



UPPSALA
UNIVERSITET

Examensarbete 15 hp
Juni 2016

Bygg gärna, men inte här!

Ledtider och kostnader i Detaljplaneprocessen

Christoffer Gälman
Tobias Ekelöv

Bygg gärna, men inte här!

Ledtider och kostnader i detaljplaneprocessen

Christoffer Gälman och Tobias Ekelöv

Denna rapport är framställd vid Institutionen för teknikvetenskaper, Tillämpad mekanik,
Uppsala Universitet, 2016
Typsnitt: Times New Roman

Copyright© Christoffer Gälman, Tobias Ekelöv
Institutionen för teknikvetenskaper, Tillämpad mekanik, Byggnadsteknik
Uppsala universitet



UPPSALA
UNIVERSITET

Teknisk- naturvetenskaplig fakultet
UTH-enheten

Besöksadress:
Ångströmlaboratoriet
Lägerhyddsvägen 1
Hus 4, Plan 0

Postadress:
Box 536
751 21 Uppsala

Telefon:
018 – 471 30 03

Telefax:
018 – 471 30 00

Hemsida:
<http://www.teknat.uu.se/student>

Abstract

A cost and time analysis in the detailed planning process

Christoffer Gälman & Tobias Ekelöv

This thesis examines the Swedish detailed planning process from a time and money perspective, and also points out the deficiencies of the process. The detailed planning process currently receives much criticism from both the society and the industry. It is usually considered as a brake in the production of new housing in Sweden. The demand of more housing is high and there is not enough supply to match the needs of the people.

A few of the municipalities' administration time in the planning process in Stockholm was compared and analyzed and it was concluded that the average process takes between 30-60 months. However if a zoning plan is appealed the process extends usually between 4 to 12 months. In Stockholm County, a fourth of all the zoning plans are appealed, but only 1.3% of these leads to repealing of the plan. This number questions to some extent the democracy in today's society, how many of the citizens' complaints are actually accepted since that number also include complaints from authorities like the county administrative board.

To obtain an understanding of the developer's cost of the planning process a couple of housing projects in the municipality of Stockholm and Solna were examined. The investigation revealed that the cost may vary anywhere between 650,000 up to 6.5 million SEK. The cost of the zoning plan proved to be highly correlated with the time spent.

The recommendation from our side is to increase the exchange of information between all parties, including the party concerned, leading to benefits of the process as a whole. Less public opposition leads to a smoother process, while increasing the cooperation between the municipality and the developer do as well.

Handledare: Marcus Rydbo
Ämnesgranskare: Anette Benkowski
Examinator: Caroline Öhman Mägi
ISRN UTH-INGUTB-EX-B-2016/28-SE
Tryckt av: Polacksbackens Repro, Uppsala Universitet

III

Sammanfattning

Detta examensarbete undersöker detaljplaneprocessen utifrån ett tids- och kostnadsperspektiv och belyser även processens brister. Detaljplaneprocessen får idag mycket kritik från olika håll och målas upp som en bromskloss i produktionen av nya bostäder i Sverige.

Vissa kommuners hanteringstid för detaljplaneprocessen i Stockholms län visade på att den genomsnittliga processen tar mellan 30-60 månader. Överklagas en detaljplan förlängs processen vanligtvis med 4 till 12 månader. I Stockholms län överklagas en fjärdedel av alla detaljplaner, men endast 1,3 % av dessa leder till att detaljplanen upphävs. Utöver det låga antalet som vinner bifall, ifrågasätter siffrorna också i viss mån demokratin i dagens samhälle, hur många av medborgarnas klagomål får bifall, jämfört hur antalet av myndigheter, såsom Länsstyrelsens klagomål.

För att få ett grepp om byggherrens kostnad undersöktes ett par flerbostadsprojekt i Stockholms kommun, med ett par i Solna. Undersökningen visade på att kostnaden kan skilja allt mellan 650 000 upp till 6 500 000 SEK. Kostnaden för detaljplaneprocessen visar sig ha stark korrelation med tiden.

Rekommendationerna från vårt håll landar i att ett ökat informationsutbyte mellan alla parter, inklusive sakägare, gagnar processen som helhet. Färre klagomål från allmänheten leder till en smidigare process för både byggherrar och kommunen, samtidigt som ett ökat samarbete också bidrar.

Nyckelord

Samhällsplanering, Detaljplaneprocessen, Planprocessen, Överklagade detaljplaner, Plankostnader

FÖRORD

Examensarbetet har genomförts vid Uppsala Universitet på Institutionen för teknikvetenskaper. Arbetet har utförts på initiativ av Norconsult i samarbete med vår handledare Marcus Rydbo på Norconsult samt med hjälp av ämnesgranskare Anette Benkowski.

Vi vill rikta ett tack till Anneli Sundin, planarkitekt på Uppsala kommun, Peter Svensson, Verkställande direktör på Peab Bostadsutveckling AB, Margareta Catasús, projektledare på Exploateringskontoret i Stockholm, för viktiga samt informativa tankar och idéer om detaljplanprocessen och hur en sådan kan förbättras.

Vidare vill vi även tacka Åsa Lehto, Affärsutvecklare på Besqab, samt Thomas Hörnfeldt, byggprojektledare på Wåhlins Fastigheter i Stockholm, Kristian Koivumäki, redovisningsekonom på Stadsbyggnadskontoret i Stockholm och Daniel Roos på Exploateringskontoret i Stockholm för data om aktuella byggprojekt.

Uppsala, Maj 2016

Christoffer Gälman, Tobias Ekelöw

Innehåll

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | |
| 1. Inledning | 1 |
| 1.1 Bakgrund | 1 |
| 1.1.2 Norconsult AB | 1 |
| 1.2 Syfte | 1 |
| 1.3 Frågeställningar | 1 |
| 1.4 Avgränsningar | 2 |
| 1.5 Disposition | 2 |
| 1.6 Ordlista och förkortningar | 3 |
| 2. Detaljplaneprocessen | 4 |
| 2.1 Metod | 4 |
| 2.1.1 Litteraturstudier | 4 |
| 2.1.2 Intervjuer | 4 |
| 2.1.3 Statistikanalys | 4 |
| 2.2 Detaljplaneprocessens uppbyggnad | 4 |
| 2.2.1 Planprocessen | 4 |
| 2.2.2 Planprocessens tid | 9 |
| 2.2.3 Kostnader inom detaljplaneprocessen | 11 |
| 2.2.4 Markkostnader | 12 |
| 2.2.5 Byggherrens detaljplanekostnader | 14 |
| 2.3 Nulägesanalys | 14 |
| 3. Detaljplaneprocessens tidsåtgång | 16 |
| 3.1 Metod | 16 |
| 3.1.1 Motivering för val av kommuner | 16 |
| 3.2 Resultat | 18 |
| 3.3 Analys | 19 |
| 3.3.1 Överklagade och antagna detaljplaner | 19 |
| 3.3.2 Totala processtiden i snitt | 20 |
| 3.3.3 Den direkta överklagandetiden | 20 |
| 3.3.4 Andelen bifallna överklaganden | 20 |
| 3.3.5 Vidare kommentarer | 21 |
| 4. Kostnader inom detaljplaneprocessen | 22 |
| 4.1 Metod | 22 |
| 4.2 Resultat | 22 |
| 4.2.1 Markpriser | 22 |
| 4.2.2 Byggherrens detaljplanekostnader | 24 |

| | |
|---|----|
| 4.2.3 Kommunens debitering av detaljplanekostnader..... | 28 |
| 4.3 Vidare kommentarer | 29 |
| 4.3.1 Markpriser | 29 |
| 4.3.2 Byggherrens detaljplanekostnader | 29 |
| 4.3.3 Statens kostnader vid överklagande | 29 |
| 5. Analys | 31 |
| 5.1 Inledning | 31 |
| 5.2 Kostnader i planprocessen..... | 31 |
| 5.3 Överklagan | 32 |
| 5.4 Förtroende | 33 |
| 5.5 Handläggningstider | 33 |
| 5.6 Detaljplaneprocessens inverkan på hyresrätter | 34 |
| 5.7 Länsstyrelsen | 34 |
| 5.8 Lagen och ändringar i denna | 35 |
| 6. Rapportens avslutande del | 36 |
| 6.1 Rekommendationer..... | 36 |
| 6.2 Slutord..... | 36 |
| 6.3 Förslag på fortsatta undersökningar..... | 37 |
| Litteraturförteckning..... | 38 |
| Bilaga..... | 43 |

1. Inledning

Examensarbetet är genomfört som en avslutning på högskoleingenjörsprogrammet i byggt teknik vid Uppsala Universitet och omfattar 15 högskolepoäng. Arbetet är schemalagt i period 4 under det sista tredje året.

Rapporten kretsar kring dagens detaljplaneprocess och innehåller exempel, tankar och analyser i dagens samhälle som befinner sig i en sits där alla parter i branschen vill bygga men som trots det bromsas upp av olika skäl. En fras som ofta nämns är ”bygg gärna, men inte här”. Rapporten är tänkt att användas som ett underlag inför framtida diskussioner om planprocessen och för att belysa de hinder många parter stöter på i det dagliga arbetet. Vidare gör rapporten även ett försök att uppskatta och belysa kostnaderna som kan uppstå i processen.

Den tekniska rapporten består av tre delar där planprocessen, tid och kostnader avhandlas, och vidare även en diskussion om dessa där data från undersökningar, intervjuer samt egna tankar om processen sammanställs. Rapporten presenterar även de huvudsakliga delarna som en detaljplaneprocess består av.

1.1 Bakgrund

Långa ledtider i planprocessen har diskuterats flitigt de senaste åren, men vilka följder får fördröjningarna ekonomiskt? I diskussionen om kostnaden för att uppföra en byggnad nämns det oftast den faktiska kostnaden att projektera och producera byggnaden, men sällan kostnaderna från ett behov och initiering fram till att detaljplanen vunnit laga kraft. Vad kostar en detaljplaneprocess och vilka kostnader blir det om en detaljplan blir överklagad, då en fördröjd process innebär en kapitalbindning för både byggherre och myndigheter? Detta examensarbete kommer belysa kostnader och ledtider i planprocessen, vad som härrör sig till byggkostnad och vad som faktiskt är andra kostnader, samt vilka effekter det får på större respektive mindre byggherrar, och varför de överhuvudtaget vill producera bostäder där de vet att detaljplanerna kommer att överklagas. En jämförelseanalys mellan ett antal kommuner i Stockholm har även gjorts för att kunna se om någon kommun särskiljer sig från de andra.

Detta examensarbete är begränsat till Storstockholm samt större bostadsproduktioner där behovet de närmaste 20 åren är över 300 000 nya bostäder, men samtidigt hör regionen till de som har flest överklagade planer. Huruvida det är möjligt att minska antalet överklaganden men samtidigt behålla den demokratiska idén bakom det är en fråga som kommer analyseras.

1.1.2 Norconsult AB

Examensarbetet genomfördes i samarbete med Norconsult, en nordisk ledande rådgivare inom samhällsplanering och projektering. Norconsult, ursprungligen från Norge, är ett helt medarbetarägt företag, vilket innebär ett fullständigt oberoende gentemot kunder. Företaget har över 3000 anställda och är verksamma i mer än 50 länder, varav kontor i 30 av dem. Norconsult är organiserade i nio marknadsområden, till exempel arkitektur och bygg samt infrastruktur och energi [1].

1.2 Syfte

Att ge underlag till att förbättra dagens detaljplaneprocess samt att få en tydligare bild över hur kostnaderna ser ut, och hur de kan minska med hjälp av kortare ledtid.

1.3 Frågeställningar

- Vad kostar detaljplaneprocessen?

- Hur lång tid tar en överklagan av en detaljplan?
- Är byggherrens kritik mot kommunen saklig?
- Kommer borttagningen av Länsstyrelsen som överklagandeinstans korta ner detaljplaneprocessen?
- Hur demokratisk är överklagandeprocessen?
- Skiljer sig hanteringen åt mellan kommunerna i Sverige, och kan hanteringen effektiviseras genom samarbete?

1.4 Avgränsningar

Detaljplanerna som granskats skall ha vunnit laga kraft under 2000-talen. Detaljplanerna skall befinna sig i storstadsregionerna, med utgångspunkt från Stockholm. Exempelprojekt och synpunkter från personer som arbetar med processen skall ha förankring i nämnda region.

1.5 Disposition

Examensarbetet är indelat i tre delar:

1. Planprocessen.

Prövning om ett förslag av markförändring är lämpligt, avvägt utifrån enskilda och allmänna intressen. En introduktion till när upprättandet av en ny detaljplan behövs och hur den genomförts med Plan- och Bygglagen (2010:900) som ramverk.

2. Tid och överklagan.

Ledtiderna i planprocessen anses långa och byggherrarna upplever det som att fördröjningen är ett problem för vidare bostadsutveckling. Vem har rätt att överklaga och vad får det för konsekvenser.

3. Kostnader inom planprocessen.

En sammanställning av kostnaderna under planprocessen, vad är det som betalas i detta skede och hur stor del av den totala kostnaden för ett byggprojekt påverkas av fördröjda ledtider.

I slutet av rapporten sammanställs delarna i en slutlig diskussion med rekommendationer.

1.6 Ordlista och förkortningar

PBL - Plan- och bygglagen. Bestämmelser om planläggning av mark och om byggande.

MB - Miljöbalken. Bestämmelser som syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att både kommande och nuvarande generationer skall tillförsäkras en god och hälsosam miljö.

Byggherre - En som för egen räkning utför, alternativt låter utföra, byggarbeten.

Exploatör - En part vars uppgift är att nyttja en mark eller ett område.

Sakägare - En part som påverkas av ändringar i fråga, ett juridiskt begrepp som används mycket i sammanhang där beslut eller domar överklagas.

Överklagande - Rätt att ifrågasätta ett myndighetsbeslut eller dom.

Stadsbyggnadsbenchen - Ett initiativ med nio inblandade kommuner i Stockholms län, på ledning av Sweco, som samarbetar för att förkorta detaljplaneprocessen.

BTA - Bruttoarea. Summan av alla våningars area i en byggnad, exklusive öppningar i bjälklaget.

Ljus BTA – Bruttoarea exklusive komplementbyggnad och teknikutrymmen. Markförvärv görs per kvadratmeter ljus BTA.

Markanvisning – Mark fördelad av staden till olika byggherrar för planering av ny bebyggelse.

2. Detaljplaneprocessen

2.1 Metod

Huvudsakligen har information till arbetet inhämtats på följande tre sätt.

2.1.1 Litteraturstudier

Inledningsvis har kunskap hämtas från kurserna Byggprocessen, Byggproduktion samt Bebyggelseplanering och byggnadsutformning under byggingenjörutbildningen vid Uppsala Universitet. Vidare har litteraturstudier gjorts med hjälp av ”Långsiktig framgång - reducera fel och slöseri i byggandet” av Per-Erik Josephson [2], ”Detaljplanehandboken” av Adolfsson och Boberg [3].

En studie i angränsande examensarbeten om planprocessen [4] [5], publicerade rapporter från Boverket [6] [7] [8] [9], Svenska Handelskammaren [10] samt Plan- och Bygglagen (2010:900) [11] har kartlagts.

Studerad litteratur är även Principles of Corporate Finance av Brealy, Myers and Allen [12], samt rapport från WSP [12].

Lista över markförvärv har tillhandahållits av Exploateringskontoret i Stockholm. Fakturor gällande ett antal detaljplaner har erhållits av ekonomiavdelningen på Stadsbyggnadskontoret i Stockholm. Kostnader för byggherrar har lämnats av Besqab och Wåhlin Fastigheter.

2.1.2 Intervjuer

Intervjuer med yrkesverksamma personer inom detaljplaneprocessen har utgjort en viktig informationskälla, samt bidragit med underlag för rapporten. Företrädare för Besqab och Wåhlin Fastigheter har intervjuats, samt Peab Bostadsutveckling. Intervjufrågor som använts hittas i bilagor. Intervjuerna var semistrukturerade där ett par övergripande frågor ställdes.

