

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

Maria Lindqvist

Copyright © Maria Lindqvist, 2015

Fastighetsvetenskap
Institutionen för teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Box 118
221 00 LUND

ISRN/LUTVDG/TVLM/15/5351 SE

Tryckt i Lund 2015

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

Can the exploitation process become more efficient?

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Maria Lindqvist, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Ulf Jensen, professor emeritus, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Ingemar Bengtsson, lektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Klara Karlsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Emilia Olinder, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Detaljplaneprocess, Plan- och bygglagen, markexploatering, markanvisning, markanvisningsavtal, effektivisering, kommun, byggherre

Keywords:

Property formation process, Planning and building Act, land exploitation, land allocation, land allocation agreements, streamlining, municipality, property developer

Abstract

Municipalities in Sweden usually have large land holdings, which means that their sale of land is central for construction of new housing. In addition to this the municipalities have planning monopoly, which gives them the exclusive right to decide on land use. These two factors give the municipality power to influence and control the construction of new housing extensively. When it comes to construction of new housing, the property developer is depended on getting land assigned through land allocations.

The purpose of this study is to investigate the conditions for an efficient exploitation process with existing legislation. This is done by studying the actors involved in the process and five factors that contribute to that the time required is prolonged. The factors have been chosen based on a compilation of time-delaying factors noted in interviews and benchmarks. The five chosen factors are the property developer's influence, the County Administrative Boards impact, appeal, the property developer's internal process and municipality's internal process.

The conclusion of this study is that all chosen factors contribute to the prolonged exploitation process. However, it is possible to make the exploitation process more effective with existing legislation through cooperation and development of internal processes.

Sammanfattning

Kommuner i Sverige har vanligen ett stort markinnehav vilket medför att deras försäljning av mark är central för byggnationen av nya bostäder. Utöver detta har kommunen planmonopol, vilket ger dem ensamrätt att besluta om markanvändningen. Dessa två faktorer ger kommunen makt att påverka och styra bostadsbyggandet i stor utsträckning. För nybyggnation av bostäder är byggherrarna beroende av att få mark tilldelat till sig genom markanvisningar.

Syftet med denna studie är att undersöka förutsättningarna för en effektivare exploateringsprocess med gällande lagstiftning. Detta görs genom studier av vilka aktörer som är inblandade i processen och vilka faktorer som bidrar till att tidsåtgången för exploateringsprocessen är utdragen. För att få fram ett bra underlag har plan- och bygglagen (PBL), propositioner och annan relevant litteratur studerats. Genom intervjuer med kommuner, medarbetare hos byggherren PEAB och på Länsstyrelsen erhöles en tydlig bild av hur exploateringsprocessen går till i praktiken. Detta underlag ger tillsammans med fem jämförelseobjekt en helhetsbild av vilka faktorer som är tidskrävande men kan effektiviseras.

Det framgår av intervjuerna att faktorer som påverkar tidsåtgången för exploateringsprojekt bland annat är planprogram, otydlighet i Länsstyrelsens yttrande, omfattningen av utredningar samt otydliga riktlinjer från Boverket. Vid en analys av jämförelseobjekten framgår det att överklaganden har gjorts i fyra av fem detaljplaner. Tiden för överklagande varierade mellan sex till tolv månader. Tidsaspekten från att detaljplanen vunnit laga kraft tills byggherren PEAB ansökt om bygglov varierar mycket. En för lång tid i detta skede indikerar att byggherren inte driver processen eller att detaljplanens genomförbarhet är oviss.

Tillvägagångssättet vid markanvisningar påverkar tidsåtgången för exploateringsprocessen. Det mest effektiva enligt tillfrågade kommuner och intervjuade medarbetare hos byggherren PEAB, är direktanvisningar, vilket också är vanligast tillvägagångssättet vid markanvisningar i de tillfrågade kommunerna. Nackdelarna är att processen inte är transparent och den kan ge konkurrensmässiga fördelar för vissa byggherrar. Anbudsförfarande innebär att flera byggherrar bedöms utifrån ett antal givna kriterier. Bedömningen kan göras utifrån köpeskilling eller mjuka faktorer såsom socialt ansvar och hållbara aspekter. När bedömningen görs utifrån köpeskilling är processen transparent och skapar rättssäkerhet. När mjuka faktorer utgör grunden kan valet av byggherre ifrågasättas eftersom bedömningen görs utifrån personliga preferenser. Anbudsförfarande är, enligt tillfrågade kommuner och medarbetare hos byggherren PEAB, det näst mest effektiva tillvägagångssättet, minst effektivt är markanvisningstävling. Om fastigheten som ska exploateras är attraktiv och många byggherrar är intresserade utlyses oftast markanvisningstävlingar. Detta görs för att ge en mer omfattande bedömning utifrån kommunens på förhand angivna kriterier. Den stora nackdelen är att det tar tid och kostar pengar både för kommunen och byggherren.

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

Fem faktorer har sedan valts ut för vidare analys. Faktorerna har valts utifrån en sammanställning av tidsfördröjande faktorer som belysts i intervjuer och jämförelseobjekt. De fem faktorerna är byggherrarnas inflytande, Länsstyrelsens inverkan, överklagande samt byggherren PEABs och kommunernas interna processer. Vid framtagande av detaljplaner varierar byggherrarnas inflytande. Deras byggtekniska kompetens och kunskap om marknaden kan bidra till att exploateringsprocessen förkortas trots att detaljplanearbetet kan ta längre tid när byggherren är delaktig.

Länsstyrelsen har möjlighet att påverka detaljplaneprocessen genom yttrande och ingripandegrunderna som finns i PBL. Detta gör Länsstyrelsen till en viktig part i planprocessen. För att underlätta Länsstyrelsens arbete krävs tydligare riktlinjer från Boverket och internt gällande exempelvis buller och dagvattenhantering. Det finns ett behov av att skapa enhetligare nationell bedömning och tydligare förutsättningar vid exploatering. Troligtvis går det inte att undvika överklagande men genom att utöka överklagandeinstansernas resurser kan tidsåtgången minska. Byggherren PEAB har möjligheter att effektivisera processen från det att detaljplanen vunnit laga kraft genom att exempelvis ta fram handlingar gällande projektering snabbare och påbörja försäljningen av bostäderna tidigare. Byggherren kan påbörja sin projektering under detaljplaneprocessen och på så sätt kan de tidigare söka bygglov när detaljplanen vunnit laga kraft. Det är en ekonomisk risk för byggherren om planens innehåll ändras men fördelen är att exploateringsprocessen effektiviseras. För att få en effektiv exploateringsprocess måste kommunen samverka internt och prioritera detaljplaner. Kommunerna är beroende av byggherrarna för att uppnå sina bostadspolitiska mål och måste därmed leverera genomförbara detaljplaner.

Denna studie visar att det finns möjligheter att effektivisera exploateringsprocessen utifrån gällande lagstiftning. Detta genom ökad samverkan mellan involverade parter samt att interna processerna hos Länsstyrelsen, byggherren och kommunerna utvecklas.

Förord

Efter fyra roliga och lärorika år avslutar jag nu min studietid vid Lunds Tekniska Högskola med detta examensarbete som omfattar 30 högskolepoäng. Examensarbetet har utförts vid avdelningen för Fastighetsvetenskap i nära samarbete med Peab Bostad i Göteborg.

Denna sida är till för att visa min uppskattning till alla er som ställt upp under utbildningen och examensarbetets gång med idéer, kunskap och er värdefulla tid.

Ett särskilt tack till *Lina Lindquist*, tidigare projektutvecklingschef hos Peab, som trodde på mig och min idé. Du gav mig möjligheten att påbörja ett lärorikt och spännande samarbete med Peab. Inte minst vill jag tacka alla hjälpsamma medarbetare på Peab Bostad. Sen ett stort tack till min handledare *Ulf Jensen*, professor emeritus, som med sin stora kunskap och sitt genuina engagemang gett mig värdefulla synpunkter som hjälpt mig under resans gång. Inte att förglömma är ett tack till alla er som ställt upp för intervjuer och frågor.

För min studietid i Lund har jag många att tacka och jag kommer alltid minnas tiden med ett leende på läpparna. Tack för att jag fick påbörja min resa som civilingenjör hos er men nu väntar nya spännande utmaningar.

Lund den 12 maj 2015

Maria Lindqvist

Innehållsförteckning

1	Inledning	10
1.1	Bakgrund	10
1.2	Syfte och frågeställningar.....	11
1.3	Metod	11
1.4	Disposition	12
1.5	Avgränsningar	12
2	Förutsättningar	13
2.1	Tidigare utredningar och lagförändringar	14
3	Markexploatering	16
3.1	Exploateringsprocessen – fyra skeden	16
3.2	Aktörer.....	16
3.2.1	Kommunen.....	16
3.2.2	Länsstyrelsen.....	17
3.2.3	Byggherren.....	17
3.2.4	Sakägare	17
4	Detaljplaneprocessen	18
4.1	Förfarande vid framtagande av detaljplan.....	19
4.1.1	Olika steg i detaljplaneprocessen	19
5	Markanvisning	24
6	Lov	27
6.1	Bygglov.....	27
6.2	Startbesked	27
7	Sammanfattning av intervjuer	28
7.1	Kommun	28
7.2	Länsstyrelsen	32
7.3	Byggherren	33
8	Jämförelseobjekt	37
8.1	Inledning	37
8.2	Göteborg	40
8.2.1	Järnbrott	40
8.2.2	Kaneltorget.....	42
8.3	Halmstad.....	43
8.3.1	Tallvik	44
8.4	Helsingborgs stad	47
8.4.1	Maria Sol.....	47
8.4.2	Rosengården Norra 3	48
9	Analys	50
9.1	Tillvägagångsätt vid markanvisningar	50
9.2	Fördröjande faktorer.....	51
9.2.1	Byggherrarnas inflytande	52

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

9.2.2 Länsstyrelsens inverkan	53
9.2.3 Överklagande	55
9.2.4 Byggherrens interna process	57
9.2.5 Kommunernas interna processer	57
10 Slutsatser	59
11 Källförteckning	60
Bilaga 1.....	65

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I början av 1990-talet rasade bostadsbyggandet i Sverige och efter denna period har bostadsbyggandet legat på en låg nivå.¹ År 2014 påbörjades byggnationer av cirka 38 500 nya permanentbostäder i Sverige.² Flertalet kommuner anger att det behöver byggas ett större antal bostäder än vad det görs i dagsläget.³ För att underlätta och effektivisera exploateringsprocessen har det genomförts flera statliga utredningar vilka delvis bidragit till lagförändringar under åren. Exploatering av bostäder är en process som vanligtvis tar ett flertal år att genomföra. Detta bidrar till att det skapas en stor osäkerhet för inblandade aktörer gällande utvecklingen av bostadsmarknaden.

Det finns flera faktorer som påverkar investeringarna i byggbranschen, som exempelvis sysselsättning, ränteläge, hushållens disponibla inkomster, politiska beslut och lagar. Bostadsbyggandet är en pendlande marknad som påverkas av konjunkturen. Efterfrågan påverkas bland annat av demografiska faktorer som ökande befolkning och omflyttningar.⁴ Enligt SCB bidrar det låga bostadsbyggandet till att utbudet blir lägre, vilket i sin tur gör att priserna för permanentbostäderna ökat.⁵

Kommunerna har olika instrument att använda vid planering av ny bebyggelse. Störst omfattning i tid och rum har översiktsplanen, som inte är juridisk bindande. På konkret nivå finns detaljplaner och områdesbestämmelser, som är juridisk bindande. I nästan alla fall av nybyggnation krävs det en detaljplan eller förändring i en befintlig detaljplan för att möjliggöra en exploatering. Kommunen har planmonopol enligt 1 kap 2 § plan- och bygglagen vilket ger kommunerna makt att avgöra vilka områden som ska planläggas och vid vilken tidpunkt. Detta bidrar till en tydlig maktfördelning mellan kommuner och byggherrar.⁶ För byggherrar är det centralt att få tillgång till kommunalägd mark för att möjliggöra bostadsbyggandet, eftersom markinnehavet hos de privata byggherrarna är relativt litet.⁷

Bedömningen att planprocessen är ineffektiv bygger på flera olika faktorer.⁸ Utifrån intervjuer, jämförelseobjekt och analys pekas på möjligheter att effektivisera plan- och byggprocessen genom samverkan, tydligare riktlinjer och byggherrarnas tidiga delaktighet i planprocessen utan att förändra gällande plan- och bygglagstiftning.

¹ Bjurenvall (2012) *Bostadsbyggandet lågt under lång tid*

² SCB (2015) *Befolkningsstatistik 2015*

³ Boverket (2014f) *Bostadsmarknaden 2013- 2014* s.14

⁴ Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* s. 22,39

⁵ Bjurenvall (2012) *Bostadsbyggandet lågt under lång tid*

⁶ SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess* s. 79, 81

⁷ Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* s. 22

⁸ SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess* s. 12

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie är att undersöka möjligheten att effektivisera exploateringsprocessen och genom att beskriva olika aktörers roller och handlingsmöjligheter identifiera de faktorer som fördröjer processen. Frågeställningarna är följande:

- Vilka faktorer fördröjer exploateringsprocessen?
- Kan exploateringsprocessen effektiviseras utifrån gällande lagstiftning?
- För- och nackdelar med olika tillvägagångssätt vid markanvisning.

1.3 Metod

Studien inleds med en litteraturstudie som ger en bakgrund och grundläggande förståelse av hur exploateringsprocessen fungerar. Detta görs med hänsyn till gällande lagstiftning och parternas inverkan. Det material jag valt att studera har tagits fram genom rekommendationer från min handledare, examensarbeten inom ämnet och aktuella rapporter. Litteraturstudien har utgjort en viktig del i denna studie eftersom resterande delar i studien grundar sig i detta.

För att få en tydligare bild över hur exploateringsprocessen fungerar i praktiken har intervjuer genomförts med exploateringschefer i utvalda kommuner, medarbetare hos byggherren PEAB och anställda på utvalda länsstyrelser. Respondenterna utgörs av personer som kan påverka exploateringsprocessen och har erfarenhet av denna. De intervjuade medarbetare hos byggherren PEAB och anställda på Länsstyrelsen är anonyma. Frågorna som ställs ska belysa studiens syfte samt verka som underlag för analys. Intervjuerna ska inte användas som ett sätt att peka ut någon enskild person eller kommun utan ge ett helhetsperspektiv.

I första hand har intervjuer genomförts med exploateringscheferna i tre kommuner, vilka är Göteborg, Halmstad och Helsingborg. Urvalet gjordes för att kommunerna har likheter och skillnader vilket underlättar studiens jämförelse och analys. Kommunerna har likheter som havskontakt och ökande kommuninvånarantal. Skillnaderna är bland annat kommunstorleken, antalet årliga antagna detaljplaner och lokalisering i olika län. Kommunernas lokalisering i tre olika län medför att deras planprocesser prövas mot olika länsstyrelser. Två av de utvalda kommunerna är medelstora och den tredje är en stor kommun.

Utifrån förslag från intervjuade exploateringschefer och medarbetare hos byggherren har fem jämförelseobjekt valts ut för djupare analys. Det som främst studerat är tidsåtgången för detaljplane- respektive lovsprocessen och olika aktörers inblandning i processen. Samtliga jämförelseobjekt är byggherren Peabs projekt. Exploateringsprocessen grundar sig enbart på markanvisningsavtal.

Utifrån intervjuer och jämförelseobjekt har betydelsefulla tidsfördröjande faktorer valts ut. De har analyserats ur ett nationellt perspektiv för att ge ett bredare underlag för möjligheterna att effektivisera exploateringsprocessen.

1.4 Disposition

I kap 2 ges en bakgrund gällande bostadsbyggande i Sverige utifrån statistik om bostadsmarknaden och planprocessen. Det framgår även vilka utredningar och lagförändringar som genomförts för att effektivisera plan- och byggprocessen.

I kap 3 presenteras exploateringsprocessens moment och vilka aktörer som deltar. Detaljplaneprocessens delar presenteras mer ingående i kapitel 4.

I kap 5 förklaras begreppet markanvisning och hur det regleras i lagen. Där framgår även vilka olika förfarande som används vid markanvisning.

I kap 6 behandlas kort lovprocessen och där ges en bild över gällande lagstiftning.

I kap 7 och 8 presenteras en sammanfattning rörande intervjuer och jämförelseobjekten. Detta ger en tydlig bild över problematiken gällande exploateringsprocess.

I kap 9 görs en analys rörande faktorernas inverkan på exploateringsprocessen och förändringar som kan minska tidsåtgången för processen. Slutsatserna presenteras slutligen i kap 10.

1.5 Avgränsningar

Vid en jämförelse mellan projekten är tidsåtgången för exploateringsprocessen en huvudfaktor. Den ekonomiska aspekten berörs enbart genom att tiden för ett projekt ger en indikation på hur stora kostnaderna blir för byggherren.

Studien fokuserar på exploateringsprocessen från idé fram till dess att byggherren fått bygglov för bebyggelse. Byggnadsskedet utesluts i studien.

2 Förutsättningar

I Sverige bor det cirka 9,75 miljoner människor (december 2014) vilket är en ökning med cirka 100 000 från föregående år.⁹ I genomsnitt bor det 2,22 personer (december 2014) i varje bostad.¹⁰ Det senaste året påbörjades byggnation av cirka 38 500 nya permanentbostäder i Sverige, vilket är cirka 8 000 fler bostäder än tidigare år. Snittet under senaste femårsperioden är att 28 830 stycken bostäder byggstartats per år¹¹ medan den totala folkmängden under samma period ökat med cirka 81 300 människor per år. Detta visar på att bostadsbyggandet inte följer samma takt som den ökande befolkningen, utan för varje nybyggd bostad består det genomsnittliga hushållet av 2,8 personer.¹²

Antalet antagna detaljplaner år 2014 var 1 839 stycken i Sverige, vilket är en ökning med fyra procent från år 2013. Jämförs de årligt antagna detaljplanerna under tidsperioden 2005–2010 så var det färre antagna detaljplaner under 2014. Det är främst storstäder som står för framtagandet av detaljplaner och därefter förortskommuner till storstäder medan cirka 55 % av Sveriges kommuner enbart tar fram en till fem detaljplaner per år. Enligt Länsstyrelsen är det enbart ett fåtal detaljplaner, motsvarande två procent, som inte har stöd i gällande översiktsplanering.

Länsstyrelsen har år 2014 överprövat 46 stycken detaljplaner vilket motsvarar 2,5 % av det totala antalet antagna detaljplaner. Av dessa upphävdes elva detaljplaner vilket motsvarar cirka 0,5 % av det totala antalet antagna detaljplaner. Liknande siffror redovisades även året innan. År 2014 överklagades 358 stycken detaljplaner till Länsstyrelsen vilket är cirka 19 % av det totala antalet antagna detaljplaner. Under de senaste nio åren har andelen överklagade detaljplaner legat mellan 19–25 %. Länsstyrelsen har efter överklagande upphävt 32 stycken detaljplaner år 2014. Detta motsvarar 2 % av antalet antagna detaljplaner och 9 % av antalet överklagade detaljplaner. Mark- och miljödomstolen fick göra bedömningar gällande 152 detaljplaner. Ur statistiken kan inget mönster om vilka områden som står för flest överklagade detaljplaner utläsas.¹³

Gällande bygglov och förhandsbesked har enbart 86 % av Sveriges kommuner besvarat Boverkets enkät ”Plan- och byggenkäten – lov och byggande 2014”. Totalt antal ansökningar om bygglov uppgår till cirka 84 000 stycken, varav cirka 8 500 stycken gällde bygglov för nya bostadshus. I 98 % av ansökningarna gavs byggloven gällande nya bostadshus. Totalt fick byggnadsnämnderna cirka 58 000 ansökningar om startbesked varav 233 stycken vägrades. Anledningen var att inlämnade

⁹ SCB (2015d) *Befolkningsutveckling; födda, döda, in- och utvandring, gifta, skilda 1749–2014*

¹⁰ SCB (2015c) *Antal hushåll i Sverige med olika beräkningsmetoder*

¹¹ SCB (2015b) *Påbörjade nybyggda bostäder*

¹² SCB (2015d) *Befolkningsutveckling; födda, döda, in- och utvandring, gifta, skilda 1749–2014*

¹³ Boverket (2014d) *Plan- och byggenkäten – detaljplanering 2014*

ansökningar om bygglov i 70 % av fallen inte uppfyller de tekniska egenskapskraven.¹⁴

2.1 Tidigare utredningar och lagförändringar

Det har gjorts flera utredningar och studier om effektivisering av exploateringsprocessen. Nedan presenteras huvudinnehållet i ett antal utvalda utredningar och studier.

Lagrådsremiss – ”Nya steg för en effektivare plan- och bygglag...”

