



CHALMERS



Reducera Brus med BUS

En fallstudie om landet lagoms detaljplaneprocess med förslag till effektivisering

Examensarbete inom kandidatprogrammet Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik

MALIN ANDERSSON
LISA PALMQUIST

INSTITUTIONEN FÖR ARKITEKTUR OCH SAMHÄLLSBYGGNADSTEKNIK

CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA
Göteborg, Sverige 2023
www.chalmers.se

EXAMENSARBETE ACEX20

Reducera brus med BUS

En fallstudie om landet lagoms detaljplaneprocess med förslag till effektivisering

Examensarbete inom kandidatprogrammet

Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik

MALIN ANDERSSON

LISA PALMQUIST

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik

Avdelningen för byggnadsdesign

CHALMERS TEKNISKA HÖGSKOLA

Göteborg, 2023

Reducera Brus med BUS

En fallstudie om landet lagoms detaljplaneprocess med förslag till effektivisering

Examensarbete inom kandidatprogrammet

Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik

MALIN ANDERSSON

LISA PALMQUIST

© MALIN ANDERSSON & LISA PALMQUIST, 2023

Examensarbete ACEx20

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik

Chalmers tekniska högskola 2023

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik

Avdelningen för avdelningsnamn

Forskargrupsnamn

Chalmers tekniska högskola

412 96 Göteborg

Telefon: 031-772 10 00

Omslag:

Omslagsbilden är illustrerad av egen författare och ska visa hur dagens problematik i detaljplaneprocessen omvandlas till en smidig process och senare en attraktiv boendemiljö. Bilden anspelar på arbetets rubrik, som inkluderar ett nytt branschbegrepp, BUS.

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik

Göteborg 2023

Reducera Brus med BUS

En fallstudie om landet lagoms detaljplaneprocess med förslag till effektivisering

Examensarbete inom kandidatprogrammet

Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik

MALIN ANDERSSON

LISA PALMQUIST

Institutionen för arkitektur och samhällsbyggnadsteknik

Avdelningen för byggnadsdesign

Chalmers tekniska högskola

SAMMANFATTNING

2020 konstaterade Västra Götalandsregionen att Västsverige expanderar och att kommunerna står inför en förtätning av både näringsliv och bostäder (Västra Götalandsregionen, 2020). För att möjliggöra detta krävs beslut om nya detaljplaner och därmed en fungerande planprocess. De nuvarande långa ledtiderna gör att byggandet redan ligger efter och det krävs därför någon form av förändring. En förändring kan vara att låta den privata sidan i allt större utsträckning involveras i processen, vilket den statliga utredningen om privat initiativrätt utreder (SOU 2019:9). Förhoppningen är att genom att låta planintressenten ta initiativ till och vara med i kommunens arbete att ta fram detaljplaner sker en effektivisering av processen. I Västsverige finns idag redan exempel på där privat sektor varit med och drivit processen för att ta fram detaljplaner.

Byggherredriven detaljplan har hittills varit något av en vattendelare då det finns meningsskiljaktigheter kring dess eventuella fördelar. Därför syftar denna rapport till att identifiera olika aktörers beskrivning av vad som avses med en byggherredriven detaljplan. Utöver definitionen syftar examensarbetet till att undersöka varför detaljplaneprocessen är långdragen och om de ökade kraven på hållbarhet kan vara en av orsakerna. En följd av de långa ledtiderna är avtrycket på slutpriset. Hyresgästen riskerar därför att få kompensera för den utdragna processen genom höjda hyresnivåer. Detta gör att marknaden på sikt riskerar att exkludera målgrupper med mindre kapital och arbetet vill därför illustrera hur detaljplaneprocessen ser ut i några utvalda kommuner i Västsverige.

Examensarbetet har använt en kvalitativ metod med semistrukturerade intervjuer från ett styrt urval med respondenter både från kommunal och privat sektor med god branschfarenhet. Därefter utfördes en fallstudie över detaljplaneprocessen med involvering av privat aktör. Resultatet leder till fyra förslag för framtida effektivisering av detaljplaneprocessen, bland annat det nya begreppet detaljplan i BUS, Bransch Under Samverkan. Detta för att kunna underlätta för detaljplaneprocesser som involverar exploatörer och för att visa på möjligheten att standardisera ett nytt arbetssätt som förenklar flödet för både privata aktörer och för kommuner. Denna studie kan därför ses som ett underlag till hur kommuner och byggherrar kan arbeta tillsammans med att driva detaljplaneprocesser.

Nyckelord: Bygg- och fastighetsbranschen, Detaljplan, Detaljplaneprocessen, Effektivisering, Hållbarhet

Reduce Buss with BUS

A case study of the zoning process of the moderately country's zoning process with proposals for streamlining.

*Degree Project in the Bachelor's Programme
Business Development and Entrepreneurship*

Malin Andersson

Lisa Palmquist

Department of Architecture and Civil Engineering
Division of Building Design
Chalmers University of Technology

ABSTRACT

In 2020, the region stated that Western Sweden is expanding, and the municipalities are facing a densification of both business and housing. Moreover, to make this possible, decisions on new zoning plans are required and thus a functioning planning process. The current long lead times mean that construction is already lagging and therefore a change is required. A change could possibly allow the private side to be increasingly involved in the process, which the state inquires in their investigation of private initiatives (SOU 2019:9). Furthermore, the hope is that by letting the stakeholders, within zoning plans, take the initiative and be involved in the municipality's work with zoning plans the process will be more efficient. Consequently, there are already examples in Western Sweden where developers engage in driving and constructions zoning plans.

Developer-driven zoning plans has so far been something of a watershed and it exists disagreements about its potential benefits. Therefore, this report aims to identify different actors' description of what is meant by a developer driven zoning plan. In addition to the definition, the thesis aims to investigate why the zoning process is lengthy and whether the increased demands on sustainability may be one of the reasons. A consequence of the long lead times is the impact on the closing price. The tenant therefor risks having to compensate for the protracted process through increased rent levels. Moreover, this means that the long-term market risks to exclude targeted groups with less capital. Therefore, the thesis wants to illustrate how the zoning process presents in selected municipalities in western Sweden.

The thesis has used a qualitative method with semi-structured interviews from a controlled sample with participants from both the municipal and private sectors with good and relevant knowledge. A case study of the zoning planning process with the involvement of private actors was conducted. The result, which later leads to four proposals to future streamlining of the zoning process, including a new concept of zoning plans in BUS, Business Under Symbiose. Moreover, this is to facilitate zoning planning processes that involve developers and to demonstrate the possibility of standardizing an innovative approach of working that simplifies the flow for both private actors and municipalities. Consequently, this thesis can therefore be seen as a basis for how municipalities and developers can collaborate to run zoning planning process.

Key words: Construction and Real Estate industry, Zoning plan, Zoning plan process, Efficiency, Sustainability

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	I
ABSTRACT	II
INNEHÅLLSFÖRTECKNING	III
FÖRORD	VI
BEGREPPSLISTA	VII
1 INLEDNING	1
1.1 Bakgrund	1
Detaljplaneprocessens utveckling	1
1.2 Problemformulering	7
1.3 Syfte	7
1.4 Precisering av frågeställning	8
1.5 Avgränsning	8
2 METOD	9
2.1 Förutsättningar	9
2.2 Undersökningsstrategi	9
2.3 Undersökningsdesign	10
2.4 Undersökningsmetod	10
2.5 Kvalitetssäkring	14
3 KUNSKAPSÖVERSIKT	17
3.1 Plan- och bygglagen	17
3.2 Kommunens politiska organisation	20
3.3 Miljöbalken	20
3.4 LOU - Lagen om offentlig upphandling	21
3.5 Hållbarhet	21
3.6 Perspektiv från bygg- och fastighetsbranschen	25
3.7 Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljpaneläggning	26
4 RESULTAT	27
4.1 Hur definieras en byggherredriven detaljplan?	27
4.2 Vad är viktigt för att lyckas med en byggherredriven detaljplan?	29
4.3 Vilka typer av planer är lämpliga att utföra genom en byggherredriven detaljplaneprocess?	31
4.4 Varför kan kommunen vara reserverad till byggherredrivna detaljplaner?	32

4.5	Vad har ni som kommun för förhållningssätt vid byggherredrivna detaljplaner?	33
4.6	Vilka ramverk är viktiga för byggherredrivna detaljplaner?	35
4.7	Hur fungerar samarbetet mellan myndighet och privat aktör?	37
4.8	Hur fungerar samarbetet mellan myndighet och kommun?	37
4.9	Hur upplevs Lagen om offentlig upphandling, LOU, i en detaljplaneprocessen?	38
4.10	Finns det någon risk med att kommunen blir en granskande instans?	39
4.11	Vad är mest tids- och kostnadskrävande i detaljplaneprocessen?	40
4.12	Kan omvärldsläget påverka byggherredrivna detaljplaner?	41
5	DISKUSSION	42
5.1	Begreppet byggherredriven detaljplan i branschen	42
5.2	Hur har kraven på utredningar förändrats?	42
5.3	Hur upplevs kontakten med myndigheter?	43
5.4	Arbetsätt och önskemål för byggherredrivna detaljplaner	44
5.5	Sammanfattning av diskussion	45
6	SLUTSATS	46
6.1	Vad innebär en byggherredriven detaljplan för bygg- och fastighetsbranschen?	46
6.2	Hur kan de långa ledtiderna i detaljplaneprocessen minska med avseende på utredningar och myndigheter?	48
6.3	Fortsatt forskning	49
7	REFERENSER	51
8	BILAGOR	55
8.1	Bilaga 1	55
8.2	Bilaga 2	56

Förord

Examensarbetet har, som en avslutande del på en teknologie kandidatexamen från programmet Affärsutveckling och entreprenörskap inom samhällsbyggnadsteknik vid Chalmers tekniska högskola, utförts av Malin Andersson och Lisa Palmquist under våren 2023. Studien omfattar 15 högskolepoäng och har drivits tillsammans med Västsvenska Handelskammaren, en politiskt oberoende organisation som främjar regionens näringsliv.

Ett stort tack riktas till arbetets respondenter som möjliggjort studien genom att dela med sig av sina tankar, kunskaper och branscherfarenheter. Vidare riktas även ett stort tack till arbetets externa handledare Christina Heikel och Markus Ottemark från Västsvenska Handelskammaren som agerat vägledande och bidragit med värdefulla synpunkter. Författarna önskar också tacka arbetets opponenter Timi Latorraca och Tove Pohl.

Slutligen tackar arbetet handledarna från Chalmers, Nina Ryd och Marie Strid som på olika vis stöttat genom resans gång. Arbetet hade inte varit detsamma utan er.

Göteborg, juni 2023
Malin Andersson och Lisa Palmquist

Begreppslista

Nedan förklaras begrepp som använts i arbetet.

Aktör, en fysisk eller juridisk person som agerar aktivt inom detaljplaneprocessen (Urban utveckling, u.d.)

Byggherre, kan vara en fysisk eller juridisk person som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten (Boverket, 2020a)

Exploatör är de som är drivande i plan- och byggprocesser men som inte är statliga eller kommunala (Boverket, 2022f).

Klimatstrategi, en handlingsplan för att minska utsläpp och aktivt arbeta mot hållbarhetsmål (Volvo, u.d.)

Ledtid, är den tid som går från det att en process startar tills den är fullbordad och fyller sitt syfte (Evidensgruppen, 2022).

Mjuka värden, dessa parametrar är svåra att kvantifiera och mäta. Exempel på mjuka parametrar är tillhörighet, kompetens, relationer, engagemang och trygghet (HR Commitment, 2020).

Mobilitetsplan, beskriver hur en progressiv och holistisk trafikplanering kan bidra till att skapa ökad livskvalitet för fler (Malmö stad, 2022).

Frimärksplan, är en fristående plan på en avgränsad fastighet inom redan bebyggt område (Boverket, 2020c).

Planintressent, arbetet avser alla med intresse för en viss detaljplan.

Planprogram, i ett planprogram anger kommunen sina mål och utgångspunkter som ligger till underlag för bland annat detaljplanen. Planprogrammet innehåller vanligen kartor och bilder för att göra programmet tydligt (Boverket, 2022e).

Tjänsteman, arbetet avser kommunala tjänstemän då *tjänstemän* uttrycks, vilket är anställda på kommunen.

Utredning, när en detaljplan görs ska mark och vattens lämplighet bedömas. För att göra den bedömningen krävs att olika utredningar görs, exempelvis inom geoteknik, buller eller kultur beroende på platsens förutsättningar (Boverket, 2021b).

Översiktsplan, alla kommuner ska ha en uppdaterad och aktuell översiktsplan. Detta strategiska dokument ska spegla kommunens politiska uppfattning. Planen är inte juridiskt bindande men ger en vägledning till hur kommunen vill utvecklas de kommande åren (Boverket, 2022g).

1 Inledning

Västsverige står idag inför en omställning gällande hållbart företagande då allt fler företag väljer att expandera sin verksamhet hit (Västsvenska Handelskammaren, 2023).

Verksamheterna medför ett ökat behov av bland annat boende och välfärd, vilket ställer krav på kommuners planering. Enligt Boverkets årliga bostadsenkät (2022c) bedöms ungefär 70 procent av landets kommuner ha bostadsbrist, vilket indikerar att en förändring behöver ske i både planering och byggande för att kunna uppnå kraven i Bostadsförsörjningslagen (SFS 2022:385). Framför allt sker tillväxten i mellanstora städer. För en fortsatt utveckling av dessa städer, både sett till bostäder och näringsliv, är det därför viktigt att detaljplaneprocessen sker smidigt för samtliga parter, för att inte riskera utebliven utveckling av exempelvis industri- och bostadsområden.

1.1 Bakgrund

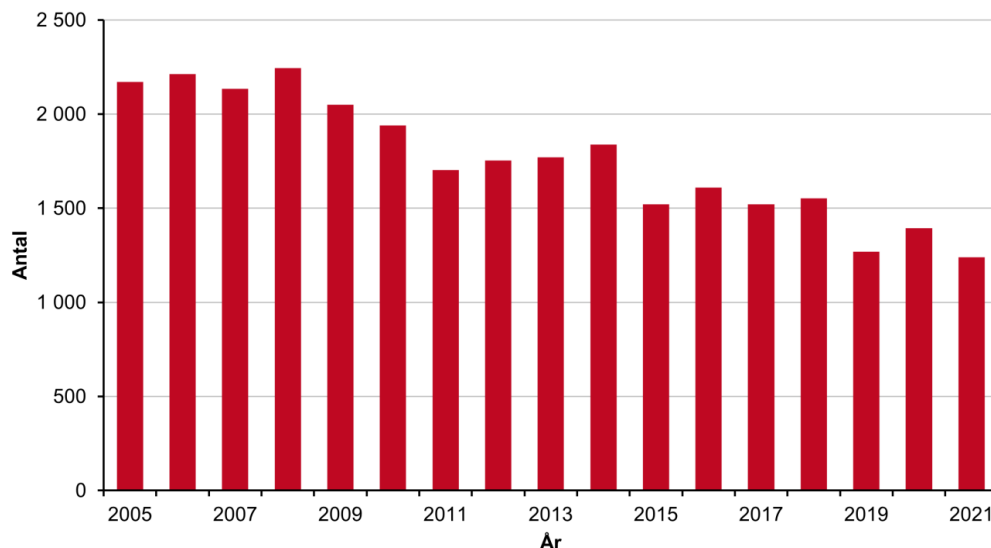
Detaljplaner är en komplex process vars syfte är att ge kommuner ett verktyg att reglera användningen av mark- och vattenområden (SFS 2023:173). Boverket som bestämmer dess föreskrifter har tagit fram ett standardförfarande för hur processen ska gå till, trots detta är det ett känt faktum att detaljplaneprocessen för nya områden ofta blir långdragen och kostsam (Evidensgruppen, 2022). Samtliga steg i detaljplaneprocessen är alla viktiga demokratiska verktyg för att säkerställa lämpligheten av projektet, exempelvis kopplat till miljö och utformning, samtidigt som det ger alla intressenter möjlighet att lämna synpunkter på vad som utvecklas i deras närhet. På senare år har ambitionerna för utredningar höjts och därmed även kraven på utredningar, vilket enligt Boverket (2020c) ger en direkt påverkan på tiden och indirekt påverkan på kostnaden.

Enligt studien *Studie av orsaker och konsekvenser av färre antal antagna detaljplaner* från Boverket och WSP har antalet detaljplaner som vunnit laga kraft minskat med ungefär 35 procent på knappt 15 år (Boverket, 2020d). Minskningen av producerade detaljplaner visar på att det finns ett visst brus i processen. Enligt *Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen* som är ett initiativ av Stockholms Handelskammare är en potentiell lösning för att producera fler detaljplaner att involvera den privata sektorn mer i processen (Evidensgruppen, 2022).

En möjlig effektivisering och minskning av brus i detaljplaneprocessen är högst aktuellt i Västsverige menar Västsvenska Handelskammaren, som är en privat partipolitiskt oberoende näringslivsorganisation som arbetar för att skapa bättre möjligheter för näringsliv och företagande. Västsvenska Handelskammaren arbetar framför allt med kompetensförsörjning, infrastruktur och internationalisering och eftersträvar långsiktiga branschförändringar där stadsutveckling är ett av deras kompetensområden (Västsvenska Handelskammaren, 2023). Detta för att kunna öka det hållbara byggandet och regionens attraktivitet då fler invånare genererar större möjligheter för företag att hitta rätt kompetens. Handelskammaren vill därför se fortsatt exploatering och förenkla processerna som möjliggör detta, det vill säga detaljplaneprocessen. Examensarbetet fokuserar därför på hur detaljplaneprocessen har utvecklats de senaste åren med en större involvering av den privata sektorn och vad det innebär med *bygggherredrivna detaljplaneprocesser*.

Detaljplaneprocessens utveckling

Enligt en undersökning av Boverket har antalet antagna detaljplaner i landet minskat över tid. Mellan åren 2005 och 2009 visar statistiken på att över 2 000 detaljplaner vann laga kraft, jämfört med 2019–2021 då ungefär 1 300 detaljplaner vann laga kraft per år, se Figur 1.



Figur 1, Totalt antal antagna detaljplaner i Sveriges kommuner (Boverket, 2023).

I figurens tillhörande studie, *Studie av orsaker och konsekvenser av färre antal antagna detaljplaner*, undersöks även vad kommunerna ser för orsaker till trenden (se Figur 1) där några av faktorerna som tas upp är organisatoriska orsaker samt ökade krav på utredningar (Boverket, 2020d).

Organisatoriska orsaker

I studien framgår det att en välfungerande organisation är en framgångsfaktor till en smidig planprocess. Detta förutsätter att personalomsättningen är låg och är en homogen blandning hos personalen, vilket har visat sig vara svårt (Boverket, 2020d). Somliga kommuner har under senare år omorganiserat sig, vilket i vissa fall lett till en hög personalomsättning. Vid tillsättande av ny personal har det varit svårt att få tag i erfaren personal. Vidare redovisar studien att några av kommunerna upplever att rekryteringen av ny personal tagit mycket tid, tid som hade kunnat gå till planarbete.

Kommunpolitiken har också visat sig vara en faktor till färre antagna planer, där studien menar att politiken har svårt att se de långsiktiga och strategiska frågorna, exempelvis översiktsplaner och planprogram (Boverket, 2020d). Det är även viktigt att ha ett ramverk och vägvisare för vad kommunen vill, för att kunna effektivisera processen.

Ökade krav på utredningar

Studien visar att branschen upplever att kravet på utredningar har ökat, vilket förlänger processen med avseende på både tid och kostnad. Utredningar som upplevs ha ökat är dagvatten, miljö kvalitetsnormer för vatten, geoteknik inklusive ras och skred, skyfall, översvämning, arkeologi, miljöteknisk markundersökning, artskyddsdispenser, strandskyddsdispenser, biotopskydd, buller, klimatanpassning, naturvärdesinventering, trafik, gatukostnad, jordbruksmark och hållbarhet (Boverket, 2020d). Vidare visar studien att de ökade kraven innebär att det ställs högre krav på kompetens för såväl genomförande av utredningar som tolkning av resultatet av dem. Ett exempel som tas upp i utredningen är där en kommun upplevt att det för tre år sedan endast räckte med utredningar i geologi och dagvatten för detaljplaner av mindre storlek, till skillnad från idag då det krävs fullskaliga dagvattenutredningar. Det ökade kravet är både tids- och kostnadsdrivande, delvis på grund av att faktorerna är nära sammankopplade - tid är i många fall pengar.

Trots det upplevda ökade kravet på utredningar finns det endast en ändring i Plan- och bygglagen kopplat till utredningar, sedan lagen skrevs 2010 (Boverket, 2022d). Ändringen

gäller krav på utredningar kopplat till om detaljplanen kommer ha påverkan på miljön eller inte. Däremot har lagar i Miljöbalken stärkts under de senaste åren, vilket eftersom den står över Plan- och bygglagen i den juridiska hierarkin, haft en direkt påverkan på detaljplaneprocessen och dess utredningar.

Samtidigt anger flertalet kommuner i studien att vissa utredningar tillhör bygglovsprocessen och att många detaljplaner är mer detaljerade än de behöver vara för att visa på mark- och vattenområdets lämplighet i detaljplaneområdet, vilket är processens huvudsakliga uppgift.

Presentation av examensarbetets kommuner

Examensarbetet analyserar ett urval om åtta kommuner i Västsverige för att visa hur detaljplaneprocessen kan se ut. Kommunerna som analyserats är Borås, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Skövde, Trollhättan, Uddevalla och Varberg, som är utvalda på grund av att de är mellanstora kommuner. De är identifierade som kommuner med en god tillväxt och ökade befolkningsprognoser, se Tabell 1.

Tabell 1, Invånare och befolkningsprognos för respektive kommun. Data har hämtats från Statistikmyndigheten

Kommun	Invånare	Befolkningsprognos 2030	Procentuell tillväxt
Borås	113 000	118 000	4,3%
Härryda	40 000	46 586	16,5%
Kungsbacka	85 000	95 497	12,3%
Kungälv	47 000	59 500	26,6%
Skövde	57 000	70 000	22,8%
Trollhättan	60 000	70 000	16,6%
Uddevalla	57 000	60 000	5,3%
Varberg	67 000	75 000	11,9%

Utöver tillväxt är även pendlingsmöjligheter till Göteborg en faktor som vägts in där samtliga kommuner erbjuder både direkta kollektiv- och vägförbindelser, se Tabell 2. Tabellens distanser mäts från huvudort till Göteborgs centralstation.

