



NORDREGIO
Nordic Centre for Spatial Development

En granskning av Norges planeringssystem

Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv

Christian Fredricsson och Lukas Smas

NORDREGIO REPORT 2013:1



En granskning av Norges planeringssystem
Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv

En granskning av Norges planeringssystem

Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv

Christian Fredricsson och Lukas Smas med bidrag från Ole Damsgaard,
Lisbeth Greve Harbo, och Thomas Wimark



NORDREGIO
Nordic Centre for Spatial Development

En granskning av Norges planeringssystem
Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv

Nordregio Report 2013:1

ISBN 978-91-87295-14-0
ISSN 1403-2503

© Nordregio 2013

Nordregio
P.O. Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
nordregio@nordregio.se
www.nordregio.se
www.norden.org

Christian Fredricsson och Lukas Smas med bidrag från Ole Damsgaard, Lisbeth Greve Harbo, och Thomas Wimark
Cover photo: Johannes Jansson / norden.org

Nordic co-operation

Nordic co-operation is one of the world's most extensive forms of regional collaboration, involving Denmark, Finland, Iceland, Norway, Sweden, and the Faroe Islands, Greenland, and Åland. *Nordic co-operation* has firm traditions in politics, the economy, and culture. It plays an important role in European and international collaboration, and aims at creating a strong Nordic community in a strong Europe.

Nordic co-operation seeks to safeguard Nordic and regional interests and principles in the global community. Common Nordic values help the region solidify its position as one of the world's most innovative and competitive.

The Nordic Council

is a forum for co-operation between the Nordic parliaments and governments. The Council consists of 87 parliamentarians from the Nordic countries. The Nordic Council takes policy initiatives and monitors Nordic co-operation. Founded in 1952.

The Nordic Council of Ministers

is a forum of co-operation between the Nordic governments. The Nordic Council of Ministers implements Nordic co-operation. The prime ministers have the overall responsibility. Its activities are co-ordinated by the Nordic ministers for co-operation, the Nordic Committee for co-operation and portfolio ministers. Founded in 1971.

Nordregio – Nordic Centre for Spatial Development

conducts strategic research in the fields of planning and regional policy. Nordregio is active in research and dissemination and provides policy relevant knowledge, particularly with a Nordic and European comparative perspective. Nordregio was established in 1997 by the Nordic Council of Ministers, and is built on over 40 years of collaboration.

Stockholm, Sweden, 2013

Innehåll

Executive summary	9
Förord	13
1. Inledning	15
Planering i Norden.....	15
Utredningens upplägg	16
2. Planering i Norge	19
Det norska planeringssystemet.....	19
Kommunal reglering	20
Reguleringsplanprocessen.....	21
3. Planering i praktiken	25
Behandling av reguleringsplaner.....	25
Planering i norska storstäder.....	27
Sammanfattning I: Norska utmaningar	31
4. Planering i Sverige	33
Det svenska planeringssystemet.....	33
Detaljplaneringsprocessen	34
Detaljplanering i Malmö.....	36
5. Planering i Danmark	41
Det danska planeringssystemet	41
Lokalplanprocessen	42
Lokalplanering i Ålborg.....	44
Sammanfattning II: Skandinaviska jämförelser	49
6. Internationella utblickar	53
München och planering i Tyskland	53
Cambridge och det brittiska systemet	58
7. Avslutning	63
Jämförande slutsatser	63
Frågor, möjligheter och förslag.....	64
Referenser	67

Bilagor och tabeller

Bilagor:

Bilaga 1. Antalet antagna regleringsplaner.....	71
Bilaga 2. Norge: regleringsplanprocessen i storstäder (privat plan).....	73
Bilaga 3. Sverige: detaljplaneringsprocessen i Malmö (normal plan).....	75
Bilaga 4. Danmark: lokalplanprocessen i Ålborg.....	77
Bilaga 5. Tyskland: detaljplaneringsprocessen i München.....	79
Bilaga 6. Storbritannien: planprocessen i Cambridge.....	81

Figurer:

Figur 1. Översikt över det norska planeringssystemet med fokus på den kommunala nivån.....	20
Figur 2. Exempel på detaljreguleringsförslag från Trondheim inför offentliga samråd.....	23
Figur 3. Översikt över faserna i den norska regleringsplanprocessen.....	25
Figur 4. Översikt över det svenska planeringssystemet med fokus på den kommunala nivån.....	34
Figur 5. Översikt över faserna i detaljplaneringsprocessen i Malmö.....	37
Figur 6. Exempel på planskiss från Malmö inför samråd.....	39
Figur 7. Översikt över det danska planeringssystemet med fokus på den kommunala nivån.....	42
Figur 8. Översikt: lokalplanprocessen i Ålborg.....	45
Figur 9. Exempel Lokalplanförslag Ålborg.....	46

Tabeller:

Tabell 1. Behandlingstid för antagna regleringsplaner i Norge.....	26
Tabell 2. Tidsåtgång för framtagandet av detaljreguleringsplan i storstadsområden.....	27
Tabell 3. Tidsåtgång för framtagandet av en detaljreguleringsplan i Trondheim 2011.....	29

Executive Summary

Review of Norwegian planning system – Scandinavian detailed development planning in an international perspective

How to make planning processes more efficient and plan for new housing continues to be crucial topic in many European states, especially in metropolitan regions with high growth. During recent years evaluations and reforms of planning systems have been carried out throughout Europe. While the complete abolishment of the U.K.'s regional tier of government is likely the most significant change, reforms in the Scandinavian states have taken place as well. This includes a new Norwegian Planning Act from 2009, and the new Danish planning system from 2007.

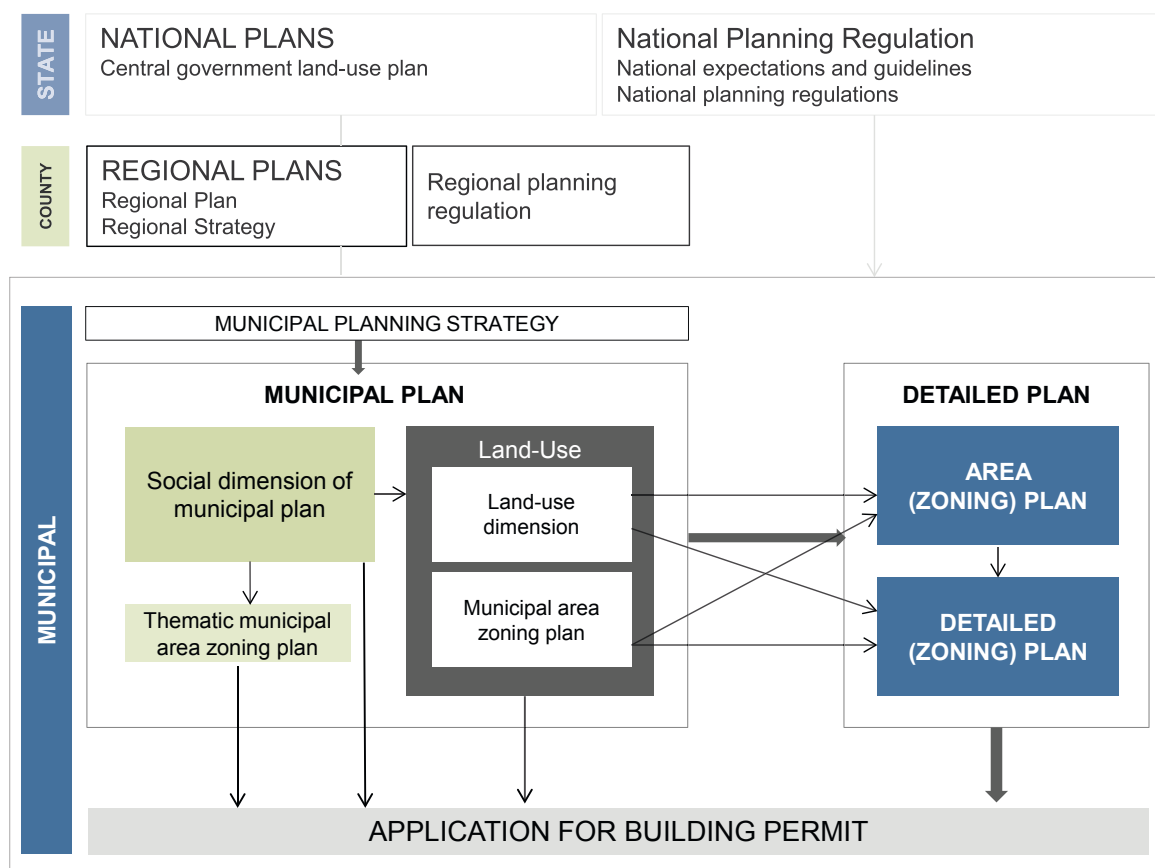
In this context, Norway's Ministry of Environment (Miljøverndepartement) has commissioned Nordregio to review its planning process for housing development, including a comparison to the systems in place in neighbouring states. The overarching objective has been to compare the effectiveness and efficiency of urban planning systems with regards to both the formal system (i.e. legal and institutional frameworks) and actual planning practices and how they are implemented 'on the ground'. The study has focused on how detailed/local/regulatory plans for housing developments are produced in selected Scandinavian and European states. The Norwegian planning system has been the focal point for the project, which has been compared and contrasted through case studies conducted in Sweden (Malmö), Denmark (Aalborg), Germany (Munich) and United Kingdom (Cambridge).

Planning systems and practices

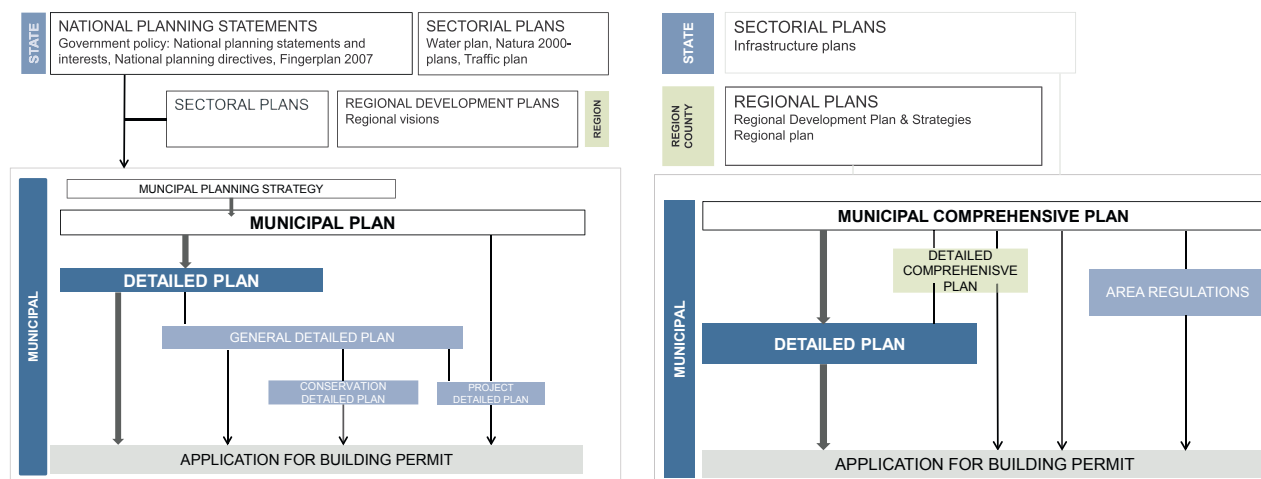
In a European administrative and legal context Scandinavian planning systems are characterized by comprehensive planning (for an overview see Nadin & Stead, 2008) with relatively strong municipalities, weak regional levels and a strong sectorial interest. There are, however, significant differences between Norwegian planning system and those of its neighbours, as well as with other European states.

In Norway, spatial planning is conducted on three levels (state, regional, municipal), in Denmark on two levels (state and regional) and in Sweden at one level (municipal). In Norway, spatial planning at local level is mainly steered by legally binding municipal plans and by the planning strategy, which defines planning priorities. The planning strategy is a political strategy that has to be adopted each mandate period. The municipal plan has two parts, one strategic part which is not legally binding and one part outlining land-use development which is legally binding. Regarding, detailed development planning Norway has two types of plans: area (zoning) plans and detailed zoning plans, both of which are legally binding. Further, the national level can influence spatial planning at local level, due to the right to make objections on both municipal and detailed development plans.

In contrast to Norway, the Swedish municipal comprehensive plan is not legally binding and mainly defines strategic planning issues and overall land-use development. Rather, the detailed plan is the only legally binding plan according to planning legislation. Additionally, Sweden is relatively unique with more or less no spatial planning taking place at the state or regional level, and there is only one authority representing the state at the local level (County Administrative board). As such, land-use development is mainly a local issue, where the detailed plan is primary governed by the municipality.



Norwegian planning system



Danish planning system and Swedish planning system

Like Norway, Denmark has legally binding municipal plans and municipal planning strategies for enabling coordination between local plans. The latest reform of the planning system has meant that the regional level has lost its spatial planning mandate, while municipalities and the state have increased their control over the planning process. National authorities influence municipal planning both by national planning directives/statements, as well as provision of planning reports. The state can also intervene in local spatial planning by objecting to municipal planning proposals and detailed plans.

Yet, there are significant similarities between planning systems in the Scandinavian states from a European perspective. For instance, the British planning system differs significantly from both the Scandinavian planning systems and planning in the German Federation, in that sense that the regional level has been abolished in the planning system and that municipal plans consist of one long-term local development plan (3-5 years) and so called planning applications that have to be initiated by private developers. The detailed planning in Germany is more similar to the Scandinavian systems even though it is a federal state, which means that planning differs somewhat between the different "länder". Similar to Sweden, Germany has a type of municipal planning monopoly where detailed development planning is conducted at municipal level. Although, both municipal and detailed plans have to be in conjunction with regional land-use plans.

Key findings - planning practice in Norway

The key findings from this study highlight similarities/dissimilarities of detailed planning practice in Norway in comparison with other Scandinavian states, and two European outlooks. It also identifies time and resource demanding phases in the detailed planning process. Furthermore, the analysis has shown that there are three clear aspects that distinguish the Norwegian detailed development planning practice: relations between the municipality and developer; relations between the municipality and the state; and the detailed (time) regulation of detailed development planning.

The first distinctive characteristic of the Norwegian planning system is the right for private actors to develop proposals for detailed plans, which municipalities are obligated to consider. This has a long tradition in Norway, and means that the municipality's role in the planning process is slightly different than in other cases; it has a more of a guiding and controlling func-

tion compared to other Scandinavian countries and Germany, which have the explicit responsibility to develop detailed development plans.

The second characteristic is the state (and regional) influence in the planning process and importance of spatial planning. The national level in Norway provides municipalities with detailed guidance material and the 22 sectorial authorities have the possibility to make objections on detailed plans. In Denmark, while the state can make objections on detailed plans the process appears to be more coordinated and potential conflicts are generally solved early in procedure. In Sweden, the County Administrative Board – the regional state supervisory body – has a coordinating role in terms of representing state's interest in detailed development planning.

The Norwegian system is also characterised by a detailed (time-) regulation of its detailed development planning process. This is particularly evident by several formal time limits in the planning process, including municipal consideration of private proposals and as well for political handling and public consultation. In contrast, Sweden has no formal deadline except for making appeals, while the Danish system has time limits for public consultation and for handling state objections.

These unique features of the Norwegian planning system have direct consequences both for the time spent for making a plan, as well as for the efficiency, and potential bottlenecks that can be encountered.

Estimated time for making a detailed plan

Based on the case studies it takes ideally (theoretically without conflicts) one year from the formal start-up meeting to adopting a plan within the current planning system in the Scandinavian countries. This relates to Norway, Denmark and Sweden, but in practice the actual time used differs both between and within the states. The actual time used for making a plan takes at least one and half years, but can exceed three years. In the four metropolitan cities in Norway (Bergen, Oslo, Stavanger, Trondheim) the average time spent on developing a private plan ranges between 71 to 191 weeks. Comparable national statistics from Sweden and Denmark are not available, but according to the conducted case studies, the average time spent of detailed planning process in Malmö is 72 weeks and 52 to 104 weeks in Aalborg. As such, it appears to take longer to develop a detailed plan in the Norwegian cities compared to Malmö and Aalborg.

Time and resource demanding phases

One observable result from the Norwegian analysis is

that over half of the time in the planning process is used in the initial phase - between a start-up meeting and the point where a private planning proposal is submitted to the municipality for consideration. This phase is mainly handled by the private developer and municipalities have a limited possibility to govern the timetable. Often a time-consuming and informal negotiation process follows between developer and municipality concerning how the plan should be outlined, and if the proposal should be formally considered. Consequently, this creates uncertainty among both private developers and the municipal. Notable in this context is that the time used for municipal/political consideration of a planning proposal is not unreasonable in relation to the formal time limits (12 weeks for municipal handling of the plan).

Seen from a municipal perspective, the most resource demanding phase is highly dependent on whether the planning proposal is drafted by public or private developer. In cases where the municipality is responsible for drafting the planning proposal, the investigation phase is the most resource intensive, especially when it comes to impact assessments and management of potential conflicts. The initial phase is also time-and-resource demanding in the other Scandinavian countries. In Aalborg, the initial phase is as well very challenging in relation to the dialogue with the private developers.

In Norway, the possibility for state or regional actors to make objections on a detailed plan creates uncertainty in municipalities because objections are not always coordinated among state authorities, and can potentially contradict each other. Likewise, the objections can be made at any moment during the planning process, therefore giving municipalities little opportunity for coordinating responses to the objections. In Denmark, the national authorities can make objections on a detailed plan, but Aalborg has a screening procedure in order to foresee possible state objections and solve conflicts at early stage. In practice, this means that the state rarely ends up having to make objections during the public consultation period. Malmö is working in a similar approach.

Lessons learned, future challenges and further potentials

Based on the review of the Norwegian, Scandinavian and selected European planning processes, it seems that there are three generally important lessons to con-

sider for improving planning practices and procedures.

Firstly, the initiation and start-up phase is a very significant, and often underestimated, period of the overall planning process, partially because it is relatively unregulated and informal. The case studies showed that this phase is time-consuming and there are different incentives to facilitate this phase. In Norway for instance, the process is initiated with a start-up meeting, but there are often discussions between the municipality and the developer even before that. Malmö has developed a phase called the “starting block” for internal coordination of plans between departments in order to resolve any sectorial conflicts before the plan proceeds. In Denmark, municipalities have a waiting list that serves to prioritize development projects based on strategic importance. Despite these efforts, there are nonetheless room for enhancements and potential for streamlining the start-up phase. From a Norwegian perspective, it is important to explore new incentives to facilitate a more efficient dialogue in the start-up phase between private developers and municipal.

Secondly, the design of the plan and the level of detail are important issues that need to be addressed. A detailed plan is a prerequisite for planning new buildings but what such a plan should contain is partly an open question, as is its relation to overarching municipal plans and strategies. It seems that there are benefits to develop robust municipal plans with clear guidelines to avoid uncertainty and create better conditions for an efficient detailed planning process. But while some question might need to be solved at the municipal comprehensive planning level there are also simultaneously examples (i.e. Malmö), where conflicts can be efficiently manage case by case, which might increase flexibility and adaptability.

The third issue regards the importance of coordination and synchronization, including internal coordination between departments within municipalities, among other public authorities, with relevant private actors and among other stakeholders. In this sense, improving the process of feedback between the different levels of government can significantly improve the efficiency of the planning process. This is especially evident in the possibility for state authorities in Norway to make objection on a detailed plan, which is not always coordinated among state authorities. In contrast, Sweden has one state representative monitoring detailed planning meanwhile in Denmark the state objections seems more predictable for the municipalities.

Förord

Miljøverndepartementet i Norge oppdrog under våren 2013 Nordregio att genomföra en studie om på vilket sätt Norges planeringpraktik skiljer sig från andra länder i Skandinavien och Europa, samt att jämföra effektiviteten mellan olika planeringssystem. Bakgrunden till studien är den pågående debatten om hur storstadsregionerna ska kunna möta det växande behovet av nya bostäder, och hur en samordnad och effektiv planeringsprocess kan bidra till ett ökat bostadsbyggande.

Utgångspunkten för studien har varit den kommunala detaljplaneringen för bostadsbyggande. I ett norskt sammanhang fokuserade projektet således på reguleringsplanen, med avsikten att analysera och kartlägga framtagandet av en reguleringsplan i teorin och i praktiken, från initiering av planarbetet till det att planen vunnit laga kraft. Centrala frågeställningar har även varit att undersöka vilka som är involverade, och hur de är involverade, i den kommunala planprocessen för att ta fram en plan för nya bostäder.

I Norge granskades i första hand den praktiska pla-

neringen i storstäderna Bergen, Oslo, Stavanger och Trondheim. Jämförande studier genomfördes sedan i Sverige (Malmö) och Danmark (Ålborg), men rapporten innehåller även utblickar i övriga Europa med exempel på hur detaljplaneringen går till i Tyskland (München) och Storbritannien (Cambridge). Avslutningsvis genomfördes en jämförande analys av skillnader och likheter mellan de olika planeringssystemen, samt hur detta påverkar effektiviteten i planprocessen.

Rapporten har tagits fram av Lukas Smas (projektledare) och Christian Fredricsson (projektkoordinator) tillsammans med Ole Damsgaard, Lisbeth Greve Harbo, och Thomas Wimark. Christian Dymén har kvalitetssäkrat rapporten. Nordregio vill avslutningsvis tacka alla representanterna från kommunerna som medverkat i intervjuer och bidragit med bakgrundsmaterial.

Lukas Smas & Christian Fredricsson
Nordregio
Juni 2013

1. Inledning

Att effektivisera bostadsbyggandet och planeringen för nya bostäder är en viktig och aktuell samhällsfråga som är särskilt tydlig i storsadsregioner med hög tillväxt. I flera europeiska länder har under senare år reformer av planeringssystemen genomförts och ett antal internationella studier har uppmärksammat ämnet. I detta projekt har vi på uppdrag av Miljøverndepartementet granskat det norska planeringssystemet och undersökt vad Norge kan lära av andra länders planeringssystem och nyligen genomförda reformer. Grundläggande syftet har varit att analysera vad som utmärker det norska planeringssystemet och det praktiska planarbetet från övriga länder, och vad som eventuellt kan förklara skillnader i effektivitet.

För att få ett svar på detta har vi genomfört en jämförande undersökning inom vilken ett strategiskt urval av europeiska planeringssystem granskats med fokus på de lokala planeringsprocesserna relaterat till bostadsbyggande. Den norska planeringen har jämförts med den svenska och danska men studien innehåller även utblickar till Tyskland och England.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att jämföra och kontrastera effektiviteten i olika planeringssystem utifrån hur de tillämpas i olika städer. Utgångspunkten för projektet har varit den kommunala detaljplaneringen för bostadsbyggande, i ett norskt sammanhang fokuserade projektet således på reguleringsplanen, och utifrån dessa processer och praktiker kartlades planeringssystemen. Detta innebar dels jämförande analys av skillnader och likheter mellan olika planeringssystem, dels kontrasterande analys av det formella planeringssystemet gentemot den faktiska planeringspraktiken.

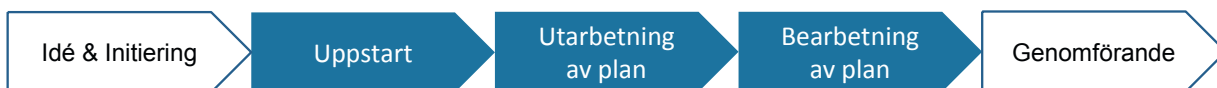
Planering i Norden

Under senare år har det genomförts ett flertal utredningar om europeiska planeringssystem, exempelvis, inom EU-projektet PLUREL och översikten National spatial planning policies and governance typology från 2010. Ett annat exempel är studien Review of European Planning Systems genomförd av Centre for Comparative Housing Research Leicester Business School och publicerad 2009. Ett tredje exempel är rapporten The Spatial Planning Systems of the INTERREG IIIB North

West Europe (NWE) Member States från 2007 framtagen av Royal Haskoning inom ramen för ett INTERREG IIIB projekt. Dessutom har det genomförts många enskilda utredningar i enskilda länder exempelvis den engelska utredningen Barker Review of Land Use Planning från 2006. De flesta av studierna är översikter som tar sin utgångspunkt i ramverken för planeringen snarare än i planeringsprocessen eller planeringspraktiken. Dock genomförde Nordregio 2011, på uppdrag av Boverket, en utredning om nordisk planering och bostadsbyggande med utgångspunkt i byggherrens situation (se Dymén et al., 2012).

Både planeringssystemen och planeringspraktikerna i Skandinavien och Europa har dock förändrats betydligt de senaste åren. Det engelska planeringssystemet har sedan 2010 genomgått en radikal omstrukturering som inte infångas i de ovannämnda översikterna. Vidare infångas inte i översikterna de förändrade förändringar som kommit utav exempelvis Norges nya planeringslagstiftning från 2009, eller Danmarks omstrukturering som påbörjades 2007. Det finns dock flera intressanta studier om de enskilda reformerna och förändringarna i de olika planeringssystemen. Norges förändrade planeringspraktiker har exempelvis studerats med fokus på rural policy (Harvold & Nordahl 2012), likaså omorienteringen av den danska planeringen (Galland 2012, Olesen & Richardsson 2012), men även jämförelser mellan det svenska och norska systemet genomförts nyligen (Kalbro & Røsnes 2013).

Utifrån ett europeiskt perspektiv är det möjligt att urskilja en nordisk planeringsmodell som karaktäriseras av strategisk övergripande kommunal planering (se t.ex. Nadin & Stead 2008, Newman & Thornley 1996). Dessutom är de nordiska planeringssystemen fokuserade på kommunal stadsutveckling (Harvold et al. 2008), med generellt svag regional nivå (Böhme 2002). Internationellt har det skett en omorientering av den rumsliga planeringen och vad gäller planeringsspolitiken (Sager 2011). Generellt har det skett ett skifte från ett fokus på markanvändningsfrågor till mer strategiska former av planering, ”from planning by rules to planning by goals” (Castells 2002). Dessa tendenser är också tydliga i de nordiska länderna men där de mer nyliberala strömningarna delvis krockar och delvis integreras med de nordiska välfärdssystemen (Olesen &



Richardson 2012). Det finns i sammanhanget en ökad spänning mellan å ena sidan krav på ökad transparens, öppenhet och demokratiskt förankrade planeringsprocesser, å andra sidan ökat krav på effektivitet och nya former av marknadsorienterad styrning och förvaltning, med andra ord mellan ”input legitimacy and output efficiency” (Mäntysalo et al 2011).

Alla de nordiska länderna har visserligen någon form av kommunal översiktlig plan som tillsammans med mer detaljerade planer styr den fysiska planeringen men deras status, form och innehåll varierar betydligt. Statens och olika regioners inblandning i den fysiska planeringen skiljer sig också avsevärt mellan länderna (Smas et al 2012). I Sverige är exempelvis den kommunala översiktsplanen inte juridiskt bindande medan Finland har bindande markanvändningsplaner på både kommunal och regional nivå. I både Danmark och Norge har i och med de senaste reformerna den juridiskt bindande kommuneplanen kompletterats med kommunala planstrategier. Men medan det finns en styrande regional plan i Norge så har den regionala nivån helt frikopplats från den fysiska planeringen i Danmark. De institutionella och strukturella reformerna av framförallt det danska och norska planeringssystemet har ytterligare förstärkt olikheterna mellan de nordiska länderna. Fysisk planering är dock definitivt högt upp på den politiska agendan i såväl Sverige, Danmark, och Finland som i Norge.

Utredningens upplägg

I denna granskning av planeringssystem har huvudfrågeställningarna varit att undersöka vilka som är involverade och hur de är involverade i den kommunala planprocessen för att ta fram en formellt bindande plan för nya bostäder. Fokus har dels varit på det formella planeringssystemet dels på den faktiska detaljplaneringspraktiken. Metodologiskt har projektet utgått ifrån den norska regleringsplanprocessen med avsikten att analysera och kartlägga framtagandet av en regleringsplan i teorin och i praktiken, från initiering av planarbetet till det att planen vunnit laga kraft. Planering kan förstås som en process som inleds med en idé eller ett initiativ till förändring. För att kunna jämföra och kontrastera planeringssystemen i de olika länderna har vi utarbetat en modell över planeringsprocessen bestående av fem faser:

- idé och initiering
- uppstart
- utarbetning av plan
- bearbetning av plan
- genomförande

Praktiskt så har undersökningen genomförts i tre steg, ett upplägg som också genomsyrar rapportens struktur. För det första granskades det norska planeringssystemet med fokus på storstäderna Bergen, Oslo, Stavanger och Trondheim. För det andra jämfördes Norge med Danmark och Sverige, med Ålborg och Malmö som praktiska undersökningsområden. För det tredje gjordes utblickar till Tyskland och Storbritannien, mer specifikt så undersöktes den lokala planeringen i München och Cambridge.

I ett första skede utvecklades också det ovan beskrivna process- och praktikorienterade ramverket för jämförelser. Framförallt lades stor vikt på att skapa ett robust ramverk som möjliggör såväl tematiska som geografiska jämförelser. En annan viktig aspekt var att ramverket även skulle vara pedagogiskt och kommunikativt. Inledningsvis hölls ett dialogmöte med Miljøverndepartementet för att konkretisera ramverket och identifiera konfliktområden direkt relevanta för de norska utmaningarna. Detta utmynnade i ett särskilt fokus på att översiktligt belysa och identifiera det som särskiljer Norge med hänsyn till regelverk, organisation, koordinering mellan sektorer och myndigheter, ingripande av överordnade myndigheter och formella invändningar från medborgare. Med andra ord: Hur hanteras konflikter mellan olika myndigheter och intressenter? Hur involveras olika aktörer (medborgare, företag och andra intressenter) i processen? Hur bedöms effektiviteten och tidsförbrukningen i de olika faserna av detaljplaneprocessen? Vilka möjligheter har kommunerna att påverka detta?

Utredningsmaterial inhämtades dels från fokusintervjuer med representanter från planeringskåren, dels från policy och planeringsdokument samt tillgänglig statistik och annan litteratur. De fyra norska storstädernas planeringspraktik undersöktes ingående genom bland annat intervjuer med kommunala företrädare i Bergen, Oslo, Stavanger och Trondheim. För att konkret undersöka planeringssystemen och planeringspraktikerna kring detaljplaneringen genomfördes fyra fallstudier i olika städer i Europa; Ålborg i Danmark och Malmö i Sverige, samt München i Tysk-

land och Cambridge i Storbritannien.

Analysen och kartläggningen av detaljplaneprocessen från initiering till juridiskt bindande planbeslut utgick från det process- och praktikorienterade ramverket. Fallstudierna inbegrep fältstudier på plats i respektive stad inklusive intervjuer, granskning av nyckeldokument och diskussioner kring pågående planprocesser. Sedermera genomfördes jämförande och kontrasterande analyser mellan de olika undersökningsområdena och viktiga möjligheter och utmaningar att förbättra planeringens effektivitet för identifierades för respektive system. Avslutningsvis har de olika systemen och praktikerna jämförts med det norska planeringssystemet och planeringssystemens effektivitet

har således kritiskt granskats.

