

Yttrande

Sverigedemokraterna



Datum 2019-11-01

Ärende nr 2.2.7

Yttrande angående – Byggnadsnämndens hemställan till kommunstyrelsen att ta fram en standardprocess för samordning mellan detaljplan och markanvisning

Yttrandet

Vi Sverigedemokrater anser att byggnadsnämndens hemställan om att ta fram en standardprocess för samordning mellan detaljplan och markanvisning är relevant men inte i den utformning som föreslås. De effekter som eftersträvas i hemställan kan uppnås i AC+.

Vi uppmärksammar samtidigt alla berörda parter om behovet av krafttag gällande samplanering vid all projektering. Både i samband med nybyggnation och andra arbeten. Runt om i staden pågår omfattande exploatering och byggnation. Ett flertal områden påverkas av detta, exempelvis utbyggnad av den allmänna VA-anläggningen, fjärrvärme och el, alla kritiska faktorer för att kunna bygga ut nya områden i staden.

Samordning mellan alla inblandade förvaltningar är nödvändig och har stor positiv påverkan vid all projektering. Strategisk planeringsfunktion för stadsutveckling/AC+* kan med genomtänkt planering och samordning skapa förutsättningar för god ekonomisk hushållning, energieffektivitet och miljövinster. Långt innan grävmaskinen sätter skopan i jorden ska alla berörda verksamheter vara involverade och arbeta i samråd inför stadens infrastrukturomvandling.

**AC+ är en staden-intern gruppering som består av avdelningschefer från fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, lokalförvaltningen, lokalsekretariatet, park-och naturförvaltningen och kretslopp och vattenförvaltningen.*

Yrkande

(Miljöpartiet, Vänsterpartiet)

2019-09-20

Yrkande angående Byggnadsnämndens hemställan till kommunstyrelsen att ta fram en standardprocess för samordning mellan detaljplan och markanvisning

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen

Stadsledningskontoret får i uppdrag att i samverkan med byggnadsnämnden och fastighetsnämnden ta fram ett förslag på en eller flera standardiserade processer för när kommunal mark anvisas.

Yrkandet

Byggnadsnämndens hemställan till kommunstyrelsen grundar sig på dels en strävan av att underlätta för mindre byggaktörer att verka på Göteborgs byggmarknad, dels att forma en mer transparent och förutsägbar stadsutvecklingsprocess. Med de stuprör som kommunens stadsbyggnadsarbete är organiserad i krävs en samordning. För de flesta byggaktörer är markanvisning och detaljplanering två nödvändiga men krångliga processer. Processerna är inte heller tydligt samordnade. Det finns ingen kommungemensam beskrivning eller styrning av när markanvisningen sker.

Vi rödgrönrosa anser att för att underlätta för alla parter och skapa en förutsägbarhet, borde Göteborgs stad ha en eller flera gemensamma standardprocesser för när kommunal mark anvisas. Två alternativa processer skulle till exempel kunna vara en för tidig markanvisning och en för sen.

Kommunstyrelsen ansvar för att ta fram ett förslag till modell, men eftersom den styr fler än en nämnd, ser vi att modellen bör beslutas om av kommunfullmäktige.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2019-06-03

Diarienummer 1783/18

Handläggare

Neda Sherafat

Telefon: 031-368 00 72

E-post: neda.sherafat@stadshuset.goteborg.se

Byggnadsnämndens hemställan till kommunstyrelsen att ta fram en standardprocess för samordning mellan detaljplan och markanvisning

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Byggnadsnämndens hemställan till kommunstyrelsen att ta fram en standardprocess för samordning mellan detaljplan och markanvisning, avslås med hänvisning till motiveringen som framgår av stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Mål- och inriktningsdokument 2015 angav följande som ett gemensamt uppdrag för byggnadsnämnden, fastighetsnämnden och trafiknämnden:

- Konkurrensen på byggmarknaden ska stimuleras genom att fler mindre aktörer ges möjlighet att delta i byggandet av Göteborg. En handlingsplan ska tas fram.

Uppdraget behandlades av byggnadsnämnden 2017-02-07 och till fastighetsnämnden 2017-04-24. Uppdraget redovisades med samma beskrivning till både fastighetsnämnden och byggnadsnämnden. Fastighetsnämnden beslutade att förklara uppdraget fullgjort, medan byggnadsnämnden beslöt att uppdraget inte förklaras fullgjort. Därefter har stadsbyggnadskontoret tagit fram ett förslag på en handlingsplan.

Byggnadsnämnden beslutade 2018-12-11 § 685 att rekommendationerna i handlingsplanen ska implementeras och att uppdraget förklaras fullgjort. Vid sammanträdet beslutades även, i enlighet med ett yrkande från MP och V, att hemställa till kommunstyrelsen att ta fram en standardprocess för samordning mellan detaljplan och markanvisning, gärna kompletterad med en eller ett par standardiserade alternativprocesser.