Härryda, som saknar en huvudort, mäts distansen från kommunhuset. Detta gör att tid och distans kan variera beroende på vart i kommunerna distansen mäts ifrån och tabellen bör därför endast ses som ett riktmärke.

Tabell 2, Avstånd mellan Göteborgs centralstation och huvudort i aktuell kommun och data är inhämtat från Google Maps.

Kommun	Distans	Tid med kollektivtrafik	Tid med bil
Borås	5 mil	55 min	50 min
Härryda	2 mil	40 min	25 min
Kungsbacka	3 mil	34 min	30 min
Kungälv	2 mil	34 min	26 min
Skövde	15 mil	1h 30 min	2h
Trollhättan	7 mil	40 min	60 min
Uddevalla	8 mil	55 min	60 min
Varberg	7 mil	47 min	55 min

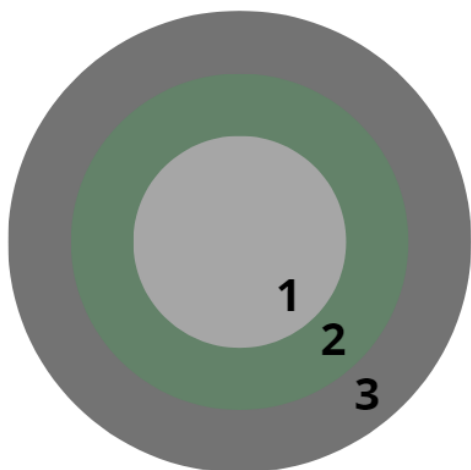
De undersökta kommunerna har även ett rikt näringsliv med flera större arbetsgivare inom sina gränser, vilket gör att det även sker ett tillflöde av arbetskraft till orten. Slutligen har även hyresnivåerna för valda kommuner undersökts och vad som framkommer är att kvadratmeterpriset för en hyresrätt på centralort är relativt likvärdig, se Tabell 3. Hyrorna är hämtade från MSCI Datscha och beräknas enligt ett medelvärde från värderarna Croisette, Forum och Newsec.

Tabell 3, Kommuns medelvärde av bostadshyror (MSCI Datscha, 2023).

Kommun	Hyra (kr/kvm)
Borås	1884
Härryda	1845
Kungsbacka	1874
Kungälv	1823
Skövde	1702
Trollhättan	1730
Uddevalla	1667
Varberg	1759

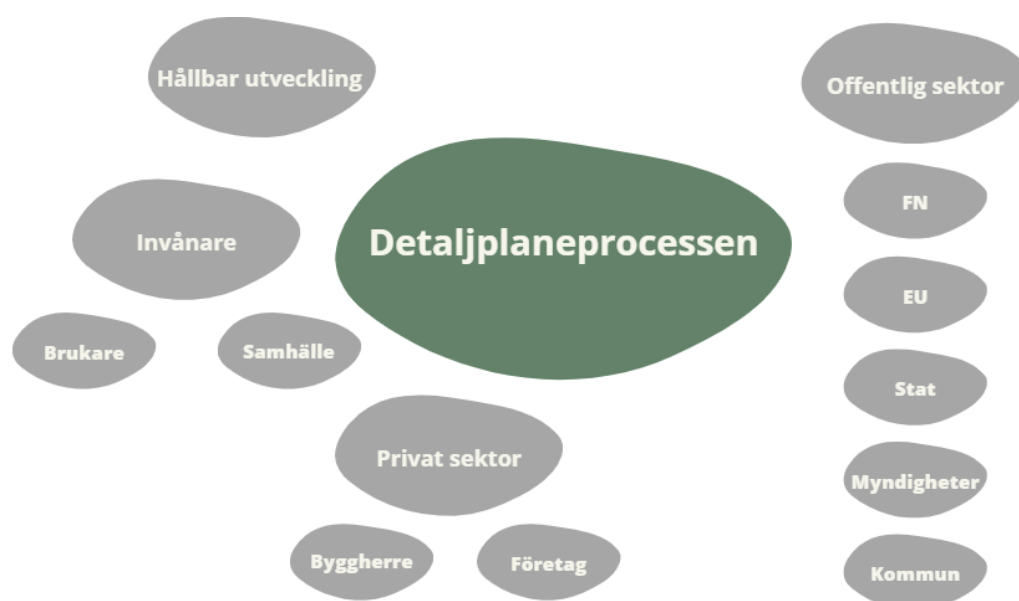
Detaljplaneprocessens intressenter

I avsnittet redovisas en kartläggning av detaljplaneprocessens intressenter, detta för att ge en tydlig översikt över detaljplaneprocessens betydelse. Intressentanalysen baseras på litteraturstudier och där påvisas fördelen av att placera intressenterna i olika grupper definierade som kärn-, primär- och sekundärintressenter (Ryd, 2017). Kärnintressenterna står närmast projektet medan primär- och sekundärintressenter påverkar projektet utan att vara en huvudaktör, se Figur 2.



Figur 2, Egenillustrerad bild över intressenterna. Från kärntintressenter till sekundärintressenter.

Inom samhällsbyggnadssektorn finns flera aktörer som alla mer eller mindre kan påverka ett projekt, oavsett projektets storlek. Intressenterna bör identifieras under ett tidigt skede för att lättare veta hur intressent hanteringen ska göras på bästa sätt (Ryd, 2017). Genom att göra en kartläggning av intressenter ertappas detta tidigt och i denna rapport är de potentiella kärntintressenterna indelade i tre grupper; privatpersoner, privat- och offentlig sektor, se Figur 3.



Figur 3, Egenillustrerad bild över intressenter.

Hållbar utveckling

Hållbar utveckling ses som en stark intressent till detaljplaneprocessen då det finns ett myndighetsutövande genom både kommun och länsstyrelse som bejaktar intresset (Boverket, 2021b). Vidare är det även intressant för den privata sektorn då de oftast har ambitioner gällande de globala målen, se kapitel 3 Kunskapsöversikt. Det är också för dem god marknadsföring att hålla en hög hållbarhetsnivå och det eftersträvas därför i majoriteten av projekten.

Invånare

Privatpersoner kan vara en stor intressent till kommande byggprojekt då detta kan göra inspel på deras vardag, exempelvis genom deras arbets- eller boendesituation (Boverket, 2021b). Det är därför viktigt att ta denna grupp av intressenter i beaktning vid ett nytt projekt då det är dem som nyttjar mycket av det som byggs. Invånare kan utmärkas som förslagsvis grannar eller arbetstagare och har ett stort intresse av hur miljöerna de vistas i utformas. Det kan både handla om estetiska och funktionella funktioner där alla vill att det ska bli en attraktiv miljö. Ibland kan de tas i beaktning genom den allmänna nyttan av grönytor, bostadsmöjligheter och pendlingsmöjligheter för alla. Om inte intressena för en privatperson beaktas finns risk för överklagande och långa utdragna processer och det är därför viktigt att kartlägga dessa tidigt och undvika juridiska efterspel.

Privat sektor

Den privata sektorn sammanfattar aktörer som drivs av ett vinstsyfte, där denna rapport identifierat detta som främst byggherrar och företag (Skatteverket, u.d.). Detta då det är främst dessa som agerar beställare i detaljplaneprocessen. Det är viktigt att särskilja dessa då byggherrar förutsätts inneha en branschkompetens medan företagen inte gör det.

Byggherrar

Boverket (2020a), genom Plan- och bygglagen definierar en byggherre enligt följande,

“Byggherre är den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten. Byggherren behöver inte vara en fysisk person utan kan även vara en juridisk person som till exempel ett företag, en bostadsrättsförening, en kommun, en region eller en statlig myndighet.”

Byggherren som uppför egna projekt har ett givet intresse i projektets framgång och är därmed kärntintressent inom detaljplaneprocessen. Byggherrens roll inom projektet kan däremot variera beroende på hur den väljs att drivas, alltifrån att byggherren själv initierar en ny detaljplan till att vinna en markanvisning och då upplåta från kommunen definierad byggnation.

Företag

Utöver byggherrar finns det ett flertal företag som är intresserade av kommande detaljplaner. Detta då ändrade eller tillkommande detaljplaner kan påverka företags omgivningar exempelvis kund- och logistikflöden. Både förbättringar och försämringar är av intresse då företagen vill fortsätta vara vinstdrivande eftersom detta är lagstadgat enligt inkomstskattelagen (SFS 1999:1229). Företag kan också ha intressen i detaljplaner likt den egna verksamheten för att se vilka möjligheter som blev givna inom den senaste lagkraftvunna och då se potential i att tillgodose sig själva med samma sak. Ofta är företagen även en viktig arbetsgivare för orten och det är därför även i kommunernas intresse att tillfredsställa näringslivet.

Offentlig sektor

Offentlig sektor är en viktig intressent i detaljplaneprocessen som kan anses ha mest makt och påverkan på processen då de besitter ett myndighetsutövande. Den här delen av kartläggningen innehåller många intressenter som både har direkt och indirekt inflytande och intresse av processen (Boverket, 2021b). EU och FN är exempel på intressenter som har påverkan men som sällan har något intresse av den svenska detaljplaneprocessen, medan staten och dess myndigheter har både inflytande och intresse för processen. I den offentliga sektorn är det kommunen, dess politiker och tjänstemän som normalt har störst och närmast påverkan samt intresse i detaljplaneprocessen. Samtliga intressenter beskrivs mer ingående i kapitlet Kunskapsöversikt.

Intressenters involvering i detaljplaneprocessen

Det finns olika sätt att utföra detaljplaneprocessen på som innebär att diverse intressenter är olika mycket involverade i processen (Boverket, 2020b). I och med att det råder planmonopol är det enligt lag kommunen tillsammans med de statliga myndigheterna som ska granska och godkänna de varierande stegen som beskrivs i Kapitel 2 Kunskapsöversikt, med andra ord utföra myndighetsutövandet.

Utöver myndighetsutövandet finns det ett möjlighetsfönster för den privata sektorn att medverka i processen, som juridiskt sett kallas för privat initiativrätt. Det är alltid upp till kommunen att bestämma om och vilka aktörer som ska vara delaktiga (SOU 2019:9). Exempelvis är det vanligt att kommunen hyr in konsulter för att utföra vissa utredningar som kräver spetskompetens som kommunen i fråga inte besitter. Extern kompetens kan involveras i olika utsträckning, en del kommuner väljer att ta in det vid enstaka utredningar medan andra överlåter hela det löpande arbetet och agerar endast som granskande instans.

Principen av den privata sektorns involvering i detaljplaneprocessen benämns olika beroende på vem som får frågan, det visar bland annat *SOU 2019:9 Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplanläggning*, som sammanfattas i kapitlet Kunskapsöversikt. Några av begreppen som tas upp där är byggherredriven detaljplan, exploatörsdriven detaljplan, aktörsdriven detaljplan och exploatörssamverkan.

Till vilken utsträckning den privata sektorn involveras i arbetet beror många gånger på vilken typ av detaljplan som ska göras, då det i vissa fall kan anses mer lämpligt att överlåta arbetet till en byggherre. Exempelvis har Örebro kommun tagit fram en egen modell, Örebromodellen, för hur de hanterar processen. I Örebromodellen finns fyra kategorier av planer som de kallar volymplaner, förtätningsprojekt, enskilda hushåll och övriga samhällsfunktioner (Örebro, 2018). I kategorierna anses det olika lämpligt att låta en privat aktör medverka och till skiftande grad.

1.2 Problemformulering

Fler detaljplaner behöver produceras för att möta den stigande efterfrågan samtidigt som rapporter och statistik visar att processen går allt långsammare. Vidare ställs, som i övrig omvärld, högre krav på hållbarhet i projekten vilket också påverkar tidsaspekten. En effektivisering behövs, varav en möjlig lösning är att involvera den privata sektorn mer vilket enligt branschnorm kallas byggherredriven detaljplan. Byggherredrivna detaljplaner har en tvetydig definition och innebörd, vilket gör processen svårare att anamma och skapar ett visst brus för involverade parter. För att bibehålla ett attraktivt näringsliv ställs krav på att detaljplaneprocessen fungerar för att kunna attrahera nya etableringar såväl som att förstärka de redan etablerade företag.

1.3 Syfte

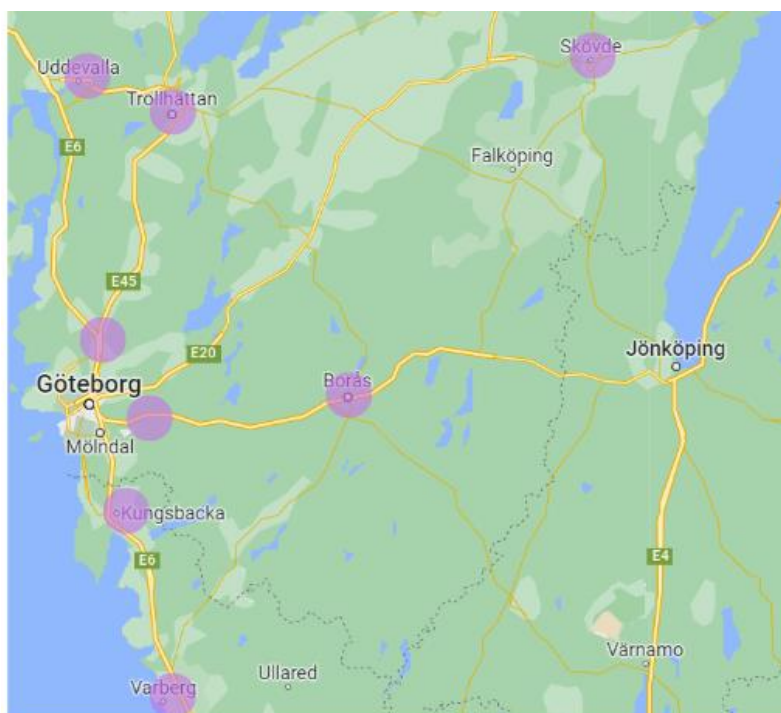
Arbetet preciserar vad en byggherredriven detaljplan innebär för bygg- och fastighetsbranschen, eftersom denna oklarhet tillsammans med omfattande utredningarna tenderar till att bli tids- och kostnadsdrivande som i sin tur saktar ner produktionstakten av detaljplaner och ger avtryck på hyresnivåer. Examensarbetet syftar även till att undersöka varför utredningar idag är mer krävande än tidigare, med anledning av att denna aspekt identifierats som krävande för detaljplaneprocessen. Samtidigt som examensarbetet också syftar till att illustrera hur arbetet med processen ser ut i utvalda kommuner. Denna studie kan därför ses som ett underlag till en framtida effektivisering samt hur kommuner och byggherrar kan arbeta tillsammans för att driva planprocesser.

1.4 Precisering av frågeställning

- Vad innebär en byggherredriven detaljplan för bygg- och fastighetsbranschen?
- Hur kan de långa ledtiderna i detaljplaneprocessen minska med avseende på utredningar och statliga myndigheter?

1.5 Avgränsning

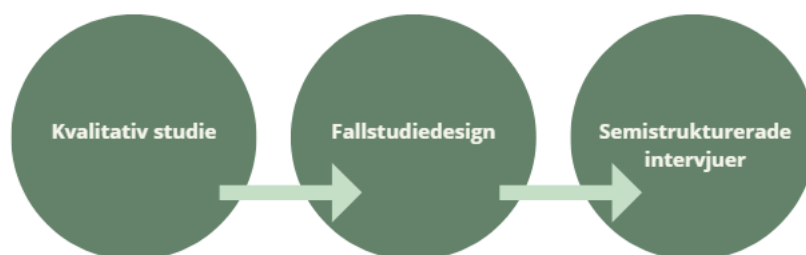
De utvalda kommunerna har alla sin geografiska placering i Västsverige och är av mellanstorstorlek (se Figur 4). Examensarbetet fokuserar på kommuner som uttalat arbetar med byggherredrivna detaljplaneprocesser, vilket kapitel 4 Resultat baseras på. Bland detaljplaneprocessens intressenter koncentreras arbetet gentemot kommunal och privat sektor, vilket utesluter statliga myndigheter samt privatpersoners perspektiv på processen. Studien utgår från Boverkets standardförfarande och hur byggherredrivna detaljplaneprocesser skulle kunna implementeras i denna.



Figur 4, Illustration över Västsverige med markerade orter för studien (Google Maps, 2023).

2 Metod

I följande kapitel av studien presenteras och motiveras val av undersökning i form av strategi, design, metod och kvalitetssäkring. Valet av strategi, design, metod och kvalitetssäkring har alla gjorts genom boken *Företagsekonomiska forskningsmetoder* av Bryman & Bell (2017) och illustreras i Figur 5. I inledande del av kapitlet ges en övergripande beskrivning av hur arbetets informationsinhämtning har gått till. Vidare beskrivs urvalsprocessen av respondenter och hur intervjuerna har genomförts. Den använda metoden utvärderas utifrån vilken hänsyn som tagits till olika aspekter av kvalitetssäkring. Studien är baserad på en kvalitativ strategi, med en fallstudie som design där data är insamlad via semistrukturerade intervjuer.



Figur 5, illustrerande examensarbetets metod

2.1 Förutsättningar

Inledningsvis ville författarna få en god förståelse för detaljplaneprocessen vilket innebar att sekundärdata samlades in. Den omfattande sekundärdata gällde främst tidigare publicerade rapporter, lagstiftningar och standardförfaranden rörande detaljplaner, hållbarhet och kommunal organisation. Genom dessa aspekter utvidgades också perspektivet gällande myndighetsutövning. Däremot upptäcktes en kunskapslucka då det sedan tidigare endast fanns begränsad forskning inom ämnet detaljplaner, vilket gjort att det funnits fåtal forskningsartiklar att inhämta kunskap från. Kunskapsöversikten redogör därför för rapporter, litteratur och elektroniska källor med koppling till hållbarhet, lagstiftning och samhällsbyggnad som använts i examensarbetet.

I det inledande skedet var arbetets avsikt att undersöka och jämföra detaljplaneprocessen i fem olika kommuner med avgränsningen att planerna skulle vara byggherredrivna. Under de första intervjuerna kom författarna snabbt till insikten att de valda kommunerna inte själva ansåg sig arbeta med den typen av process. Med den anledningen breddades urvalet till tre ytterligare kommuner lades till, som i en högre utsträckning arbetar mer med privat sektor i processen. Med andra ord gjordes här en djupare analys gjorts av de tre kommunerna Härryda, Kungsbacka och Kungälv som också är de kommuner som kapitel 4 Resultat baseras på.

Primärdata i denna studie inhämtades från intervjuer med branschaktiva med erfarenhet av detaljplaneprocesser. En uppdelning av primärdata gjordes genom att dels intervjua personer inom den kommunala sektorn och den inom den privata för att erhålla en bättre helhetsbild av svaren. Intervjuerna genomfördes med utgångspunkt i sekundärdata med motivering att kunna ställa väl tillämpade frågor som kunde bidra till att besvara frågeställningarna.

2.2 Undersökningsstrategi

Studien undersöker detaljplaneprocessen och hur den fungerar med privat involvering, med målbilden att tydliggöra en komplicerad och varierad realitet. Resultatet fordras att ge effektiviseringsförslag och verktyg till intressenterna om hur en byggherredriven detaljplaneprocess i framtiden kan hanteras. Följaktligen valdes därför en kvalitativ forskningsstrategi med motiveringen att det enligt Bryman och Bell (2017) ger ett empiriskt

förhållningssätt mellan teori och praktik, vilket motiverar valet av en kvalitativ studie då det krävs att undersökningen sker djupgående i det valda ämnet.

2.3 Undersökningsdesign

Besvarande av frågeställningarna gällande byggherrars involvering i detaljplaneprocessen utfördes genom en fallstudiedesign. Detta eftersom processen är ett specifikt fall och denna typ av design innebär en grundlig och utförlig analys av ett unikt fall för att kunna utreda det specifika fallets verklighet. Fallet som studerades var alltså den byggherredrivna detaljplaneprocessen i kommunerna Härryda, Kungsbacka och Kungälv. Bryman & Bell (2017) fastställer att det är det som styrker forskningsfrågans initiala betydelse. Fallstudien delades i denna studie in i två delar då både primär- och sekundärdata är av hög vikt för examensarbetet. Sekundärdata kan ses som del ett eftersom den gav insikt om fallet och konstruerade fallets underlag genom att återspegla en bild av detaljplaneprocessens uppbyggnad, hur den verkar idag samt dess intressenter och gav därav underlag till del två. Vidare undersöktes primärdata i del två genom semistrukturerade intervjuer med individer verksamma i processens delar, i denna studie indelat i privat och offentlig sektor. Underlaget från de medverkande respondenterna analyserades sedan för att skapa ett resultat.

Slutligen motiverades även valet av design genom studiens tidsbegränsning eftersom författarna hade en önskan om att uppnå en betydelsefull kunskap för de omfattande frågeställningarna. Detta gjorde att författarna valde att endast fokusera på detaljplaneprocesser där byggherrar i Västsverige med erfarenhet i mellanstora kommuner var involverade, även om studien med fördel hade kunnat se till fler län och storlek på kommuner. Därför beskrivs det studerade objektet mer ingående under studiens bakgrund och kunskapsöversikt. Motiveringen av fallstudiedesignen stärks ytterligare av Flyvbjerg (2003) som förespråkar att det går att bedöma teori onyanserat på grundval av ett specifikt fall och att detta då kan ses som supplement till andra metoder. Studien skulle kunna ge mer tyngd om fler kommuner och fall hade inkluderats i urvalet, emellertid kan dock studiens resultat fortsatt vara relevant för intressenterna.

2.4 Undersökningsmetod

Semistrukturerade intervjuer möjliggör, utöver sedan tidigare bestämda frågor, att kunna ställa följdfrågor och på detta vis anpassa samtalet efter respondenterna (Bryman & Bell, 2017). Detta gjorde att alla respondenter från start gavs identiska frågor, däremot att frågorna utvecklades beroende på respondentens erfarenhet och utgångspunkt.