Senaste lagrådsremissen som berör effektivisering av detaljplaneprocessen gavs ut så sent som i april 2015. Huvudsakliga innehållet är att förfarandet ska förenklas vid upphävandet av fastighetsindelningsbestämmelser. Förslaget grundar sig i att dessa indelningar kan uppfattas som ett hinder för utvecklingen och denna förändring skulle förenkla den formella processen. I dessa fall skulle även Länsstyrelsen uteslutas som en samrådspart. Om förfarande vid upphävandet av fastighetsindelningsbestämmelserna förenklas kommer detaljplanen att få en ny genomförandetid. Det kan då uppfattas som att hela detaljplanen får en ny genomförandetid vilket bidrar till att det kommer vara svårare att upphäva eller ändra detaljplanen under genomförandetiden. Enligt PBL 4:22 ska genomförandetiden förändras ”för den del som ändras”, vilket ger utrymme för tolkningsmöjligheter och måste förtydligas. Utöver detta föreslås att det i detaljplanens beskrivning ska redovisas om kommunen har för avsikt att genomföra planen med markanvisning, på liknande sätt som ett exploateringsavtal. Detta görs för att skapa en förutsägbar och transparent process. En markanvisning är inte en bindande handling utan ger byggherren ensamrätt att förhandla med kommunen om framtida överlåtelse av kommunalägd mark (markanvisningslagen 1 §). Det framhävs även att det är viktigt att skilja på ett markanvisningsavtal och exploateringsavtal gällande tidpunkten för avtalets ingång. Före detaljplanen antagande bör exploateringsavtalet ingås för att kommunen ska försäkra sig om exploateringsens omfattning och utformning. Ett markanvisningsavtal kan ingås vid vilken tidpunkt som helst och inte allt för sällan efter det att detaljplanen vunnit laga kraft. Nackdelar som tas upp är att det är svårt att uttala sig i förväg om innehållet av ett markanvisningsavtal. Regeringen anser att fördelarna med en transparent process överväger nackdelarna.¹⁵

Statskontoret – ”Mark, bostadsbyggande och konkurrens”

En rapport som beskriver och utvärderar den kommunala markanvisningsprocessen när det gäller bostadsbyggandet. Det framgår av rapporten att markanvisningsprocessen är oförutsägbar vilket delvis beror på att den inte i någon större utsträckning är reglerad i lagen. Det huvudsakliga problemet anses vara den bristande transparensen. På vilka kriterier en byggherre valts är i många fall omöjligt att avgöra. Följden blir att byggherrarna inte kan anpassa sig till vad kommunen

¹⁴ Näringsdepartementet (2015) *Nya steg för en effektivare plan- och bygglag och ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövare vid omgivningsbullen*

¹⁵ SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess*

efterfrågar då inte motivet vid valet av byggherre inte framgår. För att öka transparensen bör bland annat kommunen förtydliga sin markpolitik och låta byggherrarna vara med tidigt i processen.¹⁶

Propositionen 2013/14:126 – ”En enklare planprocess”

Syftet med propositionen är att få en enklare och effektivare plan- och bygglovsprocess. En väsentlig förändring var att propositionen innehöll ett förslag att en ny lag rörande kommunala markanvisningar(SFS 2014:899) skulle införas. Följden av lagförändringen innebar att kommuner som använder sig av markanvisningar ska anta riktlinjer gällande dessa. Utöver detta föreslogs en ändring gällande framtagandet av detaljplaner. Det som tidigare benämns som enkelt förfarande blir standardförfarande och normalt förfarande blir utökat förfarande. Ändringarna i PBL ska bidra till att fler detaljplaner genomförs med standardförfarande. Propositionen förslag underlättar för att byta förfarande under detaljplaneprocessens gång.

Kommunen ges även större möjlighet att ge bygglov i de fall det innebär en mindre avvikelse från gällande detaljplan. Till skillnad från tidigare införs nu ett förbud mot särkrav på tekniska egenskaper enligt PBL 8:4. De föreslagna lagändringarna till följd av ovan förslag trädde i kraft den 1 januari 2015.¹⁷

SOU 2013:34 – ”En effektivare plan- och bygglovsprocess”

Huvudförslaget innebar att mer tyngd bör läggas vid en översiktsplanering och att det i ett tidigt skede ska klargöras många frågor som exempelvis miljö kvalitetsnormer. Utifrån översiktsplanen skulle bygglov kunna sökas och utesluta detaljplaneprocessen. Detaljplanekravet begränsas och stärker kommunens bedömning vid bygglovet. I de fall det finns en detaljplan bör bygglovet slopas eftersom prövningen sker i planbeslutet. En gällande detaljplan vars genomförandetid har gått ut borde automatiskt upphöra och enbart det obligatoriska innehållet i detaljplanen bör kvarstå. Inget av ovan förslag har genomförts i praktiken.¹⁸

¹⁶ Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens*

¹⁷ Prop. 2013/14:126 *En enklare planprocess*

¹⁸ SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess*

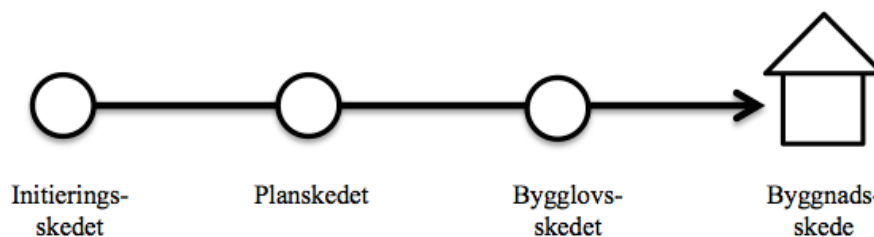
3 Markexploatering

Kapitlet förklarar exploateringsprocessens olika skeden. Det framgår också vilken roll de inblandade aktörerna: kommun, Länsstyrelse, byggherre och sakägare har.

3.1 Exploateringsprocessen – fyra skeden

Exploateringsprocessen kan initieras av vem som helst men vanligen är det en kommun, en byggherre eller en enskild fastighetsägare som anser att markens användning bör förändras. Initiativet till en förändring uppkommer huvudsakligen för att (1) markområdet kan användas på ett mer effektivt sätt eller (2) det finns behov av en viss bebyggelse som kräver att markens användning förändras. Exploateringsprocessen slutar med att en byggnation är färdigställd. Vägen från idé till färdigställd byggnad varierar och är beroende av flera aktörers inblandning i processen.

Exploateringsprocessen kan delas in i fyra olika skeden (1) initieringsskedet (2) planskedet (3) bygglovs-skedet och (4) byggnadsskedet (se figur 1).



Figur 1 - Exploateringsprocessens fyra skeden

Idén om byggnation uppkommer i initieringsskedet och för att gå vidare i processen måste i många fall en detaljplan eller områdesbestämmelser framarbetas och vinna laga kraft. Detta sker under planskedet där kommunen har en viktig och avgörande roll. Därefter behöver exploitören bygglov och ett startbesked för att få starta byggnadsskedet. Slutligen så uppförs byggnaden av byggherren eller exploitören.¹⁹

3.2 Aktörer

3.2.1 Kommunen

Kommunen har en betydande roll i exploateringsprocessen genom det s.k. kommunala planmonopolet. Det kommunala planmonopolet innebär att kommunen har ansvar för att planera och planlägga ändamålet för fastigheter inom den enskilda

¹⁹ Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering*

kommungränsen. Kommunen är även den myndighet som ansvarar för bostadsförsörjningen och ska arbeta aktivt för kommunens utveckling. Vid ny- och ombyggnation ska kommunen även utöva tillsyn så att byggnaderna uppfyller plan- och bygglagstiftningen.²⁰

Kommunen kan vara stor markägare och i vissa avseende vara byggherre genom sitt kommunala bostadsbolag. Förutom detta är de huvudman för kommunala gator, vatten och avlopp.

3.2.2 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har som uppdrag att i plan- och bygglovsprocesser företräda staten. Dess uppgift är enligt PBL 5:22 att bevaka och samordna samhällsviktiga intressen som riksintressen, miljökvalitetsnormer, mellankommunala frågor, strandskydd, människors hälsa och säkerhet samt risken för översvämningar.

Länsstyrelsen har även tillsyn över kommunala beslut och kan överpröva samt upphäva detaljplaner om staten och samhällsviktiga intressen inte beaktas. Överklagande av detaljplan görs till Länsstyrelsen enligt PBL 11:3.

Länsstyrelsen får även göra en överprövning av lov och förhandsbesked som Byggnadsnämnden beslutat om (PBL 11:10–12).

3.2.3 Byggherren

Byggherre finns definierad i PBL 1:4 som den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten. En byggherre kan exempelvis vara enskilda fastighetsägare, privata företag eller offentliga organ.²¹

3.2.4 Sakägare

Vem som är sakägare framgår inte av plan- och bygglagen men hänvisningar görs i PBL 13:8 till förvaltningslagen (FL) 22 §, vilket anger vem som är sakägare och när överklagade av ett förvaltningsbesvär får ske. I FL 22 § anges att ”ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas”. Vid en detaljplaneprocess anger Boverket att sakägare är de som påverkas av detaljplanen exempelvis om personen bor eller äger en fastighet inom planområdet eller intill planområdet.²² När det gäller lovärenden anser Länsstyrelsen att sakägare är den som äger fastigheten vilken angränsar direkt till fastigheten som fått beviljat lov. I vissa fall kan det vara fastighetsägare i närheten men då ska de finnas särskilda skäl med hänsyn till byggets art och omfattning.²³

²⁰ SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess* s. 87–89

²¹ Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering* s. 14-16

²² Boverket (2014a) *Guide för detaljplaneprocessen*

²³ Länsstyrelsen (2015) *Vem får överklaga ett kommunalt beslut enligt plan- och bygglagen?*

4 Detaljplaneprocessen

En detaljplan är ett kommunalt instrument som kan användas när mark- eller vattenområde prövas om det är lämpligt för det tänka ändamålet, exempelvis bebyggelse (PBL 4:1). Vid ny sammanhållen bebyggelse och vid förändring eller bevarande av bebyggelse är det krav på att ta fram en detaljplan om (1) byggnadsverkets användning får en betydande inverkan på omgivningen eller (2) om efterfrågan på området som är tänk för bebyggelse är stort eller (3) byggnadsverket kräver bygglov enligt PBL 9 kapitel (PBL 4:2).

En kommun ska enligt plan- och bygglagen bestämma och ange gränser för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden i en detaljplan. I de fall som kommunen är huvudman för allmänna platser ska det även redovisas om användning och utformning av dessa. Användningen av kvartersmark och vattenområden ska redovisas enligt PBL 4:5. Lagen kräver även att kommunen ska ange en genomförandetid vilket kan variera mellan fem till femton år (PBL 4:21). Utöver detta finns det flera bestämmelser i 4 kap PBL som redovisar vad kommunen får bestämma i en detaljplan.

Detaljplanens utformning ska enligt PBL 4:30 bestå av en plankarta som är en karta över det område som planen omfattar. Av plankartan ska det framgå hur planområdet är uppdelat för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för respektive område. Till plankartan ska en planbeskrivning bifogas som innehåller en redovisning av bland annat planens syfte, planförutsättningar och hur planen ska genomföras (PBL 4:31,33).

Det har under senare åren skett en förändring gällande detaljplaner vilket är att det blir alltmer vanligt att planerna innehåller fler bestämmelser och därmed blir mer detaljerade. Praxis visar att kommunerna har en omfattande möjlighet att reglera bebyggelsens utformning, från fasadmaterial till hushållning med energi. Detaljplaner får inte vara mer detaljerade än vad som behövs med hänsyn till planens syfte enligt PBL 4:32. I SOU 2013:34 påpekas det att detaljeringsgraden till viss del beror på att bygglovsprövningen upplevs som svag och kommunerna genom detaljerade detaljplaner kan styra utfallet för framtida prövning av bygglov.²⁴

I november år 2011 tillsatte regeringen en utredning vars syfte var att åstadkomma en tydligare, mer effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning. Bakgrunden till utredningen var att prövningsprocessen vid framförallt ny bebyggelse anses som administrativt betungande och långdragen, delvis till följd av att överklagan kan ske i flera led, både i detaljplane- och lovsskedet.²⁵ För att förkorta detaljplaneprocessen gjordes lagförändringarna den 1 januari år 2015 till följd av propositionen 2013/14:126 ”*En enklare planprocess*” vilket innebär att det som tidigare benämnts

²⁴ SOU 2013:34 *En effektivare plan- och bygglovsprocess* s. 12, 106

²⁵ Dir 2012:114 *Tilläggsdirektiv till utredningen om översyn av bestämmelser om genomförandet av detaljplan*

som enkelt förfarande numera är standardförfarandet. Det normala förfarandet är efter lagändringen ett utökat förfarande. Det regeringen vill uppnå med denna förändring i lagstiftningen är att standardförfarande ska vara huvudregel vid framtagande av detaljplaner. Det är enbart om planerna är av större betydelse som utökat förfarande ska tillämpas. De nya uttrycken ska bidra till att fler planer ska tas fram med standardförfarande.²⁶

4.1 Förfarande vid framtagande av detaljplan

Det finns två olika huvudtyper av förfarande vid framtagande av detaljplaner, standardförfarande och utökat förfarande. Vid valet av vilket förfarande som ska tillämpas ska en bedömning göras enligt PBL 5:7. Standardförfarande kan tillämpas om detaljplaneförslaget (1) stämmer överens med översiktsplanen och inte strider mot Länsstyrelsens granskningsyttrande (2) inte har betydande intresse för allmänheten eller i övrigt stor betydelse (3) inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I de fall då inte standardförfarande kan tillämpas får det utökade förfarandet tillämpas. Det är upp till kommunerna själva att ta beslut om vilket förfarande som ska tillämpas utifrån PBL.²⁷ I Helsingborg, Halmstad och Göteborg används nästintill enbart utökat förfarande vid framtagandet av detaljplaner. De intervjuade exploateringscheferna anser inte att lagförändringarna den 1 januari år 2015 har medfört att fler planer kan utföras med standardförfarande. Huvudsakligen beror detta på att merparten av detaljplanerna inte uppfyller kriterierna för standardförfarande.

En variant av standardförfarande är begränsat förfarande som kan användas när förutsättningarna för standardförfarande är uppfyllda och samrådskretsen har godkänt planförslaget. Samrådskretsen är enligt PBL 5:11 Länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, myndigheter, kommuner som berörs och kända sakägare samt organisationer som berörs. Det begränsade förfarandet innebär, till skillnad från standardförfarandet, att underrättelse och granskning inte behöver genomföras. Detta ersätts istället med ett godkännande och två veckors betänketid innan antagandet sker.

4.1.1 Olika steg i detaljplaneprocessen

Den inledande processen gäller oavsett vilket förfarande som väljs. Först ska ett program tas fram enligt PBL 5:10 om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet. Enligt PBL 5:7 är nästa steg att göra en bedömning av vilket planförfarande som ska användas utifrån faktorer som bland annat vilken miljöpåverkan detaljplanen antas medföra. Därefter tas underlag, i form av kartor och fastighetsförteckning, fram för detaljplanearbetet (PBL 5:8–9). Undantag från dessa bestämmelser kan göras om det är uppenbart onödigt.²⁸ De två huvudprocesserna,

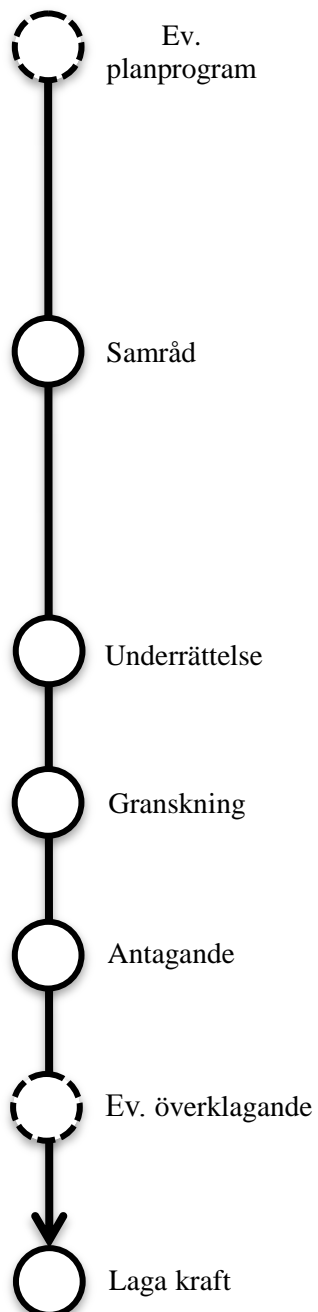
²⁶ Prop. 2013/14:126 s. 73-74

²⁷ Boverket (2014b) *PBL Kunskapsbanken*

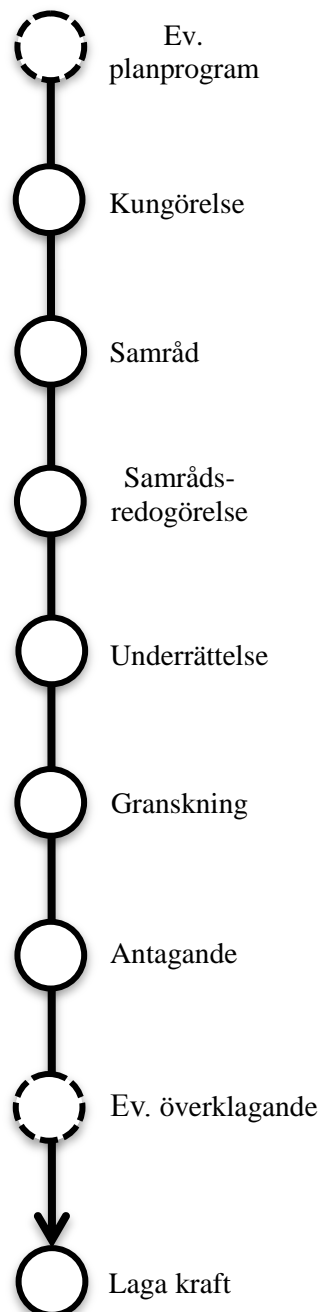
²⁸ Boverket (2014c) *Processen för detaljplan från 1 januari 2015*

standardförfarande och utökat förfarande, förklaras mer utförligt nedan med tillhörande figur 2.

Standardförfarande



Utökat förfarande



Figur 2 – Förfarande vid framtagande av detaljplaner

Planprogram

I de fall som kommunen bedömer att det behövs ska ett särskilt program upprättas som anger planens utgångspunkter och mål (PBL 5:10). Tänkt tillfällen när ett planprogram bör användas om planen berör många intressenter och har många intressen som måste avvägas mot varandra samt om detaljplanen saknar stöd i gällande översiktsplan. Syftet med planen är att byggherrar och berörda sakägare ges möjlighet att ge synpunkter innan detaljplanen fått alldeles för konkret innehåll. Detta ger kommunen ett bredare beslutsunderlag vilket ska underlätta arbetet. Eftersom det är kommunen som gör en bedömning om ett planprogram ska upprättas kan en överprövning av behovsbeslutet inte göras.²⁹

Om kommunen väljer att upprätta ett planprogram har kommunen en skyldighet att hålla ett samråd för programmet. Samrådet ska ske i enlighet med PBL 5:11.³⁰

Kungörelse

Om det utökade förfarande valts ska ett förslag till detaljplanen kungöras inför samrådet. Detta följer av lagändringarna den 1 januari år 2015.³¹ Kungörelsen ska göras i en ortstidning och anslås på kommunens anslagstavla. Det som ska framgå av kungörelsen är vilket område som avses med detaljplanen, om den avviker från översiktsplanen och vart förslaget hålls tillgängligt. Utöver detta ska det enligt PBL 5:11 b framgå hur lång samrådstiden är och om synpunkter på förslaget förekommer ska de lämnas under samrådstiden. Slutligen ska det anges till vem synpunkterna ska lämnas.

Samråd

Syftet med samrådet är att i ett tidigt skede ge insyn och få synpunkter som kan användas för att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt. För att samla in information, önskemål och synpunkter i ett tidigt skede i planarbetet har kommunen tillsammans med berörda parter ett samråd. De parter som kommunen ska samråda med är bland annat Länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, kända sakägare och boende som berörs. Kommunen ska under samrådet redovisa ett förslag till detaljplanen. Det ska även framgå vilka skälen är, planeringsunderlag som har betydelse samt hur kommunen avser att handlägga förslaget. Om nya förslaget inte stämmer överens med gällande översiktsplan ska detta framgå under samrådet. Synpunkter ska lämnas från Länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten vid samrådet. Länsstyrelsen huvuduppgift i detta skede är bland annat att ta tillvara och samordna statens intresse. Lantmäterimyndighetens roll innebär att granska planens genomförande och vilka konsekvenser det kan ge. Samrådet ska pågå under minst tre veckor (PBL 5:11–15).

