

Effektivare Planprocesser

- Detaljplanering för en växande stad

Mattias Woldu & Sven Wolf

Kandidatuppsats 15hp

Höstterminen 2010

Handledare: Roland Almqvist och Olle Högberg

English title: The problem of physical planning in the municipality of Stockholm

Företagsekonomiska institutionen



**Stockholms
universitet**

SAMMANFATTNING

Mellan 2010 och 2019 prognostiserar Stockholm Stad att befolkningen kommer att öka i kommunen med över 80 000 invånare. Samtidigt rapporterar kommunens bostadsförmedling en tillströmning av nya medlemmar till bostadskön mellan åren 2003 och 2009 på motsvarande 192 939 medlemmar. Tidigare studier med kvantitativ inriktning har visat på att Stockholms Stad långt ifrån lyckas nå den fastställda normen för detaljplaner på 18 månader. Syftet är för denna studie att med kvalitativa metoder öka förståelsen för varför det tar sådan tid. Vidare är även syftet att kunna komma till slutsatser om hur detaljplaneringen skall kunna effektiviseras.

Med hjälp av en fallstudiedesign och intervjuer med de inblandade aktörerna i processen kunna belysa vilka socialt betingande aspekter som givit fördröjningarna. Som fallstudieobjekt har därför en detaljplan valts ut där de olika ansvariga kontaktpersonerna för respektive organisation fått agera representant.

För att analysera den empiriska verkligheten teoretiskt har projektstyrningsteori valts ut. Lean används för att påvisa förbättringsimpliceringsmöjligheter.

Studien visar på att det kan finnas en typ av optimal kvalitetsnivå som bör beaktas vid arbetet med att skapa underlag till de olika delprocesserna. Kommunikationsbrist råder även mellan de involverade aktörerna i detaljplaneprocessen. Kvalitetskravet i de olika delprocesserna kommuniceras inte tillräckligt tydligt.

ABSTRACT

Between 2010 and 2019 forecasts by Stockholm City show that the population in the municipality will increase by more than 80 000 inhabitants. While reports show an influx of new members to the municipalities own housing waiting list between 2003 and 2009 in the same period of 192 939 members. Previous studies using a quantitative approach have revealed that the City of Stockholm is currently far from reaching the required standard for the physical planning process of 18 months. The purpose of this study is that of qualitative methods to increase understanding of why it takes so long. Furthermore the aim is to come to conclusions about the how the physical planning process can be streamlined.

Using a case study design and interviews with the actors involved in the process to illustrate the social condition of aspects that have given the delays.

In order to analyze the empirical reality, theoretically, Project management theory was selected. Lean is used to detect improvement implementation opportunities.

The study shows that there may be a kind of optimum level of quality that should be considered in efforts to create material for the different processes. Lack of communication between the actors involved in the detailed planning process is also a factor. The quality requirement of the different processes is not communicated clearly enough.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INTRODUKTION	1
1.1	BAKGRUND	1
1.2	PROBLEMDISKUSSION	3
1.3	FRÅGESTÄLLNING	5
1.4	SYFTE	5
1.5	FORSKNINGSBIDRAG	5
2	REGELVERK OCH FÖRFARANDE	6
2.1	KOMMUNALT PLANMONOPOL	6
2.2	ÖVERSIKTSPLAN	6
2.3	OMRÅDESBESTÄMMELSER	7
2.4	EXPLOATERINGSPROCESSEN	7
2.5	DETALJPLAN	9
2.5.1	<i>Planbeställning</i>	10
2.5.2	<i>Start-PM</i>	11
2.5.3	<i>Programdokument & programsamråd</i>	11
2.5.4	<i>Plandokument & plansamråd</i>	11
2.5.5	<i>Utställningsdokument och utställning</i>	11
2.5.6	<i>Antagande & Laga kraft</i>	12
3	METOD	12
3.1	VETENSKAPLIGA UTGÅNGSPUNKTER	12
3.1.1	<i>Ontologi och epistemologi</i>	13
3.1.2	<i>Induktiv kontra deduktiv studie</i>	14
3.1.3	<i>Förstudie</i>	14
3.2	METODOLOGISK FORSKNINGSSTRATEGI	15
3.3	FORSKNINGSDESIGN OCH DATAINSAMLINGSMETOD	15
3.3.1	<i>Forskningsdesign</i>	15
3.3.2	<i>Datainsamlingsmetod</i>	16
3.4	URVALSKRITERIER OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	16
3.4.1	<i>Avgränsningar</i>	17
3.4.2	<i>Urvalskriterier</i>	17
3.4.3	<i>Tillvägagångssätt</i>	18
3.5	METOD- OCH KÄLLKRITIK	18
3.5.1	<i>Metodkritik & diskussion</i>	18
3.5.2	<i>Källkritik</i>	20
3.6	FORSKNINGSETISKT RESONEMANG	20
4	TEORETISK REFERENSRAM	21

4.1	VAD MENAS MED EFFEKTIVITET?	21
4.2	PROJEKTSTYRNINGSTEORI.....	23
4.2.1	<i>Detalplaneprocessen som ett projekt</i>	23
4.2.2	<i>Kvalitativ projektstyrningsteori</i>	24
4.2.3	<i>Projektstyrningstriangeln</i>	25
4.2.4	<i>Triple C</i>	26
4.2.5	<i>Intressenter</i>	26
4.3	LEAN.....	28
4.3.1	<i>Rätt process ger rätt resultat</i>	30
4.3.2	<i>Kulturens roll i Lean</i>	31
4.4	TEORETISK ANALYSMODELL MED FÖRBÄTTRINGSFÖRSLAG	31
5	EMPIRI	33
	RESPONDENTER	33
5.1	OM SAMARBETET UNDER DETALJPLANEPROCESSEN	33
5.2	OM LEDTIDERNAS OCH FÖRUTSÄTTNINGAR.....	37
5.3	FÖRBÄTTRINGSFÖRSLAG	41
6	ANALYS.....	45
6.1	PROJEKTSTYRNINGSTRIANGELN	45
6.2	EFFEKTIVITET	47
6.3	KVALITET KONTRA TID.....	47
6.4	INTRESSENTERNAS ROLL	49
6.5	TRIPLE C.....	50
6.6	LEAN.....	51
6.6.1	<i>Rätt process ger rätt resultat:</i>	51
6.6.2	<i>Kulturens roll i Lean:</i>	53
7	SLUTSATS.....	54
8	REFERENSLISTA.....	56
9	BILAGA A	59
9.1	INTERVJU PLANARKITEKT STADSBYGGNADSKONTORET.....	59
9.2	INTERVJU PROJEKTUTVECKLARE INDEX ESTATE	64
9.3	INTERVJU PROJEKTLEDARE EXPLOATERINGSKONTORET	70
9.4	INTERVJU ARKITEKT LÄNSSTYRELSEN	77

Figurförteckning

<i>Figur 1: Plan-och tillståndssystem i PBL (Kalbro, 2007, s. 32)</i>	7
<i>Figur 2: Fyra typfall för genomförandet av markexploatering (Kalbro, 2007a, s. 221).....</i>	8
<i>Figur 3: Dokument och aktiviteter i detaljplaneprocessen</i>	10
<i>Figur 4: Förhållande mellan resurs, produkt & utfall, baserad Kalb (2010, s.4)</i>	22
<i>Figur 5: Projektstyrningstriangeln (Dinsmore & Cabanis-Brewin, 2005).....</i>	25
<i>Figur 6: Sammanfattande model av teoretisk utgångspunkt.....</i>	32
<i>Figur 7: Kvalitet kontra tid.....</i>	49

FÖRKORTNINGAR

SBK	Stadsbyggnadskontoret
SBN	Stadsbyggnadsnämnden
EXN	Exploateringsnämnden
EXK	Exploateringskontoret
DP	Detaljplan
KF	Kommunfullmäktige
MB	Miljöbalken
ÖP	Översiktsplan
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning
LS	Länsstyrelsen
PBL	Plan- och bygglagen (SFS 2010:900)

1 INTRODUKTION

1.1 Bakgrund

Bostadsbristen i Stockholm är akut. Aldrig förr har efterfrågan på bostäder i huvudstaden varit större och samtidigt byggs det alldeles för få bostäder. Mellan åren 2003 och 2009 ökade antalet personer i Stockholms stads bostadsförmedlings bostadskö från 94 208 till 287 147 (2009). Under samma period ökade kvadratmeterpriserna på bostadsrätter med ca 56 %¹.

Svenska kommuners ansvar när det gäller bostadsförsörjningen är reglerad i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000). Stockholm stad har inte kunnat uppfylla de krav som bostadsförsörjningslagen ställer på kommunen. Enligt en rapport från Länsstyrelsen i Stockholms län (2010) har invånarantalet i Stockholms stad ökat med 79 069 mellan åren 2000 och 2009. Under samma period har det dock endast byggts 11 660 bostäder, vilket innebär att det byggts 0.14 bostäder per person. Normalt räknar man med två personer per bostad i Stockholms stad.

Stockholms stads utrednings- och statistikkontor AB presenterade under sommaren 2010 en prognos över befolkningsökningen i kommunen mellan 2010 och 2019 (2010). I denna prognos utgår utrednings- och statistikkontoret från nya antaganden som reviderats utifrån den verkliga befolkningen per 2009-12-31 (Stockholms stads utrednings- och statistikkontor AB). I denna prognos framgår att befolkningsökningen under ovan nämnda period uppskattas vara 89 500 personer. Prognosen räknar med att befolkningsökningen är hög initialt. Under 2011 väntas befolkningen öka med 17 300 och år 2012 med 15700. Befolkningsökningstakten väntas avta efter år 2012 (Ibid).

¹ Beräknad utifrån medelvärdet på kvadratmeterpriser för bostadsrätter i Stockholms stad. Baserad på statistik från Mäklarstatistik (2010). Ej inflationskorrigerad.

Den otroliga prisökningen på bostadsrätter i kombination med de extremt långa kötiderna för hyresrätter resulterar i att, unga duktiga och kreativa människor från Sverige och resten av världen har svårt att bosätta sig i Stockholm. Stockholms stad skriver i sin vision för år 2030 att Stockholm ska vara "En världsledande kunskapsregion" med ett växande antal studieplatser och ett ökat samarbete mellan universiteten och högskolorna i Stockholmsregionen (Stadsledningskontoret, 2007). Hur ska det vara möjligt år 2030, när vi inte ens kan möta behovet av bostäder idag?

Att förbättra tillgången på bostäder i staden är, förutom uppfyllandet av det kommunala bostadsförsörjningsansvaret, grundläggande för att Stockholm även i framtiden ska vara en attraktiv stad och motorn i Sveriges ekonomi.

I Stockholms stad är det exploateringsnämnden som har det samlade ansvaret för markförvaltning och markexploatering (Stockholms stad, 2010). Processen från en första idé om att använda mark tills det att ett byggprojekt är färdigställt kallas exploateringsprocessen. Den kommunala förvaltningen som verkställer beslut från exploateringsnämnden är exploateringskontoret.

Den enskilt viktigaste delen i exploateringsprocessen är framtagandet av detaljplanen även kallat detaljplanprocessen. Detaljplanens framtagande ansvarar i sin tur stadsbyggnadsnämnden för. Den tillhörande förvaltningen med tjänstemän, vars uppgift är snarare att förbereda beslutsunderlaget, är stadsbyggnadskontoret (Stockholms stad, 2010).

Till skillnad från de flesta andra kommuner i Sverige har Stockholms stad två kommunala förvaltningar och facknämnder som gemensamt arbetar för att möjliggöra uppförandet av ny bebyggelse. Något som inte stipuleras som krav enligt plan- och bygglagen (Miljödepartementet, 2010).

Staden äger 70 % av marken inom kommunens gränser (Stockholms stad, 2009b). Exploateringsnämnden tillsammans med tillhörande förvaltning, exploateringskontoret, företräder stadens intressen om marken vid initiering

av detaljplanen är stadens, oavsett om det skett en markanvisning eller inte. Är marken däremot privatägd så begränsas exploateringsnämndens roll i detaljplanprocessen. Exploateringsnämnden förblir dock en viktig remissinstans eftersom den ansvarar för gator, parker, kvartersmark och naturområden (Stockholms stad, 2008).

Detaljplanens omfattning och innehåll påverkas förutom av Stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden av flera andra aktörer med helt skilda intressen. Detaljplanen bllas fram och tillbaka mellan olika administrativa nivåer. Samtidigt påverkar medborgarinflytande och den lagstadgade tidsrymden som en viss instans har på sig att komma med förslag eller överklaga beslut. Hela processen är ytterst komplicerad men samtidigt grundläggande för uppförandet av ny bebyggelse. Plan- och bygglagen ställer minimikrav på detaljplanens innehåll och ger riktlinjer för hur detaljplanen ska tas fram. Det finns dock ett visst utrymme för kommunen att själv påverka detaljplaneprocessen. Vissa delprocesser eller aktiviteter kan löpa parallellt. Andra är eventuellt överflödiga eller tar för lång tid.

I samband med exploatering binds mycket kapital upp i fastigheter. Kostnaden för kapital, det vill säga tidsaspekten av pengar kan utgöra stora kostnader för byggherren. Det är alltså ytterst viktigt för produktionskostnaderna och därmed även försäljningspriserna, att detaljplaneprocessen inte drar ut på tiden.

1.2 Problemdiskussion

Eftersom ett byggprojekt i Stockholms stad möjligen involverar fler aktörer och intressenter än i andra mindre städer kan framtagandet av detaljplanen ta längre tid (Graner, 2005, s. 4). Stockholms stad anger att normaltiden ska vara 18 månader (Stockholms stad, 2009c). I själva verket tog det år 2009 i genomsnitt 32 månader från planbeställning till beslutad detaljplan vid normalt planförfarande (Stockholms stad, 2010). Ser man till Sverige som helhet finner man att handläggningstider för ett normalt planförfarande oftast är mindre än 9 månader (Boverket, 2002b).

Även vid tidigare kvantitativa externa studier som genomförts av detaljplaneprocessen går det att konstatera att detaljplaner inte verkar nå upp till de av Stockholms stad konstaterade normaltiderna om 18 månader (Graner, 2005, s. 88). Snarare verkar det vara runt 2,5 år som är normaltiden i ytterstaden och 5,5 år för innerstaden (Ibid). Det framgick även bl.a. att remissinstanserna tar tid på sig att svara (Graner, 2005, s. 97). Det tog exempelvis för dåvarande motsvarigheten till dagens exploateringskontor i genomsnitt 68 dagar att svara vid programskedet och 90 dagar att svara i planskedet (Ibid). Det konstateras även i uppsatsen att den stora mängden olika typer av utredningar som miljökonsekvensbeskrivning, riskanalyser, etc. tenderar att ta tid (Graner, 2005, s. 97). Risken är även att en av de olika utredningarna kan bli tidsstyrande (Ibid). Det fanns även ingen bra prognosförmåga i de tidsplaner som fastställs av stadsbyggnadskontoret i start-pm (Ibid).

Även om kostnaden att ta fram detaljplanen endast utgör en mindre del av de totala produktionskostnaderna verkar en utdragen detaljplanprocess ändå fördyrande (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2010). Det beror dels på att en utdragen detaljplanprocess ökar osäkerheten, eller risken för byggherren (Berger, 2004). Samtidigt kan långa handläggningstider för framtagandet av detaljplanen leda till att mindre byggherrar utestängs från marknaden (Ibid). Den försämrade konkurrensen i samband med utdragna detaljplanprocesser ökar produktionskostnaderna. Större byggherrar har ofta flera byggprojekt löpande parallellt och kan därför omfördela resurser som arbetskraft till andra projekt om ett av projekten drar ut på tiden, något som inte är möjligt för mindre byggherrar med endast ett projekt (Ibid).

Det är orimligt att detaljplaneprocessen ska ta så mycket längre tid i Stockholm. Osäkerheten hämmar byggnationen samtidigt som bostäderna blir dyrare. Av denna anledning ämnar vi att undersöka vilka delprocesser i framtagandet av detaljplanen som påverkar den ofta omfattande ledtiden samt hur planprocessen kan effektiviseras.

1.3 Frågeställning

Varför är ledtiden i planprocessen så omfattande och hur kan planprocessen effektiviseras?

1.4 Syfte

Huvudsyftet med studien är att belysa de svårigheter som uppstår när en byggherre, stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret tillsammans ska ta fram en detaljplan för bostadsbebyggelse i Stockholms stad, samt hur andra aktörer och intressenter påverkar detaljplanprocessen. Detta arbete ämnar även komma fram till slutsatser om hur detaljplanprocessen kan effektiviseras så att fler och billigare bostäder kan byggas.

1.5 Forskningsbidrag

Thomas Kalbro, tek. doktor, professor på KTH, institutionen för fastigheter och byggande, avdelningen för fastighetsvetenskap, är en av de främsta forskarna på området markexploatering i Sverige. I flertalet artiklar och rapporter beskriver han själv, eller studenter till honom, detaljplaneprocessen och vad som tar tid i den. Dessa studier är dock främst kvantitativa, och deskriptiva med stort inslag av juridik. Den undersökta litteraturen har samtidigt oftast en väldigt begränsad teoridel, och teorin har sällan en företagsekonomisk förankring. Av den anledningen ska denna studie ha en kvalitativ ansats med analys baserad på främst företagsekonomisk teori.

Plan- och tillståndssystemen är unika för varje land. Det går dock att gruppera länder med liknande system. Länderna i Västeuropa delas de in i fyra grupper med liknande plan- och tillståndssystemen. Dessa är den brittiska, den germaniska, den napoleanska och den skandinaviska gruppen (Newman & Thornley, 1996). Sverige tillhör tillsammans med Norge, Finland och Danmark den skandinaviska gruppen. Det finns mycket lite litteratur om detaljplaneprocessen i Sverige eller i de andra länderna i den skandinaviska gruppen. Studien kommer därför att fokusera på ett geografiskt område där

den existerande litteraturen är begränsad och därför förhoppningsvis kunna öka förståelsen för problematiken förknippad med Sveriges plan- och tillståndssystem.

2 REGELVERK OCH FÖRFARANDE

Detta kapitel syftar till att visa hur plan- och tillståndssystemet är uppbyggt i Sverige och hur den gällande detaljplaneprocessen är utformad mot bakgrund av gällande lagstiftning och rekommendationer.

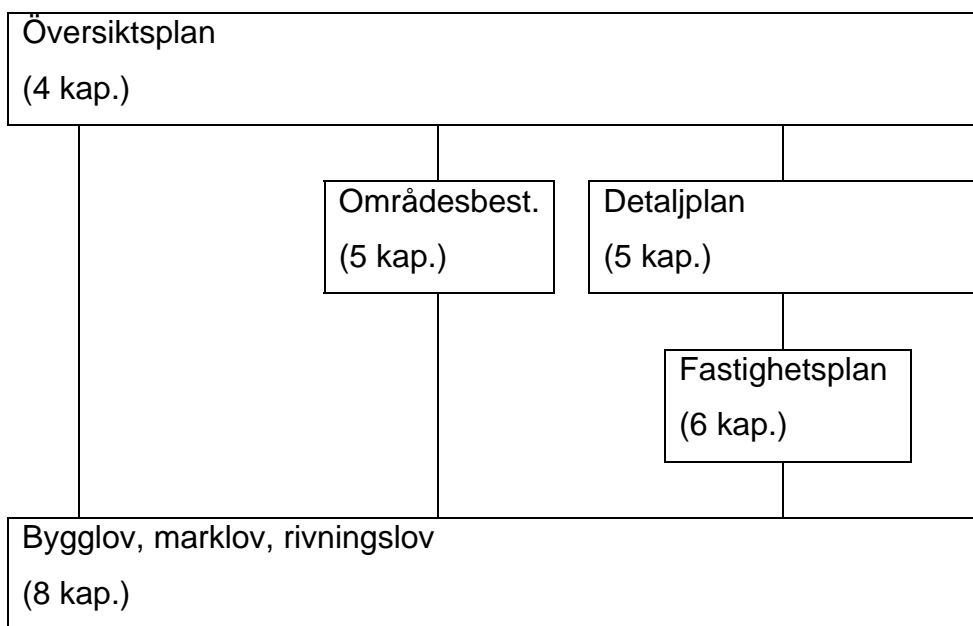
2.1 Kommunalt planmonopol

Plan- och bygglagen fastställer i 1 kap. § 2 att: *“(...) det är en kommunal angelägenhet att planlägga användning av mark och vatten”*. Genom dessa bestämmelser ges kommunens beslutande och förvaltande organ reglerande makt över all bebyggelse. Med hjälp av områdesbestämmelser regleras även användning av bebyggelse.

2.2 Översiktsplan

Varje kommun behöver enligt Plan- och bygglagen (PBL) ha en aktuell översiktsplan som ger vägledning för beslut om mark och vattenområdesanvändning. Vidare skall översiktsplanen ge vägledning om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras (PBL 1kap § 3). Översiktsplanen är inte juridiskt bindande. Översiktsplanen skall även redovisa de allmänna intressena enligt 2 kap. och riksintressen särskilt enligt 3-4 kap. Miljöbalken.

Regionplan
(7 kap.)



Figur 1: Plan-och tillståndssystem i PBL (Karlbro, 2007, s. 32)

Figur 1 åskådliggör hur det svenska plan- och tillståndssystemet är uppbyggt. De olika nivåerna av planer påverkar varandra i varierande grad. Exempelvis kan en detaljerad översiktsplan medföra att vissa moment i detaljplaneprocessen blir överflödiga. Liknande samband finns mellan detaljplan och bygglov.

2.3 Områdesbestämmelser

Områdesbestämmelser kan användas för att reglera begränsade områden som inte omfattas av detaljplanen (PBL 5 kap § 40). Områdesbestämmelser är huvudsakligen till för att reglera användning av mark och vatten. Exempelvis använder Karlstad kommun områdesbestämmelser för att reglera bostadsytan och där igenom förhindra permanentering av fritidsbebyggelse (Boverket, 2002b). Områdesbestämmelser ger till skillnad från detaljplaner ingen juridisk byggrätt för byggherren.

2.4 Exploateringsprocessen

En markexploatering kan kategoriseras i ett av fyra typfall. Vad som avgör vilken av dessa kategorier som markexploateringsprocessens tillhör är dels

ägarförhållanden och dels byggherrens involvering vid framtagandet av detaljplanen.

	Byggherren medverkar inte aktivt i detaljplanearbetet	Byggherren och kommunen tar gemensamt fram detaljplanen
Byggherren äger marken	<p><i>Typfall 1</i> 3%</p>	<p><i>Typfall 2</i> 30%</p>
Kommunen Äger marken	<p><i>Typfall 3</i> 2%</p>	<p><i>Typfall 4</i> 65%</p>

Figur 2: Fyra typfall för genomförandet av markexploatering (Kalbro, 2007a, s. 221)

Figur 2 ovan ger en bild av hur stor andel av exploateringsprojekten som faller inom ramen för de olika kategorierna. Utifrån figuren kan man utläsa att merparten av den mark för vilken en detaljplan upprättas ägs av kommunen. Byggherren deltar dock oftast aktivt oavsett om kommunen eller byggherren är markägare.