Stadsledningskontorets bedömning är att den typen av process som byggnadsnämnden eftersöker omfattas av de samverkanskrav som finns i nämndernas reglementen. Kontorets bedömning är dock att denna process är exempel på sådant som kan ligga nära det ansvar som kommunstyrelsen får, om en funktion till strategisk funktion för stadsutveckling under kommunstyrelsen införs enligt stadsledningskontorets förslag, dnr 0691/19.

Ekonomiska konsekvenser

Stadsledningskontorets bedömer att detta ärende inte medför några ekonomiska konsekvenser för staden.

Barn-, mångfalds-, jämställdhets-, miljö- och omvärldsperspektivet

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter utifrån dessa perspektiv.

Bilagor

1. Byggnadsnämndens handlingar, 2018-12-11 § 685
2. Handlingsplan för att stimulera byggmarknaden genom att fler mindre aktörer ges möjlighet att delta i byggandet av Göteborg

Ärendet

Byggnadsnämnden beslutade 2018-12-11 § 685 att hemställa till kommunstyrelsen att ta fram en standardprocess för samordning mellan detaljplan och markanvisning, gärna kompletterad med en eller ett par standardiserade alternativprocesser.

Beskrivning av ärendet

Mål- och inriktningsdokument 2015 angav följande som ett gemensamt uppdrag för byggnadsnämnden, fastighetsnämnden och trafiknämnden:

- Konkurrensen på byggmarknaden ska stimuleras genom att fler mindre aktörer ges möjlighet att delta i byggandet av Göteborg. En handlingsplan ska tas fram.

Uppdraget redovisades till byggnadsnämnden 2017-02-07 och till fastighetsnämnden 2017-04-24. Uppdraget redovisades med samma beskrivning till både fastighetsnämnden och byggnadsnämnden. Fastighetsnämnden beslutade att förklara uppdraget fullgjort, medan byggnadsnämnden beslöt att uppdraget inte förklaras fullgjort. Därefter har stadsbyggnadskontoret tagit fram ett förslag på en handlingsplan, se bilaga 2.

Byggnadsnämnden beslutade 2018-12-11 att rekommendationerna i handlingsplanen ska implementeras och att uppdraget förklaras fullgjort. Vid sammanträdet beslutades även, i enlighet med ett yrkande från MP och V, att hemställa till kommunstyrelsen att ta fram en standardprocess för samordning mellan detaljplan och markanvisning, gärna kompletterad med en eller ett par standardiserade alternativprocesser.

Byggnadsnämndens handlingsplan

I handlingsplanen redovisas för hur andra kommuner arbetar med att öka möjligheterna för mindre aktörer att delta i olika stadsutvecklingsprojekt. Även om det finns skillnader i hur kommunerna väljer att organisera sig, finns det stora likheter i hur kommunerna arbetar för att uppnå målet om att möjliggöra för fler och mindre byggaktörer att delta i stadsbyggandet. En del handlar om hur markanvisningen går till, den andra delen handlar om hur detaljplanerna utformas, och dessa två processer är mycket nära samordnade.

Handlingsplanen innehåller ett antal rekommendationer på arbetssätt som bygger på omvärldsanalysen och som bör skapa goda förutsättningar att möjliggöra för fler mindre byggaktörer att delta i byggandet i Göteborg. Dessa är:

- Ta fram stora detaljplaner, eller flera mindre detaljplaner som är del av ett större programområde, som är flexibla och möjliggör många olika lösningar
- Utforma detaljplanerna för att möjliggöra markanvisning av små enheter
- Markanvisning på färdig detaljplan, eller en bit in i planprocessen
- Säkerställ önskade kvalitéer i markanvisningsprocessen, exempelvis kopplat till gestaltnings- eller kvalitetsprogram
- Noggrann uppföljning vid bygglov och vid utbyggt projekt för att säkerställa att önskade kvalitéer uppnås

Fastighetsnämndens markanvisningspolicy

Inför planering av ny bebyggelse på stadens mark görs markanvisningar till olika intressenter. En markanvisning innebär rätten för en intressent att under en viss tid och på vissa givna villkor, få förhandla med staden om förutsättningarna för genomförande av ny bebyggelse inom ett visst markområde som staden äger.

Fastighetsnämnden fattar beslut om att godkänna markanvisning för det aktuella projektet. Därefter upprättas ett markanvisningsavtal där intressenten förbinder sig att acceptera de villkor som gäller för markanvisningen.

Policyn ska även tillämpas vid de markanvisningar som avser den mark som ägs av Älvstranden Utveckling AB och som beslutas av bolaget efter det att fastighetsnämnden har hörts.

Markanvisningspolicyn utgår från de politiskt beslutade målen och strategierna som kommer till uttryck i stadens budget, översiktsplanen, strategin för utbyggnadsplanering, Vision Älvstaden och Göteborgsregionens tillväxtstrategi. Dessa styrdokument anger att inriktningen för stadens utveckling är att komplettera den redan byggda staden i kombination med byggande i strategiska knutpunkter. Det innebär att ny bebyggelse i första hand ska tillkomma i centrala Göteborg – framförallt i de centrala förnyelseområdena – och genom komplettering i kollektivtrafiknära lägen.

