

«Nær utakt»

Plan- og bygningslovreformer i Norge og Sverige

Thomas Kalbro, Eidar Lindgren og August E. Røsnes

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Thomas Kalbro, Eidar Lindgren og August E. Røsnes, «Close discord». On planning and building act reforms in Norway and Sweden.

KART OG PLAN, Vol. 70 pp. 27–45. P.O.B. 5003, No-1432 Ås, ISSN 0047-3278.

This paper compares the latest planning and building act revisions in Norway and Sweden. In Norway a complete new act will take force in 2010; in Sweden a new act is proposed to take force 2011. The investigations focus on the organisation and content of spatial planning and development control in the two countries, the mandates and rights in planning and granting of permits, and mechanisms for creating consistency and symmetry among levels and territories. Finally we comment on structure and presentation of the coming acts; in particular, the impact of codification of formulations on ease of understanding and operationalising the new legal constructs.

The planning systems of the two neighbouring countries have traditionally been very similar. This study indicates that the formal differences will increase in the future. This pertains particularly to regional level planning, for which the Norwegian Planning and Building Act introduces new organisational mechanisms and instruments but retains the existing holistic-integrated approach. Extensive differences can also be expected in planning at an operational level, mainly because the Norwegian system introduces new and more detailed instruments and mechanisms for achieving consistency and symmetry among levels and territories.

Key words: Legislation. Planning organisation, Content and instruments. Mandates and rights. Planning consistency.

Thomas Kalbro, professor, Tekn. Dr., Department of Real Estate and Construction Management, Royal Institute of Technology, Stockholm. E-mail: thomas.kalbro@abe.kth.se

Eidar Lindgren, associate professor, Tekn. Lic. Department of Real Estate and Construction Management, Royal Institute of Technology, Stockholm. E-mail: eidar.lindgren@abe.kth.se

August E. Røsnes, professor, Dr. Scient., Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences. E-mail: august.rosnes@umb.no

Bakgrunn

Artikkelens formål er å kontrastere de formelle plan- og bygningslovrevisjoner som nå er foretatt i Norge og Sverige. Med ikrafttreden av bygningsdelen til loven er det arbeidet som i Norge startet med oppnevningen av planlovkomiteen 23. oktober 1998 avsluttet¹. I mellomtiden, under «ekspertutredning» og lovformulering, er det gjort flere endringer i den forrige loven² som mer eller mindre uendret har fått sin plass i den nye. Det gjelder viktige lov-

steder om tidsfrister i plan- og byggesak (2003), om planprogram med konsekvensutredninger (2004) og utbyggingsavtaler (2005).

I Sverige har i første rekke Plan- og byggutredningen (1996), Plan- og byggkommittéen (2005), Byggprocessutredningen (2008) og Boverket i ulike utredninger og rapporter foreslått mer enn 250 endringer i «plan- og bygglagen»³. Samlet resulterte disse forslagene i et nytt forslag og ny lov med foreslått ikrafttreden 1. januar 2011⁴.

1. Plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 nr. 71, referert som npbl.

2. Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77, referert som (n)pbl.

3. Plan- og bygglagen 1987:10, referert som spbl.

4. Våre kommentarer er basert på «Lagrådsremiss», 3 desember 2009. «En enklare plan- og bygglag», referert som (f)spbl. I artikkelen antar vi at dette forslaget vil tre i kraft i 2011.

Som tilgrensende naboland med overlappende historie har lovgivningen for romlig planlegging i Norge og Sverige mye felles. De første norske byplanlovene ble vedtatt i unionstiden midt på 1840-tallet, etter at en omfattende kommunereform var vedtatt. Den svenske kommunereformen i unionstiden kom noe senere (1862). Tilgjengelig vedtok man i Sverige to store kommunereformer i 1952 og 1971, mens Norge gjennomførte en tilsvarende først på 1960-tallet⁵.

Etter unionsoppløsningen i 1905 har utviklingen av det norske plansystemet motatt sterke impulser fra sin nabo i øst. Det gjelder spesielt i tiden etter 1945 da Sverige kom til å fremstå som et foregangsland internasjonalt, men med smitteeffekt først og fremst overfor sine naboer i Norden (Nordberg, 1988; Hall, 1991; Blücher, 2004; Jensen, 2005). Overføringen av ideer og erfaringer, og likeledes den måten disse ble nedfelt organisatorisk-institusjonelt kan forstås på bakgrunn av landenes nære kulturelle, politiske og økonomiske forhistorie. Den nordiske lovgivningen, også på dette lovfeltet, inneholder således fellestrekk som markerer vesentlige forskjeller i forhold til lovgivningen i andre europeiske land og USA (Zweigert and Kötz, 1992). Det samme gjelder plansystemene, innbefattet den romlige planleggingens organisering og innhold (Newman and Thornley, 1996; Farinos Dasi, 2007).

Hvordan blir så denne systemlikheten ivarettatt i siste tids lovendringer i Norge og Sverige; vil endringene bidra til større likheter eller forskjeller mellom landenes planlegging og byggesaksbehandling, eventuelt i hvilken grad faller lovrevisjonen sammen med tilsvarende lovendringer innenfor EU-området, slik at det også i dette tilfellet er mulig å tale om en slags, men likevel mangetydig, «europeisering» av nasjonalstaters plansystemer (Davies, 1994; European Commission, 1997; Jensen and Richardson, 2006; Adams, 2008)?

Formålet med den norske og svenske lovrevisjonen har vært flersidig. I den norske

revisjonen er inntrykket at lovgivningen først og fremst har vært sett på som et programmatisk instrument for styring av omgivelsesutviklingen med hensyn til miljø og bærekraft avveiet i forhold til sivilisamfunnets interesser og dets rettigheter (Planlovkomiteen, 2001)⁶. Planleggingens innhold, dens styringseffektivitet, og forutberegnlighet for aktører og berørte har vært sentrale temaer for lovgiverne i begge landene, likeledes hensynet til forenkling av plan- og saksprosesser. I begge landene har mandatene for lovrevisjonen fremhevet behovet for språklig modernisering og for omstrukturering av lovteksten med sikte på tydeliggjøring og forståelighet for brukerne (Planlovutvalget, 2001; Lagrådsremiss, 2009).

Tre relaterte aspekter blir i denne sammenheng viktige: Planmyndighetene trenger en organisasjon og virkemidler for sin styring som reflekterer behovet for planlegging på flere romlige nivåer. Dette spørsmålet dreier seg om organisering i forhold til innhold, planleggingsansvar og plantyper som bl.a. berører forholdet mellom sentralisering versus desentralisering av planleggingsoppgaver (Nordberg, 1988; Smith, 1985; Page, 1992; Blücher, 2004). I forhold til sivilsamfunnets interesser blir det for det andre nødvendig å avstemme myndighetenes mandat til intervensjon i samfunnsutviklingen i forhold til hvordan enkeltpersoners og foretaks rettigheter og interesser blir ivaretatt. Dette spørsmålet berører særlig retten til å initiere planlegging, vilkår for plangodkjenning og fordeling av retter og plikter mellom offentlige og deltakende aktører. Styringen møter imidlertid motstand både fra interesser i det sivile samfunn og fra innebygde motsetninger innenfor myndighetsaktørens rekke (Salet et al., 2003; Webster, 2005). Følgelig vil planleggingen stå overfor utfordringer som truer sammenhengen i egne avgjørelser over så vel administrative nivåer som horisontalt. Et tredje moment blir derfor at endringene i plansystemet også må ta hensyn til mulighetene for å oppnå konsistens og motsetningsfrie reguleringer i planleggingen

5. Norge har 430 primærkommuner, Sverige 290. Det respektive antallet fylkeskommuner og «landsting» er 19 og 20.

6. Denne type mål har ligget til grunn for den svenske «plan- og bygglagen» siden lovreformen i 1987, og er derfor forsterket ved kompletteringer til loven i 1996.

(Davies et al., 1989; European Commission, 1997; Webster, 2005).

Disse universelle aspektene ved et hvert plansystem danner utgangspunkt for vår diskusjon av lovendringene, under overskriftene: myndigheter, plannivåer og planinnhold; mandater, rettigheter og plikter; konsistenskrav og symmetri. I tillegg har både aktører og berørte legalt krav på kjennskap til hvordan planleggingen foregår, hvilke formelle krav som stilles til beslutningsprosessen og hvordan de enklest mulig skal kunne gjøre sitt ansvar og sine interesser gjeldende. Brukervennlighet i fremstilling er den siste overskriften i denne sammenligningen.

Myndigheter, plannivåer og planinnhold

I Norge og Sverige er planleggingen formelt organisert over tre nivåer; sentralt, regionalt og lokalt. De har også det til felles at den operasjonelle planleggingen gjennom bruk av formelle plantyper bare foregår regionalt og lokalt. Generelt ser det ut til at lovgiverne har villet unngå å tillegge staten sentralt noe ansvar for utarbeidelse av plantyper eller romlige policyer for ivaretagelse av f.eks. miljøhensyn. Man har forholdt seg tro til en planleggingstradisjon som i nyere tid ikke har gitt rom for denne type sentral planlegging i noen av landene (Nordberg, 1988).

Sentralt

Opgavene på sentralt nivået har vært og vil også i fremtiden bli å angi institusjonelle rammer for den planleggingen som foregår på de to andre nivåene i form av krav til innhold og bruk av virkemidler, samt kontroll. For å fremme bærekraftig utvikling har man for første gang i Norge lovfestet statens plikt til hvert fjerde år å utarbeide et dokument⁷ med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, jf. kapitlet om konsistens. Formålet er bl.a. å sikre koordinering i planleggingen, også mellom statlige myndigheter, i og med at innholdet i doku-

mentet skal legges til grunn for statens deltakelse, uansett statlig instans.

I Sverige har man fra før eksplisitte lovregler om såkalte «riksinteresser» i planleggingen. De er foreslått videreført i kommende lov⁸. «Riksinteresser» kan som overgripende retningslinjer i lov fastlegge hvordan forskjellige sektorinteresser skal tilgodeses i landet som helhet eller innom avgrensede landsdeler. «Riksinteresser» kan også gis en lokal forankring ved at statens ulike embetsverk utpeker steder, plasser eller objekter som man ut fra bestemte hensyn mener er av «riksinteresse» å prioritere i lokale beslutninger. I tilfelle en kommune vedtar en detaljplan i strid med «riksinteresser», kan staten gripe inn og oppheve kommunens avgjørelse, jf. myndighetshierarki nedenfor.