2.1.3 Statistikanalys

Data har insamlats från Stadsbyggnadsbenchens databas, Stadsbyggnadskontoret i Stockholms, via offentlighetsprincipen i form av dokument från Länsstyrelsen, utifrån detaljplaner, personer som arbetat med projekt i fråga. Boverkets årliga detaljplaneundersökningar har också legat i grund till tiderna men även följande analyser.

2.2 Detaljplaneprocessens uppbyggnad

2.2.1 Planprocessen

Planprocessen avser att pröva ifall ett förslag av markanvändning är lämpligt och regleras i plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Planprocessens syfte är huvudsakligen att väga allmänna och enskilda intressen mot varandra för att ta fram detaljplaner, med översiktsplanen som vägledning.

Enligt PBL påläggs ansvaret av planering av mark- och vattenanvändning av kommunen “§ *Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt denna lag*” vilket innebär att kommunen har befogenhet att självständigt agera utifrån lagens utsatta lämplighetsbedömningar rörande mark- och vattenanvändning, det så kallade *kommunala planmonopolet*. Bedömningarna skall genomföras för allmänheten och rikets intresse enligt PBL och Miljöbalken (1998:808), MB, och bestämmelsen innebär således inte total frihet för kommunen [3]. Syftet med planmonopolet är undvika att det byggs oplanerat, samt att bevara äganderätten eftersom det som byggs på en granntomt även påverkar individens egna intresse.

Planmonopolet gäller även om kommunen inte är markägare, kommunen bestämmer vad och var det får byggas, och andra aktörer anpassar sig inom dessa ramar.

2.2.1.1 Översiktsplan

En översiktsplan skall finnas i varje kommun och innehåller riktlinjer för lämplig bebyggelseutveckling samt mark- och vattenanvändning, och täcker hela kommunens yta. Översiktsplanen har två huvudsyften, dels agera som ett vägledande beslutsunderlag för detaljplanen, och dels hantera frågor gällande långsiktig samhällsplanering så som utveckling av land, stad och infrastruktur [4] [5]. Beslut om kommunens översiktsplan sker åtminstone en gång varje mandatperiod, mer ingående styrs markanvändningen i detaljplaner.

2.2.1.2 Detaljplan

En detaljplan är en enskild del av en översiktsplan, vilken kommunen styr hur mark- och vattenanvändningen är lämplig på detaljnivå. Detaljplanen skall ange *allmän plats*, *kvartersmark* och *vattenområde* [6]. Planen är således gällande för gator, parker, kommunala verksamheter, mark som är till för allmänheten, men också för enskilt byggande såsom villor eller andra bostäder. I tätorter innehåller planen ofta detaljerade föreskrifter om placering av byggnaden, storlek, höjden samt vilken verksamhet som får bedrivas (bostad, kontor, handel). Planen ställs ut och prövas för att berörda, *sakägare*, skall ha ett tillfälle att lämna synpunkter [7].

Detaljplanen har en *genomförandetid* på minst 5 år och högst 15 år. Genomförandetiden agerar som en säkerhet för planen med syfte att förbygga att plötsliga händelser inträffar inom tidsperioden för berörda människor och fastigheter. Inblandade aktörer är exempelvis kommun, myndigheter, sakägare och byggherre. En detaljplan slutar däremot aldrig att gälla såvida den inte ändras eller upphävs.

Varje kommun hanterar planläggningen efter egna rutiner och tolkningar inom PBLs ramverk. Antalet beslutsteg i processen kan således variera stort, vilket gör att handläggningstiden skiljer sig markant. Den kommunala nämnden med det övergripande ansvaret för boende och byggande är byggnadsnämnden. Nämnden tilldelar ansvaret på Stadsbyggnadskontoret (även kallat stadsarkitektkontor eller miljö- och byggkontor beroende på kommun) och där planhandläggare och landskapsarkitekter utformar detaljplanen.

Huruvida en detaljplan måste upprättas regleras enligt 4 kap. 2 & 3 § i PBL efter det så kallade *detaljplanekravet*, vilket omfattar att något av följande måste vara uppfyllt för att en detaljplaneprocess skall påbörjas:

1. En ny sammanhållen bebyggelse.
2. En bebyggelse som skall förändras eller bevaras.
3. Ett nytt byggnadsverk som kräver bygglov, och byggnaden har betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.

Under framtagningen av detaljplanen är Länsstyrelsen en viktig aktör, deras roll är bland annat att se till att detaljplanen tar hänsyn till riksintressen, såsom naturvärden, kulturmiljöer, kommunikationer, och att den även tillgodoser MB [8].

2.2.1.3 Detaljplaneprocessen

Planprocessen startar med en vilja om ändrad markanvändning, initiativet till en prövning av detaljplanen kan tas av kommunen, byggherrar eller enskilda personer. Exempelvis kan det röra sig om att fler bostäder behövs och hur tillgången på mark är. Stadsbyggnadskontoret avgör om planarbetet skall påbörjas med ett planbesked, vilket är ett beslut om kommunen har för avsikt att bedriva en prövning av förslaget.

I större regioner tillkommer ofta minst ett års väntan innan planarbetet faktiskt kan starta efter en markanvisning och en vilja från byggherrens sida att påbörja ett planarbete, eftersom det föreligger en plankö. I Stockholm har detaljplaner avsedda för hyresrätter företräde gentemot bostadsrätter.

Formellt startar planarbetet när ett positivt planbesked erhålls och ett tjänsteutlåtande upprättas, ett så kallat start-PM där syftet och de grundläggande förutsättningarna är redovisade. En del kommuner har högre och utförligare krav på vad som skall ingå i den beslutsgrundande förstudien inför ett planbesked, vilket ofta innebär mindre handläggningsarbete under planprocessen. Detaljplaneprocessen avslutas med att planen antingen vinner laga kraft eller upphävs om exempelvis en klagande vunnit bifall.

Att en detaljplan vunnit laga kraft är ingen garanti för bostadsbyggande. Det finns mycket mark som är planlagd, som inte utnyttjas i den så kallade *planreserven*, då byggherren inte finner marken tillräckligt attraktiv just då, beroende på exempelvis efterfrågan och marknadssituation. I Stockholms län fanns det 2014 uppskattningsvis 8000 bostäder i outnyttjade detaljplaner [9].

2.2.1.4 Behov

Byggprocessen startar med ett behov eller en idé där en aktör, en privat byggherre eller myndighet, vill uppföra en byggnad. Byggherren har anskaffat sig mark, och vill ta fram en detaljplan förenlig med översiktsplanen.

Byggherren gör en planbeställning hos Stadsbyggnadskontoret och utför för egen räkning eller anlitar konsulter för att genomföra en förstudie, som därefter lämnas till kommunen med förhoppning om ett positivt planbesked.

En växande befolkning i ett område eller ändrade socioekonomiska förutsättningar kan även skapa ett intresse att utveckla befintliga byggnader till andra verksamheter som skolor och handel, vilket innebär en ändring av gällande plan och skall enligt detaljplanekravet prövas i en planprocess.

2.2.1.5 Planbesked

Planbeskedet är ett besked där kommunen, skriftligt och med motivering, redovisar om de avser att påbörja ett planarbete eller inte. Beskedet är ett kommunalt beslut och är inte juridiskt bindande och kan således inte överklagas. Den som initierar en process, där byggandet förutsätter att en detaljplan kommer att antas, ändras eller upphävas, har rätt att få ett planbesked från kommunen där kommunen även skall meddela när planarbetet bedöms vara klart. Kommunen har rätt att ta ut en avgift för planbesked men behöver nödvändigtvis inte göra det [10]. Planbeskedet sammanställs i ett start-pm, startpromeroria, med förutsättningarna för förslaget.

2.2.1.6 Val av förfarande

En ny lagstiftning om planarbetets förfarande inrättades den 1 januari 2015 med förhoppning om att förkorta samt förenkla planprocessen och påskynda, primärt, bostadsbyggandet. Syftet är att standardförfarandet skall kunna användas i väsentligt fler fall än det föregående *enkla planförfarande*. Följande alternativ av förfarande kan kommunen handlägga förslaget efter:

- standardförfarande
- utökat förfarande

2.2.1.6.1 Standardförfarande

Standardförfarandet kan genomföras om inte kriterierna för utökat förfarande uppfylls, och används för de flesta detaljplanerna. Det består av ett mer omfattande samråd och sedan går planen ut på granskning.

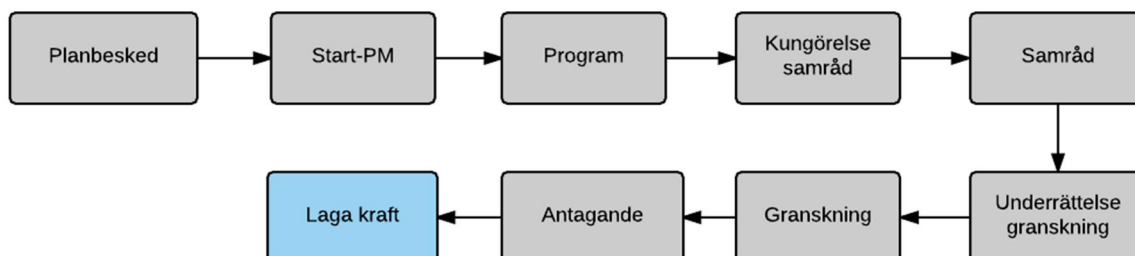
Om översiktsplanen är överstämmande med planförslaget, inte är av större intresse för allmänheten eller kan ha betydande miljöpåverkan, kan kommunen framskrida med standardförfarandet enligt 5 kap. 6 § i PBL.



Figur 2.1. Standardförfarande

2.2.1.6.2 Utökat förfarande

Om detaljplanen däremot uppfyller kriterierna för ett utökad förfarande enligt 5 kap. 6 § i PBL skall ett utökat förfarande tillämpas, det gäller ofta detaljplaner med omfattande åtgärder eller stora satsningar. Vid ett utökat förfarande består planprocessen av dessutom program och ett programsamråd.



Figur 2.2. Utökat förfarande

2.2.1.7 Program

Generellt behövs ett program om det inte finns en aktuell översiktsplan. Enligt 5 kap. 10§ i PBL skall det upprättas ett program med planens utgångspunkter, syfte och mål om det behövs för att underlätta detaljplanearbetet. Tanken är att kommunen skall ha möjlighet att erhålla fler åsikter och mer erfarenheter samt att sakägare skall få möjligheter till medinflytande innan planarbetet blivit alltför konkret. Planprogrammet är frivilligt, och det är upp till kommunen att avgöra om det är nödvändigt, med syfte att i tidigt skede av planarbetet påbörja en dialog mellan kommunen och berörda parter. För att planprogrammet skall godkännas krävs ytterligare ett samråd.

2.2.1.8 Samråd

Samråd sker med de som berörs av förslaget. Här presenteras handlingar som tagits fram, vilket kommunen tar in synpunkter och remisser på. Kommunen skall samråda med:

- länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och berörda kommuner
- kända sakägare och boende som berörs
- kända organisationer av hyresgäster
- myndigheter, sammanslutningar
- enskilda som i övrigt har ett väsentligt intresse av förslaget (5 kap. 11 § PBL).

Följande handlingar bör ingå i samrådet: [3]

- programhandling
- plankarta med bestämmelser
- planbeskrivning
- miljökonsekvenser
- grundkarta
- fastighetsförteckning
- annat planeringsunderlag så som geotekniskundersökning, buller- och trafikutredningar.

Planbeskrivningar skall innehålla illustrationer och genomförandebeskrivning, och omfattar ofta 20-30 sidor vid större projekt. Vid utökat förfarande är samrådstiden minst 3 veckor enligt 5 kap. 11a § PBL, samt att kommunen skall hålla förslaget och underlaget tillgängligt för alla som vill ta del av det (5 kap. 11 c § PBL). I standardförfarande saknas tidsfönster.

Vid utökad förfarande skall kommunen kungöra förslaget vid samrådet (5 kap. 11 a § PBL) på kommunens anslagstavla och allmän lokaltidning, där det skall framgå vilket område detaljplanen avser, huruvida det avviker från översiktsplanen, när, var, hur och till vem synpunkter skall lämnas.

2.2.1.9 Granskning

Under granskningstiden ställs förslaget upp i kommunhuset så att alla kan ta del av det, samt publiceras på kommunens anslagstavla och webbplats.

“När samrådet är klart skall kommunen i en underrättelse informera om sitt planförslag och låta det granskas under en viss tid (granskningstid).” (5 kap. 18 § PBL)

Under granskningen får alla berörda ta del av det slutliga planförslaget som kommunen arbetat fram. Kommunen redovisar förändringar, vilka synpunkter som tagits i beaktning och vilka som blivit förkastade. Granskningstiden skiljer mellan standard och utökat förfarande, minst 2 respektive 3 veckor. Synpunkter på planförslaget kan återigen komma in under denna period, och därefter sammanställer kommunen endast de skriftliga synpunkterna i ett

granskningsutlåtande samt behandlar dem enligt 5 kap. 23 § PBL. Det är här det ges möjlighet att överklaga planen, vilket bearbetas vidare i kapitel 3.3.1.

Under granskningstiden tar även Länsstyrelsen del av planförslaget och yttrar sig över om detaljplanen går i linje med riksintressen, alternativt inte tillgodoser MB på ett tillfredsställande sätt. Vidare skall Länsstyrelsen även göra bedömningen om eventuella kommunöverskridande mark- och vattenområden samordnas på ett lämpligt sätt [8].

2.2.1.10 Antagande

Planförslaget kan ytterligare bearbetas efter granskning enligt givna synpunkter. Därefter beslutar kommunfullmäktige om förslaget antas eller inte. Enligt 5 kap. 27 § i PBL kan kommunfullmäktige ge fullmakt åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan. Länsstyrelsen kan här överpröva kommunens beslut för att försäkra sig om att alla deras synpunkter från granskningen har bearbetats.

2.2.1.11 Laga kraft

Detaljplanen vinner laga kraft när tiden för överklagande har gått ut, alla yttranden behandlats och inga ytterligare överklaganden lämnats in. När detaljplanen vunnit laga kraft kan fastighetsbildning ske och projekteringen mot bygglov börja.

2.2.2 Planprocessens tid

De senaste åren har det förts diskussioner i branschen om de långa ledtiderna i byggprocessen och hur det hämmar bostadsbyggandet i Sverige. I storstadsregionerna råder en bostadsbrist, vilket ses på de stigande bostadspriserna samt de långa bostadsköerna. En rad förslag har lagts fram för att accelerera produktionen av inblandade parter. Kritik av byggherrarna har riktats mot detaljplaneprocessen och mer specifikt vem som är sakägare vid en överklagandeprocess, då sakägarkretsen anses väldigt generös.

Planprocessen tar uppskattningsvis tre år att genomföra såvida ingen överklagar detaljplanen, men finns exempel där överklagandeprocesser dragit ut på tiden upp mot ett decennium. Intressegrupper och enskilda individer kan idag bromsa alla projekt, var än de är placerade, genom att överklaga.

Den här delen av rapporten redovisar statistik och ledtider utifrån fem kommuner i Storstockholm och deras detaljplaneprocess. Syftet är att jämföra kommunernas planarbete och analysera varför det skiljer sig åt. Vidare redovisas även statistik på länsstyrelsen i Stockholm och deras ledtider i hanteringen av överklagade detaljplaner.

I byggprocessen brukar byggherrarna generellt estimeratiderna på följande sätt för bostäder [11] [12]:

- 30-60 månader för planprocessen
- 6-8 månader för projekteringen
- 12-18 månader för produktionen

I en enkät genomförd 2014 [13] kan det utläsas att över hälften, 52 %, av de tillfrågade parter som arbetat med kommunen under någon del av planprocessen är missnöjda med den faktiska handläggningstiden från kommunens sida. I princip samma siffra, 51 %, är missnöjda över "*Kommunens förmåga att hålla överenskommen tidplan*" i den inledande förstudien/idéfasen. Under planeringsfasen, där planarbetet ligger, är 59 % av de tillfrågade "*nöjda samt medelnöjda*" till "*Hur kostnaden fördelas mellan kommun och byggherre*". 69 % var nöjda samt medelnöjda inställda till rimligheten i planavgiftens kostnad enligt planavtalet men

49 % var däremot missnöjda med kommunens faktiska handläggningstid. Det som sticker ut i enkäten är inte att branschen är nämnvärt missnöjda med planavgiften som tas ut av kommunen, utan missnöjdet ligger på handläggningstiden.