Stadsledningskontorets bedömning

Det framgår av byggnadsnämndens och fastighetsnämndens respektive reglementen att nämnderna ”har ansvar för att samråda med och aktivt söka samverka med andra nämnder och styrelser när de egna besluten och det egna agerandet påverkar andra eller när det är nödvändigt för att uppnå helhetssyn i genomförandet av kommunfullmäktiges visioner och mål”.

Stadsledningskontoret anser därför att det är upp till nämnderna själva att avgöra om det behövs något styrdokument som reglerar samordning mellan detaljplan och markanvisning, och att ta fram ett sådant styrdokument ifall behovet finns.

Stadsledningskontoret föreslår kommunstyrelsen att avslå byggnadsnämndens hemställan med hänvisning till vad som framgår av berörda nämnders reglementen.

Fastighetskontoret ser nu över och uppdaterar alla sina interna rutiner för markanvisningar. Sedan hösten 2018 har kontoret en ny rutin som går ut på att avdelningschefen på strategiska avdelningen på fastighetskontoret en gång i månaden på AC+ redovisar samtliga ansökningar om planbesked samt markanvisningar som ska upp till beslut i fastighetsnämnden. AC+ är en staden-intern gruppering som består av avdelningschefer från fastighetskontoret, stadsbyggnadskontoret, trafikkontoret, lokalförvaltningen, lokalsekretariatet, park- och naturförvaltningen och kretslopp och vattenförvaltningen.

Stadsledningskontoret vill i sammanhanget påminna om förslaget till funktion för strategisk styrning som kontoret tagit fram inom ramen för följduppdragen efter facknämndsöversynen. Om staden redan idag hade arbetat enligt detta förslaget hade stadsledningskontoret sannolikt gjort en annan bedömning i det här ärendet. Övergripande och nämndöverskridande processer för stadsutveckling innefattas i de ansvar som kommunstyrelsen föreslås få. Utformning och ägande av den typ av process som byggnadsnämnden eftersöker skulle därmed kunna vara en uppgift för den strategiska funktionen i samverkan med berörda nämnder.

Magnús Sigfússon

Eva Hessman

Direktör Stadsutveckling

Stadsdirektör

Återrapportering av uppdrag från mål- och inriktning 2015 – Handlingsplan för att stimulera byggmarknaden genom att fler mindre aktörer ges möjlighet att delta i byggandet av Göteborg

§ 685, 0168/18

Beslut

I byggnadsnämnden

I enlighet med yrkandet från (MP)(V):

att rekommendationerna i handlingsplanen ska implementeras

att hemställa åt kommunstyrelsen att ta fram en standardprocess för samordning mellan detaljplan och markanvisning, gärna kompletterad med en eller ett par standardiserade alternativprocesser.

att förklara uppdraget fullgjort.

Skäl för beslut

Nämnden beslutar i enlighet med de skäl som anges i yrkandet från (MP)(V), bilaga 4.

Yrkanden

Ordföranden Emmali Jansson (MP) yrkar bifall till yrkandet från (MP)(V), bilaga 4.

Johannes Hulter (S) yrkar bifall till tjänsteutlåtandet.

Beslutsgång

Ordföranden ställer de två förslagen mot varandra och finner att nämnden beslutar i enlighet med yrkandet från (MP)(V).

Handlingar

Förvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2018-12-03, med bilagor.



Dag för justering

2018-12-18

Vid protokollet

Sekreterare

Linnéa Karlsson



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2019-05-20

Byggnadsnämnden **2018-12-11**

Diarienummer 0168/18

Handläggare

Christian Bruce

Telefon: 031-368 19 14

E-post: christian.bruce@sbk.goteborg.se

Återrapportering av uppdrag från mål- och inriktning 2015 – Handlingsplan för att stimulera byggmarknaden genom att fler mindre aktörer ges möjlighet att delta i byggandet av Göteborg

Förslag till beslut

I byggnadsnämnden

Uppdraget ”Handlingsplan för att stimulera byggmarknaden genom att fler mindre aktörer ges möjlighet att delta i byggandet av Göteborg” förklaras fullgjort.

Ärendet

Mål- och inriktningsdokument 2015 angav följande som ett gemensamt uppdrag för byggnadsnämnden, fastighetsnämnden och trafiknämnden:

- Konkurrensen på byggmarknaden ska stimuleras genom att fler mindre aktörer ges möjlighet att delta i byggandet av Göteborg. En handlingsplan ska tas fram.

Uppdraget redovisades till byggnadsnämnden 2017-02-07 och till fastighetsnämnden 2017-04-24. Uppdraget redovisades med samma beskrivning till både fastighetsnämnden och byggnadsnämnden. Fastighetsnämnden beslutade att förklara uppdraget fullgjort, medan byggnadsnämnden beslöt att uppdraget inte förklaras fullgjort. Uppdraget har därefter hamnat på stadsbyggnadskontoret för vidare handläggning, men har inte redovisats ytterligare till nämnden. Frågan togs upp på byggnadsnämndspresidiet i april 2018. Därefter har stadsbyggnadskontoret tagit fram förslag på en handlingsplan, bilaga 2. Uppdraget föreslås därför förklaras fullgjort.

