



NORDREGIO
Nordic Centre for Spatial Development

Ansträngande partnerskap: näringslivet i nordisk stadsplanering

Lukas Smas, Christian Fredricsson, Veronique Larsson och
Liisa Perjo

NORDREGIO WORKING PAPER 2015:3



Ansträngande partnerskap: näringslivet i nordisk stadsplanering



NORDREGIO
Nordic Centre for Spatial Development

Ansträngande partnerskap: näringslivet i nordisk stadsplanering

Nordregio Working Paper 2015:3

ISBN 978-91-87295-32-4

ISSN 1403-2511

© Nordregio 2015

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

Lukas Smas, Christian Fredricsson, Veronique Larsson, Liisa Perjo.
Cover photo: Lukas Smas

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, 2015

Innehållsförteckning

1. Introduktion	9
2. Stadsplaneringens huvudaktörer	10
Politiken, byråkratin och planerarna	10
Kapitalet, näringslivet och företagen	10
Det civila samhället	11
3. Finland	13
Partnerskapsplanering och parallella processer	13
Vuores i Tampere	13
Diskussion 1. <i>Från partnerskap</i>	14
4. Danmark	16
Kvalitetsprogram och partnerskapsavtal	16
Ullerødby i Hillerød	16
Diskussion 2. ... <i>via program och avtal</i> ...	18
5. Norge	19
Institutionaliserad privatisering	19
Urban Sjøfront i Stavanger	19
Diskussion 3. ... <i>till gemensamma organisationer</i>	21
6. Avslutning	22
Referenser	24

Förord

För en effektiv och legitim stadsplanering så är samförstånd och samverkan mellan offentliga och privata aktörer väsentligt, inte minst eftersom exempelvis bostadsbyggandet är beroende av privata investeringar och initiativ. I Sverige finns ett stort intresse för länkarna mellan näringsliv och planeringen, dels kring hur stadsplaneringen kan bidra till näringslivsutveckling, dels kring hur näringslivet kan integreras i planeringsprocessen för att på så sätt effektivare stadsbyggandet.

Boverket och Tillväxtverket har, exempelvis, haft ett gemensamt regeringsuppdrag om tillväxt och fysisk planering. Erfarenheterna från uppdrag med olika kommunala och regionala pilotprojekt presenteras nu i antologin "Tillväxt kräver planering" som också innehåller bidrag från näringslivsföreträdare och forskare.

I antologin bidrar Nordregio med utblickar kring hur man arbetar med att involvera näringslivet i planeringen i våra nordiska grannländer och med några utgångspunkter kring stadsplaneringens huvudaktörer.

Denna rapport presenterar studien som Nordregio genomförde på uppdrag Boverket i sin helhet. Uppdraget har genomförts kollektivt och är en gemensam text men i princip har Lukas Smas bidragit med reflektioner kring stadsplaneringens huvudaktörer, Liisa Perjo med det finska exemplet, Veronique Larsson med den danska utblicken och Christian Fredricsson har bidragit med texten om Norge.

Stockholm den 1 september 2015

1. Introduktion

Stadsplanering beskrivs ofta som en linjär process från idé till verklighet, som en framtidsorienterad aktivitet med specifika mål. En idé blir till ett planförslag som utreds och diskuteras innan planen antas och slutligen genomförs. Denna grova förenkling av planeringsprocessen oavsett om det handlar om detaljplaner eller översiktsplaner har både sina fördelar och nackdelar men kan framförallt användas som en utgångspunkt för att ställa kritiska frågor kring planeringen på ett pedagogiskt sätt: vart är vi på väg med planeringen, vilka vinner och förlorar på detta, är denna utveckling önskvärd eller bör vi göra något åt detta? (jfr. Flyvbjerg, 2004)

I en tidigare studie konstaterade vi att inledningsskedet i planprocessen är mycket betydelsefull för en samverkan mellan näringsliv och den kommunala planeringen (Fredricsson & Smås, 2013). Den inledande fasen som bland annat inkluderar förhandlingar och diskussioner mellan privata och offentliga aktörer är dock ofta oreglerad och informell. Med utgångspunkt i detta är det för det första viktigt att klargöra såväl i teori som praktik hur näringslivet involveras i planeringen och analysera de olika (potentiella) aktörerna i planeringsprocessen och dess olika relationer. Vilka är de potentiella fördelarna respektive eventuella nackdelarna med att involvera privata aktörer tidigt i planeringsprocessen? Bidrar till exempel tidigt engagemang från privata aktörer till effektivare planprocesser och kreativa lösningar och/eller skapar det ytterligare incitament till överklagande senare i processen och legitimitetsproblem? För det andra är det väsentligt att mer specifikt undersöka hur dessa frågor hanteras praktiskt och lära av olika lokala projekt och/eller metoder för att interagera med näringslivet eftersom interaktionen mellan näringsliv och den kommunala planeringen till stor del sker utanför den formella planeringsprocessen genom olika nätverk.

För att belysa dessa frågeställningar har Nordregio gjort en utblick med särskilt fokus på praktiska erfarenheter i de nordiska länderna. Genom detta söker vi också att problematisera ämnet och analysera fördelar och nackdelar med att tidigt och aktivt inkludera näringslivet i planeringen, exempelvis vad gäller förhållandet mellan informella nätverk och formella

planeringsprocesser, samt relationerna och maktspelet mellan stadsplaneringens tre kollektiva huvudaktörer som i sig innehåller flera olika grupperingar och förhållanden:

- det offentliga med politiker och tjänstemän på olika nivåer (lokalt, regionalt, nationellt och inom EU);
- näringslivet i olika roller: som exploatör, investerare, byggare, konsult, finansiär, förvaltare, hyresgäst;
- det civila samhället med alla människor i dess olika roller, grupperingar och sammanslutningar.

2. Stadsplaneringens huvudaktörer

Det finns en rad olika definitioner av planering som är mer eller mindre användbara i olika sammanhang. Ett sätt är att se planering som ett ingripande eller maktspel mellan tre kollektiva aktörer: staten, kapitalet och medborgarna, eller annorlunda uttryckt mellan offentlig förvaltning, näringsliv och det civila samhället (se Friedmann, 1998).

Politiken, byråkratin och planerarna

En mer marknadsorienterad stadsplanering är en internationell trend sedan ett par decennier så också i de nordiska länderna och deras mer välfärdsinriktade tradition. Den så kallade traditionella markanvändningsplaneringen har blivit allt mer strategisk och målinriktad. Detta har bland annat tagit sig uttryck i olika försök och utredningar kring att effektivisera byråkratin kring planeringen och integrera olika dimensioner av planeringen på olika skalnivåer (t.ex. Smas, Damsgaard, Fredriksson, & Perjo, 2012; Fredriksson & Smas 2014).

Analytiskt kan vi särskilja mellan vertikala och horisontella relationer mellan privata och offentliga aktörer och även länka dem till olika typer av planeringsformer och organisationsmodeller (se Hanssen, 2012). Vertikal planering handlar om beställare-utförare medan horisontella relationer inte är hierarkiska utan bygger på att tillsammans skapa mervärde i olika former av nätverk. Den vertikala modellen är dels den traditionella reglerande planeringen men finns även inom det så kallade "new public management" (NPM). Den horisontella modellen är mer förknippad med kommunikativ planering och mer design-orienterade, icke linjära planeringsprocesser. De hierarkiska praktikerna existerar dock tillsammans med de nya horisontella nätverken.

Den mer marknadsorienterade planeringen är dock inte oproblematisk ur ett demokratiskt perspektiv, utan det finns betydande spänningar mellan effektivitet och legitimitet i planeringsprocessen (Mäntysalo, Jarenko, Nilsson, & Saglie, 2014; Mäntysalo, Saglie, & Cars, 2011). I Norge som visserligen har en lång tradition av både medborgardeltagande och betydande deltagande från privata näringslivsaktörer i planprocessen, skapar ändå den alltmer marknadsorienterade stad-

splaneringen begränsningar för deltagande. En norsk studie konstaterade att exploatörer och byggherrar värderar medborgardeltagande mindre än lokalpolitiker och planerare, vilket kan förklara problem med tidigt deltagande och att intressegrupper delvis använder informella kanaler bortom samrådsmöten för att kommunicera och påverka (Hanssen & Falleth, 2014).

Den politiska arenan och ledarskapet är mycket viktigt i detta nya brokiga planeringslandskap. Det är möjligt att skilja mellan möjligheten (tillgängliga verktyg), kapaciteten (kunskapen och beslutskompetensen) samt viljan att använda verktygen och styra utvecklingen (Hanssen, 2012). En norsk studie pekar på att det inte saknas verktyg men att det delvis saknas kapacitet och vilja för att styra den urbana utvecklingen. Den poängterar också att de nya formerna av NPM inte direkt minskat möjligheterna att styra, men att planeringsprocesserna blivit alltmer komplicerade vilket ökat kunskaps- och kompetenskraven (Hanssen, 2012).

