



VÄSTSVENSKA
HANDELSKAMMAREN



**SÅ KAN 15 FEL
BLI 15 RÄTT**



VÄSTSVENSKA
HANDELSKAMMAREN

SÅ KAN 15 FEL BLI 15 RÄTT

-en rapport om hur kommunernas och statens intressen krockar och byggaktörerna kommer i kläm

Fler och fler av Västsvenska Handelskammarens medlemsföretag i bygg- och fastighetsbranschen berättar att byggprojekt har svårt att passera länsstyrelsens och Trafikverkets granskande ögon. Ett antal projekt har stoppats eller helt avbrutits sent i processen. Och det påstås att bedömningar görs olika i olika delar av landet. Det här ville vi undersöka närmare. Tillsammans med konsultbolaget ÅF har vi gjort denna rapport om gränssnittet mellan kommun och stat i byggprocessen.

En iögonfallande siffra är att 15 detaljplaner i Göteborg överprövades av länsstyrelsen mellan 2014 och 2018. I de övriga undersökta städerna – Skövde, Malmö och Örebro – överprövades sammanlagt två planer. Vad beror skillnaderna på? Och framför allt: hur ska målkonflikter lösas och planarbetet fungera smidigare? ***Hur ska 15 fel bli 15 rätt?***

Frågan är viktig eftersom uppskjutna planer och oklara mandat kostar mycket pengar. I slutändan drabbar det den som ska hyra eller köpa bostad eller lokal. Det finns också en risk att investeringsviljan sjunker i en region om planprocesserna där upplevs som osäkra och krångliga. Om det visar sig att bedömningar görs olika beroende på var i landet det ska byggas blir det också en fråga om myndigheternas likabehandling.

Frågan är akut eftersom det fortfarande planeras och byggs mycket, inte minst i Västsverige. Mycket av byggandet sker dessutom i komplexa lägen där det ofta blir krockar mellan olika intressen.

Plan- och byggprocessen är lång och gränssnittet mellan kommun och stat är bara en av flera avstämningpunkter mellan idé och färdigt hus. I en tidigare rapport, *Processen*, från 2017 tittade vi närmare på kommunens eget arbete med detaljplaner. Där jämfördes Göteborg, Stockholm och Malmö. [***Läs den här »***](#)

Den här studien startar med en redovisning av de olika nivåerna i processen. Sedan undersöks detaljplaner från Göteborg, Skövde, Malmö och Örebro. Det följs av intervjuer med nyckelpersoner från länsstyrelserna, Trafikverket och kommunerna. Rapporten avslutas med en analys och rekommendationer.

Det pågår flera initiativ på olika nivåer för att göra plan- och byggprocessen smidigare. Med denna rapport vill vi bidra till att hitta lösningar.

JOHAN TROUVÉ

vd, Västsvenska Handelskammaren

GUNILLA GRAHN-HINNFORS

ansvarig stadsutveckling, Västsvenska Handelskammaren



SAMMANFATTNING AV RAPPORTENS VIKTIGASTE PUNKTER

1. Göteborg sticker ut

I Göteborg överprövas mångdubbelt fler planer av länsstyrelsen och/eller Trafikverket jämfört med de andra städerna i studien. 15 i Göteborg, 2 i Malmö, 0 i Örebro och 0 i Skövde sedan 2014.

2. Göteborgs ÖP är gammal och otydlig

I Göteborg talar samtliga intervjuade om att översiktsplanen är gammal, från 2009, och inte ger mycket till vägledning eller stöd för planering. I ÖP prioriteras inte mellan utbyggnadsområden, alla beskrivs som "blandad stadsbebyggelse" och innehållet lämnas till detaljplaneskedet.

3. Göteborg korsas och omringas av trafikleder

I Göteborg finns en lång rad trafikleder som Trafikverket ansvarar för. Lokala byggen beräknas nästan alltid belasta dessa leder som bedöms som riksintressen.

4. Göteborgsregionens tillväxt stöds inte av länsstyrelsen

Lars Fröding, samhällsbyggnadsdirektör vid länsstyrelsen i Västra Götaland menar att Göteborgsregionens tillväxtmål, att bli 1,5 miljoner invånare, inte är ett mål som staten satt upp. Han ifrågasätter om extra tillväxt i ett område som redan är överhettat är bra. Han menar att tillväxten borde ske jämnare över länet i till exempel trakterna runt Skövde. Å andra sidan menar Martin Storm, planchef på stadsbyggnadskontoret i Göteborg, att tillväxt är statens och kommunens fråga att lösa tillsammans. När kranskommunerna bygger fylls vägarna i Göteborg. "Göteborg behöver också växa".

5. I Skåne finns en gemensam strategi

I Skåne är Trafikverkets roll tydlig och alla parter har en gemensam målbild av att förtätning i Malmö är önskvärd. Samverkan mellan kommunerna och statens aktörer är tydligt strukturerad och sker tidigt.

6. I Örebro finns en digitaliserad och konkret översiktsplan

I Örebro är ÖP helt digitaliserad och väldigt konkret. Det är lätt att se vad som förväntas ske i olika områden. Det är ofta möjligt att gå direkt från översiktsplan till detaljplan.

SJU FÖRSLAG FÖR SMIDIGARE SAMARBETE MELLAN STAT OCH KOMMUN

1. Inför konkreta och digitala översiktsplaner

En konkret, gärna digital, ÖP ger tydlighet från idéskedet och genom hela processen. Kommunen, länsstyrelsen, Trafikverket och byggaktörerna delar samma bild av förutsättningarna och har en gemensam grund för att välja vilka projekt som prioriteras. När ÖP behöver förtydligas bör det ske med fördjupad översiktsplan (FÖP) eller tematisk översiktsplan (TÖP) och med program som skapar tydlighet och långsiktighet för medborgare och aktörer i kommunerna.

2. Prioritera länsstyrelsens vägledande roll

Där länsstyrelsen har en uttalad roll att hjälpa kommunerna med rätt planeringsunderlag ges bättre förutsättningarna att göra rätt. När målkonflikter identifieras i tidiga skeden kan problemen åtgärdas eller processen avbrytas i tid.

3. Mer regional planering behövs

Det finns mycket att vinna med en starkare regional planering, framför allt i storstadsregionerna. Det gäller framför allt hanteringen av kommunikationer och framkomlighet. Även regionala eller kommunala tillväxtmål är en fråga som påverkar långt utanför kommunens gräns.



4. Trafikverkets roll behöver förtydligas

Upplevelsen av att Trafikverkets uppdrag är otydligt genomsyrar nästan alla intervjuer. Undantaget är Malmö, vilket indikerar att om Trafikverket själva är säkra i sin roll och kan kommunicera det, är det en framgångsfaktor för planeringen.

(Notera: problematik med statliga vägar som nyttjas av lokal trafik är särskilt uttalad i Göteborg. Det gör att konfliktytorna mellan statliga och kommunala intressen blir större här än i övriga städer i studien)

5. Gör klart utredningsbehoven tidigt

Att i ett tidigt skede göra klart vilket utredningsbehov som krävs gynnar hela processen. Utmaningar kan vara att förena PBL-planeringens jämkande arbetssätt med beviskrav enligt annan lagstiftning. Tolkning av lagkraven behöver förtydligas och en utbildningsinsats efterfrågas.

6. Gör en tidplan och håll den

En tidplan som hålls är en viktig faktor för att undvika det som upplevs som otydlighet, nya uppdrag och inspel i sent skede. Ny lagstiftning och nya krav kommer till över tid och blir ett problem i planer som håller på under lång tid.

7. Bättre samverkan och tydliga roller ger tillit och fart i processen

För att planeringen ska flyta smidigt är det viktigt att länsstyrelsen, Trafikverket och kommunen är nåbara för varandra för snabb och enkel avstämning. Att ha olika roller och ansvar är inte ett problem så länge möjliga konflikter kan hanteras tidigt, proaktivt arbete skapar förtroende. Men man ska inte vara rädd att ibland pröva planer. Det kan vara värdefullt för alla parter att få rättsläget prövat, och behöver inte vara ett misslyckande.



VÄSTSVENSKA
HANDELSKAMMAREN

TILLSAMMANS GÖR VI VÄSTSVERIGE STARKARE





Länsstyrelsens och Trafikverkets hantering
av statliga intressen i kommunal planering

Rapport

Making Future. 

RAPPORT



Author

Sofia Klingberg

Phone

010-505 99 24

Mobile

0761-26 77 97

E-mail

sofia.klingberg@afconsult.com

Recipient

Västsvenska Handelskammaren

Gunilla Grahn Hinnefors

Parkgatan 49

402 25 Göteborg

031-83 59 92

Date

2018-05-18

Project ID

750821



RAPPORT

Sammanfattning

Göteborg står inför sitt största utvecklingssprång i modern historia. Staden ska växa med nära en tredjedel till 2035 och ska göra plats för 150 000 nya göteborgare och bygga 80 000 nya bostäder och lika många arbetsplatser. Västsvenska Handelskammarens medlemsföretag inom bygg- och fastighetsbranschen upplever att handläggningstiden hos kommunerna, de statliga myndigheterna, Länsstyrelsen och Trafikverket tar lång tid. ÅF har gjort en kvalitativ undersökning om Länsstyrelsens och Trafikverkets hantering av statliga intressen i kommunal planering. I undersökningen jämförs städerna Göteborg, Malmö, Skövde och Örebro. Undersökningen lyfter fram goda exempel för en bra hantering av avvägningen av statliga och kommunala intressen:

- En konkret och digitaliserad översiktsplan
- Länsstyrelsens vägledande roll
- Regional planering
- Trafikverkets uppdrag
- Gemensam bild av utredningsbehov
- Samarbetsformer



RAPPORT

Innehållsförteckning

1 Om uppdraget	5
2 Metod	6
2.1 Städer i undersökningen	6
2.2 Exempel på detaljplaner	6
2.3 Intervjuer	6
2.4 Datainsamling	6
3 Fysisk planering en bakgrund och sammanfattning	8
3.1 Planprocessutredningen	8
4 De tre olika nivåerna i processen	10
4.1 Staten	10
4.1.1 Regeringens regleringsbrev till Länsstyrelserna	10
4.1.2 Regeringens regleringsbrev till domstolarna	10
Kommentarer	10
4.1.3 Regeringens regleringsbrev till Trafikverket	11
4.2 Regionalt: Länsstyrelserna, regioner och Trafikverket	11
4.2.1 Länsstyrelserna	11
4.2.2 Regionförbund	11
4.2.3 Trafikverket	11
4.2.4 Länsplaner	11
4.3 Kommunerna	12
4.4 Andra pågående initiativ	12
5 Studier av detaljplaner	14
5.1 Göteborg	14
Överprövade detaljplaner	14
Översiktlig planering	14
5.2 Lindholmen, Bostäder och verksamheter vid Karlavagnsplatsen	14
5.3 Kallebäck - Blandad stadsbebyggelse vid Tändsticksfabriken	17
5.4 Malmö	21
5.5 Kongress Konsert Hotell Kv Torsken 1, Malmö (Malmö Live)	21
5.6 Skövde	24
5.7 Trädgårdsstaden III	24
5.8 Örebro	29
5.9 Detaljplan för fastigheten Nikolai 3:311 m.fl. (Kulturkvarteret)	29
6 Intervjuer	31
6.1 Göteborg	32
6.1.1 Lars Fröding, Länsstyrelsen	32
6.1.2 Rebecca Brembeck, Trafikverket	34
6.1.3 Martin Ingvert, Trafikverket	36
6.1.4 Martin Storm, Göteborgs Stad	37



RAPPORT

6.2 Malmö.....	39
6.2.1 Kajsa Palo, Länsstyrelsen	39
6.2.2 Jack Bärström, Trafikverket	41
6.2.3 Anna Holmqvist, Malmö Stad	42
6.3 Skövde.....	44
6.3.1 Lars Fröding, Länsstyrelsen Västra Götalands Län.....	44
6.3.2 Rebecca Brembeck, Trafikverket.....	45
6.3.3 Unnar Kristmannsson, Skövde kommun	46
6.4 Örebro	49
6.4.1 Malin Rosén, Länsstyrelsen	49
6.4.2 Tomas Holmlund, Trafikverket.....	51
6.4.3 Patrik Kindström, Örebro kommun.....	52
7 Analys	54
7.1 Reflektioner	54
7.2 Göteborg	55
7.3 Malmö.....	56
7.4 Skövde.....	58
7.5 Örebro	59
8 Rekommendationer.....	61
En konkret översiktsplan.....	61
Länsstyrelsens vägledande roll.....	61
Regional planering.....	61
Trafikverkets uppdrag.....	61
Gemensam bild av utredningsbehov	61
Samarbetsformer	62
9 Stort tack till	63
Uppdragsorganisation	64



RAPPORT

1 Om uppdraget

Göteborg står inför sitt största utvecklingssprång i modern historia. Staden ska växa med nära en tredjedel till 2035 och ska göra plats för 150 000 nya göteborgare och bygga 80 000 nya bostäder och lika många arbetsplatser. Västsvenska Handelskammarens medlemsföretag inom bygg- och fastighetsbranschen upplever att handläggningstiden hos kommunerna, de statliga myndigheterna, Länsstyrelsen och Trafikverket tar lång tid. Besked kommer ofta i sent i processen, vilket gör att arbetet tar längre tid och ger mer arbete. Västsvenska Handelskammaren vill skapa mer gynnsammare arbetsvillkor för bygg- och anläggningssektorn i regionen. Västsvenska Handelskammaren har bitt ÅF att översiktligt undersöka varför handläggningen av planärenden inom olika kommuner skiljer sig åt samt genomlysna myndighetsutövandet inom de statliga myndigheterna, Länsstyrelsen och Trafikverket.

Uppdragets omfattning och inriktning

Den statliga, regionala och lokala nivån för myndighetsutövande och kommunal förvaltning hänger som beskrivits ovan, intimt samman. Undersökningens syfte är att finna möjliga förklaringar till de svårigheter att komma fram i stadsbyggnadsprocessen som Västsvenska Handelskammarens medlemsföretag upplever. I undersökningen lyfts goda exempel och lösningar på jämförbara projekt i de studerade kommunerna. Uppdraget belyser översiktligt vilken organisationsform, lagrum och styrande dokument som styr relationen mellan kommunala och statliga institutioner. Analysen går in på möjligheter för att effektivisera planprocesserna och minska medlemsföretagens problem av att statliga och kommunala intressen krockar.

Uppdraget skall översiktligt besvara följande frågor:

- Vilka sorters statliga och kommunala intressen krockar?
- Hur länge har det arbetats med olika detaljplaner när de dras in eller överprövas? *Hur ofta sker det? Blir det vanligare? Varför?*
- Hur hanteras statliga och kommunala intressen när de krockar?
- Ser situationen olika ut i Göteborg, Malmö, Skövde och Örebro?
- Hur kan vi undvika att målkonflikter kommer upp sent i processerna?
- Hur kan vi effektivisera rutiner och processer i gränssnittet mellan kommuner och stat för att snabbare och mer förutsägbart komma till byggstart?



RAPPORT

2 Metod

Västsvenska Handelskammaren har bitt ÅF att översiktligt undersöka varför handläggningen av planärenden inom olika kommuner skiljer sig åt samt genomlysa myndighetsutövandet inom de statliga myndigheterna, Länsstyrelsen och Trafikverket. Undersökningen är utförd som en kvalitativ studie, som jämför fyra städer. Vi har studerat utvalda detaljplaner och intervjuat tjänstepersoner i ansvarsroller inom Länsstyrelsen, Trafikverket samt kommun.

2.1 Städer i undersökningen

Vi har studerat Göteborg, Malmö, Skövde och Örebro. Städerna har valts med utgångspunkten att jämföra Göteborg med en större stad, Malmö samt med två mellanstora städer, Skövde och Örebro. Malmö är liksom Göteborg en storstadsregion med liknande stadsutvecklingsutmaningar. Skövde och Göteborg ligger i Västra Götalands Län, vilket innebär att de agerar mot samma Länsstyrelse samt Trafikverksregion. Örebro är en mellanstor stad i Örebro Län, där Örebro kommun har utmärkt sig på senare år för sina effektiva planprocesser.

2.2 Exempel på detaljplaner

Utgångspunkten var att studera en detaljplan, av viss komplexitet, där hanteringen av motstående statliga och kommunala intressen hanterats på ett bra sätt och en detaljplan där hanteringen fungerat sämre. Urvalet har gjorts efter rekommendation från kommun och Länsstyrelse. Vid intervjuerna har det ibland framgått att varken Länsstyrelse eller kommun, har exempel på en detaljplan, där samarbetet har fungerat sämre. Det gör att exempelplanerna i alla fall, utom Göteborg, enbart utgörs av ett gott exempel. För utvalda detaljplaner har det gjorts en genomgång av detaljplanens frågor så som de presenteras i samrådshandlingar och i samrådsredogörelsen. Syftet har varit att undersöka om kritiska frågor kommer upp i planens tidiga skeden, på ett sådant vis att det ger möjlighet att hantera frågorna. Här undersöks också hur Länsstyrelsen och Trafikverket uttrycker sina intressen i planeringen, dvs hur tydligt intressen uttalas. För varje utvald detaljplan undersöks också relevanta delar i respektive kommuns översiktsplan för att studera om och hur förutsättningarna för den aktuella planen kan utläsas redan på ÖP-nivå.

2.3 Intervjuer

Intervjuerna har genomförts med tjänstepersoner i relevanta roller inom kommunen (Planchef eller motsvarande), Länsstyrelsen (Samhällsbyggnadsdirektör eller Enhetschef) och Trafikverket (Samordnade Samhällsplanerare). Syftet med intervjuerna har varit att få en bild av hur Länsstyrelsen, Trafikverket och kommunerna ser på sina roller och samverkan i planprocessen. Intervjuerna har utgjort den största källan för kunskapsinhämtning för den här undersökningen. I Göteborg har två personer från Trafikverket intervjuats, på grund av Trafikverkets vilja att ge kompletterande uppgifter gällande detaljplan, Lindholmen - Bostäder och verksamheter vid Karlavagnsplatsen.

2.4 Datainsamling

Från Länsstyrelserna har inhämtats statistik över antal överprövade detaljplaner inom de olika kommunerna under perioden 2014-2018, avslutade ärenden de senaste fem åren. De överprövade detaljplanerna har inte studerats vidare och är därför endast intressanta för att se skillnader mellan kommuner. Undersökningen kan inte ge en utförlig analys av bakomliggande faktorer. Med ett kort tidsspänn kan siffrorna inte heller säga något om långsiktiga trender i antal överklagade detaljplaner.



RAPPORT

2.5 Analys och rekommendationer

Analys och rekommendationer baseras på de lärdomar som framgår av intervjuerna, men även med stöd av detaljplaneexemplen och utmaningar som kommer av t ex regleringsbrevens formuleringar. Analys och rekommendationer har tagits fram av ÅF:s uppdragsorganisation, bestående av erfarna planerande arkitekter och samhällsvetare.



RAPPORT

3 Fysisk planering en bakgrund och sammanfattning

Fysisk planering handlar om att bestämma hur mark- och vattenområden ska användas. Enligt Plan- och bygglagen (PBL) ska olika samhällsintressen vägas mot varandra i en öppen och demokratisk process samtidigt, som enskildas rättigheter ska beaktas. Få processer i det svenska samhället är så noga reglerat som kommunernas planeringsprocesser. Staten reglerar dessa med flera olika lagrum: Plan- och bygglagen (PBL), Miljöbalken (MB), Fastighetsbildningslagen, Kulturminneslagen med flera. Orsaken till denna noggranna reglering är att demokratiska, sociala, ekologiska, tekniska, juridiska och ekonomiska aspekter ska vägas samman och landa i vad man kan kalla ett juridiskt bindande kontrakt, mellan det allmänna och det enskilda, dvs en detaljplan. Portalparagrafen i PBL, 1 kap,1 §, är talande:

"I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer."

