omsorgsfull och systematisk genomgång av de olika intressena. Det skapar en kreativ process för att utveckla de olika handlingsalternativen som finns. Den gemensamma målbilden ska redovisa ambitioner och riktlinjer för fortsatt konkret detaljplanering. Honnørsord som hållbar och attraktiv ska bytas ut mot konkreta målsättningar istället¹⁷.

Strukturerade förhandlingar

För att kunna skapa detaljplaner som genererar ett stort värde i slutändan krävs förhandling. Det är viktigt att börja diskutera vilket mål och intressen som ska tillgodoses. Förhandlingarna under detaljplaneprocessen bör generera nytta för samtliga parter. Byggherren ska känna att han bidrar med något bra till kommunens idéer¹⁸. Små frågor som har mindre betydelse bör ge rum för större frågor som gynnar alla. Grunden till värdeskapande är att varje part behöver ett incitament¹⁹.

4.4. Uppmärksamhet i omvärlden

Kirunas stadsomvandling har väckt reaktioner och fått stor uppmärksamhet från människor runt om i världen. Cars²⁰ berättar att han varje vecka har internationella besökare och får nya samtal från människor i många delar av världen.

“Förra veckan hade jag föredrag för 5 miljoner tyskar om Kirunas stadsomvandling. Veckan innan det hade jag ett dubbelsidigt uppslag i en fransk tidning” – Cars²¹

Människorna reser långa vägar för att få veta mer om hur de arbetar i Kiruna. Kirunas stadsomvandling anses vara något alldeles unikt och uppmärksamheten grundas i hur man egentligen flyttar en hel stad. För att bygga den attraktiva staden krävs det ett stort förarbete där samverkan ligger till grund för genomförandet.

¹⁷ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) frukostföreläsning den 6 december 2014.

¹⁸ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) telefonintervju med författarna den 4 maj 2015.

¹⁹ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) frukostföreläsning den 6 december 2014.

²⁰ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) telefonintervju med författarna den 4 maj 2015.

²¹ Göran Cars (Professor i samhällsplanering, KTH) telefonintervju med författarna den 4 maj 2015.

5. Resultat

Resultatet av studien visar att det finns en misstolkning av vilken betydelse ordet samverkan har. Flertalet av kommunerna upplever sig själva samverka men deras beskrivning av arbetssätt visar att så inte är fallet. Misstolkningen ligger i att samverkan ses som att kommunicera med andra aktörer och inte att konkret utföra arbete i enighet med definitionen av samverkan.

Studien visar att Göteborgs Stad kommer tillämpa samverkansformen i Jubileumssatsningen 2021 där de tagit fram ett PM där arbetssättet noggrant är beskrivit.

Kungsbacka kommun arbetar fram ett planprogram i ett tidigt skede för att se om detaljplanen är genomförbar. De saknar den gemensamma målbilden och inleder dialog med invånarna först när ett förslag har tagits fram.

Partille kommun arbetar till viss del med samverkansformen. Det som saknas är att tillämpa den tidiga invånardialogen i samtliga projekt samt den gemensamma målbilden.

Övriga kommuner har mer att förändra innan samverkan uppnås. Den kommun som ligger längst ifrån är Härryda på grund av planläggning helt i egen regi.

Kiruna kommun har i sitt arbete tagit fram en gemensam målbild, tagit fram en utvecklingsplan och med hjälp av en arbetsgrupp bestående av representanter från samtliga aktörer tillsammans arbetat fram detaljplaner. Detta stämmer överens med definitionen av samverkan som tidigare benämnts i studien.

5.1. Sammanställning av kommunerna

Utifrån kapitel 3 och 4 har en sammanställning gjorts av samtliga kommuner. Tabellen på nästa sida visar hur varje kommun prioriterar planläggning av mark, hur invånardialoger fungerar, om kommunen genomför ett planprogram innan detaljplanestart, detaljplaneprocessens längd, överklagandelängd, om det finns anställda kommunikatörer i kommunen samt inställning till Länsstyrelsens arbete och NPBL.