Stadsbyggnadskontoret

Henrik Kant

Martin Storm

Stadsbyggnadsdirektör

Chef Planavdelningen

Bilagor

1. Handlingsplan
2. Mål- och inriktning 2015



Handlingsplan

för att stimulera byggmarknaden genom att fler
mindre aktörer ges möjlighet att delta i byggandet av
Göteborg

Innehåll

Uppdraget	3
Fastighetsnämnden	3
Byggnadsnämnden.....	3
Exempel från andra kommuner	4
Uppsala	4
Stockholm	5
Malmö	6
Örebro	7
Linköping	8
Slutsats	9
Positiva konsekvenser	9
Negativa konsekvenser.....	9
Handlingsplan	10
Rekommendationer	11

Uppdraget

Mål- och inriktningsdokument 2015 angav följande som ett gemensamt uppdrag för byggnadsnämnden, fastighetsnämnden och trafiknämnden:

- Konkurrensen på byggmarknaden ska stimuleras genom att fler mindre aktörer ges möjlighet att delta i byggandet av Göteborg. En handlingsplan ska tas fram.

Fastighetsnämnden

Uppdraget redovisades i fastighetsnämnden 2017-04-24 enligt följande:

”Genom stadens markägande och markanvisningar har staden ett värdefullt verktyg för att styra utbyggnaden av ny bebyggelse i Göteborg, såväl vad avser var det ska byggas, hur det ska byggas och vilka aktörer som kan komma i fråga. Detta kan inte i samma grad hanteras genom planmonopolet.

I den policy för anvisning av mark för bostäder och verksamheter, som antogs av fastighetsnämnden i juni 2014, anges konkurrens och mångfald på marknaden som en viktig inriktning. En mångfald av byggherrar, både stora och små, ska ges möjlighet att etablera sig och staden ska sträva efter att få in flera intressenter i samma område. Det innebär att konkurrensaspekten har stor betydelse i den modell som används för utvärdering av inkomna ansökningar, särskilt i de fall där det väger lika mellan flera exploater. Att inriktningen och modellen fungerar visas genom att ca 45 olika byggaktörer har fått en markanvisning under den senaste treårsperioden.

En viktig strategi som tillämpas alltmer är att utnyttja möjligheten att i vissa projekt anvisa en mindre del av byggrätterna i ett senare skede i processen. Detta möjliggör för mindre byggare och byggemaskiner att komma i fråga för en markanvisning.

Fastighetskontoret avser att utveckla uppföljningen av markanvisningar, och då även vad gäller konkurrensaspekten, i den fastställda ordningen för uppföljnings- och årsrapporter.

Fastighetskontorets uppfattning är därmed att uppdraget är omhändertaget i arbetet med markanvisningar.”

Fastighetsnämnden godkände redovisningen och ansåg uppdraget fullgjort.

Byggnadsnämnden

Uppdraget redovisades till byggnadsnämnden i årsredovisningen för 2016, vilken behandlades på byggnadsnämnden 2017-02-07. Uppdraget redovisades med samma beskrivning som till fastighetsnämnden ovan. Byggnadsnämnden beslöt att uppdraget inte förklaras fullgjort. Uppdraget har därefter hamnat på stadsbyggnadskontoret för vidare handläggning, men har inte redovisats ytterligare till nämnden. Frågan togs upp på BN-presidiet i april 2018. Därefter har stadsbyggnadskontoret tagit fram detta förslag på en handlingsplan.

Exempel från andra kommuner

Flera kommuner i Sverige jobbar med att öka möjligheterna för mindre aktörer att delta i olika stadsutvecklingsprojekt. Nedan följer en genomgång av hur andra kommuner arbetar med frågan, med exempel från Uppsala, Stockholm, Malmö, Örebro och Linköping. Notera att alla exempel gäller mark som i huvudsak är kommunal.

Uppsala

Det mest refererade exemplet när det gäller att möjliggöra för mindre aktörer är från Uppsala, som tillämpar den så kallade "Uppsalamodellen". Uppsala arbetade tidigare likt många andra kommuner med detaljplaner som markanvisades före starten av planarbetet. Detaljplanerna utformades sedan med en hög grad av detaljstyrning. Man såg att detta arbetssätt begränsade möjligheterna för mindre aktörer att delta i byggandet, då det framförallt är stora företag som kan ta den ekonomiska risken som en lång planprocess innebär. Ett annat behov som lyftes var att snabba upp planprocessen. Därför började man arbeta med Uppsalamodellen.