Den kommunala (och regionala) planeraren, tjänstemannen och byråkraten, har i dag flera olika roller och förväntningar på sig från många olika håll. Hen skall vara en effektiv administratör och myndighetsutövare, tillhandahålla politiker med goda beslutsunderlag, kommunicera med och tillgodose medborgarnas behov och rättigheter, samt förhandla och samarbeta med näringslivet. Denna "hybrida" planeringsroll ställer ökade och delvis andra kunskapskrav och möjligheter, och hur dessa olika roller hanteras och balanseras blir avgörande (Sehested, 2009).

Kapitalet, näringslivet och företagen

Näringslivet är kanske en ännu mer heterogen kollektiv aktör än politiken och den offentliga förvaltningen. Det är dock viktigt att påminna om att företag i grund och botten drivs av profit (i någon form) till skillnad från staten och det civila samhället som har andra bevekelsegrunder. Detta särskilt då vi allt oftare talar om stadsutveckling i ekonomiska termer. För även om städer till viss del konkurrerar med varandra om att attrahera investeringar, företag och människor och så vidare, så är städer (eller kommuner eller regioner) inte företag, trots att de ibland också kanske drivs som företag eller i alla fall utifrån företagsekonomiska

principer eller organisationsmodeller (som exempelvis NPM).

Nobelpristagaren Paul Krugman (1994) använde Coca-Cola och Pepsi som exempel för att tydliggöra att nationer inte konkurrerar på samma sätt som företag. Om det går bra för Coca-Cola sker detta ofta på bekostnad av Pepsi, men om det går bra för Norge behöver det inte nödvändigtvis gå dåligt för Sverige, eller snarare om det går bra för Köpenhamn går det kanske också bra för Helsingfors.

Det är också viktigt att påminna om den i dubbel bemärkelse omfattande och starka kommunala planeringstraditionen i de nordiska länderna som särskiljer sig från exempelvis anglosaxiska eller kontinentala europeiska traditioner (för en översikt se till exempel Nadin & Stead, 2008). Den nordiska planeringstraditionen är omfattande (engelskans *comprehensive*) både bildligt och bokstavligt, vad gäller dess form och innehåll; den kommunala översiktsplanen skall omfatta hela kommunen och integrera (balansera) olika intresseområden.

Men även i den nordiska välfärdstraditionen har kapitalet stor betydelse och näringslivet har många olika roller i planeringsprocessen alltifrån att vara investerare och finansiär, markägare och byggherre till att vara förvaltare och hyresgäst. Dessa olika roller interagerar genom olika typer av marknader: fastighetsmarknaden, finansmarknaden, bostadsmarknaden, upphandlingsmarknaden (MacLaran, 2003). I den anglosaxiska litteraturen utpekas också ofta den privata "exploatören" (the developer) som spindeln i nätet och en nyckelaktör i sammanhanget. En intressant fråga är vem som är exploatören i ett svenskt och nordiskt sammanhang?

En och samma aktör kan ha många olika roller i planprocessen; byggherren kan också vara markägare, finansiären och investeraren kan vara densamma, likaså kan exploatören vara densamma som byggherren och ibland även fastighetsägaren och så vidare i alla tänkbara (och otänkbara) konstellationer. Exploatören kan vidare vara offentlig likväl som privat, och det "offentliga" kan också ha olika roller i processen, de kan vara såväl exploatör som markägare som finansiär, genom exempelvis kommunala bostadsbolag.

Utifrån ett planeringsperspektiv är relationen mellan exploatör och byggherre särskilt intressant, en relation som i ekonomiska termer kan beskrivas som "competitive tendering" (MacLaran, 2003), men som i byråkratiska termer handlar om offentlig upphandling när det är kommunen som driver planeringsprocessen. Andra sätt att organisera relationerna mellan de olika aktörerna är genom samarbete i olika former som till exempel i så kallat offentlig-privat-partnerskap (OPP),

eller i andra typer av privata och offentliga konstellationer.

Det finns ett stort intresse runt om i Europa kring offentlig-privat samverkan för att öka den offentliga byråkratins effektivitet och klara det ökade trycket på de offentliga finanserna. Det finns ännu ingen enhetlig europeisk definition av offentlig-privat partnerskap (OPP) men det har konstaterats att dessa relationer "alltid kan betraktas som offentlig upphandling eller koncessioner, om de faller inom ramen för EG-fördraget" (EG Kommissionen, 2005). Mot bakgrund av detta har EU kommissionen lagt fram en grönbok, det vill säga ett samrådsdokument, om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner (2004) där de förslår att det särskiljs mellan:

- rent avtalsmässiga offentlig-privata partnerskap där partnerskapet mellan den offentliga och privata sektorn uteslutande grundar sig på avtalsmässiga förbindelser och
- institutionella offentlig-privata partnerskap som innebär samarbete mellan den offentliga och privata sektorn inom en separat enhet.

I Europa är användandet av olika former av offentlig-privata partnerskap utbrett framför allt för genomförande av kombinerade stadsutvecklings- och infrastrukturprojekt. Förutom rent juridiska och administrativa oklarheter kring offentlig-privata partnerskap och en alltmer marknadsorienterad planering finns det även en hel del demokratiska problem genom denna delvisa privatisering av stadsutvecklingen. En internationell studie av storskaliga planeringsprojekt i Europa konstaterade att:

... more horizontal, informal, flexible, bottom-up, and network planning approaches has gone hand in hand with increasing inequality in access to decision making. The role of experts is strengthened at the expense of a diminishing role of the public in general and of traditional organized groups in particular, with a consequent loss of democratic accountability. (Swyngedouw, Moulaert, & Rodriguez, 2002, p. 574)

Det civila samhället

Parallellt med att ett ökat fokus på en alltmer strategisk och marknadsorienterad planering finns (dock) också ett allt större fokus på en breddad medborgardialog och inkludering. Att det finns parallella (och delvis

motsägelsefulla) planeringsinriktningar som alla är reaktioner gentemot ett tidigare dominerande planeringsparadigm (i sig inte enhetligt) är inte ovanligt. I början av 2000-talet fanns det tre olika dominerande inriktningar inom exempelvis amerikansk planering; ”kommunikativ planering”, ”ny urbanism” och ”rätten till staden”, som alla motsatte sig den rationella modernistiska planeringen. De kan alla beskrivas som olika spår av den post-moderna planeringen, som delar vissa aspekter men som också motsäger varandra (Fainstein, 2000).

Lagstiftningen (plan- och bygglagen eller motsvarande) i alla de nordiska länderna stipulerar betydande möjligheter för medborgarna att påverka planprocessen genom olika former av samråd och granskningsförfaranden. Samrådsprocessen syftar till att skapa ett så gott beslutsunderlag som möjligt, men även till att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under detaljplaneringen finns det ofta flera möjligheter till samråd, i exempelvis Norge och Sverige finns det samråd kring både planskiss och planförslag, medan det i Danmark bara sker samråd kring planförslaget (Fredricsson & Smas 2014). I tillägg till detta finns det nu i Sverige möjlighet att skilja mellan standard och utökat planförfarande och det är också möjligt att samråda kring planprogrammet, som i utökat planförfarande kan föregå planskissen. Därtill finns olika möjligheter för olika personer att överklaga planbeslut enligt särskilda regler.

Det civila samhället är om möjligt ännu mer brokigt än både näringslivet och det offentliga. Det är inte bara en mångfald av enskilda individer med olika bakgrund och möjligheter, utan även olika former av medlemsorganisationer, ideella föreningar och så vidare med mycket olika intressen och agendor; alltifrån miljöorganisationer, idrottsföreningar, pensionärsorganisationer till lokala intressegrupper och (inter)nationella lobbyorganisationer som vill vara med att påverka. Gränsen mellan det civila samhället och näringslivet (eller för den delen det offentliga) är heller inte alltid tydlig, framför allt eftersom många sitter på flera olika stolar samtidigt: de är både boende i området och kanske också jobbar inom bygg- och fastighetssektorn, och den lokala handlaren kanske också är fotbollsledare och boende i området.

Det är inte bara betydelsefullt vilka som får möjlighet att säga sitt om respektive plan, utan även när olika aktörer skall komma in i planprocessen. När ett samråd, en dialog eller motsvarande genomförs är centralt men också en svår fråga av moment 22 karaktär. Å ena sidan kan en tidig dialog då det bara finns idéer och knappt några fastlagda element vara kreativ, men det kan också vara svårt att skapa en meningsfull di-

alog om allt är möjligt och det saknas givna ramar. Å andra sidan skapar ett färdigt planförslag en fast utgångspunkt för en meningsfull dialog, men ramar kan samtidigt leda till låsningar och är per definition svårare att förändra.