Läsanvisning: rapporten är skriven på svenska och vi har översätta de flesta begreppen till svenska men markerat de ursprungliga begreppen i parantes (kursivt) där detta ansetts vara relevant. För igenkänning och jämförbarhet så har dock ett par viktiga på ord norska och danska inte översättas: reguleringsplan och reguleringsplanprocess (alternativt reguleringsplanering) respektive lokalplan och lokalplanprocess (lokalplanering). Det norska och danska begreppet kommuneplan (jämförbart översiktsplan på svenska) har vi heller inte översatt. Vissa engelska begrepp har heller inte översatts som till exempel "call-for-sites".

2. Planering i Norge

Planeringssystemet i Norge har nyligen reformerats. Den nya planeringslagstiftningen från 2009 betonar det strategiska planeringsarbetet och synkronisering mellan olika administrativa beslutsnivåer. I och med den nya lagen måste fylkeskommunernas arbeten med planstrategier och regionplaner synkroniseras med kommunernas planstrategier och kommuneplaner. Kommunerna är huvudansvariga för det fysiska planeringsarbetet men såväl stat som fylkeskommuner deltar på olika sätt i den fysiska planeringen (till viss del också så kallade regionkommuner som bildar interkommunala samarbetsorgan).

Planeringssystemets effektivitet är en aktuell fråga, inte minst i de fyra storstadskommunerna; Bergen, Oslo, Stavanger och Trondheim. Bland annat pågår en debatt om effektiviteten i planeringsprocessen vid bostadsbyggande i Bergenregionen. Diskussionen har framförallt handlat om att förbättra relationerna mellan lokala byggherrar och kommunens förvaltning med syftet att effektivisera kommunens behandling av fysiska planer (Bergens Næringsråd 2013). I Oslo har det gjorts utredningar om olika redskap för att öka takten i bostadsbyggandet och att förenkla planprocesserna i storstadsområdet. Till exempel presenterade kommunen en rapport om verktyg för ökat bostadsbyggande, inklusive önskemål om att införa en förenklad och effektivare planprocess i Oslo, en så kallad "Oslo-modell", anpassad efter Oslos speciella utmaningar och förutsättningar (Oslo kommune 2011).

På nationell nivå arbetar även Miljøverndepartementet med att försöka skapa en mer sammanhållen och effektiv planprocess. I början av 2013 meddelade departementet att man planerar att genomföra ett försök till samordning av invändningar mellan sektorsmyndigheter för kommunala planer. Försök kommer att ske i sex till sju regioner och syftet är att ge fylkesmannen ansvaret för att samordna invändningar mot kommunala planer, istället för att regionala sektororgan invänder enskilt. Förhoppningen är att samordningen ska ge större förutsägbarhet om vilka invändningar kommunerna bör hantera och vilka hänsyn som är viktigast att beakta utifrån statliga intressen, vilket i sin tur ska underlätta kommunernas planering (Miljøverndepartementet 2013a).

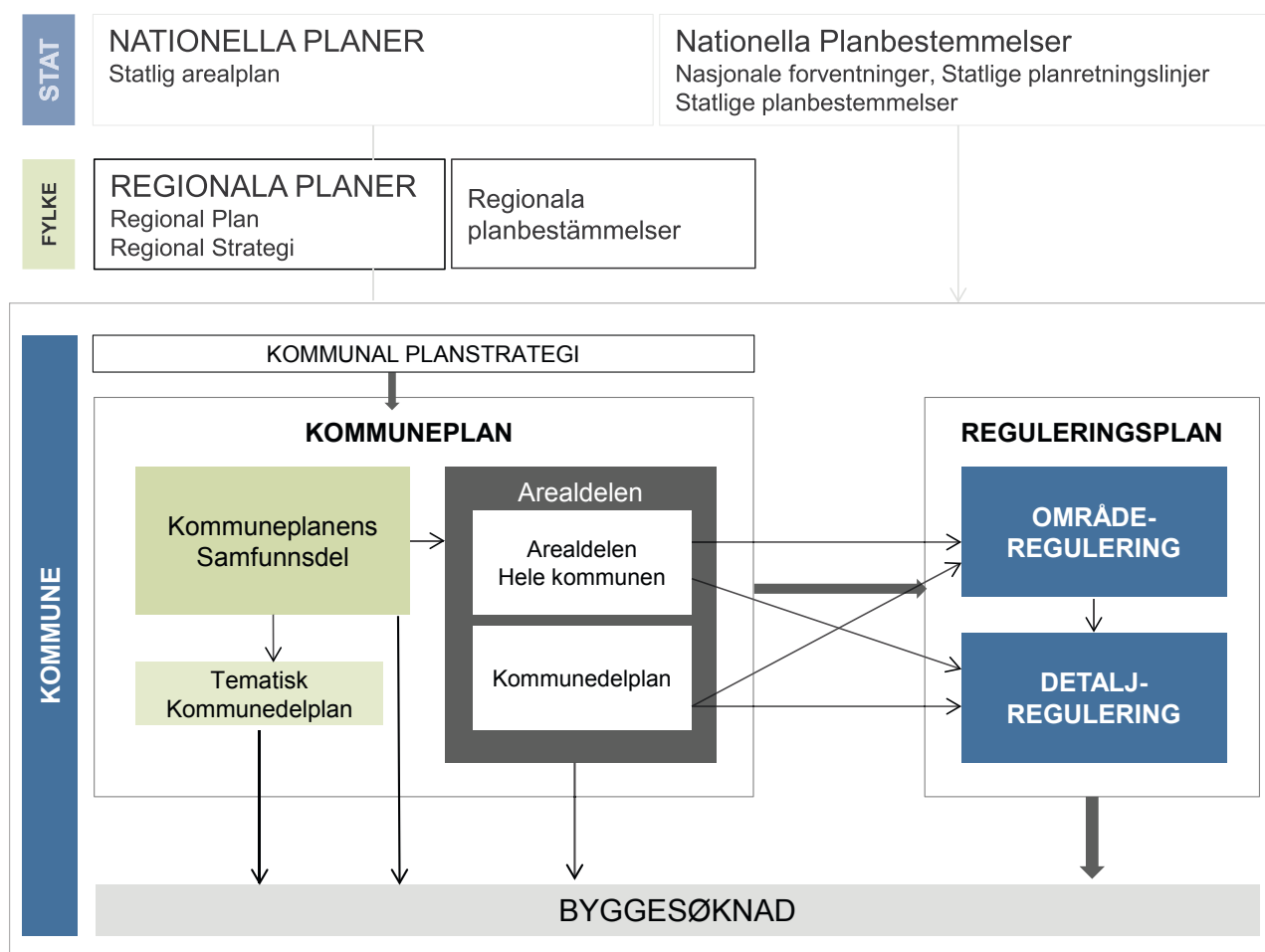
Det norska planeringssystemet

På nationell nivå har Miljøverndepartementet ansvaret för den fysiska planeringen och markanvändningsfrågor. Uppföljning och tillämpning av Plan- og bygningsloven som reglerar den fysiska planeringen är dock fördelat på två departement; Miljøverndepartementet (plandelen) och Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) (byggnadsdelen).

Det statliga ramverket för fysisk planering utgörs av de nationella förväntningarna som syftar till att ge generella riktlinjer och styrning (Miljøverndepartementet 2009). Utöver detta kan även statliga riktlinjer tas fram för ett visst tematiskt eller geografiskt avgränsat område. Syftet med de statliga riktlinjerna är att konkretisera de nationella förväntningarna men även att visa på nationella intresseområden som är särskilt viktiga att ta hänsyn till i planeringen på såväl regional som kommunal nivå.

Inom det nationella ramverket finns även statliga bestämmelser som är rättsligt bindande. Dessa bestämmelser kan exempelvis reglera att ett utvecklingsprojekt inte får genomföras utan samråd med Miljøverndepartementet men de kan även gälla mer specifika byggförbud, så som exempelvis etableringar av externa detaljhandelsområden (Miljøverndepartementet 2009). Staten kan också upprätta en så kallad statlig arealplan om det anses nödvändigt för att säkra att ett projekt av nationellt intresse genomförs. Den statliga arealplanen kan antingen upprättas som en detaljerad regleringsplan, eller som en del av kommuneplanen. I första hand är det Miljøverndepartementet som tar fram planen, men arbetet kan även ske i samverkan med berörd kommun.

Fylkeskommunerna ansvarar för regionala utvecklings- och planeringsfrågor. De skall bland annat ta fram en regional planstrategi minst en gång per mandatperiod (fyra år). Den regionala planstrategin är inte bindande, men har en centralt vägledande roll för relaterade regionala planer och för de kommunala planerna (Miljøverndepartementet 2011c). Den regionala planstrategin ska understödjas av regionala planer och interkommunalt samarbete. De regionala planerna syftar till att konkretisera och möjliggöra implementeringen av de mål och riktlinjer som satts upp i den re-



Figur 1. Oversikt over det norske planeringssystemet med fokus på den kommunale nivå

gionala planstrategin. De regionala planerna kan gälla för hela regionen, delar av regionen eller för specifika tematiske områden, men är heller inte direkt bindande även om de ska ha en styrande funktion för den kommunala planeringen (Miljøverndepartementet 2011c). De regionala planerna ska fokusera på det långsiktiga perspektivet och ta hänsyn till eventuella intressekonflikter över kommungränser och mellan sektorer.

Den regionala strategin och planen ska enligt den nya Plan- og bygningsloven utarbetas i samverkan med berörda kommuner, statliga organ och organisationer. Från statlig nivå ska fylkesmannen delta som sektorsmyndighet. De har till uppgift att bevaka och ta till vara nationella intressen på regional nivå. Viktiga nationella aktörer som representerar staten på den regionala nivån, men som inte är del av fylkesmannsämberet är även de så kallade regionale statsetater (Miljøverndepartementet 2011c).

Kommunal reglering

Sedan 2011 ska alla kommuner anta en planstrategi

med generella riktlinjer gällande den rumsliga utvecklingen i kommunen för varje mandatperiod. Planstrategin är inte en bindande fysisk plan utan av mer strategisk karaktär och det centrala med strategin är att identifiera vilka prioriteringar kommunen behöver göra den kommande mandatperioden. I planstrategin ska kommunen ta ställning till om kommuneplanen ska revideras eller uppdateras (Miljøverndepartementet, 2011b).

Alla kommuner i Norge skall ta fram en kommuneplan som utgör det centrala styrdokumentet för utvecklingen och markanvändningen i kommunen. Detta är den övergripande kommunala planen som ska beakta nationella och regionala riktlinjer och bestämmelser. Kommuneplanen består av en strategisk del (samfunnsdelen) och en arealplan (arealdelen). Den strategiska delen ska beakta långsiktiga utmaningar när det gäller miljö samt mål och strategier för kommunen som helhet. Den ska även innehålla olika utvecklingsalternativ och beskriva samhällsutvecklingen, sektorernas verksamheter och framtida markanvändningsbehov.

Kommuneplanens arealplan är till skillnad från den

strategiska delen juridiskt bindande. Arealplanen ska täcka hela kommunen och visa sammanhanget mellan framtida samhällsutveckling och markanvändning. Särskilda arealplaner kan utarbetas för olika delar av kommunens område. Arealdelen ska även innehålla plankarta, bestämmelser och en planbeskrivelse där det framgår hur de nationella målen och riktlinjerna, samt andra överordnade planer och markanvändning, beaktas (Miljöverndepartementet 2012). I arealdelen fastställts så kallade hänsynszoner (hensynssoner) och relaterade planbestämmelser som ligger till grund för utarbetningen av regleringsplaner. Det kan exempelvis vara trafiksäkerhetszoner, bullerzoner eller riskzoner med särskilda krav om säkerhet eller speciella riktlinjer för miljön (Miljöverndepartementet 2011).

En regleringsplan ska normalt upprättas vid större bygg- och anläggningsprojekt, innehållande en detaljerad plankarta med planbestämmelser och en planbeskrivelse. Detaljnivån på regleringsplanen kan variera beroende på syftet med, och storleken av, planen och är således inte fastlagd i Plan- och bygningssloven utan kan anpassas till situationen. En regleringsplan är dock inte alltid nödvändig för att få bygglov (byggetillåtelse), utan det finns flera potentiella tillvägagångssätt för att ansöka om bygglov, exempelvis via bebyggelseplaner eller direkt gentemot kommuneplanen. I stadsmiljöer är det dock vanligast att bygglovet baseras på en regleringsplan (Harvold and Nordahl 2012).

Det finns två former av regleringsplaner, dels områdesreglering (områdesreglering) som gäller vid större områden och mer omfattande stadsbyggnadsprojekt, dels detaljreglering (detaljreglering) som gäller mindre områden eller enskilda byggprojekt. Områdesreglering är kommunens redskap för att implementera kommuneplanens arealdel. Om större ändringar föreslås i relation till kommuneplanen måste det genomföras en konsekvensutredning¹⁾. Kommunen ansvarar vanligtvis för alla delar av planprocessen vid områdesreglering men kan dock besluta om att överlåta arbetet till andra myndigheter eller privata aktörer (Miljöverndepartementet 2011).

Detaljreglering behöver inte vara mer detaljerad än områdesreglering, det som i första hand skiljer dem åt är att områdesreglering används av kommunen när mer detaljerad och bindande områdebestämmelser kring markanvändningen behövs än de som finns i kommuneplanens arealdel. Detaljregleringen används i större grad av privata och andra offentliga aktörer

för att förbereda nya projekt. Med andra ord är en detaljreglering en konkretisering av de överordnade ramarerna i områdesregleringen och/eller i kommunens arealdel för att underlätta för bygglov. Detaljreglering kan även ingå som en del i områdesregleringen och båda planerna behandlas parallellt med varandra.

Den statliga nivån har relativt stora möjligheter att påverka den kommunala planeringen och den lokala regleringsprocessen. Kommunerna har visserligen det slutgiltiga planeringsbeslutet för en regleringsplan förutsatt att den följer överordnade riktlinjer och bestämmelser på regional och nationell nivå. Däremot har fylkeskommuner, grannkommuner och berörda sektoriella myndigheter rätt att komma med invändningar (innsigelsor) mot planen. Detta sker normalt under samrådsförfarandet. Det är upp till varje departement att bestämma vilka organ som ska vara så kallade innsigelsesmyndighet, men generellt sett är det respektive statlig expertmyndighet inom de olika ämnesområdena. Totalt finns det tjugotvå olika myndigheter som har i uppgift att bevaka olika sektoriella intressen, så som exempelvis transportfrågor (Jernbaneverket/ Statens vegvesen) eller kulturminnesfrågor (Riksantikvaren). Om en myndighet kommer med en invändning bör kommunen ta hänsyn till detta innan planen godkänns, men kommunen kan även välja att gå vidare i planprocessen. Regleringsplanen får dock inte rättslig verkan förrän samtliga invändningar är behandlade (eller att regleringsplanen överförs till Miljöverndepartementet för en slutgiltig bedömning). Departementet kan själv komma med invändningar om de anser att planen strider mot nationella intressen, regionplanen eller arealdelen i kommuneplanen. De kan också upphäva eller ändra en regleringsplan som inte överensstämmer med nationella riktlinjer och intressen (Miljöverndepartementet 2013b).

Regleringsplanprocessen

I praktiken kan framtagandet av en regleringsplan generellt beskrivas som en process i fem faser; idé och initiering, uppstart, utarbetande av plan, bearbetning av plan, och genomförande. Den första delen - idé och initiering, ingår dock inte i den formella planeringsprocessen. Inte heller den sista delen (genomförande) är en formell del av regleringsplanprocessen utan handlar snarare om bygglovsansökan och själva byggandet. Framtagandet av en regleringsplan i form av detaljreglering kan skilja sig mellan olika kommuner när det gäller vissa enskilda faser, exempelvis när det politikerna involveras i regleringsplanprocessen. Följande beskrivning utgår ifrån planeringen i storstadsregionerna.

1) Utredning om planens påverkan på samhälle och miljö med syfte att beskriva konsekvenserna för berörda parter och intressenter (ingår ofta som bilaga i planbeskrivningen).

Idé och intitiering

Initiativ till att påbörja arbetet med en reguleringsplan kan antingen komma från en privat exploatör (förslagstillers) eller från kommunen. I vissa fall kan även Miljøverndepartementet ta fram en statlig reguleringsplan för att säkerställa statliga eller regionala intressen.²⁾ Om en privat exploatör (ex. byggherre) tar initiativ tar denne aktör själv ansvar för framtagandet av planen och eventuella förstudier som måste genomföras. I detta skede (idé- och intitieringsskedet), finns inga formella riktlinjer som driver processen framåt, men kommunen har vanligtvis en informell dialog med exploatören och tillhandahåller relevant information om vilka överordnade planer exploatören bör ta hänsyn till (t.ex. kommuneplan, kommunedelplan, områdesregleringar eller liknande).

Uppstartsfas

När en privat exploatör har utarbetat en idé till reguleringsplan skall den begära att få ett uppstartsmöte (oppstartsmøte) med kommunen för att diskutera förutsättningarna för att fortsätta planarbetet. Före uppstartsmötet kan kommunen ge rekommendationen att planarbetet inte ska inledas, exempelvis på grund av att kommunen måste avsluta andra pågående processer innan arbetet med en ny reguleringsplan inleds. Oavsett har dock exploatören rätt att begära ett uppstartsmöte tillsammans med kommunen.

Inför uppstartsmötet bör exploatören ta hänsyn till och förbereda material i relation till statliga planeringsriktlinjer som berörs, beskriva gällande plansituation (dvs. fylkesplan, kommuneplan, kommunedelplan, områdesregleringar eller likande) och förslag till planbeteckning (kommun, stadsdel etc.). Materialet ska även kompletteras med:

- utbyggnadsområdets omfattning (uppskattning av kommersiella lokaler i kvadratmeter, antalet enheter etc.)
- förväntade problem i planen (byggnadshöjder, markanvändning, trafik, buller)
- miljömässiga förutsättningar
- behov av bedömningar/undersökningar, exempelvis om planen omfattas av bestämmelser om konsekvensutredningar
- om tillgänglig kan även en planskiss bifogas materialet som ska behandlas vid mötet

²⁾ Miljøverndepartementet kan låta kommunen utarbeta och anta en reguleringsplan, men även själva ta ansvar för framtagande. Statliga reguleringsplaner är inte särskilt vanliga (totalt finns det ungefär 20 statliga reguleringsplaner), men har exempelvis vid större utbyggnadsprojekt så som när Oslos flygplats Gardemoen byggdes.

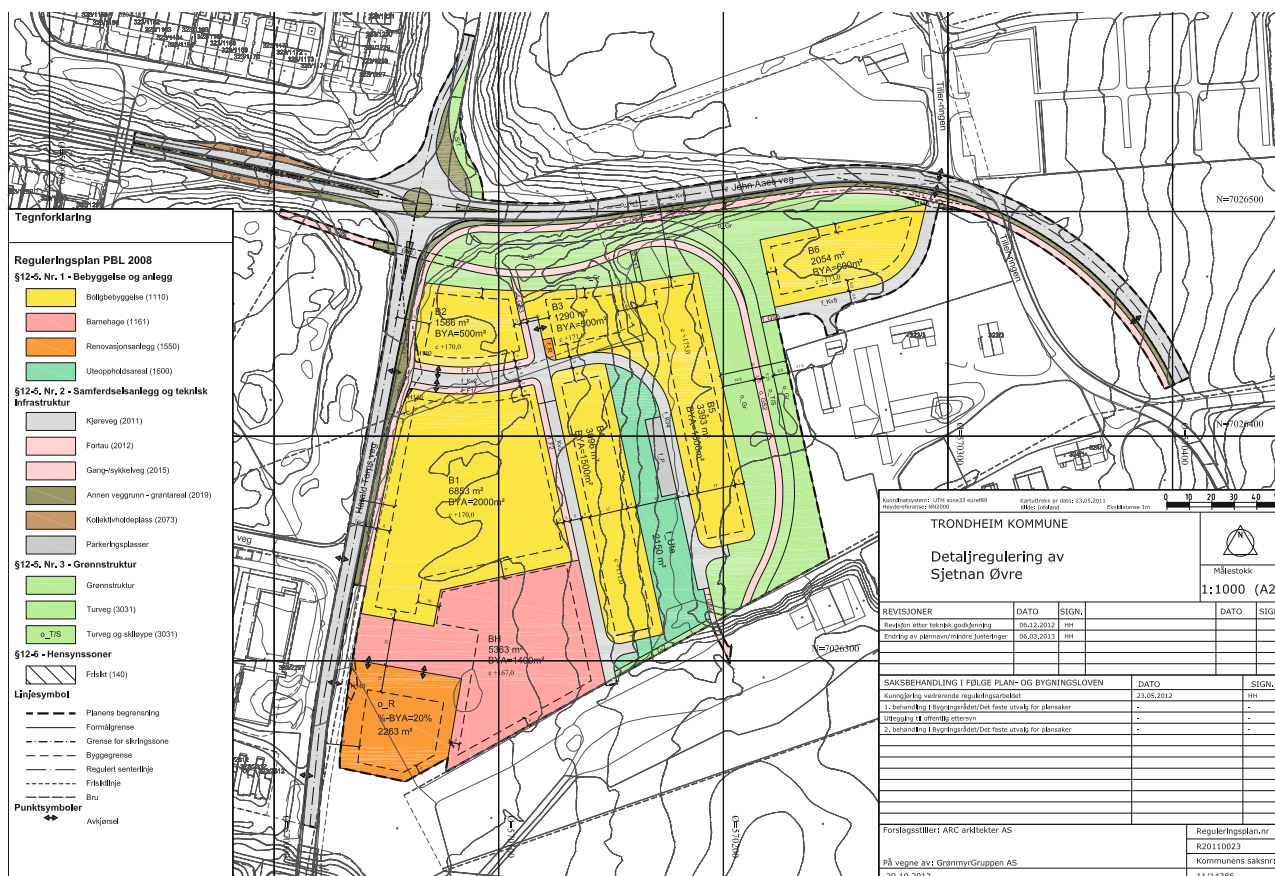
Under uppstartsmötet avklaras ramarna för planförslaget utifrån det inkomna materialet. Planenheten vid kommunen informerar även om aktuella överordnade planer och vilka krav som ställs på den föreslagna planen. Målet med uppstartsmötet är att etablera tidig kontakt mellan exploatör och kommun, samt avklara eventuella planeringsutmaningar. I samband med uppstartsmöte bestäms även om ett planprogram bör upprättas och om planen kräver en konsekvensutredning. Vanligtvis erbjuder kommunerna en form av "startpaket" till privata exploatörer som innehåller information om, och riktlinjer för, det fortsatta framtagandet av en reguleringsplan.

Efter avslutat uppstartsmöte beslutar kommunen att planeringsarbete får inledas och berörda myndigheter och intressenter informeras att planarbetet har inletts (varsel om oppstart). De berörda myndigheter är vanligtvis alla kommuner som direkt berörs av planen, fylkesmannen, statliga sektorsmyndigheter, samt angränsade fastigheter och berörda grannar. Om kommunen beslutat att ett planprogram och konsekvensutredning bör utarbetas i reguleringsplanen ska förslaget till planprogram läggas ut på offentligt samråd (høring). Tidsfristen för samrådet är vanligtvis sex veckor och efter samrådsförfarandet görs en uppsamling av inkomna kommentarer som ska beaktas i det fortsatta planarbetet.

Utarbetande av planförslag

Efter samrådstiden fortsätter planprocessen med att exploatören utarbetar ett mer detaljerat planförslag och genomför eventuellt utredningsarbete. När exploatören utrett och arbetat fram en plan ska den levereras till kommunen för en första officiell behandling. Det kompletta planförslaget ska innehålla:

- ett brev som kort beskriver planens innehåll
- plankarta
- planbestämmelse
- planbeskrivning
- kopia av meddelande om planeringsstart
- kopia av alla inkomna inspel efter samrådsprocessen
- en översiktskarta (inklusive beskrivning av plangränser etc.)
- en överordnad ledningsplan



Figur 2. Exempel på detaljreguleringsförslag från Trondheim inför offentliga samråd

Samtliga dessa dokument är obligatoriska om inget annat avtalats mellan exploatör och kommun. I övrigt kan gärna illustrationer bifogas planförslaget och om det genomförts större utredningsrapporter ska dessa bifogas och sammanfattas.

När kommunen mottagit ett planförslag kan de påbörja sin officiella behandling av planförslaget (saksbehandling, 1 gangs behandling/utleggelsevedtak/). Formellt sett tar nu kommunen över ansvaret för planeringen och påbörjar sin behandling av planen. Tidsfristen för behandlingen av privata regleringsplaner är tolv veckor (sakbehandlingstid). Om kommunen anser att planförslaget inte uppfyller de formella kraven stoppas dock tidsfristen och planförslaget skickas tillbaka till exploatören för omarbetning. Kommunen bör meddela exploatören inom tre veckor om planförslaget uppfyller de formella kraven eller inte, därefter start behandlingstiden på 12 veckor. Den här delen kan ske i flera omgångar och ibland krävs det två eller flera saksbehandlingar av planförslaget. I särskilda fall kan kommunen och exploatören förhandla om en längre tidsfrist.

När planen är korrekt utarbetad formellt sett skriver planhandläggaren (kommunala tjänstemän) en inställning till politisk behandling i den ständiga planering-

skommittén. Kommittén ska ta ställning till om planen ska läggas ut på samråd eller om den ska avvisas.

När kommunens planeringsråd beslutat om antagande av planförslaget skickar kommunen ut den på samråd och offentlig remiss (høring & offentlig etter-syn). Denna fas ska försäkra den demokratiska insynen och medborgliga inflytandet i planeringsprocessen samt att alla berörda parter ges möjlighet att uttala sig om planen. Normalt sett skickas planen till fylkesmannen, statliga sektorsmyndigheter, samt fastigheter och berörda grannar. Enligt lagen bör kommunen i samband med detta arrangera minst ett informationsmöte om den pågående planprocessen, där allmänhet och sakägare ges möjlighet att kommentera planen. Tidsfristen för den offentliga remissen är minst sex veckor.

Bearbetning av plan

Efter samrådet och den offentliga remissomgången summerar kommunen de inkomna kommentarerna och eventuella invändningar från berörda sektorsmyndigheter. Kommunen tar sedan ställning till om inkomna synpunkter bör leda till förändringar av planen. Här kan exploatören kommentera synpunkter och själv föreslå ändringar. Om detta leder till större förändringar av planen måste den skickas ut på samråd

och offentlig remiss igen.

När det gäller invändningar från sektorsmyndigheter försöker man i den mån det går att lösa eventuella konflikter interventioner innan den går vidare till en slutgiltig behandling i kommunens planeringsråd (slutsaksbehandling). Kommunen kan välja att ta planärendet vidare för politisk behandling även om inte alla konflikter är lösta, men planen är inte rättsligt bindande förrän samtliga invändningar avklarats. Om kommunen inte kan avgöra eventuella invändningar med respektive sektorsmyndighet, kan en förhandling ske genom fylkesmannen. Om inte konflikterna kan lösas hos fylkesmannen avgörs ärendet av Miljøverndepartementet. Om en invändning har löst mellan kommunen och den berörda myndigheten kan dock inte myndigheten välja att återföra sin invändning senare planprocessen. Invändningen anses då som avklarad.

Efter att planen omarbetats och hänsyn tagits till remissyttrandena påbörjar kommunens planeringsråd

den slutgiltiga behandlingen av planen. Planeringsrådet ger sin inställning till beslut inför kommande beslut i kommunfullmäktige (bystyret).

Efter den slutgiltiga behandlingen i kommunens planeringsråd går planen vidare för godkännande i kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige har sedan 12 veckor på sig att besluta om planen ska antas eller inte. Om planen antas ska registrerade markägare, grannar och direkt berörda parter underrättas via brev. I och med detta startas även en överklagandeperiod som normalt sett har en tidsfrist på tre veckor. Om eventuella överklaganden inkommer ska exploatörer meddelas omedelbart och överklagandeärendet behandlas i kommunens planeringsråd så snart som möjligt, men det är i slutligen fylkesmannen som slutligen avgör ärendet saken. Om kommunen beslutar sig för att projektet får genomföras har den privata aktören fem år på sig att genomföra planen och tre år för att påbörja byggfasen.

3. Planering i praktiken

I praktiken kan planprocessen för en regleringsplan skilja sig åt mellan olika kommuner när det gäller vissa enskilda faser, exempelvis när och om kommunefullmäktige väljer att delegera beslutet till kommunens planeringsråd (eller liknande). Med utgångspunkt i den praktiska planeringen i de fyra storstadskommunerna Bergen, Oslo, Stavanger och Trondheim kan framtagandet av en (privat) regleringsplan delas upp i följande steg (se även bilaga 2 för en illustrationsfigur):

1. Uppstartsmöte
2. Planbesked om uppstart av planeringsarbete
3. Samrådsprocess kring planbesked (6 veckor)
4. Uppsummering av samråd
5. Framtagande av planbeskrivning, planprogram, ev. konsekvensutredningar
6. Komplet planförslag sänds in till kommunen
7. Kommunens planeringsråd behandlar komplett plan (12 veckor)
8. Plan beslut 1 kommunens planeringsråd
9. Samråd och offentlig remiss (4-6 veckor)
10. Uppsummering av kommentarer från samråd/offentlig remiss
11. Exploatör bearbetar plan efter samråd
12. Kommunens slutbehandling av plan (4 veckor)
13. Politisk behandling av plan (8 veckor)

14. Antagande av plan i kommunfullmäktige
15. Överklagandeperiod (3 veckor)
16. Laga kraft

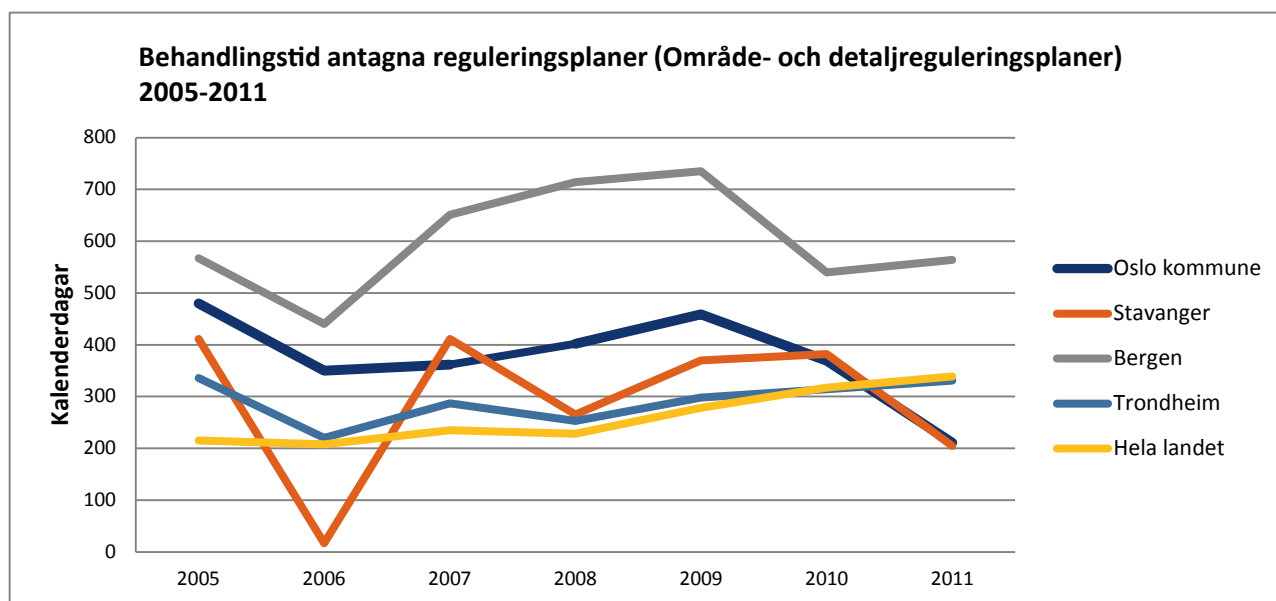
Behandling av regleringsplaner

Den genomsnittliga behandlingstiden för en regleringsplan har ökat de senaste åren (se tabell 1, Statistisk Sentralbyrå 2012a). Under 2011 var det norska genomsnittet 339 kalenderdagar eller cirka 48 veckor. Behandlingstiden för område- och detaljregleringsplaner skiljer sig dock åt mellan olika kommuner, inte minst mellan de fyra storstadskommunerna. Under 2011 låg Stavanger och Oslo under det nationella genomsnittet med ungefär 29 veckors (eller cirka 200 kalenderdagar) behandlingstid. Trondheim följer i stort sett det nationella genomsnittet men har haft en svag ökning den senaste femårsperioden. Även om Bergen ligger relativt högt över det nationella genomsnittet har det skett en nedgång i förhållande till åren 2007-2009. Tidsåtgången kan dock också variera kraftigt mellan enskilda projekt inom en kommun. I Trondheim varierar exempelvis tidsåtgången från cirka 18 veckor (130 kalenderdagar) till upp emot 114 veckor (800 kalenderdagar) (se tabell 4, Statistisk Sentralbyrå 2012a).