Innan intervjuerna granskades frågeformulären, av examensarbetets opponenter Timi Latorraca och Tove Pohl samt arbetets interna handledare Nina Ryd, för att säkerställa frågornas relevans. Granskningen möjliggjorde även för prioritering av frågorna för att säkerställa att de ställdes i en naturlig rangordning. Därefter utgick intervjuerna från tre motiv som presenteras nedan under Intervjuer. Frågorna möjliggjorde en djupare förståelse för detaljplaneprocessens tillämpning i praktiken och dess styrkor och svagheter. Intervjuerna tillät vidare precisering av frågeställningarna och författarna kunde mer distinkt anknyta fallstudien till sin problemformulering. Sammanfattningsvis kunde det utföras en gap-analys genom kvalitativa data från utförda intervjuer och litteratur inom ämnet, och därifrån kunde det konkretiseras vad och hur byggherredrivna detaljplaneprocesser i framtiden skulle kunna utvecklas.

Intervjuer

De semistrukturerade intervjuerna pågick mellan 30 till 45 minuter och frågorna skickades inte ut till respondenterna i förväg då det sågs som en möjlighet för dem att svara divergent, vilket författarna ansåg bättre kunna besvara forskningsfrågorna. Förhoppningen var att se skillnader mellan olika personers perception till ämnets nuläge. De centrala motiven som

frågeställningarna utgick från var,

1. *Inledande frågor om respondentens kontext* med ambition att skapa en ökad förståelse för sammanhanget och respondentens kunskap. Detta gällde erfarenhet med syftet att kunna fastställa den undersökte respondentens organisation och dess potentiella utveckling.
2. *Arbetsrelaterade frågor till byggherredrivna detaljplaner* nyttjades för att ge en ökad förståelse över vad som fungerar i processen och inte.
3. *Frågor gällande tids- och kostnadsperspektivet* ställdes för att ge en överblick över vad som ansågs mest krävande utifrån detta perspektiv och eventuell förbättringspotential.

Efter genomförd intervju transkriberades dessa, vilket enligt Bryman & Bell (2017) är nödvändigt vid kvalitativa intervjuer då det tillåter en fördjupad analys över svaren. Risker för feltolkning minimeras och det leder till en mer regelrätt användning och citering av respondentens svar. Slutligen säkerställdes citeringarna genom att låta respondenterna ta del av dem för godkännande, alternativt korrigering, vilket garanterade respondenterna att ingen felaktig information delades. Anledningen till att endast citeringar och inga transkriberingar skickades till respondenterna var att minimera överflödigt arbete för både dem och författarna samt att låta dem fokusera på citaten som önskades att nyttjas i arbetet.

Urval av respondenter

Ett sekventiellt målstyrt urval nyttjades för val av respondenterna på rekommendation av Bryman & Bell (2017). Taktiken ger författarna möjlighet att lägga till nya respondenter och därmed berika urvalet längs vägen. Respondenterna valdes ut på egen hand bland annat efter korrespondens med flertalet på LinkedIn, och med rekommendationer från Västsvenska Handelskammaren. Respondenterna valdes på dels arbetsplats, i form av kommun, dels på grund av erfarenhet som byggherre. Detta för att ge en generell bild av begreppet byggherredrivna detaljplaner och för att ge en bild av både privat och offentlig sektors upplevelse av processen. Ett sekventiellt målstyrt urval genomfördes och respondenter valdes därför ut, därefter utökades urvalet på grund av kommunernas brist på erfarenhet av byggherredrivna detaljplaner för att studien skulle kunna tillämpa sina frågeställningar.

Beskrivning respondenter

Följande avsnitt redogör examensarbetets respondenter och deras erfarenheter som motiverar varför de deltagit i det målstyrda urvalet. Respondenterna har under de semistrukturerade intervjuerna bidragit med sina erfarenheter av detaljplaneprocessen. Beskrivningarna syftar till att ge läsaren en förståelse över respondenternas bakgrund. Bakgrunden kan påverka deras perspektiv och har därför delats de in i två kategorier, kommunal och privat sektor. Utöver denna indelning ges en kategori med respondenter som valt att vara anonyma.

Alla intervjuer har utförts digitalt och respondenterna har delgivit medgivande till att deras namn, arbetstitlar och citat publiceras i denna studie. De som inte godkänt publicering av medverkan har därför anonymiserats och blivit givna pseudonym.

Kommunal sektor

Respondenterna, se Tabell 4, inom den kommunala sektor har gett sitt perspektiv på detaljplaneprocessen, vilket har varit givande för att ge förståelse för hur tjänsteorganisationen respektive deras hantering av detaljplaneprocessen fungerar.

Tabell 4. Redogörelse av medverkande respondenterna arbetandes i kommunal sektor.

Namn	Roll	Kommun	Intervjutilfälle
Cecilia Strömer	Stadsbyggnadschef	Varberg	08.02.23
Gustaf Palmborg	Planarkitekt	Uddevalla	15.02.23
Ida Lennartsson	Verksamhetschef Planavd.	Kungsbacka	14.04.23
Johan Hellborg	Planarkitekt	Kungälv	13.04.23
Josefin Kaldo	Planchef	Trollhättan	10.02.23
Karin Karlsson	Planchef	Y	14.04.23
Martin Hollertz	Samhällsbyggnadschef	Skövde	06.02.23
Nathalie Kullberg	Planarkitekt	Borås Stad	20.02.23
Per Vorberg	Kommunstyrelsens ordf. (M)	Härryda	27.03.23
Sven Svensson	Samhällsbyggnadschef	X	16.03.23

Cecilia Strömer är stadsbyggnadschef i Varbergs kommun och har jobbat med stadsbyggnadsfrågor i över 25 år, varav ungefär 20 av dem i Göteborg Stad. I grunden är Strömer planarkitekt som under åren utvecklat kunskap inom fastighetsutveckling och drift.

Gustaf Palmborg har de senaste två åren arbetat som planarkitekt i Uddevalla kommun där han i nuläget ansvarar diverse detaljplaner. Innan dess har Palmborg en femårig utbildning inom fysisk planering från Karlskrona där han främst inriktat sig mot detaljplanering.

Ida Lennartsson har en utbildning som planeringsarkitekt från Blekinge Tekniska Högskola och är idag verksamhetschef för planavdelningen i Kungsbacka kommun, vilket hon varit i strax över tre år. Innan dess var Lennartsson planarkitekt på samma avdelning även om hon tidigare arbetat med dessa frågor i Göteborg stad och som konsult.

Johan Hellborg har studerat fysisk planering vid Blekinge Tekniska Högskola och därefter varit verksam som planarkitekt i flera kommuner. I nuläget jobbar han för Kungälvs kommun som planansvarig och dessförinnan i Karlsborg och Stenungssund. Idag arbetar han mycket med möten mellan exploatörer och plankonsulter.

Josefin Kaldo har de senaste fyra åren varit planchef i Trollhättan kommun där hon framför allt arbetar med detaljplaner. Kaldo är utbildad arkitekt från Chalmers och har innan sin nuvarande tjänst en femtonårig arbetslivserfarenhet från Lysekil respektive Tanums kommun.

Karin Karlsson är planchef för kommun Y och har härkomst från exploatörssidan innan Karlsson valde att testa på den kommunala verksamheten hen är idag. Karlsson har idag flera års erfarenhet av konventionella och byggherredrivna detaljplaner.

Martin Hollertz är sedan elva månader tillbaka samhällsbyggnadschef i Skövde kommun. Innan dess har Hollertz erfarenhet av den kommunala sektorn från Kungälv och Uddevalla kommun där han varit verksam i flertalet år på olika tjänstenivåer.

Nathalie Kullberg är utbildad på Chalmers tekniska högskola, därefter började hon sin karriär i Kungälv följt av Borås stad. Idag är Kullberg arkitekt för Borås stad och arbetar med kommunens stadsutveckling.

Per Vorberg är kommunstyrelsens ordförande (M) i Härryda kommun, vilket han varit i snart nio år. Innan har Vorberg varit aktiv i kommunstyrelsen sedan 2002 och därmed varit en stor del av kommunens utveckling dit den är idag.

Sven Svensson är samhällsbyggnadschef på kommun X och har i drygt 20 år arbetat med kommunal stadsplanering. Svensson har inom olika roller sett flera projekt av olika dignitet innan hen axlade den närvarande rollen för en mellanstor kommun på tillväxt.

Privat sektor

Respondenterna, se Tabell 5, inom den privata sektorn har gett sitt perspektiv på detaljplaneprocessen, vilket har varit givande för att ge denna förståelse för hur de anser detaljplaneprocessen funkar. Det målstyrda urvalet har därför riktat sig till personer med erfarenhet av detaljplaneprocessen, både byggherrar och arkitekter. Detta för att ge studien ett bredare perspektiv.

Tabell 5, Redogörelse av medverkande respondenterna arbetandes i privat sektor.

Namn	Roll	Företag	Intervjutillfälle
Ali Ali	Affärsutvecklare	A	17.02.23
Alvaro Florez Segura	Affärsutvecklare	BoKlok	16.03.23
Anders Johansson	Planeringsarkitekt FPR/MSA	Wingårdhs	13.04.23
Carolina Högvall	Projektledare	Next Step Group	10.03.23
Fredrik Dahlström	Byggherre	Skanska	14.04.23
Johan Wiman	Affärsutvecklare	GBJ Bygg AB	20.03.23
Johanna Hult Rentsch	Chef Projektutveckling	NCC	18.04.23
Linnea Blixt	Planeringsarkitekt	Krook & Tjäder	22.03.23
Oskar Götestam	VD	Radar arkitektur	06.03.23

Ali Ali är idag affärsutvecklare, även om hen i grunden är byggingenjör, och arbetar främst med utveckling av bostadsprojekt. Tidigare har Ali erfarenhet av både förvaltning och projektutveckling. Projekten har gett Ali stor förståelse för vikten av detaljplaner.

Alvaro Florez Segura är utbildad vid både Lunds universitet och KTH därefter fortsatte han jobba inom offentlig förvaltning. Han har där varit plan- och verksamhetschef för flera kommuner i Göteborgsregionen innan han bytte till den tjänst han innehar idag. Idag är Alvaro affärsutvecklare på BoKlok där han inriktar sig mot tidiga skeden.

Anders Johansson är utbildad planarkitekt och har flera års erfarenhet från både kommunalt arbete och arkitektkontor. Johanssons erfarenhet är främst inom tidiga skeden där han arbetat med både underlag och produktion av detaljplaner. Idag arbetar han som planarkitekt på Wingårdhs och samarbetar med både kommuner, fastighetsägare och byggherrar.

Carolina Högvall är i grunden planarkitekt och har sedan dess samlat på sig 20 års erfarenhet inom yrket. Både i kommuner, som privat konsult och byggherre och har därmed sett detaljplaneprocessen från flera håll. Idag är Högvall projektledare för Next Step.

Fredrik Dahlström har 30 års erfarenhet från arbete i Skanska där han har jobbat sig upp. För närvarande jobbar Dahlström med projektutveckling i en byggherre-roll där hans uppdrag är att införska en landbank och att utveckla projekt i tidiga skeden och däribland exploatörsdrivna detaljplaner

Johan Wiman har jobbat med detaljplaner i över 25 år och främst med affärsutveckling inom olika bolag. Idag jobbar Wiman för GBJ Bygg AB där mycket av arbetet innebär bostadsutveckling och inom området har han drivit fram flera planer inom olika kommuner och segment.

Johanna Hult Rentsch är examinerad från Chalmers och är idag chef för projektutveckling på NCC där hon de senaste åren varit främst involverad i tidiga skeden för projekt i Göteborg och Mölndal, mest känt Kineum. Dessförinnan har Hult Rentsch både nationell och internationell erfarenhet av att arbeta som byggherre.

Linnea Blixt har en examen inom fysisk planering från Blekinge Tekniska Högskola och därefter femton års erfarenhet inom yrket. Blixts erfarenhet är främst inom den privata sektorn, även om hon tidvis varit inhyrd i kommuner, idag är hon planarkitekt på Krook & Tjäder vilket hon varit i drygt fem år och där arbetar hon aktivt med aktörsdrivna planer.

Oskar Götestam har dubbla examen från Chalmers tekniska högskola respektive Blekinge tekniska högskola och har sedan början på 2000-talet arbetat för radar arkitektur. Ett bolag Götestam själv grundat och har sedan dess arbetat med detaljplaner inom olika roller och breddat kunskapen inom tidiga skeden.

2.5 Kvalitetssäkring

I avsnittet Kvalitetssäkring följer en redovisning av huruvida arbetets metod kvalitetssäkrats. Eftersom arbetet är en kvalitativ undersökning redovisas dess tillförlitlighet, överförbarhet, pålitlighet och konfirmering då dessa begrepp är vanligt förekommande vid den sortens undersökning (Bryman & Bell, 2017). Slutligen innehåller avsnittet en kritisk granskning av metodens främsta brister och ett kort resonemang om konsekvenserna som bristerna skulle kunna orsaka.

Tillförlitlighet

Tillförlitlighet vid en kvalitativ undersökning beskrivs av Bryman & Bell (2017) som att skapa tilltro hos respondenten. Detta skulle kunna uppfyllas genom att exempelvis rapportera arbetet till de respondenter som medverkat, vilket i det här arbetets fall är de personer som intervjuades. Varje intervju inleddes med att kontrollera om respondenten godkände att dess medverkan publicerades i arbetet, vidare berättades arbetets syfte, med anledning av att respondenterna skulle vara medvetna om sammanhanget som resultatet av intervjun skulle användas i. I slutet av intervjun gavs respondenterna möjlighet att göra tillägg och korrigeringar av ställda frågor samt eventuella övriga medskick. Efter genomförd intervju och då citat till studiens resultat valts ut, kontrollerades respektive citat med respektive respondent om de ville göra en korrigering eller direkt godkännande. Då respondenterna fick bekräfta riktigheten i använda citat kan den delen ses som en validering. Efter godkännande av arbetet kommer respektive respondent att få ta del av arbetet.

Överförbarhet

Enligt Bryman & Bell (2017) handlar överförbarhet om hur pass överförbart eller applicerbart som resultatet av arbetet kan överföras till en annan kontext. Arbetet har intervjuat 19 respondenter som representerar flera perspektiv från bygg- och fastighetsbranschen, vilket

innebär att arbetets helhet har en hög överförbarhet. Vidare har arbetets förfarande noga beskrivits, vilket ger läsaren en rimlig chans att själv skapa sig en tolkning av hur pass överförbart arbetet är.

Pålitlighet

Arbetets pålitlighet definieras av Bryman & Bell (2017) som att stärka undersökningens trovärdighet. Om kriteriet ska uppnås bör läsaren ges möjligheten att bedöma arbetets kvalitet, som i sig bör presenteras på fullständigt vis. För att ge läsaren den chansen har arbetet skilt på dess resultat, tidigare teori som redovisas i Kapitel 2 Kunskapsöversikt och författarna egna kopplingar samt analyser.

Konfirmering

Genom att säkerställa läsarens och respondenternas medvetenhet kring att författarna inte uppsåtligt influerar arbetet uppnås kriteriet konfirmering (Bryman & Bell, 2017). För att undvika personlig inverkan i arbetet har det genomförts noggranna granskningar av både författarna och opponentgruppen. Inför slutlig inlämning har författarna tillsammans granskat arbetet för att undvika personlig inverkan.

Reflektion över metod

Avsnittet innehåller en kritisk granskning av metodens främsta brister och ett kort resonemang om konsekvenserna som bristerna skulle kunna orsaka. Tidigt i processen började undersökningen av vad branschen anser att en byggherredriven detaljplan innebär. När andra frågor ställts kan andra begrepp ha förekommit, såsom exploatörsdriven eller aktörsdriven detaljplan, eftersom det också är ett vanligt förekommande begrepp i branschen, som av vissa anses som synonymt. Felformuleringen kan ha förvirrat respondenterna i sina svar men då begreppen generellt anses innebära ungefär samma sak bör det inte ha haft någon större påverkan på respondenternas svar.

En annan aspekt värd att nämna är att samtliga intervjuer och möten hållits digitalt, via Teams eller Zoom. Det kan dessutom anses relativt ovanligt för respondenterna att medverka i denna typ av intervju, vilket kan ha gjort att de blivit nervösa och inte svarat helt i enlighet med vad de hade gjort vid exempelvis ett skriftligt svar. Mötesformen kan ha påverkat svaren då det är större risk för missförstånd men då respondenterna som bidragit till citat har fått granska, korrigera och godkänna dessa bör mötesformen ha haft något större påverkan på svaren. Dessutom har samtliga intervjuer och möten varit digitala vilket betyder att samtliga respondenter har haft samma förutsättningar. Under några intervjuer strulade tekniken för respondenterna eller för arbetets författare, vilket kan ha gjort att vissa resonemang har avbrutits och sedan inte fullföljts som de annars hade gjort.

Anledningen till att respondenterna endast fick citeringar som författarna ville använda i arbetet, i stället för hela transkriberingen, var att författarna ville spara respondenterna tid från arbete. Samtliga intervjuer pågick mellan 30 och 45 minuter, vilket innebar att det resulterade i långa transkriberingar, och gav mellan tre och fem citat per person. Författarna kunde valt att skicka transkriberingen till respondenten, för att ge möjlighet till korrigering men valde att endast skicka utvalda citat såväl som vilken fråga och sammanhang citaten var i då detta av författarna ansågs som rimligt och objektivt.

Bland de åtta kommunala respondenterna finns sju tjänstemän och en politiker. Kombinationen kan anses vara missvisande och det optimala hade kunnat vara att intervjua tjänstemän hos samtliga kommuner och politiker hos några av kommunerna. Anledningen till att Härryda endast representeras av en politiker är att Härryda är en av kommunerna i Västsverige som uttalat arbetar med byggherredrivna detaljplaneprocesser och att en politikers perspektiv kan vara intressant att få med. Dessutom fann författarna det svårt att få kontakt med en tjänsteman hos den kommunen, vilket resulterade i att kommunen endast blev

representerad av en politiker. Under intervjun var författarna extra noga med att inte fråga om åsikt utan om fakta om hur kommunen arbetar med processen. För att ge läsaren möjligheten att själv avgöra om inhämtade data från Härryda kommun är politiskt färgad står det tydligt vilken roll och parti som personen representerar.

3 Kunskapsöversikt

Kunskapsöversikten syftar till att redovisa det som ligger till grund för arbetets resultat och diskussion. I kapitlet lyfts Plan- och bygglagen där planprocessen regleras och som beskriver olika delar av processen. Vidare beskrivs kommunens politiska organisation då denna har påverkan på detaljplaneprocessen i respektive kommun. Miljöbalken och Lagen om offentlig upphandling, LOU, sammanfattas med avsikt på planprocessen. Hållbarhet är en annan del av kapitlet där litteratur om hur detaljplaneprocessen påverkar och påverkas av de tre hållbarhetsaspekterna ekologiskt, ekonomiskt och socialt. I kapitlet presenteras tre rapporter och perspektiv från bygg- och fastighetsbranschen. Slutligen återges en kort sammanfattning av en statlig offentlig utredning av privat initiativrätt.

3.1 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen reglerar bland annat planläggningen av byggande, mark och vatten. Denna lag styr kommunernas fysiska planering och som sedan preciseras av Boverkets föreskrifter som nämnts ovan (SFS 2023:173). Boverket är en svensk förvaltningsmyndighet som skriver föreskrifter om samhällsplanering, byggande och boende. Myndigheten ska dessutom stödja en effektivisering av samhällsbyggnadsprocessen samt att myndigheten står för de riktlinjer och guider som detaljplaneprocessen ska gå efter.

Planprocessen

Den svenska planprocessen innehåller många delar. I examensarbetet utreds detaljplaneprocessen, vilket är en kommunal process då det råder planmonopol för kommunerna. I följande avsnitt beskrivs planprocessen i sin helhet och dess hierarki.

Internationell påverkan

Sveriges fysiska planering påverkas av olika beslut som tas i EU och FN som främst innebär globala program och konventioner, såsom Agenda 2030 (Boverket, 2021b). Programmen och konventionerna är tydliga men detaljstyr inte hur Sverige ska bedriva sin fysiska planering - utan är något som landet måste ta hänsyn till och anpassa sig efter vid planering.

Det svenska plansystemet

Det är Plan- och bygglagen som reglerar det svenska plansystemet som består av regionplan, översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan (SFS 2023:173). Som tidigare nämnt är det landets kommuner som har ansvar för planeringen men de statliga myndigheterna har en betydande funktion i processen.

Statliga myndigheter

Statens del i planprocessen är att framföra deras riksintressen för regioner och kommuner (Boverket, 2021b). De påverkar även den fysiska planeringen genom sektorsplanering, som exempelvis utbyggnation av nationell infrastruktur. Vad gäller hav och vatten, är något som ligger ovan region- och kommunnivå.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsens roll i planprocessen kan ses som statens förlängda arm. Deras funktion är att agera vid frågor om riksintressen, miljökvalitetsnormer, strandskydd, mellankommunala intressen samt frågor om hälsa, säkerhet och risken för olyckor, översvämningar eller erosion (SFS 2023:173).

Regionplan

Regionplan är det mest övergripande steget i planprocessen. Enligt 7 kap. 1 § av Plan- och bygglagen ska det finnas en regionplan i Stockholms län, i Skåne län och i Hallands län som respektive region ansvarar för (SFS 2023:173). Om fler regioner har behov av och även förutsättningar för en regionplan kommer det att införas.

Innehållet reglerar de mark- och vattenområden samt bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för regionen. Regleringen är inte stram utan anger grunddrag för tidigare nämnda området. Regionplanen ligger sedan till grund och agerar vägledning till översiktsplan, detaljplan och områdesbestämmelser, men är inte juridiskt bindande.

