

# Planering och genomförande

NEDSLAG I HALMSTAD, VÄXJÖ, UPPSALA OCH MORA





# Inledning

Sveriges kommuner och landsting vill bidra till att utveckla kommunernas fysiska planering bland annat genom att sprida exempel på hur olika kommuner tar sig an frågan. Tidigare har två skrifter tagits fram i detta arbete: *Översiktsplanen i praktiken* och *Bygglov – en verksamhet under ständig utveckling*.

I den här skriften har vi tagit fram exempel på hur fyra olika kommuner med olika förutsättningar arbetar med planering och genomförande. Vi tar också upp frågan om markinnehav för att styra stadsutvecklingen.

Ytterligare frågor om markpolitik tas upp i SKL:s skrift *Aktiv markpolitik*. Frågor kring bostadsförsörjning i skriften *Bostadsförsörjning i praktiken*. De här tre skrifterna har utvecklats parallellt i samarbete med tre olika konsultföretag.

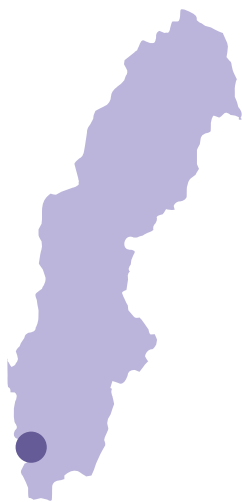
Vår förhoppning är att den här skriften ska vara både en inspirationskälla och ett stöd i arbetet med planerings- och genomförandefrågor.

Stockholm mars 2016

Gunilla Glasare  
*Avdelningschef*

Ann-Sofie Eriksson  
*Sektionschef*

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad  
Sveriges kommuner och landsting



# Framgångsrik samhällsbyggnads- modell i Halmstad

*Halmstad har hittat sitt framgångsrecept och är nöjda med den samhällsbyggnadsmodell som man har utvecklat. Nu ska bostadsbyggandet öka från 400 till 700 lägenheter per år. En ny utmaning är att samtidigt hinna med de detaljplaner som inte innehåller bostäder.*

Halmstad kommun arbetar enligt en samhällsbyggnadsmodell som kraftigt förkortar tiden för detaljplanering och genomförande. Modellen omfattar hela processen från idé till genomförande och avslut. Prioriteringen av uppdragen har utvecklats och man följer ett bostadsförsörjningsprogram som baseras på översiktsplanen.

Områden tidsätts med förslag på planläggning fem år i taget. Bostadsförsörjningsprogrammet uppdateras en gång per mandatperiod och bruttolistan ses över en gång per år. För att nå en helhetssyn arbetar man förvaltningsövergripande i planärenden och en samordningsgrupp behandlar alla ärenden innan den politiska hanteringen.

Halmstad kommun arbetar enligt en samhällsbyggnadsmodell som kraftigt förkortar tiden för detaljplanering och genomförande. Modellen omfattar hela processen från idé till genomförande och avslut.

## Översiktsplaneringen styrs av stråk

Planeringsstrategin anger att kommunen ska växa i stråk. Den översiktliga planeringen tar delvis hänsyn till vilken mark som kommunen äger, men framför allt är det stråken som är styrande. Nya planeringsförutsättningar kan göra att kommunalägd mark i strategiska utvecklingslägen inte längre är aktuell att exploatera. Det ökade värdet på jordbruksmark och vattendirektivet är exempel på sådana nya förutsättningar.

Kommunen tar inte fram några ekonomiska kalkyler men gör rimlighetsbedömningar under arbetets gång. Målet är en rationellt utbyggd infrastruktur och dessa frågor hanteras i översiktsplanearbetet.

## Bostadsbyggande

Det finns en stor efterfrågan på att få bygga i Halmstad och många aktörer vill ha markanvisningar. På senare tid har intresset för att bygga hyresrätter ökat. I kommunen finns både många mindre byggbolag och stora rikstäckande byggherrar. Kommunens ambition är att uppnå en jämn tilldelning till alla intresserade.



Det kommunala bostadsbolaget, Halmstads Fastighets AB (HFAB), har som mål att utöka sin bostadsproduktion. HFAB bygger i princip enbart på mark som kommunen markanvisat eftersom de inte har någon egen markreserv. De senaste åren har alla bolagets nyproducerade lägenheter varit uthyrda vid byggstart.

## Samma aktiva markpolitik oavsett majoritet

Kommunen anser sig ha ett stort markinnehav. Uppfattningen grundar sig i att den mark som kommunen äger till stor del finns i strategiska lägen för planerad exploatering.

Kommunen ser stora fördelar med att äga mark och har fört en aktiv förvärvspolitik under en lång tid – oberoende av politisk majoritet. I huvudsak har översiktsplanen legat till grund för vilka markförvärv och markbyten som har genomförts. Markförvärv och markbyten har även i viss mån påverkat inriktningen i översiktsplanen. Enligt kommunens bedömning kommer cirka 80 procent av den mark som bebyggs med bostäder inom de närmaste åren att ha markanvisats.

## Överlåtelse när bottenplattan är gjuten

I Halmstad arbetar man nästan enbart med direktanvisningar där byggherrar får lämna in intresseanmälningar. I anmälan ska de ange vilket eller vilka områden de är intresserade av inom en detaljplan och vilken upplåtelseform de har tänkt sig. Helst ska de också hänvisa till referensprojekt.