En avgörande fråga för dialog och samråd är förväntningarna inför dem och synen på kunskap. Hur mycket kan de olika parterna påverka? Vad är förutbestämt, vilka är ramarna, vad kan förändras? Vad förväntar sig de kommunala tjänstemännen, företagen och de boende; rådgivning, nya idéer, bekräftelse? Förväntas dialogen tillföra ny kunskap och nya perspektiv? Eller är mötet till för att skapa legitimitet och förankring? I förlängningen väcker detta frågor kring planeringskompetens och -kunskap, kring planeraren och slutligen planeringen som ett fenomen på gränsen mellan idé och verklighet (Olsson, 2009).

3. FINLAND

Detaljplaneringen i Finland anses vara relativt effektiv (Miljöministeriet, 2014), men det pågår ändå ideligen diskussioner om samverkan mellan den offentliga och den privata sektorn för att effektivisera planeringen. Bland annat har olika samverkansprocesser utvecklats och diskuteras såväl av kommuner och kommunförbundet som såväl representanter för den privata sektorn, däribland det nationella byggförbundet RAKLI. Samarbetet mellan kommunala och privata aktörer i planeringen har kontinuerligt intensifierats i Finland (Miljöministeriet, 2014), och enligt en undersökning från det finska Kommunförbundet (2008) ger markanvändnings- och bygglagen generellt bra möjligheter till ingående samarbete mellan offentliga och privata aktörer. Lagen ger kommunen huvudansvaret för hur planeringen ska organiseras men samtidigt kräver den ett brett samarbete med olika aktörer i samhället (Kommunförbundet, 2008).

Partnerskapsplanering och parallella processer

För att effektivisera planeringsprocessen och öka samverkan mellan kommuner och privata näringslivsaktörer används så kallad "partnerskapsplanering". Grundtanken med partnerskapsplanering är att samarbetet mellan kommunala och privata aktörer ska börja i ett tidigt skede i samband med att detaljplanen utarbetas (Nykänen et al., 2007). Partnerskapsplanering går ut på att låta företag arbeta med projektet parallellt med kommunen, i stället för den traditionella processen där företag börjar planera sina byggprojekt först efter att planen har blivit godkänd (Miljöministeriet, 2014).

Miljöministeriet (2014) rekommenderar inga särskilda partnerskapsplaneringsprocesser eller modeller, tvärtom finns det ett stort utrymme inom lagens ramverk för kommuner att organisera samverkan på olika sätt under olika delar av planeringsprocessen. I den finska diskussionen använder man löst begreppen privata aktörer eller företag men man syftar oftast i detta sammanhang på byggherrar, arkitekter eller andra företag inom branschen. Till exempel i planeringen av Vuores-området i Tammerfors samarbetade kommunen med företagsgrupper bestående av byggföretag och arkitekter.

Mer specifikt handlar partnerskapsplanering om att

privata företag utarbetar kvartersplansförslag, med lokalisering av byggnader och grundläggande arkitektoniska principer, parallellt med den kommunala planeringsprocessen. En viktig utgångspunkt är att företag inte endast erbjuds enstaka tomter utan att de istället får ansvar för planeringen och byggandet av hela kvarter med en viss frihet och ett visst handlingsutrymme. I det kommunala arbetet med att ta fram detaljplaneförslag tas sedan hänsyn till kvartersplanerna samtidigt som kommunen föreslår för de privata aktörerna hur kvartersplanerna bör vidareutvecklas inför byggandet. Resultatet är att när detaljplanen väl är färdig är även byggherrarnas mer specifika byggplaner färdiga och dessutom samordnade med detaljplanen (Nykänen et al., 2007).

I sin studie om partnerskapsplaneringen i Vuoresområdet i Tammerfors identifierades och analyserades två huvudsakliga partnerskapsplaneringsmodeller. (Nykänen et al. (2007). Den första modellen kallas för tävlingsbaserad partnerskapsplanering där kommunen väljer samarbetsföretagen efter att kommunen har tagit fram ett utkast till detaljplan och ordnat en tävling om förslag eller idéer. De vinnande förslagen utvecklas sedan vidare under kommunal ledning. Kommunens roll blir att ha övergripande ansvar och leda planeringsprocessen. En fördel med detta är att när planen vinner laga kraft har företagets planeringsprocess redan tagit fart och projekten kan implementeras snabbare (Nykänen et al., 2007).

I den andra modellen är inslaget av partnerskap tydligare och modellen bygger på att kommunen väljer sina samarbetspartners innan den formella planeringsprocessen startar. Kommunen och de utvalda byggherrarna tecknar avtal om att utveckla ett område och kommunen blir ansvarig för den formella processen och projektledningen, medan ansvaret för förberedningen och planeringen delas mellan kommunen och byggherrarna. Med denna modell fördelas också risker och ansvar för områdesutvecklingen mellan kommunen och de privata aktörerna (Nykänen et al. 2007).

Vuores i Tampere

I Vuores-området i Tammerfors har partnerskapsplanering använts i samband med detaljplaneringen. Vuores är ett glesbebyggt område på gränsen till Lempäälä

kommun. Marken är kommunalt ägd och den planerade stadsdelen består av flera detaljplaneområden. Planeringen av området inleddes med ett visionsarbete med syfte att ta fram en gemensam bild av hur området ska utvecklas och en styrande vision för utvecklingen av området (Ahtiainen, 2010).

År 2004 påbörjades detaljplaneringen av delområdet Mäyrämäki, ett lågt och tätt bebyggt småhusområde, och inom ramen för detta användes så kallad tävlingsinriktad partnerskapsplanering. Tävligen för Mäyrämäki-området genomfördes i två steg. Först granskades om de anmälda företagsgrupperna, som bestod av byggherrar samt de arkitekter som de anlitat, uppfyllde grundläggande krav. De som bedömdes uppfylla kraven ombads sedan ta fram ett kvartersplaneförslag. Efter tävlingen påbörjades detaljplanearbetet där kommunen utarbetade ett detaljplaneförslag och samarbetade med de vinnande företagsgrupperna som vidareutvecklade kvartersplaneförslagen.

Enligt en rapport från projektet möjliggjorde samarbetet mellan kommunen och företagen att man i planeringsarbetet kunde kombinera insikter från de kommunala planerna med marknadskännedomen hos företagen på ett bra sätt, eftersom kvartersplanering och detaljplanering skedde samtidigt. Efter att detaljplanen vunnit laga kraft överlämnades tomterna till de byggherrar som varit med i partnerskapsplaneringsprocessen. Kraven för överlämning innebar också att företagen band sig till att bygga enligt planerna (Nykänen et al, 2007).

Det finns både för- och nackdelar med tävlingsmodellen som användes i Mäyrämäki. Fördelarna är bland annat att det första steget gör det möjligt att begränsa antalet tävlingsbidrag och att kvartersplaneförslagen är direkt anpassade till de kvarter som företagen ska vara med och planera. Samtidigt noteras det att tävlingsprocessen med två steg tar längre tid (jämfört med till exempel partnerskapsplaneringsmodellen där tävlingsdelen består av bara ett steg) och att de avancerade tävlingsbidragen kräver mycket arbete från de deltagande företagen (Nykänen et al, 2007).

Enligt en undersökning bland de deltagande aktörerna fungerade samarbetet mestadels bra men det uppfattades som särskilt viktigt att det finns en gemensam uppfattning om ”spelreglerna” och principerna (Tamminen, 2012). Även visionsarbetet uppfattades som ett viktigt element för planeringsprocesserna i Vuores då det bidrog till att alla aktörer delade en gemensam uppfattning om utvecklingen. Visionen fastställdes av kommunstyrelsen och hade därmed även stöd i det politiska systemet (Kommunförbundet, 2008).

Effektivare planering framhålls ofta som den viktigaste anledningen till ökat samarbete mellan kom-

muner och privata aktörer. I Vuores förkortade partnerskapsplaneringen inte själva planeringsprocessen, däremot kunde implementeringen av planerna påbörjas snabbare än vanligt efter att detaljplanerna godkänts (Kommunförbundet, 2008).

Diskussion 1. Från partnerskap...

Det koordinerade samarbetet mellan kommun och privata aktörer och de parallella processerna verkar ofta leda till en effektivare planprocess (Nykänen et al., 2007), men det finns också många kritiska aspekter av partnerskapsplanering. Bland annat har Konkurrens- och konsumentverket (2013) noterat att partnerskapsplanering kräver stora planeringsresurser och gynnar stora aktörer framför mindre byggherrar. De betonar också att viktiga aspekter såsom öppenhet och rättvisa i partnerskapsplanering bör skyddas och förstärkas.