2.5 Detaljplan

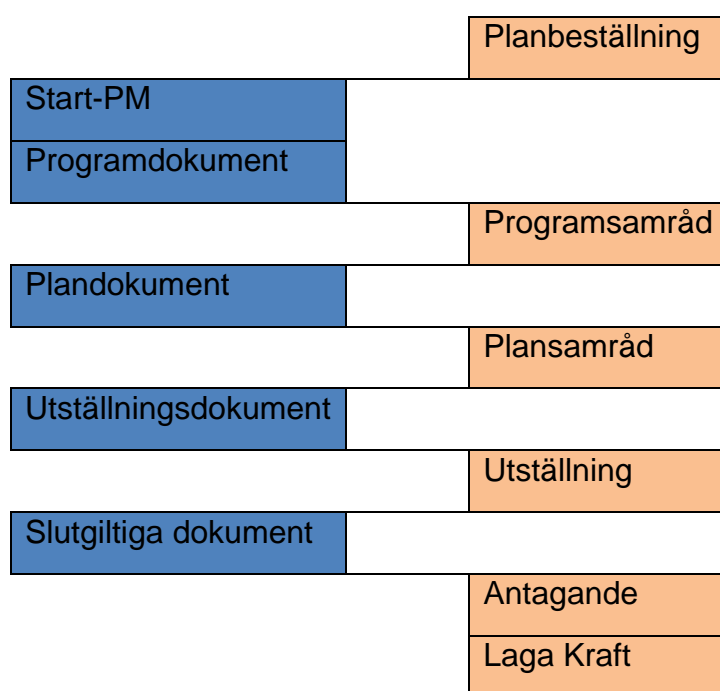
En detaljplan skall enligt Plan-och bygglagen 4 kap. § 1 upprättas vid tre situationer:

- Ny sammanhållen bebyggelse.
- Ny enstaka byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivning eller som skall förläggas på ett område som har stor efterfrågan på mark för bebyggelse.
- Bebyggelse som skall förändras eller bevaras och reglering behöver ske i ett sammanhang.

I detaljplanen skall kommunen bestämma och ange gränserna för allmänna platser (kommun är oftast huvudman), kvartersmark (fastighetsägare huvudman) och vattenområden och dess användning (PBL 4 kap. § 5). Plan- och bygglagen 4 kap. § 30 stipulerar att en detaljplan är ett dokument som består av en plankarta med bestämmelser (det dokument som ger juridisk kraft). Till detaljplanen skall det också finnas en planbeskrivning (PBL 4 kap. § 31). Detaljplaner skall ha en genomförandetid om minst 5 år och högst 15 år (PBL 4 kap. § 21). Genomförandetiden räknas från den tid planen vinner laga kraft och är den tid en byggherre har på sig att verkställa planen i form av bebyggelse. Efter genomförandetiden fortsätter en detaljplan att gälla men ger inte längre byggherren någon ersättning i det fall kommunen väljer att upphäva planen. Plan- och bygglagen föreskriver i 4 kap. § 14 att detaljplanen får reglera i vilken mån åtgärder kräver bygglov, marklov respektive rivningslov.

Dokument

Aktivitet



Figur 3: Dokument och aktiviteter i detaljplanprocessen

Modellen ovan ger en bild av hur detaljplanprocessen kan tillämpas med normalt planförfarande. Den beskriver vilka dokument som föregås av vissa aktiviteter. Vid enkelt planförfarande utgår programsamråd och utställning av plan. Enkelt planförfarande får användas under särskilda omständigheter (PBL 5 kap. § 7), då det föreligger en situation som inte innefattas av punkterna i Plan- och bygglagen 4 kap § 1. Det finns goda skäl för att anta att normalt planförfarande är den vanligast förekommande typen i Stockholms stad. Stockholm är relativt tätbebyggt och har stor efterfrågan på mark. Normalt planförfarande är även den typ av förfarande som tas upp i denna studie och därför så faller enkelt planförfarande utanför ramen för detta arbete.

2.5.1 Planbeställning

En beställning av en detaljplan är en förfrågan som inkommer till stadsbyggnadskontoret om att påbörja arbete med en detaljplan för att ett byggprojekt skall kunna påbörjas (Stockholms stad, 2009c). Planbeställningen inkommer oftast från en markägare eller exploatör. Eftersom en förutsättning

för bebyggelse är att det föreligger en detaljplan för området så kan även staden komma med en beställning om detaljplan för att exempelvis bereda möjlighet för byggandet av en förskola.

2.5.2 Start-PM

Ett start-PM är en typ av förstudie som upprättas av stadsbyggnadskontoret tillsammans med byggherren. Det resulterar i ett tjänsteutlåtande som kontoret vidarebefordrar till ansvarig nämnd, stadsbyggnadsnämnden. Nämnden fattar sedan beslut om arbetet med detaljplanen skall påbörjas.

2.5.3 Programdokument & programsamråd

För att underlätta arbetet med detaljplanen så kan ett programdokument skapas för att ange detaljplanens utgångspunkter och mål (PBL 5 kap. § 10). Plan- och bygglagen reglerar inte hur utformningen av ett program bör se ut. Plankartan och bestämmelser ingår ibland som en del av planbeskrivningen. Utifrån programmet skall sedan kommunen samråda med Länsstyrelsen, Lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs. Boende och berörda myndigheter och sammanslutningar ska även ges tillfälle till samråd (PBL 5 kap. § 11). Syftet med samrådet är dels att förbättra underlaget för detaljplanen och dels att ge berörda möjlighet till insyn.

2.5.4 Plandokument & plansamråd

Innan en detaljplan antas skall kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, kungjort förslaget och låtit det granskas (PBL 5 kap. § 6). Som dokument skall, om det inte anses uppenbart onödigt, finnas för ändamålet lämpliga kartor och fastighetsförteckning (PBL 5 kap. § 8). I arbetet med att ta fram ett förslag till en detaljplan skall liksom med programdokumentet ett plansamråd ske (PBL 5 kap. § 11). Samrådets syfte är att få fram ett så bra underlag så möjligt samt att ge möjlighet till insyn och påverkan (PBL 5 kap. § 12).

2.5.5 Utställningsdokument och utställning

Det slutgiltiga planförslaget med tillhörande dokument skall kungöras och ställas ut under minst tre veckor (PBL 5 kap. § 18). Under denna period skall detaljplanen med tillhörande beskrivande dokument finnas tillgängligt för

granskning av allmänheten (PBL 5 kap. § 21). Efter granskningstiden skall kommunen sammanställa ett granskningsutlåtande med de skriftliga synpunkter som inkommit (PBL 5 kap. § 23) och så snart som möjligt antingen skicka granskningsutlåtandet till de som ej fått sina synpunkter tillgodosedda eller på annat sätt meddela dem (PBL 5 kap. § 24).

2.5.6 Antagande & Laga kraft

Detaljplanen antas sedan av kommunfullmäktige eller av stadsbyggnadsnämnden med mandat från kommunfullmäktige om detaljplanen är av ringa betydelse (PBL 5 kap. § 27). I samband med beslut om antagande av kommunfullmäktige så har kommunen skyldighet att skicka meddelande om detta till bl.a. Länsstyrelsen (PBL 5 kap. § 29). Om inga överklaganden sker tre veckor efter antagandet av detaljplanen, så vinner planen laga kraft (PBL 11 kap. § 10). Om överklagande inkommer är Länsstyrelsen överprövningsinstans.

3 METOD

Kapitlet ämnar ge en beskrivning av den vetenskapliga metod som tillämpats vid insamling av empiri. Vidare är syftet även att ge en reflektion eller diskussion om styrkorna och svagheter med de metodmässiga valen. Även en diskussion om forskningsetiska aspekter tas upp.

3.1 Vetenskapliga utgångspunkter

Denna studie utgår från ett antagande om att bostadsförsörjningen i Sverige generellt och i Stockholms stad mer specifikt inte är hållbar. Detta antagande grundar sig på en analys som genomförts av demografiska prognoser för befolkningstillväxt i Stockholms Stad (Regionplanekontoret, 2010) och rapporter som publicerats av Länsstyrelsen i Stockholm (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2010) som är tillsynsmyndighet för kommuners bostadsförsörjningsansvar. Studien fokuserar på det ansvar stadsbyggnadskontoret i Stockholms stad har vid planering av nya bostäder på grund av att det finns ett kommunalt planmonopol som stipulerar kommuners reglerande makt vid den fysiska planeringen. Valet av

detaljplaneprocessen som huvudsakligt forskningsområde kommer av att det finns en sekventiell följd i processen för ny bebyggelse där detaljplaneringen kan agera som en flaskhals. Varje detaljplan är unik, men en specifik detaljplan kan representera en bild av verkligheten. Denna bild är konstruktivistisk i att de olika sociala aktörerna genom det sociala samspelet i processen skapar unika detaljplaner (Bryman 2001, s. 33). Plan- och bygglagen utgör visserligen en ram för denna process, men det finns inom denna ram ett utrymme för påverkan.

3.1.1 Ontologi och epistemologi

Ontologiskt anses verklighetens ramar utgöras av människan skapade regler i form av lagar. Dessa lagar är vad individerna verksamma inom stadsbyggnadskontoret främst har att förhålla sig till som en referensram i det dagliga arbetet. Denna ontologiska syn eller uppfattning är i linje med idealism då både stadsbyggnadskontoret och Länsstyrelsen tolkar de lagar som i stora drag styr de moment inom detaljplaneringen som behöver utövas (Solberg, 2009, s. 59).

I samband med att plan- och bygglagen förändras så förändras hela den struktur som ligger till grund för vad som påverkar beteendet på de individer som påverkar detaljplaneprocessen. Dessa ramar, bl.a. plan- och bygglagen och miljöbalken, är i sin tur möjliga att förändra beroende på de folkvalda politikernas världsuppfattning och normativa uppfattningar och inriktning. Det skapar ett epistemologiskt förhållningssätt som ligger i linje med tolkningsperspektivet då syftet med metodvalet är att fånga den subjektiva innebörden av sociala handlingar (Bryman, 2002, s. 27). Handlingar som hur stadsbyggnadskontoret väljer att kommunicera med olika partners som byggherren eller Länsstyrelsen.

Det finns även ett tydligt tolkningsperspektiv i studien som bygger på att syftet med studien uppnås genom att lyfta fram och tyda olika påverkansmönster i detaljplaneprocessen som kan ha en effekt på människors beteenden (Bryman 2001, s. 26). Datainsamlingsmetoden utgör till viss del en tolkning för att fastställa vilken data som är relevant för studien. Det vill säga att genom

de oändligt olika sätt på vilket vi forskare kan utöva datainsamlingen inte passivt avbildar verkligheten utan till viss del också konstruerar verkligheten (Wallen, 1993, s. 14).

3.1.2 Induktiv kontra deduktiv studie

Studien har en huvudsakligt induktiv inriktning (Bryman 2001, s. 34) med inslag av deduktivism. Detta kan konstateras av det faktum att teorierna inte utgjorde utgångspunkterna för studien. Däremot så växte valet av teorier för att analysera det empiriska materialet fram under arbetet med studien. Kopplingen mellan teori och empiri i studien är således en indikator på att det är en huvudsakligt induktiv inriktning på studien då studien inte utgår från en teori utan har som ambition att dra en slutsats utifrån studiens empiri (Bryman 2001, s. 22). Om syftet med studien varit att pröva en teori så hade det rent tekniskt varit möjligt med hjälp av en kvalitativ ansats (Bryman, 2002, s. 35). Vi hade då konstaterat att studien är huvudsakligen deduktiv. Syftet med studien handlar dock inte om prövning av teorier gentemot empiri utan snarare om att tillämpa teorier på empiri med syftet att komma med intressanta slutsatser och därmed är studien huvudsakligen induktiv (Bryman, 2002, s. 22).

3.1.3 Förstudie

En mindre förstudie av tidigare forskning visade på ett förhållande inom detaljplaneprocessen som genomsyras av interaktion mellan olika intressenter med skilda målsättning och/eller prioriteringar (Kalbro, Markexploatering - juridik, ekonomi, teknik och organisation, 2007). Även vid en inledande telefonintervju med Malin Olsson på stadsbyggnadskontoret så framgick att det inte alltid var så att de olika aktörerna i processen hade samma motiv. För att påvisa detta förhållande kan vi nämna aktören Länsstyrelsen som dels har tillsynsansvar för att se till att kommuner arbetar med att uppfylla sitt bostadsförsörjningsansvar men även Länsstyrelsen är även en prövningsinstans för om kommunen genomfört en detaljplan på ett korrekt sätt enligt Plan- och bygglagen 11 kap. § 10. Enligt Boverket skall Länsstyrelsens roll vara att tillvarata statens intressen i detaljplaneringen genom att se till att kommunen följer det, enligt PBL, fastställda regelverket för det underlag som skall finnas tillgängligt i en detaljplan (Boverket, 2002a).

3.2 Metodologisk forskningsstrategi

Studiens kvalitativa inriktning kommer av att denna forskningsansats visat sig bäst stämma överens med valet av studiens forskningsfråga och studiens övergripande syfte. Den kvantitativa ansatsen skulle förmodligen lämpat sig bättre i de fall studien ämnade fastställa om det är så att detaljplaneprocessen i Stockholms stad är effektiv eller inte. Denna studie gör ett antagande om att detaljplaneringen i Stockholm stad inte är tillräckligt effektiv utifrån tidigare forskning av mer kvantitativ natur som gjorts inom samma område (Graner, 2005). Vidare används detta antagande som utgångspunkt för att istället försöka få en förståelse för vad det är som skapar den effektivitetsnivå som idag råder för framtagandet av detaljplaner. Den kvalitativa inriktningen av studien skapar en möjlighet att få friare ramar för datainsamling vilket har både fördelar och nackdelar. En fördel som beaktats i studien är möjligheten att få in data som i en kvantitativ studie möjligen skulle sållats bort i insamlingsstadiet. Ett exempel är då att en standardiserad enkät, som är en vanlig kvantitativ datainsamlingsmetod (Bryman, 2002, s. 145), förmodligen skulle skapa ett väldigt litet utrymme för respondenterna att dela med sig av data som inte specifikt efterfrågats i enkäten.

3.3 Forskningsdesign och datainsamlingsmetod

3.3.1 Forskningsdesign

Den undersökningsdesign som används är fallstudie vilket visar sig av att studien inrymmer ett detaljerat och ingående studerande av ett fall, en detaljplan (Bryman 2001, s. 64). Visserligen menar Bryman (2001, s. 66) att termen fallstudie bör revideras för de undersökningar då fallstudien av egen kraft utgör fokus för intresset men Bryman (2001) är också tydlig i att det är en personlig åsikt. Det går emellertid inte att se detaljplanen, som vi utgår från, som det huvudsakliga intresset för studien då den endast utgör ett verktyg för att samla in data om interaktionen och organisationen kring en detaljplaneprocess. Det bör därmed förtydligas att studieobjektet är Stockholms stad och hur Stockholm Stad genom stadsbyggnadskontoret, tillsammans med sina samarbetspartners i processen, producerar detaljplaner. Eftersom aktörerna består av organisationer så kommer det

behöva vara individer som får representera organisationerna (Grønmo, 2006, s. 85).

3.3.2 Datainsamlingsmetod

Datainsamlingen i sig sker genom semi-strukturerade intervjuer (Bryman, 2002, s. 301) med olika aktörer inom detaljplaneprocessen för att lyfta fram intressentspecifika mål, motiv, strukturer och arbetsmetoder. Det faktum att det ändå finns vissa övergripande frågeställningar som inriktning under intervjuerna är vad som huvudsakligen gör att det snarare handlar om semi-strukturerade intervjuer istället för ostrukturerade intervjuer. Aktörerna består av stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret, Länsstyrelsen och markägaren/byggherren. Utformningen av intervjuerna sker genom vissa teman eller övergripande frågeställningar som får agera som kompass och respondenterna får möjlighet att utforma sina svar utifrån sina egna erfarenheter (Bryman 2001, s. 301). De övergripande teman eller frågor vi hänvisar till ovan benämns vanligtvis i dessa sammanhang som en "intervjuguide" (Bryman, 2002, s. 305). Syftet med detta förfarande är att ge en struktur vid datainsamlingen för att kunna organisera en intervju med en röd tråd. Samtidigt ger förfarandet möjlighet för respondenterna att dela med sig av information som inte direkt efterfrågas via de på förhand utarbetade intervjufrågorna.

3.4 Urvalskriterier och tillvägagångssätt

Studiens datainsamling har skett i två steg. Först utfördes en förstudie för att skapa en ram att förhålla sig till. Förstudien utfördes genom dels dokumentstudier av Thomas Karlbros bok om exploatering och dels en telefonintervju med Malin Olsson, chef för planavdelning 4 på stadsbyggnadskontoret. Denna ram blev dels ett sätt för oss att erhålla en yttlig förståelse för den verklighet som upplevs av en medarbetare på stadsbyggnadskontoret men även ett sätt för att kunna välja ut ett tydligt angreppssätt på problematiken. Resultatet av förstudien var att studien fick ändra inriktning från att inledningsvis studera verksamhetsstyrningen hos stadsbyggnadskontoret till att istället studera detaljplaneprocessen i form av ett projekt med en projektledare alternativt se detaljplanen som en produkt.

Anledningen till denna inriktningsförändring var att det bör fastställas hur arbetet kring skapandet av en detaljplan organiseras innan styrningen av resurserna som producerar detaljplaner studeras. För inhämtandet av empiri, för att svara på den ursprungliga forskningsfrågan om ledtider inom detaljplanprocesser, har därför en detaljplan valts ut, ett fallstudieobjekt.

3.4.1 Avgränsningar

Innan urvalsprocessen för en detaljplan kunde genomföras behövdes först adekvata avgränsningar. Studien omfattar Stockholms stad så det innebär att endast detaljplaner inom Stockholms stad var föremål för studien. Vidare utgjorde endast detaljplaner med avsikten ny bebyggelse bestående av flerbostadshus inom innerstaden, så som de definieras av kommunen, föremål för intresse för studien. Om flerbostadshusen innehöll kontor men till övervägande del av ytan bestod av bostäder så utgjorde kontoren i sig ingen elimineringsfaktor. Därefter gjordes en storleksmässig avgränsning som innebar att endast detaljplaner innehållande minst 50 och högst 1000 bostäder beaktades. Syftet med denna avgränsning var att försöka få en detaljplan som var medelstor. Studien avser alltså medelstora detaljplaner.

3.4.2 Urvalskriterier

En sökning gjordes på Stockholms stads hemsida under rubriken *pågående planarbeten* för att hitta lämpliga detaljplaner. Vid tiden för sökningen fanns det ett fåtal lämpliga planer. Förutom de ursprungliga avgränsningarna fanns ett antal urvalskriterier för att välja ut den detaljplan som skulle få agera fallstudieobjekt. Det skulle vara en detaljplan med start-PM daterat mellan 2004 och 2005 som har vunnit laga kraft tidigast 2008 och senast 2010. Syftet med dessa tidsmässiga urvalskriterier var att detaljplanen dels skulle vara ett någorlunda typfall av den tid det tar för en detaljplan av den storleken att gå från start-PM till laga kraft och dels att det skulle vara en detaljplan som vunnit laga kraft nyligen så att de olika aktörerna som varit med och påverkat detaljplanen har ett färskt minne av hur detaljplanen togs fram. Efter ovan nämnda urvalskriterier hade konkretiserats återstod endast ett fåtal detaljplaner. Vi valde att bygga studien kring detaljplanen för Hornsbergs 10 etapp 2. Detaljplanen Hornsberg 10 etapp 2 fick av stadsbyggnadsnämnden beslut om att påbörja arbete med detaljplanen i januari 2006. Planen vann

laga kraft i september 2010. Respondenterna i studien har således valts ut utifrån deras roll som representant i denna detaljplan för de olika aktörerna som haft en inverkan på detaljplanens utveckling. Vi valde ut en representant från de fyra organisationerna, stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret, Länsstyrelsen och byggherren som nämnt i tidigare avsnitt.

3.4.3 Tillvägagångssätt

Som tidigare nämnts så bestod datainsamlingen av semi-strukturerade intervjuer. Dessa intervjuer har skett genom besök hos de olika representanternas arbetsplatser. En mindre presentation av respondenterna sker under empirikapitlet. De för intervjuerna relevanta frågorna skiljde sig åt dels i att en del var specifika för Hornsbergs 10 medan andra var av mer allmän karaktär men även av att en del frågor inte var relevanta för samtliga respondenter. En del frågeställningar som var högst relevanta för byggherren och stadsbyggnadskontoret var inte nödvändigtvis relevanta för Länsstyrelsen och exploateringskontoret. Intervjuerna planerades in via telefon och besöksintervjuerna varade därefter i ungefär en och en halv till två timmar per tillfälle. Ett tillfälle gavs för varje respondent med undantag för Jonas Davidsson som intervjuades två gånger. Anledningen till att Davidsson intervjuades två gånger har att göra med att vi skickade våra intervjutranskriberingar till samtliga respondenter för att bekräfta att vi tolkat deras uttalande korrekt. Davidsson var den enda respondenten som ville ha en diskussion kring vissa ordval.

3.5 Metod- och källkritik.

3.5.1 Metodkritik & diskussion

För studien valdes en fallstudiedesign vilket inte är den enda typ av metod som passade den ursprungliga frågeställningen. En annan passande metod kunde ha varit en tvärsnittsdesign (Bryman, 2002, s. 61). Det vill säga att samla data från olika typer av variabler från ett flertal olika fall. Bryman (2002) förklarar denna typ av design som en datarektangel med observationerna på kolumnrubrikerna och de olika fallen på raderna. I sammanhanget av denna studie hade varje detaljplan fortfarande varit ett fall men det som skiljde från nuvarande metodval skulle då vara att det av omfattningsmässiga skäl hade

krävt mindre insamling av observerbar data per fall. Vid val av kriterier för bedömning av kvalitén av denna kvalitativa studie har LeCompte & Goetz (1982) samt Kirk & Millers kriterier (1986) valts ut.

Extern reliabilitet är i studien svår att uppfylla. Att replikera resultatet av semi-strukturerade intervjuer med andra individer skulle te sig problematiskt att uppnå. Hänsyn bör ges till det faktum att forskaren inte kan frysa en social miljö som både de olika aktiviteterna i en detaljplan i viss mån utgör men även de intervjuer som utförts hos de olika aktörerna. Om nu ett försök skall göras till att återskapa resultatet från studien krävs förmodligen även att de olika förutsättningarna också återskapas i den mån det är möjligt. Även att forskaren som försöker återskapa resultatet går in i en liknande social roll kan vara av vikt (Bryman, 2002, s. 257).