Som tidligere kan det i fremtiden gis sentrale retningslinjer og bindende bestemmelser i norsk planlegging for både etterfølgende styring og for utviklingen konkret. Men terminologien er endret til statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser, samtidig som virkeområdet er gitt en annen og tilsynelatende mer omfattende formulering⁹, uten at det fra lovgivers side er antydning noen vesentlig endring i begrunnelse av kravene til geografisk rekkevidde. Reglene om forbud mot tiltak langs sjø og vassdrag er endret og dels innskjerpet. Men det er fremdeles et forbud som primært er rettet mot byggevirksomhet innenfor en arealkategori som fortsatt oppfattes som i hovedsak uregulert. I forhold til foregående lov er noen av unntakene fra forbudet fjernet. Til gjengjeld er det åpnet for at forbudet rammer tiltak som går inn under rettsvirkninger av bindende av planer. Således gjelder forbudet innenfor 100-metersbeltet bare så langt ikke annen byggegrense er fastsatt i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan¹⁰, altså planer som angir bindende reguleringsstatus. Som logisk konsekvens har man opphevet det tidligere skille i byggeforbud innenfor 100-metersbeltet mellom spredt- og tettbygd strøk. Spørsmålet om retten til å bygge i tettbygd strøk blir jo normalt avklart

7. npbl. § 6-1.

8. (Øs)pl. kap. 2 § 2 med referanse til «miljøbalkens» kap. 3 og 4.

9. npbl. §§ 6-2 og 6-3, begge første ledd.

10. npbl. § 1-8 andre ledd.

i bindende plan (Miljøverndepartementet, 2007:64). Ønsker om forenkling og lokal medbestemmelse i hvordan byggeforbud i strandområder skal praktiseres er tilsynelatende viktige begrunnelser bak disse endringene.

Behovet for å tydeliggjøre hvilke krav som stilles til innhold og prosedyrer i planleggingen har også gjort seg gjeldende i den norske planrevisjonen. For alle typer overordnede planer (region og kommune), og for detaljplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varslig av planoppstart utarbeides planprogram som skal redegjøre for formålet med og gangen i arbeidet¹¹. Ved offentlig ettersyn skal alle planer ha en planbeskrivelse. For regionale planer og kommunale planer med retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging, samt for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger, skal planbeskrivelsen gi en vurdering av planens virkninger for miljø og samfunn i form av en konsekvensutredning¹². I tillegg til reglene om konsekvensutredning er det formulert en særskilt regel om analyse av samfunnsikkerhet, risiko og sårbarhet for det aktuelle planområdet¹³. Lignende krav til program og konsekvensutredninger ved utarbeidelse av detaljplaner finnes alt i den svenske plan- og bygningslovgivningen og er foreslått videreført.

Regionalt

Den regionale organiseringen av planleggingen i Norge og Sverige har fra sin spede begynnelse mange likhetstrekk. Planmyndigheten som initierer og forestår planleggingen tilhører kommunesegmentet, enten som en (frivillig) sammenslutning av flere primærkommuner eller tillagt fylkeskommunen i Norge eller «landstinget» i Sverige, med henholdsvis fylkestinget og «landstingsfullmæktige» som høyeste myndighet¹⁴.

På to punkter har imidlertid den norske planleggingen på mellomnivået skilt seg fra den svenske. Den norske fylkesplanleggingen og den nylig introduserte regionalplanleggingen er obligatorisk for fylkeskommu-

nen respektive regional planmyndighet i følge den nye terminologien. En hver fylkeskommune som regional planmyndighet skal ha en oppdatert fylkesplan respektive regionalplan. I Sverige initieres regionplanlegging etter behov. Lovrevisjonen endrer ikke på denne forskjellen mellom de to landene. I medhold av «plan- og bygglagen» foregår denne type planlegging i dag bare i Stockholms län og i Göteborgsregionen. Forskjellige former for regionalt samarbeid forekommer likevel i flere deler av landet. Den svenske regionplanleggingen har altså en forholdsvis svak formell og reell status som offentlig styringsinstrument. Den markerer således et vesentlig kjennetegn ved den tradisjonelle nordiske planleggingen hvor det regionale plannivået har hatt en forholdsvis svak styringsposisjon og begrensede oppgaver vis-à-vis planleggingen sentralt og i primærkommunene, sammenlignet med andre vesteuropeiske land (Nordberg, 1988; Hall, 1991; Blücher, 2004). Det er de tette relasjonene mellom den sentrale stat og primærkommuner som gjennomførere av offentlig oppgaver som kjennetegner den nordiske planmodellen, heller enn regionenes posisjon som selvstendige policyutformere og planleggingsenheter.

I tillegg har den norske regionplanleggingen, etter introduksjonen av fylkesplanleggingen, alltid hatt ett mer altomfattende og koordinerende, men likevel forholdsvis åpent valgbestemt, krav til innhold enn tilsvarende planlegging i nabolandene (Nordberg, 1988). Utover et innhold som reflekterte den offentlige innsatsen innenfor fylkeskommunens egne aktivitetsområder med bl.a. krav om samordnet handlingsprogram for statlige og fylkeskommunale sektors virksomhet¹⁵, skulle planen forholde seg til økonomiske og fysiske utfordringer i regionen, henholdsvis som en form for utviklings- og strukturplanlegging. Den nye planloven viderefører ambisjonene om en tilnærmet altomfattende integrert, men likevel ubestemt, form for regional planlegging¹⁶. Det

11. npbl. § 4-1.

12. npbl. § 4-2 første og andre ledd.

13. npbl. § 4-3.

14. (f)spbl. kap 7 §§ 1 til 4.

15. (n)pbll. § 19-1.

16. npbl. § 3-4 første ledd.

skal likevel være rom for tilpasninger ut fra den aktuelle situasjon, men med andre former for utarbeidelse og styring enn tidligere. I de svenske lovforarbeidene er det ingen forslag til endringer i «plan- og bygglagens» regler om organisering og innhold i regionplanleggingen. Spørsmålet har på 2000-tallet hatt lav prioritet i reformarbeidet.

For å kunne ivareta interesser til aktører som kan bli involvert i norsk regional planlegging, gir den nye planloven regional planmyndighet anledning til å opprette et såkalt regionalt planforum. Gjennom dette skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i arbeidet med regionale og kommunale planer¹⁷. Loven krever at det skal utarbeides en regional planstrategi minst en gang for hver valgperiode (i fylkeskommunen)¹⁸. Denne strategien skal være bindende for innholdet i planen¹⁹ og legges til grunn for utarbeidelsen av planprogrammet. De nye reglene om regionalplan er utvilsomt utformet for å etablere sterkere styringsgrep på overkommunalt nivå med grunnlag for kontroll med lokal planlegging. Men ikke nok med dette, den nye loven formaliserer frivillig interkommunalt plansamarbeid som overkommunal planlegging. Flere kommuner bør samarbeide om planlegging når det er fordelaktig med samordning over kommunegrenser²⁰. Det er opp til kommunene selv å bestemme hva og hvordan de skal samarbeide (Miljøverndepartementet, 2007). De må benytte kommunale plantyper i dette plansamarbeidet. De nye reglene anviser likefullt hvordan planprosessen skal organiseres og vilkår for at denne form for overkommunal planlegging kan overføres til ordinær regional planlegging som regional planmyndighets ansvar. Formaliseringen av frivillig kommunalt plansamarbeid kan sees på som tilsvar til pågående debatt i Norge om kommunestørrelse og behovet for sammenslåing. Et plansamarbeid på tvers av kommunegrenser vil således

kunne møte utfordringer både av styrings- og rasjonaliseringsmessig art.

Den nye loven formaliserer muligheter for utvidet adgang til å velge avgrensning av territoriet for overkommunal planlegging generelt. Samtidig introduserer den to ulike former for slik planlegging med forskjellige sett planer, men i begge tilfeller med tilnærmet heuristisk bestemmelse av innhold. Den innskrenker således ikke planleggingen til å gjelde ansvarsområdet for de aktører som initierer og samarbeider om planleggingen, men lar policyavveininger regionalt i den enkelte situasjon mer eller mindre avgjøre innholdet. Til forveksling blir ambisjonene om innhold uttrykt forholdsvis likt med kommunepanleggingen, med de utfordringer dette kan gi for overlappende innhold, motsetninger og følgelig omkamper.

Den tidligere fylkesplanleggingen var reelt i liten grad rettet mot fylkenes arealbruk og utbygging (Engesæther og Langmyhr, 1992). Det var heller ikke adgang til å knytte bindende bestemmelser for arealbruken i fylkesplanen. Den nye loven åpner muligheter for dette, og igjen ut fra ønsket om tydeligere grunnlag for overkommunal styring. Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk som skal ivareta nasjonale og regionale hensyn og interesser²¹. Men bestemmelsen er begrenset til forbud mot iverksettelse av særskilt angitte tiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede områder, eller til at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent plan. Som virkemiddel representerer regional planbestemmelse en parallell til statlig planbestemmelse. I den grad statlig planmyndighet er med å fastsette innholdet i regional planstrategi, vil den jo kunne utformes med statlig innflytelse. Men samtidig etableres det også avhengighet til lokal planlegging, siden det kan overlates kommunene å avgjøre hvordan bestemmelsen skal følges opp i forhold til egen planlegging.

17. npbl. § 5-3 første og andre ledd.

18. npbl. § 7-1 første ledd.

19. npbl. § 8-1 første ledd.

20. npbl. § 9-1 første ledd.

21. npbl. 8-5 første ledd.