Miljöministeriet i sin tur noterar att partnerskapsplanering kräver god kompetens hos kommunerna (Miljöministeriet, 2014). Det bör understrykas att kommuner har varierande kompetenser när det gäller projekt- och processledning (Irjala, intervju, 2014). Kommunerna i den finska huvudstadsregionen upplever att partnerskapsplaneringen har höjt kvaliteten i planeringen (Konkurrens- och konsumentverket, 2013) men hur olika typer av samarbetsmodeller tillämpas och utvecklas beror till stor del på enskilda kommuner. Detta kan leda till ökade skillnader mellan de kommuner med tillgång till större ekonomiska resurser och kompetens och de kommuner som saknar nödvändiga resurser för att utveckla sina planeringsprocesser. Flexibiliteten i lagen bidrar till att kommunerna själva får möjlighet att utveckla planeringsprocesser som passar specifika projekt och sammanhang. Samtidigt kan den dock tänkas bidra till skiftande kvalitet i planeringen mellan kommuner.

Miljöministeriet (2014) noterar att för att partnerskapsplanering ska fungera måste de privata och offentliga aktörernas rollfördelning i processerna förtydligas. Det betonas att partnerskapsplanering i vissa fall har lett till situationer där invånarnas inflytande blivit lidande. Exempelvis har ansvaret för att ordna dialogmöten varit oklart och det har även funnits svårigheter att avgöra vilka plandokument som kan räknas som offentliga respektive privata. Miljöministeriet poängterar att det är viktigt att se till att invånarnas roll säkras när samarbetet mellan offentliga och privata aktörer intensifieras och försäkra sig om att invånarna inkluderas i utvecklingsarbetet tillsammans med kommunen och företagen (Miljöministeriet, 2014).

Vidare poängterar Miljöministeriet (2014) att partnerskapsplanering verkar fungera bäst när marken

ägs av kommunen medan utmaningarna i samarbetet mellan offentliga och privata aktörer blir tydligare när en ny stadsdel planeras på privatägd mark. Processen och aktörernas roller blir ännu mer komplexa när den privata markägaren agerar aktivt och till exempel tecknar samarbetsavtal med underkonsulter och byggföretag. Det kan leda till parallella processer där kommunen och den privata aktören arbetar samtidigt på var sitt håll med bristande koordination mellan processerna (Miljöministeriet, 2014).

4. DANMARK

En mindre byråkratisk planeringsprocess har stått högt upp på dagordningen hos de senaste regeringarna i Danmark och näringslivets roll i stadsplaneringen har varit ett återkommande tema i debatten de senaste åren. Våren 2014 presenterades exempelvis rapporten ”Fællesskaber i forandring”, där dialog med samhällets olika aktörer, och inte minst medborgarna, framställs som centralt för att klara framtida utmaningar. Vidare har det diskuterats och debatterats hur det danska näringslivet kan bidra till att utveckla de danska städerna och hur de på ett effektivare sätt kan involveras i planprocessen (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2014). Projektet DK2050 är ett exempel på samverkansinitiativ som syftar till att främja nytänkande och skapa alternativa scenarier för hur städer och stadsregioner ska se ut i framtiden. Projektet drivs av Dansk Arkitektur Center tillsammans med Realдания i samarbete med nationella myndigheter tillsammans med ett antal kommuner, regioner, företag, stiftelser och konsultföretag (DK2050).

Danmark lyfts ofta fram som ett föregångsland när det gäller medborgardeltagande och involvering av privata aktörer vid större stadsutvecklingsprojekt (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, 2014). Samtidigt poängteras dock att både näringslivet och medborgarnas reella inflytande i lokalplaneprocessen är begränsat och att den nuvarande planeringsprocessen är byråkratisk och oflexibel när det gäller involvering av byggherrar (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikt, 2014). Liknande slutsatser framhålls i rapporten ”Barrierer og drivkræfter for en innovativ plankultur i kommunerne” som också pekar på ett antal nyckelfrågor: vikten av att tidigt involvera andra aktörer, risker förenade med stuprörstänkande, behovet av tydligare politisk ledning och bristande resurser (Sehested et al., 2012).

Kvalitetsprogram och partnerskapsavtal

Kvalitetsprogram och partnerskapsavtal är två intressanta danska verktyg för samarbete mellan offentliga och privata aktörer i stadsutvecklingsprojekt. Kvalitetsprogram är ett verktyg som en del danska kommuner använder för att omvandla kommunplanens visioner och mål till kvalitetskrav för bygg- eller stadsutvecklingsprojekt. Det kan till exempel röra sig

om alltifrån funktionsblandning, hur ett områdes kulturella och historiska värden ska skyddas, val av material och färger, cykelstråk, områdets biologiska mångfald, medborgarinflytande i utformningen eller energikrav. Ofta innehåller programmen en designkatalog med visualiseringar. Kvalitetsprogrammen fungerar som ett operationellt tillägg till lokalplanen för området och har status som en planbeskrivelse.

Vanligtvis upprättas kvalitetsprogrammen av kommunen men det finns även exempel där kommun och privata aktörer tillsammans utarbetat en gemensam plan för projektområdet. Ett sådant exempel är samarbetet mellan Hillerød kommun och SLA, NCC och Skanska kring stadsutvecklingsprojektet Ullerødby. Tillsammans utarbetade de ett kvalitetsprogram, för att säkra att visionerna för områdets grönområden realiserades, och att projektet hade ett helhetstänk (Hillerød kommun 2006).

Partnerskapsavtal sätter villkoren för samarbeten mellan olika parter och kan användas i stadsutvecklingsprojekt mellan kommuner och finansiärer eller exploatörer. Avtalet formaliserar samarbetet och reglerar vem som gör vad i projektet och vilka personer som bidrar med vilken expertis. Avtalet kan exempelvis innehålla en beskrivning av projektets bakgrund, kostnadsfördelning mellan parterna, tidsplan, projektgruppens sammansättning samt styrning.

Ullerødby i Hillerød

Ullerødby är en stadsdel under utveckling i västra Hillerød, som färdigbyggd kommer att erbjuda 1500 bostäder med inslag av butiker på ett 150 ha stort område som till en tredjedel kommer att bestå av frilufts- och parkområden. Hillerød kommun omfattas av Köpenhamns välkända fingerplan, det statliga planeringsdirektivet för huvudstadsområdet, vilket påverkar områdets möjliga utformning och profil. Utvecklingen av Ullerødby är uppdelat i tre faser, där Ullerød Syd är färdigbyggt och invånarna inflyttade, det mindre Ullerød Midt som är under utveckling och Ullerød Nord där planarbete pågår.

När projektet inleddes var partnerskapsavtal och kvalitetsprogram inte speciellt vanligt förekommande. Bakgrunden till att just denna form av samarbete

valdes var att kommunen enbart ägde delar av marken i området. Att få rådighet över marken genom expropriation eller skriva exploateringsavtal med de övriga markägarna ansågs för invecklat och kostsamt (Romose, intervju, 2015). Valet av samarbetsform påverkades också till stor del av det förestående kommunalvalet, den rådande konjunkturen och de höga kostnader som områdets omfattande grönområden innebar. Kommunen bjöd istället in markägarna till ett möte där en idé för området och dess exploatering presenterades. Samtidigt utannonserades att kommunen önskade initiera ett stadsutvecklingsprojekt och att de sökte partners från byggbranschen. NCC och Skanska visade intresse i projektet och köpte efter förhandlingar med de privata ägarna upp marken. Kommunen och Arkitektbyrån SLA (som tjänstgjorde som kommunens konsult i förhandlingarna), NCC och Skanska tecknade ett partnerskapsavtal och påbörjade därefter arbetet med att upprätta ett gemensamt kvalitetsprogram.

De privata aktörerna ska enligt avtalet förutom att bygga bostäder, finansiera och realisera landskapsplaneringen och utformningen av stadsdelens grönområden. Detta var viktigt för kommunen, som inte hade medel att stå för dessa kostnader. Dessutom fastställde avtalet områdets exploateringsgrad. Eftersom avtalet tecknades innan lokalplanarbetet påbörjats och förutsättningarna riskerade förändras vid de stundande kommunvalen fungerade partnerskapsavtalet som en garanti åt NCC och Skanska, och säkrade deras möjlighet att bygga tillräckligt många bostäder för att göra bostadsbyggandet lönsamt. Därutöver specificerades att avtalet skulle hävas om inte lokalplanerna godkändes inom en viss tidsfrist, för att undvika att låsa byggherrarna till projektet vid en eventuell försening.