Figur 3. Översikt över faserna i den norska regleringsplanprocessen

Tabell 1. Behandlingstid för antagna regleringsplaner i Norge



Källa: Statistisk Sentralbyrå 2012a

Norge har relativt god statistik kring behandlingstiden jämfört med övriga skandinaviska länder, men det finns en del osäkerhet kring statistiken på grund av att kommunerna använder olika sätt att mäta tidsförloppet och vilka faser som ingår i mätningen. Normalt sker mätningen från att kommunen mottagit ett komplett regleringsplanförslag till att planen antagits av kommunfullmäktige. För storstadsregionerna finns dock jämförbar statistik nedbruten i tre faser specifikt för privata detaljreguleringsplaner; antal veckor från uppstartsmöte till inkommet planförslag, antal veckor från inkommet planförslag till beslut om offentligt samråd, och antalet veckor från beslut om offentligt samråd till antagen plan.

När det gäller framtagande av privat detaljreguleringsplan, visar statistiken förhållandevis tydligt att det tar relativt lång tid från uppstartsmöte till komplett planförslag (se tabell 2). Exempelvis är genomsnittet för Bergen 103 veckor (721 kalenderdagar) och Oslo cirka 83 veckor (580 kalenderdagar), från att kommunen har

ett uppstartsmöte till det att en komplett plan finns för behandling hos kommunen. I samtliga storstäder tar den första fasen från uppstart till komplett planförslag längre tid än den formella behandlingsprocessen inom kommunen. Trondheim illustrerar tydligt att denna fas i de flesta detaljreguleringsplaner från 2011 tar betydligt längre tid än de övriga faserna (se tabell 2). Det är viktigt att poängtera att i denna första fas har privata aktörer huvudansvaret för att föra arbetet framåt och ta fram ett komplett planförslag.

När det handlar om antalet antagna planer är den nationella trenden att antalet planer minskat de senaste åren (se bilaga 1). Det var en relativ stor produktionstakt i samtliga kommuner under åren 2007-2009 men sedan skedde en relativt stor nedgång från 2010. Statistiken visar även på att antalet privatinitierade regleringsplaner är betydligt fler än kommunalt initierade regleringsplaner. Av den totala andelen antagna planer 2010 (1983 regleringsplaner) var 75 % producerade av privata aktörer.

Tabell 2. Tidsåtgång för framtagandet av detaljreguleringsplan i storstadsområden

	Detaljreg: Genomsnittligt antal veckor (kalenderdagar) från uppstartsmöte till inkommet planförslag	Detaljreg: Genomsnittligt antal veckor (kalenderdagar) från inkommet planförslag till beslut om offentligt samråd	Detaljreg: Genomsnittligt antal veckor (kalenderdagar) från beslut om offentligt samråd till antagen plan	Totalt genomsnittligt antal veckor (kalenderdagar) från uppstart till antagen regleringsplanveckor (dagar)
2011				
Oslo	83 (580)	12 (84)	27 (190)	122 (854)
Stavanger	41 (290)	10 (66)	20 (139)	71 (495)
Bergen	103 (721)	10 (67)	78 (546)	191 (1334)
Trondheim	64 (447)	11 (73)	31 (217)	105 (737)
2010				
Oslo	75 (522)	19 (127)	25 (173)	117 (822)
Stavanger	:	12 (84)	50 (351)	62 (435)
Bergen	103 (721)	10 (70)	45 (315)	158 (1106)
Trondheim	41 (286)	9 (63)	24 (170)	74 (519)

Källa: Statistisk Sentralbyrå 2012a

Antalet invändningar mot regleringsplaner från olika statliga myndigheter har ökat under de senaste åren. Under 2011 använde statliga myndigheter sin invändningsrätt på 33 % av alla regleringsplaner som sändes ut på offentligt samråd. Under perioden 2007-2010 varierade andelen mellan 23 och 32 %. De flesta invändningar kom under 2011 från fylkesmannen (351 st.) och fylkeskommunerna (171 st.), men även från sektorsmyndigheter som Statens vegvesen och Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som valde att använda sig av invändningsrätten på 50 reglerings- och bebyggelseplaner (Statistisk Sentralbyrå 2012a, Asplan viak 2012).

Planering i norska storstäder

Bergen

Bergen är en av de kommuner med längst behandlingstid av samtliga storstadsområden. Under 2011 tog det i genomsnitt cirka 80 veckor (564 kalenderdagar) att behandla ett komplett förslag på regleringsplan, dvs. bortsett från uppstartsfasen. Enligt kommunen beror detta delvis på att kommunen har många äldre ännu inte realiserade planer med stora konflikter (Bergen kommune, intervju, 2013). Konflikterna beror dels på invändningar från sektoriella myndigheter, men handlar även till stor del om konflikter mellan kommunen och lokala exploatörer. Vid en normal planprocess utan större konflikter och statliga invändningar uppskattar dock kommunen att processen bör ta ungefär 52 veckor.

Utöver detta behöver flera delar i planeringsprocessen effektiviseras. I initieringsfasen är kommunen beroende av att exploatören utvecklar ett bra planförslag och att denna tar hänsyn till den rådande plansituationen (kommuneplan, kommunedelplan, områdeplan etc). Enligt kommunen fungerar detta inte helt tillfredsställande. För att skapa en bättre effektivitet är det centralt att exploatörerna har tillgång till bra information om existerande planer och bestämmelser, samt att exploatörerna i sin tur har kompetens att tolka dessa på ett korrekt sätt. Ofta behandlar kommunen privata planförslag som inte uppfyller de rådande kraven, vilket leder till att kommunen får använda mycket resurser till att avvisa ofullständiga planförslag.

Den mest tids- och resurskrävande fasen för kommunen är tiden mellan samråd och offentlig remiss och framläggning till politisk behandling. I denna fas ska den privata aktören revidera planen enligt remissvaren och i dialog med kommunen, vilket ofta leder till en tidsödande förhandlingsprocess mellan kommunen och exploatören. Denna fas skaparenligt kommunen stor osäkerhet kring planeringsförutsättningarna och det kan ofta leda till att exploatören väljer att helt revidera sitt planförslag. Detta leder i sin tur till att samrådsförfarandet måste genomföras igen. Enligt kommunen är denna fas väldigt svår att styra och det uppstår en form av "förhandlingsplanering" som är en komplicerad och tidsödande process. Denna form av processuell förhandling av regleringsplaner skapar alltså en osäkerhet om vilka spelregler som gäller för kommunen och den privata exploatören. Kommunen önskar större stöd från planlagstiftningen för att effek-

tivisera processen och skapa tydligare ramverk för hur processen ska hanteras. Ett konkret förslag är att begränsa exploatörens möjlighet att förändra planen efter samrådsfasen genom tydligare lagstiftning. Förhandlingsutrymmet skulle på detta sätt begränsas, vilket skulle effektivisera planbehandlingen.

När det gäller invändningar från sektorsmyndigheter (t.ex. fylkesmannen) anser kommunen att det är alldeles för många planer som får invändningar. Myndigheterna kan använda sin rätt till invändning under samtliga faser i regleringsplanprocessen, vilket medför osäkerhet i planprocessen utifrån kommunens synvinkel. Kommunen har ingen insikt i när respektive sektorsmyndighet kommer välja att använda sin invändningsrätt. Kommunen upplever också att invändningarna kommer väldigt sent i processen, vilket försvårar arbetet ytterligare. Invändningarna bedöms av kommunen vara den näst största flaskhalsen i regleringsplaneringen och att det borde finnas metoder att hantera detta på ett effektivare sätt.

Slutligen understryker Bergens kommun att det råder kompetensbrist både i kommunen och hos de privata exploatörerna. Hos kommunerna saknar ofta planhandläggarna rätt kompetens för att bedöma regleringsplanerna på ett korrekt sätt, vilket ofta skapar grogrund för konflikter och att olika problemställningar inte löses direkt. Detta medför att effektiviteten försämras och att mycket tid och resurser får läggas på att reda ut fel som kunde hanterats på ett bättre sätt och avklarats tidigare i processen. På samma sätt saknar de privata aktörerna kompetens att ta fram kompletta planer som följer överordnade planbestämmelser. Framförallt handlar det om den tekniska färdigställningen av planerna och om den juridiska hållbarheten av planbestämmelserna. Detsamma gäller utformningen av plankartan i förhållande till de tekniska kraven som ställs på planen. Kraven är ofta väldigt detaljerade och krävande. Enligt kommunen har många privata aktörer svårt att tillgodose dessa punkter vid framtagande av planen, vilket resulterar i att mycket tid används för dialog med exploatören och till att korrigera planförslag under processens gång.

Trondheim

I Trondheim har tidsåtgången för behandling av regleringsplaner ökat i samma takt som det nationella genomsnittet men ligger strax under med ett genomsnitt 2011 på cirka 47 veckor (331 kalenderdagar) (se tabell 1). Samtidigt är det väldigt stor skillnad mellan olika projekt och när det gäller fasen från mottaget komplett privat detaljreguleringsförslag till antagen plan, varierade tidsåtgången från 18 veckor (130 kalen-

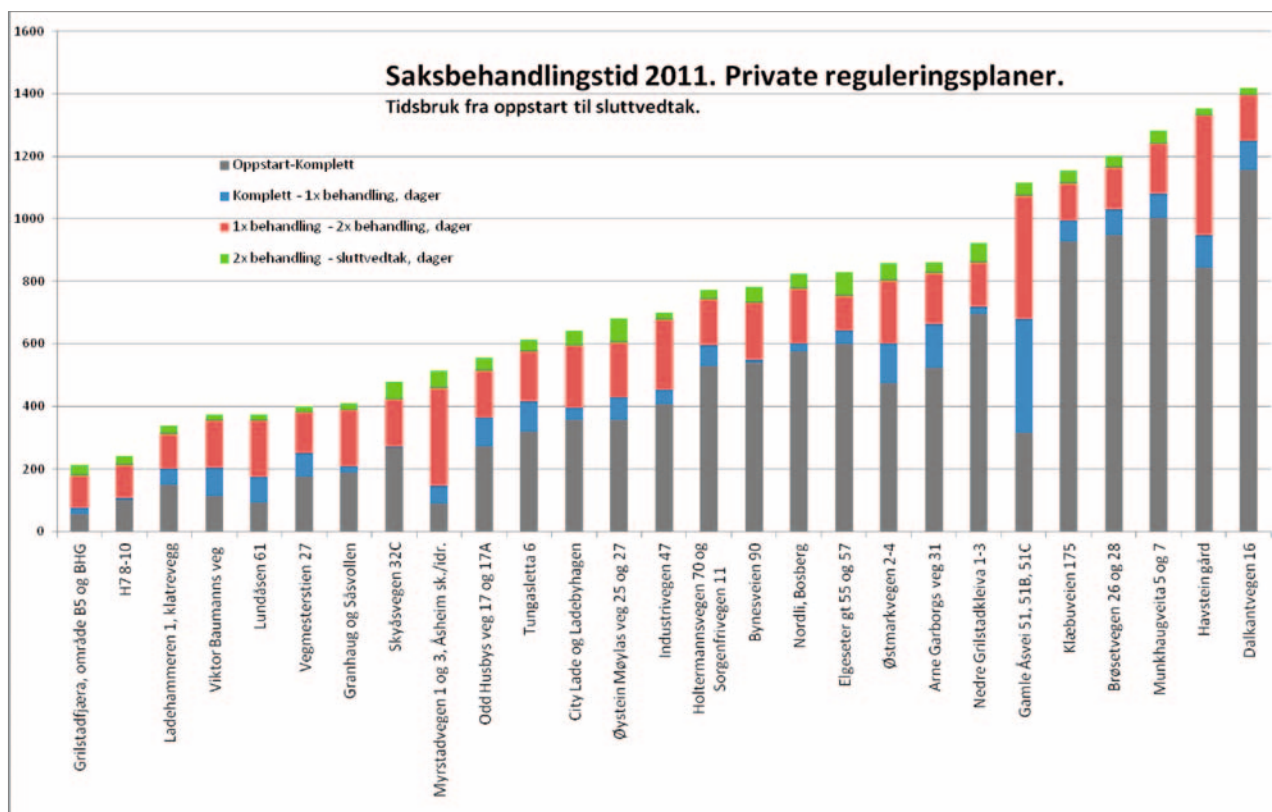
derdagar) upp till 114 veckor (800 kalenderdagar) (Tabell 3). I tabell 3 illustreras även tidsåtgången från uppstartsmöte till inlämnande av komplett planförslag, vilket visar på att det tar relativt lång tid att ta fram planförslag för privata aktörer. Kommunen är medveten om problematiken med den långa behandlingstiden och pekar på fyra generella anledningar till att behandlingstiden ökat (Trondheim kommune, intervju, 2013):

- ökade krav på planmaterial och planprocesser enligt de nya planbestämmelserna
- från och med juli 2009 förlängdes samrådet och den offentliga remissrundan med två veckor till totalt sex veckor
- generellt sett mer komplexa planprocesser med många invändningar från statliga myndigheter, speciellt när det gäller geotekniska förhållanden
- den rådande ekonomiska situationen och bostadsmarknaden

De tids- och resurskrävande faserna varierar mellan byggprojekten. Anledningen till att ärenden tar lång tid beror ofta på att geotekniska förhållanden inte blivit avklarade, byte av ägare och/eller konsult, eller andra förhållanden. Det är också tydligt att planärenden med kortast handläggningstid är de fall där byggandet snart behöver realiseras och samarbete är nödvändigt för att enas om en tidsplan. Generellt sett anser Trondheims kommun att tidsåtgången till stor del beror på hur välorganiserad exploatören är och vilket intresse denne har att driva planprocessen framåt. I några planärenden verkar det som att de privata aktörerna har haft litet intresse av att driva processen framåt, vilket har medfört att det tar lång tid från genomförande av uppstartsmöte, till det att kommunen har mottagit ett komplett planförslag (Trondheim kommune, intervju, 2013).

Avslutningsvis beskriver kommunen att de arbetar fortlöpande med att effektivisera planprocessen och att flera åtgärder är viktiga för att minska tidsåtgången. Duktiga aktörer på båda sidor av bordet och en gemensam förståelse för processen är väsentligt. En annan del handlar om att avklara oenigheter tidigt i processen och att lösa eventuella principiella frågor direkt. På så sätt kan man förhindra att det läggs mycket tid och resurser på att diskutera triviala detaljförändringar i planen. Att man enas om en tidsplan är också viktigt, vilket kan avtalas i uppstartsmötet (Trondheim kommune, intervju, 2013).

Tabell 3. Tidsåtgång för framtagandet av en detaljreguleringsplan i Trondheim 2011



Källa: Trondheim kommune

Stavanger

Stavanger kommun ligger under det nationella genomsnittet när det gäller behandlingstiden för privata planer och kommunen hade 2011 den kortaste behandlingstiden av samtliga storstadskommuner, endast 29 veckor (205 kalenderdagar), även om behandlingstiden har varierat under den senaste femårsperioden. Kommunen bedömer att en idealiserad behandlingsprocess av en privat reguleringsplan bör ta omkring 24-36 veckor, det vill säga utan större konflikter. Områdesreglering uppskattas ta ungefär 36 veckor medan detaljreglering något kortare med 24 veckor (Stavanger kommune, intervju, 2013). Om det tar längre tid beror det ofta på att de privata aktörerna väljer att ändra planförslaget eller att de lokala politikerna har åsikter om det.

Det är relativt svårt att bedöma hur mycket tid de privata exploatörerna använder för att ta fram ett planförslag, och kommunen är helt beroende av att de privata aktörerna driver processen framåt. Normalt sett följer de flesta större planer planlagstiftningen, departementets vägledningar och överordnade riktlinjer i kommuneplanen och områdesplanen. Det är framförallt i mindre planärenden, som ofta handlar om förtätning av enstaka tomter, som behov finns av ökad

dialog med exploatör/byggherre för att komma fram till ett förslag som kommunen kan acceptera och sedan genomföra (Stavanger kommune, intervju, 2013).

Den mest tids- och resurskrävande fasen för kommunens interna planarbete är utredningsfasen (Stavanger kommune, intervju, 2013). Kommunen använder mycket tid på områdesreglering, och framtagande av relevanta utredningar. Det är framförallt konsekvensutredningen som kan ta tid, i syfte att utreda potentiella konflikter och miljökonsekvenser, men även arkeologiska utgrävningar eller arkitektävlingar är tidskrävande. Normalt sett används inte lika mycket resurser vid detaljreglering eftersom dessa i huvudsak genomförs av de privata aktörerna.

Under samrådsfasen är det framförallt invändningar från de sektoriella myndigheterna som förser planprocessen. Enligt kommunen handlar det om många olika förhållanden som är i konflikt med överordnade nationella, regionala eller kommunala mål. Normalt sett kommer flest invändningar från Fylkesmannen, Statens vegvesen, och Fylkeskommunen. Tematiskt behandlar oftast invändningarna kulturminnen, arkeologiska fynd, trafikrisker, men även lokalisering av handelsplatser kan vara föremål för sektorsmyndigheternas invändningar. Ett konkret

och aktuellt exempel från Stavanger var förslaget att etablera IKEA i handelsområdet Førus. Fylkesmannen och grannkommunen Sandnes invände mot detta och planärendet fick slutligen avgöras av Miljøverndepartementet med utfallet att planen inte blev godkänd. Mestadels löser dock kommunen de invändningarna genom att arrangera ett möte med den berörda myndigheten för att försöka upphäva invändningen.

Till sist poängterar även Stavanger kommun att kompetens- och kunskapsutvecklingen inom området är centrala utmaningar för att effektivisera planprocessen och minska slöseriet med offentliga resurser. Det anses vara viktigt att skapa förståelse mellan olika yrkesgrupper som är involverade i planeringsprocessen och sammanväva olika planeringskulturer, exempelvis arkitekter och samhällsplanerare.

Oslo

När det gäller den nationella statistiken över behandlingstid av en reguleringsplan ligger även Oslo under det nationella genomsnittet. Under 2011 var den genomsnittliga behandlingstiden i huvudstaden cirka 30 veckor (211 kalenderdagar), vilket är ungefär samma tidsåtgång som i Stavanger. När det gäller behandlingstiden för detaljreguleringsplaner är dock tidsintervallet mellan uppstartsmöte och inlämnande av komplett planförslag relativt långt. För 2011 var genomsnittet cirka 83 veckor (580 kalenderdagar), vilket är avsevärt högre än i exempelvis Stavanger. En-

ligt kommunen kan detta delvis förklaras med att bostadsbyggnadsprojekt i Oslo är komplexa och har ett stort allmänt intresse, inte minst från nationella myndigheter (Oslo kommune, intervju 2013). Detta betyder att många sakfrågor måste lösas i ett tidigt skede innan den formella planen lämnas in för behandling. Detta innebär att mycket av förankringsarbetet måste ske tidigt i initieringsfasen och utanför den formella planprocessen vilket gör det relativt svårt att bedöma exakt hur lång tid ett byggprojekt tar från idé till antagen plan. Uppskattningsvis tar det mellan två till sju år beroende på omständigheterna för byggprojektet (Oslo kommune, intervju, 2013). De mest tid- och resurskrävande momenten för kommunen är att genomföra utredningar och ta fram konskevensbeskrivningar. Dessa är relativt omfattande vid större stadsbyggnadsprojekt och medför normalt sett en mängd olika förstudier och analyser.

Beträffande invändningar från nationella sektorsmyndigheter menar kommunen att de alldeles för ofta mottar invändningar i detaljfrågor (Oslo kommune, intervju, 2013). Det kan exempelvis handla om invändningar från Fylkesmannen, Statens vegvesen och Riksantikvaren, men även andra myndigheter har synpunkter på väldigt detaljerade sakfrågor. Enligt kommunen är kriterierna för när de nationella myndigheterna kan invända inte tydliga och det är problematiskt om den nationella nivån ska lägga sig i lokala detaljfrågor som är en kommunal angelägenhet.

Sammanfattning I: Norska utmaningar

Den nya plan- och bygglagen som trädde i kraft 2009 i Norge är nu relativt väl etablerad i det praktiska planeringsarbetet. Den praktiska tillämpningen av lagen skiljer sig dock delvis åt mellan de olika storstadskommunerna Bergen, Oslo, Stavanger och Trondheim, exempelvis när politiker involveras i planeringsprocessen.

En idé till nytt byggnadsprojekt kan komma både från kommunen och från en privat aktör. Formellt sett inleds regleringsplanprocessen med ett uppstartsmöte där en privat aktör som exempelvis en byggherre (eller kommunen) utarbetat en idé till planförslag. Vid mötet diskuteras planeringsförutsättningarna och vilka riktlinjer som gäller för det fortsatta planeringsarbetet. Efter mötet informeras berörda parter och allmänheten om att planeringsarbetet har inletts och samtidigt ställs idén till planen ut på offentligt samråd i sex veckor.

Efter samråd påbörjas utarbetningen av ett komplett planförslag och eventuella utredningar genomförs. När byggherren utarbetat ett komplett planförslag lämnas planen in för en första behandling hos kommunens planeringsråd och eventuellt en politisk behandling i kommunfullmäktige. Tidsfristen för kommunens behandling är tolv veckor och när kommunen beslutat om att godkänna planförslaget ställs planen ut på offentligt samråd i fyra till sex veckor.

Efter genomfört samråd, revideras planförslaget utifrån de inkomna synpunkterna, formellt äger nu kommunen plan men i praktiken bearbetas planen av exploatören i samråd med kommunen. Sedan sker slutbehandling av planen och godkännande i kommunens planeringsråd och antagande i kommunfullmäktige. Efter antagande kan beslutet överklagas i tre veckor innan planen vinner laga kraft.

Hur lång tid det faktiskt tar att ta fram en ny regleringsplan skiljer sig åt mellan storstadskommunerna men även inom kommunerna beroende på projektens komplexitet. Intressant nog ligger både Stavanger och Oslo med den formella behandlingstiden på cirka 29 veckor under riksgenomsnittet på 48 veckor. Det är dock framförallt den inledande fasen före detta som

kan ta tid. I Trondheim kan det ta alltifrån 18 veckor till 114 veckor att ta fram en ny plan från uppstart till godkännande.

Problembilden är inte helt sammanhängande för alla storstadskommuner, men flera av synpunkterna från kommunerna återkommer i beskrivningen av behandlingen av planärenden. Generellt verkar det finnas kompetensbrist både hos kommunens planhandläggare och hos de privata exploatörerna, då detta påpekas av alla storstadskommunerna. Förutom detta behöver även förståelsen mellan olika kunskapsområden som ingår i planeringen öka, från generalistkunskap relaterad till den strategiska planeringen till specialistkunskap kring den fysiska och tekniska planeringen. Detta inte minst mot bakgrund av att planeringsprocesserna blir alltmer komplexa.

Det finns tre aspekter som både gör det norska planeringssystemet unikt och som visar var de stora utmaningarna och möjligheterna finns relaterade till regleringen av planeringen, relationerna mellan kommun och exploatör samt mellan kommun och stat (region).

Regleringen av planeringen

Den norska processen för att ta fram en regleringsplan framstår välreglerad och tydlig, speciellt efter som den många formella tidsbegränsningar. Vanligtvis innehåller planeringssystem tidsreglering vad gäller samråd, extern granskning och aktiviteter i samband detta. Det norska systemet innehåller, förutom detta, även tidsbegränsningar för den kommunala behandlingen av planförslag, slutbehandling av plan och politisk behandling av planen. Samtidigt finns det många vägar till ett bygglov och systemet kan således även anses vara relativt flexibelt.

Reguleringsplaneringen är relativt framtung. Det är främst inledningsfasen som är tids- och resurskrävande. Den norska statiken kring regleringsplanprocessen är god men på grund av möjligheten för privata aktörer att ta fram regleringsplaner är det svårt att få en helt korrekt bild av inledningsfasen. Även om det är den privata aktören som skall ta fram ett komplett

planförslag inklusive nödvändiga utredningar så sker detta ofta i dialog med kommunen. När kommunen driver projektet är det utredningsarbetet som är mest resurskrävande och då framförallt konsekvensutredningar och hantering av potentiella konflikter.

Kommun – exploatör

Möjligheten för privata aktörer att ta fram regleringsplaner är en lång men relativt unik tradition för Norge. Denna möjlighet har stor betydelse för kommunernas roll i planeringsprocessen, och innebär att kommunen i praktiken har olika roller i olika plansituationer, det vill säga om det är en offentlig eller privat regleringsplan. Generellt har kommunen vid framtagandet av en privat regleringsplan en mer passiv då privata aktörer står för stora delar av det praktiska arbetet med att ta fram och bearbeta planförslag, samt göra utredningar och ta fram material. Kommunerna har en mer vägledande och rådgivande roll då det ofta uppstår osäkerhet kring planeringsförutsättningarna och det är en viktig förutsättning att exploatörerna har relevant information. Ansvaret för att driva en privat regleringsplan framåt ligger i första hand hos privata aktörer och kommunen kan inte styra i vilken takt den privata aktören väljer att arbeta, och har således svårt att kontrollera effektiviteten i den inledande fasen fram till det att ett komplett planförslag tagits fram. Inte sällan uppstår dessutom en tidsödande förhandlingsprocess mellan kommun och exploatör efter det offentliga samrådet. Den kommunala kontrollen över planprocessen är således begränsad vad gäller möjligheten att aktivt driva planeringen framåt.

Kommun – stat

I Norge har staten och regionerna betydande inverkan på den lokala fysiska planeringen bland annat genom stora möjligheter att invända mot kommunernas regleringsplaner. Den nya lagen betonar det strategiska planeringsarbetet, samt koordinering och synkronisering mellan olika administrativa beslutsnivåer. Staten tillhandahåller även ett relativt väl detaljerat vägledningsmaterial om planeringsprocessen. I och med den nya lagen måste exempelvis fylkeskommunernas arbeten med planstrategier och regionplaner synkroniseras med kommunernas planstrategier och kommuneplaner.

Det nya planeringssystemet verkar vara relativt väl integrerat (Smas et al 2012) men den hierarkiska relationen mellan stat, region och kommun är delvis otydlig. Systemet kan delvis beskrivas som ett power-positioning system där den regionala och statliga nivån har rätt att ingripa i kommunernas fysiska planläggning men där kommunerna har rätten att bestämma (Harvold & Nordahl, 2012). De statliga myndigheternas invändningsrätt skapar viss osäkerhet i den lokala planeringsprocessen och för möjligheten att kontrollera planprocessen. Framförallt uppstår en stor osäkerhet eftersom myndigheterna inte behöver samordna sina invändningar. Storstadskommunerna upplever dessutom att myndigheterna kan komma med invändningar under i princip planprocessen. Formellt skall dock myndigheterna endast komma med invändningar under de två formella samrådsförändena upplever kommunerna, men indirekt kan de i praktiken invända även vid flera tillfällen eftersom de inte behöver koordineras (men också genom indirekt via departementen).

4. Planering i Sverige

Den svenska planeringslagstiftningen uppdaterades 2011. Detta var ett resultat av ett flertal utredningar om hur plan- och bostadsbyggnadsprocessen kunde förbättras och anpassas till dagens planeringsförutsättningar. Utvecklingen kan ses som en del av ett långsiktigt arbete från svenska regeringen som har som mål att förenkla och effektivisera bostadsbyggnadsprocessen, samt att säkerställa att medborgarna upplever plan- och bygglagen som mer förståelig och lätthanterlig (Boverket 2011a). Förändringarna inkluderade även nya bestämmelser om att ta större hänsyn till miljö- och klimataspekter i planeringsprocessen och öka kravet på översiktsplanens strategiska funktion genom krav på aktualitetsprövning varje mandatperiod. När det gäller detaljplanering infördes en möjlighet att begära ”planbesked” från kommunen (Boverket 2013a).

Arbetet med att effektivisera planprocesserna fortlöper dock och senast under hösten 2012 gav den svenska regeringen en utredare i uppgift att se över detaljplaneprocessen och hur processen från idé till färdigt hus kan effektiviseras. Utredningen ska bland annat granska och utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta planprocessen ytterligare. En del av utredningen presenterades i januari 2013 och det slutgiltiga uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2013 (Socialdepartementet 2012).