Samrådsredogörelse

Efter samrådet är genomfört och kommunen samlat in synpunkter till planförslaget ska en sammanställning av dessa synpunkter göras i en samrådsredogörelse. Samtliga

²⁹ Didón m.fl. *Plan- och bygglagen* under 5 kap. 10 §

³⁰ Läs under Samråd

³¹ Boverket (2014c) *Processen för detaljplan från 1 januari 2015*

synpunkter som inkommit ska redovisas och kommenteras av kommunen. Tas hänsyn till synpunkterna ska förslag på ändringen framgå. I de fall när synpunkterna inte beaktas ska skälen till detta framgå. Samrådsredogörelsen ska uppfylla kraven i miljöbalken om genomförandet av detaljplanen antas medföra en betydande miljöpåverkan (PBL 5:17).

Underrättelse

Kommunen ska inför granskningen underrätta de som berörs av förslaget och även de som lämnat synpunkter på förslaget till detaljplanen. Informationen som ska framgå av underrättelsen är vilket område detaljplanen avser, om förslaget avviker från översiktsplanen, var detaljplanen finns tillgänglig för granskning, hur länge granskningen pågår, till vem synpunkterna ska lämnas och för att inte förlora sin rätt att överklaga beslut att anta planen ska synpunkterna lämnas skriftligen. Underrättelsen ska även finnas på kommunens webbplats och anslagstavla (PBL 5:19–20).

Granskning

Förslaget till detaljplanen kan efter samrådet redigerats till följd av inkomna synpunkter och ska därför vara tillgängligt för granskning under minst tre veckor. I de fall då samtliga sakägare är överens får granskningstiden förkortas. För att behålla rätten att överklaga beslutet att anta detaljplanen ska myndigheter, sakägare och andra som berörs av planen lämna skriftliga synpunkter under granskningen. Länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten ska yttra sig under granskningstiden om planens genomförbarhet inte är tillräckligt utredd eller strider mot Länsstyrelsens bestämmelser. Det är enbart mindre ändringar av planen som får göras efter granskningstiden. Ny granskning ska genomföras i de fall förslaget ändrats väsentligt (PBL 5:18, 22, 22a, 25).

Antagande

Kommunfullmäktige ska anta detaljplanen men kan i vissa fall delegera beslutet till kommunstyrelsen eller Byggnadsnämnden. I anslutning till att en detaljplan blivit antagen ska Länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, de som lämnat skriftliga synpunkter under granskningstiden som inte blivit beaktade och de kommuner samt regionplaneorgan som är berörda meddelas (PBL 5:27, 29, 30).

Överklagande

Rätt att överklaga kommunens beslut att anta en detaljplan har den enligt PBL 13:11 som är sakägare³² och lämnat in skriftliga synpunkter under samråd eller granskning som inte blivit tillgodosedda. Sakägare kan överklaga om de är missnöjda med detaljplanen eller om sakägaren anser att det uppstått ett formaliafel, det vill säga att genomförandet av processen har varit felaktigt.³³ Ett beslut kan överklagas i tre veckor från det att beslutet anslagits på kommunens anslagstavla. Överklagandet sker

³² Se avsnitt 3.2.4

³³ Länsstyrelsen (2015b) *Överklaga beslut*

i tre olika instanser: Länsstyrelsen, Mark- och miljödomstolen och sist Mark- och miljööverdomstolen.³⁴

Laga kraft

Från det att ett beslut är taget att anta en detaljplan och det tillkännagetts på kommunens anslagstavla går det tre veckor tills det att detaljplanen vinner laga kraft. För att detaljplanen ska vinna laga kraft får ingen ha överklagat beslutet och Länsstyrelsen avstått rätten att överpröva beslutet. När detaljplanen vinner laga kraft ska kommunen inom två veckor skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen till Länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten. Kommunen ska även kungöra de som har rätt till ersättning (PBL 5:32).

³⁴ Boverket. (2014a) *Guide för detaljplaneprocessen*

5 Markanvisning

Markanvisning har inte tidigare varit definierat i svensk lag men från den 1 januari år 2015 finns definitionen i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Lagen gäller för markområden som ska bebyggas när det finns kommunalt markägande. Lagen innehåller bestämmelser om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Definitionen för markanvisning är:

”en överenskommelse mellan kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggelse”.

I lagen anges det att kommunen som ska använda sig av markanvisning även ska anta riktlinjer för markanvisningen där det bland annat ska framgå grundläggande villkor för markanvisning samt principer för markprissättningen.

Markanvisningen är inget juridiskt bindande avtal utan en överenskommelse som anger att byggherren har ensamrätt att förhandla med kommunen. Detta skapar incitament för byggherren att avsätta resurser för projektet.³⁵ Ett markanvisningsavtal kan innehålla villkor gällande vilken upplåtelseform bostäderna ska ha, byggtekniska frågor och vilka policys som ska följas. Vanligtvis gäller ett markanvisningsavtal i två år och därefter ges möjligheten för kommunen att teckna avtal med en annan byggherre.³⁶

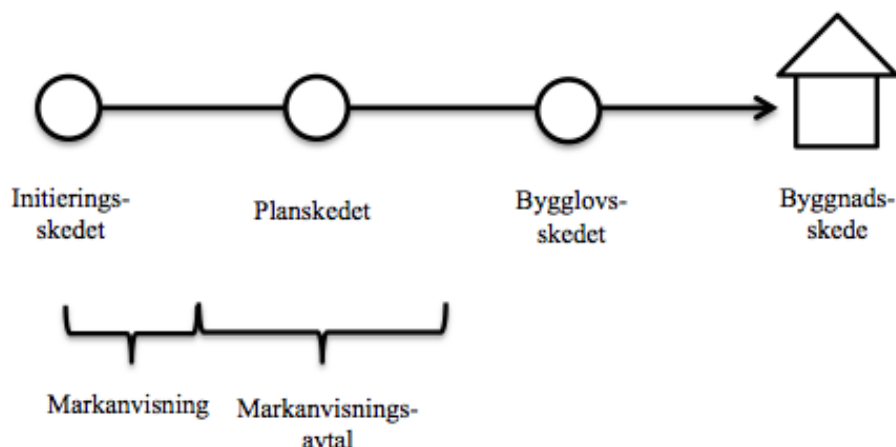
När kommunen och byggherren är överens och byggherren godkänt villkoren i markanvisningen skrivs ett köpe- eller överlåtelseavtal. Avtalet blir juridiskt bindande när detaljplanen vinner laga kraft.³⁷

Det är viktigt att skilja på markanvisningsavtal och exploateringsavtal. Markanvisningsavtal innebär att kommunen äger marken medan ett exploateringsavtal innebär att marken ägs av exploitören. Det ska tilläggas att det i ett markanvisningsavtal även kan ingå skyldighet för byggherren att bekosta plan- och exploateringskostnader. Vid vilken tidpunkt som markanvisningen eller markanvisningsavtalet ska undertecknas är inte angivet i lagen utan detta kan ske vid olika tidpunkter, se figur 3.

³⁵ Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering* s. 143

³⁶ Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* s. 32

³⁷ Kalbro & Lindgren (2010) *Markexploatering* s. 143–144



Figur 3 - Tidpunkter för markanvisningar och markanvisningsavtal

Varje kommun ska enligt lag ta fram riktlinjer för tilldelning av markanvisning. Det finns inget generellt nationellt tillvägagångssätt utan dessa riktlinjer vid markanvisning är lokala och tre huvudmetoder kan urskiljas:

- *Direktanvisningsförfarande* innebär att kommunen väljer en byggherre, detta sker till viss del i de fall kommunen har mycket mark som kan fördelas "jämt" till byggherrarna eller om det inte finns behov av jämförelse mellan byggherrar. Tidigare referensprojekt kan ha inverkan på valet av byggherre.
- *Anbudsförfarande* är offentligt och bedömningarna görs utifrån byggherrarnas anbud. Anbudet är av enklare karaktär och bedömning kan göras utifrån kriterier som exempelvis köpeskillning och upplåtelseform.
- *Markanvisningstävling* är en variant av anbudsförfarandet som innehåller en tävling. Tävlingen innefattas oftast av förutsättningar och bedömningen görs exempelvis utifrån betalningsvilja och arkitektoniska inslag.

Om markanvisningsavtalet undertecknas innan detaljplaneprocessen påbörjats kan byggherrens medverkan i arbetet skilja sig åt. I vissa fall har byggherren stor inverkan på utformning av detaljplanen och tar fram den tillsammans med kommunen. I andra fall är byggherren inte alls involverad. Då legat en markanvisningstävling till grund för markanvisningsavtalet brukar detaljplanen utformas enligt det vinnande förslaget. I övriga två fall, direktanvisningsförfarande och anbudsförfarande, beror byggherrens medverkan i detaljplaneprocessen på kommunen och byggherren.

Byggherrarna är beroende av markanvisningar eftersom de äger relativt lite mark medan kommunerna i många fall är stora markägare. Detta ger tillsammans med det kommunala planmonopolet kommunerna möjlighet att vara drivande i utvecklingen av städer.³⁸ Enligt PBL 12:9 får Byggnadsnämnden ta ut planavgift för att täcka programkostnader och andra kostnader för åtgärder som uppkommer i samband med

³⁸ Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* s.9

ändring eller upprättande av detaljplaner. Detta i samband med att bygglov ges för nybyggnation och att fastigheten som bygglovet avser har nytta av planen. Planavgiften betalas av byggherren, om denna haft nytta av detaljplanen. Priset ska motsvara det självkostnadspris som kommunen åtagit sig under planprocessen.³⁹ Kommunerna har fördelen att kostnaderna för framtagande av planen betalas efter nytta av byggherre. Utöver detta tjänar de pengar vid försäljning av kommunalägd mark vilket torde vara ett incitament för att vilja öka bostadsbyggandet. En nackdel med kommunalt markägande är att det finns en risk att kommunen väljer att planlägga sin egen mark före mark som ägs av andra, förekomsten av detta är svår att avgöra. Den nackdel som främst kopplas till markanvisningar är att processen anses icke transparent. Det är svårt att avgöra på vilka grunder som en viss byggherre vunnit markanvisningen. En transparent process skapar möjligheter för byggherren att lära sig av sina misstag och ger en tydlig bild av vad kommunen värdesätter vid markanvisningar.⁴⁰

³⁹ Didón m.fl.: *Plan- och bygglagen* under 11 kap. 9 §

⁴⁰ Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* s. 8

6 Lov

I 9 kap PBL finns bestämmelser om lov som krävs vid bygg-, rivnings- och markåtgärder. Det finns tre typer av åtgärder (1) de som kräver bygglov, rivningslov eller marklov (2) de som kräver anmälan och (3) de som varken kräver lov eller anmälan.

6.1 Bygglov

Bygglov krävs enligt PBL 9:2 vid nybyggnation, tillbyggnad och annan ändring av byggnaden som innebär att den helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än senast användning. Nybyggnation enligt PBL 1:4 innebär att en ny byggnad uppförs eller att en byggnad flyttas till en annan plats. Tillbyggnad innebär att byggnadsvolymen ändras, oavsett i vilken riktning detta görs (PBL 1:4). Ändringar som omfattas av bygglov innefattar bland annat förändringar i användningssätt, utseende eller funktion.

För att få ett bygglov lämnar byggherren in en ansökan och därefter prövar Byggnadsnämnden de tekniska egenskaperna, utseende, påverkan på omgivningen och om de följer gällande detaljplan.⁴¹ I 2010 års PBL tillkom möjligheten att lämna bygglov även om det innebär en liten avvikelse från gällande detaljplan förutsatt att bygglovet inte motverkar planens syfte (PBL 9:31b). Byggnadsnämnden ska enligt PBL 9:27 handlägga ärende om bygglov skyndsamt. Detta innebär att Byggnadsnämnden har tio veckor på sig att hantera en fullständig ansökan om bygglovet. Denna tid kan maximalt förlängas av nämnden med tio veckor.

Från det att byggherren får ett bygglov ska åtgärden påbörjas inom två år och avslutas inom fem år. Undantag är i de fall då pågående planarbete väntas eller expropriationsärende vilket medför att processen kan skjutas upp i två år.⁴²

6.2 Startbesked

Om den tänkta åtgärden kräver bygg-, mark- eller rivningslov får den inte påbörjas förrän Byggnadsnämnden gett ett startbesked (PBL 10:3). Syftet med startbeskedet är att byggherren ska kunna uppvisa för Byggnadsnämnden att kraven som ställs i PBL följs. Det som byggherren måste redovisa är förslag till kontrollplan och tekniska handlingar. Byggnadsnämnden kan även kräva att byggherren ska uppvisa att det finns ett färdigställandeskydd och skyddsrum (PBL 10:23). I startbeskedet ska Byggnadsnämnden enligt PBL 10:24 bland annat fastställa kontrollplanen, bestämma villkor för påbörjade åtgärder och ge upplysningar om krav enligt annan lag.

⁴¹ Didón m.fl. *Plan- och bygglagen* under 9 kap. Inledning

⁴² Didón m.fl. *Plan- och bygglagen* under 9 kap. Inledning

7 Sammanfattning av intervjuer

I följande kapitel finns en sammanfattning av intervjuer med personer insatta i exploateringsprocessen. Intervjufrågorna anpassades efter respondenterna se bilaga 1.

7.1 Kommun

Helsingborgs stad och Halmstads kommun använder sig av en fingerstruktur när de tar fram sina översiktsplaner. I Helsingborgs stad pekas större områden ut som antingen redan är befintliga bebyggelseområden eller som är kollektivtrafiknära områden. Halmstads kommuns översiktsplanering framhäver att kommunen ska arbeta med förtätning och ta mindre åkermark i anspråktagande. Eftersom Göteborgs stad står inför en stor tillväxt är översiktsplanen omfattande, men utgångspunkten är att staden ska växa inifrån centrum och ut.

Vid frågan gällande om detaljplaner tas fram utan stöd i översiktsplanen framgår det att i Helsingborgs stad förekommer det möjligtvis ett par om året, medan Halmstads kommun aldrig gör så. I Göteborgs stad händer det men sällan, eftersom översiktsplanen är tydlig och används som ett viktigt styrdokument.

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar har kommunerna ett ansvar för bostadsförsörjningen i respektive kommunen. De ska genom planering skapa förutsättningar för att alla kommuninvånare ska leva i goda bostäder. Bostadsförsörjningens styrdokument benämns olika i kommunerna och tidsaspekten för planeringen skiljer sig åt. I Halmstads kommun arbetar man med tre perioder där varje period sträcker sig över en femårsperiod. Helsingborgs stad arbetar med två perioder, ena visar var det ska byggas inom fyra års tid och den andra på tio års sikt. Göteborgs stad har tidigare inte haft något bostadsförsörjningsprogram utan det är nytt för kommunen. Deras upplägg bygger på att redogöra för pågående projekt som kommer ske de närmsta åren. Det är flexibelt och ligger som underlag till beslut om byggnation. Den stora skillnaden är hur kommunerna arbetar med bostadsförsörjningsprogram. Halmstads kommun arbetar strikt efter sitt bostadsförsörjningsprogram, nästintill slaviskt för att det ska vara transparent för byggherrarna gällande vad som ska byggas och vem som ska bygga. Det ger byggherrarna möjlighet att få veta hur konkurrensen är på marknaden. Gällande mindre förtättningsprojekt som innefattar cirka 20 lägenheter kan det ske utan stöd i bostadsförsörjningsprogrammet. Helsingborgs stad anser däremot att deras bostadsförsörjningsprogram "Mark- och boendeprogram" är ett levande dokument som påverkas av marknaden vilket gör att förändringar kan göras inom bostadsförsörjningsprogrammets varaktighet. Att få in nya projekt utöver de som finns i bostadsförsörjningsprogrammet inom en fyraårsperiod är svårt, eftersom tiden är relativt kort och det oftast tar längre tid än fyra år att gå från idé till lagakraftvunnen detaljplan. Det finns möjligheter att inom fyraårsperioden få in förtättningsprojekt. Under tioårsperioden kan det ske förändringar och nya projekt kan tillkomma. Eftersom programmet är nytt för Göteborgs stad är det inte färdigställt hur de kommer arbeta med programmet.

Samtliga kommuner följer reglerna i plan- och bygglagen om hur en detaljplaneprocess ska gå till. Helsingborgs stads detaljplanearbete avviker inte från den lagstadgade detaljplaneprocessen. Kommunen försöker arbeta med är att ha avslappnade öppna samrådsmöten där samtliga inblandande aktörer och sakägare får information men även möjlighet att få sina frågor besvarade. Halmstads kommun har under tidigare år arbetat mycket med att effektivisera sin interna detaljplaneprocess. Det Halmstads kommun arbetat med är att ha ett tydligt samarbete och samverkan mellan kommunernas inblandade parter. Förankring av idéer om nya detaljplaner görs tidigt hos politikerna som inför planfasen tar ett politiskt beslut som räknas som ett startbesked för att påbörja planarbetet. Under hela processen är en exploateringsingenjör från mark- och exploateringsavdelningen delaktig och arbetar nära planarkitekten och den tekniska projektledaren. Detta medför att många frågor snabbt kan lösas inom varje projektgrupp. Dessa förändringar som Halmstads kommun har genomfört har resulterat i att detaljplaneprocesserna har effektiviserats. Göteborgs stad arbetar, precis som Helsingborgs stad, efter plan- och bygglagens bestämmelser. Det som Göteborgs stad gör som är annorlunda är att kommunen säljer av kommunalbolag, som exempelvis Älvstrandsbolaget, som har uppdraget att utveckla exploateringsprojekt på kommunens mark. Denna lösning har fått kritik eftersom det då finns två kommunala bolag som fördelar marken, både fastighetskontoret och i detta fall Älvstrandsbolaget. Denna process ska förändras och all mark ska fördelas inom samma enhet för att processen ska bli mer transparent för byggherrarna.

Huruvida planprogram används eller inte skiljer sig åt mellan kommunerna men den generella slutsatsen är att det inte är vanligt förekommande med planprogram. Det används enbart på stora områden som kommer fördelas på flera olika detaljplaner. Anledningen till att planprogram utesluts är att det kräver mycket resurser och tar lång tid.

Vilken delaktighet som byggherrarna har i detaljplaneprocessen beror till viss del på hur intresserade de är. I Göteborgs stad och Helsingborgs stad tillåts byggherrarna att delta under processens gång. I Helsingborg finns en fokusgrupp där ett flertal byggherrar deltar och kan påverka detaljplaneprocessen. Ett sätt är att i början av processen samla in tankar, erfarenhet och idéer om exploateringsprojekt. Därefter är det en självklarhet att byggherrarna får vara delaktiga i hela processen. Även Göteborgs stad ser mervärdet i att ha med byggherren tidigt i processen. Anledningen är att kommunen vill ta vara på byggherrens byggtekniska bakgrund och marknadskunskap samt verifiera att planen är genomförbar. Nackdelen med detta är att mindre byggherrar kan uteslutas ur processen för de inte har den ekonomiska kapaciteten som krävs. Halmstads kommun däremot arbetar tvärtemot och anser att kompetensen finns inom kommunen vilket gör att byggherrarna inte behöver vara delaktig i processen. Denna möjlighet förekommer eftersom kommunen har stort markinnehav och själva kan hålla i taktpinnen.

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

Samtliga intervjuade exploateringschefer är överens om att det som tar mest tid i exploateringsprocessen vanligtvis är detaljplaneprocessen. Den bidragande faktorer till att detaljplaneprocessen tar tid är bland annat väntan och otydligheten i Länsstyrelsens yttrande, politiken, planarkitekternas arbete, upphandlingar med lagen om offentlig upphandling och omfattningen av utredningar som måste göras. Förslag på vad kommunen kan göra för att effektivisera processen skiljer sig åt i de olika kommunerna vilket grundar sig i deras olika arbetssätt. Göteborgs kommun anser att de i ett tidigare skede kan ge prisindikationer till byggherren då förhandlingar kan dra ut på tiden. I dagsläget ges ett ungefärligt pris på fastigheten och när detaljplanen sedan vunnit laga kraft blir det en förhandling mellan kommunen och byggherren. I övrigt framgick det att kommunerna måste prioritera bättre vilket kan förkorta handläggningstiderna för enskilda projekt. Det som kommunen inte kan styra över men som påverkar processen är politiken. Varje kommun måste förankra informationen till varje parti som sedan ska ta ställning till exploateringen. Det går tid både åt att informera men även för att få ett enigt politiskt beslut. Exploateringscheferna anser att en exploateringsprocess, idé till bygglov följt av startbesked, rimligen bör ta tre år.

Arbetet med att få med invånarna i exploateringsprojekt ser olika ut. Kommunerna arbetar med olika medborgardialoger beroende på projektens ändamål och omfattning. Hur mycket resurser som ska avsättas för kommunikation till medborgarna är svårt att avgöra. Öppnar kommunerna upp för medborgarna att ge synpunkter, utöver lagstadgade tillfällen, är det viktigt att ha ett arbetssätt hur synpunkterna bemöts. Överlag så arbetar man till viss del med invånarna i kommunen men begränsar det oftast till lagstadgade tillfällen.

Länsstyrelsen har en stor inverkan på hur planen utformas och vilka utredningar som måste göras, eftersom de företräder staten och bland annat bevakar samhällsviktiga intressen. I många fall upplevs Länsstyrelsen som den elaka storebrodern som pekar med pekpinnen på vad som måste göras. Det tycks till viss del vara så att Länsstyrelsens handläggare har särintressen vilket speglar deras yttrande. Kommunen får känslan av att Länsstyrelsen inte drar åt samma håll, det vill inte vara med i processen att utveckla städer med ny bebyggelse. Över tid har Länsstyrelsen blivit mer restriktiva vilket har bidragit till att det är svårare att få igenom detaljplaner.

Lagändringarna i PBL som blev en följd av propositionen ”En enklare planprocess” tror dessvärre ingen av exploateringscheferna kommer effektivisera processen, eftersom flertalet av planer anses så komplicerade att de måste använda sig av utökat förfarande.

Markanvisningar

Tillvägagångssätten vid markanvisningar är direktanvisning, markanvisningstävling eller anbuds förfarande. Halmstads kommun arbetar mest med direktanvisningar (90 %) och därefter med markanvisningstävlingar (10 %). Detta för att få en effektiv process där ingen byggherre blir överkörd utan det är upp till exploateringschefen att fördela marken. På vilka grunder eller hur fördelningen mellan byggherrarna sker

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

anges inte förutom att det är exploateringschefen som föreslår byggherre för politiken. Prissättningen för fastigheten görs av kommunen utifrån ett marknadspris som kommunen själv avgör, man använder sig inte av ortprismetoden. Det är inte priset som är det väsentliga utan andra faktorer värdesätts. Kommunen har som mål att öka antalet tävlingar så det motsvarar cirka 30 % av de totala markanvisningar och i framtiden utesluts fortfarande anbudsförfaranden.

I Helsingborgs stad är det en jurygrupp, bestående av representanter från bland annat mark- och exploaterings-, plan-, gestaltning-, drift-, miljö- och näringslivsavdelningen, som bestämmer vilken byggherre som tilldelas marken. Tillvägagångssättet är cirka 50 % direktanvisningar, 40 % anbudsförfarande och 10 % markanvisningstävlingar. Direktanvisningar är det sätt som är billigast och enklast för byggherrarna. Anbudsförfarande används då flera byggherrar är intresserade av att exploatera samma fastighet och tävlingar används i attraktiva områden. Målet är att det ska bli fler anbudsförfarande och färre direktanvisningar för att göra processen mer transparent. Prissättning av marken görs utifrån ett marknadsanpassat värde och sätts av kommunen. I somliga fall använder kommunen sig av en extern värderare.

I Göteborgs stad arbetar man med direktanbud, markanvisningstävlingar och jämförelseanbud. Kommunen försöker undvika direktanbud eftersom detta inte uppskattas av byggherrar då processen inte anses transparent. Markanvisningstävlingar anordnas sällan, kanske en gång varje år. Vanligt anbudsförfarande sker aldrig då politiken motsatt sig detta eftersom andra faktorer än enbart pris värdesätts högre. Jämförelseanbud går till på så sätt att kommunen utlyser en markanvisning och sedan bedöms byggherrarna utifrån olika kriterier såsom upplåtelseform, social- och ekologisk hållbarhet. Detta anbud har byggherren cirka en månad på sig att lämna och därefter görs en bedömning av fastighetsnämnden.

Vid frågan gällande antalet månader som behövs för byggherren att ta fram material för en markanvisningstävling så blev svaret från exploateringscheferna något varierande mellan två till fem månader.

Det som framgår av intervjuerna med kommunerna är att arbetssättet skiljer sig ur flera aspekter bland annat gällande byggherrarnas delaktighet, bostadsförsörjningsprogrammet och tillvägagångssätt vid markanvisningar. Det finns även likheter mellan kommunerna som att planprogram undviks, detaljplanen är den del i exploateringsprocessen som tar längst tid och att exploateringscheferna anser att Länsstyrelsen blivit mer restriktiv med tiden. En allmän uppfattning är att tidsåtgången för detaljplaneprocessen är längst i exploateringsprocessen vilket bekräftas av exploateringscheferna. Det som är anmärkningsvärt är att det inte är en specifik faktor utan flera varierande faktorer som är tidskrävande beroende på kommun och i vissa fall enskilda projekt. Detta är ett tecken på att inte en faktor i exploateringsprocessen är avgörande för tidsåtgången utan processen måste ses som en helhet.

Författarens tankar

För att skapa förutsättningar för effektiva exploateringsprocesser måste kommunernas avdelningar börja samverka med varandra. Eftersom kommunerna har en stor makt och väljer byggherrar vid markanvisningar måste processen vara så transparent som möjligt genom att ha tydliga bedömningsmallar.

7.2 Länsstyrelsen

I kommunens översiktsplanering bevakar Länsstyrelsen sina fem ingripandegrunder som anges i PBL. Yttrandet Länsstyrelsen gör i samband med översiktsplanen är inte alltid konkreta, vilket grundar sig i att framtida bedömningar inte ska begränsas. Länsstyrelsen beaktar inte allt i en översiktsplan men försöker uppmärksamma och flagga för vad som kan bli problematiskt vid planläggning av området. Vanligtvis går inte Länsstyrelsens bedömning i översiktsplanen emot senare yttrande i detaljplanen. Det kan hända i vissa fall eftersom förändringar sker och nya riktlinjer från Boverket erhålls. I dessa fall arbetar Länsstyrelsen med att informera kommunerna tidigt om förändringar som kan påverka deras arbete.

Vid framtagandet av detaljplaner försöker Länsstyrelsen komma med råd tidigt i processen om det är möjligt men deras slutgiltiga yttrande sker vid samrådet. I vissa län sker kommunikationen mellan kommunen och Länsstyrelsen med kontinuerliga möten. Detta för att ge kommunen möjligheter att tidigt få hänvisat vilka utredningar som krävs för det specifika exploateringsprojektet. I andra fall är Länsstyrelserna restriktiva med råd och ger sina synpunkter först vid samrådet. Några gånger varje år överprövas ett fåtal detaljplaner, detta för att kommunen inte beaktat Länsstyrelsens yttrande. De detaljplaner som har överprövats är sådana där kommunen inte tagit hänsyn till bland annat strandskydd, riksintresse, förorenad mark samt risk och säkerhet.

Länsstyrelsens yttrande bli väsentliga för detaljplanens slutprodukt eftersom de har möjlighet att ingripa ifall någon ingripandegrund åsidosätts.⁴³ Detta leder i sin tur till att kommunernas planläggning till stor del styrs av Länsstyrelsens synpunkter.

Resursfördelningen skiljer sig lite åt mellan olika Länsstyrelser. Antingen är det en handläggare som sköter alla ärende mot en kommun alternativt sker fördelningen utifrån handläggarnas arbetsbelastning. Fördelarna med att ha en och samma handläggare till en kommun är att denna har stor lokalkännedom, erfarenhet av kommunen och att kommunen har en specifik handläggare att kontakta vid frågor. Nackdelen är att det blir stressigt och sårbart ifall handläggare måste vara borta från arbetet en längre tid och ingen annan är insatt i deras arbete.

Det är nästan alltid enskilda sakägare vars fastighet gränsar till planområdet som överklagar och som åberopar deras enskilda intressen. Det händer även att det är

⁴³ Se avsnitt 3.2.2

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

naturskyddsföreningar som överklagar planer men främst om det gäller planer som innefattas av strandskyddet.

Länsstyrelsens syn på vad byggherrar och kommuner hade kunnat göra för att effektivisera processen är att tidigt beskriva projekten tydligt för att avgöra vilka utredningar som behövs, kommunicera mer med grannar (liknande Trafikverkets arbete), ökad förståelse för Länsstyrelsens arbete och bli mer realistiska gällande projekten. Förutom detta är det viktigt att alla handlingar är i pappersform. Det händer också att handlingarna inte är kompletta utan måste kompletteras vilket tar tid.

Länsstyrelsen hade kunnat effektivisera sin process genom att digitalisera alla handlingar, samordna processen inom Länsstyrelsen så att dess yttrande inte säger emot varandra internt och tidigt skicka ut internremisserna. Det som Länsstyrelsen själv inte kan påverka är tiden det tar att samla in andra myndighetsyttrande från exempelvis Trafikverket och Statens geotekniska institution. En annan faktor som hade underlättat Länsstyrelsens arbete är om Boverket gett ut tydligare nationella riktlinjer gällande exempelvis buller och dagvattenhantering, eftersom nästintill varje plan måste utreda buller- och dagvattenproblematiken.

Författarens tankar

Det är utom tvekan att Länsstyrelsen har en viktig roll i samhällsutvecklingen då de beaktar statens intressen och har handlingsmöjligheter. Det som inte får förekomma är att Länsstyrelsens handläggare har särintressen eller gör skilda bedömningar i enskilda projekt. Jag anser att det ska ges tydligare riktlinjer från Boverket som ska underlätta Länsstyrelsens arbete. Detta hade kunnat hjälpa kommuner och byggherrar att förutse vad Länsstyrelsen kommer yttra sig om och förstå vad som förväntas av dem.

7.3 Byggherren

De intervjuade medarbetarna hos byggherren Peab(nedan kallade medarbetarna) upplever att bostadsförsörjningsprogrammen inte alltid är flexibelt och att det varierar mellan kommunerna. I ett antal kommuner har byggherren möjlighet att påverka och förändra innehållet i ett bostadsförsörjningsprogram men medarbetarna påpekar att det oftast tar lång tid att få in nya projekt i programmet. När medarbetarna kommer med egna idéer tas det emot olika av kommunerna beroende på projekt och kommun. Kommunerna får dagligen förslag från byggherrar om projekt på kommunalägd mark. Vilka projekt som kommunen avgör att de vill gå vidare med är beroende av efterfrågan i det specifika området och om kommunen har resurser för att genomföra projektet. Medarbetarna anser att en ökad flexibilitet gällande bostadsförsörjningsprogrammet hade gett privata aktörer möjlighet att påverka bebyggelsen i större utsträckning och bidra till mer innovativa lösningar.

Enligt medarbetarna anses rimlig tid för att ta fram en detaljplan vara ett år inklusive överklagandeprocessen. Från det att detaljplanen har vunnit laga kraft tills bygglov följt av ett startbesked fås av Byggnadsnämnden bör det ta sex månader och i vissa

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

svårare projekt upp till två år. Detta ger en total tid på cirka ett och halvt år till tre år från idé till startbesked. Medarbetarna anser att detaljeringsgraden i en detaljplan i många fall är alltför för detaljerad. Troligtvis beror detta på att kommunen vill att bedömningen av bebyggelsen ska göras tidigt för att inte behöva förlita sig på att Byggnadsnämnden gör samma bedömning vid bygglov. Medarbetarna har inget emot att detaljplanen är detaljerad om de varit delaktiga i framtagandeprocessen.

Samarbetet mellan byggherren och kommunerna anses vara bra i samtliga intervjuade kommuner. I vissa projekt är byggherren mer involverade än i andra. Dialogen med invånarna sköter främst kommunerna eftersom det är deras ansvar i en detaljplaneprocess. Medarbetarna påpekar att byggherren ibland har informationsmöten med invånarna gällande framtida projekt men i dessa fall finns det nästan alltid en lagakraftvunnen detaljplan i grunden.

Medarbetarna anser att det finns flera olika moment som kommunen hade kunnat effektivisera vid en detaljplaneprocess. I en exploateringsprocess hade det optimala varit att ha en handläggare i planprocessen och en annan i bygglovshandläggningen. Dessvärre speglar detta inte verkligheten eftersom handläggare byter jobb, är borta en längre tid eller har andra projekt vilket medför att handläggare byts. Överlämningen av projekt till en ny handläggare tar tid och nya synpunkter brukar komma in vilket ytterligare drar ut på processen. När detaljplanen vunnit laga kraft och byggherren ska ansöka om bygglov börjar processen ofta om eftersom bygglovshandläggarna inte varit delaktiga vid framtagandet av detaljplanen utan måste sätta sig in i projektet. Medarbetarna anser att det borde finnas ett tydligare samband mellan de kommunala avdelningar som skapar förutsättningar för en snabbare exploateringsprocess. En annan synpunkt, på somliga kommuners arbete, är att deras attityd måste förändras och att byggherrarna ska ses som en part och inte konkurrent i stadsutvecklingen. Kommuner och byggherrar vill uppnå samma sak vilket är att bygga hållbara städer. Medarbetarna påtalar att de kommuner som inte vill att byggherren är delaktig under detaljplaneprocessen måste ha stor kompetens om exempelvis byggtekniska frågor för att planerna ska vara genomförbara.

Medarbetarna anser själva att deras möjlighet att påverka framtagande av detaljplan är begränsad. Det som byggherrarna måste arbeta mer med är att visa att de vill vara aktiva i detaljplaneprocessen och stötta kommunen i den mån de kan. Det kan gälla bland annat att lämna utredningar som är gjorda för projektet samt att komma med nya idéer. Medarbetarna påpekar även att byggherrarna måste öka sin förståelse och kunskap kring arkitektur och samhällsbyggnad för att förstå andra parter synpunkter och tankar.

De intervjuade medarbetarna anser att viktiga faktorer för sakägarkretsen bör identifieras tidigt i processen. Detta för att effektivisera detaljplaneprocessen utan att påverka rättssäkerheten. Genom att tidigt i processen beakta deras synpunkter så kan utformningen av detaljplanen påverkas för att möjligtvis minimera antalet överklagande. Överklagande upplevs som den del i processen som tar längst tid och anses ineffektiv då överklagandeprocessen är lång och kan göras i flera steg. En

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

annan aspekt är att varje moment i detaljplanen beror av varandra. Tas en del bort kommer ett annat moment ta längre tid. Ett annat angreppssätt är att försöka förkorta varje delmoment genom ett tydligare samarbete och utbyte av kompetens. Återigen tas överlämningstiderna, i de fall byte av handläggare måste ske, upp då detta kräver tid och resurser. Detta är något som kan effektiviseras både hos byggherrar, kommuner, Länsstyrelsen och andra myndigheter.

Gällande lovsprövningen så har Byggnadsnämnden enligt lag rätt till tio veckor för att handlägga ärendet. I vissa fall så får perioden utökas ytterligare tio veckor. Medarbetarna påpekar att problemet är om Byggnadsnämnden inte håller sig inom denna tidsram eftersom det inte finns några sanktioner. Denna prövning bidrar till att projektet prövas om från början och prövningen skiljer sig åt mellan handläggare. Detta tar tid och möjliggör för ännu en överklagandeprocess.

Vid frågan om det är andra aktörer som påverkar exploateringsprocessen i stor utsträckning så angav samtliga medarbetare det enhetliga svaret Länsstyrelsen. Dess arbete styr planen mycket och det är svårt att på förhand avgöra vad yttrandet kommer innehålla. Deras krav är ibland orimliga i proportion till vad den krävda åtgärden kostar. I somliga fall är kommunerna flexibla och säger att en policy kan frångås när bebyggelsen är värdefull för stadens utveckling, samtidigt som Länsstyrelsen sätter stopp för planen på grund av att kommunernas policys inte följs. En tydligare förståelse från Länsstyrelsen efterfrågas.

Gällande markanvisningar upplever de intervjuade medarbetarna att processen inte är transparent. Vid markanvisningstävlingar är det nästintill omöjligt att avgöra vem som kommer vinna och på vilka grunder en viss byggherre vann markanvisningen. Det tas sällan hänsyn till vilka bidrag som är genomförbara. Vinnande förslag är i vissa fall tekniskt eller ekonomiskt för svåra att genomföra. Det som inte får glömmas är att vinner byggherren en markanvisningstävling ges denne ensamrätt att förhandla med kommunen om villkoren för framtida köpe- och överlåtelsekontrakt. Förslaget är en vision och kan förändras under exploateringsprocessens gång. Fördelen är att detaljplanen formas efter vinnande bidraget men byggherren kan fortfarande förändra sitt projekt så länge den inte strider mot detaljplanen.

Medarbetarna påpekar att kraven vid en markanvisning är olika beroende på projekt och tillvägagångssätt. Ibland upplever medarbetarna kraven som svåra att tolka men samtidigt har de en funktion vilket är att enbart seriösa intressenter väljer att delta. Rimlig tid för ett anbud om det enbart rör sig om köpeskilling är mellan två veckor till en månad. När det däremot gäller mer omfattande tävlingar bör tiden för ett anbud vara cirka två månader. Medarbetarna har ett önskemål om att kommunerna inför en markanvisningstävling ska annonsera att det kommer komma en tävling om cirka två månader. Detta gör att det blir lättare för byggherrarna att resursplanera internt och upphandla extern kompetens som exempelvis arkitekter.

Gällande byggherrens interna process är det mest tidskrävande att bedöma om det finns en marknad för bebyggelse och vilken målgrupp projektet ska ha. Därefter är

det att hitta en förvaltare av projektet ifall exploateringen innefattar hyresrätter. Utöver detta anger medarbetarna att det även tar tid att ta fram ritningar för byggnaden. Själva byggprocessen borde också kunna effektiviseras. Internt måste arbetet utvecklas genom tydliga och standardiserade mallar som kan användas vid framtagandet av projekten för att spara in tid när man bland annat gör kalkyler. Tidigt i processen borde en djup marknadsanalys genomföras, vilket kommer ta längre tid än i dagsläget. Denna tid kan sparas in vid försäljningen av fastigheten eller bostadsrätter eftersom det finns en tydlig målbild.

Författarens tankar

Av intervjun med medarbetarna framgår det att i många fall vill byggherren vara mer delaktiga i detaljplaneprocessen än de är i dagsläget. Det är viktigt att ta vara på byggherrarnas tekniska kompetens och kännedom om marknaden för att ta fram genomförbara planer. Det är också enkelt att lägga skulden på kommunerna och Länsstyrelserna för att framtagandet av detaljplanerna tar tid. Jag anser att skulden inte bör läggas på en enskild aktör utan samhällsutveckling bör snarare ses som ett gemensamt mål och utifrån detta kan en fungerande samverkansstruktur erhållas. Ska byggherren vara med tidigt i processen och lägga ner tid och resurser blir kostnaderna stora vilket kan leda till att mindre byggherrar måste avstå från att vara delaktig i processen.

8 Jämförelseobjekt

I detta kapitel görs en jämförelse mellan fem olika projekt i tre kommuner. Exploateringsprocessen grundar sig på markanvisningsavtal mellan kommunerna och byggherren PEAB.

8.1 Inledning

För att få en klarare bild av vad som tar tid i en exploateringsprocess jämförs fem projekt i tre kommuner: två projekt vardera i Göteborg och Helsingborg samt ett i Halmstad. I samtliga projekt innefattar detaljplanen bostäder och planerna har vunnit laga kraft. För att få en tydligare bild av processerna för projekten se sammanställning i tabell 1.

Tabell 1 - Sammanställning över jämförelseobjekt

	Kaneltorget	Järnbrott	Rosengården norra 3	Maria Solfångaren	Tallvik
Förenlig med översiktsplan	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Markanvisning	Direkt- anvisning	Direkt- anvisning	Direkt- anvisning	Direkt- anvisning	Tävling
Program	Ja, större område	Ja, större område	Nej	Ja, större område	Ja, planprogram
Planförfarande	Normalt	Normalt	Normalt	Normalt	Normalt
Byggherren delaktig i detaljplane- processen	Nej	Ja	Ja	Ja	Delvis, detaljplan ritades efter vinnande bidrag
Överklagande detaljplan	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Lov	Bygglov	Bygglov	Bygglov	Bygglov	Rivningslov och Bygglov
Startbesked	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Överklagande vid lovprocessen	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja, både bygglov och startbesked

Samtliga exploateringsprojekt stämmer överens med gällande översiktsplan. Tillvägagångssättet för att välja en byggherre är i fyra av fem jämförelseobjekt direktanvisning, vilket innebär att kommunen valt byggherren utan anbudsörfarande.

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

I fyra av de fem fallen gjordes program inför detaljplanearbetet. Enbart ett av dessa var ett planprogram som låg till grund för enbart en detaljplan. Resterande program låg till grund för större område som blev vägledande för flertalet detaljplaner. Tallvik var det fall som grundade sig på ett planprogram. Anledningen är troligtvis för att fastigheten ligger i ett attraktivt läge och materialet i programmet skulle ligga i grund för en markanvisningstävling.

