

Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2017 30 stp
Fakultetet for Landskap og samfunn

Planprocessen i ett komparativt lys

En jämförelse mellan Oslo och Göteborg

Ida Sofia Kristina Lundin
Master i By- og regionplanlegging

FÖRORD

Byggandet, som vi dagligen ser omkring oss, är det mest synliga och tydliga resultatet av stora som små, komplicerade projektidéer som någon gång nyligen eller en längre tid tillbaka startat denna aktivitet. Jag har själv många gånger funderat över hur det är möjligt att hålla någon form av ordning på denna aktivitet. Initiering, planering, markanvändningar, tillstånd, markförvärv, finansiering, fysiskt byggande och evaluering i ett sammelsurium av aktörer och samarbetsordningar och beslutsprocesser på både horisontal och vertikal nivå, från nationell till lokalt över förvaltningsmyndighet och organisationer till medborgare och i vissa fall tillbaka igen. Jag skall i min master uppsats behandla dessa processer genom att jämföra de två länder jag har kommit att älska absolut mest, Norge och Sverige.

Jag vill framförallt tacka min vägledare, August E. Røsnes för att genom arbetet bidragit med konkreta råd, värdefulla inspel och gott, välfungerande samarbete.

Jag vill också tacka Norges miljø- og biovitenskapelige universitet, NMBU för att under fem års studier lagt grundlag för den kunskap som gjort det möjligt att genomföra denna master uppsats.

Oslo 15 Maj 2017

SAMMANFATTNING

Min master uppsats behandlar de Norska och Svenska plansystemet och processen i en jämförelse studie av dess praktik, genomförandeverktyg och beslutsprocess. Jag har ställt mig frågan vad som, förutom den regulativa tillnärmningen, kännetecknar dessa två plansystemen, både beträffande bruk av lagstiftade planverktyg, och i förhållande till genomförande av projekten. Genom dokumentstudier, fallstudier och intervjuer har jag sett på var och vilka utmaningar som kan uppkomma, och om det i jämförelse mellan dessa två länders plansystem kan finnas lösningar att hämta grannländer emellan.

De båda länderna har flera likheter i sin tillämpning och tillnärmning av plansystemet, men det är i dess skillnader vi kan finna lösningar som kan vara värda att se närmare på, för att vidare utveckla och möjligen få användning för.

Jag konkluderar inte med att det ena landets plansystem är effektivare än det andra, utan att det finns element i båda system där vi organisatoriskt och strukturellt kan ta del av varandras erfarenheter och bygga dessa system vidare, för att i framtiden kunna leva upp till de krav som ställs på planprocessernas genomförande och önskan om dynamiska och samordnade processer.

ABSTRACT

My master's thesis deals with the Norwegian and Swedish planning system and process in a comparison of its practice, implementation and decision-making processes. I have asked the question what, apart from the regulatory approach, characterizes these two planning systems, both when it comes to use of its legally binding planning tools, and in relation to the implementation of projects. Through document studies, case studies and interviews, I have explored where challenges in the system and the process occur. By comparing the two planning systems there may be answers that can be helpful for a better process for the neighbouring countries.

Both countries have several similarities in their approximation and application of the plan system, but in its differences we can find solutions that may be worth looking into.

I do not conclude that one country's planning system is more efficient than the other. I rather find elements in both systems where we can organizationally and structurally learn from each others experiences, by building on these planning systems processes, maybe we can meet the future demands of implementation through more dynamic and coordinated processes.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD

SAMMANFATTNING

ABSTRACT

1. INLEDNING	8
1.1 PROBLEMSTÄLLNING	9
1.2 AVGRÄNSNING	10
2. METOD	11
2.1 DOKUMENT STUDIE	11
2.2 FALLSTUDIE	12
2.3 INTERVJU 14	
2.4 UTMANINGAR MED METODEN	16
3. YTTRE FAKTORER	17
3.1 BOSTADSPOLITIK	17
3.2 HYRESSÄTTNING 21	
3.3 BESKATTNING AV BOENDE OCH FÖRSÄLJNING	22
3.4 SAMMANFATTNING	23
4. MARKEXPLOATERING	26
4.1 MARK ÄGANDE	26
4.2 MARKANVISNINGSAVTAL	29
4.3 EXPLOATERINGSAVTAL	33
4.4 SAMMANFATTNING	37
5. PLAN SYSTEMET	40
5.1 BAKGRUND	42
5.2 NATIONELLT	42
5.3 REGIONALT	44
5.4 LOKALT	46
5.5 SAMMANFATTNING	53
6. PLANPROCESS	57
6.1 DETALJPLAN PROCESS NORGE	57
6.2 DETALJPLANPROCESS SVERIGE	62
6.3 SAMMANFATTNING	71
7. FALLSTUDIE	74
7.1 FALL-OMRÅDEN	74
7.2 OSLO GREFSEN	75
7.3 GÖTEBORG KVIBERG	77
7.4 PLANPROCESSEN	80
7.5 SAMMANFATTNING	80
8. ANALYS	83
8.1 INITIERANDE FAS	83
8.2 SAMARBETS FAS	86
8.3 SLUTFÖRINGS FAS	90
8.4 SLUTKOMMENTAR	91

1. INLEDNING

Samhällsplanering- generellt och planeringsaktörer specifikt- slits mellan att måste hantera individens korta tidshorisont, visavi civilisationens förhoppningsvis oändligt långa. (Børrud & Røsnes 2016 s. 13). När det kommer till planering, är den hänsyn som skall skapa legitimitet för olika beslut viktigt på många plan. Därför har vi skapat system och processer för att styra dessa inbyggda utmaningar i stadsplaneringen på ett så effektivt och samordnat vis som möjligt. Planprocessen och dess system har under senare tid varit utsatt för kraven om effektivitet och samordning, i takt med samhällets utveckling och framgång kom också krav om effektivisering och resursoptimering av alla led i den offentliga verksamheten.

Med tanke på planeringens omfattande och komplicerade uppgift är det av stor betydelse hur dessa system och processer fungerar. Därför har jag valt att se närmare på detta, i en komparativ jämförelse mellan Norges och Sveriges plansystem och dess verktyg för genomförande. Anledning till den komparativa tillämpningen av arbetet är att påvisa vad det två länderna kan dra för nytta av varandras system, processer och praktik.

Temat för uppsatsen har relevans både för samhället som helhet, i anledning av att förbättrade planprocesser leder till säkrare genomförande, och detta i sin tur förhoppningsvis resulterar i bättre genomförda utbyggnadsprojekt. Men också för de inblandade aktörerna i processen. Att identifiera kritiska punkter i denna process både för det offentliga och privata, som idag är de som styr utvecklingen av stadsplaneringen, kan göra det lättare när dessa parter förhandlar om hur dagens samhälle skall utvecklas i framtiden. En god genomföring börjar tidigt i planprocessen. Att belysa och konkretisera vilka utmaningar som kan uppkomma, är därför viktigt för en god process, och även i slutänden för ett gott resultat.

1.1 PROBLEMSTÄLLNING

Norge och Sverige har regulativa plansystem vilket betyder att juridiskt bindande planer bildar regleringsstatus för offentlig behandling av bygglovsansökan (Booth 1996, refererad i Kalbro mfl., 2010, s. 40). De regulativa plansystemen bygger på en princip om konformitet (Faludi 1987, refererad i Kalbro mfl., 2010, s. 40), vilket betyder att planer på lägre administrativ nivå inte bör strida mot överordnade planer. För att undgå dessa typer överlappningar behöver vi utforma system och processer som säkrar denna effekt. Därför har jag valt att, genom en komparativ tillämpning jämföra två länders plansystem och processer, med sikte att avklara var dessa överlappningar kan uppstå och hur vi i praktiken arbetar med att säkra effektiva planprocesser och dess genomföranden.

Problemställning

Mot bakgrund av detta vill jag undersöka vad som, förutom den regulativa tillnärmningen, kännetecknar dessa två plansystem, både när det kommer till bruk av lagstiftade planverktyg, och i förhållande till genomföring av projekten.

Första delen av problemställningen handlar om vilka lagstiftade plantyper och beslutsprocesser som är knutna till planeringen och den offentliga behandlingen. Den andra delen av problemställningen syftar till vilka olika verktyg som finns och används för att byggprojekt skall bli genomförda. Denna del av problemställningen handlar inte bara om den lagstiftade regleringen, utan också om faktorer som ligger utanför plansystemets styrningsfält. Tillgången på mark och vem som äger den, finansieringen av projektet, men också hur och vem som skall bekosta de åtgärder som krävs i området och komma samhället i helhet till godo, är exempel på faktorer som inte systemet kan styra.

Hur dessa planerings- och genomförandeverktyg är utformade i lagar och regler, men också hur dessa faktiskt används i praktiken har samband med effektivitet i

beslutsprocesserna, knutet till både planering och genomförande. Men också på samarbetsklimatet mellan planmyndigheter och exploatörer i dessa processer. Uppsatsen går igenom och förklarar de yttre faktorer som spelar in på plansystemet och dess processer. Vilka plantyper, beslutsprocesser och genomförandeme-kanismer som regleras och praktiseras, lägger grunden för hur samarbetsklimatet ser ut, och hur effektiviteten i planeringsarbetet utförs.

1.2 AVGRÄNSNING

Plansystem och process diskuteras utifrån hur de är uppbyggda i de respektive land för jämförandet. Den största vikten har lagts på den lokala nivån eftersom det är de här flesta planer med regleringsstatus antas och på så vis de flesta proces-ser genomförs. Jag har därför inte behandlat regionala eller strategisk planläggning i större grad med tanke på uppsatsen tidsbegränsning.

Jag har heller inte gått i djupet på samråds och yttrande faserna eller vad de be-tyder för planeringen i helhet. Jag har sett samråd och yttrande som ett led i de processer jag i helhet har till avsikt att belysa.

2. METOD

I detta kapitel skall jag redogöra för vilka, och av vilken anledning jag har valt den aktuella metodtillnärmningen, jag använt mig av genom arbetet med uppsatsen.

2.1 DOKUMENT STUDIE

Eftersom detta arbete till viss del består av en komparativ jämförelse mellan två länders plansystem och process är primärmaterialet Norges respektive Sveriges plan och byggnadslagar. Lagstiftningen ger tydlig inblick i den formella delen av hur ländernas plansystem, med dess processer är uppbyggda. Genom att samla in, behandla och tolka olika sekundärdata från dokument, rapporter forskningsartiklar och offentliga handlingar har jag genomfört en dokumentstudie (Johannessen 2011 s. 104), där jag fokuserat på hur plansystemen och de olika plantyperna lägger till rätta för beslutningsprocessen och genomförandet, och hur detta är knutna till den offentliga behandlingen och planantagandet. Jag har tagit del av tillgänglig litteratur som behandlar det valda temat. I detta arbete har jag använt mig av flera olika typer forsknings- och utredningskällor som med olika perspektiv belyst vad som är viktiga egenskaper med de två berörda plansystemen. Kombinerat med, nedan nämnda, intervjuer med yrkesverksamma som arbetar med plansystemet har jag på så vis lagt ett grundlag för att värdera om den inhämtade informationen är valid, och samtidigt kunnat bedöma pålitligheten av det inhämtade materialet. Denna form av metodtriangulering ökar pålitligheten och har bidragit till att jag kunnat bedöma vad som är väsentligt för mitt val av tema. Jag har efter bästa förmåga följt de metodologiska krav som krävs för denna typ av undersökning. Både för att tillhandahålla giltig och pålitlig information, och för att möjliggöra att dra konklusioner i överensstämmelse med verkliga, faktiska förhållanden. Jag har i början av insamlingen av data också tagit del av litteratur om både fallstudie och genomförande av intervjuer, eftersom detta är delar av den valda metodtillnärmningen.

2.2 FALLSTUDIE

För att kunna besvara hur stadsplaneringen i Norge och Sverige i praktiken föregår på detaljplanenivå och vilka faktorer som spelar in på effektiviteten inklusive samarbetsklimatet, har jag valt att genomföra och använda mig av metoden, fallstudie. Eftersom fallstudien är en kunskapsgivande process som ger förståelse för det valda fallet, inte bara i sig, utan även som produkt av lärandet (Johansson 2000 s. 65). Den primära uppgiften är att tillägna sig förståelse för just det fall som studeras. Fallstudien är till för att använda den kunskap som kommer fram, för att i liknande situationer i framtiden besitta en erfarenhet i förhållande till den samma eller likartade situationen (Johansson 2000 s. 66).

Olika forskare kring fallstudier har kommit fram till att denna metod skall innehålla ett fall att studera, ett fall-område. (Johansson 2000 s. 66) I denna uppgift utgör fallet den lagreglerade detaljplaneringen knuten till de två områden jag valt ut i Göteborg, Kviberg, respektive ett område i Oslo, Grefsen station. Studieobjektet skall vidare vara en komplext fungerande enhet (Johansson 2000 s. 66), vilket för detta arbete representeras av en kontext i gestaltning av samhället och lagstiftningen som premissgivare. Fallet skall studeras i sitt naturliga sammanhang (Johansson 2000 s. 66), vilket det i detta tillfälle gör, med tanke på att fallet representeras av ett geografiskt område med en mångfald av metoder (Johansson 2000 s. 66), som jag i detta kapitel beskriver närmare. Fallet skall också vara samtida (Johansson 2000 s. 66), vilket i detta tillfälle faller sig naturligt eftersom utförandet sker nu. Det handlar om ett fenomen och en kontext, (Johansson 2000 s. 66) alltså detaljplanering och den kontextgivande lagstiftningen i respektive land. Fallstudien fokuserar på det speciella fallet och metodiken för att utforska detta. Fallet i detta tillfälle är tidsmässigt avgränsat, det handlar om en process; processen för att utarbeta ett detaljplaneförslag. Fallstudier utgår ifrån en speciell metodik när det kommer till att välja fall, hur man gör produkten trovärdig, och i förhållande till att generalisera (Johansson 2000 s. 67). När det kommer till att välja ut fall är detta

av största betydelse för vad fallstudien kan generalisera. Alltså vilken typ kunskap och hur den kan användas i andra liknande fenomen. I tillfälle av denna uppgift är det inte fråga om att generalisera en teori eller mer konkreta handlingsregler för kategorier av fall, denna fallstudie kan hellre generalisera i det syfte att bilda en ny kunskap utifrån erfarenhet vilket ger en handlingsberedskap i liknade situationer (Johansson 2000 s. 68).

För att återkomma till metodiken, så finns det flera sätt att ge produkten av fallstudien trovärdighet. Den viktigaste är triangulering, vilket innebär att tillämpa flera metoder för varje utfört moment (Johansson 2000 s. 68). I denna masteruppsats har metodtriangulering och aspekttriangulering används; genom att olika metoder kommit till bruk för att beskriva samma fenomen, respektive att se olika aktörers ståndpunkt genom intervjuer. Jag har också använt datatriangulering, vilket innebär att använda flera olika källor för att inhämta fakta om samma fenomen (Johansson 2000 s. 68–69).

Fallstudiemetoden kallar valet av fall eller studieobjektet, för analytiskt, strategiskt eller teoretiskt beroende av forskningsfält (Johansson 2000 s. 68). Mina fall är valda efter vissa kriterier presenterade nedan. Anledningen till valet av just dessa städer har varit att de innehar likheter i till storlek och befolkningsantal, och att städerna ligger i två grannländer som historiskt sätt har kulturella, konstitutionella och ekonomiska likheter. Ländernas formella plansystem har dock vissa olikheter som gör det intressant med en jämförelse mellan länderna och vad man kan lära av varandras både formella system, men också hur stadsplaneringen praktiseras.

Det två fall-områdena är utvalda med tanke på att de skall ha en viss likhet i förhållande till en del medföljande grundförutsättningar; speciellt tillkommande komplexitet, eftersom detta gör att fallen kan belysa störst möjlig spektra av problemställningar som kan uppkomma vid genomförande av detaljplaners antagande.

Andra likheter är till för att områdena skall vara jämförbara geografiskt, tillgänglighets- och storleksmässigt. Utefter det har jag försökt finna de områden som belyser de flesta av de problematiker planprocessen som helhet behandlar.

Eftersom jag skall undersöka detaljplanprocessen är det en förutsättning att det ligger antagna detaljplaner till grund för igångsatt byggande. Att detaljplanen innehåller någon form av blandat bruk för markanvändning har varit en faktor till val av område. Detta på grund av att dessa projekt kan innehålla ett större spektra hänsynstagande vid planarbetet. Jag har valt områden i båda städer som ligger innanför vad, respektive lands kommuner, betraktar som förtättningsområden, alltså relativt stadsnära områden med en potential till att få ett högre utnyttjande, och där detaljplanen måste förhålla sig till redan existerande bebyggelse. Båda fall-områden innehåller en flerägarsituation av marken som ligger innanför detaljplanområdet, vilket belyser hur ett plansystem kan hantera detta. Avståndet till respektive stads centrum och kollektivtrafikförbindelser har också varit premissgivande för val av områden. Dessutom har antal bostäder i detaljplanerna för området spelat in i urvalsprocessen. Generellt kan nämnas att jag valt så komplicerade detaljplaner jag kunnat hitta med liknande grundförhållanden knutna till den fysiska karaktären av området.

2.3 INTERVJU

För att kunna fördjupa mig i och verifiera en del uppfattningar jag tillägnat mig under dokumentstudien har jag använt mig av semistrukturerade samtalsintervjuer, vilket också blir ett led i ovan nämnda aspekttriangulering Dessa kvalitativa intervjuer syftar till att få en mer utfyllande och detaljerad beskrivning av den information jag under litteratur och dokumentanalysen införskaffat, vilket kvalitativa intervjuer är en metod för (Johannessen 2011 s. 143). Intervjuerna beskriver hur informanterna uppfattar olika situationer i sin vardag, i detta avseende knutet till detaljplanprocessen, för att sedan kunna tolka meningen med det som beskrivs,

vilket är gjort utifrån den bakgrundsinformation som finns i de formella lagsystemen och i detaljplanprocesser i respektive land (Johannessen 2011 s. 144). En semistrukturerad intervju följer en tematisk intervjuguide, men frågor; teman och inbördes ordning är flexibla där, informanterna formulerar svaren på frågorna själva (Johannessen 2011 s. 144). Jag har till viss del standardiserat intervjuguiden så att samma teman ligger till grund för både utbyggare och planmyndigheten, med få undantag, vilket gör att det ligger till grund att svaren kan jämföras (Johannessen 2011 s. 144).

Urvalet av informanter har gjorts med tanke på att de till viss del representerar olika intressen, men intressen i ett och samma fenomen. Informanterna består av två representanter från planmyndigheternas sida i båda länder och tre representanter från exploatörernas sida också här i bägge länder. Intervjun med de två representanterna från exploatörens sida i Norge, har sammanfattats till en intervjubilaga på grund av att informanterna innehar olika kompetens inom det valda temat. Informanterna har också blivit valda på grund av en eller annan, anknytning till de fall-områden som uppgiften presenterar. De två representanterna från exploatörens sida i Norge har båda arbetat i Sverige med den svenska planprocessen och har varit behjälpliga med inspel och jämförelser. Till stor hjälp har varit deras erfarenhet från att ha praktiserat planprocessen i båda länder. Temat för intervjuerna, en kort beskrivning av arbetet och intervjuguiden, har tillsänts informanterna i förväg av intervjun. Intervjumaterialet blir presenterat som bilagor till arbetet, och refererat till i det tillfällen detta är av intresse för behandlat tema. Alla informanter har samtycket till intervjuerna blir bilagor i denna masteruppsats. Informanternas identitet är konfidentiell. De är informerade om vad arbetet skall belysa för problemställning och vad det innebär att delta. Alla informanter har dessutom godkänt sina egna intervjureferat innan uppgiften gick till tryck.

2.4 UTMANINGAR MED METODEN

Att genomföra fallstudier i två länder som tillämpar olika system för information och tillhandahållande av sakbehandling för processen, gör att det kan uppstå svårigheter när information skall sökas. Vissa handlingar i Sverige har bara varit tillgängliga på stadsbyggnadskontoret i Göteborg, vilket betyder att jag varit begränsad till den dokumentation som är tillgänglig för allmänheten och det jag via intervjuobjekt kunnat få tag på, kopplat till fall-områdena.

Att hitta jämförbara fall är tidskrävande eftersom varje detaljreglering är knuten till en specifik plats med sin egen karaktär. Därför är de områden jag valt, utifrån de kriterier jag lagt till grund, de som bäst uppfyller dessa. Kommunerna har helt olika system för hur man söker efter dokument och sakbehandlingar. Generellt kan sägas att Göteborgs kommun har ett väl fungerande system för framställandet av detaljplaner. Oslo kommuns system är också välfungerande, men bara om man vet vad man letar efter. Om man vill få en överblick över olika detaljplaner är deras system svårare att arbeta och söka i.

De informanter jag intervjuat kan sägas ha ett egenintresse i både plansystemet och hur processen försiggår. Detta är viktigt att tänka på när man värderar deras synpunkter gentemot faktiska förhållanden. Dock är dessa synpunkter en del av deras uppfattning om hur processerna fungerar och bidrar sin i tur att forma dessa, eftersom alla informanter är en del av planeringssystemet som sådant.

Söktekniken för att finna information och tolkning av text för uppgiften, har skett på två språk och trots att jag i utgångspunkt behärskar båda dessa på en relativt hög nivå, har det i vissa tillfällen förekommit svårigheter i speciellt tolkning av lagtexter.

3. YTTRE FAKTORER

Jag kommer i detta kapitel att tematiskt presentera några grundläggande yttre faktorer som påverkar hur plansystem och process är uppbyggda detta för att få en bättre förståelse varför och hur dessa komplexa och omfattande system, som en planprocess är, fungerar inom och vid sidan av ett större samhällsperspektiv.

För att sätta detta arbete i ett större perspektiv är det viktigt att lägga till grund en del överordnade likheter och skillnader mellan Norge och Sverige, eftersom det inte bara är plansystemet och dess process som skiljer sig åt skall jag i detta kapitel ge en beskrivning av faktorer som påverkar planprocessen indirekt. När man komparativt jämför planprocessen i dessa två länder är det viktigt att dessa faktorer ligger till grund för att förstå hur plansystemet påverkas av en rad yttre faktorer. Kapitlet är till för att ge inblick i det komplexa och dynamiska system planprocessen befinner sig i och för att se dessa faktorer som bidragande till varför processen är uppbyggd och fungerar som den gör.

Bostadspolitiken påverkar inte direkt lagstiftade reglerna för den formella planläggningen och hur processen praktiseras, men denna politik styr en del faktorer som indirekt påverkar plansystemet. Bland annat flyttmönster, i vilken omfattning bostadsproduktionen föregår och incitament till att äga sin egen bostad utgör skillnader mellan Norge och Sverige och är därför värda att nämna. Den Svenska modellen med stark kommunala kontrollen av både hyresmarknaden och planeringen kan därför ses som en del av ett samlat styrningsverktyg och är därför ett element att se närmare på innan vi går vidare till att behandla plansystemet och dess processer mer specifikt.

3.1 BOSTADSPOLITIK

Bostadshyresmarknaden uppkom i mitten av 1800-talet i takt med industrial-

seringen, marknadsekonomi och en tilltagande urbanisering. Hyresmarknadens bostadskris gav upphov till bostadspolitiska ambitioner och efter andra världskriget har både Sverige och Norge strävat efter att bygga ett fungerande välfärdssystem (Hagson mfl., 2016a, s. 19) Norge och Sverige är grannländer och har många likheter både bostadspolitiskt (Bengtsson 2014, s. 13–47), men också institutionellt och konstitutionellt.

Man har i båda länder en marknadsbaserad bostadsproduktion, det betyder att efterfrågan och betalningsvilja hos bostadssökande vägs upp mot bostadsproducenters lönsamhet, vilket skall ge en tillräcklig förutsättning för att utbud skall möta efterfrågan (Hagson mfl., 2016a, s. 2). Båda länder har en rad incitament som till viss del påverkar efterfrågan och utbud av bostäder, som vi skall se närmare på senare i kapitlet men huvudregeln är att det i båda länderna råder mer eller mindre marknadsbaserad bostadsproduktion (Hagson mfl., 2016a, s. 6). Både Sverige och Norge har en bostadspolitik som i stort går ut på att bostadsmarknaden skall vara i balans, det vill säga att utbudet skall stå i förhållande till efterfrågan (Hagson mfl., 2016a, s. 6). Målet i både Sverige och Norge är en välfungerande bostadsmarknad där stat och kommun sätter ramar genom process, ekonomi och kvalitet för bostadsmarknadens aktörer (Hagson mfl., 2016a, s. 17)

3.1.1 NORGE

I Norge har det egentliga målet i bostadspolitiken länge varit inriktat mot att äga sin egen bostad (Hagson mfl., 2016a, s. 3). och från 1980-talet och framåt har marknadspris vid köp och försäljning av bostad praktiserats som princip (Hagson mfl., 2016a, s. 23). Man ville med detta också undvika ett system där en del av priset för bostäder betalades oregistrerat, alltså med svarta medel (Annaniassen 2003 s. 155–189; Sørvoll 2011 s. 49) Både skatte- och finansieringspolitik stöder detta mål (Hagson mfl., 2016a, s. 6) och idag dominerar privatägandet bostadsmarknaden med omkring 80 procent (Hagson mfl., 2016a, s. 27).

Dessa politiska mål visar sig både genom fastighetskatt och förmögenhetsskatt efter taxeringsvärde och skattefri vinst vid försäljning av bostad med villkoret att man investerar i ny bostad inom två år (Hagson mfl., 2016a, s. 6). I Norge har man alltså rätten att behålla skattefri vinst och ränteavdrag som i sin tur bidrar till att kapitaltillgången ökar och leder till att hålla bostadsefterfrågan högre än vid tillfället i system där dessa kostnader måste täckas fullt ut (Hagson mfl., 2016a, s. 21). Husbanken har under lång tid varit ett viktigt medel i denna bostadspolitiska strävan och haft som uppgift att tillgodose förmånliga bolån och bosparande former. Sedan 1990-talet har Husbanken sett till att också hushåll med låg inkomst kan få förmånliga bolån (Hagson mfl., 2016a, s. 3). Norge har i detta avseende både i förhållande till ägandet av egen bostad och med skattefri vinst vid försäljning och skatteincitament för privat bostadssparande stimulerat efterfrågan på både begagnade och nyproducerade bostäder (Hagson mfl., 2016a, s. 3). Det finns i princip ingen professionell hyresmarknad i Norge. I det tillfälle det förekommer är det genom studentorganisationer till uthyrning för studenter. I den mån uthyrning sker är detta organiserat av privatpersoner och riktar sig mot framför allt unga, tillfälligt arbetande eller separerade och ses inte som ett reellt alternativ i längre tidsperioder (Hagson mfl., 2016a, s. 6–7)

3.1.2 SVERIGE

I Sverige har bostadspolitiken i hög grad, istället för egenägande, som i Norge och sedan lång tid, varit inriktad mot utbudet av hyresbostäder och reglering av hyra (Pettini 2015 s. 86–88; Hagson mfl., 2016a, s. 3). Behovet av billiga och bra lägenheter skall tillfredsställas.