Det totala omdömet på kommunernas hantering av detaljplaneprocessen har ökat i jämförelse med en enkät från 2012 [13]. Det tyder på att det inte är i lagstiftningen problemet ligger, då den ej ändrats mellan enkäterna, samt att det inte är i kommunens planhandläggning de större tidsförlusterna ligger.

2.2.2.1 Vad är en överklagan?

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

Överklagade detaljplaner är en av de huvudsakliga anledningarna till en fördröjd planprocess [14]. En överklagan är en juridisk term där en part eller annan berörd kan pröva en dom eller ett myndighetsbeslut till en högre instans, i förhoppning om att domen eller beslutet ändras eller för att få ett prejudikat. Överklagandet måste ske inom en bestämd tidsfrist, annars vinner beslutet laga kraft [15].

2.2.2.2

Sakägare

Sakägare är en person, eller part, som påverkas av ändringar i området som parten har anknytning till. I detta fall är ändringar eller upprättande av detaljplaner i fokus.

Sakägare delas upp i kategorier där den ena, *kända sakägare*, är de som påverkas direkt av detaljplanen. Kända sakägare kan vara boende i området alternativt företag som av olika anledningar påverkas av beslut rörande detaljplanen. Den andra kategorin, *sakägare*, är parter som har någon form av anknytning till platsen eller området som skall ändras, och deras synpunkter skall även hanteras i planarbetet.

2.2.2.3 Rättsinstanser

Det existerar idag tre steg i överklagandeprocessen. Kommunens beslut angående planärenden överklagas till den första instansen, *Länsstyrelsen*. Du kan överklaga om du har rätt till det. Det vill säga är sakägare och har lämnat skriftliga synpunkter under samrådet och granskning som du ej anser ha blivit tillgodosedd (Kap.13 § 11 PBL). Länsstyrelsen kontrollerar att kommunen lämnat över samtliga handlingar som upprättas under detaljplaneprocessen, om något saknas begärs komplettering. Länsstyrelsen utreder därefter om kommunens beslut strider mot rättsregler eller något annat som framgår av omständigheterna, baserat på vad den klagande angett.

Om den klagande ej är nöjd kan Länsstyrelsens beslut i sin tur överklagas till *Mark- och Miljööverdomstolen*. Ifall den klagandes avslås kan hen begära prövningstillstånd till den högsta instansen, *Mark- och Miljööverdomstolen*. Ett prövningstillstånd är ett tillstånd som är nödvändigt för att högre domstolar skall ta upp ett mål för prövning, främst sker det i fall där domen är av vägledande karaktär, ifall ett praxisbehov föreligger enligt 54 kap. i Rättegångsbalken (1942:740). Mark- och miljööverdomstolens beslut kan ej överklagas enligt 5 kap. 5 § Lagen om mark- och miljödomstolar (2010:921).

Det finns en till instans den klagande kan vända sig till, Förvaltningsdomstolen via Förvaltningslagen (1986:223). Den klagande kan antingen driva frågan om laglighetsprövning eller förvaltningsbesvär.

Laglighetsprövning behandlar huruvida myndighetsbeslut tagits i laga ordning, beslutet ej är en angelägenhet för kommunen, beslutsorganet har överskridit dess befogenheter samt om beslutet strider mot annan lagstiftning [16].

Förvaltningsbesvär är överprövning av lämplighetsfrågor samt rättsfrågor. Första instansen vid överklagande är förvaltningsrätten, andra kammarrätten och slutligen regeringsrätten. Gällande detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner sker

överprövningen med hjälp av särskilda förvaltningsbesvär, som i princip betyder antingen ett fastställande eller upphävande av beslutet [16].

2.2.3 Kostnader inom detaljplaneprocessen

Rapporten är begränsad till kostnader under detaljplaneprocessen, och således förs en bakgrund och diskussion angående detaljplane- samt markförvärvskostnaden, och inte den totala kostnaden i byggprocessen.

En ungefärlig fördelning av kostnader för ett nyproduktionsprojekt, baserat på intervjuer [34].

- 20 % markförvärv

Kostnader för anskaffning av råmark/tomt. Vid kommunalt förvärv betalas köpeskillingen i regel när detaljplanen vunnit laga kraft.

- 70 % produktionskostnader

Kostnader under projektering och produktionsskedet.

- 10 % byggherrekostnader

Administrativa kostnader såsom planering, organisation, kontroll och uppföljning samt kapitalkostnader [35]. varav cirka 1 % av summan är detaljplanekostnader [34].

I en studie av Sveriges Byggindustrier uppskattas kostnadsfördelningen på liknande sätt [36]:

- 20-24 % byggherrekostnader inklusive markköp.
- 17-19 % moms
- 57-63 % produktionskostnader

Det förekommer en debatt i byggbranschen om markbrist och högt markpris som ett av de större hindren för ökat bostadsbyggande. I en intervju med en projektledare på Exploateringskontoret i Stockholm stad, ansåg de att tillgänglig mark inom kommunens gränser inte kommer ta slut inom en förutsägbar framtid. Än finns mycket mark kvar i gränserna som vetter mot andra kommuner, där äldre industribebyggelse står idag, och som med stadens förtätning står till markexploatörens förfogande [36]. Med markbrist menar branschen således brist på *attraktiv* mark. Problemet är betalningsviljan hos kunderna, som direkt speglar sig i hur attraktiv marken är för byggherren.

I en intervju med Peter H Svensson, som har mångårig erfarenhet i branschen med chefspositioner på NCC och Skanska, idag chef över PEAB Bostadsutveckling, framkom det att i deras projekt motsvarade detaljplanekostnaden cirka 1 % av totalkostnaden [33]. Det är en stor variation i och med förutsättningarna i varje specifikt projekt, men ett räkneexempel på normalfall om 100 lägenheter kostar mellan 2-5 miljoner kronor i detaljplanearbete. Det tar mellan 18-36 månader innan planen vunnit laga kraft, och tillsammans med tidigare nämnda tider i byggprocessen tar det ungefär 4-6 år från ax till limpa. För hundra lägenheter krävs det ett markförvärv om 10 000 kvadratmeter ljus BTA. I stockholmsregionen och de kommuner som undersökts är en kostnad per kvadratmeter ljus BTA vanlig från 4 000 upp till 30 000 SEK, räknat på medelvärdet om 16 500 innebär det en kapitalbindning på 165 miljoner SEK, förutsatt att markförvärvet görs i tidigt skede.

Det existerar ingen standardiserad definition av ljus BTA, ljus bruttoarea. Generellt är det ett begrepp som används för att beräkna BTA både ovan samt delvis ovan mark. Enligt Omvärldsbevakning av Svensk Byggtjänst [37] som granskat "*ett stort antal dokument*" så definieras begreppet antingen som bruttoarea exklusive komplementbyggnad alternativt som bruttoarea ovan mark. Nacka kommun definierar begreppet ljus BTA som alla areor

undantaget teknikutrymmen på vind i bostadshus [38]. Kommunen säljer och exploatören köper mark efter byggrätter om kvadratmeter ljus BTA.

Räntesatsen i dagsläget (april 2016) är väldigt låg, Sverige är i stark ekonomisk tillväxt [39], vilket innebär att räntekostnaderna på kapitalbindning är låga, om räntan däremot ökar till 4-5% blir det snabbt en betydande summa om detaljplaneprocessen blir fördröjd. För att undvika höga räntekostnader och som en säkerhet för byggherren betalas i regel inte köpeskillingen förrän detaljplanen vunnit laga kraft.

Ett annat förfarande är att betala i steg. Exempelvis en tredjedel efter positivt planbesked, en tredjedel efter antagande och den sista tredjedelen när detaljplanen vunnit laga kraft. Företaget har då kapitalkostnader på två tredjedelar av markförvärvskostnader, vilket i exemplet om normalprojekt snabbt blir betydande summor. Väntades på att planen skall vinna laga kraft binder företaget under en utdragen process pengar och resurser som i annat fall kunde användas i andra projekt, och missar eventuellt andra lukrativa projekt.

2.2.4 Markkostnader

Vid nyproduktion av hyresrätter hyr förvaltaren marken av kommunen och således är markkostnaden inte någon utgift under detaljplaneprocessen.

Idag byggs många bostadsrätter på följande vis: En byggherre köper mark från kommunen, ett byggbolag producerar bostäderna för byggherrens räkning och slutligen säljs den förvaltningsfärdiga byggnaden till en bostadsrättsförening. I kostnaden för en tomt ingår köpeskillning, ränta från förvärv till byggstart, lagfart, fastighetsbildning, detaljplan och anslutningsavgifter för el, fjärrvärme, VA och vägar med mera. Även kostnader för sanering och bortforsling av äldre material kan ingå.

Marken i de centrala delarna av Stockholm är dyr men har en högre lönsamhet än de perifera delarna, vilket gör marken mer attraktiv och efterfrågad av byggherrarna. Markägandet skiljer sig markant från kommun till kommun, i Stockholm äger kommunen 70 % av all mark, och privata aktörer de resterande 30 %. I Stockholm har Exploateringskontoret det samlade ansvaret för förvaltning och exploatering av mark inom stadens gränser [40], vilket innebär att de ansvarar för markanvisning till olika intressenter.

Det ligger i stadens intresse att både sälja och hyra ut mark, då den finansierar annan verksamhet i staden. Vid försäljning av mark läggs även ofta ett krav att byggherren skall finansiera anslutande infrastruktur, vilket innebär en generell upprustning av det direktanslutna området till tomten. Det krävs en balans mellan uthyrning och försäljning av mark, då det direkt påverkar antalet nybyggda hyres- samt bostadsrätter, på grund av att byggherrarna sällan köper mark för att bygga hyresrätter, eftersom de finansiella incitamenten är lägre.

Genom markanvisning fördelar kommunen marken till olika intressenter för planering av ny bebyggelse. Den byggherre som erhåller en markanvisning har ensamrätt att förhandla med kommunen under en viss tid angående förutsättningarna att uppföra ny bebyggelse.

Kommunen genomför ibland även markanvisningstävlingar där man riktar sig till exploatörer som är intresserade att utveckla mark, med syftet att välja det mest tilltalande förslaget som grund för planering och genomförande.

Om exploateringskontoret gör en vinst på markförsäljningen brukar det vanligtvis innebära att mer pengar läggs på bland annat allmän platsmark i området såsom parker, trottoarer, gatubelysning och så vidare, överskottet går till staden. Om byggherren väljer att hyra marken av ägaren, som i stockholmsområdet ofta är kommunen, får exploateringskontoret mindre pengar att investera på allmänna utrymmen.

2.2.4.1 Prissättning

Framst används två metoder för att beräkna huruvida investering är lönsam för staden:

- Nuvärdesmetoden, Net present value, NPV

$$PV = \sum_{t=1}^T \frac{C_t}{(1+r)^{\Delta t}} \quad (\text{EKV 4.1})$$

$$NPV = C_0 + PV \quad (\text{EKV 4.2})$$

T = tid, r = ränta, C_t = betalningsflöde vid period t, C_0 = investeringskostnaden. Investeringen är lönsam om nettonuvärdet (NPV) är positivt, vilket är investeringskostnaden plus summan av alla framtidbetalningsflöden.

- Viktad kapitalkostnad, Weighted average cost of capital, WACC

Vilket avkastningskrav som krävs för att ägarna skall vara nöjda, den ränta och avkastning som företagets tillgångar bör generera för att klara sina långivares räntekrav [41]. I exempelvis årsrapporter från NCC och PEAB, har de ett avkastningskrav på eget kapital på 20 %.

En vanlig indikator för att bedöma ett projekts lönsamhet för byggherrarna är Tobins Q, som är utvecklat av nobelpristagaren i ekonomi 1981, James Tobin. Ursprungligen var Tobins Q menat för kapitalmarknadsanalys, men har senare utvecklats till ett analysverktyg för bostadsmarknader [42].

Tobins Q är kvoten mellan marknadspris och byggkostnaden. Marknadspriset är betalningsviljan hos konsumenterna, exempelvis ifall ett flerbostadshus uppförs i en stadsdel, hur mycket är konsumenterna villiga att betala av den bostadsplaceringen per kvadratmeter bostad. Byggkostnaden är den estimerade kostnaden från idé- och behovstadiet till en förvaltningsfärdig byggnad, utslaget på kostnad per kvadratmeter. Är det möjligt att sälja bostäderna till ett högre pris än kostnaden att producera blir kvoten på Tobins Q över 1, vilket innebär att det är lönsamt. I Storstockholm är det vanligt med ett Tobins Q på över 2, vilket innebär en marginal på över 100 % för byggherren [42].

2.2.4.2 Prisexempel på kostnad, per Ljus BTA

Om investeringsbedömningen ger ett positivt svar innebär det att kommunen bör göra en investering. Ett exempel är försäljning och tomträtt av Liljeholmen 1:1 [43].

Ny- och ombyggnad av gata, omläggning av ledningar, VA-servisanslutningar och nyanläggning av park är de sammanlagda utgifterna för staden. Utgifterna beräknas till cirka 70,5 miljoner kronor för projektet, medan reavinsten är 101,2 miljoner kronor.

I detta fall visar investeringsanalysen ett positivt resultat för staden. Försäljningspriset per Ljus BTA är 34 500 per kvadratmeter.

I tabell 4.1 kan man se av staden satta försäljningspriser per ljus BTA för olika fastigheter inom Stockholm kommun. Staden prisätter vissa stadsdelar väldigt högt i förhållande till andra. Här kan med fördel nationalekonomiska teorier användas för att kommentera sammanställningen.

2.2.5 Byggherrens detaljplanekostnader

2.2.5.1 Planavgift

Enligt 12 kap. § 8 i PBL får kommunen ta ut planavgifter för hela detaljplaneprocessen, avgifterna får ej överstiga den genomsnittliga kostnaden för den typen av besked, beslut eller handläggning som avgifterna avser [46]. I planavtal som Stadsbyggnadskontoret i Stockholm tecknar är det vanligt förekommande att hela framtagningen av detaljplanen bekostas av byggherren [47]. Nedan exemplifieras ett par projekt för att få en bild över hur kostnaderna kan fördelas, från både beställar- och kommunled.

2.2.5.2 Övriga detaljplanekostnader

Tidigare har rapporten kretsat kring mark, men det tillkommer även kostnader för utredningar och undersökningar som kommer redovisas i följande avsnitt. Utöver det tillkommer även mindre kostnader för fastighetsbildning, lagfart, och kommunala avgifter [48].

I kapitel tre jämförs ett par olika projekt som stämmer in på avgränsningarna. Projekten skiljer sig åt i form av utredningar, kommunavgift samt markägande och kostnaden för detaljplaneprocessen ser därför väldigt olik ut från projekt till projekt. Exempelen är således till för att belysa samt exemplifiera kostnader i budgeten för att vidare skapa en diskussion kring dessa. Tabellerna redovisar företag, kostnad och tid för detaljplaneprocessen samt även projektets omfattning.

De två företagen som undersökts är Besqab och Wählin Fastigheter.

- *Besqab* är ett svenskt börsnoterat företag bildat 1989 med huvudsaklig inriktning av projektutveckling av bostadsrätter i Storstockholm och Uppsala, och har sitt huvudkontor i Täby. De har under åren producerat 5 500 bostäder och har i dag cirka 95 anställda. I september 2015 var 717 nya bostäder under produktion [49].
- *Wählin Fastigheter AB* är ett av Stockholms större privatägda fastighetsföretag. Bostadsbeståndet uppgår till ett 100-tal fastigheter med runt 3000 lägenheter och cirka 300 lokaler. Wählins affärsidé är att förvärva, förädla och förvalta bostadsfastigheter i deras marknadsområde. Deras mål är att sköta allt själv, från projektutveckling till trädgårdsarbete. De producerar främst hyresrätter men upplever att det är svårt att få tilldelning av mark till den boendeformen, då Staden ofta säljer marken till högstbjudande [50].