Samtliga detaljplaner togs fram med normalt förfarande vilket enligt gällande lagstiftning motsvarar utökat förfarande. Vilken delaktighet byggherrarna har haft skiljer sig åt mellan projekten. Det framgår av intervjuerna med kommunerna⁴⁴ att Halmstads kommun inte brukar tillåta byggherren att vara delaktig i detaljplaneprocessen. Eftersom Tallvik grundar sig på en markanvisningstävling var byggherren delaktig i det avseendet att detaljplanen utformats efter det vinnande förslaget. De andra kommunerna uppgav att de tillåter byggherren vara delaktig under detaljplaneprocessen. När det gäller projektet Kaneltorget fanns det redan en antagen detaljplan när byggherren fick markanvisningen.

Fyra detaljplaner överklagades vilket beror på att fastigheten antingen är värdefull exempelvis havsnära eller att omgränsande områden består av bostäder som påverkas av nybyggnationen. Samtliga projekt har fått bygglov och enbart ett av dessa överklagades. Detta innebär att i tre av fallen överklagades detaljplanen men inte bygglovet.

Tidsåtgången för exploateringsprocessens olika moment redovisas i tabell 2. Detaljplaneprocessens tid börja räknas från när planprogrammet påbörjas eller när kommunen fick klartecken från politikerna i kommunen att planlägga området. Sluttiden är när detaljplanen vunnit laga kraft. Gällande bygglov så påbörjas processen vid byggherrens ansökan och avslutas när bygglovet beviljats.

⁴⁴ Se avsnitt 7.1

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

Tabell 2 - Tidsåtgång för exploateringsprocessens olika moment

	Kaneltorget	Järnbrott	Rosengården norra 3	Maria Solfångaren	Tallvik
Detaljplaneprocess <i>varav</i>	28 mån*	55 mån*	27 mån	24 mån*	42 mån*
överklagandeprocessen	12 mån	6 mån	7 mån	0 mån	12 mån
Lovsprocessen <i>varav</i>	3 mån**	2 mån	1 mån**	4 mån	16 mån**
överklagandeprocess	0 mån	0 mån	0 mån	0 mån	15 mån
Tid mellan lagakraftvunnen detaljplan och ansökan om bygglov	21 mån***	16 mån	11 mån	60 mån	13 mån
* = från det att planprogrammet antogs ** = bygglovet reviderat *** = tid mellan markanvisning och ansökan om bygglov					

Tabell 2 visar att detaljplaneprocessen tagit mellan 27 och 55 månader. Dessa siffror speglar inte verkligheten eftersom siffrorna utgår från när programmen för området antogs. Det är enbart projekt Tallvik som har ett renodlat planprogram. Rosengården Norra 3 och Tallvik anger detaljplaneprocessens tidsåtgång. Längst tid tog det för Järnbrott vilket främst beror på överklagande. Minst tidsåtgång var det för Maria Solfångaren vilket delvis beror på att planen inte överklagades.

Det framgick av intervjuerna med kommunerna att en exploateringsprocess, från idé till ansökan om bygglov följt av ett startbesked, rimligen bör ta cirka tre år. Byggherrarna ansåg att samma process borde ta mellan ett till tre år. Inget av jämförelseobjekten faller inom ramen för denna tid. Den effektivaste processen från detaljplanens början till bygglov beviljades är Rosengården Norra 3 vilket det tog 39 månader. Längst tid tog det för Maria Sol som totalt tog 84 månader. Detta beror på den långa tiden mellan lagakraftvunnen detaljplan och ansökan om bygglov.

Gällande lovsprocessen har det tagit mellan en och sexton månader. Fyra av fem bygglovsprocesser tog mellan en och fyra månader. Detta visar att denna process är effektiv. Från det att ansökan skickats in har Byggnadsnämnden tio veckor på sig att behandla ansökan. Vid tre av fem jämförelseobjekt har bygglovet reviderats för att det saknas handlingar. Det är förklaringen till att bygglovsprocessen tagit mer än tio veckor.

Att tiden mellan lagakraftvunnen detaljplan och ansökan om bygglov tar så lång tid beror främst på att byggherrarna måste projektera och ta fram handlingar. Dessutom är byggherrarna beroende av att en viss andel av bostäderna ska vara sålda innan byggnationen påbörjas. Överklagande av lov skedde enbart i ett av projekten vilket är positivt eftersom slutsatsen kan dras att sakägare accepterat att området kommer exploatera.

För att få en djupare inblick i jämförelseobjekten hänvisas läsaren till att nedan läsa texten under respektive projekt.

8.2 Göteborg

Göteborgs kommun har 540 000 invånare och är Sveriges andra största kommun.⁴⁵ Göteborgs stad har inte tidigare haft något bostadsförsörjningsprogram men det har arbetats fram ett som ska ta hänsyn till ett tio-års perspektiv.⁴⁶

Kommunen är stora markägare och år 2014 antogs det 60 detaljplaner i kommunen. Det var 41 detaljplaner som genomförts med normalt förfarande varav resterande detaljplaner med enkelt förfarande. Det var ingen av detaljplanerna som avvek från gällande översiktsplan. Länsstyrelsen valde att överpröva sex detaljplaner varav ingen blev upphävd. Totalt så överklagades 24 stycken detaljplaner men ingen upphävdes av Länsstyrelsen. Det var ingen klagande som gick vidare med sin överklagan till Mark- och miljödomstolen.⁴⁷

Under år 2014 har Göteborgs stad handlagt 3330 stycken bygglov. Av dessa var det 276 stycken gällde nybyggnation av bostad varav 203 beviljades. Inget bygglov har nekats till följd av att en byggherre inte uppfyller de tekniska egenskapskraven. Antalet överklagade förhandsbesked eller lov är 91 stycken varav 23 stycken upphävdes. Det är två stycken som upphävts för de strider mot detaljplanen.⁴⁸

8.2.1 Järnbrott

Planområdet ligger nordost om Frölunda Torg vilket är cirka 6 km sydväst om Göteborgs centrum. Intilliggande områden är bebyggda fastigheter med varierande höjd och utformning.⁴⁹ Enligt översiktsplanen, antagen år 2009, benämns platsen som bebyggelseområde med grön- och rekreationsytor. En blandad bebyggelse och icke störande verksamhet främjas.⁵⁰

För ett större område i Frölunda togs ett program fram gällande bostadsutvecklingen som godkändes av Byggnadsnämnden i mars år 2006. I programmet utreddes tre områden för bostadsbebyggelse, varav detta projekt är ett av dessa områden. Slutsatsen var att exploatering i området är möjligt och bebyggelsen bör ha olika karaktär samt upplåtelseformer.⁵¹

⁴⁵ Göteborg stad (2015) *Folkmängd per delområde 2014-12-31*

⁴⁶ Lundblad (2015)

⁴⁷ Boverket (2014d) *Plan- och byggenkäten – detaljplanering 2014*

⁴⁸ Boverket (2014e) *Plan- och byggenkäten – lov och byggande 2014*

⁴⁹ Göteborgs byggnadsnämnd (2006) *Program för bostadsutveckling i Frölunda*

⁵⁰ Göteborg stad (2009c) *Översiktsplan för Göteborg*

⁵¹ Göteborgs byggnadsnämnd (2006) *Program för bostadsutveckling i Frölunda*

Byggherren PEAB i samarbete med en extern byggherre tilldelades projektet efter en direktanvisning.⁵² I planprogrammet utreddes ett större område varav markanvisningen gällde ett av dessa tre. Peab blev tilldelade delområdet vid Järnbrottsparken, vilket innefattar bebyggelse av 120 lägenheter. Merparten av lägenheterna bör upplåtas med hyresrätt och en mindre del som bostadsrätter.⁵³

Detaljplanen har tagits fram i samarbete med byggherrarna.⁵⁴ Efter beslut från Byggnadsnämnden i slutet av maj år 2008 så genomfördes samråd för detaljplaneförslaget. I juni till september samma år fick samrådskretsen tillfälle att yttra sig. Synpunkter på detaljplanen gällde främst att boende i området inte ville förändra området och att planen bidrog till ökat buller. Det gjordes mindre ändringar i förslaget gällande bland annat utbyggnad av en förskola. Därefter genomfördes en utställning i oktober år 2009 och förslaget reviderades i december samma år. Detaljplanen antogs av Byggnadsnämnden i december år 2009 och vann laga kraft sex månader senare.⁵⁵ Överklagan gjordes av en enskild sakägare till Länsstyrelsen men fick avslag.⁵⁶

Ansökan om bygglov gjordes i slutet på april år 2011.⁵⁷ Efter kompletteringar gavs ett beviljat bygglov i juli år 2011.⁵⁸ Bebyggelsen består av 52 lägenheter som är fördelade på två flerbostadshus. Lägenheterna uppläts som både hyres- och bostadsrätter. Speciellt med detta projekt är att två lågenergihus som faller inom ramen för Göteborgs stads miljöprogram byggs. Detta uppnåddes genom att bland annat bygga tjockare väggar och återvinna värmen. Inflyttning i lägenheterna påbörjades under slutet av år 2013.⁵⁹

Detaljplaneprocessen tog cirka 55 månader att genomföra från det att planprogrammet blev antaget tills det att planen vann laga kraft. Detta innefattar ett överklagande till Länsstyrelsen. Det framgår inte när detaljplaneprocessen för detta specifika projekt påbörjades. Kommunen kan inte besvara detta så utgångspunkten får vara från det att planprogrammet blev antaget.

Lovsprocessen var effektiv och från det att bygglovets ansökts tog det två månader tills det var beviljat. Det tog 16 månader från lagakraftvunnen detaljplanen vunnit tills dess att byggherren ansökte om bygglov. Detta får inte anses optimalt utan tidsåtgången kan förkortas.

⁵² Göteborgs fastighetskontor (2006) *Markanvisning vid Järnbrottskolan i Frölunda*

⁵³ Göteborgs stad (2009a) *Planbeskrivning – Detaljplan för bostäder och ishall mm inom stadsdelen Järnbrott i Göteborg*

⁵⁴ Lundborg (2015)

⁵⁵ Göteborgs stad (2009b) *Detaljplan för bostäder och ishall mm inom stadsdelen Järnbrott i Göteborg*

⁵⁶ Lundborg (2015)

⁵⁷ Göteborgs byggnadsnämnd (2011) *Ansökan bygglov Järnbrott 132:3*

⁵⁸ Göteborgs byggnadsnämnd (2011) *Beviljat bygglov Järnbrott 132:3*

⁵⁹ Byggnyheter (2012) *Peab bygger bostäder i Järnbrott*

8.2.2 Kaneltorget

Exploateringsområdet ligger i Gårdsten som är beläget 15 kilometer nordöst om centrala Göteborg. Platsen omfattas av Göta älv och grönområden. Gårdsten är ett miljonprogramområde som under senare tid genomgått stora förändringar gällande standard och skick på befintliga bebyggelse.⁶⁰ Prusbilden i området speglar att området anses mindre attraktivt.⁶¹

Vid tidpunkten gällde en översiktsplan (1999) som angav att området var av stort värde för natur- kultur och friluftsliv.⁶² För området med omnejd beslutade kommunen om att göra ett program som gick på samråd i oktober år 2004. I februari år 2005 var samrådsredogörelsen för programmet färdigt och godkändes av Byggnadsnämnden. Det som framgår av detta dokument är att boende och verksamma i område vill bevara skogen och utsikten för allmänheten. Något som kommunen anser tas hänsyn till vid en framtida exploatering.⁶³

Detaljplaneprocessen börjades efter planprogrammet antagande och utställning av förslag till detaljplan gjordes i januari år 2006. Detaljplanen blev antagen av kommunfullmäktiga i juni år 2006. Den vann laga kraft först ett år senare efter överklagande.⁶⁴

Byggherren ansökte om markanvisning i oktober år 2011 vilket beviljades av fastighetsnämnden i juni år 2012. Det fanns vid denna tidpunkt en redan gällande detaljplan som var flexibelt utformad.⁶⁵ Annorlunda för detta projekt var att fastighetskontoret ville testa självbyggeri. Det innebär att boende själv kan ansvara för färdigställandet av bland annat ytskikt och de ges möjlighet att påverka vilken färgsättning balkonger och fönster ska ha. För att lösa parkeringsfrågan så krävdes en planändring eller att en ny detaljplan antogs i anslutning till bebyggelsen.⁶⁶

Projektet innefattas av ett punkthus på tio våningar som innehåller 33 stycken bostadsrätter. Samtliga bostäder kommer att ha balkong eller uteplats och storleken varierar från ettor till femmor. Projektet kommer att byggas i ett område vilket det inte byggts bostadsrätter på 40 år.⁶⁷

Byggherren lämnade in sitt bygglov i juli år 2013 vilket sedan behövde kompletteras vid två tillfällen för att det saknades handlingar och gjorda revideringar behövde redovisas på bland annat situationsplanen, planritningar och

⁶⁰ Göteborgs stad (2005) *Program för bostäder på kryddhyllan i Gårdsten*

⁶¹ Peab (2015) *Analys Kaneltorget*

⁶² Göteborg stad (2009c) *Översiktsplan för Göteborg*

⁶³ Göteborgs stad (2005) *Program för bostäder på kryddhyllan i Gårdsten*

⁶⁴ Göteborgs stad (2007) *Detaljplan för bostäder på kryddhyllan inom stadsdelen Gårdsten i Göteborg*

⁶⁵ Göteborgs stad (2012) *Markanvisning för bostäder vid Kaneltoget i Gårdsten*

⁶⁶ Göteborgs stad (2012) *Markanvisning för bostäder vid Kaneltoget i Gårdsten*

⁶⁷ Klasén, Joanna (2013) *Bostadsbygge i Gårdsten går mot strömmen*

tillgänglighetsbeskrivning.⁶⁸ Bygglovets gavs i november år 2013 även fast den tänkta bebyggelsen avvek från gällande detaljplan då byggnaden placeras för nära tomtgränsen.⁶⁹ Något startbesked har ännu inte sökts.⁷⁰

I september år 2013 startade försäljningen av bostadsrätterna i Gårdsten.

Detaljplaneprocessen tog cirka 28 månader att genomföra från det att planprogrammet för området antogs tills att planen vann laga kraft. Detta anses rimligt eftersom den innefattades av överklagande. Från det att byggherren fick markanvisningen till dess att bygglovets beviljats tog det 17 månader efter flertalet kompletteringar från byggherren. I denna del av exploateringsprocessen hade byggherren vunnit tid genom att lämna in rätt handlingar vid bygglovet.

8.3 Halmstad

Halmstads kommun har över 95 000 invånare och är Sveriges 19:e största kommun.⁷¹ Enligt kommunens bostadsförsörjningsprogram ”*Handlingsprogram för bostadsförsörjning 2010-2030*” ska cirka 7 500 nya bostäder byggas till år 2030. De angivna bostäderna tillsammans med förtättningsmöjligheter kommer ge ett överskott på bostäder i jämförelse med behovet för kommunen. Utgångspunkten är att de angivna projekten täcker in trettio års behov av nya bostäder inom kommunen.⁷²

Kommunen har ett stort markinnehav och år 2014 antogs 22 stycken detaljplaner varav 12 var med normalt förfarande. Ingen av dessa detaljplaner avvek från översiktsplanen och Länsstyrelsen överprövade ingen detaljplan. Av dessa 22 detaljplaner så överklagades sju stycken men ingen upphävdes av Länsstyrelsen. Fem detaljplaner överklagades till Mark- och miljödomstolen.⁷³

Under år 2014 har Halmstads kommun handlagt cirka tusen bygglov varav 173 stycken gällde nybyggnation av bostad. Bygglov gällande nybyggnation som beviljades var 110 stycken. Inget bygglov har nekats till följd av att en byggherre inte uppfyller de tekniska egenskapskraven. Antalet överklagade förhandsbesked eller lov var 43 stycken varav 14 stycken upphävdes. Det är fyra stycken bygglov som upphävts för de strider mot detaljplanen och sex stycken som upphävts då de inte anses vara liten avvikelse.⁷⁴

⁶⁸ Göteborgs byggnadsnämnd (2013) *Ansökan bygglov Gårdsten 107:100*

⁶⁹ Göteborgs byggnadsnämnd (2013) *Beviljat bygglov Gårdsten 107:100*

⁷⁰ Larsson (2015)

⁷¹ Halmstads kommun (2015) *Om Halmstad*

⁷² Halmstads kommun (2014) *Handlingsprogram för bostadsförsörjning 2010-2030* s. 20

⁷³ Boverket (2014d) *Plan- och byggenkäten – detaljplanering 2014*

⁷⁴ Boverket (2014e) *Plan- och byggenkäten – lov och byggande 2014*

8.3.1 Tallvik

Exploateringsområdet ligger i Stenhuggeriet som är ett av Halmstads stadsnära villaområde. Det är nära till både strand och centrum, vilket gör området till en attraktiv plats att bo på. Enligt översiktsplanen ska marken användas till bebyggelse av tätortskaraktär. Inom Stenhuggeriet är mesta delen bostäder privatägda villor förutom ett fåtal bostadsrätter. Det fanns sedan tidigare en detaljplan för området som tillät bebyggelse av bostäder. Kommunstyrelsens beredning beslutade april år 2008 att ge Byggnadsnämnden i uppdrag att ta fram ett planprogram över området Tallvik. Följande år delegerade Byggnadsnämnden till en styrgrupp att ta fram tävlingsprogram för att välja en byggherre för exploateringen. Tävlingsmaterialet togs fram på cirka två månader.⁷⁵

Markanvisningstävlingen påbörjades i april år 2009 och avslutades samma år den sista september, tiden för byggherrarna att arbeta fram sitt tävlingsförslag var därmed knappt sex månader. Parallellt med markanvisningstävlingen så arbetade kommunen med att ta fram ett planprogram för området. Planprogrammet gick ut på samråd i juni 2009 och remisstiden slutade i augusti år 2009.⁷⁶ Programsamrådsredogörelsen var färdigt i mitten på september år 2009. Det som framgår av programsamrådsredogörelsen är att sakägare är oroliga för en trafikökning, att den specifika naturen med tallar inte ska bevaras och att karaktären i området ska förstöras till följd av att det blir flerfamiljshus i ett område med enbart villabebyggelse. Kommunen ansåg att de synpunkterna sakägarna framförde kommer att tillgodoses i detaljplanen eftersom de sammanfaller med de kriterier som ställts i markanvisningstävlingen.⁷⁷

De inkomna tävlingsbidragen bedömdes utifrån fyra grundkriterier som var höga boendekvaliteter, anpassning till platsen, ekonomi och energi- samt miljömarta bostäder. Det fanns inlämningskrav vid markanvisningstävlingen som innefattade bland annat en skriftlig presentation med en sammanfattning, redovisning av grundkriterier, en situationsplan över området, val av fasad- och takmaterial. Förutom detta skulle det även framgå av tävlingsbidraget den totala köpeskillingen för fastigheten, upplåtelseform och bedömd boendekostnad. En omfattande markanvisningstävling som krävde mycket arbete från byggherrens sida. Valet av byggherre gjordes efter en markanvisningstävling så befintliga detaljplanen ersattes av en ny anpassad detaljplan efter det vinnande förslaget.⁷⁸

Det vinnande förslaget består av två mindre projekt, Bågen och Pilen. Bågen omfattas av 25 bostadsrätter i tre olika våningar. Pilen omfattas av sex stycken radhus som kommer byggas i ett senare skede och utelämnas från denna studie. Projektet som

⁷⁵ Halmstads kommun (2009c) *Markanvisningstävling – Tallvik*

⁷⁶ Halmstads kommun (2009a) *Planprogram Ektånga 5:200 m.fl.*

⁷⁷ Halmstads kommun (2009b) *Programsamrådsredogörelse tillhörande planprogram för Ektånga 5:200 m.fl.*

⁷⁸ Halmstads kommun (2009c) *Markanvisningstävling – Tallvik.*

benämns Tallvik ska ge en lyxig känsla med sina stora balkonger och höga kvalitet på interiören.⁷⁹

Ett normalt förfarande användes vid framtagandet av detaljplanen, det som motsvarande ett utökat förfarande i gällande plan- och bygglag. Samrådet ställdes ut i maj år 2010 och pågick därefter i cirka 12 veckor. Därefter upprättades en samrådsredogörelse.⁸⁰ I september år 2010 ställdes förslaget till detaljplanen ut och kommunfullmäktige antog detaljplanen i mitten på december år 2010.⁸¹

Överklagande av kommunfullmäktiges beslut gjordes av närboende som ansåg att deras skriftliga synpunkter under utställningstiden inte blivit tillgodosedda. Det som bland annat framförde i överklagandet till Länsstyrelsen var att dagvattenfrågan inte var utredd, bebyggelsen skapar oacceptabel skuggning, byggnaderna är fula, bullerproblem i området kommer uppstå på grund utav hus- och bildörrar som stängs och att den demokratiska processen satts ur spel då kommunen inte lyssnat på sakägarna vid samrådet. Länsstyrelsen ansåg att överklagandet skulle avslås eftersom detaljplanen låg inom ramen för plan- och bygglagen. Länsstyrelsen beslut meddelades i mars år 2011. Därefter överklagades Länsstyrelsens beslut till Mark- och miljödomstolen.⁸² Det dröjde drygt ett år från det att kommunfullmäktige antog detaljplanen tills det att detaljplanen kunde vinna laga kraft i december år 2011.⁸³ Från det att kommunen bestämde att platsen skulle exploateras tills det att detaljplanen vunnit laga kraft tog det drygt 3 år och 8 månader.