Planprocessen ställer en central fråga på sin spets: Hur ska vi förena och samordna nationella, regionala och lokala kommunala krav, ambitioner och mål? De nationella är övergripande och långsiktiga, de kommunala är också övergripande och långsiktiga men är operationella och kortsiktiga. Kommunerna är beroende av privata aktörer som har sina mål men har också krav på lönsamhet, förutsägbarhet, likabehandling och snabba processer.

Till det ovanstående ska också tilläggas överprövningsprocesserna i domstolarna. Beslut om att anta detaljplaner och beslut om bygglov är överklagningsbara till högre instans. Detaljplaner kan överprövas till Mark- och miljödomstolen och sedan vidare till Mark- och miljööverdomstolen (efter beslut om prövningstillstånd), som är högsta instans i de flesta fall. Om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen, så kan en dom också prövas av Högsta domstolen. Bygglov prövas på samma sätt, men här är Länsstyrelserna första instans.

De lokala aktörerna, som ska göra fysisk verklighet av dessa krav, ambitioner och mål, är beroende av att det ovan nämnda kontraktet, dvs detaljplanen, kvittot på detta kontrakt, dvs bygglovet, ska ha vunnit laga kraft. Tiden mellan kommunens beslut om att upprätta en detaljplan för ett område till att denna detaljplan vunnit laga kraft, upplevs ofta som orimligt lång. Många aktörer inom byggbranschen är verksamma inom flera kommuner och län. Aktörerna kommer då i kontakt med handläggare inom olika kommuner och Länsstyrelser. De kan då uppleva att rutiner och handläggning skiljer sig åt. Risken finns att skillnaderna uppfattas som godtyckliga och rättsosäkra.

3.1 Planprocessutredningen

Utredningen *"Bättre samarbete mellan stat och kommun - vid planering för byggande"* tillsattes av regeringen 2014 och lämnade sitt betänkande i december 2015.

I utredningen tittade man på detaljeringsnivån i detaljplaner, behovet av effektivisering av de statliga myndigheternas, särskilt Länsstyrelsernas, medverkan i plan- och byggprocessen och tidsåtgången för denna.

I utredningen gjordes en enkätundersökning som visade att många kommuner ser statliga bestämmelser som ett hinder. Det beror dels på intressekonflikter, dels på otydlighet i statens krav vad gäller exempelvis behovet av utredningar och deras innehåll och omfattning. Enkäten visade också att Länsstyrelsen frångår bedömningar



RAPPORT

som lämnats tidigare under planprocessen och ger otydliga besked i fråga om avvägningar mellan konkurrerande statliga intressen. I utredningen såg man ett behov av att Länsstyrelsen ska yttra sig på ett bindande sätt tidigt under planarbetets gång.

Utredningen föreslog att kommunerna ska få möjlighet att begära ett planeringsbesked från Länsstyrelsen tidigt i processen, före eller under samrådet. Detta besked avsågs klargöra hur planförslaget förhåller sig till en eller flera av överprövningsgrunderna. Beslut om planeringsbesked föreslås kunna överklagas till regeringen av kommunen. Utredningen menade att beskedet innebär att planläggning kan påbörjas med vetskap om att kommunen tidigt kan få de besked som behövs och därmed undvika risken för "förgävesplanering".

I utredningen konstaterades att det saknades tidsfrist för Länsstyrelsens handläggning, det ansågs därför vara lämpligt att införa en tidsfrist Länsstyrelsens handläggning. Utredningen ville även införa begränsningar för hur detaljerad en detaljplan kan vara och föreslog även åtgärder för att minska risken för otydliga "dubbelregleringar". Det konstaterades också att det finns ett behov av kompetenshöjande insatser på alla nivåer.

Utredningens förslag låg till grund för den ändring i PBL som kom till stånd 1 juli 2017 (SOU 2017:424).

3.2 Tidigare utredningar: SKL 2011

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) publicerade i maj 2011 en utredning, "*Länsstyrelsernas handläggningstider, SKL granskar*". Den gavs ut i samband det att nya PBL började gälla. I denna nya version av PBL infördes ett krav om att ett beslut om bygglov ska föreligga inom 10 veckor från det att en fullständig ansökan kommit in till byggnadsnämnden, (i undantagsfall kan tiden förlängas ytterligare 10 veckor). Vad gäller planprocesser finns ingen motsvarande tidsbestämmelse. PBL reglerar dock minimum- och maximumtider för de olika stegen i planprocessen på kommunal nivå. SKL konstaterar att PBL inte ger kommunerna möjligheter att korta sina tider. Byggare får räkna med att en planprocess kan ta upp till ett år från beslut om att upprätta detaljplan, till den dag detaljplanen vunnit laga kraft. SKL går därefter in på det som är fokus i rapporten: överprövandeinstansers handläggningstider. I jämförelse mellan 2006 och 2010 har tiderna ökat på ett sätt som SKL menade var orimligt och rättsosäkert. Nya PBL flyttade överprövningen från Länsstyrelserna och förvaltningsrätterna, till Mark- och miljödomstolarna. SKL befarade i utredningen att handläggningstiderna skulle bli långa även där och föreslog åtgärder som bland annat tidsgränser och effektivisering.

Kommentarer

Regeringen via departementen utfärdar varje år regleringsbrev till de statliga verken och till Länsstyrelserna. Dessa regleringsbrev beskrivs nedan. SKL:s rapport satte fokus på ett problem och vilka effekter det ger på det lokala planet. Rapportens påverkan på den politiska nivån bör inte varit obetydlig.



RAPPORT

4 De tre olika nivåerna i processen

4.1 Staten

Staten anger ramar för den kommunala och regionala nivån, genom nationella mål och genom att peka ut anspråk för de statliga intressena i planeringen, (se nedan 4.2). Den nationella planeringen om infrastruktur för vägar och transporter påverkar förutsättningarna för kommunal och regional fysisk planering. Till sitt stöd har staten Boverket som är förvaltningsmyndighet för bland annat frågor om byggd miljö, fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelse. Regeringen utfärdar varje år regleringsbrev till de statliga verken, bland annat Trafikverket, Domstolsverket och Länsstyrelserna. I dessa anges vad verken och Länsstyrelserna ska arbeta med, prioritera och avrapportera under det kommande budgetåret. Regleringsbrev är kopplade till budget och budgetåret. De är mycket konkreta/operationella och det är värt att notera att regleringsbrev inte innehåller något om respektive verks ansvar i processerna. Det saknas exempelvis fortlöpande krav i regleringsbrev på att de statliga verken och Länsstyrelserna ska samverka med kommunerna och regionerna.

4.1.1 Regeringens regleringsbrev till Länsstyrelserna

I regeringens regleringsbrev till Länsstyrelserna infördes 2013 ett inriktningsmål om att *"Länsstyrelserna ska handlägga överklaganden av kommunala beslut enligt Plan- och bygglagen på ett så enkelt och snabbt sätt som möjligt dock utan att rättssäkerheten eftersätts."* Under kommande år har sedan regleringsbrev preciserat inriktningsmål för handläggningstider, som pendlat både uppåt och nedåt. Idag sker prövning av detaljplaner i Mark- och miljödomstolarna som har egna regleringsbrev (se nedan). Från budgetåret 2017 ska Länsstyrelserna dessutom se över sina processer och utbyta erfarenheter mellan sig, i syfte att säkerställa ändamålsenliga arbetssätt i arbetet med att verka för att behovet av bostäder tillgodoses.

4.1.2 Regeringens regleringsbrev till domstolarna

Regeringen, via Justitiedepartementet, utfärdar även regleringsbrev för domstolsverket och domstolarna. I regleringsbrev för de senaste fem budgetåren finns för ett flertal domstolar med krav och handläggningstider för olika typer av mål. För överprövningsmål enligt PBL finns dock inga sådana krav, däremot mer allmänt hållna uppgifter till Domstolsverket.

För budgetåren 2013-2014: Domstolsverket ska särskilt redovisa *"vilka åtgärder som har vidtagits för att korta handläggningstiderna vid Mark- och miljödomstolarna, av tillståndsmål enligt Miljöbalken respektive mål enligt Plan- och bygglagen, samt hur de ökade resurserna som har tillförts genom budgetpropositionen för 2013 i övrigt har bidragit till en effektivare hantering av dessa måltyper."*

För budgetåret 2015 fanns ingen explicit skrivning för Mark- och miljödomstolarna. För budgetåren 2016-2018: *"Domstolsverket ska särskilt redovisa det arbete som bedrivs och de åtgärder som vidtagits för att utveckla och effektivisera verksamheten"*. Vilket är en mer allmänt hållen skrivning.

Kommentarer

Det är anmärkningsvärt att Mark- och miljödomstolarna inte har liknande uttalade inriktningsmål för handläggningstider för olika mål som andra domstolar har för sina verksamheter.



RAPPORT

4.1.3 Regeringens regleringsbrev till Trafikverket

Regeringen ger, via Näringsdepartementet, regleringsbrev till Trafikverket. Kommuner och landsting kan söka stöd för att främja hållbara stadsmiljöer enligt en förordning. I budgetpropositionen för 2018 finns 1 miljard kronor avsatta till stadsmiljöavtalen under året och även en prognos på 1 miljard kronor per år för åren 2019 och 2020. Dessa avtal är kopplade till motprestationer för de kommuner och landsting som söker och som bör svara mot de åtgärder som man söker stöd för. Inför budgetåret 2018 ska Trafikverket bland annat ska redovisa hur medlen för Stadsmiljöavtal har använts under 2018. Den samlade redovisningen ska avse beslutade stöd och förväntade resultat, samt innehålla en beskrivning av hur arbetet med uppföljning och utvärdering av stadsmiljöavtalens effekter fortskrider.

4.2 Regionalt: Länsstyrelserna, regioner och Trafikverket

4.2.1 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är statens förlängda arm i regionerna. De centrala myndigheterna ska lämna underlag till Länsstyrelserna inom sitt respektive ansvarsområde. Enligt PBL är det Länsstyrelsernas ansvar att tillvarata och samordna de statliga intressena i planprocessen:

- Ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. Miljöbalken kan inte tillgodoses
- Mellankommunala intressen
- En miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. Miljöbalken inte följs
- Strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser
- En bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet
- Risken för olyckor, översvämning eller erosion

Om en Länsstyrelse anser att en kommun i en antagen detaljplan inte uppfyller något eller några av dessa krav, har Länsstyrelsen enligt PBL rätt att överpröva kommunens beslut om antagande. Länsstyrelserna ska samordna och avväga de statliga intressena enligt PBL. I de statliga intressena ingår även de statliga verkens intressen, exempelvis Trafikverket.

4.2.2 Regionförbund

I Sverige finns ett flertal samarbetsorgan mellan kommuner och landsting. Det finns idag 16 regioner och regionförbund i Sverige. Inom dessa samarbetar kommunerna i kommunövergripande frågor om exempelvis vård och infrastruktur.

4.2.3 Trafikverket

Trafikverket är på regional nivå representerat av fyra regionkontor. Trafikverket har ansvaret för den samlade planeringen av väg- och järnvägstrafik, sjöfart och luftfart. Trafikverket ansvarar för genomförande av både nationella planer och länsplanerna för den regionala transportinfrastrukturen. Anslag för detta får Trafikverket varje år genom regleringsbrev från regeringen. För genomförande upprättas väg- och järnvägsplaner.

4.2.4 Länsplaner

Länsstyrelserna, regionförbund eller kommunala samarbetsorgan upprättar länsplaner för regional transportinfrastruktur. Regeringen fastställer de ekonomiska ramarna för länsplanerna. Trafikverket, kommunerna och övriga trafik huvudmän står för underlagen till länsplanerna.



RAPPORT

4.3 Kommunerna

I Sverige har kommunerna ett stort ansvar för planeringen. Kommunerna ansvarar för planläggningen av mark- och vattenområden inom sina geografiska gränser. Det är endast kommunen som har befogenhet att anta planer och bestämma om planläggning ska komma till stånd eller inte, det så kallade kommunala planmonopolet. Det är kommunfullmäktige som antar detaljplaner. I flera kommuner har kommunfullmäktige delegerat beslut om antagande av detaljplaner till kommunens byggnadsnämnd eller motsvarande för detaljplaner som är i linje med kommunens översiktsplan och/eller där inga inomkommunala instanser har erinringar.

Enligt PBL har alla kommuner skyldighet att ha en aktuell översiktsplan, (ÖP) som omfattar hela kommunen. En ÖP ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen, hur mark- och vattenområden i kommunen ska användas, vilken hänsyn som ska tas till allmänna intressen och hur man hanterar riksintressen och miljö kvalitetsnormer. En ÖP ska också redovisa hur kommunen tänker ta hänsyn till nationella och regionala mål, planer och program som har betydelse för en hållbar utveckling i kommunen. En ÖP är en viljeinriktning, den har stor politisk legitimitet då den antas av kommunfullmäktige. Vart fjärde år, dvs under varje mandatperiod, ska en ÖP genom beslut i kommunfullmäktige aktualitetsförklaras. När behov uppstår av en helt ny ÖP fattas särskilt beslut om detta. Hur detaljplaner upprättas eller ändras och nya ÖP utarbetas är noga reglerat i PBL. Lagen anger en miniminivå för tider för samråd och granskning. Vilken form dessa moment ska ha är upp till varje kommun att ta ställning till.

I nivån mellan ÖP och detaljplan finns flera olika former av fördjupningar av ÖP, (FÖP) och planprogram. En fördjupning av ÖP kan vara en tematisk fördjupning eller en områdesfördjupning. Tematiska fördjupningar kan handla om exempelvis transporter av farligt gods inom kommunen, områdesvisa fördjupningar kan vara fördjupningar för exempelvis innerstadsdelar, ett kvarter eller en stadsdel. FÖP:ar antas också av fullmäktige och får därmed ÖP-status. Program kan upprättas stadsdelsvis eller kvartersvis. Dessa kan vara stadsutvecklingsprogram, gestaltungsprogram och/eller kvalitetsprogram. Program bör godkännas av byggnadsnämnden eller motsvarande. FÖP:ar och program konkretiserar ÖP och ska vara översiktliga. En FÖP har fördelen att den ligger som underlag för kommande detaljplanering.

Kommunerna har enligt PBL numera möjligheten att, *innan* samrådet är avslutat, begära ett planeringsbesked för en detaljplan hos Länsstyrelsen. I beskedet ska Länsstyrelsen bedöma om planen har ett innehåll som kan föranleda överprövning (enligt 3.2 ovan). Ett sådant besked får förenas med villkor. Grundregeln är att beskedet ska ges inom sex veckor från det att begäran kom in. Antagna detaljplaner och översiktsplaner kan överklagas. Det bör poängteras att mellan en detaljplan är överklagad och till dess att en slutlig dom föreligger och planen antingen är upphävd eller lagakraftvunnen, är det inte kommunen som äger frågan, utan den överprövande instansen.

4.4 Andra pågående initiativ

Frågan om att effektivisera planeringen är aktuell på många håll och därmed pågår flera olika initiativ. I denna studie har vi inte gått på djupet av dessa, men några av de uppdrag som kan nämnas är "Redovisning av Riksintresseuppdraget" samt "Vinnovaprojektet Stadsutvecklingszon" som drivs i Göteborg och Malmö och som kort beskrivs nedan.



RAPPORT

Vinnova Stadsutvecklingszon

*Uppgifterna om projektet kommer från Christine Olofsson, Hållbarhetschef,
Älvstranden utveckling*

Älvstranden Utveckling samordnar projektet i Göteborg som syftar till att identifiera och hantera de målkonflikter och svårigheter som uppstår mellan olika aktörer, eller på grund av lagstiftningen i stadsutvecklingsprocessen. Det ligger mycket fokus på befintligt regelverk, där vissa tolkningar av dessa gör att en hållbar stadsutveckling hindras eller tar mycket längre tid än vad som egentligen är skäligt. Det tolkningen av lagstiftningen är många gånger problemet. Projektet är pågående och beräknas vara klart i december 2019.



RAPPORT

5 Studier av detaljplaner

Utgångspunkten var att studera en detaljplan, av viss komplexitet, där hanteringen av motstående statliga och kommunala intressen hanterats på ett bra sätt och en detaljplan där hanteringen fungerat sämre. Urvalet har gjorts efter rekommendation från Länsstyrelse och kommun. I intervjuerna har enbart goda exempel på detaljplaner lyfts fram för Malmö, Skövde och Örebro.

5.1 Göteborg

Överprovade detaljplaner

De överprovade detaljplanerna har inte studerats vidare och är därför endast intressanta för att se skillnader mellan kommuner. Antalet överprovade detaljplaner i Göteborgs Stad de senaste fem åren:

2014	6
2015	2
2016	2
2017	5
2018 (enligt Länsstyrelsens diarium 2018-03-27)	0

Översiktlig planering

Översiktsplanen för Göteborg är från 2009 och arbete pågår med att ta fram en ny ÖP. ÖP använder beteckningen "*Blandstad med grön- och rekreativmiljöer*" för alla delar av staden där staden avses växa – både genom tillskott och genom förtätning. Sedan 2014 finns tre strategier som ska komplettera ÖP och utgå från denna: strategi för utbyggnadsplanering, grönstrategi och trafikstrategi.

5.2 Lindholmen, Bostäder och verksamheter vid Karlavagnsplatsen

Utökat förfarande

Tät och blandad stadsbebyggelse i åtta kvarter.

Planstart 2015 04 29 Utökat förfarande
Startmöte 2015 01 29
Samråd tid: 3 feb – 15 mars 2015
Granskningstid: 11 – 31 januari 2017
Antagande Kf 2017 06 15
LS beslut om överprövning: 2017 06 30
LS beslut att inte upphäva planen: 2017 09 26
MMD 2017 11 27 - MMD avslår överklagandena
Laga kraft 2017 12 18
Tid för planarbetet: maj 2015 – dec 2017 (ca 2 år 8 mån).

Detaljplanen överensstämmer med översiktsplanen (ÖP). Översiktsplanen för Göteborgs kommun, antagen av Kommunfullmäktige 2009-02-26, anger att området är ett förnyelseområde. Marken föreslås användas för blandad stadsbebyggelse med bostäder, arbetsplatser, service, handel och mindre grönytor. Blandning av bostäder och icke störande verksamheter är önskvärd.



RAPPORT

Samråd

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen bedömer med hänsyn till ingripandegrunderna i 11 kap 10 § PBL och nu kända förhållanden, att frågor som berör hälsa och säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, riksintresse och miljökvalitetsnormer måste lösas på ett tillfredsställande sätt. Detta ska ske i enlighet med vad som anges nedan för att ett antagande enligt nuvarande förslag inte ska prövas av Länsstyrelsen.

Trafikverket

Detaljplanen berör riksintressen för kommunikationer, sjöfart och luftfart. Trafikverket önskar ett fördjupat underlag och dialog kring aktuellt detaljplaneförslag tillsammans med övrig bebyggelseplanering längs med Lundbyleden för att se en helhetsbild av utvecklingen. I remitterade samrådshandlingar saknar Trafikverket ett underlag som visar hur den föreslagna bebyggelsens trafikstring påverkar det statliga vägnätet, särskilt i Eriksbergsmotet och Lindholmshotet. Planförslaget kan därför innebära risk för skada på riksintresset för kommunikationer, E6.21 Lundbyleden. Skyddsåtgärdernas utformning och placering intill Hamnbanan och E6.21 Lundbyleden, är inte heller tillräckligt utredda och kan därför innebära risk för skada på riksintressen för kommunikationer. Även indatan till bullerberäkningen för Hamnbanan behöver uppdateras. Om det krävs avtal med Trafikverket behöver det vara tecknat innan planen går till antagande.

Granskning

Länsstyrelsen

Planeringsförutsättningarna för planen behöver förtydligas för att planen ska kunna accepteras.