Lokalt

Lokalt er planleggingen organisert i kommuner som forholdsvis stabile enheter. Selv om begge landene konstitusjonelt er tilnærmet unitære stater hvor sentral lovgivning får riksdekkende gyldighet, har kommunene hatt stor frihet til å vedta egne ordninger for i det minste hvordan de kan organisere sin planlegging. Konsekvensen er at organiseringen i noen grad vil kunne variere fra kommune til kommune. Planlovgivningen i begge landene viderefører denne tradisjonen. I Norge var kommunene tidligere pålagt å opprette en fast komité for behandling av saker iht. plan- og bygningsloven. I medhold av den nye loven kan kommunen opprette de utvalg og treffe de tiltak den finner nødvendig for iverksetting av sin planlegging²². Til gjengjeld opphever den nye loven kommunenes generelle vedtektsmyndighet. Kommunenes hjemmelbehov for spesifikt forvaltningsverktøy av denne type har lovgiver, primært ut fra et angivelig ønske om forenkling, erstattet med kommunale planbestemmelser direkte eller indirekte (Miljøverndepartementet, 2007).

I regulative plansystemer vil lokal planlegging normalt måtte inkludere to plannivåer; ett overordnet og ett detaljert. Det siste må i det minste være legalt bindende for byggesøknaden (Davies et al., 1989; Booth, 1995). Det innebærer også som for Norges og Sveriges vedkommende at to plantyper, en overordnet og en detaljert, som hovedregel er tilnærmet obligatoriske. I Norge og Sverige skal alle kommuner ha en oppdatert henholdsvis kommuneplan og «øversiktsplan». Bare i spesielle eller mindre skalerte tilfeller skal det være mulig å få bygge uten bindende detaljplan.

Som for planleggingen på regionalt nivå har den norske kommuneplanen i innhold hatt et mer altomfattende perspektiv enn den svenske «øversiktsplanen» (Nordberg, 1988). Den nye loven opprettholder skillet mellom kommuneplanens samfunnsdel og

arealdel, men innfører som for regionalplan, krav om utarbeiding av kommunal planstrategi minst en gang i hver valgperiode. Kommunene er pliktige å innhente innspill til denne strategien fra statlige og regionale organer så vel som fra nabokommuner, og å arrangere medvirkning og debatt om strategien før den bringes frem til kommunestyrevedtak²³. I fremtiden får kommunene større frihet til å velge presentasjonsform for de to hoveddelene av kommuneplanen (Miljøverndepartementet, 2007). Ytterligere er det formelt gitt utvidet adgang til å detaljere arealdelen for hele eller deler av kommunen med nærmere underformål av arealformål²⁴. Arealformålene, dvs. arealbrukssonene, i kommuneplanens arealdel er også endret til 6 hovedformål med en rekke underformål²⁵.

I tillegg er det innført ett nytt sonebegrep, hensynssoner. Dette er arealsoner hvor det fra myndighetenes side er nødvendig å vurdere utviklingen av området i forhold til spesielle plankrav bl.a. knyttet miljørisiko, behov for infrastruktur, vernehensyn, nødvendigheten av båndlegging og felles planlegging for flere eiendommer (urbant jordskifte)²⁶. Lovgiver har når det gjelder det siste forsøkt å imøtekomme et styringsbehov som i Sverige delvis er ivarettatt av den såkalte «fastighetsplanen» som legger vilkårene for gjennomføring. I denne planen kan tomtegrenser, servitutter, ledningsretter etc. og fellesinnretninger lokaliseres med bindende virkning. Planen gir muligheter for tvangsgjennomføring, mot eiernes vilje av de forandringer som planen angir. De regler som i dag finnes om «fastighetsplanen» er i den nye svenske lovteksten lagt inn i lovreglene om detaljplanen, noe som er vurdert som en stor fordel²⁷.

Etter den norske revideringen av arealformålene i kommuneplanens arealdel og i detaljplanene kan de i praksis formuleres tilnærmet sammenfallende²⁸. For alle er reguleringene i den nye som i foregående lov formelt basert på rigid sonering som metode

22. npl. § 3-3 andre ledd.

23. npl. § 10-1 første og andre ledd.

24. npl. § 11-5 siste ledd.

25. npl. § 11-7.

26. npl. § 11-8.

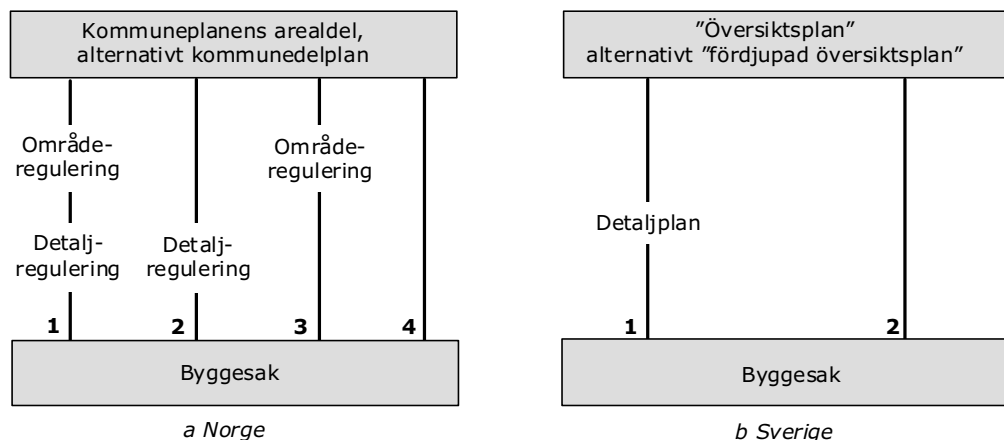
27. (f)spbl. kap. 4 § 18.

28. jf. npl. §§ 11-7 og 11-8 med hhv. §§ 12-5 og 12-6.

(Faludi, 1987). Formelt er den svenske «øversiktsplanen» mindre detaljert enn arealdelen i den norske kommuneplanen. Det eneste som kreves i lovteksten er en dokumentasjon av (1) hovedtrekkene i arealbruken, (2) kommunens syn på hvordan det bebygde miljøet bør utvikles og bevares i fremtiden, (3) hvordan kommunen vil møte hensynet til foreliggende riksinteresser samt gjeldende normer for miljøkvalitet, (4) hvordan kommunen vil ta hensyn til nasjonale og regionale mål og programmer av betydning for bærekraftig utvikling i kommunen og (5) strandområder hvor man kan tillate bebyggelse av hensyn til den økonomiske utviklingen i distriktet²⁹.

Den forrige norske plan- og bygningsloven hjemlet bruk av 3 typer detaljplaner. Den nye loven reduserer antallet til 2, men for to ulike nivåer; en for områder av noe utstrekning som omfatter to eller flere eiendommer, og en annen plantype for aktuelle prosjekter, vanligvis begrenset til byggetomten på en eiendom. Betegnelsen for den første er områderegulering og for den andre detaljregulering, begge juridisk bindende. Øvrige nordis-

ke land har i takt med planlovreformer på 1970- og 1980-tallet fjernet denne muligheten til å operere med flere typer bindende detaljplaner (Nordberg, 1988; Kangas, 2000)³⁰. Den særnorske opprettholdelsen av flere detaljplantyper kan nok bl.a. forklares med bakgrunn i byggeaktørenes frie initieringsrett, jf. nedenfor, og følgelig et utvidet styringsbehov fra myndighetenes side. Men dette behovet kunne også vært ivaretatt, og med forenklet tilfang av virkemidler, gjennom kommuneplanens arealdel utarbeidet for deler av kommunen, i og med at denne også er legalt bindende for arealbruken. Mulige saksveier for behandling av byggesøknad i forhold til reguleringsstatus i bindende plan er etter den nye lovgivningen i de to landene illustrert i figur nedenfor. I Norge foreligger det minimum 4 muligheter for kombinasjon av lokale plantyper som kan danne reguleringsmessige rammer for behandling av byggesak og 3 plantyper som kan angi konkret reguleringsstatus. I Sverige er tilsvarende antall respektive 2 og 1, i og med at øversiktsplanen ikke er juridisk bindende³¹.



Figur 1a og b: Plantyper som kan angi rammer og reguleringsstatus for byggesaksbehandling i Norge og Sverige.

29. (f)spbl. kap. 3 § 5. I «miljöbalken» er det generelle bestemmelser om byggeforbud i strandsonen, så kalt «strand-skydd», av hensyn til friluftsliv og miljø. I denne loven finnes også muligheter for dispensasjon fra forbudet, bl.a. for å tilgodese utviklingen i spredtbygde områder.

30. De tidligere svenske plantypene «stadsplan» og «byggnadsplan» ble i 1987 erstattet av dagens «detaljplan», som kan tilpasses til tilsvarende formål med planleggingen og behov for styring på detaljnivået.

31. Den nye svenske loven innfører regler i «detaljplanen» om bruk av den tidligere selvstendige «fastighetsplanen», følgelig er sistnevnte ikke markert som noe selvstendig plantype. Det bør her nevnes at i områder utenfor areal i «detaljplan», altså for områder som man i Norge normalt vil benevne uregulert areal, vil det kunne vedtas så kalte «områdesbestämmelser» med bindende virkning. Disse regulerer i hovedsak tiltak i eksisterende bebyggelse. Det er en form for regulering som benyttes i meget begrenset utstrekning.

Både i Norge og Sverige har en byggesøknad i samsvar med reguleringsstatus med visse unntak krav på godkjenning i forhold til plan. Norge har en toleddet byggesøknadsbehandling som innebærer at for saker av noe omfang må det først gis rammetillatelse som avklarer forholdet til reguleringsstatus før det kan søkes om igangsettingstillatelse og gis klarsignal for iverksetting av byggevirksomheten. En lignende oppdeling av byggesaksbehandlingen fikk Sverige i 1995. Man delte da prosessen opp i; dels «bygglov» hvor bygningsmyndigheten vurderer forholdet til plankravene og bygningens ytre, og dels «bygganmälan» hvor øvrige spørsmål behandles på en slik måte at bygningsmyndigheten kan stille krav til kontroller fra frittstående sakkyndige. Denne todelingen er beholdt, men endret noe i retning av dagens norske system. Det er bl.a. foreslått at «bygglovet» også skal inkludere utprøving av byggets indre planløsninger³² og at ytterligere en beslutning – et «startbesked» – er nødvendig for at byggearbeidene skal kunne påbegynnes³³.