Det främsta verktyget för aktiv bostadspolitik har varit kommunala bostadsuthyrningsbolag och hyresreglering (Hagson mfl., 2016a, s. 6) genom bruksvärdesystemet. Bruksvärdesystemet utgår ifrån standarden på hyresobjektet och skall vara ett skäligt belopp sett till likvärdiga hyresobjekt i kommunalt ägda bostadsföretag. Man

utgår alltså inte från efterfrågan på den öppna marknaden utan moderniseringsstandard, planlösning och faktiska förhållanden vid objektet och dess läge. Hyrorna för de kommunala bostadsföretagen blir alltså styrande för hyran av bostäder som uthyres i privat ägo. (Nationalencyklopedin 2017a–b). Målet med detta system är att hyrestagarens besittningsskydd värnas, att hyror skall vara rimliga och hyresmarknaden rättvis. Systemet ingår i det större målet i bostadspolitiken, genom att reglerna gör att orimliga hyreshöjningar inte skall komma fastighetsägaren till godo, utan hellre protegera hyrestagaren. (Nationalencyklopedin 2017b–c). Bostadspolitiken styrs genom ekonomiska incitament och reglering mot ett mål om att marknaden skall fungera ur ett allmännyttigt socialt perspektiv (Nationalencyklopedin 2017c). I praktiken betyder detta korporativistiska förhandlingar som företas av hyresrättsföreningen och fastighetsägarna (Hagson mfl., 2016a, s. 28). I nyare tid har presumtionshyror, det vill säga hyror enligt marknadspris på nyproducerade hyresrätter delvis ersatt bruksvärdesystemet men detta bara i en tidsbegränsad period efter nyproduktion, vilket fortfarande innebär en osäkerheten (Hagson mfl., 2016a, s. 29) För nyproducerade hyresrätter kan alltså aktörer ta ut högre hyra med en regel om att dessa skall konkurrera med äldre bruksvärdesreglerade hyror, vilket gör att detta i princip blir det samma och antagligen pressar hyrorna nedåt även på nyproducerade hyresbostäder (Hagson mfl., 2016a, s. 49).

I Sverige har man fram till 1990-talet byggt hyreshus med statligt stöd. På grund av detta ser man marknadsvillkor på den finansiella sidan men hyresreglering genom bruksvärdeshyran på intäktssidan. Bostadsbidrag till hushåll med låg inkomst har generellt minskat och pensionärer med låg pension får istället hyrestillägg, bidrag till att betala hyran. På grund av detta system har de professionella kommersiella bostadsuthyrningsbolagen, även de kommunala, svårare att anpassa vad som byggs till skiftande marknadsvillkor (Hagson mfl., 2016a, s. 49). Detta leder också till att de hushåll som har bostäder under dessa villkor blir mindre benägna att flytta eftersom det är ekonomiskt gunstigt att bo kvar. De utbyggare som pro-

ducerar ägar- och andels bostäder har istället för hyresreglering som marknadsfaktor, hög reavinstskatt vid försäljning av privata bostäder som reglerar efterfrågan. Dynamiken av rörlighet och flyttmönster begränsas ytterligare av den relativt låga fastighetsskatten, avsaknad av förmögenhetsskatt på fastighet och skatteavdrag vid renovering vid om- och tillbyggnad av privata bostäder och avsaknad av de skatteincitament Norge har för bostadssparande i form av Husbanken. System leder till att man i Sverige har mindre anledning att flytta, oavsett hyres- eller privatägda bostäder, vilket i sin tur leder till minder efterfrågan av nya bostäder (Hagson mfl., 2016a, s. 4). Detta betyder att den svenska bostadspolitik är mer motsägelsefull med tanke på att den styrs av regler som hämmar bostadsmarknadens funktion. Systemet begränsar marknadskrafterna. Skatte-, finansierings- och hyrespolitiken motverkar både efterfrågan, att bostadsbeståndet utnyttjas effektivt och nyproduktionen av bostäder. Detta genom den nämnda hyresregleringen på hyresmarknaden och att undvika reavinstskatt vid försäljning på ägandemarknaden (Hagson mfl., 2016a, s. 6)

3.2 HYRESSÄTTNING

3.2.1 NORGE

I Norge bor 80 procent av befolkningen i ägd bostad och att hyra bostad är därför en ganska ovanlig form för bostadsförhållande, anpassat till vad som ofta refereras till som livsformsfenomen. Den dominerande hyressättningen i dessa tillfällen kallas avtalt leie, en avtalad hyra. Detta betyder i princip att hyran är marknadsreglerad, vilket gör att hyran kan variera och anpassas efter förhållanden som både vad bostaden i sig och vad marknaden för tillfället anpassar sig till. Denna hyra förhandlas mellan hyresvärden och hyrestagaren, styrt av att den inte kan vara orimligt högre än hyror generellt (Hagson mfl., 2016a, s. 51)

3.2.2 SVERIGE

I Sverige ser förhållandena till stor del annorlunda ut. Här bor 38 procent i hy-

resrätter, av dessa fördelat lika på privata och kommunala uthyrningsbolag (Pet-
tini 2015 s. 86–88; Hagson mfl., 2016a, s. 50). Den småskaliga hyresmarknaden
förekommer i stort sätt inte som i Norge utan detta sköts av de stora privata och
kommunala bostadshyresbolagen. Efter 2006 kan hyran för nyproducerade bo-
städer fastställas på tre olika sätt, detta till skillnad från det i Norge enda sättet om
avtalad hyra (Hagson mfl., 2016a, s. 50) Överenskommelse via förhandlingsord-
ningen efter bruksvärdesmodellen, presumtionshyror, eller att hyresvärden fastställer
hyran, där den sista kan bli omprövad efter bruksvärdesmodellen och kan då bli
reducerad därefter (Hagson mfl., 2016a, s. 51). När det kommer till presumtions-
hyror finns vissa regler. Överenskommelsen skall ingås med en etablerad hyres-
gästorganisation, den skall omfatta alla bostadslägenheter i det avsedda huset och
innan det ingåtts avtal i andra lägenheter i huset. Denna gäller därefter i 15 år och
skall efter detta fastställas efter vanliga bruksvärdesreglerna (Hagson mfl., 2016a, s.
51)

3.3 BESKATTNING AV BOENDE OCH FÖRSÄLJNING

3.3.1 NORGE

I Norge tillämpas skattefri försäljning av egenägd bostad med villkor om ägande
i minst ett års tid. Ett par kan med andra ord äga två lägenheter sälja efter två år
och investera vidare på bostadsmarknaden. Föräldrar har också möjlighet att köpa
bostad i gåva till sina barn eftersom man inte har någon skatt på gåvor (Hagson
mfl., 2016a, s. 52) Förmögenhetsskatten gäller för hela landet och är begränsad
till 25 procent av omsättningsvärdet, vilket då betraktas som det rådande mark-
nadsvärdet. Fastighetskatten tas ut av den kommun bostaden är belägen, 355 av
landets 428 kommuner tar ut fastighetsskatt per 2015. Värt att nämnas är att Oslo
är en av de kommuner som ännu inte tar ut fastighetsskatt, trenden de senaste
åren går mot att fler kommuner inför fastighetsskatt och höjer skattesatsen löpan-
de. Bolåneräntan fastsatt till 28 procent. Uthyrning av bostad beskattas efter regler
om boendet, nettovinsten och upplåtelseformen (Hagson mfl., 2016a, s. 52). Hyrs

mindre än 50 procent av arealen ut i bebodd bostad och nettovinsten är under 20 000 kr är detta skattefritt. Utöver dessa regler beskattas nettohyresintäkten med minimum 27 procent. Företag som hyr ut, vilket inte är en vanlig form för hyreskontrakt, beskattas med sociala avgifter och eventuell toppskatt. Vilket också är i tråd med bostadspolitiska mål om att hyresbosättning inte är en önskad form för boende (Hagson mfl., 2016a, s. 52).

3.3.2 SVERIGE

I Sverige opererar man med en skatt vid försäljning av bostad, reavinstskatt eller ofta kallad flyttskatt. Från och med 2008 ligger denna på 28 procent av vinsten vid försäljning och samma år infördes ett tak på 1,6 Mkr för uppskov som 2010 sänktes till 1,45 Mkr, 2009 infördes en årlig skatt på 0,5 procent av uppskovet (Hagson mfl., 2016a, s. 52). I Sveriges skattesystem finns ingen fastighets- förmögenhets- eller gåvoskatt. Istället för fastighetskatt infördes 2008 en lägre kommunal fastighetsavgift i stället för den statliga fastighetskatten. Detta med ett max belopp för småhus på 7299 kr per 2015, med en tilläggsregel att om 0,75 procent av taxeringsvärdet ger en lägre avgift skall denne sats istället användas som beräkningsgrundlag. Flerbostadshus beskattas med ett maxbelopp på 1243 kr per år och med en motsvarande regel om 0,3 procent ger lägre avgift skall detta utgöra beräkningsgrundlaget. Avdrag för bostadslåneräntan är fastsatt till 30 procent på belopp upp till 100 000 kr och 21 procent över detta belopp (Hagson mfl., 2016a, s. 52). Bedriver man hyresverksamhet som näringsverksamhet eller som, aktiebolag har skattelagstiftningen försökt att likställa dessa företagsformer. Räntekostnader är fullt avdragsgilla, enskilda näringsidkare har en skattefördel när det kommer till att beräkna reavinsten (Hagson mfl., 2016a, s. 53)

3.4 SAMMANFATTNING

Slutsatsen av detta är att Norge med sin långa tradition med eget ägande och ingen varken privat eller kommunal professionell hyresmarknad av bostäder har

en mer jämn produktion av bostäder och har uppnått målet om balans mellan efterfrågan och utbud i bostadsmarknaden. I Sverige däremot råder en obalans i bostadsmarknaden trots utgångspunkten om samma politiska mål (Hagson mfl., 2016a, s. 8). Norge valde tidigt att denna form av satsning på bostadsrättsboende, eget ägande, genom subsidierade statliga lån där Sverige istället valde bort bostadsrättsboende som politik och satsade på fördelaktiga hyresbostäder genom lån främst till kommunala hyresbolag men också till privata hyresbolag. Sammanfattningsvis kan konstateras att det Norska systemet för bostadspolitik har levererat bättre när det kommer till det uppsatta politiska målet om en bostadsmarknad i balans (Hagson mfl., 2016a, s. 8).

Hyressättningen i Norge skapar en större rörlighet men tanke på att hyrorna fastställs marknadsmässigt efter avtal, vilket gör dessa till avtal som följer marknadens utveckling och med kombination att det är en låg andel som under lång tid hyr sina bostäder medför att flyttmönstret blir mer dynamiskt och anledningen till att flytta större (Hagson mfl., 2016a, s. 51). Sveriges hyressättning kan sägas innehålla den motsatta effekten. Är man bosatt i ett attraktivt område ser man mindre benägenhet till att flytta eftersom avtalen går över längre tid och man har en hyra som ligger under de rådande marknadshyrorna. Har man däremot en bostad i ett mindre attraktivt område är förhållandena omvänt, hög hyra som inte kommer att minska på grund av långa bostadsköer vilket gör det svårt att byta boende till ett mer attraktivt område (Hagson mfl., 2016a, s. 51). Detta gör att systemet skapar inlåsningar och det svenska systemet innehåller in i sig en inneboendetröghet som gör flyttmönstren i Sverige långt mindre dynamiskt. För privatpersoner i Sverige finns också begränsade etableringsmöjligheter för att äga och hyra ut lägenheter vilket också är begränsat i Norge men inte till samma grad eftersom man har lov att hyra ut delar av sin privata bostad och lov att inneha en andra bostad (Hagson mfl., 2016a, s. 51)

Skattesystemen i Norge och Sverige är uppbyggt helt olika. Sverige har en låg fastighetsskatt medan Norge har både förmögenhetsskatt och vissa kommunen också fastighetsskatt. Däremot opererar Norge inte med någon skatt vid försäljning av bostad, om man uppfyller kravet att ha ägt bostaden i viss tid. I Sverige beskattas man för vinst vid försäljning av bostad och på förtjänst vid uthyrning (Hagson mfl., 2016a, s. 55). Fastighetsskatten och förmögenhetsskatten reducerar betalningsviljan men skattefri försäljning stärker efterfrågan på den norska marknaden. Denna inbyggda balans har inte Sveriges system i och med att reavinstskatten kan ses som evig, oberoende av hur länge man ägt bostaden. Hyresbostäder i Norge har en marknadsbaserad hyra där man i Sverige använder sig av bruksvärdesystemet. Hyresmarknaden bidrar inte till att befolkningen tillgodogör sig varken värdeökningen av fastigheten eller att kostnaden för att bo minskar över tid i takt med nerbetalning av lån (Hagson mfl., 2016a, s. 55). I förhållande till beskattning innehåller det svenska systemet en tröghet när det kommer till flyttmönster och rörlighet som det norska systemet för beskattning har klarat att avväga på ett mer fördelaktigt förförande (Hagson mfl., 2016a, s. 55).

I Sverige leder den starka lokaloffentliga regleringen av bostadsproduktionen till att ge de lokala planmyndigheterna i kommunen ett starkt incitament till att styra stadsutvecklingen i jämförelse med det Norska systemet där kopplingen inte är lika stark.

4. MARKEXPLOATERING

Med markexploatering avses att ny bebyggelse uppförs och ersätter den nuvarande markanvändningen av ett område. Det börjar med en projektidé och fortlöper genom den nödvändiga aktiviteten för att genomföringen skall komma på plats. Markexploateringen är en process, ett komplicerat projekt med olika aktörer, intressen, faser och problematik som måste samordnas och koordineras för att åstadkomma önskat resultat (Karlbro 2015 s. 11). Markåtkomst och markägande styr byggandets både omfattning och inriktning (Hagson mfl., 2016a, s. 57). Varje enskilt fall av markexploatering är säregen och processen som följer måste därför anpassas därefter (Karlbro 2015 s. 11). Begränsningarna i attraktiv mark kan också vara regelstyrda i form av exempelvis miljöhänsyn eller lobbygrupper där medlemmar inte vill att exploatering sker inom ett visst geografiskt område (Hagson mfl., 2016a, s. 4). Trots att varje markexploatering har sina förutsättningar finns två styrande omständigheter för hur exploateringsprocessens genomföring kommer att styras, ägarförhållanden och fastighetsägarens roll (Karlbro 2015 s.17).

I detta kapitel skall vi se närmare på vad som skiljer Sverige och Norge åt vid markägande och hur man har byggt upp olika system när det gäller rättigheter och skyldigheter för hur denna mark kan exploateras.

4.1 MARK ÄGANDE

Ägandet av mark påverkar, både i Norge och Sverige, på olika sätt hur stadsplaneringen utvecklas. I de båda länderna skiljer sig markägandet i relativt stor grad. I Norge äger kommunen relativt lite mark, detta kan jämföras med de tre största städerna i Sverige där kommunerna äger betydligt mer. Stockholm äger 70 procent, Göteborg 55 procent och Malmö 50 procent av all mark i kommunen (Hagson mfl., 2016a, s. 57). Detta lägger grund för olika system för hur man i respektive land går fram för att anskaffa och anvisa mark.

4.1.1 NORGE

I Norge förekommer all köp av mark i förhållande till marknadsvärderingar (Hagson mfl., 2016a, s. 4), alltså det värde egendomen uppnår efter bedömningar av både bostadens tillstånd och av marknad den bjuds ut på (Nationalencyklopedin 2017d). Marknadsvärdet ligger till grund både när utbyggaren förhandlar med markägaren direkt eller om det förekommer anbudskonkurrens. Detta betyder att anskaffandet av mark är en civilrättslig fråga, (Hagson mfl., 2016a, s 4), en fråga som handlar om privata rättssubjekt (Nationalencyklopedin 2017e; Hagson mfl., 2016a, s. 4). Byggherrar har själva ansvaret att för att anskaffa mark för utveckling, det är också exploatörernas ansvar att få dessa till omreglerade tomter, användbara enhetliga områden, om det skulle vara önskligt. Detta medför en risk för utbyggare när det kommer till att det kan vara svårt att få en överblick av marknadspriset (Hagson mfl., 2016a, s. 58). Detta på grund av att kostnadsbelastningen för marken i praktiken framkommer genom tillbakaberäkning, med utgångspunkt i en bäst möjligt beräknat försäljningspris per kvadratmeter för den fastighet man planar att bygga. Vilket betyder att det är tomtutnyttningen, beräknat i kvadratmeter byggd golvareal med ett antaget försäljningspris, avdraget de totala kostnaderna för att genomföra byggandet, som är grunden till beräkning av tomtpriset. I den vanliga utbyggnadssituationen är detta företagshemligheter som eventuellt inte fångas upp av prisstatistik, eftersom den bygger på interna kalkyler för utbyggning. I de tillfällen tomten säljs utan plananslag kommer priset fram mer direkt (Meel 2014, refererad i Kristoffersen & Røsnes 2015 s. 96–121).

Exploatörernas ansvar för köp av mark kan ses i sammanhang men rätten till att initiera framtagandet och rätten till att lägga fram detaljplaneförslag till kommunal behandling, vilket ger byggherrar en viss frihet att prioritera var när och hur man bygger (Hagson mfl., 2016a, s. 25). Ägandet av mark ger inte i samma utsträckning upphov till var, när och hur det skall byggas, som i Sverige, där kommunen äger betydligt mer mark (Hagson mfl., 2016a, s. 4). Kommunalt markägande i

Norge är begränsat och används bara till kommunens egen verksamhet, endast i vissa undantagsfall köper kommuner mark för exploatering (Hagson mfl., 2016a, s. 56). Det förekommer ingen markanvisning och även när kommunen skall sälja eller köpa mark sker detta enligt marknadsvärdering på den vanliga marknaden för försäljning av mark (Hagson mfl., 2016a, s. 57).

Omformningsprocesser av existerande fastigheter, speciellt i transformations- och utvecklingsområden kan ta lång tid, i det norska plansystemet ligger utmaningen i fastighetsbildningen. Man har till skillnad från Sverige ingen förvaltningsinstans som kan justera regleringsplanområdet, detaljplanområdets tomtgränser för skapandet av lagligt fastsatta byggtomter (Hagson mfl., 2016a, s. 59). Det norska systemet opererar inte med en genomföringsplan som ger bindande gränser för planområden vid en befintlig flerägarsituation. Det läggs därför inte till rätta för att rensa upp i befintliga och gamla förhållanden för att fastställa nya fastighetsbildningar utan det är den enskilda utbyggarens ansvar att ordna upp i dessa förhållanden för att etablera nya fastigheter (Hagson mfl., 2016a, s. 59). Ofta ger dessa förhållanden incitament för byggherren att vänta med anskaffandet av tomt, genom att ingå optionsavtal, ett avtal om möjligt köp, tills en detaljplan med tomtutnyttjande, exploateringsgrad och antal bostäder ligger till grund för köpet. För att inte ta onödiga risker med att betala för framtagandet av detaljplanläggningen ingår utbyggare ofta dessa optionsavtal med markägare med reservation att detaljplanen efter godkännande visar sig lönsam för utbyggaren. Värderingen av tomtpriset sker på detta vis efter att en detaljplan vunnit laga kraft (Hagson mfl., 2016a, s. 59). Man står här inför både utmaningen med allmän tillgång på byggbar mark i de flesta bebyggda områden och de utmaningar som plansystemet ger grund till, liksom avsaknaden av ordningar för genomförande av detaljplan och dess konsekvenser för hur fastighetsbildning sker (Hagson mfl., 2016a, s. 59).

4.1.2 SVERIGE

Kommunalt ägd mark har i Sverige spelat en avgörande och styrande roll för planläggning och utbyggnad. Under 1980-talet byggdes omkring 80 procent av de nyproducerade bostäderna på kommunal mark, detta är än i dag fallet i några av Sveriges största kommuner (Hagson mfl., 2016a, s. 57). I bakgrund av extensivt kommunalt markägande kommer även i framtiden en stor del av exploateringen ske på kommunens mark, genom markanvisningar baserade på olika bedömningsmoment enligt plansystemets regleringar. Avsättningen av tomter för utbyggnad sker ofta på mark kommunen har sålt till byggherrar eller enligt anvisningar som ligger till grund för att detaljplanarbete påbörjas (Hagson mfl., 2016a, s. 59). Kommunen använder sig också av tomtefeste, arrendetomter, vilket innebär att kommunen upplåter jord till användning mot en viss ersättning (Nationalencyklopedin 2017i), detta ger kommunen ytterligare kontrollmöjligheter över den framtida exploateringen. I Norge har liknande arrendesystem, av statligt och kommunal mark varit ovanlig, och sedan 2000 har detta system blivit mer återhållsamt (Hagson mfl., 2016a, s. 58).

4.2 MARKANVISNINGSAVTAL

Med bakgrund i att Sveriges kommuner äger en stor del mark har man i Sverige utvecklat ett system för att anvisa mark till de exploatörer man finner lämpliga, till en viss tid och efter vissa förutsättningar.

4.2.1 NORGE

I Norge förekommer inga markanvisningsavtal som i Sverige. Här ses oppstartsmøtet, eller plankonferensen som den obligatoriska starten för att få en detaljplan godkänd (Hagson mfl., 2016a, s. 60) Utbyggare har som ovan nämnts innan plankonferensen anskaffat eller ingått optionsavtal av tomten för det tilltänkta projektet, på den öppna marknaden. Vid detta tillfälle agerar kommun, stat och andra organisationer för att bevaka statliga intressen. Vid plankonferensen kan dessa ställa

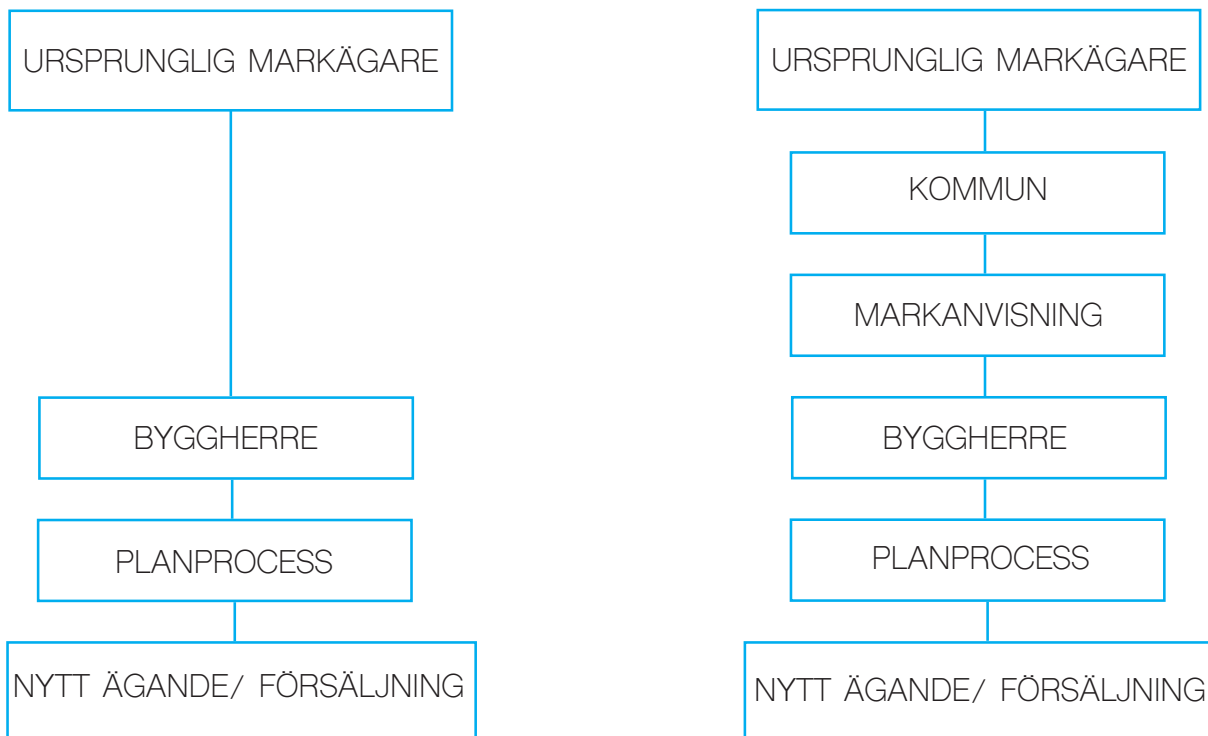
krav till projektet, till vilka utredningar som skall läggas till grund och lämnas in och andra problemställningar som skall uppmärksammas för att få planen godkänd (Hagson mfl., 2016a, s. 60). Både protokoll från plankonferensen, utbyggingsavtal, sveriges exploaterings avtal och rekkefølgekrav, sveriges genomförandeavtal är offentliga handlingar och är ofta tillgängliga på kommunens hemsidor (Hagson mfl., 2016a, s. 61). Jag kommer senare i kapitel 5. tillbaka till planprocessen mer i detalj. Det som är viktigt att understryka här är att det är stora skillnader i Norge och Sverige på hur markåtkomsten anskaffas och regler för detta.

4.2.2 SVERIGE

Anledningen till att kommuner i Sverige äger mark är just att anvisa mark, vilket betyder att utbyggare får option till att förhandla om köp (Hagson mfl., 2016a, s. 4) Markanvisning är en option för en utbyggare att ensam under viss tid och på vissa villkor förhandla med kommunen om förutsättningar för att genomföra ett utbyggnadsprojekt på ett angett område som kommunen äger (Hagson mfl., 2016a, s. 60). Ett markanvisningsavtal upprättas för det aktuella projektet som kommunen gett markanvisning om. Detta görs på de platser kommunen finner det lämpligt ur allmännyttig synpunkt att utveckla mark, och är en betydlig inkomstkälla för kommunen. Mark anvisas antingen direkt till en utbyggare eller genom anbudsinbjudan (Hagson mfl., 2016a, s. 4). Vid bägge tillfällen kan långtgående planer ligga till grund för negociering (Hagson mfl., 2016a, s. 5).

Markanvisningsavtalet kan innehålla i princip allt som har med projektet att göra, med undantag för social infrastruktur och att investeringarna skall knytas till det specifika projektet. (Hagson mfl., 2016a, s. 61) Här kan man se likheter med det norska utbyggnadsavtalet om att kostnaderna skall vara i förhållande till genomförandet av detaljplanområdet, som nämnt ovan (Kalbro mfl., 2010, s. 37). Markanvisningsavtalet kommer i tillägg och före det slutliga köpeavtalet som ingås när överlåtelsen från kommunen till utbyggare sker (Hagson mfl., 2016a, s. 61). Mar-

MARKFÖRVÄRV SVERIGE



Bildtext: Markförvärv beroende av ursprunglig markägare. Bearbetad från (Kalbro mfl., 2015, s. 96).

kanvisningen är ofta början på detaljplanarbetet och när planen är antagen, vunnit laga kraft och bygglov och starttillstånd utfärdas så skrivs det slutgiltiga köpeavtalet (Hagson mfl., 2016a, s. 62). Markanvisningsbeslut kan fattas både före och efter detaljplanen är fastställd (Hagson mfl., 2016a, s. 61).