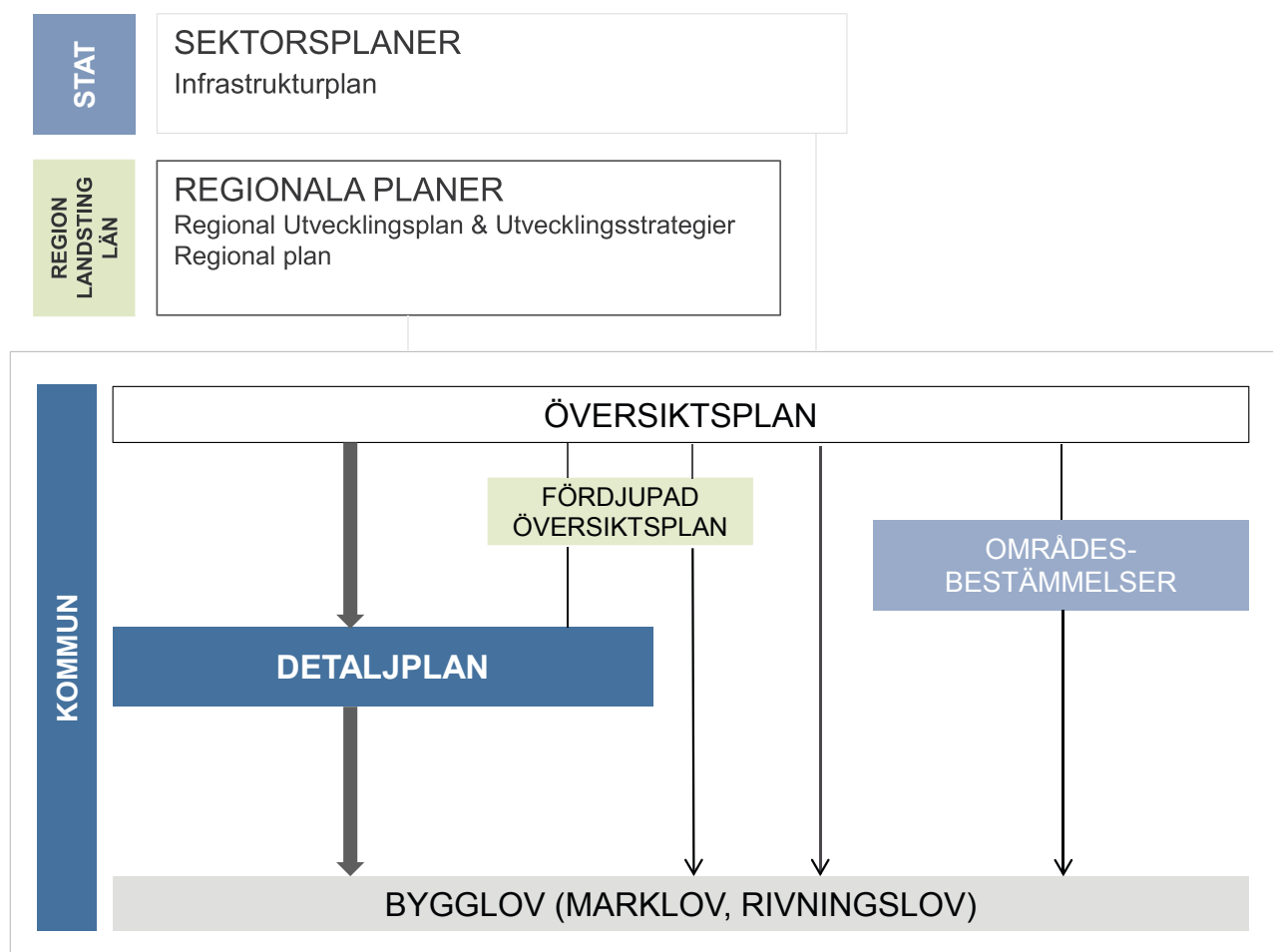
Det svenska planeringssystemet

Det svenska planeringssystemet karaktäriseras till hög grad av självbestämmande kommuner och det så kallade kommunala planmonopolet. Detta betyder att

kommunerna har det övergripande ansvaret för den fysiska planeringen. Det finns emellertid tre olika plannivåer för den fysiska markanvändningsplaneringen: regionplan, översiktsplan och detaljplan. Regionplanen är inte juridiskt bindande och har endast en vägledande roll för den kommunala översiktsplanen och detaljplanen. Det är relativt få regioner i Sverige som har beslutat sig för att bilda regionplaneorgan (Stockholms län och Västra Götalandsregionen) och det är endast Stockholms län som antagit en formell regionplan³) (Boverket 2013b).

Det är kommunen som ansvarar för att ta fram både översiktsplan och detaljplan. Enligt lagstiftningen måste varje kommun ha en aktuell översiktsplan för hela kommunen. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande men skall innehålla riktlinjer för mark- och vattenanvändning inom kommunen. I översiktsplanen ska kommunen redovisa framtida markanvändning, hur man planerar för att ta hänsyn till allmänna intressen, riksintressen och hur miljö kvalitetsnormer kommer att tillgodoses, hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras, hur den fysiska planeringen ska samordnas med nationella och regionala mål samt i vilka tillfällen som dispens från strandskyddet bör kunna ges om en byggnad, verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden. Utöver det ska planen även beskriva kommunens långsiktiga och strategiska utveckling samt vara vägledande inför bygg- och tillståndsärenden (Boverket 2013c). Översiktsplanen har på detta sätt en vägledande roll gentemot den juridiskt bindande detaljplanen som reglerar användningen av mark- och vattenområden.

3) Sedan plan- och bygglagen infördes har endast tre regionplaner antagits i landet, alla i Stockholmsregionen: Regionplan 1991, RUFS 2001, Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen (RUFS 2010).



Figur 4. Översikt över det svenska planeringssystemet med fokus på den kommunala nivån

Detaljplanen reglerar den byggda miljöns utformning och kan ses som en prövningsprocess där kommunen bedömer om ett område är lämpligt för bebyggelse. Detaljplanen reglerar även andra rättigheter och skyldigheter mellan markägare och samhället (Boverket 2013d). Förutom Plan- och bygglagen regleras detaljplaneringen också av Miljöbalken när det gäller miljökvalitetsnormer och strandskydd. En detaljplan krävs vid större förändringar och exploatering av nya markområden.

Detaljplaneringsprocessen

I detaljplaneringsprocessen i Sverige kan man antingen använda "normalt planförfarande" eller "enkelt planförfarande". Kommunen bedömer vilken typ av process som bör användas enligt vad som anges i lagstiftningen. Enkelt planförfarande kan tillämpas om detaljplaneförslaget överensstämmer med översiktsplanens riktlinjer och är i linje med länsstyrelsens granskningsyttrande. Planförslaget måste också bedö-

mas vara av mindre vikt eller inte vara av "principiell betydelse", det vill säga planförslaget måste sakna intresse för allmänheten och inte medföra betydande inverkan på miljön. Det andra undantaget för normal planprocess är när planförslaget samordnas och prövas enligt annan lagstiftning. Planärendet följer då istället processen enligt den andra lagstiftningen, vilket kan exempelvis vara miljöbalken, väglagen eller lagen om byggande av järnväg (Boverket 2013d). Oavsett vilken av planprocesserna kommunen väljer att tillämpa vid uppstarten av planarbetet kan man byta från enkel till normal detaljplaneprocess och tvärtom under arbetets gång. Exempelvis kan det vid samrådet visa sig att fler parter behöver kontaktas och att kommunen behöver lämna ut ärendet på granskning (Boverket 2013d). Nedan beskrivs detaljplaneringsprocessen och respektive fas utifrån normalt planförfarande.

Idé och Initiering

En idé till ett bebyggelseprojekt kan komma både från kommunen som ett politiskt beslut eller från en byggherre som har intresse av att exploatera ett visst om-

råde. Om projektet kräver att en detaljplan antas, ändras eller upphävs bör kommunen ge ett så kallat planbesked. Kommunen ska genom planbeskedet ta ställning till om planarbete ska inledas eller inte. Kommunens svar ska vara skriftligt och motiverat samt meddelas inom fyra månader från att kommunen mottagit en komplett begäran.

Den som planerar att vidta en åtgärd som förutsätter att en detaljplan antas, ändras eller upphävs har rätt att få veta om kommunen har för avsikt att börja ett sådant planarbete. I ett sådant fall ska kommunen även meddela när planarbetet bedöms vara klart. Man kan också ansöka om besked om huruvida områdesbestämmelser kan tänkas ändras eller upphävas (Plan- och bygglag 5 kap 2, 5 §).

Även om byggherren i detta fall har rätt att ta initiativ till att ta fram en detaljplan har kommunen rätt att neka till att en detaljplaneprocess inleds. Däremot är inte planbeskedet bindande men kan heller inte överklagas av byggherren. Beslutet ska dock inte uppfattas som ett slutgiltigt besked från kommunen utan kommunen kan i ett senare skede ändra sitt beslut (Boverket 2013d).

Om kommunen beslutar sig för att inleda en detaljplaneprocess inleder kommunen med att bedöma vilken av planprocesserna som är lämpligast att tillämpa (enkel eller normal). Samtidigt gör kommunen en bedömning om ett planprogram behöver upprättas. I detta skede görs även en bedömning om planen antas påverka miljön så pass mycket att en miljökonsekvensbeskrivning behöver tas fram (Boverket 2013d).

Utarbetande av planförslag

Kommunen börjar efter dessa beslut och bedömningar att arbeta fram ett detaljplaneförslag och genomför eventuella utredningar, så som exempelvis miljökonsekvensbeskrivning. Planförslaget som tas fram kan vara av olika detaljeringsgrad beroende på projektets omfång och hur kommunen väljer att arbeta med planförslaget. Detta beror delvis på hur det efterföljande samrådsförfarandet organiseras och om kommunen väljer att ställa ut ett mer eller mindre "utvecklat" planförslag. De handlingar som används under detaljplaneprocessen är preliminära, vilket innebär att det normalt sett ska framgå av planhandlingarna vilken status de har. Det vill säga om det är samråds-, gransknings- eller antagandehandlingar.

Oavsett detaljnivå på planförslaget ska underlaget som ställs ut på samråd innehålla ett antal obligatoriska handlingar. Detaljplaneförslaget ska bestå av en plankarta med bestämmelser och en tillhörande plan-

beskrivning som förklarar innehållet i planen. Till plankartan ska det även finnas en grundkarta och en fastighetsförteckning, "om det inte är uppenbart onödigt" som det uttrycks i Plan- och bygglagen. Plankartan ska visa för vilket område detaljplanen gäller och vilka bestämmelser som gäller för olika delområden. Planbeskrivningen ska innehålla en beskrivning av hur man planerar att genomföra planen och redovisa:

- planens syfte
- planeringsförutsättningarna
- plangenomförandet (beskriva de tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärderna)
- planens konsekvenser
- om detaljplanen avviker från översiktplanen

Detaljplanens planbeskrivning kan även innehålla illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen. Illustrationskartorna är dock inte reglerade för projektet utan visar bara exempel på hur området kan utformas. Olika illustrationstekniker kan användas, från enkla illustrationskartor till detaljerade virtuella modeller (Boverket 2013d).

Samrådsfasen

Efter att ett planförslag tagits fram ställs det ut på offentligt samråd. Länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, berörda kommuner, och andra som berörs av planen ska informeras om plansamrådet. Berörda aktörer kan vara sakägare, boende, hyresgäster, organisationer samt myndigheter och enskilda personer som har ett väsentligt intresse i planen. Samrådet syftar till ge alla berörda parter möjlighet till insyn och möjlighet att påverka samt att successivt utveckla planen och ta fram ett bättre beslutsunderlag. Formen för samråd kan se olika ut beroende på aktuella planeringsförutsättningar och hur kommunen väljer att arbeta med medborgardialog (Boverket 2013d).

Länsstyrelsen har en särskild roll att representera statens intressen i detaljplaneringen och underrätta berörda statliga myndigheter om planarbetet samt verka för att (dessa punkter gäller även för granskningsförfarandet):

- ta till vara och samordna statens intressen
- verka för riksintressen, att miljöbalken följs, miljö kvalitetsnormer följs, och strandskyddet inte upphävs i strid med gällande bestämmelse
- verka för att frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller fler kommuner samordnas på ett lämpligt sätt
- verka för att bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller

säkerhet eller till risker för olyckor, översvämning eller erosion (Plan- och bygglag 5 Kap 14§)

Bearbetning av plan

Kommunen ansvarar för att sammanställa en samrådsredogörelse som innehåller de inkomna synpunkterna från länsstyrelsen och andra berörda sakägare. Den ska även innehålla kommentarer från kommunen hur de förhåller sig till synpunkterna och komma med eventuella ändringsförslag av planen.

Granskning

Efter att planförslaget bearbetats sker en granskningsprocedur. Granskningsfasen innebär att kommunen annonserar och presenterar det planförslag man avser att anta. De berörda sakägarna får besked om att planförslaget finns tillgängligt och samtidigt kungörs ärendet i pressen (en tidning) och på kommunens anslagstavla. Granskningsförfarandet ska pågå i minst tre veckor.

Under granskningsförfarandet ska länsstyrelsen särskilt bevaka frågor som rör riksintressen, miljö kvalitetsnormer, strandskydd, mellankommunala intressen samt frågor om hälsa och säkerhet eller risk för olyckor, översvämning och erosion. Innan granskningstiden avslutas ska länsstyrelsen lämna in ett granskningsyttrande med sin inställning till detta (se även ovan).

När granskningen är avslutad sammanställer kommunen ett granskningsutlåtande som beskriver de inkomna kommentarerna och synpunkterna samt ger förslag till eventuella förändringar med anledning av synpunkterna. Kommunen ska även skicka ett meddelande till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, berörda kommuner och regionorgan, samt till andra berörda parter som har rätt att ge synpunkter på detaljplanen. Kommunen ska i detta meddela om eventuella synpunkter som inte tillgodosetts (Boverket 2013d).

Antagande och laga kraft

När kommunen tillgodosett eventuella synpunkter från granskningsförfarandet tas planärendet vidare för antagande i kommunfullmäktige alternativt kommunstyrelsen eller relevant kommunal nämnd. Om planen inte har principiell betydelse kan kommunfullmäktige överlåta antagande åt kommunstyrelsen eller till exempelvis kommunens stadsbyggnadsnämnd. När planen har antagits meddelas återigen sakägare som deltagit i granskningsförfarandet om att planen är antagen. Beslutet vinner laga kraft inom tre veckor om inte länsstyrelsen beslutar att överpröva kommunens beslut eller om kommunens beslut överklagas. Normalt sett har endast de parter som yttrat sig under granskningsför-

farandet rätt att överklaga antagandet av planen.

Om överklagan skickas in till kommunen skickas handlingarna vidare till länsstyrelsen för juridisk handläggning och bedömning av överklagandeärendet. När länsstyrelsen utrett ärendet meddelas ett beslut till kommunen och sakägaren. Beroende på vad som framkommit under bedömningen kan beslutet fastställas, upphävas, eller ändras. Den part som inte är nöjd med länsstyrelsens beslut kan överklaga till mark- och miljödomstolen. Ärendet kan vidare även överklagas till mark- och miljööverdomstolen, som i sin tur kan tillåta vissa beslut överklagas till Högsta domstolen, om det är ”av vikt för ledning av rättstillämpningen”. Detta sker dock väldigt sällan.

Om någon av instanser väljer att upphäva eller ändra detaljplanen måste kommunen genomföra handläggningen igen, vilket kan innebära att nya utredningar och/eller att nytt samrådförande. Den nya planen måste sedan antas i kommunfullmäktige igen.

Tidsfrister i detaljplaneringsprocessen

Detaljplaneringsprocessen i Sverige innehåller få lagstadgade tidsfrister. Planbeskedet har, som beskrivits ovan, en tidfrist på cirka 16 veckor (fyra månader) men den inverkar inte på den formella detaljplaneringsprocessen. Utöver den gäller tre veckor för granskningen av planen och tre veckor för överklagande när kommunen antagit planen. Däremot har vanligtvis kommunen egna ledtider för hur lång tid processen bör ta och arbetsmodeller för hur ärendet hanteras internt på kommunen. Det är upp till varje kommun att effektivisera och organisera planarbetet enligt lokala riktlinjer och förhållningssätt, så länge de följer rådande riktlinjer i plan- och bygglagen (Boverket 2013d).

Detaljplanering i Malmö

Under 2011 antogs 1703 detaljplaner i Sverige (Boverket 2012). Sedan 2008 har antalet detaljplaner som antagits minskat med ungefär 25 %, vilket till stor del kan sammankopplas med den ekonomiska situationen. Av de antagna planerna under 2011 genomfördes 65 % av planerna enligt normalt planförfarande. Under samma år överklagades knappt 25 % (337 detaljplaner) av de antagna planerna till Länsstyrelsen och 8 % (27 detaljplaner) upphävdes i sin tur av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har själva under 2011 beslutat att pröva 25 detaljplaner och av dessa har 11 upphävts helt eller delvis. Det har främst handlat om att planer strider mot nationella riksintressen, som till exempel hälsa och säkerhet samt påverkan på miljö kvalitetsnormer för vatten (Boverket 2012).

När det gäller den generella bilden i Sverige beträff-

fande tidsåtgången i detaljplaneringsprocessen pågår det som ovan beskrivits en debatt om effektiviteten. Ett problem som lyfts fram i ett flertal rapporter⁴) är att handläggningstiden vid länsstyrelsen varit väldigt lång och att det funnits behov att effektivisera denna del. I övrigt finns ingen gemensam statistik för samtliga kommuner i Sverige över tidsåtgången för detaljplaneringsprocessen.

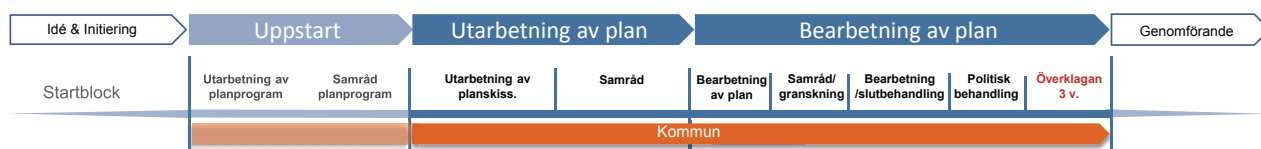
Detaljplaneringsprocessen i praktiken

Under 2012 antogs totalt 39 detaljplaner i Malmö kommun, vilket är något lägre än 2011 då 54 detaljplaner antogs. Malmö kommun har som mål att handläggningstiden för enkelt planförfarande ska vara 6 månader och för normalt planförfarande 16 månader (Malmö kommun, intervju, 2013). Enligt kommunen låg genomsnittet för enkel plan på 32 veckor (8 månader) och för normalt planförfarande på 64 veckor (16 månader) under 2012. Det finns två varianter på normalt planförfarande i Malmö. I det ena fallet antas planen av stadsbyggnadsnämnden medan mer omfattande detaljplaner beslutas av kommunfullmäktige. Den sistnämnda varianten är mer tidskrävande och tar i genomsnitt cirka 72 veckor (18 månader). Det finns en handfull ärenden som av olika anledningar har ovanligt lång handläggningstid. Detta beror på ärendenas karaktär och komplexitet, samt de inblandades förutsättningar och agendor, vilka påverkar processerna på olika sätt. Detta medför en spridning för planer med enkelt förfarande på 1-21 månader och för planer med normalt förfarande 4-48 månader (Malmö Kommun, intervju, 2013). Tidsåtgången mäts endast från startanmälan och till det att planen är antagen, därför inkluderas inte eventuell tidsåtgång i initieringsfasen när en del av det förberedande arbetet genomförs. Det är kommunerna som ansvarar för planeringen i Sverige inom ramen för den nationella lagstiftningen. Även om det finns formella riktlinjer för hur och när kommunerna ska utveckla en detaljplan så skiljer sig förfarandet mellan olika kommuner. Nedan beskrivs

förutsättningar för detaljplaneringsprocessen i Malmö kommun och vilka planeringsförfaranden som ingår i kommunens planprocess. Inom parentes anges den uppskattade tidsåtgången för respektive fas, baserat på normalt planförfarande och en "idealiserad" planprocess utan större problem och konflikter.

1. Startblock – ide- och informationsprocess för förankring av planen, ingår inte i den formella processen. (Tidsåtgång svår att bedöma)
2. Plananmälan – begäran och anmälan om att inleda planarbetet
3. Framtagande av planskiss och samrådshandlingar – inklusive godkännande av samrådshandling i stadsbyggnadsnämnden (SBN) (8-10 veckor)
4. Offentligt samråd (8 veckor)
5. Sammanställning av samrådsredogörelse (8-10 veckor)
6. Granskning och upprättande av exploateringsavtal/markanvisningsavtal (6-8 veckor)
7. Förberedelse av ärende inför godkännande/antagande (4-6 veckor)
8. Godkännande i stadsbyggnadsnämnden och/eller antagande i kommunfullmäktige (8 veckor)
9. Överklagandeperiod (3 veckor)
10. Laga kraft

Malmö har infört ett så kallat "startblock", vilket är ett internt samverkansarbete kring planfrågor i den tidiga detaljplaneringsprocessen. Startblocket har införts för att förbättra den inledande, delvis informella, planprocessen. Detta inbegriper också ett så kallat "startblocksmöte" redan innan stadsbyggnadsnämnden beslutat om att inleda den formella detaljplanprocessen. I startblockarbetet informeras olika kommunala myndigheter, förvaltningar och bolag samt andra offentliga organ om planärendet. På detta sätt kan planarbetet förankras redan innan bygganmälan sker och eventuella interna sektoriella konflikter inom kommunen och mellan olika kommunala myndigheter



Figur 5. Översikt över faserna i detaljplaneringsprocessen i Malmö

4) SKL 2011. SKL Granskar – Länsstyrelsen handläggningstider för ärenden enligt Plan- och bygglagen, 2011. Boverket 2012a. Plan- och bygglagen i praktiken 2011 – spaningar visar på utmaningar och möjligheter, Rapport 2012:6

diskuteras och lösas innan planarbetet startas formellt. Införande av startblocket har varit en del av ett längre utvecklingsarbete för att effektivisera planprocessen. Arbetet inleddes redan 2003 och har varit ett sätt att få viktiga aktörer att uttala sig om planen och öka tydligheten gentemot exploatören (Malmö kommun, intervju, 2013).

Efter att startblocket genomförts gör den ansvariga handläggaren en bedömning av förutsättningarna för planen och samtidigt lämnas en begäran att officiellt inleda planarbetet. I Malmö kommun handläggs varje detaljplan av en enskild planhandläggare som också vanligtvis har rollen som projektledare för detaljplanprocessen. Inför framtagandet av planförslaget upprättas normalt sett en arbetsgrupp inom kommunen bestående av representanter ifrån de olika förvaltningarna, exempelvis gatukontoret, fastighetskontoret, exploateringsenheten och trafikplaneringsenheten.

Vanligtvis utarbetar Malmö kommun inte ett planprogram utan går direkt vidare med det konkreta planarbetet och tar fram relevanta planhandlingar inför samrådet. Här görs en bedömning av vilka utredningar som behöver genomföras och om några utredningskonsulter behöver upphandlas. Detta är den mest resurs- och tidskrävande fasen i detaljplaneringsprocessen (Malmö kommun, intervju, 2013).

När kommunen tagit fram alla relevanta samrådshandlingar och en planskiss går planen vidare ut på offentligt samråd. Detaljeringsgraden på planskissen varierar beroende på komplexiteten och storleken av projektet, samt även till viss mån beroende på vilken planhandläggare som är projektledare (Malmö kommun, intervju, 2013). Arbetssättet skiljer sig internt mellan de olika planhandläggarna, vilket leder till att vissa utvecklar en mer komplett plan medan andra väljer ett mer skissartat planförslag. Detta har delvis att göra med att detaljplaneringsprocessen är projekt driven och varje projektledare har viss möjlighet att själv styra hur processen ska genomföras. Vid större stadsutvecklingsprojekt vill gärna Malmö ställa ut planskisser och modeller som inte är helt färdigutvecklade för att skapa en dialog med medborgarna om projektet och förankra planarbetet.

Efter samrådsfasen sammanställs en samrådsredogörelse och eventuella justeringar i detaljplanen görs av kommunen. Innan en plan ställs ut på granskning under fyra veckor ska planen godkännas av stadsbyggnadsnämnden. Efter att tidsfristen för granskningstiden löpt ut bearbetar kommunen planen utifrån de remissvar som inkommit, inklusive länsstyrelsens granskningsyttrande. Innan detaljplanen går vidare för godkännande i stadsbyggnadsnämnden och antagande i kommunfullmäktige måste ett exploateringsavtal up-

prättas mellan Malmö stad och involverade byggherrar. Exploateringsavtalet reglerar ansvarfördelningen mellan parterna, hur de olika delarna av exploateringen ska ske och hur kostnaderna ska fördelas mellan kommun och byggherre. När avtalet är upprättat kan detaljplanen antas i kommunfullmäktige och sedan har de berörda remissinstanserna tre veckor på sig att överklaga planen innan den vinner laga kraft.

Flaskhalsar och resursintensiva faser

Utifrån Malmös perspektiv finns få generella problem inom de olika skedena i detaljplanprocessen (Malmö kommun, intervju, 2013). I första hand påverkas bostadsbyggandet av externa faktorer, utom påverkan för den kommunala planeringen. Det handlar exempelvis osäker ekonomisk utveckling, brist på attraktiv mark och höga produktionskostnader (Länsstyrelsen i Skåne Län 2012).

Den mest tids- och resurskrävande fasen är den inledande delen där planskisser och samrådshandlingarna tas fram, det vill säga utredningsfasen som pågår innan plansamrådet (Malmö kommun, intervju, 2013). Detta på grund av att kommunen ofta måste ta fram många olika typer av underlagsmaterial och utredningar, så som miljökonsekvensbeskrivning. Andra aspekter handlar om att förankra detaljplanen både internt på kommunen mellan olika förvaltningar och externt med byggherrar, medborgare och andra intressenter. Uppskattningsvis tar denna fas mer än halva tiden av den totala arbetstiden i detaljplanprocessen (Malmö kommun, intervju, 2013).

Exploateringsavtalet är en annan viktig del i planeringen, som påbörjas efter samrådsfasen i samband med att kommunen justerar det slutgiltiga planförslaget. Exploateringsavtal förhandlas mellan kommunen och byggherren i slutet av samrådsprocessen och måste vara påskrivet innan planen kan antas av kommunen. Exploateringsavtal upprättas endast om en privat aktör äger marken (om kommunen äger marken görs ett så kallat markanvisningsavtal). I förhandlingen mellan kommunen och markägaren kan det i detta skede ta tid innan kommunen och markägaren är överens om kostnaden.

Länsstyrelsen har oftast få invändningar mot detaljplanen i granskningsyttrandet (Malmö kommun, intervju, 2013). Detta beror bland annat på att kommunen har relativt god kunskap om vilka teman och delar av planen som länsstyrelsen kan ha synpunkter på. Om länsstyrelsen griper in handlar det oftast om aktuella frågor och teman, och det kan variera över tiden. För närvarande är frågor i relation till markföreningar och industribuller viktiga frågor som de bevakar.

5. Planering i Danmark

En allmän strävan efter avbyråkratisering av planeringsprocessen har stått högt upp på dagordningen hos de två senaste regeringarna i Danmark och varit ett återkommande tema i debatten om planering de senaste fem åren. Under 2010 presenterade den dåvarande liberala regeringen ett förslag till förenkling och liberalisering av planeringslagstiftningen som endast skulle tillämpas i de mest perifera kommunerna i Danmark. Bakgrunden till förslaget var att Planloven hindrade de perifera områdena från att utvecklas. Förslaget som antogs av Folketinget 2011 gav 29 kommuner en utvidgad möjlighet att etablera bostäder i öppna landområden och en möjlighet till utveckling av kustzonen. Lagförändringen fick ett starkt stöd av kommunernas nationella förbund (Kommunernes Landsforening) och gehör hos kommunpolitiker, medan organisationen Dansk Byplanlaboratorium, uttryckte tvivel om lagförändringens lämplighet.

Under 2012 genomförde den styrande socialdemokratiska regeringen ytterligare en ändring av planlagstiftningen med syfte att förenkla och avbyråkratisera lokalplanprocessen. Den så kallade ”delegeringsbestämmelsen” innebar att den politiska processen i samband med antagande och offentliggörande av planförslag förenklades. Ändringen betydde att förslag till lokalplaner inte längre behövde antas både i kommunens planeringskommitté och i kommunfullmäktige (kommunbestyrelsen/byråd), och att kommunfullmäktige fick en möjlighet att delegera beslut till kommunens planeringskommitté, eller i vissa fall till kommunens förvaltning som själva kan utarbeta och offentliggöra förslag till lokaplaner. Genom att förenkla den politiska processen gavs möjlighet att förkorta planprocessen med flera månader.

Det danska planeringssystemet

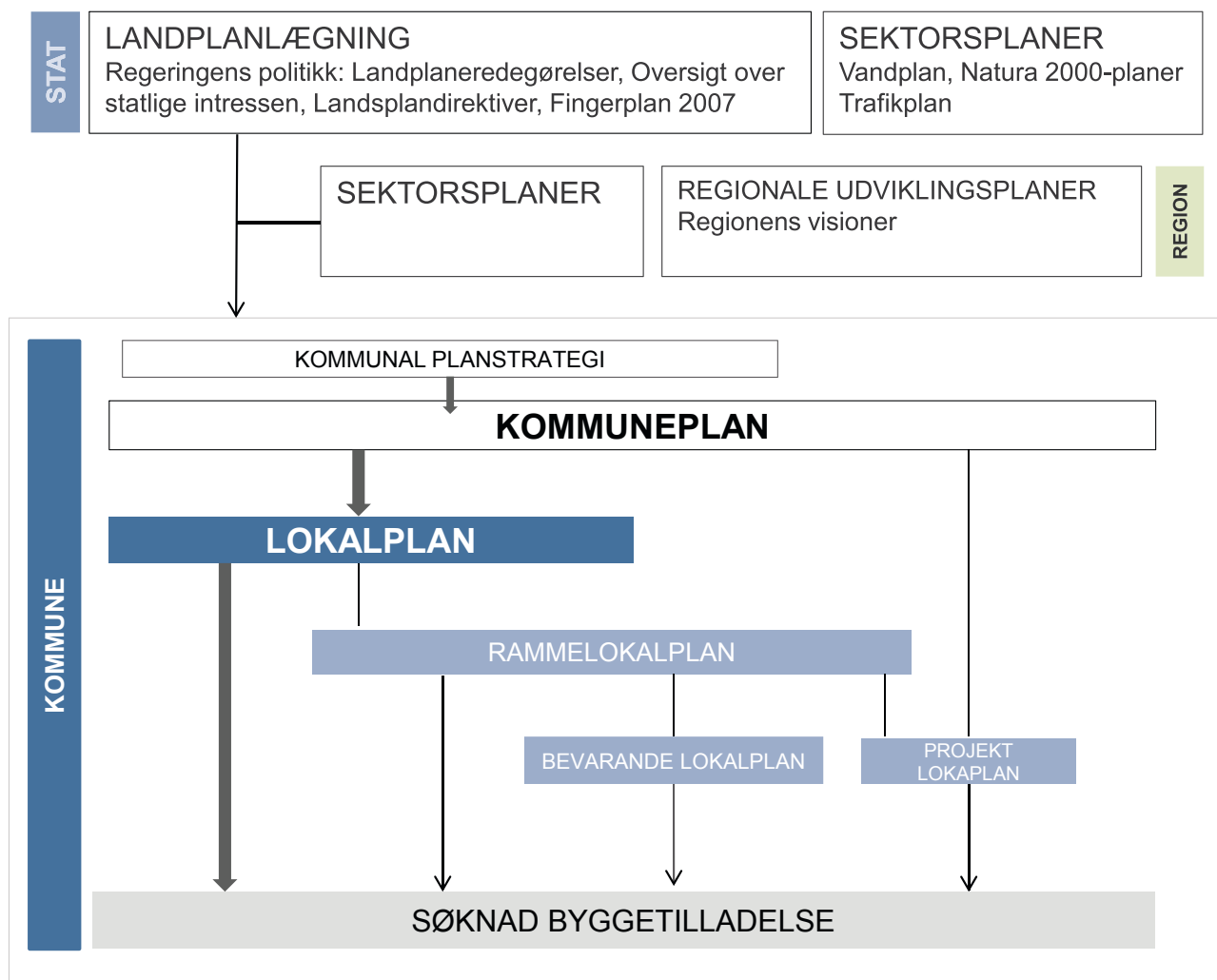
I Danmark har kommunerna ansvaret för den fysiska planeringen vilket ytterligare förstärktes i samband med kommunreformen 2007. I det nuvarande systemet genomförs fysisk planering endast av kommunerna och staten. Regionernas planläggning har numera en mer strategisk karaktär i form av regionala utvecklingsplaner och strategier. Dessa har främst en vägledande karaktär i förhållande till kommunernas planläggning

och en funktion i förhållande till regionalpolitiken och tillämpningen av EU:s regionalfondmedel.