2.3 Nulägesanalys

Ingen aktör vill att det skall vara svårt att bygga men däremot finns det olika viljor och intressen som krockar. En ömsesidig respekt, samsyn och förståelse krävs för att det skall bli enklare att kompromissa. Många lösningar diskuteras och både kunskap och viljan att förbättra dagens process finns både i byggbranschen och hos kommunerna.

Om man jämför NCCs rapport från 2012 [64] med Peter Svenssons förslag för PEAB 2016 [67], kvarstår flera av problemen som lyftes fram redan för 4 år sedan.

1. Att sakägarfrågan vid överklaganden är ett stort problem.
2. Att planberedskapen bör ses över och att större områden behöver planläggas.
3. Att bostadsbristen skall ses som ett riksintresse.
4. Att bygga bra och billigare bostäder, med färre regler angående exempelvis energieffektivitet och tillgänglighet.
5. Ett förenklat planförfarande om husens utformning är i samstämmighet med området.

En punkt som NCC lyfter fram som inte PEAB-artikeln nämner är enhetliga exploateringsavtal, NCC menar att det är en stor varians i vad kommunerna ålägger byggherren i sina avtal. Byggbolagen förväntas vid markköp att bekosta uppförandet av närliggande gator, torg, parker, skolor med mera, åtgärder som enligt PBL egentligen skall skattefinansieras. Ändringar som tillkommer under projektets gång gör det oförutsägbart och svårare för byggherren att prissätta bostäderna rätt. I en intervju med Exploateringskontoret [68] så framkom det att än idag bekostas det av byggherren.

I januari 2015 trädde nya regler i kraft i PBL, då det tidigare enkla planförfarandet omformades till det som idag heter standardförfarande. Tanken är att en enklare process gör att fler planförslag kan handläggas, en del moment i planförfarandet skall kunna skippas för att förkorta processen [69].

Första juni 2016 försvinner Länsstyrelsen som första överklagande instans, med myndigheternas förhoppning om en tidseffektivare process. I en utredning från 2013 så var 7/10 politiker överrens om att möjligheten att överklaga måste minskas samt att ta bort en instans, och borttagningen av första instansen är resultatet vi ser idag [70].

Stadsbyggnadskontoren hävdar att det råder en enorm resursbrist, som är deras stora problem gällande långa handläggningstider [71].

Projekt som *Stadsbyggnadsbenchen* har initierats av parter på marknaden i ett försök att samla ihop information på ett ställe och den generella uppfattningen hos de inblandade kommunerna är positiv.

Under Almedalsveckan 2015 hade Stockholms Byggherreförening tillsammans med Stadsbyggnadsbenchen ett seminarium med titeln "*Hur kan yvig idéfas bli effektiv stadsbyggnadsprocess?*" där de påpekades att kompetensen finns för att göra en smidig byggprocess, viljan likaså. Både politiker och byggherrar vill bygga fler bostäder, men ändå verkar det svårt att hitta gemensamma lösningar. Affärsutvecklingschefen hos NCC, Lars Berglund, uttryckte som slutkläm att alla behöver ha en bättre och enklare dialog samt att det bör bli enklare att samtala mellan alla inblandade.

Konsultföretaget WSP, med rikstäckande erfarenhet inom branschen, gav ut en rapport där de besvarade frågan "*Varför byggs det så lite?*". Huvudsakligen gav de fyra anledningar. Den första är markåtkomst, att de idag är svårt att hitta icke bebyggd mark i attraktiva områden. Sven-Olof Mundt-Petersen, forskare på Lunds Universitet, uttryckte i en föreläsning i kursen Byggt teknik, på Uppsala Universitet, att all bra mark redan är "tagen". Således är marken som finns kvar inte bebyggd för att de var enklare att bygga på annan mark, och det innebär då alltför ofta att de finns uppenbara komplikationer med att påbörja en byggprocess. WSP uttrycker även en viss oro över att markägare kan vara ovilliga att sälja mark i område där denne redan äger bostäder, för att reducera konkurrensen.

Kommunal planering är det andra fokusområdet där planprocessens utdraghet av WSP pekas ut som en bidragande orsak till ett lågt bostadsbyggande. En följd till detta blir en ökad bostadskostnad. Dessutom menar WSP att den problematiska detaljplaneprocessen har bidragit till högre riskpremier för byggherrar vilket också i sin tur påverkar bostadspriserna.

Slutligen nämns den reglerade hyresmarknaden, där regleringen bidrar till i vissa fall låga avkastningsnivåer och således har svårt att locka till sig byggherrar med riskvilligt kapital. I en artikel i Svenska Dagbladet i från 2013 [72] uttrycker Christer Jansson, vd Fastighetsägarna Stockholm, att "*hyresmarknaden upphört fungera*". Det finns ett stort behov av fler hyresrätter med tanke på den långa bostadskön i Stockholm, men byggherrar vågar inte bygga dessa på grund av för låg lönsamhet.

Bostadsbristen skapar en ond cirkel, på grund av utbudet vänder sig människor till andrahandsmarknaden, vilket driver upp hyrorna och priserna. Byggherren agerar som tidigare nämnts som pristagare och tar då ett högre pris för sina lägenheter då marknadspriset stiger.

3. Detaljplaneprocessens tidsåtgång

3.1 Metod

För att utreda vad som tar tid och för att belysa de olika delarna så har kommuner jämförts för att hitta gemensamma nämnare.

Statistiken är hämtad från Stadsbyggnadsbenchens databas samt Länsstyrelsens rapport Nutid och Framtid 2016:4. I Stadsbyggnadsbenchen har detaljplaner för nyproduktion av bostäder från 2003 till 2016 undersökts, och visas för respektive kommun i tabell 4.2. Länsstyrelsens statistik täcker samtliga detaljplaner för bostäder, infrastruktur och andra verksamheter så som handel, de senaste 16 åren, från 2000 till 2015.

Stadsbyggnadsbenchen är ett projekt, på ledning av Sweco, där nio kommuner i Stockholmsområdet samarbetar genom benchmarking för att effektivisera processen i hur man bygger sin stad, bland annat genom detaljplaneprocessen. Benchmarking innebär att rådata över kommunens olika faser i processen sammanställs och jämförs med de inblandade kommunerna för att belysa de olika posterna samt att se vart de funkar bra respektive mindre bra.

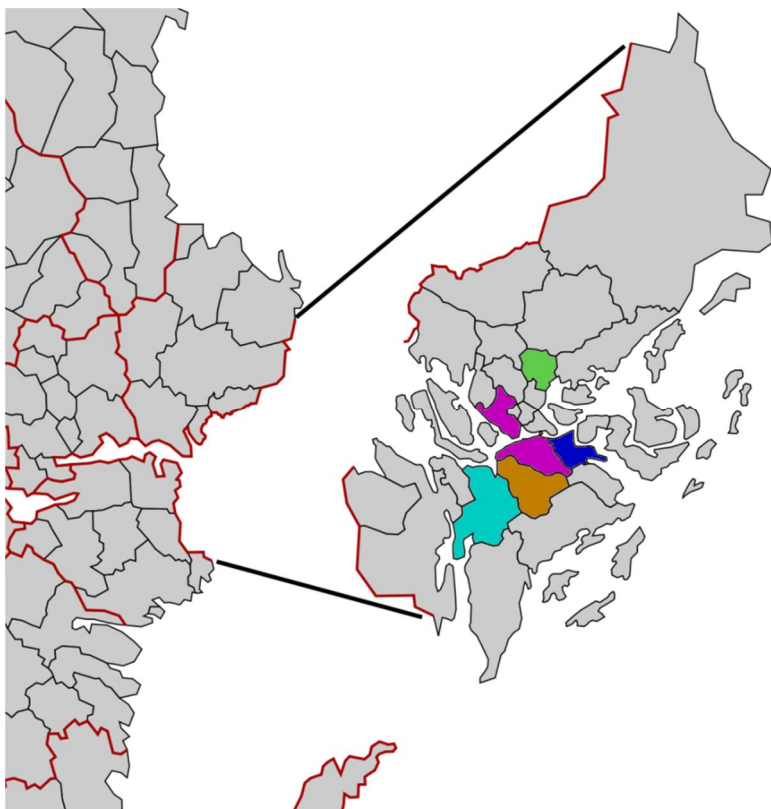
Erfarenheter och rekommendationer från oss hur kommunerna kan effektivisera processen är också en del av projektet. Stadsbyggnadsbenchen genomför enkäter där de frågar parter i byggbranschen som på ett eller annat sätt arbetar mot kommunen om vad de tycker om förloppet. Datan de får analyseras för att finna slutsatser för att gemensamt gå mot en bättre process.

3.1.1 Motivering för val av kommuner

Stockholmsregionen har ett enormt behov att nya bostäder, de kommande 20 åren beräknas det att 250 000 - 300 000 nya bostäder krävs som ett led i den pågående befolkningsökningen [17]. Samtliga kommuner som undersökts för expansiv bostadsplanering, Tabell 3.1 redovisar hur många bostäder som är planerade de fem senaste åren. Kommunerna har valts i linje med rapportens avgränsningar och har varit delaktiga i en kartläggning av tider i detaljplaneprocessen; Stadsbyggnadsbenchen. Underlaget består av 138 stycken detaljplaner från Stockholms kommun, 17 för Nacka, 15 för Huddinge, 20 för Botkyrka samt 13 för Täby.

| Kommun | Totalt antal planerade bostäder | Befolkning | Andel bostäder i förhållande till befolkning |
|-----------|---------------------------------|------------|--|
| Stockholm | 47 918 | 923 516 | 5,2 % |
| Nacka | 11 881 | 97 986 | 12,1% |
| Huddinge | 3 890 | 105 311 | 3,7 % |
| Täby | 7 800 | 68 281 | 11,4% |
| Botkyrka | 2 542 | 89 425 | 2,8 % |
| Länet | 129 917 | 2 231 439 | 5,8 % |

Tabell 3.1 Planerade bostäder januari 2012-januari 2016 i undersökta kommuner [25].



Figur 3.1 – Karta över valda kommuner. Lila representerar Stockholms kommun, Täby grönt, Nacka blått, Haninge brunt samt Botkyrka turkos.

3.1.1.1 Stockholms kommun

Stockholm är den stad i Sverige som växer störst sett till befolkningsökningen. Stockholm kommun är den kommun i landet som har lämnat flest planbesked år 2015 [18] och under året trädde detaljplaner med cirka 6100 lägenheter i laga kraft. Genom att undersöka kommunen ger det en god chans att få ett bra underlag och därför ser vi det som intressant.

3.1.1.2 Nacka kommun

Bebyggelsen mellan Stockholm och Nacka växer mer och mer samman. Det senaste 10 åren har 16 000 personer blivit nackabor och trenden med ett högt byggande fortsätter. Gamla industriområden utvecklas till moderna flerbostadshus, den befintliga bebyggelsen förtätas och grönområden detaljplanläggs. Fram till 2030 räknar kommunen att ytterligare 40 000 personer kommer att flytta hit [19].

3.1.1.3 Huddinge kommun

Huddinge har Storstockholms näst största befolkning, det kommande fem åren planerar kommunen att producera 1100 bostäder per år för att möta den ökande befolkningstillväxten i regionen [20]. Ett stort intresse hos kommunen är utbyggnaden av studentbostäder, för att högskolorna skall ha möjlighet att locka ännu fler studenter [21].

3.1.1.4 Täby kommun

Två mil norr om Stockholm ligger Täby. Byggtakten har de senaste åren dubblats som ett led av förhandlingen om utbyggd tunnelbana. Kommunen planerar 16 000 bostäder inom de kommande 20 åren, som sitt argument för fyra nya tunnelbanestationer [22].

3.1.1.5 Botkyrka kommun

Botkyrka är beläget mellan Stockholm och Södertälje där majoriteten av invånarna arbetar i angränsande kommuner [23]. Det byggs i snitt 300 bostäder per år i kommunen med förhoppningen att öka produktionen till 500-750 bostäder per år. Byggherrarna har på senaste åren fått ett ökat intresse av exploatering tack vare låga markpriser samt få överklagade detaljplaner [24].

3.2 Resultat

| Kommun | Antal antagna detaljplaner | Antal överklagade | Andel överklagade |
|-----------|----------------------------|-------------------|-------------------|
| Stockholm | 1 327 | 451 | 34 % |
| Nacka | 373 | 106 | 28 % |
| Huddinge | 382 | 63 | 16 % |
| Täby | 182 | 42 | 23 % |
| Botkyrka | 155 | 24 | 15 % |
| Länet | 5 140 | 1 299 | 25 % |

Tabell 3.2 - Tabell över överklagade och antagna detaljplaner mellan år 2000 till 2015.

| Kommun | Genomsnittlig tid för detaljplaneprocessen | Genomsnittlig tid för en överklagad detaljplaneprocess | Genomsnittlig tid för en ej överklagad detaljplaneprocess |
|-----------|--|--|---|
| Stockholm | 39,2 | 44,8 | 32,5 |
| Nacka | 62,6 | 74,6 | 45,6 |
| Huddinge | 44,9 | 53,9 | 33,1 |
| Botkyrka | 33,3 | 40,4 | 30,7 |
| Täby | 33,6 | 37,6 | 31,2 |

Tabell 3.3 - Tabellen avser den totala processtiden i snitt i månader, fördelat på undersökta kommuner.

| Kommun | Tid till laga kraft ej överklagad (mån) | Tid till laga kraft överklagad (mån) | Detaljplanearbete tid (mån) | Antal bostäder per månad detaljplanetid |
|--------|---|--------------------------------------|-----------------------------|---|
|--------|---|--------------------------------------|-----------------------------|---|

| | | | | |
|-----------|------|-------|-------|------|
| Stockholm | 1,33 | 10,43 | 32,79 | 3,35 |
| Nacka | 0,93 | 18,80 | 53,17 | 2,25 |
| Huddinge | 0,97 | 12,40 | 37,75 | 1,06 |
| Täby | 1,03 | 9,18 | 29,51 | 9,31 |
| Botkyrka | 0,96 | 8,54 | 29,52 | 2,00 |

Tabell 3.4 - Tabellen avser den direkta överklagandetiden i genomsnitt.

| År | Länsstyrelsen | Mark- och miljödomstolen | Mark- och miljööverdomstolen |
|------|---------------|--------------------------|------------------------------|
| 2013 | 1,4 % | 1,4 % | 0,0 % |
| 2014 | 0,3 % | 0,6 % | 0,6 % |
| 2015 | 0,0 % | 1,0 % | 0,3 % |

Tabell 3.5 - Andelen bifallna överklaganden i relation till antalet antagna detaljplaner [25].

3.3 Analys

3.3.1 Överklagade och antagna detaljplaner

I tabell 3.2 har Stockholms kommun högst andel överklagade planer. Men nationellt sett har inte Stockholm särskilt hög del överklaganden sett till överklagade detaljplaner per capita. Åren 2009-2013 var antalet överklagade detaljplaner 171, antal överklagade detaljplaner per 10 000 invånare var 1,9. Av Sveriges kommuner med över 60 000 invånare, ligger Stockholm på en 18:e plats (detaljplaneöverklaganden per capita) [26].

En annan intressant tendens som går att utläsa ur statistiken är kopplingen till socioekonomiska grupper. Täby och Nacka har Sveriges tredje respektive fjärde rikaste invånare. I Botkyrka, som har lägst förmögenhet i Storstockholm, skiljer sig genomsnittsförmögenheten med 815 000 SEK [27] gentemot Täby. Stockholm har den fjärde högsta förmögenheten, och är samtidigt den kommun som har högst andel överklagade planer. Det kan delvis förklaras att befolkningsdensiteten är markant högre i Stockholm än övriga kommuner med begränsad tillgång av icke planlagd mark, det vill säga varje detaljplan påverkar en högre andel invånare.