Varken svenska plan- och bygglagen från 1. Juli 2010 nr. 900, eller annan lagstiftning fastsätter formerna för markanvisning eller markanvisningsavtalen. Kommunerna har avtalsfrihet som till viss del begränsas genom särkrav i proposition 2013/14:126, En enklare planprocess (Prop. nr. 2013/14:126., s. 147). Varken markanvisning eller markanvisningsavtalen är offentliga handlingar. Däremot finns regler om att kommunen skall ta fram riktlinjer för hur markanvisningar och exploateringsavtal hanteras (Hagson mfl., 2016a, s. 61).

Vid vissa tillfällen anordnar kommuner markanvisningstävlingar för att bestämma vilken exploatör som ensam skall få förhandla med kommunen om förutsättningarna för utbyggnad. I dessa tillfällen beskriver kommunen området med dess aktuella kriterier för utbyggnad. Exploatören får meddelande om att delta genom att sända tävlingsbidragen, som kommunen värderar utifrån de fastsatta kriterierna i markanvisningstävlingen och väljer därefter vem som har rätt till markanvisningen (Hagson mfl., 2016a, s. 61). Ett exempel är Stockholms kommun som utfärdar markanvisning genom anbudinbjudan där högst pris vinner. Det vanligaste är dock att kommuner direkt anvisar till en speciell utbyggare och säljer till fast pris, vilket är fallet i Göteborgs kommun, eftersom man inte ser det önskvärt att driva upp priserna via budgivning (Hagson mfl., 2016a, s. 62). Genom markanvisningssystemet kan kommunen förhandla om prissättning utifrån kr/m² byggrätt, alltså den bebyggda arealen, summan av alla våningsplans area, vilket kan ge kommuner betydliga högre inkomster vid markförsäljning (Hagson mfl., 2016a, s. 62).

Planfrågor som regleras i markanvisningsavtal och exploateringsavtal, som genomgås nedan, och inte i detaljplanen, gör att dokumentationen inte är offentlig, som är fallet i Norge där hela planprocessen och dess protokoll ofta offentliggörs genom kommunens hemsidor (Hagson mfl., 2016a, s. 62). Tiden för att knyta ett avtal är osäkert och kan förlänga planprocessen, detta i sin tur kan göra att mindre företag inte är villiga att ta risken när det kommer till dessa processer vilket leder till att konkurrensen bland byggherrarna kan minska (Hagson mfl., 2016a, s. 62).

Vid de tillfällen där kommunen inte är markägare kan utbyggare kontakta stadsbyggnadskontoret med önskemål om en detaljplan, i detta tillfälle är utgången av begäran om detaljplan mer osäker. Utbyggaren ansöker i dessa tillfällen om planbesked som ger svar på om kommunen kommer att starta detaljplanarbete. Ett planbesked ger ingen garanti att kommunen kommer att genomföra detaljplanarbetet –eller när– och kan under processens gång utvecklas till att detaljplanarbetet

är olämpligt eller att kommunen anser att expropriation av området är hänsynsenligt. Vilket gör att processen innehåller en del olika osäkerheter för utbyggare. (Hagson mfl., 2016a, s. 63).

4.3 EXPLOATERINGSAVTAL

I både Sverige och Norge har det länge funnits regler i plan- och bygglaggivningen som avklarat vilka kostnader som kan inkluderas i vad utbyggare kan betala när det kommer till genomförande av detaljplan, ofta och det vanligaste är olika typer av infrastruktur som vägar, kollektivtillbud, parkarealer vatten- och avloppsanläggningar. I Norge är detta speciellt aktuellt eftersom många detaljplaneförslag är initierade av privata utbyggare (Kalbro mfl., 2010, s. 36). Nya regler har i både Norge och Sverige kommit på plats när det kommer till vilka och för vad exploaterer kan betala i förhållande till tilltänkta utbyggningsprojekt sedan de respektive lagarna trädde i kraft (Hagson mfl., 2016a, s. 63).

4.3.1 NORGE

I norska plan- och bygningsloven från 27. Juni 2008 nr. 71, framgår vad som avses med utbyggingsavtale, som jag för jämförande med Sverige sammanliknar med exploateringsavtal.

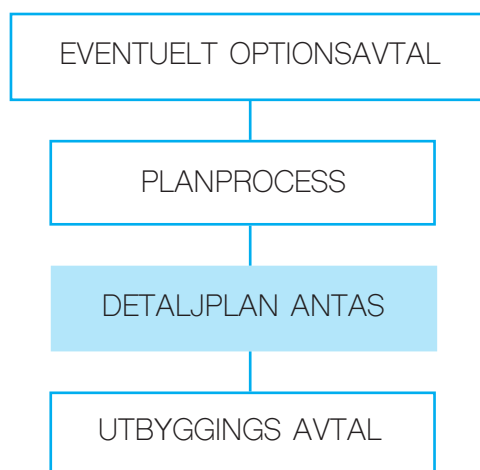
”Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.” (Npbl., 2008, 17 kap. § 17-1.)

Norska exploateringsavtal är avtal som planmyndigheten och utbyggare negocierar fram och som för genomslag när detaljplanen blivit antagen och vunnit laga kraft (Kalbro mfl., 2010, s. 36). I den norska planprocessen, där kommunen äger betydligt mindre mark för exploatering och privata utbyggare har initieringsrätt an-

vänds exploateringsavtalen, för att fördela rättigheter och skyldigheter för genomförande av den tilltänkta detaljplanen (Hagson mfl., 2016a, s. 64).

UTBYGGINGSAVTALE NORGE

EXPLOTATÖR ANSKAFFAR MARK



Bildtext: Schematisk framställning av hur utbyggingsavtalen utarbetas först efter detaljplanen är antagen. Förhandlingarna om avtal pågår under planprocessen men antas efter det formella planantagandet är fastsatt, eftersom informationen om användningen av avtalet enligt plan- och byggningsloven skall annonseras tillsammans med planen och vid offentlig granskning. Egen illustration.

Kostnader som kan avtalas måste stå i rimligt förhållande till projektets storlek, men också i förhållande till vad kommunen själv bidrar med till genomföring och andra åtaganden som avtalas (Kalbro mfl., 2010, s. 37). Detta har en lång tradition i Norge med stöd av avtaleloven från 31. Maj 1918 nr. 4. De norska exploateringsavtalen behandlar inte markåtkomsten. Avtalen har inte anledning att innehålla kostnader för social infrastruktur som daghem, förskola eller sjukhem, det ses som kommunens ansvar att tillhandahålla kapacitet för detta och är inte bundet till kostnader för genomförandet av detaljplanreglering (Hagson mfl., 2016a, s. 64). Denna regel gäller med ett undantag om att exploatören kan förskottera

dessa kostnader för att när genomförandet är färdigställt få denna typ av offentliga investeringar återbetalade (Kalbro mfl., 2010, s. 37). Detta kan vara ett medel för att kunna påbörja detaljplanarbetet eller få utfärdat bygglov för att tidigare än kommunens ekonomi tillåter kunna börja utvecklingen (Hagson mfl., 2016a, s. 64). Exploateringsavtalens innehåll bestäms av detaljplanens, tillhörande bestämmelser om genomförandebestämmelser och påverkar inte skyldigheten för utbyggnadsfinansiering (Hagson mfl., 2016a, s. 64). Bestämmelserna kan innehålla regler för att teknisk och social infrastruktur skall vara färdigställd innan nästa steg i utbyggningen kan ske. Om utbyggnaden och den tekniska och sociala infrastrukturen är programmerade att byggas samtidigt uppstår inga tidsmässiga förseningar i projektet men är inte det fallet, föreligger en värdering om exploatören tar risken med att göra dessa investeringar för att få fortdrift i projektet och erhålla ersättning av den ansvarige aktören när denne då planerat att genomföra dessa tilltag (Hagson mfl., 2016a, s. 64). Här vägs risken av förseningar mot kostnader för det aktuella tilltaget och ifall aktören har en säker genomföringsplan för kommande finansiering. Här finns exempel både på att projekt senarelagts eller helt enkelt inte genomförs eftersom osäkerheten för utbyggare blir för stor. Det händer att utbyggare vid vissa tillfällen när det ses som ekonomiskt gunstigt, tar på sig kostnader för exempelvis daghem trots att detta enligt lag inte är tillåtet (Hagson mfl., 2016a, s. 63) Oberoende av reglerna om exploateringsavtal i Npbl. kan kommun och utbyggare avtala, med stöd av avtaleloven från 31. Maj 1918 nr. 4, om ingått samarbete i genomföringsfasen när båda parter finner detta lämpligt (Hagson mfl., 2016a, s. 65). Refusjon är ett annat genomföringsverktyg som är lagstadgat i plan- och bygningsloven § 18-1, anledningen till att jag inte presenterar detta mer ingående är att det i väldigt liten grad används. Endast 18 procent av de norska kommunerna hade när denna undersökning genomfördes använt sig av refusjon de sista tre åren. Dessutom var användningen betydligt mindre i kommuner med mindre än 50 000 innevånare (NOU 2033:24., s. 119).

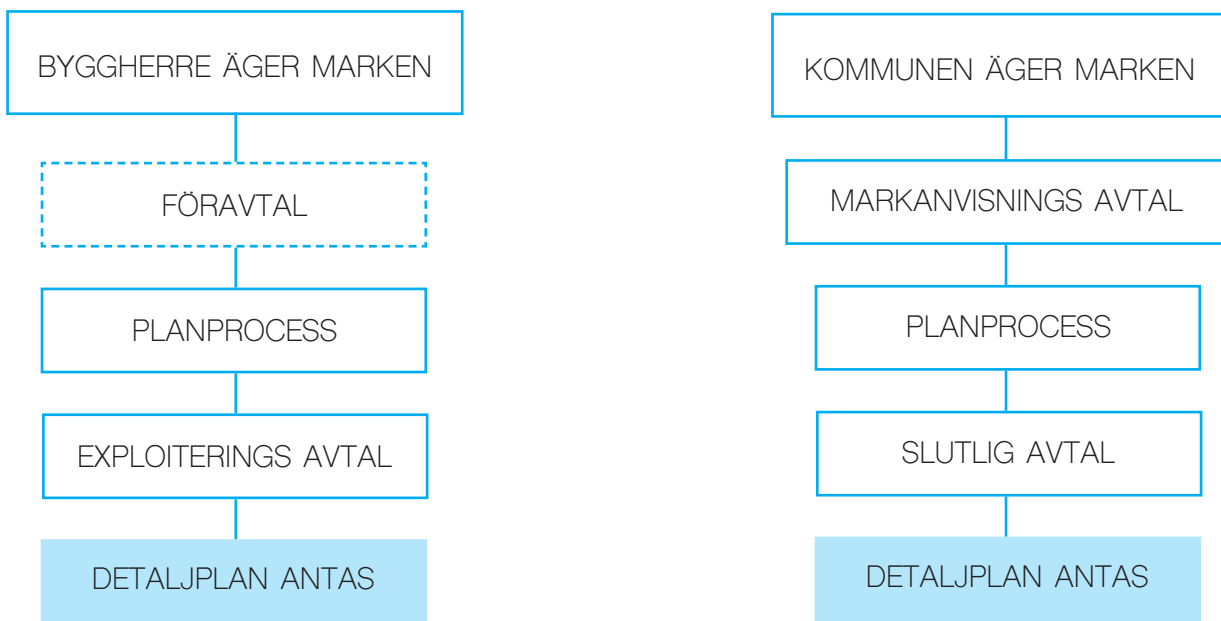
4.3.2 SVERIGE

I svenska plan- och bygglagen från 1. Juli 2010 nr. 900, framgår vad som avses med ett exploateringsavtal.

”Exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur.” (Spbl., 2010, 1 kap. § 4.)

De rättigheter och skyldigheter som inte ingår i detaljplanregleringen avtalas ofta i genomförandeavtalen, detta är ett samlingsbegrepp för avtal som reglerar dessa förhållanden. När kommunen inte själv äger den mark som skall exploateras kallas dessa exploateringsavtal (Kalbro mfl., 2015, s. 133). Intentionen är att förutse krav som kommer gälla för genomförande och planering (Kalbro mfl., 2015, s. 136). Detta betyder att till skillnad från i Norge används exploateringsavtal i det tillfällen kommunen inte äger marken för det tilltänkta projektet för utbyggnad. För att bygga måste det föreligga en lämplig plan för området. I Sverige där kommunen har planmonopol, alltså inte tillämpar privat initieringsrätt betyder detta att utbyggaren hamnar i en bunden situation gent emot kommunen när det kommer till frågan, när eller om exploateringsavtalet tecknas (Hagson mfl., 2016a, s. 64) och ifall en detaljplan skall utarbetas (Kalbro mfl., 2015, s. 133). I de tillfällen kommunen inte äger marken och planprocessen börjar, tecknas ofta ett föravtal, som innehåller en indikation på vad som kan komma att byggas. I föravtalet får byggherren ofta en överblick på vilka exploateringskostnader denne kan förväntas framöver i projektet. Avtalet är inte bindande men riktgivande i den kommande detaljplaneringen (Kalbro mfl., 2015, s. 134).

GENOMFÖRANDE AVTAL



Bildtext: Schematisk framställning av hur genomförandeaftalen ligger till grund för detaljplanens genomförandefas. Bearbetad från (Kalbro mfl., 2015, s. 133).

I detta tillfälle är kompensationen för kostnader projektet medför vad kommunen har som motiv att begära vid ett undertecknat avtal. Detta utgör en maksituation både när det kommer till medfinansiering av projekt och i förhållande till det kommunala planmonopolet (Hagson mfl., 2016a, s. 64). Ett annat problem är att dessa exploateringsavtal är civilrättsliga vilket ger en begränsad offentlig insyn och kan skapa en situation där kommunen kräver medfinansiering för att utfärda bygglov. För att uppväga detta kritiska förhållande har regler om att framställa riktlinjer för hur dessa frågor skall hanteras framtagits vilket inte i sig gör dessa dokument mer offentliga men begränsar kommunens tillgång att ställa orimliga krav i förhållande till det tilltänkta projektet (Hagson mfl., 2016a, s. 64).

4.4 SAMMANFATTNING

Systemen för tillgång på mark i Sverige och Norge har utvecklats helt olika. I Norge har aktören som vill exploatera mark, själva ansvaret att införskaffa marken

för utbyggnad. Detta görs genom bedömningar utifrån den aktuella marknaden och vad värdet på marken kan vara vid tilltänkta användning för projektet (Hagson mfl., 2016a, s. 65). Anbudskonkurrenser förekommer främst när fastighetsägaren är offentlig vilket i mindre grad än i Sverige är förekommande. I Sverige har man istället utvecklat ett system där kommunen anvisar mark på de platserna, den tidpunkt och av den typ bostäder kommunen själv finner lämplig. Planmonopolet som Sverige utvecklat fungerar på samma tillvägagångssätt när utbyggaren själv äger marken eftersom kommunen har rätt att neka utbyggnad just på den platsen till den tiden. Kommuner i Sverige har med andra ord både planmonopol och äger betydlig del mark som man kan använda för att leda hur privata byggprojekt genomförs (Hagson mfl., 2016a, s. 65). Utbyggare kan enligt systemet själva föreslå detaljplaner men sitter då med risken att kommunen inte bifaller förslaget och då har tid och resurser lagts på en plan som inte vinner laga kraft och därmed inte är genomförbar (Hagson mfl., 2016a, s. 65). I Norge är kommunen i större grad beroende av sin regleringsmyndighet, alltså behandlingskraven av privat framlagda planer vilket gör att kommuner i Norge inte kan pressa utbyggare om att inte sälja mark eller upprätta plan på samma vis som i Sverige (Hagson mfl., 2016a, s. 65).

Exploateringsavtalen i Norge är en del av planprocessen som regleras i förhållande till offentlighetskrav och gör att man i större grad varit uppmärksamma på vilka kostnader man tillåter att sluta avtal om. I Sverige har exploatörer under lång tid varit kritiska till hur stor frihet kommunerna har när det kommer till markförsäljning, där man inte behöver gå igenom en anbudsruna utan kan direkt anvisa mark (Hagson mfl., 2016a, s. 66).

I Norge bromsas marktillgången i bebyggda områden av utmaningen i att omforma den existerande fastighetssituationen. Genomförandet av transformations- och förtätningsprojekt går därför trögt eller är svåra att genomföra vilket medför svårigheter när byggherrar vill omforma områden till ett högre utnyttjande. Ofta leder också

själva systemet för fastighetsregistrering till att nya fastigheter tar längre tid att lagfästas, vilket ökar risken för både byggherren och i slutändan också låntagaren av bostadslån för den tilltänkta köparen (Hagson mfl., 2016a, s. 63).

I Sverige har systemet med markanvisning, där kommunen äger den största delen av den mark som är aktuell för utbyggnad, gjort att hur kommunen hanterar markanvisningen blir en central fråga för hur stadsutveckling, förtätning, funktionsblandning och utveckling sker. Markanvisningssystemet är nära knutet till det kommunala planmonopolet av detaljplanering och bygglov och skiljer sig här från Norge med sin fria initieringsrätt för privata utbyggare (Hagson mfl., 2016a, s. 63) Detta leder till en form för dubbel reglering med både den kommunala egendomsrätten och regleringsmyndigheten som verktyg. Systemet leder till monopolisering (Hagson mfl., 2016a, s. 5) och till att kommunen står fritt till att tillämpa olika system där det politiska styret av kommunen spelar en stor roll. Kritik har också riktats mot markanvisningssystemet för att vara lite transparent och kan leda till korruption (Hagson mfl., 2016a, s. 63).

5. PLAN SYSTEMET

I detta kapitel skall respektive lands plansystem beskrivas, från nationell till lokal nivå. Innan vi ser på systemet och dess reglering kan det vara viktigt att säga någonting om anledning och motivation bakom att faktiskt upprätta planer. Motivet för planutarbetandet är ofta att styra och samordna en framtida användning för ett område, planer skall informera, ge insyn, inflytande och vägleda både i förhållande till allmänheten och ägaren av marken. Planer ger också underlag för markägare att erhålla tillstånd för att kunna bygga eller ändra de existerande förhållandena inom ett visst område (Karlbro 2015 s. 23). En central roll i organiserandet och samordnandet av markexploatering har den lagstiftning som omfattar den fysiska samhällsbyggnaden. Här läggs grunden för olika aktörers rättigheter och skyldigheter och hur de fördelas genom planprocessens gång. Lagstiftningen är grundläggande när det kommer till lokalisering, utformning, ansvar, drift och finansiering. Här finns regler om hur markåtkomsten kan ske och hur fastighetsdelning och ägandeförhållanden kan och skall utformas (Karlbro 2015 s. 11). Hur plansystemet fungerar som incitament för exploatering och utbyggnad har stor påverkan hur, var och hur mycket som byggs (Hagson mfl., 2016a, s. 4). Förändringar och uppförande av bebyggelse regleras av offentliga myndigheter genom lagreglerad kontroll (Karlbro 2015 s. 20). De två mest centrala lagarna för denna reglering är plan- och byggnadslagarna i respektive land. Flera lagar har direkt betydelse för plan- och byggnadslagstiftningen, bland annat, skydds och bevaringslagstiftning (Karlbro 2015 s. 20).

I den norska plan- og bygningsloven från 27. Juni 2008 nr. 71, lyder ändamål paragrafen som nedan.

”Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale

og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig. Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.” (Npbl., 2008, 1 kap. § 1.)

I svenska plan- och bygglagen från 1. Juli 2010 nr. 900, anges syftet med lagen som under.

”I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.” (Spbl., 2010, 1 kap. 1 §.)

Detta är stora ord och hänsynsmässiga att tänka igenom när vi senere kommer in på de mer processuella, kontrollerande och reglerande aspekterna av lagstiftning. Det är viktiga värden för både nuvarande och kommande generationer dessa lagar är menade att opprätthålla. Ändamålsparagraferna i både norsk og svensk plan- og bygglag innehåller en rad olika hänsyn som denna skall ta till vara gjennom de processer den reglerar og skall gjennom alla nivåer, instanser og aktører ligga till grund for varje beslut efter lagens verkningsområden. Syftesparagraferna i sig indikerar att det handlar om komplekse og sammansatte system og processer som behøver ligga till grund for att dessa mål skall kunna oppnås. I dette sammanhang kan det vara viktig att påminna om problemstillingen og igen påpeka dess aktualitet.

Jag undersöker vad som, förutom den regulativa tillnärmningen, kännetecknar Norges och Sveriges plansystem, både när det kommer till bruk av lagstiftade planverktyg, och i förhållande till genomföring av projekten. Detta kapitel och det nästa beskriver ingående de planverktyg de båda länderna operationaliserar sin formella planering ifrån.

5.1 BAKGRUND

Lagstiftningen för stadsplanering i Norge och Sverige har genom historien haft många likheter. De första stadsplaneringslagarna kom i bägge länder i mitten av 1800-talet. Både organisatoriskt och institutionellt har länderna haft ett nära utbyte av erfarenheter och impulser vilket kan förstås på bakgrund av att länderna har en förhistoria som faller samman både politiskt, ekonomiskt och kulturellt. Likheter sträcker sig vidare genom plansystemen, dess organisering och innehåll (Kalbro mfl., 2010, s. 28). När de nuvarande lagarna i Norge, 2008 och i Sverige, 2010 trädde i kraft har de i förarbeten till dessa legat liknande premisser till grund för ändring. Förenkla och därmed effektivisera planprocessen och sakbehandling, innehåll av planläggning, hur detta styrs och förutsägbarhet för alla parter i processen, har varit viktiga utredningsmoment för laggivare i båda länder (Kalbro mfl., 2010, s. 28).

5.2 NATIONELLT

Plan- och bygglagstiftningen i Norge och Sverige har trots många likheter också formella skillnader när det kommer till dess plansystem (Kalbro mfl., 2010, s. 43). Nedan skall vi se närmare på respektive lands plan- och bygglagar och dess plansystem som utgångspunkt för hur planprocessen formellt är uppbyggd och i praktiken fungerar. Man har i bägge länder organiserat planläggningen över tre instanser, nationell, regionalt och lokalt. I varken Norge eller Sverige har den nationella instansen ansvar för den verkställande fysiska planläggningen (Kalbro mfl., 2010, s. 28).

5.2.1 NORGE

På nationell nivå är det främsta ansvaret att lägga ramar och riktlinjer för de två underliggande instanserna på regional och lokal nivå. Staten sätter dessa ramar, genom lagstiftningen och policyer för att får andra myndigheter på regional och lokal nivå att planlägga både för dem, och för respektive territorier de representerar. Staten kan också i vissa tillfällen ta på sig ansvaret för plan uppförande genom statlig regleringsplan, detta hör dock inte till vanligheterna (Børrud & Røsnes, 2016, refererad i Kristoffersen & Røsnes 2015 s. 102).

Genom norska plan- och byggningsloven, § 6-1 har lagstiftare för första gången lagstadgat att staten vart fjärde år skall utforma ett riktgivande dokument för, nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, som skall ligga till grund för statens deltagande oberoende av vilken instans sakfrågan skulle gälla. Detta för att tydliggöra samverkan mellan statliga myndigheter (Kalbro mfl., 2010, s. 29). Regering och riksstad har ansvaret för både lagar, statliga riktlinjer och bestämmelser som sätter ramar för den regionala och kommunala planeringen av all mark i Norge (Hagson mfl., 2016a, s. 67). I detta är kommunal- och moderniseringsdepartementet den centrala och utövande förvaltningen när det gäller plan- och byggnadsfrågor (Børrud & Røsnes 2016 s. 99). Underliggande denna struktur befinner sig direktoraten för att ta till vara olika kvalitéer inom stadsplanering. Direktoratet för byggkvalitet tillvaratar statliga byggregler och krav. Miljødirektoratet har ansvar för miljöaspekter som föroreningar, buller, utsläpp och naturvård. Riksantikvaren tillvaratar bevaringsvärdiga kulturminnen (Hagson mfl., 2016a, s. 67).

5.2.2 SVERIGE

Precis som i Norge ligger den lagstiftande makten hos riksdag och regering. Däremot finns här inget nationellt dokument som drar upp riktlinjer och ramar för de underliggande planmyndigheterna, på regional eller lokal nivå (Hagson mfl., 2016a, s. 67). I Sverige sätter man istället upp mål och formulerar riksintressen (Hagson

mfl., 2016a, s. 67; Kalbro mfl., 2010, s. 29). Riksintressen är ett geografiskt område som ur nationellt perspektiv är av stor betydelse för de syften som miljöbalken fastställer. Dessa pekas ut av statliga myndigheter och är olika platser eller objekt som skall prioriteras i den lokala förvaltningen. Om kommunen inte följer anvisningarna om riksintressen kan staten återkalla kommunens beslut (Kalbro mfl., 2010, s. 29).

Plan och byggnadsfrågor hanteras av näringsdepartementet. Statens prövningsmyndigheter är boverket som bevakar tillämpningar av svenska plan- och bygglagen, och tar fram byggregler och byggkrav och följer även upp de nationella målen. Naturvårdsverket bevakar tillämpningar av Miljöbalken. Riksantikvarien har precis som i Norge ansvaret för att bevara kulturminnen. (Hagson mfl., 2016a, s. 67).

5.3 REGIONALT

Norge och Sverige har när den handlar om organisering av den regionala planeringen, genom tiderna haft många likheter. Regional planering i Sverige har en relativt svag reell och formell roll och initieras vid behov. Norges regionala planering kan sägas vara mer alltomfattande och syftar till att förstärka samordandet mellan olika instanser (Kalbro mfl., 2010, s. 30).

5.3.1 NORGE

Fylkesmannen är regeringens representant i fylket, länet, och har bland annat som uppgift att besluta om kommunala planer som överklagas, medla vid konflikt mellan kommunen och andra myndigheter eller vid överklagan om reguleringsplan, detaljplan och byggsak, bygglov (Hagson mfl., 2016a, s. 68). Norges fylkeskommuner, län, är en sekundärkommun med en folkvald församling, fylkestinget, med kommunal beskattningsrätt, rätt till att ålägga vissa skatter och avgifter i förhållande till dess ansvarsområde (Hagson mfl., 2016a, s. 68; Nationalencyklopedin 2017f).

Fylkeskommunen är regional planmyndighet och har ansvaret för fylkeskommunala vägar, högstadieskolor och kulturminnen. Fylkeskommunen är också ansvarig för den obligatoriska regionala planen som utarbetas med utgångspunkt i den regionala planstrategin, som en rad myndigheter skall samarbeta om och godta (Hagson mfl., 2016a, s. 68; Kalbro mfl., 2010, s. 30). Den regionala planstrategin skall godkännas av kungen medan den regionala planen, frivilligt kan lagfästas och skall godkännas av den regionala planmyndigheten som är lagd till fylkestinget, landstingsfullmäktige. Planen skall revideras minst en gång varje valperiod vilket innebär, vart fjärde år (Hagson mfl., 2016a, s. 68).