Det tog endast två månader från tecknandet av partnerskapsavtal till färdigt kvalitetsprogram, och endast åtta månader mellan avtalets påskrift och godkännandet av lokalplanerna. För att hålla tidsramen för arbetet med kvalitetsprogrammet träffades aktörerna två gånger per vecka under två intensiva månader för att diskutera, förhandla och gestalta området. Det färdiga kvalitetsprogrammet definierar gemensamma mål och intentioner och sätter de fysiska ramarna för utformningen, med speciellt fokus på områdets miljövärden och grönområden. Det innehåller visualiseringar och inspiration från andra stadsdelar med exempel på hur främst parkerna ska se ut, hur de ska användas, vilken typ av växtlighet som ska planteras, men det innehåller även visualiseringar av områdets arkitektoniska karaktär. Kvalitetsprogrammet fungerade som en generell vägledning inför upprättandet av lokalplanen. Den gemensamma syn på områdets framtida utveckling som skapades genom arbetet med kvalitetsprogrammet

förenklade arbetet med att ta fram lokalplanerna (Romose, intervju, 2015).

För att få med medborgarnas åsikter anordnades en workshop där grönområdenas användning diskuterades. Inbjudningar skickades till närboende, samt spreds via förskolor och skolor och ungefär 140 medborgare deltog i workshopen och bidrog till arbetet med kvalitetsprogrammet med förslag på aktiviteter och användningsområden (Hillerød Kommune 2005). Förutsättningarna för mötet var tydliga: endast input gällande grönområdena önskades, däremot var själva bostadsbyggandet och exploateringsgraden inte föremål för diskussion, eftersom detta redan hade fastställts i partnerskapsavtalet. Därefter hölls även tre samrådsmöten i syfte att informera medborgarna om projektets utveckling.

I efterhand konstaterade parterna att de såg tydliga fördelar med att ha investerat i ett gemensamt kvalitetsprogram, som tjänstgjorde som underlag och förkortade framtagandet av lokalplanerna (Center for bolig og velfærd, 2008). Att kvalitetsprogrammet upprättades innan lokalplanerna innebar att ramarna och riktlinjerna för områdets utformning kunde sättas tidigt, utan att begränsas av utformningen av bostäderna, och flera potentiella konflikter kunde lösas innan lokalplanarbetet formellt påbörjats. Istället möjliggjorde kvalitetsprogrammet skapandet av en gemensam grund för att komma överens om visionen för hela stadsdelen. Den snabba processen uppskattades stort av byggföretagen som därigenom såg en möjlighet att minska både risker och kostnader.

Den ekonomiska krisen 2007-08 slog hårt och försäljningen av bostäder i Ullerødby gick trögare än förväntat. Idag har konjunkturen återhämtat sig men krisen minskade den tillgängliga budgeten, vilket bland annat fick konsekvenser för bostädernas arkitektoniska utformning, som inte varit specificerad, och projektledaren beklagar att områdets estetiska detaljer till viss del lider av brist på variation (Romose, intervju, 2015). Hillerød kommun ser positivt på tidigt samarbete med näringslivet i planeringsfrågor, och kommer fortsätta involvera privata aktörer i tidiga skeden. I Ullerødby Nord är kommunen enda markägare och behovet av partnerskapsavtal är därför inte lika stort. Att markägarförhållandena är till kommunens fördel ger större frihet att ställa krav på byggherrarna. Däremot avser kommunen att även här involvera näringslivet tidigt i processen: inflytande i arbetet med kvalitetsprogrammet gör aktörer beredda att betala ett högre pris för marken, en inkomstkälla som för dagens kommuner är av allt större vikt (Romose, intervju, 2015).

Diskussion 2. ... via program och avtal...

Ullerødby är ett exempel på ett försök att effektivisera planeringsprocessen inom ramen för planlagstiftningen, men genom ett nytt förfarande eftersom kvalitetsprogrammet utarbetats före lokalplanearbetet. Här fungerar partnerskapsavtalet som en säkerhet, ett beslut fattats mellan kommun och företag för att minska det privata risktagandet. Byggherrarna fick en försäkran om att projektet skulle bli lönsamt och minimerade därmed risken som en ny politisk styrning skulle kunna medföra. Kommunen å andra sidan kunde överlåta finansieringen och genomförandet av till de privata parterna. Samtidigt som detta ledde till en snabb och effektiv process, och minskade risker för förseningar ledde till minskade kostnader, är det fortfarande viktigt att säkra att medborgarnas inflytande inte blir lidande. I detta fall fick medborgarna visserligen tillfälle att bidra med förslag och kommentarer, men enbart gällande en liten del av projektets helhet. Rådighet över marken verkar vara avgörande för valet av samarbetsform. Även utan markägarskap kan kommunen initiera och driva stadsutvecklingsprojekt, men är i högre grad beroende av privata aktörer och deras krav. Därmed ställer detta höga krav på kompetens inom avtalsförfattning, så att risker och vinning fördelas på ett sätt som inte enbart gagnar näringslivet.

5. NORGE

Den norska debatten kring stadsutveckling handlar mycket om relationen mellan kommun och näringsliv och kretsar kring effektivisering av planprocessen (Fredricsson & Smas, 2013). Den norska regeringen som tillträdde under 2013 har fokuserat på att ta fram olika förslag för att förenkla och effektivisera planeringsprocessen. Exempelvis har norska Kommunal- og Moderniseringsdepartementet lagt fram olika propositioner under 2014 för förenkling av den norska plan- och bygglagen. Propositionerna har bland annat berört digitalisering av plan- och byggprocessen och förbättrad samordning kring nationella invändningar i detaljplaneringsprocessen. Dessutom pågår en omfattande kommunreform med syfte att skapa större kommuner med bredare ansvarsområden (Kommunal- og Moderniseringsdepartementet, 2014b; 2014c).

Institutionaliserad privatisering

En central del i den norska planeringstraditionen är privata aktörers rätt att ta fram en detaljplan. Redan 1985 erhöll privata byggherrar, projektägare, organisationer och andra offentliga institutioner rätten att ta fram detaljplaneförslag för bostadsprojekt (Hanssen & Hofstad, 2013). Privata detaljplaner är idag ett utbrett fenomen i den norska planeringen och närmare 90 % av dagens detaljplaneförslag initieras och utarbetas av privata aktörer. Detta har på flera sätt stor betydelse för relationerna mellan privata byggherrar och kommunen (Fredricsson & Smas, 2013; Kommunal- og Moderniseringsdepartementet 2014a; Nordahl 2012).

För det första är det tydligt att privata aktörer har ett relativt stort formellt inflytande i planprocessen och för hur nya bostadsprojekt utvecklas i jämförelse med de övriga nordiska länderna. Genom rätten att ta fram detaljplaneförslag kan byggherrarna i större grad påverka utformningen av planen, men den gör det även möjligt för dem att aktivt driva planprocessen framåt (Fredricsson & Smas, 2013). Under de senaste åren har även den norska plan- och bygglagen blivit mer marknadsorienterad, vilket ytterligare förstärkt de privata aktörernas påverkan på planeringen (Nordahl, 2012).

För det andra har detta skapat en arbetsfördelning mellan kommunen och privata aktörer i planprocessen, där kommunen har en kontrollerande roll och vä-

gleder de privata aktörer som utvecklar detaljplaneförslag (Fredricsson & Smas, 2013). Detta har lett till att den praktiska planeringen utvecklats till en förhandlingsbaserad process mellan kommun och privata aktörer, vilket i sig har resulterat i att utbyggnadssavtal blivit en vanligare form att organisera förhandlingar mellan kommunen och de privata aktörerna (Hanssen & Hofstad, 2013).

För det tredje har detta resulterat i att kommunerna utvecklat nya former av styrningsprinciper bland annat genom att starta kommunala bostadsföretag och föra en mer aktiv mark- och bostadspolitik. Det har utifrån kommunernas perspektiv använts som ett strategiskt planeringsverktyg för att återta kontrollen över den lokala bostadsmarknaden (Hanssen & Hofstad, 2013; Ringkjøb et al 2008). Dessutom har kommunerna i större utsträckning försökt att styra markanvändningen i kommunen genom att mer medvetet använda kommunplanerna som styrmedel för detaljplaner (Nordahl, 2012).

Urban Sjöfront i Stavanger

Urban Sjöfront i Stavanger är ett privat stadsomvandlingsprojekt som fått stor uppmärksamhet i debatten om det privatas roll i planeringen (Nordahl et al., 2011; Miljøverndepartementet, 2007). Detta projekt är särskilt intressant med anledning av att den offentlig-privata samverkan har organiserats i form av ett gemensamt projekt mellan kommun och privata aktörer med ansvaret för framtagande av gemensamma detaljplaner, och som i sin tur lett fram till att ett privat bolag fick ansvaret för att driva planprocessen framåt.