Uppsalamodellen innebär att man arbetar med stora flexibla detaljplaner med kommunen som huvudsaklig markägare, där markanvisning sker efter planarbetet har påbörjats. Markanvisning sker vid olika tillfällen under planprocessen, det kan vara efter samråd, efter granskning, efter antagande eller laga kraft. Det kan även innebära att markanvisning sker i olika etapper, där vissa kvarter markanvisas efter samråd och andra efter antagandet. En grundidé var även att arbeta med markanvisningar i små enheter med 30 – 100 lägenheter. Man lät markpriset vara fast och aktörerna fick istället tävla med andra faktorer såsom hållbarhet och gestaltning. Hög kvalitet säkerställs i markanvisningen istället för med detaljerade planbestämmelser.



Rosendal, Uppsala (Bild: Uppsala kommun)

Ett område där modellen applicerades var Rosendal. Området omfattar ca 4 500 bostäder och även kontor, lokaler, förskolor och skolor. Där togs en stor och relativt flexibel detaljplan fram där all service, parker, kollektivtrafik mm ingår från början. Vissa kvarter i den första etappen markanvisades redan i samrådet. Inför granskningen anpassades sedan detaljplanen i aktuella kvarter till de vinnande förslagen. Senare etapper markanvisades efter laga kraft. Enligt Uppsala kommun gav detta resultat, och antalet byggaktörer som Uppsala arbetar med ökade från 7 till 60 i samband med

Rosendalsprojektet. Uppsala menar även att en annan viktig del av modellen är att bygglovshandläggare är med tidigt i processen, från bedömning av markanvisningsbidragen till uppföljning efter genomförandet. Man säljer inte heller marken förrän bygglov har getts, vilket ger god möjlighet till att följa upp förslagen.

I senare projekt har man justerat modellen något. Det handlar om ett ännu större projekt, Ulleråker med ca 7 000 bostäder. Från början var önskan att göra en stor detaljplan över hela området, men istället har man delat upp det i flera mindre detaljplaner. De två första detaljplanerna, som antogs våren 2018, omfattar 500 och 700 bostäder. Markanvisningen för några av kvarteren skedde efter samrådet, medan resterande kvarter kommer att markanvisas efter antagandet eller laga kraft. Man använder sig fortfarande av Uppsalamodellen men justerar den genom att markanvisningstävlingen först utgår ifrån priset, för att sedan behandla andra faktorer. Man har även valt att markanvisa hela kvarter till en byggaktör, istället för mindre enheter inom varje kvarter, då man menade att en nackdel med Uppsalamodellen som den använts tidigare var att den innebar mycket samordningsjobb för kommunen.

Vid en analys av detaljplanerna ovan kan konstateras att de i huvudsak reglerar volymer och placering av huskroppar. I vissa fall görs detta genom reglering med BTA, nockhöjd och prickad mark, medan volymerna i andra fall endast regleras med prickad mark eller byggnadsarea samt en nockhöjd. Därutöver tillkommer bestämmelser i olika form för att säkerställa lokaler i bottenvåningarna längs vissa utvalda stråk och platser. I vissa detaljplaner används även relativt generella och något svårtolkade utformningsbestämmelser gällande gestaltning, såsom: "bebyggelse längs ...gatan ska utformas med respekt för gaturummets karaktär", eller: "byggnaden ska gestaltas med hög arkitektonisk kvalitet".

För att sammanfatta handlar alltså Uppsalamodellen i sin senaste form om relativt stora, flexibla detaljplaner i flera kvarter med service och lokaler mm, där varje kvarter markanvisas separat med början efter samråd för den första etappen och efter antagande eller laga kraft för de senare etapperna. Uppsala menar att detta tillvägagångssätt har möjliggjort för en kraftig ökning av antalet deltagande byggaktörer, däribland många mindre aktörer.

Stockholm

I Stockholm har det vanliga tillvägagångssättet varit att skraddarsy detaljplaner för byggaktörer som fått sin markanvisning innan detaljplan. Politikerna har beslutat att man vill pröva ett nytt arbetssätt för att bland annat öka möjligheterna för fler och mindre byggaktörer att delta i byggandet. Syftet är även att öka bostadsbyggandet, minska detaljstyrningen i detaljplanerna och skapa snabbare planprocesser. Stockholm menar att de har inspirerats av Uppsalamodellen och har påbörjat ett pilotprojekt.

Pilotprojektet kallas "Fokus Skärholmen" och omfattar över 4 000 nya bostäder i miljonprogramsområdet Skärholmen. Likt i Uppsala handlar det om att man tar fram större och mer flexibla detaljplaner och genomför huvuddelen av markanvisningen senare i planprocessen. Detaljplanerna formas inte efter ett specifikt projekt utan ska fungera för många olika byggsystem och projektkrav. Mer generella detaljplaner innebär att staden initierar och driver planprocessen, med viss involvering av byggaktör. Till skillnad från i Uppsalamodellen markanvisar man nämligen redan i början av planprocessen en viss andel av planen till en eller flera så kallade