Markanvisningar lämnas mellan samråd och granskning. I markanvisningsavtalen ingår ingen överlåtelseförklaring utan överlåtelsen sker först när byggherren har gjutit grunden. Detta är kommunens sätt att säkra genomförandet av ett byggprojekt.

Markanvisningen gäller i sex månader efter det att detaljplanen har vunnit laga kraft. Inom den tiden ska byggherren ansöka om bygglov. Efter

Överlåtelse sker först när byggherren gjutit grunden. Detta är kommunens sätt att säkra genomförandet av ett byggprojekt.

beviljat bygglov har byggherren ytterligare sex månader på sig att gjuta bottenplattan. Genom sådana regleringar av försäljning och genomförande menar kommunen att de har en god möjlighet att styra utvecklingen.

Ibland ger kommunen dubbla markanvisningar till en byggherre – en i ett attraktivt läge och en i ett mindre attraktivt område. Det är ett sätt att säkerställa att byggnation även sker på mindre attraktiva platser.

## Kommunala investeringskostnader

Finansiering av kommunala investeringar inom en detaljplan tas ut av de byggherrar som har nytta av anläggningarna. Det sker antingen genom försäljning av mark efter en markanvisning eller genom reglering i exploateringsavtal. För eventuella investeringar som måste göras utanför planområdet tar kommunen betalt via exploateringsavtal för de kostnader som har direkt koppling till planområdet.

Hittills har endast genomförande av kvartersmark reglerats i avtalen med byggherrarna, men kommunen funderar på att även inkludera visst utförande av allmän platsmark eftersom man anser sig ha stöd för detta efter ett tillägg i PBL den 1 januari 2015.

## För- och nackdelar med flexibla detaljplaner

Halmstad kommun försöker undvika att detaljstyra i detaljplanerna. För att ge flexibilitet möjliggör man mark för olika ändamål och försöker att hålla planerna så "rena" som möjligt.

Men kommunen ser också problem med alltför generella planer. Man måste utgå från ett värsta scenario för till exempel buller på platser som skulle kunna vara lämpliga för både bostäder och icke störande verksamheter. Kommunen anser att länsstyrelserna i landet har olika uppfattning om när avstegsregler kan nyttjas. Länsstyrelsen i Halland har inte medgett avsteg utan menat att det endast kan vara aktuellt i storstäder.



Kommunen ser också problem med alltför generella planer. Man måste utgå från ett värsta scenario för till exempel buller på platser som skulle kunna vara lämpliga för både bostäder och icke störande verksamheter.



Intervjuade:

Tommy Andersson, *markstrateg*

Cecilia Bergström, *planchef*

Sara Jakobsson, *mark- och exploateringschef*

Sven-Olof Nilsson, *planstrateg*

### HALMSTAD KOMMUN

**Invånare:** ca 96 500

**Befolkningsförändring  
senaste 10 åren:** ca + 9 %

**Andel som bor i Halmstad  
tätort:** ca 68 %

**Lägenheter byggda 2015:**  
ca 400

**Lägenheter byggda/år mål:**  
prel. framtida mål 700

**Landareal kvkm:** 1 014

**Invånare per kvkm:** 94

## Gestaltning bygger på förtroende

Enligt Halmstad kommun bygger frågan om gestaltning på ett förtroende mellan byggherre och kommun. För att säkra frågan i planeringen låter kommunen byggherrens skisser, som redovisar huvuddragen för gestaltningen, ligga till grund för detaljplanearbete och bygglovsprövning. I de fall man har gjort en markanvisning biläggs skisserna markanvisningsavtalet. Vanligtvis regleras inte frågor som rör exempelvis fasadmateriell, färgsättning eller takbeläggningar i detaljplan utom när en exploatering ligger i eller i anslutning till kulturhistoriskt intressanta miljöer. Gestaltningens program tas fram vid exploateringar som till exempel omfattar någon form av landmärke eller större exploateringsområden. I de fall gestaltningens program tagits fram biläggs de i avtalen med byggherrarna. Kommunen anser att de är framgångsrika med att genomföra den gestaltning som planerats och att de flesta projekten blir som man tänkt sig.

## Ekologisk och social hållbarhet

Frågor kring ekologisk hållbarhet ingår som en del i detaljplanearbetet och finns med i planbeskrivningen samt i behovsbedömningen och miljökonsekvensbeskrivningen om en sådan tas fram. Kommunen arbetar också med riktlinjer för kompensationsåtgärder.

Frågor kring social hållbarhet – sociala konsekvensbeskrivningar (SKB) – lyfts i samband med behovsprövningen. Då tas till exempel frågor som rör segregation och behovet av att skapa fler torg och andra allmänna ytor upp. Kommunens planeringsdirektiv anger att en blandad bebyggelse i miljöprogramsområdena ska eftersträvas. Ambitionen är att blanda upplåtelseformer i alla nya bostadsområden.

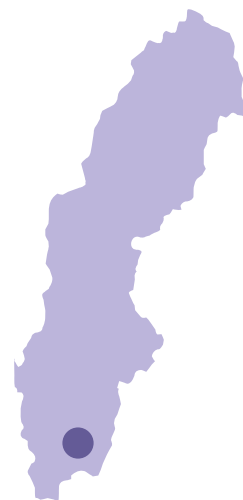
Hittills har kommunen arbetat med SKB i två detaljplaner och har positiva erfarenheter av detta. I en SKB kan man tydligt redovisa olika behov som finns och konsekvenser av planförslag. I en av detaljplanerna ändrades planeringsinriktningen efter att en SKB visat behovet av allmänna ytor och handel i ett nytt bostadsområde.