De första byggnationerna påbörjades redan 2002, men området förväntas vara helt klart först framåt 2020. Diskussionerna mellan markägarna i området och kommunen inleddes dock redan under 1980-talet med målet att stimulera till en stadsomvandling, men det dröjde till slutet på 1990-talet innan samarbetet formaliserades. Detta berodde delvis på områdets komplexa markägarstruktur med totalt över hundra stora och små markägare. De involverade aktörerna insåg tidigt att det fanns behov av en organisation som kunde mobilisera alla dessa parter, vilket ledde till att ett visionsarbete initierades 1999.

Målsättningen med visionsarbetet var att definiera

gemensamma ramar för områdets framtida utveckling och tillsammans formulera en vision för en stadsdel med bostäder och näringsliv. Tillsammans tog kommun och markägare fram visionen "Urban Sjøfront Storhaug – Visjon for sentrumsnær byomforming". Efter arbetet med visionen valde parterna att formalisera samarbetet genom ett gemensamt utvecklingsprojekt. För projektet skapades en styrgrupp som bestod av fyra representanter från kommunen och fyra representanter från privata markägare som fick i ansvar att tillsammans med en projektledare fortsätta med det konkreta planeringsarbetet. En av de mest konkreta åtgärderna var att utarbeta flera gemensamma detaljplaner för området (Urban Sjøfront, 2005).

Efter att samarbetsprojektet avslutats diskuterades olika möjligheter för att organisera det fortsatta planarbetet. Både kommunen och de privata aktörerna ansåg att det fanns fördelar med en aktör som samordnade planarbetet som för hela området. År 2002 skapades ett gemensamt icke-vinstdrivande företag: Urban Sjøfront AS, som ägs av de privata aktörerna men där Stavanger kommun har två platser i bolagets styrelse. En av anledningarna till att bilda ett bolag var att säkra en kontinuitet i planarbetet och institutionalisera ansvaret för olika utvecklingsprojekt samt samordna förhandlingarna mellan Stavanger kommun, byggherrar och markägare. Det gemensamma bolaget fick under den komplexa planprocessen en central roll i att vara den sammanlänkande organisationen mellan kommunen, markägarna och byggherrarna, i synnerhet för att lösa fastlåsta konflikter.

Urban Sjøfront fick i den vidare planprocessen ansvar för att koordinera olika intressen vid utarbetning av detaljplanerna och fungera som ett sekretariat för rådgivning till privata aktörer, samt att koordinera olika utvecklingsprojekt i området. På detta sätt blev bolaget en formell representant för sina ägare i områdets utveckling, men bolaget fick också en bredare uppgift vilken bestod av att bidra till en positiv utveckling av området som helhet och verka för de bästa lösningarna för markägarna, kommunen och invånarna i området (Urban Sjøfront, 2005). Mellan 2002 och 2011 var Urban Sjøfront en aktiv aktör i planarbetet och i olika delprojekt. Under senare år har bolagets roll delvis förändrats med mer fokus på att marknadsföra området.

När det gäller möjligheterna och utmaningarna för samverkan mellan Stavanger kommun och de privata aktörerna beskrivs de bland annat i en utvärderingsrapport som tagits fram av Urban Sjøfront: "Beskrivelse av prosess, organisering og samarbeid – Urban Sjøfront 2005". I den nämns ett antal centrala förutsättningar och lärdomar för offentlig-privat sa-

marbete med potentiellt överföringsvärde till andra stadsutvecklingsprojekt. Det gemensamma visionarbetet, samverkansprojektet och det fortsatta arbetet inom bolaget Urban Sjøfront har bidragit till att samarbetsklimatet succesivt förbättrats mellan kommunen och de privata aktörerna. Inledningsvis fanns det oklarheter rörande rollfördelningen i samband med att den första detaljplanen togs fram. Detta berodde bland annat på att kommunen hade dubbla roller, dels ansvarade den för behandling av de privata detaljplanförslagen, dels var den förvaltande planmyndighet. Utöver detta var de privata aktörerna inte nöjda med kommunens handläggningstider och att arbetet inte prioriterades tillräckligt.

I processen att med ta fram den andra detaljplanen försökte man förbättra samverkan genom att tidigt i processen klargöra roller och ansvarsområden, samt att ta fram ett tydligt ramverk för genomförandet. Det understryks i utvärderingsrapporten att de involverade, i synnerhet projektledaren från Urban Sjøfront, arbetade aktivt för att ha en öppen och direkt kommunikation mellan parterna i syfte att avklara konflikter i ett tidigt skede. Under processens gång utvecklades en bättre förståelse för parternas argument. Samsynen mellan aktörerna förbättrades, vilket understryks i en statlig utvärderingsrapport som menar att institutionalisering av Urban Sjøfront minskade avståndet mellan kommunen och de privata aktörerna. Den skapade en större öppenhet och en mer lösningsorienterad planprocess (Miljøverndepartementet 2007).

När det gäller bolaget Urban Sjøfront kan rollen beskrivas som tvådelad i form av att det har ansvaret för att koordinera samverkan mellan kommunen och de privata aktörerna, men även att hantera den interna samordningen mellan de privata aktörerna. De deltagande aktörerna upplevde att det var en fördel både för kommunen och för de privata aktörerna att organisationen Urban Sjøfront AS samlat de privata markägarna och byggherrarna under en gemensam aktör. Det är inte ovanligt med många och svåra interna konflikter mellan privata aktörer eftersom de har olika särintressen, som ska tas i beaktning. Dessa konflikter har ofta lösts inom ramen för Urban Sjøfront och medfört att de privata aktörerna fått en ökad helhetsförståelse (Urban Sjøfront 2005).

Stavanger kommun har haft en utmanande uppgift i att säkra områdets utveckling utifrån ett helhetsperspektiv och samtidigt ta hänsyn till kraven från de privata aktörerna. Med tanke på de privata aktörernas stora inflytande har det varit viktigt för kommunen att inta en aktiv roll i den strategiska planeringen och vara tydliga gällande övergripande planbestämmelser. Bland annat har kommunen arbetat aktivt för områ-

dets mångfald, vilket konkret har skett genom att kommunen genomfört strategiska fastighetsköp inom området.

Kommunens roll i stadsomvandlingen har utvecklats under processens gång och medfört att de utvecklade modeller för visionsbyggande och samverkansformer mellan näringslivet och kommunen. Formalisering av samarbetet skedde till en början genom samverkansprojektet, men även genom att kommunen deltog aktivt i att skapa bolaget. Förutom det formaliserade samarbetet kan även planprocessen beskrivas som en form av nätverkssamarbete mellan kommun, byggherrar, markägare och allmänheten. Parallellt med den formella planprocessen har ett antal olika delprojekt om mångfald och sociala frågor genomförts. Erfarenheterna från projekten, som genomförts utanför den formella planeringsprocessen, har bidragit till att medborgarna, privata aktörer och kommunen kommit närmare varandra och skapat en mer sammanhållen stadsutveckling. Dessutom fungerade delprojekten som katalysatorer för den formella detaljplaneringen och medverkade till ökad förståelse mellan aktörerna (Schmidt, 2007; Miljøverndepartementet, 2007).

Samverkan och dialog med invånare och andra berörda aktörer i närområdet framhävs som en viktig del i stadsomvandlingsprocessen. Med tanke på det stora privata ansvaret hos Urban Sjøfront valde man tidigt, innan den formella planprocessen, att inkludera allmänheten i olika projekt. Exempelvis bjöds allmänheten in för att bidra med idéer om hur de offentliga rummen skulle utformas. Detta genomfördes genom delprojektet "Uterom – slik vil vi ha det!". Trots att det gemensamma bolaget Urban Sjøfront arbetat aktivt för att involvera allmänheten i processerna och att det finns många positiva uttalanden om planeringens inkluderande process, har den kritik som riktats mot projektet främst handlat om bristande möjligheter till medborgarinflytande. I det inledande visionsarbetet har byggherrarna haft möjlighet att påverka centrala strategiska frågor och den demokratiska legitimiteten har därför delvis ifrågasatts (Schmidt, 2007).

Diskussion 3. ... till gemensamma organisationer

Norsk stadsplanering har en lång tradition av aktiv samverkan med privata näringslivsaktörer. Projektet Urban Sjøfront är ett belysande exempel på hur de privata aktörerna haft stort inflytande på allt från visionsarbete till dialog med medborgarna. Urban Sjøfront illustrerar hur tidigare kommunala åtaganden successivt lämnats över till de privata aktörerna, och att samarbetet formaliserats genom ett samverkansprojekt och sedermera i form av ett privat bolag.