Den danska staten har ansvaret för den nationella planläggningen som presenteras efter varje val genom så kallade landsplanredegørelser. Den nationella planeringen kommer också till uttryck genom tillkännagivandet av statliga intressen inför varje revidering av de kommunala planerna och genom så kallade landsplansdirektiver. Dessa är bindande förutsättningar för kommunernas planering och här har staten möjlighet att lägga in ett veto mot den kommunala planeringen om viktiga nationella intressen berörs (Miljøministeriet 2007a). Eventuellt kan även Miljøministeriet använda sin *call in beføjelse*, vilket betyder att Miljøministeriet kan överta planläggningen av ett specifikt område om särskilda omständigheter föreligger. Detta kan exempelvis ske vid en utbyggnad av större infrastrukturprojekt. Staten har också det övergripande ansvaret för planering av kustområden, för planering av huvudstadsområden och för implementeringen av en rad EU-direktiv, inklusive vattenplaner och Natura2000.

Kommunerna ska enligt planlagstiftningen revidera kommuneplanen under första delen av varje mandatperiod (vart fjärde år), vilket görs genom den kommunala planstrategin (kommuneplanstrategin). Den politiska strategin skall specificera om den aktuella kommuneplanen behöver revideras eller justeras. Kommuneplanen är juridiskt bindande och utgör ramen för de juridiskt bindande lokalplanerna. I kommuneplanen beskrivs vad som kan och bör bestämmas i en lokalplan för varje delområde i kommunen. Till exempel fastläggs markanvändning, bebyggelsestäthet i bebyggda områden, och eventuellt vilka arealer som ska överföras från landzon⁵) till stadszon eller sommarhusområde. Den kan också bestämma prioriteringen för utbyggnaden av stads- och sommarhusområden.

5) Danmarks är uppdelat i tre zoner: byzoner, landzoner och sommarhusområden. Det finns olika generella bestämmelser för varje zon, exempelvis skall alltid stadsbyggnad ske inom byzonen medan landzonen är avsedd för lantbruksaktiviteter. Zoneringen kan ändras i kommuneplanen.



Figur 7. Översikt över det danska planeringssystemet med fokus på den kommunala nivån

Lokalplanprocessen

En lokalplan fastlägger detaljerade regler om bebyggelse och markanvändning innanför planens område. En viktig aspekt av lokalplanen är att den ska avväga olika motstridiga intressen för planens område. Lokalplanen är flexibel och kan reglera en lång rad olika förhållanden om markanvändning, bebyggelsens omfattning, vägar och arkitektonisk utformning. Planläggningen är ersättningsfri, det vill säga att om en lokalplan inskränker markägarens dispositionsrätt på en privat egendom ger det inte någon ersättning. Kommunfullmäktige kan vid särskilda tillfällen expropriera privat egendom för att genomföra en lokalplan.

Ett viktigt begrepp som tillämpas inom lokalplanplaneringen är lokalplanpligt. Det betyder att en kommun har skyldighet att utarbeta en lokalplan vid större bygg- och anläggningsarbeten, vilka kan variera i storlek. Det som anses litet i Köpenhamn kan anses vara mycket stort i en mindre stad. En huvudregel är att det

råder lokalplanpligt om det innebär väsentliga ändringar i den existerande miljön.

Ide och initiering

I Planloven och i Miljøministeriets vägledning om lokalplanläggning behandlas följande aspekter av processen (Miljøministeriet 2009):

- Kommunfullmäktiges antagande av ett förslag till lokalplan
- Offentligt samråd och orientering till andra myndigheter
- Det slutgiltiga antagandet efter samråd och offentligt tillkännagivande
- Med andra ord så regleras inte den inledande idé- och initieringsfasen i ramverket.

Initiativet till att ta fram en lokalplan kommer i första

hand från kommunen. En privat exploatör kan ge förslag till kommunen om att upprätta en lokalplan, men det är kommunen som har den slutgiltiga beslutsrätten om att initiera lokalplanarbetet. Normalt sett tar kommunfullmäktige beslutet om att initiera arbetet med att ta fram en lokalplan, men sedan 2012 kan beslutet i vissa fall delegeras till kommunens planeringskommitté. Planeringskommittén gör här en bedömning av de olika idéerna till lokalplaner som tagits fram av kommunen eller av en privat aktör. Om kommunens planeringskommitté anser att lokalplanförslaget följer överordnade riktlinjer, planer och strategier initieras arbetet med att ta fram lokalplan. Innan utarbetandet av en plan kan kommunen samråda och ta stöd från byggherren för att utveckla idén till ett förslag. I nästa steg initieras arbetet med att ta fram ett planförslag.

Utarbetande av planförslag

I ett första skede utarbetas ett förslag till lokalplan. Detta förslag förbereds i en intern planprocess genom framtagandet av en redovisning (redegørelse), juridiskt bindande planbestämmelser och en kartbilaga som kan bestå av en eller flera kartor i olika detaljerad skala. Redogørelsen beskriver hur lokalplanen förhåller sig till kommuneplanen och övrig planläggning i kommunen. Sedan följer bestämmelserna som uppställs i paragrafer med referenser till lokalplanens karta. Lokalplanens bestämmelser ska även innehålla upplysningar om lokalplanens syfte och rättsverkan, det vill säga de juridiska konsekvenserna av planen.

Den så kallade lokalplankatalog fastlägger vad en lokalplan kan reglera (se textruta). Teman och villkor, som inte är en del av lokalplankatalog kan inte regleras med juridiskt bindande riktlinjer i förhållande till fastighetsägaren. Önskar kommunen att ta med förhål-

lande i lokalplanen som inte kan regleras direkt genom juridiskt bindande bestämmelser, kan dessa uttryckas som avsiktsförklaringar (hensigtserklæringer) eller önskemål i lokalplanens redogørelse.

Lokalplaner kan ha olika karaktär i form av dels projektlokalplaner som ska möjliggöra realisering av konkreta bygg- eller anläggningsprojekt, dels ram-melokalplan som fastlägger överordnade bestämmelser för ett större områdes utveckling och som vanligtvis senare kommer att följas upp med mer eller mindre detaljerade lokalplaner för en mindre del av området. Det kan även handla om bevarande lokalplaner för existerande stadsområden eller stadsutvecklingsplaner. Slutligen kan en lokalplan fastställa markanvändningsförändring i zonstatus, till exempel från landszon till stadszon.

Samrådsfasen

Enligt planlagstiftningen ska offentligheten i största möjliga mån inkluderas i planeringsprocessen, men det är upp till respektive kommun att bestämma hur detta ska ske i praktiken. Planloven innehåller vissa regler för offentliggörande av förslag till lokalplan (lokalplanförslag). Enligt lag är det politiskt valda organet som är ansvarigt för planeringen, i detta fall kommunfullmäktige (se även Ålborg exemplet i nästa avsnitt). En plan eller ett planförslag har giltighet när kommunfullmäktige har antagit planen eller förslaget till plan.

När kommunfullmäktige antagit lokalplanförslaget inför samråd, ska planförslaget med tillhörande redogørelse offentliggöras i minst 8 veckor. I samband med offentliggörande av ett lokalplanförslag ska kommunfullmäktige också ge en skriftlig orientering till berörda sakägare, hyresgäster och föreningar, till exempel Danmarks Naturfredningsforening och lokala

Lokalplaner kan på danska reglera:

- | | |
|--------------------------------------|---|
| ■ Zonestatus | ■ Oprettelse af grundejer- og haveforeninger |
| ■ Anvendelse af arealer og bygninger | ■ Bevaring af bebyggelse |
| ■ Udstrykningsforhold | ■ Friholdelse for bebyggelse |
| ■ Vej- og stiforhold | ■ Aflysning af servitutter |
| ■ Spor- og ledningsanlæg | ■ Sammenlægning af lejligheder |
| ■ Bebyggelsen placering og omfang | ■ Isolering mod støj |
| ■ Anvendelse af bygninger | ■ Forbud mot større byggearbejder på existerande bebyggelse |
| ■ Landskabsforhold | ■ Krav om lavenergibebyggelse |
| ■ Tilslutning till fælles anlæg | ■ Anlæg på vandområder i havne |
| ■ Afskærmning mod støj | |

fastighetsägarföreningar. Samtidigt med offentliggörandet ska planförslaget genom PlansystemDK6) sändas till Miljøministeriet samt till övriga berörda nationella, regionala och kommunala myndigheter. Kommunen måste i förbindelserna med det konkreta planförslaget ta ställning till vilka statliga myndigheter och vilka närliggande kommuner som kan ha intresse i planen. I huvudstadsområdet ska alla kommuner i regionen höras, eftersom huvudstadsregionen utgör ett sammanhängande funktionellt storstadsområde. Om berörda statliga myndigheter inte blir informerade om planförslaget kan lokalplanen inte antas av kommunfullmäktige.

Generellt kan statliga myndigheter ha synpunkter och komma med invändningar mot lokalplanen i kustzonsområden om planförslaget strider mot kystzonebestemmelserne i lagen. Statliga myndigheter kan även invända mot ett lokalplanförslag utifrån särskild hänsyn (særlige hensyn) som myndigheten ska beakta. Statliga invändningar fungerar som ett veto, det vill säga att kommunen kan inte anta en slutgiltig plan innan det råder enighet mellan den statliga myndigheten och kommunen. Statliga invändningar kan inte överklagas av kommunen.

Staten kan dessutom bruka sin call in beføjelse och vid särskilda tillfällen återkalla planförslaget och därmed överta kommunens befogenheter som planmyndighet. Planförslaget kan även överklagas till Natur- og Miljøklagenævnet (överklagningsdomstolen) av föreningar.

Bearbetning av plan

Om det inte har varit några invändningar mot planförslaget kan kommunfullmäktige anta den slutgiltiga planen direkt efter samrådsfristen (høringsfrist). Om det varit invändningar kan planförslaget tidigast antas 4 veckor efter att tidsfristen för samrådet löpt ut. Har invändningarna medfört betydande förändringar av planförslaget, ska planförslaget ut på samråd i 8 veckor igen innan det kan antas igen. Planförslaget ska då behandlas enligt samma procedurer och nya invändningar kan komma in.

När lokalplanen antagits ska den offentliggöras igen och skickas till samma myndigheter och intressenter som deltog i samrådet. Lokalplanen är därefter formaliserad. kommunfullmäktige kan som en del av det föregående samrådet genomföra så kallad för-samrådsprocess (for-høringsproces) där allmänheten får möjlighet att komma in med idéer och förslag till lokalplanens utformning. Detta är frivilligt och brukas

oftast i samband med rammelokalplaner.

Tidsfrister i planeringsprocessen

Det formella plansystemet och statens vägledning för kommunal planering fastställer regler och procedurer för det offentliga samrådet, från offentliggörande av ett lokalplanförslag till antagande av den slutgiltiga planen. Planlagstiftningen fastställer två tidsfrister: det offentliga samrådet ska vara minst 8 veckor och om invändningar inkommit kan ett planförslag tidigast antas av kommunfullmäktige 4 veckor efter att det offentliga samrådet avslutats, annars kan förslaget antas direkt efter samrådsfasen.

Kommunen har en avgörande roll i processen, det är i princip kommunen som bestämmer om det ska utarbetas en lokalplan även om det är planlagstiftningens bestämmelser som reglerar hur en lokalplan ska upprättas. Det är också kommunen som bestämmer innehållet och detaljeringsgraden, även om kommunen måste förhålla sig till lokalplankatalogens teman i förhållande till de juridiskt bindande bestämmelserna i lokalplanen.

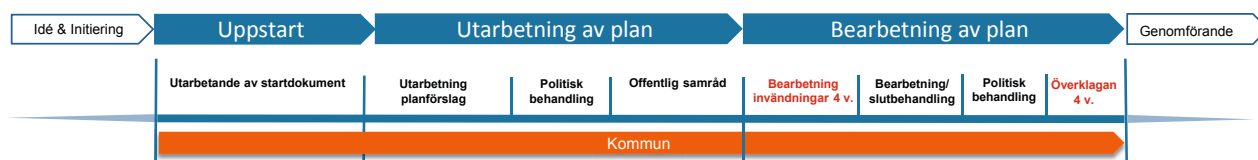
Staten ska först och främst övervaka viktiga nationella intressen och sektoriell lagstiftning. Vid särskilda tillfällen kan staten gripa in när det handlar om centrala nationella intressen eller osedvanligt tekniskt komplicerade planer och call in beføjelse, varvid staten övertar befogenheterna som planmyndighet för pågående planarbete.

Lokalplanering i Ålborg

Antalet antagna lokalplaner i Danmark varierar från år till år. Under perioden mellan 1999 och 2011 skiftade antalet mellan 600 och 1600. Först och främst hade finanskrisen 2008 en stor inverkan på antalet producerade planer och byggaktiviteten föll de efterföljande åren. Det som är mest anmärkningsvärt är att året före kommunsammanslagningarna 2007 var det en boom i antalet antagna planer. En tolkning av detta är att kommunerna ville säkra genomförandet av viktiga projekt innan man blev en del av en större kommun. Detta framkom i en omfattande undersökning av lokalplaner, som genomfördes av Ålborg Universitet för perioden 2009-2011, där två lokalplaner från respektive kommun i Danmark analyserades och kommunala planerare blev intervjuade (Post 2011).

Av de 196 analyserade lokalplanerna blev hälften (56 %) antagna av kommunen på mindre än ett halvår efter att planerna blivit offentliga planförslag. Detta säger inte något om hur lång hela processen varit, utan enbart att den del som formellt regleras av planlagstiftningen tar sex månader eller mindre för hälften av planerna. Undersökningen säger heller inte något om

6) Danmarks digitale planregister - En online plattform som innehåller samtliga lokalplaner i hela Danmark (<http://www.plansystemdk.dk/>)



Figur 8. Översikt: lokalplanprocessen i Ålborg

extremfallen och de mer komplicerade projekten, när lokalplanprocessen kan sträcka sig över flera år. Ett mer komplicerat projekt som genomförs i offentligt-privat partnerskap kan sträcka sig över åtta år från idé till genomfört projekt, som exempelvis ett musik- och teaterhus på 22 000 m² i de centrala delarna av Odense. Det är dock intressant att den formella delen av lokalplanprocessen, från lokalplanförslag till antagande, tog mindre än ett år att genomföra.

En viktig del av undersökningen, som Ålborg Universitet genomförde, gick ut på att analysera och värdera kvaliteten av lokalplanernas planbestämmelser. Här visar undersökningen att långt mer än hälften av lokalplanerna innehåller problematiska bestämmelser som är juridiskt ogiltiga. Slutligen konkluderas i undersökningen att många av bestämmelserna i lokalplanerna är överflödiga, att de inte har någon funktion i förhållande till de specifika projekten. En annan slutsats från undersökningen var att kvalitetsproblemen i lokalplanläggningen generellt sett kunde sammankopplas med svag kompetens hos planerarna planläggarna i kommunerna.

Lokalplanprocessen i praktiken

De nationella ramverken och vägledningarna för lokalplanläggning behandlar, som nämndes ovan, inte inledningsskedet – idé och initiativfasen. Den inledande dialogprocessen med byggherren som sker före den formella planprocessen, ingår med andra ord inte som ett tema i den statliga vägledningen. Det är därför stor skillnad från kommun till kommun hur denna del av lokalplanprocessen genomförs och styrs.

Faser i lokalplanprocessen

I praktiken består lokalplanprocessen i Ålborg av åtta faser. Varje del i denna idealiserade ”normala” planprocess uppskattas ta en viss tid enligt nedan (Ålborg kommune, intervju, 2013.). Normalt sett ligger lokalplaner på en väntelista hos kommunen, det kan antingen handla om konkreta önskemål från byggherrar eller det kan vara lokalplaner som kommunen själv önskar att utveckla. Vanligtvis tar kommunens planeringskommitté beslut om vilka lokalplaner som ska pri-

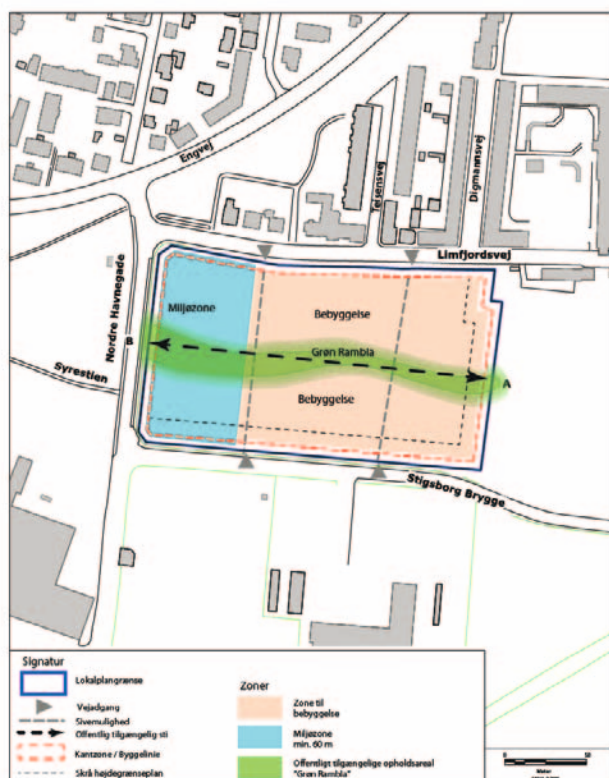
oriteras.

1. Uppstartsfas - beslut om planeringsuppstart och utarbetande av startdokument som behandlas i planudvalget (13 veckor)
2. Framtagande av lokalplanförslag och proceduren för kommunens förvaltning (11 veckor)
3. Politisk behandling i planeringskommitté (planudvalg) och byråd, antagande av förslag av lokalplan (10 veckor)
4. Offentligt samråd (Offentlig høring) (8 veckor)
5. Behandling av invändningar (indsigelse) och intern procedur (4 veckor)
6. Politisk behandling i planeringskommitté och byråd, slutgiltigt antagande av lokalplan (13 veckor)
7. Laga kraft – lokalplanen är nu juridiskt bindande

I normalfallet tar dessa faser sammanlagt ungefär ett år, men i värsta fall kan processen ta upp emot två år. Processen med startredogörelser (startredogørelser) är relativt ny och det finns inte ännu exempel på antagna bostadslokalplaner (boliglokalplan) med startredogørelse. Nedan beskrivs därför ett konkret exempel på en planprocess utan startredogørelse:

I kommuneplanen utpekades ett nytt område för ny bostadsbebyggelse (ett så kallat greenfield-projekt). Då området inte omfattades av kommuneplanens rambestämmelser behövdes en lokalplan arbetas fram (eller detta fall ett tillägg till kommuneplanen, vilket i princip innebär samma procedur). Totalt tog det sju till åtta månader från antagande av lokalplanförslag till antagande av slutgiltigt förslag (jfr med de nationella resultaten från undersökningen från Ålborg universitet ovan).

Den kommunala väntelistan går igenom varje halvår på ett möte i planeringskommittén (planudvalget) och här sker en prioritering av de olika planerna på listan. Utöver väntelistan kan det vara planer som sätts in gång med detsamma för att det till exempel har politikernas eller offentlighetens uppmärksamhet. Omvänt kan det finnas andra planer, som väntar på nästa kom-



Figur 9. Exempel Lokalplanförslag Ålborg



munala revision eller kräver särskilda utredningar innan de kan börja och därför kommer dröja på väntelistan. Kommunen registrerar inte hur länge planerna står på väntelistan, men uppfattningsvis är den genomsnittliga tiden ett halvår till ett år (Ålborg kommune, intervju, 2013).

Startdokumentet är ett nytt redskap i Ålborg som först och främst ska förenkla och strömlinjeforma den politiska processen och ge förvaltningen ett tydligt mandat för sitt arbete. Som underlag för startdokumentet ska nödvändig information från byggherrar inhämtas och övriga avdelningar i kommunen konsulteras för att identifiera och redovisa potentiella konflikter. Vid behandling av startdokument i planeringskommittén får förvaltningen en rad vägledande uttalanden från politikerna, till exempel i förhållande till hur eventuella konflikter kan lösas. Det kan vara potentiella konflikter i förhållande till andra intressen i det pågående planområdet, till exempel bevarande, respekt för grannar eller konflikter i förhållande till kommunens överordnade politik med hänsyn till arkitektonisk utformning. Med hjälp av startdokumentet kommer politiken tidigt in i planprocessen.

Flaskhalsar och resursintensiva faser lokalplanprocessen

Den mest tidskrävande fasen är den politiska processen (Ålborg kommune, intervju, 2013). Bakgrunden till

detta är kommunens interna beslutsorganisation. Före beslut måste ärendet gå igenom den kommunala förvaltningen från planhandläggaren, som har ansvaret för den konkreta lokalplanen till lokalplanchef och vidare till stadsarkitekt innan ärendet kan behandlas av planeringskommittén (planlægningsudvalg). Detta möte hålls två gånger i månaden och dagordningsmaterialet ska skickas till medlemmarna en vecka eller mer före mötet. Vidare tar det tid när lokalplanförslaget är antaget i planeringskommittén och ska vidare till kommunfullmäktige för det slutgiltiga beslutet. I Ålborg tar denna politiska behandling och interna förvaltningsprocedur cirka halva tiden av den totala tidssättgången för processen (Ålborg kommune, intervju, 2013).

Sedan 2012 är det möjligt för kommunfullmäktige att delegera befogenheten att ta beslut om lokalplanförslaget till planeringskommittén eller direkt till ansvarig förvaltning. Det slutgiltiga planen kan även i vissa fall delegeras, vilket betyder att den politiska beslutsprocessen kan kortas betydligt. I Ålborg utnyttjas dock inte denna möjlighet speciellt ofta (Ålborg kommune, intervju, 2013)

Den mest resurskrävande del i processen, utifrån ett planhandläggarperspektiv, är den inledande delen och förhållandet till byggherren (Ålborg kommune, intervju, 2013). Ofta saknar byggherren och dess rådgivare lämplig kunskap om detaljerna och tillräckligt

med information för att inleda lokalplanprocessen. Det kan till exempel vara frågor i förhållande till buller, var det är nödvändigt att genomföra mätningar och beräkningar, eller om frågor i relation till kulturmiljö. I Ålborg är det ovanligt att en byggherre kommer med ett färdigt utkast till lokalplanförslag, men byggherren involverar ofta en konsult som producerat olika förslag till planskisser. Det visar sig dock ofta att konsulten inte har tagit hänsyn till alla nödvändiga förhållanden, så som miljö, trafik, bevarandebeståndet och grannar osv. För att förebygga detta arbetar kommunen med vägledning via Internet med information för byggherrar och konsulter som förklarar vad en lokalplan är och vilken information den ska innehålla.

Det är sällan som statliga myndigheter kommer med en invändning under den formella samrådsperioden (Ålborg kommune, intervju, 2013). Anledning till detta anses vara att kommunen identifierar och löser problem och eventuella konflikter tidigt i processen. Exempelvis har kommunen en intern "screening-procedur", där man involverar specialister från andra avdelningar av kommunen (trafik, buller, natur osv.). Om man är osäker på om en plan kan generera en statlig invändning kontaktar man den aktuella myndigheten tidigt och försöker utreda konflikten. Kommunen kan därmed genom sina interna procedurer och en proaktiv hållning i förhållande till statliga myndigheter undvika statliga invändningar som försenar processen. Speciellt i förhållande till naturintressen och utveckling i kustzoner försöker kommunen att avklara eventuella konflikter redan i kommuneplanen.

Det är väldigt stor skillnad på hur medborgarna

reagerar under samrådsprocessen. Ofta är det detaljer medborgarna fokuserar på medan de överordnade och komplexa planer inte får några invändningar från medborgarna (Ålborg kommune, intervju, 2013). Det är även ofta de kvalitativa förhållandena som det fokuseras på, till exempel utseende på en ny byggnad eller huruvida en specifik skolväg påverkas av lokalplanen. Juridiska förhållanden ingår i stort sett aldrig bland medborgarnas synpunkter. När det handlar om kraftiga protester, till exempel med underskriftsinsamling involveras plankommittén omedelbart efter att samrådsprocessen avslutats för att förvaltningen ska få en indikation på om planen behöver omarbetas eller om arbetet ska fortsätta som vanligt.

När det gäller kvalitetsäkring av lokalplanförslag i förhållande till annan lagstiftning (t.ex. byggningsfredningslov, museumslov, jordföroreningslov, landbrukslov, vandløbslov etc) pågår ett arbete i Ålborg med att ISO-certifiera lokalplanprocessen. Det vill säga att hela processen med enskilda steg beskrivs i en manual och hur enskilda delprocesser ska kvalitetsäkras. Kommunen arbetar därutöver med lean management där problem och förbättringar i lokalplanprocessen diskuteras med hela personalen var tredje vecka, och där det kontinuerligt tas beslut om hur procedurerna kan förbättras. Kommunens GIS-system är ett viktigt verktyg i kvalitetsäkringen. Ett annat viktigt verktyg är planmallar (planskabeloner) som innehåller checklistor och annan information som gör att planläggaren kan ta ställning till alla relevanta frågor på rätt ställe i processen.

Sammanfattning II: Skandinaviska jämförelser

De norska, svenska och danska planeringssystemen är relativt lika och ur ett europeiskt perspektiv finns möjligtvis en skandinavisk planeringsmodell. Den skandinaviska planeringen karaktäriseras av starka självstyrande kommuner och relativt svaga regioner, men här avviker dock det norska planeringssystemet. Norge är det enda land i Skandinavien där fysisk planering sker på alla tre administrativa nivåer; statlig, regional och kommunal.

Gemensamt är för Norge, Sverige och Danmark är också att det finns kommun övergripande markanvändningsplaner (kommuneplan, översiktsplan respektive kommuneplan) och mer detaljerade lokala planer (reguleringsplan, detaljplan respektive lokalplan) samt att det dessutom krävs lov för att bygga. Planernas status, form och innehåll varierar likaväl som hur olika regionala och statliga myndigheter involveras och ingriper i den fysiska planeringen. I Sverige är exempelvis översiktsplanen inte juridiskt bindande utan rättsliga frågor hanteras på detaljplanenivå medan behandlas i den juridiskt bindande danska kommuneplanen.

Sverige: decentraliserat planmonopol

I Sverige kan en idé till ett planprojekt komma från kommunen som ett politiskt beslut eller från en byggherre. Även om byggherren i detta fall har rätt att ta initiativ till att ta fram en detaljplan har kommunen möjlighet att neka till detta. Formellt startar planeringen när kommunen beslutar om planbesked, och samtidigt tas beslut om detaljplanen kräver ett planprogram och ett eventuellt offentligt programsamråd. Om planen inte behöver planprogram påbörjar kommunen direkt utarbetningen av ett detaljplanförslag och tar fram relevanta samrådshandlingar. Efter genomfört offentligt samråd sker en sammanställning av inkomna synpunkter och planen arbetas eventuellt om. Efter beslut om godkännande av planförslag i stadsbyggnadsnämnd eller motsvarande sker ytterligare en offentlig granskning, där bland annat länsstyrelsen måste lämna ett granskningsyttrande. Den reviderade detaljplanen godkänns därefter av stadsbyggnadsnämnd el-

ler motsvarande för att sedan antas av kommunfullmäktige. Efter antagande påbörjas en överklagandeperiod på tre veckor innan planen slutligen vinner laga kraft.

Den svenska detaljplaneringsprocessen karaktäriseras i hög grad av planmonopolet, vilket innebär att kommunerna har relativt stort handlingsutrymme att forma sin egen planeringspraxis. Det praktiska arbetet kan till och med som i Malmö skilja sig inom kommunen mellan olika planavdelningar och mellan olika projektledare. Dessutom har regionala organ, statliga myndigheter och grannkommuner begränsade möjligheter att invända mot en detaljplan. Detta kan vara en fördel utifrån det kommunala perspektivet. Dessutom finns det endast en utpekad statlig aktör, länsstyrelsen, som ska komma med synpunkter på detaljplanen och övervaka statens intressen i sammanhanget.

I Malmö kommun verkar detaljplaneringen fortlöpa relativt smidigt, vilket även illustreras av tidsåtgången vid detaljplanprocessen. Den genomsnittliga handläggningstiden för en normal plan uppskattas till cirka 72 veckor (18 månader), det vill säga från startanmälan till att detaljplanen vinner laga kraft. Om planprocessen löper utan problem och konflikter, kan handläggningen genomföras på 52 veckor (12 månader). Detta inbegriper dock inte den informella initieringsfasen och det så kallade "startblocket" där en del av samverkansarbetet genomförs.

I Malmö har man arbetat med "startblocket" som ett viktigt verktyg för att förankra detaljplanprocessen bland involverade offentliga aktörer i ett tidigt skede och delvis undvika osäkra planeringsföresattningar i den formella delen av detaljplanprocessen. Detta uppfattas haft en positiv effekt på den formella delen av planprocessen och gett kommunen möjlighet att hantera konflikter redan innan detaljplanprocessen formellt inleds. Generellt sett har Malmö kommun under en längre tid arbetat med att utveckla den förvaltningsmässiga organisationen, delvis genom införande av "startblocket" men även andra metoder, som t.ex. lean-management, har testats för att effektivisera organisationen.

Den mest tids- och resurskrävande fasen i Malmö är den inledande delen där planskisser och samrådshandlingarna tas fram, samt där eventuella utredningar genomförs. Vidare kan även upprättande av exploateringsavtal mellan markägaren och kommunen leda till än längre tidsåtgång på grund av långdragna förhandlingar.

Danmark: kommunal planering med statlig styrning

I Danmark är det kommunala självstyret också påtagligt. Det är kommunfullmäktige som är den lokala planmyndigheten, och som slutligen beslutar om att anta en lokal plan. Med andra ord behöver ingen överordnad regional eller statlig myndighet godkänna planen. En annan viktig princip i den danska planprocessen är att allmänheten ska involveras aktivt i processen. Att den politiska processen och det offentliga samrådet tidsmässigt upptar mer än halva tiden i förhållande till de tekniska delarna i lokalplanprocessen, är således till stor del i överensstämmelse med intentionerna av lagstiftningen.

Initiativet till att ta fram en lokalplan kommer i första hand från kommunen, men en privat byggherre kan ge förslag till kommunen om att upprätta en lokalplan. Formellt inleds lokalplanprocessen med att den lokala planmyndigheten tar beslut om att en lokalan ska utarbetas, i vissa fall kan beslutet delegeras till en planeringskommitté eller motsvarande. Därefter påbörjas arbetet med att ta fram ett startdokument som beskriver de övergripande intentionerna med planen och potentiella konflikter. Vidare utarbetas innehållet till lokalplaneförslag och eventuella utredningar. Planförslaget behandlas sedan av kommunens planeringskommitté och godkänns av kommunfullmäktige inför offentligt samråd. Lokalplanförslaget ställs därefter ut för offentligt samråd och statliga invändningar. Efter det offentliga samrådet behandlas inkomna remissvar från myndigheter och allmänheten under max fyra veckor. Därefter slutbehandlas planen innan den godkänns i planeringskommittén och sedan antas i kommunfullmäktige. Planen vinner därefter laga kraft, dock finns en överklagande period på fyra veckor.

Ålborg kommun har speciellt arbetat med att så tidigt som möjligt involvera politikerna i processen. Detta politiska förankringsarbete har framförallt gällt beslut om vilka lokalplaner som ska prioriteras på väntelistan. Vid arbetet med startdokumentet formaliseras denna del av processen, vilket leder till att en viss säkerhet uppnås för att processen kommer att fortlöpa utan onödiga förseningar. Till exempel undviker man att politikerna kommer med inspel och prioriteringar först senare i processen. Förutom att avklara eventuella

interna och politiska konflikter tidigt har detta har även underlättat för tjänstemän i förhandlingarna med byggherrarna.

Ålborg är i danska sammanhang en stor kommun med en stor förvaltning, därför tar den politiska processen och de förvaltningsmässiga procedurerna tid och resurser, vilket utifrån en dynamisk och marknadsmässig utveckling kan betraktas som en svaghet. Vanligtvis löser kommunen eventuella konflikter med statliga myndigheter redan i kommuneplanen, till exempel när det gäller kustplaner. I förhållande till statliga myndigheter och eventuella invändningar arbetar kommunen med olika verktyg och procedurer, såsom GIS, kvalitetssäkring och speciella managementmetoder för att undgå förseningar i lokalplanprocessen.

Kommunen upplever att den behöver avsätta relativt stora resurser för att understödja de privata aktörerna, då byggherrar och konsulter har begränsad insikt och förståelse för lokalplaneringen och den information som behövs för att kommunen ska kunna ta beslut att utveckla en lokalplan. Via kommunens hemsida försöker kommunen vägleda byggherrarna och deras rådgivare, men det uppfattas inte som tillräckligt och därför använder kommunala planerare mycket tid på rådgivning och dialog. Ett viktigt framtida insatsområde för kommunen är att arbeta mer proaktivt med byggherrarna för att hantera ekonomiska svängningar på marknaden.

Norge ur ett skandinaviskt perspektiv

Den formella norska detaljplaneringsprocessen särskiljer sig markant från de övriga skandinaviska länderna vad gäller:

- möjligheten för privata aktörer att ta fram en reguleringsplan,
- statens (och regioners) inverkan och betydelse för den fysiska planeringen,
- den detaljerade (tids-)regleringen av reguleringsplanprocessen

Möjligheten till en privat detaljreguleringsprocess är ett annat särskiljande drag för det norska planeringssystemet. I Danmark och Sverige sköts detaljplaneringen helt i kommunal regi. Men samtidigt är alla systemen i princip beroende av privata aktörers initiativ eftersom genomförandet i princip alltid sköts av en privat aktör i den alltmer marknadsorienterade planeringspolitiken (Sager 2011). Sverige har dock utvecklat flera olika typer av (interna) planprocesser; en förenklad och en normal som skall effektivisera planeringen.

I Norge sker fysisk planering på tre nivåer (statligt, regionalt, kommunalt), i Danmark på två nivåer (statligt och regionalt) och i Sverige på en nivå (kommunalt). Framförallt framstår de norska statliga myndigheters betydande möjligheter att framföra invändningar som unikt. Å andra sidan framstår Sverige som relativt unikt med ingen egentlig fysisk planering på statlig eller regional nivå (undantaget trafikplanering) och där heller inte den kommunala översiktsplanen är juridiskt bindande utan allt regleras i detaljplanerna. I Danmark har den senaste reformen av planeringssystemet inneburit att regionerna förlorat sitt fysiska planeringsmandat medan framförallt kommunerna men staten fått ökade maktbefogenheter. Men i likhet med den nya norska planeringslagstiftning har även Danmark infört kommunala planstrategier för att möjliggöra samordning mellan olika intressen och försäkra aktualiteten i

de juridiskt bindande kommuneplanerna.

Den norska regleringsprocessen framstår också som relativt tydlig och strukturerad. Det är inte minst tydligt i det gedigna och väl detaljerade statliga vägledningsmaterialet. Men särskilt tydligt är det i de många formellt definierade tidsgränserna inom planeringsprocessen. I Sverige finns det i princip ingen formell tidsfrist förutom överklagan (granskningen av planen skall dock ta minst tre veckor och planbesked måste ges inom fyra månader). I Danmark finns det formella tidsfrister kring hur länge samråd skall ske och kommunens behandling av invändningarna. Även om kommunerna själva (exempelvis Ålborg och Malmö) har egna idealtider så finns inte de starkt reglerade tidsfristerna som i Norge vad gäller såväl samråd som det interna kommunalpolitiska- och förvaltningsarbetet.

6. Internationella utblickar

I ett europeiskt sammanhang av administrativa och juridiska traditioner verkar det finnas ett skandinaviskt system, medan Tyskland och Storbritannien tillhör andra traditioner. Den tyska traditionen är mer inriktad på regional utveckling i kombination med strategisk översiktlig kommunal planering, medan det brittiska systemet traditionellt beskrivits som mer markanvändningsorienterat (se Nadin & Stead 2008, Newman & Thornley 1996)). I Tyskland reformerades planeringssystemet genomgående under 1990-talet medan det brittiska systemet för närvarande är under kraftig omvandling.

Tyskland är en förbundsstat med en federal nivå (Bund) och 16 delstater (Länder) där delstaterna har en omfattande autonomi, däribland inom planering. Förbundsstaten lägger genom lagen om rumslig planering (Raumordnungsgesetz) fast de principiella ramarna för den rumsliga planeringen samt övergripande mål men därefter är det upp till varje delstat att stifta egna lagar för planeringen (ARL/Nordregio/BTH 2001). Det innebär att delstaterna är i huvudsak de territoriella planeringsenheterna. Förutom dessa aktörer har 114 planeringsregioner samt 14 000 kommuner en aktiv roll inom planeringen (Schmidt och Buehler 2007).

Storbritannien har ett rättssystem med common law, dvs. som bygger på prejudikat, vilket särskiljer sig från det skandinaviska och tyska rättssystemet som är uppbyggda kring civil law, dvs. rättssystem baserade på kodifierade lagar. Detta skapar skilda förutsättningar för utformningen av planeringssystemen och dess praktik. Den huvudsakliga planeringen sker dock på lokal nivå i städer och distrikt (motsvarande skandinaviska kommuner). Det är inga skillnader mellan de rurala och urbana distrikten vad gäller planeringsprocesser eller skyldigheter, utan båda ansvarar för att ta fram lokala planer och behandla planeringsansökningar.

München och planering i Tyskland

Det tyska planeringssystemet reformerades och förenklades i slutet av 1990-talet genom ändringar i den federala lagstiftningen, Baugesetzbuch, som reglerar planeringsprocessen. Förändringarna skedde mot bakgrund av att den tidigare samrådsprocessen generellt ledde till ett alltför gediget material av kommen-

tarer, förfrågningar, klagomål och överklaganden, vilket gjorde planeringsarbetet alltför långsamt (Schmidt 2009). Ett mycket viktigt element i reformen var § 34 som innebär att redan bebyggda områden kan förtäas utan att en ny detaljplan behöver tas fram.

De teman som för närvarande diskuteras på kommunal nivå är främst suburbanisering, krympande regioner, offentliga-privata kontrakt samt klimatfrågor (Ebert et al. 2012). Medan suburbanisering främst diskuteras i storstadsregioner och krympande regioner i östra Tyskland så blir offentliga-privata kontrakt allt vanligare i hela Tyskland som ett svar på krympande offentliga investeringar. I samband med krympande investeringar sker även ökande privatiseringar av kommunala bostadsbestånd.

Rumslig planering i Tyskland

Den rumsliga planeringen varierar i de olika delstaterna (Berlin, Hamburg och Bremen är ytterligare specialfall eftersom de är både delstater och kommuner, s.k. stadsstater) och planer framställs på olika sätt och på olika administrativa nivåer (ARL/Nordregion/BTH 2001). Gemensamt för dem är att de resulterar i olika målbilder (leitbilder), fysiska delplaner, regionplaner och/eller regionala översiktsplaner med konkreta mål för den rumsliga utvecklingen. Dessa planer är bindande såtillvida att kommuner måste förhålla sig till dessa men planframställandet präglas också av den så kallade genomströmningsprincipen (gegenstromprinzip). Den innebär att exempelvis regionplanerna måste framställas med input och deltagande från lägre nivåer (Schmidt och Buehler 2007). Den fysiska planering som aktörer utanför det offentliga har att förhålla sig till sker dock på kommunal nivå (ARL/Nordregio/BTH 2001).

Kommuner i Tyskland har likt Sverige ett planmonopol (planungshoheit) över den fysiska detaljplaneringen av sina territorier med undantaget att det finns överordnade bindande planer att förhålla sig till (ARL/Nordregio/BTH 2001). Kommuner skapar översiktsplaner (flächennutzungspläne)⁷⁾ för markanvändningen i stora drag och detaljplaner (bebauungspläne) för

7) Framarbetandet av översiktsplaner för urbana områden kan även ske på regional nivå.

avgränsade områden som båda är bindande inåt men där de senare planerna även är bindande utåt, det vill säga gentemot byggherrar och markägare. Översiktsplanen är viktig för markägare då den fastställer mark för framtida utveckling och det är för markägaren att bebygga mark som ligger utanför anvisat område svårare (och framförallt kostsammare då denne kan tvingas överta kostnaden för revidering av översiktsplan) (Schmidt & Buehler 2007, Schmidt 2009). Detaljplanen är å andra sidan den plan som möjliggör för markägaren att söka bygglov (Schmidt 2009). Planframställningen regleras av federal lagstiftning genom Baugesetzbuch (likt PBL).

Precis som i Norge har den tyska översikts- och detaljplaneprocessen tidigare varit föremål för kritik. Då samråden i planprocessen generellt leder till ett gediget material av kommentarer, förfrågningar, klagomål och överklagningar har planerare kritiserats för att hantera dessa ärenden alltför långsamt (Schmidt 2009). För att förenkla planprocessen genomfördes 1998 förändringar i Baugesetzbuch som har gjort det möjligt:

1. för markägare och kommun att ingå urbana utvecklingskontrakt (Städtebaulicher Verträge) där markägaren/utvecklaren övertar delar av kommunens kostnader (för framställande eller ändring av detaljplan och översiktsplan) samt åtar sig att bistå kommunen med andra uppgifter såsom infrastruktur. Samtidigt får markägaren ett inofficiellt erkännande för utveckling av marken samt en snabbare planprocess,
2. för kommunen att ge markägare tillstånd att utveckla mark utanför översiktsplanens utvecklingsområden (Vorhaben- und Erschliessungsplane) om markägaren övertar kostnaden för ändring av översiktsplan samt framställande av detaljplan. Markägaren får på så sätt en hastigare planprocess,
3. för kommunen att anta urbana utvecklingsåtgärder (Städtebauliche Entwicklungsmassnahmen) genom att besluta om utvecklingsområden vilket ger kommunen (eller en utvecklare på uppdrag av kommunen) möjlighet att köpa mark billigare och förbereda marken för utveckling (Schmidt 2009).

Tilläggas kan även att redan bebyggda områden kan förtätas utan att framställa en detaljplan enligt § 34 i Baugesetzbuch (2011). Detta innebär att så länge som markanvändningens massa och art inte avviker från omgivningen kan ett bygglovsärende inledas i stället för en detaljplaneprocess.

Översikt av detaljplaneringens faser

Förfarandet för framtagandet av kommunala detaljplaner i Tyskland är i huvuddrag fastställt federalt genom Baugesetzbuch. Eftersom detaljplanearbetet skiljer sig åt beroende på delstat/region/kommun beskrivs processen utifrån planeringen i München. I uppstartsfasen identifierar kommunen (eller andra aktörer) platser i kommunen där utveckling/förändring är nödvändig och samråder med myndigheter och företrädare för offentliga intressen (dock inte med företrädare för privata intressen). Med underlaget tar kommunen beslut om huruvida en detaljplan ska framställas vilket sedermera tillkännages offentligt (Aufstellungsbeschluss). Stadsplanerarförvaltningen tar sedan fram en planskiss (Vorentwurf), ofta genom offentlig arkitektävling.

Efter uppstartsfasen börjar samråd med allmänheten där allmänheten informeras om planförslaget genom media, ofta genom en utställning av planskissen (en månad i München). Parallellt, eller efter utställningen, sker samråd med myndigheter och företrädare för offentliga intressen. Inkomna synpunkter och kommentarer behandlas av stadsplanerarförvaltningen, ett planförslag utarbetas och kommunfullmäktige beslutar om utställning (Auslegungsbeschluss). Utställningen för allmänheten sker i en månad och ger dem möjlighet att ytterligare ta ställning till planen i mer konkret form. Om det sker överklaganden som gör att planen måste förändras väsentligt börjar samrådsfasen om.

Efter detta startar beslutandefasen med att planförslaget ytterligare bearbetas av stadsplanerarförvaltningen till ett slutgiltigt planförslag (eller till en ny samrådsfas). Planförslaget fastställs sedan i ett offentligt fullmäktigesammanträde i kommunen (Feststellungs-/Satzungsbeschluss). Om planen inte är framtagen i linje med överordnade planer måste den godkännas av högre förvaltningsmyndigheter. Efter detta tillkännages beslutet i media och träder därmed i kraft.

Tidsfrister i detaljplanprocessen

Det finns endast två fastlagda tidsfrister i detaljplaneprocessen enligt Baugesetzbuch (2011). Den första gäller tillkännagivandet av utställningsbeslutet. Detta ska ske minst en vecka innan utställningen startar. Den andra gäller utställningens längd av planförslaget som ska omfatta en månad. I övrigt beslutar kommunerna om eventuella tidsfrister. I München sker även det tidiga medborgardeltagandet genom en första utställning med en tidsfrist på en månad (Landeshauptstadt München 2013b). Som tidigare nämnts möjliggör även Baugesetzbuch (2011) ett förenklat för-

farande (vereinfachtes Verfahren) vid ändring eller komplettering av en redan existerande detaljplan samt ett påskyndat förfarande vid nyanvändning av mark eller förtätning av innerstadsområden. Båda dessa förfaranden ger möjlighet till begränsning av samråd med allmänheten och/eller huvudmän för allmänna intressen. I det förenklade förfarandet sker ingen uppstart med huvudmän för allmänna intressen och i den tidiga samrådsfasen sker inte heller någon information till allmänheten (Erörterung) utan bara samråd med huvudmän för allmänna intressen. Det påskyndade förfarandet är likaså förenklat genom ett förbiseende av huvudmännen för allmänna intressen i uppstartfasen och även i den tidiga samrådsfasen.

Aktörer och detaljplanens innehåll

Federala, statliga och regionala aktörer kommer in i planprocessen vid främst två tillfällen. Redan i uppstartsfasen sker samråd med berörda myndigheter och huvudmän för allmänna intressen. Dessa kan även i samrådsfasen komma med synpunkter och förslag till ändringar. Slutligen kan högre förvaltningsmyndigheter ingripa i beslutandefasen om planen inte är i linje med överordnade målbilder eller planer. Aktörer som företräder privata intressen kan inte göra anspråk på detaljplaner och har i övrigt inte rätt att påverka processen (förutom att inkomma med kommentarer och synpunkter i samrådsfasen) men enligt §1 (3) i Baugesetzbuch (2011) är kommuner ålagda att framställa detaljplaner ”så snart som stadsutvecklingen och stadsordningen kräver det”⁸). Kommuner har även stor möjlighet att själva besluta om stadsutvecklingen eftersom §9 (1) i Baugesetzbuch (2011) endast beskriver vad en detaljplan kan innehålla.

Bostadsplanering i München

Münchens planeringsregion (Planungsregion) är en ekonomisk och dynamiskt växande region med 199 kommuner och en befolkning på omkring 2,5 miljoner som sträcker sig över ca 5 500 km² (Schaller och Gehrke et al. 2009). Regionen har under årtionden präglats av en bostadsmarknad där efterfrågan överstiger utbudet och där bostadssökande tvingas söka sig allt längre bort från Münchens kommuns centrala delar för att finna en bostad (Thierstein et al. 2013). På liknande sätt har värdena på tomtmarknaden (med undantag för några få år) stadigt stigit sedan 1980-talet och är avse-

värt högre än alla andra regioner i Tyskland (Landeshauptstadt München 2012a). Bara sedan år 2000 har tomtpriserna ökat med runt 50 % medan bostadspriserna ökat med runt 30 %. Münchens kommun är delstatens huvudstad (Landeshauptstadt) och där bor även merparten av regionens invånare (ca 1,4 miljoner) på en yta av 310 km² (Landeshauptstadt München 2013c). Stadsutvecklingen leds av en planeringsstrategi (Perspektive München) med delmål (Leitlinien) och delprojekt (Leitprojekte) som grundas i ett ideal om hållbarhet och urbanism och som kontinuerligt revideras i samråd med invånarna (Buser 2005). Sedan 2001 drivs delprojektet Bo i München (Wohnen in München) som syftar till att lösa bostadsituationen genom ökat bostadsbyggande (Landeshauptstadt München 2005, 2013d). I projektet arbetar man aktivt med detaljplanering för att färdigställa detaljplaner för att nå målet men noterar att många bostadsprojekt dröjer eller inte blir av eftersom exploatörer inte realiserar detaljplanerna, ofta på grund av höga tomtpriser (ibid.).

Detaljplanearbete regionalt

Regionplaneringen i Bayern är relativt svag och det finns få möjligheter för Münchens kommun att påverka bostadsituationen utanför kommunens gränser (München Landeshauptstadt intervju 2013a). Eftersom tillgången på mark inom kommunen blir allt mindre är dock utvecklingen utanför kommunen central för att lösa bostadsbristen. Likt Stockholm köpte kommunen mark i omgivande kommuner under 1960-talet för bostadsutveckling men erfarenhet från projekt såsom Taufkirchen (likt Stockholms miljonprogramsförorter) har lett till mer försiktiga strategier.

I princip kan kommunen varken påverka bostadsituationen eller detaljplaneprocessen i andra kommuner eftersom varje kommun har planeringsmonopol. Kommunen fungerar som företrädare för offentliga intressen i andra kommuners detaljplaneprocesser där områdena angränsar kommunen, men kan i princip inte påverka processen i någon större omfattning. De fall då Münchens kommun tar avvisande ställningstagande handlar det oftast om trafiksituationens påverkan över gränsen och det är endast i de fall som den berörda kommunen inte tar ställningstagandet i beaktning, som kommunen reagerar med en överklagan. För bostadsprojekt utanför kommunens gränser gäller som regel att alltid ha en positiv inställning.

Det svaga tillskottet av bostäder i kringliggande kommuner beror mycket på skattesystemet som i Tyskland gynnar kommersiell fastighetsutveckling snarare än bostadsutveckling. Detta eftersom skatteinkomster från affärsverksamhet tillfaller den kommun som verksamheten bedrivs i medan endast en

8) §1 (3) Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden.

del av inkomstskatten tillfaller kommunen. Till detta kommer även att bostadsutveckling, till skillnad från kommersiell fastighetsutveckling, kräver investeringar i social infrastruktur. Det är därför attraktivare för kommunerna att anvisa mark för kommersiella lokaler än för bostäder.

Detaljplanearbete lokalt

För att lösa bostadssituationen fortsätter delprojektet Bo i München (Wohnen in München V) under 2012-2016. Det framhävs att 7 000 nya bostäder ska skapas per år inom kommunen⁹) men den största delen ska ske genom förtätning utan detaljplaner (München Landeshauptstadt, intervju, 2013b). Eftersom § 34 möjliggör stadsutveckling utan detaljplan och därför leder till snabbare, enklare och mindre kostsamma processer försöker kommunen att använda paragrafen i alla fall där det är genomförbart. Ungefär 80 % av staden utvecklas genom § 34 och uppemot 50 % av bostäderna tillkommer därigenom. Förtätning innebär att kommunen inte behöver framställa en detaljplan och markägaren endast behöver ansöka om bygglov som tar mellan tre till sex månader för kommunen att behandla. För att nå målet om 7 000 bostäder per år kommer därför hälften ske genom förtätning och hälften genom nya detaljplaner.

Detaljplaneprocessen börjar i praktiken egentligen redan före den egentliga uppstartsfasen med en grundförklaring/-avtal mellan berörda parter (Grundzustimmung eller Städtebaulicher Vertrag), främst för att kommunens kostnader för social och fysisk infrastruktur ska säkerställas (Landeshauptstadt 2012b). Detaljplaneprocessen skiljer sig dock åt beroende på om marken ägs av kommunen eller av privata aktörer (München Landeshauptstadt, intervju, 2013c). När kommunen äger marken sker en intern och politisk diskussion om vad marken ska användas till. Detta tar ofta flera år. Det är inte bara en utmaning att nå politisk enhet utan även att få olika sektioner inom kommunen att enas om en grundförklaring (Grundzustimmung). När privata aktörer äger marken strävar kommunen i stället efter att skriva ett grundavtal (Städtebaulicher Vertrag) där de reglerar hur stor del av den fysiska och sociala infrastrukturen som ska belasta markägaren.¹⁰) I avtalet regleras även markanvändningens

art och mängd vilket innebär att markägaren i princip i förväg vet omfattningen av lokaler och bostäder denne kan kalkylera för. Ett avtal innebär också en snabbare detaljplaneprocess eftersom den kan starta omedelbart och inte hamnar i kön av detaljplaneprojekt som väntar på behandling. Detta innebär att innan ett detaljplaneärende inleds förbereds det genom avtal som tar mellan två till tre år att slutas.

När detaljplaneprocessen officiellt påbörjas finns därmed som regel en enighet mellan planerare, politiker och markägare men medborgarna har inte samrätt. Detta anses vara den största utmaningen för detaljplaneprocessen i termer av tid och resurser (München Landeshauptstadt, intervju, 2013a). Eftersom alla medborgare som påverkas av en detaljplan har möjlighet att pröva rimligheten av detaljplanens konsekvenser i domstol kan detaljplaneprocessen lätt stanna av och fördröjas med flera år av endast en överklagan. Kommunen försöker därför att "känna av" allmänhetens reaktion genom att utarbeta en detaljerad planskiss (Vorentwurf) tidigt i samrådsfasen. På så sätt vill man stoppa upp processen tidigt och inte när omfattande tid och arbete redan lagts ned. Mängden processer i domstol har även lett till ett omfattande regelsystem genom prejudicerande fall som gjort att planskisser och planförslag idag är så komplicerade att jurister behövs för att kunna skapa dem. Omfånget på en planskiss och planförslag har exempelvis ökat från att vara omkring fyra sidor på 1960-talet till omkring 120 sidor idag (den slutgiltiga detaljplanen är dock bara några sidor och en karta). I samband med detta har även tiden för detaljplaneprocessen ökat till att idag ligga på omkring tre till fem år för de enklaste och omkring fem till tio år för de processer där komplexiteten är större.

Två nyligen avslutade detaljplaner, AGFA-området och Funkkaserne kan exemplifiera detaljplaneprocessens komplexitet. I fallet med AGFA-området var en privat markägare initiativtagare till detaljplaneprocessen och denne förhandlade tillsammans med kommunen fram ett avtal. Förutom detta så hade projektet även stor politisk enighet, bland annat eftersom markägaren hade för avsikt att exploatera hög andel bostäder. Den politiska enigheten och avtalet innebär att projektet inte hamnade i kö för handläggning utan behandlades direkt. Det politiska trycket medförde även att de mest kompetenta handläggarna arbetade med detaljplanen. Samrådsfasen var på väg att stoppas upp av en klagan från en närboende gällande förhöjda bullernivåer men detta förhindrades genom markägarens omedelbara ändring av planskissen för att förhindra förhöjda bullernivåer. Detaljplaneprocessen tog endast tre år. Till skillnad från AGFA-området så var kommunen ägare till marken på Funkkaserne.

9) Kommunen beräknar dock att det endast är möjligt att skapa ytterligare ca 46 000 bostäder totalt inom kommunen, därefter saknas mark för utveckling enligt översiktsplanen (Landeshauptstadt 2012b)

10) Kommunen värderar marken utefter vad den är värd innan detaljplanen och vad den borde vara värd efter. Av den beräknade vinst beslutar kommunen att en viss del ska tillfalla kommunen. Markägaren kan således både förlora och vinna på avtalet men hittills har de endast vunnit.

Redan innan detaljplaneprocessen tog vid, skedde en omfattande politisk och intern diskussion om hur platsen skulle exploateras som varade flera år (1992 startade diskussionerna). Diskussionerna försvårades av att området började användas som konstnärskoloni och festplats, och kommunen visste inte hur de skulle hantera denna mellan användning (Zwischennutzung). De långa diskussionerna föranledde dock få överklaganden under detaljplaneprocessen. Efter 18 år av diskussionerna vann detaljplanen laga kraft år 2010.

Sammanfattande diskussion

Det är inte bara själva detaljplaneprocessen som gör att byggandet av bostäder inte kommer till stånd. För kommuner i Münchenregionen är det främst två utmaningar som påverkar, dels skattesystemets incitamentsproblematik som premierar kommersiell fastighetsutveckling framför bostadsbyggande, dels utvecklingen på marknaden. Dessa två utmaningar ligger utanför själva detaljplaneprocessen men hämmar bostadsproduktionen. Likaså har Münchens kommun utmaningar som ligger utanför detaljplaneprocessen. För det första är det en utmaning att få till stånd grundavtal mellan de olika parterna, något som kan ta flera år speciellt om kommunen äger marken. För det andra verkar Münchens kommun vara överbelastad när det gäller antalet detaljplaner som ska handläggas, något som orsakar köbildning till handläggning.

Under själva detaljplaneprocessen uppfattas samrådsprocessen som den största utmaningen. Även om Baugesetzbuch (2011) inte styr hur omfattande en detaljplan ska vara och den slutgiltiga detaljplanen ofta

bara är några sidor text och en karta, så är planskisserna och planförslagen så komplicerade och omfattande att nästintill endast jurister kan tolka dem. Varje överklagan leder inte bara till ytterligare ett prejudicerande fall att förhålla sig till utan även en omstart av samrådsprocessen (om större ändringar sker). Vidare ska tilläggas att planerna indirekt även påpekat problematiken i att anställa medarbetare som även har kompetens inom juridik.

Ett sätt att bemöta denna problematik är att försöka få medborgarna involverade i processen så tidigt som möjligt. München har löst detta genom att låta den tidiga samrådsfasen bli det som den senare samrådsfasen enligt lagstiftningen är menad för. På så sätt kan de få en tidig fingervisning om hur allmänheten reagerar på deras planskiss. Problematiken i detta förfarande är dock att allmänheten ställs inför en mer eller mindre färdig plan att förhålla sig till. Det kan leda till en känsla av hjälplöshet som inbjuder medborgare till att driva opinion och rättsliga processer i stället för att förebygga detta. En bättre strategi torde vara att få allmänheten involverad i detaljplaneprocessen tidigare, speciellt på lokal nivå. Det kräver att kommunen söker sätt att organisera och intressera lokalbefolkningen för stadsutvecklingen. Planerna kan därigenom få en tyngre funktion som medlare mellan olika intressen och själva detaljplaneprocessen kan bli smidigare. Alternativet finns att göra fler och fler förfaranden genom § 34, dvs. utan samrådsprocess, om detta kan anses vara förenligt med ett decentraliserat demokratiskt projekt.

Cambridge och det brittiska systemet

Bostadsförsörjning är ett högaktuellt och politiskt prioriterat ämne i England och Storbritannien. Uppskattningsvis behövs det byggas cirka en miljon nya bostäder för att möta den nuvarande efterfrågan. Mindre rigida planeringsregler och ett effektivare planeringssystem ses som politiskt viktigt för att öka bostadsbyggandet. För den nyligen tillträdde planeringsministern är nybyggnation ett viktigt område och det har till och med öppnats upp för att bebygga de gröna bälten som omger många engelska städer. Ökat bostadsbyggande anses också vara viktigt då ökad bostadsproduktion kan bidra till att förbättra den ekonomiska situationen i allmänhet. För att stimulera ökat bostadsbyggande har således delar av det engelska plansystemet omstrukturerats med fokus på ökad effektivisering.

Planeringssystemet i England

Den territoriella administrativa indelningen i Storbritannien är nära sammanbunden med valsystemet, och strukturen skiljer sig också delvis åt mellan olika delar av landet, men vanligtvis finns en regional nivå baserad på grevskap(counties) med landstingsfullmäktige (county councils), och lokalnivåer; städer (cities) och landsbygdsdistrikt (districts) med stadsfullmäktige (city council) eller distriktsfullmäktige (district council). Den lokala nivån kan även vara uppdelad i olika stadsdelar och församlingar (parish) som beroende på storlek ansvarar för vissa begränsade lokala servicefunktioner som exempelvis underhåll av parker och lekplatser (UK Government - Planning portal, 2013).

Det brittiska planeringssystemet har förändrats i omgångar under de senaste tio åren. Under 2004 beslutades om en ny planeringslag (Planning and Compulsory Act 2004) och så kallade Local Development Framework (LDF) introducerades och ersatte den tidigare lokala planen (local plan). Det råder fortfarande viss begreppsförvirring kring dessa olika begrepp då det i det vardagliga och även i det administrativa arbetet fortfarande refereras till den lokala planen när det egentligen är det lokala utvecklingsramverket som avses (alternativt mer specifikt den lokala utvecklingsplanen (development plan document) som ramverket innehåller).

Det lokala planeringsramverket (LDF) är en portfölj av olika dokument som tillsammans skall styra den lokala utvecklingen. Ramverket skall innehålla olika specifika dokument om den lokala utvecklingen (local development documents) och den lokala planeringen (development plan documents), samt kring deltagande

(statements of community) kontroll (annual monitoring report) och genomförande (local development scheme). Dessutom kan ramverket innehålla ytterligare kompletterande dokument. De olika dokumenten kan adderas till ramverket allteftersom de antas av kommunen. Alla distrikt, såväl urbana som rurala skall ta fram lokala planeringsramverk som täcker hela området och idealiskt skall detta uppdateras vart femte år.

Det viktigaste enskilda dokumentet för bostadsbyggande är den lokala utvecklingsplanen (development plan document) som består av; en strategi (core strategy), lokaliseringsplan (site allocation development plan document) och en karta (proposal map). Strategin skall ange de rumsliga visionerna och nyckelstrategierna för den lokala utvecklingen, vilka skall visualiseras i kartor (proposal maps). Den lokala utvecklingsplanen skall identifiera skyddsvärda områden för såväl kulturmiljö som naturmiljövården, exempelvis så kallade gröna bälten. Den skall också peka ut olika markanvändningsområden och innehålla områdesanvisningar för förslag till utveckling i överensstämmelse med övriga delar av det lokala planeringsramverket. Den huvudsakliga idén med lokala planeringsramverk är att effektivisera den lokala planeringen, genom att skapa ett mer flexibelt ramverk som kan uppdateras kontinuerligt. Det tidigare lokala planeringssystemet ansågs vara trögt, det vara svårt att anpassa och ändra planerna i takt med utvecklingen.

Inledningsvis skulle det lokala ramverket anpassas till de regionala rumsliga strategierna (regional spatial strategies). Under 2010 avskaffades dock i princip den regionala planeringsnivån och de regionala rumsliga strategierna upphävdes. Det brittiska planeringssystemet bygger numera i stället på nationella riktlinjer och lokal planering (jfr. med det danska systemet). Intentionen med denna förändring var dels att effektivisera och förenkla planeringssystemet, dels att stärka den lokala planeringen och bestämmandet. I arbetet med att ta fram lokala utvecklingsplaner skall de lokala myndigheterna dock samarbeta över administrativa gränser, framförallt kring strategiskt prioriterade frågor.

Under 2011 introducerades den så kallade Localism Act, vilken ger de lokala myndigheterna på distrikts- och församlingsnivå ökad kontroll över den lokala planeringen. Förutom att förstärka ovanstående förändringar med upphävandet av regionala planer till fördel för flexibla lokala planeringsramverk framtagna av de lokala myndigheterna, har detta även skapat möjligheter att ta fram planeringsdokument på grannskapsnivå (neighbourhood plans och neighbourhood development orders). Olika lokala organisationer har i och med den nya lagstiftningen möjlighet att utveckla

ett område, men alla grannskapsplaner måste dock inspekteras av de lokala myndigheterna och behandlas i en lokal folkomröstning.

Nationella riktlinjer tillsammans med lokal planering anses vara det som krävs för ett tydligt och effektivt planeringssystem som tar till vara allmänhetens intressen. I linje med detta introducerades 2012 det så kallade nationella policyramverket för planering (National planning policy framework (NPPF)). Detta ramverk innehåller statliga riktlinjer för planeringen men anger också hur dessa skall tillämpas på lokal nivå. Den statliga målsättningen är att alla områden skall ha en tydlig och lokalt förankrad plan, i linje med de nationella riktlinjerna, gentemot vilken enskilda planeringsansökningar kan prövas.

Översikt över lokalplaneringens faser

I korthet sker den lokala planeringen för bostäder i två steg. Först tas ett lokalt utvecklingsramverk med en lokal utvecklingsplan fram gentemot vilken olika planeringsansökningar bedöms. Eftersom förutsättningarna för den lokala utvecklingen fastläggs och förtydligas i det lokala utvecklingsramverket är behandlingstiden för de enskilda planeringsansökningarna relativt begränsad, idealiskt mellan åtta till tretton veckor. Att ta fram en lokal utvecklingsplan är dock en process som tar uppskattningsvis tre år. Medborgarna har möjlighet att medverka både vid framtagandet av det lokala utvecklingsramverket genom konsultationsperioder, och rätt att komma till tals vid enskilda planeringsansökningar som påverkar deras grannskap.

Lokal utvecklingsplan

Att ta fram en lokal utvecklingsplan är en process på cirka tre år som i princip inkluderar tre steg: uppstartsfas, samrådsfas och beslutandefas. Eftersom det praktiska arbetet med att ta fram en lokal utvecklingsplan (och planeringsansökningar) skiljer sig något mellan olika lokala distrikt beskrivs här processen utifrån situationen i Cambridge och South Cambridgeshire (Cambridge intervju 2013b):

1. Uppstartsfas inklusive förstudier och call-for-sites (cirka ett år). Den lokala utvecklingsplanen skall enligt det nationella policyramverket för planering vara grundat på gediget faktaunderlag och inkludera olika typer av relevanta förstudier (se nedan för konkreta exempel). Exempelvis krävs en strategisk bostadsmarknadsbedömning (Strategic Housing Market Assessment (SHMA)) utifrån det funktionella bostadsmarknadsområdet (Housing Market Areas (HMA)). Genom processen call-for-sites tillfrågas grannskapsorganisationer, markägare

och byggherrar om förslag på platser lämpliga för exempelvis nybyggnation av bostäder. Förslagen granskas sedan i relation till den av de lokala planmyndigheterna framtagna strategin för utvärdering av tillgänglig mark för bostadsbyggande (Strategic Housing Land Availability Assessments). Enbart platser föreslagna under denna process behandlas i framtagandet av den lokala utvecklingsplanen. Detta innebär att endast platser föreslagna av markägare, byggherrar eller företrädare för lokal grannskap inkluderas i planen. Om de lokala myndigheterna har egna förslag på platser att utveckla och bygga bostäder på så måste de förhandla med exempelvis byggherrar eller markägare och be dem föreslå den eventuella platsen.

2. Deltagandefas med allmänt samråd och platsspecifikt samråd (cirka ett år). Deltagandefasen består av två delar som tar cirka sex veckor vardera. Den första delen behandlar de övergripande policyfrågorna relaterade till strategin för den lokala utvecklingsplanen. Den andra delen består av platsspecifika samråd. För att delta i samråden måste först intresse anmälas till den lokala planeringsmyndigheten. Hur dessa samråd genomförs är beroende av de lokala dokumenten kring deltagande som det är obligatoriskt att varje distrikt utvecklar som en del av det lokala planeringsramverket.
3. Beslutandefas inklusive färdigställande av plan och politiskt godkännande (ett år)

Efter deltagandefasen tas ett förslag till lokal utvecklingsplan fram. Innan planen överlämnas till distriktsfullmäktige för antagande sker ytterligare ett formellt samråd. Efter att den lokala utvecklingsplanen antagits lokalt måste den även godkännas av staten via planeringsinspektoratet innan den vinner laga kraft.

Planeringsansökningar

När en korrekt och fullständig planeringsansökan (inklusive avgifter och med nödvändiga stödande dokument) inkommit till den lokala planeringsmyndigheten publiceras den offentligt och berörda sakägare i närområdet uppmanas komma in med synpunkter. Ofta tillfrågas en rad olika organisationer, bland annat eventuella lokala församlingar som kan ha egna planer för området (ex. grannskapsplaner). Om det bedöms relevant kan även andra externa experter och organisationer konsulteras kring naturskyddsfrågor (ex. Environment Agency) och kulturmiljöfrågor (ex. English Heritage). Byggherren kan vid en mer omfattande planeringsansökan genomföra en egen konsultationsprocess för att bedöma hur ansökan

skulle tas emot. Den lokala myndigheten bestämmer själv tidsperioden för konsultationsprocessen (South Cambridgeshire District Council intervju 2013b).

Små ansökningar med mindre än tio bostäder behandlas idealiskt inom åtta veckor, medan större ansökningar tar cirka 13 veckor. Vanligtvis tar den lokala planeringsmyndigheten beslut om planeringsansökan, mot bakgrund av det lokala utvecklingsramverket och med hjälp av extern konsultation under processen, men ibland krävs politiskt deltagande vilket oftast sker genom planeringsnämnden (planning committee) tillsatta av distriktsfullmäktige. Den lokala planeringsmyndigheten bedömer följande:

- Byggnaderna: antal, storlek, utformning, läge etc.
- Tillgänglig infrastruktur
- Föreslagna tillgänglighetsåtgärder
- Eventuella landskapsförändringar
- Föreslagen funktionsanvändning
- Påverkan på omgivande miljö

Planering i och kring Cambridge

Den välkända universitetsstaden Cambridge ligger i grevskapet Cambridgeshire norr om London. Staden är helt omgiven av det rurala distriktet South Cambridgeshire. Efterfrågan på bostäder i Cambridge är hög då staden växer mycket tack vare universitetet och den expanderande kunskapsintensiva sektorn. Staden ligger dessutom inom pendlingsavstånd från London och erbjuder en attraktiv boendemiljö till mer förmånliga priser i jämförelse med centrala huvudstadsområdet. Markpriserna är dock relativt höga och marken ägs av en handfull privata aktörer inklusive universitetet som är stora markägare. Förutom pågående stadsbyggnadsprojekt kring tågstationen finns få möjligheter att utveckla och förtäta Cambridge inom den nuvarande stadsstrukturen. I princip den enda möjligheten att vidareutveckla Cambridge byggda miljö är att expandera in i det omslutande gröna bältet. Redan nu har staden delvis växt samman med områden i det kringliggande South Cambridgeshire.

Lokalt planeringsarbete

Både Cambridge City och South Cambridgeshire arbetar för närvarande med att ta fram nya lokala utvecklingsplaner som delar i de lokala utvecklingsramverken. Detta sker delvis i samarbete eftersom det inte längre finns någon regional strategi och eftersom den nya lagstiftningen kräver koordinering och samarbete med olika aktörer. Det är dock oklart vad skyldigheten att samarbete i praktiken innebär. De hierarkiska relationerna gentemot såväl de lokala grannskapsplanerna som de nationella riktlinjerna och möjligheterna för

staden att underkänna lokala planer är också än så länge oklara. Det nya nationella policyramverket för planering (NPPF) betraktas som en förenkling jämfört med tidigare men inte som ett förtydligande.

Den mest tidskrävande fasen i framtagandet av en ny lokal utvecklingsplan är uppstartsfasen. Detta på grund av både antalet förslag inkomna i och med call-for-sites och antalet inkomna synpunkter, men också för att insamling av bakgrundsfakta och förstudier är mycket resurskrävande. I Cambridge stads senaste call-for-sites inkom 3 600 förslag varav ungefär 2 100 bedömdes lämpliga i förhållande till utvärdering av tillgänglig mark för bostadsbyggande. Både Cambridge stad och South Cambridgeshire har engagerade medborgare och Cambridge mottog exempelvis över 11 000 kommentarer i det inledande första allmänna samrådet. Eftersom tidtabellen för att ta fram ett lokalt utvecklingsgramverk sätts av fullmäktige hindras oftast inte processen av uppskjutna politiska beslut. Fler informella möten med nationella och regionala myndigheter skulle vid sidan av de obligatoriska konsultationsperioderna dock kunna underlätta och påskynda planeringsarbetet.

Planeringsansökningar

Eftersom det ligger i de lokala planeringsmyndigheternas intresse att erhålla så korrekta och kvalificerade planeringsansökningar som möjligt uppmuntras byggherrar till informella möten innan ansökan skickas in. I Cambridge får dock byggherren betala cirka £ 1 200 för ett sådant möte. Tidigare fanns ett annat ekonomiskt incitament för de lokala planeringsmyndigheterna då de fick ersättning utifrån antalet behandlade ansökningar, vilket dock har tagits bort av de nationella myndigheterna. I Cambridge har detta inneburit ett mer avspänt men också mer ingående samarbete tillsammans med byggherrarna för att nå bästa möjliga lösningar.

Tidsåtgången för det praktiska arbetet med behandlingen av planeringsansökningar är inte enbart beroende av projektets storlek, vilket den fastlagda målsättningen för tidsåtgången stipulerar. Större projekt sker oftast på green-field sites vilket har sin problematik medan mindre projekt ofta sker på så kallade brown-field sites. Den senare innebär ofta förtätning av den redan byggda miljön vilket kräver noggrann granskning av vilken påverkan projektet har på närmiljön och den lokala opinionen kan vara minst lika omfattande. Ett ytterligare problem med den stipulerade tidsåtgången är att den stressar fram beslut som med mer tid skulle kunna fått en annan eventuell mer gynnsam utgång för exempelvis byggherren om ytterligare ett par veckor kunnat ägnas åt planeringsansökan.

Cambridge får in cirka 1200 planeringsansökningar per år, varav cirka hälften handlar om utbyggnationer av befintliga byggnader. I nio fall av tio tar den lokala planeringsmyndigheten beslut om ansökan och endast var tionde ansökan blir föremål för politisk behandling.

Sammanfattande diskussion

Den brittiska planeringsprocessen är svår att direkt jämföra med de skandinaviska (och tyska) planeringsprocesserna, inte minst då den lokala planen (eller de lokala utvecklingsplanerna) är även en annan karaktär; delvis en kommunal översiktsplan delvis en detaljerad regleringsplan. Planeringsprocessen i England är emellertid framtung eftersom de mesta av arbetet sker under uppstartsfasen i och med insamlandet av faktaunderlag och call-for-sites. Planeringssystemet är också fokuserat på allmänt deltagande genom hela processen. Medborgarna i Cambridge ges exempelvis möjlighet att yttra sig kring strategiska och platsspecifika frågor vid framtagandet av den lokala utvecklingsplanen, samt vid enskilda planeringsansökningar. Tidsramen för att ta fram en lokal plan är uppskattningsvis tre år medan processen för en planeringsansökan omfattar mellan 8 och 13 veckor beroende på projektets storlek. Planeringsansökningsprocessen är således relativt kort men om den tilltänkta platsen för projektet inte ingår i eller finns utpekad i planen måste projektet avvakta nästa lokala utvecklingsplan och call-for-site.

En intressant skillnad gentemot de skandinaviska planeringssystemen och det tyska är att de lokala planeringsmyndigheterna inte kan peka ut eller föreslå specifika utvecklingsområden, utan initiativet måste komma från andra intressenter. Om staden eller distriktet exempelvis eftersträvar att omvandla ett område måste de förhandla med privata byggherrar, markägare eller grannskapsorganisationer och be dem att peka ut den tilltänkta platsen vid nästkommande call-for-site. Det brittiska systemet är således beroende av den privata sektorn inte bara vad gäller genomförande av bostadsbyggande utan även vad gäller initiering av

projekt. Dessutom åligger det de privata aktörerna att också tillhandahålla exempelvis infrastruktur, socialt boende, och till och med bidra till den lokala servicen, vid genomförandet av ett bostadsprojekt.

Ett effektivt och välfungerade planeringssystem är viktigt för att öka bostadsbyggandet men bostadsproduktionen påverkas dock även av processer och aktörer utanför de lokala planeringsmyndigheternas kontroll. Den rådande ekonomiska krisen gör exempelvis många investerare och byggherrar tveksamma och avvaktande. Och även om en planeringsansökan beviljas är det upptill byggherren huruvida projektet kommer att genomföras eller inte och när. Byggherrar kan exempelvis ansöka om planeringstillstånd i strategiskt syfte när det ges möjlighet för att sedan invänta en gynnsammare ekonomisk situation, dvs. olika former av fastighetsspekulation. De privata byggherrarnas huvudsakliga mål är inte att möta efterfrågan på bostäder utan att skapa vinst för företaget. En stor andel av de privata markägarna i Cambridge är universitet som dessutom har andra tidsperspektiv - de planerar utifrån en hundraårig tidshorisont.

Implementering av det omstrukturerade plansystemet har inkluderat en övergångsperiod om ett år. Efter mars 2013 öppnas möjligheter för byggherrar att ansöka direkt till planeringsdirektoratet om en lokal utvecklingsplan inte föreligger eller om den lokala planeringsmyndigheten inte allokerat tillräckligt med mark för bostäder. Å ena sidan kan detta ge fler beviljade ansökningar då planeringsdirektoratet (The Planning Inspectorate (PINS)) är en exekutiv avdelning inom departementet för grannskap och lokal utveckling (Department for Communities and Local Government) och således delvis företrädar staten. Å andra sidan är planeringsdirektoratet den slutgiltiga instansen för överklagan av planeringsansökningar. Det är osäkert huruvida den tidsbegränsade möjligheten att förbigå de lokala planeringsmyndigheterna kommer att utnyttjas av privata intressenter då goda relationer mellan byggherrar och de lokala myndigheterna är av intresse för alla parter.

7. Avslutning

Detaljplanering kan generellt beskrivas som en process i fem faser; ide och initiering, uppstart, utarbetning av plan, bearbetning av plan, genomförande. Hur detta sedan implementeras genom olika planeringssystem och praktiker skiljer sig åt i olika städer. När ett planeringsprojekt faktiskt startar är inte alltid enkelt att utröna framförallt inte då gränsen mellan den informella initieringen och den formella uppstartsfasen är flytande och ofta otydlig.

Jämförande slutsatser

Det finns betydande likheter mellan de skandinaviska ländernas planeringssystem ur ett internationellt perspektiv. Det brittiska planeringssystemet avviker kraftigt från såväl de skandinaviska planeringssystemen som planeringen i den tyska federationen. Detaljplaneringen i Tyskland är mer lik de skandinaviska systemen även om det är en federal stat vilket innebär att planeringen delvis skiljer sig åt mellan de olika "länderna", framförallt vad gäller praxis.

Det norska planeringssystemet framstår som relativt unikt i ett internationellt perspektiv vad gäller för det första möjligheten för privat detaljregulering, där en privat aktör initialt driver planprocessen och tar fram ett komplett planförslag medan kommunen har en mer vägledande, rådgivande och kontrollerande funktion i denna process. För det andra är det statliga och regionala inflytandet på den kommunala planeringen starkt bland annat genom betydande möjligheter till invändningar under planeringsprocessen. För det tredje är regleringen av planeringsprocessen betydande, inte minst genom många fastlagda tidsfrister i regleringsprocessen. Dessa unika egenskaper har direkta konsekvenser för såväl tidsåtgången i planprocessen, planeringens flaskhalsar och för kommunens roll.

Tidsåtgång i planprocessen

Att ta fram en detaljerad plan för nybyggnation bör i de skandinaviska länderna med nuvarande planeringssystem idealiskt ta cirka ett år. Detta gäller för Norge, Danmark och Sverige, men i praktiken skiljer sig den faktiska tidsåtgången åt mellan länderna, och framförallt mellan storstäderna och ligger på minst ett och ett halvt till två år. Detta är dock initierade skattningar

eftersom det finns lite jämförbar statistik på området.

I Norge finns relativt god nationell statistik över tidsåtgången för planeringsprocessen, inklusive de olika faserna, från uppstart till antagen plan. I de fyra storstäderna som inkluderats i denna studie varierar den genomsnittliga tidsåtgången mellan 71 till 191 veckor (privat detaljregulering). Direkt jämförbar nationell statistik finns inte att tillgå från Sverige och Danmark. Enligt de genomförda fallstudierna är den genomsnittliga tidsåtgången i Malmö 72 veckor för genomförande av detaljplaneringsprocessen och uppskattningsvis 52 till 104 veckor i Ålborg för genomförande av en lokalplanprocess. Eftersom sättet att mäta tidsåtgången skiljer sig både mellan länderna och även mellan städer i Norge blir det svårt att precist jämföra tidsåtgången. Utifrån denna granskning verkar det dock som att det tar något längre tid att ta fram en detaljreguleringsplan i de norska storstäderna i jämförelse med Malmö och Ålborg.

Ett observerbart resultat från den norska statistiken är dock att över hälften av tiden i planprocessen förbrukas i den inledande fasen, mellan uppstartsmöte till det att ett komplett planförslag levereras till kommunen. Det vill säga den del som i huvudsak den privata byggherren ansvarar för och som innehåller själva framtagandet av planen. Noterbart i detta sammanhang är att tidsåtgången vid kommunens behandling och den politiska behandlingen av planen inte är helt orimlig i förhållande till de utställda tidsfristerna i planlagstiftningen.

Flaskhalsar i planeringen

Planeringsprocessen är relativt framtung (bortsett från överklaganden) då det är i början som utredningar, samråd och förhandlingar sker till stor del. I Norge är det fasen från uppstartsmöte till komplett planförslag som tar lång tid och kräver betydande resurser. Den mest resurskrävande fasen för kommunen är starkt beroende av om planeringen genomförs i privat eller offentlig regi, det vill säga om privat detaljreglering tillämpas eller inte. När kommunen driver projektet är det utredningsarbetet som är mest resurskrävande och då framförallt konsekvensutredning och hantering av potentiella konflikter. I fallet privat detaljreglering är

det dock framförallt samrådsprocesserna och förhandlingarna mellan kommun och privat exploatör som är resurskrävande. Även om det är den privata aktören som skall ta fram ett komplett planförslag inklusive nödvändiga utredningar så sker ofta detta i dialog med kommunen vilket kräver relativt mycket resurser.

Den inledande fasen är även tids- och resurskrävande i de andra skandinaviska länderna. I Ålborg är den initiala fasen mycket resurskrävande, inte minst förhållandet till byggherrarna, men cirka halva planeringsprocessen går till offentlig administration samråd, det vill säga till att förankra planen politiskt och hos medborgarna. I Sverige finns möjligheten att ta fram ett planprogram och genomföra programsamråd för att förankra projektet hos olika aktörer. Malmö väljer dock oftast bort detta steg för att effektivisera processen. Sverige skiljer sig från Norge och Danmark med avseende på möjligheterna för externa aktörer att påverka processen. Undantaget den formella överklagandeprocessen finns det (om planprogramsamråd genomförs) tre tillfällen för externa aktörer att påverka processen. I Danmark finns det bara ett tillfälle medan det i Norge finns två tillfällen (bortsett från överklagandeprocessen).

I Norge är en ytterligare flaskhals statens (och regionala aktörers) inblandning i de lokala processerna. Den norska invändningsprincipen skapar stor osäkerhet hos kommunerna då det inte samordnas och eftersom kommunerna uppfattar att invändningarna kan inkomma i princip när som helst under planprocessen. I Danmark finns också statliga invändningsprinciper men i Ålborg försöker man förutse eventuella invändningar och lösa konflikterna tidigt vilket innebär att det är sällan som statliga myndigheter kommer med invändningar under samrådsperioden. I Malmö arbetar man på liknande sätt. I Sverige har dessutom länsstyrelsen – det regionalstatliga övervakningsorganet – en samordnande funktion vad gäller statens intressen i den lokala planeringen.

Kommunens roll

Kommunen är i de skandinaviska planeringssystemen den primära planeringsaktören och arenan, vilket också gäller i Tyskland och Storbritannien. Den kommunala förvaltningen och samhällsplaneringen har generellt blivit mer marknadsorienterad sedan 1980-talet. Den norska möjligheten till privat detaljregulering är dock betydligt äldre men innebär att kommunens roll i planeringsprocessen är något annorlunda än i annat fall. Kommunerna har vid detta förfarande en mer passiv roll gentemot de privata aktörerna och en mer vägledande och kontrollerande funktion. I de övriga

skandinaviska länderna och Tyskland är det kommunerna som tar fram de detaljerade planerna. Även i England är det kommunerna som tar fram den lokala planen även om kommunen inte kan initiera planeringsaktiviteter eller planansökningar.

De norska kommunernas roll gentemot övriga offentliga aktörer och deras position i det nationella offentliga systemet skiljer sig också delvis, på grund av statens och regionernas betydande inflytande på planprocessen. I Danmark har staten också ett starkt och reellt inflytande på den kommunala planeringen men regionerna har i princip ingen roll i den fysiska planeringen (i Storbritannien har nu liknande reformer implementerats). I Sverige har regionerna också mycket begränsat inflytande på den fysiska planeringen och det finns i princip ingen statlig planering, vilket gör kommunernas roll helt central och är en anledning till att det svenska planeringssystemet ofta beskrivs i termer av kommunalt planmonopol. En framtida fråga är dock vilken roll regionen skall ha i planeringen, inte minst i storstadsregioner där den funktionella regionen sträcker sig vida utöver de kommunala gränserna.

Frågor, möjligheter och förslag

Att skapa en effektiv och marknadsanpassad men samtidigt transparent och öppen planeringsprocess är utmanande, och något som debatterats och utretts flitigt de senaste åren. Det har också skett stora förändringar inom såväl det formella systemet som i det praktiska arbetet. Stort fokus har ofta legat på hur det kommunala planeringsarbetet kan effektiviseras och hur processen kan avslutas mer skyndsamt, men det finns flera viktiga punkter att beakta.

Utifrån denna granskning av den norska regleringsprocessen och skandinaviska jämförelse med internationella utblicker framstår tre generellt viktiga diskussionspunkter att beakta i vidare studier och i det praktiska arbetet med planering. För det första är den ofta oreglerade och informella initierings- och uppstartsfasen mycket betydelsefull men delvis underskatta del i arbetet med att skapa en effektiv planeringsprocess. För det andra är planens utformning med detaljeringsgrad och innehåll en relativt öppen fråga utan självklara svar, men som behöver diskuteras. För det tredje är samordningen och förankring såväl internt inom kommunen mellan olika avdelningar, gentemot andra offentliga myndigheter och situationer, som med privata aktörer och medborgare viktiga delar att begrundas för att skapa en effektiv och demokratisk planeringsprocess.

Initiering och uppstart

De inledande faserna är av stor betydelse för hela planprocessen och delvis avgörande för hur lång tid ett projekt tar. Vem som har rätt att initiera och driva ett planprojekt kan diskuteras. Norge är relativt progressivt i detta avseende då såväl privata som offentliga aktörer kan ta initiativ och driva ett planprojekt. I de andra skandinaviska länderna är det kommunen som driver planprojektet även om initiativet kan komma från privata aktörer. I Tyskland driver kommunen planeringen och de privata intressenterna är inte delaktiga i uppstarten av ett planprojekt. I Storbritannien har tvärtom kommunen ingen möjlighet att initiera projekt utan måste förhandla med privata aktörer.

Exakt när ett projekt börjar kan vara ganska oklart och det är inte helt tydligt var gränsen går mellan den informella initieringen och den formella uppstarten. Det finns olika initiativ till att underlätta just uppstarten genom mer informella möten och förhandlingar. I Norge börjar den formella planeringsprocessen med ett uppstartsmöte men det sker ofta diskussioner mellan kommun och exploatör även före det. Malmö har utarbetat vad man kallar ett startblock för att förankra planprojektet internt och lösa eventuella sektoriella konflikter innan det formellt inleds. I Danmark har kommunen en väntelista och försöker utifrån den prioritera de planer som skall ges företräde. I Tyskland regleras detta i relativt formella avtal som föregår den formella planeringsprocessen. Det brittiska systemet avviker mest från de övriga men i samband med att arbetet med att ta fram en ny lokalplan inleds används så kallat call-for-sites som är ett formellt sätt att samla in förslag till projektområden.

Planens utformning

En detaljerad plan är en förutsättning för ny bebyggelse men vad en sådan plan skall innehålla och reglera är inte alltid självklart. Det kan exempelvis diskuteras om ett projekt i en redan befintlig miljö alltid ska kräva en ny plan. I Tyskland har man infört en lagparagraf som innebär att redan bebyggda områden kan förtätas utan att en ny plan tas fram förutsatt att den inte avviker nämnvärt från omgivningen. I det brittiska systemet finns inga detaljerade planer motsvarande de norska regleringsplanerna, utan planansökningar bedöms direkt gentemot lokalplanen, som är mer att likna vid en norsk kommuneplan. I de skandinaviska länderna innehåller en detaljerad plan vanligtvis en plankarta med tillhörande beskrivning. Sedan finns det en rad olika bakomliggande dokument som olika former av utredningar och konsekvensbeskrivningar som ofta är mycket resurskrävande att ta fram. Detaljeringsgraden i planerna är dock också betydande vilket gör de svår-

tolkade för gemeneman.

Hur detaljerad en regleringsplan eller motsvarande bör vara är direkt relaterat till innehållet i och statusen på den hierarkiskt överordnade planen. Det verkar som om det finns fördelar med att ta fram robusta överordnande planer med tydliga riktlinjer för att undvika osäkerhet och skapa förutsättningar för en effektiv process. Det vill säga fler frågor löses på en övergripande nivå och eventuella konflikter behöver inte behandlas från fall till fall. Det brittiska systemet med en detaljerad lokal plan gentemot vilken planeringsansökningar prövas är det mest tydliga exemplet men även i Danmark löses flera viktiga frågor i kommuneplanen. I Sverige regleras dock det mesta i detaljplanen men Malmö har trots det en relativt effektiv detaljplaneprocess. Det verkar framförallt viktigt att kommunicera planerna. Det poängterades från flera norska storstadskommuner att det saknas kunskap om plansituationen bland de privata aktörerna. Därtill är det betydelsefullt att kommunicera hela planprocessen både internt inom organisationen och extern gentemot såväl privata som offentliga aktörer.

Integrering och förankring

De skandinaviska länderna har relativt självständiga kommuner och den fysiska planeringen sker i huvudsak på kommunal nivå. I Norge har dock stat och region betydande inflytande på den kommunala planeringen bland annat genom rätten till invändningar. Norge har dessutom till skillnad från både Sverige och Danmark också regionala planer som till viss del styr markanvändningen. Både Norge och Danmark har nyligen infört kommunala planstrategier för att effektivisera planeringen men det är oklart vilken påverkan dessa har på detaljplaneringsprocessen. Det brittiska systemet har genomgått kraftiga förändringar under senare år och grundtanken har varit att öka transparensen och effektiviteten genom att reducera planeringen till två nivåer; stat och kommun. På liknande sätt har det danska systemet förändrats där nu mera bara kommunen och staten har mandat att genomföra fysisk planläggning medan regionerna enbart har ett strategiskt ansvar.

Det är dock inte bara samordningen med olika externa myndigheter som är viktig utan även den interna samordningen mellan olika kommunala enheter och förankringen av planprojektet i den politiska organisationen. Malmös arbete med startblock är ett exempel på hur detta kan hanteras liksom utvecklingsarbetet med så kallad lean-management. Ålborg arbetar på likande sätt och fokuserar på att förankra planprojektet politiskt i ett tidigt skede redan i startdokumentet. Danmark har till skillnad från de övriga skandinaviska

länderna enbart ett offentligt samråd under planprocessen. I Norge hålls två offentliga samråd medan det i Sverige i vissa fall hålls till och med tre offentliga samråd (om planprogram används).

Forskning och utvecklingsmöjligheter

Att ta fram en detaljerad plan för ny bebyggelse är en komplex process som kräver stor kunskap och kompetens. I alla de norska storstäderna råder det viss brist på kompetenta handläggare vilket försenar processen, men det poängteras även att de privata aktörerna inte alltid har den kunskap som behövs. Det är dessutom flera olika kunskapsområden som behövs, alltifrån juridik och samhällsvetenskap till ingenjörskonst och naturvetenskap. Det krävs också en rad olika generiska kompetenser kring handläggning, samråd, förhandling och management. På längre sikt är även utbildningen av fysiska planerare en mycket betydelsefull och angelägen fråga.