I en rapport från Fastighetsägarna presenteras en rad faktorer som har korrelation mellan antal överklagade planer och kommunens demografi, det vill säga hur benägna invånarna är att överklaga en detaljplan. Enligt deras statistik har medelinkomst, ekonomisk ojämlikhet och utbildningsnivå starkast samband och lägst korrelation har invånare med utländsk bakgrund. Sambandet mellan överklagade planer och bostad samt miljö visar en stark korrelation, mellan andelen fritidshus i kommunen, och andra starka samband finns i kvadratmeterpriser för bostäder. Slutligen analyserar rapporten korrelationen mellan politiska riksdagspartier och överklagade planer, där de borgerliga sympatisörerna överklagar i högre utsträckning [26]. Samtliga av dessa samband ger en förklaring till varför andelen överklagande skiljer sig mellan kommunerna i Storstockholm.

3.3.2 Totala processtiden i snitt

Hur lång tid detaljplaneprocessen tar i respektive kommun redovisas i tabell 3.3. I första kolumnen utläses den genomsnittliga tiden för en detaljplan för respektive kommun, i andra och tredje redovisas tiden för en överklagad plan respektive icke överklagad plan.

Överklagas en detaljplan i Stockholms kommun höjs processtiden i regel med 12,2 månader, och i denna tid är alla parter i överklagandeprocessen inräknade däribland länsstyrelsen, mark- och miljödomstolen, kommunen samt byggherrens del i att bearbeta förslaget vidare. Siffran för Nacka samt Huddinge är 19,0 respektive 20,8 månader. Nacka och Huddinge skiljer sig markant från de övriga undersökta kommunerna, eftersom Länsstyrelsen hanterar samtliga kommuners överklaganden med målet att processen skall ta tre månader, är det inte nödvändigtvis där problemet ligger. I korrelationsfaktorerna som presenterades i samband med tabell 3.2, framställs Nacka som en kommun där överklaganden är vanligt förekommande, och en förklaring är att de klagande tenderar att vara mer ihärdigare i sina prövningar. Eftersom kommunerna själva väljer vilka detaljplaner de redovisar i Stadsbyggnadsbenchen, är det svårt att uppskatta huruvida representativt urvalet av planer är. Två projekt som eventuellt kan ses som extremfall är Norra Skuru och Kaptensvägen i Nacka, där tidsåtgången närmast sig 4000 dagar. Vidare är antalet undersökta detaljplaner markant färre än i Stockholm, medan liknande antal är undersökta i Täby, Botkyrka och Huddinge.

3.3.3 Den direkta överklagandetiden

Ej överklagade detaljplaner som vunnit laga kraft skiljer sig inte nämnvärt mellan Stockholm, Nacka, Huddinge, Täby och Botkyrka. Om detaljplanen däremot blir överklagad ses en tydlig skillnad mellan Nacka och de andra kommunerna i Storstockholm, i jämförelse med Stockholms kommun där tidsåtgången är 55 % längre i Nacka.

Handläggningstiden på kommunernas plankontor kan ses i kolumn 3, där Nacka än en gång skiljer sig markant mot de två andra jämförda kommunerna. Genomsnittstiden för Stockholm och Huddinge är 66 % snabbare än i Nacka. Täby och Botkyrka har tidsmässigt effektivast planarbete av de jämförda kommunerna.

Det totala antalet bostäder detaljplanelagt för respektive kommun divideras med handläggningstiden för att beräkna antal bostäder per månad detaljplanetid i snitt. Stockholm, Nacka, Huddinge och Botkyrka ligger i intervallet 1,06 - 3,35 bostäder per nedlagd handläggningstid, medan en markant skillnad kan ses i Täby där antalet bostäder per nedlagd handläggningstid är 9,31. Det existerar även en stark korrelation mellan antagna detaljplaner och nya lägenheter, enligt statistik från 2012-2013 [28]. Antal nya bostäder per antagen detaljplan för de undersökta kommunerna är: Stockholm: 167,8, Nacka: 74,56, Huddinge: 68,97, Täby: 53,74 och Botkyrka: 205,97.

3.3.4 Andelen bifallna överklaganden

Det går att konstatera att överklaganden i stor utsträckning fördröjer detaljplaneprocessen, men hur stor andel som bifalls är en fråga som redovisas i tabell 3.5. Av samtliga antagna detaljplaner 2015 i Stockholms län, vann 98,7 % laga kraft.

Länsstyrelsens handläggningstid var 3,2 månader i genomsnitt under 2008-2013. För Mark- och Miljödomstolen var den under första halvåret 2013 3,7 månader i genomsnitt, och slutligen i Mark- och Miljööverdomstolen var tiden 1,4 månader där prövningstillstånd inte meddelats, och 7,3 månader vid meddelat första halvåret 2013. Högsta domstolens genomsnittliga tid för att avgöra frågan angående prövningstillstånd uppgick till 3 månader under denna tidsperiod [29].

3.3.5 Vidare kommentarer

Planprocessens tid varierar kraftigt eftersom alla projekt har olika förutsättningar, kommunerna hanterar planläggningen på olika sätt under samma lagstiftning, med varierande antal beslutsteg.

Det bör även nämnas att tiderna i Tabell 3.3 är planprocessens totala tid, ponera att en byggherre vill exploatera en mark där hen vet att motstånd kommer uppstå, då är det möjligt att herren och planavdelningen proaktivt utformat detaljplanen på ett sätt som skall underlätta hanteringen av komplikationer och yttranden i senare skeden, vilket kan öka tidsåtgången.

Många kommuner i Stockholm har en hög omsättning på personal som leder till resurs- och kompetensbrist, vilket flera intervjuade parter gett uttryck för. Lars Berglund [30], affärsutvecklingschef på NCC boende, påpekar en problematik i att människor ofta byter arbete från kommunen till entreprenör- och beställarsidan, och att vägen sällan är tvärtom. Detta skapar en olycklig situation då mycket kunskap försvinner ifrån kommunen, menar han. I podcasten Snåret från Svensk Byggtjänst [31] diskuterades rättsinstansernas effektivitet, då domstolarna tenderar att först pröva formella saker, såsom huruvida sakägaren har rätt att överklaga, och om exempelvis det vid sista prövningen påfaller den klagande rätt, så startar processen om från början där domstolen då prövar den klagandes sakfråga.

Det bör också påpekas att enligt Boverkets Plan- och byggenkäten 2015, där plantider för olika läns överklagande analyserades, låg genomsnitttiden för en överklagan på 77 dagar i Stockholms län. Det ligger i linje med att deras mål skall ta max 3 månader. Efter länsstyrelsen tillkommer även mark- och miljödomstolen som en högre instans, om den klagande driver processen vidare, och den tiden är ej inräknat i dessa 77 dagar. En bra dialog under detaljplaneprocessen är vital, annars innebär det ett stort och tidskrävande arbete för länsstyrelsen att sätta sig in i förslaget.

Från och med 1 juni 2016 kommer Länsstyrelsen tas bort som överklagandeinstans i hopp om att reducera tiderna och istället blir Mark- och Miljödomstolen första klagandeinstans.

Regeringen hoppas att borttagningen skall innebära att det blir lättare att förvärva mark och påbörja en planläggning, eftersom risken för felaktig kapitalbindning blir mindre, och därmed utnyttjas investeringsmedel effektivare. Enligt Chris Heister, landshövding i Stockholms län, så är reduktionen bra på sikt, även om det i början innebär en del komplikationer. Länsstyrelsen har en stor kompetens och erfarenhet och grundar sina beslut efter både riksintressen och regionala intressen. Chris Heister anser att mark- och miljödomstolen saknar den aspekten [32]. Enligt rapporten Nutid & Framtid påpekas även att mark- och miljödomstolen inte kommer kunna använda sig av Länsstyrelsens underlag och grundarbete för sina beslut och att processen riskerar att bli ännu längre än tidigare [25].

4. Kostnader inom detaljplaneprocessen

4.1 Metod

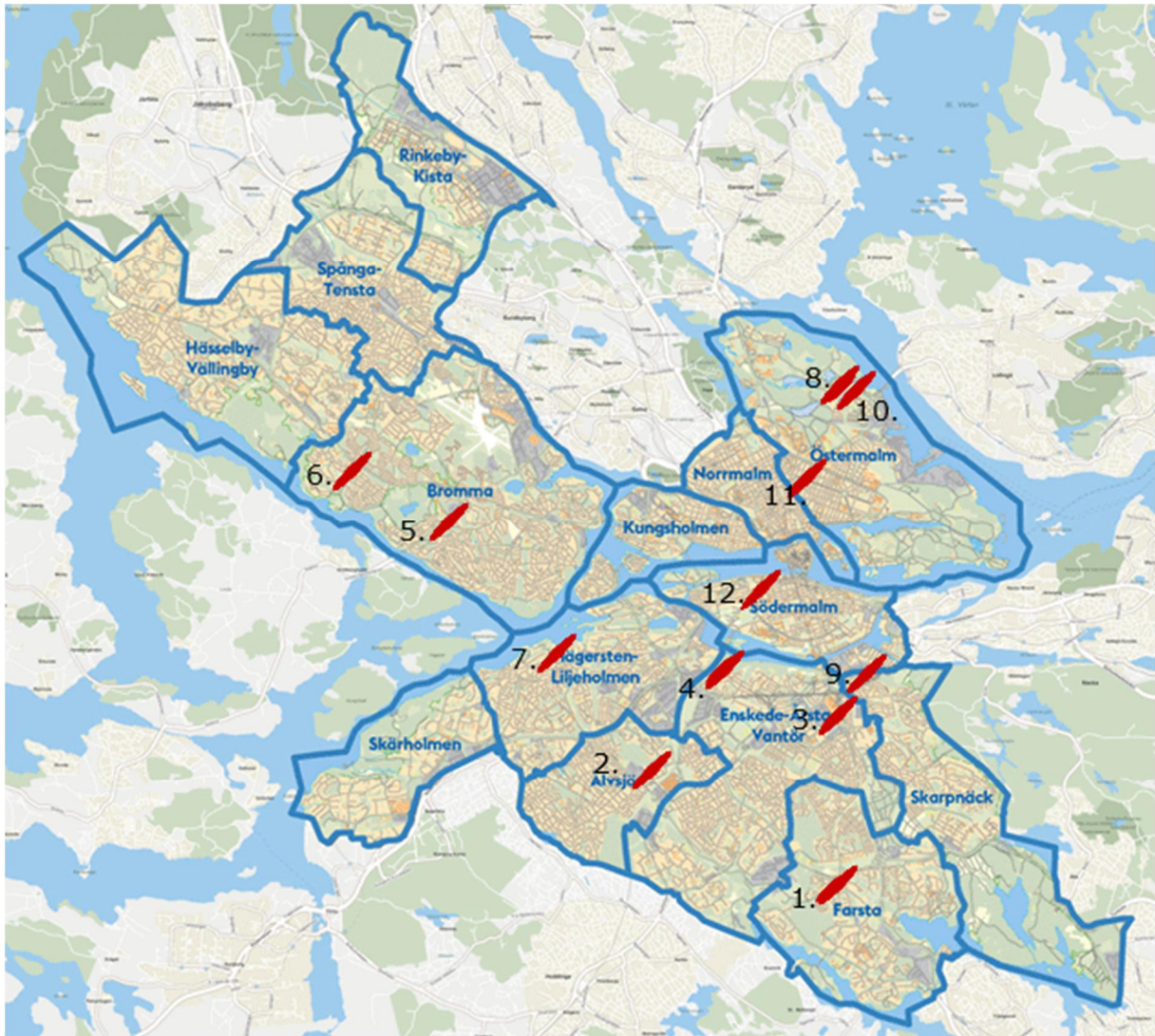
Priser från försäljningar genomförda under de senaste åtta åren har inhämtats från markanvisningar utbegärda hos Exploateringskontoret i Stockholm. Dessa har sedan sammanställts. Byggherrens detaljplanekostnader har erhållits av Wåhlin Fastigheter AB samt Besqab AB.

4.2 Resultat

4.2.1 Markpriser

| # | Fastighet | Ljus BTA/m ² [SEK] | Stadsdel |
|----|------------------|-------------------------------|-----------------------|
| 1 | Farsta 2:1 | 4000 | Farsta |
| 2 | Älvsjö C | 5000 | Älvsjö |
| 3 | Enskede Gård 1:1 | 7 500 | Enskedefältet |
| 4 | Packrummet 9-12 | 11300 | Liljeholmen |
| 5 | Åkeshov 1:1 | 13500 | Bromma |
| 6 | Blackeberg 3:1 | 14750 | Blackeberg |
| 7 | Arnljot 21 | 16000 | Hägersten |
| 8 | Hjorthagen 1:2 | 16650 | Norra Djurgårdsstaden |
| 9 | Åstorp 2 | 16900 | Hammarbyhöjden |
| 10 | Hjorthagen 1:2 | 20000–25000 | Norra Djurgårdsstaden |
| 11 | Norrmalm 1:131 | 30000 | Norrmalm |
| 12 | Södermalm 4:1 | 31000 | Södermalm |

Tabell 4.1 - Exempel på markpriser i Ljus BTA/m² i olika stadsdelar i Stockholm.



Figur 4.1 – Karta över Fastigheterna från tabell 4.1 [44].

4.2.2 Byggherrens detaljplanekostnader

4.3.1.1 Besqab

| Besqab | | |
|---|--------------|--------------|
| Projektnamn | Ljus BTA | Diarienummer |
| Ätravägen | 2584 m2 | 2012-16072 |
| 62 lgh á 32kvm | | |
| Ungdomsbostäder | | |
| Post | | Belopp [SEK] |
| Detaljplanekostnader ink utredningar | | 1245000 |
| Tid för detaljplan 1år och 1mån | Summa Belopp | 1 245 000 |

Tabell 4.2 Ätravägen - Besqab - Stockholms kommun

| Besqab | | |
|---|--------------|--------------|
| Projektnamn | Ljus BTA | Diarienummer |
| Nybohovsbacken | 17 000 m2 | 2008-01165 |
| 200 lgh | | |
| Post | | Belopp [SEK] |
| Detaljplanekostnader ink utredningar | | 6 500 000 |
| Tid för detaljplan 5år och 5månader | Summa belopp | 6 500 000 |

Tabell 4.3 Nybohovsbacken - Besqab - Stockholms kommun

4.3.1.2 Wåhlin Fastigheter

| Wåhlin Fastigheter | | |
|--|----------------|--------------|
| Projektnamn | Ljus BTA | Diarienummer |
| Sparrisen 1, Solna | Inga uppgifter | 2010-8080 |
| 103 lgh, 1 LSS-Boende, 8 ägarlägenheter, Kontor | | |
| Post | | Belopp [SEK] |
| Plankostnad | | 177859 |
| Trafikbullerutredning | | 42045 |
| Utredning vibrationer (tunnelbana) | | 23525 |
| Trafik, in- och utfarter | | 19600 |
| Arkitekt | | 384380 |
| Kopiering | | 2900 |
| Tid för detaljplan 1år och 3mån | Summa Belopp | 650 309 |

Tabell 4.4 Sparrisen 1 - Wåhlin - Solna Kommun

| Wåhlin Fastigheter | | |
|---------------------------------|-----------------|--------------|
| Projektnamn | Ljus BTA | Diarienummer |
| Rödlöken 1, Solna | Inga Uppgifter | 2008:1 272 |
| 141 lgh + 5 lokaler | | |
| Post | | Belopp [SEK] |
| Plankostnad | | 205999 |
| Trafikbullerutredning | | 53650 |
| Utredning Huvudstatunnel | | 61490 |
| Arkitekt | | 1066373 |
| Tid för detaljplan 2år 10mån | Summa Belopp | 1 387 512 |

Tabell 4.5 Rödlöken 1 - Wåhlin - Solna Kommun

| Wåhlin Fastigheter | | |
|---------------------------------|-----------------|--------------|
| Projektnamn | Ljus BTA | Diarienummer |
| Åkeriet 4, Sundbyberg | Inga Uppgifter | SBN/2012:176 |
| 85 lgh, 2 lokaler, källargarage | | |
| Post | | Belopp [SEK] |
| Plankostnad | | 281994 |
| Antikvarisk utredning | | 34000 |
| Trafikbuller utredning | | 46474 |
| Arkitekt | | 593633 |
| Kopiering | | 2407 |
| Tid för detaljplan | | |
| 2år 5mån | Summa Belopp | 958 508 |

Tabell 4.6 Åkeriet 4 - Wåhlin - SolnaKommun

4.3.1.3 Kommentarer angående tabellposterna

Följande kostnader identifierades i projekten ovan:

- Plankostnad

I plankostnaden ingår kommunens alla kostnader för att ta fram en detaljplan, vilket i regel är ett omfattande arbete.