5.3.2 SVERIGE

Länsstyrelsen är en statlig myndighet och representerar stat och regering. Länsstyrelsen har till uppgift att följa upp de mål riksdag och regering sätter upp i förhållande till länets egna resurser och förutsättningar. Landstinget är en folkvald form av sekundärkommun som inte har någon rätt att göra med den fysiska planeringen (Hagson mfl., 2016a, s. 67). Som ledare för länsstyrelsen utser regeringen en landshövding och hans närmast underordnade medarbetare. Länsstyrelsen ansvarar, genom 12 olika sektorsmyndigheter, för de riksintressen staten har utsett och kan ingripa i frågor som gäller miljökvalitetsnormer, mellankommunala intressen, frågor om hälsa och säkerhet och översvämningar. Länsstyrelsen kan också överpröva både kommunens detaljplaner och bygglov, och skall granska detaljplaner och kommentera kommunens planförslag, i anledning av att bevaka riksintressen (Hagson mfl., 2016a, s. 68).

I förhållande till regionalplanering, lagstiftas detta i två olika lagar, en som gäller Stockholmsregionen, där regional planering är obligatoriskt och genomförs av landstinget, för resten av landet är detta frivilligt. Göteborgsregionen är ett utpekat område för regional planering men har ännu inte utnyttjat sig av möjligheten (Hagson mfl., 2016a, s. 68). Kommunala samarbeten utöver kommungränserna förekommer

i flera delar av landet, genom egna initiativ från de berörda kommunerna (Kalbro mfl., 2010, s. 30). Besluten om regional planering skall fattas av regeringen men kan initieras från lokal nivå (Hagson mfl., 2016a, s. 68).

5.4 LOKALT

Det är i både Norge och Sverige –på den kommunala nivån– planer med regleringsstatus utarbetas, alltså rättsgrundlaget för att påbörja ett specifikt projekt (Bør-rud & Røsnes 2016 s. 104). Trots att bägge länder konstitutionellt har en central landstäckande lagstiftning, står kommunerna i både Norge och Sverige relativt fritt att organisera sin planering efter respektive kommuns förutsättningar. Detta har i bägge länder resulterat i att det förekommer skillnader i förhållande till olika kommuners planorganiseringsuppbyggnad (Kalbro mfl., 2010, s. 30).

5.4.1 NORGE

Kommunen har en central roll vid planläggning av all mark och vattenområden i Norge. I tillägg till offentlig service och administration skall kommunen planlägga mark- och vattenanvändning för framtida bruk i enlighet med norska plan- och bygningsloven (Hagson mfl., 2016a, s. 69)

ÖVERSIKTSPLAN

I Norge har man ett kommunalt plansystem som består av den obligatoriska kommuneplanen, översiktsplanen för kommunens geografiska område med tillhörande samfunnsdel och arealdel (Hagson mfl., 2016a, s. 69; Kalbro mfl., 2010, s. 32). Samhällsdelen skall innehålla utmaningar, mål och strategier för kommunen som helhet och organisation (Npbl., 2008, 11 kap. §11–2). Arealdelen skall innehålla plankarta, bestämmelser, och det skall framgå hur nationella mål, riktlinjer och hur överordnade planer skall tas till vara. (Npbl., 2008, 11 kap. §11–5) Översiktsplanen skall omarbetas minst en gång per valperiod, vilket betyder en gång minst var fjärde år (Hagson mfl., 2016a, s. 70). Kommunen skall också en gång per valpe-

riod, direkt efter det att den nya kommunstyrelsen fastställts, utarbeta en kommunal planstrategi där strategiska val i förhållande till samhällsutveckling skall läggas fram (Aarsæther mfl., 2014, s 71; Kalbro mfl., 2010, s. 32) Kommunen har skyldighet att rådfråga och hämta synpunkter från närliggande kommuner samt statliga och regionala myndigheter innan strategin läggs fram till beslut för kommunstyret (Npbl., 2008, 11 kap. §11-2; Kalbro mfl., 2010, s. 32).

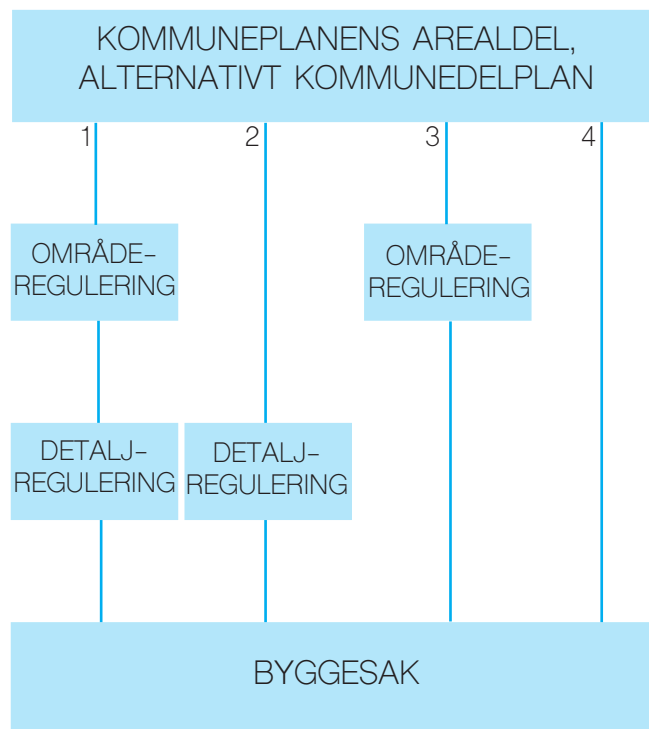
INFORMELLA PLANTYPER

I tillägg till de juridiskt bindande planerna, utarbetade efter plan- och bygningsloven, använder sig en del kommuner av informella verktyg i planprocessen som kan ges administrativt bindande krav för utbyggare. En av dessa är, veiledende prinsipplan for det offentlige rom, VPOR, som är ett normerande verktyg för kommande offentliga förhållande, vid genomförande av detaljregleringen. Planen anger exempelvis vägar, platser, parker och gator (Oslo kommune 2014 s 8, 54). I Oslo kommun är detta ett planverktyg utbyggare måste ta reell hänsyn till. Det är ett politiskt förankrat dokument för ett område, som styr utvecklingen av ett projekt med flerägarsituationer och flera detaljplaner. Riktlinjerna lägger till grund principer för kostnadsfördelning i området och är ett forutsigbarhetsvedtak, alltså en kommande tänkt investeringsfördelning mellan utbyggare och kommunen och utbyggare emellan. VPOR ligger till grund för formuleringen av rekkefølgebestemmelser. Alltså de krav som i detaljplanens bestämmelser säger vad som måste vara på plats för att nästa steg av projektet skall kunna påbörjas (Oslo kommune 2014 s 8, 54).

DETALJPLAN

Underordnad översiktsplanen opererar det Norska plansystemet med två detaljplantyper, områderegulering och detaljregulering (Hagson mfl., 2016a, s. 69) Kommunen kan också välja att utarbeta en kommunedelplan, en fördjupad översiktsplan. Denna typ av plan är inte lagstadgad i norska plan- och bygningsloven, men förekommer ändå utan att ges juridisk bindning. Utöver det är de kommunala

plantyperna juridiskt bindande och ger rättigheter att bygga i enlighet med plan. Detaljplanen är i praktiken nästan obligatoriskt, vilket gör att i Norge uppstår fyra möjliga vägar för behandling av bygglovsansökan (Hagson mfl., 2016a, s. 69)



Bildtext: I Norge finns fyra möjliga vägar fram från kommunplan till bygglov. Bearbetad från (Kalbro mfl., 2010, s. 33).

MANDAT ATT INITIERA PLAN

Kommunen har ansvaret för att bestämma om utarbetande av översiktsplan och områdereglering (Hagson mfl., 2016a, s. 70) Däremot kan vem som helst, med tillräcklig kompetens kring plansystem och process, besluta att starta utarbetandet av detaljreglering. Detta faktum är det som gör att Norge anses ha fri initieringsrätt. Om man har kompetensen har man, med andra ord, rätt att bestämma var det skall arbetas fram planer och lägga fram dessa för behandling. I Sverige däremot har kommunen ensamrätt på att bestämma var det skall arbetas fram planer men man har rätt att be om att en plan utarbetas. Detta ger exploatörer rätt att föreslå detaljreglering och behandling av planförslaget från planmyndigheten, i enlighet

med norska plan- och bygningslovens fastställda regler (Hagson mfl., 2016a, s. 70) Den fria initieringsrätten och rätt till att utforma planförslag gör att utbyggare som vill exploatera mark i tidigt skede kommer i kontakt med planmyndigheter i en förhandlingssituation. Detta gör att man tidigt i processen kan avklara hur exploatören ser på bygg- och finansmarknaden, vilket ofta är en kompetens kommunen inte har. (Hagson mfl., 2016a, s. 77) Man skulle kunna anta att den fria initieringsrätten leder till att det produceras fler planer med större trolighet att bli genomförda, eftersom ingen aktör på den fria marknaden investerar i planarbete som de inte har ett egenintresse i att få genomförda, men tanke på att det är i färdigställandet av projektet exploatören gör sin vinst. Det ligger dock en osäkerhet i hur den marknadsanpassade initieringen och genomförandet av planer påverkas av många juridiskt bindande planer på olika nivåer och olika behandlingsprocesser. I praktiken kan detta betyda att överordnade planer som är juridiskt bindande, tills de omregleras, måste ändras för att passa in med politiskt önskvärda byggprojekt. Här ligger en stor osäkerhet knuten till tidsanvändning av sådana omregleringar som kan göra att systemet inte känns så flexibelt. (Hagson mfl., 2016a, s. 78)

Områdeplaner gäller tills de blir ersatta av nya och detaljplaner är giltiga i en tio års period, men i praktiken gäller också dessa tills de blir ersatta av ny plan på samma nivå och av samma detaljeringsgrad (Hagson mfl., 2016a, s. 70). För privat initierade planer är giltighetstiden fem år, vilket betyder att projektet måste vara påbörjat inom denna tidsfrist, denna var tidigare kortare men har efter protester från fastighets- och byggindustrin nu förlängts (Kalbro mfl., 2010, s. 38). Den sist juridiskt bindande planen för ett område är den som innehar regleringsstatus (Kalbro mfl., 2010, s. 37). Norska plan- och bygningsloven har klara regler om hur exploatörer, fastighetsägare, offentliga myndigheter och kommuner skall förhålla sig inbördes till varandra. Planmyndigheten i kommunen kan utarbeta alternativa, konkurrerande detaljplaneförslag eller områdereglering till de privata planförslagen. Detta innebär att det insända privata förslaget suspenderas tills det kan behandlas

parallellt med kommunens förslag. Vilket kan ge längre tidsåtgång för planprocessen och gör att osäkerheten ökar när det kommer till byggstart (Røsnes 2017, refererad i Hepperle mfl., 2017 s 49–66). Detta sker relativt frekvent och ses inte som ett samarbetsproblem utan snarare som att man har för olika meningar för att klara att arbeta fram ett gemensamt förslag, den poliska behandlingen går ofta för planmyndighetens planförslag, därför brukar utbyggare i störst möjliga grad försöka bli eniga med planmyndigheten, och arbeta fram ett gemensamt förslag (Intervju 1 s. 3–5) I detta hierarkiskt uppbyggda system, där olika administrativa och politiska nivåer upprättar och resolverar juridiskt bindande markanvändning, finns förpliktande föreskrifter och riktlinjer för genomförandet av konsekvensanalysers utarbetande, och hur samordnad areal- och transportplanering skall koordineras. Till det kommer direktiv för utformning av beslutsgrundlag och hur kommuner, landsting och statliga myndigheter skall samarbeta (Hagson mfl., 2016a, s. 70).

ÖVERKLAGAN AV DETALJPLAN

I Norge har 19 statliga myndigheter, grannkommuner och länsstyrelsen insigelsesrett, rätt att överklaga kommunens beslut om att anta detaljplan. I tillägg kommer andra lagreglerade lokala och regionala myndigheter, organiserade på läns- och kommun nivå. Riksantikvarien har ansvar för kulturminneförvaltningen som är organiserad på länsnivå och de största kommunerna har egna stadsantikvarier. När en detaljplan överklagas skall en annan myndighet avgöra om överklagan skall ta i betraktande, fylkesmannens roll är i detta avseende oklar (Hagson mfl., 2016a, s. 71). En anledning till detta är att fylkesmannen, i vissa tillfällen, kan vara den som har ansvar för att den aktuella överklagan har framförts, i form av de intressen denne avser representera. Fylkesmannen är första instans för överklagan och kan med tanke på detta i princip behöva avgöra om dennes egen överklagan skall beaktas. Innan överklagan går upp till domstol och efter fylkesmannens beslut, skall ärendet behandlas av det aktuella departementet som har ansvar för området överklagan avhandlar, detta eftersom Norge inte har en förvaltningsdomstol. Över-

klagan av bygglovsansökan går i första instans för avgörande i den kommunala förvaltningen, det kommunala politiska organet plan- och byggnadsutskottet, och därefter vidare till fylkesmannen (Hagson mfl., 2016a, s. 71).

5.4.2 SVERIGE

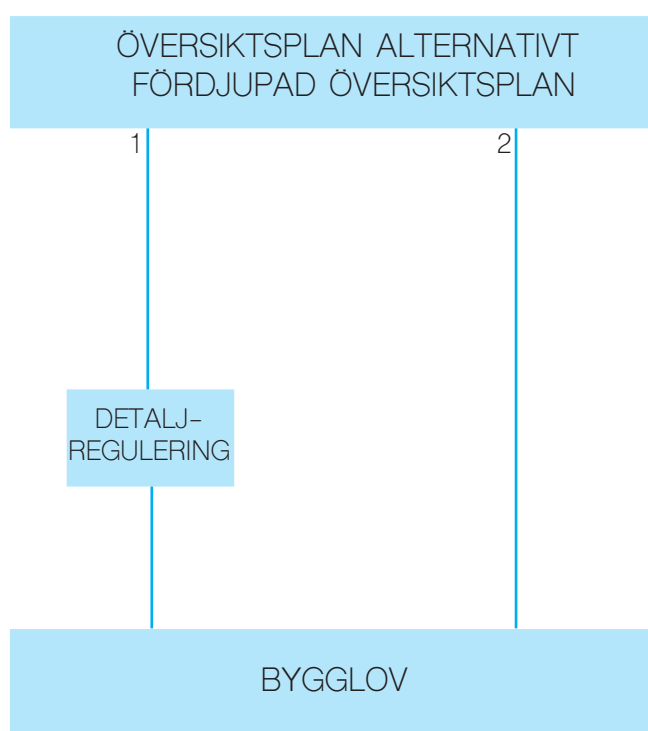
Kommunerna i Sverige har precis som i Norge ansvar för hur mark- och vattenanvändning skall planläggas inom sitt givna geografiska område (Hagson mfl., 2016a, s. 69). Kommunen har alltså huvudansvaret för planering och tillståndsprövande för den framtida arealanvändningen (Kalbro 2015 s. 24) Detta betyder att kommunen själv, eller en aktör kommunen utser utför planeringen enligt svenska plan- och bygglagen. Planering påbörjas och planer antas endast av kommunen vilket betyder att det inte, som i Norge råder fri initieringsrätt (Hagson mfl., 2016a, s. 69).

ÖVERSIKTSPLAN

Kommunen är förpliktad att tillhandahålla en aktuell översiktsplan (Kalbro mfl., 2010, s. 30), vilket i jämförelse med Norge, inte är en juridiskt bindande plan (Hagson mfl., 2016a, s. 69). Den svenska översiktsplanen har formellt en mindre detaljeringsgrad än den norska motsvarigheten (Kalbro mfl., 2010, s. 33). Översiktsplanen är till för att visa huvuddragen av mark- och vattenanvändning, hur den bebyggda miljön skall utnyttjas, utvecklas och bevaras, hur man skall ta tillvara allmänna intressen, riksintressen och miljönormer (Hagson mfl., 2016a, s. 69; Kalbro mfl., 2010, s. 33). Översiktsplanen skall också ange hur kommunen har avsett att upprätthålla nationella och regionala mål. Kommunen kan komplettera översiktsplanen med områdesbestämmelser för områden utan detaljplan, vilket då innebär att efterkommande detaljplaner måste följas upp och revideras efter dessa områdesbestämmelser (Hagson mfl., 2016a, s. 69).

DETALJPLAN

Kommunen reglerar utnyttjandet av mark- och vattenområden genom att utarbeta detaljplaner och undersöka ifall ett område är adekvat för till exempel utbyggning, både i förhållande till ny eller förändring av befintlig byggningsmassa. Detaljplanen skall redogöra för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden med dess gränser (Hagson mfl., 2016a, s. 69). I Sverige uppstår alltså två möjliga vägar för behandling av bygglovsansökan.



Bildtext: I Sverige finns två möjliga vägar fram från översiktsplan till bygglov. Bearbetad från (Kalbro mfl., 2010, s. 33).

Detaljplanen innefattar en genomförande tid på minst fem och högst upp till femton år, med rätt att under denna tid bygga enligt plan (Kalbro mfl., 2010, s. 38). Rättigheter och skyldigheter mellan markägare och kommun, och markägare inbördes regleras av detaljplanen som är bindande vid ansökan av bygglov (Hagson mfl., 2016a, s. 70) Detaljplanen av sista dato är, precis som i Norge den plan som binder området regleringsmässigt (Kalbro mfl., 2010, s. 37).

MANDAT ATT INITIERA PLAN

Förutom att exploatören kan kräva ett planbesked finns inga, som i den norska plan- och bygningsloven regler som gäller ställningen mellan kommunen och utbyggare i planprocessen. 2013 fastslogs att privat initieringsrätt inte är politiskt önskvärt att införa (SOU 2013:34., s. 326). Tolkningen av statliga bindande riktlinjer, alltså svenska plan- och bygglagens mål och normer sker i dag i samspel mellan kommunpolitiker, tjänstemän och kommunens innevånare. Detta gör att det i en och samma kommun kan råda stor skillnader i ställningstagande och tolkningar (Hagson mfl., 2016a, s. 70)

ÖVERKLAGAN AV DETALJPLAN

Under vissa förutsättningar kan staten, via länsstyrelsen överpröva en detaljplan (Karlbro 2015 s. 41). I Sverige överklagas detaljplan och bygglov till byggnadsnämnden. Rätt att överklaga har den som detaljplanen berör. För att inneha rätt att överklaga måste skriftliga synpunkter lagts fram under utställningstiden men inte tagits hänsyn till (Hagson mfl., 2016a, s. 71) Reglering om vem som har rätt att klaga finns i förvaltningslagen och plan- och bygglagen. Lagarna reglerar vilka kommunala beslut som kan överklagas. Länsstyrelsen är första instans för att överklaga detaljplan, andra instans är mark- och miljödomstolen och tredje, mark- och miljööverdomstolen (Hagson mfl., 2016a, s. 71).

5.5 SAMMANFATTNING

I det norska plansystemet råder fri initieringsrätt för att utarbeta och lägga fram detaljplaner för politisk behandling. Detta betyder att privata aktörer kan initiera planer så länge de besitter denna kompetens, vilket inte är fallet i svensk laggivning, där istället markanvisning används (Hagson mfl., 2016a, s. 4). Norges system ses som en liberal variant av ett lagreglerat hierarkiskt system av juridiskt bindande planer på flera nivåer och gör det Norska plansystemet värdedrivet. Motivationen ligger i att utbyggare tar initiativ ur en beräknad egennytta och i konkurrens med andra

aktörer, vilket ofta leder till att redan innan man går in i den kommunala beslutsprocessen finns ett tydligt definierat projekt (Hagson mfl., 2016a, s. 72). Det finns tydlig fördelning av ansvar, skyldighet och roller mellan marknad, politiker och planläggare (Hagson mfl., 2016a, s. 72).

Det svenska planmonopolet i kombination med ofullständiga regler och principer för tolkning av svenska plan- och bygglagens prövningsgrundlag leder till mer ideologiska tolkningar av hur utvecklingen enligt lagen skall ske i förhållande till en allmän synpunkt. Att handla i detta tillfälle ligger i politiska och professionella motiv och inte i exploatörers egenintresse. Därför påverkar samspelet mellan exploatör och kommun i processens tidiga fas, framdriften av den tilltänkta utbyggnad eller tillbyggnaden. Rollfördelningen är tydlig för politiker och planläggare (Hagson mfl., 2016a, s. 72).

Norges plansystem bygger på att marknadsaktörerna, som vill bygga, är de som har den bästa kunskapen om marknad och betalningsvilja. Den kontrollerande rollen ligger hos politiker och tjänstemän, denna kontroll sker i enlighet med statliga riktlinjer och föreskrifter. Den politiska styrningen ligger i juridiskt bindande översiktsplaner. Sveriges system har en helt omvänd utgångspunkt. Grundtanken i det svenska systemet är att lokalpolitiker, tjänstemän och befolkningen i kommunen besitter den bästa kunskapen om var, när och hur kommunen bör utvecklas. Kommunen bestämmer om planer skall påbörjas antingen genom att själva först markanvisa och sedan utveckla plan, eller efter att en byggherre ansökt om planbesked. Kommunens tjänstemän leder planprocessen, utreder och skapar detaljplaner för att utvecklingen skall vara bäst möjligt anpassat efter allmänhetens intresse. Kommunen kontrollerar också om byggherrens projekt uppfyller detaljplanen som fastställts och kraven för att utfärda bygglov. Översiktsplanen är vägledande men inte juridiskt bindande och svenska plan- och bygglagen reglerar inte dess innehåll (Hagson mfl., 2016a, s. 72).

Styrning av de svenska och norska systemen av exploatörernas verksamhet är helt olika, både i förhållande till drivkrafter och systemets uppbyggnad av juridiskt bindande planer (Hagson mfl., 2016a, s. 73).

Norge har flera bindande plantyper vilket leder till flera valmöjligheter för kommunen medans det i Sverige bara finns en juridiskt bindande plan -detaljplanen- vilket ger färre möjligheter för kommunen att välja. Att Norge hållit fast vid ett system med flera juridiskt bindande plantyper kan till viss del förklaras av att i ett system med fri initieringsrätt kan det tänkas att planmyndigheterna har ett större behov att kunna styra stadsplaneringen (Kalbro mfl., 2010, s. 73). Den stora variationen av plantyper och även användningen av egenutvecklade plantyper, informella planer, kan göra att systemet är svårt att förstå och att behandlingen tar längre tid. Här kan nämnas att Oslo kommuns användning av VPOR, välkomnas av utbyggare eftersom det ger en större förutsägbarhet i förhållande till kommande kostnader. Däremot är det inte hänsynsmässigt när dessa dokument kommer i tillägg till flera bindande planer och sent i processen eftersom det då kan förlänga tiden att få en detaljplan godkänd (Intervju 2)

Lagändringarna som gjordes i och med den sista revideringen i norska plan- och bygningsloven 2008, och den svenska plan- och bygglagen 2010, har gjort att i Norge, möjligen med bakgrund i den fria initieringsrätten, har beslutningsprocesserna blivit flerdelade och lagen innehåller en del överlappning beträffande fördelning av ansvar, vilket, för användare kan uppfattas som mindre synoptiskt (Kalbro mfl., 2010, s. 33). I Sverige kan man diskutera ifall lagändringen leder till enklare och effektivare planprocesser för utarbetandet av detaljplan, vilket har varit ett av motiven bakom ändring. Dock kan detta diskuteras efter det att ha sett verkningarna av dessa ändringar (Kalbro mfl., 2010, s. 43; Hagson mfl., 2016a, s. 79). Detta kommer vi tillbaka till i nästa kapitel som går specifikt in i planprocessens uppbyggnad.

I Norge har man sört för att planering på lokal nivå inte skall komma i konflikt med överordnade ramar och riktlinjer. I förhållande till detta kan det tänkas att ansvar och styrmedel kan överlappa varandra, vilket kräver bra strukturer för samarbete för att detta inte skall leda till otydliga och tidskrävande processer. Undantag till detta finns dock i plan- och bygningslovens § 1-5. I Sverige har man -vid risk för konflikter- bestämt att länsstyrelsen skall balansera mellan överordnade intressen och den lokala nivån, och verka koordinerande, vilket möjligen är mer tydligt och enkelt (Kalbro mfl., 2010, s. 43).

6. PLANPROCESS

Rättsligt bindande detaljplaner har flera syften, planerna lägger upp en, mer eller mindre, bestämd metod för hur ett område kan utformas och användas. Planen och dess process skall, ge förutsägbarhet, insyn och inflytande för alla inblandade aktörer, samt reda ut rättigheter och skyldigheter mellan dessa. I planprocessen läggs grunden för att byggtillstånd och prövningar kan tas på ett rationellt och effektivt sätt eftersom de primära principiella frågorna genom processen redan avklarats (Karlbro 2015 s. 29). I detta kapitel skall vi se på hur planprocessen för att utarbeta detaljplaner med regleringsstatus arbetas fram utifrån respektive lands lagstiftning.

6.1 DETALJPLAN PROCESS NORGE

Som följd av den fria initieringsrätten, och skyldighet att redovisa de handlingar som krävs för att påbörja planarbetet, finns det formellt ingen fastställd modell för hur en planprocess inom det Norska plansystemet skall utformas. Kommunernas planmyndigheter är olika organiserade utefter storlek, lokalisering och lokala förutsättningar, vilket gör att processen skiljer sig kommuner emellan. Norska plan- och bygningslovens regelverk ger möjlighet till lokala tillämpningar, och olika förvaltningskulturer spelar därför in på planprocessens förlopp. Processen är också beroende av vilken plantyp och vilka andra regelverktyg kommunen väljer att använda sig av (Hagson mfl., 2016a, s. 73).

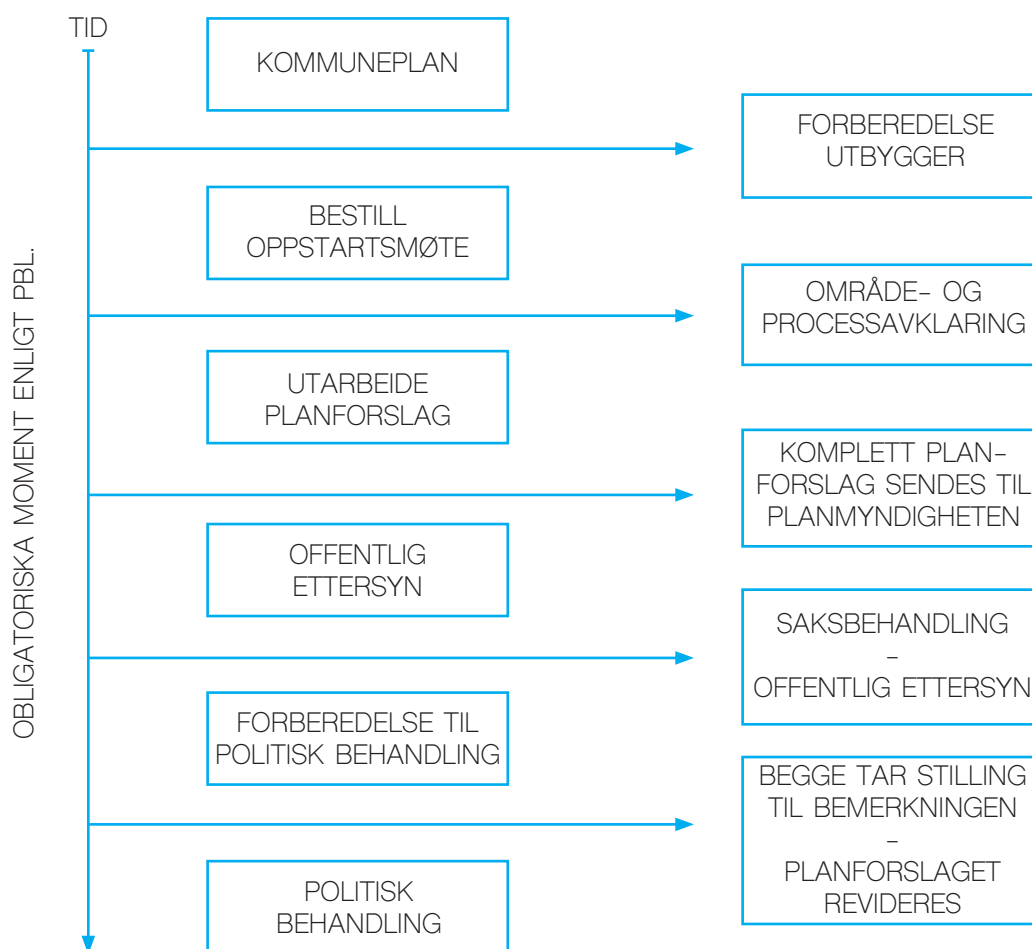
6.1.1 UPPRÄTTANDE AV DETALJPLAN

Det finns klara regler knutet till tillvägagångssättet för varje plantyp och bygglovsansökan i plan- och bygningsloven och dess förordningar. Detta gäller även den svenska planprocessen (Hagson mfl., 2016a, s. 73). Den part som initierar detalj- eller områdesplanarbetet skall meddela myndigheter och andra berörda att planeringen har startat. Detta gör att planstarten är formellt reglerad och ger tydliga regler för processen. Annonseringen kan inte ske före den kommunala planmyndigheten godkänner annonseringen. Vilket bety-

der att planförslaget skall ha kommit så pass långt i processen att förslaget är lämpligt för medverking, samråd, och offentlig behandling (Hagson mfl., 2016a, s. 74).