På fastigheten som ska exploateras fanns en befintlig byggnad vilket krävde ett rivningslov för att ta bort byggnaden. Rivningslovet för Bågen beviljades av Byggnadsnämnden i mitten på november år 2011. Detta överklagades senare till Länsstyrelsen av närboende i området. Överklagandet avvisades av Länsstyrelsen i januari år 2012 och beslutet överklagades inte. Rivningen gjordes efter ett startbesked om rivning i april år 2012.

Parallellt med att PEAB ansökte om rivningslov ansöktes även om ett bygglov för etapp 1, Bågen. Bygglovet lämnades in i slutet av januari år 2012 och fick kompletteras efter att tänkt boarea(BOA) översteg vad detaljplanen tillät.⁸⁴ Efter omarbetade uppgifter från byggherren gavs bygglovet i augusti år 2012.⁸⁵ Detta överklagades av boende i området till Länsstyrelsen som avlog överklagandet. Även Mark- och miljödomstolen avslogs överklagan och de överklagande gavs inte prövningstillstånd i Mark- och miljödomstolen.⁸⁶ Det närboende yrkade att de

⁷⁹ Peab (2014) *Tallvik*

⁸⁰ Halmstads kommun (2009b) *Programsamrådsredogörelse tillhörande planprogram för Eketånga 5:200 m.fl.*

⁸¹ Halmstads kommun (2010) *Detaljplan för Eketånga 4:194 m.fl.*

⁸² Mark- och miljödomstolen Vänersborg Tingsrätt dom mål P 1621-13

⁸³ Halmstads kommun (2010) *Detaljplan för Eketånga 4:194 m.fl.*

⁸⁴ Halmstad byggnadsnämnd (2012) *Ansökan bygglov Eketånga 4:194 m.fl.*

⁸⁵ Halmstad byggnadsnämnd (2012) *Beviljat bygglov Eketånga 4:194 m.fl.*

⁸⁶ Mark- och miljööverdomstolen Mål nr P 7357-13

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

enskildas intresse åsidosätts och att bebyggelsen inte är anpassad till områdesmiljön. Överklagan skedde även fast bygglovets inte direkt strider mot detaljplanen. Det framgår även tydligt att sakägarna upplever att Länsstyrelsen inte redogjort för sitt ställningstagande tillräckligt grundligt.⁸⁷

Överklagandeprocessen vid bygglovets för Bågen tog ett år och två månader. I slutet av november år 2013 vann bygglovets laga kraft. Startbeskedet och fastställandet av kontrollplanen för Bågen gavs i december år 2014. Första spadtaget för Tallvik togs i slutet av mars år 2015.

Det framgår av intervjun med Andreas Ahlman, exploateringschef för Halmstads kommun, att kommunen är nöjd med tävlingsbidraget och att produkten i sin helhet fungerar bra i detta område. Kommunen är inte nöjd med exploateringsprocessen. Anledningen till detta är att kommunen anser att byggherren borde ha drivit på processen mer från det att detaljplanen vunnit laga kraft. Exploateringschefen poängterar även att köpeavtalet är utformat på ett sådant sätt att kommunen ges lite handlingsmöjligheter när avtalet inte uppfylls. I detta fall hade kommunen, om de haft möjlighet, överlåtit fastigheten till en annan byggherre i förhoppning om att byggprocessen skulle gått snabbare.

Vid en analys av tidsåtgången i projektet framgår det att faktorer som överklagande och byggherrens inaktivitet har medfört att projektet dragit ut på tiden. Enligt intervjuerna framgår det att överklagandena beror till största sannolikhet på att boende i området inte vill ha bebyggelse i området. Det är inte en specifik faktor sakägarna överklagat utan överklagandet har grundat sig på allt från trafikökning i området, skuggning av befintlig bebyggelse till att planerad bebyggelse är oestetiska.

När det gäller markanvisningstävlingen så får sex månader anses vara i rimligt för byggherren att ta fram ett bidrag eftersom perioden stäcker sig över sommaren när merparten har semester. Detaljplaneprocessen, om överklagande utelämnas, tog drygt ett år vilket enligt inblandande aktörer är rimligt för denna typ av detaljplan. Att det från lagakraftvunnen detaljplan till giltigt startbesked ska ta tre år är lång tid. Detta beror till viss del på att rivningslov samt byggloven överklagats men främst på byggherrens inaktivitet. Byggherren kunde i detta skede förutse att ett bygglov med en boarea som överskrider vad detaljplanen tillåter inte skulle ges av Byggnadsnämnden och att det med största sannolikhet hade överklagats av grannarna som varit aktiva vid överklagandet av detaljplanen. Ett tecken på byggherren inte prioriterat detta projekt är att tiden från lagakraftvunnet bygglovets till beviljat startbesked tog drygt ett år. Det är byggherren som påverkar tidsåtgången för ett startbesked eftersom de ska arbeta fram material som exempelvis en kontrollplan.

⁸⁷ Mark- och miljööverdomstolen Mål nr P 1621-13

8.4 Helsingborgs stad

Helsingborgs stad är Sveriges, utifrån invånartal, åttonde största kommun med ett invånarantal på cirka 135 000 i början av år 2015.⁸⁸ Helsingborgs stads bostadsförsörjningsprogram benämns som ”Mark- och boendeprogram” och kommer ges ut under året. Den innehåller information om bebyggelse på fyra och tio års sikt. Tidigare finns ett liknande program men den sträcker sig enbart till år 2011.⁸⁹

År 2014 antog kommunen 26 detaljplaner varav hälften var genomförda med normalt förfarande. Det var en av detaljplanerna som avvek från gällande översiktsplan. Länsstyrelsen valde att överpröva en detaljplan vilket senare upphävdes. Av de 26 stycken detaljplaner överklagades åtta stycken till Länsstyrelsen som inte upphävdes något. Det var fyra detaljplaner som överklagades ytterligare en instans till mark- och miljödomstolen.⁹⁰

Helsingborgs stad har under år 2014 handlagt 1354 stycken bygglov varav 104 stycken gällde nybyggnation av bostad. Bygglov gällande nybyggnation som beviljades är 70 stycken. Ett bygglov har nekats till följd av att en byggherre inte uppfyller de tekniska egenskapskraven. Antalet överklagade förhandsbesked eller lov är 36 stycken varav 7 stycken upphävdes. Det är två stycken bygglov som upphävts för de strider mot detaljplanen och lika många har upphävts till följd av avvikelserna i bygglovet inte anses vara liten avvikelse.⁹¹

8.4.1 Maria Sol

Området är beläget i nordvästra Helsingborg med cirka 5 kilometers fågelväg till centrum. Stadsdelen som innefattas av projektet är under utveckling. Området har tidigare tillhört ett sjukhus och det finns i dagsläget ett fåtal befintliga byggnader som ska bevaras. Annars består planområdet mestadels av ett grönområde.⁹²

Översiktsplanen, från år 2002 som sedan aktualitetsförklarats år 2006, anger att platsen ska användas till framtida expansion av staden. Kommunen vill förtäta området med bostäder, service och icke störande verksamhet.⁹³ Mark- och exploateringsenheten ansökte om en planändring gällande området i början av november år 2007. Stadsbyggnadsnämnden informerades i ärendet.⁹⁴

För området upprättades ett planprogram som godkändes av Byggnadsnämnden i slutet på november år 2007. Förslaget för området är att det ska bygga cirka 100 bostäder i form av kedje- och parhus. Detaljplanen möjliggör för centrum- och

⁸⁸ Helsingborgs stad (2015) *Statistik*

⁸⁹ Sterte (2015)

⁹⁰ Boverket (2014d) *Plan- och byggenkäten – detaljplanering 2014*

⁹¹ Boverket (2014e) *Plan- och byggenkäten – lov och byggande 2014*

⁹² Helsingborgs stad (2009) *Detaljplan för del av fastighet Pålsjö 3:1 m.fl. Mariehällsvägen*

⁹³ Helsingborg stad (2002) *Helsingborgs stad – Översiktsplan 2002*

⁹⁴ Helsingborgs stad (2009) *Detaljplan för del av fastighet Pålsjö 3:1 m.fl. Mariehällsvägen*

förskoleverksamhet.⁹⁵

Detaljplanen arbetades fram tillsammans med byggherren efter en direktanvisning med ett villkor om att byggherren skulle bygga lågenergihus. Normalt förfarande användes för att ta fram detaljplanen. Efter en effektiv process antog kommunfullmäktige detaljplanen i slutet på oktober år 2009 och den vann laga kraft i början på december år 2009.⁹⁶

Ansökan om bygglovet lämnades in till Stadsbyggnadsnämnden i början på oktober år 2014. Den innehöll mindre avvikelser som exempelvis takhöjden skulle justeras från gällande detaljplan och revideringar gällande utformning på tvättrum.⁹⁷ Byggnadsnämnden valde att ge bygglov i slutet på februari 2015.⁹⁸

Enligt intervjuad medarbetare hos byggherren PEAB har inte projektet påbörjats eftersom marknaden i detta område har varit svår. Byggherren har väntat på att få bostäderna sålda och tillträde förväntas i tredje kvartalet 2016. Området består av 25 enfamiljshus med varierande ytor mellan 121-130 kvm. Avtalet att det ska vara lågenergihus har gjort projektet svårt att genomföra. Byggherrarna anser att planen är väl utformad.

Detaljplaneprocessen från det att ett planprogram antogs tills detaljplanen vann laga kraft tog det två år. Tills dess att byggherren ansökte om bygglov tog det ytterligare fem år och fortfarande har inte fastigheten börjat bebyggas. Vad detta beror på kan vara en blandning av nedgående fastighetsmarknad, högt försäljningspris, många andra liknande nybyggnadsprojekt och en felaktig marknadsanalys. Kommunen är inte nöjda med exploateringsprocessen i helhet eftersom bostäderna fortfarande inte har byggstartats.

8.4.2 Rosengården Norra 3

Området ligger i centrala Helsingborg och från 1960-talet expanderade området. Bebyggelsen i området är varierande gällande bostadstyper, upplåtelseform och höjd med allt från en till åtta våningar. Ett område som har blandad bebyggelse med närhet till ett mindre centrum.⁹⁹ Det var byggherren som kom med en idé till kommunen om att förtäta området med bostäder. Helsingborgs stad arbetar med förtätning och platsen för projektet bedömdes lämplig. I detta fall såldes fastigheten efter en direktanvisning.

Planområdet redovisas som befintlig bebyggelse och detaljplanelagt område enligt gällande översiktsplan från år 2002 som aktualitetsförklarades fyra år senare. I översiktsplanen från år 2010 klargjorde kommunen att de förespråkar en hög

⁹⁵ Helsingborgs stad (2007) *Planprogram Pålsjö 3:1*

⁹⁶ Helsingborgs stad (2009) *Detaljplan för del av fastighet Pålsjö 3:1 m.fl. Mariehällsvägen*

⁹⁷ Helsingborgs stadsbyggnadsförvaltningen (2015) *Ansökan bygglov Solfångaren 6*

⁹⁸ Helsingborgs stadsbyggnadsförvaltningen (2015) *Bygglov Solfångaren 6*

⁹⁹ Helsingborgs stad (2009b) *Detaljplan för fastigheten Rosengården Norra 3 m.fl.*

förtätning vid kollektivtrafiknära områden.¹⁰⁰ Detaljplanen, som är en frimärksplan, arbetades fram tillsammans med byggherren och planprogram uteslöts eftersom kommunen ansåg att det inte krävdes utifrån platsens förutsättningar.¹⁰¹

Detaljplaneprocessen påbörjades i slutet på april 2008 efter ansökan om planändring. Detaljplanen togs fram genom normalt förfarande. Samråd hölls i slutet på juni 2009 och samrådsredogörelsen gavs i mitten på september år 2009. Det synpunkter som framkom på mötet gällde främst byggnadshöjd, bevarade av grönområde och hur framtida parkeringsplatser i anslutning till området ska lösas. Inför utställningen gjordes mindre revideringar gällande att planområdet utökades med en liten remsa allmän platsmark och förtydligande gjordes gällande planbeskrivningen. Utställning av projektet gjordes i oktober år 2009 och synpunkterna sammanfattades sedan i början på november år 2009. Synpunkterna som framkom vid utställandet var frågor gällande förtätning, bevarande av grönska och tillgänglighet för boende i området. Till följd av synpunkterna vid utställandet av detaljplanen gjordes redaktionella ändringar som innebär att planbestämmelserna förtydligades ytterligare. Kommunfullmäktige antog detaljplanen i mitten på december år 2009 efter överklagan till Länsstyrelsen. Detaljplanen vann laga kraft i juli 2010.¹⁰²

För att bebygga fastigheten behövdes både mark- och bygglov. Ansökan om båda åtgärder gjordes samtidigt i mitten på september år 2010.¹⁰³ Denna ansökan beviljades men det genomfördes förändringar som krävde att ett reviderat bygglov lämnades in i mitten på juni år 2011. Detta beviljades av Byggnadsnämnden i slutet på juni år 2011.¹⁰⁴

Enligt detaljplanen får bebyggelsen vara åtta våningar med ändamål bostäder. Det får även inrymmas centrum- och förskoleverksamhet i bottenvåningen.¹⁰⁵ Projektet utformades så att det enbart finns bostäder i byggnaden. Upplåtelseformen är hyresrätter och byggnaden byggs med prefabricerade element. Antalet lägenheter är 32 stycken som är fördelade mellan tvåor och treor.¹⁰⁶

Processen från detaljplan tills bygglov är knappt tre år. Att detaljplaneprocessen enbart tog drygt två år inklusive överklagande får anses vara en effektiv process. Av intervjuerna med kommuner och medarbetare hos byggherren framgår det att samtliga parter var nöjda med exploateringsprocessen.

¹⁰⁰ Helsingborg stad (2010) *En strategisk översiktsplan för Helsingborgs utveckling*

¹⁰¹ Sterte (2015)

¹⁰² Helsingborgs stad (2009b) *Detaljplan för fastigheten Rosengården Norra 3 m.fl.*

¹⁰³ Helsingborgs stadsbyggnadsförvaltningen (2011) *Ansökan bygglov Rosengården Norra 3*

¹⁰⁴ Helsingborgs stadsbyggnadsförvaltningen (2011) *Bygglov Rosengården Norra 3*

¹⁰⁵ Helsingborgs stad (2009b) *Detaljplan för fastigheten Rosengården Norra 3 m.fl.*

¹⁰⁶ Peab (2015) *Fler referensobjekt: Kv. Solrosen - Helsingborg*

9 Analys

Studien syftar till att undersöka möjligheten att effektivisera exploateringsprocessen utifrån gällande lagstiftning genom att identifiera och analysera faktorer som fördröjer processen. I den första delen av studien framhövdes för- och nackdelar med olika förfaranden vid markanvisningar. Senare i detta kapitel görs en djupare analys av faktorer som medför att exploateringsprocessen fördröjs.

9.1 Tillvägagångsätt vid markanvisningar

Som tidigare nämnts finns det tre huvudförfarande för tillvägagångsätt vid markanvisningar. Direktanvisning, anbudsförfarande och markanvisningstävlingar är huvudvarianterna.¹⁰⁷ Det finns andra metoder som exempelvis jämförelseförfarande vilket Göteborgs stad arbetar med.¹⁰⁸

Ur effektivitetssynpunkt är direktanvisningsförfarande att föredra både för kommunerna och byggherrarna. Kommunerna sparar tid genom att de inte behöver ta fram material för utlysning av markanvisningen eller utvärdera inkomna bidrag. Byggherrarna behöver inte ta fram stora mängder material utan bara en idé om fastighetens utveckling. Detta sparar tid, resurser och pengar, men förfarandet medför också många nackdelar. Den största nackdelen är att processen inte är transparent och att det är svårt att veta på vilken grund en byggherre har valts. Kommunerna fäster stor vikt vid personliga kontakter och erfarenheter av byggherrarna. En studie gjord av Statskontoret bekräftar det som tidigare påståtts gällande direktanvisningar till stora delar är slutna och fördelningen sker genom informella kontakter.¹⁰⁹ Hur rättssäker denna process är kan och bör ifrågasättas med tanke på konkurrens och byggherrarnas förutsättningar. För att öka antalet byggherrar på marknaden krävs det konkurrens och lika villkor.¹¹⁰

Anbudsförfarande kan vara uppbyggt på olika sätt och innehålla olika kriterier som köpeskillning och upplåtelseformer. Ett sätt att avgöra vinnande anbud är genom att enbart bedöma den köpeskillning byggherrarna anger i anbudet. Den byggherre som anger högst köpeskillning och kan uppvisa god ekonomi i företaget tilldelas markanvisningen. Detta är ett effektivt sätt att välja byggherre, eftersom kommunen enbart behöver utlysa markanvisningen och göra bedömningen efter högst köpeskillning. Byggherrarna får dock lägga ner en hel del resurser för att ta fram en kalkyl för projektet. Riskfaktorn för byggherrarna beror på när i detaljplaneprocessen som köpeskillningen ska anges. Tidigt i processen är risken störst, eftersom utsträckningen av exploatering först fås när detaljplanen vunnit laga kraft. Om det redan finns en antagen detaljplan underlättas arbetet för byggherrarna, som då känner till omfattningen och utformning på exploateringen.

¹⁰⁷ Se avsnitt 5

¹⁰⁸ Se avsnitt 7.1

¹⁰⁹ Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* s. 124

¹¹⁰ Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* s. 8

Fördelen med anbudsförfarande är att kommunen säljer fastigheten till marknadspriset och att processen är transparent. En annan fördel är att kommunen kan reglera mer än enbart köpeskilling med anbudsförfarandet. En byggherre kan bedöma på flera kriterier men när det innefattar mjuka faktorer blir det svårt att få en transparent process.

Det tillvägagångssätt som tar längst tid enligt intervjuade kommuner och medarbetare hos byggherren PEAB är markanvisningstävling. Kommunen måste lägga ner stora resurser och bedömningen är svår att göra. Information som tas fram är bland annat områdesfakta och bedömningskriterier. Byggherrarna måste också lägga ner mycket tid och resurser. Bidraget innefattas av illustrationer, pris, upplåtelseform mm. I projektet Tallvik hade byggherrarna cirka sex månader på sig att ta fram sitt bidrag. De sex månaderna innefattade en sommarsemester på cirka en månad. Kvar blev fem månader att ta fram tävlingsmaterialet vilket enligt intervjuade kommuner och medarbetare hos byggherren anses vara för lång tid. Tiden för att ta fram bidraget ger en antydning på hur stora resurser kommunen förväntar sig att byggherren ska lägga ner. Fördelen med markanvisningstävlingar är att detaljplanen kan utformas efter det vinnande förslaget och att kommunen får in många nya idéer. Nackdelar är att processen inte alltid blir transparent om bedömningskriterierna innefattar mjuka faktorer som exempelvis sociala aspekter. Dessutom är det ingen effektiv process utan den kräver mycket tid och resurser. Jag anser, i linje med intervjuade kommuner och byggherrar, att rimlig tid för framtagandet av tävlingsmaterial bör vara mellan två till tre månader. Detta förfarande bör användas i de fall fastigheten är eftertraktad.

För att erhålla en effektiv process är direktanbudsförfarande bästa sättet men jag anser att nackdelarna överväger fördelarna. Det är viktigare att bibehålla rättssäkerheten och skapa konkurrens än en effektiv exploateringsprocess. I de fall då enbart en byggherre är intresserad av fastigheten, vilket torde vara sällan, är direktanbudsförfarande ett bra tillvägagångssätt. Jag förespråkar annars anbudsförfarande för att få fastighetens marknadspris, vilket kommuner enligt kommunallagen 2:8 ska ta ut. Det är effektivt och ger lika spelregler för samtliga byggherrar. Ett bra komplement är markanvisningstävlingar men de bör användas i fåtalet fall eftersom de kräver stora resurser från kommuner och byggherrar.

En transparent process är svår att erhålla eftersom många bedömningar görs på mjuka faktorer. Bedömningarna görs utifrån varje individs värderingar. Det byggherren kan kräva av kommunerna är en motivering vid valet av byggherre. Ett sätt att skapa lika villkor för byggherrarna är att samtliga anbud ska vara anonyma.