Länsstyrelsen befarar att:

- Riksintresse kan komma att skadas påtagligt
- Bebyggelse blir olämplig för människors hälsa och säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.
- E6.21 Lundbyleden trafikstring och trafiksäkerhetsfrågor

Trafikverket anser att det behövs fördjupade samråd mellan Göteborgs stad och Trafikverket gällande trafikpåverkan och trafiksäkerheten på Lundbyleden, i Lundbytunneln samt vid Eriksbergsmotet innan planen förs till antagande. Vidare anser Trafikverket att det är mycket viktigt att föreslagna åtgärder enligt riskutredningen genomförs. Göteborgs Stad har stämt av alla synpunkter med Länsstyrelsen som nu anser att de krav som ställs på planen är uppfyllda.

Trafikverket

Från det att granskningshandlingarna publicerades har trafikanalyserna fördjupats genom bland annat fältstudier på plats med manuella trafikräkningar under högtrafiktimme vid två tillfällen. Fältstudierna visar att det i maxtimmen uppstår längre köbildning i Eriksbergsmotets avfart mot Kolhamnsgatan vid ett fåtal tillfällen. Dessa avvecklas snabbt och blir inte bestående. Utöver dialogen som sker inom ramen för detta planarbete så har även en process inletts mellan staden och trafikverket kring hur Lundbyleden ska hanteras på medellång och lång sikt i förhållande till den



RAPPORT

5.3 Kallebäck - Blandad stadsbebyggelse vid Tändsticksfabriken

Planbesked lämnades 2012 med planerad start för planarbetet år 2013.

Bostäder ca 200 lägenheter, ca 20 000 m²

Kontor ca 13 000 m².

Förmöte: april 2014

Startmöte: maj 2014

Beslut om samråd BN 2015 01 20

Samrådstid: jan-feb 2015

Granskningstid: 14 oktober 2015 – 3 november 2015

Antagande BN: 2016 05 17, § 214

Länsstyrelsens beslut om överprövning: 2016 07 06

Länsstyrelsens beslut att upphäva del av detaljplanen: 2016 12 02

Laga kraft för del av DP: 2016 12 24 (Bostäder och bostadsanknuten verksamhet har upphävts).

Tid för planarbetet: april 2014 – december 2016 (ca 2 år 7 mån).

Översiktsplanen anger bebyggelseområde med grön- och rekreationsytor, förändrad användning. Planförslaget stämmer med både översiktsplanen och intentionerna i en fördjupad översiktsplan för Mölndalsåns dalgång.

Samråd

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen anser med nu kända förhållanden att planområdet inte är lämpligt för bostäder och bostadsanknuten verksamhet, som förskola och skola. För att detaljplanen inte ska tas in för prövning, måste kommunen ta bort bestämmelsen som medger bostäder och bostadsanknuten verksamhet.

MKN för luft

Planområdet är beläget i ett mycket trafikutsatt område nära E6/E20, en flerfilig påfart för fordonstrafik och järnväg. Länsstyrelsen bedömer att *Luftkvalitetsutredningen för kvarteret tändstickan 2*, inte är tillräckligt detaljerad för att kunna bedöma luftkvaliteten för aktuellt planområde.

MKN för vatten

Mölndalsån ingår inte i planområdet, men påverkas som dagvattenrecipient. I planbeskrivningen beskrivs kort skyddsåtgärder, såsom infiltration inom kvartersmark, gröna tak etc, men enligt Länsstyrelsens bedömning har planområdet begränsade förutsättningar att ta hand om dagvatten inom kvartersmark och gröna tak. Därför har kommunen inte redovisat en trovärdig dagvattenhantering. Kommunen har dessutom inte beaktat eller kunnat avskriva negativ påverkan på Mölndalsåns miljökvalitetsnormer för vatten.

Buller

Enligt Länsstyrelsens bedömning saknas synnerliga skäl att tillåta bostäder i aktuellt planförslag. Länsstyrelsen delar Trafikverkets bedömning att trafikbullerutredningar bör utgå från trafikprognoser för år 2030.

Vibration

En vibrationsutredning krävs.



RAPPORT

Förorenad mark

Enligt Länsstyrelsen saknas miljöteknisk markundersökning som beskriver områdets föroreningsituation.

Översvämning

Det finns enligt planbeskrivningen risk för översvämning från Mölndalsån. Samtidigt, för att uppnå stabilitet i området, behöver 1 meter schaktas bort närmast Grafiska vägen, ner till en nivå på minst +12,1 (2,1) meter. Vidare finns en planbestämmelse som anger att lägsta golvnivå ska vara 0,3 meter över marknivå i förbindelsepunkten. *"Hur går det ihop om marken behöver schaktas ner till +12,1 (2,1) meter?"* Planeringsnivån för Mölndalsån är +13,7 (3,7) meter.

Farligt gods

Det finns två riskkurvor, en för bostäder och en för arbetsplatser. Det framgår inte av riskutredningen vilka kurvor som kommunen jämfört mot, men av den ursprungliga analysen framgår att jämförelsen är mot aversionskurvorna för arbetsplatser. Geoteknik. Länsstyrelsen delar SGI:s bedömning att de geotekniska säkerhetsfrågorna, som stabilitet, inte kan hänskjutas till ett senare skede, utan måste klarläggas i detaljplaneskedet.

Behovsbedömning

Kommunen ger mycket ett mycket tvetydigt budskap om detaljplanens miljöpåverkan, dels att en miljökonsekvensbeskrivning tagits fram och dels att en behovsbedömning kommit fram till att detaljplanen inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Länsstyrelsen kan utifrån nu kända förhållanden inte utesluta betydande miljöpåverkan, med anledning av betydande risk för människors hälsa och säkerhet, samt överskridande av miljökvalitetsnormerna för luft.

Trafikverket

Järnväg

Trafikverket lyfter att planen får påverkan på Väst kustbanan, Götalandsbanan och Västlänken som alla är av stor nationell betydelse och riksintresse för kommunikationer. Intill planområdet går två europavägar E6/ E20 med transporter av farligt gods. Exploatering nära järnvägen får inte påverka möjligheterna till drift, underhåll och framtida utveckling av järnvägsanläggningen. Det måste säkerställas att riktvärden för buller och vibrationer kan klaras. Lokaliseringen medför även höga krav på eventuella byggnader inklusive att eventuella skyddsåtgärder mot buller och vibrationer utförs på ett korrekt sätt.

Det är Trafikverkets bedömning att detaljplanen behöver kompletteras med både utredning för den tillkommande trafiken och med kopplingar för säkra gång och cykelvägar. Vid nybyggnation kommer riskanalysen att behöva kompletteras. En mer genomgripande och uppräknad bullerutredning samt en utredning för vibrationer och luftmiljö krävs.

Granskning

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen bedömer med hänsyn till ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § PBL och nu kända förhållanden att riksintresse för kommunikationer, miljökvalitetsnormer för luft



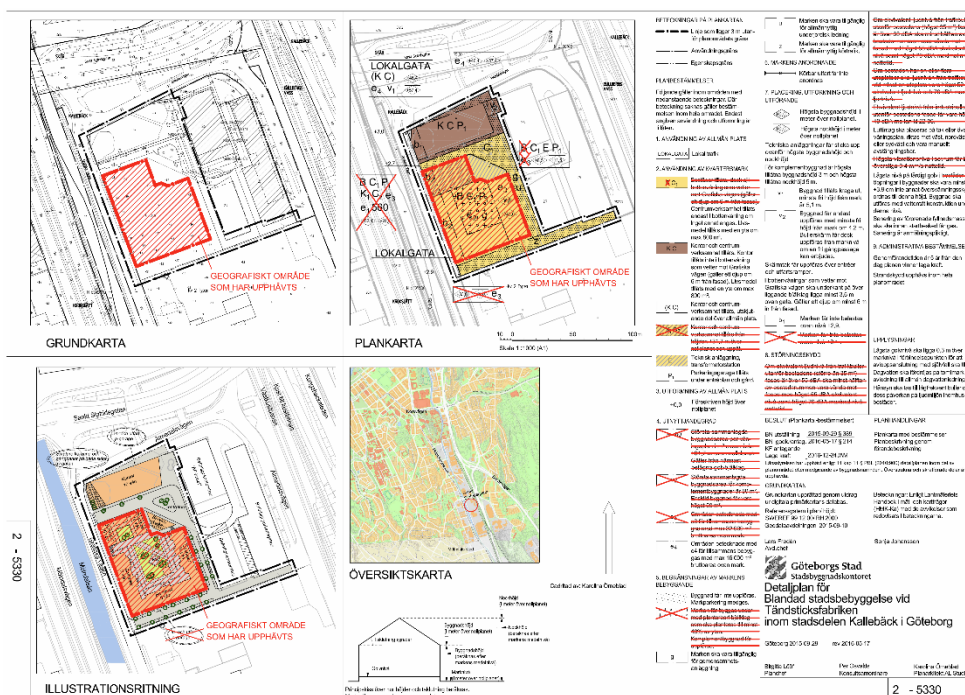
RAPPORT

samt hälsa och säkerhet med avseende på geoteknik buller, vibration, farligt gods och måste lösas på ett tillfredsställande sätt. Länsstyrelsen har redan vid samrådsskedet framfört sin bedömning att planområdet, med nu kända förhållanden, inte lämpar sig för att bygga bostäder och bostadsanknuten verksamhet. Länsstyrelsen håller fast vid den tidigare bedömningen. För att detaljplanen inte ska tas in för prövning måste kommunen ta bort bestämmelsen som medger bostäder och bostadsanknuten verksamhet.

Trafikverket

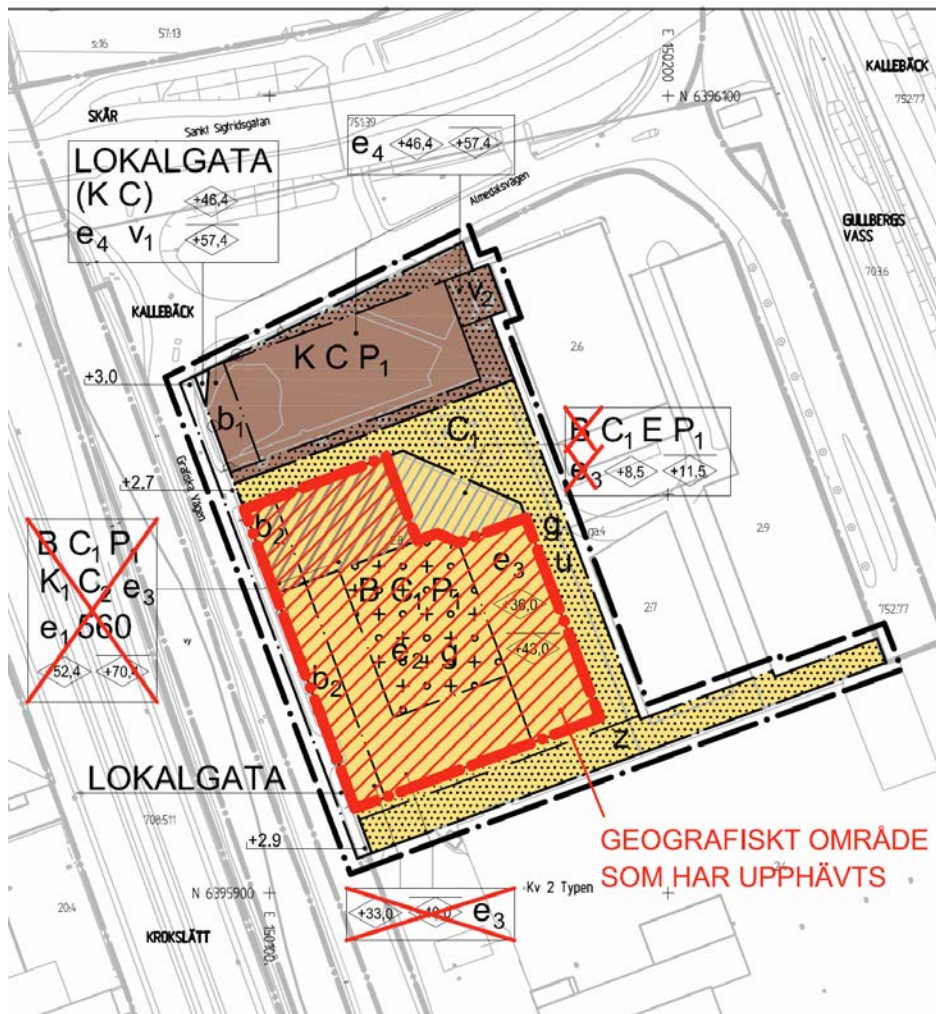
Väg E6 är hårt belastad och Trafikverket utgår från ett årligt uppräkningsstal på 1,29 % för biltrafiken i Göteborg. Enligt Trafikverket saknar planförslaget en trafikutredning/analys om förväntad trafikbelastning och fördelning av trafikflöden ut på det statliga vägnätet.

Del av detaljplan för blandad stadsbebyggelse vid Tändsticksfabriken inom stadsdelen Kalleback i Göteborg vann laga kraft 2016-12-24. Länsstyrelsen har upphävt detaljplanen enligt 11 kap 11 § PBL (2010:900) inom del av planområdet, efter medgivande av byggnadsnämnden. Överstrukna och skrafferade delar på plankartan är upphävida.



2016 05 17

RAPPORT





RAPPORT

5.4 Malmö

Överprövade detaljplaner

De överprövade detaljplanerna har inte studerats vidare och är därför endast intressanta för att se skillnader mellan kommuner. Antalet överprövade detaljplaner i Malmö Stad de senaste fem åren:

2014	1
2015	1
2016	0
2017	0
2018 (enligt Länsstyrelsens diarium 2018-03-29)	0

5.5 Kongress Konsert Hotell Kv Torsken 1, Malmö (Malmö Live)

Normalt planförfarande

Översiktsplan

I Malmö 2005 Aktualisering och komplettering av Malmös översiktsplan (antagen av Kommunfullmäktige 2006) anges markanvändningen för området till Service (S) och Park (P).

2010 06 17 Uppdrag från Stadsbyggnadsnämnden att upprätta planprogram
Planprogrammet: samråd 2010 08 25 till 2010 09 22. Programmet omfattade hela planområdet.
2010 10 19 Uppdrag från Stadsbyggnadsnämnden att påbörja planarbetet (normalt planförfarande)
Samrådstid: jan - feb 2011
Samrådsmöte med Länsstyrelsen 2011 11 24 – åtgärder för att begränsa bullerstörningar
Utställningstid: 13 dec 2011 – 18 jan 2012
Godkännande i Stadsbyggnadsnämnden 2012 02 23
Antagande Kf 2012 03 15
LS beslut att inte pröva planen: 2012 04 12
Laga kraft 2012 04 19
Tid för planarbetet: jun 2010 – apr 2012 (ca 1 år 10 mån). Detaljplanen har grundats på ett planprogram.

Syftet med detaljplanen är att göra det möjligt att bygga en kombinerad anläggning för kongresser/ möten, konserter och hotell. Totalt 47 000 m² + teknik och garage 15 900 m². Anläggningen ska tillsammans med anslutande stadsrum bilda ett karaktärsfullt sammanhang och bli en av stadens främsta attraktioner. Planen innehåller nya allmänna platser, torg- och parkrum samt ca 150 bostäder.

Projekt- och markanvisningstävling

Projektet har föregåtts av en projekt- och markanvisningstävling. Inbjudan gick ut i april 2008. 5 konsortier efter prekvalificering inbjöds att delta. Kommunfullmäktige tog det slutliga tilldelningsbeslutet i sep 2010 (vinnande förslag Kontrapunkt med Skanska som exploatör och Schmidt Hammer Larsen architects).



RAPPORT

Riksintressen

Planområdet berör två riksintressen. Riksintresse för kulturmiljö och riksintresse för kommunikationer. Riksintresset K 114 Malmö (kulturmiljö) har inom planområdet flera utryck. Sjöfarts- och kommunikationsstaden, med hamnanläggningarna som successivt byggts ut på utfyllnadsmark alltsedan 1700-talets slut. Byggnader och stenkajer finns med anknytning till sjöfarten, hamnverksamheten och järnvägen. Citytunneln som går under planområdet är av riksintresse för kommunikationer.

Planprogram

Parallellt med detaljplanearbetet arbetade man med en mer omfattande och detaljerad utredning för helheten i form av en förstudie och ett planprogram (ett spårområde i Neptunigatan norr om planområdet).

Samråd

Innan utställningstiden hade Länsstyrelsen ett samrådsmöte med kommunen. På möte föreslogs lämpliga åtgärder för att begränsa bullerstörningarna. I utställningsskedet har plankarta och planbestämmelser kompletterats.

Kompletteringar efter samrådet

Åtgärder och sanering av förorenad mark. Eventuella markvibrationer från Citytunneln och eventuellt behov av stomljudsisolering.

Utställning

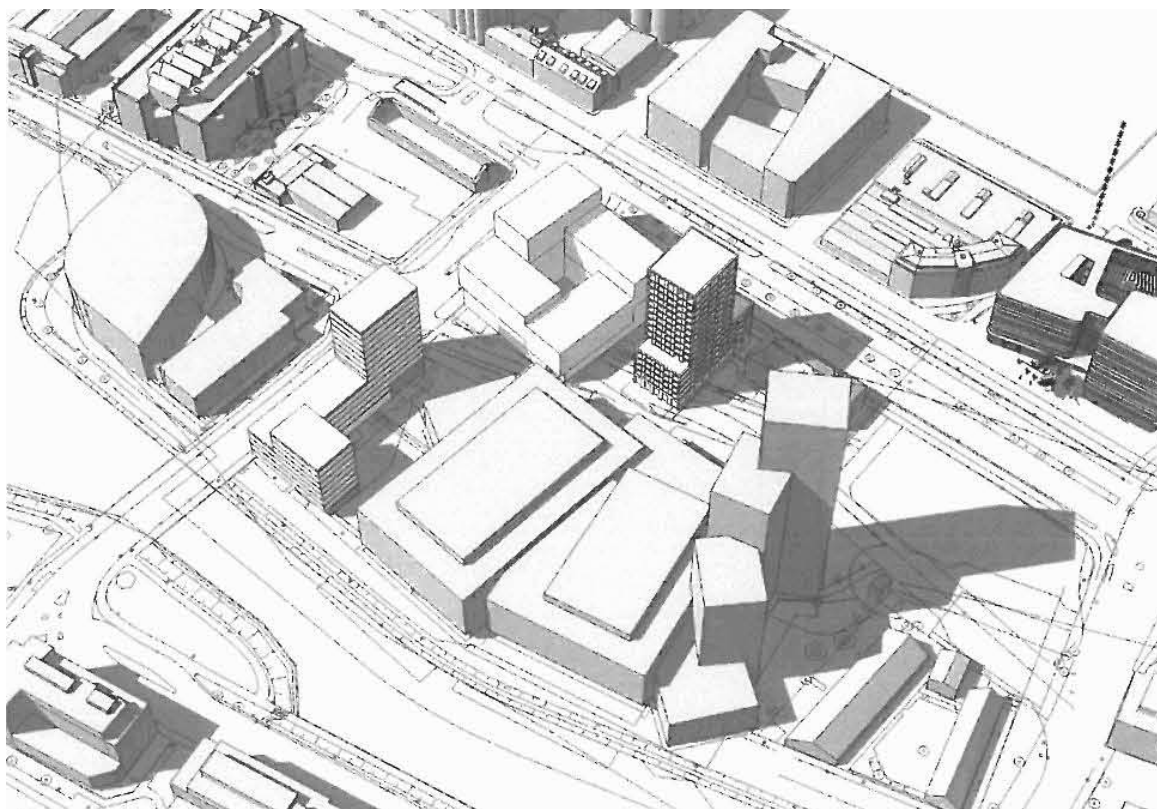
Länsstyrelsen

Efter kompletteringen beträffande bullerstörningarna konstaterar Länsstyrelsen att de synpunkter som framfördes i samrådet har tillgodosetts.

Trafikverket

Trafikverket har inget att erinra.

Länsstyrelsens beslut att inte överpröva planen 2012-04-12.



Översiktlig volymillustration, SHL architects, Dorte Mandrup arkitekter, Johan Cesling arkitektkontor och Vandkunsten.