Det krävs en *kontroll* och eventuellt en uppdatering av de befintliga kartorna, i sådant fall att den äldre informationen skiljer sig från dagsläget. En *fastighetsförteckning* behöver upprättas, enligt PBL skall fastighetsägare i planområdet och dess närhet underrättas om förslaget, för att de skall ha möjlighet att lämna synpunkter.

Planarbetet omfattar avvägningar mellan enskilda och allmänna intressen, diskussioner med olika experter så som i frågor gällande dagvattenhantering. Diskussioner förs även med de berörda i planområdet. *Planhandlingar* tas fram, samtliga detaljplaner kräver en plankarta med bestämmelser samt en planbeskrivning. Utredningar som till exempel buller- och trafikutredningar tas fram.

Alla *detaljplaner* skall bedömas efter behov enligt MB, vilket innebär att en bedömning görs huruvida planens genomförande får en betydande miljöpåverkan. *Synpunkter* som lämnats in under samråd och utställning skall bemötas och sammanställas. *Annonsering* är ett krav i PBL när planen ställs ut respektive vinner laga kraft, och publiceras i större lokaltidning. I Storstockholm används exempelvis Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet.

Inför samrådet och granskning skall alla fastighetsägare och berörda av planförslaget få ta del av informationen, *kopiering och utskick*. Politikerna i bygg-, stadsbyggnad- och miljönämnden för att nämna några fattar flera *beslut angående detaljplanens inriktning* under planprocessen. Slutligen så *registreras* alla handlingar i kommunens diarieföringssystem, och *arkiveras* även i kommunens arkiv [51].

- Trafikbullerutredning

Utredning om närliggande vägtrafik. Vilka större vägar finns i närområdet, hur många fordon passerar i snitt per dygn? Hur många räknas som tunga fordon samt högsta tillåtna hastighet på vägen? Riktlinjer gällande bullerkrav finns hos Boverket, *buller i planeringen* [52]. Åtgärder för att minska buller är bland annat bullerskydd, hastighetssänkning, minskad trafik eller bullerdämpad asfalt [53].

- Utredning vibrationer

Vid projekt där närliggande tunnelbana eller annan spårtrafik finns görs i regel vibrationsmätningar. Riktvärden om kännbara vibrationer anges i Svensk Standard SS 460 48 61. Mätningen genomförs på plats med olika instrument [54].

- Trafik, in- och utfarter

Tillstånd från väghållningsmyndigheten krävs för att ansluta en enskild väg eller tomtutfart till allmän väg. Det kostar inget att ansöka, men byggherren står själv för alla kostnader som tillkommer utfarten [55].

- Arkitekt

En arkitekt anlitas som skissar upp en första version av huset, med bland annat sektioner, gatusektioner, fasader, 3D-modell och planlösningar. Mycket av arbetet som läggs på utformningen av byggnaden ligger även till grund för framtida bygglov.

- Kopiering

Kopiering av alla dokument och handlingar för bokföring och arkivering.

- Antikvarisk utredning

Underlag för huruvida byggnader i planområdet skall bevaras eller ej. Bedömningar görs utifrån historiska värden samt upplevelsevärden. Byggnad- och arkitekturhistoriska, samhälls- och socialhistoriska eller teknikhistoriska räknas som historiska värden. Upplevelsevärden är exempelvis konstnärliga, miljöskapande, tradition- eller symbolvärden, och regleras av riksantikvarieämbetet [56].

- Geoteknik Undersökning

Utredning om markens beskaffenhet med huvudmålet att bedöma vilka laster marken klarar av, samt att ge förslag på åtgärder för att stabilisera upp marken [57].

- Miljökonsekvensbeskrivning

En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) skall ge en helhetssyn av den planerade verksamhetens miljöpåverkan, och regleras i Miljöbalken. Den skall beskriva de direkta och indirekta effekter som medförs på exempelvis människor, djur, mark, vatten, luft. Samt hushållningen med den fysiska miljön, mark och vatten och med material, råvaror och energi av den planerade verksamheten [58].

4.2.3 Kommunens debitering av detaljplanekostnader

| | | | |
|---------------------------------|------------|-------------------|--|
| Projekt | Åstorp 2 | Tobaksmonopolet 4 | Björk och Plaza, Norra djurgårdstaden. |
| Exploatör | HSB Bostad | NCC Boende | Skanska nya hem* |
| Första fakturering | 2014-04-16 | 2011-01-27 | 2011-02-14 |
| Senaste fakturering | 2016-03-29 | 2013-03-20 | 2014-02-14 |
| Laga kraft | 2016-01-01 | 2014-01-21 | 2013-11-13 |
| Fakturerade handläggningstimmar | 983,5 | 195 | 1 198,5 |
| Kostnad [SEK] | 1 187 291 | 612 091 | 197 840* |
| Antal lägenheter | 255 | 100 | 90 |

Tabell 4.7 – Tre exempel på plankostnader.

*I detaljplaneområdet var 20 aktörer inblandade, där Skanska Nya Hem betalade en sjundedel av kostnaden. Den totala kostnaden för planläggningen var 1 384 878 SEK

I tabell 4.7 redovisas kommunens fakturor i tre projekt för att åskådliggöra hur mycket plankostnad kan kosta. Ekonomiavdelningen på Stadsbyggnadskontoret i Stockholm bidrog med fakturor som sammanställs. Staden fakturerar byggherren per nedlagd timme i ärendet, och de olika kostnadsposterna i de undersökta projekten är handläggare planavdelning, handläggare bygglovsavdelning, stadsmätning, karttekniker och konsultkostnader. Kommunens planavgift faktureras momsfrött [11].

Timdebitering (2015-2016) som faktureras till Byggherren i Stockholms kommun [59] [60]:

- Handläggare: 1150 SEK

- Karttekniker: 825 SEK
- Stadsmätning: 900 SEK
- Handläggare bygglovsavdelning: 1030 SEK

4.3 Vidare kommentarer

4.3.1 Markpriser

Det är möjligt att utläsa att byggherrar betalt mer per m² ljus BTA i centrala delar av Stockholm än i de perifera. Det i sig verkar inte konstigt, priset för bostäder är högre i centrala delar, men varför tenderar byggherrar att helst vilja bygga där?

Desto närmare centrum bostäderna är placerade, desto högre är konsumenternas betalningsvilja. Byggekostnaden är emellertid inte nämnvärt mycket högre jämfört med om produktionen vore i det perifera [45]. För exploatören blir resultatet att lönsamheten är högst vid bostadsproduktion i de centrala delarna. Ett analysverktyg som bekräftar detta är tidigare nämnda Tobins Q.

Betalningsviljan är vad exploateringskontoret ser till när de säljer mark till exploatörer, marken i innerstaden är begränsad, och därmed har de möjlighet att ta ut höga markpriser.

Under förutsättningarna att betalningsviljan är högre än byggekostnaden, är det alltså för byggherren lönsamt att investera i nyproduktion. Enligt Boverkets marknadsrapport så kostar det 36 000 per kvadratmeter att bygga i centrala delar av Stockholm medan det kostar 29 000 att bygga i perifera delar. Betalningsviljan skiljer sig dock markant, upp mot 70 000 i de centrala delarna i jämförelse med 40 000 i de perifera.

Således behöver de inte vara det centrala läget som driver upp byggekostnaden, utan kanske snarare det begränsade utbudet och konsumenternas höga betalningsvilja. Men som även har nämnts så genererar även centrala produktioner en större profit för byggherren.

Betalningsviljan kan enkelt uppskattas efter marknadspriset, byggherren är vid nyutveckling inte prissättare, utan pristagare. Andrahandsmarknaden av befintliga lägenheter sätter priset på nyproduktion, efter marknadspriset per kvadratmeter i området.

4.3.2 Byggherrens detaljplanekostnader

Ett ytterligare vanligt förekommande tillvägagångssätt att bestämma plankostnaden för kommunen är att ha en fastställd taxa och en rörlig multipliceringsfaktor, som fastställs på årsbasis med hänsyn till ökande kostnader, inflation med mera. Multipliceringsfaktorn, så kallat grundbelopp, G , är exempelvis i Nacka kommun 55 (2016). Hela plankostnaden bestäms utifrån gällande taxa efter antal tillkommande kvadratmeter. Ett räkneexempel för kart- och mättjänster i Nacka kommun för ett område om 10 000 m², är $470 * G$,

d.v.s. 25 850 SEK. På liknande sätt faktureras allt arbete på Nackas planavdelning [61]. Handläggningskostnaden hos Länsstyrelsen i Stockholm faktureras ej, vare sig till aktör i detaljplaneprocessen eller till den enskilde klagaren, och är skattefinansierat [62]. Således är det svårt att uppskatta vad en handläggning kostar samhället, ett räkneexempel är att använda samma handläggningsarvode som kommunens planavdelning, 1150 SEK per timma, och slå ut det på en vecka, vilket ger en summa på cirka 50 000 SEK.

4.3.3 Statens kostnader vid överklagande

4.3.3.1 Länsstyrelsens kostnader vid överklagad detaljplan

Länsstyrelsens kostnader per överklagad detaljplan är låg i förhållande till hela plankostnaden, i ett samtal med en anställd på överklagandeenheten hos Länsstyrelsen i Stockholm skiljer sig nedlagd tid grovt planer emellan, och de arbetar med flera ärenden parallellt. I kapitel 3 framgick det att Länsstyrelsens handläggningstid var drygt tre månader i Stockholm, men den effektiva tiden för ett normalfall rör sig om några dagar. Samtliga

klagandes åsikter som skriftligt inkommit under samrådet eller utställningen sammanställs och bearbetas mot Länsstyrelsens riktlinjer.

4.3.3.2 Mark- och miljödomstolens kostnader vid överklagat beslut

Likt Länsstyrelsens fakturerar inte mark- och miljödomstolen parten som överklagat en detaljplan, oavsett utfall, enligt 10.4.4 i Handbok Miljödomstol [63].

“I överklagandemål enligt MB och PBL finns ingen skyldighet för part att betala ansökningsavgift eller att ersätta domstolens kostnader”

Samma gäller om ärendet går vidare till mark- och miljööverdomstolen. En kostnad för samhället, då tid läggs ner på handläggningen, är således svår att uppskatta.

5. Analys

5.1 Inledning

De senaste åren har de varit en kraftig efterfrågan på bostäder i Storstockholm. Vad kostar det egentligen att ta fram en detaljplan för samhället, både sett från byggherre sida samt myndigheternas? En fördröjd process kostar alla inblandade parter mer pengar. Projekteringen samt produktionens ledtider är tämligen förutsägbara, medan detaljplaneprocessen kan vara både lång och oförutsägbar. Anledningarna till bostadsbristen är komplicerade och många, vilket är skälet till att problemen kvarstår. I kapitel fem presenteras huvuddragen som identifierades av oss som kostnad- och tidskrävande och slutligen rekommendationer i kap 6.

5.2 Kostnader i planprocessen

I kapitel 4 framgick det att de största kostnaderna i detaljplaneprocessen är markförvärvet samt plankostnaden. Skenade markpriser och markhyror i centrala områden i Storstockholm ses som ett problem av byggherrarna, men trots det finns en stark vilja att fortsätta planlägga där. Konsumenternas betalningsvilja är högre centralt medan produktionskostnaden är knappt nämnvärt högre. Även om långa ledtider och kapitalbindning ses som ett hinder, är det i slutändan ofta profitabelt för byggherren, men inte så effektivt som möjligt.

Ett annat problem med långa detaljplaneprocesser är att de spänner över olika konjunkturcykler så att ränteläge, kundernas köpvilja och andra marknadsförutsättningar ändras. Det skapar en osäkerhet hos byggherren, som tar hänsyn till det i sin kalkyl vilket får en ofta redan ansträngd marginal att bli mindre. Mindre företag tas sig inte an projekt med en marginal på 15-20 %, då det innebär en för stor risk [11]. Färre incitament finns för att planlägga i mindre attraktiva områden, eftersom kalkylen blir svårare att få ihop. Det slår framförallt hårt mot mindre företag, som saknar de ekonomiska förutsättningarna att ha kapital bundet under en fördröjd process, och minskar således konkurrensen vilket kan yttra sig i ett oligopol i byggherreledet.

Stadsbyggnadskontoret, både i Uppsala och Stockholm, är medvetna om att mindre företag, samt företag som vill slå sig in på bostadsmarknaden kan ha finansiella problem med en lång väntan, vilket gör att de föredrar redan etablerade företag, alternativt kapitalstarka företag. Det här får ses som ett marknadsmisslyckande anser vi, i och med att konkurrensen är mindre än vad som är optimalt.

Slutsatsen är att lönsamheten för en nyproduktion sjunker desto längre från centrum det planläggs, detta i samband med att marken är begränsad och efterfrågan på marken är hög, ger en delförklaring till problemet att det byggs för lite. En del företag har kapital bundet i långa detaljplaneprocesser således vilket hämmar den totala bostadsmarknaden. Betalningsviljan är större i centrala delar av Storstockholm vilket gör att exploatörerna är mer benägna att planlägga där. Exploateringskontoren är således mer villiga att sälja mark där då det innebär större intäkter för staden för att finansiera annan verksamhet. Staden tillsammans med andra myndigheter är snarare på byggherren sida att exploatera, än invånarna i kommunen, vilket också framgår i statistiken i antal bifallna överklaganden. Det kan tolkas som att myndigheterna följer byggherrarnas önskan om att bostadsproduktionen skall ses som ett riksintresse.

Vad detaljplaneprocessen egentligen kostar för samhället är en svår uppskattning, då projektens förutsättningar skiljer sig. För ett normalprojekt om 100 lägenheter i Storstockholm kostar ny detaljplan mellan några hundra tusen till flera miljoner för byggherren att ta fram. Rättinstansernas kostnader är skattefinansierade och antal timmar som läggs ner per ärende varierar. Kapital hos byggherren som är bundet är direkt kopplat till planprocessens tid och ränteläget, markförvärvet görs vanligtvis efter detaljplanen vunnit laga

kraft och innebär således inte någon större kapitalbindning. Ett normalprojekt i Stockholmsregionen har en kapitalbindning på 20-100 miljoner kronor, och av projektets totalkostnad utgör plankostnaden cirka 1 % [34].

5.3 Överklagan

I regel är det överklagandeprocessen som drar ut på tiden i en detaljplaneprocess. Både företag och staten är överens om att förändringar krävs. Fördröjningar innebär en stor osäkerhet gällande projekten och när de kan genomföras, vilket vidare skapar en osäkerhet hos byggherren gällande fastighetsförvärv och engagemang i planprocesser.

Möjligheten till en påverkan måste finnas kvar i ett demokratiskt samhälle, men den bör genomgå en översyn. Det som kan ifrågasättas är Sveriges generösa sakägarkrets och att beslut kan överklagas i flera instanser.