# Stabil tillväxt och samverkan är framgångsrecept i Växjö

*Växjö har haft en jämn befolkningsökning. Under de senaste tio åren har det byggts 450 lägenheter per år och det finns en enighet i kommunen om att Växjö ska fortsätta att växa. Planberedskapen i kommunen är hög och det finns 2 500–3 000 färdiga byggrätter i gällande detaljplaner. Planläggning pågår för ungefär lika många bostäder.*



Kommunens politiska företrädare är nogga med att visa enighet utåt mot andra aktörer och parter, oavsett egen partitillhörighet.

Kommunen har sedan länge en stor tjänstemanna- och utbildningssektor och utvecklingen har aldrig varit beroende av ett enskilt stort företag. I Växjö finns idag flera framgångsrika kluster som bygger på samverkan mellan företag, universitet och kommun.

Kommunens politiska företrädare är nogga med att visa enighet utåt mot andra aktörer och parter, oavsett egen partitillhörighet. Att en stark politisk enighet är en framgångsfaktor är kommunen övertygad om. Man ser exempel där bristande samverkan lett till att andra kommuner blivit mindre framgångsrika.

## Först i landet med att bygga höga trähus

Växjö var först i landet med att låta bygga höghus i trä och det finns ett direktiv som anger att minst 25 procent av nybyggnationen skulle vara träbaserad år 2015 vilket också uppnåddes. År 2020 är målsättningen minst 50 procent. Den industriella träsektorn är ett utmärkande drag för kommunen som är ett centrum för trähusbyggnation och forskning. Motivet är en stor skogsnäring samt att det finns flera sågverk och trähus-tillverkare i kommunen och regionen. Byggnation i trä är också en viktig del i att nå ett hållbart samhällsbyggande. Idag arbetar kommunen med att ännu tydligare koppla trähussatsningen till det strategiska miljöarbetet.

Växjö kommun vill inte reglera mer än nödvändigt i sina detaljplaner utan fokuserar på att dela upp styrningen mellan detaljplan, markanvisning och bygglov.

## Styrning genom detaljplan, markanvisning och bygglov

Växjö kommun vill inte reglera mer än nödvändigt i sina detaljplaner utan fokuserar på att dela upp styrningen mellan detaljplan, markanvisning och bygglov.

Kommunen menar att det som inte regleras i detaljplanen kan styras i bygglovet. För att begränsa administration och handläggningstider för detaljplaner har kommunen valt att arbeta med relativt få detaljplaner

över större områden. Bostadsplaner innehåller vanligen mellan 350 och 600 lägenheter. Kommunen gör inte alltid gestaltningsprogram, men tar fram sådana till de större detaljplanerna. Gestaltningsfrågor hanteras i stor utsträckning genom markanvisningstävlingar och i bygglovsskedet.

Ungefär hälften av den årliga bostadsbyggnationen sker på mark som varit i kommunens ägo och som markanvisats för byggnation. Kommunen äger cirka 6 700 ha mark med en blandad användning, varav en del är produktions- och rekreationsskog som skulle kunna bebyggas.

Kommunen vill gärna ha ett större markinnehav då det ger bättre möjligheter att säkerställa olika samhällsfunktioner. Det har antagits ett politiskt direktiv om att förvärva fastigheter som är av strategiskt intresse i förhållande till översiktsplanen. Budgeten tillåter att man köper mer mark än man säljer.



## Markanvisningar med fasta priser gör byggherrar kreativa

Kommunen tar fram en detaljplan före en markanvisning. Markanvisningen sker sedan genom en tävling med öppen annonsering där kommunen anger ett fast pris och sätter upp vissa grundkriterier som byggherrarna ska uppfylla. Byggherrarna ska sedan själva redovisa sin idé och vad de kan erbjuda. Kommunen anser att detta är ett sätt att styra utan att använda särkrav och att det är bättre att låta byggherrarna själva vara kreativa.

**Markanvisnings-  
tävlingar med fast  
pris och vissa  
grundkriterier**

## Finansiering av kommunala anläggningar

Allmänna anläggningar inom ett detaljplaneområde finansieras antingen genom intäkter från markförsäljning eller, när kommunen inte är markägare, av byggherrar via exploateringsavtal. Kommunen tar inte ut några kostnader för den infrastruktur som byggs utanför detaljplaneområdet.



Det finns en investeringsskuld vad gäller underhåll och ombyggnad av det befintliga gatunätet och den offentliga miljön. Idag finns ingen strategi för hur detta ska hanteras men det pågår en intern diskussion i kommunen.

## Expansion från stadskärnan

Kommunen har en "bostadsbyggnadsprognos" med volymmål som uppdateras årligen. Som underlag till prognosen frågar kommunen varje år samtliga byggherrar som någon gång har byggt något i kommunen hur deras tidplaner ser ut.

Det finns två kommunala bostadsbolag, Vidingehem med 2 000 lägenheter och Växjöhem med 10 500 lägenheter. Bolagens lägenhetsbestånd är helt uthyrt och bolagen är inriktade på att bygga 200 lägenheter per år. Mindre lokala byggbolag som bygger på entreprenad åt allmännyttan känner till de kommunala bostadsbolagens krav vilket skapar kontinuitet i produktionen.