RAPPORT

5.6 Skövde

Överprövade detaljplaner

De överprövade detaljplanerna har inte studerats vidare och är därför endast intressanta för att se skillnader mellan kommuner. Antalet överprövade detaljplaner i Skövde kommun de senaste fem åren:

2014	0
2015	0
2016	0
2017	0
2018 (enligt Länsstyrelsens diarium 2018-03-27)	0

5.7 Trädgårdsstaden III

Skövde Trädgårdsstaden III, detaljplan
Horsås Trädgårdsstad, Planprogram. Godkänt av KF 2008-06-16.
Skövde kommuns översiktsplan ÖP 2025: antagen 2012-07-29
Planstart: Uppdrag KS beslut 2017-09-24. Utökat förfarande.
Samrådstid: 2017-09-11 – 2017-10-09.
Granskningstid: 2017-18-12 – 2018-01-22.
Beräknat antagandebeslut KS: Före sommaren 2018.

Bakgrund

I Skövdes gällande Översiktsplan 2025, antagen 2012, omnämns Skövde Trädgårdsstad, nordost om Skövde centrum, som ett område som planeras för ca 1 100 bostäder. Kvarter med små flerfamiljshus blandas med kvarter med radhus, parhus och friliggande hus. Trädplanterade gator som kantas av en småskalig bebyggelse i 1-2½ våningar. Utbyggnaden ska ske med en väl avvägd etappindelning, i huvudsak från söder och norrut, där varje etapp innehåller mellan 100-200 bostäder. För området finns ett godkänt planprogram (KF 2008-06-16 § 84). Utbyggnaden är uppdelad i tre etapper. Den aktuella detaljplanen är den tredje och sista.

Planprocessen

Planprogram för Horsås trädgårdsstad

Som ett första steg i hela processen upprättade Skövde ett planprogram för Horsås trädgårdsstad som godkändes av Kommunfullmäktige 2008. Under samrådet yttrade sig ett flertal instanser. Länsstyrelsen yttrade bland annat följande:

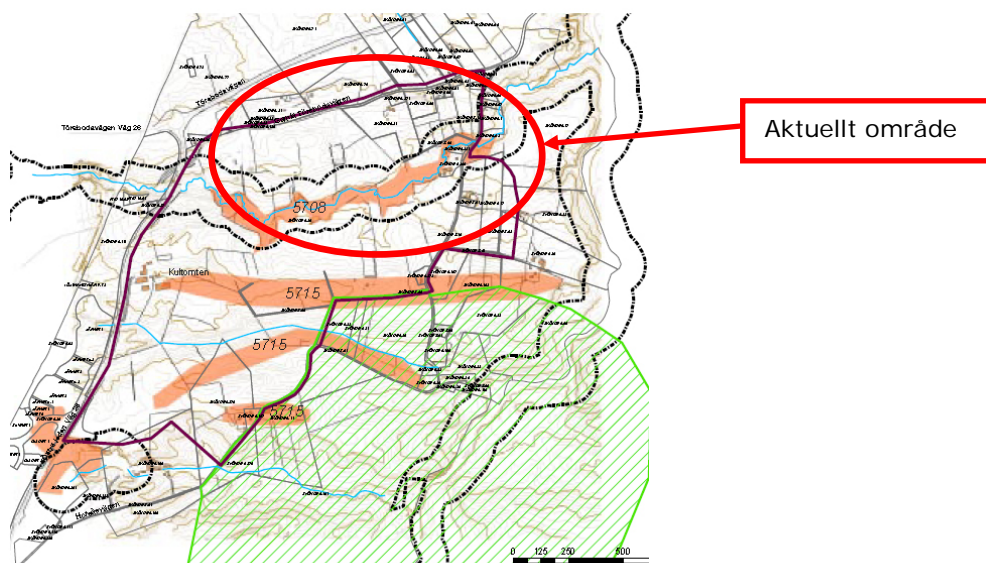
"Någon prövning av efterkommande detaljplaner enligt 12 kap 1 § PBL bedöms med nu kända förhållanden inte vara aktuell. Länsstyrelsen anser att programmet och tillhörande utredningar är ambitiöst och väl genomarbetat. Strandskyddet längs Mellomkvarnsbäcken ska beaktas. Programmet redovisar inte i hur stor omfattning intrång görs på strandskyddade områden. Detta måste framgå, vidare skall särskilda skäl redovisas om avsteg från strandskyddet avses."

Skövde bemöter Länsstyrelsen vad gäller strandskyddet med att ca 25 tomter helt eller delvis ligger inom strandskyddsområdet och att intrånget ska redovisas och motiveras utförligare vid kommande detaljplanläggningar. Tillsammans med programmet upprättades en Miljökonsekvensbeskrivning (MKB), i vilken det vid fyra



RAPPORT

tillfällen att i området finns en bäck, Mellomkvarnsbäcken. Bäckens omfattas av strandskydd.



Figur 8. Riksdressen och andra restriktioner

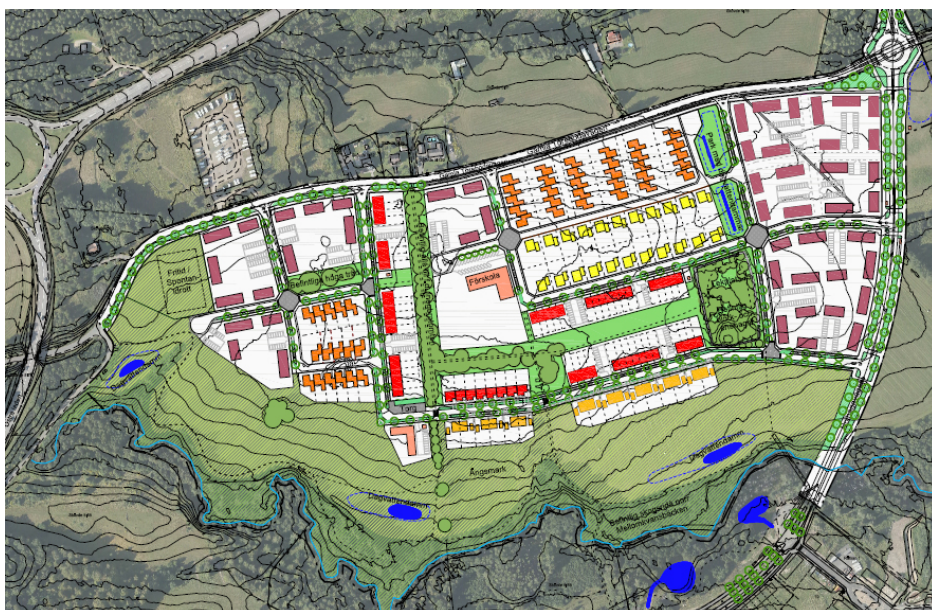
Utdrag ur MKB

Skövde Översiktsplan 2025

I samrådet för Översiktsplanen kommenterar Länsstyrelsen ÖP:s skrivning om Trädgårdsstaden med att de tidigare yttrat sig över planprogrammet och tillägger att arkeologi och naturvärden är frågor som särskilt ska uppmärksammas. Trafikverket yttrar sig i samrådet om den nya stadsdelen på östra sidan av västra stambanan innebär ökad trafik. En eventuell ny vägsträckning tillsammans med en eventuell utökad/breddad järnväg, kommer att öka barriären mellan Trädgårdsstaden och Södra Ryd, väster om stambanan samt den eventuellt nya vägen. Detta ökar risken för spårsprung om inte integreringen görs på ett bra sätt. Länsstyrelsen menar att en detaljerad utredning krävs som ligger till grund för ÖP:s förslag. Skövde bemöter kommentarerna med att hänvisa till kommande trafikplan och plan för stadstrafikens utveckling.

Detaljplan för Trädgårdsstaden III

Kommunstyrelsen beslutade under 2017 att genomföra samråd för detaljplanen för Trädgårdsstaden III.



Trädgårdsstaden III Illustrationsplan, granskningshandling, utdrag

Förutom ambitionerna med Trädgårdsstaden, trafik o markanvändning i stort är strandskyddet en av de stora frågorna i detaljplaneförslaget. Skövde motiverar intrånget med målen för Trädgårdsstaden:

- Tätorts-/stadsutveckling
- Trädgårdsstadens karaktär
- Gatu- och trafikkopplingar.

Skövde kommun beskriver kompensationsåtgärder i syfte att höja kvaliteten i delar av strandskyddsområdet och hänvisar till Miljöbalken som beskriver motiv för där allmänintresset är mera angeläget än strandskyddsintresset. Kommunen beskriver ingående även konsekvenserna av intrånget, som kommunen inte anser är betydande.



Berörda delar av strandskyddsområde

Trädgårdsstaden III, berörda delar av strandskyddsområde, granskningshandling, utdrag

Samråd om detaljplanen hölls under fyra veckor hösten 2017.



RAPPORT

Länsstyrelsens samrådsyttrande

Länsstyrelsen skriver i sitt samrådsyttrande att de inte finner några särskilda skäl för att godta förslaget om att bygga bostäder inom det strandskyddade området. Länsstyrelsen menar att de skäl som anges i planförslaget, inte är skäl nog för att strandskyddet ska kunna upphävas. Om detaljplanen inte revideras så kommer Länsstyrelsen att överpröva planen. Dock menar Länsstyrelsen att de vägar som tar en mindre del av det strandskyddade området i anspråk, är av sådant allmänt intresse och inte går att tillgodose någon annanstans, vilket är skäl för att upphäva strandskyddet i de delar där vägar dras. Till detaljplanen är fogat en behovsbedömning där Skövde menar att den inte innebär en betydande påverkan på miljön, varför ingen separat Miljökonsekvensbeskrivning för denna plan behöver upprättas. I samrådsyttrandet påpekar Länsstyrelsen att de i ett yttrande i december 2016 delar kommunens åsikt om detta. Länsstyrelsen påpekar också att de i samma skrivelse framförde att att planskissen som redovisade i behovsbedömningen gjorde för stort intrång i strandskyddet och om det föreslagna intrånget kvarstod i kommande planhandlingar kunde det komma att innebära att Länsstyrelsen överprövade detaljplanen. Länsstyrelsen menar alltså att de redan i december 2016 hade flaggat för detta.

Skövde kommuns bemötande av Länsstyrelsen

Skövde bemöter Länsstyrelsens kommentarer med att man vid möte med Länsstyrelsen i *september* 2017 uppfattat att, förutom att Länsstyrelsen godtar att strandskyddet upphävs för vägar, även uppfattat att Länsstyrelsen inte hade invändningar mot att upphäva strandskyddet för de dagvattendammar och gångstigar som finns inom strandskyddsområdet. Gällande bostadsbebyggelsen inom strandskyddat område argumenterar Skövde kommun att stadens planering utgår från ett helhetsperspektiv, som utgår ifrån andra kriterier än att enbart utgå från antalet bostäder. Kommunen försöker, som PBL och Miljöbalken föreskriver, planera utifrån en markanvändning som från allmän synpunkt medför en god hushållning och där tätortsutveckling sker utifrån långsiktiga hållbara strukturer, baserade på ekologisk hänsyn, sociala aspekter mm. Kommunen vidhåller sin ståndpunkt att de särskilda skälen för upphävande av strandskyddet bör vara uppfyllda.

Trafikverkets samrådsyttrande

Trafikverket främsta invändning är att Skövde kommun använder 2025 som prognosår för trafik- och bullerutredning. I stället *kräver* Trafikverket att 2040 ska användas som prognosår. Skövde kommun bemöter detta med att alla detaljplaner – tre stycken – för Trädgårdsstaden använt 2025 som prognosår. Planförslagen har stöd i både ÖP 2005 och ÖP 2025 samt i planprogrammet för Horsås trädgårdsstad. I samrådet för detta program liksom i samrådet för detaljplanerna Trädgårdsstaden I och II hade Trafikverket i sina skriftliga yttranden inga anmärkningar mot förslagen. Kommunen menar att Trafikverket anlägger en för långt tidsperspektiv. Fem till tio år är det normala vid detaljpaneläggning.

Granskningsskede och resultat

Inför granskningsskedet hade Skövde kommun och Länsstyrelsen en dialog som resulterade i att ca 80 bostäder togs bort för att minska intrånget i strandskyddet. I sitt granskningsyttrande angav Länsstyrelsen att de inte kommer att överpröva antagandebeslutet.



RAPPORT

Trafikverkets krav på att använda 2040 som prognosår för trafikberäkningar ledde till att Skövde vidhöll att använda 2025 som prognosår, men höjde prognosen för trafikutvecklingen.

Sammanfattning

Skövde kommun sammanfattar samrådet om Trädgårdsstaden III med att de har avvägt de synpunkter som framförts under planarbetet mot intresset av att planlägga området. Skövde kommun har därvid beaktat även allmänna intressen. Skövde kommun bedömer att detaljplaneförslaget innebär en lämplig avvägning mellan olika intressen. Den dialog som Skövde kommun och Länsstyrelsen hade inför granskningen resulterade i en revidering av planförslaget i granskningskedet. Denna revidering blev en kompromiss som Skövde menade väl tillgodosåg Skövdes utvecklingsintresse och som Länsstyrelsen menade tillgodosåg de krav som bestämmelserna om strandskyddet ställer.



RAPPORT

5.8 Örebro

Överprövade detaljplaner

De överprövade detaljplanerna har inte studerats vidare och är därför endast intressanta för att se skillnader mellan kommuner. Antalet överprövade detaljplaner i Örebro kommun de senaste fem åren:

2014	0
2015	0
2016	0
2017	0
2018 (enligt Länsstyrelsens diarium 2018-04-05)	0

5.9 Detaljplan för fastigheten Nikolai 3:311 m.fl. (Kulturkvarteret)

Utökat planförfarande

Översiktsplan

I översiktsplan från 2010, antagen av Kommunfullmäktige, 2010-03-24, anges vissa ställningstaganden för att bevara den karaktäristiska strukturen som beskrivs i riksintresset för kulturmiljövård samt riktlinjer för utvecklandet av staden. Planförslaget bedöms inte strida mot den kommunala översiktsplanen. I Handlingsplan för stadens byggande, 2014-07-09, ges riktlinjer för förtätning av stadsmiljön.

2014 fastställdes det vinnande förslaget i en arkitekttävling
2016 december – kommunalt igångsättningsbeslut – finns beskrivet i "Kommunledningen i Örebro övergripande strategier och budget 2017 med plan för 2018–2019." Dokumentet anger att planering och genomförande av Kulturkvarteret ska påbörjas under 2017 med målsättning att slutföra projektet 2020.
Samråd tid: 22 maj – 17 juni 2017
Granskningstid: 6 nov – 27 nov 2017
Godkännande i Stadsbyggnadsnämnden:
Antagande Byggnadsnämnden 22 februari 2018:
Länsstyrelsens beslut att inte pröva planen: 5 mars 2018
Laga kraft 22 mars 2018
Tid för planarbetet: dec 2016 – 22 mars 2018 (ca 1 år och 3 månader)
Detaljplanen har grundats på en arkitekttävling

Syfte

Detaljplanen syftar till att möjliggöra uppförandet av en ny byggnad för kulturverksamhet med bibliotek, kulturskola och kompletterande funktioner inom kvarteret Klockaregården. Detaljplanen syftar också till att anpassa anslutande allmän plats till den nya verksamheten, möjliggöra för ett allmänt p-garage under mark och skydda Riksbankshusets kulturmiljövården.

Arkitekttävling

Under hösten 2013 utlyste Örebro kommun en arkitekttävling för utformningen av det framtida Kulturkvarteret innefattandes bibliotek, kulturskola, flexibel multiscen, kontor, restaurang samt eventuella bostäder. Det vinnande förslaget "Kulturkluster",



RAPPORT

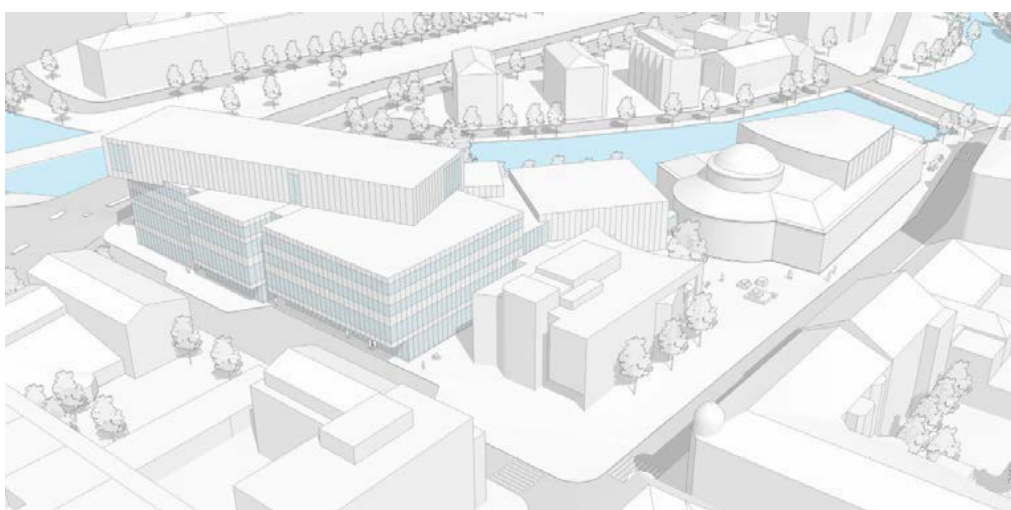
ritat av Wingårdh arkitektkontor AB fastställdes den 31 mars 2014 och är utgångspunkten för utformandet av denna detaljplan.

Riksintressen

Planområdet omfattas av ett riksintresse för kulturmiljö för centrala Örebro. Riksintresset motiveras utifrån centrala Örebros speglande av utvecklingen från medeltida fäste vid mötet mellan viktiga kommunikationsleder till dagens stadsmiljö som präglats av utveckling under 1600-talet, 1800-talets senare del och det tidiga 1900-talet.

Samråd

För att inte överpröva planen bedömer Länsstyrelsen frågor som berör människors hälsa måste lösas på ett tillfredsställande sätt beträffande förorenade områden.





RAPPORT

6 Intervjuer

Intervjuer med berörda tjänstepersoner inom Länsstyrelse, Trafikverket och kommun är kärnan i utredningen av hanteringen. Intervjuerna har skett per Skype och telefon och sammanfattas i text i detta kapitel. Här framträder en av de viktigaste förutsättningar för planeringsprocesserna: *"hur människor och de organisationer de arbetar i ser på sina roller och på den problemlösning som krävs i planeringsprocesserna"*. Kvalitativa intervjuer med berörda tjänstepersoner inom, Länsstyrelser, Trafikverket samt kommuner, gällande orterna, Göteborg, Malmö, Skövde och Örebro. Intervjuerna är gjorda av Sofia Klingberg, ÅF Infrastructure AB.



RAPPORT

6.1 Göteborg

6.1.1 Lars Fröding, Länsstyrelsen

Intervjuad 6 april 2018.

1. Namn och titel

Lars Fröding, Samhällsbyggnadsdirektör, Länsstyrelsen Västra Götalands Län.

2. Vad ingår i dina arbetsuppgifter?

Lars Frödings roll som Samhällsbyggnadsdirektör har överblick över många områden, där samhällsbyggnadsfrågorna är en del.

3. Hur ser ert arbete ut med Göteborgs Stad?

Lars nämner att Länsstyrelsen har ett bra samarbete med alla 49 kommuner och arbetar inte specifikt med Göteborgs Stad, utan hanterar alla Västra Götalands Läns kommuner lika, *"det är viktigt"*. Alla kommuner har olika struktur vilket gör att det är olika frågor som berörs. *"För att synkronisera det interna arbetet inom Länsstyrelsen har vi en "tvärgrupp Göteborg" där bredden av Länsstyrelsens ansvar hanteras för Göteborgs kommun"*.