Den nye norske loven åpner for felles behandling av plan- og byggesak ved at reguleringsplanforslaget blir ledsaget av søknaden om rammetillatelse for så å kunne behandles sammen med planforslaget³⁴. Motsvarigheten til en slik samtidig behandling har eksistert i Sverige siden 1991 og er beholdt³⁵.

Mandater, retter og plikter

Myndighetenes mandat til å initiere og godkjenne planlegging er en viktig del av planleggingens kapasitet til å styre omgivelsesutviklingen. Når det gjelder initiering av planlegging har det vært og er fortsatt viktige forskjeller mellom initiering av planlegging for overordnet og detaljert nivå.

Initiering av overordnet planlegging

Både i Norge og Sverige er det planmyndigheten som initierer overordnet planlegging. Det betyr ikke nødvendigvis at det eller de organene som fatter initieringsvedtaket eller «bestiller» planen er de samme over tid.

Den nye norske loven har lagt initieringen av regional planstrategi til regional planmyndighet, dvs. nåværende fylkesting. Utarbeidingen av regional planstrategi skal foregå i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet. Utenforstående myndigheter og organer blir altså i en tidlige fase enn tidligere trukket inn for å prioritere planoppgaver og bestemme hvordan utfordringene kan løses i videreføringen av planarbeidet. Bak det nye forslaget ligger åpenbart ønsket om å aktivisere potensielle aktører i formuleringen av planarbeidet i håp om at dette vil bidra til økt samordning og bedre styring. Regional planmyndighet skal så forestå utarbeiding av regionale planer i henhold til denne strategien³⁶. En slik regional planstrategi kan også ligge til grunn for interkommunalt plansamarbeid som det ellers vil være opp til kommunene selv å initiere³⁷. Initiering av planlegging på regionalt nivå skal altså følge andre prosedyrer basert på interorganisatorisk samarbeid, enn den kommunale overordnede planlegging. I den tilsvarende kommunale planstrategien skal kommunen innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabo-kommuner. Utarbeidingen av strategien trenger ikke foregå i et pålagt samarbeid³⁸.

Den eneste instans som i Norge og Sverige kan tilsidesette kommunenes mandat til initiering av overordnede planer er henholdsvis Miljøverndepartementet³⁹ og «länsstyrelsen»⁴⁰. I Norge har samme departement forøvrig også adgang til å initiere detaljplaner.

32. (f)spbl. kap. 9, § 30 første ledd, p. 4.

33. (f)spbl. kap. 10 § 3.

34. npbl. § 1-7.

35. (f)spbl kap. 9 § 36.

36. npbl. § 7-1 og § 8-1 første ledd.

37. npbl. § 9-1 første og andre ledd.

38. npbl. § 10-1 andre ledd.

39. npbl. § 6-4.

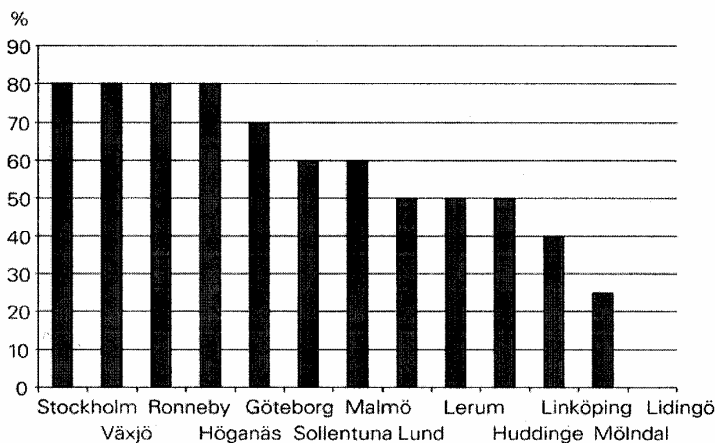
40. I Sverige skal «länsstyrelsen» granske kommunens forslag til «översiktsplan», bl.a. når det gjelder «riksintresen». Som resultat av denne granskningen har «länsstyrelsen» adgang til på forhånd å klargjøre at den vil kunne oppheve en kommende detaljplan.

Initiering av detaljplanlegging

Planmyndighetene har ingen garanti for at vedtatte planer skal komme til realisering. De er avhengig av at noen utenfor deres domene tar initiativ til gjennomføring. Når det gjelder utbygging står private aktører i både Norge og Sverige for storparten av disse initiativene, utløst gjennom byggemarkedet. Hvordan så dette gjennomføringsinitiativet reelt blir realisert gjennom plankontrollen er både avhengig av eierskap til byggegrunn og retten til å initiere planer som danner reguleringsstatus for utbygging.

I Norge foreligger med visse unntak noenlunde entydige indikasjoner på økende kommunal tilbakeholdenhet i erverv av arealer

for utbygging (Predelli et al., 1998; Steins-holt, 2005; Nordahl, Barlindhaug og Ruud, 2007). I Sverige har kommunalt eierskap spilt og spiller en viktig rolle for planlegging av utbygging. På 1980-tallet ble ca. 80 prosent av nyproduserte boligleiligheter bygd på areal som opprinnelig var eid av kommuner (Boverket, 1991). Det gjelder også i dag i mange av de største og mest veksterlige svenske kommuner, bl.a. Stockholm, Göteborg og Malmö, jf. figur nedenfor. Gjennomføringsinitiativet – i kombinasjon med såkalte «markanvisninger» – blir da realisert i et slags samspill mellom privat og offentlig sektor.



Figur 2: Andelen boliger produsert på kommunalt eiet byggegrunn i ett antall svenske kommuner. Undersøkelsen er basert på intervjuer av 13 kommuner, og gjelder begynnelsen av 2000-tallet. Kilde: Boverket (2005).

Adgangen for utenforstående til å initiere planlegging som danner reguleringsstatus for behandling av byggesak, bidrar til å kople planleggingen tettere til byggeinitiativet, og trolig legge en mer følsom forbindelse mellom byggemarked og planlegging, sammenlignet med det alternativ at all initiering av planlegging skjer på grunnlag av offentlige vedtak. Formelt stiller det initiativtakerne i plan- og byggesak overfor likeartede fremgangsmåter for henholdsvis å få aksept på å utføre planlegging og å få tillatelse til å bygge. For planmyndigheten, som må forholde seg til alle slike initiativ, er skillet mellom of-

fentlige og private initiativ prinsipielt av mindre interesse. Men adgangen for eksterne aktører til å initiere planlegging, vil stille planmyndighetene overfor andre utfordringer både med hensyn til bruk av egen reguleringsmyndighet og i spørsmål om balanse- ring av retter og plikter, f.eks. for dekning av byutviklingskostnader (Allmendinger, 2001; Webster, 2005)

Når det gjelder initiering av detaljplaner har det i nyere tid vært vesentlige forskjeller mellom Norge og Sverige (Nordberg, 1988). I henhold til foregående lov kunne hvemsomhelst i Norge legge frem reguleringsforslag

uten noen forutgående tillatelse fra planmyndigheten⁴¹. Den nye loven innfører på dette punkt vesentlige restriksjoner. Fremdeles er det slik at hvemsomhelst kan fremme detaljregulering for offentlig behandling⁴². For områderegulering ligger initieringsretten hos den kommunale planmyndigheten. Men kommunen kan overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering⁴³. En annen og tilsynelatende mer kuriøs forskjell er lovens krav til fagkyndighet ved utarbeidelse av detaljregulering. Tilsvarende gjelder ikke for områderegulering, selv om sistnevnte plantype kan utarbeides privat tilsvarende som detaljregulering og i tillegg vil kunne omfatte mer komplekse områder for byutvikling⁴⁴.

I Sverige har «privat initiering» av reguleringsforslag hittil vært en ukjent term i planlovgivningen. En ganske stor nyhet er det derfor når den nye loven åpner for at eidsutviklere skal få mulighet til å søke om såkalt «planbesked»⁴⁵. Av «planbeskjedet», som planmyndigheten skal ta stilling til innen fire måneder etter søknad, skal det fremgå om kommunen kommer til å påbegynne planarbeidet eller ikke. Samtidig skal planmyndigheten i «planbeskedet» angi et omtrentlig tidspunkt når en plan kan antas av kommunen. Dette forslaget bygger i hovedsak på et forslag fra Byggprocessutredningen, delvis med de norske bestemmelsene om initiering av detaljplaner som forbilde (Kalbro och Lindgren, 2008).

Byutviklingskostnader og gjennomføring

Tradisjonelt har begge lands lovgivning i praksis hatt et vel avklart forhold til hvilke byutviklingskostnader som man kan inter-

nalisere i utbyggingsprosjekter (Nordberg, 1988). I det vesentligste dreier det seg om kostnader til bygging av ulike typer infrastrukturenlegg. I den senere tid er behovet for planlegging i økende grad blitt avhengig av markedets etterspørsel. Særlig for Norges vedkommende er denne etterspørselen blitt realisert gjennom private reguleringsforslag (Planlovutvalget, 2001; Røsnes, 2005). Dermed er det kommet nye argumenter til diskusjonen omkring når, for hvilke typer fellesinnretninger, hvor mye og ikke minst hvordan et prosjekt bør kunne belastes med denne type kostnader. Diskusjonen i begge landene har i stor grad kommet til å dreie seg om bruken av såkalte utbyggingsavtaler. I tillegg har man i Norge ved lovrevisjonen måtte gjøre opp ny status for de virkemidlene man tidligere hadde for innkreving av kostnader til fellesinnretninger.