Bostadsbyggandet har framför allt skett genom att Växjö stad expanderat från stadskärnan och utåt. Nu börjar man närma sig mark som till vissa delar har skyddats som naturreservat eller som är Natura 2000-områden. Flera av dessa ligger i områden där kommunen skulle vilja exploatera. Kommunen menar att ingen kunnat förutse den utveckling som skett i Växjö och inte heller hur dagens restriktioner i Miljöbalken och EU-lagstiftningen påverkar plan- och bygglovsärenden. Man tittar numera även på möjligheten att förtäta stadskärnan.

## Bättre underlag för att genomföra detaljplaner

Växjö har en översiktsplan med flera tematiska tillägg. Det finns också flera fördjupade översiktsplaner med mål och strategier, bland annat för Växjö stad. Kommunen anser att det utöver dessa dokument finns ett

behov att få fram planeringsunderlag även på stadsdelsnivå. Man menar att översiktsplanen inte hanterar frågor på den detaljnivå som krävs för vissa frågor och att en enskild detaljplan inte kan hantera flera frågor som rör större områden. Därför behöver man ett bättre stöd för det tekniska och ekonomiska plangenomförandet.

## Utredningskrav tar mycket tid

Allt fler planärenden kräver fler utredningar än tidigare. Framför allt är det länsstyrelsen som ställer krav på utredning av till exempel skyddade arter och biotopskydd. Kommunen menar att både de själva och länsstyrelsen saknar expertis för att kunna göra rätt bedömningar för de djur och växter som är upptagna i artskyddsförordningen. Dessutom tar utredningsarbetet mycket tid.



Intervjuade:  
Henrik Johansson, *gruppchef översiktlig planering*  
Djana Micanovic, *planchef*  
Paul Herbertsson, *planeringschef*

### VÄXJÖ KOMMUN

**Invånare:** ca 87 900

**Befolkningsförändring  
senaste 10 åren:** ca + 14 %

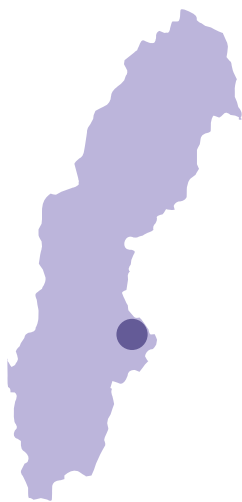
**Andel som bor i Växjö tätort:**  
ca 74 %

**Lägenheter byggda/år  
senaste åren:** ca 450

**Lägenheter byggda/år mål  
kommande år:** ca 750

**Landareal kvkm:** 1 665

**Invånare per kvkm:** 53



## Uppsala har tagit tag i sin stadsutveckling

*Markägande, planprocess och bygglov stod i fokus när Uppsala utvecklade en ny modell för att säkra genomförandet av detaljplaner. Ett generationsskifte och införandet av en projektkultur har banat vägen.*

Uppsala kommun har som mål att leda stadsutvecklingen och öka bostadsbyggandet. Kommunen inriktar sig på att göra detaljplaner som möjliggör flexibilitet vid utbyggnad och styr genom markanvisningar och bygglovsprocessen. Den här modellen förutsätter ett kommunalt markägande till

skillnad från hur man arbetat tidigare. Då drev enskilda markägare en stor del av utvecklingen i kommunen. Detaljplaner görs numer ofta över större områden med flera markanvisningar som var och en normalt omfattar 40-150 lägenheter.

## Markförvärv driver stadsutveckling

Kommunen tar initiativ till markförvärv i syfte att driva stadsutveckling och skapa rådighet för långsiktig försörjning av mark för bland annat bostäder, verksamheter, social infrastruktur och rekreation. Kommunen anser att det är strategiskt viktigt att äga mark och flera aktiva markförvärv har genomförts.

De fördelar som kommunen ser med ett eget markinnehav är:

- › möjligheten att påverka exploateringstakt och utbyggnadsordning
- › möjligheten att få med önskade funktioner
- › enklare att placera ut social infrastruktur
- › möjligheten att få in fler aktörer och mindre företag via markanvisningar

Med 50 000 invånare på landsbygden har Uppsala landets största landsbygdsbefolkning. Utöver att utveckla centrala Uppsala fokuserar kommunen på de orter som har god kollektivtrafik och andra förutsättningar för att utvecklas. Inom dessa områden avser kommunen att arbeta aktivt med markköp och detaljplanering. Målet är att bli Sveriges bästa landsbygdskommun.

Som en följd av höga markkostnader i centrala delar av Uppsala har kommunens strategi delvis ändrats till att i huvudsak förvärva mark inom övriga prioriterade delar av kommunen. I centrala Uppsala förvärvas mark av byggföretag, det kommunala bostadsbolaget Uppsalahem AB och det kommunala bolaget för företagsetableringar, AB Uppsala Kommuns Industrihus.

Kommunen fokuserar också på de orter som har god kollektivtrafik och andra förutsättningar för att utvecklas. Inom dessa områden avser kommunen att arbeta aktivt med markköp och detaljplanering.



Gestaltungsfrågor styrs idag till stor del genom markanvisningar där bland annat bygglovsansvariga är involverade i genomförandet.



## Detaljplaner och gestaltungsfrågor

I Uppsala arbetar man i dag med så generella detaljplaner som möjligt, särskilt när kommunen äger marken. Erfarenheten är att denna modell både sänker kostnaderna och minskar tidsåtgången. En förutsättning för att det ska fungera är att det finns en samsyn kring modellens grundförutsättningar och att detta är väl förankrat hos både tjänstemän och politiker. Möjligheten att göra mer generella detaljplaner ses inte som lika stora vid privat markägande. Där införs i högre grad planbestämmelser för att bland annat säkra gestaltungsaspekter.