4. Hur ser ert arbete ut med Trafikverket?

Det är viktigt för Länsstyrelsen att de hanterar Trafikverket lika, på samma sätt som kommunerna. Tillsammans med Trafikverket pratar Länsstyrelsen om de stora riksvägarna, problemen med ökad privat bilism, att få kollektivtrafiken att komma fram, behovet av en höghastighetsjärnväg och behovet av bättre kommunikationer mellan Borås till Göteborg exempelvis. Samt behovet av att hitta nära kommunikationsleder, från landsbygden och in till Skövde, ta sig till eller från Skövde eller Göteborg.

Trafikverket kommer in som en partner i den långsiktiga planeringen, arbetar med översiktsplanering och mellankommunala frågor där Länsstyrelsen hjälper Trafikverket att se kommunernas behov.

Lars menar att det i *"I Göteborg är finns det stora problem med stora bristande infrastruktur."* *"I Göteborg brister den långsiktiga planeringen av infrastruktur"*, Lars menar att kopplingen planering av vägar och verksamheter/bostäder är för svag. För att bygga fler bostäder, räcker vägarna inte till för att släppa fram trafiken, eftersom vägstråken redan upptagna av trafik idag.

Länsstyrelsen och Trafikverket har naturligt olika agendor. Trafikverket har mycket snävare uppdrag och tittar på sitt regleringsbrev, att genomföra den infrastrukturplan som är framarbetad av regeringen.

Länsstyrelsen arbetar med att bevaka statliga intressen. Länsstyrelsen har oftast inga problem i den översiktliga planeringen. Trafikverkets uppdrag är som de har fått av regeringen, är snävare. Det handlar om trafik och har inte ett helhetsperspektiv.

5. Kan regleringsbreven tolkas olika?

Ja. Lars menar att det säkert kan skilja sig i olika delar av Sverige.

6. Regional planering

Stadsplanering kräver i regel ett bredare geografiskt perspektiv än endast den egna kommunen, men det saknas regional planering i Västra Götalands Län, enligt Lars.



RAPPORT

Kommunalförbundet Göteborgsregionen (GR) har inte beslutskraft över de 13 medlemskommunerna. Det är 49 olika översiktsplaner i Västra Götalands Län. Lars nämner att Stockholm har hittat en annan planeringsstruktur. De regionala organen har en tydligare och starkare roll där, där är Länsstyrelsen är ansvarig för regionalplanering.

7. Upplever du att det finns statliga och kommunala intressen som krockar?

Lars nämner att Göteborgsregionen har bestämt sig för att växa till 1,5 miljoner invånare. Detta är inget mål som staten har satt upp. Det är inte säkert att extra tillväxt i ett område som redan är överhettat, är bra. Lars nämner istället att tillväxten borde ske jämnare över länet som t ex i landsbyggnadsområdena i Skövde eller motsvarande. Andra statliga och kommunala intressen som krockar är när kommunen inte tar hänsyn till exempelvis strandskydd eller miljö kvalitetsnormerna för buller och luft. Strandskyddet ska ställas mot riksintressen. *"Bostäder är ett allmänt kommunalt intresse inte ett riksintresse!"*

8. Mer utredningar?

Ibland kan Länsstyrelsens granskning av ett ärende vara färgade av experter som brinner för en specifik fråga. Länsstyrelsen ska ge sammanvägd bedömning. Ibland anser Lars att de lyckas bra att ge en den samlade bedömningen, men det kan vara svårt ibland.

9. Göteborgs översiktsplan

I en kommun med så höga ambitioner så ska man inte ha en ÖP från 2009 år 2018. *"Då ska den vara up to date"*.

10. Har överprövning av detaljplaner ökat?

Lars anser att överklagande ökat av några skäl. Dels på grund av att vi befinner oss i en extrem högkonjunktur och att det finns ett underskott bostadsmarknaden. Fler planer tas fram snabbare, vilket kan leda till fler misstag. Medborgarnas intresse har också ökat vilket gör att de överklagar mer. Vid förtätning byggs det nära befintlig bebyggelse, vilket leder till att fler vill klaga. Bestämmelser om strandskydd, m.fl. har skärpts hos Länsstyrelsen de senaste åren.

11. Detaljplan Tändstickan

Länsstyrelsen pekade tydligt tidigt att luft- och bullerpartiklarna påverkade planen. Exploatören och kommunen har bortsett från detta och har hoppats att det ska lösa sig. Lars menar att det är viktigt att miljökonsekvensnormerna ska gälla överallt. Kommunen måste då visa hur de ska klara kraven på MKN för de gäller överallt. Kommunen får visa hur de ska minska trafiken, med att öka antalet elfordon samt minska buller och luftpåverkan. *"Länsstyrelsen jämför bara verkligheten med lagstiftningen, om det blir ett ja eller nej"*. Kan kommunen visa att de har avsatt medel eller ska göra dessa åtgärder, då finns det utrymme i lagstiftningen att acceptera en plan.

12. Hur kan vi effektivisera rutiner och processer i gränssnittet mellan kommuner och stat för att snabbare och mer förutsägbart komma till byggstart?

Lars tror att Länsstyrelsen skulle kunna bli mycket mer tydliga i sina yttranden, så att kommunerna verkligen vet vad de menar. Länsstyrelsen har varit otydliga och lämnat alldeles för mycket information. Länsstyrelsen har gjort missar som de borde ha tagit med och då kommer den konflikten vid ett senare skede. Sen nämner Lars att det finns planprocesser som tar lång tid och att om en kommun exempelvis startade en



RAPPORT

plan för flera år sedan så har flera bestämmelser skärpts sedan dess och då stämmer inte planbeskrivningarna. Då behöver Länsstyrelsen stoppa in nya krav. Länsstyrelsen måste följa praxis och följer lagstiftningen.

13. Rekommendation till Västsvenska Handelskammarens medlemsföretag

Handelskammarens medlemmar kan påverka hur de upplåter tjänstebilar, låter sina medarbetare få arbeta hemifrån, ha tillgång till Skype-möte, främjar cyklande till jobbet samt kollektivtrafik. *"Som verksamhetsdrivare anser Lars Fröding att det går att göra mycket"*.

6.1.2 Rebecca Brembeck, Trafikverket

1. Namn och titel

Rebecca Brembeck, Samhällsplanerare, Trafikverket, Region Väst

2. Hur länge har du arbetat på Trafikverket?

Rebecca har arbetat som samhällsplanerare sedan 2011 och som samordnande samhällsplanerare sedan årsskiftet 2018. Rebeccas svar är utifrån sin roll som samhällsplanerare och inte specifikt för just Göteborg och Skövde.

3. Vad ingår i dina arbetsuppgifter?

I Rebeccas uppgift ingår det att bygga en intern struktur för samverkan. Hon har daglig kontakt med kommunerna i allt från tidiga skeden samt formella skeden. Rebecca vill arbeta mer i tidiga skeden. Nämner formen för kommunsamråd samt åtgärdsvalsstudie som något som Rebecca tycker är bra.

4. Hur ser ert arbete ut med Göteborgs Stad?

Rebecca nämner att det är ett bra samarbete. Trafikverket är med tillsammans med Länsstyrelsen där de träffar varje kommun för sig. Mötena utgår från en specifik detaljplan. Kommunerna kan tidigt flagga.

5. Regional planering

Regional planering har ingen stark framtoning i Göteborg. Rebecca tycker att (GR) Göteborgsregionen borde få ett tydligare uppdrag för att kunna ta rollen och har inte tillräckligt starkt politiskt mandat. *"Måste samverka hela tiden"*. Rebecca nämner Infrastrukturnätverket, där hon deltar i mån av tid. Västra Götalandsregionen är uppdragsgivare till Trafikverket. Trafikverket bygger det som står i regional- och nationalplanen. Rebecca tycker att det är viktigt att förstå att GR, VGR, Länsstyrelsen och Trafikverket har olika uppdrag och roller. Det är en komplex planeringsstruktur. Trafikverket har en pedagogisk roll för att förklara för kommunerna.

6. Trafikverkets roll enligt regleringsbrev

Trafikverket vill arbeta som samhällsutvecklare, det kan gå att tolka på olika sätt. Rebecca anser att det är viktigt att ha en tidig dialog med kommunerna. Trafikverket har inte alltid haft det, det har varit i olika grader.

7. Upplever du att det finns statliga och kommunala intressen som krockar?

Ja det gör det per automatik och det är inget konstigt med det. Trafikverket, Länsstyrelsen och kommunerna har olika uppdrag. Det är nationella intressen och stora stråk för trafik. *"Vi hindrar inte varandra"*. *"Vi har olika roller inget konstigt, hitta skärningspunkter"*. *"Att prata tidigt är bra"*.



RAPPORT

Rebecca kommenterar att samhällstrycket är stort i hela Sverige, och framförallt mycket i Göteborg. Dialog i tidiga skeden tar tid, finns en press bygga snabbt och det finns inte alltid tid för att ha dialoger, det finns en press att bygga snabbt. Kan finnas bristande underlag gällande trafik/trafikalsstring. Detaljplaner som leder till ökad biltrafik. *"Det är i Göteborg, där är det mest skarpa lägen uppstår"*. Bebyggelsestrycket är störst i storstäderna. *"Rebecca nämner att samarbetet börjar bli bättre"*.

8. Riksintresse för kommunikationer

Det kan tolkas olika. Funktionen ska värna för gods och människor och långväga transporter ska komma fram. *"Pågående dialog"*.

9. Har överprövning av detaljplaner ökat?

"Tror det har blivit det, har inte statistik".

10. Hur kan vi undvika att dessa målkonflikter kommer upp sent i processerna?

Målkonflikter uppkommer, anser Rebecca. *Ofullständigt svar på frågan om hur*.

11. Hur kan vi effektivisera rutiner och processer i gränssnittet mellan kommuner och stat för att snabbare och mer förutsägbart komma till byggstart?

Det är viktigt med ett välfungerat samarbete i tidigt skede. Att mer acceptera varandras roller. Formella skeden kan ta mycket tid. Vad ligger det bakom att kommunen går vidare? *"Kan man se att Länsstyrelsen gör en egen avvägning eller hänvisar det bara tillbaka till Trafikverket?"*. *"Hur har man yttrat sig i de statliga intressena?"*



RAPPORT

6.1.3 Martin Ingvert, Trafikverket

Intervjuad 26 april 2018

1. Namn och titel

Martin Ingvert, Samhällsplanerare Regionalt, Trafikverket, Region Väst

2. Detaljplan Karlavagnsplatsen

Martin berättar om Detaljplanen för Karlavagnsplatsen som var under hot om överprövning. Trafikverket ansåg att inte alla avtal var klara bland annat för flera skyddsåtgärder, Människans hälsa och säkerhet. Ett exempel på en nära överprövande plan av Länsstyrelsen.

Martin beskriver att de berörda parterna inte var överens. *"Vi fick arbeta i den överprövande perioden, vi var inte överens"*. Länsstyrelsen tog in planen för överprövning men släppte den sedan. Detaljplanen togs aldrig upp till prövning utan kunde lösas. Det är viktigt att utvärdera samverkan mellan berörda parter anser Martin.

3. Hur ser ert arbete ut med Länsstyrelsen?

Trafikverket har ett bra samarbete, de ger sina synpunkter tar emot. De träffar Länsstyrelsen ofta vid möten, i både tidiga och senare skeden.

4. Hur ser ert arbete ut med Göteborgs Stad?

Martin nämner att Trafikverket har ett bra samarbete, de ses ofta på möten. I tidiga skeden och sena skeden.

5. Göteborgs Översiktsplan

Översiktsplanen för Göteborgs Stad är gammal och är i behov av att uppdatera och det arbetar Göteborgs Stad med.

6. Har överprövning av detaljplaner ökat?

Martin vet inte.

7. Detaljplan Tändstickan

Länsstyrelsen överprövade detaljplanen på grund av luft- och bullervärden.

8. Hur kan vi undvika att dessa målkonflikter kommer upp sent i processerna?

"Ja det kan hända att det kommer målkonflikter sent upp sent".

9. Hur kan vi effektivisera rutiner och processer i gränssnittet mellan kommuner och stat för att snabbare och mer förutsägbart komma till byggstart?

Martin nämner att det finns ett gott samarbete med Göteborgs Stad. Men att han skulle önska att de hade mer samarbete i tidiga skeden. Martin nämner ett gott exempel är nyligen när Göteborgs Stad lyfte en friluftsanläggning för en plan som inte hade varit på samråd än. Martin uppskattar att Göteborgs Stad gör så.

10. Göteborgsregionen ska växa till 1,5 miljon

Martin uppfattar inte att det är något problem med att Göteborgsregionen vill växa. *"Ser det mer som en rolig utmaning, enligt Martin personligen"*.



RAPPORT

6.1.4 Martin Storm, Göteborgs Stad

Intervjuad 11 april 2018.

1. Namn och titel

Martin Storm, Avdelningschef, Stadsbyggnadskontoret, Göteborgs Stad

2. Hur länge har du arbetat på Göteborgs Stad?

Martin Storm har arbetat som Planchef i Göteborgs Stad sedan maj 2017.

3. Vad ingår i dina arbetsuppgifter?

Chef för Planavdelningen, Stadsbyggnadskontoret, Göteborgs Stad, som består av fem plangrupper, samt en planstödsenhet.

4. Upplever du att det finns statliga och kommunala intressen som krockar?

"Ja".

5. I så fall vilka, sorters statliga och kommunala intressen krockar?

Riksintressen för Kommunikationer framförallt.

6. Riksintresse för kommunikationer

"Det hade underlättat om staten och staden hade haft samma syn". "Vad är riksintresse och vad är det inte?". "Är det kapaciteten eller är det vägområdet som är riksintresset för kommunikationer?" Om vi inte får belasta trafiksystemet mer och låta staden utvecklas kommer fler att flytta ut. Kranskommunerna bygger mycket redan idag och transportererna till Göteborg ökar och fyller på i trafiksystemet.

7. Hur ser Göteborgs Stads arbete ut med Länsstyrelsen?

Stadsbyggnadskontoret träffar Länsstyrelsen kontinuerligt under planeringsprocessens alla faser – från förprovning i samband med planbesked, i arbetet med program för detaljplaner och under detaljplanearbetet. Stadsbyggnadskontoret träffar Länsstyrelsen på flera olika plan i organisationen, allt från operativ-, strategisk-, och ledningsnivå. Martin Storm träffar dock personligen inte Länsstyrelsen så ofta. I samband med arbetet för en ny översiktsplan för Göteborg har stadsbyggnadskontoret en särskild dialog med Länsstyrelsen och Trafikverket. *"Vi har en särskild mötesserie med Länsstyrelsen och några extra möten med Trafikverket under våren om ÖP-uppdragen samt Strategiska länsstyrelsesamråd där även Trafikverket medverkar".*

8. Hur ser ert arbete ut med Trafikverket?

Göteborgs Stad träffar Trafikverket kontinuerligt under pågående planering, tidigt i dialoger. Trafikverket är delvis med på samma möten som Länsstyrelsen, på strategisk nivå. Stadsbyggnadskontoret har kontakt med Trafikverket men vanligtast är att synpunkter från Trafikverket går via Länsstyrelsen.

9. Fungerar samarbetet med Trafikverket bra?

Nej, inte vad gäller riksintressen. Vi har olika syn på vad riksintresse kommunikationer innebär. *"Är det vägområdet eller kapaciteten som är riksintresse?" "Problem med tolkning om vad staten anser att riksintresset för kommunikationer är".*

10. Mer utredningar?

Martin tycker att det har blivit mer utredningar på senare tid.



RAPPORT

11. Göteborgs översiktsplan

Göteborgs översiktsplan är från 2009. Det finns många detaljer som översiktsplanens skala inte kan hantera.

12. Har överprövning av detaljplaner ökat?

"Ja det är det (det kan dock bero på att Göteborg producerar många planer)".

Göteborgs Stad upplever ofta att det finns ett hot om överprövning. Det finns planer som berör mångmiljardprojekt. Martin nämner detaljplanen Ullevigatan/Fabriksgatan som nu blivit fördröjd i nästan ett år. Länsstyrelsen överprövade detaljplanen med hänsyn till Trafikverkets synpunkter på riksintresset för kommunikationer. Överprövningen av detaljplanen har Länsstyrelsen nu släppt men Trafikverket har överklagat detaljplanen som sakägare.

13. Hur kan vi effektivisera rutiner och processer i gränssnittet mellan kommuner och stat för att snabbare och mer förutsägbart komma till byggstart?

Martin tycker att Göteborgs Stad träffar Länsstyrelsen tillräckligt ofta så att processerna kan drivas framåt. Trafikverket kunde man träffa oftare och tidigare i processen. Ett av problemen har att göra med en föråldrad Översiktsplan. Överenskommelsen mellan staden och staten om bl.a. hänsyn till riksintressen i finns i översiktsplanen. Martin nämner att han har arbetat i andra delar i Sverige och har en annan erfarenhet för hur samarbetet med Trafikverket har sett ut. Exempelvis där Trafikverket driver på kommunerna mer för att bygga fler bostäder och det finns en positiv bild av att vilja bygga fler bostäder.

14. Skillnader i organisationer och personer för de som arbetar med dessa frågor?

Ja det verkar ju vara så enligt Boverkets rapport om riksintressen. *"På mina tidigare arbetsplatser (några kommuner i södra Sverige) hade vi ett bra samarbete med Trafikverket". "Vi hjälptes åt för att komma fram med bostadsplanerna. Jag tror vi uppfattade att vi i grunden hade samma uppdrag".*

15. Regional planering

Martin tycker att regional planering är viktigt.

16. Göteborgsregionen ska växa

Både en kommunal och statlig fråga att lösa att regionen kommer att växa till 1,5 miljoner. Om kranskommunerna växer, blir det också mer trafik inne i Göteborg. anser Martin Storm. *"Göteborg behöver också växa".*

17. Några kommentarer Detaljplan Karlavagnsplatsen?

Detaljplan Karlavagnsplatsen tillkom före Martin Storms tid.

18. Några kommentarer om Detaljplan Tändstickan?

Detaljplan Tändstickan tillkom före Martin Storms tid.

*"Inte så många goda exempel kring riksintressefrågan i Göteborg tycker Martin".
"Malmö verkar inte ha samma problem som Göteborg med riksintresset för kommunikationer." "De har kanske andra förutsättningar också".*



RAPPORT

6.2 Malmö

6.2.1 Kajsa Palo, Länsstyrelsen

Intervjuad 13 april 2018.

1. Namn och titel

Kajsa Palo, Enhetschef för plan- och byggfrågor, Länsstyrelsen Skåne

2. Hur länge har du arbetat på Länsstyrelsen?

Ca 2 år

3. Vad ingår i dina arbetsuppgifter?

Enhetschef för enheten för samhällsplanering Länsstyrelsen. Kajsas enhet granskar kommunernas detaljplaner och översiktsplaner samt granskning av järn- och vägplaner på Trafikverket.

4. Hur ser du på regional planering?

Region Skåne har ett uppdrag att driva utvecklingsfrågor, de jobbar med fysisk planering och kunskapsunderlag. Kajsa nämner exempelvis Strukturbild för Skåne. Region Skåne vill vässa fram liknande processer som Stockholmsregionen arbetar med för regional planering. Det finns potential att utveckla Skåne, det finns ett bra samarbete och det finns en vilja att vilja utveckla detta mer.

5. Upplever du att det finns statliga och kommunala intressen som krockar?

Det är en del av systemet att det finns kommunalt planmonopol. Länsstyrelsen har som intresse att bevaka vissa frågor. Länsstyrelsen har skarpa ingripandegrunder, det är så är systemet upplagt. Självklart finns det fall där kommunen tycker att Länsstyrelsen lägger sig i, och gör en annan bedömning än vad kommunen tycker. Riktiga krockar finns sällan utan mer utmaningar att ta sig igenom eller tas sig runt. *"Stat och kommun kan ha helt olika syn – när kommunen tycker att det går men staten inte tycker det, då handlar det om en inkallande eller ett eventuellt upphävande"*.