En intressant statistik som redovisas i Tabell 3.5, var angående hur många överklaganden som bifölls, visar att den enskilda människan har lite eller inget att säga till om huruvida planen vinner laga kraft eller ej. Ett exempel är ett projekt om 91 lägenheter på Södermalm i Stockholm, Tobaksmonopolet 4 (dnr: 2007–36100). Ett jakande planbesked inkom sommaren 2007 men planen vann laga kraft först 2014. 89 dokument med synpunkter hittas i Stadsbyggnadskontoret i Stockholms arkiv, med över 12 000 namnunderskrifter för att förhindra projektet. Detaljplanen antogs 2011 efter flera omritningar av huset, det beslutet överklagades dock både till Länsstyrelsen och vidare till Mark- och Miljödomstolen, men båda instanserna avlog överklagandena. Planen vann laga kraft februari 2013, men efter en byråkratisk miss försenades projektet ytterligare, då en av de klagande inte underrättades att dess överklagande avlogs [33]. Till slut avlogs även det överklagandet, och frågan kan ställas hur mycket den enskilda människan egentligen kan påverka, eller om detaljplaneprocessen snarare är en skendemokrati och en väldigt ineffektiv process. Tid och pengar tickar medan bostadsbristen ökar, men till vilken anledning, då nästan uteslutande alla överklaganden uteslutande får avslag. Och vidare, hur demokratiskt är det att en person kan fördröja ett projekt i år när tiotusentals står utan bostad? En del överklaganden sker kanske enbart i syfte att fördröja uppförandet av byggnaden, såvida den klagande är medveten om att vinna bifall i princip är obefintlig och detta anser vi är orättvist.

En projektledare på Exploateringskontoret i Stockholm sade i en intervju att deras markförsäljningar ytterst sällan leder till något annat än nyproduktion även om detaljplanerna överklagas [36]. Undantag finns givetvis, i Solna där Peab hade planerat ett bostadsområde vid en sjö blev detaljplanen upphävd, och värt att nämna är att Peab redan hade köpt marken. Det är dock, som framkom i kapitel 3, relativt få överklaganden som faktiskt bifalls.

Hos länsstyrelsen i Stockholm så tar den genomsnittliga överklagandeprocessen 77 dagar [18]. Jämför man det med exempelvis länsstyrelsen i Kalmar där den genomsnittliga processen tar 223 dagar visar det på en markant skillnad trots att båda länsstyrelserna arbetar under samma lag. Länsstyrelsen i Kalmar förklarade det med *“På grund av personalbrist orsakad av arbetsfördelningen på hela länsstyrelsen och ökad arbetsbelastning på enheten har dessa inte kunnat avgöras i tid.”* En ändring av PBL eller MBs krav på detaljplanen, eller borttagning av Länsstyrelsen som klagandeinstans innebär således inte nödvändigtvis en effektivare process.

I Tabell 3.5 redovisas hur många procent av de överklagande detaljplanerna som faktiskt bifölls för länsstyrelsen, mark- och miljödomstolen respektive mark- och miljööverdomstolen. År 2015 så ledde 1,3 % av de överklagande detaljplanerna till den klagandes fördel, 1,5 % året innan samt 2,8 % år 2013. Vi anser att det är en låg siffra sett till den extra tid och arbete som överklaganden innebär. Detaljplaneprocessen ger sken av att vara demokratisk samtidigt som den kränker samma rättigheter, då den enskilda individen inte kan påverka besluten mer

än att fördröja dem. En annan intressant tanke är hur många detaljplaner som enskilda personer respektive myndigheter fått upphäva genom överklaganden. Följdfrågan blir då hur betydelsefull de här enstaka procenten skall vara när bostadsmarknaden ser ut som den gör idag? Ett stort antal människor saknar bostad och en stor kapitalbindning åligger beställarna vilket skapar en ineffektiv marknad. Eller kan det vara så att överklagan ibland är grundlös och handlar mer om människans negativa inställning till förändring i sin närhet och därför inte går igenom de olika instanserna för att den saknar förankring?

5.4 Förtroende

Brist på förtroende, struktur och dialog bland processens inblandade är en annan faktor som starkt bidrar till de långa ledtiderna för framtagningen av en detaljplan. Stockholms Handelskammare anser att det saknas en övergripande myndighet som har ansvaret [73] och att det med en sådan struktur kan innebära en rappare process.

Kommunledningen har ett behov av kontroll av sin verksamhet, således kan deras beslut baseras på att antingen staten kräver det, men även för att skapa kontroll i sin organisation. Att utveckla metoder för ökat förtroende inom kommunen skulle kunna innebära att färre beslutsteg behöver tas, och processerna skulle fortskrida smidigare. Vidare kan ett glapp i förtroende mellan politikerna och tjänsmännen skapa en intern förvirring och därmed ett behov av fler beslutsteg. Ett exempel med många beslutsteg är de flertalet möten som krävs under planarbetet där sakkunniga behöver föra yttranden och att få alla nödvändiga parter samlade kan ta ett par veckor [31] [70].

En dialog bör föras med samtliga inblandade under moment som är av intresse för respektive part. Stockholm Stad informerar allmänheten via sina utställningar i Stockholms Kulturhus och på Stadsbyggnadskontoret, som ger en överblick över pågående projekt. De arbetar vidare utöver PBLs krav på utställning, vilket på sikt förhoppningsvis ökar förtroendet.

Ett alternativ är att lägga planarbetet på byggherrarna och låta konsulter utföra handläggningen för att påskynda processen. Då det handlar om att väga många intressen mot varandra innebär det komplikationer att lämna över det ansvaret till en annan part, som kan riskera att vara jävlig. Byggherren kan förbereda mycket av underlagsarbetet som krävs exempelvis trafik- och geundersökningar. Om byggherren utför planläggningen för egen räkning, kan det ge upphov till misstanke av andra parter, det handlar således om trovärdighet. Ett tillvägagångssätt för byggherren att i tidigt skede identifiera intressegrupper är att genomföra en *Stakeholder analysis*, en intressentanalys [74]:

1. Identifiera samtliga tänkbara intressenter för projektet.
2. Analysera inflytande, relationer med mera med intressenterna som utgångspunkt.
3. Hur kan byggherren nå ut och informera intressenterna.
4. Använd analysen aktivt under projektet.

Att i ett tidigt skede informera och föra dialog med inblandade parter, och leda processen mot ett gemensamt mål skapar ett ökat förtroende, med förhoppningen om kortare ledtider och färre överklaganden.

5.5 Handläggningstider

Flertalet byggherrar fann kommunens handläggningstider som ett problem, att det både förekom en brist på resurser men även att planhandläggarna var oerfarna. Samma problem konstaterades med intervjuer på Stadsbyggnadskontoret [71] [68], som ansåg att en brist på

resurser och kompetent personal var orsaken. I Stockholm kommun har de på senare tid anställt fler planhandläggare, vilket gav önskad effekt med en snabbare process.

I kapitel 3 jämfördes de olika handläggningstiderna i detaljplanprocessen mellan fem kommuner i Storstockholm, och ledtiderna var generellt liknande med undantaget Nacka. Kommunerna bör således jämföra sig sinsemellan och utvärdera vad som hanteras bra, respektive mindre bra och vilken orsaken är till att planläggningen tar nästan två år längre i Nacka än i de andra kommunerna, när kommunerna arbetar under samma lagstiftning.

I Stadsbyggnadsbenchens enkät från 2014 får de inblandade kommunerna betyget 4,9 av 10 i "*Kommunens förmåga att hålla överenskommen tidplan*" samt "*Faktiskt handläggningstid/kommunens ledtid*". Betyget har däremot ökat från samma enkät genomförd 2013 vilket tyder på att ett samarbete har gagnat processen.

2015s förändring i PBL från enkelt planförfarande till standardförfarande har inte än gett några större tidsvinster. Ett alternativ som lyfts fram bland byggherrarna är att vidareutveckla det baserat på Tysklands byggglagsstiftning § 34, som säger att så länge den nya bebyggelsen är samstämmig med befintligt område är det möjligt att bygga på en icke aktuell detaljplan, och endast ha översiktsplanen som vägledning.

5.6 Detaljplaneprocessens inverkan på hyresrätter

Hyresrättsmarknaden påverkas starkt av långa ledtider i detaljplaneprocessen, avkastningen är låg på en redan utsatt vinstmarginal. Byggherrarna upplever problem med att bygga billiga hyresrätter då boverket och kommunens krav på tillgänglighet, buller, energieffektivitet med mera skall tillgodoses. Markhyrorna, tomträtsavgälden, i Stockholm förväntas höjas 2016 [75], och en intervjuad person uttryckte att även fast de, och kommunen vill ha hyresrätter, görs inget för att underlätta produktionen av dem, då dyrare mark, fler och hårdare krav hämmar hyresrättsproduktionen [72]. Markhyrorna har inte höjts sedan 2004, medan bostadspriserna ökat med mellan 600 och 750 procent de senaste 20 åren [76]. Således ligger markhyrorna under marknadspriset, vilket är ett argument för en höjd tomträtsavgäld. Det slår dock på hyresrättsinnehavare, vilket är en ekonomisk svagare grupp än bostadsrättsägare, vilket adderas i problematiken. De senaste 24 åren har andelen bostadsrätter ökat med 52 procent, medan antalet hyresrätter endast har ökat med 8 procent, kanske för att det är mindre ekonomiskt lönsamt att producera hyresrätter.

Det förekommer en stor risk vid hyresrättkalkyl. Hur långt ut vågar byggherren placera sina bostäder för att betalningsviljan inte ska vika. Kommer huset vara värt tillräckligt mycket när det är klart. Blir omsättningen tillräcklig stor för huset? I Stockholm är hyran för en nyproducerad hyresrätt uppemot 2000 kronor per kvadratmeter/år. För en tvåa på 60 kvadrat innebär det en hyra på 10 000 kronor per månad. Det byggs således för en ganska liten och homogen grupp, och inte för de som efterfrågar bostäderna, unga, studenter, utländsk arbetskraft och så vidare [77].

5.7 Länsstyrelsen

Detaljplanearbete kan ändras sent i processen av Länsstyrelsen, vilket gör att kommunen får gå tillbaka och avsätta mer resurser för att korrigera. Länsstyrelsen har i uppdrag att skydda riksintressen såsom naturområden med mera och dessa kunskaper bör tas tillvara på för att bidra till att göra beslutsprocessen så smidig som möjlig. Att Länsstyrelsen skall försvinna som överklagandeinstans i och med ett nytt regeringsbeslut gör att länsstyrelsens kunskap ej tas tillvara på [78]. Länsstyrelsen bör snarare komma in tidigare i processen, frågor angående infrastruktur och bostadsbyggande bör flyttas ut på regional nivå snarare än kommunal, samt att informella möten bör föregå beslutfattande, med alla aktörer närvarande. Att ändra i lagen

på ett sätt som utåt kan ses som stimulerande, behöver alltså inte ta bort problemet utan kan i vissa fall bara skapa nya.

5.8 Lagen och ändringar i denna

En del kritik riktas mot lagstiftaren och PBL. Även om förändringar tas med förhoppningen att skynda på processen, så leder varje liten justering till anpassningsarbete hos varje byggherre, kommun och rättsinstans. Det är kanske ej nödvändigt med lagändringar, utan det är möjligt att arbeta effektivt inom nuvarande regelverk och att fokus istället bör läggas på att effektivisera planarbetet [31].

6. Rapportens avslutande del

6.1 Rekommendationer

Det är sunt att belysa problematiken då det förhoppningsvis skapar en saklig diskussion om hur detaljplanprocessen kan *förbättras*. Följande rekommendationer tror vi kan göra detaljplanprocessen effektivare och därmed billigare:

- En bättre dialog mellan alla inblandade parter samt ett kommunöverskridande samarbete för att utveckla arbetet inom gällande regelverk.
- I tidigt skede genomföra en intressentanalys för att identifiera intressenter i området, och hur dessa skall hanteras.
- Reducera antalet överklaganden genom att ta fram ett informationsblad som redovisar fall där en överklagan går igenom, respektive inte gör det.
- Införa en symbolisk avgift för överklaga, för att få bort slentrianmässiga överklaganden. Det är dock viktigt att avgiften inte är såpass hög så att folk som verkligen vill driva fram sina åsikter undviker att göra detta på grund av ekonomiska svårigheter.
- Ett enklare planförfarande, se över hur Tysklands § 34 kan tillämpas i Sverige. En ny detaljplan behöver inte tas fram om den planerade byggnaden är samstämmig med den befintliga bebyggelsen och är förenlig med översiktsplanens riktlinjer.
- Se över sakägarkretsen med lupp. Klagande bör lida eller ta skada av planen i större utsträckning, t.ex. ekonomiskt eller att användandet av fastigheten påverkas.
- Delegera beslutanderätten i kommuner för att minska ledtiderna. Tjänstemän kan ta över ansvaret från stadsbyggnadsnämnden och kommunfullmäktige att besluta vissa planfrågor. Ett förslag är att beslut som idag kräver möten med synpunkter från flera sakkunniga kan ersättas med blanketter.

6.2 Slutord

Det har varit ett roligt, utmanande samt givande examensarbete. Inledningsvis var det svårt att få ett tydligt grepp om detaljplanprocessens omfattning och hur mycket den faktiskt påverkar vår vardag. Ett par intervjuer med erfarna personer inom branschen, som brinner för deras arbete, gjorde det kul och lärorikt. Samtliga i byggbranschen bör vara stolta i hur studenter bemöts.

Examensarbetet som arbetssätt också varit intressant. Föreläsningarna om hur motivationen ofta går upp och ned under arbetets gång har varit mycket pricksäkra och tidvis underhållande.

Detaljplanprocessen är en väldigt bred process och det finns mycket mer att undersöka, men vi hoppas att vi gjort en rättvis bedömning om hur processen ser ut idag.

Det var även intressant att se att en privatpersons överklagan sällan leder till en upphävning av detaljplanen, men ändå en fördröjning på flera år, i Stockholms län.

6.3 Förslag på fortsatta undersökningar

- Det finns studier som visar på hur de socionomiska samhällsklasserna hör ihop med folks vilja att driva en överklagan. Detta är ett väldigt intressant område som visserligen sträcker sig utanför ingenjörens fokusområde, men som ändå är intressant utifrån en samhällssynpunkt.
- Huruvida länsstyrelsens bortfall som överklagandeinstans gagnar detaljplaneprocessens hanteringstid. En "före/efter" utvärdering bör här göras efter ett par år för att se om utfallet blev lika bra som väntat.
- Stadsbyggnadsbenchen har mycket mer data som kan analyseras. Tillgång till Stadsbyggnadsbenchen fås genom antingen Stina Oja på Sweco, eller Magnus Andersson på Botkyrkas stadsbyggnadskontor.
- Går byggbranschen i storstadsregionerna mot ett oligopol, med endast ett fåtal finansiellt starka aktörer?

Litteraturförteckning

- [1] "Norconsult Sverige," [Online]. Available: www.norconsult.se. [Använd 23 05 2016].
- [2] P.-E. Josephson, *Långsiktig framgång - reducera fel och slöseri i byggandet*, Malmö: Svensk Byggtjänst AB, 2013.
- [3] K. Adolfsson, *Detaljplanehandboken: Handbok för detaljplanering enligt plan- och bygglagen*, Stockholm: Norstedts juridik, 2015.
- [4] "Boverket," 1 Mars 2016. [Online]. Available: <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/oversiktsplanering/>. [Använd 12 Maj 2016].
- [5] C. Lignell, "National Encyklopedin," [Online]. Available: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/%C3%B6versiktsplan>. [Använd 12 Maj 2016].
- [6] Plan- och Bygglagen, 4 kap. 5§, 2010:900.
- [7] S. Hillert, "National Encyklopedin," [Online]. Available: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/detaljplan>. [Använd 12 Maj 2016].
- [8] "Länsstyrelsen Stockholm," [Online]. Available: <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/planfragor/region-oversiktsplaner/detaljplaner/Pages/roll-detaljplaneringen.aspx>. [Använd 12 Maj 2016].
- [9] E. E. Blume, "Outnyttjade detaljplaner för bostäder," Länsstyrelsen, Stockholm, 2014.
- [10] "Boverket Kunskapsbanken," 23 September 2014. [Online]. Available: <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplan/detaljplaneprocessen/starta-planarbetet/planbesked/>. [Använd 12 Maj 2016].
- [11] Å. Lehto, Interviewee, *Affärsutvecklare*. [Intervju]. April 2016.
- [12] T. Hörnfeldt, Interviewee, *Byggprojektledare*. [Intervju]. April 2016.
- [13] SWECO, "Stadsbyggnadsbenchen - Byggherrar bedömer kommuners hantering av stadsbyggnadsprojekt," SWECO, Stockholm, 2014.
- [14] M. Kaplan, "Regeringskansliet," Regeringen, 27 Augusti 2015. [Online]. Available: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2015/08/regeringen-fortsatter-att-underlatta-plan--och-byggprocessen/>. [Använd 12 Maj 2016].
- [15] "National Encyklopedin," [Online]. Available: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/%C3%B6verklagande>. [Använd 12 Maj 2016].
- [16] U. Magnusson, "Rätten att komma till tals i plan- och byggärenden," Juridiska Fakulteten vid Lunds universitet, Lund.
- [17] A. Sundström, "Dagens Nyheter," 12 Oktober 2015. [Online]. Available: <http://www.dn.se/sthlm/110-000-bostader-utlovas-i-kampen-om-sparen/>. [Använd 12 Maj 2016].
- [18] "Boverkets plan- och byggenkät," 2015. [Online]. Available: <http://www.boverket.se/contentassets/c3355d1a9e4c4aea8fa34218eae5910d/plan--och-byggenkaten-oversiktsplanering-2015.xlsx>.
- [19] G. Grändeby, "NVP.se," 26 Februari 2013. [Online]. Available: <http://www.nvp.se/Arkiv/Artiklar/2013/02/Hela-Sverige-har-flyttat-hit/>. [Använd 12 Maj 2016].
- [20] "Huddinge Kommun," 11 Maj 2015. [Online]. Available: http://www.huddinge.se/Global/bygga_bo_och_miljo/planer_och_ny_bebyggelse/Plan%20f%C3%B6r%20samh%C3%A4llsbyggnadsprojekt%202015-2017.pdf. [Använd 12 Maj 2016].

- [21] B. Asplind, "Fastighet&Bostadsrätt," 19 Maj 2014. [Online]. Available: <http://www.fastighetochbostadsratt.com/Bygg-%26-Fastighet/51836-Okat-bostadsbyggande-i-Huddinge.html>. [Använd 12 Maj 2016].
- [22] V. Ginner, "mitt i TÄBY," 29 Oktober 2015. [Online]. Available: <https://mitti.se/sa-ska-tabby-bygga-for-att-fa-t-bana/>. [Använd 11 Maj 2016].
- [23] "Nationalencyklopedin, Botkyrka," [Online]. Available: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/botkyrka>. [Använd 11 Maj 2016].
- [24] K. Samuelsson, "Hem&Hyra," 30 Mars 2015. [Online]. Available: <http://www.hemhyra.se/stockholm/kraftig-okat-intresse-att-bygga-bostader-i-botkyrka>. [Använd 11 Maj 2016].
- [25] K. haglund, "Länsstyrelsen Stockholm," 14 Mars 2016. [Online]. Available: <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2016/NoF-2016-4.pdf>. [Använd 11 Maj 2016].
- [26] "Fastighetsägarna," Inte på min bakgård, 23 September 2014. [Online]. Available: <http://www.fastighetsagarna.se/gfr/aktuellt-opinion/rapporter/specialrapporter/inte-pa-min-bakgard>. [Använd 11 Maj 2016].
- [27] "Svenska Dagbladet," Danderyd rikaste kommunen, 10 December 2002. [Online]. Available: <http://www.svd.se/danderyd-rikaste-kommunen>. [Använd 11 Maj 2016].
- [28] D. Björnberg, "Planer och bostadsbrist - Antagna detaljplaner i bostadsbristens Sverige," Fastighetsägarna, 2015.
- [29] D. Björnberg, "Fastighetsägarna," 09 09 2015. [Online]. Available: <http://www.fastighetsagarna.se/gfr/aktuellt-opinion/rapporter/specialrapporter/en-bostadsmarknad-i-forandring>. [Använd 25 05 2016].
- [30] S. Byggmästarförening, "YouTube," Hur kan yvig idéfas bli effektiv stadsbyggnadsprocess? (Hela seminariet) , 1 Juli 2015. [Online]. Available: <https://www.youtube.com/watch?v=odB2JYwKug>. [Använd 12 Maj 2016].
- [31] Snåret, "Soundcloud," Svensk Byggtjänst, Januari 2016. [Online]. Available: <https://soundcloud.com/svenskbyggstj-nst/>. [Använd 12 Maj 2016].
- [32] M. Odeh, "Fastighetstidningen," Länsstyrelsen slopas som instans för överklagan, 1 Oktober 2015. [Online]. Available: <http://fastighetstidningen.se/regeringen-overklagan-av-detaljplaner-ska-goras-direkt-till-domstol/>. [Använd 12 Maj 2016].
- [33] E. Lundberg, "Stockholm direkt," Byråkratmiss kan stoppa nya Tobaksmonopolet, 28 Mars 2013. [Online]. Available: <http://www.stockholmdirekt.se/nyheter/byrakratmiss-kan-stoppa-nya-tobaksmonopolet/LdemcB!bKNs61@u15scKTjQadKOW/>. [Använd 12 Maj 2016].
- [34] P. H. Svensson, Interviewee, *VD Peab Bostad AB*. [Intervju]. April 2016.
- [35] H. Askerud, "Analys av byggherrekostnader," Insitutionen för industriell ekonomi och organisation, KTH, Stockholm, 2012.
- [36] "Sveriges BBjörn Wellhagenbyggindustrier," Juli 2011. [Online]. Available: https://publikationer.sverigesbyggindustrier.se/Images/Info/811/Priset_bostad_110609.pdf. [Använd 12 Maj 2016].
- [37] U. Söderlund, "Svensk Byggtjänst," Begreppet "Ljus BTA", 17 Oktober 2011. [Online]. Available: <http://omvarldsbevakning.byggtjanst.se/Artiklar/2011/oktober/Begreppet-Ljus-BTA/>. [Använd 12 Maj 2016].
- [38] "Infobank Nacka," Bilaga 2. [Online]. Available: http://infobank.nacka.se/handlingar/Kommunstyrelsens_stadsutvecklingsutskott/2014/KSSU_2014-01-21/08c_Ramavtal_Orminge_C_bil_2_spec_BTA.pdf. [Använd 12 Maj 2016].

- [39] "Peab: Årsredovisning 2015," [Online]. Available: <http://www.peab.se/Global/PEAB-SE/Documents/Rapporter/AR-15.pdf>. [Använd 12 Maj 2016].
- [40] "Stockholms stad," Kontakta oss, Exploateringskontoret , 9 Juli 2013. [Online]. Available: <http://www.stockholm.se/-/Kontakt/Kontakta-oss/?term=216511>. [Använd 12 Maj 2016].
- [41] R. A. Brealey, Principles of Corporate Finance, McGraw Hill Higher Education, 2013.
- [42] F. Bergström, "WSP - Samspelet mellan infrastrukturinvesteringar och bostadsbyggande," Februari 2015. [Online]. Available: http://bostadsnatverk.skane.se/wp-content/uploads/2015/02/WSP_rapport_Del_1.pdf. [Använd 12 Maj 2016].
- [43] S. Widell, "Stockholms stad - Tjänsteutlåtande Liljeholmen 1:1 m.fl.," 17 Februari 2014. [Online]. Available: <https://insynsverige.se/documentHandler.ashx?did=1747769>. [Använd 12 Maj 2016].
- [44] "Stockholms stad," [Online]. Available: <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Forvaltningar-och-bolag/Stadsdelsforvaltningar/>. [Använd 23 05 2016].
- [45] O. Netzell, "Boverket - Markpriser, markbrist och byggande," Mars 2015. [Online]. Available: <http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2015/marknadsrapport-mars-20151.pdf>. [Använd 12 Maj 2016].
- [46] "Boverket," Byggnadsnämndens avgifter, 26 September 2014. [Online]. Available: <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Byggnadsnamnden/byggnadsnamndens-avgifter/>. [Använd 12 Maj 2016].
- [47] M. Olsson, "Planbeskrivning - Detaljplan för Åstorp 2 mm," 26 November 2015. [Online]. Available: http://insynsbk.stockholm.se/templates/main/pages/xGetDocument.aspx?FileId=5366569&FileName=5366569_1_6.PDF&DataSource=4&JournalNumber=2013-11114. [Använd 12 Maj 2016].
- [48] S. N. Maria Remnås, "Byggherrekostnader - En analys," Institutionen för Infrastruktur, KTH, Stockholm, 2003.
- [49] "Besqab," [Online]. Available: <http://www.besqab.se/om-besqab/om/>. [Använd 12 Maj 2016].
- [50] "Wählin Fastigheter," [Online]. Available: <http://wahlinfastigheter.se/om-wahlin/>. [Använd 12 Maj 2016].
- [51] "Nacka Kommun," Kostnader - punkt för punkt, 13 Februari 2013. [Online]. Available: http://www.nacka.se/web/bo_bygga/projekt/ekonomi/Sidor/plankostnader.aspx. [Använd 12 Maj 2016].
- [52] L. Fahlström, "Täby - Trafikbullerutredning Kv Spaken," 2 Juni 2014. [Online]. Available: <http://www.taby.se/PageFiles/50280/Trafikbullerutredning%20inkl%20bilagor%2020140602%20%282%29.pdf>. [Använd 12 Maj 2016].
- [53] "Sigtuna Kommun - Detaljplan för Steninge slottspark," Maj 2014. [Online]. Available: http://www.sigtuna.se/Global/Bygga_bo_trafik/Planering/Detaljplaner/Program%20och%20detaljplaner/M%C3%A4rsta/Steninge%20slottspark/U_Steninge%20slottspark_Planbeskrivning_20140520%201%C3%A5gupp1%C3%B6st.pdf. [Använd 12 Maj 2016].
- [54] E. Sääw, "Vibrationsutredning Kv Mjölner," 26 November 2013. [Online]. Available: http://www.huddinge.se/Global/bygga_bo_och_miljo/planer_och_ny_bebyggelse/planlaggning/stuvsta_snattringe/mjolner_4/Samr%C3%A5dshandlingar/Vibrationsutredning.pdf. [Använd 12 Maj 2016].
- [55] "Trafikverket," Ansök om ny eller ändrad utfart, 3 Maj 2016. [Online]. Available: <http://www.trafikverket.se/tjanster/ansok-om/tillstand/Ansokan-om-anslutning-till-allman-vag/>. [Använd 12 Maj 2016].

- [56] "Täby Kommun," Antikvarisk Utredning - Bebyggelse i västra Roslags-Näsby, [Online]. Available: <http://www.taby.se/PageFiles/42706/9a.%20Antikvarisk%20Utredning.pdf>. [Använd 12 Maj 2016].
- [57] Micke, "Husgrunder," Geoteknisk undersökning – en grund- och markundersökning inför grundläggning, 1 April 2016. [Online]. Available: <http://www.husgrunder.com/ny-husgrund/geoteknisk-undersokning-en-markundersokning-infor-grundlaggning/>.
- [58] A. Wahlström, "Naturvårdsverket," Innehåll i en miljökonsekvensbeskrivning , 23 November 2015. [Online]. Available: <http://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Miljokonsekvensbeskrivning/Innehall/>. [Använd 12 Maj 2016].
- [59] Faktura 9200001028, Förvaltning 116, Stockholms Stad, Stadsbyggnadskontoret.
- [60] Faktura 9200000632, Förvaltning 116, Stockholms Stad, Stadsbyggnadskontoret.
- [61] "Nacka Kommun - Taxa för planering, byggande, kartor och mättjänster," 16 November 2015. [Online]. Available: http://www.nacka.se/web/politik_organisation/sa_styrs_nacka/sa_styrs/regelverk/Documents/taxor_avgifter/taxa_planering_byggande_kartor_mattjanster.pdf. [Använd 12 Maj 2016].
- [62] Regeringen, "Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende länsstyrelserna," 19 December 2013. [Online]. Available: <http://www.boverket.se/globalassets/vagledning/kunskapsbanken/uppfoljning-2014/regleringsbrev-lansstyrelserna-2014>. [Använd 12 Maj 2016].
- [63] "Handbok Mark- och miljödomstol," [Online]. Available: http://www.dvhandbok.domstol.se/miljo/avsnitt%2010.htm#_Toc438373467. [Använd 12 Maj 2016].
- [64] NCC, "NCC - Fånga tidstjuvarna och bygg bort bostadsbristen," Juni 2012. [Online]. Available: http://www.ncc.se/globalassets/almedalen/almedalsskriften_2012.pdf. [Använd 12 Maj 2016].
- [65] "DokuMera," Kapitalbindning, [Online]. Available: <http://www.dokumera.se/ordlista/Kapitalbindning.html>. [Använd 12 Maj 2016].
- [66] "SEB," [Online]. Available: <http://seb.se/foretag/finansiera/byggnadskreditiv>. [Använd 12 Maj 2016].
- [67] P. H. Svensson, "Peab," Peter Svenssons sju förslag för ökat bostadsbyggande , April 2016. [Online]. Available: <http://www.peab.se/om-peab/press-och-media/aktuellt-fran-peab/Aktuellt-nr-1-2016/som-att-bygga/sju-forslag/>. [Använd 12 Maj 2016].
- [68] M. Catasús, Interviewee, *Projektledare*. [Intervju]. April 2016.
- [69] A. Sjöström, "Byggvärlden," Nytt år och nya lagar, 21 Januari 2015. [Online]. Available: <http://www.byggvarlden.se/nytt-ar-och-nya-lagar-82885/nyhet.html>. [Använd 12 Maj 2016].
- [70] "Fastighetsägarna," [Online]. Available: <http://www.fastighetsagarna.se/aktuellt-och-opinion/nyheter/nyheter-2013/sju-av-tio-politiker-vill-minska-mojligheten-att-overklaga-bygglov>. [Använd 25 05 2016].
- [71] A. Sundin, Interviewee, *Planarkitekt*. [Intervju]. April 2016.
- [72] C. Jansson, "Svenska Dagbladet," De som vill bygga nya hyresrätter skräms iväg, 30 Januari 2013. [Online]. Available: <http://www.svd.se/de-som-vill-bygga-nya-hyresratter-skrams-ivag>. [Använd 12 Maj 2016].
- [73] B. M. Maria Rankka, "Hinderbana för byggande i Stockholm," 9 April 2014. [Online]. Available: <http://www.chamber.se/cldocpart/1933.pdf>. [Använd 12 Maj 2016].
- [74] A. Hallin, Project management, Malmö: Universitetsforlaget, 2012.

- [75] H. Rundberg, "Svt.se," 06 04 2016. [Online]. Available: <http://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/markhyrorna-hojs-lagenhetsagare-far-ta-smallen>. [Använd 25 05 2016].
- [76] K. K. Rognerud, "Svt.se," 07 10 2014. [Online]. Available: <http://www.svt.se/nyheter/ekonomi/bopriserna-stigit-med-750-procent>. [Använd 25 05 2016].
- [77] Snåret, Kompositör, Bör hyresrätten vara en kortsiktig boendeform? - Snåret avsnitt 26. [Ljudupptagning]. Svensk Byggtjänst. 2016.
- [78] C. heister, "SvD Näringsliv," Utan länsstyrelsen bromsas byggandet, 9 Februari 2016. [Online]. Available: <http://www.svd.se/utan-lansstyrelsen-bromsas-byggandet/om/naringsliv:debatt>. [Använd 12 Maj 2016].

Bilaga

Intervjufrågor

- Hur ser ni på kommunernas beredskap och hantering av detaljplaneprocessen?
- Hur ser ni på Länsstyrelsens beredskap och hantering av detaljplaneprocessen då dessa överklagas?
- Hur ser ni på myndigheternas (Mark- och Miljödomstolen mfl) beredskap och hantering av detaljplaneprocessen då dessa överklagas?
- Hur ser ni på den krets av sakägare som idag har möjlighet att överklaga en detaljplan?.
- Hur mycket kostar en detaljplaneprocess för Er? (kommun/byggherre)
- Vilka utredningar görs i detaljplaneskedet och vem bekostar dem?