Gestaltungsfrågor styrs idag till stor del genom markanvisningar där bland annat bygglovsansvariga är involverade i genomförandet. Byggherrarna förväntas också i hög grad samordna sig själva inom respektive detaljplan, då markanvisning ofta sker till flera parter i syfte att uppnå variation i fråga om både upplåtelseform och gestaltung.

I december 2014 beslutade kommunen att ta fram ett policydokument "Arkitektur Uppsala" för att skapa en plattform och riktlinjer för alla inblandade aktörer. Policyn är framför allt tänkt att vara ett stöd där byggnationen inte föregåtts av markanvisningsavtal. Kommunstyrelsen ska enligt beslut återkomma till kommunfullmäktige med ett förslag under 2016.

## Nytt sätt att arbeta med markanvisningar

Före år 2011 var sju byggherrar aktiva i kommunen och det genomfördes inga markanvisningstävlingar. Kommunen hade en stark önskan om att få in fler byggherrar och genom den nya modellen för markanvisningar finns fyra år senare 45 aktiva byggherrar i kommunen.

Projektet Rosendal är ett exempel på ett område där kommunen tagit fram en mindre detaljerad detaljplan och använde markanvisning som ett verktyg för projektanpassning. För att öka möjligheten att styra projektet både vad gäller funktion och gestaltung sålde kommunen marken först när bygglov beviljats.

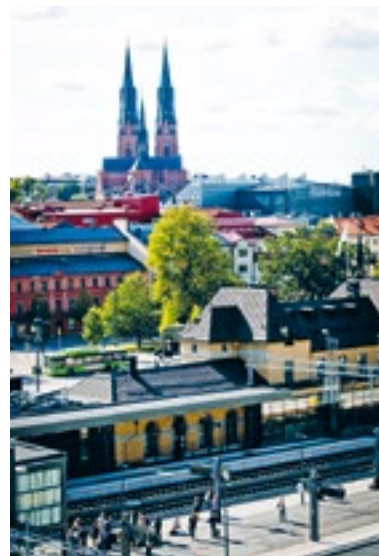
Från 7 till 45 aktiva byggherrar på 4 år



För kommunen är det viktigt att tydliggöra kriterier i markanvisningstävlingar och klargöra vilka som är fasta och vilka byggherren kan utveckla och ändra. Det är också viktigt att redovisa hur utvärderingen kommer att ske.

## Bostadsbyggnadstakten på uppåtgående

Idag byggs drygt 1 000 lägenheter per år i kommunen. Det kommunala bostadsbolaget Uppsalahem står för 400–500 av dessa. Produktionstakten har legat på samma nivå under många år och målet är att vid mandatperiodens slut (hösten 2018) ha en årlig produktionsvolym på 3 000 lägenheter. Som en direkt följd av de senaste årens aktiva markförvärv blev det byggstart för 2 500 lägenheter under 2015. Av de bostäder som färdigställts har 25 procent byggts på tidigare kommunalägd mark. Målet från och med år 2016 är att det ska vara 50 procent.



## Kommunala och statliga investeringskostnader

Kommunens målsättning är att varje exploateringsområde ska bära sina egna kostnader. Stora investeringar som till exempel infrastruktur som följer många års ackumulerad stadsutveckling, är svåra för kommunen att överblicka och finansiera.

Ett sådant exempel är projektet Vårdsätravägen där kommunen har tagit fram en utredning för att klargöra behoven av ombyggnad av vägen till följd av bland annat Rosendalsprojektet. I detta fall får exploitören bekosta 25 procent av utredningskostnaden, men ingenting av den framtida investeringen då beslut om åtgärder fattas senare och främst påverkas av utbyggnad i kommande projekt.

Att kommunen kan balansera kostnader och intäkter över flera år ses som en förutsättning för att kunna genomföra planerade projekt. Kommunen förskotterar denna typ av investeringar, men anser det osäkert

Intervjuade:  
Ulla-Britt Wickström, *planeringschef*  
Ingrid Anderbjörk, *fastighets- och  
exploateringschef*