”ankarbygggherrar”. Vilka kvarter de markanvisas är oftast inte angivet i detta tidiga skede. Ankarbygggherrar är större byggaktörer som ska företräda övriga byggaktörer i den första delen av planprocessen. Enligt Stockholms stad är ankarbygggherrens uppgift att ”företräda det allmänna byggherreintresset och säkerställa ett genomförande av detaljplanen fram till detaljplanens samråd”. Efter samrådet påbörjas resterande markanvisningar till övriga mindre byggaktörer, och en del av markanvisningarna ska även göras efter detaljplanerna har antagits eller vunnit laga kraft. Nyligen genomförda direktanvisningar i pågående större detaljplaner i Fokus Skärholmen har enligt staden inneburit ett stort intresse, med ansökningar från 30 olika byggaktörer. I utvärderingen av ansökningarna ligger fokus på stadsbyggnadskvaliteter och åtgärder för ökad social hållbarhet.



Värbergsvägen, Stockholm (Bild: Stockholms stad)

Det pågår för närvarande arbete med flera detaljplaner inom projektet. Totalt 15 detaljplaner ska tas fram. En analys av de detaljplaner som kommit längst visar att de i huvudsak reglerar byggnadsvolymer och dess placering, inklusive maximal mängd BTA. Därutöver finns bestämmelser i syfte att säkerställa lokaler i bottenvåningarna längst utpekade stråk och platser. Det finns även generella bestämmelser angående fasaders utformning, främst gällande fasadlängd, i syfte att få ett varierat gaturum.

Malmö

Som exempel för arbetet i Malmö har flera större pågående projekt i Hyllie analyserats. Förfarandet i dessa projekt har stora likheter med projekten i Uppsala och Stockholm. Flexibla detaljplaner inklusive service och lokaler m.m. tas fram och markanvisas, i vissa fall från samråd och vissa fall efter antagande eller laga kraft. Detaljplanerna är dock något mindre än tidigare nämnda exempel, men är del av ett större stadsutvecklingsprojekt. I urvalsprocessen har stor vikt lagts vid en variation av etablerade och nya bygggherrar, en variation av organisationsformer hos bygggherrar, en variation av storlekar på projekten, en variation av boendeformer m.m. För tre av detaljplanerna i området fick man in ansökningar från 40 olika byggaktörer, både stora och små. Ingen aktör tilldelades mark i mer än ett av områdena. Varje detaljplan omfattar ca 200 – 300 bostäder, och ca 6 aktörer per detaljplan valdes, vilket innebär små enheter. Det kommunala bostadsbolaget gavs markanvisning för ett kvarter i varje detaljplan redan innan markanvisningsprocessen för övriga aktörer påbörjades.

En analys av pågående och nyligen antagna detaljplaner i området visar att de ofta är mycket flexibla, i ännu högre grad jämfört med Uppsala- och Stockholmsexemplen. Detaljplanerna reglerar i huvudsak byggnaders volym och placering. Volym regleras endast genom byggnadsarea och byggnadshöjd, eller genom prickad mark och byggnadshöjd. Placering regleras med prickad mark eller genom med en bestämmelse som anger byggnadens placering i relation till allmän plats. Därutöver finns bestämmelser i syfte att säkerställa lokaler i bottenvåningarna längst utpekade stråk och platser. I vissa fall finns generella gestaltungsbestämmelser gällande fasadlängder. Det finns inga detaljerade gestaltungsbestämmelser. Planbeskrivningen lägger fokus på strukturen, upplevelsen av gaturummen och de allmänna platserna samt skalan och volymen på bebyggelsen. Utöver detta omnämns gestaltning av byggnader inte särskilt i planbeskrivningen, eftersom det inte heller regleras i plankartan. Den flexibla detaljplanen innebär på det stora hela mycket kortfattade planhandlingar. Istället hänvisas till ett gestaltungsprogram för Hyllie som mer detaljerat beskriver de karaktärer som eftersträvas. Gestaltungsprogrammet ingår sedan som en förutsättning i markanvisningsprocessen.



Söder om badhuset, Malmö (Bild: Malmö kommun)

Örebro

Örebro tillämpar vad de kallar "Örebromodellen". Modellen utvecklades av flera skäl, bland annat för att möjliggöra för en större variation av byggaktörer. Modellen har fler syften, såsom att skapa en snabbare planprocess, vilket bland annat innebär att detaljplaner tas i en långtgående delegation där planer med standardförfarande endast tas upp i nämnden vid antagande. Istället har man skapat en organisation med täta beredningar och avstämningar. Här nämns dock bara de aspekter av modellen som har inverkan på möjligheten att involvera mindre byggaktörer. Örebromodellen innebär att man tar fram flexibla, ofta stora, detaljplaner och genomför markanvisning först efter laga kraft. Marken säljs först när bygglov godkänts, och man tillämpar fasta markpriser.

En analys av ett antal pågående större detaljplaner i Örebro visar att de är mycket flexibla, mer än i alla andra övriga exempel. I huvudsak regleras byggnaders volym och placering på ett flexibelt sätt, som möjliggör många olika lösningar. För att säkerställa god kvalitet i gestaltningen av området tas ibland kvalitetsprogram fram, som beskriver de karaktärer som efter-

strävas. Markanvisningsprocessen utgår sedan från kvalitetsprogrammet.