Skapandet av ett gemensamt bolag har bidragit till att näringslivet fått en större förståelse för hela områdets utveckling och inte bara att de sett till sina egna vinstintressen. Den lokala politiska viljan tidigt i planprocessen bidrog också till att skapa förtroende och förståelse mellan kommunen och de privata aktörerna, vilket i sin tur lett till att de privata aktörerna känt större ansvar för hela områdets utveckling. Vidare har bolagiseringen genererat en kontinuitet och ett långsiktig åtagande från näringslivets sida i området. Å andra sidan framstår det som om det varit en utmaning för bolaget att arbeta med öppenhet och dialog med allmänheten, i synnerhet gäller detta det inledande visionsarbetet. Visionen utvecklades till stor del av de privata aktörerna tillsammans med kommunen, medan allmänheten först involverades i samband med olika delprojekt och senare i den formella planprocessen.

Utmaningarna sett från det kommunala perspektivet har varit att styra den överordnade planeringen och skapa tydliga planbestämmelser för att säkra en hållbar utveckling i området som helhet. Det har varit centralt från kommunens sida att vara en aktiv aktör i området och genomföra olika konkreta insatser och projekt, exempelvis i form av strategiska fastighetsinköp.

6. Avslutning

Ökad samverkan inom stadsplaneringen mellan privata och offentliga aktörer är på agendan i samtliga nordiska länder, inte minst debatteras möjligheterna att effektivisera planprocessen på olika sätt. Nationella aktörer har initierat flertalet utredningar för att undersöka möjliga regelförenklingar i planlagstiftningen, men man har även startat konkreta initiativ såsom en digitaliserad planprocess. Samtidigt pågår många, mer eller mindre experimentella, försök på kommunal nivå för att hitta modeller för en bättre samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Med privata aktörer åsätts i detta sammanhang i regel näringslivet i form av byggherrar, arkitekter eller andra aktörer inom stadsbyggnadsbranschen. Det finns som en konsekvens av ökad samverkan med privata aktörer ett stort inslag av förhandling mellan kommun och till exempel exploatörer och byggherrar.

Kommunerna söker i många fall efter mer handfasta modeller för att organisera samarbetet med privata aktörer under alla skeden av planprocessen, med en strävan efter att anamma en mer dialog-orienterad planering för att i högre grad involvera privata aktörer i ett tidigt skede. Det handlar delvis om hur (och när) de privata aktörerna kommer in i den formella detaljplanprocessen, men även om att definiera de privata aktörernas grad av samverkan och inflytande i kommunens informella aktiviteter kring ett stadsutvecklingsprojekt.

I de nordiska länderna finns olika modeller och exempel på offentlig och privat samverkan; partnerskapsplanering och parallella processer i Finland, kvalitetsprogram och partnerskapsavtal i Danmark, och gemensamma samverkansorganisationer i Norge. De tre olika exemplen belyser olika grader av samverkan: från partnerskap via program och avtal till gemensamma organisationer. De olika graderna av samverkan har sina för- och nackdelar.

Byggherrars tidiga engagemang i planeringsprocessen är något som framhävs i samtliga exempel. Ofta handlar det om någon form av samverkan kring en gemensam vision för ett stadsutvecklingsprojektet och om att ta fram gemensamma ”spelregler” för de inblandade aktörerna. Vare sig det handlar om kvalitetsprogram, partnerskapsmodeller eller visions-/strategiarbete framhålls det som gynnsamt att bedriva denna samverkan redan innan den formella detaljplanerin-

gen inleds. Detta för att lösa potentiella konflikter tidigt och klargöra planförutsättningarna för byggherrarna, samt tydliggöra rollfördelningen mellan privata och offentliga åtaganden. Här är det viktigt att särskilja mellan olika grader av samverkan och definiera om byggherrarna endast ska informeras, eller om det ska ske någon form av samråd, dialog eller ett formellt partnerskap. Beroende på valet av samverkansform ställs olika typer av krav och förväntningar på de involverade aktörerna.

En annan potentiell nytta med att tidigt engagera byggherrar i planprocessen (i synnerhet vid stora stadsutvecklingsprojekt) är att skapa motiv för att delta i planeringsarbetet under lång tid. I projektet Urban Sjøfront etablerade Stavanger kommun en gemensam organisation tillsammans med byggherrar och markägare, och som sedermera ledde till att de privata aktörerna övertog driften av organisation fullt ut. Genom att kommunen tidigt visade vilja att bidra till områdets utveckling, skapades ”goodwill” bland de privata aktörerna att bidra till områdets utveckling i sin helhet.

Markägförhållanden och markpolitik är avgörande för stadsutvecklingsprojekt och skapar olika förutsättningar för samarbetet mellan kommun och näringsliv, men oavsett om kommunen äger marken eller inte så krävs det att kommunen intar en aktiv roll i planeringsprocessen. Här har kommunen en utmanande uppgift att försöka styra omvandlingsprocessen genom att ta fram robusta och tydliga översikts- och detaljplaner, men som å andra sidan skapar utrymme för flexibilitet för att ta tillvara lokala förutsättningar och minska riskerna för fastlåsnings. Förutom de rent formella planerna kan kommunen även vara aktiv aktör genom att initiera kompletterande informella delprojekt för att stimulera till en öppnare dialog mellan kommun, näringsliv och invånare. Dessa projekt kan fungera som en katalysator för den formella processen och bidra till att de involverade aktörerna får en bredare samsyn kring stadsomvandlingsprocessen.

En annan viktig dimension som framhävs i de nordiska exemplen är en kommunikativ planering med en öppen och inkluderande dialog. Sättet att kommunicera med byggherrar och medborgare blir allt viktigare i dagens planering. Den ansvariga planeraren på kom-

munen får ofta det utmanande uppdraget att skapa en transparent planprocess och lösa konflikter mellan aktörer genom direktkommunikation.

Erfarenheterna visar att mer strukturerad samverkan kan bidra till att minska risktagande för både byggherre och kommun. Genom att upprätta partnerskapsavtal tidigt i processen som i exempelvis Ullerødby i Hillerød, kan byggherren få en större säkerhet kring förväntningarna och åtaganden från kommunens sida, å andra sidan kan kommunen i många fall minska sina kostnader och överlåta resurskrävande uppgifter till det privata. De mindre positiva konsekvenser som påpekas kring dessa modeller är att de ofta missgynnar mindre byggherrar, är resurskrävande och att medborgarnas deltagande är begränsat.

De allt mer komplexa samverkansmodellerna kräver god intern kompetens hos kommunen om offentligt-privat samarbete, och så även hos byggherrarna som måste förhålla sig både till marknadens efterfrågan och till kommunens krav om att stadsutvecklingen ska ske på ett hållbart sätt. Här kan nämnas att modellen för partnerskapsplanering som tillämpats bland finska kommuner ställer höga krav på kompetens kring projekt- och processledning hos kommunens planerare, vilket framförallt är en utmaning för mindre kommuner.

En annan utmaning är att medborgardeltagande ”glöms bort”, och att kommunen riskerar missa viktiga synpunkter från allmänheten, vilket i sin tur kan leda till sämre beslutsunderlag och kritiska attityder kring utvecklingsprojektet. Vidare kan detta ge utdragna konflikter och medverka till att planprocessen tar längre tid än planerat. Här är det således angeläget att förhålla sig till medborgarnas kunskaper och erfarenheter, och också att släppa in medborgarna i ett tidigt skede, innan den formella planprocessen börjar, så att kommunen kan fånga upp viktiga frågeställningar bland aktörerna och öka kvaliteten i planeringen.

Sammantaget är en gemensam nämnare för samtliga exempel att det varit viktigt med ett (förutsättningslöst) visionsdrivet arbete i den inledande fasen för att etablera gemensamma planeringsförutsättningar och förankra processen, samt en öppen kommunikation. Samtidigt beskrivs det som grundläggande att finna gemensamma ”spelregler” för hur näringslivet, kommunen och medborgarna ska samverka, samt vilken grad av samverkan som ska organiseras i de olika skedena i planprocessen. Här är det också viktigt att kommunen tar en aktiv roll i stadsomvandlingen och tar fram robusta övergripande planer, och inte glömmar bort dialogen med medborgarna. Det är ansträngande att samarbeta!

Referenser

Muntliga

Antti Irjala, miljöråd, Miljöministeriet, Finland, telefonintervju, 2014-10-31.