Trots att alla detaljplanprocesser är olika beroende på både kommun och områdets karaktär, kan nämnas att 90 procent av detaljplaneförslagen som leder fram till bygglov har en relativt lik planprocessmodell (Hagson mfl., 2016a, s. 74). I denna normalmodell tar utbyggaren, som då äger tomtens, ofta initiativet till detaljplanreglering och utarbetar planen i enlighet med lagstiftning, statliga, regionala och kommunala riktlinjer och i enlighet med regler för annonsering och utställning (Hagson mfl., 2016a, s. 74). Oppstartsmøte, uppstartsmötet av planarbetet mellan utbyggare och kommunen kan bestå av bistånd och råd i planarbetet, vilka krav som eventuellt kommer att ställas på förslaget och hur planeringen väntas fortlöpa (Hagson mfl., 2016a, s. 74: Npbl., 2008, 12 kap. § 12-8) I uppstartsmötet ger kommunen en indikation på vilka formella framställningskrav och vilken dokumentation som krävs. Plandokumentet skall innehålla, plankarta med eventuellt illustrationsmateriel, planbeskrivning, och bestämmelser (Børrud & Røsnes 2016 s. 225) Ifall planförslaget utlöser krav om planprogram utarbetas detta och offentliggörs (Hagson mfl., 2016a, s. 74). För detaljplaner som väsentligt kan påverka miljö och samhälle, skall ett planprogram utarbetas. Programmet skall sändas för yttrande senast samtidigt som initiativtagaren varslar planarbetets start. Det kan göras undantag för planprogram, om detaljplanen är i överensstämmelse med kommunplanens arealdel eller om verkningarna är tillräckligt utredda i andra överordnade planer (Pedersen 2010 s. 169). Konsekvensutredningen värderar vilka verkningar detaljplaneförslaget har för både miljön och samhället (Børrud & Røsnes 2016 s. 224; Npbl., 2008, 12 kap. § 4-2). Detaljplaneförslag som kräver konsekvensutredningar kräver automatiskt planprogram. Därefter läggs planprogram, konsekvensutredningar och detaljplaneförslaget fram för offentlig kontroll och vid behov bearbetas förslaget (Hagson mfl., 2016a, s. 74). När ärendet färdigprojekterats läggs det ut för offentlig kontroll för eventuell om- eller bearbetning, och när det färdigbehandlats av planmyndigheten föreläggs det kommunstyrelsen för beslut. (Hagson mfl., 2016a, s. 74).

PLANPROCESS NORGE



Bildtext: Den norska planprocessen. Egen illustration

I privata och offentliga samarbeten är det vanligt att utbyggaren är den som utarbetar detaljregleringen. Vid tillfällen av större utbyggningsprojekt där, kommunen inte har planläggningskapacitet, kan kommunen även överlämna utarbetandet av fördjupad översiktsplan till utbyggare. Modellen för denna planprocess gäller även när offentliga myndigheter eller kommunerna själva är förslagsställare till detaljplanen (Hagson mfl., 2016a, s. 74).

I Norge där det finns flera möjliga alternativ att använda sig av när det kommer till val av plantyp, har man satt att det förekommer många typer av planer men reg-

leringsstatus på flera olika nivåer för samma område. Vissa kommuner ingår även avtal med utbyggare att upprätta områdereglering för att få bygga på områden de vill utveckla. Detta leder till ett stort bruk av lagstadgade plantyper (Ramsjord 2017 s. 9–12; Wøhni 2017 s. 6–8)

6.1.2 TIDSASPEKTER

I den Norska planprocessen finns lagbestämda frister för vissa delar av processen, enligt norska plan- och bygningsloven (Hagson mfl., 2016a, s. 76). I de tillfällen dessa frister överskrids av kommunen, kan initiativtagaren bli kompenserad i form av minskad kommunal taxa (Hagson mfl., 2016a, s. 76). Dessa har införts med förhoppning att effektivisera och för att ge den som initierar planförslaget större förutsägbarhet (Kalbro mfl., 2010, s. 38). Från det att förslagsställare sänder in beställning av uppstartsmöte tills de får svar finns ingen lagreglerad tidsfrist. Exempelvis opererar Oslo kommun med ett mål på 8 veckor (Oslo kommune 2017). För planer som kräver planprogram, tillhörande detaljplanregleringen, skall planprogrammet samtidigt som annonsering av planarbetets start sändas ut på høring, samråd, och läggas ut till offentlig ettersyn, yttrande, i minst 6 veckor (Hagson mfl., 2016a, s. 76). Från den tidpunkt planmyndigheten anser att planförslaget innehåller de formella krav till framställning och dokumentation som krävs, skall detaljregleringen inte ta mer än 12 veckor. Om kommunen vill gå vidare med planen skall den sändas på samråd för yttrande.

Arbetet men detaljplaner kan ta många år (Hagson mfl., 2016a, s. 76). I genomförda intervjuer nämns 3–4 år som inte alls ovanligt (Intervju 2). Det finns få systematiska studier på detta i Norge, processen tar generellt längre tid i större kommuner, dock inte i Oslo och Bergen (Hagson mfl., 2016a, s. 76). Exakta tal på tidsåtgång för utarbetandet av detaljplaner är svåra att finna. En del information finns registrerad i KOSTRA som står för Kommune–Stat–Rapportering. Här finns upplysningar om bland annat saksbehandlingstid för bygglovsansökningar, hur

många detaljplaner som behandlats och genomsnittlig behandlingstid och data om vissa kommunala saksbehandlingstider (Statistisk sentralbyrå 2017a) Plan- og bygningsetaten i Oslo har gjort en undersökning av 293 detaljplaner från 2011-2015 och menar att genomsnittet ligger på 2 år samtidigt som utbyggaren, JM Norge, har undersökt 55 planer från 2009 och framöver för menar att genomsnittet ligger på 4 år (Byplan Oslo 2017).

6.1.3 BYGGLOV

I Norge finner vi de olika åtgärderna som kräver bygglov, i plan- og bygningslovens, byggesaks del, kapitel 20. Lagstiftningen använder sig av olika kategorier byggnadsverk och sätter upp regler om ansökningsplikt, för två av dessa. I den tredje regeln avklaras vad som inte är ansökningspliktigt (Kalbro mfl., 2010, s. 38). Bygglov skall beviljas om det överensstämmer med detaljplanen, och det inte föreligger andra juridiska begränsningar i lagstiftningen (Aarsæther mfl., 2014, s 97). Ifall bygglovsansökan är fullständig och byggverket i tråd med gällande reglering skall den behandlas av kommunen inom tre veckor (Kalbro mfl., 2010, s. 38). Om grannar eller andra har anmärkningar, förlängs fristen till 12 veckor och den som ansöker måste invänta besked för att få bygglovet beviljat.

Kontrollen av byggverksamheten i Norge skall utföras av en kontrollant som kan dokumentera självständighet i förhållande till den aktör som utför byggandet. Man delar in denna kontroll i olika kategorier, en för själva kontrollen och en för hur kontrollen skall genomföras. (Kalbro mfl., 2010, s. 38). Precis som i Sverige, skall myndigheterna godkänna en kontrollplan. I denna plan struktureras och detaljplaneras genomförandet av hela projektet (Kalbro mfl., 2010, s. 38).

Bygglovsansökan delas i Norge in i två delar, rammetillatelse och igangsetts-tillatelse (Direktoratet for byggkvalitet 2017). Den som ansöker skickar först in en ansökan om rammetillatelse för byggprojektet. Där avklaras de yttre ramarna för

projektet, och om möjlighet föreligger för att bygga inom angivet område med avseende på de planer som finns i området. När denna ansökan är avklarad och objektet projekterat, kan byggherren ansöka om igångsettingstillatelse, för området. Anledningen till denna tvådelade sökandeprocessen är att man vill göra systemet flexibelt (Direktoratet for byggkvalitet 2017). Innan byggnaden tas i bruk måste en ferdigattest inhämtas, kommunen har 3 veckor på sig att behandla detta. Ferdigattest deklarerar att projektet är kvalitetssäkrat i förhållande till projekteringsunderlaget och i överensstämmelse med gällande plan och forskrifter.

6.1.4 KRITIKEN

Eftersom detaljplanprocessen är fristbelagd efterföljs behandlingstiden i de flesta tillfällen (Hagson mfl., 2016a, s. 76). Däremot måste exploitören acceptera de risker det innebär, att det är planmyndigheten som bestämmer när ansökan är komplett, vad det gäller dokumentation och formella krav. Detta gör att fristen på 12 veckors behandlingstid kan bli förskjuten tills alla krav är uppfyllda, vilket betyder att regleringen i vissa fall, i praktiken, har ett längre tidsspann än den formella behandlingen. Speciellt långa planprocesser förekommer i de fall överordnade planer eller områdesregleringen, inte avklarar de konflikter som kan uppstå. I ett plansystem med många juridiskt bindande planer, som det Norska blir tidsspillet vid konflikttillfällen svåra att beräkna (Hagson mfl., 2016a, s. 77).

6.2 DETALJPLANPROCESS SVERIGE

Eftersom Sverige, i motsättning till Norge, opererar med ett kommunalt planmonopol är planprocessen relativt strikt reglerad enligt svenska plan- och bygglagen. Mot bakgrund av de reformpaket som behandlades i riksdagen 1986 beslutades om svenska plan- och bygglagen och naturresurslagen. Naturresurslagen ersattes 1998 av miljöbalken (Hagson mfl., 2016a, s. 73–74). Detta har lagt ramarna för dagens lagstiftning, med dess många politiska nämnder och olika instanser för överklagan. Fokus kring planprocessen låg under denna tid inte, som nutidens

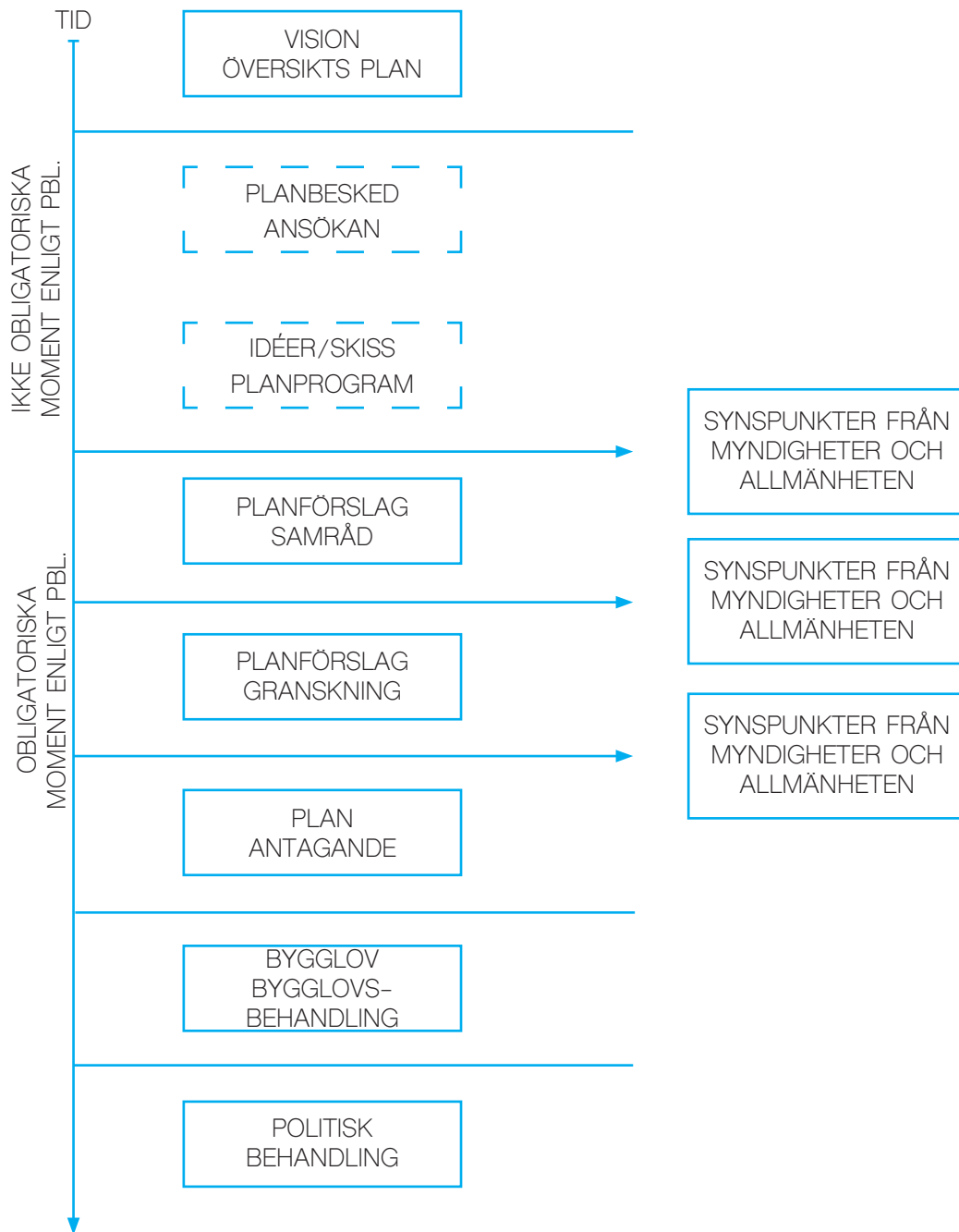
prioriteringar, på snabbt växande urbanisering, utan att nybyggnadsbehovet i städerna skulle avta. Konsekvensen blev att lagarna inte är uppbyggda för att värna bostads- och lokalbehov utan fokuserar kring de negativa konsekvenserna av utbyggnad. Denna inriktning förstärktes när miljöbalken trädde i kraft (Hagson mfl., 2016a, s. 73–74). Stadsplaneringen för utbyggnad i Sverige styrs därför av två typer lagar. Plan- och bygglagen som ramlag, vilken innehåller de allmänna reglerna, med principer och riktlinjer, men överlåter tolkning och anpassning till politiker och tjänstemän i kommunen (Nationalencyklopedin 2017g; Hagson mfl., 2016a, s. 74). Nära knuten till plan- och bygglagen är miljöbalken, denna uppfattas ofta att ge uttryck för vad som inte får göras, eftersom den istället är uppbyggd av materiella handlingsregler och pliktnormer, vilket anger vad som är, och inte är tillåtet (Hagson mfl., 2016a, s. 74). Genom att dessa två lagar parallellt styr utvecklingen av markanvändning, uppstår ofta konflikt. Dessa konflikter leder sällan till samverkan och handlar om att den politiska tolkningen av svenska plan- och bygglagen får ge vika mot länsstyrelsens tolkning av miljöbalkens mer materiella miljökrav (Hagson mfl., 2016a, s. 75)

6.2.1 UPPRÄTTANDET AV DETALJPLAN

Genom upprättandet av en detaljplan skall de aktörer som berörs få inflytande och rättsäkerhet, dessutom skall processen vara effektiv (Karlbro 2015 s. 39). I Sverige startar ofta detaljplanprocessen med att en detaljplan behöver upprättas eller ändras för att markägaren eller utbyggaren skall kunna utföra ett tilltänkt projekt (Hagson mfl., 2016a, s. 75). Från 2011 kan den som vill ändra eller upprätta en detaljplan kräva ett planbesked av kommunen, vilket kommunen då måste ge besked om inom fyra månader. Ifall kommunen har tänkt ändra eller upprätta en detaljplan skall de även meddela den som begär planbesked, när detaljplanen förmodas antagen (Hagson mfl., 2016a, s. 75; Karlbro 2015 s. 39). Däremot finns inga garantier att ett positivt planbesked faktiskt kommer att sluta med en godtagen plan. Ifall kommunen beslutar att inte starta detaljplanarbete, skall anledning till

detta framgå av planbeskedet. Orsaken till detta skall begrundas utifrån plan- och bygglagens regler om byggande och markutnyttjande (Hagson mfl., 2016a, s. 75; Karlbro 2015 s. 39). När kommunen finner det hänsynsmässigt skall ett planprogram utarbetas för att få fram mål och premisser för att främja planarbetets utveckling. Planprogrammet kan omfatta lägesrapporter, förutsättningar, hur arbetet skall fortgå och tidsprogrammeringar för framdrift av planeringen (Karlbro 2015 s. 39). I vissa tillfällen kan programmet innehålla överlappning med översiktsplanen, speciellt om en fördjupad översiktsplan ligger till grund för området som planeras. Om detaljplanen medför betydande påverkan, finns regler, motsvarande de i Norge om konsekvensutredningar. Miljöbalkens regler om miljöbedömning och miljökonsekvensbeskrivningar tillämpas vid dessa tillfällen. Regler för vad som är betydande miljöpåverkan återfinns i förordning, 1998:905 tillhörande miljöbalken (Karlbro 2015 s. 39). Kommunen har krav om samråd med länsstyrelsen, lantmäteristansen, och andra kommuner som påverkas. Samråd skall också hållas med andra berörda parter som trafikverket, fastighetsägare och boende i området. Detta med anledning av att både få in synpunkter och att informera berörda parter (Karlbro 2015 s. 39). Samråd redovisas i en samrådsredogörelse vilken innehåller vad som framförts under processen och hur dessa synpunkter har, eller inte har tillgodosetts. Efter det att processen med samråd är avslutad skall detaljplaneförslaget med tillhörande dokument som, planprogram, fastighetsförteckningar, redogörelser, plankarta, illustrationer och beskrivning ligga tillgängligt för granskning i minst tre veckor (Karlbro 2015 s. 40). När detaljplanprocessen är avslutad skall förslaget sändas till kommunfullmäktige för godkännande. Kommunfullmäktige kan istället ge mandat till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer av mindre vikt (Karlbro 2015 s. 41).

PLANPROCESS SVERIGE



Bildtext: Den svenska planprocessen. Egen illustration

EN ENKLARE PLANPROCESS

2015 infördes i förhoppning att effektivisera planprocessen en lagförändring för en enklare planprocess, begränsat standardförfarande. För att ett begränsat förförande skall kunna tillämpas måste kraven till standardförfarande vara uppfyllda. Ett standardförfarande skall vara förenligt med översiktsplanen och i enlighet med länsstyrelsens yttranden. Det skall inte vara av stor betydelse för allmänheten och inte ha betydlig påverkan på miljön. I ett begränsat förfarande skall samma villkor vara uppfyllda men innehåller i stället endast ett kommunikationssteg. Detaljplane-förslaget skall i tillägg vara godkänt av samrådskretsen. Dessutom finns regler för ett utökat förförande i de tillfällen detaljplanen inte följer översiktsplanen eller länsstyrelsens yttrande, och i tillfällen där planen har betydlig inverkan för allmänheten eller antas medföra betydande påverkan på miljön. (Prop. nr. 2013/14:126., s. 65; Boverket 2017 s. 4–9)

I samma lagändring, 2015, utökades länsstyrelsens roll beträffande att ge kommunen särskilda råd om plan- och bygglagens tillämpning, som behövs ur allmän synpunkt. Lantmäterimyndigheten fick i samband med samma lagändring i plan- och bygglagen, skyldighet att uttala sig i vissa frågor, både i samråds- och granskningsfasen, vilket i sin tur kan leda till längre processer (Hagson mfl., 2016a, s. 75). Lantmäterimyndigheten är den statliga och kommunala myndighet som behandlar ärenden om fastighetsbildning och registrering (Nationalencyklopedin 2017h). Lantmäterifrågor, har i lagändringen tilldelats en mer aktiv roll i samrådsfasen. När detaljplanen vunnit laga kraft skall planmyndigheten i kommunen inom två veckor sända hela planen med beskrivning och fastighetsförtäckning till både länsstyrelse och lantmäteriet. (Hagson mfl., 2016a, s. 74; Boverket 2017 s. 14)

6.2.2 TIDSASPEKTER

Den svenska plan- och bygglagen innehåller som nämnt ovan, två tidsfrister vad

beträffar detaljplanutarbetande. Kommunen har fyra månaders frist att besvara ett planbesked. I tillägg skall granskningen av planen vara i minst tre veckor (Nordberg 2013 s. 15). Utöver detta finns inga, som i Norge, fastsatta tidsbegränsningar. Fler rapporter har försökt fastställa genomsnittlig tidsåtgång för detaljplanarbetet i Sverige (Nordberg 2013 s. 15). Enligt en studie gjord av fastighetsägarnas kommunundersökning, är tiden från planstart till att detaljplanen vinner laga kraft i genomsnitt 12 månader (Antoni 2008 s. 2: Fastighetsägarna 2008 s. 4) En annan rapport från 2012 menar att tidsbruket är från 10 månader upp till 6-7år (Kalbro mfl., 2012, s 27-29) Enligt stadsbyggnadsbranschen är denna process beräknad till ett medianvärde på 2-2,5 år (Kalbro mfl., 2012, s 29-30: Hagson mfl., 2016a, s. 78) Med andra ord råder viss osäkerhet.

Det finns en del faktorer som spelar in när det kommer till hur lång tid detaljplanprocessen tar. Kommunens tjänsteman, som styr processen, har en viktig uppgift i att leda de olika specialisterna som skall väga, ofta olika typer av hänsyn till ett samlat resultat på ett effektivt sätt. Kompetensen inom olika kommuner varierar beträffande projektledarens förmåga, vilket påverkar tidsåtgången. Kommunens plan- och byggnadslovsverksamhet är en annan faktor som påverkar processens framdrift. Organisationsuppbyggnaden i sig och hur politiker i kommunen tolkar plan- och bygglagens regler för att låta privata aktörer medverka i processen spelar också stor roll för hur processen fortgår. Länsstyrelsens organisation och koordinering av sin verksamhet har också betydelse. I vilket stadie de kommer in i processen, när de bestämmer sig att komma med yttrande och hur de förhåller sig när det gäller granskning, är faktorer som har betydelse för hur detaljplanprocessen fortlöper (Hagson mfl., 2016a, s. 77).

Detaljplanregleringen visar sig gå som snabbast när kommunen är välvillig till privata aktörers samverkan i planarbetet, både när det kommer till förslag till projekt som kan vidareföras till en detaljplan och förslag till hur kostnader skall fördelas för

infrastruktur och andra gemensamma användningsområden. Eller där kommunen äger den mark som skall byggas ut och man planerar detta i förhållande till kommunens ekonomi och planer för kommunalservice och infrastruktur. Där en exploatör finner projektet ekonomiskt gunstigt, att man är intresserad av markanvisningen och lägger in anbud (Hagson mfl., 2016a, s. 80)

6.2.3 BYGGLOV

De olika åtgärderna som kräver bygglov i Sverige återfinns i plan- och bygglagstiftningens kapitel 9, generella och särskilda bestämmelser. De generella bestämmelserna innebär att nya byggnader, tillbyggnader, ändring i användning och ändring som syftat till att skapa ytterliga bostäder eller lokaler för handel kräver bygglov. (Spbl., 2010, 9 kap. 2 §.)

De särskilda bestämmelserna i lagstiftningen innehåller bestämmelser för vad som gäller bygglov inom ett detaljplanområde (Kalbro 2015 s. 44) Innanför ett område där det föreligger detaljplan är bestämmelserna för bygglovsplikten mer omfattande. Här kan även bygglov krävas för tilltag som ändrar byggnadens yttre utseende, som exempelvis fasad ändring eller färg (Kalbro 2015 s. 45). För de åtgärder som kräver bygglov kan den som avser att ansöka om bygglov först ansöka om ett förhandsbesked, i vilket visas om byggandet eller ändringen är lämplig eller tillåten. Ansökan lämnas till kommunens byggnadsnämnd, för att få en tidig indikation på om den tänkta åtgärden är möjlig. Tanken är att detta gäller för enklare bygglovsärenden som inte behöver gå igenom en fullständig bygglovsprövning. Ett förhandsbesked kan vara tillräckligt även inom områden som är detaljplanerat, i de tillfällen planens bestämmelser inte avklarar åtgärden bygglovet gäller. Beskedet är giltigt i två år efter att ha vunnit laga kraft och man har under denna tid rätt för prövning av ansökan om bygglov. Åtgärden får inte startas, innan bygglov och startbesked sökts och beviljats. Byggnadsnämnd ansvarar för bygglovsansökningar. Ansökan skall vara skriftlig och innehålla den nödvändiga information som

behövs, exempelvis ritningar, illustrationer och beskrivningar (Kalbro 2015 s. 45). Byggnadsnämnden har tio veckor på sig att behandla en bygglovsansökan från att fullständig ansökan lämnats av den som sökt bygglov. Om nämnden finner det viktigt för ärendets handläggning, kan behandlingstiden utökas med tio veckor (Kalbro 2015 s. 46). I Sverige skall ett bygglov beviljas ifall ställda krav är uppfyllda. Vilket betyder att om dessa krav är uppfyllda skall bygglov beviljas, en rätt till beviljning. Bygglov skall beviljas om åtgärden stämmer med detaljplanen under den tid planen gäller. Vissa regler enligt lagen om placering, estetik och ändamålsenligt bruk skall också vara uppfyllda. Vidare måste även tillbyggnad överensstämma med detaljplanen. Kravet om att följa detaljplanen kan göras mindre om ej ansökan innehåller väsentliga undantag från planen (Kalbro 2015 s. 46). Här finns också en regel om att åtgärder som inte var aktuella när planen antogs kan ge rätt till bygglov trots att de är emot detaljplanen, ett exempel kan vara bullerskydd, som genom områdets trafikutveckling efter planens antagande blivit angeläget. Bygglovsbeslutet gäller i två år och arbetet måste vara igångsatt under den tiden. Åtgärden som lovet gäller måste vara färdigställd inom fem år från det att beslutet vunnit laga kraft (Kalbro 2015 s. 47).