Översiktsplan

Översiktsplanen är en plan för övergripande markanvändning, som beskrivs i 3 kap. i Plan- och bygglagen (SFS 2023:173). Till skillnad från regionplanen är kommunen skyldig att ha en översiktsplan som innehåller hela kommunens markareal. Innehållsmässigt ska planen redovisa i grova drag vad mark- och vattenområden är avsedda för, hur byggd miljö ska bevaras, användas och utvecklas. Det ska även framgå hur kommunen planerar att ta hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program. Detaljplanen ska grundas i översiktsplanen, statens och Länsstyrelsens intresse samt eventuell regionplan. Precis som regionplanen är översiktsplanen inte juridiskt bindande. I Boverkets föreskrifter finns en beskrivning av hur kommunerna ska hantera sin översiktsplan, där står att planen ska uppdateras senast två år efter ordinarie val (Boverket, 2022h).

Områdesbestämmelser

Områdesbestämmelserna är juridiskt bindande och innebär att kommunen kan reglera grundragen i mark- och vattenanvändningen om det behövs för att säkerställa översiktsplanens syften eller tillgodose ett riksintresse (SFS 2023:173). De kan även reglera exempelvis största tillåtna area på ett fritidshus.

Detaljplan

Detaljplanen är det sista steget i planprocessen och är juridiskt bindande. I 4 kap. i Plan- och bygglagen beskrivs vad detaljplanen reglerar (SFS 2023:173). Här reglerar och fastställer kommunen lämplig användning av mark- och vattenområden och hur bebyggelsen i ett visst område ska se ut. Generellt skapas detaljplaner då ett obebyggt område, exempelvis en ny tätort, ska bebyggas. I detaljplanen ska det framgå vilken typ av mark det rör sig om, till exempel allmän plats eller vattenområde.

Till skillnad från tidigare steg kan detaljplanen reglera bebyggelse mer i detalj, med syfte att pröva mark- eller vattenområdets lämplighet för bebyggelse. I detaljplanen kan även bebyggelsemiljöns utformning regleras, exempelvis höjd och storlek, avstånd mellan byggnader och placering. Det är detaljplanen som ligger till grund för bygglovsprövning, som är en del som tillhör privata aktörers ansökan.

Detaljplaneprocessen

Examensarbetet utreder olika detaljplaneprocesser och följande avsnitt innehåller en mer ingående beskrivning av detta. Boverket, som bestämmer detaljplaneprocessens föreskrifter, har tagit fram olika guider för planarbetet. De vanligaste förloppen är standardförfarande såväl som utökat förfarande, examensarbetet avgränsas till standardförfarandet. I standardförfarandet finns det plats för tolkning, vilket gör att processerna kan skilja sig något från kommun till kommun.

Standardförfarandet består alltid av sju olika steg, se Figur 6; planbesked, planförslag, samråd, granskning, antagande, överklagande och slutligen börjar detaljplanen att gälla (Boverket, 2020b).



Figur 6, Egen illustration över planprocessens standardförfarande.

Planbesked

Första steget i planprocessen är planbesked, vilket innebär att någon part ansöker om en prövning hos kommunen. Ansökande part kan både vara initierat av kommunen, privat sektor eller enskilda personer, som vill ändra markanvändningen. Hur ansökan ska se ut och vad som bör ingå kan skilja sig från kommun till kommun, exempelvis kan kommunen ta ut en avgift för ansökan (Boverket, 2020b). När ansökan är inskickad har kommunen fyra månader att lämna ett planbesked. Planbeskedet, som inte går att överklaga, innehåller ett positivt eller negativt svar om huruvida kommunen kommer att inleda ett detaljplanearbete. Ett notat är att kommunen själva kan inleda ett planarbete utan att det finns ett planbesked, vilket är vanligt när kommunen själva är initiativtagare.

Planförslag

Om ansökan får ett positivt planbesked startar det formella planarbetet. I framtagandet av planförslag arbetar kommunen med frågor om exempelvis avlopp, vatten, vägar och platsens användningsområde, vilket bland annat innebär utredningar som exempelvis i geoteknik och buller. I arbetet ska det finnas både fastighetsförteckning, bestående av vilka fastigheter planarbete berör, och kartor över området (Boverket, 2020b). I detta steg kan kommunen välja att föra ett dialogarbete med allmänheten, genom ett så kallat program. Programmet består av mål och utgångspunkter för detaljplanen, vilket i allmänhet, myndigheter och organisationer kan lämna synpunkter på i ett programsamråd. I steget med planförslag finns ingen satt tidsram, utan tidsåtgången kan skilja mycket beroende på planens omfattning och komplexitet.

Samråd

Med ett färdigt planförslag är det dags för samråd. I den här delen av processen får alla som är berörda och intresserade av förslaget lämna åsikter på förslaget - med andra ord till exempel fastighetsägare, länsstyrelsen, myndigheter och hyresgäster. Syftet med samrådet är att, i ett tidigt skede, samla information och åsikter för att senare undvika överklagningar (Boverket, 2020b). Kommunen måste inte ta alla synpunkter i beaktning men behöver i de fallen ge en motivering till varför.

Granskning

Planförslaget ställs ut på granskning med eventuella ändringar från samrådet. Precis som vid samrådet får berörda parter lämna synpunkter samt att de som under samrådet lämnade sina åsikter får chans att granska ett eventuellt uppdaterat planförslag. Granskningen håller på i minst två veckor om inte samtliga parter är överens om en kortare tid (Boverket, 2020b). Om någon part har synpunkter under den här delen av processen måste det lämnas skriftligt för att denne senare ska få möjlighet att lämna in en överklagan. Kommunen lämnar sedan ett granskningsutlåtande, som är en sammanställning av samtliga synpunkter från både samråd och granskning.

Antagande

Efter att granskningen är över antas detaljplanen utav kommunfullmäktige (Boverket, 2020b). Om det är en enklare plan kan kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden anta planen. De berörda parterna ska även bli informerade om antagandet av detaljplanen samt att beslutet ska anslås på kommunens anslagstavla.

Överklagan

Överklagan i processen är ett steg för de parter som är missnöjda med antagandet, vilken då hamnar hos mark- och miljödomstolen. Parter som kan överklaga är endast de som antingen är berörda av planen, exempelvis boende i området, alternativt de som lämnat synpunkter under samråd eller granskning (Boverket, 2020b). Överklagan kan även ske om någon part tycker att processen inneburit formaliafel. Det är möjligt att överklaga beslutet under tre veckors tid efter antagande.

Laga kraft

Efter att tiden för överklagan är över och ingen överklagan ligger hos mark- och miljödomstolen vinner detaljplanen laga kraft (Boverket, 2020b).

3.2 Kommunens politiska organisation

Kommunens politiska organisation styrs av Kommunallagen (SFS 2017:725), vilken har illustrerats i Figur 9. Enligt lagen ska samtliga kommuner ha ett fullmäktige som är det högst beslutande organet i den kommunala organisationen. Personerna som sitter i kommunfullmäktige väljs in av kommunens medborgare vart fjärde år. Kommunfullmäktiges uppgift är att besluta om kommunens viktigaste frågor, exempelvis rörande verksamhet och ekonomi. Deras uppgift är även att utse en kommunstyrelse som bland annat leder och samordnar allt arbete inom kommunen. Utöver tillsättande av kommunstyrelse är det kommunfullmäktiges uppgift att tillsätta de nämnder och utskott som behövs för att fullgöra kommunens uppgift. Det är kommunfullmäktige som ska anta detaljplaner men beslutet kan delegeras till kommunstyrelse eller lämplig nämnd, exempelvis byggnadsnämnd. I 6 kap. 8 § får inte kommunstyrelsen ta beslut om sådana frågor som innebär myndighetsutövning inom en viss nämnds område.



Figur 9, Egenillustrerad figur över kommunens hierarki

3.3 Miljöbalken

Miljöbalken tillkom 1998 efter att behov av en översiktlig balk i stället för enskilda lagar tillkom (SFS 1998:808). Den har enligt den första paragrafen som ansvar att främja hållbar utveckling för nuvarande och kommande generationer, vilket linjerar med Brundtland kommissionen som nämns senare.

1 § Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken uppdateras kontinuerligt för att fortsatt vara tillämpningsbar allt eftersom samhället utvecklas och därför tillkommer lagar regelbundet.

3.4 LOU - Lagen om offentlig upphandling

LOU, lagen om offentlig upphandling, appliceras då offentlig sektor köper varor, tjänster eller byggentreprenader. Syftet med lagen är att eftersträva objektivitet och öppenhet, då valet av leverantör ska ske sakligt och affärsmässigt. Myndigheters köp får inte vara lojala mot leverantörer, utan alla ska ha möjlighet att genom offentlig upphandling tävla om kontraktet (Konkurrensverket, u.d.). Köp från den offentliga sektorn ska alltså vara transparenta för offentligheten, samt att inköpen ska vara konkurrenskraftiga och de offentliga medlen ska användas på ett effektivt sätt.

3.5 Hållbarhet

Hållbar utveckling identifierades enligt Brundtland-kommissionen från 1987 och i Brundtland kommissionens rapport "Vår gemensamma framtid" definieras begreppet som följande;

"En utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov."
(United Nations, 1987)

Detta har idag utvecklats till Agenda 2030 som under 2015 antogs av FN för att etablera en mer hållbar värld (Globala målen, 2021). Detta har sammanställts till globala mål utstakade i 17 kategorier, se Figur 7, och kan kopplas samman med önskvärd samhällsutveckling. Målen är utformade för att förbättra planetens utveckling och det är därför applicerbart att inom detaljplaneprocessen se över samtliga mål även om alla mål inte är direkt korrelerade med stadsplanering.



Figur 7, De globala målen (Globala målen, 2021)

Däremot tangerar mål 11 främst stadsbyggnation genom att ambitionen ligger i att skapa hållbara städer och samhällen.



“Växande städer kan skapa nya möjligheter för ekonomisk tillväxt, men kan också bidra till ökade sociala klyftor och påfrestningar på ekosystem. Den snabba och stora inflyttningen till städer ställer nya krav som behöver bemötas på ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart sätt.”

- *Globala målen, 2021*

Begreppet hållbar utveckling delas idag in i tre dimensioner där ekonomisk-, ekologisk- och social hållbarhet värderas lika. De tre hållbarhetsdimensionerna illustreras ofta genom John Elkingtons *“triple bottom line”* (Savitz, 2013), se Figur 8, där hållbarhet centreras genom planeten, folket och välbefindandet. Detta innebär att de tre cirkelarnas mittpunkt markerar den ultimata hållbarheten eftersom alla tre dimensioner då är uppnådda. Om endast två faktorer uppnås kan det inte anses som hållbart. Följande avsnitt beskriver vilka hållbarhetsaspekter, utifrån de tre dimensionerna som detaljplanering berör.



Figur 8, Egen illustration av triple bottom line.

Ekologisk hållbarhet

Ekologisk hållbarhet syftar till den förbrukning av mark och vatten som människor konsumerar och genererar avfall från. Konsumtionen kan avse både tjänster och varor som sammanfattas genom den miljö som krävs för att upprätthålla en viss livsstil eller produktion. Ekologiska fotavtryck beräknas oftast per capita och är till för att kunna jämföra produktioner, länder och företags hållbarhet gentemot varandra.

Markanvändning

När en ny- eller ombyggnation sker tas mark i anspråk, mark som påverkar det ekologiska fotavtrycket, och det är då väsentligt att ställa användningsnytta gentemot miljönytta (Domingo, D., Palka, G., & Hersperger, A. M. 2021). Detta kan inom detaljplanering innebära grönområden och att säkerställa strandskyddet. Domingo menar på att Spaniens frånvaro av detaljplanering gör att markområden inte optimeras och att det ekologiska fotavtrycket då blir större. Han menar vidare på att detaljplanen är av fördel för den biologiska mångfalden och att det genom detta skulle kunna optimera markanvändningen och på detta skapa utrymme för bättre förutsättningar för miljön. Detta påvisar att Länsstyrelsens arbete i Sverige har en stor vikt i avgörande för byggnation gentemot vegetation.

Resursanvändning

En viktig del under byggnation och användning är resursanvändning, som enligt RISE (u.d.) är ett av de områden där det finns störst potential att bli ännu mer hållbar. Detta kan innefatta elförbrukning, återbruk av material och att samnyttja olika typer av flöden för att minimera restavfall.

Digitalisering

Digitalisering är ett av dagens främsta medel för att nå de globala målen. Detta då verktyget kan användas för att ersätta och effektivisera dagens arbetsuppgifter (Höjer, 2017). Genom digitalisering krävs färre fysiska möten och många produkter kan få en digital ersättare. Inom detaljplaneprocessen innebär detta främst en minskad pappersförbrukning i form av att alla handlingar kan delas online i stället för fysiska kopior. Det skapar också effektivare delningar där tillgången till material blir mer produktiv då ett digitalt arkiv kan säkerställa att alla involverade alltid har tillgång till den senaste kopian av utförda handlingar. Det skapar också utrymme för fler digitala träffar över fysiska, vilket genererar färre resor och därmed mindre utsläpp.

Ekonomisk hållbarhet

Ekonomisk hållbarhet - en dimension av hållbarhet som kan definieras som att ekonomin ska vara hållbar över tid, samtidigt som möjligheten att nå hållbarhetsmålen stöds (Finnveden, 2021). Hållbarhetsmålen avgränsas i avsnittet till de Globala målen och Agenda 2030. Göran Finnveden är professor på Kungliga tekniska högskolan som bland annat skrivit en definition av begreppet *ekonomisk hållbarhet* åt Nationell Samordnare Agenda 2030. I definitionsbeskrivningen kan åtminstone två parametrar kopplas samman till detaljplanering - cirkulär ekonomi samt grön tillväxt. Parametrarna går att arbeta förebyggande med genom detaljplanering, vilket beskrivs i avsnittet nedan.

Cirkulär ekonomi

Cirkulär ekonomi kan ses som ett verktyg för att minska människans resursanvändning och därmed även påverkan på miljön. Tanken med cirkulär ekonomi är att övergå från linjära materialflöden till cirkulära - ett sätt att frångå slit-och-släng-samhället (Naturskyddsföreningen, u.d.). I arbetet med detaljplanering går det att delvis styra hur processen går till med exempelvis materialval, energianvändning (Boverket, 2022a). Cirkulär ekonomi kan kopplas an till *mål 12; hållbar konsumtion och produktion* i de globala målen.

Grön tillväxt

Grön tillväxt är en annan parameter som detaljplanering kan påverka. I arbetet definieras grön tillväxt i stort som att landets bruttonationalprodukt ökar samtidigt som utsläpp av växthusgaser hålls låga. Genom detaljplanering går det att styra vilken typ av byggnation som får byggas i området, exempelvis kan kommunen reglera om det får finnas industrier, som står för en stor del av landets utsläpp, eller inte (Naturvårdsverket, 2022).

För att uppnå en grön tillväxt krävs det viss proaktivitet från kommun, region och i vissa fall stat. Exempelvis kan vissa industrier bedömas ha en negativ miljöpåverkan men som behövs för att nå en grön omställning och på så vis även en grön tillväxt, såsom batterifabriker (Västra Götalandsregionen, 2023). För att en kommun ska kunna hantera en sådan typ av nyetablering kan de vara proaktiva genom att skapa detaljplaner som stödjer industrin, såsom välfärd och bostäder till arbetarna, som i sin tur gynnar den gröna tillväxten och bidrar till att uppnå EU:s klimatmål (Europeiska kommissionen, u.d.).

Social hållbarhet

Den sociala hållbarheten innefattar mjuka värden exempelvis hur människor lever tillsammans i samhällen och hur de mänskliga rättigheterna efterlevs (Savitz, 2013). Inom Förenta nationernas globala mål finns ambitioner om ett hållbart samhälle där människor har lika möjlighet till såväl utbildning som jobb. För att genomföra detta måste samhällena planeras för att skapa bra förutsättningar för utveckling och mångfald. Detta gör att det samhällsekonomiska kretsloppet måste fungera i kommunen för att genom ett bra företagsklimat skapas fler arbetstillfällen, inflyttning och en bättre skattebas i kommunen. Detta gör att större ekonomiska nederlag får sociala konsekvenser och att alla kommuner därav är i behov av utveckling och tillväxt för att fortsatt vara attraktiva.

Demokratiskt verktyg

Detaljplaneprocessen ger utrymme för intressenter att uttrycka sig kring kommande projekt, vilket skapar utrymme för en demokrati (SFS 2023:173). Genom att alla har möjlighet att uttrycka sin åsikt under samråd tillika en eventuell överklagan som ger möjligheten att påverka hur samhället utformar sig. Intressenter kan vara både privatpersoner såväl som företag och organisationer. Detta för att kommande byggnationer eller ändringar ska vara i linje med vad offentligheten vill och inte bara en enskild aktör.

Regional tillväxt

Enligt mål 8 i Agenda 2030, ska det finnas anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt för alla. Därför är den regionala tillväxten viktig då den skapar utbildnings- och arbetsmöjligheter. Detta värdesätter den svenska staten och därför finns Tillväxtverket (u.d.) med uppdrag att utveckla näringspolitik, regional utvecklingspolitik och landsbygds politik i hela landet. Genom denna myndighet finns möjligheten att söka kunskap, nätverk och finansiering för att säkerställa möjligheten för detta i hela Sverige. Av den anledningen är det viktigt att samhällen utvecklas och regioner utvecklas. Därför krävs en aktiv detaljplanehantering för att möjliggöra den tillväxt som krävs för att generera en proaktiv regional tillväxt.

Fysisk trygghet

I den sociala hållbarheten finns det flera aspekter att ta hänsyn till, varav trygghet är en av dem (Stadsbyggnad, 2022). Trygghet kan ses på olika vis men i det här arbetet är det upplevd fysisk trygghet som tas i beaktning. Genom samhällsplaneringens verktyg går det att påverka tryggheten i en stad. Den upplevda tryggheten är av hög vikt för att invånarna ska kunna delta på sina egna villkor (Boverket, 2022b). Vidare menar Boverket att det är svårt att skapa trygghet i hela staden under hela dygnet, men att det måste finnas trygga alternativ. Exempelvis väg mellan arbete och boende medan alternativa stråk kan ha ett större inslag av mer estetisk utformning. För att skapa trygghet i en stad är det viktigt att skapa rörelse samtidigt som människor ska vilja stanna kvar vid offentliga platser. Vidare kan det vara fördelaktigt med grönska, belysning och god ljudmiljö på offentliga platser, för att skapa en trygghet i staden (Boverket, 2022b).

Trygghetsskapande

Trygghetsskapande kan uppnås genom detaljplanering, exempelvis genom byggnation av bostäder och skolor. I samband med byggnation av dessa finns det sociala obligationer som är nödvändiga för att uppnå ytterligare trygghet, såsom arbetsmarknad och fysisk trygghet (Stadsbyggnad, 2022).

3.6 Perspektiv från bygg- och fastighetsbranschen

I arbetet används olika rapporter från bygg- och fastighetsbranschen som underlag och bakgrund till arbetet. Branschrapporterna är aktuella då det är aktiva författare inom aktuellt område som skrivit respektive rapport.

Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen

Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen är en rapport skriven av Evidensgruppen (2022). Evidensgruppens arbete har finansierats av *Bygg i tid* som är ett initiativ av Stockholms Handelskammare och fem företag inom bygg- och fastighetsbranschen. Bakgrunden till rapporten är att *Bygg i tid* sett samband mellan planprocessen med många inbyggda målkonflikter, motstridiga överväganden och återkommande omtag i handläggningen och att detta haft väsentliga konsekvenser för landets ekonomiska utveckling. Rapporten menar att en effektiv planprocess är en framgångsfaktor för att vända den negativa trenden.

I rapporten presenteras bland annat orsaker till de långa ledtiderna i planprocessen. En identifierad orsak är en utökad lagstiftning och komplexitet i processen. Mindre justeringar i Plan- och bygglagen har gjorts men det är ledtiderna mellan respektive steg i processen som gör att det i sin helhet tar längre tid. Det som tar tid mellan respektive steg är väntan på bland annat utredningar eller svar från olika instanser. Intresse- och målkonflikter är en annan faktor som tas upp, alltså byggaktörer, kommun och länsstyrelse, politiker och invånare, som behöver hanteras. Till detta kopplas kravet på utredningar som i och med Miljöbalkens ändringar blivit mer omfattande. I rapporten har även några orsaker till kortare ledtider identifierats, varav ett nära samarbete mellan byggaktör, kommun och myndigheter skulle kunna vara en möjlig lösning.

Slutligen presenterar rapporten några möjliga åtgärder;

1. *Kompetens- och resursperspektivet*
I och med en ökad komplexitet i processen krävs också att kompetensen motsvarar denna. Förslaget innebär en speciell utbildning av planprocessens juridiska frågor och en utredning av statushöjande åtgärder för att minska personalomsättningen.
2. *Förtydligad lagstiftning*
Rapporten menar på att ett förtydligande av lagen bör ske gällande avvägningar mellan lag och samhällsintressen såsom Miljöbalken. En annan åtgärd är att se över vissa tidsfrister.
3. *Främja samarbete och jämförelser*
En åtgärd som presenteras i punkten främja och standardisera samarbete och jämförelser är ett främjande av samarbete mellan byggherre, kommun och länsstyrelse. En annan åtgärd är att låta den privata sektorn vara mer delaktig i processen.

Fånga tidstjuvarna och bygg bort bostadsbristen

Fånga tidstjuvarna och bygg bort bostadsbristen är en artikel skriven av NCC (2012). Artikelns baseras på en undersökning av Boverket som vid rapportens publicering konstaterade att 60 procent av den svenska befolkningen lider av bostadsbrist. NCC menar att en detaljplan i Sverige tar ungefär tio år och i Tyskland tar motsvarande detaljplan två år. NCC pekar på att Tysklands lagregleringar gällande detaljplaner är anledningen till att det går fem gånger

snabbare där. I § 34 i Tysklands motsvarande Plan- och bygglag är processen mindre reglerad jämfört med i Sverige. För att samtidigt säkerställa det demokratiska kräver Tyskland att processen är förankrad hos medborgarna - vilket även gör att den tyska allmänheten generellt är mer insatt i den fysiska planeringen. Som förslag på en effektivisering, som enligt NCC skulle minska bostadsbristen, ger företaget att Plan- och bygglagen ska ändras genom en förenklad planprocess. Vilket skulle kunna ses som en svensk version av § 34 i Tyskland. Vidare menar NCC att en uppdaterad översiktsplan i respektive kommun hade underlättat detaljplaneprocessen.