I Norge er utbyggingsavtaler iht. planlovgivningen forstått som «myndighetsstyrte avtaler», dvs. avtaler som fremforhandles mellom representanter for planmyndighet og utbygger under planutarbeidelsen, men som først kan vedtas med endelig virkning fra planmyndighetens side etter at planen er vedtatt⁴⁶. På forhånd må kommunen med utgangspunkt i egne styringsdokumenter, tilkjenne i hvilke tilfeller det er aktuelt å kreve utbyggingsavtaler, og videre hvilke forventninger kommunen har til avtalen ved inngåelsen, bl.a. i form av forpliktelser fra prosjektets side⁴⁷. Innholdet i avtalen kan gjelde forhold det er gitt bestemmelser om i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, men dette er ikke noe strengt vilkår. Avtalen kan regulere krav til boliger, men også bygningers utforming hvis det finnes hensiktsmessig. På dette punktet er det over-

41. Denne frie retten til å fremme planer som skal danne reguleringsstatus for bygging, er på ingen måte av nyere dato. Prinsippet var nedfelt i Norges første landsdekkende bygningslov, lov om bygningsvesenet av 22. februar 1924 nr. 2, og kom til uttrykk i lovens § 27 nr. 2: «Fremkommer forslag til byplan fra grunneiere eller andre interesserte, skal bygningsrådet snarest mulig behandle forslaget og ta standpunkt til det.» Det kan likevel være grunn til å tro at den forrige lovs § 30, som omhandlet privates rett til initiering av reguleringsforslag, var ment som en «unntaksbestemmelse» for de situasjoner det ikke forelå en kommunal initiert gyldig reguleringsstatus for det aktuelle området.

42. npbl. § 12-3 andre ledd.

43. npbl. § 12-2 første og andre ledd.

44. Trolig kan denne forskjellen fra lovgivers side forklares med at til syvende og sist er det «den offentlige planmyndighetens profesjonalitet» som sikrer fagligheten i plan, enten det gjelder bestilling, utarbeidelse og evaluering av reguleringsforslag.

45. fspbl. kap. 5 §§ 2 til 5.

46. npbl. §§ 17-1 og 17-4 siste ledd.

47. npbl. § 17-2 første ledd.

lapping til det innhold som kan legges inn i planbestemmelser. I tillegg kan de brukes til å avtale kommunal forkjøpsrett til nyproduserte boliger, men da til markedspris⁴⁸. Et stort spørsmål ved lovutforming har vært hvilke typer byutviklingskostnader som kan belastes utbyggingsprosjekter ved gjennomføring og i hvilket omfang. Avtalene kan bare pålegge prosjektene å bekoste infrastrukturprosjekter som vei, vann, avløp og grøntanlegg/-struktur. Men kan uansett fellesinnretningenes art, som skoler, barnehager o.l., også gjelde forskuttering av tiltak som er nødvendige for gjennomføring av planvedtak, og da med selvsagt plikt for kommunal tilbakebetaling. Hvor mye som kan belastes prosjektene må stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang, til kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og dens øvrige forpliktelser etter avtalen. Et viktig tilleggskrav er at de kostnadene som belastes prosjektet må stå i forhold til den økonomiske belastningen det aktuelle prosjektet påfører kommunen⁴⁹. Utbyggingsavtaler kan ikke påklages like så lite som kommunene kan dispensere fra lovens regler om bruken av slike avtaler. Motivasjonen for å lovfeste bruken av utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven har vært flersidig. Viktige momenter er hensynet til offentlighet og allmennhetens innsyn i bruken av avtaler⁵⁰. På dette punktet er det en tydelig parallell mellom den norske lovgivningen og tilsvarende lovregulering for bruk av lignende avtaler i andre land (Røsnes, 2007). Men man har også hatt et visst behov for å unngå misbruk av lokal reguleringsmyndighet og ilegging av utbyggingsbidrag i strid med gjeldene regelverk, både når det gjelder planlegging og på andre kommunale ansvarsområder.

I Sverige har man ingen uttrykkelig lovgivning om «exploateringsavtal». Behovet for å innarbeide regler om bruken av denne type avtaler i lovs form er fremholdt av bl.a. Kalbro och Smith (2008) og Kalbro (2009). Ved lovrevisjonen har det inntil nå vært vanskelig å vinne gehør for dette. I forslaget til ny

lov finnes det ingen bestemmelser om bruken av denne type avtaler⁵¹.

Den nye norske loven har også revidert tidligere bestemmelser om bruken av refusjon, dvs. tilbakebetaling av kostnader til fellesinnretninger som flere eiendommer får nytte av. Lovendringene er primært gjennomført for å forenkle refusjonsbehandlingen (Bygningslovutvalget, 2003), bl.a. ved å oppheve takstordningen for fastsettelse av refusjonsbeløpet og i stedet gjøre kommunalt bindende tilbud, alternativt godkjent kostnadsoverslag for utførelsen, bindende for fastsettelsen av refusjonsbeløpet⁵².

Fra både lovutvals og lovgivers side har det i Norge vært en lang diskusjon omkring begrunnelser for å internalisere byutviklingskostnader i byggeprosjekter og prosedyrer og virkemidler i denne forbindelse. I tillegg til reguleringene som følger av planen har man blitt stående igjen med myndighetsstyrte utbyggingsavtaler og refusjon. Lovgiver konkluderer her slik at det ikke innføres avgifter, altså en form for forhåndsinnbetaling til dekning av byutviklingskostnader som supplement til refusjon (Kommunal- og regionaldepartementet, 2007).

Godkjenning, varighet av planer og frister

I både Norge og Sverige har det i nyere tid vært en tilnærmet generell regel at den planmyndighet som er ansvarlig for initiering og utarbeidelse også kan godkjenne planen med endelig virkning. Forutsetningen er at planen ikke er påklaget, ikke rettet innsigelser mot eller er i konflikt med overordnede politier og planer. Unntaket er planer på regionalt nivå som må sanksjoneres sentralt.

Detaljplaner har ikke hatt noe krav om gjennomsyn for eventuell revisjon. Kommunene har tradisjonelt hatt ansvar for oppdatering av reguleringsstatus. I begge land har gjeldende reguleringsstatus som hovedregel vart inntil den har blitt avløst av ny plan med samme typer bindinger, dvs. prinsippet om at den sist godkjente juridisk bindende

48. npbl. § 17-3 første og andre ledd.

49. npbl. § 17-3 tredje ledd.

50. npbl. § 17-4 første t.o.m. fjerde ledd.

51. Til dels kan nok dette forklares med knappe tidsrammer og andre ressurser i Miljødepartementet, bl.a. betinget av det øvrige arbeidet med den nye loven i kombinasjon med det svenske ordførervervet i EU høsten 2009.

52. npbl. § 18-9 andre ledd.

plan (overordnet eller detaljert) overstyrer eller erstatter tidligere planer for samme område og nivå av bindinger. Dette gjelder fortsatt for offentlig initierte planer, det være seg både områderegulering og detaljregulering i Norge. Uklart av hvilken grunn innfører derimot den norske loven en forskjell for privat initierte detaljplaner, altså detaljregulering, hvor gyldighet i forhold til gjennomføring er satt til 5 år. Det betyr at bygge- og anleggsarbeider må være igangsatt senest 5 år etter at private reguleringsforslag er vedtatt. Ny tillatelse til gjennomføring kan gis i eget planvedtak etter tiltakshavers søknad om forlengelse med inntil to år om gangen⁵³.

Senere tids norske lovendringer har innført tidsfrister for offentlig behandling av plansaker⁵⁴, bl.a. av hensynet til forslagsstilleres forutberegnelighet, men også i håp om en generell effektivisering av saksbehandlingen. Nå er det gjennom forskrift foreslått innført tidsfrister for fylkesmannens behandling av klager, for kommunale avgjørelse i refusjonssaker, i tillegg til at man ønsker å justere kommunale frister ved klagebehandling. Etter den nye loven må også departementet ved innkalling av planer varsle regional planmyndighet innen en gitt tidsfrist om at planen vil bli endret. For alle kommunale plan typer gjelder at innsigelser og klager vil medføre departemental behandling, med unntak av kommuneplan som det bare kan rettes innsigelser mot fra andre myndigheter, men ikke påklages av berørte⁵⁵.

Bl.a. som følge av at termen «privat regulering» ikke eksisterer formelt i det svenske plansystemet, blir all planlegging på dette nivået forstått som kommunal, selv om eiendomsutviklere og utbyggere i praksis medvirker i planarbeidet. Dette gjelder også det nye lovforslaget. I Sverige har detaljplanen lovgitt gjennomføringstid på 5-15 år⁵⁶. Etter gjennomføringen gjelder planen, men den kan likevel endres (f.eks. med minsket byggerett) uten at grunneier kan kreve erstatning. Under gjennomføringstiden er det ikke

mulig å endre planen uten å betale erstatning til grunneier i de tilfeller endringen er til skade for grunneier. Generelt er det vanskelig å endre detaljplaner under gjennomføringstiden. Det forutsetter normalt en betydelig allmenn interesse som ikke kunne forutses før godkjenningen av planen⁵⁷.

Byggesøknad og -kontroll

I Norge har det på forholdsvis kort tid vært gjennomført betydelige revisjoner i byggesaksdelen av lovgivningen. Etter evaluering av den forrige byggesaksreformen (1997) har man innført to viktige endringer; i kriteriene for søknadsplikten og i organiseringen av kontrollen med byggingen. I det vesentligste innebærer det at byggesaksmyndighetene får utvidet mandat til kontroll med oppføring og endring av byggverk, dvs. en styrking av de administrative virkemidlene for den offentlige delen av virksomheten, men uten å endre ansvarsfordelingen mellom myndighet og byggeaktører, eller forholdet til tredjepart.

For byggeprosjekter som forutsatte offentlig behandling sondret man tidligere mellom søknader og meldinger. I tillegg kom så byggverk som med forskjellige begrunnelser var fritatt behandling på ordinær måte. Den nye loven opphever meldeplikten, innfører søknadsplikt for to kategorier av byggverk, mens en tredje kategori, av små tiltak, er fritatt søknadsplikt. Hensynet til skjerpet kontroll, men også ønsket om entydighet i søknadsprosedyrer har her vært tellende. Den første og mest omfattende kategorien av byggverk består i hovedsak av tiltak som etter den tidligere loven var søknadspliktige. Dokumenterer en fullstendig byggesøknad at byggverket er i tråd med gjeldende reguleringsstatus og ingen har merknader mot søknaden skal den avgjøres av kommunen innen tre uker, hvis ikke regnes tillatelse som gitt⁵⁸. Har naboer eller andre merknader mot søknaden som fortsatt er i tråd med planen, er fristen tolv uker. I dette tilfellet må søker påvente formelt vedtak, men har krav på redusert byggesaksgebyr hvis bygnings-

53. npbl. § 12-4 siste ledd.