Den interna reliabiliteten kan anses vara god då vi först utförde intervjuerna och därefter började med att transkribera intervjumaterialet så korrekt som möjligt utifrån egna mötesanteckningar. Sedan diskuterades den data som framkom. Vi, skribenterna, kom överens om en överensstämmande tolkning av data (Bryman, 2002, s. 257). Att eventuell data har tolkats korrekt har även bekräftats av respondenterna själva i tre fall av fyra. I det fjärde fallet var vi tvungna att göra en uppföljningsintervju för att korrigera viss ordval som respondenten i efterhand kände att denne inte kunde ställa sig bakom.

Intern validitet är svår att bedöma men kan anses vara relativt god då det finns en logisk koppling mellan de observationer som gjorts och de slutsatser som dras av dessa observationer. Vidare så stärks studiens interna validitet av det faktum att för studien lämpliga teorier valts ut för att analysera den empiriska verkligheten. Detta bidrar förmodligen till att eventuella slutsatser har en starkare förankring i existerande teori.

Den externa validiteten är förmodligen något svag i jämförelse med kvantitativa studier. Det går däremot att hävda att eventuella slutsatser skulle kunna bidra till förståelse av inte bara problematiken med detaljplaneprocesser utan även kommunala processer som innehåller

utredningsarbete och remissvar generellt sätt. Exempelvis bygglov eller liknande processer.

En del metoduspekter kortfattat nämns som kan vara av vikt för en eventuell granskare av studien. Byggherren är i sammanhanget inte en av de större eller för den delen mer erfarna byggherrarna i branschen. Vidare så har Linda Palo, som är respondenten för stadsbyggnadskontoret, inte lång erfarenhet av att vara planarkitekt på stadsbyggnadskontoret då hon tillträdde tjänsten under 2010 och därmed tagit över projektet Hornsbergs 10 från tidigare planarkitekter i slutskedet av detaljplaneprocessen. Vi erkänner även att detta förmodligen påverkat hennes möjligheter att kunna svara på vissa frågeställningar. I de fall hon själv inte haft möjlighet att kunna svara på frågor så har däremot Monica Almqvist från exploateringskontoret kunnat svara i hennes ställe då Almqvist varit delaktig i planen från startskedet. En aspekt som kan vara problematiskt är att Plan- och bygglagen har genomgått vissa förändringar år 2010.

3.5.2 Källkritik

Studien innehåller källor från böcker, rapporter, lagtexter, vetenskapliga artiklar och tidsskrifter. Tidsskrifter används huvudsakligen som källa i inledningskapitlet. Rapporterna är huvudsakligen offentliga dokument från statliga myndigheter som Boverket och Länsstyrelsen. Även rapporter från Stockholm stad som kommun förekommer. Böckerna är oftast med vetenskaplig förankring. Lagtexter är hämtade från riksdagens webbsida och bör därför anses vara mer än tillräckligt tillförlitliga som källa.

3.6 Forskningsetiskt resonemang

När det kommer till frågor om forskningsetik så har Vetenskapsrådets (1990) riktlinjer varit vägledande för studien. Genomgående kan det hävdas att studien genomförts med god etik som viktiga riktlinjer. *Informationskravet* har uppfyllts genom att varje intervjurespondent i samband med bokningar av intervjuerna fått en kortare genomgång av uppsatsens frågeställning och syfte. I samband med att intervjuerna har även en kortfattad men grundlig genomgång av uppsatsen gjorts för respondenten. Vidare så har valet av

metod möjliggjort för respondenterna att i förväg både vara medvetna om och även kunna välja om de skall vara deltagare i studien (Vetenskapsrådet, 1990, s. 7). Respondenterna har hela tiden haft möjlighet att avbryta medverkan i studien. Forskarna har inte utövat någon yttre påtryckning. Därför kan *samtyckeskravet* anses vara uppfyllt (Vetenskapsrådet, 1990, s. 10). Även om *konfidentialitetskravet* (Vetenskapsrådet, 1990, s. 12) inte varit lika aktuellt i studien då det inte förekommer anonymisering av något slag så har frågan kommit upp till diskussion som en möjlighet att använda i det fall någon av respondenterna själva begär det. Ingen av respondenterna har begärt anonymisering. Det sker ingen insamling av data som personuppgifter utöver namn, titel och erfarenhet. Vidare så framhålls för respondenterna att syftet med studien är rent vetenskapligt och således anses även *nyttjandekravet* (Vetenskapsrådet, 1990, s. 14) vara uppfyllt då det implicerar att det inte får användas kommersiellt utan att respondenterna först medger denna användning.

4 TEORETISK REFERENS RAM

Kapitlet beskriver de teoretiska utgångspunkterna som analysen av empirin baseras på. Utifrån tolkningen av effektivitetsbegreppet och med fokus på kvalitativ projektstyrningsteori tas en analysmodell fram för att undersöka sambanden mellan de olika aktörerna och deras respektive roll i detaljplaneprocessen. Konceptet Lean och dess principer är centrala för att uppfylla syftet med detta arbete; att ge konkreta förbättringsförslag.

4.1 Vad menas med effektivitet?

Effektivitet är ett komplext begrepp som kan ha många olika innebörder. Nationalencyklopedin definierar effektivitet som följande (Höglund, 2010):

Effektivitet (...) avser i ekonomiska sammanhang förhållandet mellan insatserna i en verksamhet och verksamhetens resultat. Begreppet kan användas i både relativ (mer eller mindre effektiv) och absolut (effektiv eller ineffektiv) mening.

Fox (2002, s. 12) preciserar effektivitet som ett av två alternativ. Antingen handlar effektivitet om att maximera tjänsten eller produkten som tillhandahålls givet att en viss mängd resurser är tillgängliga. Eller så handlar effektivitet om att minimera förbrukningen av resurser samtidigt som produkten eller tjänsten tillfredställer mottagaren.

Vi har valt att betrakta effektiviteten inom detaljplaneprocessen som det senare alternativet. Produkten, detaljplanen, som är resultatet av detaljplanearbetet förutsätts tillfredsställa mottagaren, byggherren. Effektiviteten handlar då om att minimera förbrukningen av resurser. Eftersom att vi valt att fokusera på ledtiden i detaljplaneprocessen så ser vi tid som den främsta resursen som används. Tiden för de olika delarna i detaljplanearbetet är lätta att mäta och de påverkar i sin tur, som beskrivet i introduktionskapitlet, produktionskostnaderna för uppförandet av ny bostadsbebyggelse och antalet producerade bostäder. Sambandet åskådliggörs i *Figur 4*.



Figur 4: Förhållande mellan resurs, produkt & utfall, baserad Kalb (2010, s.4)

Har man definierat resurserna som upptas och den service eller de produkter som tillhandahålls, så är frågan hur man ska mäta effektiviteten. Inom effektivitetsteorin är jämförelse centralt. En organisation jämförs vanligtvis med en grupp av liknande organisationer och analyseras med verktyg från operationsanalysen (Chote, Emmerson, & Simpson, 2003, ss. 105-111). Många gånger är det dock svårt att hitta liknande organisationer speciellt inom offentlig sektor (Chote, Emmerson, & Simpson, 2003, ss. 105-111), (Kalb, 2010, ss. 2-6), (Fox, 2002, ss. 12-13). Det beror på att de miljömässiga skillnaderna kan vara så stora att det inte finns tillräckligt "lika" organisationer

(Chote, Emmerson, & Simpson, 2003, ss. 106-107). Som tidigare nämnt är detaljplaneprocessen förhållandevis unik för varje land. Samtidigt så är framtagandet av detaljplanen en form av myndighetsutövning vilket resulterar i att det inte finns privata aktörer som sysslar med samma sak. Det finns även regionala skillnader som gör det komplicerat att jämföra detaljplaneprocessen i Stockholm, med andra delar av landet. Detta arbete är av den anledningen inte uppbyggt på jämförelse med liknande organisationer, utan på jämförelsen mellan nuvarande effektivitet och den effektivitet som är praktiskt realiserbar.

Den teoretiska effektiviteten definierar vi som den minsta mängden av resursen, tiden, som används givet att resultatet är fastlagt. Den minsta möjliga tiden, teoretiskt, är summan av de lagstadgade minimitiderna såsom tiden för utställning av detaljplanen (Kalbro, 2007b, s. 13). Eftersom arbetet med att ta fram detaljplanen alltid kommer att ta mer tid än de lagstadgade minimitiderna så är den teoretiska effektiviteten, som vi definierar den, orealiserbar och därför ointressant.

Det är den praktiskt realiserbara effektiviteten vi ämnar undersöka. Den praktiskt realiserbara effektiviteten grundas i detta arbete på den tid för detaljplaneprocessen som kan uppnås givet att de försenande faktorerna som vi identifierar utesluts.

Begreppet effektivitet används i detta arbete i relativ mening. Frågan är inte om detaljplaneprocessen är effektiv eller ineffektiv (absolut mening), utan hur effektiv den är jämfört med hur den skulle kunna vara.

4.2 Projektstyrningsteori

4.2.1 Detaljplaneprocessen som ett projekt

Processen för framtagandet av en detaljplan faller inom den traditionella definitionen för vad ett projekt är:

" A project is a unique endeavor that has a definite beginning and a definite end" (Badiru, 2008, s. 5)

“A project is a temporary endeavor undertaken to create a unique product, service, or result. The temporary nature of projects indicates a definite beginning and end.” (Project Management Institute, 2008, s. 2)

Varje detaljplan är unik eftersom den tas fram under unika omständigheter. Framtagandet av detaljplanen initieras med ett start-PM och avslutas när detaljplanen vinner laga kraft. Eftersom detta arbete kommer att undersöka hur/om detaljplaneprocessen kan effektiviseras så blir projektstyrningsteori central. Genom analys utifrån projektstyrningsteori går det att reda ut vad som fungerar bra eller mindre bra och hur detaljplanearbetet kan förändras för att kunna bli mer effektivt.

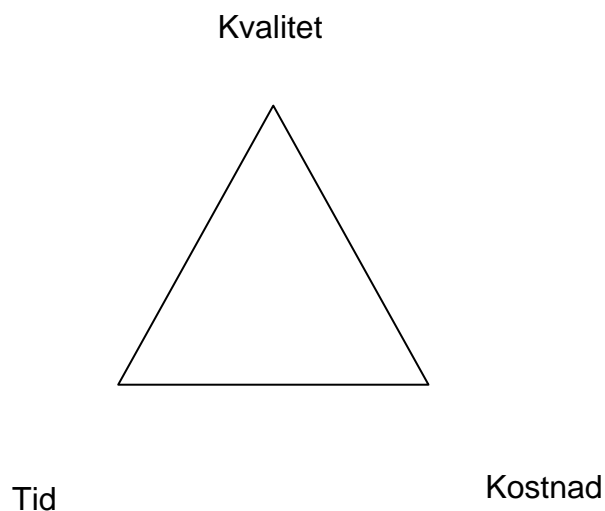
Frågor som faller inom ramen för projektstyrningsteori kan vara hur olika aktörer påverkar varandra och vilka roller de har i utformandet av detaljplanen. Det kan handla om hur stadsbyggnadskontoret, som eftersom det har det övergripande ansvaret och kan ses som detaljplaneprojektets projektledare, arbetar med att försöka tillgodose de olika intressenternas behov.

4.2.2 Kvalitativ projektstyrningsteori

Detta arbete kommer att fokusera på den kvalitativa parten av projektstyrning. De andra två delarna är den kvantitativa och den datorbaserade (Badiru, 2008, s. 3). Den kvalitativa delen handlar om de människor som är involverade i ett projekt. Badiru (2008) menar att kvalitativ analys av projekt alltid måste föregå kvantitativ analys och senare datorbaserad analys eftersom det alltid är människor som styr projekt oavsett hur komplexa de kvantitativa eller datorbaserade modellerna är. Metoden och tillvägagångssättet i detta arbete är i allra högsta grad kvalitativt med fokus på de olika aktörerna som är involverade i detaljplaneprocessen. Att utveckla projektstyrningsteori utifrån en kvantitativ eller datorbaserad analys av detaljplaneprocessen faller alltså inte inom ramen för detta arbete.

4.2.3 Projektstyrningstriangeln

En vanlig modell inom projektstyrningsteorin är projektstyrningstriangeln. Projektstyrningstriangeln används för att illustrera hur man kan mäta hur framgångsrikt projektstyrningen är genom att se till kvaliteten på produkten, tjänsten, eller resultatet, tiden och kostnaden. Kvalitet, tid och kostnad utgör i projektstyrningstriangeln, som namnet avslöjar, varsitt hörn i en liksidig triangel.



Figur 5: Projektstyrningstriangeln (Dinsmore & Cabanis-Brewin, 2005)

I Projektstyrningstriangeln som den är illustrerad i *figur 5* utgör kvalitet, tid och kostnad var sitt hörn (Dinsmore & Cabanis-Brewin, 2005). Exakt vilka tre beteckningar som används skiljer sig dock åt. Badiru (2008, s. 5) och Lock (2007, s. 7) använder tid, kostnad och prestanda. Andra väljer att kalla delarna kostnad, tidsplan och omfattning (Newell & Grashina, 2004, s. 8). De grundläggande principerna är dock de samma. Tiden, kvaliteten på produkten, tjänsten eller resultatet och kostnaden för ett projekt är tätt förknippade. Att fokusera på endera delen har ofta konsekvenser för de andra delarna. För detaljplaneprocessen kan det i praktiken handla om det krävs en mer omfattande och detaljerad detaljplan (=högre kvalitet) så kan det medföra att kostnaderna för detaljplanearbetet blir större. Det kan även leda till att den preliminära tidsplanen inte kan hållas. Alternativt om tiden för byggherren att tillhandahålla dokument i en delprocess begränsas, att kvaliteten då blir

lidande och att byggherren därför måste komma med kompletterande handlingar som i slutändan innebär en kostnadsökning.

4.2.4 Triple C

Triple C är ett tillägg till den klassiska projektstyrningstriangeln som fokuserar på de mänskliga, kvalitativa delarna i ett projekt. Triple C står för *communication, cooperation* och *coordination* eller kommunikation, samarbete och samordning (Badiru, 2008). Modellen introducerades av Badiru år 1987 och har enligt författaren själv alltså sedan den introducerades varit ett effektivt verktyg för att förbättra diverse projekts prestanda. Anledningen till Triple C modellens duglighet är enligt Badiru (2008, s. 29) att många problem som uppstår i projekt har sina rötter i en brist på kommunikation mellan de involverade aktörerna. Enligt Badiru (2008, s. 19) är just kommunikationen grundstenen för att ett projekt ska vara framgångsrikt. Om kommunikationen sköts på rätt sätt, så kommer samarbete uppstå av sig självt. Om samarbete finns så kommer samordningen vara effektiv. Med en effektiv samordning blir i sin tur projektet framgångsrikt.

4.2.5 Intressenter

Att driva framgångsrika projekt handlar enligt Dinsmore & Cabanis-Brewin (2005, s. 174) om att hantera alla oväntade problem men även om att producera produkter, tjänster eller resultat som tillfredställer projektets intressenter. Väldigt många intressenter påverkar som tidigare nämnt detaljplaneprocessen. Det är både direkt involverade intressenter såsom stadsbyggnadskontoret, exploateringskontoret, byggherren och utomstående intressenter som inte deltar aktivt i detaljplaneprocessen. För att analysera vilken funktion de olika intressenterna har används i detta arbete en modell från Dinsmore & Cabanis-Brewin (2005). Det finns fyra olika grupper av intressenter. Dessa är *Project Champions*, *Project Participants*, *Community Participants* och *Parasitic Participants* (Dinsmore & Cabanis-Brewin, 2005, kap. 13a). Nedan kommer en sammanfattning av de olika grupperna. All text är baserad på boken *The AMA Handbook of Project Management* författad av Dinsmore & Cabanis-Brewin (2005).

4.2.5.1 Project Champions

Project Champions är de som har anledningar till att initiera ett projekt (Dinsmore & Cabanis-Brewin, 2005, s. 176). Dessa inkluderar de intressenter som är har finansiella motiv såsom vinst, men även icke-finansiella motiv såsom att tillgodose egna eller andras behov. *Project Champions* har en betydelsefull roll i projektet. Deras specifika värderingar, fördomar och uppfattningar har störst effekt på projektet och ett projekt är inte lyckosamt om de inte är nöjda. Deras egna uppfattningar kan emellertid vara mycket olika och i många fall står de individuella målen stick i stäv med varandra.

4.2.5.2 Project Participants

Denna grupp omfattar de direkta deltagarna i projektet, de som står för planering och genomföring av projektet. Vanligtvis är dessa projektledare, projektgruppen, leverantörer m.fl. *Project Participants* strävar vanligtvis efter att genomföra projektet i tid och utan att överskrida budgeten. De försöker även tillgodose de andra intressenternas behov.

4.2.5.3 Community Participants

Den grupp eller de individer som påverkas direkt av projektet. Dessa är vanligen allmänheten, specifika intressegrupper eller politiska grupper. *Community Participants* utgör projektets omvärldsfaktorer.

4.2.5.4 Parasitic Participants

Denna grupp påverkas inte direkt av projektet. Det kan vara opportunister och aktivister som vill få fram deras egna åsikter och idéer. Dessa individer till skillnad från de andra tre grupperna ingen egentlig legitim anledning till att delta i och påverka projektet.

4.3 Lean

Lean är ett koncept som innefattar flera olika principer för effektivare produktionsprocesser. Lean introducerades som begrepp första gången 1988 i en artikel i *Sloan Management Review* av John Krafcik (1988). Arbetet med artikeln baseras på Krafciks tid som kvalitetsingenjör hos ett Toyota-GM samarbete i Kalifornien. Leans ursprung kan sägas härstamma från Toyota Production System (TPS) då merparten av de principer som kopplas till Lean faktiskt härstammar från koncept utarbetade av företaget Toyota. Taichi Ohno är en av de personer som utvecklat och tidigt lanserat TPS och då i form av en bok (1988).

Stockholm stad har som mål att införa Lean i den offentliga verksamheten och det finns ett antal pilotprojekt på bl.a. förskolor (Ögren & Rüter, 2009). Studien av Ögren och Rüter har visat att Lean är tillämpligt i offentlig verksamhet. Även andra forskare har identifierat att Lean implementerats med goda resultat i offentlig verksamhet (Radnor & Walley, 2008). Ögren och Rüter använder sig av Jeffrey Likers bok *The Toyota Way* från år 2004 för att definiera Lean. Liker definierar Lean som 14 principer indelade i fyra avdelningar som visas nedan (Liker, 2009, s. 61):

Avdelning I: Långsiktigt tänkande.

1. Basera beslut på långsiktigt tänkande, även om det sker på kortsiktiga ekonomiska mål.

Avdelning II: Rätt process ger rätt resultat.

2. Skapa kontinuerliga processflöden som för upp problemen på ytan.
3. Låt efterfrågan styra, undvik överproduktion.
4. Jämna ut arbetsbelastningen
5. Stoppa processen om så behövs för att lösa problem, så att det blir rätt från början.
6. Standardisera uppgifter för en bas för ständiga förbättringar.
7. Kontrollera visuellt så inga problem förblir dolda.

8. Använd bara pålitlig, väl beprövad teknik som tjänar personal och processer.

Avdelning III: Tillför organisationen värde genom att utveckla personal och partners.

9. Odla ledare som verkligen förstår arbetet, lever efter Toyotas filosofi och lär andra göra det.
10. Utveckla enastående människor och grupper som följer företagets filosofi.
11. Respektera partners och leverantörer genom att utmana dem och hjälpa dem bli bättre.

Avdelning IV: Att ständigt söka grundorsaken till problem.

12. Gå och se med egna ögon för att förstå situationen ordentligt.
13. Fatta beslut långsamt och i samförstånd, genomför dem snabbt.
14. Bli en lärande organisation genom att oförtröttligt reflektera och ständigt förbättra.

Även om Liker definierar Lean enligt ovan 14 principer så definieras Lean som koncept på olika sätt (Pettersen, 2009). Toyota är ett tillverkningsföretag och konceptet är utvecklat inom ramen av denna verklighet. Liker menar dock att principerna går att tillämpa även i teknik och tjänsteföretag (Liker, 2009, s. 316). Det går även att göra en distinktion mellan övergripande principer som skall agera riktlinje för en organisation och de verktyg eller arbetsmetoder som skall tillämpas i linje med principerna för att uppnå Lean. På nivån detaljplan är det nämligen inte möjligt att tillämpa principen *Basera beslut på långsiktigt tänkande (...)* på grund av detaljplanens projektliknande form. Även de principer som går att hänföra till avdelning III & IV är att se mer som principer som behöver integreras in i organisationskulturen. Avdelning II har däremot handfasta riktlinjer som går att tillämpa vid arbetet med att leda varje nytt detaljplaneprojekt för att få ut maximal effektivitet.

4.3.1 Rätt process ger rätt resultat

Centralt för Lean oavsett om det handlar om tillverkningsverksamhet, tjänsteverksamhet eller produktutveckling är att *skapa kontinuerliga processflöden* med hjälp av värdeflödeskartor (Liker, 2009, s. 323). Med hjälp av en värdesflödeskarta är tanken att det skall gå att definiera tre olika kategorier av aktiviteter (Hines & Rich, 1997, s. 47). Dessa är icke-värdehöjande aktiviteter (IVA), nödvändiga men icke-värdehöjande aktiviteter (NIVA) och värdehöjande aktiviteter (VA) (Ibid). I en detaljplan skulle det därmed kunna gå att ställa upp de olika delprocesser som finns och därefter identifiera eventuellt IVA, NIVA och VA för varje delprocess.

Frågan om att *låta efterfrågan styra* för att undvika överproduktion kan i detaljplaneprocessen definieras som att endast producera material som kommer till användning i detaljplanen. Det som i sammanhanget skiljer detaljplaneprocessen från processer i privata organisationer är att det inte alltid är så enkelt som att producera endast det som slutkunden (boende) efterfrågar. Det finns en rad olika intressenter som påverkar efterfrågan. Exempelvis så är byggherren/exploateringskontoret planbeställare men det är inte de som bestämmer hur en plan skall utformas då det sköts av stadsbyggnadskontoret. Vidare så sker godkännande av planförslag fortlöpande för att kunna gå vidare till nästa delprocess av stadsbyggnadsnämnden/kommunfullmäktige och sen har även Länsstyrelsen en överprövningsroll i de fall det visar sig att detaljplanen godkänns utan att den följer rådande lagstiftning.

Jämna ut arbetsbelastningen kan exempelvis vara att arbeta med bemanning hos kommun och Länsstyrelse i och med att stadsbyggnadskontoret får debitera byggherren samtliga kostnader för planen (Stadsbyggnadskontoret, Planavdelningen, 2010) även exploateringskontoret kan debitera byggherren för att täcka kostnader i verksamheten. Den organisation som inte har denna möjlighet i processen är däremot Länsstyrelsen då de endast utgör samrådspart.

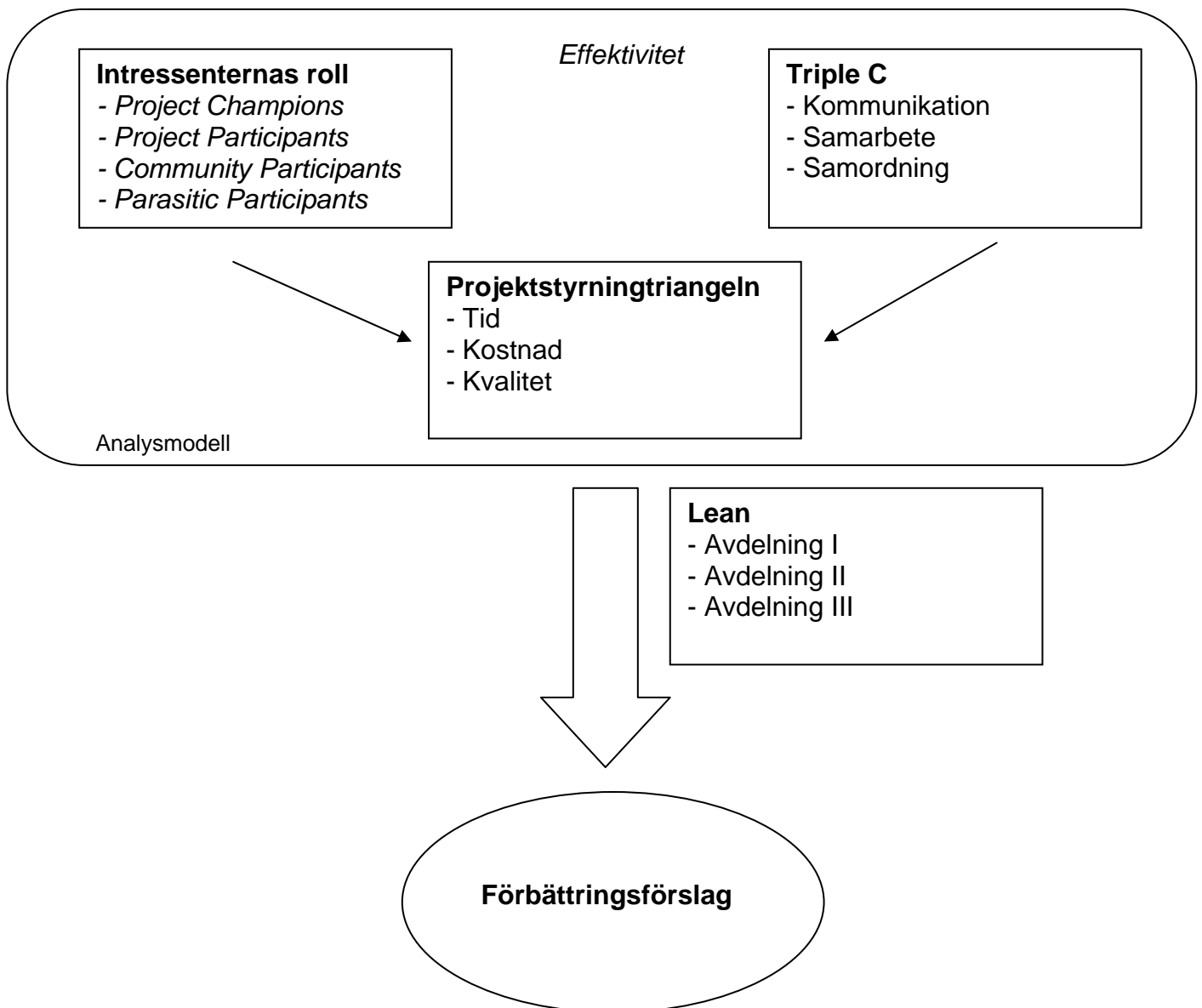
En viktig aspekt är att kunna *standardisera de uppgifter som går att standardisera*. Här går det exempelvis att skilja på hur skapande av olika dokument kan standardiseras och hur samrådsprocessen kan standardiseras. Även andra aspekter som hur ofta kommunikation skall ske mellan två parter kan definieras och standardiseras men även vilka parter som bör kommunicera.

4.3.2 Kulturens roll i Lean.

Lean är inte bara en uppsättning verktyg utan, liksom andra styrningsfilosofier, så utgör en organisationskultur ryggraden i arbetet med att implementera Lean. Avdelning I, III & IV innehåller viktiga principer för att skapa en kultur som medför att personalen i alla nivåer av verksamheten skall ha ett reflekterande förhållningssätt till arbetsmetoder, söka ständiga förbättringar och se partners som en viktig utvidgning av verksamheten (Liker, 2009, s. 65). En av de viktigare principerna i sammanhanget av en detaljplan är att se den viktiga rollen som samarbetspartners har. Eftersom det kan finnas moment där stadsbyggnadskontoret behöver invänta dokument eller aktiviteter från andra aktörer i processen som exempelvis byggherren, exploateringskontoret och andra viktiga samrådsparter. Liker föreslår att partners och leverantörer dels respekteras och behandlas som en utvidgning av verksamheten men även att de utmanas till att växa och utvecklas (Liker, 2009, s. 65).

4.4 Teoretisk analysmodell med förbättringsförslag

Analysen av det empiriska materialet bygger på en modell konstruerad utifrån den teoretiska referensramen. Denna modell är illustrerad i figur... Med analysmodellen som utgångspunkt används konceptet Lean för att ge konkreta förbättringsförslag. Hur den teoretiska referensramen används vid analysen av det empiriska materialet visas i *figur 6*.



Figur 6: Sammanfattande model av teoretisk utgångspunkt

Intressenternas specifika roll i detaljplaneprocessen och hur kommunikation, samarbete och samordningen fungerar dem sinsemellan är grundläggande för att förstå hur de tre hörnen i projektstyrningstriangeln är uppbyggda när det gäller detaljplaneprocessen och vilka delar som påverkar. Tolkningen av effektivitetsbegreppet ingår i analysmodellens ramverk.

5 EMPIRI

I detta kapitel presenteras det empiriska materialet. Respondenter är de olika aktörer som har varit involverade i framtagandet av detaljplanen för fastigheten Hornsberg 10 etapp 2. De svar som presenteras i detta kapitel är sammanfattade. För fullständigt intervjumaterial se bilaga A.

Respondenter

Stadsbyggnadskontoret - Linda Palo, Planarkitekt.

INDEX ESTATE AB - Jonas Davidsson, Projektutveckling

Exploateringskontoret – Monica Almqvist, Projektledare

Länsstyrelsen – Ragnvi Josefsson, Arkitekt, avdelning för planfrågor.

5.1 Om samarbetet under detaljplaneprocessen

Samarbetet under detaljplanen utgår från stadsbyggnadskontorets roll som projektledare för detaljplanen. Det visar sig att samarbetet mellan de olika aktörerna skiljer sig åt beroende på vilka samarbeten som åsyftas men även vilka respondenter som svarar.

Samarbetet mellan stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret

Linda Palo från stadsbyggnadskontoret ansåg att samarbetet fungerar väl med exploateringskontoret medan Monica Almqvist på exploateringskontoret menar att det uppkommer en del konflikter som handlar om ansvarsfrågor mellan stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret. Almqvist nämner att stadsbyggnadskontoret bestämmer gatubredder medan

exploateringskontoret ansvarar för gestaltningsfrågor såsom hur många träd som ska planteras men även vilken ytbeläggning gatorna ska ha.

Exploateringskontoret skall tillgodose olika intressenter som cyklister, gående och grönska. Det framgår även att frågan om vilka kontaktpersoner som är aktuella är något som står klart för stadsbyggnadskontoret tidigt i processen, oftast i samband med Start-PM. Stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret har skiljda roller i processen men det finns vissa ansvarsfrågor som ibland tenderar att kollidera. Generellt kan sägas att stadsbyggnadskontorets roll verkar vara att ta ansvar för planering av bebyggelse och kvartermark medan exploateringskontoret ansvarar för allmänna gator. Gestaltningsfrågor gällande byggnader tar således stadsbyggnadskontoret ansvar för medan gestaltningsfrågor gällande gator ligger på exploateringskontorets bord. Ett exempel på när dessa skiljelinjer ibland kan komma i konflikt är i de fall burspråk överstigande 70cm ut i gatan efterfrågas. Då går frågan från att vara en förhandling mellan enbart byggherren och stadsbyggnadskontoret till att även inkludera exploateringskontoret.

Samarbetet mellan stadsbyggnadskontoret och Länsstyrelsen

Till skillnad från samarbetet med exploateringskontoret så fungerar samarbetet med Länsstyrelsen inte optimalt enligt Palo på stadsbyggnadskontoret. Palo menar att Länsstyrelsen tenderar att inkomma sent med viktiga synpunkter. Problematiken för stadsbyggnadskontoret verkar vara att de då behöver invänta Länsstyrelsen remissvar innan arbetet med detaljplanen kan fortgå. Det framkommer av Josefsson på Länsstyrelsen att handläggare på Länsstyrelsen ibland är tvungna att "agera yxa". Josefsson pekar på att riskanalysen var en självklarhet för området och att stadsbyggnadskontoret hade varit medvetna om detta om de kontaktat Länsstyrelsen i ett tidigare skede. Josefsson menar vidare att det främst är problematiskt om mycket resurser läggs in i arbetet med en detaljplan innan Länsstyrelsen fått yttra sig då det ibland kan vara så att Länsstyrelsen anser att själva platsen i sig är olämplig för bebyggelse. Enligt Josefsson bör således kommunen fråga Länsstyrelsen i ett tidigare skede så att "resurser inte slösas på ogenomförbara projekt". Det ursprungliga programmet för hela

området medger bebyggelse för kontorsändamål och Josefsson menar att kommunen i de fall man väljer att frångå programmets ursprungliga syfte, som i Hornsbergs 10, så bör ett nytt program upprättas för att förhindra att planer överklagas i ett senare skede. Josefsson påpekar dock att Länsstyrelsen endast i sällsynta fall anser att bebyggelse är olämplig. På frågan om hur LS prioriterar när det gäller både bostadsförsörjningsansvaret och riksintressen så menar Josefsson att bostadsförsörjningsansvaret alltid ligger i botten och att Länsstyrelsen försöker hjälpa till när de svarar som remissinstans snarare än att krångla till det. Josefsson sammanfattar Länsstyrelsens roll i detaljplaneprocessen med orden:” Kommunen ser till att det blir en bra plan, Länsstyrelsen ser till att planen inte blir för dålig plan.”

Samarbetet mellan stadsbyggnadskontoret och byggherren (Index estate AB)

Vad gäller relationen mellan stadsbyggnadskontoret och byggherren så visar det sig att staden aktivt valt att, som Almqvist från exploateringskontoret säger: ”(...) vara enad gentemot den privata sektorn”. Almqvist motiverar detta med att byggherren, om denne fick som den ville, skulle bygga så mycket så möjligt så billigt som möjligt. Begrepp som ”ge och ta” och ”kompromissa” förekom under intervjun med Almqvist vilket tyder på mer av en förhandlingsrelation mellan kommunen och byggherren. Vid samtalen med Jonas Davidsson på Index estate (byggherren) framkom att det inte råder ett gott samarbete då Davidsson radar upp tre olika exempel på situationer som kan uppkomma när en byggherre beställer en detaljplan hos stadsbyggnadskontoret:

1. Staden är inte intresserad av att driva framtagandet av detaljplanen och gör det därför inte heller. Det kan hända om staden har andra ambitioner för aktuellt område, eller att detaljplanen inte är förenlig med stadens övergripande vision.
2. Stadsbyggnadskontoret har ingen tid vilket innebär att byggherren får vänta. Davidsson betonar att han inte har några egna erfarenheter av att få vänta, men att han har hört att andra byggherrar har fått vänta. Han menar att det kan vara så att stadsbyggnadskontoret i vissa fall prioriterar andra projekt.

3. Byggherren kan föreslå att stadsbyggnadskontoret anlitar en extern plankonsult för att skynda på arbetet. I vissa fall anlitar då stadsbyggnadskontoret en extern plankonsult som givetvis byggherren får betala.

Det är inte tydligt i vilket sammanhang som en del av de situationer som Davidsson tog upp inträffat eftersom det inte var något som diskuterades djupare. Davidsson nämner däremot att det ibland kan ta flera veckor för att få ett möte med ansvarig handläggare på stadsbyggnadskontoret. Även det faktum att stadsbyggnadskontoret byter handläggare tas upp av byggherren. Davidsson menar ett byte av handläggare kan medföra att kontinuitet tappas. Ett tydligt moment i detaljplanen då samarbetet mellan stadsbyggnadskontoret, Länsstyrelsen och byggherren fallerade var vid arbetet med riskanalysen. Enligt Davidsson så påbörjades först en miljökonsekvensbeskrivning av Index estate AB och vid en avstämning mellan Index estate AB och stadsbyggnadskontoret så gav stadsbyggnadskontoret besked till Index estate AB att ett så omfattande dokument inte skulle vara nödvändigt. Stadsbyggnadskontoret och Index estate AB kom då överens om att Index estate AB istället skulle skapa ett dokument kallat *inverkan på miljön* med ett särskilt avsnitt som innehåller en riskbedömning av närliggande det närliggande företaget Octopharmas etanolhantering. Vid samråd framkom att Länsstyrelsen inte skulle kunna acceptera detta upplägg och krävde istället en riskanalys som är ett mer omfattande dokument som enbart hanterar riskfrågorna med avseende på Octopharmas verksamhet. Byggherren anlidade en konsult för att utföra en riskanalys. Riskanalysen fick dock revideras för att få godkännande av Länsstyrelsen då den, enligt Davidsson, inte följde vissa standarder som Länsstyrelsen kräver. Länsstyrelsen har däremot inte haft kontakt med Index estate vilket tyder på att eventuella kravspecifikationer behövt fastställas via stadsbyggnadskontoret.

5.2 Om ledtiderna och förutsättningar

Hornsbergs 10 etapp 2 har diarienummer 2005-01-23 för tjänsteutlåtandet från stadsbyggnadskontoret för Start-PM. Beslut av stadsbyggnadsnämnden för denna detaljplan har sammanträdesdatum 2006-02-09. Start-PM avser hela den ursprungliga fastigheten Hornsbergs 10 som en detaljplan. Efter startskedet sker en uppdelning av planen i två etapper, två olika detaljplaner. Etapp två har i det tidigaste dokumentet (inverkan på miljön), efter stadsbyggnadsnämndens sammanträde för start-PM, diarienummer 2009-04-02. På grund av uppdelningen av detaljplanen i olika etapper blir dokumentationen missvisande vid skapande av en tidsplan. Det går däremot att fastställa att planbeskrivningen, genomförandebeskrivningen och samrådsbrevet har diarienummer 2009-05-05. Vilket betyder att det från att dokumentet inverkan på miljön diarienummerades av stadsbyggnadskontoret tog 33 dagar att skapa de tre dokumenten. Samrådsmöte bokades in 2009-05-26 enligt samrådsbrevet och eventuella synpunkter på planförslaget skulle inkomma senast 2009-06-21. Remiss- och samrådsredogörelsen samt tjänsteutlåtande (underlaget) för sammanträdet av stadsbyggnadsnämnden har diarienummer 2009-10-20 vilket motsvarar totalt 121 dagar från det datum då synpunkter senast skulle vara stadsbyggnadskontoret till handa enligt samrådsbrevet. Sammanträde av stadsbyggnadsnämnden sker enligt protokollutdrag 2009-11-05, vilket är 16 dagar från det att underlaget var redo. I utställningsskedet har den första riskanalysen datum 2010-01-26 (82 dagar) och den reviderade riskanalysen har datum 2010-03-01 (34 dagar). Därefter verkar det av dokumentationen som att dokumentet inverkan på miljön har reviderats då det för utställningsskedet har datum 2010-03-29 (29 dagar), dokumentet innehåller även en till sida. Reviderad planbeskrivning, genomförandebeskrivning och underrättelse om utställningsdokumentet har diarienummer 2010-04-06 (8 dagar). Dokumenten utställningsutlåtande och tjänsteutlåtandet har diarienummer 2010-05-17 (41 dagar). Dokumentet kvalitetsprogram för gestaltning av Hornsbergs 10 har diarienummer 2010-08-11 (86 dagar). Sammanträde av stadsbyggnadsnämnden sker 2010-08-19 (8 dagar). Efter godkännande av stadsbyggnadsnämnden sker kungörelse först 2010-09-02 (14 dagar).

Stadsbyggnadskontoret

Vid en diskussion om varför den preliminära tidsplanen som presenterades i Start-PM inte höll så lyfter Linda Palo på stadsbyggnadskontoret fram att det förmodligen har att göra med att riskanalysen tog väldigt lång tid. Palo menar vidare att det ofta är så att byggherrar inte håller de tidsperioder som byggherren och stadsbyggnadskontoret kommit överens om. Det problematiska är att i de fall en byggherre inte håller sig inom tidsramarna så betyder det oftast att handläggaren på stadsbyggnadskontoret är tvungen att boka in tid för att arbeta med ett annat projekt och om byggherren då kommer in med dokument så kan inte dessa dokument bearbetas av ansvarig handläggare förrän handläggare är klar med det nya projektet som handläggaren har bokat upp sig på. Palo menar däremot att även stadsbyggnadskontoret kan ha väntetider gentemot byggherren ibland. En till aspekt som tas upp av Palo är det faktum att stadsbyggnadsnämnden har sommaruppehåll och att det under den perioden inte går att få några beslut för att ta en detaljplan vidare till nästa delprocess. Vidare är en konsekvens av detta att utställningstider då förlängs. I fallet Hornsbergs 10 så överklagades inte detaljplanerna men Palo menar att överklaganden i normalfall är en stark bidragande orsak till fördröjningar i detaljplaner. Palo menar att det överklagas mycket mer i Stockholm än på andra platser. Palo pekar på att en fördröjning på grund av överklaganden sker mellan antagande av detaljplan och att denna vinner laga kraft.

Index estate AB

Jonas Davidsson på Index estate (byggherren) identifierar tre orsaker som bidrog till tidfördröjningen för detaljplanarbetet för Hornsberg 10. Dessa är:

1. Planens omfång: Hornsberg 10 etapp 1 och 2 är förhållandevis stora detaljplaner.
2. Parallellt uppdrag: Att anlita flera olika arkitektbyråer tog tid.

3. Känslig plan: Detaljplanearbetet för Hornsberg 10 påverkades av att fastigheten ligger så nära vattnet och att kraven för gestaltning därför blir hårdare. Det fanns även en blåklassad mälteribyggnad på den ursprungliga fastigheten.

Den ursprungliga detaljplanen innehöll förutom nuvarande etapp 1 och etapp 2 även fastigheten som idag innehåller mälteribyggnaden (red. anm.).

Det framgår av mötet med Index estate AB samt av start-PM att mälteribyggnaden var med som en högst intressant aspekt av den ursprungliga detaljplanen. Index estate AB medger att det tog tid innan de bestämde sig för hur de skulle göra med mälteribyggnaden. En antikvariatisk undersökning utfördes och planen "gick i stå". Efter diskussioner mellan Index estate AB och Arne Fredlund, som då var planchef för innerstaden, framgick för Index estate AB att staden var intresserad av att exploateringen skulle fortsätta och Index estate AB valde då att hantera problematiken kring mälteribyggnaden genom att stycka av den och sälja fastigheten innehållande mälteribyggnaden till det angränsande företaget Octopharma. Octopharma har därefter beviljats bygglov för att göra om byggnaden till kontor då det inte kräver en ny detaljplan på grund av att det är förenligt med den gällande detaljplanen för området. Det angränsande företaget Octopharma hanterar det brandfarliga ämnet etanol vilket medförde att en omfattande riskanalys var nödvändig. År 2006 arbetade Index estate AB med ett arkitektkontor för att komma med ett gestaltningsförslag. Stadsbyggnadskontoret och Index estate AB kunde inte komma överens om gestaltningen och stadsbyggnadskontoret begärde därför parallella arkitektuppdrag. Index estate AB beställde därför parallellt uppdrag med fem arkitektkontor. Detta skedde under första kvartalet år 2007. Genomförandet av arkitektuppdragen var klart vid slutet av andra kvartalet år 2007, och efter sommaren så startade arbetet enligt Davidsson med kraft. Arkitektuppdragen gällde för alla tre kvarter, det vill säga för både detaljplanen Hornsberg 10 etapp 1 och etapp 2. Davidsson påpekar att han uppfattar konsulterandet av flera arkitektkontor som en naturlig del i detaljplanearbetet och inte som något negativt. Staden tycker enligt Davidsson att det är ett känsligt/viktigt område. Att delar av Hornsberg 10 etapp 2 hade befintliga hyresgäster bidrog enligt Davidsson inte till

förseningen. Det var inom Index estate AB:s intresse att utveckla detaljplanen så fort som möjligt. De flesta befintliga hyreskontrakten går ut i januari 2012. Slutligen så påpekar Davidsson även att överklagande är en starkt bidragande orsak till att detaljplaner drar ut på tiden. Davidsson menar att byggherrar som bygger i närheten av bostadsrättsföreningar "räknar kallt" med att en plan kommer överklagas och att anledningen till att Hornsbergs 10 inte överklagats är bristen på närliggande bostadsrättsföreningar och ett samförstånd med Octopharma om utvecklingen av området. Problemet med överklagande är enligt Davidsson att det fördröjer en plan oavsett hur befogad överklagandet är.

Exploateringskontoret

Monica Almquist tror att tidsfördröjningen främst beror på att Hornsberg 10 etapp 2 har befintliga hyresgäster till januari 2012. Hon menar även att byggherren inte riktigt visste vad de skulle göra av fastigheten. Monica Almquist tror att det var byggherren som förseningen främst berodde på, men pekar även på att det pågick mycket diskussion om gestaltningen. Almquist menar på att stadsbyggnadskontoret var mån om att få "rolig och annorlunda bebyggelse" och att de därför begärde tre parallella arkitektuppdrag av byggherren. Skälet för dessa krav på gestaltning ansåg Almquist ha att göra med det känsliga läget. Monica Almquist pekar på att samlokaliseringen mellan byggherren och Octopharma skulle kunna vara en tidsfördröjande faktor. Almquist har fått höra att byggherren och Octopharma har ett avtal som reglerar infarten till Octopharma och där Octopharma förpliktigade sig att i sin tur inte överklaga byggherrens detaljplaner. Enligt Almquist är en lågkonjunktur ofta en bidragande orsak till fördröjningar. Monica Almquist pekar även på att Index estate AB är en ny aktör som därtill har en relativt stor exploatering. Almquist menar att Index estate AB i fallet Hornsbergs 10 inte visade förhandlingsvana. Almquist tror även att förseningen kan bero på att BH eventuellt inte hade tillgång till tillräckligt med kapital initialt. Det framgår även av mötet med Almquist att även hon anser att en bidragande orsak är att stadsbilsfrågor och gestaltningsfrågor är extra viktiga i Stockholm och menar att det är möjligt att detaljplaner är vidare i Stockholm och att fler grupper

berörs än i andra delar av landet. En annan generell orsak till fördröjningar är att kommunen uttryckligen vill vara enad gentemot den privata sektorn. Detta kommer till uttryck genom att exploateringsavtal används för att utvidga makten som kommunen har över en plan utöver det som lagtext medger. En konsekvens av detta är då att stadsbyggnadskontoret, enligt Almqvist, ibland får invänta att byggherrar och exploateringskontoret förhandlar klart om exploateringsavtal innan planarbetet kan fortsätta.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen bekräftar att de inte håller sig inom tidsramen för remissvar och pekar på främst tre aspekter som orsaken till detta:

1. Hög arbetsbelastning hos länsstyrelsen.
2. Komplicerade saker som skall utredas.
3. Andra parter som länsstyrelsen skickar handlingar till är sena med svar.

Ragnvi Josefsson hos länsstyrelsen menar att om länsstyrelsen prioriterade att komma in med remissvaren i tid istället för att inkomma med utförliga svar så riskeras att en detaljplan bli överklagad av utomstående eller länsstyrelsen själva. Anledningen är att risken då finns att en plan inte i tillräcklig grad beaktar riksintressen. Länsstyrelsen påpekar att trafikverket är en central samarbetspart både för kommunen men även för länsstyrelsen. Kommunen kontaktar då trafikverket i samband med tillfartsleder i anslutning till ett område medan länsstyrelsen kontaktar trafikverket för att undersöka om exploatering är förenlig med riksintressen enligt Plan- och bygglagen.

5.3 Förbättringsförslag

Flexibla detaljplaner

Davidsson nämner att bristen på detaljplaner är den enskilt största orsaken till att det byggs så få bostäder. Ett förslag som Davidsson har i de fall som staden är markägare (red. anm. över 70 % av fallen), är att staden skulle utveckla flexibla detaljplaner själv och sedan sälja dem. Något som man gjorde oftare förr i tiden. Dessa planer skulle kunna vara mer generella än dagens. Davidsson anser att staden skulle kunna vara mer produktiv. Davidsson menar vidare att det idag ofta är byggherren som måste hitta mark (red. anm. om staden äger den) och ansöka om markanvisning. Davidsson menar även att staden skulle kunna inventera och ta fram byggrätter, som säljs till byggherrar, för de områden som staden kan tänka sig att exploatera. Almquist beskriver flexibla detaljplaner, men hon tror inte att flexibla detaljplaner är något för Stockholm. Stadsbyggnadskontoret vill veta exakt hur bebyggelsen ska gestaltas. Almquist tar även upp att gestaltungsfrågornas betydelse kan bero på vilken planarkitekt som arbetar med detaljplanen.

Resurser

Davidsson pekar på att det ibland kan framstå som att stadsbyggnadskontoret lider av resursbrist. Davidsson pekar på att planavdelningen i högre utsträckning bör anlita externa plankonsulter om de lider av tidsbrist. När frågan om kostnaden för konsulterna som kan belasta exploateringen tas upp så menar Davidsson att kostnaden för personal i det stora hela är väldigt liten för projekten. Även om överklagan inte går igenom så kan den enligt Davidsson fördröja ordentligt. Överklaganden innebär för byggherren ett osäkerhetsmoment då de förutom att dra ut på tiden kan medföra att detaljplanen måste ändras så att t.ex. höjden på bebyggelsen minskas. Davidsson pekar dock på att det är viktigt med en demokratisk process, men att man eventuellt bör förkorta handläggningstiderna för överklaganden. Det gäller speciellt när det från början står klart att överklagan inte kommer gå igenom. Eftersom överklaganden görs hos överprövningsinstansen så handlar det då om resurser hos Länsstyrelsen. Almquist pekar även på att stadsbyggnadskontoret har ont om resurser och att det finns pengar i exploateringskontorets budget för att anställa plankonsulter och beställa detaljplanen som hela staden egentligen har nytta av. Dessa detaljplaner ska egentligen stadsbyggnadskontoret betala för. Att anställa extra personal på

stadsbyggnadskontoret när efterfrågan på detaljplaner är stor eller att använda pengar till "allmänna" detaljplaner skulle däremot kunna innebära att personal hos stadsbyggnadskontoret i så fall får sägas upp om stadsbyggnadskontorets budget minskar eller om kostnaderna för detaljplaner, som hela staden har nytta av, tar upp en stor del av stadsbyggnadskontorets budget.

Kommunikation & standarder

Davidsson pekar på att det är viktigt att centrala frågor reds ut och krav som ställs på byggherren kommuniceras i ett så tidigt stadium som möjligt. Han säger att "Kommunikation är nyckeln" för att snabba på en plan. Det är enligt Davidsson centralt att involverade myndigheter och remissinstanser redan tidigt i detaljplaneprocessen förmedlar vad som förväntas. I fallet Hornsberg 10 var det enligt Davidsson oklart vilka krav som Länsstyrelsen ställde på Index estate AB när det gällde riskanalysen. Länsstyrelsens förhållningssätt är däremot att det inte är byggherren länsstyrelsen ställer krav på utan kommunen. Länsstyrelsen beaktar inte att det finns en byggherre i en detaljplan utan ser snarare stadsbyggnadskontoret som källan för alla dokument som är nödvändiga för en detaljplan. Detta framgår av att Länsstyrelsen menar att de inte kan ha någon kommunikation med byggherren av rättssäkerhetsskäl. Länsstyrelsen pekar på att kommunen behöver ta in Länsstyrelsen som rådgivare tidigare i planprocesserna på grund av länsstyrelsens erfarenhet. Josefsson menar att Länsstyrelsen hanterar en större mängd ärenden än den enskilda kommunen och att det därför ger dem en samlad bild av vad som är bra respektive dålig stadsbyggnad. Vid frågor om hur arbetet med att producera detaljplaner skulle kunna effektiviseras tidsmässigt så påpekar Josefsson att effektivitet snarare handlar om kvalitet än tid. Josefsson formulerar sig så att det är "viktigare att detaljplaner har hög kvalitet snarare än att detaljplanen sköts slarvigt". Josefsson pekar på att det gemensamma ibland kan stå emot enskilda kommuners intressen. Hon efterlyser att effektiviteten i regionen ökar. Det ska enligt Josefsson ske genom att större projekt prioriteras och att man ser till hela regionen vid exploatering. Josefsson efterlyser därför ett ökat regionalt samarbete. Monica Almquist föreslår att fler standarddokument och mallar tas

fram för att förenkla arbetet. Hon tror att utformningsfrågor eventuellt tar för mycket tid. Almquist menar att vissa planarkitekter på stadsbyggnadskontoret styr i detaljer hur gatorna invid fastigheten som detaljplan upprättas för, ska gestaltas. Almquist efterlyser mer av policy och dokument såsom *Stenstadens Gatumiljö*. Exploateringskontoret har enligt Almquist arbetat mycket med mallar och standardskrivningar.

6 ANALYS

I detta kapitel analyseras det empiriska materialet utifrån teorierna om projektstyrning och Lean som diskuterats i teorikapitlet.

6.1 Projektstyrningstriangeln

När det empiriska materialet analyseras framgår tydligt att begreppet *Kvalitet* som utgår ett av hörnen i projektstyrningstriangeln inte är entydigt definierbart när det gäller detaljplaneprocessen. Vad som är *bra kvalitet* på en detaljplan skiljer sig åt kraftigt för de olika intervjurespondenterna. I fallet för Hornsberg 10 etapp 2 yttrar det sig exempelvis i det faktum att stadsbyggnadskontoret och Länsstyrelsen hade olika uppfattning om hur omfattande riskanalysen skulle vara. Ett annat exempel är när Stadsbyggnadskontoret med tillhörande nämnd anser att ett parallellt arkitektuppdrag behövs med fem ytterligare arkitektkontor. I det fallet skiljer sig byggherrens och stadsbyggnadskontorets uppfattning över vad som är kvalitet när det gäller gestaltning. En gestaltningsmässigt alltför detaljerad detaljplan riskerar att försämra detaljplanens kvalitet som byggherren uppfattar den då en alltför detaljerad detaljplan kan innebära svårigheter när byggherren söker bygglov. Stadsbyggnadskontoret å andra sidan verkar tycka att kvaliteten ökar om fler arkitektkontor anlitas och om gestaltningen beskrivs detaljerat i detaljplanen. Sammanfattningsvis går det att fastslå att vad som är *Kvalitet* när projektstyrningstriangeln används på detaljplaneprocessen i högsta grad är subjektivt.

Kostnad som utgör ett av projektstyrningstriangelns hörn är inte lika central som *Kvalitet* och *Tid* när det gäller detaljplaneprocessen. Hur viktig kostnadsaspekten är skiljer sig även den åt beroende på aktör. Jonas Davidsson på Index estate AB (byggherren) nämner att gatuersättningen som exploateringskontoret tar ut utgör stora kostnader. Stadsbyggnadskontoret har stora personalkostnader men dessa täcks av de planavgifter som de tar ut för arbetet med detaljplanen. Länsstyrelsen verkar inte alls fokusera på kostnadsaspekten utan de fokuserar enbart på att detaljplanen har den kvalitet som de anser vara nödvändig och som lagen föreskriver.

Begreppet *Tid* i projektstyrningstriangeln är definitivt och objektivt – Hur lång tid tar framtagandet av detaljplanen? Både exploateringskontoret, Länsstyrelsen och byggherren pekar på stadsbyggnadskontorets resursbrist. Resursbristen yttrar sig i att detaljplanearbetet fördröjs. Kostnaden för detaljplanearbetet täcks förvisso av planavgifter, men det verkar saknas planarkitekter. Den preliminära tidsplanen som från start-PM höll inte alls. De två största tidsfördröjande aktiviteterna som vi har kunnat identifiera med ledtidsanalysen är kvalitetsprogrammet för gestaltning som tog 86 dagar och riskanalysen som totalt tog 126 dagar. Även den preliminära tidsplanen som Linda Palo brukar använda är väldigt optimistisk om man ser till de faktiska tidsrymderna det tar för ett normalt planförfarande i Stockholms stad. Remissinstanser såsom Länsstyrelsen, och byggherren har begränsad tid för att inkomma med nödvändiga handlingar. Ansvarig planhandläggare på stadsbyggnadskontoret avsätter tid för att kunna fortsätta med arbetet på detaljplanen i anslutning till att den överenskomna eller lagstadgade tidsfristen löpt ut. Kommer handlingarna in för sent riskerar detaljplanearbetet försenas ytterligare eftersom det inte längre finns någon avsatt tid. Att tidsfristerna hålls i högre utsträckning kan åstadkommas genom att de antingen förlängs eller att fler resurser allokeras hos de berörda aktörerna och att kraven på handlingarna kommuniceras. En förlängning av tidsfristerna för de olika delaktiviteterna i detaljplanearbetet skulle dock medföra att idealtiden för processen (den tid framtagandet av detaljplanen tar om alla tidsfrister hålls) ökar. Länsstyrelsen visar föga förståelse för tidsaspekten utan för dem står kvalitet i fokus. Länsstyrelsen berörs inte heller direkt av att processen försenas. Josefsson på Länsstyrelsen pekar på att resursbrist i vissa fall kan förekomma. Att öka resurserna till avdelningen i Länsstyrelsen som hanterar planfrågor så att de hinner svara i tid skulle alltså kunna vara ett sätt att effektivisera detaljplaneprocessen eftersom att tidsfristen för remissinstansen Länsstyrelsen förhoppningsvis inte längre skulle överskridas.

Jonas Davidsson (byggherren) menar att kontinuiteten tappas när ansvarig planhandläggare byts. Vi identifierar det som en försämring för både kvalitets, kostnads – och tidsaspekten. Att byta ansvarig planhandläggare på

stadsbyggnadskontoret borde de försöka undvika. Vi föreslår att planarkitekterna får ett större ansvar för projektet fortlöper som det ska och att deras roll som projektledare blir tydligare.

6.2 Effektivitet

Efter intervjuerna behöver vi eventuellt frånga den strikta tolkningen av effektivitetsbegreppet. För de olika aktörerna verkar kvalitet snarare än tid vara den mest centrala aspekten när det gäller detaljplaner. Vi föreslår en mjukare tolkning av effektivitet när det gäller detaljplaneprocessen. Effektivitet skulle kunna innebära minimalt resursutnyttjande (tid och pengar) för att uppnå acceptabel kvalitet. Vilken av aktörerna som bestämmer vad som är acceptabel kvalitet är inte alltid helt klart.

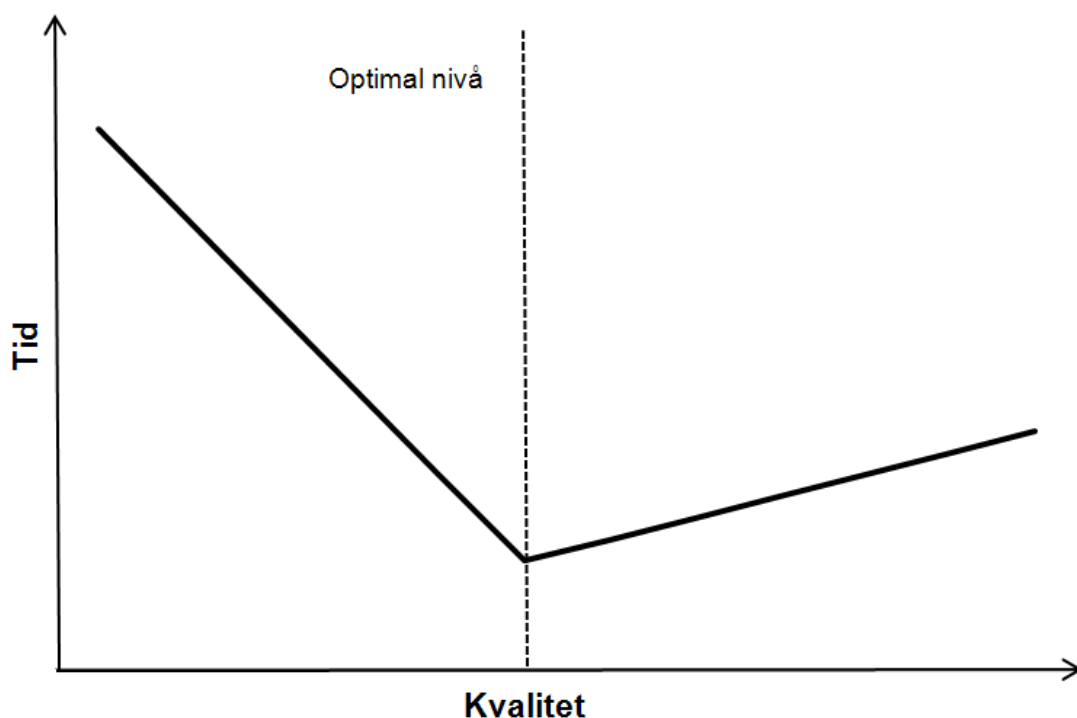
6.3 Kvalitet kontra tid

Utifrån det empiriska materialet kan man utläsa att det verkar finnas ett tydligt samband mellan kvaliteten på detaljplanen och tiden framtagandet av den tar. Tidigare i denna uppsats definierades *Tid* som den viktigaste resursen, input, när det gäller detaljplaneprocessen och att *Kostnad* ofta kan översättas till tid. Sambandet mellan *Tid* och *Kvalitet* blir således ytterst central för att förstå de underliggande mekanismerna när projektstyrningstriangeln appliceras på detaljplaneprocessen.

Dokumentet med riskanalysen som byggherren inkom med initialt, i fallet Hornsberg 10, höll inte tillräckligt hög kvalitet enligt Länsstyrelsen och byggherren fick därför omarbета den. Detta ledde till en stor tidsfördröjning. Det optimala vore ur effektivitetshänseende om byggherrens initiala riskanalys höll en nivå som Länsstyrelsen precis accepterar. En mer omfattande analys förbrukar endast onödigt med resurser (tid alternativt pengar). Det verkar även för de gestaltningsfrågor. Stadsbyggnadskontoret ansåg att kvaliteten på de handlingar som beskrev gestaltningen inte var tillräckliga (inte höll tillräckligt hög kvalitet) och krävde därför ett parallellt arkitektuppdrag med fem arkitektkontor. Hade det från början kommunicerats vad staden kräver så hade gestaltningsfrågorna uppenbart tagit kortare tid,

kommunikationsproblematiken beskrivs i avsnittet *Triple C*. Det finns ingen direkt övre gräns över hur många arkitektkontor som byggherren skulle kunnat anlita och kvaliteten när det gäller gestaltningsfrågor, så som Stadsbyggnadskontoret uppfattar den, hade eventuellt kunnat förbättras. För byggherren innebär emellertid en alltför detaljerad detaljplan en försämring av detaljplanens kvalitet (som beskrivet tidigare). Den optimala nivån av kvalitet blir för byggherren den kvalitet som stadsbyggnadskontoret precis kan acceptera.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att den optimala kvalitetsnivån är den nivå av subjektivt uppfattad kvalitet som den "godkännande" aktören är beredd att acceptera. Är kvaliteten inte tillräckligt hög så måste aktiviteten, handlingarna göras om, vilket kommer påverka tiden kraftigt. Att uppnå en "för hög" kvalitet, det vill säga en kvalitet som är högre än acceptabel för den "godkännande" aktören så riskerar det å ena sidan dra ut på tiden men det kan även, som i fallet med gestaltningsfrågan, ytterligare försämma den av andra aktörer uppfattade kvaliteten. I *figur 7* åskådliggörs ovanstående resonemang. En otillräcklig nivå av kvalitet påverkar resursförbrukningen mer negativt än en "för hög" kvalitet.



Figur 7: Kvalitet kontra tid

Vem som bestämmer vad som är acceptabel nivå av kvalitet, det vill säga den "godkännande" aktören, är ytterst viktigt. I nästa stycke diskuteras de olika aktörernas/intressenternas roll i detaljplaneprocessen.

6.4 Intressenternas roll

De intervjuade aktörerna tillhör inte den av (Dinsmore & Cabanis-Brewin, 2005) definierade gruppen *Parasitic Participants*. Vilken grupp som Länsstyrelsen tillhör är inte entydig. Länsstyrelsen är en tillsynsmyndighet när det gäller plan- och byggfrågor. Tillsynsmyndigheter tillhör enligt Dinsmore & Cabanis-Brewin (2005, ss. 176) vanligtvis kategorin *Project Participants*. Länsstyrelsen saknar emellertid egenskapen hos *Project Participants* att de är ansvariga för att planera och genomföra ett projekt Dinsmore & Cabanis-Brewin (2005, ss. 176), i detta fall detaljplaneprocessen. Länsstyrelsen är inte heller entydigt *Project Champions* eftersom den inte initierar detaljplaneprocessen eller är motiverade av profit (Dinsmore & Cabanis-Brewin (2005, ss. 176). Länsstyrelsen har dock andra egenskaper av en *Project Champion* som Dinsmore & Cabanis-Brewin beskriver den. Utan att Länsstyrelsens är helt nöjd med detaljplanen vinner detaljplanen inte laga kraft. Länsstyrelsens roll i detaljplaneprocessen är därför, trots att den inte deltar aktivt i planeringen och genomförandet av detaljplaneprocessen, ytterst central. Länsstyrelsen representerar statens och därmed implicit även allmänhetens intressen. Allmänheten kan ses som en *Community Participants*, eftersom den påverkas direkt av detaljplanens utformning. Byggherren tillhör gruppen *Project Champions* eftersom de beställer planen hos stadsbyggnadskontoret och därmed är anledningen till att detaljplaneprojektet initieras (Dinsmore & Cabanis-Brewin, 2005). De är även motiverade av profit något som Dinsmore & Cabanis-Brewin (2005, s. 176) definierar som en viktig egenskap hos en *Project Champion*. Dinsmore & Cabanis-Brewin (2005, s. 176) menar även att ett projekt inte är lyckat om inte en *Project Champion* är nöjd med resultatet. Stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret tillhör gruppen *Project Participants* eftersom de är ansvariga för att planeringen och genomförandet av detaljplaneprocessen. Ett

problem med modellen som Dinsmore & Cabanis-Brewin (2005, kap. 13A) är att den inte verkar gå att applicera fullt ut på ett projekts som en detaljplan där interaktionen mellan organisationer från offentlig och privat sektor spelar in. Med *Project Champions* menar Dinsmore & Cabanis-Brewin (2005) vanligtvis kunder och självfallet blir resultatet (= detaljplanen) inte lyckat om kunden (byggherren) inte är nöjd med resultatet. Den självreglerande egenskapen av marknaden saknas för detaljplaner. Det spelar i fallet för detaljplaner ingen större roll om byggherren är nöjd så länge staden (stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret) och staten (Länsstyrelsen) är nöjda med detaljplanen.

Länsstyrelsen, exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och byggherren har olika roller i detaljplaneprocessen och vem som bestämmer vilken kvalitet som är acceptabel skiljer sig åt beroende på vilken del av detaljplanen, eller arbetet med den, som avses. För Länsstyrelsen är det tydligen viktigt att frågor rörande exploateringsprojektets påverkan på microomgivningen besvaras grundligt. Länsstyrelsen i sin roll som överprövningsinstans är suverän i det avseendet att om inte de är nöjda med kvaliteten så kan inte detaljplaneprocessen fortsätta till nästa steg. För stadsbyggnadskontoret är tydligen gestaltningsfrågor mest centrala och med det kommunala planmonopolet i ryggen så är deras uppfattning när det gäller gestaltning viktig. Det uppstår problem när kvalitetskrav inte tydligt kommuniceras. Nästa avsnitt försöker redogöra för grunden till att dessa problem uppstår.

6.5 Triple C

Triple C – modellen kan i fallet med detaljplaneprocessen användas åskådliggöra problematiken med kommunikationsbristen. De olika aktörerna skyller på varandra, men vems är egentligen "felet"? Stadsbyggnadskontoret har rollen som projektledare och det är varje projektledares ansvar att se till att kommunikationen i projektet, detaljplanearbetet, fungerar. Kommunikation, samarbete och samordning kan ses som olika nivåer av integration. Badiru (2008, s. 19) menar att Om kommunikationen sköts på rätt sätt, så kommer samarbete uppstå av sig självt. Om samarbete finns så kommer

samordningen vara effektiv. Med en effektiv samordning blir i sin tur projektet framgångsrikt. Stadsbyggnadskontoret och exploateringskontoret verkar ha nått stadiet *samordning* och att exploateringsavtalet, som exploateringskontoret upprättar, och detaljplanen, som stadsbyggnadskontoret har hand om, samordnas – Ingen detaljplan utan exploateringsavtal och vice versa. Frågan man kan ställa sig är huruvida uppdelningen i två separata förvaltningen är ideal när det gäller exploateringsfrågor speciellt när det gäller ansvarsfrågor. Interaktionen mellan de andra aktörerna är vanligtvis sämre. Tydligt fungerar inte ens kommunikationen mellan Länsstyrelsen och byggherren. Även om handläggare på Länsstyrelsen försöker undvika att kommunicera direkt med en byggherre så måste de synpunkter som Länsstyrelsen ha ändå tydligt kommuniceras. Det är stadsbyggnadskontorets uppgift att se till att dessa synpunkter kommuniceras. Ett förslag som Ragnvi Josefsson nämner som skulle kunna förbättra samordningen mellan Länsstyrelsen och stadsbyggnadskontoret skulle vara om Länsstyrelsen kommer in tidigare i processen. Stadsbyggnadskontoret och byggherren samarbetar i dagsläget men samordningen är inte helt effektiv. Ett tecken på det är om byggherren kommer in med handlingar för sent och att resurser i form av avsatt tid hos ansvarig planhandläggare då inte kan utnyttjas effektivt.

6.6 Lean

6.6.1 Rätt process ger rätt resultat:

Det viktigaste för att kunna identifiera förbättringsförslag är att först kunna identifiera problemet. Om stadsbyggnadskontoret skall kunna få till effektivare processer så krävs enligt Lean att processerna först och främst kartläggs. Det bör i denna kartläggning framgå utifrån vissa på förhand bestämda kriterier vilka aktiviteter som anses vara värdehöjande, nödvändiga men icke värdehöjande samt icke värdehöjande. I fallet Hornsbergs 10 skulle processkartläggning vara optimalt då detaljplanering följer ett sekventiellt flöde där det inte sker några iterativa aktiviteter mellan de olika delprocesserna. När det finns tillräcklig med dokumentation av tillräcklig hög

kvalité, så som det definieras av de beslutande aktörerna, så kan arbetet fortskrida vidare till nästa delprocess. Syftet med detaljplanering måste till syvende og sist vara att få en detaljplan som är av tillräcklig hög kvalité att den blir godkänd och därutöver inte lyckas få igenom någon överklagan. Det vill säga att om överklagad detaljplan vinner laga kraft så kan detaljplanen anses vara av tillräcklig god kvalité då den därmed anses hålla sig inom lagens ramar. Värdehöjande aktiviteter kan då dels definieras som aktiviteter som bidrar till att höja sannolikheten att detaljplanen når den av oss definierade "optimala kvalitetsnivån" som precis kan accepteras av den beslutande aktören. I fallet Hornsbergs 10 så rörde det sig om att uppnå exakt den kvalité på riskanalysen som krävdes för att aktören Länsstyrelsen skulle acceptera denna men inte mer kvalité då det inte ger något mervärde. Även gestaltningen visade på ett exempel där det kunde sägas finnas en "optimal kvalitetsnivå" men där bedömning av begreppet kvalitet var mer subjektivt i natur.

Detta är även nära förknippat med principen om att låta efterfrågan styra där projektledaren för denna process fortlöpande behöver kunna skapa kontinuerliga kravspecifikationer. Frågor som vilka krav som de olika beslutande aktörerna har vad gäller kvalité är av yttersta vikt. Att utföra moment utan tydliga kravspecifikationer, klarlagd efterfrågan, visar sig i fallet Hornsbergs 10 varit icke-värdehöjande för detaljplaneprocessen där byggherren levererar gestaltningsförslag som inte accepteras men även att stadsbyggnadskontoret inte lyckas samordna informationen tillräcklig mellan partnern Index estate AB och kravställare Länsstyrelsen när det gäller riskanalysen.

Vad gäller att kunna standardisera det som går att standardisera så verkar det som att exploateringskontoret kommit längre i arbetet med att försöka standardisera sina arbetsuppgifter. Det framgår att den kreativa processen med gestaltningsfrågorna kan få stort utrymme i processen beroende på vilken planhandläggare som arbetar med detaljplanen. En lösning för att påbörja arbetet gentemot mer standardisering skulle kunna vara att stadsbyggnadskontorets ledning börjar kartlägga och fastställa tydligare

ramar för planhandläggarna att förhålla sig till. Därefter kan en analys göras av hur planhandläggare agerar inom den fastställda ramen och vilken påverkan det får på arbetet. Då finns även möjligheter att i efterhand modifiera gränserna för denna ram.

6.6.2 Kulturens roll i Lean:

Studiens inriktning har inte varit att studera stadsbyggnadskontorets verksamhet utan detaljplaneprocessen men ett förslag gällande organisationskultur som är av vikt även för detaljplaneringsprocessen är att ett reflekterande förhållningsätt inarbetas i organisationen. Om planhandläggare som arbetat med detaljplaner var tvungen att skapa en rapport där man analyserar vad som gått bra, vad som gått dåligt och hur väl de preliminära prognoserna stämde med verkligheten så skulle det förmodligen hjälpa till att skapa en organisationskultur där man som medarbetare är tvungen att reflektera över de resultat man producerat och rollen man haft i processen. En lärande process skulle då kunna ta fart och utgöra en språngbräda där ledningen i stadsbyggnadskontoret även skulle kunna förmå medarbetarna att anamma ett ständigt förbättrande förhållningssätt till sitt arbete. Detta förutsätter däremot att ledningen i stadsbyggnadskontoret föregår med gott exempel.

7 SLUTSATS

I detta kapitel presenteras de slutsatser som anses kunna fastställas utifrån analysen. Ambitionen är att vi har lyckats komma fram till ett resultat som hjälper oss besvara vår ursprungliga forskningsfråga. *Varför är ledtiden i planprocessen så omfattande och hur kan den effektiviseras?*

Detaljplanprocessen är en sekventiell process där de olika dokument och aktiviteterna som är nödvändiga behöver uppfylla en viss miniminivå av kvalité för att dels kunna ta sig vidare till nästa delprocess efter beslut av stadsbyggnadsnämnden men även uppfylla de krav som länsstyrelsen ställer. Kvalité har som begrepp en delvis subjektiv betydelse i detaljplanprocessen beroende på vilken aktör begreppet relateras till men även i vilket kontext som begreppet relateras. Det sekventiella flödet av detaljplanprocessen gör att målet med de olika delprocesserna ändå bör anses vara att dels lyckas ta arbetet vidare till nästa delprocess, men även att beakta en viss kvalitetsnivå för att uppfylla inte bara stadsbyggnadsnämndens önskemål utan även länsstyrelsens krav. I studien identifierades därmed en "optimal kvalitetsnivå" som illustreras i figur 7 i analyskapitlet där det är av yttersta vikt att inte understiga denna "optimala kvalitetsnivå" för att undvika större tidsfördröjningar. Att öka kvalitetsnivån utöver den optimala nivån ger däremot inte något mervärde utan har även det en tidsfördröjande effekt, även om tidsfördröjningen av att understiga miniminivån på kvalitet vida överstiger tidsfördröjningen av att hamna över den optimala kvalitetsnivån. Detta illustrerades i fallet Hornsbergs 10 dels i gestaltningsfrågorna och dels i riskanalysen. Varken överstigande av den optimala kvalitetsnivån av gestaltning eller utformning av riskanalys skulle inneburi att detaljplanprocessen i övrigt fortskred snabbare men understigande av denna kvalitetsnivå visade sig skapa stora fördröjningseffekter. Vad som kan betecknas som kvalité i de olika sammanhangen har vi dessvärre inte lyckats finna utan får anses falla utanför ramen för denna studie. Analysen kring kvalitetsbegreppet har även fått oss att dra slutsatsen att den ursprungliga effektivitetsteorin där kvalitet ses som given förmodligen behöver revideras något i sammanhanget av en detaljplan.

Vidare så visade det sig att bristande kommunikation av vissa aktörer och bristande samordning av stadsbyggnadskontoret varit en bidragande orsak till tidsfördröjningar. Detta illustreras av att byggherren påbörjade arbete som inte klart hade efterfrågats för att därefter lyckas leverera undermåliga underlag till en delprocess. En bristande kommunikation mellan byggherren, stadsbyggnadskontoret och Länsstyrelsen identifierades som orsaken till att detta bristande samarbete uppstod. Det problematiska är i sammanhanget att byggherren inte kan kommunicera direkt med kravställaren Länsstyrelsen, vilket ställer högre krav på samordning av projektledaren stadsbyggnadskontoret. För att undvika tidsfördröjningar krävs således förmodligen en tätare kommunikation mellan samtliga berörda aktörer. Noden för denna kommunikation kommer allt jämnt utgöras av stadsbyggnadskontoret. Slutsatsen är därmed att stadsbyggnadskontoret kommer att behöva ta en tydligare roll som samordnare av kommunikation mellan de olika aktörerna.

Det visade sig att både byggherrar och länsstyrelsen kan inkomma sent med viktiga handlingar för processen. En intressant aspekt av detta visade sig vara att stadsbyggnadskontorets planhandläggare bokar upp sig på olika projekt och om det visar sig att underlaget som planhandläggarna behöver för att fortsätta arbetet inte inkommit så är handläggarna tvungna att börja arbeta med nästa projekt som står på kö. Detta betyder för de parter som inkommer sent med underlag att parten kan tänka sig att detaljplanen endast försenas med X när det i verkligheten kan betyda en försening med Y, där Y är större än X. Mellanskillnaden mellan Y och X motsvarar därmed den väntetid som uppstår för den försenade detaljplanen på grund av att handläggaren behövt prioritera andra projekt. Slutsatsen är därmed sent inkomna dokument kan fördröja detaljplaneprocessen utöver dokumentets försening.

8 REFERENSLISTA

- Badiru, A. B. (2008). *Triple C Model of Project Management*. Boca Raton: CRC Press.
- Berger, T. (2004). *Byggkostnaderna i Sverige - igår och i morgon*. Uppsala universitet - Institutet för bostads- och urbanforskning.
- Boverket. (2002a). *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*. Kalmar: Leanders Grafiska AB.
- Boverket. (2002b). *Bostadsbyggandet i planeringen*. Hässleholm: Exakta tryck.
- Bryman, A. (2002). *Samhällsvetenskapliga metoder*.
- Chote, R., Emmerson, C., & Simpson, H. (2003). THE IFS GREEN BUDGET: JANUARY 2003. 105-111.
- Dinsmore, P. C., & Cabanis-Brewin, J. (2005). *AMA Handbook of Project Management*. New York: AMACOM.
- Fox, K. J. (2002). *Efficiency in the Public Sector*. Norwell Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.
- Graner, O. (2005). *Vad tar tid i detaljplaneprocessen i Stockholm?* Stockholm.
- Grønmo, S. (2006). *Metoder i samhällsvetenskap*. Malmö: Liber AB.
- Hines, P., & Rich, N. (1997). The seven value stream mapping tools. *International Journal of Operations & Production Management*, 17, 46-64.
- Höglund, B. (den 07 11 2010). *Nationalencyklopedin*. Hämtat från <http://www.ne.se/lang/effektivitet/159058> den 07 11 2010
- Kalb, A. (2010). *Public Sector Efficiency - Applications to Local Governments in Germany*. Wiesbaden: Gabler.
- Kalbro, T. (2007). *Markexploatering - juridik, ekonomi, teknik och organisation*.
- Kalbro, T. (2007a). *Markexploatering - juridik, ekonomi, teknik och organisation*.
- Kalbro, T. (2007b). *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen - Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland*. Stockholm: KTH - skolan för arkitektur och samhällsbyggnad.
- Kirk, J., & Miller, M. L. (1986). *Reliability and validity in qualitative research*. Newbury Park, California: Sage publications.
- Krafcik, J. (1988). Triumph of the lean production system. *Sloan Management Review*, 30(1), 41-52.
- LeCompte, M. D., & Goetz, J. P. (1982). Problems of reliability and validity in ethnographic research. *review of educational research*, 31-60.
- Liker, J. K. (2009). *The Toyota Way*. Liber AB.
- Lock, D. (2007). *The Essentials of Project Management*. Hampshire: Gower Publishing Limited.
- Länsstyrelsen i Stockholms län. (2010). *Läget i länet - Bostadsmarknaden i Stockholms län 2010*.
- Miljödepartementet. (den 01 07 2010). www.riksdagen.se. Hämtat från <http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2010:900> den 02 01 2011

Mäklarstatistik. (2010). *Mäklarstatistik - Sveriges mest aktuella och heltäckande statistik för bostäder!* Hämtat från <http://www.maklarstatistik.se/maeklarstatistik/kommun.aspx?Main=Stockholm&Months=99&LK=180&Extra1=8888&Extra2=8888&Typ=Boratter&Ant=3074> den 12 10 2010

Newell, M. W., & Grashina, M. N. (2004). *The Project Management Question and Answer Book*. New York: AMACOM.

Newman, P., & Thornley, A. (1996). *Urban Planning in Europe- International Competition, National Systems & Planning Projects*. London: Routledge.

Ohno, T. (1988). *The Toyota Production System: Beyond large-scale production*. Productivity Press.

Pettersen, J. (2009). Defining Lean Production: Some conceptual and practical issues. *The Total Quality Management Journal*, 21(2), 127-142.

Project Management Institute. (2008). *A Guide to the Project Management Body of Knowledge*. Pennsylvania: Project Management Institute, Inc.

Radnor, Z., & Walley, P. (2008). Learning to Walk Before We Try to Run: Adapting Lean for the Public Sector. *Public Money and Management*, 28 (1), 13-20.

Regionplanekontoret. (2010). <http://www.regionplanekontoret.sll.se/rufs2010/rufs/>. Hämtat från Regionplanekontoret. den 30 10 2010

Solberg, P. &.-M. (2009). *Kunskapens former*. Ungern: Liber AB.

Stadsbyggnadskontoret, Planavdelningen. (den 08 07 2010). Anvisningar för planavgift. *Anvisningar för planavgift*. Stockholm, Stockholms Län, Sverige: Stadsbyggnadskontoret.

Stadsledningskontoret. (2007). *Vision 2030 - Framtidsguiden*. Stockholm.

Stockholm stads bostadsförmedling. (2009). *Stockholms stads bostadsförmedling AB - Köstatistik*. Hämtat från <http://www.bostad.stockholm.se/en/Om-bostadskon/Statistik/Kostatistik/> den 12 10 2010

Stockholms stad. (den 6 12 2008). *De ansvarar för stadens mark*. Hämtat från <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Stadens-mark-och-egendomar/De-ansvarar-for-stadens-mark/> den 28 10 2010

Stockholms stad. (den 12 03 2009b). *Om Exploateringskontoret*. Hämtat från <http://www.stockholm.se/OmStockholm/Forvaltningar-och-bolag/Fackforvaltningar/Exploateringskontoret/Om-Exploateringskontoret/> den 28 10 2010

Stockholms stad. (den 13 03 2009c). *Planprocessen - stockholm.se*. Hämtat från <http://www.stockholm.se/TrafikStadsplanering/Stadsplanering/Planprocessen/> den 13 10 2010

Stockholms stad. (2010). *Stockholms stads årsredovisning 2009*. Stockholm: Stadsledningskontoret.

Stockholms Stads utrednings- och statistikkontor AB. (2010). *Befolkning: Befolkningsprognos 2010*. Stockholm: Stockholms Stads utrednings- och statistikkontor AB.

Stockholms stads utrednings- och statistikkontor AB. (u.d.). www.uskab.se. Hämtat från USK: <http://www.uskab.se/index.php/aktuellt/146-ny-befolkningsprognos-antar-stark-oekning-av-stockholms-stads-befolkning-.html> den 02 01 2011

Sveriges Riksdag. (den 14 12 2000). Hämtat från www.riksdagen.se:
<http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2000%3A1383>
den 29 12 2010

Sveriges riksdag. (den 01 07 2010). *Plan- och bygglagen 2010:900*. Hämtat
från www.riksdagen.se:
<http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3911&bet=2010:900> den
29 12 2010

Wallen, G. (1993). *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*. Lund:
Studentlitteratur.

Vetenskapsrådet. (1990). *Forskningsetiska principer*. Vetenskapsrådet.

Ögren, E., & Rüter, I. (2009). *Lean i Offentlig Verksamhet*. Stockholm: KTH -
Industriell ekonomi och organisation.

9 BILAGA A

9.1 Intervju Planarkitekt Stadsbyggnadskontoret

Intervjuguide:

Intervjuperson: Linda Palo, Planarkitekt på Plansektion 3

Var: Fleminggatan 4, Tekniska Nämndhuset, Stadsbyggnadskontoret

När: Den 28 oktober 2010

Tid: 9:00–10:00

1. Hur organiserades arbetet kring detaljplanen?
 - a. Fanns det någon projektledare kopplad till planen?
 - b. Vad är Katrin Berkefelts roll i arbetet? Då hon också skriver under vissa dokument.
 - c. Fanns det en tilldelad kontaktperson hos EXN/EXK, byggherre, Länsstyrelsen redan från startskedet?
 - d. Vilka utöver nämnda aktörer förväntade ni er skulle vara intressenter i exempelvis samråd? (SL, STOKAB, hyresgästföreningen, mm.)
 - e. Tog ni aktivt kontakt med någon utomstående aktör(ex. EXK/LS) innan samråd för att få förståelse för vad för typ av yttranden de kan komma med?
 - f. I 2010 års budget finns en post om 3MSEK avsatt för att förbättra samarbete mellan SBK och EXK. Känner du till detta och vad tror du detta beror på?
2. Hur kommer ni fram till den preliminära tidplanen i Tjänsteutlåtandet för startPM?
 - a. Vad anser du var de största faktorerna till att den preliminära tidplanen inte höll?
 - b. Skulle du utforma prel. tidplanen likadant för ett liknande projekt i efterhand?
3. Vad beror det på att det går ~3 år mellan startskede och planskede?
 - a. Finns det någon utomstående organisation eller process ni var tvungna att invänta?
 - b. Ändrades interna(SBK) organisatoriska förhållanden som påverkade tidsplanen?
 - c. Ändrades kontaktpersoner hos EXK/LS/byggherre mellan start och planskede och hur påverkade det i så fall projektet?
 - d. Har val till kommunen 2006 påverkat processen, i så fall hur?
 - e. Har det faktum att politisk majoritet skiftade 2006 påverkat processen?

4. I genomförandebeskrivning under planskede ändras tidplanen, hur kommer det sig?
5. Det går att utläsa i dokumenten att du inte var ansvarig planarkitekt från startskedet, hur påverkade det planens tidplan?
 - a. Det står under "medverkande" i reviderad planbeskrivning att du och Helena Hultgren upprättade planbeskrivningen, var detta en överlämning av arbetsuppgifter eller normalt förfarande inom SBK att det kan finnas två tilldelade planarkitekter?
6. Arbetar ni efter någon speciell organisationsfilosofie t.ex. LEAN?

Svar:

1. SBK valde att inte göra något nytt program för fastigheten trots att användningen enligt det ursprungliga programmet inte innebär exploatering av bostäder. Man tyckte att den tänka detaljplanen för att uppföra tre bostadskvarter var förenlig med det ursprungliga programmet där det står att nordvästra Kungsholmen ska vara ett utvecklingsområde.

a) Handläggarna på Planavdelningen (Planarkitekter) är projektledare. Anders Berg (Planarkitekt tel. 508 27 316) är områdesansvarig för nordvästra Kungsholmen.

Exploateringskontoret har en projektledare om staden är ägare av marken. Ägs marken inte av staden så är Exploateringskontorets roll i framtagandet av detaljplanen inte lika central. I fallet Hornsberg 10 ägs marken av Index Estate AB.

b) Katrin Berkefelt är chef för plansektion 3. Hon godkänner tillsammans med Susanne Lindh, som är Stadsbyggnadsdirektör, de tjänsteutlåtanden som framförs till Stadsbyggnadsnämnden av handläggarna.

c) Vilka kontaktpersoner som är aktuella står klart mycket tidigt i detaljplanprocessen. Vanligtvis innan eller i samband med Start-PM.

Under intervjun ringer Linda Palo upp Monica Almqvist som är projektledare på Exploateringskontoret. Hon säger att:

-Start-PM var för alla tre kvarter, tanken var att allt skulle göras på en gång, byggherren ville sedan dela upp i två separata detaljplaner. Det ville de eftersom etapp 2 (vårt case) hade befintliga kontorshus, forskningslabb, hyresgäster med hyreskontrakt till 2012. De visste inte om de ville riva eller bygga till. De visste inte vad de ville göra med fastigheten. I och med att förskolan skulle ligga i etapp 2 så ville staden ha en tillfällig förskola.

Vidare säger Linda Palo att:

- Stadsbyggnadskontorets samarbetet med Exploateringskontoret fungerar mycket bra speciellt för nordvästra Kungsholmen där gruppen är mycket inarbetad och samarbetet nära.

Eleonor Eklind-Forslin är tydligen ansvarig för hela nordvästra Kungsholmen på Exploateringskontoret.

På frågan om varför detaljplanprocessen tar mycket längre tid i Stockholm så svarar Linda Palo att:

Situationen är mycket mer komplex i Stockholm än i andra delar av Sverige. I Stockholm överklagas nästan alla detaljplaner vilket ofta tar mycket lång tid och ökar osäkerheten. Hon undrar om vår statistik avser tiden från start-PM till laga kraft eller från start-PM till detaljplanens antagande. Våldigt många detaljplaner överklagas efter antagandet och det innebär en tidsfördröjning till detaljplanen kan vinna laga kraft.

- Vanligtvis, om staden äger marken, upprättas först ett markanvisningsavtal mellan exploateringskontoret och en privat byggherre. Arbetet med framtagandet av detaljplanen initieras och under hela detaljplanprocessen förhandlar exploateringskontoret och den privata byggherren om priset för markanvisningen. Innan detaljplanen antas så måste ett exploateringsavtal ha upprättats mellan exploateringskontoret och en privat byggherre. I samband med exploateringsavtalet så sker försäljningen av marken tillsammans med en detaljplan. I exploateringsavtalet kan staden genom Exploateringskontoret styra mer över hur exploateringen faktiskt ska gå till än i detaljplanen som ska vara enkel och övergripande.

d) Vissa remissinstanser skickar Stadsbyggnadskontoret alltid till. De är skyldiga att underrätta alla berörda remissinstanser och berörd allmänhet

e) x

f) Linda Palo känner ej till detta. Hon har jobbat på Stadsbyggnadskontoret sedan i april

2. Den preliminära tidsplanen är en uppskattning. Linda brukar räkna med att tiden från start-PM till samråd tar ca 3-6 månader, tiden från samråd till utställning sedan 2-3 månader.

- På stadsbyggnadskontoret arbetar man efter ett schema anpassat till när Stadsbyggnadsnämnden har sammanträde. De handlingar som ingår i detaljplanprocessen måste handläggarna på Stadsbyggnadskontoret färdigställa i regel en månad innan Stadsbyggnadsnämnden träffas.

a) Linda Palo anser att byggherrarna är den största faktorn. Byggherrar lämnar ofta inte in tillräckligt med material för att Stadsbyggnadskontoret ska kunna påbörja nästa del i detaljplanprocessen. I fallet för Hornsberg 10 tog riskanalysen väldigt lång tid. Ofta så håller inte Byggherrarna de tidsperioder som de och Stadsbyggnadskontoret kommit överrens om. Inte sällan så håller det material som byggherrarna ska tillhandahålla inte heller en tillräcklig

kvalitet. Stadsbyggnadskontoret anpassar sig till byggherrarna. De får inga ekonomiska påföljder om de lämnar in nödvändiga handlingar för sent eller om dessa är otillräckliga. Handläggarna på Stadsbyggnadskontoret planerar in att kunna fortsätta med arbetet kring detaljplanen direkt efter att byggherrens tidsfrist gått ut. Lämnas handlingar in för sent så kan handläggarna på Stadsbyggnadskontoret ofta inte fortsätta direkt eftersom de har annat planerat. Byggherrarna har alltså inga väntetider förutsatt att de håller de gemensamt beslutade tidsperioderna.

b) Vad den extremt långa väntetiden i Hornsberg 10 beror på i detalj vet Linda inte. Hon föreslår att vi ska kontakta Anders Berg. Hon tror att det beror på riskfrågan, riskhanteringen och samlokaliseringen med Octofarma??

3. x

a) x

b) Den nuvarande organisationen har funnits i några år. Innan var arbetet uppdelat i innerstad och ytterstad. (På Linda Palo verkar det som om organisationen och arbetsfördelningen fungerar bra.)

c) x

På fråga om styrning:

- Stadsbyggnadskontoret får uppdrag från nämnden.

Verksamhetsbeskrivningen för 2010 ska finnas på Stadsbyggnadskontorets hemsida

d) Linda Palo menar att arbetet i Stadsbyggnadskontoret påverkas mycket av den aktuella politiska majoriteten i Stadshuset. Innan maktskiftet i Stadshuset i samband med valet 2006 så skulle Stadsbyggnadskontoret arbeta med att införa fler naturreservat typ Årstaskogen och Älvsjöskogen. När de borgliga kom till makten 2006 så skulle arbetet med införandet av nya naturreservat upphöra. Nu har Stadsbyggnadskontoret tydligen fått i uppgift att återigen se på vilka områden som kan omvandlas till naturreservat.

e) x

5. Helena Hultgren som ursprungligen var ansvarig handläggare för Hornsberg 10 blev mammaledig varpå Linda Palo tog över ansvaret.

I Samband med följdfrågor:

- Alla tycker att vi på Stadsbyggnadskontoret gör fel. Men vi är de som har det övergripande ansvaret och vi måste kompromissa så att alla de olika parternas intressen tillgodoses. Det är omöjligt att göra alla helt nöjda

- Länsstyrelsen har en begränsad tid för att komma med synpunkter, men ofta så hinner de inte och då måste handläggarna på Stadsbyggnadskontoret vänta.

- På sommaren är det sommaruppehåll för Stadsbyggnadsnämnden och utställningstiderna förlängs.

Efter att vi skickade vi vår sammanfattning av intervjun till Linda Palo så förtydligade hon följande:

1 a. Marken på Hornsberg 10 ägs numera av Index Estate, men tidigare var Stockholms stad fastighetsägare. Exploateringskontoret har i allra högsta grad varit delaktig i planarbetet på fastigheten.

1b. Även planavdelningens chef Torsten Malmsten godkänner tjänsteutlåtandena.

2a. Det kan vara väntetider även för byggherrarna, om vi har mycket att göra.

9.2 Intervju Projektutvecklare INDEX ESTATE

Intervjuguide:

Intervjuperson: Jonas Davidsson, Projektutveckling, Index estate AB.
Har sin bakgrund inom byggbranschen.

Intervju 1:

Var: Kungsträdgårdsgatan 18
När: Den 9 november 2010
Tid: 8:15-9:40

Intervju 2:

Var: Kungsträdgårdsgatan 18
När: Den 30 november 2010
Tid: 13:00-15:00

Frågor:

1. Skulle ni kunna förklara företagsstrukturen. Hur ser kopplingen ut med Hornsberg förvaltning och projekt AB

- Hur kommer det sig att det ser ut som det gör?
- Vad finns det för fördelar med de ägarförhållandena

2. Varför höll inte den preliminära tidsplanen för Hornsberg 10?

- Tiden från start-PM till detaljplanens antagande/laga kraft (tidsplanen i Start-PM)
- Två etapper
- Befintliga hyreskontrakt
- När i processen insåg ni att den preliminära tidsplanen inte kunde/skulle hållas
- Riskanalysen

3. Har ni erfarenheter av andra detaljplaneprojekt?

- Vilka faktorer brukar försena detaljplaneprocessen?

4. Hur ser ni på ert samarbete med stadens förvaltningar för framtagandet av detaljplanen (SBK, EXK)

- fungerar det bra eller dålig?
- specifikt
- allmänt (om ni har andra erfarenheter)

5. Vilka typer av risker har ni identifierat vid detaljplaneprocessen?
- Totalt förändrad typ av byggnation
 - Förskola
 - Överklagan
 - Vilka typer av åtgärder använder ni för att gardera er i sådana situationer?
6. Finns det några intressekonflikter vid framtagandet av detaljplanen?
- vilka är de i så fall
7. Förbättringsförslag
- Har det här projektet gett er några lärdomar?

Svar:

1.

Index Estate AB (IE) köpte fastigheten Hornsberg 10 år 2005. IE lade sedan fastigheten i ett dotterbolag vid namn Hornsberg förvaltning och projekt AB (HFP).

År 2007 bildade IE ett joint venture med ett Australiensiskt företag för att tillsammans exploatera Hornsberg 10. Det nya bolaget var Beckholmen AB som ägdes till 50 % av vardera bolag. Beckholmen AB blev moderbolag till HFP. När det australiensiska bolaget gick i konkurs köpte IE återstående 50 % av HFP och Beckholmen AB lades ned. På frågan om den komplicerade företagsstrukturen beror på att minska risken förknippad med exploateringen, t.ex risken med att kostnader skenar iväg, så svarade Davidsson att han ej tror att det är huvudskälet, utan att huvudskälen nog är juridiska eller finansiella.

Hädaneftre kommer vi att använda IE eller byggherren istället för HFP och Beckholmen AB. Det gör vi på grund av den speciella företagsstrukturen och att IE tog över efter det Australiensiska företags konkurs.

Jonas Davidsson ansvarar för fastighetsutveckling på IE och är Linda Palos kontaktperson på IE.

2.

Davidsson identifierar tre orsaker som bidrog till tidfördröjningen för detaljplanearbetet för Hornsberg 10. Dessa är:

1. Planens omfång: Hornsberg 10 etapp 1 och 2 är förhållandevis stora detaljplaner
2. Parallellt uppdrag: Att anlita flera olika arkitektbyråer tog tid.
3. Känslig plan: Detaljplanearbetet för Hornsberg 10 påverkades av att fastigheten ligger så nära vattnet och att kraven för gestaltning därför blir hårdare. Det fanns även en blåklassad Melteribyggnad på den ursprungliga fastigheten. Det angränsande företaget Octopharma hanterar det barndfarliga ämnet etanol vilket medförde att en omfattande riskanalys var nödvändig.

Det tog enligt Davidsson väldigt lång tid innan IE visste vad de skulle göra med Mälteribyggnaden. IE påbörjade en antikvariatisk undersökning och detaljplanearbetet gick i stå. Efter ett möte med Arne Fredlund (bitr.

stadsbyggnadsdirektör och tidigare planchef för innerstaden), där Fredlund sa att staden är intresserad av att exploateringen förföljs, så valde man att dela upp detaljplanen i två separata detaljplaner (red. anm. Etapp 1 & 2). Problemet med Mälteribyggnaden återstod. IE valde då att sälja mälteribyggnaden och marken som gränsade mot Octopharma. Octopharma sökte bygglov för att göra om mälteribyggnaden till kontor. Eftersom kontorslokaler var förenliga med den ursprungliga detaljplanen behövdes ingen ny detaljplan tas fram. Det fanns enligt Davidsson ett samförstånd mellan IE och Octopharma om att utveckla bebyggelse för respektive detaljplan (inte överklaga).

Först anlätades bara ett arkitektkontor med IE och SBK kom ingen vart. År 2006 diskuterade IE först med ett arkitektkontor. SBK och IE kunde inte enas och SBK ansåg att IE borde konsultera fler arkitektkontor och begärde ett parallellt uppdrag med ytterligare fem arkitektkontor, (som för övrigt BH behövde betala). Detta skedde under första kvartalet år 2007. Genomförandet av arkitektuppdragen var klart vid slutet av andra kvartalet år 2007, och efter sommaren så startade arbetet enligt Davidsson med kraft. Arkitektuppdragen gällde för alla tre kvarter, det vill säga för både detaljplanen Hornsberg 10 etapp 1 och etapp 2. Davidsson påpekar att han uppfattar konsulterandet av flera arkitektkontor som en naturlig del i detaljplanearbetet och inte som negativ. Staden tycker enligt Davidsson att det är ett känsligt område.

Att delar av Hornsberg 10 etapp 2 hade befintliga hyresgäster bidrog enligt Davidsson inte till förseningen. Det var inom IE:s intresse att utveckla detaljplanen så fort som möjligt. De flesta befintliga hyreskontrakten går ut i januari 2012. IE omförhandlar för tillfället hyreskontrakten och de hoppas att kunna börja riva befintlig bebyggelse på Hornsberg 10 etapp 2, redan under 2011.

Byggherren hade börjat jobba på en MKB när SBK sade att de inte skulle kräva en sådan. SBK tyckte inte att det skulle behövas en detaljerad MKB, så IE gjorde istället en analys av inverkan på miljön. I dokumentet *Inverkan på miljön* fanns redan ett avsnitt om riskbedömning för Octopharmas etanolhantering. LS kom med ett remissvar i samband med samrådet eftersom de tyckte att IE skulle göra en omfattande riskanalys. IE anlätade då företaget Brandkonsulten AB. LS hade även synpunkter på den detaljerade riskanalysen. De ville att riskanalysen skulle göras med en annan metod. Brandkonsulten AB gjorde om riskanalysen som till slut godkändes. Davidsson menar att LS initialt inte gav tillräckligt konkreta orsaker till varför de inte godkände riskanalysen, eller vad som behövde förändras. LS måste vara tydligare med vad de efterfrågar.

Davidsson pekar även på att LS inte alltid agerar konsekvent utan att olika personer på LS har olika synpunkter.

3.

På frågan om varför det tar så mycket längre tid i Stockholm än i andra delar av landet svarar Davidsson att man i speciellt i Stockholm redan i planskedet måste rita klart exteriören. Det huvudsakliga problemet med att rita exteriören

så tidigt i processen är dock att det kan ställa till med problem i ett senare skede. Byggherren har sällan möjlighet att förändra någon del om den inte är förenlig med den ursprungliga, alltför detaljerade, detaljplanen. Konsekvensen kan då bli att byggherrens bygglovshantering blir problematisk. Davidsson säger att man "låser in sig i en lösning". Davidsson pekar på att detta egentligen snarare är en kvalitetsfråga än en tidsfråga.

En annan faktor som enligt Davidsson brukar detaljplaneprocessen är överklaganden. Detaljplanerna för Hornsberg 10 överklagades enligt Davidsson inte eftersom det inte finns några angränsande bostadsrättsföreningar och att det fanns ett samförstånd med. Bygger man nära (inom 100m) av en bostadsrättsförening "räknar man kallt " med att detaljplanen överklagas.

Även om överklagan inte går igenom så kan den enligt Davidsson fördröja ordentligt. Överklaganden innebär för byggherren ett osäkerhetsmoment då de förutom att dra ut på tiden kan medföra att detaljplanen måste ändras så att t.ex. höjden på bebyggelsen minskas. Davidsson pekar dock att det är viktigt med en demokratisk process, men att man eventuellt bör förminska handläggningstiderna för överklaganden. Det gäller speciellt när det från början står klart att överklagan inte kommer gå igenom.

4.

På frågan hur samarbetet ser ut mellan en byggherre och SBK generellt så svarade Davidsson att han har fått intrycket att SBK ibland lider av resursbrist. Davidsson menar att SBK är tydliga med vilka som bestämmer, det är kommunen som har planmonopol. Davidsson pekar på tre saker som kan hända när en byggherre beställer en detaljplan hos SBK.

1. Staden är inte intresserade av att driva framtagandet av detaljplanen och gör det därför inte heller. Det kan hända om staden har andra ambitioner, eller att detaljplanen inte är förenlig med stadens övergripande vision.
2. SBK har ingen tid vilket innebär att byggherren får vänta. Davidsson betonar att han inte har några egna erfarenheter av att få vänta, men att han har hört att andra byggherrar har fått vänta. Han menar att det kan vara så att SBK i vissa fall prioriterar andra projekt.
3. Byggherren kan föreslå att SBK anlitar en extern plankonsult för att skynda på arbetet. I vissa fall anlitar då SBK en extern plankonsult som givetvis byggherren får betala.

Davidsson tycker vidare att det är trist om stadens resursbrist försenar exploateringen. På frågan om hur han tycker att arbetet med SBK fungerar generellt så påpekar han att planhandläggarna på SBK ibland verkar ha tidsbrist, resursbrist. Ofta så byter man även handläggare vilket leder till att man tappar kontinuiteten. Han säger även att det ofta kan ta flera veckor att få ett möte med SBK. Ett förbättringsförslag som Davidsson nämner är således mer resurser till planavdelningen.

Davidsson pekar på att försening av detaljplanen kan innebära stora merkostnader för byggherren. Det gäller dock endast om marken är privat ägd (som i fallet av Hornsberg 10). Han påpekar dock gång på gång att

detaljplaneprocessen är/och måste vara en demokratisk process och att den därför kommer ta tid. Kostnaderna är vanligtvis räntekostnader. Själva planavgiftens del i de totala produktionskostnaderna är enligt Davidsson i stort sett försumbar.

5. (Överflödig, tidigare besvarad)

6. (ansågs redan besvarad)

7.

Jonas Davidsson nämner att han under tiden för framtagandet av detaljplaner haft tre olika kontaktpersoner (planarkitekter) på SBK. Initialt var det Anders Berg, sedan Helena Hultgren och mot slutet av processen Linda Palo.

Jonas Davidsson menar att ett byte av ansvarig planarkitekt kan dra ut på tiden för detaljplaneprocessen. Han menar dock att det inte var fallet för Hornsberg 10. Davidsson menar vidare att resultatet, generellt sett, oftast blir bättre om man endast har en planhandläggare under hela detaljplaneprocessen. De problem som ett byte av planarkitekt kan medföra beror enligt Davidsson på att olika planhandläggare kan ha egna åsikter och preferenser som skiljer sig åt. BH och planhandläggaren på SBK försöker tillsammans att komma överrens. När SBK byter planhandläggare så kan redan överrenskomna delar i detaljplanen behöva revideras. Davidsson trycker på att det kan vara problematiskt med nya handläggare som inte ser helheten eller tidigare överenskommelser.

Davidsson nämner att bristen detaljplaner är den mest begränsade orsaken till att det byggs så få bostäder. Ett förslag som Davidsson har i de fall som staden är markägare (red. anm. över 70 % av fallen), är att staden skulle utveckla flexibla detaljplaner själv och sedan sälja dem. Något som man gjorde oftare förr i tiden. Dessa planer skulle kunna vara mer generella än dagens. Han anser att staden skulle kunna vara mer produktiv. Davidsson säger att det idag ofta är byggherren som måste hitta mark (red. anm. Om staden äger den) och ansöka om markanvisning. Han menar att staden skulle kunna inventera och ta fram byggrätter, som säljs till byggherrar, för de områden som staden kan tänka sig att exploatera.

Davidsson pekar på att det är viktigt att centrala frågor reds ut och krav som ställs på byggherren kommuniceras i ett så tidigt stadium som möjligt. Han säger att "Kommunikation är nyckeln". Det är centralt att involverade myndigheter och remissinstanser redan tidigt i detaljplaneprocessen förmedlar vad som förväntas. I fallet Hornsberg 10 var det oklart vilka krav som LS ställde på IE när det gällde riskanalysen. Konsekvensen om det brister i kommunikationen kan enligt Davidsson vara att detaljplanen tar väldigt lång tid eller att byggherren inte vet hur dessa frågor kommer påverka hur omfattande byggnationen i slutändan får vara

Ett annat förslag som Davidsson har är att SBK i högre utsträckning borde anlita externa konsulter om de lider av tidsbrist.

Som tidigare så är ett förbättringsförslag som Davidsson nämner; mer resurser till planavdelningen på SBK.

Eftersom Davidsson inte nämnt EXK så ställde vi frågan om EXK har en begränsad roll i de fall som marken ägs privat. Davidsson svarade att EXK alltid har en central roll. I fallet Hornsberg 10 upprättades ett exploateringsavtal med EXK och EXK drev frågan om att lokaler för en förskola skulle tillhandahållas i Hornsberg 10. Exploateringsavtalet upprättades i samband med att staden avyttrade mindre markpartier som tillfördes fastigheten Hornsberg 10. IE bygger först en tillfällig förskola sedan en permanent i kvarteret tillhörande detaljplanen för Hornsberg 10 etapp 2. Davidsson är positiv till förskolor trots att uppförandet av en förskola innebär merkostnader eftersom han anser att samhällsservice är viktigt.

Davidsson nämner att EXK tar ut stora gatuersättningskostnader.

Davidsson säger även att han är skeptisk till tomträtter eftersom det kan saknas incitament att investera i fastigheten om man inte äger marken.

9.3 Intervju Projektledare Exploateringskontoret

Intervjuperson: Monica Almquist, Projektledare Hornsberg 10 etapp 2

Var: Flemminggatan 4, Tekniska Nämndhuset, Exploateringskontoret

När: Den 24 november 2010

Tid: 10:00-11:25

1. Presentera oss

- Namn
- IKE - institutet för kommunal ekonomi
- Hur kan detaljplaneprocessen effektiviseras?
- Hornsberg 10 etapp 2.

2. Monicas roll och Exploateringskontorets roll

- Hur länge har du arbetat på EXK, vilka typer av projekt
 - a. Du var projektledare för Hornsberg 10 etapp 2?
 - b. I fallet med Hornsberg 10 så upprättades ett exploateringsavtal trots att Byggherren initialt ägde merparten av fastigheten. Vad beror det på?
 - c. Vad vill Ni åstadkomma med ett exploateringsavtal?
 - Antal p-platser
 - Förskola
 - Är gestaltningen en komponent av exploateringsavtalet
 - d. Syftet med en detaljplan är att den ska vara övergripande och flexibel. Vad vi har förstått så är detaljplanen väldigt specifik i Stockholms stad speciellt när det gäller gestaltning. Anser du att ett exploateringsavtal ändå alltid är nödvändigt?

3. Tid

- a. Vad beror det på att det går ~3 år mellan startskede och planskede?
- b. Vad anser du vara de största faktorerna till att den preliminära tidsplanen inte hölls?
- c. På SBK har tre olika personer varit ansvariga planarkitekter. Påverkar det detaljplaneprocessen (tid?), påverkar det ert arbete?
- d. Varför tar detaljplaneprocessen så mycket längre tid i Stockholm än i andra delar av landet (även jämfört med Malmö och Göteborg).

4. Samarbete

- a. Hur tycker du att samarbetet mellan involverade aktörer fungerar
 - SBK
 - BH
 - LS
 - Specifikt
 - Allmänt
 - Kommunikation

b. I 2010 års budget finns en post om 3MSEK avsatt för att förbättra samarbete mellan SBK och EXK. Känner du till detta och vad tror du detta beror på?

5. Kostnad

a. Gatuersättning

- självkostnadspris?
- finansiera andra delar av verksamheten
- marknadsvärde
- intrycket att det är betydande kostnader

b Markkostnader

- Hur prissätter ni marken som ni avyttrar
- 50 % produktionskostnader i Sthlm, 25 % i snitt i Sverige (motsägelsefullt?)
- Påverkar dyra markpriser kvalitet, gestaltning

6. Styrning

a. Arbetar Ni efter någon speciell organisationsfilosofi? (LEAN)

b. Hur fri är en projektledare på EXK?

- detaljstyrning eller subjektiv bedömning?

c. Hur påverkar den politiska majoriteten i stadshuset arbetet på EXK?

7. Förbättringsförslag

a. Har du några åsikter om hur detaljplanprocessen kan effektiviseras

- tidsmässigt

b. Finns det något övrigt som du tycker att vi ska ta upp när vi skriver om detaljplanprocessen i Stockholm?

Svar:

2.

a. Monica Almquist har ett antal projekt inom västra kungsholmen. Där bland Kojan som angränsar Hornsberg 10 etapp 1 och 2 som Monica också har arbetat med.

Monica Almquist har arbetat på Exploateringskontoret sedan 1998.

b. Exploateringskontoret upprättar exploateringsavtal om de (staden) har intressen i detaljplanen. I Hornsberg 10 handlar det främst om allmänna gator mellan de tre kvarteren och om förskolan i kvarter 3 som med detaljplan för Hornsberg 10 etapp 2.

Det kan även handla om tillgänglighet, ekologiskt byggande?, dagvatten, ledningar, och andra centrala genomförandefrågor.

c. Exploateringsavtalen innebär genomförandeansvar.

Under intervjun ringer en konsult anställd av BH upp Monica Almquist. Han anser att en markbit som gränsar till Lindhagengatan förorenas av rör som löper under gatan. Markbiten har sålts av staden och är en del av Hornsberg 10 etapp 1. I ett sådant köpeavtal så står det att EXK måste betala för eventuell sanering om marken är förorenad. Monica avfärdar konsultens krav. Hon säger att EXK inte har något ansvar för röret om det tillhör stockholms

vatten. Om det däremot skulle vara en dagvattenledning från det närliggande asfaltsverket så skulle det vara EXK ansvar.

I exploateringsavtalet så bestäms vems ansvar det är, vem som betalar för vad.

I Fallet Hornsberg 10 så bygger BH allmänna gator som sedan EXK tar över. BH står då givetvis för denna kostnad. Detta är enligt Monica Almquist ovanligt, och egentligen inte tillåtet. I normalfall så bygger EXK allmänna gator som de sedan tar ut gatuersättning för. De allmänna gator som BH bygger är de större gator inom den ursprungliga fastigheten Hornsberg 10, som delar av de olika kvarteren i fastigheten.

Att BH bygger gatorna beror på att kvarteret är stort, byggnationen tar lång tid, och infarterna delas med angränsande industrier såsom Octofarma.

Gestaltningen av bebyggelsen är en fråga för SBK tillsammans med BH. EXK gestaltar endast gatorna. SBK bestämmer hur breda gatorna ska vara medan EXK bestämmer hur de ska se ut, vilken ytbeläggning de ska ha, hur många träd som ska planteras.

I samband med en följdfråga så förklarade Monica Almquist att BH i exploateringsavtalet för Hornsberg 10 förpliktade sig att bygga allmänna gator inom en viss tid. Det utfaller ett vite för BH om dessa gator inte färdigställs i tid. EXK är lovade allmänna gator även om inga bostäder byggs, detta händer dock sällan.

Exploateringsavtalet är giltigt endast om DP vinner laga kraft. Det upprättas vanligtvis i samband eller innan samrådet.

3.

a. b.

Monica Almquist pekar på att BH hade flera parallella arkitektuppdrag. SBK sade att BH skulle anlita tre olika arkitektkontor. SBK ville ha någon "rolig, annorlunda bebyggelse" och ansåg att läget var känsligt. BH får stå för kostnaderna för de olika arkitektuppdragen.

Monica Almquist tror att tidsfördröjningen främst beror på att Hornsberg 10 etapp 2 har befintliga hyresgäster till januari 2012. Hon menar även att BH inte riktigt visste vad de skulle göra av fastigheten. Monica Almquist tror att det var BH som förseningen främst berodde på, men pekar även på att det var mycket diskussion om arkitekturen.

Monica Almquist pekar på att samlokaliseringen mellan BH och octofarma skulle kunna vara en tidsfördröjande faktor. Hon har fått höra att BH och Octofarma har ett avtal som reglerar infarten till Octofarma och där Octofarma förpliktade sig att inte överklaga en DP.

Ofta är en lågkonjunktur en bidragande orsak till tidsfördröjning.

Monica Almquist pekar på att BH för Hornsberg 10 är en helt ny aktör som därtill har en relativt stor exploatering. Hon tror att förseningen kan bero på att BH eventuellt inte hade tillgång till tillräckligt med kapital initialt.

d.

Monica Almquist menar att flera aspekter inom exploateringen regleras hårdare i Stockholm än i andra delar av landet. Skönhetsrådet har en stark roll och lägger sig i gestaltningen.

Almquist menar även att opinionen från allmänheten är stark i Stockholm.

Stadsbildafrågor och gestaltningsfrågor är extra viktiga i Stockholm och diskuteras flitigt.

Almquist säger att det är möjligt att DP är vidare i Stockholm och att fler grupper berörs än i andra delar av landet.

Följdfrågor:

Staden vill vara enad gentemot den privata sektorn. I praktiken innebär det att ingen detaljplan antas av SBK innan BH har skrivit under exploateringsavtalet och gått med på EXK villkor. Almquist säger att SBK ibland måste invänta EXK tills EXK och BH har förhandlat klart och är överrens.

I samband med följdfrågor beskriver Almquist hur Flings Järn som är en industri som var tvungen att flytta ifrån en angränsande fastighet till Hornsberg 10 hade avtalat med EXK om att få nya lokaler i närområdet. Då erbjöd BH att Flings Järn kunde nyttja befintliga lokaler i en del av Hornsberg 10 etapp 2.

I fallet Hornsberg 10 etapp 2 så var EXK och LS klara ungefär samtidigt.

BH ville bredda några våningsplan över en allmän gata. BH är endast tillåtna att bygga burspråk på maximalt 70 cm. För att få bredda några extra våningsplan var BH tvungna att betala EXK.

4.

a.

Inom EXK samarbetar Almquist med trafikingenjörer, landskapsarkitekter m.fl. EXK samarbetar även mycket med SBK och med BH – det blir ingen DP utan BH.

EXK försöker vara enade med SBK men det går inte alltid. En fråga där konflikt kan uppstå är gatubredden som regleras av SBK men det är EXK som måste bygga gatorna och tillgodose olika intressen såsom cykel intressen, gåendes intressen och grönska.

Almquist säger att BH vill bygga så mycket som möjligt för att tjäna så mycket som möjligt. Byggnaderna ska däremot finnas i flera hundra år. Det handlar enligt Almquist om att: "ge och ta" och "kompromissa".

b.

Almquist känner ej till detta. Hon undrar om det gäller EXK eller SBK budget. Jag svarar att jag tror det gällde EXK budget.

Almquist säger att SBK endast har personal och inte äger någonting. Hon pekar på att SBK har ont om resurser och att det finns pengar i EXK budget för att anställa plankonsulter och beställa DP som hela staden egentligen har nytta av. Dessa DP ska egentligen SBK betala för. Att anställa extra personal på SBK när efterfrågan på DP är stor eller att använda pengar till "allmänna" DP skulle kunna innebära att personal får gå om SBK:s budget minskar eller om kostnaderna för DP, som hela staden har nytta av, tar upp en stor del av budgeten.

5.

a. EXK följer bestämmelser i PBL som anger hur man ska räkna. Det finns mallar i PBL för hur formella beslut för gatuersättning ska upprättas. Politikerna i staden vill dock inte ha formella beslut om gatuersättning utan frivilliga avtal. I fallet Hornsberg 10 så tar EXK ut gatuersättning för gatorna runt den ursprungliga och för den angränsande parken, men även för tillfartsgator såsom Lindhagengatan. Det handlar för Hornsberg 10 om ca 25 miljoner kronor.

På frågan om var som är skillnaden mellan formella och frivilliga avtal så förklarar Almquist att även frivilliga avtal är formella gentemot BH men att dessa ej följer PBL helt och hållet och att dessa ger större förhandlingsmöjligheter. Gatuersättningen utgör en paragraf i exploateringsavtalet.

Enligt PBL finns två alternativ för hur gatuersättningskostnaden beräknas. Antingen ser man till ett område som helhet och så får BH med en DP i området betala en viss andel. Eller så måste BH betala för halva gatorna som angränsar till fastigheten. Det är dock upp till ansvarig personal på EXK att välja alternativ.

I samband med följdfrågor:

Almquist beskriver att ju mer pengar gatuersättningskostnaden handlar om desto högre upp i EXK hierarki fattas besluten. Vissa gatuersättningsbeslut kan tjänstemännen fatta, andra beslutas i EXN, och när det gäller riktigt stora kostnader så kan de beslutas i KF. Detta gäller även andra beslut såsom genomförandebeslut. Delegationsrangordningen är fast. Vem som beslutar beror främst på hur mycket pengar det handlar om (det finns delegationsbelopp) men även på om det är politiskt intressant.

b.

Priset på marken sätts efter vad marknadsvärdet är. EXK får inte skänka bort marken eftersom de har ett ansvar gentemot kommuninvånarna.

Almquist pekar på andra faktorer som kan driva upp kostnaderna. Staden ville ha en tydlig miljöprofil i Norra Djurgården som innebär merkostnader som BH får täcka.

Almquist menar att tomträtter är ett alternativ till att avyttra mark. Tomträtter har ofta inget slutdatum men fastighetsägaren måste betala en hyra för marken som nyttjas. Denna avgäld ändras när marken värderas ungefär vart tionde år. Om staden är mer villig att utfärda tomträtter eller hellre vill sälja mark har enligt Almquist berott på den politiska majoriteten i stadshuset. De borgerliga vill hellre sälja, medan socialdemokraterna hellre vill utfärda tomträtter. Tomträtter utfärdas idag framförallt för hyresrätter.

EXK har en egen avdelning som bara håller på med värdering.

Almquist som arbetade med det angränsande kvarteret Kojan hade ansvar för ett genomförandebeslut som var värt 440 miljoner kronor. Det beslutades av KF.

5.

b. När avtalen är gjorda, efter genomförandebeslutet när EXK budget för Kojan på 440 miljoner är beslutad, så är Almquist fri att genomföra projektet. Det finns dock hela tiden budgetuppföljning. Räcker ej pengarna måste hon gå upp i nämnden igen. Det finns emellertid reserver i budgeten för oväntade faktorer såsom marksanering.

c. Under lågkonjunkturen bestämde politikerna i kommunen att EXK skulle sänka tomträttsavgälden.

I samband med följdfrågor så pekar Almquist på att BH i fallet Hornsberg 10 inte verkar vara vana vid förhandlingar med EXK. (Jag fick intrycket att förhandlingsutrymmet är stort).

a. Almquist känner inte till en implementering av LEAN. Hon talar om att EXK har omorganiserats nyligen från att vara uppdelat i innerstad och ytterstad. Omorganiseringen beror på att de två delarna tidigare jobbade väldigt olika. EXK jobbar mer i projektgrupper idag för större projekt såsom norra djugårdsstaden, norra station, Hammarby sjöstad, slussen m.fl. EXK har jobbat mycket med mallar och standardskrivningar.

I samband med följdfrågor:

Almquist beskriver flexibla detaljplaner, men hon tror inte att flexibla detaljplaner är något för Stockholm. SBK vill veta exakt hur bebyggelsen ska gestaltas. Almquist tar även upp att gestaltungsfrågornas betydelse kan bero på vilken planarkitekt som arbetar med DP.

Programmet för nordvästra Kungsholmen avser blandad bebyggelse. Programmet var klart år 2002. Även om just Hornsberg 10 inte var avsett för bostadsbebyggelse så följde var bostadsbebyggelse förenligt med intentionerna för hela området. Det behövdes alltså inte ett nytt program.

6.

a. Monica Almquist föreslår att fler standarddokument och mallar tas fram för att förenkla arbetet.

Hon tror att utformningsfrågor eventuellt tar för mycket tid.

Almquist menar att vissa planarkitekter på SBK styr i detaljer hur gatorna invid fastigheten som DP upprättas för, ska gestaltas. Det kan handla om granithällar som sedan EXK måste betala för. Almquist efterlyser mer av policy och dokument såsom *Stenstadens Gatumiljö*

b. –

I samband med följdfrågor:

EXK tar in anbud med jämna mellanrum för att se vad som är marknadsvärdet på marken.

9.4 Intervju arkitekt Länsstyrelsen

Intervjuperson: Ragnvi Josefsson, arkitekt, avdelningen för planfrågor

Var: Hantverkargatan 29, Länsstyrelsen

När: Den 25 november 2010

Tid: 10:00-11:10

Jonas Eriksson är egentligen ansvarig handläggare för Hornsberg 10 etapp 2 på LS, men han är föräldraledig. Ragni Josefsson har också varit delaktig i arbetet med Hornsberg 10 etapp 2.

1. Presentera oss

- Namn
- IKE - institutet för kommunal ekonomi
- Hur kan detaljplaneprocessen effektiviseras?
- Hornsberg 10 etapp 2.

2. Roll

a. Vad ser du som din/LS roll i detaljplaneprocessen

- remissinstans
 - central aktör
 - företrädare av statens intressen
- #### b. Ni gick emot SBK som tyckte att ingen miljökonsekvensbeskrivning behövdes

- korrekt?
- varför?

c. Dubbla Roller – Företräda statens intressen

1. kulturminnesmärkning, miljöhänsyn
 2. Kommunerna bostadsförsörjningsansvar
- hur ser du på det
 - är dessa två roller alltid förenliga
 - hur prioriterar ni
 - vägs de ihop eller separeras de (organisatoriskt)

3. Tid

a. Ni har begränsad tid att komma med förslag, brukar ni hinna

- om ja – händer det att ni inte hinner, i så fall varför
- om nej – varför inte?

4. Samarbete

a. Hur tycker Du att samarbetet mellan involverade aktörer fungerar

- allmänt
- specifikt

b. Tycker Du att SBK tillgodoser era åsikter i tillräckligt hög utsträckning

c. Händer det ofta att ni motsätter er SBK:s bedömning?

d. Anser Du att kommunikationen mellan involverade aktörer kan förbättras?

- varför /varför inte
- hur

5. Styrning

- a. I RUFSS 2010 kan man läsa att visionen är att Stockholmsregionen ska bli Europas med attraktiva storstadsregion. Hur ser ni på bostadsbyggandet?
- b. Vad har ni för riktlinjer när det gäller hur ni ska svara som remissinstans för detaljplaner?
 - tolkningsutrymme i PBL
 - riktlinjer
- c. Arbetar Ni efter någon speciell organisationsfilosofi? (LEAN)
- d. Hur fri är du som arkitekt på LS?
 - detaljstyrning eller subjektiv bedömning?
- e. Hur påverkar den politiska majoriteten i riket arbetet på LS?

6. Förbättringsförslag

- a. Har du några åsikter om hur detaljplaneprocessen kan effektiviseras
 - tidsmässigt
- b. Finns det något övrigt som du tycker att vi ska ta upp när vi skriver om detaljplaneprocessen i Stockholm?

Svar:

2.

a.

Ragnvi Josefsson säger att Länsstyrelsen (LS) följer Plan- och bygglagen (PBL) och främst kap.12 som avser statlig kontroll beträffande områden av riksintresse m.m. Josefsson pekar på att man i Stockholm ofta vill bygga i svåra lägen där risk-, buller-, luftkvalitets- och översvämningsfrågor är viktiga. LS måste då värna om riksintressena.

c.

Josefsson anser att PBL är en lag som främjar exploatering. Hon menar att det i botten finns en positiv tanke hos LS, att det som kommunen gör är relevant. Josefsson säger vidare att många initiativ av kommunen är bra där LS inte har något att tillägga. Vissa initiativ har en bra ansats och då ska LS påpeka vad som måste ändras. Endast i sällsynta fall anser LS att en exploatering inte är genomförbar.

På frågan om hur LS prioriterar när det gäller både bostadsförsörjningsansvaret och riksintressen så menar Josefsson att bostadsförsörjningsansvaret alltid ligger i botten och att LS försöker hjälpa till när de svarar som remissinstans snarare än att krångla till det. Det handlar dock om en avvägningsfråga. LS har policys för hur de ska svara som remissinstans, och det finns uttalade anspråk från andra statlika verk. De riksintressen som Josefsson pekar på kan delas upp i tre delar:

1. Väg
2. Kultur
3. Miljö

Avvägningarna kan även gälla riksintressena sinsemellan, då dessa enligt Josefsson också kan stå emot varandra.

Ibland finns det enligt Josefsson uppdrag i regleringsbrevet till LS där det kan stå att LS ska "puffa" på bostadsbyggandet.

Josefsson sammanfattar LS roll i detaljplaneprocessen med orden:”
Kommunen ser till att det blir en bra plan, LS ser till att planen inte blir för dålig plan.”

b.

År 2005 lagstiftades om Miljökonsekvensbeskrivning. Josefsson säger att LS följer Miljöbalken (MB) kap. 6 när en miljökonsekvensbeskrivning behövs. Hon hänvisar till 12 kap. 4-5 § . Josefsson menar att LS vanligtvis är överrens med kommunen och att det inte behöver vara kritik om LS går emot Stadsbyggnadskontoret (SBK). Hon påpekar dock att riskanalyser är ett väldigt svårt område, men att det i detta fall (Hornsberg 10 etapp 2) var enklare att upprätta en riskanalys eftersom det stod klart exakt vilka ämnen som transporterades var, när och hur. Det finns enligt Josefsson två alternativ till att möta en riskfaktor. Det är antingen:

1. Att avväga skyddet
2. Ta bort källan

Josefsson anser inte att LS kan släppa igenom en sådan plan som för Hornsberg 10 etapp 2 utan riskanalys. Hon pekar på att det känns som om kommunen ibland vet att en riskanalys måste göras, men att de vill ställa sig positiva till BH och att sedan LS får vara ”yxan”. Josefsson tycker att det är bättre om kommunen tar ansvar i sådana lägen. Hon anser att det är lite av ett misslyckande från kommunens sida om LS måste pröva planen.

I samband med följdfrågor om det ursprungliga programmet för nordvästra Kungsholmen säger Josefsson att LS var involverade i framtagandet av programmet år 2002. Hon anser att om kommunen frångick programmet (som i detta fall) så borde ett nytt program ha upprättats. Det beror på att risken för att någon får igenom en överklagan av detaljplanen i ett senare läge, ökas. Det är just överklaganden som enligt Josefsson tar lång tid. För att undvika överklaganden eller att LS säger nej till en DP så är det enligt Josefsson viktigt att processerna fungerar bra, att frågorna hanteras väl, att samarbetet fungerar och att man arbetar systematiskt.

3.

a.

LS kommer enligt Josefsson inte med konkreta förslag. De är snarare passiva och pekar på brister, vilket också är LS syfte som remissinstans.

Josefsson säger att LS inte brukar hinna svara i tid och att det har flera orsaker. Dessa är enligt Josefsson:

1. Hög arbetsbelastning på LS
2. Komplicerade saker som ska undersökas.
3. Andra parter som LS skickar handlingarna till kommer in med svar för sent. Josefsson menar att LS skulle kunna komma med svar i tid men att det skulle riskera att LS i vissa fall överprövar DP senare i processen. Undersöker inte LS ärendet i detalj och är utförliga (= tar längre tid) så finns alltså risken att en DP bryter mot riksintressen senare i detaljplaneprocessen och att LS då tvingas överpröva planen.

Ibland beror en försening av LS svar inte på att arbetet på LS har tagit lång tid utan att andra parter såsom t.ex. trafikverket kommer med synpunkter för sent.

Trafikverket har enligt Josefsson ofta en central roll. Å ena sidan kontaktas trafikverket direkt av kommunen, ofta i samband med att en exploatering kräver tillfartsleder. Å andra sidan kontaktar LS trafikverket för att få synpunkter om exploateringen är förenlig med riksinteressen när det gäller infrastruktur.

4.

a. LS har sällan kontakt med BH, och det ska de heller inte ha enligt Josefsson eftersom LS ska hantera alla ärenden lika och konsekvent och värna om rättssäkerheten.

Josefsson tycker att samarbetet med kommunen fungerar väldigt bra. Hon framhåller att handläggarna på SBK har ett väldigt svårt jobb, och att dessa är duktiga och tålmodiga.

b.

Det finns enligt Josefsson en förståelse för LS synpunkter inom kommunen.

c.

(redan besvarad)

d.

(irrelevant)

5.

a. RUFSS är regionens kommuners gemensamma planering. Josefsson pekar på att det gemensamma ibland kan stå emot enskilda kommuners intressen. Hon efterlyser att effektiviteten i regionen ökar. Det ska enligt Josefsson ske genom att större projekt prioriteras och att man ser till hela regionen vid exploatering. Hon efterlyser även ett ökat regionalt samarbete.

b.

(redan besvarad)

c.

(kändes överflödiga)

d.

Josefsson hoppas att det är riktlinjer och inte en subjektiv bedömning som styr. Friheten ligger enligt henne i att de har kommunbesök och träffar kolleger, och då kan komma med förslag.

I samband med följdfråga:

Josefsson pekar på att handläggare på LS hanterar en väldigt stor mängd ärenden och att det ger dem en samlad bild över vad som är bra respektive vad som är mindre bra stadsbyggnad. Erfarenheten innebär att handläggarna på LS kan visa på problem med en tänkt exploatering.

Josefsson påpekar att målet är att vara så objektiva som möjligt och göra bra bedömningar.

e.

Josefsson menar att den politiska majoriteten påverkar. Det handlar främst om att politiker gör om lagstiftningen. Samtidigt kan innehållet i regleringsbrevet ge ändrade riktlinjer för LS. Josefsson anser att ett politiskt beslut om en förändring av lagstiftningen ofta är förhastad och inte riktigt genomtänkt. Josefsson säger även att Landshövdingens inriktning är viktig för arbetet på LS.

6.

a.

Josefsson ställer frågan vad som är effektivitet. Hon pekar på att husen ska stå i flera hundra år och det är viktigt att detaljplanen har hög kvalitet snarare än att detaljplanearbetet sköts slarvigt.

Josefsson efterlyser ett generellt planeringsunderlag när det gäller riskfrågor. Dessa är väldigt komplicerade och ett bra planeringsunderlag kan underlätta arbetet med riskfrågorna. Josefsson föreslår att myndigheten för samhällsskydd och beredskap får i uppdrag att komma med råd till LS hur de ska hantera riskfrågor. Josefsson talar om "värdekriterier" och hur det har struntats i besvärliga frågor så som just riskfrågor.

Vidare menar Josefsson att det skulle vara värdefullt om LS tillsammans med Riksantikvarieämbetet, Boverket och museer tar fram en värdebeskrivning för riksintressen. Det skulle förbättra planeringsunderlaget.

Josefsson nämner återigen att politiker är väldigt snabba med att besluta om nya lagar och efterlyser bättre underlag för lagförslag. Hon anser att miljö kvalitetsnormer såsom luftkvaliteten kan vara för snävt utformade.

b.

Josefsson säger at EXK "anger tonen". När EXK markanvisar ett område så ska allt vara klart redan från början. Hon menar att LS kommer in för sent i detaljplaneprocessen, vanligtvis i samband med samråd. Mycket resursen kan alltså redan ha lagts ned innan LS ska svara som remissinstans. Det är problematiskt om LS säger nej till DP om de t.ex. anser att platsen är olämplig. Josefsson föreslår att kommunen frågar LS tidigare i detaljplaneprocessen så att inte resurser slösas på ogenomförbara projekt.

Efter intervjun så hörde Josefsson av sig och berättade följande:

"För Hornsberg 10, etapp två, "krånglade Länsstyrelsen till det" genom att kräva utredning sa du. Från vår utgångspunkt finns en policy som anger att man på grund av riskskäl inte ska bygga intill trafikled där transporter med farligt gods går. Minst 25 meter bör hållas. Nu är ju inte detta en trafikled, men transporter sker pga anläggningen som har tillstånd för hanteringen och transportererna. Jag kommer inte ihåg detaljerna i det här ärendet men hur som helst: För att kunna gå ifrån de skyddsavstånd som alla förväntas hålla sig till,

måste det klargöras att så kan ske utan att risken blir för hög. Detta är väl känt för kommunen och det borde inte vara någon överraskning att vi ställer krav på underlag för att kunna göra en sådan bedömning. Alternativet är att vi inte kan godta bebyggelse, då vi måste hålla oss till policyn och vara konsekventa från fall till fall.”

Stockholm University School of Business
106 91 Stockholm
Telephone: +46 (0)8 16 20 00
www.fek.su.se

Företagsekonomiska institutionen



**Stockholms
universitet**