"De fall när en plan överprövats har båda parterna, för det mesta, vetat om det i processen – kommunen går vidare trots att Länsstyrelsen säger att de troligtvis kommer att upphäva planen – då får kommunen det prövat på högra instans – det kan vara bra att få en prövning". Kommunen kan vilja pröva det, inte heller bra om kommunen backar när Länsstyrelsen säger stopp, då vet inte Länsstyrelsen om de säger stopp i rätt läge. Länsstyrelsen behöver få det testat, de behöver veta om de är för stränga eller har tolkat det fel.

6. Hur ser ert arbete ut med Malmö Stad?

Det är 33 kommuner i Skåne. Länsstyrelsen träffar kommunerna utefter deras önskemål och behov. Länsstyrelsen har haft något fler möten när det gäller ÖP för Malmö Stad, men särbehandlar inte kommunerna utan försöker ge alla kommuner samma förutsättningar. *"En större kommun kan ha mer samarbete med Länsstyrelsen eftersom de kan ha fler komplexa frågor"*. Det finns ett tydligt strukturerat system för hur Länsstyrelsen främjar sina kommunkontakter. Det är en prioriterad fråga för Kajsa är att vilja ha goda relationer tidigt med kommunerna och kunna stödja dem i sina processer. Länsstyrelsen bjuds in tidigt – är gärna med i tidiga skeden vill vara med och hjälpa till och identifiera utmaningar i stat- kommundialogen. Länsstyrelsen vill



RAPPORT

undvika att hamna i problem i sena skeden. Länsstyrelsen i Skåne arbetar proaktivt, förebyggande och är lösningsorienterade.

Kajsas uppdrag och mål är att etablera goda relationer med kommuner och skapa en hjälpsam process. Varje torsdag finns planmötetider där kommunerna kan boka in sig om det de behöver prata om. Mötena har blivit populära och de kommer gärna flera gånger i samma ärenden, de bollar frågor tillsammans och kommunerna uppskattar mötena hjälper till att reda ut saker och ting.

"Ju mer tid vi pratar med kommunerna desto mindre tid behöver vi lägga på att skriva ytterranden"

Länsstyrelsen i Skåne jobbar för att medarbetarna på Länsstyrelsen ska kunna samarbeta med kommundienstpersoner. *"Vi är ju kollegor fast med olika jobb – vi kan prata professionellt om saker"*.

Det är viktigt att kommunerna förstår yttrandena, annars hör de av sig om de har några frågor eller inte förstår yttrandena. Länsstyrelsen vill förklara och Kajsa uppmanar kommunerna att utmana Länsstyrelsen och fråga och be om förklarande förtydliganden. Länsstyrelsen hjälper till för att göra kommunernas underlag bättre.

Kajsa upplever att det tidigare fungerat sämre. *"Tror att Malmö har tyckt att det har varit jobbigt med Länsstyrelsen tidigare"*. Hon menar att kommunerna ska prata själva först innan de bjuder in Länsstyrelsen så att kommunen vet vad de vill. Kontakten med Malmö Stad har blivit konstruktiv.

7. Hur ser ert arbete ut med Trafikverket?

Länsstyrelsen har gjort en utvecklingsresa de senaste två åren. Det är viktigt att skapa en god relation och man har sett samma typ av process som Länsstyrelsen har haft med Malmö Stad. Länsstyrelsen erbjuder – möten varje onsdag där Trafikverket kan boka in sig. Då kallar Länsstyrelsen in experter från *"hela huset"* som kan hjälpa Trafikverket i just det ärendet. Samma sak som när kommunerna kommer så tar de med de aktuella experterna så de får prata direkt med varandra.

Länsstyrelsen har skrivit ett samarbetsavtal med Trafikverket som klargör för hur de ska samarbeta för ÖP och DP in i kommunens arbete. Det är viktigt att ge kommunerna mer samordnade besked, samt att klargöra om vad som är ett statligt intresse samt vad som är Trafikverkets intresse. *"Länsstyrelsen kan inte driva Trafikverkets frågor"*.

8. Vad ser ni för behov av mer utredningar?

Kajsa nämner att det är mycket mer komplext att driva samhällsplanering idag. Kajsa nämner framförallt att det är stor skillnad än hur det var på 1990-talet. Det är inte samma typ av frågor utan idag handlar mycket mer om komplexa markföreningar och klimatförändringar.

Det gör det också mycket mer spännande och intressant. De flesta planprocesser går det att komma i mål med – det gäller bara att komma rätt från början om man hjälps åt.

"Kajsas målsättning är att Länsstyrelsen ska minska behovet av oss själva".

"Om kommunerna blir duktigare så är min drömvärld att Länsstyrelsen kunde stämpla igenom alla ärenden". "Vi har inget egenvärde av att skriva långa yttranden". "Vårt uppdrag är att minska vårt beroende".

9. Har överprövning av detaljplaner ökat?



RAPPORT

Det är ca 2-4 st. detaljplaner per år som upphävs, av flera 100 ärenden, vilket Kajsa anser är mycket få. Hon har inget minne om de har upphävt en plan i Malmö de senaste två åren. Det kan hända att Länsstyrelsen kan kalla in en plan för att de ska titta på den om den ska upphävas eller inte – men det sker mycket sällan.

10. Hur kan vi undvika att målkonflikter kommer upp sent i processerna?

Om det händer upplever Kajsa det som ett misslyckande. Ibland kan det bero på att planprocessen har varit lång och att saker och ting har förändrats. Om Länsstyrelsen har fått ett ändrat uppdrag, förordningar som har skärpts -då får Länsstyrelsen anstränga sig för att förklara vad det är som ligger bakom. Ibland kan det vara så att Länsstyrelsen har missat något i samrådet och att det kommer i granskningskedet i stället – får *"göra en pudel"* och säga som det är. Det händer inte så ofta.

11. Hur kan vi effektivisera rutiner och processer i gränssnittet mellan kommuner och stat för att snabbare och mer förutsägbart komma till byggstart?

Kajsa Palo nämner att Länsstyrelsen i Skåne önskar att de kan återföra kunskap som de får, eftersom Länsstyrelsen har mycket stor erfarenhet från kommunerna i Skånes olika detalj- och översiktsplanering. Länsstyrelsen i Skåne önskar tillgängliggöra Kunskapsbanken tillgänglig för kommunerna. Som en checklista för respektive område, exempelvis vad innebär det att bygga nära industrimark osv. *"Sprida goda exempel"*. Kajsa menar att Länsstyrelsen skulle kunna bli mer kommunikativa mer generellt.

6.2.2 Jack Bårström, Trafikverket

Intervjuad 20 april 2018.

1. Namn och titel

Jack Bårström, samhällsplanerare på Trafikverket, Region Syd

2. Hur länge har du arbetat på Trafikverket?

Jack har arbetat 9 år på Trafikverket.

3. Vad ingår i dina arbetsuppgifter?

Jack arbetar på Trafikverket som kommunansvarig i Malmö samt Länsansvarig i Skåne. Han arbetar med yttranden i detaljplaner samt med översiktsplanering.

4. Upplever du att det finns statliga och kommunala intressen som krockar?

Jack nämner att Trafikverket, Länsstyrelsen samt kommunerna har olika uppdrag. *"Men det hanterar vi"*.

5. Hur ser ert arbete ut med Malmö Stad?

Trafikverket har många beröringspunkter med Malmö Stad och har många gemensamma projekt tillsammans. *"Många detaljplaner"*. *"Det fungerar bra"*.

6. Hur ser ert arbete ut med Länsstyrelsen?

Trafikverket har ett bra samarbete med Länsstyrelsen, det har blivit bättre de senaste åren och tillsammans har de regelbundna möten. Det finns en överenskommelse om hur Länsstyrelsen och Trafikverket ska samverka tillsammans.

7. Trafikverkets uppdrag enligt regeringsuppdrag



RAPPORT

Jack anser att Trafikverkets uppdrag är ganska klart, – att bejaka anläggning, utveckling och färdigställda projekt inom infrastruktur. *”Man kan tycka att Trafikverket är rigida och pragmatiska”*. Jack menar att de aldrig stänger dörren och är för konstruktiva idéer, men det kan skilja mellan olika Trafikverksregioner.

8. Har överprövning av detaljplaner ökat?

Finns nästan ingen upphävd plan i Malmö. *”Jack känner inte till någon plan i Malmö som blivit upphävd men generellt är det väldigt få detaljplaneärenden som går så långt”*. *”Vi brukar lösa frågorna”*.

9. Hur kan vi undvika att målkonflikter kommer upp sent i processerna?

Kan vara så att de tycker olika men Jack anser att de löser detta konstruktivt tillsammans. *”Om man underskattar komplexiteten uppstår problem senare”*.

10. Hur kan vi effektivisera rutiner och processer i gränssnittet mellan kommuner och stat för att snabbare och mer förutsägbart komma till byggstart?

Samarbetet har blivit mycket bättre de senaste åren. Jack menar på att *”Skåne har gått från att ha 33 olika viljor till en gemensam”*. Region Skåne har blivit regionplaneorgan och eftersträvar en stark regional partner. Det är bra att få en nivå över översiktsplanerna i Skåne. *”En gemensam vilja är att ta i men utvecklingen har gått mot större samsyn”*.

6.2.3 Anna Holmqvist, Malmö Stad

Intervjuad 19 april 2018.

1. Namn och titel

Anna Holmqvist, Avdelningschef Stadsbyggnadskontoret, Malmö Stad

2. Hur länge har du arbetat på Malmö Stad?

Tillförordnad planchef sedan 1/3 2017. Permanent planchef 1/6 2017

3. Vad ingår i dina arbetsuppgifter?

Anna är Avdelningschef för 50 personer och har enhetschefer under sig.

4. Upplever du att det finns statliga och kommunala intressen som krockar?

”Ja, det är klart att det gör.”

5. I så fall vilka, sorters statliga och kommunala intressen krockar?

Framförallt handlar det om riksintressen, exempelvis i kustzon och jordbruksmarksfrågor. Malmö Stad träffar Länsstyrelsen och kommunen upplever att de har bra koll på frågor som vi ser olika på.

6. Hur ser ert arbete ut med Länsstyrelsen?

Kommunen träffar Länsstyrelsen och pratar med dem vilket gör att de har bra koll på varandras olika frågor. Tillsammans kan de förbereda hur de ska hanteras. Malmö Stad bjuder in Länsstyrelsen tidigt men håller rollerna för kommunen och Länsstyrelsen separerade. Länsstyrelsen har planmöten där Malmö Stad kan vara med, där det finns möjlighet att lyfta frågor tidigt. Anna upplever att de har ett bra samarbete med Länsstyrelsen.



RAPPORT

7. Hur ser ert arbete ut med Trafikverket?

Malmö Stad har en bra relation med Trafikverket. Anna nämner att det finns få statliga vägar in i Malmö, vilket kan påverka att de inte har kontakt med dem jättemycket. *"Det var en del kontakt med Trafikverket gällande Citytunneln".*

8. Finns det exempel på ett lyckat samarbete med en detaljplan?

Anna nämner att Malmö Stad hade ett gott samarbete med detaljplanen för Malmö Live, en konsert/kongress/hotell som var inom riksintresse för kulturmiljö men det gick bra genom en positiv dialog.

9. Har överprövning av detaljplaner ökat?

Det finns inga överprövande/upphävda planer i Malmö Stad från Länsstyrelsen.

10. Hur kan vi undvika att målkonflikter kommer upp sent i processerna?

Det kan hända exempelvis om det skulle vara ett Natura 2000-område. Ibland kan Malmö Stad själva behöva hjälp med att se om de har missat något.

11. Hur kan vi effektivisera rutiner och processer i gränssnittet mellan kommuner och stat för att snabbare och mer förutsägbart komma till byggstart?

Anna hänvisar till Vinnovaprojektet Stadsutvecklingszon. *"Det finns goda relationer i Skåne mellan kommun och myndigheter, tycker Anna".*



RAPPORT

6.3 Skövde

6.3.1 Lars Fröding, Länsstyrelsen Västra Götalands Län

Intervjuad 6 april 2018

1. Namn och titel

Lars Fröding Samhällsbyggnadsdirektör, Länsstyrelsen i Västra Götalands Län

2. Vad ingår i dina arbetsuppgifter?

Lars Frödings roll som Samhällsbyggnadsdirektör har överblick över många områden, där samhällsbyggnadsfrågorna är en del.

3. Hur ser ert arbete ut med Skövde kommun?

Länsstyrelsen har ett bra samarbete med alla 49 olika kommunerna, det gäller även Skövde kommun.

4. Hur ser ert arbete ut med Trafikverket?

Det är viktigt för Länsstyrelsen att de hanterar Trafikverket lika, på samma sätt som kommunerna. Tillsammans med Trafikverket pratar Länsstyrelsen om de stora riksvägarna, problemen med ökad privat bilism, att få kollektivtrafiken att komma fram, behovet av en höghastighetsjärnväg och behovet av bättre kommunikationer mellan Borås till Göteborg exempelvis. Samt behovet av att hitta nära kommunikationsleder, från landsbygden och in till Skövde, ta sig till eller från Skövde eller Göteborg.

Trafikverket kommer in som en partner i den långsiktiga planeringen, arbetar med översiktsplanering och mellankommunala frågor där Länsstyrelsen hjälper Trafikverket att se kommunernas behov.

Länsstyrelsen och Trafikverket har naturligt olika agendor. Trafikverket har mycket snävare uppdrag och tittar på sitt regleringsbrev, att genomföra den infrastrukturplan som är framarbetad av regeringen.

Länsstyrelsen arbetar med att bevaka statliga intressen. Länsstyrelsen har oftast inga problem i den översiktliga planeringen. Trafikverkets uppdrag är som de har fått av regeringen, är snävare. Det handlar om trafik och har inte ett helhetsperspektiv.

5. Kan regleringsbreven tolkas olika?

Ja. Lars menar att det säkert kan skilja sig i olika delar av Sverige.

6. Regional planering

I planeringsmodellen, leder varje kommun sin egen kommuns planering. Lars nämner att Stockholm har hittat en annan planeringsstruktur. De regionala organen tydligare och starkare roll där, där är Länsstyrelsen är ansvarig för regionalplanering.

7. Upplever du att det finns statliga och kommunala intressen som krockar?

Lars nämner istället att tillväxten borde ske i landsbyggnadsområdena i Skövde eller motsvarande. Andra statliga och kommunala intressen som krockar är när kommunen inte tar hänsyn till exempelvis strandskydd eller miljö kvalitetsnormerna för buller och luft. Strandskyddet ska ställas mot riksintressen. *"Bostäder är ett allmänt kommunalt intresse inte ett riksintresse!"*



RAPPORT

8. Mer utredningar?

Ibland kan Länsstyrelsens granskning av ett ärende vara färgade av experter som brinner för en specifik fråga. Länsstyrelsen ska ge sammanvägd bedömning. Ibland anser Lars att de lyckas bra att ge en den samlade bedömningen, men det kan vara svårt ibland.

9. Har överprövning av detaljplaner ökat?

Lars anser att överklagande ökat av några skäl. Dels på grund av att vi befinner oss i en extrem högkonjunktur och att det finns ett underskott bostadsmarknaden. Fler planer tas fram snabbare, vilket kan leda till fler misstag. Medborgarnas intresse har ökat vilket gör att de överklagar mer. Vid förtätning byggs det nära befintlig bebyggelse, vilket leder till att fler vill klaga. Bestämmelser om strandskydd, m.fl. har skärpts hos Länsstyrelsen de senaste åren.

10. Hur kan vi effektivisera rutiner och processer i gränssnittet mellan kommuner och stat för att snabbare och mer förutsägbart komma till byggstart?

Lars tror att Länsstyrelsen skulle kunna bli mycket mer tydliga i sina yttranden, så att kommunerna verkligen vet vad de menar. Länsstyrelsen varit otydliga har lämnat alldeles för mycket information. Länsstyrelsen gjort missar som de borde ha tagit med och då kommer den konflikten kommer vid ett senare skede. Sen nämner Lars att det finns plan processer som tar lång tid och att om en kommun exempelvis startade en plan för flera år sedan så har flera bestämmelser skärpts sedan dess och då stämmer inte planbeskrivningarna. Då behöver Länsstyrelsen stoppa in nya krav. Länsstyrelsen måste följa praxis och följer lagstiftningen.

11. Detaljplan Trädgårdsstaden Skövde

Centralt belagd plan i Skövde, Lars känner till planen. Och nämner att Skövde kommun hade högra ambitioner. Bäckan i detaljplanen omgavs av strandskydd och här har Skövde kommun lagt ner mycket tid på att göra mycket utredningar. Lars tycker att Skövde kommun har gjort ett bra jobb i att hantera strandskyddsfrågan. Strandskyddet är en känslig fråga, Länsstyrelsen gjorde den samlade bedömningen och accepterade planen. Lars tycker att det var ett bra samarbete mellan staten och kommunen.

6.3.2 Rebecca Brembeck, Trafikverket

1. Namn och titel

Rebecca Brembeck, Samhällsplanerare, Trafikverket, Region Väst

2. Hur länge har du arbetat på Trafikverket?

Rebecca har arbetat som samhällsplanerare sedan 2011 och som samordnande samhällsplanerare sedan årsskiftet 2018. Rebeccas svar är utifrån sin roll som samhällsplanerare och inte specifikt för just Göteborg och Skövde.

3. Vad ingår i dina arbetsuppgifter?

I Rebeccas uppgift ingår det att bygga en intern struktur för samverkan. Hon har daglig kontakt med kommunerna i allt från tidiga skeden samt formella skeden. Rebecca vill arbeta mer i tidiga skeden. Nämner formen för kommunsamråd samt åtgärdsvalsstudie som något som Rebecca tycker är bra.

4. Hur ser ert arbete ut med Skövde kommun?



RAPPORT

Rebecca nämner att det är ett bra samarbete. Trafikverket är med tillsammans med Länsstyrelsen där de träffar varje kommun för sig. Mötena utgår från en specifik detaljplan. *"Kommunerna kan tidigt flagga"*.

5. Regional planering

Regional planering är viktigt Västra Götalandsregionen är uppdragsgivare till Trafikverket. Trafikverket bygger det som står i regional- och nationalplanen. Rebecca tycker att det är viktigt att förstå att GR, VGR, Länsstyrelsen och Trafikverket har olika uppdrag och roller. Det är en komplex planeringsstruktur. Trafikverket har en pedagogisk roll för att förklara för kommunerna.

6. Trafikverkets roll enligt regleringsbrev

Trafikverket vill arbeta som samhällsutvecklare, det kan gå att tolka på olika sätt. Rebecca anser att det är viktigt att ha en tidig dialog med kommunerna. Trafikverket har inte alltid haft det, det har varit i olika grader.

7. Upplever du att det finns statliga och kommunala intressen som krockar?

Ja det gör det per automatik och det är inget konstigt med det. Trafikverket, Länsstyrelsen och kommunerna har olika uppdrag. Det är nationella intressen och stora stråk för trafik. *"Vi hindrar inte varandra"*. *"Vi har olika roller inget konstigt, hitta skärningspunkter"*. *"Att prata tidigt är bra"*. Rebecca kommenterar att samhällstrycket är stort i hela Sverige. Dialog i tidiga skeden tar tid, finns en press bygga snabbt och det finns inte alltid tid för att ha dialoger, det finns en press att bygga snabbt. Kan finnas bristande underlag gällande trafik/trafikallstring.

8. Riksintresse för kommunikationer

Kan tolka riksintresset för kommunikationer olika. Funktionen ska värna för gods och människor och långväga transporter ska komma fram. Pågående dialog.

9. Hur länge har det arbetats med olika detaljplaner vid överprövning?

"Tror det har blivit det, har inte statistik".

10. Hur kan vi undvika att dessa målkonflikter kommer upp sent i processerna?

Ja det gör det.

11. Hur kan vi effektivisera rutiner och processer i gränssnittet mellan kommuner och stat för att snabbare och mer förutsägbart komma till byggstart?

Det är viktigt med ett välfungerande samarbete i tidigt skede. Att mer acceptera varandras roller. Formella skeden kan ta mycket tid. Vad ligger det bakom att kommunen går vidare? *"Kan man se att Länsstyrelsen gör en egen avvägning eller hänvisar det bara tillbaka till Trafikverket?"*. *"Hur har man yttrat sig i de statliga intressena?"*

6.3.3 Unnar Kristmannsson, Skövde kommun

Intervjuad 4 april 2018.