Linköping

När det gäller att uppnå en stor blandning av olika byggaktörer i ett område refereras ofta till projektet Vallastaden. I korthet kan idén med Vallastaden beskrivas som att man tar fram en färdig detaljplan med en småskalig fastighetsindelning, där markanvisning sker utifrån kvalité istället för pris. Målet var bland annat att skapa en variation i området genom att en stor mångfald av byggaktörer ges möjlighet att delta.

En bärande idé i projektet är att arbeta med små fastigheter, så kallade tegar. Varje kvarter delas upp i flera små fastigheter, vilket skulle leda till en stor variation i gestaltning inom området och även inom varje kvarter, samt öppna för ökade möjligheter för små byggaktörer att delta. En detaljplan ritad specifikt efter ett arkitektförslag för hela området togs fram innan markanvisning. Placeringen av byggnader och byggnadsstrukturen i området regleras i detalj utefter det framtagna arkitektförslaget. I övrigt är detaljplanen mycket flexibel. För varje byggrätt anges endast antal våningar, vilket möjliggör varierande våningshöjder. Därutöver anges en lägsta våningshöjd i bottenplan för att lämna möjligheterna öppna för lokaler i bottenvåningarna. Detta har möjliggjort en stor variation i gestaltningen av enskilda byggnader. Den detaljerade byggnadsstrukturen och på förhand fastställda fastighetsindelningen krävde dock ett mycket omfattande arbete i detaljplaneskedet för att säkerställa att varje fastighet verkligen skulle kunna fungera.



Vallastaden, Linköping (Bild: Linköpings kommun)

Till skillnad från i övriga exempel togs i Vallastaden en på förhand fastställd fastighetsindelning fram, som redovisas i en separat fastighetsindelningsskarta som antogs tillsammans med plankartan. Varje kvarter delades alltså på förhand in i ett antal mindre fastigheter, ett förfarande som större byggaktörer var emot. Vid antagandet av detaljplanen föreslogs det dock att en relativt stor del av fastighetsindelningsbestämmelserna skulle strykas, då man i vissa delar av området inte fått in några anbud för tomterna. Det ledde till att stora delar av vissa kvarter som från början var tänkt att tilldelas flera olika byggaktörer, istället tilldelades en större byggaktör. För övriga delar av området var intresset ändå relativt stort, och mark har tilldelats till ca 40 olika byggaktörer av varierande storlek, vissa boende har även byggt sina egna hus eller gått samman i byggemenskaper. Enligt kommunen har det stora antalet byggaktörer lett till behov av en mer omfattande insats från kommunens sida, jämfört med om det hade varit ett litet antal större byggaktörer. Men kommunen ser ändå många

fördelar och kommer att fortsätta på samma sätt med kommande detaljplaner och markanvisningar i Vallastaden-projektet.

Eftersom detaljplanen inte anger några detaljerade bestämmelser eller beskrivningar av gestaltningen utformades ett kvalitetsprogram med 19 kriterier. Markanvisningen utgick från dessa kriterier, där man utgick från kvalitet före pris. Man tillämpade ett poängsystem där poäng gavs utefter hur många kriterier som uppfylldes. Därefter hade man en mycket noggrann uppföljning för att säkerställa att kriterierna efterlevdes.

Slutsats

Många kommuner har som målsättning att möjliggöra för fler och mindre byggaktörer att delta i stadsbyggandet. Även om det finns skillnader i hur kommunerna väljer att organisera sig, finns det stora likheter i hur kommunerna arbetar för att uppnå detta mål. En del handlar om hur markanvisningen går till, den andra delen handlar om hur detaljplanerna utformas, och dessa två processer är mycket nära samordnade. I korthet går det ut på att man arbetar med stora, flexibelt utformade detaljplaner där markanvisning sker en bit in i planprocessen eller på färdig detaljplan. Vissa kommuner, som Örebro, markanvisar på färdig detaljplan, medan Stockholm redan från början tar in så kallade ankarbygggherrar.

Positiva konsekvenser

De projekt som påbörjats eller blivit färdiga, visar att målsättningen till stor del har kunnat uppfyllas. Kommunerna anger att intresset från olika byggaktörer har varit stort, och att man har lyckats uppnå en stor blandning av såväl stora som små byggaktörer i sina projekt. Kommunerna framhåller även att detta har lett till en större variation i projektens utformning, jämfört med det tidigare förfarandet vid markanvisning innan detaljplan, där detaljplanen sedan skraddarsyddes till förslaget. Det stora flertalet av projekten, som exempelvis Hyllie, tilldelas i små enheter även utan en på förhand fastställd fastighetsindelning.