Det norska planeringssystemet innehåller många förtjänster som andra kan lära av men det finns även möjligheter till ytterligare förbättringar. För att skapa ett långsiktigt effektivare planeringssystem som också är demokratiskt behövs både vidare utveckling av nuvarande system och praxis, samt ny forskning och kunskap. Eftersom idealtiden inom nuvarande system är ungefär ett år medan det i praktiken ofta tar nästa dubbel så lång tid bör det finnas möjligheter att effektivisera den praktiska planeringen inom ramen för rådande planeringssystem. Detta gäller framförallt i de inledande faserna och på vilket sätt kommunikationen

sker mellan olika aktörer.

Förslagvis kan man se över möjligheterna att vidareutveckla nya organisationsformer exempelvis implementering av lean-management och användning av GIS-system för att effektivisera "screeningprocessen" i uppstartsfasen, vidareutveckla en plattform för dialog med privata och offentliga aktörer tidigt i processen, för att lösa potentiella konflikter och informera om rådande plansituation. Andra åtgärder kan relateras till planens utformning och man kan förslagvis se över möjligheterna att förtydliga kraven på planens innehåll och form, i synnerhet detaljeringsgraden, och relationerna till övergripande planer.

Relationerna mellan olika planer på olika skalnivåer är en viktig del i planeringen men det är oklart hur detta påverkar effektiviteten. Vad som skall regleras var (det vill säga vad exempelvis en regleringsplan respektive kommuneplan bör reglera) är en viktig forskningsfråga. Det behövs också mer forskning och kunskap kring hur man kan harmonisera olika intressen i planeringsprocessen. Hur kan man förbättra koordineringen och synkroniseringen mellan olika hierarkiska intressen mellan olika administrativa planeringsnivåer (kommun, region, stat)? Hur kan man förbättra samordningen mellan olika sektors intressen (exempelvis miljö och ekonomi, transport och boende, stadsutbyggnad och landsbygdsutveckling)? Och framförallt hur kan man effektivisera planeringssystemet och samtidigt göra det mer demokratiskt och förankrat hos medborgarna?

Referenser

ARL/Nordregio/Blekinge Tekniska Högskola (2001). *Deutsch-Schwedisches Handbuch der Planbegriffe = Tysk-svensk handbok för planeringsbegrepp*. Hannover: Akademi für Raumforschung und Landesplanung.

Asplan viak (2012). Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre (slutrapport). Tillgänglig via http://www.ks.no/Page-Files/25668/114014_Innsigelsesinstituttet_rapport.pdf Asplan viak, KS FOU, Agenda Kaupung

Asplan viak (2013). Kartlegging av private planprosesser i Bergensregionen (utgave 1, 2013-01-07). Tillgänglig via: http://www2.askoy.kommune.no/getfile.aspx/document/epcx_id/4313/epdd_id/10401

Baugesetzbuch (2011). Tillgänglig via <http://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/BJNR003410960.html>

Barker, K. (2006). Barker Review of Land Use Planning. Tillgänglig via: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/barker_review_land_use_planning/barkerreview_land_use_planning_index.cfm

Boverket (2012). Plan- och bygglagen i praktiken 2011 – spaningar visar på utmaningar och möjligheter (Rapport 2012:6). Karlskrona: Boverket.

Boverket (2013a). PBL Kunskapsbanken – Boverkets vägledning för plan- och bygglagen. Tillgänglig via <http://www.boverket.se/vagledning/pbl-kunskapsbanken/>

Boverket (2013b). PBL Kunskapsbanken – Om regionplanering. Tillgänglig via <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Regionplanering/Om-regionplanering/>

Boverket (2013c). PBL Kunskapsbanken – Översiktsplanering. Tillgänglig via <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/>

Boverket (2013d). PBL Kunskapsbanken – Detaljplanering. Tillgänglig via <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Detaljplanering/>

Buser, W. (2005). *Urban Development and Urban Planning in Munich*. München: ISW Institute for Urban Design and Housing.

Böhme, K. (2002). Nordic Echoes of European Spatial Planning: Discursive Integration in Practice (Nordregio Report 2002:8). Stockholm: Nordregio.

Castells, M. (2002). The Cultures of Cities in the Information Age. In I. Susser (Ed.), *The Castells Reader on Cities and Social Theory* (pp. 367-389). Oxford: Blackwell.

Dymén, C., Fredricsson, C., Claessen, H., & Reardon, M. (2012). Hinder och Potentiella Framgångsfaktorer i Bostadsbyggnadsprocessen – En Nordisk Utblick. (Nordregio Working Paper 2012:2). Stockholm: Nordregio. Tillgänglig via <http://www.nordregio.se/en/Publications/Publications-2012/Hinder-och-potentiella-framgangsfaktorer-i/>

Ebert, S.; Tölle, A. & Wdowicka, M. (2012). *Planung in Deutschland und Polen aus kommunaler Perspektive*. Hannover: Akademi für Raumforschung und Landesplanung.

Galland, D. (2012). Understanding the Reorientations and Roles of Spatial Planning: The Case of National Planning Policy in Denmark. *European Planning Studies*, 20(8), 1359-1392.

Harvold, K., & Nordahl, B. (2012). Planning in Rurbania: rural policy and the planning system in Norway. *Town Planning Review*, 83(2), 213-232.

Harvold, K., Kristensen, L., Primdahl, J., & Reiter, O. (2008). Spredt boligbygging i Skandinavia, (Notat 2008:104). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). Tillgänglig via: <http://www.nibr.no/filer/2008-104.pdf>

Kallbro, T & Lindgren E (2008). Plan- och bygglovsprocessen, privata planinitiativ och tidsfrister – kan det Norska systemet överföras till svensk lagstiftning? (TRITA-FAT Rapport 4:106), Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan. Tillgänglig via: <http://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:462298/FULLTEXT01.pdf>

PLUREL. (2010). National spatial planning policies and governance typology. Tillgänglig via <http://www.plurel.net/images/D221.pdf>

Post, A. (2011). Lokalplanlægning i Danmark 2009 – 2011. (Sammenfattende rapport). Dansk Byplanlaboratorium. Tillgänglig via <http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/597F1B5C-3509-4A64-9195-6A5F305C-C1F7/137236/LokalplanlgningiDanmark20092011Sammenfattenderappo.pdf>

Kalbro, T & Røsnes, A. E (2013). Public Planning Monopoly – or not? The right to initiate development plans in Norway and Sweden. In E. Hepperle et al (Eds.), *Land Management: Potential, Problems and Stumbling Blocks* (pp. 51-65).vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.

- Länsstyrelsen i Skåne Län (2012). Bostadsmarknadsanalys Skåne 2012 (2012:17). Länsstyrelsen i Skåne Län. Tillgänglig via http://www.lansstyrelsen.se/skane/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2012/bostadsmarknadsanalys_%202012_120704.pdf
- Landeshauptstadt München (2005) Münchens Zukunft gestalten: Perspektive München – Strategien, Leitlinien, Projekte. München: Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung.
- Landeshauptstadt München (2012a). Bericht zur Wohnungssituation in München 2010-2011. München: Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung.
- Landeshauptstadt München (2012b) Wohnen in München V – Wohnungsbauoffensive 2012-2016. München: Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung.
- Landeshauptstadt München (2013a). Das Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen (bei Flächennutzungsplänen (FNP), regelverfahren für Bebauungspläne) Ablaufschema. München: Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung. Tillgänglig via <http://www.muenchen.de>.
- Landeshauptstadt München (2013b). Das Bebauungsverfahren. München: Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung.. Tillgänglig via <http://www.muenchen.de>
- Landeshauptstadt München (2013c). Die Strukturzahlen Münchens und Bayerns 2011. München: Landeshauptstadt München Statistisches Auskunftsbüro (STAB). Tillgänglig via <http://www.muenchen.de>
- Landeshauptstadt München (2013d) Wohnungspolitisches Handlungsprogramm "Wohnen in München V" Wohnungsbauoffensive 2012 – 2016. München: Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung. Tillgänglig via <http://www.muenchen.de>
- Malmö Kommun (2013). Utvärdering av plan- och bygglovsverksamheten 2012. Malmö kommun.
- Miljøministeriet (2007a). Planloven i praksis. Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen. Tillgänglig via http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/A768E8C0-5B0C-401D-BFC3-703384008D46/49455/Planloven_011007.pdf
- Miljøministeriet (2009). Vejledning om Lokalplanlægning. Indhold, tilvejebringelse og retsvirkning. Miljøministeriet By- og Landskabsstyrelsen. Tillgänglig via: http://www.naturstyrelsen.dk/NR/rdonlyres/7ED5553E-CE26-4364-90A7-18519CD560A8/0/Vejledning_om_lokalplanlaegning_HWU.pdf
- Miljøverndepartementet (2009). Planlegging etter Plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (2011). Veileder – Reguleringsplan – Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven. Miljøverndepartementet
- Miljøverndepartementet (2012). Veileder Kommuneplanens arealdel – utarbeiding og innhold, Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet (2013a). Forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer, Miljøverndepartementet
- Miljøverndepartementet (2013b). Innsigelse i plansaker - Retningslinjer for bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven (Rundskriv T-5/95). Miljøverndepartementet. Tillgänglig via: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/dok/rundskriv/1995/t-595-innsigelse-i-plansaker.html?id=108000>
- Mäntysalo, R. et al. (2011). Between Input Legitimacy and Output Efficiency: Defensive Routines and Agonistic Reflectivity in Nordic Land-Use Planning. *European Planning Studies*, 19(12), 2109-2126.
- Nadin, V., & Stead, D. (2008). European spatial planning systems, social models and learning. *disP - The Planning Review*, 172(1), 35-47.
- Newman, P. & Thronley, A. (1996). *Urban Planning in Europe: International Competition, National Systems and Planning Projects*. London & New York: Routledge.
- Oslo Kommune (2011). Boligutvalgets rapport om tiltak som kan bidra til økt boligbygging i Oslo. Oslo: Oslo Kommune, Plan- og bygningsetaten.
- Olesen, K., & Richardson, T. (2012). Strategic Planning in Transition: Contested Rationalities and Spatial Logics in Twenty-First Century Danish Planning Experiments. *European Planning Studies*, 20(10), 1689-1706.
- Oxley, M. et al. (2009). Review of European Planning Systems, Centre for Comparative Housing Research Leicester Business School. Tillgänglig via <https://www.dora.dmu.ac.uk/bitstream/handle/2086/7536/NHPAU%20Planning.pdf?sequence=1>
- Pahl-Weber, E. & Henckel, D. (Ed.) (2008). *The planning system and planning terms in Germany: A glossary*. Hannover: Akademi für Raumforschung und Landesplanung. Tillgänglig via: http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/ssd_7.pdf
- Royal Haskoning (2007). The Spatial Planning Systems of the INTERREG IIIB North West Europe (NWE) Member States. Tillgänglig via: http://www.nofdp.net/data/documents/projects_reports_publications/spatial_planning_report/spatial_planning_report_1_nwe.pdf

Sager, T. (2011). Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990–2010. *Progress in Planning*, 76(4), 147-199.

Schaller, J.; Gehrke, T. & Strout, N. (2009). ArcGIS processing models for regional environmental planning in Bavaria. In S. Geertman, J. Stillwell (Eds.), *Planning Support Systems Best Practice and New Methods*. Netherlands: Springer.

Schmidt, Stephan och Buehler, Ralph (2007) The planning process in the US and Germany: A comparative analysis. *International Planning Studies*, 12(1), 55-75.

Schmidt, Stephan (2009) Land use planning tools and institutional change in Germany: Recent development in local and regional planning. *European Planning Studies*, 17(12), 1907-1921.

Smas, L.; Damsgaard, O.; Fredriksson, C. & Perjo, L. (2012). Integrering av översiktsplanering och regionalt tillväxtarbete: Nordiska och europeiska utblickar. (Nordregio working paper 2012:5). Stockholm: Nordregio. Tillgänglig via <http://www.nordregio.se/en/Publications/Publications-2012/Integrating-Urban-Planning-and-Regional-Development/>

Socialdepartementet (2012). Kraven på detaljplan och bygglov ses över för att skapa enklare byggprocesser (pressmeddelande 2012-11-15). Stockholm: Socialdepartementet. Tillgänglig via: <http://www.regeringen.se/sb/d/15513/a/203639>

SKL (2011). Länsstyrelsen handläggningstider – SKL Granskar. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting (SKL) Tillgänglig via: <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/5246.pdf>.

Sturm, Roland (2001) *Föderalismus in Deutschland*. Berlin: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit Berlin.

Statistisk Sentralbyrå (2012). Fysisk planlegging i kommuner og fylkeskommuner, 2011 (publiserat: 21 juni 2012). Tillgänglig via <http://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/fysplan>

Thierstein, A.; Förster, A.; Conventz, S.; Erhard, K. & Ottmann, M. (2013). *Wohnungsnachfrage im Großraum München. Individuelle Präferenzen, verfügbares Angebot und Räumliche Maßstabsebenen*. München: Lehrstuhl für Raumentwicklung der Technischen Universität München TUM.

UK Government - Planning portal (2013). Planning. Tillgänglig via: <http://www.planningportal.gov.uk/planning/>

Intervjuer

Ålborg kommune intervju 2013. Thina Wallin Jensen, Afdelingsleder for lokalplanafdelingen. Karen Cudio Andreassen, arkitekt, Ålborg kommunen, 2013-02-05

Bergen kommune intervju 2013. Petter Wiberg, Byggesakssjef, Etat for byggesak og private planer, Bergen kommune -2013-01-09

Cambridge City Council intervju 2013a. Patsy Dell, Head of Planning Services, Cambridge City Council, 2013-02-06

Cambridge City Council intervju 2013b. Peter Studdert, Independent Adviser/Previous Director of Planning at Cambridge City Council, Peter Studdert Planning, 2013, 2013-01-24

South Cambridgeshire District Council intervju 2013a. David Roberts, Principal Planning Policy Officer, South Cambridgeshire District Council, 2013-02-06

South Cambridgeshire District Council intervju 2013b. Jo Mills, Director of Planning and New Communities, South Cambridgeshire District Council, 2013-02-06

Malmö kommun intervju 2013. Åke Hesslekrans, Enhetschef planavdelningen Malmö Kommun, 2013-02-07

Oslo Kommune intervju 2013. Ellen de Vibe, Oslo Kommune Byutviklingsstrategier ved etatsdirektør - 2012-02-04

München Landeshauptstadt intervju 2013a. (Dr.) Schott, Stephan Regionplanerare, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Landeshauptstadt München, 2013-02-05

München Landeshauptstadt intervju 2013b. Illigmann, Klaus Sektionsansvarig, Bevölkerung, Wohnen und Perspektive München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Landeshauptstadt München, 2013-02-06

München Landeshauptstadt 2013c. Oertel, Kerstin Planerare, Wohnungs- und Städtebauförderung, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Landeshauptstadt München, 2013-02-06

Stavanger kommune intervju 2013. Wenche Ø. Clarke, arealplanlegger, Byplan Kultur og byutvikling, Stavanger Kommune - 2013-01-11

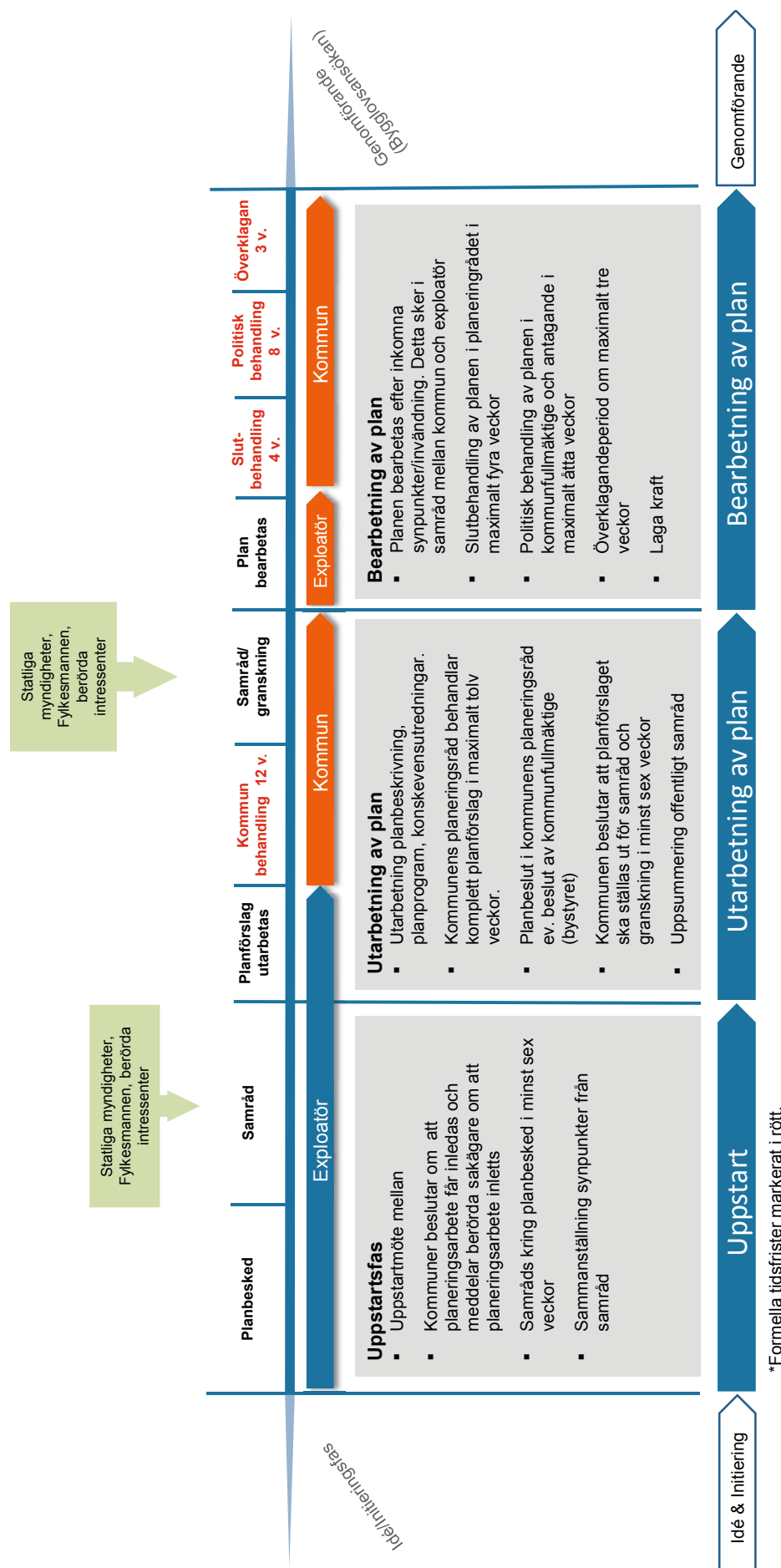
Trondheim kommune intervju 2013. Ann-Margrit Harkjer, byplansjef, Trondheim kommune - 2013-01-14

Bilaga 1. Antalet antagna regleringsplaner

Antall vedtatte reguleringsplaner					
	2007	2008	2009	2010	2011
Hela landet	:	1935	1983	1159	720
Privata	:	1451	1429	865	436
Oslo kommune	78	99	88	38	27
Privata	63	75	68	26	15
Stavanger	37	15	36	14	1
Privata	12	8	16	7	0
Bergen	39	16	27	39	18
Privata	33	14	23	31	14
Trondheim	38	40	46	16	1
Privata	27	30	28	15	1
Antall detaljreguleringsplaner (jf. PBL-08)					
Hela landet	:	:	26	767	1324
Privata	:	:	20	561	888
Oslo kommune	:	:	0	44	65
Privata	:	:	:	33	50
Stavanger	:	:	0	4	15
Privata	:	:	:	4	14
Bergen	:	:	0	4	16
Privata	:	:	:	4	13
Trondheim	:	:	0	23	46
Privata	:	:	:	17	27
Antall planer for områderegulering (jf. PBL-08)					
Hela landet	:	:	5	84	120
Oslo kommune	:	:	0	0	0
Stavanger	:	:	0	6	6
Bergen	:	:	0	0	2
Trondheim	:	:	0	0	2

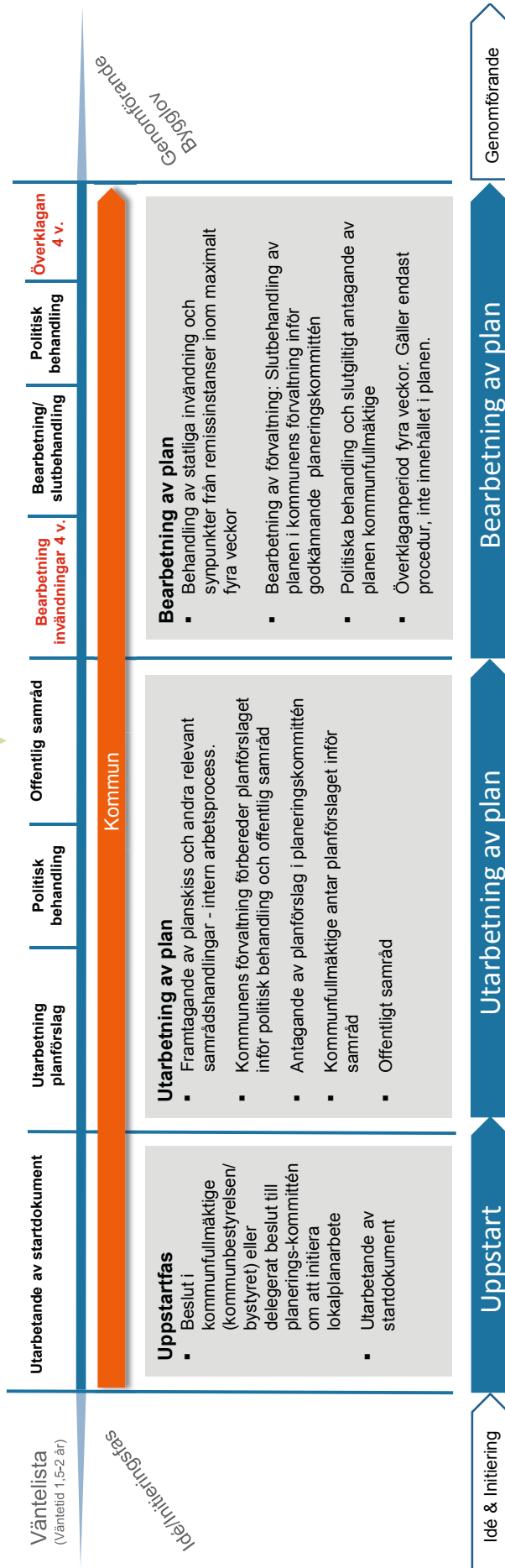
Källa: Statistisk Sentralbyrå 2012a

Bilaga 2. Norge: reguleringsplanprocessen i storstäder (privat plan)



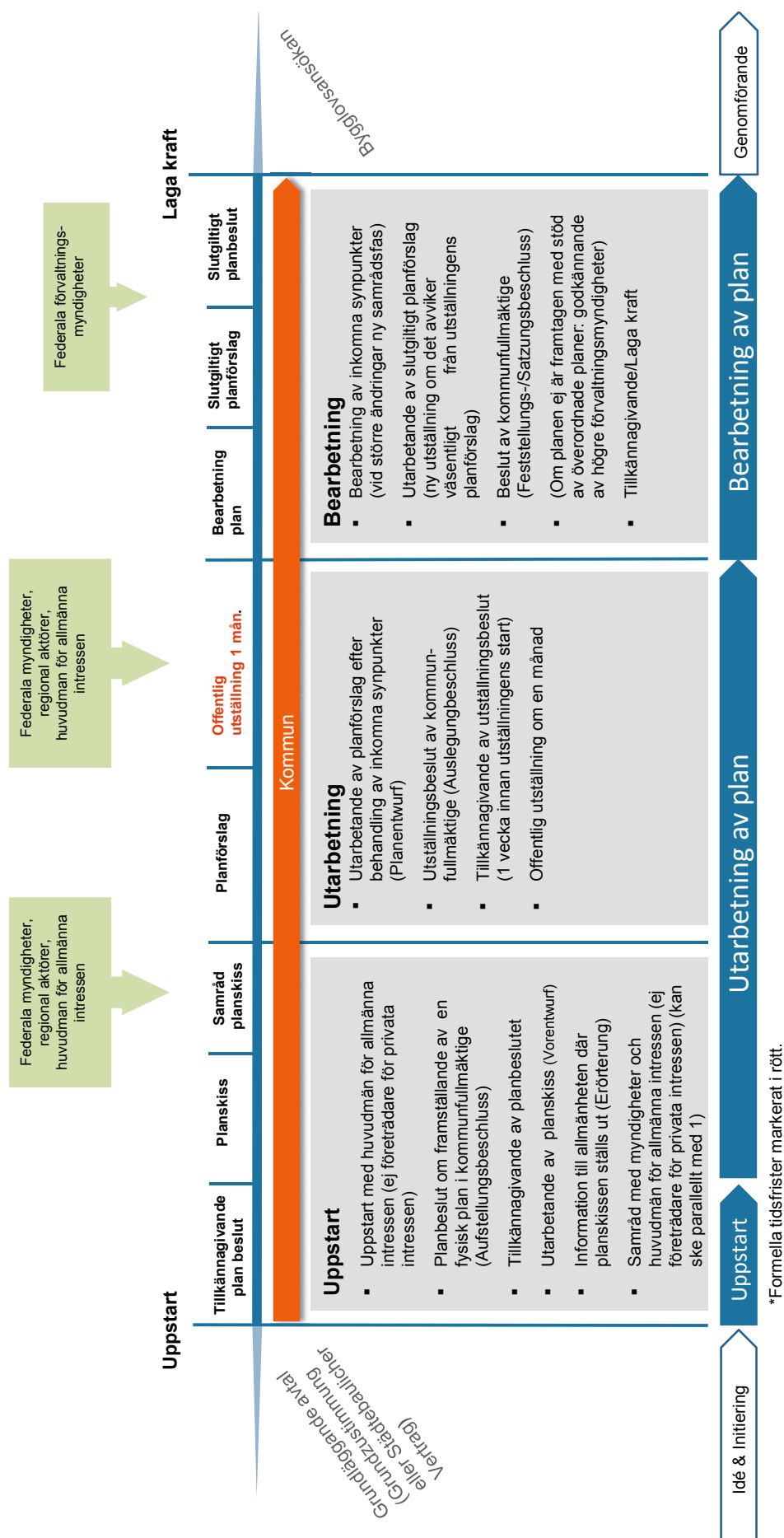
Bilaga 4. Danmark: lokalplanprocessen i Ålborg

Statliga
invändningar
(Call in
beføjelse)

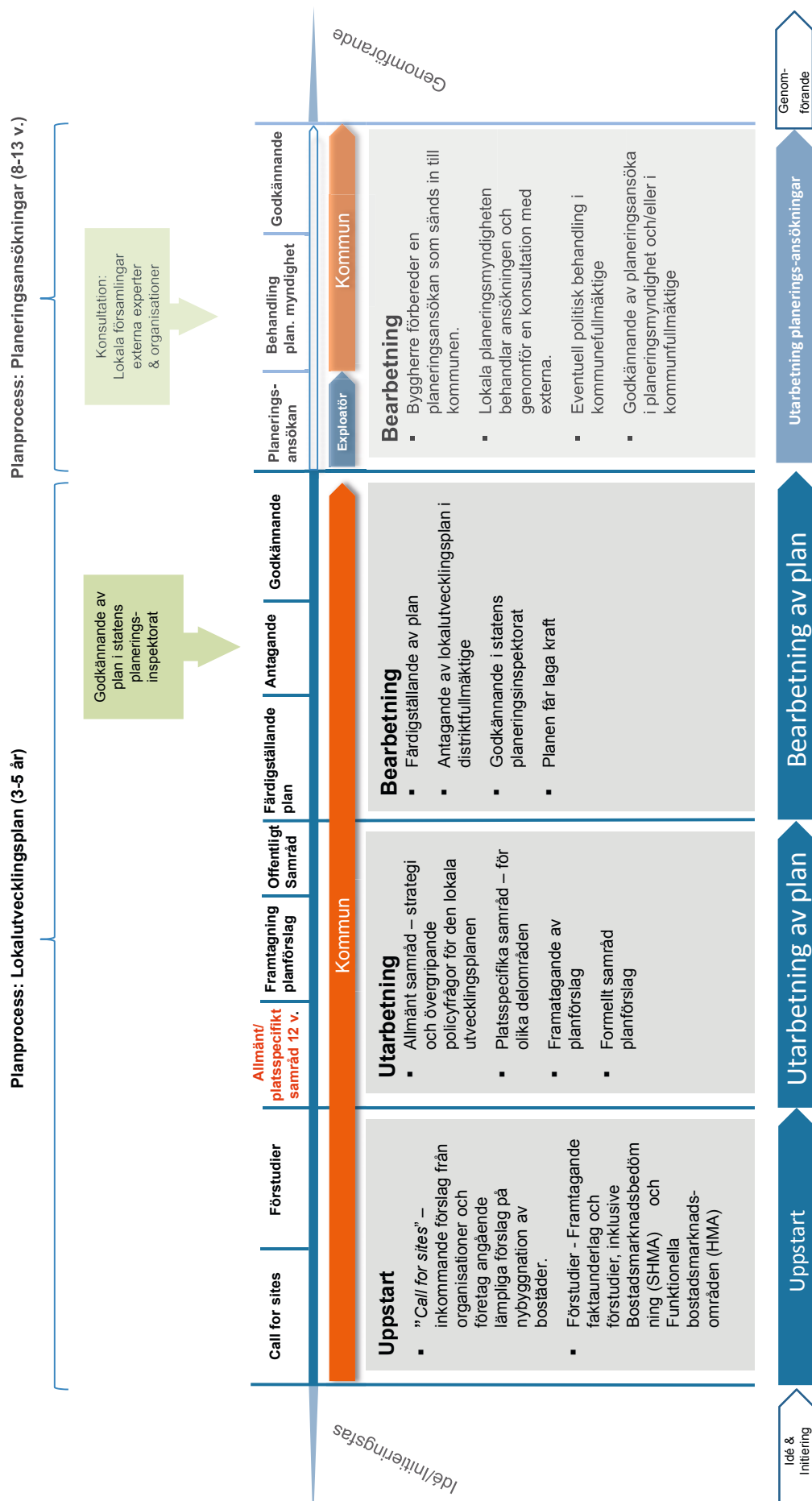


*Formella tidsfrister markerat i rött.

Bilaga 5. Tyskland: detaljplaneringsprocessen i München



Bilaga 6. Storbritannien: planprocessen i Cambridge



*Formella tidsfrister markerat i rött.

ISSN 1403-2503
ISBN 978-91-87295-14-0

Nordregio
P.O. Box 1658
SE-111 86 Stockholm, Sweden
nordregio@nordregio.se
www.nordregio.se
www.norden.org



Nordic Council of Ministers