### UPPSALA KOMMUN

**Invånare:** ca 210 000

**Befolkningsförändring  
senaste 10 åren:** ca + 14 %

**Andel som bor i Uppsala  
tätort:** ca 76 %

**Lägenheter byggda 2015:**  
ca 1 000

**Lägenheter byggda/år mål  
2018:** 3 000

**Landareal kvkm:** 2 182

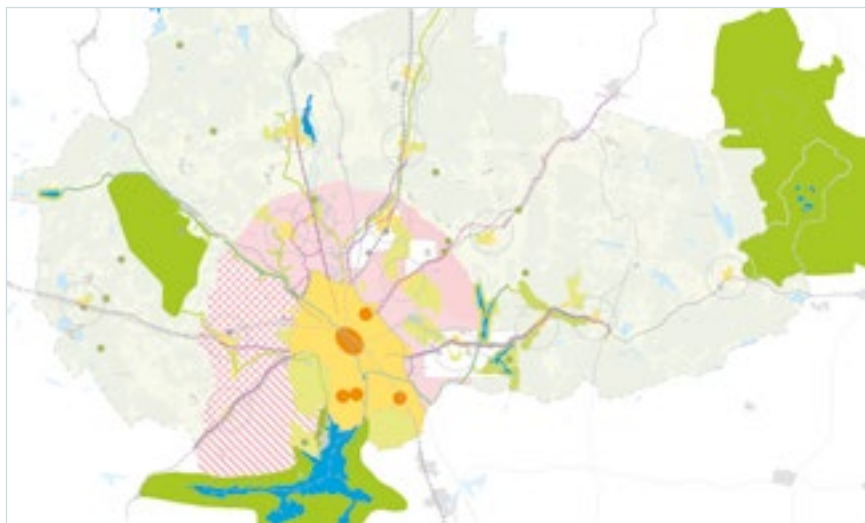
**Invånare per kvkm:** 96

om de kan hämta hem alla investerade kostnader. Vad gäller ekonomiska aspekter i den översiktliga planeringen försöker kommunen titta på de konsekvenser som följer med de olika scenarier som har tagits fram.

På sikt ser kommunen att det krävs stora infrastruktursatsningar för att uppnå översiktsplanens föreslagna målsättning att skapa plats för 350 000 invånare. Ett exempel är dubbelspår för järnvägen till Stockholm.

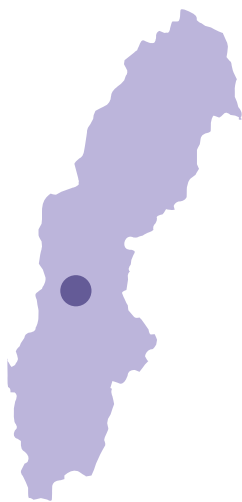
## Social hållbarhet på väg in i planeringen

Tidigare har kommunen inte arbetat aktivt med social hållbarhet som begrepp, men nu pågår ett arbete med att definiera begreppet och utveckla tillämpningen. I alla markanvisningstävlingar lyfts sociala aspekter fram och byggherrarna måste redovisa hur de möter dessa. I något fall har markanvisningen styrts av målet att blanda studenter med andra boende. Den första sociala konsekvensbeskrivningen har tagits fram i projektet Gottsunda.



Förslag till ny översiktsplan för  
Uppsala kommun. Ur samrådsunderlaget,  
september 2015.





## Samfinansiering och investeringar är utmaningar i Mora

*Det andas positiv utveckling i Mora kommun. Nu händer det mer än vad det gjorts på flera år. De första märkbara tecknen på Moras tillväxt möter besökaren direkt. Ett nytt resecentrum för tåg- och busstrafik är byggt och nya handelsetableringar tillkommer successivt vid stadens största infart.*

Besöksnäring och handel är viktiga näringar i Mora och kommunen arbetar aktivt för att underlätta för båda. Detaljplanering och genomförande är ofta kommunala initiativ initierade av kommunstyrelsen. Detaljplaneringen kan vara föranledd av att nya anläggningar eller verksamhetslokaler har tagits upp i investeringsplanen. Men planarbete kan också påbörjas för det kommunala bostadsbolaget Morastrands bostadsbyggande eller för småhus-tomter och handelsetableringar på kommunens mark. Inne i Mora finns viss planlagd exploateringsbar mark men planreserven är begränsad.



Kommunen har störst erfarenhet av att exploatera på kommunal mark och försöker då lyfta in alla kostnader som är kopplade till genomförandet av en detaljplan. Kostnaderna tas sedan ut i samband med markförsäljningen. Kommunen upplever att efterfrågan på bostäder och industrimark har ökat på senare tid. Privata byggare, främst mindre fastighetsägare och entreprenörer, visar till och från intresse av att bygga i Mora. För kommunen är det viktigt att inte bromsa något projekt och man försöker i möjligaste mån hitta lösningar för att de ska kunna genomföras.

Hittills har kommunen enbart arbetat med direktanvisningar av mark. Nu arbetar man med att ta fram en markanvisningspolicy och diskuterar att införa någon form av anbudsförfarande.

Kommunen reglerar det som måste regleras i detaljplaner men arbetar i övrigt mer och mer med mindre detaljerade planbestämmelser. Motivet till detta är att kommunen vill undvika planavvikelser i framtiden. Man anser sig vara relativt bra på att genomföra planerad gestaltning i det som byggs. I vissa fall upprättas gestaltungsprogram till detaljplanerna.

## Nya bostäder byggs kontinuerligt

Folkmängden i kommunen har varit relativt konstant sedan mitten av 2000-talet. Kommunen hade en stark tillväxt under 1970- och 80-talen. Sedan dess har invånarantalet legat runt 20 000 men kommunen är angelägen om att det byggs i Mora och det finns ett tydligt mål med en vision om att kommunen ska växa och utvecklas.

För något år sedan tog kommunen fram en handelsutredning som pekade ut strategiskt viktiga lägen. Det ledde till att kommunen genomförde ett antal markförvärv för att stärka en fortsatt utveckling av handeln.

Centrumplan med genomförandestrategi, grund för FÖP

Det kommunala bostadsbolaget Morastrand står för en stor del av de flerbostadshus som byggs och det tillkommer i snitt 20 nya lägenheter per år. Kommunen mobiliserar även för att kunna ta emot flyktingar och nya byggnader kommer att uppföras i centrala lägen för att möjliggöra evakueringsboenden. Nya planer tas också fram för att möjliggöra byggnation av cirka 100 nya studerandelägenheter. Nyligen startade ett byggprojekt för att utöka ett särskilt boende med 32 platser.