Jens Ulrik Romose, projektledare, Hillerød Kommune, Danmark, telefonintervju, 2015-01-20

Skriftliga

Ahtiainen, A-K (2010). Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö yhdyskuntasuunnittelussa. Tarkastelussa Vuoreksen kumppanuuskaavoitus. Aluetieteen pro gradu-tutkielma. Helmikuu 2010. Tampereen yliopisto. Yhdyskuntatieteiden laitos. Tillgänglig via <https://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/81319/gradu04093.pdf?sequence=1> [15 October 2015].

Europeiska gemenskapernas kommission. (2004). Grönbok om offentlig-privata partnerskap och EG-rätten om offentlig upphandling och koncessioner. Bryssel.

Europeiska gemenskapernas kommission. (2005). Kommissionens meddelande till Europaparlamentet, Rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om offentlig-privata partnerskap och EG:s lagstiftning om offentlig upphandling och koncessioner. Bryssel.

Fainstein, S. (2000). New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review* 35 (4) 451-478.

Flyvbjerg, B. (2004). Phronetic planning research: theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 283-306.

Fredricsson, C., & Smas, L. (2013). En granskning av Norges planeringssystem: Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv (Nordregio Report 2013:1). Stockholm: Nordregio. Tillgänglig via <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:700287/FULLTEXT01.pdf> [15 October 2015].

Friedmann, J. (1998). Planning theory revisited*. *European Planning Studies*, 6(3), 245-253.

Hanssen, G. S. (2012). Negotiating Urban Space: The Challenge of Political Steering in Market- and Network-oriented Urban Planning. *Scandinavian Political Studies*, 35(1), 22-47.

Hanssen, G. S., & Falleth, E. I. (2014). Market-Oriented Urban Planning – Constraining Citizen. *Local Government Studies*, 40(3), 403-428.

Hanssen & Hofstad (Eds) (2013). Compact City Policies in England, Denmark, the Netherlands and Norway, (NIBR Report 2013:30). Norwegian Institute for Urban and Regional Research. Tillgänglig via: <http://www.nibr.no/filer/2013-30.pdf> [15 October 2015].

Hillerød kommune (2006). Kvalitetsprogram Ullerødbyen. Hillerød kommune. Tillgänglig via: <https://www.hillerod.dk/media/258905/helhedsplan-ulleroedbyen.pdf> [15 October 2015].

Jeppesen, K.M. (2006) Ny bydel med visioner! Stads- og havneingeniøren. Tillgänglig via <http://old.sla.dk/Images/indhold/ulleroed/SLAulleroed.pdf> [15 October 2015].

Kommunal- og Moderniseringsdepartement (2014c). Framtidens byer en mulighet for din bedrift. Tillgänglig via: https://www.regjeringen.no/contentassets/2cce34dad60b4b3fb91bd24b09ecfb1/framtidensbyer_web_v4.pdf [15 October 2015].

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2014b). Forenkler med samordning av innsigelser. Tillgänglig via <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/pressesenter/pressemeldinger/2014/Forenkler-med-samordning-av-innsigelser.html?id=770865> [15 October 2015].

Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (2014a). 25 millioner kroner til digitalisering av bygg- og planprosesser. Tillgänglig via <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/pressesenter/pressemeldinger/2014/25-millioner-kroner-til-digitalisering-av-bygg-og-planprosesser.html?id=770869> [15 October 2015].

Kommunförbundet (2008). Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö maankäytössä. Eväitä yhteistyön rakentamiseen ja hallintaan. Tillgänglig via <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p081128120058M.pdf> [15 October 2015].

Konkurrens- och konsumentverket (2013). Asuntotuotannon kilpailun esteet pääkaupunkiseudulla. Loppuraportti (Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2013). Tillgänglig via <http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2013/kkv-selvityksia-1-2013.pdf> [15 October 2015].

Krugman, P. (1994). Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, 73, 24-44.

MacLaran, A. (2003). Masters of Space: The Property Development Sector. In A. MacLaran (Ed.), *Making Space: Property Development and Urban Planning* (pp. 7-62). London: Arnold.

Miljöministeriet (2014). Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013 (Suomen ympäristö 1/2014). Tillgänglig via <http://hdl.handle.net/10138/42827> [15 October 2015].

Miljøverndepartementet (2007). Byomforming Erfaringer og anbefalinger fra nettverk og pilotområder (Temarapport) Miljøverndepartementet. Tillgänglig via <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-1462-byomforming/id473696/> [15 October 2015].

Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikt (2014). Byen 2025 - Fællesskaber i forandring. Tillgänglig via http://www.mbb.dk/sites/mbbl.dk/files/dokumenter/publikationer/taenketanken_byen_2025.pdf [15 October 2015].

Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K. L., & Saglie, I.-L. (2014). Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning - Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies*, 1–18.

Mäntysalo, R., Saglie, I., & Cars, G. (2011). Between input legitimacy and output efficiency: defensive routines and agonistic reflectivity in Nordic land-use planning. *European Planning Studies*, 19, 2109–2126.

Nadin, V., & Stead, D. (2008). European spatial planning systems, social models and learning. *disP-The Planning Review*, 44(172), 35–47.

Nordahl, B. (2012). Utbyggerstyrt byutvikling? (NIBR-rapport 2011:21). Norsk institutt for by- og regionforskning. Tillgänglig via <http://www.nibr.no/filer/2011-21.pdf> [15 October 2015].

Nordahl, B., Barlinthaug, R & Ekne Ruud, M. (2011). Markedsbasert utbyggingspolitikk: Møte mellom kommune og utbygger i Pressområder (Samarbeidsrapport: NIBR/SINTEF/Byggforsk/NOVA 2007). Tillgänglig via: http://evalueringsportalen.no/evaluering/markedsbasert-utbyggingspolitikk-mote-mellom-kommune-og-utbygger-i-pressomraader/markedsbasert_utbyggingspolitikk.pdf/@@inline [15 October 2015].

Nykänen, V., Huovila, P., Lahdenperä, P., Lahti, P., Riihimäki, M., Karlund, J. (2007) Kumppanuuskaavoitus aluerakentamisessa. Beyond Vuores –tutkimus (VTT Tiedotteita, Research Notes). Tillgänglig via <http://www.vtt.fi/inf/pdf/tiedotteet/2007/T2393.pdf>

Olsson, G. (2009). Nordplan and Nordregio. In *International Encyclopedia of Human Geography*. Elsevier.

RealDania (2008). En forhandlet løsning. En casebaseret analyse af byggegrunde, byudvikling og prisdannelse i Danmark. Center for bolig og velfærd – RealDaniaForskning. Tillgänglig via http://boligforskning.dk/sites/default/files/080414_MM_EnForhandletLoesning.pdf [15 October 2015].

Ringkjøb H-E., Aars, J. & Vabo, S. I. (2008). Lokalt folkestyre AS: Eierskap og styringsroller i kommunale selskap (Rapport 1 2008, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, Universitetsforskning Bergen). Tillgänglig via http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Rapporter/Rapport_lokalt_folkestyre_febr08.pdf [15 October 2015].

Schmidt, L. (2007). For tett? Fortetting, planprosess og bokvalitet i nye bybolig-prosjekter, (NIBR-rapport 2007:12). Tillgänglig via <http://www.nibr.no/filer/2014-12-web.pdf> [15 October 2015].

Sehested, K. (2009). Urban Planners as Network Managers and Metagovernors. *Planning Theory & Practice*, 10(2), 245–263.

Sehested, K & Lund, D.H. (2012). Barrierer og drivkræfter for en innovativ plankultur i kommunerne. Delphi-undersøgelse i projekt Innovativ plankultur (Arbejdsrapport nr. 148 Skov & Landskap, Københavns Universitet: Frederiksberg). http://www.byplanlab.dk/sites/default/files2/Arbejdsrapport_148_Plankultur_delphi_slutvers.pdf [15 October 2015].

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.diva-portal.org/smash/get/diva2:700347/FULLTEXT01.pdf> [15 October 2015].

Swyngedouw, E., Moulaert, F., & Rodriguez, A. (2002). Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. In N. Brenner & N. Theodore (Ed.), *Spaces of neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe* (pp. 195–229). Oxford: Blackwell.

Tamminen, P. (2012). Julkisen ja yksityisen yhteistyö maankäytössä (presentation). Tillgänglig via http://www.kunnat.net/fi/tietopankki/tapahtumat/aineisto/2012/julkinen-yksityinen-maankaytto/Documents/KL_PPP%20maank%C3%A4yt%C3%B6ss%C3%A4_18.1.2012.pdf [15 October 2015].

Urban Sjøfront (2005). Urban sjøfront - beskrivelse av prosess, organisering og samarbeid, Urban Sjøfront AS. Tillgänglig via <http://www.kryss.no/resources/12/files/92/urbansjofront%202005.pdf> [15 October 2015].

ISSN 1403-2511
ISBN 978-91-87295-32-4

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