54. npbl. § 12-11.

55. npbl. § 11-15 tredje ledd.

56. (f)spbl. kap. 4 § 21.

57. (f)spbl. kap. 4 § 38.

58. npbl. § 21-7 andre ledd.

myndigheten oversitter behandlingsfristen. Den andre kategorien av søknadspliktige byggverk er i det vesentligste tiltak som etter tidligere lov var meldepliktige. Søknaden for disse tiltakene skal også behandles innen tre uker. Men hvis naboer eller gjenboere har merknader til prosjektet, kan tiltakshaver ikke regne tillatelse som gitt hvis kommunen oversitter fristen⁵⁹, og må følgelig også her påvente vedtak for igangsettelse. Dispensasjonsadgangen fra reguleringsstatus er opprettholdt, men innskjerpet. I motsetning til tidligere kommunale behandlingsfrister for byggesak, som også er opprettholdt, er fristen for behandling av dispensasjonssøknad i forskrift foreslått forlenget til 16 uker.

Tidsfrister for bygningsmyndighetens beslutning om «bygglov» er nå foreslått innført i den svenske bygningsdelen til loven. Avgjørelsen må tas innen 10 uker regnet fra fullstendig søknad om «bygglov»⁶⁰. Denne tidsfristen er foreslått uavhengig av om tiltaket harmonerer med eller avviker fra detaljplanen. Til forskjell fra Norge skal bygningsmyndigheten bare innhente reaksjoner fra naboer og andre berørte hvis søknaden gjelder byggeprosjekt som avviker fra detaljplanen⁶¹. Lovforslaget inneholder ingen bestemmelser om sanksjoner eller konsekvenser for søker eller myndighet i de tilfeller tidsfristen overskrides.

Organiseringen av selve kontrollen med byggverkene er i Norge endret mer grunnleggende. Før var den operasjonelle kontrollen «egenkontroll» basert på offentlig godkjent kontrollplan med offentlig aksjons- og stikkprøvekontroll som sikkerhetsnett for denne. Denne er nå erstattet av uavhengig kontroll som vil kunne omfatte både aktivitetene på byggeplassen og byggeforetakenes rutiner. Det innebærer bl.a. at kontrollforetaket må dokumentere uavhengighet til det foretaket som blir kontrollert. Samtidig innføres det en todeling av reglene; en om kon-

trollkriteriene og den andre om gjennomføringen av kontrollen. For visse byggeprosjekter eller bestemte problemfelt som får nærmere presisering i forskrift, skal denne kontrollen være obligatorisk. I tillegg skal kommunal bygningsmyndighet kunne kreve uavhengig kontroll hvis særlige lokale forhold eller forhold knyttet til øvrige ansvarlige foretak tilsier dette. Uansett, kontrollen skal være basert på en plan for gjennomføringen av hele prosjektet. I sin funksjon kan denne kontrollplanen sammenlignes med den som gjaldt etter tidligere lov, men med sterkere krav til strukturering og forhånds-detaljering. De nye reglene innskjerper kravene til ferdigattest, bl.a. for å unngå omfattende bruk av midlertidig brukstillatelse. Også i Sverige foreslås nå lovendringer med det formål at innholdet i bygningskontrollen skal bli tydeligere⁶². Dessuten blir det innført en motsvarighet til ferdigattest i form av et «slutbesked» for at bygningen skal kunne få tas i bruk⁶³.

I Sverige beholder man systemet med egenkontroll som hovedform. Men det kompletteres med krav om uavhengig kontrollansvarlig⁶⁴ som overvåker kontroller. I tillegg har kommunen en mulighet til å kreve at kontrollen på visse punkter skal utføres av frittstående sakkyndig⁶⁵. Dessuten skal «byggnadsnämnden» som tilsynsmyndighet minst en gang avlegge byggeplassen et besøk⁶⁶.

Tidligere krav til ansvarlighet for søker, prosjekterende, utfører og kontrollerende blir videreført i den norske loven, men gradert etter prosjektenes art og byggherrestatus, f.eks. for alle prosjekter av kategori én skal tiltakshaver benytte ansvarlige foretak. Bare godkjenningen av kontrollforetak er gjort obligatorisk. Denne godkjenningen skal skje sentralt, mens godkjenningen av øvrige ansvarshavende skjer kommunalt.

Formelle krav om kommunal tilsynsplikt med byggingen blir skjerpet. Likeledes utvi-

59. npbl. § 21-7 tredje ledd.

60. (f)spbl. kap. 9 § 27.

61. (f)spbl. kap. 9 § 25.

62. (f)spbl. kap. 10 §§ 5 til 6.

63. (f)spbl. kap. 10 § 34.

64. (f)spbl. kap. 10 § 9.

65. (f)spbl. kap. 10 § 8.

66. (f)spbl. kap. 10 § 27.

des kommunenes sanksjonsmuligheter mot ulovlig bygging i form av straff og bøter. De materielle kravene til byggingen er også utvidet, vesentlig for å styrke tilgjengeligheten for alle til både byggverk og utearealer. Når det gjelder andre materielle krav er det mindre justeringer, i hovedsak relatert til infrastrukturtilknytning, utforming av bygg og utearealer, i miljøkravene til byggematerialer og til avfallshåndteringen under byggingen.

Konsistenskrav og symmetri

Planlegging er underlagt visse krav til konsistens. I følge konformitetsprinsippet som regulative plansystemer vanligvis bygger på (Faludi 1987; 1989) bør planer på lavere politisk-administrative nivåer ikke stride mot eksisterende overordnede planer, likeså lite som tilgrensende romlige planer kan vedtas uten at de på forhånd er blitt koordinert med sikte på å fjerne eventuelle motsetninger. Det er gjerne antatt at planleggingen blir enklere og mer effektiv om man kan unngå denne type utfordringer. Konsistens kan her bli forstått som kapasitet til å unngå motsetninger som truer ambisjonene om sammenheng, symmetri og samspill i planleggingen, både vertikalt og horisontalt. Slike motsetninger svekker, i følge Booth (1996), forutberegnligheten i planlegging så vel som ansvarligheten i planmyndighetenes avgjørelser. Forutsetningene om konsistens danner viktige begrunnelser for såkalte «planlede» plansystemer slik som de nordiske (Davies et al., 1989; European Commission, 1997). De er således relevante for begge landene.

Årsakene til at denne type motsetninger oppstår er flere. De er generelt en iboende utfordring i et hvert plansystem, m.a.o. som følge av kompetansestrider og overlapping mellom myndigheter (Alexander, 2001; Webster and Lai, 2003; Webster, 2005). Men det er også slik at forholdet til markedsaktørene vil påvirke hvordan både utfordringene oppstår og mulighetene for å håndtere dem, når de først har oppstått. Som tilsvaret til økt handlingsrom for markedsaktører den senere tid med påfølgende motsetninger i forhold til overordnet planlegging fremholder Webster (2005) at myndighetene tenderer til å

sentralisere planbeslutninger for derved enklere å kunne møte de motsetninger som da eventuelt vil oppstå.

Generelt kan man håndtere slike motsetninger to forskjellige måter. Planmyndighetene kan utrustes med virkemidler som gir muligheter til å overstyre eller eliminere motsetninger. Men dette vil vanligvis ikke gi tilstrekkelig institusjonell bærekraft på lang sikt. For å kunne gjøre de potensielt innebygde motsetningene minst mulig, må det i utformingen av plansystemet legges opp til minst mulig overlapping av ansvar, kompetanse og myndighet. Funksjonell arbeidsdeling mellom politisk-administrative nivåer og mellom plantyper vil vanligvis kunne forebygge slik overlapping og kanskje dempe nødvendigheten av virkemidler for hierarkisk overstyring (Edwards, 1988; Davies et al., 1989).

Den lovrevisjon som er foretatt i Norge og Sverige har ikke hatt som eksplisitt siktemål å skape grunnlag for sammenheng og symmetri i planleggingen. Men noen av endringeren føyer seg inn i rekken av slike konsistensskapende virkemidler. Andre endringer derimot vil kunne få virkninger for arbeidsdelingen mellom plannivåer og mellom planer. Her forsøker vi å systematisere mulighetene til å skape konsistens i planleggingen basert på Kule and Røsnes (2009) for så å kommentere lovendringene i forhold til disse.

Myndighetshierarki, innsigelser og direkte intervensjon

Den mest opplagte muligheten er å følge government hierarkiets «jernlov» som sier at det høyere nivå har generell myndighet til å overstyre lavere nivåer (Thompson et al., 1991). Den norske lovendringen som innfører en form for sentral rapportering føyer seg inn i rekken av slike hierarkisk manipulerede virkemidler ut fra bl.a. den hensikt å sikre et mer sentralt og konsistent grep om planleggingen. Hvert fjerde år skal Kongen utarbeide en rapport som uttrykker nasjonale forventningene til planlegging på lavere nivå. Denne rapporten skal så legges til grunn for regjeringens prioriteringer, for statens deltaking i planlegging på andre nivåer og i planleggingen regionalt og lokalt (Miljøverndepartementet, 2007). Den er således ment å

kunne bidra til større sammenheng i planleggingen under felles sentralt gitte prioriteringer.