Negativa konsekvenser

Enligt kommunerna har det större antalet byggaktörer lett till behov av en större arbetsinsats från kommunen. Uppsala har exempelvis valt att justera sitt arbetssätt från att markanvisa små fastigheter inom varje kvarter till att istället markanvisa hela kvarter. I senare markanvisningar har man även valt att i högre utsträckning utgå från pris jämfört med tidigare, då man inte ansåg sig få tillräckligt betalt för marken. Förfarandet med en på förhand fastställd fastighetsindelning i fallet med Vallastaden ledde i vissa fall till brist på anbud. Vid markanvisning på färdig detaljplan kan det även krävas omfattande arbete för att säkerställa att detaljplanen verkligen blir genomförbar för kommande byggaktörer. Vissa kommuner, såsom Stockholm, har valt att lösa det genom att en så kallad ankarbygggherre deltar från början, som ska säkerställa detaljplanens genomförandefrågor fram till samråd.

Handlingsplan

I Göteborgs stad tas detaljplaner ofta fram utifrån redan markanvisade förslag. I vissa fall arbetar dock Göteborgs stad till viss del som i ovan angivna exempel. Ett exempel är detaljplanen för fixfabriksområdet som till stor del ägs av Göteborgs stad. Där sker markanvisning av kommunens del av planen, ca 500 bostäder, efter laga kraft. Detaljplanen är dock långt mindre flexibel jämfört med ovan nämnda exempel. Även i andra projekt arbetar fastighetskontoret med markanvisning senare i processen. Enligt fastighetskontoret arbetar de från en målsättning att möjliggöra för fler små byggaktörer att få markanvisning, och att resultaten visar att modellen fungerar. Byggnadsnämnden har även beslutat att ta fram fem detaljplaner som i sin helhet ska markanvisas efter färdig detaljplan. Dessa ska sedan utvärderas. Även om fastighetskontoret redan arbetar för att uppfylla målet i sitt markanvisningsarbete, finns ytterligare möjligheter att utveckla arbetet med hur detaljplaner tas fram i Göteborgs stad, så att en större mångfald av byggherrar får möjlighet att delta i byggandet.



Fixfabriksområdet, Göteborg (Bild: Göteborgs stad)

Det finns skillnader i hur Göteborgs stad arbetar jämfört med ovan nämnda kommuner. De detaljplaner som hittills valts ut för markanvisning efter laga kraft är små, och är inte heller del av större programområden. Exempelen ovan visar att det vanligaste arbetssättet för att möjliggöra för mindre byggaktörer är att arbeta med stora detaljplaner med ett större antal kvarter, eller med flera mindre detaljplaner som är del av ett större programområde. Detaljplanerna är oftast även mer flexibla jämfört med hur detaljplaner i Göteborg vanligen utformas. Istället säkerställs önskade kvalitéer i markanvisningsprocessen, kopplat till exempelvis kvalitets- eller gestaltungsprogram. På det stora hela är samordningen mellan markanvisningsprocessen och hur detaljplaner utformas inte lika omfattande i Göteborgs stad som i exemplen ovan.

Ovan nämnda exempel visar att man i stor utsträckning har uppnått målet med en stor mångfald av byggaktörer. Även om det finns vissa skillnader kommunerna emellan finns det stora likheter i arbetssättet. För att kunna genomföra liknande projekt i Göteborg krävs nära samordning mellan markanvisningsprocessen och hur detaljplaner utformas. En stor del av arbetssättet bygger på att detaljplanerna är flexibla och inte anpassade efter ett speciellt projekt, utan de ska möjliggöra många olika lösningar. Men stadsbyggnadskontoret kan inte ensamt ändra sättet som detaljplaner tas fram på. Stadsbyggnadskontoret kan ta fram större, mer flexibla detaljplaner, men det kräver att många av de önskade kvalitéerna istället säkerställs i markanvisningen. Det är även viktigt att säkerställa att projekten är

genomförbara, både praktiskt och marknadsmässigt, vilket ställer krav på en större insats från staden om ingen byggaktör är med i projektet från början. Flexibiliteten i detaljplanerna, som möjliggör en mängd olika lösningar, bör dock minska riskerna i detta avseende.

Rekommendationer

Sammanfattningsvis visar erfarenhet från andra kommuner att följande arbetssätt bör skapa goda förutsättningar att möjliggöra för fler mindre byggaktörer att delta i byggandet i Göteborg:

- Ta fram stora detaljplaner, eller flera mindre detaljplaner som är del av ett större programområde, som är flexibla och möjliggör många olika lösningar
- Utforma detaljplanerna för att möjliggöra markanvisning av små enheter
- Markanvisning på färdig detaljplan, eller en bit in i planprocessen
- Säkerställ önskade kvalitéer i markanvisningprocessen, exempelvis kopplat till gestaltungs- eller kvalitetsprogram
- Noggrann uppföljning vid bygglov och vid utbyggt projekt för att säkerställa att önskade kvalitéer uppnås

Handlingsplan

För att stimulera byggmarknaden genom att fler mindre aktörer ges möjlighet att delta i byggandet i Göteborg.

Kontakt

sbk@sbk.goteborg.se