BoStad2021

BoStad2021 var ett samverkansprojekt mellan Göteborgs Stad och privata aktörer i Göteborg som pågick under sju år med slutår 2021. Projektet gick ut på att komprimera planprocessen genom att arbeta i en annorlunda struktur och med annat upplägg. Det finns följeforskning av projektet som kommer att vara intressant för examensarbetet (Bröchner, J., et al., 2022). Till exempel att forskarna inte ser någon avgörande skillnad på kvalitet mellan projekt inom och utom Bostad2021 samt att forskarna ser ytterligare förbättringspunkter på effektiviseringen av detaljplaneprocessen.

3.7 Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljpaneläggning

SOU 2019:9 är en utredning om möjligheten till privat initiativrätt. Med privat initiativrätt menar utredningen enskilda planintressenter och huruvida deras möjlighet till att ta initiativ till och att medverka i kommunens planarbete enligt plan- och bygglagen (SOU 2019:9). Utredningen konstaterar bland annat att det inte finns någon generell definition av begreppet privat initiativrätt utan att det beror på vem som använder uttrycket samt i vilket sammanhang. I utredningen har de sammanställt en definition utifrån tidigare utredningar, internationellt perspektiv, intressenter, sakkunniga och experter;

“Privat initiativrätt i första hand åsyftas någon form av privat planläggning eller i vart fall förtydligade och utökade möjligheter för en planintressent att medverka i den kommunala detaljpaneläggningsen” (SOU 2019:9).

Utredningen omfattar fem frågor varav en anses mer betydelsefullt för examensarbetet;

”Se över behovet av att införa en privat initiativrätt så att en enskild exploatör kan genomföra vissa formella beredningsåtgärder i arbetet med att ta fram en detaljplan.”

Utredningen visar på att det inte finns någon påvisad efterfrågan till privat planering, alltså att enskilda planintressenter ska utföra uppgifter som innebär myndighetsutövning idag. Exempelvis den uppgift som kommunen har i processen. Däremot upplevs det som att det finns ett önskemål från byggherresidan om att låta enskilda planintressenter genomföra vissa beredningsåtgärder, som då inte innebär myndighetsutövning. I utredningen har kortare ledtider samt bättre nyttjande kommunala resurser pekats ut som två anledningar till att en lagändring hade gjort nytta. Vid utredningen kunde det konstateras att det finns flera lagar som till viss del hindrar planintressenter att bidra till planarbetet, däribland Förvaltningslagen (2017:900), Kommunallagen (2017:725) och Regeringsreformen.

4 Resultat

I Kapitlet Resultat redovisas resultatet av den insamlade empirin som inhämtats från arbetets primärkällor. Sammanställningen nedan består av frågan som respondenterna fått, vars svar har kategoriserats efter vad temat på svaret varit, samtliga frågor återfinns i Bilaga 1. Då svaren på frågorna har varit likartade från respondenterna har författarna valt ut de citat som varit tydligast. Syftet med intervjuerna har varit att undersöka hur den kommunala och privata sektorn upplever krav på utredningar och kontakten med statliga myndigheter samt att djupare undersöka vad de två sektorerna tycker att en byggherredriven detaljplan innebär, med avseende på begreppet, arbetssätt och önskemål om framtida sådana.

4.1 Hur definieras en byggherredriven detaljplan?

Kunskapsöversikten påvisade att det inte finns en standardprocess för byggherredrivna detaljplaner och vidare påvisade även en tvetydighet kring begreppet. Litteraturen identifierar begreppet som privat initierad över byggherredriven och baserat på detta tillfrågades alla respondenter om sin version av denna typ av detaljplaneprocess. Detta påvisade att den privata och den kommunala sidan hade olika åsikter kring ämnet. Exploatörernas version lyder,

“Jag tror jag skulle behöva använda ord som att exploatören eller utvecklaren har en aktiv roll att driva eller vara en aktiv part i processen. Där ligger initiativet och att man har ett transparent samskapande tillsammans med kommunen.”

- Oskar Götestam, VD Radar arkitektur

“En byggherredriven detaljplan är en detaljplan som är driven av en efterfrågan i marknaden, alltså att det finns en efterfrågan på någon typ av produkt. Det kan vara bostäder, kontor, eller det kan vara industri och att byggaren då får möjlighet att driva ett fritt markplan.”

- Johanna Hult Rentsch, Chef Projektutveckling NCC

“Jag ser det som att den privata sektorn är mycket delaktig i hela processen med att ta fram en detaljplan. Däremot tror jag att själva begreppet bör ses över, då många i branschen ser ordet som laddat. Dels att det finns fördomar mot dess innebörd och att det heter just byggherre gör att det finns en viss könsladdning i det, begreppet känns lite daterat. Det känns som om det hade benämnts annorlunda och dess innebörd förtydligats, hade fler varit öppna för processen.”

- Ali Ali, Affärsutvecklare Företag A

“I min värld är det väldigt enkelt en exploatering som drivs så att det är exploatören själv som driver och tar fram alla underlag som krävs. Sedan finns det olika grader.”

- Fredrik Dahlström, Byggherre Skanska

“Detaljplaner där byggherren anlitar den som producerar planhandlingarna”

- Anders Johansson, Planeringsarkitekt FPR/MSA Wingårdhs

Utöver Hult Rentsch resonemang gällande marknaden är exploatörerna eniga gällande att en byggherredriven detaljplan innebär någon form av involvering från en privat aktör. De är alla eniga om att utsträckningen av involveringen från byggherre kan variera. Ett inspel är att begreppet behöver en uppdatering för att kunna utveckla processen mer. Vidare definierar den kommunala sidan det som,

“Jag skulle vilja kalla det aktörsdriven detaljplan, det vet jag att de gör i Stockholm stad. Det betyder väl egentligen samma sak men begreppet byggherredriven har många fördomar mot sig, till exempel att den privata sektorn ska ta över vårt arbete, bara för att företaget ska gå med mycket vinst. Med andra ord tror jag att begreppet behöver en nystart. För mig betyder begreppet att en privat aktör utför allt arbete i processen, men lämnar granskningsdelen till oss på kommunen.”

- Sven Svensson, Samhällsbyggnadschef kommun X

“Där byggherrarna med konsulter tar fram planhandlingar och utredningar. Det är deras uppgift att ta fram förslag på vad som ska göras och sen är det upp till kommunen att granska och besluta om”

- Johan Hellborg, Kungälv kommun

“Det är när en behörig exploatör har fått ett godkännande från kommunen att driva en detaljplan på eget initiativ, vilket gör att vi som kommun enbart tar på oss en granskande roll. Prislappen hamnar då också hos exploatören.”

- Karin Karlsson, Planchef kommun Y

Slutligen lyfter Strömer ett annat perspektiv på begreppet, där hon menar att begreppet inte är svartvitt utan att det är en gråskala som kan involvera olika parter olika mycket.

Den privata sektorn får göra mycket men inte allt i planprocessen. Det hela skulle kunna liknas vid en 0–100-skala som visar privata sektorns involvering. Egentligen går den skalan från 10 till 90 då det aldrig är endast kommunen eller privat sektor som står för detaljplanen. Varken jag eller branschen har en tydlig och gemensam definition av begreppet utan vi rör oss alla på hela skalan.”

- Cecilia Strömer, Stadsbyggnadschef Varberg kommun.

Skillnaden från den privata sektorn är främst att Karlsson och Hellborg lyfte frågan att kommunen går in i en granskande roll och inte närvarar på samma vis vid framtagning av handlingar. Intervjuer från både kommunal och privat sektor har visat att begreppet behöver förtydligas och uppdateras.

Verklighetsförankrade exempel

Byggherredrivna detaljplaner kan vara en vattendelare och under studiens intervjuer med respondenter framkom flertal exempel av processen. En del framgångsrika, där detaljplaner drivits igenom under mindre än ett år, och en del mindre lyckade. För de planerna där det varit turbulent framkom kunskapsbrist och dålig kommunikation som faktorer till dispyt.

Dilemma uppstod mellan exploatör A och kommun Y där de båda beskriver arbetet med en specifik detaljplan. Ali, som exploatör, anser detaljplanen som byggherredriven medan Karlsson från kommunens sida inte anser planen som det. Under planprocessen har exploatören varit involverad och tagit fram alla utredningar samt delaktig i planhandling och planritning och är ägare av marken. Oenigheten kring definitionen om planen varit byggherredriven eller inte uppstod efter att planen vunnit laga kraft när Ali presenterade den som byggherredriven. Karlsson nekar till påståendet men bekräftar involveringen från Ali.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis finns det en meningsskiljaktighet kring begreppet byggherredriven detaljplan. Studiens intervjuer stärker att skiljaktigheter råder och påvisar att det främst är mellan den privata och den kommunala sidan. Detta då den privata sektorn anser att en plan kan ses som byggherredriven såvida den har ett engagemang och involvering från en exploatör. Den kommunala sidan, genom Hellborg och Karlsson, anser däremot att begreppet främst är till för planer där kommunen går in i en främst granskande och rådgivande roll. Kontentan kan därför ses att exploatörerna vid lägre privat involvering anser att en detaljplan är byggherredriven till skillnad från kommunerna.

4.2 Vad är viktigt för att lyckas med en byggherredriven detaljplan?

Under intervjuerna fick respondenterna frågan som handlade om *vad som är viktigt för att lyckas med en byggherredriven detaljplan*, med anledningen att få förståelse för vad kommuner och aktörer ser som viktiga pusselbitar i den typen av process. Respondenterna, såväl kommuner som privata aktörer, har givit svar som alla påminner om varandra och som kan kopplas till kommunikation. Därav har frågan kategoriserats som samarbete inom kommunen, samarbete mellan kommun och privat aktör samt kommunikation mot allmänheten.

Samarbete inom kommunen

En kategori som nämnts är kommunikationen inom kommunen. Intern kommunikation har klassats som viktig av respondenterna på premisserna att samarbetet mellan kommun och privat aktör går bättre och att projektet har en mer stabil grund. Kommunikationen inom kommunen har främst tagits upp av kommuner själva men även i intervjuer med den privata sektorn har detta nämnts

“Det är fundamentalt att kommunen upprätthåller en god kommunikation internt, bland annat att vi har samma målbild och att en kontinuerlig mötesserie upprätthålls där vi exempelvis pratar om hur vi ligger till och frågetecken som dykt upp. Om det brister i kommunikationen inom kommunen tror jag absolut att det märks mot det involverade företaget.”

- Johan Hellborg, Plansamordnare och Planarkitekt Kungälv kommun

Hellborgs tanke om bristande kommunikation inom kommunen styrks bland annat av Wiman.

“Om kommunen har en dålig intern kommunikation, typ en målbild som inte går i linje, genomskådas det ganska snabbt av oss i den privata sektorn. Har de däremot en bra kommunikation känns det som en bra och stabil grund att stå på.”

- Johan Wiman, Affärsutvecklare GBJ Bygg AB

Samarbete mellan kommun och privat aktör

Ett svar som majoriteten av respondenterna uttryckte var kommunikation inom projekt, alltså mellan kommun och privat aktör. I kommunikationen förväntar sig båda parter att en gemensam målbild tas fram och att en kontinuerlig mötesserie upprätthålls.

“De bästa planerna som vi har drivit har det oftast varit ett startmöte där vi har satt ut vart är det vi ska, vad ska planen innehålla, funktioner som

krävs och vad kommunen och vi ser som viktigt. Därifrån har vi sedan tillsammans arbetat för att upprätthålla den goda kommunikationen.”

- Johan Wiman, Affärsutvecklare GBJ Bygg AB

Ett sätt att hantera kommunikationen inom projekt är att ha en samordnande roll, vilket bland annat Kungsbacka kommun arbetar med. Lennartsson som är tjänsteman på kommunen tror att det är ett måste för att lyckas med byggherredrivna detaljplaner.

“Det som jag tror, och som våra utvärderingar visat på, är vikten av att ha en samordnande roll där det är kommunen ansvarar för samordningen i projektet och även är en direkt ingång till alla förvaltningar och att ha en person som är lättillgänglig och kan svara på alla frågor. Det har visat sig vara en bra struktur som uppskattats från både kommunens och företagets sida.”

- Ida Lennartsson, Verksamhetschef Planavdelning Kungsbacka kommun.

Ungefär hälften av respondenterna från den privata sektorn upplever att det i vissa fall finns en viss misstänksamhet från kommunens sida. Florez Segura är en av respondenterna från den privata sidan som upplevt detta, han tror att det kan undvikas genom en god kommunikation men att det framåt behövs en större förändring.

“Tjänstemännen har i vissa fall en tendens till att bli misstänksamma mot det involverade företaget, men jag tror att det beror mycket på vilken sorts detaljplan som görs och hur god kommunikationen med kommunen är. Jag tror att det hade underlättat om Boverket hade gjort en standardisering av samarbetet mellan kommun och byggherre.”

- Alvaro Florez Segura, Affärsutvecklare BoKlok

Kommunikation mot allmänheten

Kommunikation mot allmänheten har tagits upp som en framgångsfaktor av några av respondenterna. Genom att tidigt involvera allmänhetens åsikter anser vissa aktörer att de vinner både tid och respekt från allmänheten samtidigt som allmänintresset får större plats i planen, som delvis kan ha effekt på allmänhetens överklaganden.

Ett exempel med framgångsrikt dialogarbete som varit återkommande under intervjuer är Nya Hovås i Göteborg som detaljplanelades av företaget Next Step Group. Under en intervju med Högvall berättade hon mer om projektet och hur företaget arbetar med dialogarbete. Området där Nya Hovås idag är byggt bestod från början i stort sett bara av råmark och är idag ett blandstadsområde med 1 300 bostäder, handel och offentlig verksamhet. Den privata initiativtagaren inledde tidigt ett dialogarbete med allmänheten för att få fram deras åsikter om vad som skulle skapas i området. Projektet hade tre överklagningar, vilket aktören själv tror delvis beror på deras dialogarbete. Under en intervju med Next Step Group, som drivit projektet Nya Hovås, förklarar Högvall företagets resonemang kring dialogarbete.

“I Nya Hovås, och i många andra projekt, har vi arbetat mycket utifrån vår modell om att skapa en dialog i tidigt skede. Genom att ha en tidig dialog med allmänhet och kommunen får vi en väldigt bra input, vi tror inte att vi sitter på alla svar själva utan det är viktigt att väga samman olika parter del i detta. Detta ger oss verktyg för att genomföra projekten på ett mycket bra sätt.”

- Carolina Högvall, Projektledare Next Step Group.

Sammanfattning

Genom intervjuerna har kommunikation och samarbete kunnat identifieras som framgångsfaktorer för en byggherredriven detaljplaneprocess. Kategorierna som svaren delats upp i visualiserar att de tre parterna - kommun, privat aktör och allmänheten - alla är stora intressenter i detaljplaneprocessen. Relationen mellan de tre intressenterna bygger till viss del på varandra, exempelvis om samarbetet och kommunikationen i kommunen är otillräcklig, märks det i projektet vars samarbete påverkas, vilket i sin tur kan ge vissa signaler till allmänheten.

4.3 Vilka typer av planer är lämpliga att utföra genom en byggherredriven detaljplaneprocess?

Respondenter från både kommuner och företag fick frågan om *vilka typer av planer som är lämpliga att utföra genom en byggherredriven detaljplaneprocess*. Frågan ställdes med anledning av att klargöra om alla typer av planer är applicerbara med en byggherredriven process. Frågan visade sig vara rättfärdigad då både kommuner och privat sektor hade någorlunda olika åsikter om frågan.

I intervjuerna har det framkommit att det vanligaste att göra genom en byggherredriven process är bostadsplaner. Såklart finns det vissa undantag men att pilotprojekten består av bostäder är inte ovanligt. Kungsbacka kommun är en av de som arbetat på det sättet.

“När vi började med den här så gjordes ett pilotprojekt innehållandes tre detaljplaner. Detaljplanerna i var alla bostadsplaner och ingår i tidigare antagna planprogram, där de strategiska frågorna var utredda sedan innan. Det kändes som ett lämpligt och tryggt sätt att testa på den här typen av process, både för oss som arbetar på kommunen och för byggherren.”

- Ida Lennartsson, Verksamhetschef Planavdelning Kungsbacka kommun.

Att det krävs tydlighet i de strategiska frågorna är något som Lennartsson får medhåll från Blixt.

För att lyckas med en byggherredriven detaljplan tror jag att det behövs tydlighet i både översiktsplan och de strategiska frågorna. Min erfarenhet är att arbetet underlättas under processen för alla parter om det till exempel finns ett planprogram som föregått detaljplanen. Detaljplaner med tunga allmänna intressen anser jag är olämpliga att driva som byggherredriven detaljplaneprocess.

- Linnéa Blixt, Planeringsarkitekt Krook & Tjäder

En annan åsikt som var återkommande är att frimärksplaner generellt är lämpliga att överlåta till en privat aktör, vilket är en detaljplan som gäller ett litet område. Bland annat framkommer detta under en intervju med Kungälv kommun.

“Frimärksplaner prioriterar vi ofta väldigt lågt. Om den planen innebär att strategiska frågor är utredda och att det är ganska “självlärt” vad som ska bli skulle jag generellt säga att det är solklart att en privat aktör ska styra processen. Självlärt krävs det resurser från kommunen också, i och med granskningsdelen, men färre än om planen skulle utföras på traditionellt vis. Detta innebär ju då att vi kan lägga mer fokus och resurser på mer komplexa planer, som vi anser olämpliga för privata aktörer. Detta samtidigt som kön minskar. En win-win-situation.”

- Johan Hellborg, Plansamordnare och Planarkitekt Kungälv kommun

Vidare menar Hellborg att det ofta är lämpligt att marken som ska detaljplaneras är privat mark och inte kommunal, detta då det av erfarenhet visat sig vara olämpligt med tanke på att intressekonflikter lättare undviks.

Sammanfattning

På frågan om vilka typer av planer som är lämpliga att utföra genom en byggherre driven detaljplaneprocess har det framkommit att det krävs att de strategiska frågorna är utredda. Till de strategiska frågorna räknas bland annat saker som att översiktsplanen ska behandla, natur- och kulturfrågor. Bostadsplaner och frimärksplaner har angetts som vanliga att arbeta med genom en byggherre driven process, vilket bland annat frigör resurser hos kommunen.

4.4 Varför kan kommunen vara reserverad till byggherre drivna detaljplaner?

Tidigare intervjufråga påvisade vilka planer som är lämpliga för byggherre drivna detaljplaner och därefter ställdes följdfrågan *“Varför kan kommunen vara reserverad till byggherre drivna detaljplaner?”*. Detta då det uppdagades genom sekundärdata att det fanns kritik gentemot vinstdrivande byggherrar som endast såg affärer i projekt och inte helheten. Därför framhölls det genom primärdata att en del kommuner ser negativt på att i större utsträckning involvera exploitörer i processen av rädsla för att göra fel.

“Det kan nog vara flera delar som är skrämmande. En del är kontroll, och kommunen har saker att förhålla sig till i form av exempelvis översiktsplaner. Och andra delar är att man vill säkerställa att det blir rätt grejer som tas fram. Jag tror det också att det rörs ihop utifrån ett LOU-perspektiv, liksom att kommunen förfördelar någon genom att låta en unik exploitör driva arbetet”

- Fredrik Dahlström, Byggherre Skanska

Därför menar byggherrarna Wiman och Dahlström att det finns ett gemensamt branschansvar att ha transparens och ärlighet i dessa processer för att inte riskera att förlora möjligheten till exploitörsengagemang i processen. För att lyckas med en byggherre driven detaljplaneprocess krävs det, som tidigare fastställts, samarbete och kommunikation mellan aktör och kommun, detta då kommunen har ett ansvar gentemot sina invånare att skapa den bästa nyttan för allmänheten. Byggherrarna vill därför dementera åsikten vissa kommuner har gällande att aktörer är vinstdrivande och bortser från detta syfte,

“Vi vill säkerhetsställa alla värden och vi tummar inte på planerna genom att göra dem för täta eller försöka få upp volymen till den nivå där värden försämrar. Det är ofta jag träffar en kommun som är skeptisk där jag brukar förklara det som att för att vi ska kunna sälja attraktiva bostäder, så kan vi inte bortse från detta och det finns till och med fall där vi värderat exempelvis naturvärden högre än kommunen.”

- Johan Wiman, Affärsutvecklare GBJ Bygg AB

Kommuner har även genom sitt myndighetsutövande sista ordet om hur detaljplanen ska utformas vilket gör att de kan kvalitetssäkra alla planer innan antagande. Det gör också att de har möjlighet att remittera planer som inte uppfyller de ambitioner som kommunen i fråga vill upprätthålla.

“Vi vill verka och ta ansvar för planen och därmed vill vi ha det kommunala samarbetet. Vi vill gå in i en unik plan där vi är drivande i att engagera kommunen. Stadsbyggnadsprojekt ska fånga helheten och vad det innebär för platsen, miljön, människorna mm och inte bara inrikta sig på vår unika affär.

Skulle kommunen uppleva att det inte görs kan och borde de i slutändan neka oss”

- *Fredrik Dahlström, Byggherre Skanska*

Sammanfattning

Kommunen har ett stort ansvar för sin stadsplanering och det är därför viktigt att de ser till nyttan för allmänheten och endast på grund av att företag är vinstdrivande behöver inte det nödvändigtvis betyda att de bortser från detta. Tvärtom bör exploatören vilja använda varje projekt de medverkar i som en referens, vilket gör att de värnar om alla värden. Speciellt idag när marknadsföring sker bortanför kommungränser. Dessutom kommer exempelvis bostäder inte att säljas, alternativt hyras ut, om det inte finns attraktiva ytor runt omkring boendet. Dessvärre kan det alltid finnas de som missköter sig och här är kommunernas standard och myndighetsutövande genom granskning viktig.

4.5 Vad har ni som kommun för förhållningssätt vid byggherredrivna detaljplaner?

Under intervjuerna med kommunerna fick de frågan om *vad de förhåller sig till vid byggherredrivna detaljplaner*. Frågan ställdes för att få förståelse för vad kommunerna tänker extra på vid byggherredrivna processer då kommunerna som har utvecklat sitt arbetssätt med den typen av process. Frågan har kunnat kategoriseras efter ekonomisk styrning och exploatörens lämplighet.