Ingen av landene har imidlertid i denne revisjonen villet endre myndighetsforholdet i planlegging mellom kommuner og fylkeskommuner respektive «landstinget», som i romlig planlegging er sidestilt. I den grad det kommunale regionnivået ønsker å gripe inn, er de i Norge fortsatt avhengig av å reise innsigelser mot planleggingen lokalt for departemental inngripen. I Sverige avveies motsetninger i planleggingen mellom disse nivåene av en myndighet – «länsstyrelsen» – som kan gripe inn i kommunenes planlegging om den strider mot såkalte riksinteresser, menneskers helse og sikkerhet mv.⁶⁷

Overordnede myndigheter i Norge har i tillegg muligheter til å overstyre regional og lokal planlegging ved å intervensjonere i initiering og godkjenning av planer. Disse virkemidlene er dels beholdt fra tidligere lovgivning, dels innført for nye plantyper og dels utvidet. Ved innføring av regional planstrategi er den sentrale sanksjoneringen gjort til en totrinns godkjenning som kan ende med togangsbehandling sentralt. Etter godkjenning av regional planmyndighet skal forslaget til regional planstrategi legges frem for Kongen til godkjenning. Kongen kan vedta de endringer i strategien som finnes påkrevet ut fra nasjonale interesser etter drøfting med regional planmyndighet. Når det gjelder selve planen kan den godtas med endelig virkning regionalt. Men innvendinger fra statlige organer ut fra nasjonale eller statlige interesser så vel som fra direkte berørte kommuner vil kunne bringe planen inn for Miljøverndepartementet som kan gjøre nødvendige endringer. I tillegg kan departementet på eget initiativ innkalle planen og foreta endringer ut fra overordnede interesser.⁶⁸ Den samme muligheten foreligger for alle typer lokale planer, uavhengig av om det er reist innsigelser mot planene. Ut over dette har departementet adgang til å intervensjonere direkte i initieringen og utarbeidelsen av

kommunale arealplaner i form av statlig arealplanlegging. Også denne muligheten er innført for de nye plantypene⁶⁹.

«Motstrømsprinsippet»

Virkemidler basert på prinsippet at planer på lavere nivå ikke må vedtas i konflikt med overordnede policyer og planer, har tidligere vært praktisk talt ukjent i norsk og svensk planlegging. Begge lands plansystemer bygger tilnærmet på prinsippet at sist vedtatte plan gjelder så fremt ingen annen myndighet har avgjørende innvendinger mot vedtaket⁷⁰. Det kan her nevnes at den tidligere svenske bygningslovgivningen krevde at vedtatte kommunale generalplaner som tilsvarende eksisterende «översiktsplaner» skulle følges. Det resulterte i at svært få generalplaner ble vedtatt⁷¹. I «plan- og bygglagen» av 1987 fikk derfor «översiktsplanen» bare rådgivende bindingsgrad for etterfølgende planlegging; og forslaget til ny lov fastslår uttrykkelig at «översiktsplanen är icke bindande»⁷².

Det er nå visse tegn ved den norske lovendringen som tilsier at det som i norsk språkdrakt kan kalles «motstrømsprinsippet» (Grauhan, 1973) kan komme til å tillegges større betydning i fremtidens planlegging på detaljnivået. Som styringsmekanismer relaterer myndighetshierarkiet, innsigelser og direkte intervensjon seg i sin konsekvens til dette prinsippet. Men deres kriterier for overordnet inngripen består ikke av formelle motsetninger mellom plannivåene basert på det overordnede nivåets forrang. Etter den nye loven er det tatt inn bestemmelser for behandlingen av private detaljreguleringsforslag som tydelig signaliserer formelle krav om overensstemmelse med overordnet plan. Hvis planmyndighetens førstelinje, dvs. forvaltning og planutvalg, avslår å fremme reguleringsforslaget for full behandling, har den private forslagsstiller etter den nye loven bare adgang til å kreve reguleringsforslaget forelagt kommunestyret hvis det er i samsvar med kommuneplanens arealdel el-

67. (f)spbl. kap. 11 §§ 10 og 15.

68. npbl. § 7-2 første og andre ledd, jf. § 8-4 første, andre og tredje ledd

69. npbl. § 6-4

70. jf. reglene for virkninger av planer, npbl. § 1-5 andre ledd

71. Didon, Magnusson och Molander (2009).

72. jf. (f)spbl. kap. 3 § 3.

ler områderegulering⁷³. Etter den tidligere loven hadde forslagstiller rett til å presentere reguleringsspørsmålet for kommunens øverste politiske forsamling, også i de tilfeller forslaget omfattet uregulerte arealer eller innebar vesentlig endring av gjeldende reguleringsplan⁷⁴. Da som nå har kommunen også rett til å initiere alternative reguleringsforslag. Til forskjell er det ingen formelle krav til at områdereguleringer må samsvare med arealdel til kommuneplan, på tilsvarende måte som detaljregulering⁷⁵. Og det er fortsatt adgang i byggesaken til å dispensere fra gjeldende reguleringsstatus etter grunnlagt søknad⁷⁶.

Funksjonsdeling

Til slutt kan det så reises spørsmål om de ulike myndigheters planleggingsansvar er avstemt på en slik måte at de i minst mulig grad overlapper og derved skaper grobunn for motsetninger og omkamper i planprosessen. I første rekke dreier det seg om forholdet mellom regionalt og lokalt nivå, men også mellom plannivåene i den lokale planleggingen. Den tidligere norske fylkesplanleggingen indikerte muligheter for arbeidsdeling i planinnhold i forhold til kommunene. Formelt åpnet lovgiver for at planene på dette nivået, den gang som nå, kunne gis et innhold som gikk klar av de store legalitetsbaserte konfliktene med kommunene. Den nye loven åpner for at regional planmyndighet, sammen med sine statlige og kommunale aktører i arbeidet med planstrategien, kan vedta regional planbestemmelse rettet mot styring av arealbruk i regional plan. Dette vil i så fall ikke bare innebære overlapping mot kommunenes romlige planlegging, men også en regional gjentakelse av sentral planmyndighets mandat til å vedta statlige planbestemmelser.

Lignende tendens til å redusere mulighetene for funksjonsdeling av planleggingen over nivåer fremstår som følge av den nye lovens arealformål for overordnede planer og detaljplaner lokalt, som i hovedtrekkene er blitt identiske. I praksis vil det kunne bety

økt valgfrihet i angivelse av gyldig reguleringsstatus og altså som sådan en forenkling mht. valg av hensiktsmessig plantype for behandling av byggesøknader. Men samtidig er det også slik at spørsmålet om en norsk detaljplan er nødvendig for byggesaken i større grad blir avhengig av spesifiseringene av bestemmelsene i overordnet plan. Det er nærliggende å anta at kommunene i fremtiden vil måtte avveie innholdet og bestemmelsene i planene sine med minst like stor grad av omhu som tidligere for å skape tydelighet og forhindre reelle motsetninger og misforståelser mellom plannivåene.

Brukervennlighet

I Norge, og i Sverige, er strukturen og fremstillingen av de nye lovene endret, vesentlig for å kunne imøtekomme kravene til brukervennlighet. Det er likevel slik at selve fremstillingen og de språklige formuleringene bare berører en begrenset del av lovens brukervennlighet. Grader av enkelhet i beslutningsprosedyrer og i bruken av offentligrettslige virkemidler for styring i forhold til saksanmeldere og berørte er viktige i denne sammenheng. Begge deler påvirker sterkt produksjonskostnadene for det offentlige og transaksjonskostnadene for øvrige involverte. Som sådan får det konsekvenser for myndighetenes prioriteringer av egen innsats i planleggingen og likeledes de terskler involverte blir stilt overfor, enten det gjelder å ta initiativ eller å respondere på forslag til omgivelseendringer, og dermed effektiviteten i praktiseringen av loven. Endringene i den norske loven indikerer både at beslutningsprosedyrene har blitt mer komplekse og de offentligrettslige virkemidlene mer overlappende, med den følge at de er blitt mer uoversiktlige for alle brukere. Spesielt gjelder det de reformene som er innført for regional planlegging, i mindre grad for planleggingen lokalt, og da vesentlig som følge av overlappende bindinger og arealformål over tre nivåer av planer. Når det gjelder planlegging indikerer endringene i Sverige det motsatte i og med at den

73. npbl. § 12-11.

74. pbl. § 30 andre ledd.

75. jf. npbl. § 12-2 siste ledd med § 12-3 tredje ledd.

76. npbl. § 19-1.

nye loven gir muligheter til å forenkle prosessen med utarbeidelse og godkjenning av «detaljplan». Som i Norge er derimot reglene for kontroll med bygging på flere punkter utvidet med det siktemål å få gjennomført en mer grundig og effektiv kontroll.

Sluttkommentar

Plan- og bygningslovreformene i Norge og Sverige indikerer betydelige formelle forskjeller mellom nabolandenes plansystemer. Forskjellene er nok delvis betinget av nasjonale tradisjoner. Men de kan også mer direkte sees i lys av hvordan landenes lovgivere tillegger planleggingen styringsansvar i oppgaver som man samfunnspolitisk mener er viktige å prioritere. I denne sammenheng kan erfaringer fra andre lands planlegging ha spilt en viss rolle.

Særlig kommer forskjellene til syne i planleggingen på regionalt nivå. Norge viderefører sin holistisk-integrerte tilnærming til en obligatorisk regional planlegging, utvider beslutningsorganisasjonen utover regional planmyndighets domene med adgangen for andre statlige og kommunale myndigheter til å treffe beslutninger om planleggingens innhold. Lovendringene formaliserer her i større grad enn tidligere «governance-organisering» av planleggingen. Sammen med utvidet departemental kontroll med godkjenning av regional plan, markerer det ønsket om sterkere sentral styring med planleggingen innenfor en slik beslutningsmodell, slik også Webster (2005) fremholder er tilfellet fra andre sammenlignbare land. Sverige på sin side velger å holde fast ved en regional romlig planlegging som iversettes etter regionalt behov. Indirekte kan dette forstås slik at lovgiveren ikke ser noen enkle operasjonelle alternativer til en frivillig «landstingstyrt» planlegging. En forklaring til dette kan være at de svenske kommunene er sterke økonomisk og politisk. Begrepet «det kommunala planmonopolet» tenderer iblant å få et nærmest religiøst innhold. Det finnes kritikk mot at planlegging og samordning på regionalt nivå i storbyregionene ikke fungerer på tilfredsstillende måte, dels forår-

saket av kommunens store selvstendighet⁷⁷. Muligens er dette spørsmål som kommer til å bli diskutert i neste svenske lovreform?