9.2 Fördröjande faktorer

Ett antal faktorer har anses påverka exploateringsprocessen negativt enligt intervjuade i denna studie. Merparten av faktorerna är individuella för en aktör och deras interna arbetssätt. Ytterligare faktorer har framkommit vid analysen av jämförelseobjekten. Faktorerna från intervjuerna och jämförelseobjekten utgör ett stort antal. Utifrån dessa

har fem faktorer valts ut. Samtliga fem faktorer är möjliga att effektivisera med gällande lagstiftning, har återkommit under arbetets gång, anses fördröja exploateringsprocessen och innefattar samtliga aktörer. Följande faktorer har valts:

- Byggherrarnas inflytande
- Länsstyrelsens inverkan
- Överklagande
- Byggherrens interna process
- Kommunernas interna processer

Dessa faktorer anses därför vara mest relevanta och kommer att analyseras mer ingående för att avgöra hur stor inverkan de har på processen.

9.2.1 Byggherrarnas inflytande

Tidpunkten när en markanvisning upprättas påverkar byggherrarnas möjligheter att vara delaktig i detaljplanens utformning. Det finns inga tvivel om att byggherrarna vill vara med tidigt i processen. Detta beror på att byggherrarna är vinstdrivna och därmed vill påverka processen för att skapa detaljplaner med förutsättningar för större vinst. Det är troligtvis inte på denna grund som kommunen tillåter byggherrarna att vara med tidigt i processen. Tillåtelsen beror snarare på att byggherrarna har stor byggteknisk kompetens och kunskap om gällande marknad. Kommuner arbetar olika med byggherrarnas inflytande gällande detaljplanen. Det finns kommuner som ser fördelen med att byggherrarnas kompetens utnyttjas vid framtagande av detaljplanen. Andra anser att denna kompetens finns inom kommunen. I varje exploateringsprojekt gör byggherrarna en ingående marknadsanalys, eftersom de tar risken för att bostäderna inte går att sälja i ett skede när kommunen fått betalt för fastigheten.

Kommunens och byggherrarnas gemensamma kunskaper ger goda förutsättningar för en byggbar detaljplan. De intervjuade kommunerna påpekar att de projekt som byggherrarna tillåts vara med tidigt i detaljplaneprocessen inte blir effektivare ur detaljplaneprocessens tidsaspekt. Däremot blir detaljplanerna mer genomarbetade eftersom parterna tidigt i processen utrett olika krav och kommit fram till lösningar.¹¹¹ Detta verifieras av en tidigare studie som även påpekar att den reala tiden inte förkortas för exploateringen men byggherrarna upplever att processen är effektivare i jämförelse med tidigare projekt.¹¹² En nackdel med att tillåta byggherrarna att vara delaktiga tidigt i processen kan vara att mindre byggherrar utesluts. Detta på grund av att de inte har resursmöjlighet att vara delaktiga i ett tidigt och osäkert läge. Fördelen är att planerna blir genomförbara och förhoppningsvis kan detta spara tid senare i processen exempelvis i bygg- och försäljningsskedet.

¹¹¹ se avsnitt 7.1

¹¹² Pålsson (2011) *En ökad effektivisering av exploateringsprocessen utifrån intressenternas upplevelser* s. 110

Gällande detaljplanens detaljeringsgrad anser de intervjuade byggherrarna att i de fall som deras delaktighet är stor kan en detaljerad detaljplan utformas. Om detaljplanen är detaljerad har Byggnadsnämnden liten makt att pröva byggnaders utformning eftersom den ska följa detaljplanen. Detta medför en trygghet för byggherrarna och kommunerna som kan förutse att bygglov ges om detaljplanens bestämmelser uppfylls. Nackdelen med detaljerade detaljplaner är att marknaden och efterfrågan är föränderlig över tid. I de fall detaljplanen tar flera år att driva igenom kan det krävas att detaljplanen förändras för att följa marknadens utveckling. Det inblandade parter vill undvika är att detaljplaner som vunnit laga kraft men inte är genomförbara eftersom byggherren inte kan bebygga fastigheten i enlighet med gällande planbestämmelser. Detta kan medföra att detaljplanen måste revideras eller att bygglovsprövningen måste tillåta en mindre avvikelse. Sådant kan göra processen mer ineffektiv. I de fall byggherrarna inte är delaktiga i detaljplaneprocessen förespråkar de intervjuade medarbetarna hos byggherren flexibla detaljplaner med få planbestämmelser. Detta för att kunna följa marknadens utveckling och efterfrågan. Denna inställning stämmer överens med vad andra byggherrar tidigare uppgett i ett utfört examensarbete på KTH.¹¹³

Det är en fördel för projektets utveckling och tidsåtgång om byggherrarna i ett tidigt skede kan påbörja ritningar och kalkyler. Det förutsätter att markanvisningen gjorts tidigt i processen. Nackdelen är att byggherrarna tar risken gällande att detaljplanen inte vinner laga kraft eller överklagas under en lång period. I sämsta fall har byggherrarna lagt ut stora utgifter trots att fastigheten till slut inte bebyggs.

Från en effektiviseringssynpunkt är det svårt att avgöra skillnaden i tidsåtgången, eftersom samma detaljplan inte genomförs två gånger med olika delaktighet från byggherrarna.

9.2.2 Länsstyrelsens inverkan

Länsstyrelsen har en stor och viktig roll när det kommer till detaljplaneprocessen och överklaganden. Deras ena roll är att vara rådgivare och tillgodose statens intressen vid kommunens fysiska planering. Länsstyrelsens ingripandegrunder medför att kommunen måste ta hänsyn till deras yttrande för att inte få detaljplanerna överprövade eller upphävda. Deras andra roll är att vara första instans i överklagandet av detaljplaner och lovsärende.¹¹⁴

I översiktsplanen, som inte är juridiskt bindande, undviker Länsstyrelsen att ge detaljerade yttrande för att inte stänga dörrar i framtida prövningar. Länsstyrelsen ger en fingervisning men påpekar att synpunkterna kan utökas vid detaljplaneläggning. Detta eftersom förutsättningarna blir tydligare och omfattningen på exploateringen klargörs i detaljplaneprocessen. Tidig input från Länsstyrelsen i form av yttrande

¹¹³ Pålsson (2011) *En ökad effektivisering av exploateringsprocessen utifrån intressenternas upplevelser* s. 72

¹¹⁴ Se avsnitt 3.2.2

kring översiktsplanen ger en vag bild av vilka områden som möjliggörs för framtida exploatering och vart Länsstyrelsen motsätter sig exploatering.

Ett tidigare examensarbete på KTH påvisar att av de sju planprocesser som undersökts är Länsstyrelsen, som remissinstans, den aktör som orsakar mest fördröjning i planprocessen. Detta främst på grund av långa handläggningstider och försenade yttrande.¹¹⁵ I intervjuerna med kommunerna och medarbetare hos byggherren PEAB har det framgått att parterna i linje med tidigare examensarbete anser att Länsstyrelsen är ett hinder och fördröjande aktör gällande bostadsbyggandet. Främst beror detta på att Länsstyrelsens yttranden i många fall är svårtolkade och i vissa fall orimliga.

Vid intervjun med Länsstyrelsen ställdes frågan varför deras yttrande är svårtolkade och vaga. Svaret blev att de får otydliga riktlinjer både internt och från Boverket. Länsstyrelsens ibland vaga yttrande beror även på att de i många fall måste grunda sina yttranden på framtida problem som exempelvis buller och dagvatten. Grunddata bygger på prognoser och blir därför ett antagande istället för en realisering. Läses Boverkets huvudregler vid nybyggnation¹¹⁶ av bostäder framgår det att flertalet faktorer *bör* tas hänsyn till men det är inget krav. Detta ger utrymme för individuell tolkning av handläggarna och bidrar till att deras yttranden varierar. Ett förtydligande från Boverket eller Länsstyrelsen gällande hur tolkningarna ska göras hade underlättat för handläggarna hos Länsstyrelsen. Detta kan bidra till enhetliga bedömningar nationellt. Svårigheten är att varje plats är unik och att identiska bedömningar är svåra att genomföra. Det är inte att förglömma att Länsstyrelsen tilldelats sin uppgift utifrån att de har stor kompetens och god lokalkännedom.

Jag tror likt Cars m.fl.¹¹⁷ att antalet riksintressen måste begränsas. Riksintressena försvårar detaljplaneprocessen genom att de är många till antalet och motsägelsefulla. Även Riksrevisionens granskningsrapport påpekar att Länsstyrelsernas hantering av riksintressen försvårar planeringen av bostäder för kommunerna. Detta eftersom deras yttrande är svåra att tolka och kommunerna därmed får svårt att förhålla sig till riksintressena.¹¹⁸ En tänkbar lösning är att Länsstyrelsen i ett tidigt skede ger kommunen klara besked om hur tolkningen av riksintressen ska göras. Detta förutsätter att Boverkets samordning av sektorsmyndigheternas arbete förnyas och förenklas.

För att öka förståelsen för detaljplaneprocessen och Länsstyrelsens arbete tror jag att ett tydligare samarbete mellan kommunerna och Länsstyrelsen vore bra. En dialog gynnar processens gång och skapar möjligheter att tidigt kunna avstyra det som inte är genomförbart. De tillfrågade Länsstyrelserna arbetar på olika sätt gällande

¹¹⁵ Sjöstrand & Stanislawski (2012) *Planprocessen – En nulägesanalys* s. 74–75

¹¹⁶ Boverket (2008) *Buller i praktiken* s. 32

¹¹⁷ Cars, Kalbro & Lind (2013) *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur* s. 122

¹¹⁸ RiR 2013:21. *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande* s. 71

kontakten med kommunerna i tidiga skeden. En del handläggare har uppgett att kontinuerliga möten hålls med kommunerna och att de ger tidiga indikationer på kommande yttranden. De intervjuade ser många fördelar med detta och deras tidiga synpunkter underlättar kommunernas planläggningsprocess. Detta arbetssätt skapar förutsättningar för att tidseffektivisera planprocessen. När yttrandena kommer blir det inte utan förvarning. Med en öppen och tidig dialog kan enskilda och allmänna intressen tillgodoses i ett tidigt skede.

Jag ser fördelar med att ha tydligare regler och riktlinjer från Boverket. Detta skapar en tydligare spelplan för kommuner, byggherrar och Länsstyrelsen. Samtidigt krävs det vidare utredning om vilken nivå reglerna och riktlinjerna bör läggas på. Det viktigaste är att samverka med kommunen och skapa förutsättningar för ny bebyggelse.

9.2.3 Överklagande

En faktor många av de intervjuade anser tar lång tid i detaljplaneprocessen är överklaganden. I intervjuerna med exploateringscheferna och medarbetarna hos byggherren PEAB har det framgått att vid framtagande av i stort sett varje detaljplan, speciellt i storstadsregionerna men även i mindre kommuner, är överklagande en regel snarare än ett undantag.

Överklagande kan ske i flera led av processen. Detaljplan, lovärende och startbesked kan alla överklagas. Startbesked kan enbart överklagas av sökande som inte getts startbesked. Därför tas den möjligheten inte med i analysen. Kvar finns det minst två möjligheter för sakägare att överklaga besluten. Syftet med överklagandet är att berörda ska kunna få sin sak prövad. Det får inte glömmas att denna del av processen är nödvändig för att skydda allmänna och enskilda intressen. I de fall som motstridiga intressen finns görs en avvägning om vilka intresse som ska beaktas.

Tallvik är ett exempel då enskilda sakägare tagit tillvara på alla möjligheter att överklaga. Sakägarna överklagade detaljplanen till Länsstyrelsen och till Mark- och miljödomstolen. Överklagandeprocessen gjorde att det tog drygt ett år från det att detaljplanen antogs av kommunfullmäktige tills dess att detaljplanen vann laga kraft. Därefter överklagades bygglovets av enskilda sakägare. De överklagade bygglovets till Länsstyrelsen och Mark- och miljödomstolen och ansöktes om prövningstillstånd i Mark- och miljööverdomstolen vilket avslogs. Denna process tog cirka ett år och två månader. För ett projekt som Tallvik är en överklagandeprocess på två år och två månader lång tid och stora förändringar kan ha skett på marknaden under den tiden. Detta skapar en stor osäkerhet för byggherrarna och kräver stora resurser.

Vid intervjuerna framkom det att kommunerna och medarbetare hos byggherren upplever att merparten av detaljplaner överklagas. Detta överensstämmer dock inte helt med verkligheten utan under de senaste nio åren har antalet överklagade detaljplaner motsvarat 19–25% av det totala antalet antagna detaljplaner. Av dessa detaljplaner överklagades år 2014 drygt 40 % till Mark- och miljödomstolen. Detta indikerar på att Länsstyrelsen i fåtalet fall bedömer att detaljplanen måste upphävas

eller omarbetas. Detta stämmer bra överens med statistiken eftersom Länsstyrelsen enbart upphäver eller kräver omarbetning av cirka 9 % av de överklagade detaljplanerna. De som inte speglas av statistiken ovan är hur många av detaljplanerna som innefattas av bostadsbebyggelse.¹¹⁹

Länsstyrelsen ska följa de mål för handläggningstider som regeringen satt. Målen innebär att 75 % av samtliga överklagade detaljplaner ska vara avgjorda inom 90 dagar och 90 % inom 150 dagar. Det är stor variation mellan de genomsnittliga handläggningstiderna. Sedan år 2012 har variationen minskat vilket anses vara positivt. År 2014 varierade handläggningstiderna mellan 29 och 158 dagar med ett medelvärde på 79 dagar. För de Länsstyrelser som inte uppnått målet anges det att detta beror på pensionsavgångar, sjukskrivningar och resursbrist.¹²⁰

Undvikande av överklagande i någon större utsträckning är inte realistiskt med gällande lagstiftning, eftersom sakägare ofta anser att deras enskilda intressen åsidosätts. Det som möjligtvis hade kunnat göras för att minska antalet överklaganden är att tidigt i detaljplaneprocessen samla in synpunkter från sakägare. För att sedan undvika överklagande måste dessa synpunkter tillgodoses vilket i många fall inte är möjligt. Denna typ av insamling av synpunkter kommer kräva mycket tid och resurser vilket troligtvis kommer bidra till att effektiviteten försämras.

Det finns andra möjliga förändringar som troligtvis hade påverkat antalet överklaganden. Exempelvis kan sakägarkretsen begränsas eller läggs en kostnad vid överklagande till Mark- och miljödomstolen om Länsstyrelsen har avvisat ens överklagan. I en studie gjort av Cars m.fl. dras överklagandemöjligheterna ett steg längre och de anser att överklagandemöjligheterna bör slopas. Deras synpunkt är att ett prövningstillstånd är rimligt och att möjligheten för ekonomisk kompensation bör utökas.¹²¹ Min första tanke är att angivna förändringar hade satt Sveriges rättssystem ur spel och skapat orättvisor i samhället vilket bekräftas i en statlig utredning som nyligen gjorts gällande möjligheten att effektivisera processen för prövning av överklagade kommunala beslut enligt PBL. De har undersökt frågan rörande införande av en avgift vid överklagande men detta förslag avvisas. Anledningen är att effekterna inte drabbar de som okynnesöverklagar utan de drabbade bli invånare som avstår att överklaga på grund av ekonomiska skäl. I utredningen föreslås en annan förändring rörande överklagandeinstanserna vid kommunala beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplaner. Första instans ska vara Mark- och miljödomstolen och inte länsstyrelserna som det är i dagsläget. Detta skulle bidra till att tidsåtgången för prövningarna förkortas, främst när besluten överklagas i mer än en instans.¹²²

Länsstyrelsen utgör en del av staten och finansieras genom skattemedel. För att förkorta tidsåtgången för överklagandeprocessen krävs det mer resurser till

¹¹⁹ Länsstyrelsen (2015c) *Andelen överklagade detaljplaner ligger stadig*

¹²⁰ Länsstyrelsen (2015d) *Antalet länsstyrelser som når inriktningsmålen för planärenden ökar*

¹²¹ Cars, Kalbro & Lind (2013) *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur* s.124

¹²² SOU 2014:14 *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning* s. 11-14

Länsstyrelsen. Vid satsningen på att uppnå inriktningsmålet år 2010 gavs mer anslag till Länsstyrelserna. Följden har blivit kortare handläggningstider vid handläggning av överklagande. Större anslag är enligt mig, det bästa sättet för att förkorta processen och fortfarande bevara rättssäkerheten. Fördelen är att i tider när efterfrågan på bostäder är hög kan fler resurser förkorta överklagandeprocessen. Den stora nackdelen är att det kan bli resursöverskott under de perioder som färre bostäder byggs och överklagas.

9.2.4 Byggherrens interna process

Under intervjuerna och av jämförelseobjekt framgår det att byggherren PEAB kan effektivisera sin interna process.¹²³ Främst framhävs att standardiserade mallar skulle underlätta för projektets kalkyl men också förkorta tidsåtgången för exploateringen.

I jämförelseobjekten tog det mellan 11 och 60 månader från det att detaljplanen vunnit laga kraft till dess att byggherren lämnade in bygglovsansökan. Medelvärde är 24,5 månader och medianen är 16 månader.¹²⁴ Denna tid är varierande men möjligheten finns att förkorta processen. Det byggherren ska lämna in vid bygglovet är ritningar med olika utformningar, vilket förutsätter att byggherren projekterat projektet. För att effektivisera denna process bör handlingar tas fram snabbare och utredningar göras tidigt.

Det framkom även från de intervjuade medarbetarna hos byggherren att mer ingående marknadsanalys bör genomföras för att få en bättre slutprodukt. Detta kan bidra till att bostäderna säljs snabbare, vilket möjliggör för interna klartecken att påbörja byggnationen. För att effektivisera processen ytterligare kan projekten marknadsföras tidigt vilket kan bidra till tidig försäljning av bostäderna och därmed ett internt godkännande att starta byggnationen.

I de fall byggherren är med tidigt i detaljplaneprocessen kan tidsåtgången förkortas genom att arbete med detaljplan och bygghandlingar sker parallellt. Detta innebär att byggherren tar en risk gällande att projektet inte genomförs eller att stora förändringar sker i detaljplanen. Om byggherren inte är delaktig tidigt i detaljplaneprocessen kan fler resurser tillsättas för att effektivisera exploateringsprocessen.

Byggherrens interna process har potential att effektiviseras men en mer omfattande analys, än denna studie, krävs för att ge en klar bild av detta utöver vad som redan nämnts.

9.2.5 Kommunernas interna processer

Kommunerna har stora möjligheter att påverka exploateringsprocessen genom planmonopolet och under genomförandet av planen. Den interna processen skiljer sig

¹²³ Se avsnitt 7.3

¹²⁴ Se avsnitt 8.1

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

åt mellan de intervjuade kommunerna men den gemensamma faktorn är att processen kan effektiviseras.

Halmstad kommun har lagt ner stort arbete för att förbättra och effektivisera exploateringsprocessen. De anser att det är viktigt i ett tidigt skede att förankra idén om exploatering hos politiken. Utöver detta arbetar man i projektform under projektens gång vilket bidrar till att alla avdelningar är delaktiga och får lämna synpunkter. Detta skapar förutsättningar för att effektivt lösa svårigheter och oklarheter som uppkommer under planprocessen.

Troligtvis arbetar flertalet av kommuner i någon projektform, hur den fungerar och används beror på kommunens och projektens storlek. Problemet med projektform kan vara att antalet ineffektiva möten ökar och att medarbetare går på möten vilket de inte kan tillföra något. Fördelen är att samtliga medarbetare är insatta och tillsammans kan arbeta fram lösningar. Ur effektivitetssynpunkt kan projektform anses bra i de fall projektgruppen är avgränsad till medarbetare med rätt kompetens och att mötena som hålls är effektiva.

Göteborgs stad är en stor kommun som satsar på att öka antalet nyproducerade bostäder tills stadens jubileumsår 2021. Detta innebär att de under en kort tid måste arbeta fram ett stort antal detaljplaner vilket ställer krav på effektiva processer. Kommunen har själva insett att de måste arbeta tidigare med prisindikation vilket kan förkorta förhandlingsprocessen med byggherrarna, vilket i dagsläget sker när detaljplanen vunnit laga kraft. Utöver detta måste kommunen öka samverkan inom kommunens avdelningar för att öka förståelsen och tidigt fånga upp problemställningar.

Exploateringschefen i Helsingborgs stad anser att man måste prioritera och lägga resurser på rätt detaljplaner. Samtliga intervjuade exploateringschefer påpekar att Länsstyrelsen i somliga fall ger otydliga yttrande vilket är svårtolkade för kommunerna. För att underlätta detta bör kommunerna och Länsstyrelsen samverka mer vilket skapar förutsättningar att tidigt lösa problem som uppstår. Detta är inte den enda anledningen till att exploateringsprocessen i många fall drar ut på tiden utan kommunerna måste börja arbeta med sin interna process. Varje kommun måste hitta bästa lösningen för en samverkan mellan avdelningarna vilket bör resultera i effektiva planprocesser.