Ekonomisk styrning

En fördel för kommuner är att ha en löpande fakturering gentemot byggherrar, i stället för en tung slutfaktura när planen vunnit laga kraft. Detta möjliggör dels att debitera alla nedlagda timmar kommunala tjänstemän varit delaktiga i planen, vilket medför ett enklare bokslut. Den löpande faktureringen gör det också enklare att upptäcka avvikelser inom arbetet. Genom att kunna belysa dessa delar av processen ges kommunen ett eget verktyg till att effektivisera sin organisation. Det ger också kommunen en ekonomisk trygghet då alla nedlagda timmar blir debiterade och att risken för ekonomisk skada för kommunen om en byggherre går i konkurs minskar då färre fakturerade timmar går förlorade.

“Det vi har gjort nu är att vi har avtal med exploatören som gör att de timmarna där den kommunala förvaltningen behövs betalas löpande. Det gör att vi rent ekonomiskt får våra intäkter löpande plus att kommunen då inte står med någon risk, och blir någon slags bank utan exploatören gör det helt och hållet. På det sättet har vi en bättre kostnadskontroll.”

- *Per Vorberg, Kommunstyrelsens ordförande (M) Härryda kommun*

Exploatörens lämplighet

Då kommunerna har planmonopol är det de som styr processen samt vilka privata aktörer som är inblandade. Vid intervjuer med kommuner som i stor omfattning arbetar med byggherredrivna detaljplaner har det framkommit att de eftersöker en viss kompetens och ekonomisk förmåga när exploatörens lämplighet avgörs. Om kommunen anser att exploatören inte uppnår lämplighetskraven behöver de inte godkänna dess medverkan - vilket är ett skydd för kommunens del.

Svensson berättar ett exempel på en erfarenhet i den kommun han är verksam i, som visar varför kriteriet är högst lämpligt att ta hänsyn till.

“En hotellägare hade ambitioner om att etablera i kommunen och ville driva detaljplan i egen regi, vilket kommunen accepterade. Däremot visade det sig under processens gång att hotellägaren inte besatt tillräckliga kunskaper för verkställandet av detta och exempelvis inte ville utföra utredningar på egen bekostnad och heller inte ansåg nödvändigheten av det. Bristen skapade dilemman som kommun X menar aldrig hade skett med en exploatör med förståelse och bakgrund inom samhällsbyggnad”

- Sven Svensson, Samhällsbyggnadschef kommun X

Kompetenskriteriet är av hög vikt för kommunen när urvalet av exploatör görs. Det är viktigt att se planen i från ett större perspektiv och att exploatören i fråga förstår sammanhang och funktion av det detaljplanelagda området i stadsdelen, för att visa på att exploatören ser nyttan för allmänheten och inte bara det privata intresset. Kompetens inom bygg- och fastighetsbranschen har även visat sig vara av hög relevans. För exploatörens del gäller det inte endast att vara kompetent på exempelvis byggnader utan behöver även vara kompetent inom infrastruktur, vatten och avlopp etcetera.

“Kriterier för vilka projekt som är lämpliga kommer att formuleras men vi är inte där än. Vi ser dock att det är viktigt att byggherren som blir aktuell för denna process har god erfarenhet av planprocessen. Samt att projektet inte ska innehålla större strategiska frågor, utan att dessa behöver var utredda innan. Det vi inte har med oss i kommande projekt är kravet på att det ska vara bostadsplaner. Den första byggherredrivna planprocessen utanför piloten är en verksamhetsplan.”

- Ida Lennartsson, Verksamhetschef planavdelning Kungsbacka kommun.

Den ekonomiska förmågan hos exploatören är viktig för många av kommunerna, som menar på att exploatörens kapital och lönsamhet kan ses som en tillitsfaktor. Argumentet till det är att sannolikheten att projektet stannar av innan eller under byggnation är lägre. Om ett projekt stannar av behöver det inte betyda att kommunen ligger ute med pengar men de förlorar intäkter på att inte bostäder eller verksamheter är i rulljängs.

“Den privata aktören måste ha ekonomiska muskler för att klara av en sådan process. För att skapa kostnadskontroll för kommunens del, och därmed även minska risken för att vi påverkas om aktören mot förmodan inte skulle ha ekonomisk förmåga, är att aktören faktureras löpande då kommunala resurser används och i övrigt står de för alla kostnader.”

- Per Vorberg, Kommunstyrelseordförande (M) Härryda kommun.

Sammanfattning

På frågan vad har ni som kommun för förhållningssätt vid byggherredrivna detaljplaner har kommunerna Härryda, Kungsbacka och Kungälv svarat att de förhåller sig till ekonomisk styrning och exploatörens lämplighet. Vad gäller ekonomisk styrning menas att kommunen skapar en ekonomisk trygghet i att inte ligga ute med pengar, utan att det är den privata aktören som betalar för sig. Kommunerna förhåller sig även till exploatörens lämplighet, där bland annat deras ekonomi, kompetens och erfarenheter kontrolleras.

4.6 Vilka ramverk är viktiga för byggherredrivna detaljplaner?

En viktig framgångsfaktor för detaljplaneprocessen är tydliga förhållningsregler, vilket både den privata och den kommunala sidan intygar. Detta ger mindre utrymme för tolkning och mer tid för att hitta funktion till lösningar som efterfrågas. Därför ställdes frågan till både den privata och den kommunala sektorn och Johansson förtydligar att,

“Det finns fördelar med att kommunen är tydliga med hur de vill strukturera arbetet men de kommunala dokumenten riskerar att bli för sektorsinriktade, för omfattande och svåra att navigera i. Planhandläggarna på kommunerna får då svårt att göra avvägningar och kompromisser.”

- Anders Johansson, Planeringsarkitekt FPR/MSA Wingårdhs

Tydligheten understryker fler aktörer och de framhåller att de värderar startmöten med kommunen högt för att då kunna sätta agendan för den kommande planen.

Politisk riktning

Politiken styr en kommun och kommunfullmäktige är dess högst beslutande organ. Utvecklingen i kommuner är därför beroende av dess styre och vilken riktning som dessa väljer. För att ha en solid progression inom samhällsutveckling, då projekt kan löpa under flertalet år, är det viktigt att politiken är överens om mål och ambitioner.

Genom en tydlig politisk vilja kan potentiell turbulens undvikas. Detta kan framför allt skapas av ett eventuellt maktskifte vart fjärde år som då medför en ny samhällsbyggnadspolitik. Därför är det väsentligt för politiken att kunna bibehålla sina löften till samhällsbyggnadssektorn i längre tidsspann, vilket Karlsson bekräftar misslyckats inom kommun Y och det har därför varit svårt att producera detaljplaner. Tydliga riktlinjer från politik gör det möjligt för både interna och externa tjänstemän att förstå vart kommunen är på väg och risken för att projekt fördröjs eller avvaktar minskar.

Det krävs djupare intresse, kunskap och mod för att visa viljeinriktningen för hur städerna ska utvecklas. Kan viljeinriktningen bli tydligt på en övergripande nivå så minskar risken för att politiska ställningstaganden fördröjer detaljplanerna.”

- Anders Johansson, Planeringsarkitekt FPR/MSA Wingårdhs

Johansson menar att en tydlig politik underlättar för planarbetet och att det därför krävs att politiken vågar involvera sig och ta beslut.

Strategiska dokument

För att underlätta för politik, tjänstemän och privata aktörer finns det en fördel för kommuner att ha uppdaterade strategiska dokument, vilket Blixt belyser. Hon anser att dokumenten med fördel kan finnas från både översiktlig till detaljerad nivå, och att dessa styrmedel sedan används för att tangera den riktlinje som kommunen vill gå. Inom detaljplaneprocessen kan dessa användas som stöd för att följa den utstakade vägen och genom dessa riktlinjer kan mikrobeslut undvikas och detaljplaneprocessen effektiviseras. Det möjliggör också att från start kunna hitta kreativa lösningar som stämmer överens med samtliga strategier och Blixt får medhåll från Florez Segura,

“Det hjälper kommunerna att få fram planer”

- Alvaro Florez Segura, Affärsutvecklare BoKlok

De strategiska dokument som främst nämns är översiktsplan, mobilitetsplan och klimatstrategi. Genom att ha en uppdaterad och aktiv översiktsplan ges möjligheten för intressenter att planera för investeringar och se vad specifika områden har eller kommer att ha behov av.

Det krävs tydlighet och förutsägbarhet i roller och förväntningar. Bra om projektet har ett gemensamt direktiv som tydliggör detta.

- Linnea Blixt, Planeringsarkitekt Krook & Tjäder

Högt prioriterade utvecklingsområden kan med fördel även ha en egen fördjupad översiktsplan för att än mer tydliggöra vilka prioriteringar som råder. Hult Rentsch intygar Blixt uttalande och tillägger att hon föredragit om översiktsplanen även kunde varit tidsatt.

”Ibland saknas det tydliga översiktsplaner och tidsatta sådana översiktsplaner. För det tror jag också är viktigt att politiken ska ha som ansvar. De bör tidsätta vilka områden som ska prioriteras för utveckling.”

- Johanna Hult Rentsch, Chef Projektutveckling NCC

Om mobiliteten redan planeras för under detaljplaneprocessen förenklar det även en senare projektering och möjliggör en mer sammanbunden stad från start.

”Mobilitet ligger inom ett område där det finns mycket att prioritera. När det gäller trafikflöden och inte bara mobilitetslösningar. Utan det innebär mycket planering av vilka leder exempelvis tung trafik ska gå och all den typen av information. För det påverkar buller, och det påverkar partiklar och det är en utmaning.”

- Johanna Hult Rentsch, Chef Projektutveckling NCC

När kommuner är medvetna om sin klimatstrategi hjälper det entreprenörer förstå vilka lösningar som föredras eller vilka problem som förväntas vara lösta och entreprenören kan då på ett bättre vis leverera funktionella lösningar till kommunen.

”Idag är det viktigt att kommuner är upplysta om vilka klimatproblem som finns, eller potentiellt kan utvecklas, och det är därför fördelaktigt om kommunen har en strategi för hur de gärna ser att detta ska lösas.

- Ali Ali, Affärsutvecklare Företag A

Sammanfattning

Idag finns det flera kommuner med daterade dokument och det skulle förenkla såväl internt som externt om dessa vore uppdaterade och förankrade i den nuvarande politiken. Framför allt finns en vikt i att politiken har en tydlig linje och vågar vara närvarande i sin samhällsbyggnad då detta skapar goda förutsättningar för att lyckas i sina ambitioner. Vidare vore det utöver det fördelaktigt om kommunen prioriterade att låta viktiga dokument ses över kontinuerligt då det ger förutsättningar för att hitta de lösningar som förespråkas. Samtidigt som det påvisar att kommunen själv är uppdaterad och kontinuerligt noggrann i vad denne önskar.

4.7 Hur fungerar samarbetet mellan myndighet och privat aktör?

Byggherrarna hävdar att myndigheters involvering i detaljplaneprocessen är viktig för att bevaka intressen som exempelvis kultur- och naturvärden samt säkra och trygga mobilitetslösningar. Däremot finns det idag en begränsning i kommunikationen mellan dem och byggherrarna. Restriktionen består till mycket av att myndigheter som Länsstyrelsen och Trafikverket dels inte har någon direkt korrespondens med byggherren, dels att deras villkor oftast är utelämnande definitiva och lämnas sent i processen.

“Myndigheter är en väldigt viktig spelare. Transparens, förtroende och att vara lyhörd är avgörande för samarbete. Myndighetsprocessen kan ibland vara lite långsam och formell och kan ibland upplevas som lite långsam och tungjobbad.”

- Fredrik Dahlström, Byggherre Skanska

Vidare menar Högwall att viljan om att ha en öppen dialog finns från den privata sidan men att de flesta myndigheter vill gå via kommunen.

Myndighetskontakter är en utmaning för oss i de exploatörsdrivna processerna. Vi vill gärna ha kontakt i tidiga skeden. Kommunerna är mer och mer öppna mot att föra en dialog med oss som exploatörer men många av myndigheterna ser fortfarande inte det som okej. Trafikverket som är en viktig part i planprocessen, vill ofta inte tala direkt med oss utan där måste vi gå via kommunen. Länsstyrelsen har öppnat upp lite mer för direktdialog eller frågor i tidigt skede men mestadels ska kommunikationen ske via kommunen. Myndigheterna är en viktig del i processen, men de måste ses över.

- Carolina Högwall, Projektledare Next Step Group.

När ingen indikation ges i de tidiga skedena blir det svårt att planera utefter omedvetna förväntningar. Detta kan exempelvis gälla trafikplanering eller bevarande av grönområden. Därför förespråkar byggherrarna ett dialogarbete med myndigheterna där det ges utrymme för byggherren att ha en direkt länk för kommunikation om ett visst detaljplanearbete. Förhoppningen är även att bättre och mer attraktiva lösningar bör kunna utformas.

Sammanfattning

Idag finns det problem kring samarbetet mellan myndigheter och byggherre som gör det tungarbetat och riskerar att projekt försenas ännu mer. Detta främst för att när handlingarna bara granskas i slutskedet ges aldrig möjligheten att tänka bättre på helheten. Det gör också att de lösningar som måste orienteras ofta landar på en högre slutsumma. Därför hade det från byggherrarnas håll varit uppskattat om myndigheterna såg över sina arbetssätt och började jobba närmre tidiga skeden.

4.8 Hur fungerar samarbetet mellan myndighet och kommun?

En fråga som respondenterna fick var hur de ser på samarbetet mellan myndighet och kommun. Anledningen till att frågan ställdes var att kommunikation ofta är en viktig del i projekt och genom att fråga om två parter som alltid är mycket involverade i detaljplaneprocessen fick arbetet en djupare förståelse för detta.

Ett återkommande svar var att det finns viss begränsning i samarbetet då myndigheternas roll visar sig under samråd, granskning och efter antagande av detaljplan - vilket betyder att det under planeringsprocessen inte går att rådfråga. När Vorberg berättar om sin upplevelse framkommer det att det finns en viss barriär mellan kommun och myndigheter vid byggherredrivna detaljplaner.

“Vi har lite problem med att de statliga myndigheterna fortfarande inte är på samma nivå i explotörsdrivna detaljplaner, det vill säga att de är vana vid att det är kommunen som gör detaljplanen. När en exploatör driver detaljplan och behöver prata med exempelvis Länsstyrelsen, är de ofta inte lika samarbetsvilliga. Utvecklingen av detta är en viktig bit för att kunna arbeta med exploatörsdrivna detaljplaner. Där tror jag att det måste vara ett större tryck på riksnivå, det vill säga att man på regeringsnivå i de statliga regleringsbrevs säger att myndigheterna ska jobba tillsammans med exploatörer och kommuner.”

- Per Vorberg, Kommunstyrelseordförande (M) Härryda kommun.

Lennartsson har en lite annorlunda upplevelse av samarbetet med de statliga myndigheterna och menar att det kan handla om vilken länsstyrelse som kommunen tillhör.

“Kungsbacka tillhör Hallands länsstyrelse som är en ganska liten organisation, och jag upplever att samarbetet mellan oss är bra. Men det är klart att det emellanåt skulle kunna varit bättre att få tydligare stöd under själva detaljplaneprocessen och inte bara vid granskningstillfällena eller inför antagande, men det är ju också deras roll och funktion.”

- Ida Lennartsson, Verksamhetschef planavdelning Kungsbacka kommun.

Sammanfattning

På frågan *hur samarbetet fungerar mellan myndighet och kommun* har respondenterna varit överens om att det finns utvecklingspotential. Myndigheterna upplevs ofta som icke-samarbetsvilliga under processens gång då deras bedömningar kommer i slutskedet, vilket kan göra att detaljplaneprocessen förlängs. Vidare är respondenterna överens om att myndigheterna är en viktig och stor del av detaljplaneprocessen, vilket gör att samarbetet är väsentligt att se över. En identifierad anledning till att samarbetet mellan kommun och länsstyrelse är storleken på den statliga myndigheten.

4.9 Hur upplevs Lagen om offentlig upphandling, LOU, i en detaljplaneprocessen?

Bakgrunden till Lagen om offentlig upphandling är att stödja transparens, konkurrens och rättvisa vilket ska bidra till att alla får vara med och att alla har möjlighet att lämna anbud, vilket Ali tycker är en fördel. Detta ger en objektivitet vid kommunala, regionala och statliga upphandlingar. Däremot finns det vissa förbehåll när upphandlingarna blir mer komplexa, detta då upphandlingarna av exempelvis utredningar i detaljplaneprocessen ofta blir mer tidskrävande än vad som behövs och dessutom kan ha en avsaknad i bredd. Respondenterna fick därför frågan om deras upplevelse av *Lagen om offentlig upphandling - LOU* och hur det påverkat detaljplaneprocessen.

“Som byggherre har vi inte LOU att förhålla oss till, så vi kan lättare jobba flexibelt med vilka konsulter vi involverar i processen och på det

viset kan vi också få en bättre helhetsbild då våra utredningar oftast är djupare och vidare sen även snabbar på genomförandefasen.”

- Carolina Högvall, Projektledare Next Step Group

Ytterligare en nackdel med LOU-upphandlingarna är att det anbud som är lägst måste antagas och det gör att den part som upphandlas inte alltid är mest kompetent.

“En kommun hade upphandlat ramavtal med en nummer ett på sin lista. De gjorde ett projekt och sedan köpte de inget mer. De kunde inte gå till tvåan, men ville inte att ettan skulle göra fler projekt då resultatet inte höll den kvalitet som efterfrågades. Lösningen blev att inte köpa något på tre år, vilket är orimligt för en kommun, att lägga sig i dvala i tre år för att de inte har skapat möjlighet att ställa kvalitetskrav på leverantörer. Här är en del kommuner bättre förberedda eftersom det måste vara tydligt i avtalen att om ni inte håller kvaliteten går vi till nästa.”

- Oskar Götestam, VD Radar arkitektur

Götestam vidhåller att denna typ av missförhållanden i avtalsrelationer driver tid oavsett vilken typ av upphandling det gäller. Han menar därför att vikten av att kommuner är kompetenta i sina upphandlingar och det finns en viss fördel för byggherrar som har inarbetade kontakter och en annan frekvens på sina beställningar. Ett argument som även Högvall förespråkar och fortsätter med att det i flertalet fall i upphandlingar utan LOU går att få ett bättre helhetsperspektiv. Detta då beställningen inte blir lika fyrkantig och det finns större möjlighet att kolla på flera aspekter trots att avtalet inte styrker att det behövs.

Sammanfattning

Det finns flera fördelar med Lagen om offentlig upphandling då den bidrar till konkurrensutsättning och en inkluderande marknad. Däremot kan den ibland bli inskränkt då det lägsta priset är det mest väsentliga inom bedömningen för upphandling. Detta gör att kommunen inte alltid får bästa utgångspunkt och det blir smidigare för byggherrar som lättare kan ta sig förbi och gå till en annan entreprenör vid behov. Det finns också vid privat initierade upphandlingar större möjlighet att se fler vinklar och dessutom är det inte skattepengar som betalar slutnotan.

4.10 Finns det någon risk med att kommunen blir en granskande instans?

Respondenterna, såväl inom kommuner som den privata sektorn, fick frågan om det finns någon risk med att kommunen blir en granskande instans. Bakgrunden till frågan är att om byggherredrivna detaljplaner i framtiden utförs i större utsträckning med högre privat involvering, kommer kommunen bli mer granskade och godkännande i detaljplaneprocessen. Om byggherredrivna detaljplaner i framtiden ska utföras i större omfattning än idag är det av hög vikt att undersöka både för- och nackdelar.

En aspekt som tagits upp under intervjuer är risken för att kompetens försvinner från kommunerna om de blir en granskande i stället för en drivande instans. Risken kopplas till att de som gör detaljplanen, vill fortsätta vara drivande och kreativa och undvika att endast bli granskande.

“En risk är att stadsbyggnadskontoren på sikt tappar värdefull kompetens om byggherredrivna detaljplaner utförs i alltför stor utsträckning. Oavsett vilken typ av detaljplan som ska genomföras krävs hög kompetens hos

kommunen och det finns en risk att personalen efterlyser arbete som inte bara innebär granskning.”

- Oskar Götestam, VD Radar arkitektur

Samtidigt finns det de som anser att det finns positiva sidor med att kommunen i vissa fall blir mer granskande. Blixt menar på att kommunen lättare kan hitta en standard för vilka krav som ställs i processen.

Jag tror att det kan vara positivt att kommunen får en mer granskande roll och bjuder in privata aktörer att ta mer ansvar i arbetet. På sikt kanske kommunerna kan utveckla en mer standardiserad kravbild för en ökad transparens mellan inblandande parter om förväntningar och ambitioner i planarbeten. Men visst ser jag även en risk med att kommunen endast blir en granskande instans. Det är jätteviktigt oavsett projektform att planarbeten genomförs i samverkan där alla parter bidrar aktivt till att utveckla hållbara projekt.”

- Linnéa Blixt, Planeringsarkitekt Krook & Tjäder

Sammanfattning

Svaren på frågan om det finns en risk om kommunen blir en mer granskande instans har varit delade. Ungefär hälften av respondenterna har sett risker med den utvecklingen, i linje med vad Götestam responderade. Andra halvan har varit mer optimistiska och främst sett fördelar med om kommuner skulle bli mer granskande då ett standardförfarande för byggherredrivna planer skulle vara närmre verkligheten.