Kommunen planerar för och säljer småhustomter på egen mark och intresset ökar. Hösten 2015 var samtliga småhustomter i centrala Mora sålda.

### Utvecklingen av handeln pekar uppåt

Ny externhandel etableras successivt kring infarten till Mora och det finns en efterfrågan på nya handelstomter. För något år sedan tog kommunen fram en handelsutredning som pekade ut strategiskt viktiga lägen. Det ledde till att kommunen genomförde ett antal markförvärv i syfte att stärka en fortsatt utveckling av handeln i kommunen. Parallellt med denna expansion arbetar kommunen med att rusta upp och utveckla Mora centrum.

### Översiktlig planering och genomförande

Kommunens översiktsplan från 2006 är relativt inaktuell och diskussioner pågår om att ta fram en ny.

För något år sedan togs en centrumutvecklingsplan fram som bland annat fokuserade på behovet av en upprustning av centrum, hur genomfarts-trafiken skulle kunna hanteras bättre och hur man skulle arbeta med omställningen mot ett mer klimatsmart samhällsbyggande. I planen finns bland annat en genomförandestrategi som redovisar prioriteringar mellan olika åtgärder, behov av planeringsinsatser och en grov kostnads kalkyl.

Centrumutvecklingsplanen ligger till grund för den fördjupade översiktsplan (FÖP) som kommunen håller på att ta fram för Mora tätort. Fokus i den kommer att ligga på trafik, nya bostäder och handel.

Kommunen anser själv att gällande översiktsplan inte är särskilt inriktad på genomförande. I den FÖP som planeras för tätorten är ambitionen att ha större fokus på dessa frågor.



## Markinnehav och markförvärv

Sammanlagt äger kommunen 2 500 ha mark, varav ungefär hälften är skogsmark. Innehavet utgör knappt 1 procent av den totala ytan. På kartan över Mora tätort syns tydligt att en stor del av kommunens mark ligger i strategiska lägen i förhållande till den planerade bebyggelsen som redovisas i översiktsplanen och till den mark som behövs för att möta efterfrågan på bostäder. Kommunen har successivt köpt mark i närheten av tätorten för framtida exploateringsbehov. Den skog som kommunen äger kan användas vid till exempel strategiska markbyten.

Kommunen ser flera fördelar med ett eget markinnehav. Genom att planlägga på egen mark kan man påverka utformningen av bebyggelsen i större utsträckning och på så sätt även styra samhällsutvecklingen. En annan fördel är möjligheten att byta mark för att kunna exploatera i önskade områden. Nackdelen är att de måste stå för alla planläggnings- och exploateringskostnader till dess att en framtida markförsäljning sker.

## Kommunal investering och samfinansiering är en utmaning

Kommunen har en fyraårig investeringsplan där byggnation av verksamhetslokaler och utbyggnad av stadsnät utgör de största satsningarna. Den nya bredbandsstrategin innebär att minst 90 procent av alla företag och hushåll ska ha möjlighet att ansluta sig till Mora kommuns fibernät



Intervjuade:

Mikael Jaråker, *chef för tekniska förvaltningen*

Pierre Magnusson, *exploateringsingenjör*

Håkan Persson, *planchef (ej på bild)*

### MORA KOMMUN

**Invånare:** ca 20 056

**Befolkningsförändring  
senaste 10 åren:** ca 0 %

**Andel som bor i Mora  
tätort:** ca 55 %

**Lägenheter byggda/år senaste  
10 åren:** ca 40

**Landareal kvkm:** 2 812

**Invånare per kvkm:** 7

senast år 2020. Investeringsvolymen för större allmänna anläggningar varierar från år till år, men för gång- och cykelvägar finns en årlig budget på 2-4 miljoner kronor.

Den senaste stora anläggningsinvesteringen var ett samverkansprojekt med Trafikverket och Dalatrafik för att bygga ett nytt resecentrum och göra om en intilliggande järnvägsperong. Merparten av investeringen var kommunalt finansierad.

Mora påverkas mycket av bristande kapacitet på de statliga vägarna E45 och väg 70 som går genom tätorten. Det gäller både under turist-säsong och under övriga året. Tillsammans med Trafikverket har kommunen börjat planera åtgärder för att förbättra trafiksäkerhet, framkomlighet och tillgänglighet. Kommunens tekniska förvaltning befarar dock att Mora kommun får bära en stor del av kostnaden om det ska bli en förändring.

Historiskt sett har kommunen haft god ekonomi och i vissa fall har man valt att ta en del av de kommunala investeringskostnaderna för att möjliggöra ett projekt. Nu har ekonomin försämrats och kommunen ser svårigheter med de stora kostnader som följer med de investeringar i infrastruktur som behöver göras.