1. Namn och titel

Unnar Kristmannsson, planchef, Skövde kommun

2. Hur länge har du arbetat på Skövde kommun?



RAPPORT

1,5 år som planchef.

3. Vad ingår i dina arbetsuppgifter?

Chef över 11 planhandläggare som jobbar med 3-5 planer samtidigt. Behöver även hantera remisser och frågor som kommer från andra håll, samt produktion av översiktsplanen.

4. Upplever du att det finns statliga och kommunala intressen som krockar?

Skövde kommun har ett gott samarbete med Länsstyrelsen och har inga överprövade detaljplaner. *"Skövde kommun menar att det största problemet är att synka sina processer med Trafikverket"*. Det är olika arbetssätt och tidsplaner mellan kommunen och Trafikverket. Investeringsstakten är inte den samma. Det händer att yttranden från Trafikverket inte är förenliga med ÖP. Överklaganden från privatpersoner är ett större bekymmer. Det är svårt att bedöma på vilka grunder en sakägare har rätt att överklaga.

5. Detaljplan Trädgårdsstaden

Unnar nämner DP Trädgårdsstaden som ett gott samarbete. Utmaningen har varit riksintressen för natur och stora diskussioner med Länsstyrelsen om strandskyddsfrågan. Det har mest handlat om bäckar och det har varit frågor kring hur de hanteras. Kommunen har involverat Länsstyrelsen tidigt för att kunna göra justeringar i planen. I tidigt skede finns det större möjligheter från kommunen för att förbättra området, och att gå igenom hur man ska tolka lagstiftningen tillsammans. Kontakten sköts genom regelbundna möten en gång i månaden mellan Länsstyrelsen och kommunen.

6. Hur hanteras statliga och kommunala intressen när de krockar?

Frågorna tas i regel upp tidigt och kan hanteras innan det går för långt, men ju mer detaljerade frågor desto mer detaljerade lösningar.

7. Hur ser ert arbete ut med Trafikverket?

Trafikverket är inte med i tidiga samråd på samma sätt som Länsstyrelsen. De träffar dem 1 gång i halvåret. Unnar önskar hitta fler tillfällen för att träffas. Det finns ett stort behov av att prata mer i tidigt skede.

8. Hur upplever ni att det ser ut med fler utredningar?

Unnar upplever att det har blivit ett större utredningsbehov från Länsstyrelsen. Länsstyrelsen kräver mycket fler än vad man behövde bara för 2-3 år sedan.

Anledningen till att det efterfrågas fler utredningar tror Unnar beror på att det är en kompetensfråga – nya handläggare/medarbetare med nya rutiner som gärna har hängslen och livrem. Kommunen ser inte alltid utredningsbehoven. Det kostar mycket för både kommunen och exploitörer och många gånger vill Länsstyrelsen att det ska granskas igen.

9. Har överprövning av detaljplaner ökat?

Skövde har inga några överprövade planer på länge utan har kunnat hantera det med Länsstyrelsen.

10. Hur kan vi effektivisera rutiner och processer i gränssnittet mellan kommuner och stat för att snabbare och mer förutsägbart komma till byggstart?



RAPPORT

Unnar tror att det är viktigt att reda ut vad som är rimligt att kräva i processen, vilka utredningar som faktiskt behövs och vilka roller respektive part har. Det som kan skapa fördröjningar är osäkerhet i processen och att beslut kan bero på vilken handläggare man har. En standardiserad process där man vet vad man kan förvänta sig motverkar merjobb. Unnar tror att den utbildningsinsats som förtydligar *"Vad innebär processerna"* kan hjälpa. Politiken, handläggare -om alla har en gemensam utbildning.



RAPPORT

6.4 Örebro

6.4.1 Malin Rosén, Länsstyrelsen

Intervjuad 10 april 2018

1. Namn och titel

Malin Rosén, Enhetschef Plan och Kultur Länsstyrelsen

2. Hur länge har du arbetat på Länsstyrelsen i Örebro Län?

3 år

3. Vad ingår i dina arbetsuppgifter?

Malin Rosén arbetar med hela planeringsprocessen, från samråd, granskning samt tar beslut om vilka yttranden Länsstyrelsen lämnar. Länsstyrelsen har överprövande grunder som de bevakar utefter ingripandegrunderna. Länsstyrelsen kan stoppa en detaljplan. Malin vill verka för att kommunen ska få bästa förutsättningarna för att kunna göra sitt jobb och vill undvika överprövande av planer. Det är komplexa processer idag och Malin vill arbeta så tidigt som möjligt i processen med tidig dialog.

4. Upplever du att det finns statliga och kommunala intressen som krockar?

Det finns alltid ofta statliga och kommunala intressen som krockar. Det är utmaningen när det gäller planering tycker Malin Rosén. Viktiga samhällsbyggnadsfaktorer som måste uppfyllas är exempelvis bullerfrågan när man bygger i trafikerade miljöer. Örebro kommun vet förutsättningarna och Länsstyrelsen hjälper dem med dessa. Om Länsstyrelsen ger dem rätt planeringsunderlag tidigt blir det sällan ett problem anser Malin Rosén. Frågor krockar ofta men Länsstyrelsen hjälper till att ge en samlad bedömning. *"Länsstyrelsens fokus är att vara tydlig, vilja hjälpa till och har fokus på bl.a. hållbar samhällsplanering och människans hälsa och säkerhet"*. Det kan ibland komma i konflikt med kommunens intressen – exempelvis att bygga en skola på förorenad mark eller där det finns fornlämningar eller bygga en väg i närheten av bostäder. Om Länsstyrelsen och kommunen diskuterar förutsättningar i tidiga skeden i processen kan oftast planerna anpassas för att klara de krav som Länsstyrelsen ställer.

Malin resonerar kring att relationen till Länsstyrelsen är sämre om man inte träffas och diskuterar förutsättningar. *"Det är viktigt också att förklara varför Länsstyrelsen gör de bedömningar som görs och vilka underlag Länsstyrelsen behöver från kommunen"*. Att skriftligt och att *"man kastar papper på varandra"* leder inte till något konstruktivt utan ofta till konflikter. *"Det är människor i grunden som arbetar med dessa frågor. Det är viktigt att också lyfta fram politiken – vad de har för roll och hur de samarbetar med sina tjänstepersoner"*.

"I Örebro har de bra diskussioner – de har ett stort förtroende för varandra med många avstämningar och med delegerade beslut".

5. Detaljplan Kulturkvarteret

Vad det är som har gjorts? Malin tycker kommer inte ihåg om inte att det är var något som sticker stack ut med detaljplanen för Kulturkvarteret. En annan detaljplan som diskuterats i tidigt skede med både fastighetsägarna och kommunen var kvarteret Fåfången. under diskussion med fastighetsägarna och kommunen.



RAPPORT

Malin anser att det är viktigt att prata med alla aktörer i tidiga skeden vid behov för att skapa tillit kunna ge planeringsförutsättningar och titta på möjligheter tidigt i processen.

6. Hur ser ert arbete ut med Örebro kommun?

Det har sett är olika hur det ser ut i olika kommuner och vi känner att vi behöver ligga på med tidiga dialoger för att få ett bra samarbete. *"I Örebro kommun har vi haft ett mycket bra samarbete under lång tid och vi pratar med varandra innan planprocessen gått på för långt"*. Länsstyrelsen har stående mötestider när kommunen presenterar vad de har på gång. Ibland kan Länsstyrelsen kontakta kommunen om det uppkommit nya rön.

7. Hur ser ert arbete ut med Trafikverket?

Länsstyrelsen träffar oftast Trafikverket vid frågor om översiktsplanering. Vid samråd bjuds alla myndigheter in och då lyfts allas frågor. Länsstyrelsen tar in Trafikverkets synpunkter i sitt arbete, men det är sällan Länsstyrelsen träffar Trafikverket utanför officiella samrådsprocesser.

8. Har överprövning av detaljplaner ökat?

Länsstyrelsen vill undvika överprövning och det sker sällan, särskilt inte i Örebro. Eftersom man samarbetar genom hela processen löses konfliktpunkter upp på vägen. Exempelvis hur bullerfrågan hanteras tidigt i processen.

9. Hur kan vi undvika att målkonflikter kommer upp sent i processerna?

Det handlar oftast om ny information i så fall, det kan vara buller komma upp sent eller att man inte visste att det var förorenade områden eller översvämningsrisk.

10. Hur kan vi effektivisera rutiner och processer i gränssnittet mellan kommuner och stat för att snabbare och mer förutsägbart komma till byggstart?

Det är viktigt att träffas från alla håll, särskilt vid översiktsplanering. Länsstyrelsen sitter på mycket kompetens och kan hjälpa till tidigt. Att titta över översiktsplaneprocessen och se hur alla berörda myndigheter kan jobba tillsammans är klurigt.

11. Örebromodellen

Malin nämner att Örebromodellen är en fördel för Örebro som också äger mycket mark. Länsstyrelsen har börjat träffa fastighetsägarna också vid behov för att få en dialog vid behov, i dessa fall kontaktar Länsstyrelsen Örebro kommun först. Vid ett låst läge i en plan när fastighetsägarna ifrågasätter om vad Länsstyrelsen tycker inleds en dialog.



RAPPORT

6.4.2 Tomas Holmlund, Trafikverket

Intervjuad 6 april 2018.

1. Namn och titel

Tomas Holmlund, Samhällsplanerare, Trafikverket, Region Öst

2. Hur länge har du arbetat på Trafikverket?

1 år samhällsplanering på nuvarande tjänst.

3. Hur ser ditt samarbete ut med Länsstyrelsen?

"I Tomas roll ingår inte jättemycket nära samarbete med Länsstyrelsen utan det är planhandläggare från Trafikverket som sitter i det forumet". Ibland vill Länsstyrelsen ha råd från Trafikverket.

4. Hur ser samarbetet ut med Örebro kommun?

Trafikverket har ett pågående samarbete med Örebro stad med regelbundna samordningsmöten, ca varannan månad. När tidiga idéer presenteras är väldigt bra ur Trafikverkets perspektiv. *"Då kan vi känna på varandra innan det blir en formell process".* Det går att lösa målkonflikter tidigt.

5. Upplever du att det finns statliga och kommunala intressen som krockar?

"Så är det naturligt på trafikverket, ibland tycker vi olika". Det finns några sådana tillfällen när det krockar. Trafikverket kan exempelvis tycka att *"man tummar på säkerheten"*. Att kommunerna väljer att bygga nära järnvägar, eller att dra en ny väg över järnväg eller att göra ytterliga korsningar som kan leda till konfliktpunkter. Det kan också gälla Riksintressen. Ofta finns en bra förståelse med Örebro kommun. *"Det är inte så att vi stängas emot varandra". "Vi förstår nog varandra rätt så bra".*

6. Hur fungerar det med överprövade detaljplaner?

Trafikverket har inte varit involverad i en överprövning sedan Tomas har haft sin nuvarande roll på Trafikverket. Det kan förekomma att detaljplaner överklagas. Men det tidiga samarbetet innebär att myndigheterna slipper skriva kritiska yttranden under samråd.

7. Hur ser ni på målkonflikter sent i processerna?

I remissförfarandet, kan det handla om säkerhetsfrågor. Har kommunen inte tagit hänsyn till det och att Trafikverket av någon anledning inte har överklagat det – *"då kan det bli stökigare"*

8. Erfarenheter från detaljplaner?

Komplicerad plan var en detaljplan nära Örebro central där kommunen vill dra över väg över befintligt järnvägsspår. I remissförfarandet påpekade Trafikverket att det var problematiskt men kommunen antog planen ändå. Där pågår fortfarande diskussioner om hur det ska lösas. *"Vi har ett bra diskussionsklimat, där vi försöker lösa saker"*

9. Hur kan samarbetet effektiviserat rutiner och processer?

Trafikverket ska vara mer delaktiga innan samråd och handläggaren från Trafikverket borde vara med tidigare i samarbeten med kommunen.



RAPPORT

För Trafikverket kan det bli problem med korta handläggningstider för många planer. Om det kommer in planer före semestern och sen så ska det vara klart när semestern är slut hinner man inte med. *"Ju mer Trafikverket kan få desto bättre svar kan vi ge"*.

6.4.3 Patrik Kindström, Örebro kommun

Intervjuad 9 april 2018.

1. Namn och titel

Patrik Kindström Planchef, Örebro kommun

2. Hur länge har du arbetat på Örebro kommun?

I denna roll, sedan 1/1 2018 men på kommunen längre.

3. Vad ingår i dina arbetsuppgifter?

Svar saknas, frågan ställdes aldrig.

4. Upplever du att det finns statliga och kommunala intressen som krockar?

"Ja det gör det ibland, men det är inget konstigt med det". Staten och kommunen har lite olika intressen, det gäller framförallt riksintressen. Men Örebro märker inte av att det är oöverstigligen konflikter.

5. Hur ser ert arbete ut med Länsstyrelsen?

Örebro kommun har ett mycket gott samarbete med Länsstyrelsen. Det finns ett intresse för informationsutbyte från Länsstyrelsen och Örebro kommuns sida. Det finns en strukturerad och rutinartad mötesstruktur, och man träffas vid uppstart av detaljplanearbete. I Örebro går man i regel direkt från översiktsplan till detaljplan, man jobbar sällan med planprogram även om det händer. Att översiktsplanen är så konkret och tydlig underlättar detaljplanering, och att man redan där haft ett gott samarbete med Länsstyrelsen. Detaljplaneenheten träffar Länsstyrelsen löpande, månadsvis.

6. Hur ser ert arbete ut med Trafikverket?

Örebro kommun träffar Trafikverket på strategiska möten fyra gånger om året men ses också inom projekt. Örebro kommun upplever dock att relationen med Trafikverket är mer trögjobbad än till Länsstyrelsen. De anser att det finns en god dialog på strategisk nivå, men att det inte alltid fungerar genom hela organisationen. Det uppstår problem när kommunen inte får tydliga besked om vad som gäller, och vilka frågor Trafikverket värnar om från statlig nivå. Patrik beskriver hur Trafikverket trots sin intention att vara en aktör inom samhällsplanering, främst fokuserar på infrastruktur ur ett nationellt systemperspektiv. Framförallt frågor om järnväg och att bygga nära järnvägen blir problematiska.

"Ett problem med Trafikverket är att de inte kan jobba med sådana frågor som de inte har i uppdraget att arbeta med". Hur man hanterar frågor som inte ligger i direkta uppdrag är en kuggfråga i samarbetet.

7. Hur ser ni på behovet av utredningar?

Örebro kommun upplever att de behöver göra mer utredningar i planprocessen. Man är lite mer noggrann nu kopplat till detaljplan vad för underlag som begärs in. Utredningar behöver visa fler saker som sen kan lösas via dialog. *"Idag planerar vi i*



RAPPORT

regel områden som har svårare förutsättningar än tidigare, och det kan påverka hur samarbetet fungerar”.

8. Hur fungerar Örebro översiktsplan?

Örebro kommuns ÖP är helt digital. Det går att klicka sig runt och få en bild om alla delar som översiktsplanen berör. Länsstyrelsen har varit med och granskat från början. Idag har Örebro kommun en klar ÖP för 2018 som också är digital.

9. Hur länge har det arbetats med olika detaljplaner vid överprövning?

Örebro kommun har inte så mycket överprövade detaljplaner, det finns ingen plan som varit i konflikt med riksintresse och överprövats de senaste åren. Patrik menar att det är bättre att föra en dialog om vilken utveckling kommunen och Länsstyrelsen ser som önskvärd och möjlig för platsen. *”I stället för att vi står och stängas så behöver vi ju hitta lösningarna”*

10. Hur kan vi undvika att målkonflikter kommer upp sent i processerna?

Patrik menar att det främst är Trafikverket som kommer med sena målkonflikter. Örebro kommun ser att trafikverket har interna principer och riktlinjer som motverkar god stadsutveckling och har svårt att särskilja olika spårtyper. På senare tid är samarbetet med Trafikverket bättre. Tomas Holmlund är kommunens kontakt i samhällsplaneringsfrågor och han gör ett bra arbete.

11. Hur kan vi effektivisera rutiner och processer i gränssnittet mellan kommuner och stat för att snabbare och mer förutsägbart komma till byggstart?

Skapa ett bättre samarbete. Patrik tror att det handlar om att ge Trafikverket en tydligare roll att samverka och att det ska genomsyra hela organisationen.

12. Örebromodellen

Kommunen nyttjar Örebromodellen när Örebro kommun äger marken. Det innebär att kommunen planlägger innan det finns markägare på plats och gör sena markanvisningar. Då involveras Trafikverket och Länsstyrelsen tidigt. Det är i regel mycket färre sakägare och inga andra fastighetsägare med i processen – det gör att processen går mycket enklare. *”Man kan ha en tydlig och flexibel dialog om olika förslag på lösningar eftersom Örebro kommun både äger marken och har förutsättningarna för att rita planen”.*

Med Örebromodellen kan Örebro kommun driva en planprocess på 9-18 månader. Dock tar den statliga planeringen mycket längre tid än kommunens arbete. *”Trafikverket kan då sakna förståelse för hur bråttom det är”.*

Planarbetet är avstämt med Länsstyrelsen redan i detaljplanen och exploatörer tar Örebro kommun kontakt med i bygglovsskedet. Är inte kommunen nöjda så får inte exploatören köpa marken.



RAPPORT

7 Analys

Inom avsnittet ges en samlad bild av de faktorer som framkommit i undersökningen, som viktiga för att planprocesserna ska fungera. Mycket finns att lära av de intervjuer som gjorts för respektive kommun. I analys av de olika svar som tjänstepersonerna har gett, fås en bild av hur avvägning mellan statliga och kommunala intressen går till i praktiken och hur samarbetsformerna mellan aktörerna kan stötta eller försvåra ett sådant arbete.

7.1 Reflektioner om de olika undersökta instanserna i planeringen

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har ett ansvar att samordna de statliga verkens krav. I detta samordningsansvar ingår följaktligen en *avvägning* mellan dessa intressen. De statliga sektorerna har sina intressen att bevaka, liksom alla sektorer. Det är naturligt att varje sektor vill prestera mesta möjliga sektorsnytta. Länsstyrelsen har ett viktigt och ibland svårt uppdrag att ge statens samlade avvägning liksom att både ge vägledning och utgöra prövande myndighet. Det ställer stora krav på integritet i handläggarleden och ett uttalat stöd inom den egna organisationen för de olika rollerna, för att det ska fungera väl. Transparens kräver mod och är en kulturfråga inom organisationen.

Trafikverket

Trafikverkets ansvar i planprocesserna är stort. Trafikverket har dessutom kraft i form av mycket pengar, förutom årliga anslag för byggande av vägar och järnvägar nu även exempelvis Stadsmiljöavtalen. Vid planering av infrastruktur där Trafikverket är väghållare inom tätbebyggda områden, ska även planprocesser för väg/järnväg samordnas med detaljplaneprocesser. Emellanåt kan det uppstå konflikter mellan olika intressen och krav. Kommuner och regionen önskar komma i åtnjutande av de centrala medel som Trafikverket råder över, vilket kan leda till suboptimering av val av projekt. Undersökningen visar också att flera statliga vägar inom stadsområdet innebär större konflikter mellan Trafikverk och kommun i detaljplaneringen. I regleringsbrev till Trafikverket vore det önskvärt att regeringen varje år särskilt skriver in att Trafikverket i sin planering aktivt ska samverka med regioner och kommuner.

Kommunerna

Kommunerna har att hantera dels samverkan med Länsstyrelsen och de statliga verken, dels den egna organisationen. Även inom kommunerna finns särintressen från olika delar av den egna organisationen som kan innebära att detaljplaneringen önskas hantera många olika intressen utöver att pröva lämplig markanvändning.

I brist på god och fördjupad dialog, finns en risk att kommuner och Länsstyrelser talar förbi varandra om vilka utredningar som faktiskt krävs och i vilken omfattning. Det kan även gälla avvägningar mellan kommunens olika förvaltningar. Det kan vara så att Länsstyrelsen eller annan remissinstans uttrycker sina farhågor och därmed ser behov av fler klagande utredningar, medan kommunens planeringsansvariga läser det som en öppning: att svårigheterna kan lösas om det bara finns utredningar som underbygger argumentationen.



RAPPORT

7.2 Göteborg

Utifrån de exempel som studerats för Göteborg blir det tydligt att översiktsplanen inte utgör det stöd för planering som kan önskas för att tydliggöra kommunens avsikter och Länsstyrelsens synpunkter. Det kan bero på att planen är snart tio år gammal men det kan också spela in att översiktsplanen medvetet undviker att dela in markanvändningsområden utan lämnar prövningen av innehållet i "*blandad stadsbebyggelse*" till detaljplaneskedet. Stadens kompletteringar med strategier, som ska fördjupa inriktningen med bas i översiktsplanen, innebär en ny planeringsnivå som inte formellt ryms inom regelverket för avstämning av statliga och kommunala intressen, som avses ske i översiktsplanen, med sina fördjupningar (FÖP:ar) och tematiska tillägg (TÖP:ar).

I de studerade detaljplanerna ser vi att Länsstyrelsen och Trafikverket i tidiga skeden (samråd) har påtalat de problem som kan bli aktuella att hantera. Studiet av detaljplaner är endast indikativt och inte grundat i statistik, men det kan tala för att Västsvenska Handelskammarens medlemsföretags upplevelse av att besked kommer i sena skeden, främst beror på andra oklarheter i processen.

I Göteborg är riksintresse för kommunikationer den största enskilda fråga där konflikter uppstår mellan stat och kommun, vilket framgår av intervjuer med Länsstyrelsen, kommunen och Trafikverket. Tolkningen av riksintresset för kommunikationer skiljer sig åt mellan parterna. Intervjuerna visar att även om parterna träffas regelbundet finns en otydlighet i att förstå varandras roller och uppdrag. I fallet Detaljplan Tändstickan är avgörande frågor för planen trafikrelaterade (bl.a. trafikbuller och luftkvalitet) men inte relaterade till riksintressefrågan. I detaljplan för Karlavagnsplatsen ser Länsstyrelsen och kommunen ett exempel på gott samarbete, medan Trafikverket utifrån sitt sektorsansvar ser denna plan som komplicerad där många frågor lämnades till sista stund att lösa.

Påverkan på riksintresse för kommunikationer speglar svårigheten att hantera dessa frågor en kommun i sänder. Inom kommunalförbundet GR finns en gemensam strukturbild men GR har inte politiska mandat att driva regional planering. Trafikfrågor hanteras kommun för kommun, där varje kommun ser till bästa lösning, medan Trafikverk och Länsstyrelse ska hantera den sammanlagda påverkan inom regionen och landet. De enskilda kommunernas tillväxtmål ger också ackumulerad påverkan på bland annat trafiksystemen vilket gör det svårt att överblicka konsekvenser på regional nivå. Länsstyrelsen anger att kommunens utbyggnadstakt och önskan att växa, inte ses som en självklar målsättning ur statens perspektiv. Här finns en målkonflikt som möjligen har sin grund i hur frågan belysts i gällande översiktsplan.

Samverkan kring planfrågor sker regelbundet i olika forum där kommunen, Länsstyrelsen och Trafikverket deltar. I varje planprojekt sker avstämning flera gånger under ärendet gång. Utifrån intervjuerna ses en risk att dessa möten inte alltid leder till konstruktiva lösningar utan snarare bekräftar eventuella oenigheter. Parterna uttrycker att relationerna är goda, samtidigt som man inte når fram till varandra i frågor som exempelvis tolkning av riksintresse kommunikationer.



RAPPORT

7.3 Malmö

Malmös Stads översiktsplan från 2012 bygger på förtätning inåt. Vid aktualisering av ÖP hade Länsstyrelsen en hel del synpunkter men i detaljplanering är det inte många oklarheter eller oenigheter som ses som problematiska, så länge kommunens planering sker inom utpekade utvecklingsområden. Där kommunen planerar på landsbygden eller utanför ÖP:s utpekade utbyggnadsområden kan det väcka mer diskussion.

En detaljplan som studerats i detta fall, Detaljplanen för Malmö Live, har i en process som inkluderar program gått exceptionellt fort. Kommunen lyfter denna plan som ett bra exempel, där kulturmiljöfrågor varit viktiga men att det inte alls inneburit problem i handläggningen. Inga planer har överprövats i Malmö de senaste åren och kommunen kan inte heller komma på någon plan där motsättning mellan statliga och kommunala intressen varit ett uttalat problem. Det tyder på att relevanta frågor hanterats tidigt och tydligt.

Det ses som en självklar del i planeringssystemet att konflikter uppstår utifrån de olika roller och ansvarsområden som finns inbyggda i systemet. Länsstyrelsen betonar att det hellre bör ses som utmaningar än som krockar. Även Trafikverket uttrycker att olika åsikt i frågor löses på ett konstruktivt sätt. Trafikverket ser just inga problem med överprövade planer inom sitt sakområde i kontakterna med Malmö stad. Trafikverket själva ser sitt uppdrag som tydligt och då kan man agera tydligt. Det sticker ut jämfört med svar från övriga Trafikverksregioner, där man själva säger att det finns olika tolkning av uppdraget. Att välja att få en detaljplan prövad kan vara viktigt både för kommunen och för Länsstyrelsen, man ser att det är viktigt för att pröva rättspraxis och för båda parter att veta att man tolkar lagen och sitt uppdrag på rätt sätt. I vissa fall är en prövning uppmuntrad av Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Skåne ser målkonflikter i sena skeden som ett misslyckande. Bland de frågor där man kan ha olika syn lyfter kommunen riksintressen, exempelvis inom kustzonsplanering och frågor om jordbruksmark, medan frågor om kulturmiljö inte ses som ett problem. Ibland har kommunen upplevt att frågor som Natura 2000 kommer upp sent i processen, det kan tolkas som att frågor som gäller tillämpning av lagstiftning utanför PBL är sådana där man behöver hjälpas åt att uppmärksamma alla förutsättningar tidigt.

Det är tydligt i intervjuerna att alla parter också är införstådda med inriktningen att förtäta och att ju mer som förtätas desto svårare blir det. Samverkan mellan Länsstyrelse och kommunen sker enligt ett tydligt strukturerat system. Kontakten sker gärna tidigt för att Länsstyrelsen, som framgår av intervjun, gärna vill hjälpa till att tidigt identifiera utmaningar i stat-kommun-dialogen för att undvika att hamna i problem i sena skeden. Kommunen lyfter också fram det goda och tidiga samarbetet.

Samverkansklimatet lyser också igenom i Länsstyrelsens uttalade fokus på att kommunerna alltid ska kunna förstå Länsstyrelsen yttranden och utmana om det inte är så – och kommunen håller med om att det fungerar. Samverkan mellan Trafikverket och Länsstyrelsen hanteras i ett samarbetsavtal som klargör hur man arbetar i planeringsfrågor och hur man tidigt ska hitta de statliga intressena i planeringen för att ge kommunerna samordnade besked. I Trafikverkets roll är det särskilt viktigt att man skiljer på vilka frågor som ska hanteras som statliga intressen och vad som är sakinintressen. Kommunen upplever inte konflikter i kontakt med Trafikverket, men det är få statliga vägar inom staden.



RAPPORT

Citat från Länsstyrelsen: *"Det är en prioriterad fråga att ha goda relationer med kommunerna och att stödja dem tidigt i planeringsprocessen"*

Citat Länsstyrelsen: *"Ju mer tid vi lägger på att prata med kommunerna desto mindre tid kan vi lägga på att skriva yttranden". "Vi är ju kollegor fast med olika roller på olika myndigheter. Vi har samma utbildning men har olika roller. Vi kan faktiskt prata kollegialt professionellt med varandra."*



RAPPORT

7.4 Skövde

Skövdes kommuns översiktsplan är från 2012 och varken kommunen, Länsstyrelsen eller Trafikverket anger att ÖP utgör ett problem för planeringen. Snarare beskrivs ett gott samarbete som grundas i en vägledande ÖP, programarbeten och detaljplaner. Intressant är att Länsstyrelsen lyfter fram Skövde som en av de städer i regionen där man ser att regionens tillväxt bör ske, snarare än att koncentrera all utvecklingsvilja till Göteborg.

I Skövde lyfter man inte fram några exempel på detaljplaner som varit problematiska. Detaljplan för Trädgårdsstaden lyfts av både Länsstyrelse och kommun som ett bra exempel där man utifrån olika roller och synsätt kunde hitta en lösning som ledde till gott resultat. Länsstyrelsen lyfter särskilt att det i denna plan gjordes en tydlig avvägning mellan de statliga intressena i Länsstyrelsens samlade bedömning. Kommunen lyfter också vikten av att Länsstyrelsen gör en sådan sammanvägd bedömning i all detaljplanering.

Detaljplanen för Trädgårdsstaden III visar hur det kommunala intresset av utveckling ska ta hänsyn dels till befintliga värden på platsen, dels att tillskapa nya värden och en i vid mening god livsmiljö – det kräver helhetssyn och lokala avvägningar som ofta är mycket svåra. Lagstiftningen, i detta fall Miljöbalken och PBL, ger dessa möjligheter till avvägningar, vilket Skövde påtalar. Även om en lösning åstadkoms i detta fall, visar det på hur det kommunala intresset, baserat på helhetssyn, kommer ofta i konflikt med statliga sektorsinstanser som var och en, med all rätt, har sina sektorsintressen att bevaka.

Både kommun och Länsstyrelse lyfter fram tidiga samråd som en framgångsfaktor för att fånga upp viktiga frågor i tidigt skede. En viktig faktor är att man respekterar och har kännedom om sina olika roller – kommunen arbetar gärna med alternativ och kompensationer, vilket inte alltid rimmar med Länsstyrelsens tolkning av lagstiftningen. Samarbetet med Trafikverket och kommunen sker mer sällan. Både kommunen och Trafikverket poängterar att man önskar få till ett fördjupat samarbete, vilket visar på en gemensam bild av problem och möjlig åtgärd.



RAPPORT

7.5 Örebro

Örebro kommun har en översiktsplan från 2010, en ny klubbas under våren 2018. Örebros ÖP från 2010 är helt digitaliserad, liksom den nya som beräknas antas under våren 2018. Gällande ÖP, så är den väldigt konkret, det är lätt att se område för område vad som förväntas ske. Därmed går planeringen ofta direkt från ÖP till DP utan programarbeten och det fungerar väl för alla inblandade parter när det gäller avvägningarna av statliga och kommunala intressen.

I Örebro är bilden från både Länsstyrelse och kommun att det inte finns några problematiska exempel på detaljplaner där statliga och kommunala intressen krockat, däremot lyfter man fram positiva exempel. Det är tydligt att samarbetet fungerar väl för båda parter. I planexemplet Kulturkvarteret, som hanterat riksintresse för kulturmiljövården, har parterna bara gott att säga om problemlösningen. Örebromodellens princip är att kommunen driver planarbetet och att exploitörer kopplas in först när planen är klar (på kommunens mark). I intervjuerna reflekterar de olika parterna kring detta. För kommunen blir processen enklare och snabbare. Länsstyrelsen märker däremot att fastighetsägarna ibland lämnas utanför processen och ställer frågor direkt till Länsstyrelsen – det är en rådgivningsroll som annars normalt hanteras direkt av kommunen i ett planarbete där exploitörerna ingår. När kommunen driver planarbetet snabbt på detta sätt, hinner Trafikverket inte alltid med eftersom verkets planeringsprocess tar längre tid. Det upplevs alltså finnas stora tidsvinster att göra, medan informationsflöden ibland blir något mer otydliga mellan parterna.

I Örebro konstateras att det är som det ska vara att Länsstyrelsen och kommunen kan ha olika syn på riksintressen, men problemen är inte oöverstigeliga. De etablerade samverkansformerna innebär att motsättningar kan hanteras under planeringsprocessen. Länsstyrelsen har en uttalad roll att hjälpa kommunerna med rätt planeringsunderlag och därmed blir det bättre förutsättningarna att göra rätt. Buller är en stor utmaning att hantera för Örebro men kommunen och Länsstyrelsen är båda medvetna om detta och vet vad som gäller för att hantera frågan.

Trafikverket upplever att konfliktpunkter framför allt rör säkerhetsfrågor, t ex kring järnvägen. Samarbetet fungerar väl och informationsutbytet är bra med intresse från både kommun och Länsstyrelse i en tydlig mötesstruktur. Projekt som kommunen har på gång diskuteras i tidigt skede, i första hand på kommunens initiativ. Där frågor kommer upp ser Länsstyrelsen som sin roll att hjälpa till att se alternativa lösningar. Kontakten mellan Trafikverket och kommunen kan brista, där upplevs en stor del av problemet otydlighet i Trafikverkets roll och organisation, som gör att kommunen menar att det är svårt att få klara besked medan Trafikverket, som angavs ovan, kan tycka att det inte ges tillräckligt med tid för att lösa frågor under planprocessen. Det finns risk att trafikfrågor fortfarande behandlas som ett särintresse istället för som en del i avvägningen i samhällsbyggandet. Trafikverket anser att samarbetet i stort fungerar väl. Den samverkan som sker mellan Länsstyrelsen och Trafikverket sker främst i ÖP-frågor, inte i detaljplaner, vilket kan spegla att detaljplaneringen inte behöver ta ställning till riksintresse för kommunikationer i någon större utsträckning i Örebro.

När det gäller krav på utredningar och underlag lyfter kommunen att kraven visst har ökat men att det ändå ligger på en hygglig nivå. En del av förklaringen till ökade utredningskrav är att utbyggnad alltmer planeras i komplicerade lägen och då finns acceptans för ökade krav.



RAPPORT

Länsstyrelsen Örebro: *"Det är många Länsstyrelser som med sin största kommun inte alls har en bra relation utan det blir nästan som att man sitter och kastar papper på varandra. /.../Det är liksom människor i grunden."*

Trafikverket Örebro: *"Det är inte så att vi stängas mot varandra"*



RAPPORT

8 Rekommendationer

Trots att lagstiftningen är densamma, trots att regleringsbrev styr myndighetsarbetet, finns en del avgörande skillnader i arbetssätt, problembild och samverkan. Det finns många förklaringar och i denna studie lyfter vi inte på alla stenar. Ett antal framgångsfaktorer och rekommendationer finns dock att lyfta fram, som kan underlätta den goda samverkan som alla parter säger sig vilja eftersträva.

En konkret översiktsplan

En konkret och digitaliserad ÖP är ett sätt att ge tydlighet från första idéskedet och genom hela processen. Där förtydliganden av översiktsplanen görs, bör det ske med FÖP/TÖP och med program som skapar tydlighet och långsiktighet för medborgare och aktörer i kommunerna. Länsstyrelse, Trafikverket och kommun kan lätt och tydligt dela samma bild av förutsättningarna och har då goda grunder för att välja vilka projekt som prioriteras.

Länsstyrelsens vägledande roll

Där Länsstyrelsen har en uttalad roll att hjälpa kommunerna med rätt planeringsunderlag ges bättre förutsättningarna att göra rätt. Där detta är prioriterat i tidiga skeden kan utmaningar i stat-kommun-dialogen identifieras inför ställningstagande om ett planprojekt är lämpligt att gå vidare med.

Regional planering

Särskilt i de större kommunerna indikerar studien att det finns mycket att vinna i en starkare regional planering, för att framför allt hantera geografiskt omfattande riksintressen, som för kommunikationer. Där är kommungränsen inte tillräcklig för att bedöma påverkan och då uppstår friktion mellan trafikverk och kommuner som inte kan mötas i sina olika uppdrag. Även regionala tillväxtmål är en fråga som påverkar hela regionen och skulle ges bättre förutsättningar till lösning om avvägningen sker på rätt nivå.

Trafikverkets uppdrag

Upplevelsen av att Trafikverkets uppdrag är otydligt genomsyrar nästan alla intervjuer. Undantaget är Malmö, vilket indikerar att om Trafikverket själva är säkra i sin roll och kan kommunicera det, är det en framgångsfaktor för planeringen. Då minimeras otydlighet i tolkningar och personberoendet. *Notera* att strukturen med statliga vägar som nyttjas av lokal trafik är en särskilt uttalad problematik i Göteborg, som gör att konfliktytorna mellan statliga och kommunala intressen blir större här än i övriga städer i studien.

Gemensam bild av utredningsbehov

En framgångsfaktor är att göra tydligt vilket utredningsbehov som krävs i planeringen i tidigt skede. Utmaningar kan vara att förena PBL-planeringens jämkande arbetssätt med beviskrav enligt annan lagstiftning, som driver på utredningsbehoven. Tolkning av lagkraven behöver förtydligas. En utbildningsinsats är efterfrågat. Fokuserade tidplaner kan vara en viktig faktor för att undvika det som upplevs som nya uppdrag och inspel i sent skede. Det är naturligt att ny lagstiftning och särkrav kommer till över tid, men i planer som håller på länge läggs därför till fler och fler perspektiv som inte var kända från början, vilket ger tydlighet.



RAPPORT

Samarbetsformer

Där samverkan fungerar finns ett proaktivt arbete att skapa förtroende. Det är viktigt att parter från Länsstyrelse, Trafikverk och kommun är nåbara för varandra för en snabb och enkel avstämning för att planeringen ska flyta på smidigt. Att ha olika roller och ansvar i processen är inte ett problem, så länge möjliga konflikter kan hanteras tidigt. För övrigt är det värdefullt att se till de rollerna och inte vara rädd att ibland pröva planer. Det kan vara värdefullt för alla parter att få rättsläget prövat, och behöver inte ses som ett misslyckande om det bygger på ett medvetet ställningstagande.



RAPPORT

9 Stort tack till

Gunilla Grahn Hinnefors, Västsvenska Handelskammaren

Lars Fröding, Länsstyrelsen Västra Götalands Län

Rebecca Brembeck, Trafikverket Region Väst

Martin Ingvert, Trafikverket Region Väst

Martin Storm, Göteborgs Stad

Kajsa Palo, Länsstyrelsen Skåne

Jack Bårström Trafikverket Region Syd

Anna Holmqvist, Malmö Stad

Unnar Kristmannsson, Skövde kommun

Malin Rosén, Länsstyrelsen Örebro Län

Tomas Holmlund, Trafikverket Region Öst

Patrik Kindström, Örebro Stad

Björn Fallström, ÅF

Camilla Lund, Länsstyrelsen Örebro Län

Cecilia Windh, ÅF

Christine Olofsson, Älvstranden utveckling

Edyta Johansson, ÅF

Elisabet Wästlund, ÅF

Eva Gustafsson, Malmö Stad

Eva-Lena Torudd, ÅF

Kristina Geers, ÅF

Kristoffer Hultberg, COWI

Lena Malm, Göteborgs Stad

Lina Bertilsson, Trafikverket Region Öst

Marinda Jönsson Norin, Trafikverket Region Syd

Markus Olofsgård, ÅF

Mikael Nettby, ÅF

Mårten Arbrandt, ÅF

Niklas Gustafsson, Örebro kommun

Peter Cavala, Länsstyrelsen Skåne

Peter Håkansson, ÅF

Sanna Isaksson, Göteborgs Stad

Therese Wernstedt, ÅF

Ulf Wincrantz, Trafikverket Region Öst



RAPPORT

Uppdragsorganisation

Sofia Klingberg, Sociolog Fil. Mag. Uppdrags- och undersökningsledare
Hanna Kaplan, Landskapsarkitekt MSA. Specialist kommunal planering
Leif Fred, Arkitekt MSA. Specialist PBL och Miljöbalken
Rune Elofsson, Arkitekt MSA. Specialist kommunal planering
Ulrika Abrahamsson, Civilingenjör. Specialist statlig myndighetsutövning