10 Slutsatser

Byggherrarna är beroende av kommunernas planarbete och markinnehav för att producera nya bostäder. De privata byggherrarna har inte tillräckligt med markinnehav för att klara behovet av nyproducerade bostäder. Dessutom har kommunerna det kommunala planmonopolet som ger dem ensamrätt att planera bebyggelsen för kommunens mark.

Markanvisningar är vanliga eftersom många kommuner har ett stort markinnehav. Det finns olika tillvägagångssätt vid markanvisningar. Vanligast är direktförfarande, anbuds förfarande och markanvisningstävlingar. Det mest effektiva tillvägagångssättet för kommunerna och byggherrarna är direktförfarande. Som framgår av studien är nackdelen att konkurrens på marknaden kan sättas ur spel. Ur effektivitetsaspekten är anbuds förfarande bra och ger lika villkor för alla byggherrar på marknaden. Vilken transparens tillvägagångssättet får beror på kriterierna för bedömningen. Om hårda faktorer, som exempelvis köpeskilling, är avgörande blir processen transparent. När kriterierna innefattar mjuka faktorer, som exempelvis socialt ansvar, sker bedömningen mer utifrån personliga åsikter. Fördelen med köpeskilling som ett kriterium är att marknadspriset för fastigheten erhålls. Det som är minst effektivt är markanvisningstävlingar men de är ett bra komplement när det gäller attraktiva fastigheter. Nackdelarna är att fler än en byggherre lägger ner mycket tid, resurser och pengar utan att få någon markanvisning. Detta kan bidra till att mindre byggherrar utesluts.

Varje exploateringsprocess och projekt är unik vilket gör att frågan kring effektivisering är komplex. De faktorer som enligt denna studie fördröjer processen är markanvisningarnas utformning, Länsstyrelsens inverkan, överklaganden samt byggherrens samt kommunernas interna processer.

Det är möjligt att effektivisera exploateringsprocessen genom att aktörer som kommuner, byggherrar och Länsstyrelsen samverkar i tidiga skeden. Det skapar goda förutsättningar för en genomförbar detaljplan som tar hänsyn till både enskilda och allmänna intressen. Utöver detta bör Boverket ge tydligare riktlinjer till Länsstyrelsen för bedömningar gällande exempelvis buller och dagvattenhantering. Detta skulle skapa en nationell enhetlighet som bidrar till konkreta förutsättningar för bostadsbyggandet. Dessutom kan byggherrens PEABs interna process effektiviseras genom exempelvis standardiserade mallar och mer omfattande marknadsanalyser. Tidsåtgången från att detaljplanen vunnit laga kraft tills byggherrarna ansöker om bygglov är lång och bör kunna förkortas. Att undvika överklaganden går troligtvis inte men tidsåtgången kan minskas genom att utöka överklagandeinstansernas resurser.

Förändringar i lagstiftningen är därför inte den enda förutsättningen för att uppnå en mer effektiv exploateringsprocess. Genom ökad samverkan, effektivisering av interna processer och förståelse för varandras arbete kan kommunerna, byggherrarna och länsstyrelsen tillsammans skapa förutsättningar för en effektiv exploateringsprocess.

11 Källförteckning

Offentligt tryck

Dir 2012:114. *Tilläggsdirektiv till utredningen om översyn av bestämmelser om genomförandet av detaljplan.*

Näringsdepartementet (2015), *Nya steg för en effektivare plan- och bygglag och ökad rättssäkerhet för verksamhetsutövare vid omgivningsbullen*

Prop. 2013/14:126 *En enklare planprocess*

RiR 2013:21. *Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande*

SOU 2013:34. *En effektivare plan- och bygglovsprocess*

SOU 2014:14. *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning*

Lagkommentar

Didón, Magnusson, Molander och Adolfsson, *Plan- och bygglagen* (1 juli 2014, Zeteo) (Didón m fl)

Litteratur

Kalbro, Thomas & Lindgren, Einar (2010), *Markexploatering*. 4 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik

Rapporter

Boverket (2008), *Buller i praktiken*

Boverket (2014d), *Plan- och byggenkäten – detaljplanering 2014*

Boverket (2014e), *Plan- och byggenkäten – lov och byggande 2014*

Boverket (2014f), *Bostadsmarknaden 2013 - 2014*

Cars, Göran, Kalbro, Thomas & Lind, Hans (2013), *Nya regler för ökat bostadsbyggande och bättre infrastruktur*, Stockholm: SNS Förlag

Statskontoret (2012) *Mark, bostadsbyggande och konkurrens* (2012:25)

Pålsson, Helena (2011), *En ökad effektivisering av exploateringsprocessen utifrån intressenternas upplevelser*, Lund: Lunds Universitet, Avdelningen för Byggproduktion

Artiklar

Klasén, Joanna (2013) *Bostadsbygge i Gårdsten går mot strömmen*. Direktpress Göteborg. Publicerad 2013-11-08

Elektroniska källor

Bjurenvall (2012), *Bostadsbyggandet lågt under lång tid.*

http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Bostadsbyggandet-lagt-under-lang-tid/
(Hämtad 2015-03-03)

Boverket (2014a), *Guide för detaljplaneprocessen.* <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/guider/guide-for-detaljplan/> (Hämtad 2015-03-09)

Boverket (2014b), *PBL Kunskapsbanken.* <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Detaljplanering/Detaljplaneprocessen/> (Hämtad 2015-03-31)

Boverket (2014c), *Processen för detaljplan från 1 januari 2015.*

<http://www.boverket.se/contentassets/4834d17d64bf4e928291aa815b101bc5/bildspel-processen-for-detaljplan-fran-1-januari--2015.pdf> (Hämtad 2015-04-02)

Byggnyheter (2012), *Peab bygger bostäder i Järnbrott.*

<http://www.byggnyheter.se/2012/01/peab-bygger-bost-der-i-j-rnbrott> (Hämtad 2015-04-21)

Göteborgs stad (2015), *Folkmängd per delområde 2014-12-31.*

<http://www4.goteborg.se/prod/G-info/statistik.nsf> (Hämtad 2015-04-30)

Halmstads kommun (2014), *Handlingsprogram för bostadsförsörjning 2010-2030.*

<http://www.halmstad.se/download/18.31d9bb9f1285e3aab57800049735/1367926208581/handlingsplan-bostadsforsorjning.pdf> (Hämtad 2015-04-30)

Halmstads kommun (2015), *Om Halmstad.*

<http://www.halmstad.se/omkommunen/omhalmstad.143.html> (Hämtad 2015-04-30)

Helsingborgs stad (2015), *Statistik* <http://www.helsingborg.se/startside/kommun-och-politik/om-helsingborg/statistik/> (Hämtad 2015-04-30)

Länsstyrelsen (2015), *Vem får överklaga ett kommunalt beslut enligt plan- och bygglagen?.*

<http://www.lansstyrelsen.se/skane/sv/om-lansstyrelsen/overklaga/fragor-och-svar/Pages/2.aspx> (Hämtad 2015-03-09)

Länsstyrelsen. (2015b), *Överklaga beslut.* <http://www.lansstyrelsen.se/halland/Sv/om-lansstyrelsen/overklaga/overklaga-beslut/Pages/index.aspx> (Hämtad 2015-04-10)

Länsstyrelsen (2015c), *Andelen överklagade detaljplaner ligger stadigt.*

<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/overklagade-detaljplaner/> (Hämtad 2015-05-09)

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

Länsstyrelsen (2015d), *Antalet länsstyrelser som når inriktningmålen för planärenden ökar*. <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/lansstyrelsens-handlaggningstider/> (Hämtad 2015-05-09)

Peab (2015), *Fler referensobjekt*. <http://www.peab.se/produkter-tjanster/pgs/referensprojekt/> (Hämtad 2015-04-16)

SCB (2015), *Befolkningsstatistik 2015*. http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/ (Hämtad 2015-03-03)

SCB (2015b), *Påbörjade nybyggda bostäder*. http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Boende-byggande-och-bebyggelse/Bostadsbyggande-och-ombyggnad/Nybyggnad-av-bostader/5595/5602/143196/# (Hämtad 2015-03-03)

SCB (2015c), *Antal hushåll i Sverige med olika beräkningsmetoder*. http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Hushallens-ekonomi/Inkomster-och-inkomstfordelning/Hushallens-ekonomi-HEK/7289/7296/Antal-hushall/146283/ (Hämtad 2015-03-03)

SCB (2015d), *Befolkningsutveckling; födda, döda, in- och utvandring, gifta, skilda 1749–2014*. http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Helarsstatistik---Riket/26046/ (Hämtad 2015-03-03)

Examensarbete

Sjöstrand, Christoffer & Stanislawska, Daniela (2012), *Planprocessen – En nulägesanalys*, Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Institutionen för Fastigheter och Byggnad

Muntliga källor

Byggherre 1, muntlig intervju 2015-04-10

Byggherre 2, muntlig intervju 2015-04-10

Byggherre 3, muntlig intervju 2015-04-13

Byggherre 4, muntlig intervju 2015-04-14

Göteborgs stad, muntlig intervju 2015-03-24

Goldinger, Elisabeth, exploateringschef på Fastighetskontoret

Göteborgs stad, telefonkontakt 2015-04-22

Larsson, Nina, exploateringsingenjör

Göteborgs stad, muntlig intervju 2015-04-22
Lundblad, Lena, avdelningschef Strategisk planering
Halmstads kommun, muntlig intervju 2015-03-15
Ahlman, Andreas exploateringschef på Mark- och exploateringskontoret

Helsingborgs stad, muntlig intervju 2015-03-10
Sterte, Karin, exploateringschef på Mark- och exploateringskontoret

Länsstyrelse 1, muntlig intervju 2015-03-30

Länsstyrelse 2, muntlig intervju 2015-04-08

Länsstyrelse 3, muntlig intervju 2015-04-08

Länsstyrelse 4 och 5, muntlig intervju 2015-04-13

Peab Bostad, telefonkontakt 2015-05-07
Lundborg, Johan, projektutvecklare Peab Bostad

Avtal

Göteborgs fastighetskontor (2006) *Markanvisning vid Järnbrottsskolan i Frölunda*

Göteborgs stad (2012) *Markanvisning för bostäder vid Kaneltoget i Gårdsten*

Andra tryckta källor

Göteborgs byggnadsnämnd (2006), *Program för bostadsutveckling i Frölunda.*

Göteborgs byggnadsnämnd (2011), *Ansökan bygglov Järnbrott 132:3.*

Göteborgs byggnadsnämnd (2011), *Beviljat bygglov Järnbrott 132:3.*

Göteborgs byggnadsnämnd (2013), *Ansökan bygglov Gårdsten 107:100.*

Göteborgs byggnadsnämnd (2013), *Beviljat bygglov Gårdsten 107:100.*

Göteborgs stad (2005), *Program för bostäder på kryddhyllan i Gårdsten.*

Göteborgs stad (2007), *Detaljplan för bostäder på kryddhyllan inom stadsdelen Gårdsten i Göteborg.*

Göteborgs stad (2009a), *Planbeskrivning – Detaljplan för bostäder och ishall mm inom stadsdelen Järnbrott i Göteborg.*

Göteborgs stad (2009b), *Detaljplan för bostäder och ishall mm inom stadsdelen Järnbrott i Göteborg.*

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

Göteborg stad (2009c), *Översiktsplan för Göteborg*

Halmstads kommun (2009a), *Planprogram Eketånga 5:200, 5:549 samt del av Eketånga 5:194 och del av samfälligheten Eketånga S:8.*

Halmstads kommun (2009b), *Programsamrådsredogörelse tillhörande planprogram för Eketånga 5:200, 5:549 samt del av Eketånga 5:194 och del av samfälligheten Eketånga S:8.*

Halmstads kommun (2009c), *Markanvisningstävling – Tallvik.*

Halmstads kommun (2010), *Detaljplan för Eketånga 4:194 m.fl.*

Helsingborgs stad (2002), *Helsingborgs stad – Översiktsplan 2002.*

Helsingborgs stad (2007), *Planprogram Pålsjö 3:1.*

Helsingborgs stad (2009), *Detaljplan för del av fastighet Pålsjö 3:1 m.fl, Mariehällsvägen.*

Helsingborgs stad (2009b), *Detaljplan för fastigheten Rosengården Norra 3 m.fl.*

Helsingborgs stad (2010), *En strategisk översiktsplan för Helsingborgs utveckling.*

Helsingborgs stadsbyggnadsförvaltningen (2011), *Ansökan bygglov Rosengården Norra 3.*

Helsingborgs stadsbyggnadsförvaltningen (2011), *Bygglov Rosengården Norra 3.*

Helsingborgs stadsbyggnadsförvaltningen (2015), *Ansökan bygglov Solfångaren 6.*

Helsingborgs stadsbyggnadsförvaltningen (2015), *Bygglov Solfångaren 6.*

Peab (2014), *Tallvik – försäljningsmaterial.*

Peab (2015), *Analys Kaneltorget.*

Rättsfallsförteckning

Mark- och miljödomstolen Vänersborg Tingsrätt dom mål P 1621-13, 2013-07-05

Mark- och miljööverdomstolen Mål nr P 1621-13

Mark- och miljööverdomstolen Mål nr P 7357-13

Bilaga 1

Nedanstående är frågor som användes vid intervju med kommunerna, byggherrarna och länsstyrelsen. Frågorna har anpassats och utvecklats under intervjuerna.

Frågor till kommuner

Översiktsplan (ÖP)

- Hur arbetar ni fram er kommuns ÖP?
- Hur arbetar ni med er ÖP när ni tar fram nya detaljplaner?
- Är vanligt att detaljplaner utformas utan stöd i ÖP?

Bostadsförsörjningsprogram

- Hur arbetar ni med ert bostadsförsörjningsprogram?
- Hur flexibelt anser ni att bostadsförsörjningsprogrammet är?

Detaljplan (DP)

- Kan du förklara hur er detaljplaneprocess går till i er kommun?
- Hur vanligt är det med planprogram?
- Hur anser du att byggherrarna kan påverka byggandet/framtagandet av detaljplaner?
- På vilket sätt tror du detaljplaneprocessen kan effektiviseras utan att påverka rättssäkerheten?

Exploateringsprocessen (idé – bygglov)

- Vilken tidsåtgång är rimlig för en exploateringsprocess? Utveckla?
- Vad anser du tar mest tid i exploateringsprocessen (idé – bygglov)? Kan du ge ungefärlig tidsberäkning för de olika momenten? (skeden)
- Vad skulle kommunerna kunna göra för att tidsåtgången för en exploateringsprocess ska förkortas?
 - (a) Byggherren driver DP
 - (b) Byggherren kommer in efter DP
- Vad anser du byggherrarna kunna göra för att tidsåtgången för en exploateringsprocess ska förkortas?
 - (a) Byggherren driver DP
 - (b) Byggherren kommer in efter DP
- Finns enskilda lagregler som bör ändras för att få fart på exploateringsprocessen?
- Hur ser ert samarbete ut med byggherren? Vad är fördelar och nackdelar med detta?
 - (a) Byggherren driver DP
 - (b) Byggherren kommer in efter DP
- Hur arbetar ni med att få med invånarna i kommunen på nya projekt? Borde det utvecklas för ökad delaktighet?
- Hur påverkar (1) Länsstyrelsen/domstol och (2) andra inblandade aktörer ert arbete?

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

- Hur har (1) Länsstyrelsen/domstol och (2) andra inblandade aktörer inverkan förändrats över tid?

Markanvisning

- Hur går det till när ni tilldelar mark? Vem avgör vem köparen blir?
- Hur prissätter ni marken?
- Hur är fördelningen mellan direktanvisningsförfarande, anbuds-förfarande och markanvisningstävling i er kommun?
- Vilken av direktanvisningsförfarande, anbuds-förfarande och markanvisningstävling förespråkar du? Varför?
- Vilken av direktanvisningsförfarande, anbuds-förfarande och markanvisningstävling anser du är mest effektiv? Varför?
- Vad anser ni är lagom tid för byggherren att ta fram sitt förslag till anbuds-förfarande och markanvisningstävling?

Jämförelseobjekt

- Inledande processen?
- Är ni nöjda med exploateringsprocessen av detta projekt? Varför?
- Vad hade kunnat göra exploateringsprocessen mer effektiv i detta fall?
- Varför tror du överklagande har skett för detaljplanen? Hur skulle arbetet utföras för att undvika överklagande i detta fall?

Övrigt

- Hur ser resursfrågan ut hos er?
- Samarbetar ni med andra kommuner? Tar ni lärdom av varandra?
- Hur tror du att de nya lagändringarna som följd av ”En enklare planprocess” kommer förändra planprocessen?
- Att göra en mer fördjupad översiktsplan och i de fall slopa en detaljplan, vad anser du om detta? (Fördjupad ÖP → Bygglov)
- Bygglovsbefrielse bör vara huvudregel inom DP (anmälan → startbesked om det ej strider mot DP)? Vad anser du om detta?
- Ta bort Länsstyrelsen som en överprövningsmyndighet? (Mark-och miljödomstol)
- Mer strikt vem och vad som får överklagas. Var ska gränsen dras?

Frågor till byggherrar

Markanvisningar

- Är det lätt att förutsätta vem som vinner en markanvisning?
- Hur upplever du kraven som ställs vid en markanvisning?
- Vad är rimlig tid för att lämna in ett anbud?

Detaljplaner

- Hur flexibelt anser ni att bostadsförsörjningsprogrammet är?
- Vad anser du kommunerna hade kunnat göra annorlunda för att effektivisera detaljplaneprocessen?

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

- Hur anser du att byggherrarna kan påverka byggandet/framtagandet av detaljplaner?
- På vilket sätt tror du detaljplaneprocessen kan effektiviseras utan att påverka rättssäkerheten?
- Anser du att innehållet i en detaljplan är rimligt?

Exploateringsprocessen (idé – bygglov)

- Är tidsåtgången för en exploateringsprocess rimlig? Utveckla?
- Vad anser du tar mest tid i exploateringsprocessen (idé – bygglov)? Kan du ge ungefärlig tidsberäkning för de olika momenten? (skeden)
- Vad skulle kommunerna kunna göra för att tidsåtgången för en exploateringsprocess ska förkortas?
(a) Byggherren driver DP (b) Byggherren kommer in efter DP
- Vad anser du byggherrarna kunna göra för att tidsåtgången för en exploateringsprocess ska förkortas?
(a) Byggherren driver DP (b) Byggherren kommer in efter DP
- Finns enskilda lagregler som borde ändras för att få fart på exploateringsprocessen?
- Hur ser ert samarbete ut med kommunen?
- Hur arbetar ni med att få med invånarna i kommunen på nya projekt? Borde det utvecklas för ökad delaktighet?
- Hur påverkar (1) Länsstyrelsen/domstol och (2) andra inblandade aktörer ert arbete?
- Hur har (1) Länsstyrelsen/domstol och (2) andra inblandade aktörer inverkan förändrats över tid?
- Hur upplever du bygglovsprocessen? Behövs den?

Interna processen

- Vad tar längst tid i den interna processen?
- Vad kan effektiviseras i den interna processen?

Jämförelseobjekt

- Är ni nöjda med exploateringsprocessen av detta projekt? Varför?
- Vad hade kunnat göra exploateringsprocessen mer effektiv i detta fall?
- Varför tror du överklagande har skett för detaljplanen? Hur borde arbetet sett ut för att undvika överklagande i detta fall?

Övrigt

- Hur tror du att de nya lagändringarna som följd av ”En enklare planprocess” kommer förändra planprocessen?

Frågor till Länsstyrelsen

Kan exploateringsprocessen effektiviseras?

- Hur lång är er handläggningstid när det gäller:
 - (a) Överklagade detaljplaner?
 - (b) Överklagande av lov och förhandsbesked?
 - (c) Ge svar när ni fått en planfråga?
- Vilken roll har ni i kommunens översiktsplanering?
- Vilken roll har ni i kommunens framtagande av detaljplan?
- Går er bedömning vid planbesked någonsin emot vad ni yttrat vid ÖP?
- Hur aktiva är ni i detaljplaneprocessen?
- Hur har det varit över tid?
- Hur ofta överprövar ni en detaljplan? Vad är oftast grunderna till detta?
- Vilka överklagar?
- Hur går resurstilldelningen till hos er?
- Har ni tillräckligt med personal?
(År 2013 avsatte regeringen i budgetpropositionen en förstärkning av resurserna vid länsstyrelsen, hur har detta påverkat er?)
- Vad hade byggherrarna/kommunerna kunnat göra för att detaljplaneprocessen skulle gått snabbare?
- Vad hade ni kunnat göra för att detaljplaneprocessen skulle gått snabbare?