Byggnadsnämnden företar ingen egentlig kontroll av de krav som ställts för byggnadens tekniska utförande. Dessa görs av byggherren själv genom egenkontroll. Byggnadsnämnden kontrollerar att överenskomna kontroller utförs, och av personer med behörighet för de arbete som kontrollen avser. Byggnadsnämnden kallar till ett slutsamråd och ger ett slutbesked, efter att kraven om bygglov, kontrollplanen och startbeskedet är uppfyllda, vilket innebär att byggnaden kan tas i bruk (Kalbro 2015 s. 51–53)

Det två systemen för bygglovsansökan är relativt likartade. Det är i förhållande till kontroll de skiljer sig mest. Annars ser vi likheter i att förhandsbeskedet har likheter med rammetillatelsen och den fullständiga bygglovsprövning med igångsättningstill-

telsen. Ferdigattest har också likheter med slutsamrådet byggnadsnämnden kallar till när de ger ett slutbesked.

6.2.4 KRITIKEN SVERIGE

Flera gånger har planprocessen kritiserats för att inte vara en parallell process, detta gör att myndigheter som kan komma in i en tidig fas i processen, ofta blir delaktiga först när bebyggelsestruktur och konsekvenser av planen kan bedömas vilket gör att tid och resurser inte effektiviseras (Hagson mfl., 2016a, s. 76). Länsstyrelsen kommer in med yttranden sent i processen och då med yttranden som inte är koordinerade och kan innehålla oförenliga synsätt, dessa kan i vissa tillfällen komma från olika enheter vilket gör det svårt att se helheten i yttranden och väga dem mot varandra. Under de senare åren har det också riktats en del kritik mot systemet för riksintressen, som länsstyrelsen har överordnat ansvar för. Bland annat har Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, hävdade att systemet har havererat och inte längre fyller sitt syfte. Organisationen menar vidare att beskrivningarna kring riksintressen ofta är vaga och inaktuella och fungerar därför inte som grundlag för stadsplanering (Sveriges Kommuner och Landsting 2011 s. 2)

Antalet utredningar som genomförs i en planprocess är stor och för att bearbeta alla specialisters yttranden, krävs professionella projektledare, vilket är en kompetens kommunerna sällan besitter. I stället sköts processerna av specialister utan kompetens om organiseringen (Hagson mfl., 2016a, s. 79). Hanteringen av yttranden och samråd tar tid. En del instanser tar upp samma ärende i både i program- och plan skedet, som gör att politiker tar ställning till samma fråga flera gånger, vilket leder till onödigt tids- och resursbruk (Hagson mfl., 2016a, s. 79).

I förhållande till lagändringen som kom 2015 har riktats kritik om att dessa regler kommer att leda till fler utökade förfaranden eftersom utbyggnad ofta sker genom förtätning av redan bebyggda områden inom de stadsnära områdena och

efter principer om en god stadsmiljö, vilket i många tillfällen hellre ger ett utökat förförande än ett begränsat sådant. I mindre komplexa utbyggningsprojekt står aktörerna heller inte inför en process som enligt standardförande i utgångspunkt skall orsaka långa processer med tanke på framdrift, vilket kan anses hellre göra processen mindre effektiv när målet i utgångspunkt var det motsatta (Hagson mfl., 2016a, s. 79).

Detaljplanreglerandet tar ofta lång tid och har en tendens att vara för detaljerat, både vad det gäller gestaltning och kvalitet. Men tanke på tiden som går åt för både processen och utarbetandet av hög detaljeringsgrad finns här liten flexibilitet för framtida ändringar av planer. Detta gör att processen i vissa tillfällen måste tas om när genomförandet startar på grund av att planer föråldrats. Detta är också ett problem, eftersom det på detta vis planeras små områden i detalj och det helhetliga perspektivet lättare går förlorat (Hagson mfl., 2016a, s. 80).

6.3 SAMMANFATTNING

Planprocessen i Norge är styrd av lagstadgade tidsfrister för kommunal- och offentlig handläggning för både planförslag och bygglovsansökningar, vilket gör att utbyggare, både offentliga och privata, kan ha en större förutsägbarhet och därmed ett mindre risktagande beträffande det offentligas agerande i processen (Hagson mfl., 2016a, s. 4) Det norska systemet ger på grund av dessa tidsfrister också planmyndigheten en marknadsbaserad indikation på var, när och hur man behöver planera på en överordnad nivå för att få aktörer att ta risken det medför att genomföra olika byggprojekt (Hagson mfl., 2016a, s. 4) Vidare leder initieringsrätten och lagstiftat uppstartsmöte, tidigt i detaljplanprocessen, till att planarbetet kan organiseras effektivt och konflikter upptäckas tidigt. Systemet uppmanar till att exploitörer ordentligt sätter sig in i vad som krävs för att få en detaljplan antagen. På så vis efterföljs överordnade ramar och riktlinjer (Hagson mfl., 2016a, s. 81). Drivkraften för exploitören blir effektivt agerande i projektet, vilket ligger i dennes

egenintresse. Lagstadgade tidsfrister skall leda till att detaljplanframtagandet fortlöper effektivt, så länge utbyggaren tillfredställer de krav som är uppsatta från planmyndighetens sida (Hagson mfl., 2016a, s. 81).

Det svenska detaljplanarbetet är en formell process som, precis som i Norge, bör kunna genomföras effektivt. Vid enklare projekt är detta också fallet. Plan- och bygglagen reglerar inte precis hur detaljplanprocessen skall gå till, vilket leder till stor variation kommuner emellan. I samspel med planmonopolet kan systemet därför både byråkratiseras och politiseras. Ofta förekommer tidskrävande processer för att lösa konflikter och projekten innefattar en hög detaljeringsgrad redan i tidiga skeden, vilket kan leda till att man vid ett senare stadie i projektet är tvungen att omarbete detaljer som redan varit tidskrävande att behandla (Hagson mfl., 2016a, s. 81).

Trots detta har kritik riktats mot planprocessen i både Norge och Sverige. I Norge mot den juridiskt bindande arealdelen av kommunplanen, som kan kräva omreglering i fler överordnade led innan detaljreglering kan påbörjas. I förhållande till flera juridiskt bindande plantyper, och i tillägg administrativt bindande men inte regleringsbindande planer, kan det Norska systemet vara svårt att överblicka eftersom det finns flera möjligheter. Det gör det svårt att veta vilken plantyp som lämpar sig bäst. Även tidsåtgången för behandling av de olika plantyperna kan vara oförutsägbart.

I Sverige, precis som i Norge, utarbetas de flesta detaljplaner genom förtätning i områden där existerande bebyggelse medför flera komplikationer. Flera av dessa är därför små detaljplaner, vilket gör att det blir en ett stort antal planer. Ofta saknar planmyndigheterna personalresurser och har liten kompetens inom projektstyrning. Noteras bör att de små, men i antal många planerna, produceras med hög detaljeringsgrad. Vid flera tillfällen har också den politiska behandlingen gått in i denna

detaljeringsgrad och uttryckt meningar om utformning och andra mindre detaljer i detaljplanarbetet (Hagson mfl., 2016a, s. 81).

7. FALLSTUDIE

För att kunna besvara hur stadsplaneringen i Norge och Sverige i praktiken föregår på detaljplanenivå och vilka faktorer som spelar in på effektiviteten inklusive samarbetsklimatet, har jag valt att genomföra en fallstudie som blir presenterad nedan. För att kunna diskutera och analysera frågor om hur effektivt plan- system och processer föregår och hur samarbetsklimat ser ut måste vi först förstå vad som läggs i dessa begrepp.

Effektivitet handlar om prestationsförmåga, förhållandet mellan insatsen i en verksamhet; i detta tillfälle den insats aktörer utför för att genomföra en planprocess, och denna verksamhets resultat; i detta tillfälle den antagna detaljplanen. Verksamheten är effektiv när ett resultat inte kan förbättras med givna insatser och de insatser, som läggs in i verksamheten, inte kan minskas med ett givet resultat.

Dessa frågor är som mest relevanta när man har en viss mängd resurser till godo för att uppnå ett specifikt resultat (Nationalencyklopedin 2017j). Samarbetsklimatet handlar om hur aktörerna i processen förhåller sig till varandra och de gemensamma mål som skall uppnås där flera parter med olika intressen skall vara med och genomföra dessa mål. Denna samhandling handlar om hur information delas och faktagrundlag förstås, vad man diskuterar och i vilka faser av arbetet men också de förhandlingar som måste till för att komma fram till önskade resultat. En samhandling som är gemensam och som på detta vis påverkar planprocessarbetets effektivitet, och hur man kommer fram till ett genomförande.

7.1 FALL-OMRÅDEN

Ett av områdena för fallstudien är beläget i Göteborg och ett annat i Oslo. Anledningen till valet av dessa två städer är att det har vissa likheter i befolkningsantal och storlek. Göteborg har per 2016, närmare 557 000 innevånare (Statistiska centralbyrån 2017a) och Oslo har per 2016, ett befolkningstal på närmare 667

000 människor. Kommunerna är relativt lika med ca. 450km² till ytan (Statistiska centralbyrån 2017b; Statistisk sentralbyrå 2017b). Det som skiljer dessa områden åt, med tillhörande antagna detaljplaner, är att de ligger i två olika länder vilket gör det intressant att jämföra ländernas plansystem och process. I detta kapitel skall vi därför se närmare på två olika detaljplanarbeten, ett i Norge och ett i Sverige, för att bättre förstå hur dessa processer går till, och för att se hur stadsplaneringen i praktiken fungerar.

7.2 OSLO GREFSEN

TILLGÄNGLIGHET

Grefsen stasjonsby ligger i Nordre Aker bydel nord i Oslo vid Ring 3, med Disen till öst, Sagene till väst och med Nydalen nord-väst om området. Detaljplanområdet omfattar 8,5 hektar (Oslo kommune 2008 s 2). Tillgängligheten med kollektivtrafik är mycket god. Det går både T-bana, spårvagn, tåg och buss till närområdet. Det tar mellan 7 och 17 minuter att ta sig till Oslo centrum (Hagson mfl., 2016b, s. iv).

FÖRTÄTNINGS OMRÅDE

Den dåvarande översiktsplanen hade medgivet en högre etableringsgrad (Nordahl 2005 s. 167), vilket man noterade i sammanhang med området Nydalen. Detta insåg kommunen då planområdet innehöll större arealer som var underutnyttjade och öppna. Området skulle också inom en snar framtid, genom förbättrad kollektivtrafik, få bättre tillgänglighet (Hagson mfl., 2016b, s. v).

ANTAL BOSTÄDER OCH BLANDAT BRUK

Planområdet innehåller en blandning mellan bostäder och näringfunktioner, affärs- och dagisverksamheter. Området skall bebyggas med ca. 900 bostäder (Oslo kommune 2008 s 1). De planlagda bostäderna är bostadsrätter, självägda sektioner. Alla bostäder inom planområdet byggs av JM Norge AB som medägare till planområdet av Grefsen stasjonsby (Hagson mfl., 2016b, s. iv, vii). Plan- och byggningssetaten menade i sitt planförslag att området var lämpligt för upp till 14

våningars höghus (Oslo kommune 2008 s 6).

ANTAGNA DETALJPLANER

Detaljplaneförslaget antogs av bystyret den 2. April 2008 och vann laga kraft genom fylkesmannens antagande 15. Maj 2009 (Hagson mfl., 2016b, s. vii). Det låg inga premisser i de överordnade planerna, för hur området skulle förtätas (Nordahl 2005 s. 167), vilket resulterad i att de strukturella och funktionella avgörandena avklarades på detaljplannivå, vilket spelade en avgörande roll i förhållande till tidsåtgången för planprocessen (Hagson mfl., 2016b, s. v). När detaljplaneförslaget gick till politisk behandling låg det fyra alternativa lösningar framme för antagande (Oslo kommune 2008 s 1). Bestämmelserna enligt planförslaget lägger principer för liknande arkitektoniskt uttryck, fasader, byggnadshöjder och materialbruk inom planområdet (Oslo kommune 2008 s. 15).

MARK ÄGANDE

Området var innan detaljplanen antogs, 2008, berört av flera äldre detaljplaner som inte kunde användas i det tilltänka projektet (Hagson mfl., 2016b, s. v). Området för detaljplanen har haft flera ägare, men 1996, samlades ägandet under ett företag, ROM Eiendom. Markägandeförhållandena var komplicerat. Det låg flera bruksrätter och servitut inom planområdet som exploitören var tvungen att ta hänsyn till. I tillägg låg det arrendeavtal på tomten med löptider mellan 60–99 år (Hagson mfl., 2016b, s. v). ROM Eiendom köpte ut samtliga arrendeavtal. Innan utbyggningen och planarbetet kunde starta var man tvungen att klargöra alla dessa markägarförhållanden (Hagson mfl., 2016b, s. v). Planmyndigheterna ville också att exploitören skulle utvidga planområdet, (Nordahl 2005 s. 167) till att innefatta ett mindre areal, innebar bättre möjligheter för infart till området och, att allmänna platser och grönområden skulle kunna utformas på ett fördelaktigare sätt. Detta gjorde att exploitören var tvungen att lägga till rätta för att även detta område skulle kunna tas in i planområdet före man kunde starta utbyggnad. Förhållandena gjorde att tidsåtgå-

gången för att göra planområdet byggfärdigt blev utdragen (Hagson mfl., 2016b, s. v).

7.3 GÖTEBORG KVIBERG

TILLGÄNGLIGHET

Det utvalda området, Kviberg, ligger i östra Göteborg, ca. 4 km från stadens centrum, mellan stadsdelarna Gamlestaden och Utby (Göteborgs Stad 2008a s. 3).

Planområdet omfattar totalt 16, 5 hektar. Planmyndigheten pekar ut området som en plats med bra läge för utvecklingsmöjligheter. Man vill här skapa förutsättningar för bostäder och lokaler för bostadsnära verksamhet. Det finns möjligheter för hög exploateringsgrad eftersom området har god tillgänglighet med flera kollektivtrafikutbud i närhet. (Göteborgs Stad 2008a s. 1).

Området trafikeras av flera busslinjer och restiden till centrum är ca. 14 minuter. Det finns två hållplatser för spårvagnar i området och restiden till centrum med dessa är ca. 9 minuter (Göteborgs Stad 2008a s. 7). En planerad spårvagnshållplats flyttades under tiden för detaljplanprocessen, med resultat att utformningen av området var tvungen att anpassas till denna nya hållplats, vilket förlängde processen (Intervju 3).

FÖRTÄTNINGS OMRÅDE

Detaljplanen ligger i ett område som kommunen pekat ut till en plats där avståndet från stadens centrum skall möjliggöra hög utnyttjningsgrad på bakgrund av sin placering. Man visar i den fördjupade översiktsplanen för Kviberg området hur det finns stora möjligheter för att komplettera och binda samman området (Göteborgs Stad 2003 s. 7). Syftet är, att området skall utvecklas i överensstämmelse med den befintliga bebyggelsen. Planen antogs av kommunfullmäktige 2005 (Göteborgs Stad 2003 s. 9)

ANTAL BOSTÄDER OCH BLANDAT BRUK

Detaljplanen reglerar utbyggnaden för 750 lägenheter och lokaler med annan verksamhet. På det område i detaljplanen där kommunen äger mark planerar fastighetskontoret, genom markanvisning till tre olika byggherrar, uppföra 250 av dessa lägenheter. Skanska AB och JM AB uppför på de delar av området de äger lite över 500 lägenheter. Bostäderna kommer att uppföras, till mesta del, som bostadsrätter, självägda sektioner. Planen innehåller också två planerade förskolor (Göteborgs Stad 2008a s. 12).

ANTAGNA DETALJPLANER

Detaljplanen blev antagen av byggnadsnämnden den 10 e juni 2008 och vann laga kraft året efter den 7 e maj. (Göteborgs Stad 2008a s. 1). Planen är utarbetad i överensstämmelse med dåvarande översiktsplan och fördjupad översiktsplan för Kvibergsområdet. Parallella uppdrag har genomförts i programskedet av planarbetet. Området hade före denna tid ingen tidigare detaljplan förutom en liten del av arealen i väst. Öster om planområdet finns gällande tillgränsande detaljplan (Göteborgs Stad 2008a s. 3). Detaljplanen innehåller ett gestaltningsprogram för området med syfte att klargöra principer för utformning av både byggnader och mark. Dessa skall följas enligt planens bestämmelser för att helheten i området skall tillgodoses (Göteborgs Stad 2008a s. 12). I gestaltningsprogrammet ges en principiell beskrivning av vilken typ av hus som skall användas i de olika delområdena, var parker skall planeras, hur många våningar som kan byggas och vissa detaljer för byggnadernas estetiska karaktär. Gestaltningsprogrammet innehåller också principer för vägar, gator och gång och cykeltrafikanter. Redan innan detaljplanen vunnit laga kraft och innan genomförandeavtal och markanvisningsavtal är tecknade föreligger en genomförandebeskrivning, som innehåller en del upplysningar hur genomförandet av detaljplanen skall gå till, i förhållande till både arrende och servitut, men också fördelning av rättigheter och skyldigheter. Detta som ett dokument tillhörande planbeskrivningen (Intervju 3; Göteborgs Stad 2007 s. 1-6). Genom-

förändebeskrivningen innehåller en tidsplan för samråd, utställning och antagande av plan. Samrådet skall ske första kvartalet 2005, utställningen första kvartalet 2008 och antagandet av planen andra kvartalet 2008 (Göteborgs Stad 2007 s. 1-6)

MARK ÄGANDE

De största delarna av området ägs av Skanska AB och JM AB. Norr om Kvibergvägen äger Göteborgs kommun huvuddelen av området. Detta genom företaget AB Långedrag vilket är ett kommunalägt bolag inom HIGAB-gruppen, som kommer överlåta marken till kommunen, som vidare direkt överlåter detta område till tre olika byggherrar. (Göteborgs Stad 2008a s. 3; Göteborgs Stad 2007 s. 1). De tre olika byggherrarna var, Sverigehuset, Tuve Bygg AB och UT-Byggen i Göteborg AB, som den 2 Maj 2005 erhöll en tvåårig avgiftsfri markanvisning av kommunen (Göteborgs Stad 2005 s. 1). Fastighetskontoret ändrade denna markanvisning under tiden detaljplanen utvecklades, vilket resulterade i viss förvirring kring gestaltning av området och ledde till utökad tidsåtgång (Intervju 3). Den nya markanvisningen var också den tvåårig och avgiftsfri, men tilldelades istället Bostads AB Poseidon (Göteborgs Stad 2009 s. 1). Anledningen till detta var att ett av de tre bolagen, UT-Byggen, i december 2008 i konkurs (Göteborgs Stad 2009 s. 1). Markanvisningsavtalet skrevs om och byggherrar blev, Sverigehuset, Tuve Bygg AB och till ersättare av UT-Byggen, Kviberg Bostad AB, ett dotterbolag ägt av de båda andra (Göteborgs Stad 2009 s. 1-2). Inom området finns fem olika arrendeavtal vilka kommunen ämnar säga upp (Göteborgs Stad 2007 s. 2). En del av den ursprungliga arealen för planområdet togs under arbetet ut av planområdet eftersom man stötte på geotekniska problem och för att Natura 2000 området behövde ytterligare utredning. Den planen blev antagen i maj i år (Intervju 4)

RIKSINTRESSEN

Säveån, som rinner genom detaljplanområdet är utpekad riksintresse, vilket ingår i ett natura 2000-område som regeringen godkänt. (Göteborgs Stad 2008a

s. 3). Ån omfattas också av strandskyddet enligt tidigare beslut av Länsstyrelsen (Göteborgs Stad 2008a s. 4). Detta område blev under processens gång utpekad som riksintresse vilket försenade processen (Intervju 3) Området hade också varit industriområde vilket gjorde att registreringar och analyser av miljöföroreningar var komplicerade och tog tid att genomföra (Intervju 3 & Intervju 4) Inom området finns två vägar och en bangård för tåg, vilka är utpekade som riksintressen för kommunikation. Efter detta har en behovsbedömning utförts, för att se om en miljöbedömning krävs för området, vilket man kommit fram till är nödvändigt. Därför är miljökonsekvensbeskrivning en del av detaljplanens grundlag (Göteborgs Stad 2008a s. 2).

7.4 PLANPROCESSEN

Det två fall-områdena visar tydligt att planprocesser är komplicerad och med sammanfattade processer som påverkas, av både de faktorer som ligger innanför dess egen struktur men också yttre faktorer som indirekt kan göra processerna tidskrävande.

Grefsen fallet illustrerar hur Norges plansystem inte innehåller några effektiva genomförandeverktyg beträffande att skapa ordning och reda i befintliga markägarsituationer. Exploatören använder i detta tillfälle lång tid på att strukturera detta. Urbant jordskifte är här ett alternativ som diskuteras men som man i Norge inte har någon speciell erfarenhet av, men det är till för att lösa problemet med tillgång av areal och fördelning av kostnader; en fördelning av planskapade värden. Jordskifterätten syftar till att omforma, grunda och registrera egendom (Ramsjord 2017 s. 3). Det första målet om urbant jordskifte i Norge håller under denna tid på att avklaras i domstol (Ramsjord 2017 s. 4)

Vidare i planarbetet med Grefsen området har man haft problem med dialogen, mellan exploatörer och planmyndigheterna, och att lösa de problem som upp-

kommit på ett konstruktivt sätt, vilket också har lett till större tidsåtgång (Nordahl 2005 s. 243) Detta är problem som ligger utanför själva plansystemets gränser och kan handla om en rollförståelse (Intervju 1 2017 s. 4). Att planprocessen på Grefsen tog så pass lång tid har också med den politiska behandlingen att göra. Förslagen till politisk behandling lämnades in september 2005 och sänds tillbaka till planmyndigheter för ytterligare behandling. Det är politikerna som har det sista ordet och därför kan i vissa fall denna process också, precis som planarbetet, vara tidskrävande (Intervju 5 2017 s. 5) I detta skede berodde det till viss del på att man inte ville behandla planförslaget före kommunvalet, men efter det berodde det också på att planmyndigheten hade missat i att meddela grannar delar av förändringar i förslaget (Hagson mfl., 2016b, s. vii). Bystyret antar, i april 2008, detaljplanen som då överklagas. I maj året efter bekräftar fylkesmannen bystyrets antagande av planen.

I Göteborgsfallet ser vi att planprocessarbetet med detaljplanen för det valda området har tagit en annan väg beträffande att lösa utmaningar som kommit fram under vägen fram till beslut. En avgörande faktor för planarbetet var här, att man valde att gå vidare men arbetet för en del av planområdet, trots att det uppkom utmaningar i förhållande till ett avgränsat område. Hade man inte tagit detta beslut, hade planen som blev antagen 2008, och nu är ett utbyggt område ännu, inte vunnit laga kraft. Fallen belyser också gott hur man arbetar med att ordna upp och organisera existerande fastighetsgränser och olika begränsningar som kan ligga inom planområdet. Kommunen har här en betydande roll, med tanke på att de också äger stort areal för utbyggnad, men i detta fall har kommunens detaljplan reglerat även ett område som ligger utanför det areal de själva äger. Detta visar att inom ett och samma planområde planeras det med bakomliggande tankar om helhet. Fallet belyser också att vid konflikt i ett område tar processen lång tid. Planförslaget med den ursprungliga avgränsningen, har gått hela vägen upp till mark- och miljööverdomstolen (Intervju 4 2017 s. 4). Kommunen har ett starkt intresse av att proces-

sen skall förlöpa inom rimliga tidsramar eftersom de också är ägare av tomter som utvecklas och detta är en betydlig inkomstkälla, vilket kan skapa en känsla av ägande också när det kommer till projektet i sig.

Det är viktigt i detta sammanhang att påpeka att detta handlar om två specifika fall. Anledningen till fallstudien har varit att belysa likheter, skillnader och hur de olika systemen och processerna i respektive land kan avklara konkreta problemställningar som under arbetet med detaljplanprocesser kan uppkomma. Att jämföra tidsbruk rakt av är därför inte det väsentliga i detta sammanhang.

8. ANALYS

Jag har genom denna master uppsats belyst vilka lagstiftade plantyper och beslutsprocesser som är knutna till planeringen och den offentliga behandlingen. Vidare har jag presenterat vilka olika verktyg som finns och används för att byggprojekt skall bli genomförda. Min inledande problemställning handlar inte bara om den lagstiftade regleringen, utan också om faktorer som ligger utanför plansystemets styrningsfält.

För att kunna använda mig av det jag lärt mig, har jag valt att belysa och föra en diskussion kring olika utmaningar och punkter i de olika systemen där plansystemet, dess aktörer och genomförandeverktyg, i vissa tillfällen kan verka oklara eller resurskrävande. Jag kommer att presentera dessa utifrån olika faser i planprocessen från dess inledande skede till planens antagande och övergången till bygglovsansökan, för att visa i vilka delar av processen dessa uppkommer i Norge respektive Sverige.

Jag har noterat att plansystemen har många likheter men det finns också skillnader. Det är speciellt i dessa jag försökt se om det finns möjligheter att använda varandras erfarenhet till att skapa bättre system och processer.

8.1 INITIERANDE FAS

Det initierande stadiet lägger grunden och blir utgångspunkt för den kommande processen. Både från exploatörens och planmyndighetens sida kommer detta tydligt fram. Speciellt i intervjuerna på den norska sidan.

Planmyndigheten: Uppstartsmötet lägger grunden för planförslaget och är en väldigt viktig premis för vidare arbete. Detta är både den viktigaste men också svåraste. Den mest krävande delen är inledningsfasen (Intervju 1)

Exploatören: Det är alltid viktigt att lägga mest tid på programmering i början. Alltid, alltid, alltid i tidiga skeden av projektet! Det är där projekt får utgångspunkten för att lyckas (Intervju 2).

Trots att exploatörens möjligen refererar till tiden före det att planmyndigheten faktiskt är involverad och planprocessen formellt tar sin början, råder här en consensus om att hela grunden för genomförandet ligger i dess förutsättningar för att tidigt avklara ramar och regler för det tilltänka projektet, vilket torde vara en god utgångspunkt för gott samarbete.

I detta, tidiga stadie, handlar processen till stor del om var det faktiskt skall byggas. I detta avseende skiljer sig länderna relativt markant. Norge med sin fria initieringsrätt, både till att initiera framtagandet och rätten att lägga fram planer, ger utbyggaren en frihet i att välja var de vill bygga. Denna frihet begränsas av marknadens premisser men också vad plansystemet lägger upp för ramar och regler. I och med att Norge inte har någon förvaltningsinstans för att lösa problem i den rådande marksituationen, blir detta upp till exploatören, vilket ofta leder till att exploatören tecknar optionsavtal. Detta gör att det är svårare i Norge att få en överblick av de premisser som ligger till grund för markförvärv i ett tidigt stadie, och att denna "inofficiella" plantid före uppstartsmötet kan ta lång tid.