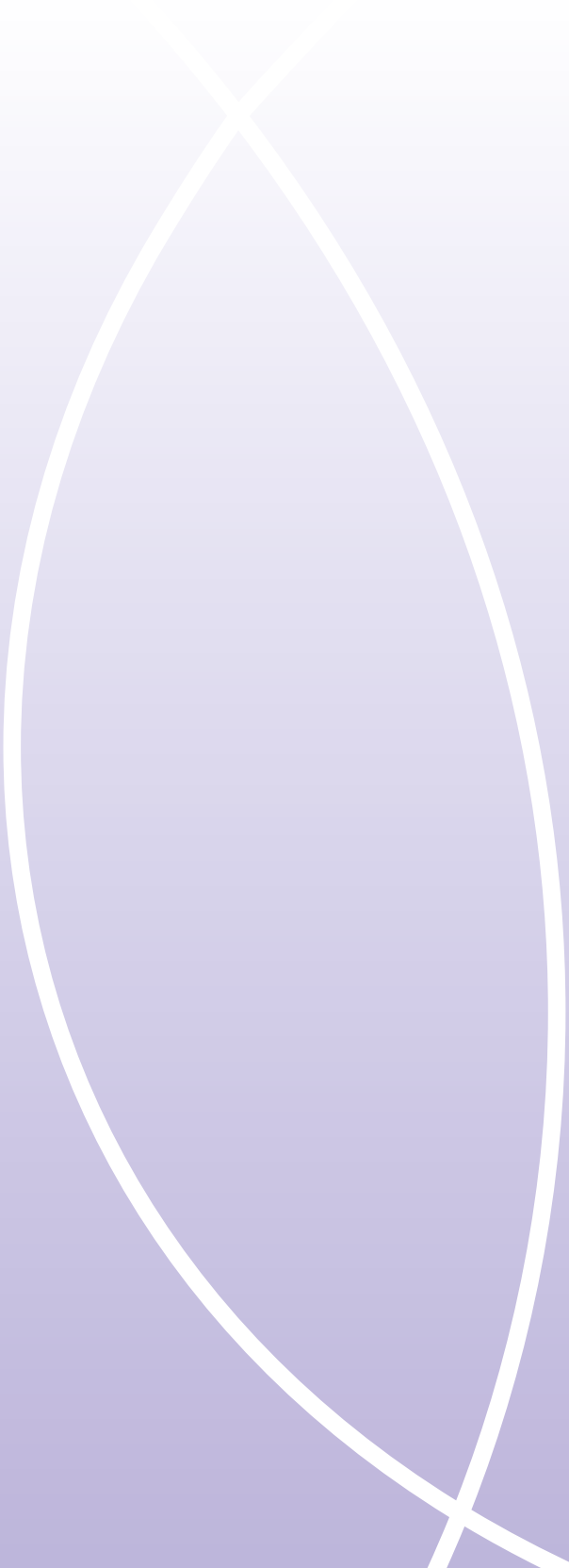




# Råd från SKL

- › Starta plan- och genomförandeprocessen med att säkerställa att alla berörda förstår vilka frågor som måste belysas.
- › Analysera tidigt fram vilka problem som kan uppkomma vid planering och genomförande. Vilken utbyggnad av teknisk och social infrastruktur krävs? Arbeta med genomförandefrågorna så tidigt som möjligt, helst redan i arbeten med ÖP och FÖP.
- › Arbeta med tydliga motiveringar i alla avvägningar och beslut.
- › Beskriv vad ni vill åstadkomma och varför i detaljplanens syfte. Tänk även på vad som kan behövas framöver.
- › Beskriv tydligt i planbeskrivningen hur detaljplanen ska genomföras.
- › Ta med driftskostnader i genomförandekalkylen så att de kan ligga till grund för kvalitetsbedömningar.
- › Arbeta för en intern samsyn mellan planläggning och bygglovgivning.
- › Om detaljplanen är tydlig; se över om det finns möjligheter att ändra lovplikten för vissa åtgärder.
- › Det finns stora möjligheter att styra plangenomförande via markanvisningsavtal: t.ex. gestaltning, ekonomiska frågor och utbyggnadstakt.
- › Säkerställ att det finns stöd i lagen för de krav som ställs i ett exploateringsavtal, till exempel kan inte krav ställas på byggstart.
- › Många vill arbeta med detaljplaner som möjliggör olika användningsområden och lämnar frihet för bebyggelseutformning. Tänk då på tydligheten i redovisningarna och att det finns begränsningar när det gäller både trafik- och industribuller.
- › Uppmuntra byggherren att vara aktiv för att minska tidsåtgång i plan- och byggprocessen genom parallella processer, till exempel:
  - › Fastighetsbildning kan inledas redan under detaljplanearbetet.
  - › Bygglov kan ges under planprocessen med villkor att detaljplanen vunnit laga kraft.
- › All planering av utveckling behöver inte ske i PBL-systemet.

Fler råd om markanvisningar skriften *Aktiv markpolitik*.



Upplysningar om innehållet:

Anna-Bie Agerberg, [anna-bie.agerberg@skl.se](mailto:anna-bie.agerberg@skl.se)  
08-452 75 84

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2016

Bestnr: 5419

Intervjuer med kommuner: Kristina Gewers och  
Barbara Vincent, Structor FM Projektutveckling AB  
Foto Halmstad: Patrik Leonardsson, Anna Wallefors,  
[iamjesper.com](http://iamjesper.com)

Foto Växjö: Mats Samuelsson

Foto/bild Uppsala: Christensen & Co Arkitekter,  
Niklas Lundegård

Produktion: Advant Produktionsbyrå

Tryck: LTAB, 2016

Att planera för markanvändning är ett viktigt kommunalt ansvar. En central fråga i planeringen är hur man säkerställer bra processer kring utbyggnad och plangenomförande.

I den här skriften har SKL tagit fram exempel på hur man arbetar med planering och genomförande i fyra olika kommuner med olika förutsättningar.

Vår förhoppning är att den här skriften ska vara både en inspirationskälla och ett stöd i arbetet med planerings- och genomförandefrågor.

Beställ eller ladda ner på [webbutik.skl.se](http://webbutik.skl.se)

Bestnr: 5419