4.11 Vad är mest tids- och kostnadskrävande i detaljplaneprocessen?

Detaljplaneprocessen tar mycket tid och kostar därför väldigt mycket pengar, vilket bekräftas av alla intressenter. Ali utvecklar att det främst är utredningarna som kostar då dessa är dyra att utföra och att det också är ett av de mest tidskrävande stegen under processen. Han tror vidare att det är anledningen till att många byggherrar påbörjar detta arbete redan i väntan på planbesked, eller ännu tidigare, mycket också för att utvärdera om det ens finns en ekonomisk lönsamhet i projektet. Alis utveckling bekräftas också delvis av Karlsson,

“Det är fördel när byggherrarna gör utredningarna då de också tar slutnotan, vilket blir en avlastning för kommunen”

- Karin Karlsson, Planchef Kommun Y

Flores Segura utvecklar också att,

“Det kostar inte mindre för en byggherre att göra utredningarna, men det går oftast snabbare, och tid blir pengar”

- Alvaro Florez Segura, Affärsutvecklare BoKlok

Sammanfattning

Etablering av nya detaljplaner är kostsamt, däremot är dessa kostnader oberoende av vem som driver planen. Främst är det utredningarna som både tar tid och är kostsamma, och tiden blir också en utgift i slutändan. Detta gör att många vill göra det i tid och planera, men det måste ändå utföras och det gör det därför svårt att påskynda.

4.12 Kan omvärldsläget påverka byggherredrivna detaljplaner?

Detaljplaneprocessen är likt mycket annat beroende av omvärlden vilket gör att Sveriges och världens ekonomiska läge påverkas. Framför allt i byggherredrivna processer där bygg- och fastighetsbranschen framför allt drivs framåt under en högkonjunktur till förmån för de bättre vinstmarginalerna, vilket gör att bolagen måste vara noggranna i planeringen av sina projekt.

“Det handlar om att kunna takta en konjunktur och takta den efterfrågan som finns i marknaden för att någonstans måste man kunna göra de stora investeringarna och då måste jag betala för det, vilket någonstans i slutänden är en kund. Det glöms ibland när man pratar om det här. I slutänden är det kunden och så länge den efterfrågan finns det fler som vill och kan utveckla stan men när den efterfrågan försvinner, som den faktiskt kan göra i en djup lågkonjunktur då finns det inget intresse att utveckla för det går inte att få ihop ekonomin i det, vilket syns inom bostadsmarknaden just nu. Jag tror att en byggherre driven detaljplan har större möjligheter att takta konjunkturen och marknaden på rätt sätt. Därför att du klarar att hålla ett högre tempo.”

- Johanna Hult Rentsch, Chef Projektutveckling NCC

Hult Rentsch får även kommunalt medhåll från intervjun med Vorberg som vidhåller att planarbetet inte påverkas av lågkonjunkturer när det väl är startat. Vorberg påpekar också att kommunen har ett ansvar att granska att exploatören har kapaciteten som krävs för att driva fram detaljplanen oavsett konjunktur och att det därför krävs att kommunen kan göra en sådan riskbedömning. Klarar kommunen det överlever projektet konjunkturen.

“En lågkonjunktur spelar ingen roll för planerna. Det handlar om att det är marknaden som styr om det byggs, men det som är utmaningen med en exploatörsdriven detaljplan är att det måste säkerställas att den exploatören eller byggherre som ska jobba med planarbetet besitter den kompetensen. Exploatören ska ha en organisation och ekonomiska muskler att genomföra det. Exploatören ska, oavsett konjunktur, ta kostnaden för vad det faktiskt innebär.”

- Per Vorberg, Kommunstyrelseordförande (M) Härryda kommun.

Sammanfattning

Det finns alltid en risk att omvärldsläget påverkar både detaljplaner och upphandlingar. Däremot bör det innan ett avtal tecknas gjort en riskbedömning för att respektive part ska klara av en sådan prövning. En kännedom som är viktig för både exploatörer och kommuner att vara medvetna om. Sedan är det främst bebyggelse som påverkas av konjunkturen och inte detaljplaneringen. Detta då det är dyrt att låta en detaljplaneprocess stå öppen likaså för att aktörerna på marknaden är insatta i omvärldsläget och kan göra bedömningar för vad deras kapacitet är de efterföljande åren.

5 Diskussion

I följande kapitel analyseras och diskuteras resultatet från ovanstående avsnitt tillsammans med kapitel 3 Kunskapsöversikt. Syftet med kapitlet Diskussion är att diskutera om krav på utredningar och kontakt med statliga myndigheter, samt om begreppet byggherredriven detaljplan.

5.1 Begreppet byggherredriven detaljplan i branschen

I *SOU 2019:9 Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljpaneläggning* konstateras att begreppet *privat initiativrätt* är odefinierat i bygg- och fastighetsbranschen. Privat initiativrätt är den juridiska definitionen av det som arbetets intervjuer visat motsvara byggherredriven detaljplan. Under intervjuerna fick respondenterna frågan om *vad en byggherredriven detaljplan är*, vilket gav olika svar och definitioner. Under intervjuerna i sin helhet kom även fler begrepp på tal, såsom exploatörsdriven detaljplan, exploatörssamverkan och aktörsdriven detaljplan.

Intervjuerna har visat att begreppen tolkas på liknande vis av de olika respondenterna samtidigt som det är tydligt att det inte finns en tydlig definition av begreppet. Det visade sig även att delar av branschen upplever att begreppet är laddat. Dels skiljer sig respondenternas svar i vilket begrepp de naturligt använder, likväl som hur pass mycket den privata sektorn ska vara involverad för att detaljplanen ska tillräknas en byggherredriven sådan. I den juridiska termen *privat initiativrätt* definieras inte heller till vilken utsträckning av privat deltagande som avses, utan bara att en privat aktör medverkar i den kommunala planprocessen. Resultat och Kunskapsöversikt indikerar på att begreppet lämnas öppet för tolkning, något som kan skapa förvirring för branschen samt att nuvarande begrepp har viss fördom mot sig. Med andra ord visar detta att det finns ett kunskapsglapp kopplat till begreppet byggherredriven detaljplan. Då flertalet intervjuer har visat att respondenter önskar en delvis standardisering av processen hade troligtvis ett tydliggörande kring begreppets definition underlättat för att nå den önskade standardiseringen.

5.2 Hur har kraven på utredningar förändrats?

En viktig del av detaljplaneprocessen är utredningar som styrker eller avvisar planens lämplighet. Både respondenterna i denna studie och tidigare studie från *WSP Studie av orsaker och konsekvenser av färre antal antagna detaljplaner*, påvisar att detta är ett av processens mest tids- och kostnadsdrivande delar. Studien påvisar vidare att tiden för en detaljplaneprocess har förlängts de senaste åren och respondenterna bekräftar att det stämmer. Mycket till följd av att utredningar gällande hållbarhet har blivit mer omfattande trots att Plan- och bygglagen inte ändrats.

Vidare påvisar litteraturen att även om Plan- och bygglagen inte har förändrats, har Miljöbalken uppdaterats. Balken har ingen direkt anknytning till detaljplaneprocessen men då den står över Plan- och bygglagen, måste lagarna i den ändå följas och då påverkar dennes uppdateringarna bygg- och fastighetsbranschen, som då får förstärkta lagrum att förhålla sig till. De nya föreskrifterna drivs däremot av byggherrarna själva då lagen ska aktualiseras för att vara tidsenlig, vilket gör att byggherrarna som påvisar att de ligger i framkant inom hållbarhet också gör avtryck på Miljöbalken då den arbetar för att ständigt vara aktuell. Detta gör att de byggherrarna som driver branschförändringar inom ämnet också är med och driver lagförändringarna allt eftersom de höjer standarden för hållbarhet.

En positiv följd av de utdragna processerna till följd av de krävande utredningarna ser flertalet av respondenterna, framför allt de kommunala, då det genererar ett bättre slutresultat och blir

mer genomtänkt och välfungerande ur ett långtidsperspektiv. Däremot ser de, såväl som den privata sektorn, att de förlängda ledtiderna påverkar, och ibland hämmar, den kommunala utvecklingen.

Evidensgruppens rapport, *Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen*, styrker denna upplevelse och belyser också att de många utredningarna som efterfrågas, ibland över 30-talet, kan hamna i målkonflikter. Detta då lagarna måste ses som distinkta vilket gör att det är svårt att väga värden mot varandra utan att kompromissa. Framför allt medger rapporten att riksintressen ofta kan ställas gentemot lokala intressen och det kan därför vara svårt att hitta en fungerande hållbar lösning, och det resulterar till att processen blir än mer utdragen. Detta bekräftas av respondenterna som anser att vissa intressen heller inte lyfts tillräckligt tidigt i processen då den statliga myndighetsdialogen är stängd, vilket gör att det kan vara svårt att hitta bra lösningar när problem påtalas sent och stora delar av planen är färdigställd.

5.3 Hur upplevs kontakten med myndigheter?

Myndigheterna, genom exempelvis kommuner, länsstyrelse och Trafikverket får allt fler handlingar att granska som tidigare nämnts. Byggherrarna tillsammans med kommunerna framhåller då att det vore än mer fördelaktigt, i och med branschförändringen som drivs enligt de tre dimensionerna av hållbarhet, om myndigheterna kunde vara mer bemötande i tidiga skeden vid utformning av handlingarna. De ser att det skulle gynna processen i sin helhet även om de anser att den nuvarande kulturen inte är sådan. Däremot är myndigheternas uppdrag endast att vara granskande, vilket gör att ett dialogarbete inte ingår i deras nuvarande arbetsbeskrivning. Myndighetsutövningen är också en del av vad som ses som det demokratiska verktyget då de ska garantera att alla intressenternas intressen beaktas.

Rapporten *Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen* framhåller också att en effekt av de flertalet utredningarna är en högre belastning på de granskande instanserna. Det gör att det bildas längre ledtider i väntan på hantering mellan instanser och detta bekräftas av de kommunala respondenterna. De menar att endast för att en avdelning kompetens förstärks höjs i stället belastningen och ledtiderna till en annan, vilket ändå inte hjälper i slutändan.

Hur påverkar LOU-upphandlingar detaljplaneprocessen?

Lagen om offentlig upphandling tillkom för att skapa en inkluderande marknad och både respondenter från den kommunala och privata sektorn bekräftar att lagen tillämpas för det ändamålet. Vidare framhåller båda sidorna att lagen inte alltid är fördelaktig vid upphandling av utredningar för detaljplaneprocessen. Byggherrarna framförde hur det finns fall när upphandlingar skett i enlighet med LOU och att kommuner tvingas till det lägsta anbudet. Beroende på kravställningen i upphandlingen är det inte säkert att kommunen får en tillräckligt bra entreprenör, vilket då blir bristfälligt under flertalet år. I de fallen menar byggherrarna att lagen stjälper mer än vad den hjälper.

Flertalet av byggherrarna menar vidare att de, som exploatör, oftast har ett mer frekvent samarbete med sina konsulter än en kommun och därför enklare får fram efterfrågat material. Kommunerna bekräftar att det ofta är långa väntetider hos de konsulter som är upphandlade via LOU och att planer ibland fördröjs på grund av detta. Vidare menar byggherrarna att deras upphandlingar inte är lika fyrkantiga som kommunens och att det därför lämnas utrymme för konsulterna att utreda fler faktorer och då ge en bättre helhetsbild. Detta nekas däremot av de kommunala respondenterna som menar att de har starka interna organisationer och med vana att sköta dessa upphandlingar och att saker därför inte missas.

Byggherrarna belyser vidare vikten av att den slutgiltiga detaljplanen och att den ska ha en hög kvalitet med mervärden för de som vistas i området. De bekräftas av dem att de som byggherrar ofta har en högre hållbarhetsambition än kommunen. De förklarar att det finns kommuner som ibland backar från förslag antingen på grund av ekonomiska eller skötselskäl, trots att det ekologiska fotavtrycket i de föreslagna lösningarna vore bättre. Byggherrarna arbetar, enligt sig själva, för i nästan alla fall högre hållbarhetsambitioner än sina kunder.

5.4 Arbetssätt och önskemål för byggherredrivna detaljplaner

Respondenterna från den kommunala sektorn har fått redovisa hur de arbetar idag och önskar arbeta framåt med byggherredrivna detaljplaner samtidigt som den privata sektorn har fått redovisa hur de skulle vilja att processen optimalt skulle gå till. Som tidigare nämnt avgränsas arbetet till de tre kommunerna Härryda, Kungsbacka och Kungälv med anledning av att de arbetar med byggherredrivna detaljplaner i större utsträckning. De tre kommunerna har i sin tur visat sig arbeta på liknande sätt, vilket gjort att de tre pionjerna kan ses som ett och samma arbetssätt.

Arbetssätten som kommunerna redovisat för är främst att försöka upprätta en kommunstandard för processen, eftersom den inte är standardiserad i Boverket till skillnad från den traditionella processen. Något som stärker det är rapporten *Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen* som beskriver att främjande av privata sektorns involvering i detaljplaneprocessen hade lett till en effektivisering, vilket skulle kunna ske genom en standardisering av processen.

Boverkets standardförfarande visar tydligt vilka delar som ska genomföras och att kommunen ska vara styrande i dessa. Standardförfarandet lämnar ett möjlighetsfönster öppet för kommunen att själva välja en involvering av den privata sektorn, nivån däremellan är odefinierad från Plan- och bygglagen och Boverket. Många av respondenterna från den privata sektorn har redovisat att de önskar en viss standardisering av processen, delvis för att de lättare ska vara en naturlig del av arbetet och för dess framtida utveckling. Kommunerna beskriver att de själva försöker komma fram till ett internt standardförfarande för processen främst genom diverse ramverk och dokument. Innehållet i ramverket består hos kommunerna av exempelvis vad som eftersöks hos den privata aktören och vilka planer som är lämpliga att utföra genom en byggherredriven process.

I och med kommunernas egna försök till standardisering, det juridiska tomrummet i den byggherredrivna processen samt den privata sektorns önskemål på viss standardisering, indikerar det på att det juridiska tomrummet i den byggherredrivna detaljplaneprocessen bör fyllas. Samtidigt visar *Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen* att både forskarnas och branschaktivas huvudfokus för en framtida effektivisering inte bör vara en juridisk förändring då det finns andra bakomliggande orsaker till att planprocessen är trög. Rapporten visar att lagstiftningen bör förtydligas men att främjande av ett privat sektors deltagande i kombination med utbildning och statushöjande åtgärder hos kommunen är andra åtgärder. *Studie av orsaker och konsekvenser av färre antal antagna detaljplaner* visar att kommunens grad av effektivitet i framtagandet av detaljplaner delvis beror på kommunens och politikens organisation, kan rimligtvis samma förfarande kopplat till byggherredrivna planer inte passa alla kommuner. Ett gemensamt arbetssätt för de kommuner som uttryckligen arbetar med byggherredrivna detaljplaner är att de har en samordnande roll som sköter all kommunikation mot den privata sektorn.

Intervjuerna tyder på att den kommunala och privata sektorn är redo för att samarbeta och att det är fördelaktigt att ha en samordnande roll från kommunens sida, vid detaljplaner som anses lämpade för processen, men att det till viss del finns en barriär gentemot statliga

myndigheter. Samtidigt bör branschen värna om myndighetsutövandet men ett visst tillmötesgående önskas från både kommuner och privata aktörer. *Studie av orsaker och konsekvenser av färre antal antagna detaljplaner* indikerar på att kommunerna är tungt belastade som i vissa fall går ut över planarbetet. En fördel med byggherredrivna detaljplaner som de kommunala respondenterna identifierat är att möjlighetsfönstret frigör resurser internt hos kommunen eftersom det är den privata sektorn som aktivt arbetar med processen medan kommunen har en mindre del av den. Något som skulle kunna ses som en statushöjande åtgärd i och med att belastningen blir mindre.

Om processen blir allt för reglerad minskar den potentiella utvecklingen av den, då det är just genom icke-reglerade juridiska delar som processen växt fram. Branschen söker en viss tydlighet från statliga myndigheter som potentiellt hade kunnat minska vissa kommuners reservation för byggherredrivna detaljplaner. Ungefär hälften av respondenterna ansåg att det kan vara positivt om kommunen blir en mer granskande instans samtidigt som andra halvan såg risker med scenariot. Om byggherredrivna detaljplaner utförs i större utsträckning med hög privat involvering kommer kommunen att bli mer granskad. I och med att hälften såg risker indikerar det på att en differentiering av processer i kommuner för att undvika att viktig kompetens försvinner från kommunen. Likaså på grund av vilka planer som anses lämpliga för byggherredriven detaljplaneprocess. Efterforskningen av BoStad2021 visade även på att lämpligheten för byggherredrivna detaljplaner är begränsad sett till typ av detaljplan och att komplexa planer med högt beroende av regionala och centrala myndigheter bör undvikas då detta gör att process blir än mer utdragen.

Genom att skapa en differentierad detaljplaneportfölj i kommunen främjar det även att delar av kommunens resurser frigörs och kan fördelas på de planer som kommunen inte anser lämpliga att genomföra genom byggherredriven detaljplan. En annan potentiell fördel med att ha en differentierad detaljplaneportfölj är att risken för påverkan av omvärldsläget minskar. I intervjuer har somliga respondenter uttryckt att planprocessen påverkas av omvärlden i och med att konjunkturläget kan påverka upphandlingar. Resultatet visar på att byggherredrivna detaljplaner kan vara mer tidseffektiva och att det kostar kommunen mindre att genomföra detaljplaneprocessen med det tillvägagångssättet. Då det finns en risk för att kommunen blir tungt ekonomiskt belastad genom andra förfarande är det ytterligare ett argument till att kombinera olika typer av processer i respektive kommun.

5.5 Sammanfattning av diskussion

Sammanfattningsvis visar Resultat och Kunskapsöversikt på att en standardisering av den byggherredrivna detaljplaneprocessen eftersöks, däremot ska det tas hänsyn till att kommunens och kommunpolitikens organisation har en avgörande roll över hur pass applicerbar en standardisering skulle vara. En standardisering vore en möjlig effektivisering eftersom detaljplaneprocessen blivit mer utdragen på grund av alltmer omfattande och krävande utredningar. Detta tillsammans med LOU-upphandlingar för kommunala utredningar har en stor tidspåverkan och en potentiell lösning till effektivisering är involvering av byggherrar. Detta då de inte behöver ta hänsyn till LOU samt att de oftast är väldigt insatta och drivande i hållbarhetsfrågor, vilket ökar deras förståelse för stadsutvecklingens behov. Dessutom finns det fortsatta möjligheter till effektivisering och både litteratur och byggherrar påpekar att kontakten med myndigheter är problematisk. Detta gör att det i framtiden vore fördelaktigt om myndigheter kunde involveras i problemfrågeställningar tidigare. Vidare har det diskuterats om fördelar med att kombinera flera processer i respektive kommun.

6 Slutsats

Kapitlet Slutsats baseras på arbetets diskussion vars slutsatser ligger till grund för att besvara frågeställningarna som varit arbetets fokusområden, med avseende på arbetets avgränsningar.

6.1 Vad innebär en byggherredriven detaljplan för bygg- och fastighetsbranschen?

I arbetet har frågan *vad innebär en byggherredriven detaljplan för bygg- och fastighetsbranschen* undersökts med avseende på begreppets betydelse och hur olika aktörer arbetar samt önskar arbeta med processen. I diskussionen kunde det identifieras att det finns ett kunskapsglapp kopplat till byggherredriven detaljplan. Med det som bakgrund dras slutsatsen att ett nytt begrepp behövs. Begreppet bör innefatta samtliga varianter av byggherredriven detaljplan, med andra ord ett paraplybegrepp, eftersom tolkningen av en byggherredriven detaljplan visat sig vara bred.

Ett förslag på begrepp är detaljplan i BUS, Bransch Under Samverkan. Begreppet innefattar flera nivåer av privat medverkande, som illustreras nedan, se Figur 10. Skalan visar att oavsett hur mycket privat medverkan en detaljplaneprocess har haft är det fortfarande en detaljplan i BUS. Innehållet i examensarbetet kan därmed ses som verktyg från branschen till hur kommuner och privata aktörer kan arbeta med BUS. Bransch Under Samverkan innebär även att denna typ av process kräver att hela branschen, med andra ord statliga myndigheter, kommun och privat sektor, samverkar och är tillmötesgående.

I figuren nedan illustreras en BUS-skala som visar att det finns olika nivåer av involvering av privat sektor. Skalan har framtagits med intervjuer och teori som bakgrund då dessa visat att alla detaljplaner involverar både privat sektor, kommun och statliga myndigheter, vilket kan anses representera hela branschen.



Figur 10, Illustrering av BUS-skalan.

Nedan återfinns en förklaring av respektive nivå av BUS-skalan som sammanfattas i Tabell 6. De olika aktiviteterna har identifierats genom Kunskapsöversikt och Resultat.

Nivå 1 innebär att den privata sektorn har lågt inflytande och att detaljplaneprocessen till majoritet drivs av kommunen. Detta gör att det är kommunen som driver planen, beställer utredningar och skapar handlingar vilket slutligen kan resultera i exempelvis markanvisning där detaljplanen redan har laga kraft. Ett annat vanligt förekommande exempel på nivå 1 är detaljplanläggning av kommunala skolor och förskolor.

Den andra nivån innebär att det finns en privat initiativtagare och att denne i överenskommelse med kommunen står för utredningar som krävs för att kunna lämna in den stundande planen för granskning.

Nivå 3 innebär att planen fortsatt är initierad från den privata sektorn och att den aktör som driver planen, utöver utredningar, även är delaktig i att ta fram vissa handlingar.

Den fjärde och sista nivån av privat initierade detaljplaner innebär att kommunen är lite delaktig i detaljplaneprocessen och i stället innehar en granskande roll. Detta ger utrymme för, exempelvis en byggherre, att skapa handlingar och utföra utredningar som sedan lämnas över till kommun för granskning.

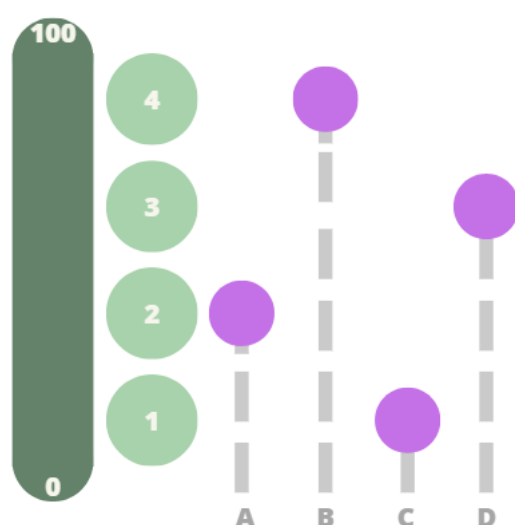
Tabell 6, Uppdelning av aktiviteter enligt nivå 1 till 4. K = Kommunal sektor. P = Privat sektor.