I Sverige avklarar man dessa faktorer tidigt i planprocessen. Detta beror till viss del på att kommunerna själva är stora markägare och använder sig av detta till att anvisa mark, vilket på så sätt gör processen enklare att överblicka och styra eftersom kommunen både äger och planerar, vilket ger ett starkt ägandeskap till projektet. Dock kan här nämnas en del andra faktorer. I och med att man i ett tidigt stadie i den svenska processen använder sig av både genomförandebeskrivnings eller markanvisningar, beroende på vem som äger marken, med innehåll som behandlar genomföring av projektet och som i slutledet mynnar ut i genomförande- och

markanvisningsavtal, etableras en "direkt kontakt" från planens eller hela processens början till dess slut, vilket gör att premisser för slutresultatet tidigt blir känt för alla inblandade aktörer.

Trots att markägaren i det Norska systemet har anskaffat mark och mött de utmaningar som ligger i att avklara dess fastighetsbildning, är det först i uppstartsmötet man till viss del lägger upp och börjar diskutera utförandet. Här ligger några osäkerheter. För det första. Som intervjuerna visar är det inte alltid de ramar och regler som diskuteras i uppstartsmötet så klara som de borde. Detta kan bero på olika faktorer, vilket kommer till uttryck i intervjuerna.

Planmyndigheten: Utifrån uppstartsmötet styrs processen. Här måste det ligga ett bra jobb i grunden som kan ge goda och tydliga signaler om vart man siktar och vilken hänsyn som skall viktläges. Huvudgreppen avklaras i uppstartsmötet, tidigt i processen (Intervju 1)

Exploatören: Plan- och byggningssetaten är försiktiga i det tidiga skedet. Det är svårt att få klara besked. Etaten törs inte helt ge beskeden i den tidiga fasen, eftersom man då lovat någonting som senare i processen kan ändras. Det ofta handlar om att pålägga oss vad de kan och inte om ett samarbete om hur planen skall utformas (Intervju 2).

För det andra är det värt att nämna den överordnade planeringen i respektive land. Dokumentanalysen visar på ett stort bruk av överordnade planer i Norge. Exploatörer har i det tidiga skedet inte bara den formella planeringen och markförhållanden att ta hänsyn till, utan också att sätta sig in i det planer som ligger till grund för det tilltänka utbyggningsområdet och utefter det värdera och se efter riktlinjer för vad planmyndigheten har för meningar om området. Här har man i Sverige istället en översiktsplan som har en mer strategisk tillnärmning och lämnar detal-

jerna till senare del av planprocessen, vilket ger en flexibilitet i förhållande till att anpassa varje plan till sin specifika områdeskaraktär. Detta kan ha både fördelar och nackdelar. Ett stort spann av planer gör det svårt att sätta sig in i men ger samtidigt riktgivande signaler till planmyndigheten, så att behandlingen av planer kan styras på ett sätt som är mer likt i alla situationer. Med andra ord ett system som kan skapa rättvis behandling. De överordnade juridiskt bindande planerna kan alltså vara en tillgång för planmyndigheten, men ett moment av osäkerhet för utbyggaren med tanke på att de värderar dessa utifrån sin kompetens och inte alltid ser den bakomliggande avsikten. Man kan också ställa sig frågan om så många formellt bindande planer är nödvändiga, eller om det kan leda till onödigt resursbruk i förhållande till att de värden som är satta att skyddas, och i vissa avseenden kunnat bevaras genom en detaljplan.

I denna inledande fas finns en del moment i den Norska planprocessen, som skulle kunna göra att man i ett tidigt skede får klarare kopplingar till genomförandefasen. Sveriges plansystem har här en klarare koppling till detta, men som också måste ses som en del av det starka kommunala planmonopolet, vilket i ett tidigt stadium löser en del utmaningar genom att processen tidigt får en klar definition.

8.2 SAMARBETS FAS

Eftersom kommunen i Sverige har planmonopol kan de, när de själva äger marken, följa hela planprocessen från början till slut och sedan sälja marken med tillhörande detaljplan. Detta ger ett starkt ägandeskap till projektet och ger incitament för kommunen att genomföra projektet så effektivt som möjligt med tanke på största ekonomiska vinst.

Men här kan en del utmaningar uppstå. Det kan i detta sammanhang vara utmanande för kommunen att inneha både rollen som byggherre med ekonomiska intressen i projektet, och som offentlig förvaltare som skall administrera att processen skall skapa legitimitet. Man kan också ställa sig frågan om systemet leder till

att kommunen, i anledning att vara stor markägare, väljer att planerar på sin egen egendom. Detta skulle i sådana fall skapa en styrd utveckling till den mark kommunen själv äger och inte på de platser som ägnar sig bäst för exploatering. Jag har under arbetets gång inte kunnat påvisa ett sammanhang varken i dokumentstudien eller i de fall och intervjuer jag genomfört. Planprocesser är kostsamma och ur denna synpunkt kan det vara bra att koordinera dessa processer för att inte behöva planera närliggande områden vid en senare tidpunkt. I den fallstudie jag utfört är detta fallet. Eftersom införandet av rätten till att begära bankbesked infördes 2011 var detta inte aktuellt att söka vid det tillfälle planprocessen föregick. Men trots det har kommunen detaljplanerat områden som ligger utanför den mark de äger. Dessa utmaningar är i Norge mindre aktuella eftersom kommunen i mindre grad äger mark.

När det kommer till denna del av planprocessen har samspelet mellan länsstyrelsen i Sverige och sektorsmyndigheterna i Norge en central betydelse. I Sverige styrs samspelet mellan kommunen och länsstyrelsen, som har ansvar för 12 olika underliggande myndigheters intresse. Detta är i utgångspunkt en till fördel eftersom kommunen här förhåller sig till en myndighet som skall representera dessa intressen. Detta system har i de senaste åren fått en del kritik. Inte för organisationens struktur i sig utan för att dessa sektoravdelningar inte tillhandahåller tillräckligt uppdaterad information och ofta uttalar sig sent i processen. Enligt planmyndigheten i Göteborg fungerade dock samarbetet mellan Göteborgs kommun och Länsstyrelsen bra.

Planmyndigheten: Stadsbyggnadskontoret och Länsstyrelsen har ett nära och bra samarbete. I Göteborgs kommun har man fastsatt möte en gång i månaden där stadsbyggnadskontoret sänder in frågor som de vill diskutera och hur man skall gå vidare i processen. Väldigt ofta rättar man sig efter Länsstyrelsens yttrande eftersom myndigheten kan överpröva kommunen beslut om detaljplan, bara vetska-

pen om detta gör att det är ett nära samarbete mellan plankontor och länsstyrelse (Intervju 3)

I Norge finns ingen övergripande myndighet som styr denna process. Här har varje bevaringsmyndighet som ansvar för ett visst intresseområde till uppgift att se till att detaljplaneförslagen tar tillvara de intressen myndigheten representerar. I utgångspunkt är det lätt att anta att det ger bättre effektivitet och samarbete genom den Svenska modellen. Med tanke på att man här kan samordna alla intressen, och på så vis få en välfungerande effektiv avklarning. Dock har detta system också fått kritik för det samma som har riktats mot det Svenska systemet. De kommer in sent i processen och är ofta dåligt koordinerade. Så här råder det oklarheter om vad som kan göra denna process mer välfungerande.

I denna fas är samarbetet mellan plankontor och exploatör viktig i förhållande till att planarbetet skall mynna ut i ett förslag till plan som alla parter skall känna sig nöjda med, ur de olika perspektiv de själva satt som mål. I detta tillfälle skiljer sig Norge och Sverige i det avseende att det i Sverige är skillnad på hur detta samarbete, mellan planmyndighet och exploatör, ser ut beroende på vem som äger marken. Om kommunen äger marken har de ingen reell motpart utan utarbetar planen efter planmyndighetens bedömningar med ett politiskt beslut som bestämmer om planen skall bli antagen. När kommunen däremot inte äger marken är denna process mer lik Norges där ett samarbete och förhandlingar mellan parterna bestämmer utfallet av planförslaget.

Exploatören: När vi ber om planbesked har vi ofta skissat på ett projekt som vi lägger fram, i dessa tillfällen är det mer ett samarbete och vi är delaktig i planprocessen på ett annat sätt. Då är vi med på arbetsmötena, detta sker ofta när vi själva äger marken som skall projekteras (Intervju 2)

Dock har kommunerna i Sverige med sitt planmonopol en starkare position i förhandlingsläget än den Norska, eftersom man i Norge är mer beroende av att exploatörer skall realisera de stadsbyggnadsprojekt som kommunen föredrar. I intervjuerna om samarbete kom det på den Norska sidan fram att man under planarbetets gång vid vissa tillfällen har problem med att få effektiva avklarningar och att man inte under hela projektiden förhåller sig till samma saksbehandlare hos planmyndigheten. Detta skapa ett samarbetsklimat som kan leda till att processerna tar längre tid och är mindre effektivt.

Exploator: Vi har inte alltid samma saksbehandlare hos plan- och bygningsetaten under en hel planprocessen. Vi upplever det som att man byter personal ganska ofta och det gör att under planprocessen har man kontakt med olika handläggare. Plan- och bygningsetaten vill se hur vi utvecklar och sen svara på eventuella frågor, vi hade gärna sett ett större samarbete i den tidiga fasen. Kontakten med plan- och bygningsetaten och i förhållande till myndigheter ses som formell (Intervju 2).

Planmyndigheten: Konflikter eller oenigheter försöker man lösa tidigt i processen. Ofta kan det handla om en rollförståelse. Det är viktigt att förstå vilka intressen vi bevara, samhällets intressen som helhet. Här är det ofta intressen som står mot varandra och det handlar om vår professionella mening som planläggare men också om ett politiskt klimat. Man värderar samhällets intressen, olika myndigheters och utbyggares för att få ett gott balanserat resultat. (Intervju 1)

I intervjuerna med exploatören och planmyndigheten i Göteborg kom frågan om resursbrist hos planmyndigheten upp. Detta kan vara en utmaning som inte bara handlar om effektiviteten i planprocessen utan också om var utbyggnad faktiskt sker. Den utbyggare jag intervjuade i Göteborg berättade att de senaste åren har Göteborgs kommun haft resursbrist och därför lägger företaget nu mindre vikt på just Göteborgs kommun och väljer istället projekt i de kommuner där man ser större möjligheter att få ett positivt planbesked.

Exploator: Vi värderar vilka kommuner som har resurser att faktiskt utföra planarbetet och köper mark i de kommunerna. Strategiska markuppköp utefter var man har resurser i planmyndigheterna att utarbeta planer så att projekten kan starta så tidigt som möjligt efter köp. Man vill helst inte sitta på tomter som inte får byggas under längre tid. Man värderar absolut vilka kommuner man jobbar i (Intervju 4)

Resursbristen kan alltså till viss grad styra ifall utbyggnadsprojekt inom kommunen blir värderade eller inte. Detta betyder för det första att man, när det kommer till Göteborgs kommun, inte kan påbörja de planarbeten som möjligen hade varit aktuella ifall man haft mer resurser i kommunen. Det kan också leda till att bostäder blir placerade i tillgränsande kommuner som har bättre resurser att genomföra planarbetet. Vilket i detta tillfälle är ogünstigt med tanke på att Göteborg är ett tillväxtområde med behov för fler bostäder. Resursbristen kan också leda till att större infrastruktur- och bostadsprojekt blir prioriterade till fördel mot mindre projekt i centrumsnära områden, eftersom utbyggare vet att kommunen inte har resurser att prioritera dessa blir de heller inte sökt om planbesked. Mindre exploatorer utför oftast mindre projekt därför kan detta också leda till mindre konkurrens i alla fall i de större städerna. I intervjun med planmyndigheten bekräftas denna resursbrist, vilket flera gånger under intervjun nämns (Intervju 3)

8.3 SLUTFÖRINGS STADIE

I Norge är det, som dokumentstudien visar inte lov att skriva utbyggningsavtalen innan detaljplanen vunnit laga kraft. Trots att förhandlingar om dessa avtal sker innan planen är antagen medför detta en risk när det kommer till den slutliga fasen av planarbetet. Innan denna tidpunkt har myndigheter och aktörer inte bundit sig till några faktiska kostnaderna för projektet, vilket kan göra att det kan komma upp utmaningar och konflikter i ett relativt sent stadie i planarbetet. I Sverige har man inte den samma utmaningen eftersom det är vanligt att dessa avtal redan innan planens antagande är undertecknade. Speciellt i de tillfällen kommunen inte själva äger marken skrivs dessa avtal före planen antas (Intervju 3). Dessutom har man i

Sverige redan i den tidiga faser en koppling till dessa avtal i detaljplaneförslaget.

8.4 SLUTKOMMENTAR

Vi ser att de olika systemen trots deras likheter och skillnader sliter med en del av de samma utmaningarna. Detta har till viss del sin orsak i hur de båda länderna byggt upp sina system men de har också att göra med att, fysiskt är det de samma resultatmålet som skall uppfyllas, system och processer skall vara med att skapa goda byar och städer att leva och bo i, detta innebär i grund och botten avvägningar mellan olika intressen. Vare sig, som uttryckt i början av denna uppsats, det handlar om individens kortsiktiga tidshorisont eller civilisationens förhoppningsvis oändligt långa.

REFERENSLISTA

Aarsæther, N., Falleth, E. & Nyseth, T. (2014) *Utfordringer for norsk planlegging*. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforlaget.

Annaniassen, E. (2003). *Vendepunktet for den sosialdemokratiske orden: 1970-tallet og boligpolitikken*. Tidsskrift for samfunnsforskning, 43:155–189.

Antoni, R. (2008) *Får jag lov? Fastighetsbranschens erfarenheter av kommunernas hantering av pbl*. Göteborg: Fastighetsägarna Göteborg första regionen

Bengtsson, B., Annaniassen, E., Jensen, L., Ruonavaara, H. & Sveinsson, J. R. (2014) *Varför så olika? Nordisk bostadspolitik i jämförande historisk ljus*. Malmö: Égalitéé. 2. upplagan.

Booth, P. (1996) *Controlling development: Certainty and discretion in Europe, the USA and Hong Kong*. London: University City of London Press

Børrud, E. & Røsnes, A. (2016) *Prosjektbasert byutvikling mot en kvalitativ, prosjektrettet byplanlegging*. Oslo: Fagbokforlaget.

Faludi, A. (1987) *A decision-centered view on environmental planning*. Oxford: Pergamon.

Fastighetsägarna. (2008) *Fastighetsägarnas kommunundersökning*.

Göteborgs Stad, Fastighetskontoret, bostadsavdelningen. (2005) *Markanvisning för bostäder norr om Kvibergsvägen, öster om Bellevue*. Diarienummer. 400-0289/05

Göteborgs Stad, Fastighetskontoret. (2007) *Genomförande beskrivning. Bostäder och verksamheter, öster om Bellevue inom stadsdelen Kviberg i Göteborg*. Diarienummer: 400-1200/4

Göteborgs Stad, Fastighetskontoret, exploateringsavdelningen. (2009) *Markanvisning till Bostads AB Poseidon inom detaljplan för bostäder och verksamheter öster om Bellevue*. Diarienummer 0289/05

Göteborgs Stad, Stadsbyggnadskontoret, Distrikt Norr GF Konsult AB. (2003) *Kviberg området Översiktsplan för Göteborg, fördjupad för Kviberg*.

Göteborgs Stad, Stadsbyggnadskontoret. (2008a) *Detaljplan. Bostäder och verksamheter, öster om Bellevue inom stadsdelen Kviberg i Göteborg*. Diarienummer: 720/03

Göteborgs Stad, Stadsbyggnadskontoret. (2008b) *Samrådsredogörelse. Detaljplan för bostäder och verksamheter öster om Bellevue inom stadsdelen Kviberg i Göteborg*. Diarienummer: 720/03

Göteborgs Stad, Stadsbyggnadskontoret. (2008c) *Samrådets genomförande. Detaljplan för bostäder och verksamheter öster om Bellevue inom stadsdelen Kviberg i Göteborg*. Diarienummer: 720/03

Göteborgs Stad, Stadsbyggnadskontoret. (2008d) *Utställningsutlåtande. Detaljplan för bostäder och verksamheter öster om Bellevue inom stadsdelen Kviberg i Göteborg*. Diarienummer: 720/03

Göteborgs Stad (2008e) *Genomförandeavtal*. Diarienummer: 400-1200/4

Nordberg, O. (2013) *En internationell jämförelse av plan- och tillståndssystem – Har Sverige någonting att lära?*. Rapport 2013:8. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, KTH.

Hagson, A., Røsnes, A. & Tvilde, D. (2016a) *Jämförandebostad bygging och planering Norge-Sverige*. Göteborg: Chalmers (foreløpig utgave)

Hagson, A., Røsnes, A. & Tvilde, D. (2016b) *Annex I-III til Jämförandebostad bygging och planering Norge-Sverige*. Göteborg-Chalmers (foreløpig utgave)

Hepperle, E., Dixon-Gough, R., Mansberger, R., Paulsson, J., Hernik, J. & Kalbro, T. (2017) *Land ownership and land use development: The integration of past, present, and future in spatial planning and land management policies*. Zürich: Hochschulverlag v/d.f.

Johannessen, A., Christoffersen, L & Tufte, P.A. (2011) *Forskningsmetode før økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag 3. utgave.

Johansson, R. (2000) *Ett bra fall är ett steg framåt om fallstudier, historiska studier och historiska fallstudier*. Nordisk arkitekturforskning 2000:1-2, 65-71.

Kalbro, T., Lindgren, E & Røsnes, A. (2010) «Nær utakt» *Plan- og bygningslovreformer i Norge og Sverige*. Kart og plan, 1-2010, Vol. 70 pp. 27-45.

Kalbro, T., Lindgren, E. & Paulsson, J. (2012) *Detaljplaner i praktiken. Är plan- och bygglagen i takt med tiden?*. Rapport 2012:1. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, KTH.

Kalbro, T. & Lindgren, E. (2015) *Markexploatering*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Kristoffersen, Ø. R. & Røsnes, A. (red.) (2015) *Eiendomsutvikling i tidlig fase*. Oslo: Senter for eiendomsfag.

Nordahl, B. (2005) *Deciding on development Collaboration between market actors and local authorities*. Dr. thesis. Oslo: NTNU

NOU 2003:24. (2003) *Mer effektiv bygningslovgivning. Bygningslovutvalget. Bygningslovutvalgets første delutredning*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.

Oslo kommune, byrådet. (2008) *Grefsen stasjonsby. Reguleringsplan. Boliger, kontor, forrening, beverning, barnehage och fellseareal*. Bydel Sagene. Byrådssak 8/08.

Oslo kommune,

Plan- og bygningssetaten. (2014) *Løren og Økern Veiledende plan for det offentlige rom. Høringsutkast 20032014*. Oslo: Plan- og bygningssetaten.

Pedersen, O.J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S & Os, A. (2010) *Plan- og bygningsrett Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. Oslo: Universitetsforlaget. 2. Utgave.

Pettini, A., Ghekière, L., Dijol, J. & Kiss I. (2015) *The state of housing in the EU*. Brussels: Housing Europe, A housing Europe review.

Plan- og bygningsloven. Lov 27. juni 2008 nr 71 om planlegging og byggesaksbehandling. Npbl.

Plan- och bygglag. Lov 1. juli 2010:900 t.o.m. SFS 2017:267. Spbl.

Ramsjord, H. (2017) *Områdeutvikling og bytransformasjon: "Urbant jordskifte" som virkemiddel for gjennomføring?*. Föreläsning 27.04.2017

Regeringens proposition nr. 2013/14:126. *En enklare planprocess*.

SOU 2013:34. (2013) *En effektivare plan och bygglovsprocess. Betänkande av Plangenomförandeutredningen*. Stockholm: Statens offentliga utredningar

Sveriges Kommuner och Landsting. (2011) *Hantering av riksintressen, SKL granskar*. Stockholm: Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad Sveriges Kommuner och Landsting

Sørvoll, J. (2011) *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010*. NOVA Rapport 16/2011. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.

Wøhni, A. (2017) *Områdeutvikling og bytransformasjon, sammen skaper vi framtiden. Mangfold-raushet-bærekraft*. Föreläsning 27.04.2017

INTERNET

Boverket, myndigheten för samhällsplanering, byggande och boende. (2017) *Processen för detaljplan från 1 januari 2015 – Enligt propositionen En enklare planprocess 2013/14:126*. Tillgänglig från: <http://www.boverket.se/contentassets/0123e89bde-0841fe99c855fa5c50890d/bildspel-over-processen-for-detaljplan-fran-1-januari-2015.pdf> (hämtad 2017-04-12)

Byplan Oslo. (2017) *Hvor lang tid tar det å regulere en plan?* Tillgänglig från: <http://byplanoslo.no/content/hvor-lang-tid-tar-det-regulere-en-plan> (hämtad 2017-04-22)

Direktoratet for byggkvalitet. (2017) *Byggesaksforskriften (SAK10)* Tillgänglig från: <https://dibk.no/byggeregler/sak/2/6/6-4/> (hämtad 2017-05-07)

Nationalencyklopedin. (2017a) *Bruksvärde*. Tillgängligt från: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/bruksvärde> (hämtad 2017-04-12)

Nationalencyklopedin. Bengtsson, B (2017b) *Hyrespolitik*. Tillgänglig från: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/hyrespolitik> (hämtad 2017-04-12)

Nationalencyklopedin. Bengtsson, B (2017c) *Bostadspolitik*. Tillgänglig från: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/bostadspolitik> (hämtad 2017-04-12)

Nationalencyklopedin. (2017d) *Marknadsvärde*. Tillgänglig från: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/marknadsvärde> (hämtad 2017-04-13)

Nationalencyklopedin. (2017e) *Civilrätt*. Tillgänglig från: <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/civilrätt> (hämtad 2017-04-13)

Nationalencyklopedin. (2017f) *Beskattningsrätt*. Tillgänglig från: <http://www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/beskattningsrätt> (hämtad 2017-04-18)

Nationalencyklopedin. (2017g) *Ramlag*. Tillgänglig från:

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/ramlag> (hämtad 2017-04-22)

Nationalencyklopedin. Wennström H. F. (2017h) *Lantmäteriet*. Tillgänglig från:

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/lantmateriet> (hämtad 2017-04-24)

Nationalencyklopedin. Victorin A. (2017i) *Arrende*. Tillgänglig från:

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/arrende> (hämtad 2017-05-04)

Nationalencyklopedin. (2017) *Effektivitet*. Tillgänglig från:

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/effektivitet> (hämtad 2017-05-12)

Oslo kommune. (2017) *Behandlingstid for plansaker*. Tillgänglig från:

<https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/send-inn-planforslag/hvor-lang-tid-tar-saksbehandlingen/> (hämtad 2017-05-04)

Statistiska centralbyrån. (2017a) *Folkmängd*. Tillgängligt från: http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101C/BefArealTathetKon/table/table-ViewLayout1/?rxid=ba3a30e1-41fa-4f6d-a7e4-18587fabae04 (hämtad 2017-05-09)

Statistiska centralbyrån. (2017b). *Land- och vattenareal*. Tillgängligt från:

http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__MI__MI0802/Areal/table/tableViewLayout1/?rxid=ea14e814-8441-4ac3-954b-b1849b63a06c

Statistisk sentralbyrå. (2017a) *Kostra*. Tillgänglig från:

<http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/> (hämtad 2017-05-09)

Statistisk sentralbyrå. (2017b) *Kommunefakta*. Tillgänglig från:

<https://www.ssb.no/kommunefakta/oslo> (hämtad 2017-05-09)

BILAGA 1

INTERVJU 1

Plan- og bygningsetaten Oslo

1. Strukturering och organisation

Här har jag ställt frågor om hur informantens organisation arbetar och hur plan- og bygningsetaten är strukturerade i förhållande till olika projekt. I förhållande till, fram för allt, detaljplanarbetet. Vilka som deltar i arbetet och under vilka delar av processen.

Plan- og bygningsetaten har gått igenom fler omstruktureringar under tiden jag jobbat här. Vi är nu organiserade geografiskt. Avdelningen för områdeutvikling jobbar med att behandla de planförslag som kommer in, med begäran om uppstartsmöte. Byutviklingsavdelningen jobbar med de överordnade planerna. Omkring tio personer, fördelat på saksbehandlare och jurister, med en enhetsledare arbetar i avdelningen områdeutvikling. En gång i veckan hålls ett teammöte som fördelar de förslag som kommit in för behandling. Då tilldelas de olika förslagen en saksbehandlare som har det primära ansvaret och en tvåplanspartner, alltså en person som också skall känna till förslaget i stor utsträckning, i tillfälle någon blir sjuk så skall inte saken stanna upp. Saksbehandlaren har därefter det överordnade ansvaret för organisering och utarbetning av planförslaget och är den som sköter kontakten med förslagsställare genom processen. På mötena får saksbehandlaren också inspel från de andra i enheten. I den tidiga fasen arbetar man med att utveckla planförslaget till planforumet som sker innan uppstartsmötet med förslagsställaren. Planforumet är ett tidigt möte där de överordnade riktlinjerna för detaljplaneförslaget läggs fram i avdelningen. Innan planforumet är det viktigt att ha så mycket som möjligt avklarat för att presentera ett enat förslag som plan- og bygningsetaten står bakom. I planforumet är avdelningsdirektör, jurister och enhetsledare representerade. Detta gör att de som presenteras på uppstartsmöte är

förankrat på högre nivå, vilket leder till att det är plan- och bygningsetaten samlade förslag och inte den enskilde saksbehandlaren.

2. Planprocess

Under detta tema har vi samtalat om frågor direkt knutna till detaljplanarbetet och dess process. Om man har samma saksbehandlare under en hel process. Hur processen är organiserad och hur man arbetar i förhållande till olika, mindre och större detaljplanprocesser både i omfång och komplexitet. Vilka delar av processen som är krävande och vad förseningar i arbetet ofta beror på.

Uppstartsmötet lägger grunden för planförslaget och är en väldigt viktig premiss för vidare arbete. De dokument och den bakgrundsinformation som förbereds till planforumet är väldigt viktiga eftersom de blir styrande för det kommande arbetet. På senare tid har vi börjat med stedsanalyser, vilket ger ett väldigt bra grundlag för att diskutera områdets förutsättningar. Ofta gör både plan- och bygningsetaten och förslagsställaren var sin analys. Är planmyndigheten och förslagsställare långt ifrån varandra, när det gäller hur området skall utvecklas bestämmer man sig ifall man skall utarbeta alternativa förslag. Detta är egentligen oproblematiskt i förhållande till samarbete eftersom man ofta vill bli eniga. Förslagsställaren vill att plan- och bygningsetaten skall stötta deras förslag som skall läggas fram till politisk behandling. Den viktigaste och svåraste/mest krävande delen är inledningsfasen. Utifrån den styrs processen så här måste det ligga ett bra jobb i grunden som kan ge goda signaler om vart man siktar och vilken hänsyn som skall viktliges. Huvudgreppen avklaras tidigt i processen. Jag menar att stedsanalyser är ett viktigt verktyg i denna fas, för att förmedla dessa huvudgrepp. Våra processer bygger på plan och byggningslovens regler.