	Göteborgs Stad	Mölndals Stad	Kungsbacka kommun	Härryda kommun	Partille kommun	Kungälv kommun	Kiruna kommun
Planlägger	Kommunal och privat mark	Kommunal och privat mark	På privat mark	Endast på egen mark	Största del på privat mark	Endast på egen mark	-
Invånardialog	Kan förbättras	Kan förbättras	Fungerar bra	Dialog efter förslag	Ja	Har blivit bättre	Mycket bra
Program	Nej	Nej	Ja, 1 år	Nej	Ibland	Nej	Ja
DP längd	1-10 år	1,5-3 år	1,5-2 år	1-3 år	1,5-2 år	1-1,5 år	1 år
Överklaganden	Ja	Ja, 1,5 år	Få	Ja, 1,5 år	Ja, 1-2 år	Ja, 1-2 år	-
Kommunikatör	Ja, i större projekt	Ja, 1 års tid	Ja, i varje planarbete	Nej	Nej, projektledares ansvar	Nej, tjänstemännens ansvar	Ja
Länsstyrelsen	Problem	Fungerar bra	Fungerar bra*	-	Problem	Fungerar bra	Fungerar bra
NPBL	Ingen märkbar skillnad	Behövs rättsfall för att tolka	Hoppas på en smidigare process	-	Hoppas på förbättring	-	-

* Länsstyrelsen i Hallands län

Figur 12 - Sammanställning av kommunerna och Kiruna (Sjöstedt, M, 2015)

6. Diskussion

I följande kapitel diskuteras olika aspekter och delar av studien som anses viktiga att lyfta fram och utvärdera.

Intervjurespondenterna representerar olika kommuners tankar kring samverkan och hur deras arbetssätt ser ut. I urvalet av respondenter valdes personer inom kommunernas exploateringsarbete, vilket resulterade i flertalet respondenter med rollen som mark- och exploateringsingenjör. Det kan därför finnas en felkälla som bidrar till en missvisande bild på grund av personens bakgrund och utbildning.

Studien har granskat hur väl samverkan i det tidiga skedet kan bidra till en förbättrad och effektivare detaljplaneprocess. Svårigheterna ligger i att få samtliga aktörer på samma bana och hur man skapar ett gemensamt arbetssätt. Efter sammanställning av intervjuerna uppmärksammades att det finns en misstolkning av ordet samverkan. Flertalet av kommunerna anser sig samverka men i själva fallet kommunicerar de bara i viss utsträckning med andra aktörer i tidiga skeden. Detta visar att kunskapen kring samverkan är bristande, att det saknas vägledning för vad samverkan är samt att kommunerna använder fel begrepp när de förklarar sitt arbetssätt. Med hjälp av nationell vägledning skulle ett bättre arbetssätt kunna tillämpas.

Flertalet intervjuade kommuner tror att kommunikation ut till invånare i tidiga skeden är viktigt. Några nämner även vikten av dialog och inte monolog från kommunens sida. Flera kommuner har någon gång haft en kommunikatör som sköter dialogarbetet med invånarna. Kungsbacka kommun har en kommunikatör med i varje planarbete och hade tidigare en anställd kommunikatör som tog fram en dialogmodell som idag används vid lämpliga tillfällen. Kungälv kommun är en av de kommuner som anser att tidig dialog ger invånare chansen att vänja sig vid tanken och låta förslaget mogna till.

Det som framkom under intervjuerna visar att kommunerna är hårt pressade politiskt. Detta medför att kommunerna måste arbeta snabbt och därmed skickar in ofullständiga remisser till Länsstyrelsen. Ofta innehåller remissen ofullständiga utredningar som krävs för ett slutligt godkännande. Genom att ge tjänstemännen på kommunen mer tid kan en komplett remiss arbetas fram och på så sätt spara mycket tid då remissen inte behöver skickas tillbaka för omarbetning. Flera av kommunerna har en negativ bild av Länsstyrelsens långa handläggningstider som hade kunnat förkortas om fullständiga remisser hade skickats in från början.

En intressant synpunkt angående Göteborgs Stad är hur de tänkt tillämpa samverkan för att bygga 7000 bostäder till Jubileumssatsningen 2021. Om detta ses som ett framgångsrikt tillvägagångssätt att snabbt uppnå det angivna målet, varför används inte samverkan i samtliga nybyggnationer? För samtliga intervjuade kommuner behöver det ske en förändring av inställning och attityd för att tillämpa samverkan som ett nytt arbetssätt. Två exempel är projekten Nya Hovås och Mölnlycke fabriker där byggherrarna har tagit initiativ till samverkansformen.

Härryda kommun är den enda som utför detaljplanearbetet i egen regi. Det som då behöver tas i beaktning vid bedömning är att kommunen efter det att detaljplanen vunnit laga kraft går ut med tävling i 2,5 månader. Sedan bearbetas det vinnande förslaget tillsammans med byggherren. Det extra arbetet innan byggherren kan söka bygglov är hos andra kommuner redan genomfört i detaljplaneprocessen.

Mölnåls Stad nämnde under intervjun att deras samverkan aldrig har upplevts negativ, men att den dock tar lite längre tid eftersom det är många aktörer i det tidiga skedet som ska samsas. Dessutom framkommer att tidig samverkan medför större värde i längden. Mölnåls Stad, som inte arbetar enligt samverkansformen, är en av kommunerna som misstolkar begreppet men har ändå förstått att samverkansformen betyder mer arbete i det tidiga skedet innan detaljplanering påbörjas. Utvecklingsplan eller planprogram är något som visat ha stor betydelse för det kommande arbetet. Kungsbacka kommun som alltid arbetar fram ett planprogram har väldigt få överklaganden och Kirunas Utvecklingsplan har legat till grund för korta detaljplaneprocesser.

De ändringar av PBL som trädde i kraft första januari 2015 har ännu inte haft möjlighet att testas av kommunerna. Det finns förhoppning om förbättring men också en skeptisk sida om detaljplaneprocessen faktiskt kommer att bli effektivare med de nya ändringarna. Stora förändringar av PBL de senaste åren har lett till svårigheter att hitta ett konsekvent arbetssätt. En av PBLs nya ändringar är att kommunen inte får ha höga tekniska krav i detaljplanen. På så sätt får exploatören ett större utrymme och chansen att utföra ett bättre konceptuellt arbete.

Varje invånare har en demokratisk rätt att överklaga ett beslut som står till dennes nackdel. Det är kostnadsfritt och kan ibland gå igenom alla fyra instanser. Detta är ett stort problem för kommunerna då det idag är väldigt lätt för invånare att överklaga. Överklaganden medför stora kostnader och förlorad tid för kommunerna. Många sakägare överklagar på grund av att deras utsikt kommer förstöras eller att det kommer bli mer trafik och buller i området. Förståelsen för att nya bostäder i området kan öka värdet på deras egen bostad verkar inte finnas. Med hjälp av ett nära samarbete och en öppen dialog med samtliga aktörer, framförallt med invånare, kan antalet överklaganden minska samt att slutprodukten når ett bättre resultat.

En stor utmaning inom branschen är andelen hyresrätter respektive bostadsrätter vid nybyggnation. Flera av de intervjuade kommunerna har krav på en viss andel hyresrätter vid nybyggnation efter påtryckningar av politikerna. Hyresrätter är något som efterfrågas och därför ställer kommunen krav på byggherrarna. Dock är det svårt att få ihop ekonomin när man bygger hyresrätter eftersom slutpriset är lägre än för bostadsrätter. Det är få byggherrar som vill bygga hyresrätter då kommunerna ofta tar ut höga priser för marken och därför pressas byggherrarna hårt ekonomiskt. Om kommunerna vill att en större del av nyproduktionen ska vara hyresrätter behöver priset på marken sänkas.

Som Göran Cars nämner är incitament viktigt och ligger till grund för värdeskapande. Genom att utgå från kvalitén i ett projekt och låta byggherren påvisa hur de tillsammans med kommunens ambitioner kommer bidra med utveckling skapas det ett incitament hos byggherren att vilja skapa värde. Byggherren får också chansen att skapa en kreativ planeringsprocess som i framtiden minskar risken för ytterligare investeringar då projektet genom detta arbetssätt genererat ett större värde och längre hållbarhet.

Fallstudien av Kiruna stadsomvandling visar att samtliga inblandade aktörer varit med och arbetat fram ett förslag, en så kallad Utvecklingsplan som samtliga ska följa och arbeta mot. Trots det stora förarbete som krävs är involverade aktörer övertygade om ett lyckat slutresultat av stadsomvandlingen. En gemensam målbild framtagna av strukturerade förhandlingar mellan samtliga aktörer ska vara nyckeln till den mervärdeskapande processen. Frågeställningen ligger i om detta arbetssätt kan tillämpas på andra kommuner för att förbättra processerna vid exploatering med hjälp av

samverkan. Några av de granskade kommunerna har insett samverkans betydelse och är på god väg att implementera arbetssättet. Nuvarande arbetssätt uppfyller inte de kriterier som finns för samverkansformen. Förbättringsåtgärderna i studien kan förhoppningsvis vara ett stöd till dessa kommuner.

7. Förslag på förbättringsåtgärder

Utifrån resultatet att samverkan kan effektivisera detaljplaneprocessen följer nedan åtgärder för att skapa förbättring där samverkan ännu inte uppnåtts:

Studien har visat att ett förarbete innan detaljplanestart medför en kortare process. Genom att utföra dialogarbete i tidigt skede med såväl invånare, intresseorganisationer och övriga aktörer, beaktas allas åsikter från start. Det krävs att man tillsammans med samtliga aktörer tar fram en gemensam målbild som ligger till grund för planeringen och utförandet. Planeringen bör inte fokusera på mängd av till exempel bostäder utan endast funktioner och egenskaper. Detaljplaneringen sker först när detaljplaneprocessen påbörjas. Då medverkar alla aktörer i arbetet och bidrar med sin kunskap för att skapa en genomförbar välarbetad detaljplan. Aktörer som bör ingå i arbetsgruppen under detaljplaneprocessen är: Kommun, statliga myndigheter så som Länsstyrelsen och Trafikverket, fastighetsägare och byggherre. Under samråd har invånare rätt att uttrycka ytterligare åsikter.

Invånardialoger har visat sig vara en viktig aspekt för att få en bättre slutprodukt och dessutom finns ett visst samband med minskade överklaganden. Invånardialogerna bör utföras på olika sätt och på platser där invånarna känner sig trygga. Workshops, ungdomsträffar, öppet hus och enkätutskick är förslag på effektivt dialogarbete. Ett förslag är att anställa kommunikatörer som arbetar i varje projekt.

Länsstyrelsens riksintressen bör förtydligas på nationell nivå för att underlätta för kommuner vid planläggning av mark. Detta är speciellt viktigt vid Länsstyrelsens gränser. Kommunerna bör ta sig extra tid för att skicka in fullständiga remisser och på så sätt spara resurser.

8. Slutsats

Den större andelen av de intervjuade kommunerna anser att samverkan i tidiga skeden är viktigt. Flertalet kommuner menar att det tidiga skedet är viktigt för att klargöra möjligheterna till genomförandet av en detaljplan i senare skede. Kommunerna vill få med aktörer i tidigt skede för att involvera så många kompetenser som möjligt i arbetet.

Studien visar att samverkan i tidiga skeden leder till en effektivare detaljplaneprocess. Det grundas bland annat på fallstudien av Kiruna stadsomvandling. Enligt studien effektiviseras detaljplaneprocessen när alla aktörer arbetar mot en gemensam målbild och tillsammans arbetar fram en detaljplan.

	Härryda kommun	Kungsbacka kommun	Kiruna kommun
Invånardialog	Vid samråd i DP	Under planprogram	Innan planprogram
Planprogram	Nej	Ja	Ja, utvecklingsplan
Detaljplaneprocessens längd	1-3 år	1,5-2 år	1 år
Kommunikatör	Nej	Ja	Ja
Överklaganden	1,5 år	Få	Förväntas
Övrigt	Efter detaljplanen vunnit laga kraft tillkommer tid för markanvisningstävling och genomgång av förslag med byggherre		

Figur 13 – Slutsats (Sjöstedt, M, 2015)

Enligt tabellen ovan framgår det tydliga skillnader mellan längden på detaljplaneprocessen och deras sätt att arbeta. Kommuner som planlägger i egen regi utan planprogram eller god kommunikation i form av invånardialog och kommunikatör har en något längre process. Däremot visar bedömningen att kommuner som för dialog med övriga aktörer och involverar dessa i tidiga skeden har en något kortare detaljplaneprocess och till viss del färre överklaganden.

De förbättringsåtgärder som föreslås är:

- I. Genomföra ett förarbete innan detaljplanestart
- II. Samverkan med samtliga aktörer i detaljplaneprocessen för att skapa en gemensam målbild att arbeta för
- III. Strukturerade förhandlingar som genererar nytta till alla parter och skapar incitament hos samtliga aktörer ger förutsättningar för värdeskapande
- IV. Länsstyrelsen förtydligar riksintressena på nationell nivå
- V. Länsstyrelsen får in fullständiga remisser

9. Fortsatt arbete och forskning

Utifrån slutsats och de effektiviseringsåtgärder som tagits fram för att skapa en effektivare detaljplaneprocess krävs fortsatt spridning av samverkans betydelse bland Sveriges övriga kommuner. Det gäller att påvisa vikten av samverkan och dess vinster, både tidsmässigt men också ekonomiskt samt påvisa hur incitament genererar förutsättningar för ett mer värdeskapande och hållbart samhälle i framtiden.

Regeringen bör se över överklagandeprocessen och förslagsvis införa en mindre avgift för att minska okynnesöverklaganden som finns idag och kostar onödigt mycket resurser. Idag kan vem som helst överklaga vilket är något som behöver justeras med hjälp av lagstiftning för att reglera rätten till den individ som berörs. Det finns också de som upplever att instanskedjan för överklagandeprocessen är onödigt lång och kan kortas ner, förslagsvis genom att ta bort Länsstyrelsen i kedjan och gå direkt till Mark- och miljödomstolen.

Genom att införa samverkansformen i PBL blir samtliga kommuner tvungna att tillämpa samverkan. Det skulle hjälpa till och skapa vägledning på en nationell nivå.

10. Referenser

10.1. Litteratur

Dörrheide, A (2008) *Examensarbete: Tidiga skeden – ett begrepp med flera olika tolkningar*

<http://documents.vsect.chalmers.se/CPL/exjobb2008/ex2008-010.pdf> (2015-04-29)

Holm, L (2008) *Samverkan i re/habilitering – en vägledning*. Edita, Västra Aros.

http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/8784/2008-126-4_20081264.pdf

10.2. Elektroniska källor

Boverket a (2014) *Boverkets indikatorer*

<http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2014/boverkets-indikatorer-nr3-november-2014.pdf> (2015-02-16)

Boverket b (2014) *Lagändringar, ikraftträdande 1 och 2 januari 2015*

<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lagandringar-ikrafttradande-1-och-2-januari-2015/> (2015-02-21)

Boverket c (2014) *Standardförfarande*

<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplanering/detaljplaneprocessen/standardforfarande/> (2015-02-21)

Byggmarknad (2015) *Byggordlista*

<http://byggmarknad.se/byggordlista.htm> (2015-05-20)

Dagens nyheter (2014) *"Färre överklaganden ger fler nya bostäder"*

<http://www.dn.se/debatt/farre-overklaganden-ger-fler-nya-bostader/> (2015-05-13)

Direktpress (2013) *Spektakulära byggplaner för Nya Hovås går vidare*

<http://www.direktpress.se/goteborg/Sydvast/Nyheter/Spektakulara-byggplaner-for-Nya-Hovas-gar-vidare/> (2015-05-04)

Fastighetsnytt a (2014) *Värdeskapande stadsbyggande*

<http://fastighetsnytt.se/2015/04/vardeskapande-stadsbyggande/> (2015-04-25)

Fastighetsnytt b (2014) *Om feltänkande i markanvisningstävlingar*

<http://fastighetsnytt.se/2014/08/markpris-om-feltankande-i-markanvisningstavlingar/> (2015-04-25)

Hedin, A (2011) *En liten lathund om kvalitativ metod med tonvikt på intervju*

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:kVA1duHZ13UJ:https://studenterportalen.uu.se/uusp-filearea-tool/download.action%3FnodeId%3D459535%26toolAttachmentId%3D108197+&cd=1&hl=sv&ct=clnk&gl=se> (2015-02-06)

Kiruna kommun a (2014) *Kiruna utvecklingsplan*

<http://flugan.kommun.kiruna.se/utvecklingsplanen.pdf> (2015-04-25)

Kiruna kommun b (2015) *Aktörerna i stadsomvandlingen*

<http://www.kiruna.se/Stadsomvandling/Nya-Kiruna/Aktorerna-i-stadsomvandlingen/>
(2015-04-25)

Kungliga Tekniska Högskola (2013) *Att flytta en stad*
<https://www.kth.se/abe/forskning/forskproj/att-flytta-en-stad-1.413784> (2015-04-23)

Lerums kommun (2015) *Överklaga beslut*
<http://www.lerum.se/Kommun-och-politik/Beslut-insyn-och-sakerhet/Overklaga-beslut/>
(2015-05-13)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2015) *Om Länsstyrelsen*
<http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/om-lansstyrelsen/Pages/default.aspx>
(2015-04-15)

Mölndals Stad (2014) *Samhällsplanering*
<http://www.molndal.se/medborgare/byggaboochmiljo/samhallsplanering.4.16eccd66132d06f5218800034181.html> (2015-04-24)

Nya Hovås (2015) *Om Nya Hovås*
<http://nyahovas.se/om-nya-hovas/> (2015-05-04)

Regeringskansliet (2014) *Regeringen föreslår enklare planprocess och effektivare plangenomförande för bostadsbyggande*
<http://www.regeringen.se/sb/d/18061/a/234016> (2015-02-16)

SABO (2013) *Snabbare överklagandeprocess utreds*
http://www.sabo.se/aktuellt/nyheter_s/2013/maj/Sidor/Snabbare-%C3%B6verklagandeprocess-utreds.aspx (2015-05-13)

Statistiska centralbyrån (2012) *Bostadsbyggandet lågt under lång tid.*
http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Bostadsbyggandet-lagt-under-lang-tid/
(2015-02-16)

Sveriges Kommuner och Landsting a (2014) *SKL tycker: bostadsbyggande*
<http://skl.se/samhallsplaneringinfrastruktur/planerabyggabo/skltyckerbostadsbyggande.3544.html> (2015-02-16)

Sveriges Kommuner och Landsting b (2014) *Hänger det ihop?*
<http://skl.se/download/18.33ccf562145ac94e99883a57/1400239853637/SKL-SWECO-studie-panreserv.pdf> (2015-02-19)

Sveriges Landsting och Kommuner c (2015) *Efterlängtad beslut om nya bullerregler*
<http://skl.se/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv2015/efterlangtatbeslutomnyabullerregler.5741.html> (2015-04-25)

Trafikverket (2015) *Västlänken*
<http://www.trafikverket.se/vastlanken> (2015-04-15)

White (2015) *Kiruna*
<http://www.white.se/projekt/268-nya-kiruna> (2015-04-23)

10.3. Muntliga källor

Cars, G, professor samhällsplanering, Kungliga Tekniska Högskola/projektledare, Kiruna kommuns arbetsgrupp för Utvecklingsplanen. Frukostföreläsning 6 december 2014 på Skanskas huvudkontor i Göteborg.

Cars, G, professor samhällsplanering, Kungliga Tekniska Högskola/projektledare, Kiruna kommuns arbetsgrupp för Utvecklingsplanen. Telefonintervju 4 maj 2015.

Ekelund, E, mark- och exploateringschef, Kiruna kommun/biträdande projektledare, Kiruna kommuns arbetsgrupp för Utvecklingsplanen. Frukostföreläsning 31 mars 2015 på Johanneberg Science Park.

Englund, K, mark- och bostadschef, Härryda kommun. Intervjuad den 2 mars 2015.

Fondén, K, planchef, Mölndals Stad. Intervjuad 11 mars 2015.

Gennerud Björsander, Inger, markstrateg, Kungsbacka kommun. Intervjuad 18 mars 2015.

Gondinger, E, chef exploateringsavdelningen, Fastighetskontoret, Göteborgs Stad. Intervjuad 20 mars 2015.

Hendén, A, Samhällsbyggarenheten, Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Intervjuad 27 mars 2015.

Lind, R, Samhällsbyggarenheten, Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Intervjuad 27 mars 2015.

Nähring, D, exploateringsingenjör, Partille kommun. Intervjuad 4 mars 2015.

Olsson, A, Strategisk planering, Fastighetskontoret, Göteborgs Stad. Intervjuad 20 mars 2015.

Persson, G, avdelningschef planavdelningen, Stadsbyggnadskontoret, Göteborgs Stad. Intervjuad 3 mars 2015.

Staf, A, mark- och exploateringsingenjör, Kungälv kommun. Intervjuad 23 mars 2015.

Ulstein, K, mark- och exploateringschef, Mölndals Stad. Intervjuad 11 mars 2015.

(Sök vidare på Harvard-systemet på Chalmers bibliotek eller Bibliotekshögskolan i Borås.)

10.4. Figurer

Figur 1: Dörrheide, A (2008) Examensarbete: *Tidiga skeden – ett begrepp med flera olika tolkningar*
<http://documents.vsect.chalmers.se/CPL/exjobb2008/ex2008-010.pdf> (2015-04-29)

Figur 2: Boverket c (2014) *Standardförfarande*
<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Detaljplanering/Detaljplaneprocessen/> (2015-02-23)

Figur 3: Johansson, F (2015) *Göteborgs Stad* (2015-05-25)

Figur 4: Johansson, F (2015) *Mölndals Stad* (2015-05-25)

Figur 5: Johansson, F (2015) *Kungsbacka kommun* (2015-05-25)

Figur 6: Johansson, F (2015) *Härryda kommun* (2015-05-25)

Figur 7: Johansson, F (2015) *Partille kommun* (2015-05-25)

Figur 8: Johansson, F (2015) *Kungälv kommun* (2015-05-25)

Figur 9: Kiruna kommun a (2014) *Kirunas Utvecklingsplan* (2015-05-25)

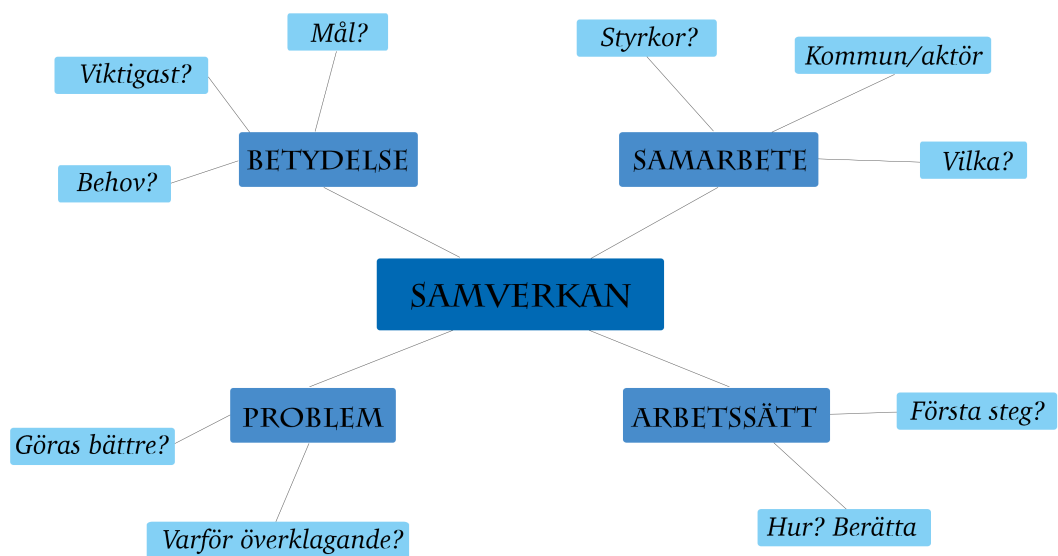
Figur 10: Sjöstedt, M (2015) *Etappindelning Kiruna Stadsomvandling* (2015-05-14)

Figur 11: Kiruna kommun a (2014) *Illustration av stadskärnan i Nya Kiruna* (2015-05-25)

Figur 12: Sjöstedt, M (2015) *Sammanställning kommunerna och Kiruna* (2015-05-14)

Figur 13: Sjöstedt, M (2015) *Slutsats* (2015-05-15)

Bilaga 1 – Tankekarta



Bilaga 2 – Stödjande intervjufrågor

Kan du kort beskriva dina arbetsuppgifter?

Berätta fritt om hur kommunen går tillväga

Vad är första steget ni tar?

Hur arbetar ni med detaljplaneprocessen idag?

Vilka är inblandade i processen? Vilka pratar ni med?

Involverar ni invånarna? Hur mycket då? Hur viktigt är det?

Hur går det till för er del när det kommer till markanvisning?

Vad är det viktigaste ni lägger tyngd vid? Pris? Kvalité? Hållbarhet?

Samverkan

Anser du att det finns ett behov av att samverka i tidiga skeden i detaljplaneprocessen?

Vad tror ni är styrkan med att samverka med andra aktörer?

Finns det problem och brister i samverkan med aktörerna?

Vad tror ni skulle kunna göras bättre?

Varför tror ni att det sker så mycket överklaganden?

Samarbetar ni med andra kommuner?

Vad tycker ni om den nya lagändringen i PBL som infördes vid årsskiftet 2015?

Vilket förfarande? Ger det besparingar, på vilket sätt?

Avrundning

Hur tycker du intervjun gick?

Är det något vi har missat som vore relevant inom ämnet?

Någon annan vi borde prata med?

Bilaga 3 – Sammanfattning