Visualiseras även av P i ljus färg medan K i mörk.

Enskilda tabeller för respektive nivå återfinns i Bilaga 2.

AKTIVITET	1	2	3	4
Planen är på initiativ av	K	P	P	P
Upphandlar utredningar	K	P	P	P
Utför utredningar	P	P	P	P
Skapar handlingar	K	K	K+P	P
Granskning och godkännande	K	K	K	K
Driver planen i stort	K	K	K+P	P

I Figur 11 återspeglas hur en placering av exempelkommunerna A, B, C och D skulle kunna se ut. Ett förtydligande värt att nämna är att en differentierad detaljplaneportfölj enligt arbetet identifierats som viktigt och vid tillämpning av skalan anges upp till vilken nivå som kommunen arbetar. Det innebär alltså att en nivå 4-kommun även arbetar med nivå 1–3.



Figur 11, Egenillustrerad bild med exempel där kommun A, B, C och D delats in på BUS-skalan.

Utifrån diskussionen kan slutsatsen dras att branschen till viss del eftersöker en standardisering av BUS-processen. I och med det nya begreppet *detaljplan i BUS*, frångår

bygg- och fastighetsbranschen de fördomar och laddningar som finns mot det nuvarande begreppet. Ett förtydligande värt att nämna är att arbetet inte föreslår strikta lagändringar för processen utan mer förslag på en standardisering för att ge verktyg till branschen att arbeta mer med BUS. En standardisering skulle troligt underlätta för andra kommuner och privata aktörer att skapa en mer differentierad detaljplaneportfölj, vilket skulle frigöra resurser hos kommun som i sin tur skapar möjlighet för en snabbare produktion av detaljplaner. En snabbare produktion av detaljplaner kan anses främja samhällsutveckling då det skapar möjlighet för samhället och kommunerna att möta efterfrågan på exempelvis boende och exploatering av industri och verksamhet.

6.2 Hur kan de långa ledtiderna i detaljplaneprocessen minska med avseende på utredningar och myndigheter?

Det är tydligt utifrån litteratur och intervjuer att antalet utredningar och dess krav har ökat de senaste åren. Studien fastställer att det till majoritet beror på utveckling av hållbarhetens betydelse i bygg- och fastighetsbranschen och de förstärkta lagarna i miljöbalken. De förhöjda kraven innebär att utförligare och ytterligare utredningar krävs inom områden som tidigare inte ens benämndes, för att en detaljplan ska kunna vinna laga kraft. Kraven höjs därför för att matcha samtiden och det är helt enligt norm med de globala målen att ställa högre krav på stadsplaneringen. Detta för att i enlighet med Brundtland skapa en hållbar framtid för nuvarande och kommande generationer.

För att möjliggöra detta måste nya lösningar premieras och viljan för att göra detta finns hos byggherrar som behöver bygga framtidsenligt för att de ska kunna ha en plats på dagens marknad. Lyckade projekt med höga hållbarhetsmål har ett högt marknadsvärde för byggherrarna gentemot alla deras kunder och det skapar möjligheter för dem att ta steget längre i nästa process. Däremot kan det ibland göras avsteg på hållbarhet på grund av de högre kostnaderna för kommunerna. Det finns därför en fördel med att låta byggherrarna arbeta i samverkan då dessa frågor enklare löses och bättre lösningar kan hittas.

Hållbarhets ambitionerna är fortsatt högre hos byggherrarna än de krav som tillämpas i praktiken. Detta gör att när utredningar upphandlas i enlighet med LOU är kvaliteten utifrån hållbarhetssynpunkt enligt lägsta standard. Detta förhindrar högre hållbarhetsambitioner och sänker standarden på projekten. Detta är inte ett problem för byggherrarna som i stället oftast har högre interna hållbarhetskrav än normen, vilket gör att deras utredningar kan anses vara mer hållbara och övergripande. Det är också byggherrarna som vill använda projekten som referensprojekt och marknadsföra dem vilket också bidrar till de förhöjda ambitionerna. Detta då branschen är pressad och varje byggherre vill bevisa sig redo för framtidsutmaningarna.

Ambitionerna är alltid att processen ska leda till en vunnen plan, vilket gör att aktörerna inte heller kan bortse från de senaste kraven som ständigt är under förändring. Det blir däremot problematiskt för byggherrar och kommuner när de inte kan föra en dialog med myndigheterna som granskar slutprodukten då det är svårt för dem att avgöra vilken nivå som är godkänd då det ständigt uppdateras till nästa gång. Studien föreslår därför i enlighet med litteratur och intervjuer att kontakten med myndigheterna har förbättringspotential och utifrån detta är önskemålet tydligt från både byggherre och kommun.

Respondenterna som deltagit i studien bekräftar att samarbetet med kommuner som har en plansamordnare oftast är väldigt lyckade. Samordnaren förser en tydlig länk mellan byggherre och kommun där det blir enkelt för båda parter att hänvisas rätt och det finns också en tydlighet kring vad som gäller då det skapas ett bollplank. Det vore därför fördelaktigt om

myndigheterna kunde skapa ett liknande bollplank för kommun och byggherre där problemfrågor kan debatteras i processens tidiga skeden.

Om detta ska bli möjligt måste arbetsbeskrivningen förändras för dessa myndigheter och fördelen med att tillsätta en ny typ av rådgivande tjänst är att kvaliteten som granskande instans kvarstår, samtidigt som det demokratiska verktyget garanteras då det inte finns chans till förmåner på grund av personligt utvecklade relationer under processen. En rådgivande roll genom samordnare skulle också förbättra samarbetet mellan myndigheter, kommun och byggherre då de tillsammans skulle kunna arbeta med de krävande frågeställningarna. Det skulle också förenkla lösningsorienteringen gällande kommande lagförändringar, i exempelvis Miljöbalken, och dess innebörd. Annars riskerar planerna att fortsätta med fler granskningar och kompletteringar som innebär längre ledtider och därmed även högre kostnader.

För att ytterligare motarbeta den flaskhals som oftast skapas mellan instanser vore det också fördelaktigt om kommuner har tydliga ramverk för hur de vill utvecklas och vart. Detta hjälper kommunen i arbetet och det förenklar samarbetet gentemot externa aktörer som är intresserade att etableras och utvecklas inom kommunen.

6.3 Fortsatt forskning

Följden av examensarbetets tidsram gjorde att fler tankar och frågeställningar uppstått men tyvärr inte hade tidsmarginal nog att slutföras. Därför kommer i detta avsnitt en redogörelse för potentiell fortsatt forskning. Examensarbetet har funnit viss begränsning i att forskningen sedan innan är begränsad inom området i Sverige, vilket för en fortsatt forskning bör utvecklas. Forskning om motsvarande detaljplaneprocess i andra länder finns, varpå en jämförelse länder emellan vore intressant för att ta lärdom av varandra.

Arbetet lyfter vikten av hållbarhet och det vore därför intressant att studera i vilken utsträckning som den är nödvändig i detaljplaneprocessen, för att då kunna hitta en jämn och fungerande nivå som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov i enlighet med Brundtland.

Vidare hade det varit positivt om det forskades vidare på det ekonomiska perspektivet då det idag är svårt att ge detaljplaneprocessen en prisbild och det hade varit fördelaktigt för branschen att undersöka möjligheterna för en standardisering och bättre prisbild.

Slutligen skulle en utredning för att ytterligare integrera den BUS-skala som presenteras i författarnas arbete vara fördelaktig, där det exempelvis är möjligt att placera kommuner på stegen och få en uppfattning kring hur de driver detaljplaner.

7 Referenser

- Boverket (2020a) *Byggherrens ansvar*.
Hämtad 2023-02-10 från
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/byggprocessen/byggherrens-ansvar/>
- Boverket (2020b) *Guide för detaljplaneprocessen*.
Hämtad 2022-12-30 från
<https://www.boverket.se/sv/om-boverket/guider/hur-en-detaljplan-tas-fram/>
- Boverket (2020c) *PBL kunskapsbanken*.
Hämtad 2023-04-18 från
https://www.boverket.se/contentassets/8c39003b8ea7483a82fa5a6ef04e7aa5/planbestamnelser-detaljplan-1-aug-2018_30-sept-2020
- Boverket (2020d) *STUDIE AV ORSAKER OCH KONSEKVENSER AV FÄRRE ANTAL ANTAGNA DETALJPLANER*.
Hämtad 2023-03-24 från
<https://www.boverket.se/contentassets/feda7d224d1f46c690c74536ad79ad15/studie-av-farre-antal-antagna-detaljplaner.pdf>
- Boverket (2021a) *Planhandlingar för detaljplan*.
Hämtad 2023-05-15 från
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/handlingar/>
- Boverket (2021b) *Så planeras Sverige*.
Hämtad 2023-02-20 från
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/>
- Boverket (2022a) *Aktuella planeringsfrågor för Sverige 2022*.
Hämtad 2023-03-06 från
<https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2022/aktuella-planeringsfragor-sverige-2022.pdf>
- Boverket (2022b) *Att planera för trygghet*.
Hämtad 2023-02-19 från
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/stadsutveckling/brottsforebyggande-och-trygghetsskapande-atgarder/samhallsbyggnadsprocessen/att-planera-for-trygghet/>
- Boverket (2022c) *Bostadsmarknadsenkäten 2022*.
Hämtad 2023-05-07 från
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/>
- Boverket (2022d) *Nyhet 1 april 2020: Lagändring i PBL om översiktsplanering och detaljplan*.
Hämtad 2023-03-24 från
https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/andringar/1_april_2020/
- Boverket (2022e) *Program till detaljplan*.
Hämtad 2023-05-09 från
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplaneprocessen/program-till-detaljplan/>
- Boverket (2022f) *Roller och ansvar*.
Hämtad 2023-03-15 från
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/roller-och-ansvar/>
- Boverket (2022g) *Översiktsplanen*.
Hämtad 2023-05-09 från
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/>
- Boverket (2022h) *Översiktsplanering - för en långsiktigt bra helhet*.
Hämtad 2023-05-06 från

- <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/kommunal-planering/oversiktsplanering/>
- Boverket (2023) *Antagna detaljplaner*.
Hämtad 2023-05-10 från
<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/antagna-detaljplaner/>
- Bryman, A. & Bell, E. (2017) *Företagsekonomiska forskningsmetoder* (Vol. 3). Stockholm: Liber.
- Domingo, D., Palka, G., & Hersperger, A. M. (2021) Effect of zoning plans on urban land-use change: A multi.scenario simulation for supporting sustainable urban growth. *Sustainable Cities and Society*, 69, Article 102833. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2021.102833>
- Globala målen. (2021). Mål 11 Hållbara städer och samhällen.
Hämtat 17-03-2023 från
<https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-11-hallbara-staderoch-samhallen/>
- Google maps (2023) *Distanser*.
Hämtat 2023-04-15 från
[Google Maps](https://www.google.se/maps/)
- Höjer, M. (2017) Digitaliseringsguiden.
Hämtat 2023-04-14 från
[Digitaliseringsguiden.pdf \(kth.se\)](https://www.kth.se/digitaliseringsguiden.pdf)
- SFS 1998:808 Miljöbalken. Riksdagen.se
Hämtad 2023-05-02 från
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/miljobalk-1998808_sfs-1998-808
- MSCI (2023) *Datscha*.
Hämtad 2023-02-16 från
<https://www.msci.com/our-solutions/real-assets/datscha-swedish>
- NCC (2012) *Fånga tidstjuvarna och bygg bort bostadsbristen*.
Hämtad 2022-12-30 från
<https://www.ncc.se/contentassets/91052f3d94924babaa4092a285fccafa/2012.pdf>
- Europeiska kommissionen (u.d.) *Grön omställning*.
Hämtad 2023-05-03 från
https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/green-transition_sv
- Evidensgruppen (2022) *Samhällseffekter av långa ledtider i plan- och bygglovsprocessen*
Hämtad 2023-01-25 från
https://www.initiativetbygggitid.se/files/ugd/f0837f_9ef7953c03bf4e4fa64c69a7b75b6a02.pdf
- Finnveden, G. (2021) *Hur definierar vi hållbar ekonomisk utveckling? Natsam2030*.
Hämtad 2023-03-06 från
<https://agenda2030samordnaren.se/wp-content/uploads/2021/05/om-hallbar-ekonomisk-utveckling-goran-finnveden-kth.pdf>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- HR Commitment (2020) *Nu kommer de mjuka värdenas revansch!*
Hämtad 2023-05-15 från
<https://hrcommitment.se/nu-kommer-de-mjuka-vardenas-revansch/>
- Konkurrensverket (u.d.) *LOU i korthet*.
Hämtad 2023-03-16 från
<https://www.konkurrensverket.se/upphandling/lagar-och-regler/lou-i-korthet/>
- Malmö Stad (2022) *Hållbar mobilitet*.
Hämtad 2023-05-15 från
<https://malmo.se/Stadsutveckling/Tema/Resande-och-infrastruktur/Hallbar-mobilitet.html>
- MSCI Datscha (2023) *Bostadshyrer*.

- Hämtad 2023-03-10 från
<https://www.msci.com/our-solutions/real-assets/property-intel-sweden>
- Naturskyddsföreningen (u.d.) *Vad menas med cirkulär ekonomi*.
Hämtad 2023-03-06 från
<https://www.naturskyddsforeningen.se/artiklar/vad-menas-med-cirkular-ekonomi/>
- Naturvårdsverket (2022) *Industri, utsläpp av växthusgaser*.
Hämtad 2023-03-06 från
<https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/klimat/vaxthusgaser-utslapp-fran-industrin/>
- RISE (u.d.) *Effektiv resursanvändning*.
Hämtad 2023-04-19 från
<https://www.ri.se/sv/omställningslyftet/kunskapsbibliotek/omställningskunskaper/effektiv-resursanvandning>
- Ryd, N. (2017) *Tidiga skeden i Planering, Bygg och Förvaltning*. Stockholm: Svensk Byggtjänst
- Samhällsbyggnad (2022) *Social trygghet är helt grundläggande*.
Hämtad 2023-02-16 från
<https://stadsbyggnad.org/2022/social-hallbarhet-ar-helt-grundlaggande/>
- Savitz, A. (2013). *The Triple Bottom Line : How Today's Best-Run Companies Are Achieving Economic, Social and Environmental Success - and How You Can Too*. San Fransisco: John Wiley & Sons, Incorporated
- SFS 1999:1229 Inkomstskattelag. Riksdagen.se
Hämtad 2023-03-24 från
[Inkomstskattelag \(1999:1229\) Svensk författningssamling 1999:1999:1229 t.o.m. SFS 2023:206 - Riksdagen](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-19991229-sfs-19991229-t.o.m.-sfs-2023206-Riksdagen)
- SFS 2022:385 Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Riksdagen.se
Hämtad 2023-05-07 från
<https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20001383-om-kommunernas-sfs-2000-1383>
- SFS 2023:173 Plan- och bygglagen. Riksdagen.se
Hämtad 2023-05-06 från
<https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900-sfs-2010-900>
- SFS 2017:725 Kommunallagen. Riksdagen.se
Hämtad 2023-04-27 från
<https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725-sfs-2017-725#K1>
- Skatteverket (u.d.) *Vad är näringsverksamhet?*
Hämtad 2023-03-15 från
[Vad är näringsverksamhet? | Skatteverket](https://www.skatteverket.se/naringsverksamhet)
- SOU 2019:9 Privat initiativ rätt Planintressentens medverkan vid detaljplanläggning. Regeringen.se
Hämtad 2023-01-25 från
<https://www.regeringen.se/contentassets/3c705ad9c7264b0698f59e13b0cbfd2d/privat-initiativ-ratt---planintressentens-medverkan-vid-detaljplanlaggning-sou-20199/>
- Stadsutveckling Göteborg (2022) *BoStad2021*.
Hämtad 2023-01-06 från
<https://stadsutveckling.goteborg.se/bostader-och-bebyggelse/bostad2021/>
- Statistikmyndigheten (2023) *Befolkningsprognoser*.
Hämtad 2023-04-23 från
[Regionala befolkningsprognoser \(scb.se\)](https://www.scb.se/befolkning/prognoser)
- Svensson, A., et al. (2020) Följeforskning BoStad2021: Delrapport 4. *Researchgate*
DOI:[10.13140/RG.2.2.19025.15201](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.19025.15201)
- Sveriges allmännyttan (2021) *Privat initiativ rätt kan korta startsträckan för nya bostadsbyggen*.

- Hämtad 2023-05-09 från
<https://www.sverigesallmannnytta.se/privat-initiativvatt-kan-korta-startstrackan-for-nya-bostadsbyggen/>
- Tillväxtverket (u.d.) *Våra erbjudanden*.
Hämtad 2023-04-15 från
<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/omtillvaxtverket/detharartillvaxtverket/varaerbjudanden.3638.html>
- United Nations (1987) *Our Common Future, From One Earth to One World*.
Hämtad 2023-03-05 från
<http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm#1.2>
- Urban utveckling (u.d.) *Byggaktör*.
Hämtad 2023-05-15 från
<https://urbanutveckling.se/byggaktor/>
- Volvo (u.d.) *Klimatstrategi*.
Hämtad 2023-05-15 från
<https://www.volvogroup.com/se/sustainability/climate-goals-strategy.html>
- Västra Götalandsregionen (2020) *Folkmängd och åldersstruktur*.
Hämtad 2023-05-05 från
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNGEwOTViZDctZjFlZi00OTY4LTgxMDAtZjNjMDljOWMwNTBhIiwidCI6ImZjNjJhMjU1LTQyMjAtNDdlNC05YjVhLTQxOGVlZTMxZGE1ZiIsImMiOiJh9>
- Västra Götalandsregionen (2023) *Sverige är beroende av Västsveriges och Västerbottens industri för snabbare grön omställning*.
Hämtad 2023-05-03 från
<https://www.vgregion.se/regional-utveckling/aktuellt-ru/sverige-ar-beroende-av-vastsveriges-och-vasterbottens-industri-for-snabbare-gron-omstallning/>
- Västsvenska Handelskammaren (2023) *Vår agenda*.
Hämtad 2023-05-07 från
<https://www.vastsvenskahandelskammaren.se/var-agenda/>
- Örebro (2018) *Arkitektur och byggande i Örebro kommun*. Örebro.se
Hämtad 2023-03-01 från
<https://www.orebro.se/download/18.34eb166316407ef0ec918dd/1536232000379/Arkititektur%20och%20byggande%20i%20%C3%96rebro%20kommun.pdf>

8 Bilagor

8.1 Bilaga 1

Bakgrund

Vi studerar vid Chalmers tekniska högskola på programmet Affärsutveckling och Entreprenörskap inom Samhällsbyggnadsteknik. Tillsammans med Västsvenska Handelskammaren skriver vi ett examensarbete om detaljplaneprocessen där syftet med vårt arbete är att utreda specifikt byggherrdrivna varianter. Initiativet till arbetet togs då vi upplever att processen är tidskrävande och därmed kostsam och det ledde till att vi blev nyfikna på att undersöka varför och om det fanns möjlighet till effektivisering.

Det ledde till att arbetet är uppdelat i två frågeställningar vilket den ena utreder innebörden av byggherrdrivna detaljplaner medan den andra utreder vad som går att effektivisera.

Innan påbörjad intervju

Examensarbetet kommer när det är färdigställt att publiceras för att bli tillgängligt för alla som vill ta del av det och för att möjliggöra citeringar vill vi därför spela in intervjun för att dessa ska bli korrekta. Därefter kommer det att transkriberas och de citeringar som önskas nyttjas från denna intervju att delges dig för godkännande, är detta okej?

Får vi nämna ditt namn, titel och företag i rapporten?

Om du efter intervju vill komplettera dina svar eller citeringar är det uppmuntrat.

Frågor

- Berätta mer om din bakgrund.
- Berätta mer om er arbetsgivares involvering i detaljplaneprocess.
 - Hur fungerar det?
- Vad fick er att bli intresserade av byggherrdrivna detaljplaneprocesser?
- Hur definieras en byggherrdriven detaljplan?
- Vad är viktigt för att lyckas med en byggherrdriven detaljplan?
- Vilka typer av planer är lämpliga att utföra genom en byggherrdriven detaljplaneprocess?
- Varför kan kommunen vara reserverad till byggherrdrivna detaljplaner?
- Vad har ni som kommun för förhållningssätt vid byggherrdrivna detaljplaner?
- Vilka ramverk är viktiga för byggherrdrivna detaljplaner?
- Hur fungerar samarbetet mellan myndighet och privat aktör?
- Hur fungerar samarbetet mellan myndighet och kommun?
- Hur upplevs Lagen om offentlig upphandling, LOU, i en detaljplaneprocessen?
- Finns det någon risk med att kommunen blir en granskande instans?
- Vad är mest tids- och kostnadskrävande i detaljplaneprocessen?
- Kan omvärldsläget påverka byggherrdrivna detaljplaner?

8.2 Bilaga 2

Uppdelning av aktiviteter enligt nivå 1.

Aktivitet	Kommunal sektor	Privat sektor
Planen är på initiativ av	X	
Upphandlar utredningar	X	
Utför utredningar		X
Skapar handlingar	X	
Granskning och godkännande	X	
Driver planen i stort	X	

Uppdelning av aktiviteter enligt nivå 2.

Aktivitet	Kommunal sektor	Privat sektor
Planen är på initiativ av		X
Upphandlar utredningar		X
Utför utredningar		X
Skapar handlingar	X	
Granskning och godkännande	X	
Driver planen i stort	X	

Uppdelning av aktiviteter enligt nivå 3.

Aktivitet	Kommunal sektor	Privat sektor
Planen är på initiativ av		X
Upphandlar utredningar		X
Utför utredningar		X
Skapar handlingar	X	X
Granskning och godkännande	X	
Driver planen i stort	X	X

Uppdelning av aktiviteter enligt nivå 4.

Aktivitet	Kommunal sektor	Privat sektor
Planen är på initiativ av		X
Upphandlar utredningar		X
Utför utredningar		X
Skapar handlingar		X
Granskning och godkännande	X	
Driver planen i stort		X



CHALMERS