På lokalt nivå i kommunene er endringene noe annerledes. Norge holder seg tradisjonstro til en lovfesting av flere enn to juridisk bindende plantyper, men nå for tre ulike plannivåer. Den liberale adgangen for andre enn planmyndigheten til å initiere detaljplanlegging i strid med overordnede planer, er innskjerpet. Til gjengjeld er det innført tidsfrister for offentlig behandling av denne type planer og regler for bruk av myndighetsstyrte utbyggingsavtaler. Sistnevnte instituerer innsyn og demokratisk kontroll med bruken av slike avtaler. En annen virkning av disse reglene er at de finansielle byrdene som denne type avtaler eventuelt måtte inkludere i prosjektene, i hovedtrekkene må holde seg innenfor rammene av plan- og bygningsloven, hvor bl.a. bidrag til sosial infrastruktur ikke inngår. Den svenske lovrevisjonen har så langt ikke inkludert regler for bruk av utbyggingsavtaler. Tilgjengjeld gis utbyggere adgang til å initiere detaljplaner. Samtidig følger forslag om tidsfrister i kommunenes plan- og byggesaksbehandling, mens det i hovedsak blir en videreføring av øvrige bestemmelser for byggesaker. Det innføres også endringer i bestemmelsene om kontroll av tekniske krav, i den hensikt å styrke byggkvaliteten. I Norge er bygningskontrollen endret mer grunnleggende. Bl.a. er gjeldende egenkontroll erstattet av en uavhengig konstruksjons- og byggkontroll, samtidig som det foreligger lovregler for utvidet kommunalt tilsyn med all byggevirksomhet parallelt med at sanksjonene mot ulovlig bygging er innskjerpet.

Mest påfallende fremstår forskjellene mellom de to lands forsøk på å oppdatere sine plansystemer i hvordan de velger å ta institusjonelle grep for å sikre seg konsistens og sammenheng i planleggingen over nivåer som territorielt. I Norge er det for sentralt, regionalt som lokalt nivå innført endringer som har til hensikt å motvirke at bl.a. planlegging på lavere nivå kommer i konflikt med overordnede policyer og planer. Virkemidlene sentral og regional planmyndighet

77. Se f.eks. Cars, Malmsten och Tornberg (2009), och Kalbro, Lind och Lundström (2009).

har fått i denne sammenheng er flere og dels overlappende med de muligheter som nå er vedtatt for planlegging på regionalt nivå. Men virkemidlene er på ingen måte entydig regulative uten forbehold om samhandling før de kan komme til anvendelse. Sentral myndighet forutsettes således å samhandle om løsninger med regional myndighet som kommuner, tilsvarende som regional planmyndighet må forholde seg til kommuner.

De kompetanse-, virkemiddel- og substanskonfliktene som måtte oppstå nivåene imellom vil på denne måten bli forlenget inn i den operative planleggingen som forutsetter mer omfattende samhandling mellom flere enheter. Samlet ligger det her en fare for at planleggingen som system for styring både blir mer utydelig og ressurskrevende. For denne type motsetninger i romlig planlegging har Sverige holdt fast ved «länsstyrelsen» som koordinerende myndighet for avveining av konflikter mellom overordnede interesser og lokale behov. Sammenholdt med en klarere funksjonsdeling mellom nivåene fremstår det svenske systemet på dette punktet som enklere – og kanskje mer effektivt? Kompleksiteten i det norske plansystemet, spesielt når det gjelder forholdet mellom beslutningsnivåene og variasjonsmulighetene i lokale styringsprosedyrer, har åpenbart gjort det vanskelig å gi fremstillingen av loven en struktur og form som virker logisk og lettfattelig, sammenlignet med de forslagene som til nå er lagt frem i den svenske lovrevisjonen.

Referanser

Alexander, E. (2001) A transactions-cost theory of land use planning and development control. Towards the institutional analysis of public planning. *Town Planning Review*, 72:45-75.

Adams, N. (2008) Convergence and Policy Transfer: An Examination of the Extent to which Approaches to Spatial Planning have Converged within the Context of an Enlarged EU, *International Planning Studies*, 13:31-49.

Allmendinger, P. (2001) *Planning in postmodern times*. London: Taylor and Francis.

Blücher, G. (2004) Physical planning, in: Lujanen, M. (Ed.) *Housing and Housing Policy in the Nordic Countries*. Copenhagen: Nord 2004:007, pp. 243-67.

Booth, P. (1995) Zoning or Discretionary Action: Certainty and Responsiveness in Implementing. Planning Policy, *Journal of Planning Education and Research*, 14: 103-12.

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

Boverket (1991) *Studie om markvillkoret och dess tillämpning*. Karlskrona: Boverket.

Boverket (2005) *Markpolitik och kommunala markpriser*. Karlskrona: Boverket.

Byggprocessutredningen (2008) *Bygg – helt enkelt*. Stockholm: Fritzes (SOU 2008:88).

Bygningslovutvalget (2003) *Mer effektiv bygningslovgivning*. Oslo: Akademika AS (NOU 2003:24).

Cars, G., Malmsten, B. och Tornberg P. (2009) *Bana väg för infrastruktur*. Stockholm: KTH, Institutionen för Samhällsplanering och miljö.

Davies, H. (1994) Towards a European planning system?, *Planning Practice and Research*, 9: 63-9.

Davies, H., Edwards, D., Hooper, A., et al. (1989) *Planning Control in Western Europe: Comparative Study*. London: HMSO.

Didón, L., Magnusson, L. och Molander, S. (2009) *Plan- och bygglagen*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Edwards, D. (1988) The planning system and the control of development in Denmark, *Town Planning Review*, 59:137-57.

Engesæther, P. og Langmyhr, T. (1992) *Arealbruk og utbyggingsmønster i fylkesplanen*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR-notat 1992:107.

European Commission (1997) *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.

Faludi, A. (1987) *A Decision-centered View on Environmental Planning*. Oxford: Pergamon.

Faludi, A. (1989) Conformance vs. Performance: Implications for Evaluation, *Impact Assessment Bulletin*, 7:135-51.

Farinós Dasi, J. (Ed.) (2007) *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*. Esch-sur-Alzette: ESPON Coordination Unit, Final Report Project 2.3.2.

Grauhan, R.-R. (1973[1969]) Notes on the structure of planning administration. In Faludi, A. (Ed.): *A Reader in Planning Theory*. Oxford: Pergamon, pp. 297-16.

- Hall, T. (Ed.) (1991) *Planning and Urban Growth in the Nordic Countries*. London: E. & F. N. Spon.
- Jensen, O. and Richardson, T. (2006) Towards a transnational space of governance? The European Union as a challenging arena for UK planning, in: Tewdwr-Jones, M. and Allmendinger, P. (Eds.) *Territory, Identity and Spatial Planning: Spatial governance in a fragmented nation*. London: Routledge, pp.47-63.
- Jensen, R. (2005) Svenske impulser i norsk byplanlegging – refleksjoner ved hundreårsjubileet, *Plan 3-4:4-11*.
- Kalbro, T. (2009) *Finansiering av infrastruktur. Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA*. Stockholm: KTH, Fastighetsvetenskap, Rapport 4:110.
- Kalbro, T., Lind, H., och Lundström S. (2009) *En flexibel och effektiv bostadsmarknad. Problem och åtgärder*. Stockholm: KTH, Institutionen för Fastigheter och byggande.
- Kalbro, T. och Lindgren, E. (2008) *Plan- och bygglovsprosessen, privata planinitiativ och tidsfrister. Kan det norska systemet överföras till svensk lagstiftning*. Stockholm: KTH, Fastighetsvetenskap, Rapport 4:106.
- Kalbro, T. and Smith, P. (2008) *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*. Stockholm: KTH, Fastighetsvetenskap, Rapport 4:104.
- Kangas, P. (2000) Ny byggnadslagstiftning – Vad Nytt? *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 2000:272-6.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2008) *Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*. Oslo: AkademiKA.
- Kule, L. and Røsnes, A. (2009) Planning Control on the Northern European Periphery, *European Planning Studies*, (forthcoming).
- Lagrådsremiss (2009[3. desember]) *En enklare plan- og bygglag*.
- Miljøverndepartementet (2007) *Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plandelen)*. Oslo: AkademiKA AS
- Newman, P. and Thornley, A. (1996) *Urban Planning in Europe: International competition, national systems and planning projects*. London: Routledge.
- Nordahl, B., Barlinghaug, R. og Ruud, M. (2007) *Markedsbasert utbyggingspolitikk. Møte mellom kommune og utbygger*. Oslo: NIBR, SINTEF-Byggforsk, Samarbeidsrapport.
- Nordberg, L. (1988) *Översikt och jämförande analys av plan- og byggnadslagstiftningen i de nordiska länderna*. København: Nordisk Ministerråd.
- Page, E. (1992[1991]) *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Planlovutvalget (2001) *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Første delutredning*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste (NOU 2001:7).
- Plan- og byggtredningen (1996) *Översyn av PBL och va-lagen*. Stockholm:Fritzes (SOU 1996:168).
- Plan- og bygghovkommittén (2005) *Får jag lov? Om planering och byggande*. Stockholm:Fritzes (SOU 2005:77).
- Predelli, L. et al. (1998) *Kommunal boligpolitikk, variasjoner og konsekvenser*. Oslo: NIBR/Byggforsk, Samarbeidsrapport.
- Røsnes, A. (2005) Kommunenes bruk av utbyggingsavtaler, *Kart og Plan*, 65:146-57.
- Røsnes, A. (2007) Om formalisering av utbyggingsavtaler i ulike plansystemer, *Kart og Plan*, 67:27-7.
- Salet, W., Thornley, A. and Kreukels, A. (Eds.) (2003) *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Studies of City-regions*. London: E&FN Spon.
- Smith, B. (1985) *Decentralisation: The Territorial Dimension of the State*. London: Allen and Unwin.
- Steinsholt, H. (2005) Grunnerverv i kommuner, *Kart og Plan*, 65:158-67.
- Webster, C. (2005) The New Institutional Economics and the evolution of modern urban planning: Insights, issues and lessons, *Town Planning Review*, 76:455-84.
- Webster, C. and Lai, L. (2003) *Property, Rights, Planning and Markets: Managing Spontaneous Cities*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Zweigert, K. and Kötz, H.(1992[1977]) *An Introduction to Comparative Law*. Oxford: Clarendon.