3. Samarbete

Temat är knutet till vilka man samarbetar med, hur detta samarbete ser ut och

vem som organiserar detta. Den generella uppfattningen om hur samarbete går till under en planprocess och vem som följer upp. Vad är svårt och tidskrävande. Är detta olika beroende på vem som initierar planen. Samarbetet under vägen i processen sköts genom dialogmöten. Där man diskuterar olika tillnärmningar som har med förslaget att göra. Man tar inte nya dialogmöten för att diskutera de samma problemställningarna. Är utbyggare och plan- och byggningsetaten oeniga, så blir man eniga om att vara oeniga. I dessa tillfällen, antingen jobbar man fram alternativa förslag eller så försöker förslagsställare arbeta fram ett förslag som plan- och byggningsetaten kan bli eniga om. När förslagen är utarbetade har man ett möte som behandlar plankarta och bestämmelser, detta är det sista mötet innan man lägger fram till politisk behandling. I detta möte medverkar jurister för att se till att förslaget också är i tråd med plan- och byggningslovens regler om bestämmelser. Här hjälper plan- och byggningsetaten förslagsställaren med att få detta riktigt eftersom det är en kompetens förstagställaren i vissa tillfällen inte har. Bestämmelserna är viktiga eftersom de inte skall vara för detaljerade för att skapa problem i bygglovsansökanden och för att de skall innehålla en viss flexibilitet. Detta blir en avvägning. För detaljerade bestämmelser kan skapa förvirring när planen sedan går över till bygglovsbehandling eftersom det kan vara svårt att förstå vad saksbehandlaren faktiskt har för hänsyn med bestämmelsen. Viktigt att de tydligt kommer fram vad som faktiskt har varit hänsynen med bestämmelserna för att inte mista helhetsperspektivet.

4. Intressekonflikter

När intressekonflikter skall avvägas hur styr man detta och vem har det största ansvaret. Hanteras detta utefter vart enskilt tillfälle eller har man metoder för att lösa konflikter genom processen.

Konflikter försöker man lösa tidigt i processen. Ofta kan det handla om en rollförståelse. Det är viktigt att förstå vilka intressen vi bevara, samhällets intressen som

helhet. Här är det ofta intressen som står mot varandra och det handlar om vår professionella mening som planläggare men också om ett politiskt klimat. Man värderar samhällets intressen, olika myndigheters och utbyggares för att få ett gott balanserat resultat. När det kommer till samarbete så är det viktigt med kommunikationen, speciellt i ett tidigt stadiet av arbetet. Tydlighet för att lägga ramen för den kommande processen.

5. Politisk kontakt

Här har vi behandlat temat hur man förhåller sig till den politiska behandlingen, om man innan planförslaget sänds iväg har någon form av politisk kontakt och hur detta i så fall går till. I fall man ofta utarbetar fler alternativ av planen till politisk behandling och vilket av de alternativ, i dessa fall politiker föredrar.

Den politiska behandlingen kan komma tillbaka till oss och be om fler förslag. Byrådsavdelningen på rådhuset gör en värdering innan byutvecklingskommittén värderar de olika förslagen och innan de går vidare till Bystyret. Helaprocessen är en process som handlar om att ge och ta. Politiker lyssnar oftast på plan- och byggningssetaten förslag. Men detta beror också på vad som generellt är på den politiska agendan. Nu är det produktion av bostäder som är viktigt, så ibland antas våra förslag med exempelvis tillägg av en eller flera extra våningar, eftersom detta är den politiska ståndpunkten för tillfället. Förslagsställare har ibland politisk kontakt. Vi har inte det som saksbehandlare om det sker är det i så fall på en högre nivå. Det är politikerna som har det sista ordet och man ser ganska fort vad som är politisk önskligt, men det påverkar inte vår behandling direkt.

6. Tidsaspekter

Hur man hanterar förseningar och vad i processen som är tidskrävande. Förseningar handlar ofta om kapacitetsbrist. 12 veckor är svårt när man har mycket att göra och speciellt när man skall utarbeta ett eget förslag i tillägg till förslagsstäl-

larens. Det kan bli stopp i processen från båda parter sida. Om vi har kommit med ett förslag behöver också förslagsställaren tid att anpassa sitt förslag till dessa inspel. När vi ber om tilläggsupplysningar så stoppar fristen på 12 veckor att löpa. Det är tidskrävande när vi skall lämna in ett alternativt förslag, detta skall också arbetas fram under 12 veckor.

7. Överordnad planering

Frågorna har handlat om den överordnade planeringen i förhållande till att man i det Norska plansystemet har flera led av juridiskt bindande planer. Ligger det utmaningar för saksbehandlaren eller ses dessa som riktgivande när man arbetar fram detaljplaner.

De överordnade planerna hjälper saksbehandlaren eftersom de är dokument som ger riktlinjer och ramar för de förslag och meningar vi har samlat som etat. Detta gör också att man kan lita sig mer på konkreta dokument där en del frågor redan är avklarade och inte behöver avklaras på nytt. Detta hjälper saksbehandlaren att ta beslut på ett helhetligt sätt i tråd med plan- och byggningsetatens samlade meningar. Vilket gör att behandlingen blir mer lik i de olika processerna.

BILAGA 2

INTERVJU 2

Utbyggare Oslo

1. Strukturering och organisation

Här har jag ställt frågor om hur informantens organisation arbetar och är strukturerade i förhållande till olika projekt. I förhållande till, fram för allt, detaljplanarbetet.

Vårt företag har alltid samma organisation, enligt en modell som vi byggt upp företaget genom både i Sverige och Norge. Vi bygger bostäder och det är vi bra på. När vi är med och projekterar för andra funktioner tar vi in kompetens på det områden vi har behov av det. Detta gäller bland annat när det kommer till affärsverksamhet i bottenplan då tar vi kontakt med företaget i fråga direkt och samarbetar. Vi tar influenser och erfarenheter från Sverige och använder i Norge.

2. Planprocess

Under detta tema har vi samtalat om frågor direkt knutna till detaljplanarbetet och dess process.

Vilka delar av processen som är krävande och vad förseningar i arbetet ofta beror på.

Vi har inte alltid samma saksbehandlare hos plan- och byggningssetaten under en hel planprocessen. Vi upplever det som att man byter personal ganska ofta och att det gör att under planprocessen har man kontakt med olika handläggare. Man får ingen tilldelad handläggare före man har bett om uppstartsmöte. Ibland har man möten med plan- och byggningssetaten innan uppstartsmötet och då läggs de handlingarna ut på hemsidan offentligt. Det har hänt mer än, en gång att någon från bydelen där projektet skall byggas tagit kontakt och bett oss presentera projekt innan vi haft första uppstartsmötet. Då presenterar vi projekt som vi inte vet om plan- och byggningssetaten är eniga i. Det kan bli lite märkligt. Eftersom det ligger stor osäkerhet i detta. Tidigt i processen har ofta plan- och byggningssetaten en önskan om detaljerade planer innan dom vill ge vidare besked. Det blir inte så att man utarbetar förslagen tillsammans utan får lägga fram förslag som dom antingen är eniga i eller inte. Det hade varit bra att få klarare besked i ett tidigt stadie av processen. Då slipper vi lägga

resurser på förslag som plan- och byggningsetaten inte alls är eniga i. Plan- och byggningsetaten är försiktiga i det tidiga skedet. Svårt att få klara besked och man törs inte helt ge de beskeden i de tidiga lägena eftersom man då lovat någonting som senare i processen kan ändras. Det handlar om att pålägga oss det de kan och inte om ett samarbete om hur planen skall utformas. Vi försöker att inte söka dispensasjon från detaljplaner, men det ligger en fara i att planerna kan bli väldigt detaljerade och att inte planen är speciellt flexibel när det kommer till förhållanden som uppkommer under vägen, vilket gör att man ibland måste. Det tar tid med dispensasjon. Efter planen är sänd till förslag så har vi inte någon påverkningskraft.

3. Samarbete

Temat är knutet till vilka man samarbetar med, hur detta samarbete ser ut och vem som organiserar detta. Den generella uppfattningen om hur samarbete går till under en planprocess och vem som följer upp. Vad är svårt och tidskrävande. Är detta olika beroende på vem som initierar planen.

Det är viktigt med kommunikation hela vägen. Kontakten med plan- och byggningsetaten och i förhållande till myndigheter ses som formell. Det byts ut personal väldigt ofta hos plan- och byggningsetaten så man har inte alltid en saksbehandlare som känner till projektet. Vägmyndigheterna är svåra att samarbeta med och det tar lång tid. T-banan är enkel och ger snabba svar, vilket leder till bra samarbete. NSB, kan också ta lång tid men samarbetet fungerar generellt bra. Plan- och byggningsetaten vill se hur vi utvecklar och sen svara på eventuella frågor, vi hade gärna sett ett större samarbete i den tidiga fasen. Plan- och byggningsetaten vill sällan binda sig till någonting utan vill invänta oss. Men detta är väldigt beroende av vilken kommun man är i, mindre kommuner har vi haft en del tillfällen där dessa processer varit väldigt lättsam.

4. Intressekonflikter

När intressekonflikter skall avvägas hur styr man detta och vem har det största ansvaret. Hanteras detta utefter vart enskilt tillfälle eller har man metoder för att lösa konflikter genom processen.

Man har nära kontakt med speciellt grannar och vill att dessa förhållanden skall gå så smidigt som

möjligt. Det är alltid någon som är emot utbyggning. Så man måste avväg om det finns substans i vad som klagas på. Vi tar kontakt och försöka lösa konflikter tidigt i projektet. Information är en viktig del i detta.

5. Politisk kontakt

Här har vi behandlat temat hur man förhåller sig till den politiska behandlingen, om man innan planförslaget sänds iväg har någon form av politisk kontakt och hur detta i så fall går till.

Att ha kontakt med politiker är inget ovanligt, detta för att få tidigt avklarat vad som är önskvärt från politiskt håll. Vi har kontakt med politiker och det är vanligt att vi frågar hur de ställer sig till olika förslag.

6. Tidsaspekter

Hur man hanterar förseningar och vad i processen som är tidskrävande.

Det viktigaste i projektet är att hålla tidsplaner och framdrift och det är också den största utmaningen. Speciellt eftersom man inte alltid vet vad som kommer i alla faser av utvecklingen. Det är alltid viktigt att lägga mest tid på programmering i början. Alltid, alltid, alltid i tidiga skeden av projektet! Det är där projekt får utgångspunkten för att lyckas och förutsättningar för att hålla de tidsplaner som är uppsatta. Vi är ofta i tid när det kommer till genomföringen/den satta planen. Detta är inte alltid fallet i Norge, det verkar som det vanliga är att skjuta upp satta datum eftersom när man ser hur projektet utvecklar sig, så jobbar inte vi. Förstadiet innan uppstartsmöte kan ofta ta upp till ett år och processen mellan 3-4 år. Oslo kommun opererar med ett mål om att svara på när man skall få ett uppstartsmöte inom åtta veckor, men detta kan i vissa tillfällen ta upp till flera månader. I mindre kommuner kan det gå lättare.

7. Överordnad planering

Frågorna har handlat om den överordnade planeringen i förhållande till att man i det Norska plan-systemet har flera led av juridiskt bindande planer. Ligger det utmaningar i detta eller ses dessa som riktgivande när man arbetar fram detaljplaner.

Det ligger utmaningar i att planeringen kan bli väldigt detaljerad på ett tidigt stadium i processen. Detta kan göra att man låser sig till vissa lösningar som man sedan måste dispensera ifrån när det kommer till genomförande. Men också att man lägger resurser på en projekteringsresurser på planer man inte är säkra på att gå vidare med. Det är hög grad av detaljering tidigt i processen ofta redan på uppstartsmötet där man egentligen borde diskutera hur man ställer sig till olika vägar att gå fram och lägga ramar istället för att visa illustrations förslag.

Vi får ofta bindande avtal utifrån VPOR trots att detta inte är juridiskt bindande. Vi har också varit med om att vi har fått förhålla oss till VPOR sent i processen, att dessa planer utarbetas samtidigt som detaljplanprocessen. I utgångspunkt är det ett dokument som kan ge förutsägbarhet så länge det inte kommer för sent i processen.

8. Grefsen station

De speciella förhållanden och planprocessen tillknutet faller på Grefsen station.

Planen på Grefsen var inte bra, den var för krånglig och inte utarbetad efter befintliga förutsättningar. Vi har på Grefsen ansökt om flera dispensasjon på grund av att planen enligt mig kunde varit bättre. Sol förhållanden och bygglinjer har förbättrats efter att vi fått söka om dispensasjon för att kunna bygga bättre. Dispensasjon är vanliga och tar extra tid för att i detta tillfälle "rätta till" fel.

9. Det svenska plansystemet

Här diskuterades erfarenheter informanten haft med de båda plansystemen och dess processer. Hur detta uppfattats och vilka skillnader/likheter som finns länderna emellan.

Processen är lite krånglig absolut men har man erfarenhet och vet vad man skall fråga efter så lär man sig den norska processen ganska fort. Detaljkraven var någonting jag fick lära mig. Den är formell och väldigt offentlig, och det är bra men det är svårt att presentera projekt som inte gått till uppstartsmöte än. I Sverige upplever jag att man avklarar en del frågor som kan leda till konflikt tidigare i processen. Jag uppfattar planprocessen mer administrativt krånglig och mer formell än i Sverige. Jag upplever också att rätten att klaga är starkare och jag har en känsla av att man

går snabbare till juridiska avklarningar än i Sverige. Juridiska strider står inte mot kommunen som i Sverige ofta är den man måste rätta sin klagan mot, i Norge är det mer privata som bygger och den kampen kan kännas lättare och uppfattas mer jämlik. Byggsaksprocessen uppfattas precis som planprocessen mer formell och administrativt krånglig.

BILAGA 3

INTERVJU 3

Stadsbyggnadskontoret Göteborg

1. Strukturering och organisation

Här har jag ställt frågor om hur informantens organisation arbetar och hur stadsbyggnadskontoret är strukturerade i förhållande till olika projekt. I förhållande till, fram för allt, detaljplanarbetet. Vilka som deltar i arbetet och under vilka delar av processen.

Stadsbyggnadskontoret har genomgått en del omorganisationer. Förr var vi organiserade/uppdelade i tre distrikt med respektive, avdelning för; Lantmäteri, bygg och plan. Under denna tid hade man närmare kontakt med de de olika avdelningarna, detta har man i mindre grad nu. Nu är vi uppdelade i; Plan, bygg, strategi, geo-data och administration. Vägmyndigheter sitter i samma byggnad. Vi har fem olika planenheter som därefter är geografiskt indelade, med planstöd och administration. Vi är ca. 90-100 personer på planavdelningen. Man jobbar utifrån projektgrupper. Där planarkitekten från stadsbyggnadskontoret fungerar som projektledare. Fastighetskontoret och vägmyndigheter deltar i arbetsgruppen. Där en planarkitekt står som ansvarig. Planarkitekten försöker att följa en detaljplaneprocess hela vägen från början till slut men kan ibland vara svårt på grund av resursbrist och personal som blir överarbetade och sjukskrivna. Utefter den specifika planens behov involverar man olika myndigheter och ansvariga. Exempel på detta kan vara miljömyndigheter, vatten och avlopps ansvariga, detta är beroende på vad planen kräver. Detta arbete sköts och koordineras av stadsbyggnadskontoret.

2. Planprocess

Under detta tema har vi samtalat om frågor direkt knutna till detaljplanarbetet och dess process. Om man har samma planarkitekt under en hel process. Hur pro-

cessen är organiserad och hur man arbetar i förhållande till olika, mindre och större detaljplanprocesser både i omfång och komplexitet. Vilka delar av processen som är krävande och vad förseningar i arbetet ofta beror på.

Upphandlingar och utredningar provar man i mån av resurser att producera innan detaljplanen går till samråd. Efter det tar man invändningar i betraktning och kompletterar. Är man inte enig med myndigheter tar man fler möten och försöker reda ut de intressekonflikter som uppkommer. Det är i allas intresse att lösa dessa konflikter så tidigt i planarbetet som bara möjligt. Genomförande beskrivningen är en del av planbeskrivningen som säger vilka avtal som skall slutas. Och inte att förväxlas med genomförande avtalen som konkret behandlar fördelningen av kostnader, rättigheter och skyldigheter mellan exploatör och kommun. Vi använder oss i de flesta fallen av standardförförande. Fastighetsnämnden kan nog ibland tycka för ofta, att vi är för positiva. Våra jurister är nog osäkra på var gränsen går men för oss är standardförfarande det vanliga och inte utökat förfarande. Det kommer säkert domar på det framöver om det inte redan finns. I de tillfällen exploatören äger marken skrivs genomföringsavtalen alltid före antagen plan. Att inte göra det är i tillfällen där kommunen äger marken och man inte har tid till detta beroende på resursbrist. Länsstyrelsen är alltid kontaktad innan samråd. Detta är ett nära samarbete. Ofta är det så att planarkitekten i den mån det är möjligt skall följa en process hela vägen från start till slut.

3. Samarbete

Temat är knutet till vilka man samarbetar med, hur detta samarbete ser ut och vem som organiserar detta. Den generella uppfattningen om hur samarbete går till under en planprocess och vem som följer upp. Vad är svårt och tidskrävande. Är detta olika beroende på vem som initierar planen.

Formellt sätt utförs allt planarbete av stadsbyggnadskontoret. Dock kan arbetet

skötas av externa konsulter. I dessa tillfällen är det en planarkitekt på stadsbyggnadskontoret som fungerar som kontaktperson/handläggare och styr arbetet mot de mål stadsbyggnadskontoret önskar. Konsultarbetet handlar oftast om mindre och inte komplicerade projekt. I tillfälle av stora projekt med hög komplexitet vill man ha erfarna planarkitekter från stadsbyggnadskontoret. Vissa konsulenter är anställa externt men har sin arbetsplats på stadsbyggnadskontoret, med dess databaser och en närmare kontakt till övrig personal och chefer. En planarkitekt jobbar oftast med 3–5 olika planer samtidigt och försöker följa dessa från början till slut. Stadsbyggnadskontoret och Länsstyrelsen har ett nära och bra samarbete. I Göteborgs kommun har man fastsatt möte en gång i månaden där stadsbyggnadskontoret sänder in frågor som de vill diskutera och hur man skall gå vidare i processen. Väldigt ofta rättar man sig efter Länsstyrelsens yttrande eftersom myndigheten kan överpröva kommunen beslut om detaljplan, bara vetskapen om detta gör att det är ett nära samarbete mellan plankontor och länsstyrelse.

4. Intressekonflikter

När intressekonflikter skall avvägas hur styr man detta och vem har det största ansvaret. Hanteras detta utefter vart enskilt tillfälle eller har man metoder för att lösa konflikter genom processen.

Stadsbyggnadskontoret verkar koordinerande i förhållande till yttranden och samråd. Konflikter kommer oftast upp tidigt i processen och när det kommer till andra myndigheter försöker man förhandla bort dessa i ett tidigt skede. Utefter resurser och prioriteringar lägger kommunen upp en plan för vilka planarbeten som skall startas under ett visst år. Ibland blir dessa uppskjutna. Vid de flesta tillfällen är det en fråga om resursbrist i personal. Stora infrastruktur projekt och bostäder är det som prioriteras just nu. Fram för allt har Göteborgs kommun Västlänken som är ett stort regionalt infrastruktur projekt.

5. Politisk kontakt

Här har vi behandlat temat hur man förhåller sig till den politiska behandlingen, om man innan planförslaget sänds iväg har någon form av politisk kontakt och hur detta i så fall går till.

Planarkitekten har väldigt sällan politisk kontakt, eller egentligen aldrig. Mellan planarkitekten och den politiska nivån är det många steg och sker detta så är det inte på planarkitekt nivå utan på chefsnivå.

6. Tidsaspekter

Hur man hanterar förseningar och vad i processen som är tidskrävande.

Förseningar handlar ofta om oförutsägbara detaljer som kommer ut under vägen.

Vi har extremt mycket att göra och det är också en fråga om resurser.

7. Överensstämmelse med plan

Gör man ofta undantag från planer när de väl vunnit laga kraft och i så fall i vilka tillfällen.

Generellt är man restriktiv med att bevilja undantag och ännu mer efter skärpning i lagen 2011. Man vid de tillfällen det föreligger detaljplan och man vill uppnå framdrift och se till att genomföringen sätts igång kan det så klart hända att det beviljas undantag. Därför innehåller också plandokumenterna ofta krav att bygga inom en viss tid, vilket gör att planen inte blir föråldrad och man behöver inte använda sig av undantag eftersom planen är genomarbetad relativt nära den tidpunkt man genomför projektet.

8. Initieringsrätten

I förhållande till det jag har förklarat om det norska planförslaget, hur informanten skulle ställa sig till införandet av fri initieringsrätt.

Det känns som ett konstigt system, men det är nog för att det är väldigt olikt vårt system. Känns väldigt liberalt. Vill ha kvar planmonopolet. För mig låter det såklart udda.

9. Kviberg

De speciella förhållanden och planprocessen tillknutet faller i Kviberg, detaljplanen, bostäder och verksamheter öster om Bellevue.

Det komplicerade var natura 2000 området som blev utpekade område när processen redan var igång. Det fanns också gammal industri och en del utsläpp vilket var andra förhållanden som tog tid. De mest komplicerade och det som tar mest tid är i förhållande till miljö och olika registreringar och analyser av detta. Spår-
vagnshållplatsen flyttades också under den tid planen var under uppförande som gjorde att detaljplanarbetet ytterligare försköts. Dessutom ändrade fastighetskontoret markanvisningen utan att ge exploatören som tog över ordentlig information om vilka idéförslag som redan var knutna till området. Vilket gjorde att denna aktör kom in i processen med andra idéer som inte stämde med det arbete som redan hade lagts ner i planen. Vilket gjorde att ytterligare tid gick till spillo. I detta tillfälle sågs beslutet om nya utbyggare på som olämpligt, absolut inte i strid med några regler men både ovanligt olämplig så sent i processen.

BILAGA 4

INTERVJU 4

Utbyggare Göteborg

1. Strukturering och organisation

Här har jag ställt frågor om hur informantens organisation arbetar och är strukturerade i förhållande till olika projekt. I förhållande till, fram för allt, detaljplanarbetet.

Vi värderar vilka kommuner som har resurser att faktiskt utföra planarbetet och köper mark i de kommunerna. Strategiska markuppköp utefter var man har resurser i planmyndigheterna att utarbeta planer så att projekten kan starta så tidigt som möjligt efter köp. Man vill helst inte sitta på tomter som inte får byggas under längre tid. Såklart sker detta men vi försöker hålla oss undan mark med planrisk.

Köper ofta mark utan plan eftersom det är billigare. Men med goda utsikter för att få en plan. Man värderar absolut vilka kommuner man jobbar i. Försöker få översikt över möjligheterna.

2. Planprocess

Under detta tema har vi samtalat om frågor direkt knutna till detaljplanarbetet och dess process. Vilka delar av processen som är krävande och vad förseningar i arbetet ofta beror på.

Göteborgs kommun just nu prioriterar infrastruktur och stora bostads projekt. Om vi får direkt anvisningar sker mindre projekt annars jobbar vi mot andra kommuner för att vi vet att de har resursbrist i Göteborg. Infill projekt är inte prioriterade och vi investerar sällan i mark för att väntar på att det skall bli planerat. Jag tror det kan finnas en motvilja att lämna ifrån sig en del av planarbetet till den privata marknaden. Det som vi upplever svårt just nu är att samarbeta med bygglovsmyndigheten innan en plan har vunnit laga kraft. Vi har skissat på ett projekt men vet

inte om det är det myndigheterna vill ha. Myndigheterna får bygglovsresurser först efter planen vunnit laga kraft. Jag tror att exploatörerna kommer få ta större ansvar av planframtagande i framtiden. Det behöver produceras fler bostäder och stadsbyggnadskontoret sitter inte på de resurserna. Göteborgs stadsbyggnadskontor är underbemannade. Vi använder oss av optionsavtal för att ingå avtal om möjligt köp när en plan vunnit laga kraft och söker relativt ofta om planbesked. Direktmarkanvisning sker sällan. I de fall kommunen direkt anvisar sker det genom en anbuds-konkurrens och den som betalar mest får ofta projektet.

3. Samarbete

Temat är knutet till vilka man samarbetar med, hur detta samarbete ser ut och vem som organiserar detta. Den generella uppfattningen om hur samarbete går till under en planprocess och vem som följer upp. Vad är svårt och tidskrävande. Är detta olika beroende på vem som initierar planen.

När vi ber om planbesked har vi ofta skissat på ett projekt som vi lägger fram, i dessa tillfällen är det mer ett samarbete och vi är delaktig i planprocessen på ett annat sätt. När man är mer delaktig i processen så är man med i arbetsmötena, detta sker ofta när själva äger marken som skall projekteras. Då händer det att vi tar på oss ansvar för att göra vissa utredningar för då kan vi själva kontrollera tidsbruket av det som genomförs. Då delegeras det från länsstyrelsens sida. På senare tid har det framkommit lokaliseringssprövningar, alltså grundlag varför man skall placera det tilltänkta byggandet just på denna plats och inte någon annan stans. Kan ta tid och en oklar koppling till varför detta görs men jag antar att det har med naturhänsyn att göra. Detta gäller inte i transformationsområden. I de tillfällen lokaliseringssprövningar utarbetas handlar det om landbruksjord eller eventuellt skogsmark som skall bebyggas. Det är förmodligen miljöhänsyn som ligger till grund. Dessa utredningar kan bli kostsamma. Ofta är det miljöbeskrivningar och hänsyn till natur som gör det mest komplicerat och dyrt/tidskrävande i en process. Om

vi äger mark är vi med i projektgruppen. Då anlitar vi egna arkitekter som jobbar för vår sida och lägger fram förslag. Dessa samarbeten fungerar bra. Men mindre ansökningar till små projekt får sällan ett positivt planbesked.

4. Intressekonflikter

När intressekonflikter skall avvägas hur styr man detta och vem har det största ansvaret. Hanteras detta utefter vart enskilt tillfälle eller har man metoder för att lösa konflikter genom processen.

Vi jobbar med en öppen dialog och kontaktar de som vi tror kan vara berörda. Detta för att få en enklare process i senare skeden av arbetet. Men detta har att göra med om det är vi som driver detaljplanarbetet. Äger vi marken är vi mer involverade i detta. Annars sköts det via stadsbyggnadskontoret genom samråd. Vilket fungerar enligt mig. Är det en markanvisning från kommunen tar de mer av detta ansvar.

5. Tidsaspekter

Hur man hanterar förseningar och vad i processen som är tidskrävande.

Det som tar tid är miljö biten, med analyser och utredningar kan dessa förlänga processen med upp till ett år. De riktlinjer som kommer från nationell nivå är oftast det som är mest krävande. Exempelvis natura 2000 området under Kvibergplanen. Under planarbetet upptäcktes att en del av planen skulle bli svår att få antagen inom den tänkta tidsramen, den delen av planen kallades Kvibergs ängar och togs av den anledningen ut av planområdet och behandlades separat. Svårigheterna hade med geotekniska förhållanden och natura 2000 området att göra. Den planen blev antagen nu häromdagen och gick hela vägen upp till mark- och miljööverdomstolen. Så det har varit ett väldigt långt planprocessarbete.



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway