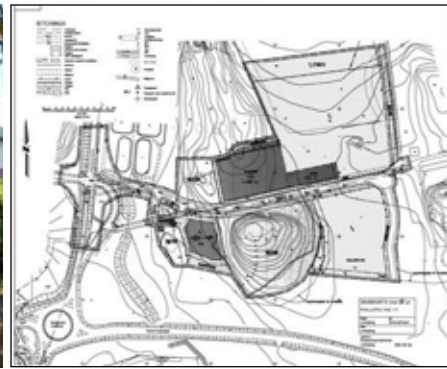


# Riskbeaktande i detaljplaneringsprocessen

Analys av tre fallstudier



2007 Räddningsverket, Karlstad.  
Enheten för bebyggelse och miljö

Redaktör: Anna-Lena Göransson  
Foto: Arenan; Örnsköldsviks kommun.  
Biogasbussarna; Göran Billeson.  
Övriga foton; Charlotta Fredriksson

ISBN 978-91-7253-369-1  
Beställningsnummer P21-485/07

# Riskbeaktande i detaljplaneringsprocessen

Analys av tre fallstudier

Charlotta Fredriksson

Räddningsverkets kontaktperson:  
Anna Nordlander

# Förord

Denna rapport beskriver en delstudie som genomfördes inom ramarna för forskningsprojektet *Samhällsplanering med miljö och säkerhet i fokus*. Projektet finansierades av Räddningsverket och genomfördes vid Kungliga Tekniska Högskolan Arkitekturskolan 2004-2006. Delstudien beskrivs utförligt i licentiatavhandlingen *Safety and sustainability in the community planning process – actors' interests, roles and influences* (Bergström 2006). I denna rapport sammanfattas studien på ett lättillgängligt sätt. Syftet är att skapa förståelse för hur risk- och säkerhetsfrågor kan angripas på detaljplanenivå, och tydliggöra hur olika aktörers kunskap och kompetens kan användas på ett framgångsrikt sätt i planarbetet. Rapporten kan användas i utbildningssyfte och som referensmaterial av den som vill veta mer om hur risk- och säkerhetsfrågor diskuteras i planprocessen. Den vänder sig främst till de aktörer inom planprocessen som på något sätt ska lyfta, bedöma eller besluta om risk- och säkerhetsfrågor.

Licentiatprojektets syfte var att studera arbetet med risk-, säkerhets- och hållbarhetsfrågor i den kommunala detaljplaneringen. För att få ökad kunskap om aktörernas inflytande över planeringsprocessen och se hur olika intressen, roller och ansvar påverkar planeringsarbetet utfördes tre fallstudier i tre olika kommuner. I samtliga fall fanns indikationer på att ett arbetssätt för att hantera risk i samhällsplaneringen förekom, eller att en diskussion om detta pågick. *En utgångspunkt för studien var att framgångsrik praktik kan förklaras genom teori, och att teori och praktik kan stödja varandra*. Hela exploateringsprocessen studerades – från idé till detaljplanearbete, till bygglov och uppförande, och med avslut i färdig byggnad. Fokus var dock på detaljplanearbetet. Samtliga fall beskriver processen kring upprättandet av en detaljplan där en verksamhet, som utgör risk för allmänhetens hälsa eller för miljön, ingått som en viktig del i planarbetet.

Genom att ta fram nyckelfaktorer och konkreta exempel från dessa fall låter oss författaren förstå vilka frågor som är lämpliga att hantera på detaljplanenivå, och hur olika aktörers kunskap och kompetens kan användas på ett framgångsrikt sätt. Erfarenheterna kan användas i nya praktiska fall. Men som alltid har varje planeringsfall unika förutsättningar och olika personer inblandade. Därmed skiljer sig alltid hanteringsgången åt – även inom en och samma kommun.

Rapporten handlar om *hur* man talar och *vem* som talar om risk- och säkerhetsfrågor i planeringsprocessen och i vilka *sammanhang* vi tillåter varandra att tala om risk- och säkerhetsfrågor. Jag vill poängtera att detta inte är en rapport med ”goda exempel” att ta efter. Varje planeringsfall är unikt och risker i samhällsplaneringen kan hanteras på en mängd olika sätt. De studerade fallen är varken bättre eller sämre än andra planeringsfall som innehåller riskfrågor. Se dem som exempel på hur kommuner hanterat riskfrågor i det enskilda fallet. Jämför dem med planeringsarbetet i din kommun. *Använd dem som underlag för reflexion och dialog i syfte att utveckla den förståelse som författaren pekar på som en så viktig grund för samarbetet mellan yrkesspecialister från olika förvaltningar*. Nu när forskaren är klar med sitt, är det vi själva som måste gå vidare. Med kunskap om varandras områden och sätt att se på verk-

ligheten, underlätta förståelsen i de diskussioner och dialoger som ingår i planeringsprocesser. Vi använder, och behöver använda, våra olika fackspråk inom planprocessen, miljöområdet och riskområdet, men vi behöver också kunna kommunicera så att vi förstår varandra. Vi måste kunna delge varandra information och kunskap inom planeringsprocessens ramar, trots skilda världar utanför planeringsarenan.

Forskarens roll är att undersöka, beskriva och förklara olika företeelser utifrån en vetenskaplig metod<sup>1</sup>. Räddningsverket vill naturligtvis att den forskning vi finansierar ska alstra ny kunskap, visa på nya lösningar och ge förslag på förbättringar av den verksamhet som studeras. Denna rapport sammanfattar ett forskningsprojekt vars syfte varit att förklara och beskriva hur detaljplaneringsprocessen gått till i tre planeringsfall utifrån ett riskperspektiv. Utifrån studiens resultat och Räddningsverkets tidigare erfarenheter kan vi dra följande slutsatser:

*Det finns inte någon som har monopol på riskfrågor.* Risk- och säkerhetsfrågor är komplexa och spänner över flera myndigheters ansvarsområden, dvs. inte bara miljöförvaltningen och räddningstjänsten som studerats i dessa fall. Det finns inte någon deltagare i planeringsprocessen som har fullständig information och kunskap om alla risker som rör ett planeringsfall. Information och kunskap måste hämtas in från flera remissinstanser och organisationer. Trots att en instans säger att riskerna kan accepteras, kan andra aktörer fortfarande ta upp frågan utifrån andra aspekter.

*Ta upp riskfrågor på ett sätt som kan förstås* av såväl deltagarna i planeringsprocessen som de politiker som ska fatta beslut om planen. Det är inte någon idé att presentera siffror och tekniska data som inte kan tolkas av övriga deltagare och som de inte kan förhålla sig till. Sådan information behöver alltid förklaras för att kunna beaktas.

*Ta upp riskfrågor tidigt i processen*, i rätt skala och i rätt följd. Kommunen måste ta upp riskfrågorna redan innan detaljplanearbetet inleds. Börja diskutera om projektet kan genomföras ur risksynpunkt. Sedan kan man diskutera var dvs. lokaliseringen. Därefter kommer hur dvs. utformningsfrågor och säkerhetshöjande åtgärder. Efter beslut om antagandet av detaljplanen ska det vara möjligt att genomföra planen och lämna bygglov för planerade bostäder och tillstånd för den planerade verksamheten. I rapporten talas om ”politiska beställningsjobb”, att det finns en politisk ambition att genomföra ett projekt och modifiera hinder. Det är inget ovanligt och speglar också verkligheten, men innebär att man redan vid initiativtagandet till projektet passerat diskussionerna om projektet är genomförbart och i många fall även var det ska genomföras. I fallbeskrivningarna framgår också att det fanns kvarstående riskfrågor sent i planprocessen som borde ha lyfts upp och lösts i ett tidigare skede.

*Låt inte riskfrågor falla mellan stolarna.* Riskfrågorna är sällan huvudfokus i ett planeringsfall, men det innebär inte att de kan negligeras eller avfärdas. Låt inte risk- och säkerhetsfrågor ligga kvar utan att vara tillräckligt belysta i planeringsprocessens olika skeden.

---

<sup>1</sup> I kapitel 3 ges en kort introduktion till den forskningsmetodik som användes i projektet. Den som vill läsa mer om metoden hänvisas till licentiatavhandlingen.

Dessa slutsatser kan kännas enkla, i många fall självklara, för dem som deltar i planeringsprocessen. Forskningen beskriver en bit av verkligheten och bekräftar många av våra erfarenheter, samtidigt som den analyserar skeenden och försöker förklara *varför* den studerade verkligheten ser ut som den gör. På så sätt hjälper forskaren oss att se sådant som vi kanske inte tänkt på tidigare. Genom forskarens språk kan vi få tillgång till nya begrepp och därmed möjlighet att reflektera kring vår yrkesverklighet på ett nytt eller fördjupat sätt. Det ger oss möjligheter till fortsatt dialog om den del av verkligheten som engagerar oss. Med den här rapporten vill Räddningsverket stimulera och bidra till den dialogen och på så sätt ge läsaren ökad handlingsberedskap för nya kommande planeringssituationer.

Räddningsverket, november 2007

*Anna Nordlander*

Avdelningen för olycksförebyggande verksamhet  
Enheten för bebyggelse och miljö

# Innehållsförteckning

<b>Förord .....</b>	<b>2</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>8</b>
<b>Sammanfattning.....</b>	<b>9</b>
<b>1 Inledning.....</b>	<b>11</b>
<b>Samhällsplanering och riskhantering.....</b>	<b>11</b>
<b>Disposition.....</b>	<b>12</b>
<b>Del 1: Forskningsarena och forskningsmetod</b>	
<b>2 Samhällsplanering.....</b>	<b>15</b>
<b>Planer.....</b>	<b>15</b>
<b>Detaljplaneringsprocessen.....</b>	<b>16</b>
<b>3 Att forska om samhällsplanering.....</b>	<b>19</b>
<b>Metoden.....</b>	<b>19</b>
<b>Kopplingen mellan forskning och praktik.....</b>	<b>20</b>
Planering som diskursanalys.....	20
Kommunikativ planering.....	21
<b>Del 2: Fallstudier</b>	
<b>Fallstudie 1: Upprättande av en detaljplan för en badmintonhall.....</b>	<b>25</b>
<b>Bakgrund och planeringsstrategier .....</b>	<b>25</b>
<b>Detaljplan .....</b>	<b>26</b>
Samråd .....	27
Utställning och antagande.....	29
<b>Uppförande .....</b>	<b>29</b>
Utredningar och byggsamråd.....	29
<b>Fortsatt omvandling av området.....</b>	<b>30</b>

<b>Fallstudie 2: Upprättande av en detaljplan för en depå för biogasbussar .....</b>	<b>33</b>
<b>Bakgrund och planeringsstrategier .....</b>	<b>33</b>
<b>Detaljplan .....</b>	<b>34</b>
Samråd .....	36
Utställning och antagande.....	37
<b>Uppförande .....</b>	<b>38</b>
Hantering av brandfarlig vara .....	38
Anläggningen färdigställs .....	38
<b>Fallstudie 3: Upprättande av en detaljplan för en ishockeyarena.....</b>	<b>41</b>
<b>Bakgrund och planeringsstrategier .....</b>	<b>41</b>
Revidering av översiktsplanen.....	42
<b>Detaljplanarbetet påbörjas.....</b>	<b>42</b>
Planprogram.....	43
Programsamråd .....	44
<b>Detaljplan .....</b>	<b>45</b>
Samråd .....	47
Utställning.....	48
<b>Uppförande .....</b>	<b>49</b>
Brandskydd.....	50
Invigning.....	50



<b>Del 3: Aktörer, samhällsplanering och risk .....</b>	<b>51</b>
<b>4 Aktörer, roller och planering.....</b>	<b>52</b>
<b>Roller och ansvarsområden.....</b>	<b>52</b>
<b>Aktörers möjlighet till insyn och inverkan .....</b>	<b>54</b>
Kommunala förvaltningar.....	55
Allmänheten.....	58
<b>5 Samhällsplanering och risk.....</b>	<b>59</b>
<b>Nyckelbegrepp .....</b>	<b>59</b>
<b>Hur begreppet risk hanteras i detaljplanen.....</b>	<b>61</b>
Vad kännetecknar en ”planerbar” risk?.....	62
Forum för att hantera risk i samhällsplanering .....	64
<b>Aktörer, samhällsplanering och riskdiskurser .....</b>	<b>65</b>
Riskdefinitioner, roller och ansvar.....	66
Skillnader i aktörers tillgång till planeringsarenan .....	68
<b>6 Att samverka om risk i planeringen.....</b>	<b>71</b>
<b>Samverkan för att nå ett uppsatt mål.....</b>	<b>71</b>
<b>Samsynsarbete – två angreppssätt .....</b>	<b>72</b>
För- och nackdelar med de två angreppssätten.....	73
<b>Faktorer som komplicerar samarbete .....</b>	<b>74</b>
Att ges möjlighet att delta och att själv ta plats .....	75
<b>7 Referenser .....</b>	<b>77</b>
Lagstiftning .....	80
Websidor.....	80
Planeringsdata .....	81

# Risk consideration in the detailed development planning process – Analysis of three case studies

## Abstract

Risk is a pressing issue in community planning today – handling safety in spatial planning is to work from a prevention perspective with risk management. Moreover, the attainment of a safe and sustainable urban development by a combination of knowledge and the perspectives of several actors is stressed. The purpose is to create a wide work base where actors with important functions complement each other so that the result is based on several perspectives. In order to effectively make use of accessible knowledge and competence in a planning context, it is necessary to address the differences between actors, due to traditions, values, interests and responsibilities inherited in a professional role. The reason is that it is reflected in how actors act, and thereby influence the planning process and actors' access to the planning arena.

The report is based on the licentiate dissertation *Safety and sustainability in the community planning process – actors' interests, roles and influences* (Bergström 2006), which addressed work with risk, safety and sustainability issues in municipal planning. The dissertation includes three case studies, each representing the process of establishing a detailed development plan, where an activity that constitutes a risk to public health or the environment has been an important part of the plan-work.

The report focuses on how different actors understand the concept *risk* and how they work with risk issues – especially with community planning constituting “arena for discussion”. That there is a difference between the vision of planning and the actual planning context is evident in the case studies. The reason is that planning is not only governed by legislation, but also influenced by power relations and unspoken conditions, which the planning participants have to relate to. The actors' roles, interests and responsibilities shape the planning process, the actors' access to the planning arena, and their possibilities for influence.

# Sammanfattning

Risk är ett uppmärksammat ämne i dagens samhällsplanering – att beakta säkerhetsfrågor i samhällsplaneringen är att arbeta med förebyggande riskhantering. I forskning och i statliga direktiv betonas att en hållbar och säker stadsutveckling ska uppnås genom att kombinera olika aktörers kompetens, intressen och synsätt. Syftet är att skapa en bred bas för arbete där aktörer med viktiga funktioner kompletterar varandra, så att slutresultatet bygger på många perspektiv. För att effektivt kunna tillgodogöra sig den kompetens och kunskap som finns i planeringssammanhang är det dock nödvändigt att beakta de skillnader som finns mellan de olika aktörerna utifrån de traditioner, synsätt och ansvar som ingår i respektive yrkesroll. Traditioner, synsätt och ansvar påverkar aktörernas förhållningssätt, både till uppgiften och till varandra, och inverkar därmed på planeringsprocessen och på aktörernas tillgång till planeringsarenan.

Denna rapport sammanfattar licentiatavhandlingen *Safety and sustainability in the community planning process – actors' interests, roles and influences* (Bergström 2006) som beskriver arbetet med risk-, säkerhets- och hållbarhetsfrågor i den kommunala samhällsplaneringen. Avhandlingen bygger på tre fallstudier av processen kring upprättandet av en detaljplan. I samtliga fallstudier ingår en verksamhet som utgör risk för allmänhetens hälsa eller för miljön, som en viktig del i planarbetet.

Rapporten fokuserar hur olika aktörer som deltar i kommunens planarbete uppfattar begreppet *risk* och hur de arbetar med riskfrågor – särskilt med samhällsplanering som ”diskussionsarena”. Fallstudierna tydliggör att det finns en skillnad mellan visionen om hur planering ska bedrivas och hur planering utförs. Anledningen är att planering inte enbart styrs av lagstiftning, utan också påverkas av maktförhållanden och uttalade villkor som planeringsdeltagarna måste förhålla sig till. Samtidigt inverkar respektive roller, intressen och ansvar på processen, liksom på aktörernas tillgång till planeringsarenan och på deras möjligheter till inflytande.

Nyckelord: samhällsplanering, detaljplan, aktörer, risk, säkerhet, hållbarhet.



# 1 Inledning

Denna rapport sammanfattar en forskningsstudie som finansierats av Räddningsverket och genomförts vid Kungliga Tekniska Högskolan Arkitekturskolan 2004–2006. Studien beskrivs utförligt i licentiatavhandlingen *Safety and sustainability in the community planning process – actors’ interests, roles and influences* (Bergström 2006). Rapporten behandlar arbetet med risk-, säkerhets- och hållbarhetsfrågor i den kommunala samhällsplaneringen och riktar till dem som deltar i detaljplaneprocesser. Syftet är att på ett lättillgängligt sätt skapa förståelse för hur riskfrågor kan angripas på detaljplanenivå, samt tydliggöra hur olika aktörers kunskap och kompetens kan användas på ett framgångsrikt sätt i planarbetet.

## Samhällsplanering och riskhantering

Samhällsplanering inkluderar strategier för att strukturera, förändra och utveckla samhället. Historiskt sett fanns en tydlig koppling till riskhantering då ett viktigt syfte var att skydda från epidemier, fiender och bränder samt gynna hygien och folkhälsa (Johansson m.fl. 2006a). Att se samhällsplanering som ett forum för att hantera risk-, säkerhets- och hållbarhetsfrågor är därmed inget nytt, men det är aktuellt då ett förebyggande synsätt på riskfrågor idag lyfts fram allt mer. Kommunen har dessutom ett lagstiftat ansvar att beakta dessa frågor i samhällsplaneringen. Samtidigt framhålls att en hållbar utveckling och god livsmiljö ska uppnås genom att olika aktörers kompetenser, intressen och synsätt kombineras.<sup>2</sup> Om man fokuserar på planeringsarenan ser man att där ryms flera aktörer som tillsammans har den kunskap och kompetens som behövs för att man ska kunna uppnå en hållbar utveckling och för att förebygga olyckor genom effektiv samverkan i planeringen. I den här rapporten fokuseras det gemensamma planeringsarbetet mellan tjänstemän från tre olika delar av kommunens förvaltning – stadsbyggnadskontor, miljöförvaltning och räddningstjänst.

När riskorienterade aktörer tar en aktiv roll i samhällsplaneringen flyttas positionen fram för de frågor de bevakar. Det betyder att deltagarna påverkar de begrepp, arbetsprocesser och beslut som formar våra städer. Huruvida samarbetet mellan de aktörer som ska hantera risk i samhällsplaneringen blir effektivt, beror dock på hur planeringsprocessen bedrivs och på hur strukturer fungerar och är uppbyggda. För vem ansvarar för att säkerhets- och hållbarhetsfrågor beaktats i tillfredsställande grad i planeringen? *Grundtanken i denna rapport är att det är nödvändigt att beakta de skillnader som finns mellan olika aktörer i fråga om värdegrund, traditioner och yrkesroller för att man effektivt ska kunna tillgodogöra sig den kompetens och kunskap som finns tillgänglig.* Värdegrund, traditioner och yrkesroll påverkar aktörernas handlingar och förhållningssätt såväl gentemot uppgiften som gentemot varandra. Allt detta påverkar aktörernas tillgång till planeringsarenan och inverkar därmed på planeringsprocessen.

---

<sup>2</sup> Se t.ex. Boverket (2002). Se även proposition 1997/98:145, *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige* (särskilt miljömålet God bebyggd miljö).

Att inkludera flera synsätt och arbetsstrategier medför bland annat att planeringsprocessen blir mer komplex, och arbetet därmed mer komplicerat för den som ansvarar för att driva processen framåt. För att en aktör ska kunna anta en aktiv roll i planeringen fordras tid, resurser och lämplig kompetens. Dessutom finns en risk att en annan aktör redan "äger" en viss frågeställning och ogärna ser konkurrens. Ett effektivt tvärsektorielt samarbete kräver därför att aktörernas roller, ansvar och synsätt tydliggörs.

## Disposition

Rapporten är uppdelad på tre delar. Den första delen syftar till att beskriva *studiens bakgrund och sammanhang*. I kapitel 2 redogörs kortfattat för de olika planer som ryms inom planeringssystemet. Dessutom beskrivs hur en detaljplaneringsprocess är uppbyggd. I kapitel 3 ges en kort introduktion till forskningsmetodikerna som användes i licentiatprojektet. Här diskuteras också om och hur forskningsresultat kan användas i praktiska sammanhang.<sup>3</sup>

Den andra delen består av de *tre fallbeskrivningar* som utgjorde stommen för forskningsprojektet. De kan läsas av den som är intresserad av exempel på hur planering bedrivits. Samtliga fall beskriver processen kring upprättandet av en detaljplan där en verksamhet som utgör risk för allmänhetens hälsa eller för miljön, ingått som en viktig del i planarbetet. Uppmärksamheten riktas främst mot de tre aktörerna stadsbyggnadskontor, miljöförvaltning och räddningstjänst. Fallen är kronologiskt uppställda och studerade och beskrivna utifrån ett säkerhets- och hållbarhetsperspektiv. När detaljplanerna upprättades var givetvis även andra frågor viktiga, men de har här fått en nedtonad position.

I del tre diskuteras och exemplifieras *aktörernas roller, intressen och ansvar* i samhällsplanering som förebyggande säkerhetsarbete. I kapitel 4 beskrivs först nyckelaktörernas roller och ansvar generellt och i ett planeringssammanhang, och sedan hur planeringen bedrivits i de tre fallstudierna. Kapitel 5 har sin utgångspunkt i *begreppet risk*. Först behandlas nyckelbegreppen risk, trygghet och säkerhet, olyckshändelse samt hållbarhet. Därefter kartläggs de risker som togs upp i fallstudiernas planeringsprocesser och en diskussion förs om vad som gör en risk "planerbar" samt vilka forum som finns för att hantera risk i samhällsplaneringen. Slutligen behandlas hur aktörerna tolkar begreppet risk utifrån tanken om samhällsplanering som diskussionsarena. I kapitel 6 beskrivs hur aktörerna i fallstudierna samverkat tvärsektorielt med risk i ett planeringssammanhang, samt hur arbetet fallit ut.

Huvudresonemanget förs i löptexten. Sammanfattningar, exempel och förklaringar finns i marginalen och i fördjupningar i löptexten. En fullständig referenslista återfinns i slutet av rapporten.

Rapporten utgår från ett säkerhets- och hållbarhetsperspektiv på planering. Perspektivvalet och avgränsningen till stadsbyggnadskontor, miljöförvaltning och räddningstjänst, medför att vi i den här studien satt dessa aktörer och dessa frågor i fokus, medan andra aktörer och frågeställningar har fått en nedtonad position. Men de processer, angreppssätt och slutsatser som beskrivs behöver inte vara unika för just riskfrågor.

<sup>3</sup> Den som önskar fördjupa sig i någon av de frågeställningar som tas upp i rapporten, eller i bakgrunden till slutsatserna, rekommenderas att läsa licentiatavhandlingen (Bergström 2006). Mer om forskning som rör skärningspunkten mellan samhällsplanering och risk, finns i *Riskhantering och fysisk planering – en kunskapsöversikt* (Strömberg 2006).

## Del 1

# Forskningsarena och forskningsmetod





## 2 Samhällsplanering

Begreppet *samhällsplanering* kan definieras som ”alla de insatser som görs i avsikt att förändra och utveckla samhället” (Alfredsson & Cars 2000/2001:8). Samhällsplanering har alltså att göra med framtiden och strategier för utveckling, vilket ger en nära koppling till politiken. Samhällsplanering kan ses ur ett brett perspektiv där det rör alla samhällets komponenter, t.ex. ekonomi, infrastruktur, bostadsbebyggelse, näringsliv och barnomsorg. Men samhällsplanering kan även ses ur ett snävare perspektiv, där komponenter studeras för sig och där man kan urskilja delprocesser, så som i denna studie av den process som resulterar i ett beslut om markanvändning, i form av en plan.

Kapitlet inleds med en redogörelse för de olika planer som ryms inom planeringssystemet, och därefter beskrivs hur upprättandet av en detaljplan går till.

### Planer

Inom det svenska planeringssystemet ryms flera planer som har olika syften. Planerna och planeringsprocessen är främst reglerade av plan- och bygglagen, men är även kopplade till miljöbalken och annan lagstiftning. I Sverige har kommunerna det största ansvaret – och mest makt – när det gäller planering.

*Översiktsplanen*<sup>4</sup> är inte bindande, utan dess syfte är att redogöra för kommunens ställningstaganden och prioriteringar i fråga om utveckling. Markanvändning ska beskrivas översiktligt, och riksintressen ska anges liksom de allmänna intressen (t.ex. miljö- och riskfaktorer) som ska beaktas. Översiktsplanen är obligatorisk för alla kommuner och ska hållas uppdaterad, vilket innebär att kommunfullmäktige under varje mandatperiod ska ta ställning till planens aktualitet.

I vissa lägen kan en fördjupning av översiktsplanen upprättas, t.ex. för ett avgränsat markområde eller kring specifika frågeställningar.

*Detaljplanen*<sup>5</sup> formar översiktsplanens riktlinjer och andra strategier till en juridisk handling som reglerar markanvändning inom ett begränsat område. Detaljplanen kan gå emot översiktsplanens direktiv, men det ska i så fall motiveras särskilt. En detaljplan ska upprättas när en betydande förändring ska genomföras, exempelvis ny sammanhållen bebyggelse, nya byggnader med betydande inverkan på omgivningen, eller ändringar av befintliga byggnader.

Både rättigheter och skyldigheter regleras i detaljplanen. Mark- och vattenanvändning ska presenteras och gränser för byggnader, kvarter, allmänna platser och gator ska regleras i detalj. Dessutom ska planen visa hur gemensamma frågor har lösts och hur olika allmänna och enskilda intressen vägts mot varandra. En annan obligatorisk fråga är genomförandetiden, dvs. den tid (mellan 5 och 15 år) som planens byggrätt är garanterad. Under genomförandetiden får

Översiktsplanen är ett *strategiskt* verktyg för bebyggelseutvecklingen. Detaljplanen ger laga verkan och är därmed ett verktyg för att *genomföra* kommunens byggnadspolitiska mål.

Översiktsplanen ska enligt 1 kap. 3 § plan- och bygglagen (1987:10) ”ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras”. Eftersom samhället ständigt förändras kan dock nya idéer och incitament till förändring dyka upp som kanske inte fanns när översiktsplanen antogs.

<sup>4</sup> Översiktsplanen beskrivs i Boverket (2002:9; 15-16 och i plan- och bygglagen (SFS 1987:10, 1 kap. 3 § och 4 kap.).

<sup>5</sup> Avsnittet om detaljplan utgår från Boverket (2002:9;18; 22; 43; 55; 69) och plan- och bygglagen (SFS 1987:10; 5 kap.1-15 §§).

planen inte ändras, upphävas eller ersätts om det inte är nödvändigt pga. att nya omständigheter uppkommit som man inte visste om vid planläggningen. Om så sker ska fastighetsägaren kompenseras. När genomförandetiden gått ut fortsätter planen att gälla till dess att en ny plan ersätter den, men kompensationsrätten gäller inte längre.

Förutom de obligatoriska bestämmelserna kan även frivilliga bestämmelser tas med för att säkra planens syften och mål, även om det i 5 kap. 7 § plan- och bygglagen (1987:10) anges att detaljplanen ”får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den”.

*Områdesbestämmelser*<sup>6</sup> ger kommunen möjlighet att säkra en bestämd utveckling av ett område som inte är detaljplanelagt, exempelvis för att säkerställa ett särskilt syfte i översiktsplanen eller ett riksintresse. Allmänna och enskilda intressen prövas mot varandra och utfallet är bindande. Till skillnad från detaljplaner reglerar områdesbestämmelser endast ett begränsat antal frågeställningar. Områdesbestämmelserna upphör om området detaljplaneläggs.

---

För att upprätta byggnader eller del av byggnader, göra tillägg till befintlig byggnad eller ändra dess utseende, eller för att ändra användning inom en fastighet, krävs ett *bygglov*. Även för att riva byggnader som regleras i en detaljplan krävs ett bygglov (som då kallas rivningslov). Om detaljplan eller områdesbestämmelse finns baseras bygglovet på denna och endast mindre avvikelser tillåts. Bygglovet är tidsbegränsat.<sup>7</sup>

---

Utöver de planer kommunen har ansvar för finns även andra planer – exempelvis *regionplanen*<sup>8</sup> som upprättas om två eller fler kommuner vill reglera mark- och vattenområden samtidigt. En regionplan kan även upprättas om flera faktorer måste koordineras, t.ex. i samband med större infrastrukturprojekt som berör flera kommuner. Regionplanen är inte bindande utan anger en riktlinje för utvecklingen, och ska användas som vägledning för översiktsplaner och detaljplaner.

## Detaljplaneringsprocessen

Exploateringsprocessen – från idé via plan, bygglov, byggnation och fram till färdig byggnad – är lång och omfattar flera delprocesser som olika delar av kommunens förvaltning ansvarar för. Arbetet med att upprätta en detaljplan går till på följande sätt:<sup>9</sup>

Kommunen beslutar att upprätta en detaljplan. Kommunala tjänstemän ansvarar för att driva arbetet genom planeringsprocessens olika skeden. Politikerernas roll är fatta beslutet att gå vidare från ett steg till nästa. Denna roll- och ansvarsfördelning mellan tjänstemän och politiker är en del av den demokratiska processen och syftar till att säkerställa såväl kvalitet som att planen motsvarar kommuninvånarnas vilja.

---

<sup>6</sup> Områdesbestämmelser beskrivs i Boverket (2002:9; 15-16) och i 5 kap. 16-17 §§ plan och bygglagen (1987:10).

<sup>7</sup> Se vidare 8 kap. 1; 3 och 8-9 §§ plan- och bygglagen (1987:10).

<sup>8</sup> Regionplanen beskrivs i 7 kap. plan- och bygglagen (1987:19).

<sup>9</sup> Avsnittet bygger på Boverket (2002:21-38; 48; 62; 123) och 5 kap. 18-31 §§ plan- och bygglagen (1987:10).

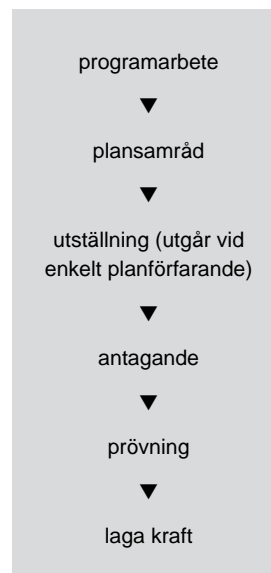
Detaljplaneprocessen kan antingen genomföras med *enkelt planförfarande* eller med *normalt planförfarande*. Enkelt planförfarande används när det handlar om en "rutinplan", om det inte är av relevant intresse för allmänheten, och om det överrensstämmer med gällande översiktsplan. Under planarbetets gång är det möjligt att gå från enkelt till normalt planförfarande eller tvärtom.

Enligt plan- och bygglagen ska detaljplanen baseras på ett *planprogram* om inte detta är onödigt (t.ex. då en fördjupning av översiktsplanen upprättats eller om detaljplanearbetet finner stöd i gällande översiktsplan). Vanligtvis behövs heller inget program om planen hanteras med enkelt planförfarande. Syftet med planprogrammet är att visa vilka mål kommunen vill uppnå med planarbetet, och vilka områdets förutsättningar är. Därigenom ges berörda en möjlighet till information och inflytande innan planarbetet påbörjas. Dessutom medger programarbetet ett tillfälle att genomföra utredningar i ett tidigt planskede.

Detaljplanen består av plankarta med bestämmelser. Till planen hör flera handlingar såsom planbeskrivning och genomförandebeskrivning. Planbeskrivningen anger planens syfte, förutsättningar och innehåll. Även konsekvenserna av ett genomförande ska anges. Som en del av planbeskrivningen kan dessutom en illustration finnas med. Illustrationen anger ett möjligt utfall av planens genomförande, men är inte bindande. Därtill brukar en grundkarta och fastighetsförteckning ingå i planhandlingarna. Har planprogram upprättats ingår även detta.

Så gör även en eventuell *miljökonsekvensbeskrivning*. Enligt 5 kap. 18 § plan- och bygglagen (1987:10) ska "bestämmelserna i 6 kap. 11-18 §§ och 22 § miljöbalken tillämpas, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken". Det betyder att kommunen ska göra en miljöbedömning av detaljplanen om dess genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan.<sup>10</sup> Syftet är att främja en hållbar utveckling genom att integrera miljöaspekterna i planen. En miljökonsekvensbeskrivning ska i så fall upprättas där den betydande miljöpåverkan, som planen kan antas medföra, identifieras, beskrivs och bedöms. Även en beskrivning av den sannolika utvecklingen om planen inte skulle genomföras (nollalternativet) ska finnas med.

När det finns ett färdigt utkast till detaljplan är nästa steg *plansamråd*.<sup>11</sup> Politikerna beslutar då att planförslaget får genomgå samråd där syftet med planarbetet, grundläggande information samt planens konsekvenser tydligt framförs, liksom alternativa lösningar. Enligt plan- och bygglagen ska alla som berörs av en plan ges möjlighet till insyn och inflytande på detaljplaneprocessen. Under plansamrådet ska kommunen därför samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och andra berörda myndigheter och kommuner. Även fastighetsägare, hyresgäster och bostadsrättsinnehavare ska ges möjlighet till samråd, liksom föreningar eller enskilda som har relevant intresse av planen.



<sup>10</sup> En plan kan inte hanteras med enkelt planförfarande om en miljökonsekvensbeskrivning måste upprättas.

<sup>11</sup> Om ett planprogram upprättas genomgår detta samråd. Programsamrådet går till på samma sätt som ett plansamråd.

Planen ska då finnas tillgänglig, och om många berörs av planförslaget kan ett allmänt möte eller en samrådsutställning arrangeras. Inkomna synpunkter och kommunens ställningstagande presenteras i kommunens samrådsredogörelse.

Efter samrådet korrigeras planförslaget, och presenteras återigen för politikererna som fattar beslut om att ställa ut planen för granskning. Under *utställningen* ska planförslaget finnas tillgängligt, och utställningen ska kungöras på kommunens anslagstavla och i den lokala dagstidningen. Efter utställningen sammanställer kommunen de inkomna synpunkterna i ett utlåtande. Om planen ändras efter utställningen ska den ställas ut för granskning en gång till.

Planen *antas* därefter av kommunfullmäktige.<sup>12</sup> Antagandet anslås på kommunens anslagstavla och beslutet ska meddelas de berörda. Antagandet kan överklagas under tre veckor. För att ha rätt att överklaga beslutet att anta detaljplanen måste ett skriftligt yttrande ha lämnats in senast under utställningen av planen och framförda synpunkter inte tillgodosetts. Om inget överklagande inkommit vinner planen *laga kraft*. Den juridiska verkan är kopplad till området och inte till en viss fastighet. Därför fortsätter planen att gälla även om fastigheterna får nya ägare.

---

<sup>12</sup> Kommunfullmäktige kan delegera beslutet att anta planen till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden om det gäller en plan som ”inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt” – t.ex. rutinplaner eller planer som hanteras med enkelt planförfarande (Boverket 2002:31).

### 3 Att forska om samhällsplanering

Licentiatprojektets syfte var att studera arbetet med riskfrågor i den kommunala detaljplaneringen, samt hur aktörers intressen, roller och ansvar inverkar på hur planeringen bedrivs. Därför studerades tre fall i tre olika kommuner – vart och ett bestående av processen kring upprättandet av en detaljplan där en verksamhet som utgör risk för allmänhetens hälsa eller för miljön ingick som en viktig del i planarbetet. Fokus låg på detaljplanearbetet, men hela exploateringsprocessen studerades – från idé till planarbete, vidare till bygglov och uppförande, och med avslut i färdig byggnad.

#### Metoden

*Fallstudiemetodik* innebär att man vill förklara och förstå ett fall i sitt sammanhang.<sup>13</sup> Varje fall är i sig komplext och består av många beståndsdelar, samtidigt som det alltid är bundet i tid och plats. Dessa förutsättningar gör att fallstudiemetodiken lämpar sig för att studera just detaljplanering – det finns ett väl avgränsat spatialt område och processen med att ta fram detaljplanen utförs under en viss tid och består av många faktorer och delprocesser. De tre fallen valdes utifrån en mängd kriterier i syfte att få fram studiefall som maximerar vad man kan lära sig. Erfarenheter – dvs. resultat, begrepp och metoder – kan användas i nya sammanhang även om fallen i sig aldrig kan upprepas. Jag vill poängtera att fallen studerades, och också beskrivs, utifrån ett säkerhets- och hållbarhetsperspektiv, vilket innebär att dessa frågor hamnade i fokus. Andra frågor var naturligtvis också viktiga under planeringsprocessen, men har en nedtonad position i denna studie. På samma sätt står de tre aktörerna stadsbyggnadskontor, miljöförvaltning och räddningstjänst i fokus.

Fallstudiemetodik ger tillgång till olika *metoder* för datainsamling och analys. En stor del av projektets datainsamling bestod i genomgång av arkivmaterial såsom planhandlingar, mötesprotokoll, yttranden och utredningar. En annan viktig del av arbetet bestod av intervjuer med tio tjänstemän som var involverade i fallen och som representerade de tre aktörerna stadsbyggnadskontor, miljöförvaltning och räddningstjänst. Dessa tjänstemän kallas fortsättningsvis informanter. Även aktören byggkontor representerades till viss del. Utifrån ett antal förbestämda frågeställningar fick informanterna diskutera den roll de haft i respektive planeringsfall, samt sin roll och sitt arbete i mer generella drag. Intervjuerna gav värdefull information som inte gick att finna i skrivna dokument. Många möten, kontakter och överenskommelser visade sig nämligen ha skett informellt.

Fallstudiemetodik beskrivs ofta som ett detektivarbete där forskaren följer ledtrådar och mönster, och är uppmärksam på oväntade vändningar. Fallen analyserades både separat och i förhållande till varandra. Frågeställningarna utgick från när risk-, säkerhets- och hållbarhetsfrågor introducerades i planeringen, av vem de introducerades och vilken inverkan aktörernas olika synsätt haft på planeringen.

---

<sup>13</sup> Referenser som använts är Johansson (2002, 2005a, 2005b), Yin (2003), Stake (1995) och Patton (1990).

## Kopplingen mellan forskning och praktik

En utgångspunkt för studien är att framgångsrik praktik kan förklaras genom teori, och att teori och praktik kan stödja varandra. Ett viktigt kriterium i urvalsprocessen för de tre fallen var att det fanns indikationer på ett arbetsätt för att hantera risk i samhällsplaneringen, eller åtminstone att en diskussion om detta fördes. Genom att ta fram nyckelfaktorer och konkreta exempel ur fallen kan en förståelse skapas för vilka frågor som faktiskt är lämpliga att hantera på en detaljplanenivå, och hur aktörers kunskap och kompetens kan användas på ett framgångsrikt sätt. Därmed kan erfarenheterna användas i nya praktiska fall. Det är dock viktigt att tänka på att även om det finns många likheter, så finns även skillnader mellan olika kommuner, liksom att varje planeringsfall har unika förutsättningar och olika personer inblandade. Därmed skiljer sig alltid hanteringsgången åt – även inom samma kommun.

Fallstudierna gav en möjlighet att angripa det som kan kallas *planeringens väsen* (Orrskog 2003:56). Hur ser planeringsprocessen ut? Vad har planeraren och de andra deltagarna för roller? Hur kommunicerar de med varandra? Hur hanteras olika intressen? Ytterligare en viktig frågeställning i forskningsstudien var om ett sätt att förstå begreppet risk möjligen kunde anses vara mer korrekt eller mer lämpligt än andra? Som hjälp för att analysera data och besvara dessa frågeställningar användes två planeringsansatser – *planering som diskursanalys* och *kommunikativ planering*.

### Planering som diskursanalys

En *diskurs* kan definieras som ett sätt att tala om specifika ämnen inom en grupp (t.ex. ett politiskt parti eller en yrkesgrupp) under en viss tidsperiod. *Diskursanalys* är därmed ett verktyg för att studera hur aktörers perspektiv skiljer sig åt och hur det inverkar på deras förståelse av varandra.<sup>14</sup> Genom att koppla ihop samhällsplanering och diskursanalys blir planering *en arena* där olika intressen uttrycker sig.

En diskursanalytiker är inte intresserad av den objektiva sanningen eller objektiva verkligheten. Kunskap anses nämligen vara *socialt konstruerad*, vilket innebär att människor genom sociala processer bygger upp en förståelse av världen med gemensamma sanningar och normer för vad som är rätt och fel. Olika grupper betraktar därför verkligheten på olika sätt pga. att deras referensramar påverkas av olika bakgrund, traditioner, ämnesområden m.m. Detta inverkar i sin tur på hur man handlar inom gruppen och på hur man prioriterar. Det inverkar även på hur man talar, och gör att ord kan tolkas olika av olika grupper. I språket avspeglas nämligen den egna förståelsen av världen, samtidigt som språket är ett verktyg för att konstruera verkligheten. Anledningen är att språket anses föregå tanken – vi ser det vi kan säga. Men perspektiv är föränderliga och utvecklas och ändras över tiden, och nya diskurser uppstår och ersätter andra.

Maktförhållanden är centrala inom diskursanalys, och man anser att makten definierar kunskapen – och därmed sanningen/verkligheten – snarare än att kunskap ger makt.<sup>15</sup> Genom diskursanalys försöker man få en bättre förståelse av maktförhållanden.

---

<sup>14</sup> Referenser som använts är t.ex. Winter Jørgensen & Philips (2000); Orrskog (2002, 2003).

<sup>15</sup> Resonemanget kommer ursprungligen från Michel Foucault, men har här hämtats från Orrskog (2002:54).

## Kommunikativ planering

I den *kommunikativa planeringsansatsen* antas aktörerna försöka uppnå *samförstånd* utifrån en gemensam övertygelse.<sup>16</sup> Samförstånd uppnås genom att deltagarna lyssnar på varandra med uppriktigt intresse, ger varandra möjlighet att uttrycka sina åsikter, försöker förstå varandras perspektiv och tillsammans strävar mot samsyn. I den kommunikativa planeringsansatsen anses detta samförstånd sammanfalla med den bästa lösningen. Fallstudierna visar dock att det finns en skillnad mellan det teoretiska begreppet *samsyn* och hur man arbetar med samsyn i praktiken. (Detta diskuteras i kapitel 6.)

Planering ses – liksom i diskursanalys – som en diskussionsarena mellan olika intressen. Deltagarna har olika kunskap, värderingar och prioriteringar, men möts i en situation som handlar om plats (exempelvis vid planarbete). Planerarens roll är att vara medlare mellan de olika intressena och diskussionen mellan planeringsdeltagarna är en metod för att uppnå förståelse. Den kommunikativa planeringsansatsen bygger på tanken att kunskap inte är objektiv utan formas inom diskursen. Det medför att den som kan framföra det bättre argumentet har makt att bestämma vad som är ”sant” och ”rätt”.

Ansatsen kommunikativ planering låter oss studera hur de olika aktörerna deltar i planering – hur de kommunicerar sina perspektiv, intressen och anspråk – och uppmärksamma vilken inverkan detta har på övriga aktörer och på processen som helhet.

En skillnad mellan de två ansatserna är att den kommunikativa ansatsen eftersträvar *kommunikativt förnuft*, medan diskursanalytikerna ställer sig skeptiska till möjligheten att uppnå samförstånd genom dialog.

---

<sup>16</sup> Referenser som använts är t.ex. Habermas (1996), Orrskog (2002, 2003), Sager (1990) och Healey (1993, 1997a, 1997b).





# Del 2

## Fallstudier



# Fallstudie 1:

## Upprättande av en detaljplan för en badmintonhall

*Den första fallstudien beskriver planeringen av en badmintonhall i ett centralt område i Eskilstuna som håller på att omvandlas från industri till publika verksamheter. Läget medförde att man var tvungen att hantera frågor kopplade till förorenad mark från tidigare industriell verksamhet. Man måste också hantera problemet att uppnå erforderliga avstånd mellan kvarvarande industrier och publika lokaler under omvandlingstiden. Badmintonhallen placerades vägg-i-vägg med en större gasoltank, vilket krävde riskbeaktande. Planeringsprocessen innehöll ett krav på tidsbegränsning då man av flera anledningar snabbt behövde ersätta en hall som brunnit ner på en annan plats. Det nya läget var ett politiskt önskemål, och planeringen utgick från förbestämda ramar. Man började snävt men var tvungen att utvidga processen efter hand, då komplikationer uppstod, och planeringsdeltagare uttryckte missnöje pga. förbestämda ramar, tidspress och avsaknaden av utredningar.*

### Bakgrund och planeringsstrategier

Detaljplanprocessen i denna fallstudie rör en badmintonhall. Platsen där den uppfördes är belägen i centrala Eskilstuna och i anslutning till Eskilstunaån. Området har under de senaste årtiondena successivt omvandlats från industri till annan verksamhet av mer publik karaktär. Den industriella miljön från början av 1800-talet till 1950-talet är klassad som riksintresse, och är intressant ur ett arkitektoniskt perspektiv. Den är en del av Eskilstunas långa industriella historia.

Bakgrunden till detaljplaneläggningen är att en badmintonhall som låg på en annan plats, brann ner i mars 1997. Det ansågs angeläget att snabbt bygga en ny hall. Dels blev det trångt i övriga lokaler när fler måste samsas om speltider, men framförallt hade det att göra med ersättningsmöjligheter från försäkringsbolaget. Inledningsvis diskuterades tre olika lägen. Ett var att bygga upp den nya hallen på samma plats, men detta förslag avfärdades snart eftersom läget var trångt och för smalt för att man skulle få plats med en fullstor hall. Istället föreslogs att hallen skulle placeras i industriområdet som höll på att omvandlas. Till en början fanns idéer om att använda en befintlig byggnad, men man beslutade att en ny hall skulle byggas. När detaljplaneringen påbörjades fanns därför inga alternativa lokaliseringar. Placeringen var ett politiskt önskemål med syfte att samla kultur- och fritidsverksamhet i området, och politikerna förordade att uppbyggnaden skedde utan dröjsmål.

När planeringskontoret i juni 1997 fick uppdraget att påbörja detaljplanarbetet för badmintonhallen hade annan planläggning redan gjorts i omgivningen. I anslutning till badmintonhallens planområde hade en detaljplan för att uppföra idrottsarenan Munktellarenan tagits fram 1994. Dessutom pågick arbete med en fördjupning av översiktsplanen för stadsdelen där man bland annat utvärderade möjligheten att använda de östra delarna av det gamla industriområdet för idrottsändamål, medan de västra delarna skulle användas för di-

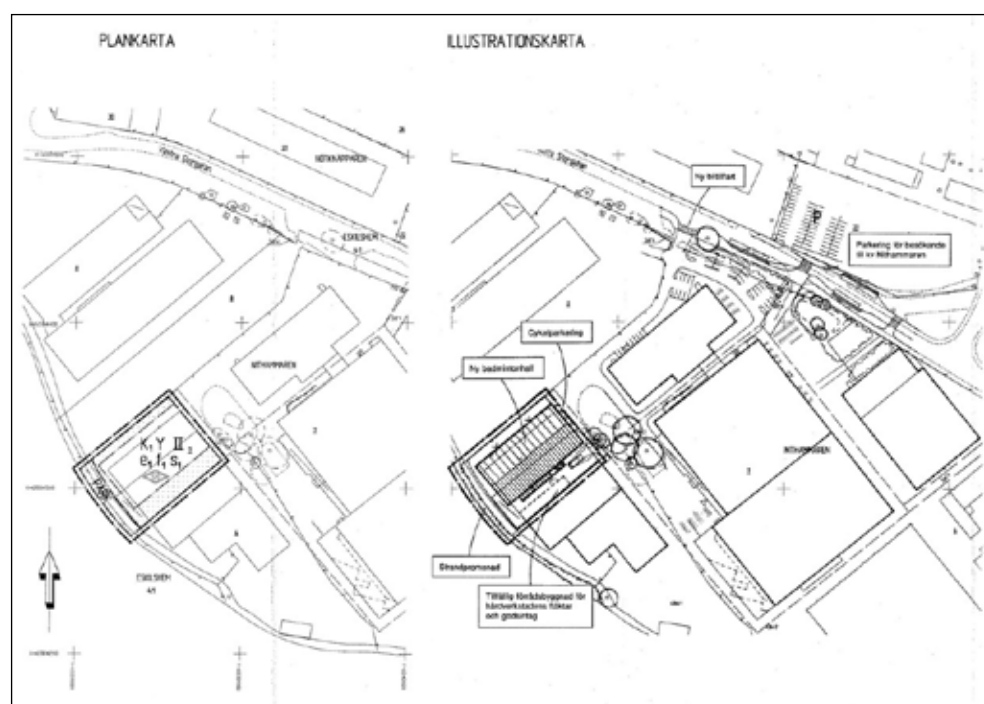
verse småverksamheter och eventuellt även bostäder i ett senare skede. Med anledning av dessa tidigare planarbeten bestämdes att badmintonhallensplanen skulle hanteras med enkelt planförfarande. Eftersom idrottsändamål redan tillåtits i området bedömdes en byggrätt vara det enda som behövdes.

Under arbetet med detaljplanen för Munktellarenan hade framförallt två frågor kommit fram. Den ena var att man skulle stänga av delar av en gata strax norr om området för trafik för att förbättra boendemiljön och för att komma tillrätta med buller- och avgasproblem. Detta förslag mötte dock motstånd från boende och lokala affärsinnehavare som befarade att det skulle ha en negativ inverkan på den "levande boendemiljön" och att butikerna skulle förlora kunder. Kommunen valde att avvakta med avstängningen av trafik för att bemöta denna kritik. Den andra stora frågan var att räddningstjänsten tillsammans med länsstyrelsen betonade att man måste vara medveten om att det fanns flera riskkällor inom området. Den mest uppenbara var en gasoltank i en angränsande hårdverkstad, men även kemikaliehantering utgjorde en risk för olyckor. Räddningstjänsten formulerade ett antal restriktioner för att öka säkerheten när idrottsarenan uppfördes.

## Detaljplan

Ett detaljplaneförslag togs fram för badmintonhallen. Planförslaget angav att bebyggelsemönster och utformning skulle anpassas till den äldre industriella miljön för att skydda och bevara den tidstypiska karaktären, t.ex. genom ett krav på röd lertegelfasad. I de nordvästra delarna av kvarteret visade plankartan parkering både för badmintonhallen och för idrottsarenan. Längs med strandkanten reserverades mark för en framtida strandpromenad. Vägval och hur man skulle undvika genomfartstrafik reglerades och markförutsättningar diskuterades.

De riskfrågor som togs upp i samrådshandlingen kan härledas till det tidigare



Plankarta och illustration av området.

planarbetet i samband med idrottsarenan. Badmintonhallen kom att placeras direkt intill hårdverkstaden, och därför beskrevs hårdverkstadens gasolhantering och kemikaliehantering i detaljplanen. Eftersom en explosion eller läcka bedömdes kunna innebära risk för människors liv inom en radie av 200-400 meter, anvisade planen att badmintonhallen skulle ha ett särskilt alarm för gasläckor.

---

Gasoltanken var underjordisk. Den huvudsakliga risken var därför lastning och lossning av tankbilar med eventuellt läckage från slangen. En gasläcka skulle kunna medföra att ett gasmoln skulle kunna driva mot badmintonhallen. Gasmolnet skulle kunna fatta eld. Om brand skulle uppstå måste föraren kunna köra tankbilen i säkerhet. Det måste alltså finnas vändutrymme så att tankbilar kan ställas i rätt färdriktning. Tankbilar utgjorde dessutom en risk i sig, eftersom de skulle kunna utsättas för attentat. Sannolikheten att detta skulle inträffa bedömdes dock som liten.

---

## Samråd

Plansamrådet genomfördes under hösten 1997. 18 yttranden inkom, varav 11 med erinran. Både offentliga förvaltningar, företag och organisationer fanns representerade. Nedan beskrivs framförallt sådana synpunkter som berör riskfrågor samt som representerar de tre huvudaktörerna:

*Stadsarkitektkontoret* uppmärksammade stabilitetszoner och skredrisker, samt att planen borde tydliggöra att markföroreningssituationen skulle kunna omöjliggöra lokalt omhändertagande av dagvatten.

*Räddningstjänsten* hänvisade till sitt yttrande i samband med det tidigare planarbetet för idrottsarenan och presenterade förslag på ett antal riskreducerande åtgärder:

- Hårdverkstadens gasolansvariga skulle ha erforderlig utbildning och säkerhetsinstruktioner.
- Industriområdet och påfyllningsplatsen för gasol skulle vara väl avgränsade för obehöriga.
- Både gasalarm och brandalarm skulle kopplas direkt till räddningstjänsten.
- Under det kommande året skulle hårdverkstaden reducera sin gasolanvändning i utbyte mot kvävetmetanol som skulle vara bättre ur risksynpunkt.
- Räddningstjänstens insatsvägar runt hårdverkstaden måste vara körbara.
- För att reducera risker vid påfyllning av tanken skulle tankbilen endast tillåtas tidiga morgnar då minst folk rör sig i området.

*Miljöförvaltningen* yttrade sig kritiskt under samrådet och hävdade att flera av planens brister troligen kunde hänvisas till avsaknaden av analys av konsekvenser i fråga om miljö, hälsa och säkerhet. Därför påtalades att en miljökonsekvensbeskrivning med riskanalys borde upprättas – eftersom miljökonsekvensbeskrivningar är viktiga och användbara i planarbete.

Läget i ett gammalt industriområde kunde medföra olägenheter och problem ur miljö- och hälsosynpunkt. Exempelvis kunde tidigare industriell verksamhet innebära risk för markföroreningar. Markföroreningsfrågan hade inte tagits upp, och miljöförvaltningen ansåg därmed att frågan krävde ytterligare beaktande och utredning. Även beträffande dagvatten ansågs markföroreningsfrågan vara viktig.

Vidare påpekade miljöförvaltningen att skyddsavstånd inte hade tagits upp i planförslaget och att de omgivande industrierna endast hade diskuterats översiktligt. Även om det kunde vara svårt att uppnå tillfredsställande skyddsavstånd från risk- och hälsosynpunkt under omvandlingstiden, ansåg miljöförvaltningen att det långsiktiga målet måste vara att avlägsna eller ersätta farliga eller störande verksamheter för att uppnå tillfredsställande skyddsavstånd. Därför ansåg miljöförvaltningen att avsaknaden av skyddsavstånd i planen skulle motiveras och att framtida hantering av skyddsavstånd och riskhänsyn i området skulle redovisas tydligt.

Förutom de synpunkter som beskrivits ovan diskuterades under samrådet även frågor såsom trädplantering och hur parkeringsutrymme och bilentréer skulle inverka på grannarnas verksamheter. *Jernbolaget Eskilstuna Jernmanufaktur AB* ansåg att parkeringsplatsen var oacceptabel eftersom den skulle medföra att deras hyresgäster inte skulle kunna fortsätta sin verksamhet. *Badmintonklubben* ifrågasatte kravet på tegelfasadbeklädnad. *Svenska Handikappföreningars Samarbetsorgan* påtalade vikten av tillgänglighet för rörelsehindrade, samt ifrågasatte läget utifrån risksynpunkt. *Länsstyrelsen* hade inga synpunkter på planförslaget.

---

Trots att *räddningstjänsten* fick en färdig plan presenterad för sig ansåg man sig vara involverad i planeringsprocessen. Man fick den information man behövde och upplevde att räddningstjänstens kompetens efterfrågades och att dess krav på riskhänsyn tillgodosågs. I rollen som tillsynsmyndighet för gasol utförde räddningstjänsten tillsyn vid härdverkstaden. Situationen hade uppfattats som oproblematiske de senaste åren. Räddningstjänsten ansåg sig ha ett bra samarbete med verksamheten, och menade att riskerna var hanterbara.

Till skillnad från räddningstjänsten var *miljöförvaltningen* inte nöjd med planeringen. Man informerade tydligt att man inte ansåg läget vara lämpligt pga. riskerna med gasolhanteringen och från markföroreningar. Vidare menade miljöförvaltningen att både tidspress och press från den politiska viljan var en komplicerande faktor, eftersom det inte fanns tid till eftertanke.

Medan miljöförvaltningen var kritisk till hanteringen av flera frågeställningar och till hur planeringen bedrevs, hade *länsstyrelsen* inte några invändningar mot planförslaget.

---

## Planförslaget revideras

Planeringskontoret sammanställde och besvarade yttrandena i en samrådsredogörelse, och planen justerades sedan utifrån de inkomna synpunkterna. Miljöförvaltningens synpunkter arbetades in i planhandlingen, men planeringskontoret ansåg inte att det fanns fog för att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Enligt planeraren försökte man i planeringsarbetet se till platsen och den specifika verksamheten, vilket innebar att dessa aspekter ändå hade inkluderats.

Jernbolagets yttrande besvarades med att det parkeringsutrymme som planlagts i samband med idrottsarenan försvann i och med den nya planen, då badmintonhallen placerats på detta utrymme. Därför var planförslagets parkering menad att täcka både badmintonhallens och idrottsarenans behov. Enligt planeringskontoret var parkeringen inte tänkt att ligga just på den plats som visades i planen, utan snarare där för att visa på framtida parkeringsbehov. Parkeringsutrymmet togs bort, vilket innebar att 160 parkeringsplatser nu behövdes. Parkeringsbehovet skulle till en början tillgodoses genom den stora gästparkeringen utanför industriområdets grindar.

Att Svenska Handikappföreningars Samarbetsorgan ifrågasatte planen från risksynpunkt kommenterades inte i samrådsredogörelsen.

Planområdet krymptes efter samrådet och sedan ytterligare efter utställningen, och kom att inkludera enbart hallen medan parkering koordinerades. Att ändra plangränser är en strategi som planerare ibland använder för att undvika stopp i planprocessen, man delar upp hinder i hanterbara bitar (Bergdahl 2004:150-151). De frågeställningar som riskerar att ta längre tid att lösa, tar man itu med i senare planarbete.

Efter samrådet visade det sig att en del genomförandefrågor var svåra att lösa eftersom de kunde medföra ekonomiska konsekvenser för kommunen. En fråga gällde ytterligare markundersökningar och eventuell marksanering. En andra fråga gällde vatten- och avlopp. En tredje fråga handlade om kraven på tegelfasad. Svårigheterna gjorde att man i detta skede övergick från enkelt planförfarande till normalt, med förhoppningen att kunna lösa frågorna under utställningstiden. Dessutom började tiden nu rinna iväg, samtidigt som Badmintonklubben hoppades på att kunna börja bygga i februari. För att ytterligare snabba på processen delegerade kommunfullmäktige beslutet om att anta planen till byggnadsnämnden.

## Utställning och antagande

Planen ställdes ut för granskning under november och december 1997, med hänvisning till att vissa genomförandefrågor ännu inte var lösta. Ett fåtal yttranden inkom, främst om parkering, bilinfart och svängutrymme. Räddningstjänsten bidrog med samma yttrande som vid plansamrådet. Yttrandena besvarades i planeringskontorets utlåtande och därefter reviderades planhandlingen.

Detaljplanen antogs i januari 1998, och vann laga kraft i februari 1998.

## Uppförande

Bygglovshanteringen och byggfasen hade, liksom detaljplanprocessen, en snäv tidsram. Dagen efter att planen antagits ansökte badmintonklubben om bygglov, vilket beviljades ett par dagar efter det att planen vunnit laga kraft.

## Utredningar och byggsamråd

Fyra byggsamråd hölls, där olika frågor om byggnationen behandlades. De riskaspekter som togs upp var till stor del kopplade till arbetet med brandskyddsdocumentationen. Det centrala ämnet på byggsamråden kom dock att bli markföroreningarna från tidigare industriell verksamhet:

Markföroreningens frågan i kombination med den snäva tidsramen inverkade på hela exploateringsprocessen. Översiktliga markprover togs i november 1997, efter plansamrådet. De visade på förekomst av oljor. Miljöförvaltningen ställde dock större krav på provtagningen. Ett problem var att en förrådsbyggnad fortfarande stod på platsen. Inte förrän hyresvärden sagt upp hyresgästerna och rivit byggnaden var det möjligt att utföra en fullständig markundersökning. När detta väl var gjort hade dock planen redan färdigställts.

Istället för sanering valdes slutligen en lösning som gick ut på att isolera markföroreningarna och upprätta ett kontrollprogram för att se att inga föroreningar läckte ut till ån. Detta var tidseffektivt, eftersom man kunde driva byggprocessen parallellt, men innebar samtidigt att marken under badmintonhallen inte sanerades. Istället gjordes byggnadstekniska åtgärder. Inte heller för idrottsarenan, som uppfördes ett par år tidigare, färdigställdes marksaneringen (även då spelade tidsfaktorn in). Där svettades senare oljor ut från betongen genom fuktvandring i konstruktionen.

---

Markföroreningsituationen blev en viktig fråga. Miljöförvaltningen eftersträvade fullständig marksanering, men då många parter efterfrågade en snabb process fanns ett politiskt motstånd mot detta. En informant påtalade att *"ibland kan man behöva lite eftertanke för att få med alla aspekter"*. Med anledning av den höga graden av förorenad mark blev badmintonhallen ett projekt där miljöförvaltningen ogärna ville ge med sig.

---

I januari 1999 var badmintonhallen färdigbyggd. Slutbesiktning hade skett och man ansökte om slutbevis.

## Fortsatt omvandling av området

Omvandlingen av närområdet från industriell verksamhet till publika ändamål har fortsatt. Under 2006 flyttades hårdverkstaden, efter mycket påtryckningar från kommunens sida, till ett annat industriområde där övriga delar av företagets verksamhet är belägna. Detta öppnade för nya möjligheter - det var problematiskt att ha en riskindustri så pass nära publika lokaler. Diskussionerna mellan hårdverkstadens ägare Volvo, som fanns i området långt innan omvandlingen påbörjades, och politikerna har dock varit långa och intensiva. En fråga gällde vem som skulle bekosta marksanering. Man enades om att dela kostnaden mellan kommunen och Volvo. Därefter kunde man börja diskutera vad hårdverkstadens lokaler skulle kunna användas till. Bland de förslag som nämndes fanns bl.a. ett tekniskt gymnasium i samarbete med Volvo och ytterligare en bollsporthall.

Att använda befintliga byggnader och bevara det gamla industriområdets kulturhistoriska karaktär har varit viktigt i den fortsatta omvandlingsprocessen. Ett kvalitetsprogram togs fram under 2004. I området kommer idrott och kultur att blandas med kontor, handel, småindustri, konsthantverk och folkhögskola. Under hösten 2006 invigdes ett nytt konstmuseum i en av de gamla lokalerna, och ett innovationscentrum för småföretagare hade då redan öppnat. Att hårdverkstaden flyttat möjliggör dessutom bostäder i området. En förhoppning är att detta ska öppna upp området och öka känslan av trygghet. Eskilstunabor har tidigare uppfattat det som ett stängt område dit man inte har tillträde, vilket medfört att det har kunnat upplevas som otryggt under kvällstid.

I senare planarbete återfinns flera lärdomar både från idrottsarenans plan och från badmintonhallsplanen. Hårdverkstadens gasolhantering tas upp, liksom markföroreningsfrågan och frågan om skyddsavstånd mellan kvarvarande industri och publika verksamheter. I senare planarbete har dessutom en fullständig miljökonsekvensbeskrivning upprättats. Miljöförvaltningens huvudlinje i den fortsatta omvandlingen av området var fullständig marksanering, eftersom *"det inte finns några genvägar, naturen kommer ifatt"*. Tidsschemat upplevdes då heller inte som lika snävt och det var även mer accepterat att göra en större sanering. Det område som föreslogs för bostäder var heller inte lika förorenat. En av informanterna misstänkte dock att även om man bestämt sig för att ta hand om alla kända markföroreningar, så kvarstod ändå frågor om när, hur, i vilken omfattning och till vilken ekonomisk kostnad detta skulle genomföras.







# Fallstudie 2:

## Upprättande av en detaljplan för en depå för biogasbussar

*Den andra fallstudien beskriver planeringen av en ny bussdepå för biogasbussar med tillhörande biogasanläggning i ett nytt läge utanför Linköpings centrum. Den gamla depån orsakade störningar, och läget omöjliggjorde den utbyggnad som eftersträvades. Anpassningen till ett hållbart trafikalternativ hade en tydlig förankring i kommunens översiktsplan. Dock medförde projektet att man var tvungen att angripa frågeställningar kopplade till risker från den extremt brandfarliga biogasen. Tidsschemat var snävt och planens huvuddrag var förbestämda i planuppdraget.*

### Bakgrund och planeringsstrategier

Linköpings kommun tog i sin översiktsplan från 1998 ställning till ett antal strategier för kommunens utveckling. Bland annat att de ökade krav som nu ställs på tillgänglighet och rörlighet måste balanseras med krav på minskade miljöföroreningar och energianvändning. Ett sätt att angripa detta problem är att, utifrån ett långsiktigt perspektiv, samordna bebyggelseutvecklingen – bostadsområden, arbetsområden och service – med utvecklingen av kollektivtrafiken. Ett annat sätt är att övergå till mer miljövänliga trafikalternativ, vilket också gjorts genom en stor satsning på biogasbussar i stadstrafiken. Biogasbussarna var dessutom en del av kommunens stora satsning på biogas utifrån ett bredare användningsområde.

Den befintliga biogasbussdepån skulle nu ersättas med en ny depå med ett annat läge. Den befintliga depån rymde såväl biogasbussar som dieselbussar, men var belägen i ett trångt läge bland småindustri och nära ett bostadsområde. Det omöjliggjorde den utbyggnad som krävdes för att stadens busstrafik helt skulle kunna övergå till biogas. Bussdepån var dessutom utsatt för kritik pga. driftstörningar, buller och lukt från de tidiga biogasbussarna. Allt detta gjorde att man var tvungen att hitta en ny placering. Från kommunens sida var projektet något av en "imagefråga". Satsningen på ett hållbart trafikalternativ innebar en stark miljöprofil med tydlig förankring i översiktsplanen, och borde genomföras på ett sätt som inte orsakade störningar för omgivningen.

I slutet av 2001 gav kommunstyrelsen kommunledningskontoret i uppdrag att prova när och i vilka former den befintliga depån skulle kunna avvecklas. Den nya bussdepån var tvungen att stå färdig till juli 2004, då en ny avtalsperiod för lokaltrafik skulle inledas. Därför var det bråttom att påbörja detaljplanearbetet.

I och med att man flyttade på en befintlig depå var just placeringen projektets huvudfråga. Trots detta gjordes inga egentliga försök till att hitta alternativa lokaliseringar till det område strax nordöst om centrala Linköping (Kallerstad-Mörtlösa) som föreslogs som lämplig placering. Den främsta anledningen till förslaget var att produktionsanläggningen för biogas var belägen i närheten. Den hade i sin tur uppförts i anslutning till avfallsanläggningen. Området

Biogas består huvudsakligen av metan och uppkommer när organiskt material bryts ned i syrefri miljö (Svenska Gasföreningen). Exempelvis bildas den när deponerat hushållsavfall bryts ned av mikroorganismer eller när slam i vattenreningsverk genomgår en rötningsprocess. Gasen klassas som mycket eller extremt brandfarlig.

är del av det storskaliga slättlandskapet och kunde erbjuda en så pass stor anläggning stöd i landskapet genom topografi och vegetation. Att området är beläget utmed E4:an gör det dessutom lättillgängligt. Inom området rymdes två riksintressen: flygfältet intill Saab och en lertäkt. En faktor som talade mot läget var en gammal mangårdsbyggnad som kommunen hyrde ut som privatbostad till några familjer.

Vid den här tidpunkten pågick arbete med en fördjupning av översiktsplanen över området, vilket gjorde det möjligt att utvärdera olika depålägen inom området med hänsyn till resten av områdets framtida utveckling. I arbetet med fördjupningen av översiktsplanen studerades även områdets trafikstruktur och områdets struktur med avseende på landskapsbilden. Fördjupningen av översiktsplanen färdigställdes aldrig, vilket till viss del berodde på brådskan att få fram en detaljplan för bussdepån.

Med anledning av det tidigare planarbetet ansågs inte ett planprogramarbete nödvändigt. Detaljplanen kunde tas fram direkt. Dock beskrev en av informanterna ett informellt programarbete baserat på informella möten och överenskommelser. Det formella beslutet för att pröva den nya biogasbussdepån i en detaljplan togs av tekniska nämnden i september 2002. Planen skulle hanteras med normalt planförfarande.

---

När räddningstjänst och miljöförvaltning involverades i projektet var läget samt planens huvuddrag bestämda. De höll dock med om att läget var bra i och med närheten till avfalls- och biogasproduktionsanläggningarna. Dessutom användes inte området till något annat och inga publika verksamheter fanns i närområdet. En viktig bidragande orsak till att aktörerna fann förslaget bra, var att flytten skulle lösa problemen vid den gamla depån.

---

## Detaljplan

Syftet med detaljplanen var att pröva lämpligheten av att bygga en bussdepå för stadens 80-100 biogasdrivna bussar i det föreslagna läget. Depån skulle till att börja med även inrymma plats för vissa landsbygdlinjer. Tanken var att i ett senare skede kunna få plats med ytterligare 50 biogasbussar. Därutöver skulle tankning och annan service av biogasbussarna kunna utföras på plats, och en separat anläggning för biogashantering skulle byggas bredvid bussdepån.<sup>17</sup> Även en tankstation för biogasbilar (främst kommunens sopbilar) skulle byggas intill.

Risk- och hållbarhetsfrågor togs upp tidigt i planeringsprocessen, och man hade med sig mycket erfarenheter från den gamla depån. Anläggningen för hantering av biogasen skulle innehålla kompressorer och lagringstankar och depåns huvudsakliga riskfaktor utgjordes av den extremt brandfarliga biogasen som skulle lagras under högt tryck. Därmed reglerades anläggningens utformning av lagstiftning. Det snäva tidsschemat innebar att man inte hade råd att stöta på problem i ett sent skede, och därför arbetade man istället förebyggande.

---

<sup>17</sup> Bussdepån och tankstationen klassades som C-anläggning utifrån förordningen (SFS 1998:899) om miljöfarlig verksamhet, vilket innebar att en anmälan måste göras till den kommunala nämnd som ska "fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet".

I 6-7 §§ lag (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor anges att "byggnader och andra anläggningar där brandfarliga eller explosiva varor hanteras samt anordningar för hantering av sådana varor skall vara inrättade så att de är betryggande från brand- och explosions-synpunkt och förlagda på sådant avstånd ifrån omgivningen som behövs med hänsyn till hanteringen". Vidare anges att "den som hanterar brandfarliga eller explosiva varor skall vidta de åtgärder och de försiktighetsmått som behövs för att förhindra brand eller explosion som inte är avsedd, och för att förebygga och begränsa skador på liv, hälsa, miljö eller egendom genom brand eller explosion".

En *miljökonsekvensbeskrivning* upprättades där de viktigaste miljöaspekterna studerades. Nollalternativet, det vill säga så som situationen skulle ha sett ut om planen inte skulle genomföras, baserades på översiktsplanarbetet. I det hade man angett att marken skulle användas som verksamhetsområde med exempelvis handel, kontor eller småindustrier, vilket skulle ha ringa miljöpåverkan. Det är dock viktigt att notera att nollalternativet faktiskt innebar att den befintliga bussdepån och dess biogashantering skulle vara kvar. Nedan beskrivs några av de faktorer som behandlades i miljökonsekvensbeskrivningen tillsammans med de åtgärder som föreslogs:

- Planområdet utsattes för luftföroreningar från centrum och från två närliggande större vägar. Planförslaget skulle generera en ökning av trafik inom området och därigenom även av utsläpp. Ökningen ansågs dock vara marginell. Utsläpp från biogasen bedömdes inte påverka den lokala luftkvaliteten, men eftersom metan är en växthusgas skulle det ha en global effekt. Den skulle emellertid också uppkomma i nollalternativet, eftersom den gamla depån då skulle vara kvar.
- Genom biogasen var projektet starkt förknippat med en miljöprofil. Därmed blev exempelvis dagvatten en viktig planfråga, eftersom det vore olämpligt om ett projekt som syftade till att förbättra luftkvaliteten var skadligt för vattenmiljön. Man diskuterade även kemikaliehanteringen vid bussdepån (t.ex. oljor, lösningsmedel, avfettningsmedel) och eventuellt markspill.
- Miljökonsekvensbeskrivningen behandlade även bullerfrågor samt frågor såsom naturmiljö, djurliv och vegetation, kulturmiljö, radon, elektriska och magnetiska fält samt stads- och landskapsbild. Dessutom behandlades det faktum att människor som arbetar i närområdet skulle kunna uppleva oro och osäkerhet kring risker trots att riskerna med biogas bedömdes som små. Jämfört med nollalternativet där den gamla depån skulle kvarstå bedömdes den nya depån dock medföra mindre oro för gasolyckor, luftföroreningar och trafikolyckor.

Till miljökonsekvensbeskrivningen bifogades en *riskanalys* där bussdepån och biogashanteringens studerades, och förhållandena vid den nya depån jämfördes med den gamla:

- Vid den nya depån fanns inga andra verksamheter i närområdet och inga nya skulle få etableras utan att riskfaktorer studerats i detaljplanarbetet. Inga bostäder skulle byggas i närheten.
- Större mängder biogas skulle lagras och hanteras vid den nya anläggningen.
- Gasledningen från produktionsanläggningen skulle vara kortare.
- Vid den nya depån skulle kompressorerna och gaslagringsenheterna hållas åtskilda genom gastäta väggar. Elrummet skulle finnas i en separat byggnad.
- Risken för skada från påkörning bedömdes vara låg (till skillnad från risken vid den gamla depån), eftersom uppställningsplatsen för bussarna inte skulle vara i direkt anslutning till biogasanläggningen och trafiken i området därmed begränsad.
- En trafikolycka med farligt gods bedömdes inte inverka på depån eftersom avståndet till de närliggande större vägarna var 200 respektive 150 meter.
- Depån skulle vara belägen under flygfältets utflygnings- och landningsom-

I miljökonsekvensbeskrivningen behandlades bland annat:

- luftföroreningar
- dagvatten
- kemikaliehantering
- stads- och landskapsbild.

Biogashanteringen studerades i en riskanalys som bifogades miljökonsekvensbeskrivningen.

råde. Därmed skulle en flygkrasch eller nödlandning kunna innebära risk. Detta ansågs dock vara mycket osannolikt och beaktades därför inte vidare.

- Det gick inte att bortse från ett eventuellt större läckage vid lagringstankarna. Ett större läckage skulle i värsta fall kunna leda till jetbrand med mycket hög brandintensitet.

Kontentan av riskanalysen var att den nya biogasbussdepån bedömdes uppfylla mycket höga säkerhetskrav. Jämfört med den gamla depån bedömdes sannolikheten för risker förknippade med biogas bli lägre genom flera säkerhetsförbättrande åtgärder. Dessutom bedömdes konsekvenserna av en olycka bli mindre bland annat pga. att färre människor skulle vistas inom det område där skadepåverkan kan ske. Därför ansågs inte den föreslagna lokaliseringen utgöra hinder utifrån ett riskperspektiv. Verksamheten bedömdes inte heller orsaka störningar för omgivningen. Utifrån riskanalysen föreslogs (i planbeskrivningen) ett avstånd på 25 meter till byggnader där människor skulle uppehålla sig stadigvarande, och 50 meter till svårutrymda lokaler. Området kring bussdepån och biogashanteringens skulle dessutom omgärdas av stängsel.

## Samråd

Plansamrådet genomfördes under slutet av november till mitten av december 2002, trots att planhandlingarna i det läget ännu inte var kompletta. De delar som saknades bedömdes dock inte inverka på planeringsprocessen och kunde därför läggas till under samrådstiden. Ett informations- och samrådsmöte utannonserades, men ingen närvarade. Plansamrådet resulterade i ett antal inkomna synpunkter. Nedan beskrivs framförallt sådana som berör riskfrågor samt som representerar de tre huvudaktörerna:

*Räddningstjänstens* synpunkter gällde allt från hållbara VA- och elförsörjningssystem till att en allvarlig gasläcka vid gaslagret inte kunde uteslutas, vilket också riskanalysen påvisat. Räddningstjänsten ansåg även att risken för sabotage borde belysas. Dessutom påtalades att det avstånd till nya verksamheter som angetts i planförslaget inte var definitivt, utan att avståndet efter fortsatt utvärdering skulle baseras på depåns faktiska utformning och därefter regleras på plankartan.

*Miljökontoret/miljönämnden* tillstyrkte planen utan erinringar. Miljökonsekvensbeskrivningen hade visat att anläggningen skulle ha begränsad hälso- och miljöpåverkan, att luftkvalitén utanför närområdet inte skulle påverkas märkbart, och att ingenting tydde på att gällande miljökvalitetsnormer skulle överskridas. Dock förutsatte miljökontoret att dagvattenfrågan och reningsåtgärder skulle utredas vidare. Miljökontoret påtalade också att anläggningar för drivmedel och större fordonstvättar är anmälningspliktiga enligt miljöbalken.

*Byggnämndskontoret/byggnämnden* påpekade bland annat att frågan jämställdhet saknades i planen och att alla detaljplaner bör studera hur man kan förbättra tryggheten och säkerheten för gående i området. Därför påtalades vikten av att erbjuda god överblick genom utformning av gångvägar och parkering, genom träd- och buskplantering samt genom belysning.

*Tekniska Verken, Linköpings Biogas AB*<sup>18</sup> klargjorde att de gastäta väggar mellan kompressorer och gaslagringsenheter och den separata elbyggnad som framhållits som en viktig säkerhetsåtgärd i riskanalysen, var den lösning som eftersträvades, men inte nödvändigtvis det slutliga utfallet eftersom budgeten ännu inte var fastlagd.

*Länsstyrelsen i Östergötland* ansåg att miljökonsekvensbeskrivningen utgjorde ett bra beslutsunderlag och uppskattade att en riskanalys för biogashantering hade upprättats. Länsstyrelsen framhöll vikten av att slutsatserna från dessa handlingar skulle integreras både i den fortsatta planeringen och i genomförandet.

*Saab/Linköpings flygplats* hänvisade till att flygfältet är ett riksintresse enligt miljöbalken. Det ifrågasattes om läget verkligen var lämpligt för en högexplosiv anläggning, och påpekades att fortsatt exploatering av mark under utflygningsområdet var olämpligt.<sup>19</sup>

### **Planförslaget revideras**

Samrådsyttrandena kommenterades i kommunens samrådsredogörelse. Generellt utgjordes de inkomna synpunkterna av förslag till beaktanden och justeringar i planen, vilka kunde lösas plantekniskt. I samrådsredogörelsen besvarades de antingen med att de skulle inkluderas i planen eller att de skulle utredas vidare. Endast ett yttrande – där lägets lämplighet utifrån risksynpunkt ifrågasattes – gick emot planens grundidé. Men enligt kommunen grundades valet av lokalisering ”på en samlad riskbedömning med beaktande av att även andra typer av olyckor skulle kunna få näst intill lika långtgående konsekvenser som ett flyghaveri. Att välja en lokalisering som helt eliminerar alla typer av risker skulle föra för långt”. Tekniska Verkens synpunkt om att budgeten inte var fastlagd och att anläggningens slutgiltiga utformning därmed inte var bestämd, kommenterades inte i samrådsredogörelsen.

Teknik- och samhällsbyggnadskontoret bedömde att inget av yttrandena utgjorde hinder för att gå vidare i detaljplanprocessen. Planen justerades därmed utifrån de inkomna samrådsyttrandena och ett par ytterligare ändringar gjordes, såsom att de utredningar som färdigställts tillfogades plandokumentet och likaså illustrationer över utbyggnaden och väganslutningar. Därefter gick planprocessen in i nästa skede.

### **Utställning och antagande**

Planförslaget ställdes ut för granskning under tre veckor i februari och mars 2003. Inga erinringar framfördes. Därmed kunde detaljplanen antas, och planen vann laga kraft i maj 2003.

---

<sup>18</sup> Linköpings Biogas AB ägs av Tekniska Verken tillsammans med lantbruksorganisationerna.

<sup>19</sup> Saab ställde sig kritiskt till kommunens agerande, inte bara i detta ärende utan även i samband med att en större gymnasieskola samt evenemangsarenan Cloetta Center uppförts under utflygningsområdet. När fallstudien utfördes (2004) pågick arbete med en riskanalys för flygområdet. Den hade initierats av planerarna och räddningstjänsten med avsikt att utvärdera ramarna för flygfältet och se var det är möjligt att bygga utifrån risksynpunkt.

---

I mars 2003 informerade Linköpings Biogas AB teknik- och samhällsbyggnadskontoret om att man inte kunde garantera att kompressorstationen skulle stå färdig för användning i juli 2004 såsom man kommit överens om. Anledningen var att det hade varit svårt att driva projektet när de ekonomiska ramarna inte varit fastställda. Problemen berodde på en kombination av formella krav och långa leveranstider för huvudkomponenterna. Det uppstod även en del svårigheter att uppnå utlovad kapacitet i enlighet med den skarpa tidsplanen. Därför skulle det under en övergångsperiod kunna bli nödvändigt att använda den gamla depån parallellt med att den nya sattes i drift.

En annan händelse som pressade den snäva tidsplanen ytterligare, inträffade i samband med den byggherretävling som utlystes. Brister i upphandlingsförfarandet medförde att ärendet hamnade hos länsrätten. Kommunen hade nämligen valt ett anbud som presenterade en annan lösning än den som efterfrågats, och hade därigenom begått formella fel som inte kunde accepteras. Kommunstyrelsen var därför tvungen att ändra sitt beslut angående byggande, ägande och förvaltning.

---

## Uppförande

Bygglov beviljades i november 2003. Ett antal byggsamråd hölls där bl.a. brandskydds- och utrymningsfrågor, larm, miljöfrågor samt geoteknik och grundläggning diskuterades.

## Hantering av brandfarlig vara

Biogashantering kräver tillstånd enligt lagen (1988:868) om brandfarlig och explosiv vara. I Linköping handläggs detta av räddningstjänsten genom delegation från byggnadsnämnden. Inledningsvis uppstod en viss förvirring kring vem som skulle ansöka om tillstånd. Olika aktörer ansvarade för olika delar av verksamheten, och var därför tvungna att ansöka separat. Biogasen produceras i den närbelägna produktionsanläggningen och leds via ledningar i marken till kompressorstationen. Ledningen ägs av Tekniska Verken, som därför behövde tillstånd för denna bit. Kompressorstationen, där gasens tryck ökas, samt ett angränsande gaslager ägs av Linköpings Biogas AB och Connex ansvarar för bussdepån. Svensk Biogas AB fick ansöka om tillstånd för att hantera brandfarlig och explosiv vara vid den publika tankstationen.

## Anläggningen färdigställs

Tekniska Verken, som ansvarade för projektet, anlidade expertis i förväg för att undvika förseningar om problem skulle uppstå i ett sent skede. Dessutom hade man med sig många erfarenheter från den gamla bussdepån. Förutom de utredningar som gjordes i samband med detaljplanen, upprättades i april 2004 en riskanalys som utgick från den färdigbyggda anläggningen. Syftet var att finna fel och kunna justera dem i tid. En del komponenter var mycket sårbara och kompressorer och gaslagring under högt tryck innebar långtgående krav på kontroll. Riskanalysen innehöll följande fyra punkter:

- Riskinventering för att se vilka typer av risker som var kopplade till verksamheten.
- Värdering av riskscenarier utifrån konsekvens, sannolikhet, undvikande och exponering.
- Förslag till åtgärder för att reducera eller eliminera de identifierade riskerna.
- Genomgång av lagstiftning och bestämmelser.



När anläggningen nästan var färdigställd utfördes avsyning avseende hantering av brandfarliga och explosiva varor. Synpunkterna från avsyningen hade dignitet, vilket innebar att ett permanent tillstånd inte skulle kunna beviljas. Försöksdriftstillstånd medgavs för en begränsad period, med syfte att identifiera eventuella brister. Detta förlängdes när åtgärder gjorts, men anläggningen ännu inte var färdigställd. I juni 2004 stod biogasbussdepån färdig, precis i tid till den nya avtalsperioden för kollektivtrafiken.



# Fallstudie 3:

## Upprättande av en detaljplan för en ishockeyarena

*Den tredje fallstudien beskriver planeringen av en ishockeyarena i ett industriellt hamnområde i ett centralt läge under omvandling, i Örnsköldsvik. En centralt belägen arena ansågs vara en viktig strategisk investering för kommunens utveckling, och viktiga utgångspunkter för projektet var att arenan skulle bli en symbol för stadens identitet och genom sitt läge bidra till att utveckla stadskärnan och öka turismen. Riskbeaktande i form av angränsande gasdepåer och luftföroreningar från biltrafik diskuterades under planeringsprocessen, liksom trygghets- och säkerhetsfrågor kopplade till allmänhetens närvaro i hamnområdet.*

### Bakgrund och planeringsstrategier

Denna fallstudie har sin utgångspunkt i uppförandet av en ny multifunktionell arena i Örnsköldsvik. Arenan var framförallt tänkt att utgöra ishockeylaget MoDos hemmaarena, men skulle även kunna användas till andra evenemang med stor publik. Planområdet är beläget på Framnäsudden, ca 500 meter söder om Örnsköldsviks stadskärna. Området var under omvandling från industri och hamn till publika ändamål, och ambitionen var att detta attraktiva läge vid Örnsköldsviksfjärden och nära centrum skulle kunna komma allmänheten till nytta. Arenan skulle bli en symbol för Örnsköldsvik, särskilt med tanke på läget, och dess effekt för centrums utveckling och turismen betonades.

---

Elithockeylagets speciella position avspeglades i kommunens fördjupning av översiktsplanen för stadskärnan som angav följande om stadens identitet: "idag är det MoDo Hockey som spelar den främsta rollen för Örnsköldsvik". Detta och att Örnsköldsvik fostrat flera världsstjärnor inom ishockey hänvisades till i flera sammanhang under planeringen av arenan.

---

Idén till att uppföra arenan på platsen uppkom i samband med att en arbetsgrupp kallad Vision 2008 i juni år 2000 presenterade ett antal utvecklingsprojekt. Gruppen, som bestod av både kommunala tjänstemän och personer från näringslivet, hade till uppgift att arbeta med frågor kopplade till utveckling och attraktivitet. I november året därpå skickade kommundirektionen en remiss och kallelse till ett antal myndigheter och andra berörda parter, där man presenterade projektet och bjöd in till ett möte för fortsatt diskussion. Man ville komma igång snarast så att arenan kunde stå klar i augusti 2004 alternativt ett år senare.

För att uppföra arenan skulle dock en ny detaljplan krävas. I ett yttrande på kommundirektionens remiss påpekade plan- och miljökontoret att arenan, genom sin storlek och det exklusiva och exponerade läget, skulle komma att utgöra det dominerande intrycket av staden sett från vattnet. Därför skulle gestaltningsfrågor bli viktiga, och det föreslogs att en arkitekttävling skulle

utlysas för att få in olika utformningsförslag.<sup>20</sup> Plan- och miljökontoret rekommenderade vidare att alternativa lägen skulle utredas, exempelvis för att se hur den ökade trafiken – och därmed ökade utsläpp i centrum – skulle inverka på miljöbalkens miljö kvalitetsnormer, och med anledning av att det fanns risk för markföroreningar pga. att området bestod av utfyllnader. Ytterligare en fråga som diskuterades var att det föreslagna området skulle kunna lämpa sig för andra ändamål än en arena.

I en förstudie som presenterades i juni 2002 bedömdes läget uppfylla flera av de krav som skulle ställas på en ny arena. Tillgänglighetskraven bedömdes som erforderliga med den angränsande parkeringen och gångavstånd till kollektivtrafikens knutpunkter och den framtida Botniabanan. Även miljökrav och kraven på trafiklösningar bedömdes att kunna uppfyllas. Eftersom läget i centrala Örnsköldsvik var unikt och oexponerat bedömdes kraven på exponering att kunna uppfyllas, liksom kraven på marknadsföring och på att öka MoDo Hockeys marknadsvärde.

## Revidering av översiktsplanen

Vid den här tidpunkten pågick omarbetning av kommunens översiktsplan från 1999. Genom att inkludera arenan fick man möjlighet att sätta igång en offentlig diskussion och kommunfullmäktige kunde ta ställning i frågan.

I den översiktsplanhandling som presenterades vid samrådet beskrevs hur hamnområdet successivt skulle fortsätta omvandlas till ett område där handel och mindre industrier blandades med publika ändamål och bostäder. Ett promenadstråk längs vattnet skulle ingå i upprustningen av allmänna platser. Att allmänheten skulle vistas i området skulle enligt översiktsplanen ställa högre miljö- och säkerhetskrav.

Arenan diskuterades och olika lokaliseringsförslag framfördes med Framnäsudden framställt som mest lämpat. Några skriftliga synpunkter som berörde arenan inkom under samrådet. Exempelvis förordade MoDo Hockey att arenan skulle uppföras på den föreslagna platsen. Som motiv angavs tillgängligheten och möjligheten att använda befintlig infrastruktur. Även miljö, exponering och marknadsföring var enligt MoDo Hockey frågor som talade för läget. Örnsköldsviks miljövårdsgrupp, föreningar, en del privatpersoner samt några politiska partier var däremot av olika anledningar kritiska mot förslaget och skulle hellre se andra lägen eller i varje fall att placeringen utreddes.

## Detaljplanarbetet påbörjas

Omvandlingsprojektet bestod av två delar. Den ena utgjordes av arenan och den andra av infrastrukturutbyggnaden runtom. Arenabolaget AB (det aktiebolag som MoDo Hockey skulle bilda och som hade rollen av byggherre) skulle ansvara för att uppföra och driva arenan. Arenan skulle byggas på kommunens fastighet som Arenabolaget AB skulle arrendera. Kommunen ansvarade för infrastrukturprojektet som bestod av allmänna platser, gatemark, par-

---

<sup>20</sup> Arkitekttävlingar används ofta i marknadsföringssyfte för att öka intresset och höja värdet på både byggnaden och omgivningen, den s.k. Bilbaoeffekten (Svensson m.fl. 2005). I det här fallet realiserades dock aldrig förslaget om att tävla, utan istället bjöd byggherren in några av de större byggföretagen till diskussion om samarbete.

kering och ledningar. Kommunen ansvarade även för utredningar och inlösen. För att bidra till finansieringen av detta ansökte man om EU-medel.

I början av december 2002 ansökte MoDo Hockey och Arenabolaget AB om att detaljplanearbete för en arena på Framnäsudden skulle påbörjas. Ett par veckor senare fattade näringslivs- och planeringsutskottet beslutet att uppdra åt plan- och miljökontoret att påbörja detaljplanearbetet. Redan tidigare hade det beslutats att detaljplanearbetet skulle inledas med ett planprogram med anledning av de miljökonsekvenser som en arena i det föreslagna läget skulle medföra.

## Planprogram

I planprogrammet undersöktes inledningsvis vilket läge som skulle ha bäst förutsättningar för en arena, och Framnäsudden jämfördes med andra platser. Eftersom kommunen skulle stå för infrastrukturinvesteringen framhölls att ett viktigt syfte med projektet var att arenan skulle bidra till utvecklingen av stadskärnan och turism. Sex olika lägen diskuterades, varav ett var att bygga ut den befintliga ishockeyhallen. Dock visade det sig efter en översiktlig bedömning att de enda två alternativ som var intressanta att jämföra med Framnäsudden, var ett perifert läge, och ett annat centralt läge där busstationen var belägen. Eftersom busstationen skulle flytta till det nya resecentrumet i samband med att Botniabanan togs i bruk, skulle marken frigöras och kunna användas för andra ändamål.

### Utredning av lokaliseringsalternativ

En centralt belägen arena skulle generera mindre trafik än en perifer. En perifert belägen arena skulle visserligen leda till färre trafikrörelser genom centrum, men den totala körsträckan skulle bli längre jämfört med om arenan skulle vara centralt belägen. Eftersom man dessutom räknade med att en centralt belägen arena skulle medföra att många skulle stanna kvar i centrum mellan arbete och match, skulle antalet bilar som körde genom centrum vara färre än vanligt om arenans läge var centralt. Botniabanan antogs ytterligare minska antalet bilresor. Baserat på trafikutredningen bedömdes de största luftkvalitetsproblemen uppstå i stadens centrala delar. Vidare bullerutredningar skulle utföras, men samtliga alternativ ansågs medföra endast en mindre ökning av den ekvivalenta ljudnivån i centrum. Även korsningar analyserades för att man skulle se om tillräcklig kapacitet skulle kunna upprätthållas. Man bedömde att en acceptabel trafiksituation skulle kunna uppnås både om arenan placerades i det perifera läget och på Framnäsudden. Busstationstomten ansågs däremot medföra köbildning.

Som redan nämnts var ett viktigt argument för att uppföra en centralt belägen arena att den skulle bidra till centrumets utveckling och skapa en levande stadskärna. Att folk skulle kunna stanna kvar i centrum mellan jobb och match antogs öka aktiviteten och skapa nya affärsmöjligheter. I planprogrammet ansågs busstationstomten som mest fördelaktigt utifrån detta perspektiv, medan det perifera läget här ansågs ha minst inverkan. Men en arena på Framnäsudden ansågs ha den ytterligare fördelen att omgivningen skulle omvandlas till en attraktiv miljö för allmänheten. Förhoppningen var att Framnäsuddens spektakulära läge och det faktum att arenan skulle inrymma en restaurang och en ”svensk motsvarighet till Hockey Hall of Fame”, skulle medverka till att arenan blev en symbol för ”hockeystaden Örnsköldsvik”, och locka besökare även utanför hockeysäsongen.

I planprogrammet jämfördes Framnäsudden med två andra lägen, bl.a. med tanke på:

- luftföroreningar från arenans trafik
- biltrafikbuller
- trafikkapacitet
- parkeringslösningar
- bidrag till stadens utveckling och turism
- stadsbild

Både Framnäsudden och det perifera läget bedömdes ha goda förutsättningar för att kunna klara byggnaden utifrån stadsbildssynpunkt. Busstationstomten bedömdes däremot inte som lämplig.

Sammanfattningsvis utsågs Framnäsudden som den mest lämpliga placeringen för arenan och man övergick till att utreda förutsättningarna för ett detaljplanearbete.

### **Förutsättningar för detaljplanearbetet**

Om inte arenan byggdes skulle området exempelvis kunna användas till vatten nära boende, grönytor och campingplats. Men eftersom platsen vid tidpunkten utgjordes av industri- och lagerområde, skulle det krävas tid och stora resurser för att omvandla området till ett trivsamt bostadsområde. Det fanns också flera andra centrumnära lägen som kunde vara attraktiva för bostäder, och som dessutom skulle vara lättare att exploatera. Därför ansågs bostäder inom planområdet inte aktuellt inom en nära framtid. Enligt planprogrammet skulle området därför troligtvis inte förändras om inte arenan byggdes. Men om den byggdes skulle omgivningens attraktivitet öka beroende på att infrastrukturen skulle förbättras, något som delvis skulle finansieras av EU-medel. Området skulle bli mer tillgängligt, och en strandpromenad skulle kunna anläggas längs kajen. Kommunen var den huvudsakliga markägaren, men viss inlösen skulle krävas liksom att en del verksamheter flyttades från området. Exempelvis ansågs de gastuber som fanns inom några industrifastigheter vara olämpliga nära arenan.

Vidare angav planprogrammet att det var viktigt med en hög säkerhet längs med kajen, vilket skulle åstadkommas genom breda gångytor och väl avgränsade körytor samt god belysning. Någon form av stängsel/staket skulle behövas där stora publikströmmar väntades. Räddningsutrustning skulle vara tillgänglig och det skulle finnas stegar eller trappor ned till vattnet. En samordnad säkerhetsutredning för hela kajen från arenan och in mot centrum ansågs vara nödvändig för att möjliggöra en homogen design.

Med anledning av dessa förutsättningar förordade planprogrammet att en miljökonsekvensbeskrivning skulle upprättas under detaljplanearbetet för att illustrera miljöfrågor som biltrafikbuller, utsläpp, eventuellt förorenad mark samt stadsbildsinverkan. I detaljplanearbetet skulle även arenans inverkan på miljökvalitetsnormerna utredas.

### **Programsamråd**

Planprogrammet var föremål för samråd under våren 2003. Synpunkter inkom från olika håll, varav ett urval presenteras nedan:

*Räddningstjänsten* ansåg att det vara viktigt att utföra en fördjupad studie av säkerhet i samband med större publiksamlingar nära kajen. För att få ett helhetsgrepp på eventuella byggnadstekniska åtgärder föreslogs att man skulle studera detta tillsammans med annat pågående planarbete i området. Vidare påtalade räddningstjänsten att arenans sprinklersystem skulle beaktas i projekteringen av vattenledningar samt att arenans kylsystem skulle utformas så att ett eventuellt ammoniakläckage inte skulle orsaka skada på omgivningen. Räddningstjänsten efterfrågade dessutom en starkare betoning på att gaslagren i området var olämpliga i anslutning till arenan, och att de måste flyttas innan arenan skulle kunna tas i drift.

Omvandlingen av det gamla hamnområdet fick en skjuts av arenaprojektet. Hade inte arenan uppförts skulle troligtvis planerna på att upprusta kajområdet lagts på hyllan.

*Länsstyrelsen* hade ingen erinran mot planprogrammet, och ansåg att det utgjorde ett lämpligt underlag för framtida planarbete. Länsstyrelsen föreslog dock att ett helhetsgrepp togs kring viktiga markanvändningsbeslut, eftersom det fanns flera intressenter med anspråk på utvecklingen av närområdet. Man kunde t.ex. prioritera arbetet med en fördjupning av översiktsplanen. Eftersom området medförde risk för markföroreningar, betonade länsstyrelsen även att kommunen skulle säkerställa att markundersökningar utfördes i tillräcklig utsträckning och detaljeringsgrad innan detaljplanen antogs. Slutligen hänvisade länsstyrelsen till 2 kap.1 § i plan- och bygglagen som säger att en detaljplan inte får antas om dess genomförande medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överskrids. I det här fallet gällde det miljö kvalitetsnormen för utomhusluft och länsstyrelsen menade att denna fråga tydligt borde redovisas i detaljplanen.

---

I insändare i den lokala dagstidningen diskuterades om platsen kanske bättre lämpade sig för andra syften. Den ansevärdaste investeringen för att bygga en arena ifrågasattes. Ett argument som framfördes var att den gamla hallen kunde användas och att man istället skulle prioritera andra byggprojekt. Det vaga syftet att bygga "en symbolbyggnad i hockeyland" gav upphov till spekulationer om att projektet "luktar beställningsjobb från en ishockeyfrälst kommundirektion, styrelse och fullmäktigeskara". Enligt planeraren var kommunen dock redan på ett tidigt stadium tydlig med projektets ramar och att sponsorer och Arenabolaget AB skulle bära resterande kostnader.

---

Utifrån de inkomna samrådsyttrandena fann kommunledningskontoret att planprogrammet visat att Framnäsudden var den mest lämpliga lokaliseringen för arenan. Läget var fördelaktigt för stadskärnans utveckling och för utvecklingen av turismen, och det spektakulära läget nära vattnet och centrum gav de bästa möjligheterna för att arenan skulle kunna bli en "symbolbyggnad i hockeyland". Exploateringskostnaderna skulle bli relativt låga, eftersom befintlig infrastruktur, parkering och busstrafik skulle kunna användas i stor utsträckning. Även miljökonsekvenserna bedömdes vara acceptabla. Arbetet med att upprätta en detaljplan med planprogrammet som grund kunde därför påbörjas. Plan- och miljönämnden gav i augusti 2003 plan- och miljökontoret i uppdrag att göra detta. Planen skulle hanteras med normalt planförfarande.

## Detaljplan

En del omgivande mark skulle omvandlas till publik användning, och även en del angränsande fastigheter utanför planområdet, kunde i framtida planläggning "förädlas" från industri till handel. I nära anslutning till planområdet hade en detaljplan nyligen antagits för bostäder som skulle börja byggas under hösten 2003. Dessutom hade Kustbevakningen verksamheter i närområdet. De ansågs vara en viktig del av den marina miljön och skulle bevaras. Öppna publika ytor för parkering föreslogs norr och väster om arenan. Vissa delar av området skulle även kunna användas som marknadsplats. Även en rullskridskorink föreslogs. Området närmast vattnet skulle utformas som kaj med lämpliga säkerhetsåtgärder. Trappor ned från kajen skulle göra det möjligt att komma närmare vattnet. Planen gjorde gällande att såväl arenan som omgivningen skulle vara tillgänglig för funktionshindrade. Kajens tillstånd skulle utredas, liksom kapacitet och standard på kommunens VA-ledningar med hänsyn till de krav på höga vattenflöden som ställs vid sprinkleranvändning. Korsningarna i hamn-



området bedömdes ha tillräcklig kapacitet för att kunna möta den ökade trafikbelastningen, även om korsningen ut från arenan krävde åtgärder och eventuellt ombyggnation till cirkulationsplats i ett senare skede.

I miljökonsekvensbeskrivningen behandlades framförallt:

- biltrafikbuller
- luftföroreningar
- markföroreningar
- stadsbild.

Syftet med den miljökonsekvensbeskrivning som upprättades var att få en samlad bedömning av hur ett genomförande av planen skulle inverka på miljön. Vid plansamrådet var miljökonsekvensbeskrivningen ännu inte komplett, och utredningar om luftkvalitet och stadsbild skulle kompletteras till utställningen. De beskrivs dock här nedan för att underlätta läsningen:

Trafikbullernivåerna bedömdes inte överstiga de riktlinjer som angetts i kommunens översiktsplan, och maxnivåerna bedömdes inte komma att ändras. Visserligen skulle antalet fordon vara högre, men de skulle köra långsammare. Dessutom bedömdes antalet tunga fordon bli lägre.

Man utredde hur den trafik arenan skulle generera skulle inverka på luftkvaliteten i centrum. De uppmätta värdena befanns ligga under miljökvalitetsnormen för luftkvalitet, men utvecklingen måste följas kontinuerligt. Man bedömde att miljökvalitetsnormen<sup>21</sup> troligtvis skulle komma att överskridas under 2006. Miljökvalitetsnormen för kvävedioxid och bensen hade dock troligen redan överskridits. Enligt utredningen skulle en arena på Framnäsudden inte bidra till några större förändringar, eftersom den huvudsakliga orsaken till de höga luftföroreningshalterna var att E4-an går rakt igenom centrala Örnsköldsvik. Miljökonsekvensbeskrivningen sammanfattade att den mest

<sup>21</sup> Miljökvalitetsnormer reglerar de lägsta förorenings- eller störningsnivåer som människor och miljön kan utsättas för utan fara för olägenheter av betydelse. Dessa normer måste iaktas i samhällsplaneringen. För att kunna uppfylla miljökvalitetsnormer kan det krävas att ett åtgärdsprogram upprättas. (5 kap. Miljöbalken 1998:808)



effektiva åtgärden för att minska risken för att överskrida miljökvalitetsnormerna skulle vara att flytta E4-an till en tunnel genom Åsberget, vilket hade studerats i översiktsplanen.

Man ansåg att det inte krävdes några markföroreningsåtgärder för att anlägga arenan. Med hänsyn till att planområdet gränsar till Örnsköldsviksfjärden, som är en känslig recipient, ansågs Naturvårdsverkets riktlinjer för mindre känslig markanvändning med grundvattenskydd vara en lämplig skyddsnivå. Denna nivå innebär att buskar och träd kan planteras i parken och att djur som tillfälligt vistas i området är skyddade.

## Samråd

Samrådet pågick under oktober och november 2003 och resulterade i ett antal yttranden, av vilka ett urval presenteras nedan:

*Länsstyrelsen* instämde med markundersökningens slutsats att inga miljögeotekniska åtgärder krävdes. Eftersom utfyllnadsområdet bestod av massor vars ursprung var okända påtalade länsstyrelsen att markföroreningssituationen dock måste bekräftas i samband med projektering och byggande. Däremot höll länsstyrelsen inte med luftföroreningsutredningen som angett att arenan endast skulle medföra marginellt ökade utsläpp. Länsstyrelsen ansåg att det snarare fanns en risk för ökad trafik i centrum och därmed en betydande risk för att miljökvalitetsnormerna för kvävedioxid skulle komma att överskridas.

*Humanistiska förvaltningen* (som inkluderade *lokala brottsförebyggande rådet*) uttryckte en önskan om att den situationella brottspreventionen (dvs. att minska möjligheterna till brott) skulle beaktas i utformningen av det offentliga rummet runt arenan. Man föreslog bl.a. breda gångbanor med överblick över de direkt angränsande omgivningarna. Man föreslog också att övervuxna parker och grönområden, tunnlar och smala passager skulle undvikas. Vällibelysta gator och parker samt väl upplysta och bevakade parkeringsytor och en bra överblick över cykelparkeringen var ytterligare förslag på beaktanden. Genom att ta hänsyn till den situationella brottspreventionen skulle människors rädsla och känsla av otrygghet minska, vilket skulle medföra att fler vågade vara ute även kvällstid. Därmed skulle den informella sociala kontrollen öka, vilket förhoppningsvis skulle skrämja bort potentiella gärningsmän.

*Omsorgsförvaltningen* påtalade tillgänglighetsfrågor. *Tekniska kontoret* önskade förtydliganden om gång-, cykel-, buss- och biltrafik, och tog upp dagvattenledningsfrågan i ett separat yttrande. Tekniska kontoret tog även upp nödvändigheten av kompensation för sina ökade kostnader i samband med uppförande och drift av infrastrukturprojektet. Man påtalade att de ökade kostnaderna i samband med ett annat EU-projekt (en golfbana) ännu inte hade kompenserats.

## Planförslaget revideras

Samrådsyttrandena besvarades av plan- och miljökontoret i samrådsredogörelsen, där det uppgavs att synpunkterna skulle beaktas i planen. Planhandlingen justerades sedan. Den viktigaste ändringen var att ett stycke om luftkvalitet lades till. Dessutom gjordes vissa justeringar i planbeskrivningen utifrån humanistiska förvaltningens och brottsförebyggande rådets yttrande. Deras synpunkter skulle dock huvudsakligen beaktas i projekteringen. Läns-

styrelsens yttrande bifogades planen och synpunkterna inarbetades. I luftkvalitetsfrågan svarade plan- och miljökontoret att utredningen visat att miljökvalitetsnormen skulle kunna komma att överskridas på sträckan, men att detta framförallt berodde på E4-ans dragning genom stadskärnan.

---

När plansamrådet skulle genomföras hade Arenabolaget AB ännu inte bildats och därför inte heller formellt fattat ett beslut om att uppföra arenan. Att en överenskommelse mellan kommunen och Arenabolaget AB tillkommit hade dock ställts som förutsättning för att kommunfullmäktige skulle anta planen. Kommunen valde trots detta att gå vidare med planeringsprocessen för att kunna börja bygga enligt tidsplan. Det tyder på att kommunen var angelägen om att driva projektet.

Enligt planeraren sker detta ibland när alla är överens om att genomföra ett projekt. Kommunen ansåg att projektet var tillräckligt realistiskt och genomförbart för att planarbetet skulle fortsätta, trots möjligheten att projektet senare skulle avslutas. Risken för att visst arbete utförs i onödan ingår, enligt planeraren, i arbetet. En annan indikation på kommunens vilja att genomföra projektet är att byggandet påbörjades innan en huvudsponsor fanns, trots att detta ställts som en förutsättning. Enligt informanter var kommunen övertygad om att det skulle finnas företag som gärna ville förknippas med arenan.

---

## Utställning

Detaljplanen ställdes ut för granskning under mars och april 2004. Tre yttranden inkom:

Liksom vid plansamrådet påpekade *tekniska kontoret* svårigheterna med att uppfylla sina åtaganden utan kompensation för de ökade kostnader som arenan skulle medföra. Man påpekade att kommentarer kring detta fortfarande saknades i planhandlingen. Tekniska kontoret hänvisade även till sina pågående utredningar för dagvattenhantering nordöst om planområdet, som skulle inverka på gång- och cykelvägarna i området.

*Länsstyrelsen* påtalade åter vikten av att följa upp behovet av marksanering. Man ansåg att ansvarsfördelningen borde klargöras både i genomförandebeskrivningen och i ett kontrakt med Arenabolaget AB. Länsstyrelsen önskade även att en plan för trafikföreskrifter och parkering skulle upprättas för att kunna genomföras redan under 2006, om utredningar visade att miljökvalitetsnormerna för luftkvalitet skulle överskridas.

Yttrandena bemöttes i ett utlåtande av plan- och miljökontoret och planhandlingen justerades. Ändringarna resulterade dock inte i en ny utställning. På tekniska kontorets synpunkt om ökade kostnader, svarade plan- och miljökontoret att detta inte var en detaljplanefråga, utan något som skulle hanteras av kommunfullmäktige. Resultatet var ett kommunfullmäktigebeslut om att addera nämndens för teknik och service budget för drift- och kapitalkostnader kopplade till infrastrukturinvesteringarna. På länsstyrelsens önskemål om klargörande av ansvarsfördelning svarade plan- och miljökontoret att kommunen skulle ansvara för eventuell marksanering, och att EU-medlen inkluderade detta. Angående länsstyrelsens synpunkter på luftkvalitet, svarade plan- och miljökontoret att den utförda utredningen visade att miljökvalitetsnormen riskerade att överskridas under 2006 även om inte arenan byggdes, pga. trafiken på E4:an genom centrum. Man ansåg att kommunen var medveten om detta, och påtalade att luftkvalitetsfrågan hade bedömts i översiktsplanen.

## Antagande

Plan- och miljönämnden godkände detaljplanen i april 2004 och den överlämnades till kommunfullmäktige för antagande. En förutsättning för att planen skulle antas var att övriga genomförandefrågor beslutats. När detta skett antog kommunfullmäktige planen i juni 2004, och planen vann laga kraft tre veckor senare.

---

### Handlingsplan för trygghet och säkerhet i hamnområdet

I maj 2004 bildades en arbetsgrupp med syfte att ta fram en handlingsplan som underlag för att kunna skapa en trygg och säker miljö när hamnområdet nu omvandlades. Gruppen initierades av räddningstjänsten. Ambitionen var att öka samarbetet mellan de aktörer som arbetade med trygghet och säkerhet i Örnsköldsvik, vilket väntades resultera i en tryggare stad och i effektivare resursanvändning. Gruppen bestod av representanter från plan- och miljökontoret, från humanistiska förvaltningen (som inkluderade lokala brottsförebyggande rådet), polisen, kultur- och fritidsförvaltningen, kommunledningskontoret, tekniska kontoret och räddningstjänsten. Öviks Buss var samrådspart i sin roll som markägare. Arbetets utgångspunkt var de strategier för områdets utveckling som angetts i kommunens översiktsplan och kommunens brottsförebyggande program. Fokus riktades mot åtgärder i den yttre miljön för att förebygga skada på människor, miljön och egendom, samt på hur området skulle kunna utformas för att vara säkert för besökare. Målet var att skapa "en inbjudande och attraktiv (positiv) miljö där risken för våld och brott samt antalet olyckor minimerats".

Arbetet inleddes med en inventering av riskerna i olika delar av hamnområdet. Ett antal risker kopplade till allmänheten identifierades, t.ex. drunkning, överfall, trafik, anlagd brand, skadegörelse, klotter och klättring på hamnkranarna. Åtgärder för att minska eller undvika skador föreslogs, och förslag på utformning och utrustning beskrevs. Slutligen bedömdes kostnader och nytta, och en ansvarsfördelning mellan olika aktörer gjordes. Förutom risker kopplade till att allmänheten skulle vistas i området innehöll handlingsplanen även åtgärder för att minska större samhällsrisiker utifrån kommunens riskanalys.

Två gasdepåer på Framnäsudden påvisades som större riskkällor och ansågs inte längre vara lämpliga när området förädlades från industri till handel och publika lokaler. Att flytta dem hade varit en av räddningstjänstens huvudfrågor under arenans planeringsprocess. Gasdepåerna skulle, enligt en informant från räddningstjänsten, troligen ha varit kvar om man inte påtalat riskerna. Räddningstjänsten, som ansvarade för tillsynen vid verksamheterna, informerade om kravet på flytt, och den ena verksamheten flyttades under 2004. Det andra företaget hade däremot svårare att hitta en ny lokalisering. Verksamhetens tillstånd löpte ut under det följande året och räddningstjänsten informerade företaget om att tillståndet inte skulle förlängas. För att få ett skriftligt besked ansökte företaget i februari 2005 om förlängt tillstånd. Företagets hyreskontrakt skulle löpa ut vid årsskiftet 2006-2007, och räddningstjänsten förlängde tillståndet fram till dess, för att ge företaget lite mer tid på sig att finna en ny lokalisering. En informant från räddningstjänsten sa: *"det känner jag att i samhällsplanering kan man inte se så absolut på det här, utan måste ta någon slags mjuk övergång. Jag känner att man måste vara realistisk, annars kommer man inte framåt. [...] Därför tycker jag att man måste titta lite längre, se om man kan få till det här på ett mjukt sätt och få till ett bra resultat inom en rimlig tid."*

---

## Uppförande

Bygglov för att uppföra arenan beviljades i september 2004. Samråd hade då hållits med räddningstjänsten, tekniska kontoret och plan- och miljökontorets enheter för miljöskydd och hälsoskydd.

Ett byggsamråd för arenan hölls i oktober 2004. Frågor som belystes var t.ex. utrymning, brandgasventilation, larm, och trygghets- och säkerhetsfrågor i omgivningen. Även ammoniakhanteringen för kylanläggningen diskuterades. Till en början hade tanken varit att fjärrkyla skulle nyttjas för isen i arenan. Detta genomfördes dock inte, utan en ammoniaktank om 100 kg installera-

des. Ammoniakhanteringen krävde riskbeaktande och räddningstjänsten begärde att en riskanalys skulle upprättas i syfte att se till att en gasläcka eller ett haveri inte skulle inverka på personer i omgivningen. Andra säkerhetsfrågor som diskuterades var att den övre läktaren skulle vara brant och kunde medföra risk för olyckshändelser.

## Brandskydd

Eftersom arenan skulle vara centralt belägen bedömdes räddningstjänstens insattid vara inom det normala tidsspannet (mindre än 10 minuter från larm). Risken för att en brand skulle sprida sig bedömdes som låg, till följd av avståndet till andra byggnader. Arenans utrymningssystem dimensionerades för att utrymning skulle kunna säkerställas utan aktivt deltagande av räddningstjänsten. Det krävdes att utrymningskapaciteten var erforderlig och avstånden till utrymningsvägar inte alltför långa, för att evakuering skulle kunna ske innan människor utsatts för alltför höga temperaturer, lågor eller giftiga brandgaser. Olika tekniska åtgärder föreslogs, t.ex. utrymningspassager, nödljus, sprinklers samt brandlarm kopplat till räddningstjänsten. För att underlätta insats skulle räddningstjänstens fordon kunna köras runt byggnaden.

---

Brandskyddsdocumentationen presenterade brandtekniska uträkningar och utredningar. Den innehöll även en kvantitativ riskanalys där olika scenarier studerades. Evakueringstiden bedömdes och konsekvenser av en brand, brandens omfattning, brandspridning och den mekaniska brandgasventilationens effekt beräknades. Slutsatsen var att så länge de tekniska systemen fungerade som de skulle, så skulle ingen utsättas för kritiska förhållanden.

---

## Invigning

Arenan invigdes i augusti 2006, lagom till hockeysäsongen 2006-2007. Arenan har en kapacitet på 7 600 publikplatser, och är godkänd för 9 800 åskådare vid konserter och andra evenemang.

## Del 3

### Aktörer, samhällsplanering och risk

## 4 Aktörer, roller och planering

I den här studien står tre aktörer i fokus. Vi har valt att kalla dem stadsbyggnadskontor och planerare, miljöförvaltning och miljötjänsteman, samt räddningstjänst. Kommunerna i de tre fallstudierna hade organiserat sina nämnder och förvaltningar på olika sätt och med olika namn. Enheter med kompetens inom plan, bygg och miljö satt ihop i olika kombinationer, medan räddningstjänsten var en separat förvaltning. Här har beteckningarna dock generaliserats för att underlätta läsandet. Aktörerna har olika ansvar i planerings- och exploateringsprocessen, och kan ibland vara involverade under flera skeden. I den här rapporten har de studerats utifrån kommunala tjänstemannaroller – särskilt med avseende på rollen *planeringsdeltagare*. Vi ber läsaren hålla i minnet att de administrativa förvaltningarna svarar mot politiska nämnder.

Kapitlet inleds med en kort övergripande presentation av aktörernas roller. Sedan diskuteras hur planeringen bedrivits i de tre specifika fallen och hur aktörerna deltagit i processen. Därmed tydliggörs en skillnad mellan en idé om planering och hur planering faktiskt bedrivs.

### Roller och ansvarsområden

*Stadsbyggnadskontoret* ansvarar för kommunens planarbete. Planerare arbetar både med kommunens översiktliga strategiska planering och med detaljplanering.

De *planerare* som intervjuades i forskningsprojektet hade en relativt samstämmig uppfattning om sin roll. Genom att använda den expertis som finns tillgänglig ska planeraren samla information, kunskap och synpunkter från olika intresseområden, och därefter med hänsyn till lagstiftning jämkas samman detta till en planhandling.<sup>22</sup> Planeraren ska samtidigt se till att olika myndigheter, länsstyrelsen och andra berörda hålls informerade om planarbetet och att de ges möjlighet till inverkan. Planerarna påpekade dock att det inte är en helt lätt uppgift att tillgodose andra aktörers synpunkter när det finns så många frågor, synsätt och intressen att beakta. Avvägningar måste göras, och ställningstaganden måste motiveras. Informanterna fastslog att det kanske inte alltid är vare sig möjligt eller eftersträvansvärt att beakta alla intressen, vilket emellertid är lagstiftningens krav.

#### Planeraren

- är en problemlösare med helhetsansvar
- är koordinator
- ansvarar för att driva planarbetet framåt
- ska bevaka att planlagstiftningen följs
- ska implementera politiska visioner.

Planeraren har en bred roll i och med att man ansvarar för helheten, och i och med att man arbetar såväl på en övergripande strategisk planeringsnivå som med detaljplanering med fokus på genomförande. Samtidigt är rollen snäv eftersom planerare styrs av givna förutsättningar. Planerarens uppdragsgivare är en politisk nämnd, men gränsen mellan vad som är samhällsplanering och vad som är politik är inte alltid tydlig. Planerarens huvuduppgift är att undersöka och utreda frågeställningar, föreslå åtgärder och vägleda så att det önskade utfallet ska kunna uppnås, medan politikern, i sin roll som beslutsfattare, har att bestämma vilket alternativ som är att föredra samt att säkerställa att det överensstämmer med kommunens visioner (Sager 1990:9-13). Detta innebär

<sup>22</sup> Att planeraren ser sig som en problemlösare och generalist som kunnigt avväger mellan andra mer specialiserade aktörers kunskap och kompetens beskrivs även i annan forskning. Se t.ex. Håkansson (2005:154) och Orrskog (2003:70 och 78).

dock att planering ofta handlar om att omvandla politiska visioner till en plan, och inte sällan är uppdraget att göra det fort. Samtliga fallstudier exemplifierar det studiens informanter kallade ”politiska beställningsjobb” – uppdrag med tydliga politiska direktiv och mer eller mindre förbestämda ramar. Vad planerarna (och övriga aktörer) kunde bidra med var förslag till justeringar. Därmed begränsade troligtvis de politiska målsättningarna planerarnas handlingsutrymme. Planeraren tilldelades rollen handläggare, snarare än utredare och koordinator. Vad politikerna vill uppnå sammanfaller inte alltid med hur planerarna vill utföra sitt jobb. Det tycks således finnas en skillnad mellan en idé om hur planering ska bedrivas och hur planering faktiskt genomförs.

I en detaljplaneprocess har *miljöförvaltningen* huvudsakligen en remissroll i samband med samråd och utställning. Enligt informanterna har rollen under de senaste årtiondena ändrats till det bättre – från att enbart ha bidragit med synpunkter först när allt var klart, till att involveras i ett tidigare skede. Dock påtalades att arbets sättet till viss del fortfarande kunde skilja beroende på planförfattare.

Miljöförvaltningen består av flera olika miljökompetenser med arbetsuppgifter som exempelvis kan gälla miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Därmed kan flera delar vara involverade i samma exploateringsprocess i olika frågor och under olika skeden. Är aktören involverad i projektens senare skeden i samband med tillstånds- eller tillsynsverksamhet är rollen en ”kontrollantroll” – myndighetsrollen.

*Räddningstjänst* är enligt 1 kap. 2 § lag (2003:778) om skydd mot olyckor ”räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön.”. Därmed ansvarar aktören för kommunens operativa räddningsarbete, med uppdrag att bevaka trygghet och säkerhet i kommunen. Traditionellt har fokus varit på bränder – dvs. ett reaktivt olycksarbete. Men i arbetsuppgiften ingår också att förebygga olyckor, vilket bland annat inkluderar att delta i den kommunala samhällsplaneringen.

Det förebyggande arbetet uppfattas på många håll som en relativt ny arbetsuppgift och informanterna beskrev samarbeten i nätverk mellan brandingenjörer eller mellan räddningstjänster. Ett exempel är det gemensamma dokument för hur risk ska hanteras i detaljplaneprocesser som Linköping, Norrköping och Motala tagit fram. Dokumentet bygger på rapporten *Risikanalys i detaljplaneprocessen – vem, vad, när & hur?* (Slettenmark 2003) som beskriver en hanteringsgång baserad på antagandet att risker ska beaktas så tidigt som möjligt i detaljplaneprocessen.

Räddningstjänstens roll i detaljplaneringen är framförallt att vara remissinstans i plansamråd och utställning. I byggfasen och under drift kan räddningstjänsten vara involverad t.ex. som tillstånds- eller tillsynsmyndighet. Tillsynen är en metod för att minska risken för olyckshändelser.

Miljöförvaltningen och räddningstjänsten har en remissroll i planeringsprocessen. De är experter som bevakar sina frågor. Är de involverade i tillstånds- eller tillsynsprocesser innebär det däremot en kontrollantroll – en myndighetsroll. Exempelvis krävs tillstånd för att hantera brandfarlig vara i större mängd, vilket prövas av den kommunala nämnden som fullgör uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet”. För tillsynen vid sådan verksamhet ansvarar den kommunala nämnden som handhar räddningstjänst (lag (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor). I fallet med biogasbussdepån ansvarade räddningstjänsten dock inte bara för tillsynen, utan handlade även tillståndet, eftersom man inom kommunen delegerat detta från byggnadsnämnden.

Inom vissa av de studerade förvaltningarna försökte man undvika att samma personer handlade både planprocessen och tillstånds- och tillsynsprocessen, medan man i andra såg detta som en fördel som innebär helhetssyn.

---

Att lagen om skydd mot olyckor som trädde i kraft 2004 bidrar till att räddningstjänsten mer aktivt deltar i samhällsplaneringen och att ett resultat av detta är att riskfrågor får en större tyngd, var en av forskningsprojektets utgångspunkter. Detta framstod också tydligt i diskussioner med informanterna och även i andra sammanhang. Det är dock viktigt att betona att plan- och bygglagen inte ändrats väsentligt sedan 1987. Där beskrivs att risker för människors hälsa och för miljön ska beaktas. Såväl plan- och bygglagen som miljöbalken och lagen om skydd mot olyckor ger kommunen ett uppdrag, utifrån vilket kommunen fördelar arbetsuppgifterna till olika nämnder och förvaltningar. Det är därmed inte självklart att tolka att allt ansvar för riskhantering ska ligga på räddningstjänsten.

En informant från räddningstjänsten, som arbetade aktivt med att öka risktänkandet i samhällsplaneringen, tydliggjorde att han inte ansåg att den nya lagstiftningen gjort särskilt stor skillnad. Stödet för att hantera risk i planeringen fanns redan tidigare, både i plan- och bygglagen och i miljöbalken. Informanten betonade vikten av koordination så att alla beaktar såväl miljöbalken som plan- och bygglagen och annan lagstiftning.

---

## Aktörers möjlighet till insyn och inverkan

I 5 kap. 20 § plan- och bygglagen (1987:10) anges att kommunen ska samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och andra berörda kommuner i en detaljplaneprocess. Dessutom ska berörda myndigheter samt föreningar, fastighetsägare, boende och privatpersoner som påverkas av planens genomförande, ges möjlighet till insyn och inverkan på planarbetet. Frågan är dock *hur planering påverkas av maktförhållanden och inofficiella planeringsvillkor vid sidan av den formella synen på planering som utgår från lagstiftning?* Skiljer sig de olika aktörernas möjligheter att inverka på planeringsprocessen?

En modell (Fog m.fl. 1992:26-27) för att närma sig planeringsdeltagares fokus, ansvar och handlande går ut på att *kategorisera dem som initiativtagare till förändring, regelansvarig eller berörd*. Aktörerna kan tillhöra en eller flera kategorier, eller byta kategori under exploateringsprocessens gång. Enligt denna modell använder sig planeringsdeltagarna av sin makt – som kan vara reglerad eller oreglerad – och av sina formella och informella kontakter för att influera planeringsprocessen. Lokalpolitiker är ett exempel på initiativtagare. De är beställare av strategier för att förändra det lokala samhället och därmed inverkar de både på vilka planeringsprojekt som utförs i kommunen och på vilket sätt planeringen bedrivs. Även byggherrar eller krafter från näringslivet kan ha rollen av initiativtagare. Investeringar som kan skapa jobb, eller är värdefulla på annat sätt för kommunen, är i sin tur intressanta för de lokala politikerna. Stadsbyggnadskontoret tillhör den andra aktörskategorin – regelansvarig – i sin roll att ta itu med planuppdragen och försäkra sig om att andra aktörer följer lagstiftningen och inte motverkar samhällsmålen. Till aktörskategorin regelansvarig hör även den politiska nämnd som enligt plan- och bygglagen har ett ansvar att följa planeringsprocessen och säkerställa att de politiska målen uppfylls. På högre strukturella nivåer tillhör statliga och regionala myndigheter kategorin regelansvarig och har en stark position. Som bevakare av hälso- och säkerhetsfrågor i den kommunala planeringen är exempelvis länsstyrelsen<sup>23</sup> en tung aktör. Berörda är de som exponeras för planens genomförande – t.ex. allmänhet och fastighetsägare.

---

<sup>23</sup> Länsstyrelsen representerar staten i den fysiska planeringen och ska både stödja kommunerna med råd och göra en bedömning i plansamrådet. Det innebär bl.a. att bevaka att hälso- och säkerhetsfrågor ges tillräcklig uppmärksamhet.



## Kommunala förvaltningar

Eftersom samrådsförfarandet är reglerat i plan- och bygglagen inbjuds berörda myndigheter – t.ex. vissa kommunala förvaltningar – att delta i detaljplaneringen genom en riktad remiss. Förvaltningen har då själv möjlighet att välja vilka ärenden man involverar sig i utifrån intresse, relevans och resurser. Synpunkterna lämnas i ett skriftligt yttrande. På samma sätt finns möjlighet att yttra sig under utställning. Eftersom det är kommunen som helhet som ansvarar för planarbetet – och de olika nämnderna och förvaltningarna ingår i kommunen – är remissförfarandet inom kommunen egentligen bara en mer eller mindre formaliserad handläggning av ärendet inom stadsbyggnadskontoren.

Det är vanligtvis både mer komplicerat och dyrare att kräva ändringar i ett sent skede av en planeringsprocess. Aktörerna har därför ofta bättre möjlighet att inverka om de tar del av planeringen i ett tidigt skede – gärna före detaljplanens samrådsskede. Av samma anledning betonas ofta att säkerhets- och hållbarhetsfrågor får bättre genomslag om de beaktas tidigt i planeringsprocessen.<sup>24</sup>

Örnsköldsvik har ett intressant system för tidigt samarbete mellan förvaltningar i ett planeringssammanhang. En grupp som kallas PG1 (Planeringsgrupp 1) träffas regelbundet för att diskutera planeringsrelaterade frågor i kommunen. PG1 består av tjänstemän från olika förvaltningar och leds av kommunledningskontoret. Det finns ytterligare en planeringsgrupp (PLG) bestående av både politiker och tjänstemän där övergripande frågor presenteras. Båda grupperna initierades under sent 1970-tal i syfte att styra den översiktliga planeringen av den stora bostadsutbyggnad som väntades (men som aldrig blev av). Under åren har miljö- och säkerhetsfrågor blivit ett allt viktigare tema i gruppernas diskussioner. Syftet med PG1 och PLG är att kunna informera och samla in synpunkter innan den formella planeringsprocessen genomförs, samt att deltagarna ska kunna ta med sig frågor hem till den egna förvaltningen och börja förbereda arbetet. Om ett projekt anses olämpligt i dessa tidiga diskussioner kan det avslutas innan alltför mycket arbete lagts ner. Deltagarna vet vilka planer och frågor på agendan som är relevanta i förhållande till respektive arbetsuppgifter och kompetens. I vissa projekt där inte alla förvaltningar behöver delta, kan en ny grupp bildas. Det gäller också vid mycket stora och komplexa projekt. Exempelvis bildades PG5 i samband med Botniabanaprojektet.

Gemensamma startmöten är ett annat sätt att involvera kommunala förvaltningars perspektiv i ett tidigt detaljplaneskede. Ibland kan det handla om diskussioner kring vaga idéer, i andra fall kan en färdig skiss presenteras och deltagarna ges möjlighet att reagera. På så sätt kan man samla kunskap och kompetens innan planhandlingen upprättats.

Ytterligare ett exempel på samverkan tidigt i planeringen kommer från Eskilstuna. Även i samband med mindre planer bildar man där projektgrupper med representanter för olika förvaltningar som är involverade under hela planeringsprocessen.

En fördel med startmöten och projektgrupper är enligt informanterna, att man

Planeringsdeltagarna har ofta bättre möjligheter att inverka om de tar del av planeringen i ett tidigt skede, då det vanligtvis är både dyrare och mer komplicerat att få igenom ändringar i ett senare skede. Samverkan i ett tidigt planskede kan dessutom medföra att man kommer fram till nya tankar i samspel med de andra aktörernas perspektiv. En nackdel med tidig medverkan kan vara att tidiga diskussioner kan vara vaga och att det kan vara svårt att överblicka konsekvenserna.

<sup>24</sup> Se t.ex. Räddningsverket (2001), Pauldrach (1998), Slettenmark (2003) samt Länsstyrelserna i Skåne län, Stockholms läns och Västra Götalands län (2006).

kan komma fram till nya tankar och idéer i samspel med de andra aktörernas perspektiv. Genom samverkan kan bättre resultat nås, där helheten är större än delarna. Men informanterna ansåg också att deltagande i ett tidigt planskede inte är odelat positivt. Tidiga diskussioner tenderar att vara vaga och det kan vara svårt att överblicka konsekvenserna. Dessutom kan förhållanden ändras och nya frågeställningar uppkomma senare under planeringens gång. Är man inte tillräckligt alert i det tidiga skedet kan det vara svårt att komma med synpunkter och krav i ett senare skede, eftersom andra inblandade kan anse frågan vara färdigbehandlad.

Dessa exempel visar att kommunala förvaltningar inbjuds att bidra med synpunkter under planeringsprocessen. Den fråga som nu ska angripas är *om aktörerna faktiskt väljer att delta, om de upplever att deras bidrag är efterfrågade och om deras synpunkter får inverkan.*

### **Visionen om planering jämfört med hur planering bedrivs**

I tjänstemännens planeringsarbete förefaller det finnas tre tydliga skillnader mellan idé och verklighet. Den första skillnaden gäller *planerarens roll* (se diskussion i början av detta kapitel), den andra gäller *tidsperspektivet* i planering och den tredje gäller *formen för hur planeringen bedrivs och aktörernas tillgång till planeringsarenan*. Planeringsprocessen styrs således inte enbart av lagstiftning utan aktörerna har även andra – ofta uttalade – villkor att förhålla sig till.

Planeringsprocessen styrs inte enbart av lagstiftning – aktörerna har även uttalade villkor att förhålla sig till.

De tre studerade planeringsprocesserna utgjorde svar på *politiska visioner*: om hållbar stadsutveckling, om omvandling av gamla industriområden till nya verksamheter och om att stärka stadskärnan genom att bygga en symbol för stadens identitet. Karaktäristiskt för fallstudierna är dessutom att planeringen utgick från ett *tidigt beslut om lokalisering*. Det innebär att ett ställningstagande i fråga om läge först gjordes, och därefter anpassades planarbetet till att motivera detta val. I samtliga tre fall tryckte dessutom lokala krafter på för att projekten skulle påbörjas, och att det skulle ske omgående. Den befintliga biogasbussdepån orsakade störningar och det fanns även stark opinion från bland annat boende att flytta depån. I badmintonhallsfallet trycktes det på från olika håll för att snabbt ersätta den nedbrunna hallen. I arenafallet var starka krafter från näringslivet inblandade.

Den *snäva tidsramen* inverkade i sin tur på hur aktörers synpunkter och önskemål hanterades. Visionen om att planering är en process som tar tid – och att tillräckligt mycket tid krävs för att få med alla delar – kan vara svår att upprätthålla när olika intressenter trycker på. Detta märktes särskilt i två av fallstudierna. Redan från början var man tydlig med att tiden var begränsad, och att detta inte var något som kunde diskuteras. Aktörerna måste anpassa sig och planeringen syftade till att göra det bästa av situationen. Planprogram upprättades inte i något av dessa två fall, men i övrigt användes olika taktiker för att hantera tidspressen. I arbetet med badmintonhallspanen utelämnades till en början utredningar. Till följd av kritik från andra planeringsdeltagare och att komplicerande faktorer uppstod, blev planerarna dock tvungna att utvidga planeringsprocessen. En del planeringsdeltagare menade att den politiska viljan tillsammans med den snäva tidsramen medförde att viktiga frågor förbisågs.

För bussdepåplanen gjordes däremot utredningar i förväg för att undvika pro-

blem i ett senare skede, och ett resultat av denna taktik var nöjda planeringsdeltagare. En informant menade här att de deltog aktivt och att deras synpunkter var efterfrågade och fick genomslag i planeringen, kanske just därför att tiden var så knapp. När det formella förfarandet var för tidskrävande blev det *informella planarbetet* viktigt – med möten i korridorer, telefonsamtal och samtal under fikaraster. En informant beskrev till och med ett informellt programskede baserat på informella möten och överenskommelser. Men trots att planeringsdeltagarna var nöjda med planeringsprocessen hänvisade de till att det var ett färdigt koncept som presenterades. Det måste också beaktas att den nya depån faktiskt löste mycket av det som var problematiskt vid den gamla och att läget inte var kontroversiellt.

---

Att hitta sätt att anpassa sig till planeringens villkor – *att genomföra en snabb process som implementerar en politisk agenda* – ses som ett uttryck för handlingskraft. I bussdepåfallet ansågs kommunen hantera problemet istället för att gå igenom en långdragen planeringsprocess. Projektet medförde att problemen vid den gamla bussdepån löstes samtidigt som det var en del av kommunens stora biogasprojekt. Enligt en informant är det vanligt att skilja symbolfrågan från sakfrågan i miljöfrågor. Det är politiskt intressant att arbeta med symbolfrågan, medan tjänstemännen fokuserar på sakfrågan. Detta projekt kom att inkludera båda.

Badmintonhallsprojektet lyckades däremot inte anpassas till det snäva tidsschemat och inblandade aktörer var missnöjda med avsaknaden av tid för efterfrågade bedömningar. Ett resultat var att planeringsprocessen utvidgades och att byggfasen påbörjades innan planeringsprocessen var färdig.

---

Enligt Bergdahl (2004:148-149) har de närmast inblandade aktörerna ofta bestämt ett antal villkor i detaljplaneprocessen i förväg. Denna skillnad mellan *det formella* och *det reella* är dock inte uppenbar för de andra planeringsdeltagarna. De aktörer som tror att allt är möjligt att förhandla under samrådet, anpassar sitt handlande därefter.

Både i badmintonhallsfallet och i bussdepåfallet inkom under plansamrådet ett yttrande, som utifrån risksynpunkt ifrågasatte planens grundidé. Att ta detta yttrande i beaktande skulle ha kullkastat projektet. Planerare måste hantera kritik som kan förhindra planens genomförande eller som riskerar att medföra en långdragen och dyr process. ”Då måste hinder på vägen göras hanterbara”, skriver Bergdahl (2004:150).

I det ena fallet osynliggjordes synpunkten. Den besvarades inte alls. I det andra fallet nedskrevs yttrandet istället. Kritiken ansågs inte vara befogad och vinsterna av planförslaget ansågs vara stora. De kritiska synpunkter som var förenliga med planeringens mål omvandlades däremot till plantekniska lösningar – måhända med ekonomiska konsekvenser – och gavs utrymme i planeringsprocessen. Enligt en av planerarna vill planerare hantera frågor och göra avvägningar innan detaljplanehandlingen upprättats. Anledningen är att man vill undvika sådana synpunkter som riskerar att kullkasta planen när planarbetet väl påbörjats. Planeraren menade att det är både tidskrävande och ineffektivt att gå igenom allt i ett planskede, eftersom mycket arbete då måste göras om.

Hanteringsgången kan utgöra en förklaring till varför en del synpunkter som inkommer för sent och inte kan lösas med hjälp av plantekniska lösningar anses vara fel, samt varför riskfrågor får bättre genomslag om de beaktas i ett tidigt skede. Hanteringsgången visar även hur förhållandet mellan planerarna

och andra aktörer, som försöker bevaka sina ansvarsområden utifrån sitt perspektiv, påverkas av de förbestämda villkoren. En del informanter påtalade att de "upplevdes som krångliga" när de efterfrågade tid till eftertanke eller utredningar, som det inte fanns utrymme för i en snäv tidsplan och där planerarna svarade inför politikerna. Att vissa aktörers synpunkter anses som felaktiga diskuteras vidare i nästa kapitel.

## Allmänheten

Allmänheten berörs av planernas genomförande och i plan- och bygglagen betonas att de ska ges möjlighet till inflytande. I de tre fallstudierna inkom emellertid få synpunkter från allmänheten, trots att alla planer annonserats i den lokala tidningen och ställts ut i kommunala lokaler. I vissa fall hölls även allmänna samrådsmöten. Informanterna påtalade att allmänheten generellt sett är svår att nå och att inte många kommer till de allmänna möten som hålls i samband med detaljplaner. Och även om detaljplaner ibland resulterar i insändare i lokaltidningen är det få som skriver formella yttranden. Svårigheten att engagera allmänheten i planarbete har i annan forskning beskrivits som den stora besvikelsen bland dagens planerare (Orrskog 2003:47).

Att allmänheten inte varit involverad i den här rapportens tre planeringsprocesser kan troligtvis förklaras av fallens karaktär. I detaljplaneprocesser är det vanligtvis bara de som direkt berörs (t.ex. fastighetsägare) som är intresserade, medan allmänheten mest är intresserad av planering som gäller exempelvis en mindre ort eller ett bostadsområde (Boverket 2002a:19). Trots att både badmintonhallen och arenan är publika lokaler och belägna i områden där allmänheten rör sig, hade andra typer av fall valts om syftet varit att fokusera på allmänhetens deltagande i detaljplaneringen.

---

Allmänheten engagerade sig för att den gamla biogasbussdepån skulle flyttas, men när detta väl skett minskade intresset. Informanterna ansåg att detta berodde på att allmänheten aldrig befinner sig i den nya bussdepåns närområde som är beläget utanför staden. Där finns inte några bostadsområden i närheten och området används inte för friluftsliv. Planområdet ligger dessutom nära biogasproduktions- och avfallsanläggningarna, vilket också antogs vara en bidragande faktor till allmänhetens bristande engagemang. Anläggningen är inte en publik byggnad, och en anledning till att projektet genomfördes, var att flytta verksamheten längre bort från områden där allmänheten befinner sig.

---

Politiker är allmänhetens representanter i planering, och i de tre fallen litade allmänheten kanske dessutom på att myndigheterna skulle bevaka deras intressen. Exempelvis upplevde en informant från räddningstjänsten att när de godkände badmintonhallens läge från risksynpunkt fann allmänheten ingen anledning till protester.

En annan orsak till att allmänheten inte syns i planarbete kan emellertid vara att man inte vet hur man ska bete sig i en planprocess och vilka möjligheter man har att agera. Dessutom kan skillnader mellan de olika förvaltningarnas ansvarsområden och organisation vara otydliga och därmed försvåra allmänhetens kontakt med kommunen. Vidare kan planeringens villkor och pressen att uppnå ett visst resultat inom en viss tid, inverka på hur allmänheten bemöts från tjänstemännens sida: *"Det är inte alltid lätt att se till allmänhetens intressen när det kommer en beställning från politiker att något ska byggas"* som en planerare uttryckte det.

## 5 Samhällsplanering och risk

Detta kapitel inleds med en diskussion kring projektets nyckelbegrepp. Begreppen är sammanlänkade och avsnittet ska läsas som ett sammanhängande resonemang. Efter den allmänna diskussionen placeras begreppen på samhällsplaneringsarenan och de riskfrågor som togs upp i de tre planeringsfallen beskrivs. Beskrivningen övergår i en diskussion om vad som gör en risk ”planerbar” och om vilka forum som finns för att hantera risk i samhällsplaneringen. Slutligen diskuteras hur fallstudiernas aktörer tolkar begreppet risk utifrån sina respektive intressen, ansvar, kompetenser och värdegrunder.

De tre planeringsfallen studerades med avseende på hur aktörerna framhåller och bevakar riskfrågor, och vilken inverkan detta har på samhällsplaneringen. *En av studiens utgångspunkter är att aktörer förstår och använder begrepp på olika sätt och att detta kan vara en källa till missförstånd. Grundtanken är emellertid att dessa skillnader kan utgöra en tillgång om man belyser och uppmärksammar dem och är tydlig med hur och varför man lägger in en viss betydelse i begreppen.*

### Nyckelbegrepp

*Risk* är ett komplext begrepp som består av två komponenter – osäkerhet och kunskap. Någoting är okänt för oss – exempelvis ett händelseförlopp eller dess utfall. Men samtidigt måste någoting även vara känt för att vi faktiskt ska uppfatta det som en risk. En risk är dock alltid något oönskat, annars kallas det chans eller möjlighet. Ordet är mångtydigt och kan tolkas exempelvis som en oönskad händelse som kan inträffa eller som den statistiska sannolikheten för att någoting oönskat ska inträffa (se vidare Hansson 2002:1-3). Att aktörer dessutom lägger in olika tolkningar i begreppet utifrån respektive ansvar, kompetenser och synsätt behandlas senare i detta kapitel.

Att människors riskuppfattning utgår från vissa tankemönster påverkar hur vi handlar i relation till risker och riskobjekt (Löfstedt 2002:169). Det gäller inte bara allmänheten, utan även beslutsfattare, och inverkar således också på samhällets riskreglering. Ett tankemönster är att vi är mer oroade över risker som skapas av mänsklig verksamhet (såsom tekniska risker) än av risker som vi upplever som naturliga. Ett annat tankemönster är att risker med stor negativ konsekvens, men liten sannolikhet (en flygplansolycka eller en olycka vid en kemikalieanläggning) brukar upplevas som mer oroande än risker med stor sannolikhet, men jämförbart liten konsekvens. Det tycks alltså finnas ett omvänt förhållande mellan accepterad olycksfrekvens och olyckshändelsens storlek (Rasmussen & Svedung 2000:27). Även i den kommunala samhällsplaneringen slår detta igenom, och studier har visat att de risker som beaktas är snedfördelade till fördel för katastrofrisker och transportrelaterade säkerhetsfrågor, medan vardagsrisker i publika omgivningar ges mindre uppmärksamhet (Johansson m.fl., 2005).

En persons riskuppfattning kan formas utifrån egen erfarenhet. Har man varit med om en viss typ av olycka – t.ex. en bilolycka - inverkar detta på ens uppfattning om att samma sorts olyckshändelse ska hända igen. Eftersom vi saknar egen erfarenhet av de flesta risker är det dock vanligast att vår riskupp-

#### Nyckelbegrepp:

- risk
- trygghet och säkerhet
- olyckshändelse
- hållbarhet.

fattning formas av sådant vi läser och hör (Binde 2002:114-115). Ytterligare ett tankemönster som inverkar på samhällets riskreglering är således att risker som uppmärksammas i media, eller som visualiseras på ett dramatiskt sätt, ofta upplevs som oroande (Löfstedt 2002:169).

En teori som berör förutsättningarna för samhällsutvecklingen är att en händelse som utgör risk (exempelvis ett okontrollerat kemikalieutsläpp) bildar risk signaler som antingen kan genomgå social förstärkning eller försvagning (Binde 2002:132). Om risk signalen förstärks, ändras allmänhetens beteende och risken får ytterligare uppmärksamhet. Därigenom ger den upphov till olika effekter. Exempelvis vill människor kanske inte bo nära en specifik kemisk industri, vilket leder till att huspriserna sjunker i området.

De risker som behandlas i denna rapport är kopplade till en specifik verksamhet och ett begränsat rumsligt område. En olyckshändelse kan ske inom området och därmed utgöra fara för allmänhetens hälsa eller för miljön. Avgränsningen mot hur risker hanteras i samhällsplanering, innebär att det här är kommunala myndigheters riskperspektiv som beaktats, snarare än allmänhetens. Perspektivet är med andra ord hos dem som har till uppgift att skydda från risker, snarare än hos dem som ska skyddas. Relevant är därmed att myndigheters och allmänhetens uppfattning om vilka riskkällor som är mest angelägna att hantera, inte nödvändigtvis är desamma (Enander & Johansson 1999:20).

Riskhanteringen strävar efter att minska risker och skapa ökad trygghet och säkerhet. *Säkerhet* kan definieras som avsaknad av risk. Eftersom en total avsaknad av risk dock snarare är en vision, än en praktisk möjlighet kan säkerhet istället definieras som kontroll av risk (Rosenberg & Andersson 2004:5). *Trygghet* definieras som ett tillstånd – att vara trygg – dvs. fri från oro eller hot (Nationalencyklopedien). Både trygghet och säkerhet är begrepp som inkluderar en upplevelse, och är sammanlänkade med begreppet rädsla. Trots att ett upplevt hot inte nödvändigtvis är detsamma som ett reellt hot inverkar det på huruvida man känner sig trygg och säker. Trygghet och säkerhet är därmed starkt beroende av att man upplever att någon bevakar risker och arbetar för att hantera dem (Rosenberg & Andersson 2004:5). Dock är vår syn på en risk beroende av vem som bedömt risken och hur pass mycket vi litar på denne bedömare. En risk upplevs som mer oroande ju mindre man litar på den som ansvarar för att skydda mot risken.

Säkerhet innebär att ta kontrollen över händelser som kan orsaka en *olyckshändelse* eller över de negativa konsekvenser som olyckshändelsen medför – det är ju inte olyckshändelsen i sig som är problemet utan den *skada* den orsakar. I proposition 02/03:119 om reformerad räddningstjänstlagstiftning definieras olyckshändelser som ”plötsligt inträffade händelser som har medfört eller kan befaras medföra skada. Dit räknas händelser som beror på företeelser i naturen eller som inträffar utan människors handlande. Som olyckshändelser räknas också händelser som beror på människors handlande eller underlåtenhet att handla. Detta gäller oberoende om handlingen eller underlåtenheten är uppsåtlig eller ej. Kravet på att det skall vara fråga om en plötsligt inträffad händelse innebär att långsamma eller ständigt pågående skeenden inte räknas som olyckshändelser”.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Också i proposition 06/07:122 om ändring av plan- och bygglagen hänvisas till denna definition.

Ett sätt att kategorisera olyckshändelser är att utgå från karaktären på skadehändelse eller skyddsobjekt – t.ex. arbetsrelaterade olyckshändelser, individrelaterade olyckshändelser eller samhällreliga olyckshändelser. Ett annat är att utgå från ursprung – t.ex. olyckshändelser kopplade till teknik, olyckshändelser orsakade av naturen eller sociala olyckshändelser (Räddningsverket 2001:11). Jämte detta kan olyckshändelser kategoriseras efter förekomst och storlek – vanligt förekommande, småskaliga olyckshändelser (som ofta är individrelaterade och av sociala orsaker) mellanstora, ickefrekventa olyckshändelser, och ovanliga, storskaliga olyckshändelser (Rasmussen & Svedung 2000:27).

Studiens sista nyckelbegrepp är *uthållig*, vilket är när någonting kan fortsätta under en lång tid utan att tröttnas ut – med andra ord något som visar stor motståndskraft (Nationalencyklopedien). Begreppet *hållbar utveckling* introducerades 1987 i FN-rapporten *Vår gemensamma framtid* (ofta kallad Brundtlandrapporten). Där definieras att hållbar utveckling dagens behov utan att begränsa kommande generationers möjlighet till utveckling. Enligt *Agenda 21* som antogs vid Riokonferensen 1992 ska en hållbar utveckling vara det övergripande målet för samhällsutvecklingen, vilket innebär att hållbar utveckling formar förutsättningarna för stadsutveckling och markplanering. Begreppet hållbar utveckling är nära sammankopplat med rättviseaspekter och innefattar såväl ekologiska faktorer som kulturella, sociala och ekonomiska faktorer. Därmed är samverkan över sektorsgränser nödvändig för att uppnå en hållbar utveckling och skapa en god livsmiljö.

## Hur begreppet risk hanteras i detaljplanen

I detaljplaneprocessen ska eventuella risker utredas och åtgärder ska beskrivas för hur problemen ska angripas. De risker som tas upp i de tre fallen tillhör olika kategorier, men syftar generellt sett till risker för allmänhetens hälsa eller miljön:

Centralt i bussdepåfallet, i badmintonhallsfallet och till viss del i arena-fallet var att en verksamhet medförde *olycksrisker* för allmänheten – orsakade av biogas och gasol. Dessa risker hanterades plantekniskt genom skyddsavstånd och genom att man upprättade restriktioner i förhållande till omgivningen.

*Miljöriskerna* inkluderade, förutom ekologiska aspekter, även hälso- och säkerhetsaspekter. De miljörisker som behandlades i fallstudierna berör grovt sett konsekvenser baserade på två motsatta riktningar: Risker som den nya verksamheten skulle *utsättas för*, såsom markföroreningar från tidigare industriell verksamhet, och risker som den nya verksamheten skulle *orsaka* såsom ytterligare luftföroreningar eller buller från ökad trafik.

*Trygghetsfrågor* kopplade till brott, våld, klotter och vandalism, togs upp i samband med planeringen av bussdepån och i arenaplanen och har även beaktats i den fortsatta omvandlingen av det gamla industriområdet där badmintonhallen är belägen. Dessa frågor är nära förknippade med jämställdhetsfrågor – att våga röra sig i staden (t.ex. Listerborn 2000). Redan i början av 1960-talet beskrevs hur säkerhet och trygghet är avhängigt av andra människors närvaro, och hur samhällsplanering antingen kan hjälpa eller stjälpa (Jacobs 2005). Situationell brottsprevention innebär att öka trygghet och säkerhet ge-

nom utformningen av stadsrummet. Det handlar till stor del om att skapa *överblick* och att skapa *genomströmning* – dvs. styra att fler människor rör sig inom ett visst område eller på ett visst sätt. Exempel på aspekter att beakta är ljussättning och växtplantering, byggnaders och andra skymmande objekts utformning och placering, så att mörka passager inte bildas i onödan, att tänka på hur rörelsestråk förläggs, att skapa överblick över stora ytor som tidvis kan vara övergivna såsom parkeringsområden, eller placering av busshållsplatser. Att medvetet blanda olika typer av samhällsfunktioner, såsom bostäder, affärsverksamheter, kontor och fritidsaktiviteter skapar förutsättningar för att människor ska röra sig inom området vid olika tidpunkter på dygnet. En del av dessa trygghetsfrågeställningar är lämpliga att hanteras i översiktsplanen, en del under detaljplanefasen<sup>26</sup> och en del under senare exploateringskedan. Andra frågeställningar hanteras av andra aktörer i helt andra praktiker.

En annan trygghetsfråga som behandlades i samband med arenaplanen är kopplad till allmänhetens närvaro i kajområdet – dvs. individens säkerhet i förhållande till den fysiska miljön.

Som beskrivits tidigare i detta kapitel är otrygghet förknippat med rädsla, vilket innebär att även frågan om allmänhetens oro över att arbeta nära en högexplosiv anläggning (som togs upp i samband med bussdepåplanen) är en trygghetsfråga.

### Vad kännetecknar en ”planerbar” risk?

I fallstudierna framträdde fyra kännetecken för vad som gör en risk ”planerbar”, dvs. lämplig att beakta i samhällsplaneringen:

1. *Riskhanteringen bygger på begrepp som är anpassade till planering (se föregående avsnitt).*
2. *De risker som hanteras i en detaljplaneprocess är beroende av planeringsdeltagarna.* En aktör som är intresserad av att delta i planeringen och får tillträde till planeringsarenan bevakar den specifika risken. Det medför att nya frågor introduceras när aktörer med nya perspektiv tar plats på arenan.
3. Hur planerarna relaterar till detta – dvs. vilka risker, aktörer och synsätt som inkluderas – beror dock på *de verktyg som planerarna har tillgång till.* Vi utgår här ifrån att det är planerarna som bestämmer planeringskontexten, vilket diskuteras längre fram i detta kapitel. De risker som kan hanteras med en planteknisk lösning och översätts till regleringar av rumsliga aspekter, inkluderas i planen i enlighet med det första kännetecknet. Andra risker bortses från, eller lämnas till andra aktörer i andra praktiker – de anses inte vara detaljplanefrågor.

Enligt Bergdahl (2004:32) är det enklaste sättet att undvika störningar, eller kanske snarare konflikter till följd av störningar, att separera områden i olika funktioner. Man använder avstånd för att uppnå tydlighet mellan den verksamhet som kan orsaka störningar och dess grannar. Även annan forsk-

---

<sup>26</sup> Se t.ex. Polismyndigheten i Stockholms län (2005). I rapporten som kan laddas ner på [www.botryggt.se](http://www.botryggt.se) finns även en checklista med frågeställningar att beakta i detaljplaneringen.



ning har visat att det är vanligt att kommunerna använder sig av skyddsavstånd i den fysiska planeringen. Kommunerna utgår då ofta från Boverkets allmänna råd (1995:5) *Bättre plats för arbete* som behandlar kvalitetskrav och arbetsmetoder för att nå uppsatta mål för miljö, hälsa och säkerhet vid arbetsplanering. Men där man har använt sig av skyddsavstånd har det ”inte varit lätt att se hur miljö-, hälso- och säkerhetsaspekter har vägs samman i den aktuella planerings- och beslutssituationen. Det har inte alltid framgått hur riskfrågorna har arbetats in i planer och planbestämmelser” (Pauldrach 1998:12-13). Detta är ett exempel på hur statliga rekommendationer blivit styrande på det sätt som lagstiftning annars är (Bergdahl & Rönn 2001:15-17). *Skyddsavstånd* finns med i alla tre fallstudierna, och i biogasbussdepåfallet upprättades inledningsvis ett skyddsavstånd som sedan modifierades efter att räddningstjänsten påtalat att avståndet ska baseras på anläggningens faktiska utformning.

4. Ett fjärde kännetecken för de riskfrågor som hanteras i detaljplaneringen är att *fastighetsägaren är villig att implementera förändring* – antingen i eget intresse eller genom yttre påtryckningar. Detta är relevant exempelvis i diskussionen om omvandlingen av gamla industriområden till publika verksamheter samt utifrån vem som faktiskt är initiativtagare till förändring och vilken makt fastighetsägaren har gentemot kommunen i samband med nyetablering.

---

#### Konfliktpunkter då ett industriområde omvandlas

Två av planeringsfallen gällde gamla industriområden där omvandling pågick till mjukare och mer publika ändamål. Detta är en vanlig process idag. Liksom i dessa fall är omvandlingsområden ofta centralt belägna och inte sällan nära vatten, vilket gör dem attraktiva för andra ändamål. Enligt Storm (2005) finns det olika anledningar till att områden börjar omvandlas. I många fall medför industriverksamheternas egna flyttinitiativ att mark frigörs. Möjligheten att skapa identitet och ekonomiskt värde utifrån den industriella, historiska miljön är ofta viktiga faktorer i omvandlingsprocessen. Det var exempelvis tydligt vid omvandlingen av området med badmintonhallen.

I planeringen av badmintonhallen och ishockeyarenan medförde läget i ett omvandlingsområde att riskproblematik måste behandlas. T.ex. risker med förorenad mark från tidigare industriell verksamhet, och risk orsakad av att publika lokaler skulle komma att blandas med kvarvarande industri under omvandlingsperioden. Ansvarsfrågan kan bli problematisk i samband med en olycka om en publik verksamhet etablerats nära en riskkälla. Därför måste de föreskrifter följas som fastställer typ av verksamhet och var byggnader kan placeras. Det finns således begränsningar i markanvändningen som kan förhindra industrins möjligheter till framtida expansion.

En konsekvens av omvandlingen kan vara att vissa verksamheter inte längre anses vara lämpliga och därför ombeds flytta. När det gamla industriområdet med badmintonhallen omvandlades till publika ändamål ansågs t.ex. Volvos hårdverkstad olämplig i området. En riskindustri så nära publika aktiviteter medförde konflikter. Att en flytt nu blir av beror, enligt en av informanterna, till stor del på kommunens påtryckningar. Diskussionerna mellan Volvo – som var där innan omvandlingen påbörjades – och politikerna på högsta nivå, var långa och intensiva, innan man kom fram till en lösning. I det här fallet hade Volvo förmodligen en ganska stark position i diskussionerna. Mindre företag kan kanske vara lättare att flytta, eftersom kommunen har en förhållandevis starkare ställning i sådana fall. Planeringen av arenan ger ett exempel på detta. Två industrier i hamnområdet innehöll gashantering och var tvungna att flytta när arenan skulle uppföras. Krafterna som tryckte på för förändring var i det här fallet starka. En av verksamheterna fann relativt snabbt ett nytt läge, men för den andra gick det inte lika lätt.

---

## Forum för att hantera risk i samhällsplanering

I detaljplaneprocessens inledande skede bedöms om planens genomförande kan antas medföra ”en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken” (se beskrivning i kapitel 2). I den miljökonsekvensbeskrivning som i så fall upprättas, identifieras, beskrivs och bedöms den betydande miljöpåverkan. Om en riskanalys upprättas i samband med miljökonsekvensarbetet har andra studier visat att resultaten bör integreras i miljökonsekvensbeskrivningen för att ge en bättre bild av riskens konsekvenser på hälsa, miljö och säkerhet (Pauldrach 1998:10-12).<sup>27</sup> Annars finns en risk att utredningarna bara läggs samman med de övriga handlingarna snarare än att resultatet implementeras. En informant från räddningstjänsten beskrev problemet så här: ”*Kanske säger man att jo visst vi beaktar alltid risk. Men det man gör är kanske att man begär in en riskutredning, men sen sätter man den till de andra handlingarna och skiter i vad riskutredningen visade*”.

Eftersom miljökonsekvensbeskrivningen och eventuella utredningar tillhör detaljplanen får berörda aktörer möjlighet att ta del av dem under planeringsprocessens samråds- och utställningsförfarande. De ingår i planerings- och beslutsunderlaget. Aktörerna kan därmed ta ställning till om en risk kan anses vara acceptabel eller inte. I enlighet med resonemanget i kapitel 4 minskas risken för ett mer omständligt planarbete genom att så mycket som möjligt är klargjort i ett tidigt planskede.

*Översiktsplanen* är ett strategiskt planeringsverktyg där risk- och säkerhetsfrågor ska beaktas. I en studie av översiktsplaner i 70 svenska kommuner hävdas att översiktsplanerna ofta har ambitiöst formulerade syften och målformuleringar vad gäller hälso-, säkerhets- och trygghetsaspekter. Risker ska begränsas eller förebyggas, och de ska beaktas i den fortsatta planeringen. Däremot är det få kommuner som faktiskt anger hur och när riskerna ska hanteras (Johansson 2004:52). Att det finns såväl ett långsiktigt som ett kortsiktigt perspektiv i samhällsplanering innebär dock att en översiktsplan kan vara tämligen visionär, eftersom dess strategier inte måste genomföras förrän i ett senare skede.

Ett annat exempel på ett strategiskt instrument som kan användas för att hantera risk i fysisk planering är det *handlingsprogram* som varje kommun, enligt 5 kap. lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, ska upprätta för sitt olycksförebyggande arbete. Handlingsprogrammet ska visa hur arbetet är organiserat. Det ska också beskriva alla olycksrisker inom kommunen som kan kräva räddningsinsats samt hur man planerar att hantera dessa. Handlingsprogrammet ska antas av kommunfullmäktige varje mandatperiod, vilket innebär att det utgör ett aktuellt planeringsunderlag. En utvärdering av första generationens handlingsprogram (Johansson & Svedung 2006b:18-19) har dock visat att de som regel är uttalat avgränsade till sådana olyckor som kan föranleda räddningsinsats. Om en avgränsning anges är det räddningstjänstens arbete som fokuseras. Enligt utvärderingen innehåller programmen dock flera olika typer av risker – både stora och små, allvarliga och mindre allvarliga – även om beskrivningen är ofta ytlig. Istället anges att man ska vidga perspektivet

---

<sup>27</sup> Se även *Olycksrisker och MKB* (Räddningsverket 2001:63). Där sägs bl.a. att ”olycksriskerna bör beskrivas tillräckligt utförligt för att en MKB ska kunna utgöra underlag för en samlad bedömning av effekter på människors hälsa och miljön ...”

inför nästa handlingsprogram och då ”ta ett helhetsgrepp och inkludera både det olycksförebyggande och det skadeavhjälpande arbetet”.

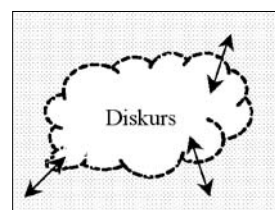
## Aktörer, samhällsplanering och riskdiskurser

Informanterna i fallstudierna har uppmärksammat det faktum att *det finns skillnader i hur aktörer uppfattar och arbetar med risk*. De har också påbörjat arbete med detta som utgångspunkt. Aktörernas tolkningar av riskbegreppet och deras sätt att arbeta med riskhantering kan härledas till disciplin, kompetens, ansvar, intressen, värdegrund och traditioner, men även till lagstiftning.

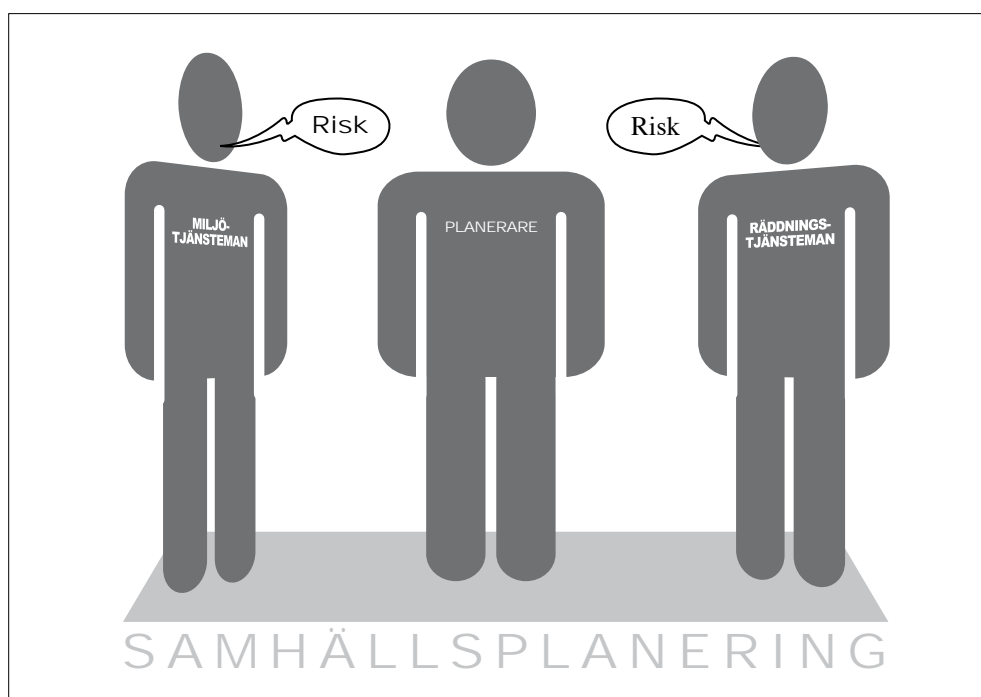
*Diskurser* (se kapitel 3) är bundna av medvetna och omedvetna överenskommelser som uppfattas som självklarheter och formar hur man handlar inom en grupp. En diskurs definieras också av vad den *inte* omfattar. Både det som ingår och det inte ingår i diskursen hjälper gruppen att skapa sin identitet gentemot ”de andra” (Winther Jørgensen & Phillips 2000). Detta innebär att tjänstemän som representerar aktörerna stadsbyggnadskontor, miljöförvaltning och räddningstjänst har olika handlingsramar att utgå från när de deltar i samhällsplaneringen. Samhällsplanering blir en *arena* där olika diskurser möts. När begreppet risk och aktörer som bevakar riskfrågor ges utökat utrymme i samhällsplaneringen, som ett led i att ett förebyggande synsätt på risk förespråkas, är det intressant att se vad som händer diskursivt. En diskurs tar in intryck utifrån, innehållet förändras ständigt och det är knappast möjligt att säga var en diskurs börjar och en annan tar vid.

Studien visade att flera olika diskurser kämpade om att bestämma innehållet både vad gäller aktörernas roller och ansvarsområden, begreppet risk och arenan samhällsplanering.

I fallstudierna förefaller planeraren att ha makten att bestämma på den lokala samhällsplaneringsarenan. Därmed bestämmer planeraren vilka frågor som ska diskuteras och på vilken grund andra aktörer tillåts delta. I planerarens



*En diskurs är bunden av medvetna och omedvetna överenskommelser – ”självklarheter”. Dessutom formas en diskurs av vad den inte omfattar – ”vi” och ”de andra”. En diskurs tar dock ständigt in nya intryck.*



*Arenan=samhällsplanering. Samtalsämnet=risk. Planeraren har helhetsansvaret och ska driva arbetet framåt. Miljöförvaltning och räddningstjänst är experter på ämnet risk. På samhällsplaneringsarenan måste de anpassa sig till planeringens spelregler.*

diskurs ingår att driva arbetet framåt, att sträva mot ett genomförande och att ha helhetsansvaret (se kapitel 4).

Den handling aktörerna utförde i fallstudierna var dock *riskhantering*: De diskuterade ämnet risk, vilket därmed blev det som diskursen organiserades kring. Aktören miljöförvaltning och aktören räddningstjänst gör båda anspråk på innehållet i begreppet risk. Deras synsätt är delvis åtskilda och delvis överlappande. Deras uppgift i samhällsplaneringen är att bevaka sina frågeställningar. Aktörerna utgår från de handlingsramar som formats inom den egna diskursen, men på planeringsarenan måste de anpassa sig till planeringens och planerarnas spelregler, oavsett i vilken utsträckning de ”äger” det ämne som diskuteras.

## Riskdefinitioner, roller och ansvar

Enligt informanterna är risk ett aktuellt ämne som diskuteras mycket i samhällsplanering och andra sammanhang. En informant från räddningstjänsten sa: *”Kurvan för riskanalyser och risktänkande är inte linjär. Med anledning av de katastrofer och olyckor vi haft på senare år är folk väldigt medvetna och det gläder oss när vi ska göra tillsyn. Det finns ett risktänkande. Risk är idag även en kvalitetssäkring – att man gått igenom sina risker”*.

På liknande sätt beskrev en planerare att *”de miljökonsekvensbeskrivningar vi tog fram för ett antal år sedan hade kanske en rubrik om risk, men nu är det nästan så att risk- och säkerhetsfrågor borde ha sin egen miljökonsekvensbeskrivning”*. En informant från räddningstjänsten ansåg dock att det är *”mycket snack och lite verkstad”*. Att säga sig beakta risk och kanske begära en riskutredning, är inte detsamma som att faktiskt använda sig av resultaten.

---

En informant från räddningstjänsten menade att samhällets ökade riskmedvetenhet gör det lättare att ha en inverkan på samhällsplaneringen, även om räddningstjänsten fortfarande alltid måste peka på olycksriskerna. Tidigare upplevde räddningstjänsten i kommunen att man sågs som krånglig när man ständigt tog upp riskfrågor. Ett genombrott hade dock skett i samband med ett ärende några år innan fallstudien genomfördes. Ärendet gällde en publik verksamhet som var belägen mellan järnvägen och en annan transportled och inkluderade flera riskaspekter. Räddningstjänsten var inte nöjd med den utredning som gjordes och krävde därför en riskanalys. Räddningstjänsten mötte motstånd men stod på sig, och det visade sig senare att *”riskfolket runt om i Sverige”* höll med. Enligt informanten har det därefter varit lättare att få gehör för riskfrågor i kommunen.

---

Både räddningstjänsten och miljöförvaltningen har viktiga roller i att bevaka säkerhets- och hållbarhetsfrågor i samhällsplaneringen. Däremot skiljer sig deras riskperspektiv åt. För att kunna anta en helhetssyn i planeringen är det dock nödvändigt att olika synsätt faktiskt kan koordineras. *Är ett sätt att tolka och använda begreppet risk mer lämpligt eller lättanpassat än andra i ett planeringssammanhang?*

Utifrån fallstudierna, intervjuerna, diskussioner med olika parter och en litteraturgenomgång kan man dra slutsatsen att räddningstjänstens riskfokus traditionellt sett utgått från ett kortsiktigt olycks- och personskadeperspektiv. Risk i termer av sannolikhet multiplicerat med konsekvens har varit centralt. Miljöförvaltningen har sett miljö- och hälsoåtgärder ur bredare perspektiv, och bevakat frågor om t.ex. utsläpp och buller. Skillnaden mellan aktörernas utgångspunkter för riskhantering har därmed inte enbart varit vilka konsekvenser de riktar in sig på. Även tidsperspektivet varierar. Räddningstjänsten

har beaktat kortsiktiga effekter, medan miljöförvaltningen huvudsakligen fokuserat på långsiktiga. *Skillnaderna indikerar att räddningstjänsten fokuserat på åtgärder för att reducera risker och öka säkerheten, medan miljöförvaltningen sett risk som en process.*<sup>28</sup> Planerarens roll är att väga samman de andra deltagarnas synpunkter till en plan. I studien framkommer att man då vanligtvis använder sig av riskaktörernas definitioner.

---

Dessa skillnader i sättet att betrakta och behandla risker är även tydliga hos aktörer som bevakar motsvarande ämnesområden på en högre strukturell nivå. Räddningsverkets (2001:14) riskbegrepp är tydligt kopplat till begreppet olyckshändelse – en sammanvägning av sannolikheten för att en olyckshändelse ska inträffa med olyckshändelsens konsekvenser. Naturvårdsverket använder sig däremot av en bredare riskdefinition som inte bara rör de omedelbara konsekvenserna av en olycka, utan även långsiktiga effekter kopplade till utnyttjande av naturen.<sup>29</sup>

---

### Åtskilda och överlappande riskdiskurser

Riskintressenterna strävar efter att fylla och legitimera riskdiskursens innehåll utifrån sina synsätt, och enligt diskursanalyteorin är det det synsätt som för tillfället dominerar, som bestämmer kontexten.

I en av fallstudiernas kommuner föreföll räddningstjänsten att ha ett mer traditionellt brand- och olycksfokus, och miljöförvaltningens och räddningstjänstens riskfält föreföll där stå längre ifrån varandra än i de två andra kommunerna. Dock fanns en tydlig ambition att förändra detta, exempelvis genom gemensam träning för räddningstjänsten och miljöenheten, och regelbundna möten mellan räddningstjänsten, byggnadsnämnden och ibland även miljöförvaltningen, för att diskutera riskobjekt i samband med brand och större miljörisker. Även om det handlade om informella möten påpekade en informant från räddningstjänsten att *”då känner man att man har koll på allt”*. Även i en av de andra kommunerna, där olika initiativ till att koppla samman miljöförvaltningens och räddningstjänstens riskperspektiv redan pågick, påtalade en miljötjänsteman att: *”på något sätt har det ändå blivit så att så fort det handlar om miljö då är det vi som har hand om det, och när det kommer till risker är det räddningstjänsten. Alla är med på att man ska jobba i positiv anda om en sak, men sen är det ansvarsfrågan”*.

Flera informanter hänvisade dock till att frågor kopplade till risk, hälsa och miljö även är *överlappande*, vilket kan medföra att räddningstjänstens och miljöförvaltningens intressen och ansvarsområden är otydliga i relation till varandra när det gäller vissa frågeställningar. Exempelvis har miljöförvaltningen och räddningstjänsten olika ansvarsområden och kommer in i olika skeden vid ett oljeläckage. Informanter från båda sidor beskrev hur den andra aktören ibland förlitat sig på deras inblandning, trots att det egentligen inte var deras ansvar. Detta exemplifierar hur en aktör utvidgar en annan aktörs ansvar, något som får ytterligare tyngd om det blir en kostnadsfråga.

Ytterligare ett exempel på problematiken med avgränsning av ansvarsområden är den oro som beskrevs från räddningstjänstens sida om att miljöförvalt-



Figur av två riskdiskurser som delvis överlappar varandra.

---

<sup>28</sup> Begreppen har översatts från Rönn's (1996) studie av arbetsplatsrelaterade problem i samband med bygglov.

<sup>29</sup> Se vidare *Riskanalyser i fysisk planering* från Naturvårdsverket, Räddningsverket, Boverket & Socialstyrelsen (2000).

Risk är ett begrepp som kan tolkas på olika sätt och omfattas av flera ansvarsområden. Aktörerna förstår och använder begreppet utifrån den kunskap som ingår i den egna diskursen, vilket styr deras agerande. Aktörernas tolkningar av risk kan vara helt åtskilda eller överlappa varandra. Detta kan leda till missförstånd och till oklarheter om ansvar, men också till osäkerhet om huruvida alla aspekter har tillgodosetts. Aktörerna vet inte nödvändigtvis hur de ska relatera till varandras frågeställningar, och har heller inte alltid tillräcklig kunskap för att kunna göra det.

ningen inte täckte upp hela riskfältet. Farhågan gällde nyckelfrågan olyckor, som räddningstjänsten befarade att skulle försvinna om man inte själv bevakade den. Någon liknande begreppslig oklarhet från miljöförvaltningens sida indikerades inte i fallstudierna, vilket kan bero på att räddningstjänsten endast gjorde anspråk på ett mindre segment av riskfältet. Tillståndshanteringens beskrevs som ett område där denna konflikt ibland kunde uppstå. Räddningstjänsten hade möjlighet att bevaka risker utifrån sitt synsätt om de var involverade i tillståndshantering. Exempelvis gav räddningstjänsten tillstånd till hantering av brandfarlig vara i bussdepåfallet, genom stående delegat från byggnadsnämnden. Men man uttryckte oro för att frågeställningen skulle falla bort i miljöförvaltningens tillståndsgivning, exempelvis i samband med en ammoniak- eller kemikalietank, eftersom man misstänkte att miljöförvaltningen skulle förlita sig på att räddningstjänsten bevakade olycksfrågan. Gällde det ett planerande skulle samrådsförfarandet medföra att informationen kom fram, men handlade det om ett befintligt område där endast verksamheten ändrades, skulle det inte vara säkert att räddningstjänsten ens kände till ärendet. Räddningstjänsten i den kommunen beskrev att man hittat ett sätt att assistera miljöförvaltningen genom ett informellt remissförfarande.

I exemplen ovan möts visserligen räddningstjänsten och miljöförvaltningen inte i ett planerings-sammanhang, men exemplen tydliggör ändå hur intressen och ansvarsområden är otydliga när det gäller risk- och säkerhetsfrågor.

## Skillnader i aktörers tillgång till planeringsarenan

Aktörernas tillgång till planeringsarenan skiljer sig, vilket inverkar på huruvida de anses ha rätt till synpunkter i en fråga. Vissa aktörer räknas som experter inom ett område och andra gör det inte. En experts synpunkter räknas vanligen som *sanningar*, medan den som inte är expert anses bidra med *åsikter* (Winter Jørgensen & Philips 2000:135). Ett tydligt exempel ur fallstudierna är att när en organisation som bevakar handikappfrågor ifrågasatte badmintonhallens läge utifrån risksynpunkt besvarades detta inte i samrådsredogörelsen. Alla andra synpunkter besvarades, och om de inte ledde till förändringar i planen så förklarade planerarna varför. I det här fallet hanterades inte frågan eftersom man från planerarnas sida ansåg att läget var en politisk efterfrågan, och inte något som kunde diskuteras. Argumenten för att ifrågasätta läget utifrån risksynpunkt ansågs inte tillräckliga, och därför försökte man istället hantera problemen. En annan möjlig förklaring skulle kunna vara att aktören inte ansågs ha befogenhet att diskutera riskfrågor. Hade exempelvis länsstyrelsen gjort samma ifrågasättande, så skulle utfallet mycket väl kunnat vara annorlunda. I det här fallet hade länsstyrelsen dock inga synpunkter på planförslaget.

En aktör kan ha olika position i olika diskurser. Nedan exemplifieras miljöförvaltningens ställning i miljödiskursen jämfört med i planeringsdiskursen. Som beskrivits tidigare ser miljöförvaltningen vanligen både hälsa, säkerhet och miljö som omfattande begrepp. Ansvar att bevaka hela sitt område medför att aktören utifrån sin diskurs anser sig ha rätt att ha åsikter om många frågeställningar. I planerings- och exploateringsprocessen kan detta kollidera med kravet på genomförbarhet och de begränsningar som uppstår pga. förbestämda planeringsvillkor (se kapitel 4). Miljöförvaltningen känner av detta och tolkar det som att man har ett rykte att lägga sig i sådant man inte har med att göra och endast se till problem. En miljötjänsteman uttryckte det som att

andra ser miljöförvaltningen som ”ett nejsägargång som hämmar samhällsutvecklingen”. Enligt informanten ligger det exempelvis i fastighetsägarens intresse att hitta en hyresgäst, men förhandlingar hinner ofta komma ganska långt innan man kommer på att en prövning måste göras. Då uppfattas miljöförvaltningen plötsligt som det stora hotet som anses förstöra näringslivet, utarma området och ta bort arbetstillfällena. Att man dessutom är den förvaltning som tar hand om klagomål på buller, lukt och störningar är enligt informanten något som ytterligare inverkar på den uppfattningen. Eftersom lagstiftningen anger att det är den störande faktorn som måste vidta åtgärder måste man koncentrera sig på denna. Det går exempelvis inte säga åt grannen i ett industriområde att ”har du flyttat hit får du tåla det”.

Informanterna påtalade dock att miljöförvaltningens synpunkter numera fått mer tyngd och att de känner en större delaktighet, eftersom lagstiftningen trycker allt hårdare på miljöfrågor.

---

I samband med planeringen av badmintonhallen upplevde miljötjänstemannen att man sågs som krävande av andra aktörer, vilket bekräftas av att planerarna tyckte att miljöförvaltningen ställde mer och mer krav. När miljöförvaltningen bevakade sina ansvarsområden genom att påtala risker, kräva vidare utredningar och efterfråga fullständig marksanering medförde det att man bromsade in projektet, vars tidsram var snäv. Planeraren uttryckte en önskan om att miljöförvaltningen skulle stödja med råd istället för att bara ställa krav, eftersom man tillhör samma kommun och strävar efter att uppnå samma mål. Planeraren upplevde dock att miljöförvaltningens myndighetsroll medför att man inte vill vara rådgivare när man sedan har till uppgift att kontrollera.

---

Att förhållandet mellan planerare och miljötjänstemän ibland kan vara komplicerat kan delvis höra samman med att miljöförvaltningens fokus på långsiktigt riskförebyggande arbete kolliderar med planeringens långsiktiga perspektiv.<sup>30</sup> Dessutom är det, som påpekats ovan, inte uppskattat att orsaka förseningar när tidsschemat är snävt. Den som orsakar förseningar anses inte anpassa sig till planeringens villkor. Planerarna beskrev att de har ett ansvar för att föra processen framåt, vilket kan vara svårt när andra deltagare fokuserar på specifika frågor. Planerarnas handlingsramar påverkas av politiska önskemål om resultat och tidsåtgång, vilket i sin tur inverkar på övriga deltagares handlingsutrymme.

Planeraren har den koordinerande rollen i planeringsprocessen. Enligt annan forskning anser planerare ofta att andra planeringsdeltagare inte förstår planeringsperspektivet, utan bara bidrar med detaljer.<sup>31</sup> En anledning kan vara att aktörer från andra professioner enbart fokuserar på det fält där de känner sig hemma. Ett annat skäl är att endast sådan information som överensstämmer med planeringsstrukturen – dvs. ingår i diskursen – efterfrågas. Då kan de andra planeringsdeltagarnas bidrag ses som ”ett annat perspektiv eller som fel sorts information”. Att se bidraget som ”ett annat perspektiv” öppnar upp för diskussion. Men finns förväntningar på att alla arbetar utifrån planeringens villkor, finns ingen anledning att fortsätta undersöka eller att diskutera ge-

---

<sup>30</sup> I de studerade fallen har räddningstjänsten, i motsats till miljöförvaltningen, riktat in sig på ett snävt expertsegment i samhällsplaneringen – ett kortsiktigt olycksförebyggande arbete.

<sup>31</sup> Resonemanget i detta stycke är från Skantze (2005:7-8). Se även Rönn (1996) som menar att det är roller, uppdrag, resurser, ansvarsområden och lagstiftning som gör att en aktör riktar in sig på specifika frågor (och därigenom försvårar processen) eller antar en helhetssyn.

mensamma intressen och planeringsuppdragets olika föreställningar. Övriga aktörers synpunkter avfärdas då som "fel sorts information".

I fallstudierna finns också ett exempel på hur en aktör som identifierat sig med rollen som nejsägare (som alltså bidrar med fel sorts information) har anpassat sitt planeringsdeltagande till detta faktum. En miljötjänsteman beskrev att man valt att inte yttra sig i utställningsskedet, trots att man varit mycket kritisk mot planförslaget i samrådsskedet. Man ansåg nämligen att det bara är meningsfullt att yttra sig vid ett tillfälle och därefter koncentrera sig på de viktigaste frågorna: *"Man måste lära sig att man inte kan slåss mot väderkvarnar, det är bättre att göra det bästa av det istället"*. Detta kanske förklarar påståendet *"planering, ja det är vad planerarna gör"*, vilket indikerar att aktörer som tillhör andra professioner kan uppleva att deras roll egentligen inte hör till planeringsprocessen.



## 6 Att samverka om risk i planeringen

I detta kapitel diskuteras arbetet med att koppla samman aktörernas olika riskperspektiv i ett samhällsplaneringssammanhang. Först beskrivs de två angreppssätt som framkommit i fallstudierna. Därefter summeras faktorer som kan komplicera aktörernas samarbete, och avslutningsvis diskuteras nödvändiga förutsättningar för att samtliga aktörer ska kunna ta plats på samhällsplaneringens arena.

### Samverkan för att nå ett uppsatt mål

Både i statliga direktiv och i annan forskning betonas tvärsektoriell samverkan mellan myndigheter, som ett medel för att uppnå en hållbar utveckling.<sup>32</sup> Syftet är att skapa en bred bas för arbete, där aktörer med viktiga funktioner kompletterar varandra utifrån kunskap och kompetens, så att slutresultatet bygger på många perspektiv. En modell för detta bygger på en strävan mot att uppnå *samsyn*.<sup>33</sup> Modellen innefattar teambuilding i syfte att skapa en grupp med gemensamma värderingar och mål, dvs. en grupp som kan nå överenskommelse. Det kräver lyhördhet och kompromissförmåga.

Att sträva mot samsyn är en modell för att samarbeta tvärsektoriellt. Modellen innefattar teambuilding där en grupp med gemensamma värderingar och mål skapas – en grupp som kan nå en överenskommelse.

Det är dock en fin gräns mellan att uppnå samsyn och att forcera fram ett gemensamt synsätt. Enligt Skanze (2005) driver både planeringsdeltagarna och högre hierarkier på för att uppnå samsyn, vilket medför kompromisser mellan olika synsätt i ett tidigt skede. En informant beskrev hur kommunens sammanslagning av planering, bygg och miljö till en och samma förvaltning, kan leda till kompromisser i ett tidigt skede för att få ett gemensamt ställningstagande utåt. Informanten påpekade att de som vakar över en specifik fråga kan finna det svårt att tävla mot byggintressen. Men vid något tillfälle måste trots allt en avvägning göras och då kan det vara en fördel att ha en nämnd och förvaltning där flera olika kompetenser finns samlade. Att kombinera enheter med olika kunskap och ansvar inom samma förvaltning förefaller därmed vara en faktor som gynnar samsyn, men det visar samtidigt på uppgiftens komplexitet.

Studiens kommuner hade organiserat enheter med olika kompetens på olika sätt. En fördel med att sammanföra flera enheter är enligt informanterna att samordning och diskussioner underlättas när människor arbetar nära varandra och träffas i sitt dagliga arbete. Man möts i korridorerna och vid fikapauserna. Men det kan finnas olika uppfattningar om vilka enheter som ska föras samman. En tjänsteman påpekade att: *”man har byggt in en motsättning mellan oss [miljö- och byggförvaltningen] och plan. Vi har två olika nämnder och följer därför inte samma beslutsordning. Det är inte samma politiska organisation som fastställer planer som utövar tillsyn och ger bygglov. Sen har man från politiskt håll försökt att göra en stadsbyggnadsberedning där det ingår politiker från vår nämnd, från stadsbyggnadsnämnden och kommunstyrelsen. Att använda marken är ett kommunalstyrelseintresse – en kommunal angelägenhet som går ut över det mesta [...]”*.

<sup>32</sup> Se t.ex. Boverket (2002) och miljömålet God bebyggd miljö i proposition 1997/98:145, *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige*.

<sup>33</sup> I kapitel 3 beskrivs samsyn som teoretiskt begrepp.

Att arbeta tillsammans bidrar till samsyn. Sådana startmöten och planeringsgrupper som beskrivs i kapitel 4 är möjliga samsynsforum. Informanterna betonade även vikten av informella relationer och informella möten för att skapa ett bra klimat, och där miljö- och säkerhetsfrågor kan integreras i samhällsplaneringsprocessen. De underlättar koordination och insamling av synpunkter i brådskande projekt. Ett exempel är det informella planprogramarbete som beskrevs i fallet med bussdepåplanen. Informella samarbeten och kontakter kan dock vara problematiska. Det kan t.ex. bli svårt för aktörerna att veta när och var beslut fattas. Enligt Håkansson (2005:105) kan dessutom personliga kontakter, snarare än kompetens, komma att avgöra vem som talar med vem, och även i mindre kommuner kan det finnas oklarheter om i vilken grupp, eller hos vilken tjänsteman, en specifik kompetens finns. En informell struktur kan också medföra att de som inte ingår i samma förvaltning, inte har samma fikarum eller inte är del av det informella nätverket, hamnar utanför. En av studiens planerare menade t.ex. att det var lättare att ha kontakt med miljö och bygg som satt i samma hus, än med räddningstjänsten som fanns på några minuters gångavstånd.

---

Att möten mellan människor gynnar samsyn exemplifieras av att det logiskt sett är enklare att utveckla goda kontakter i en mindre kommun. Avstånden mellan förvaltningarna är kortare och flera förvaltningar kanske finns i samma byggnad. Förvaltningarna består av färre antal anställda som kanske känner varandra även privat. Därmed blir teambuildingprocessen av mindre vikt.

---

## Samsynsarbete – två angreppssätt

Det övergripande målet med ett ökat riskbeaktande i samhällsplaneringen är att uppnå en säker och hållbar stadsutveckling. I forskningsstudiens inledande skede, då nio kommuner runt om i Sverige kontaktades, blev det dock tydligt att arbetet skiljer sig mycket mellan olika kommuner. I vissa kommuner föreföll risk vara en fråga som dök upp ibland, medan andra var mycket intresserade och hänvisade till pågående arbete med att öka riskmedvetandet i planeringsprocessen. Skillnaderna kan bero på hur mycket planering som pågår i kommunen och vilken typ av bebyggelse som uppförs. Ytterligare förklaringar kan möjligtvis också sökas i arbetsklimatet och förvaltningsstrukturen.

I de tre fallen fanns indikationer på ett arbetssätt för att hantera risk i samhällsplaneringen, eller åtminstone indikationer på att en diskussion om detta pågick. Dock tydliggjordes två generellt olika sätt att arbeta med samsyn om riskfrågor: övergripande samsyn och samsynsarbete utifrån enskilda projekt.

Fallstudien i Örnsköldsvik visade att *flera av de faktorer som beskrivits som gynnsamma för samsyn* återfanns i kommunen och dess organisation. Kommunen är relativt liten. Flera förvaltningar var placerade i samma byggnad. Enheter med plan, bygg och miljö ingick i samma förvaltning. Dessutom fanns en modell för samarbete mellan aktörer i ett planeringssammanhang – PG1 (se kapitel 4). Systemet var väl etablerat, då det funnits i drygt två årtionden. Det fanns en atmosfär som tillät diskussion och som skapade samsyn i säkerhets- och hållbarhetsfrågor. Förutom samsynsfaktorerna underlättades integreringen av risk i planeringsprocessen av att det fanns en eldsjäl på

räddningstjänsten som arbetade aktivt med detta och som fortsatte att försöka bredda sitt synsätt. Denne person hade rykte om sig att vara kompetent och erfaren, vilket gjorde att övriga planeringsdeltagare kände sig trygga i och med hans deltagande.

Men frågan är om samsynsarbete verkligen är synonymt med att säkerhets- och hållbarhetsfrågor får inverkan i planarbetet. En planerare i Örnsköldsvik menade att diskussioner är viktiga, men att planerare redan har en förståelse för att ett flertal frågeställningar ska beaktas, varav en är säkerhet.

Kan planerarens påstående vara ett direkt resultat av den mångåriga samsynstraditionen? En annan informant från samma kommun beskrev nämligen att miljöförvaltningen och räddningstjänsten vanligtvis har samma syn i många frågor och att de hjälps åt. Informanten tolkade detta som ett utfall av just samsynstraditionen. Man har vant sig vid att lyssna på varandras argument. Teambuildingsprocessen – med PG1 som ett *organiserat informellt kontakt- och samarbetsystem* – hade under ett par årtionden formats till ett smidigt samsynssystem som aktörerna kände sig tillfreds med.

Informanterna i Örnsköldsvik beskrev även andra exempel på samarbete med fokus på en viss fråga, eller i samband med ett projekt. Samarbetet hade lett till förbättrade kontakter mellan olika kommunala förvaltningar och mellan räddningstjänsterna i länet. Kontakter som sedan kunde användas i nya sammanhang.

Fallstudierna tyder alltså på att samsynsarbetet inte bara är tillfredställande för gruppen, utan även inverkar på slutprodukten.

---

*Aktörerna har uppmärksammat att personer i olika delar av kommunen arbetar med samma frågor, och att det är viktigt att koordinera energin och arbetet. En av informanterna framhöll att man uppnår detta genom att "träffas och prata tillsammans" och att kontaktnäten är viktiga och bör utvecklas ytterligare. Exempelvis uppgavs kultur- och fritidsförvaltningen, lokala brottsförebyggande rådet och polisen som viktiga samarbetspartner till räddningstjänsten i trygghets- och säkerhetsarbetet: "Buslivet på stan bidrar ju mycket till olyckor också".*

---

## För- och nackdelar med de två angreppssätten

Fallstudierna indikerade att formerna för samverkan i det lokala planerings-sammanhanget skiljde sig åt. I Örnsköldsvik tydliggjordes en arbetsmodell som byggde på en strävan efter att uppnå samsyn om riskfrågor på ett generellt plan. Vare sig i Linköping eller i Eskilstuna beskrevs liknande samsynsystem. Samarbetet mellan förvaltningarna byggde på personliga möten som samsynsforum, men i en mindre skala, exempelvis i samband med projektgrupper eller startmöten. Man betonade här en arbetsmodell som snarast syftade till att öka riskbeaktandet i den specifika planen, i förhoppning att detta skulle leda till en bättre övergripande riskmedvetenhet.

Dessa två angreppssätt är på många sätt motsatta. En fördel med Örnsköldsviks samsynssystem kan vara att det enskilda fallet blir mindre problematiskt och ett pressat tidsschema mindre komplicerat, eftersom man redan skapat ett gemensamt synsätt. Riskbeaktandet kommer med ändå. En nackdel kan vara att den grupp som bildats inte är så flexibel när det gäller att inkludera nya deltagare med perspektiv som inte överensstämmer med den diskurs som

gruppen format. Annan forskning antyder att det inom planeringskulturen kan utvecklas oavsiktliga mönster för att utesluta perspektiv som är i konflikt med det dominerande perspektivet (Skantze 2005:5). I praktiken kräver samsyn att en överenskommelse sker, vilket innebär att samsyn kan utgöra ett hinder istället för att vara en faktor som gynnar diskussion.

Det angreppssätt som framkommit i fallstudierna från Linköping och Eskilstuna kan däremot vara mer flexibelt när det gäller att inkludera nya perspektiv än Örnsköldsviks samsynssystem. Men det innebär en uppenbar risk: Genom att i varje nytt fall inkludera många perspektiv blir den enskilda processen mer omfattande, men samtidigt mer sårbar, eftersom vissa aspekter kan förbises om inte rätt person deltar.

I båda angreppssätten har deltagarna stort inflytande på vilka frågor som diskuteras. Det innebär att vissa ämnen riskerar att ges mer uppmärksamhet än andra. Det innebär även att när en frågeställning lyfts fram – t.ex. när riskfrågor ges utökad utrymme i samhällplaneringen – kan en följd vara att andra frågeställningar får en försvagad position eller att de prioriteras bort.

## Faktorer som komplicerar samarbete

Fallstudierna visar att det inte alltid är lätt för aktörer som tillhör olika diskurser att samarbeta i ett planeringssammanhang och att arbetet med risk i samhällsplaneringen skiljer sig mellan olika kommuner. Det förefaller finnas fyra faktorer som bidrar till detta:

1. *Risk är ett komplext begrepp som kan tolkas på olika sätt och som inbegriper flera ansvarsområden.* Aktörernas handlande och beslutsfattande baseras på den kunskap som ingår i diskursen. Deras tolkningar av begreppet risk kan vara kontrasterande, men kan även överlappa varandra. Detta kan medföra missförstånd, oklarheter om ansvarsområden, samt osäkerhet om huruvida alla aspekter tillgodosetts. Aktörerna vet inte nödvändigtvis hur de ska relatera till varandras frågeställningar, och har inte heller alltid rätt kunskap för att kunna göra det.
2. *Fördelningen av roller och ansvarsområden i samband med säkerhets- och hållbarhetsfrågor är inte tillräckligt tydlig för att ett tvärsektorielt samarbete ska fungera tillfredsställande, trots att detta anges som en utgångspunkt för en hållbar stadsutveckling.*
3. *Det finns heller ingen modell för hur aktörer ska bedriva arbetet med hållbarhets- och säkerhetsfrågor i samhällsplaneringen på ett framgångsrikt sätt.* Avsaknaden av ett formellt krav innebär att arbetets utfall beror på den enskilda kommunens ambition. För att tvärsektorielt samarbete ska fungera effektivt måste därför aktörernas roller och ansvarsområden definieras, och deras kunskap, intressen och mål utvärderas, vilket kan leda till att kompetens måste justeras. Hanteringen av riskfrågor i samhällsplaneringen påverkas dessutom av att dagens samhälle fortfarande är uppbyggt utifrån ett reaktivt synsätt: "Sjukvården tar hand om personer som redan skadats, räddningstjänsten griper in när det börjat brinna, socialtjänsten stöttar de redan utslagna, arbetsförmedlingen tar sig and de arbetslösa, polisen koncentrerar sig på brottslingarna, etc. etc." (Rosenberg & Andersson 2004:47).

4. *Genom att inkludera nya synsätt blir planeringen mer omfattande och mer komplicerad*, vilket inte alltid uppskattas av dem som ansvarar för planens fortskridande. Ett generellt antagande är att en plan ska leda till en ändamålsenlig lösning. Det handlar såväl om rationalitet som om kostnadseffektivitet och tid. Samtidigt inverkar förutsättningen att en bra lösning ska kunna uppnås, på aktörernas tillgång till planeringsarenan, eftersom samsynssträvan medför ett krav på att en överenskommelse ska kunna uppnås. Planeraren måste relatera till politikernas arena och planeringsdeltagarna måste anpassa sig till planerarnas. Aktörerna måste veta vad som är förhandlingsbart och vad som är outtalat och förbestämt.

## Att ges möjlighet att delta och att själv ta plats

*Tvärsektoriellt samarbete i samhällsplaneringen fordrar att planeringsdeltagarna ges en möjlighet att delta.* Genom att försöka skapa en *gemensam lärandeprocess* lär sig aktörerna av varandra, att se saker utifrån ett annat perspektiv – dvs. att tolka begrepp eller handlingar på ett nytt sätt (Skantze 2005). Utifrån detta kan man föra en gemensam diskussion. Informanterna betonade vikten av att *”träffas och prata”* för att skapa ett sammanhang där säkerhets- och hållbarhetsfaktorer kan integreras i samhällsplaneringen.

Skillnaderna mellan aktörer i fråga om yrkesroller och synsätt avspeglas i hur aktörerna handlar – och inverkar därmed på planeringsprocessen och på aktörernas tillgång till planeringsarenan. Förstår man detta underlättas tillgodogörandet av den kompetens och kunskap som finns hos planeringsdeltagarna. För planeraren som koordinator och som ansvarig för helheten (se kapitel 4) är detta viktigt. En planerare förklarade att man måste vara så öppen som möjligt och även tillåta diskussioner om frågeställningar som egentligen är utanför planen. Han säger: *”Detta är det egentliga syftet med en detaljplan. För att man ska få den här fullödiga prövningen måste så gott som alla få tillfälle att tycka till”*.

Informanterna påtalade dock även *det egna ansvaret att ta plats*. En avgörande faktor är att aktörerna faktiskt är intresserade av att delta i samhällsplaneringen, samt att de ser sitt deltagande som ett viktigt bidrag till slutresultatet. På många håll är räddningstjänstens roll i samhällsplaneringen ännu under uppbyggnad. I fallstudiernas kommuner deltog visserligen räddningstjänsten aktivt i planeringen, särskilt i två av kommunerna, men på en del håll finns fortfarande en mer traditionell roll som fokuserar på brandbekämpning. Eftersom det inte finns något formellt krav varierar kommunernas ambition att delta i planeringsarbetet.

Traditionellt har brandmannakåren fokuserat på praktiskt och fysiskt arbete, snarare än på teoretiska och intellektuella färdigheter (Ericson 2004:157). Men inom yrkesgruppen finns olika utbildningsnivåer och arbetsuppgifter och även flera olika tolkningar av vilka yrkesrollens ansvarsområden är. Både i Örnsköldsvik och i Linköping identifierades eldsjälarna som var förespråkare för en ny roll och som arbetade med att öka riskbeaktandet i samhällsplaneringen. Flera informanter påtalade hur dessa personers medverkan i ett projekt gjorde att man kände sig säkra på att riskaspekter tillgodosetts och inkluderats i planeringen.

Det är dock viktigt att beakta att en aktiv roll i samhällsplanering inte bara kräver engagemang och adekvat kunskap. Den kräver också tid och resurser,

vilket medför att prioriteringar kan behöva göras utifrån aktörens andra arbetsuppgifter, ansvar och intressen.

En integrerad roll där aktörens synsätt inkluderas genom aktivt deltagande i startmöten eller projektgrupper erbjuder en bra grund för att inkludera säkerhets- och hållbarhetsfrågor i planeringen och ger aktörerna möjlighet till inverkan. Men detta kräver samtidigt både tid och resurser. Det är mindre krävande att anta en mer extern position i remissrollen, där deltagandet begränsas till den formella planeringsprocessens samråd och utställning. Vilken ambitionsnivå man väljer är dock inte bara en fråga om hur och när, utan även om varför. Finner man inte svar på den senare frågan kanske den enklaste lösningen är att luta sig mot den traditionella rollen med brandbekämpning och olycksrisker. *För att det ska ses som relevant att delta aktivt i samhällsplanering krävs att vinsterna av att förebygga olyckor tydliggörs.*

Att i samhällsplaneringen sammanföra aktörer som ansvarar för riskfrågor, men som har olika synsätt och kompetenser, ger förhoppningsvis en bredare riskbedömning. Det kan samtidigt bli svårt att samordna och överblicka. Det är inte nödvändigtvis enkelt, vare sig att ge aktörer möjlighet att delta eller att själv ta plats – och det kan vara svårt för planeringsdeltagarna att finna en lämplig roll.

En anledning till detta är att en diskurs erbjuder aktörerna olika positioner, som medför förväntningar på hur man ska bete sig och vad man ska säga (Winther Jørgensen & Philips (2000:48-49). För att kunna anta en aktiv roll i planeringen krävs därför tillgång till språk och koder för hur man handlar. En lång tradition av planarbete är dock inte nödvändigtvis detsamma som att aktören faktiskt är en aktiv deltagare. Ett tidigare nämnt exempel (se kapitel 5) visade att miljöförvaltningen såg sig som nejsägare och handlade därefter. Ett alternativ skulle kunna vara att istället se sig som jasägare med ett annat perspektiv på utveckling. Att vara jasägare skulle då innebära att handla mot ett mål, sett ur ett större perspektiv – inte utifrån vad man vill undvika i en specifik plan. På liknande sätt kan planeraren – i sin roll som ordförande i en diskussion mellan olika intressen – välja att inte enbart beakta aktörernas anspråk kopplade till den specifika planeringsprocessen, utan också försöka se de tanke- och handlingssätt som hör hemma i aktörernas respektive diskurser (Orrskog 2002:266). På så sätt kan aktörerna komma att förstå varandras övergripande krav och förväntningar.

## 7 Referenser

- Alfredsson, Björn & Cars, Göran (2000/2001) *Samhällsplanering – en introduktion* (kurslitteratur för 1H1211 Väg, trafik och bebyggelse), Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Infrastruktur och Samhällsplanering
- Bergdahl, Eva (2004) *Om funktionsintegrering i detaljplanering*, Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan Arkitekturskolan
- Bergdahl, Eva & Rönn, Magnus (2001) *Planering för funktionsintegrering – problem och utgångspunkter*, Umeå: CERUM Umeå universitet
- Bergström, Charlotta (2006) *Safety and sustainability in the community planning process*, Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan Arkitekturskolan
- Binde, Per (2002) ”Risk som diskurs”, i Boholm, Å (Ed.) *Osäkerhetens horisonter: kulturella och etiska perspektiv på samhällets riskfrågor*, Nora: Nya Doxa
- Boverket (1995) *Bättre plats för arbete: planering av arbetsområden med hänsyn till miljö, hälsa och säkerhet*, Boverkets allmänna råd 1995:5, Karlskrona: Boverket
- Boverket (2002) *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser: 2002 års revidering*, Karlskrona: Boverket
- Boverket (2002) *Planering för hållbar utveckling – Samverkan, delaktighet och Partnerskap*, Karlskrona: Boverket
- Enander, Ann & Johansson, Ann (1999) *Säkerhetsmedvetande – en förutsättning för säkerhetsbeteende?*, Karlstad: Räddningsverket
- Ericson, Mathias (2004) *Brandman och man: om aktualisering av kön i brandmannayrket*, Karlstad: Räddningsverket
- Fog, Hans, Bröchner, Jan, Törnqvist, Anders & Åström, Karsten (1992) *Mark, politik och rätt: om plan- och bygglagen i praktiken*, Stockholm: Svensk byggtjänst
- Habermas, Jürgen (1996) *Kommunikativt handlande: texter om språk, rationalitet och samhälle*, Göteborg: Daidalos
- Hansson, Sven Ove (2002) *Philosophical perspectives on risk*, bidrag vid konferensen Research In Ethics and Engineering, 25 april 2002, Delft
- Healey, Patsy (1993) ”Planning through debate: the communicative turn in planning theory”, i Fischer F. & Forester, J. (Eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Durham: Duke University Press
- Healey, Patsy (1997a) *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, Basingtoke: Palgrave Macmillan
- Healey, Patsy (1997b) ”Institutionalist analysis, communicative planning and shaping places”, i *Planning theory* (kurskompendium för kursen Sustainable Cities 2001), Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan

- Håkansson, Maria (2005) *Kompetens för hållbar utveckling: professionella roller i kommunal planering*, Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan
- Jacobs, Jane (2005) *Den amerikanska storstadens liv och förfall*, Göteborg: Daidalos
- Johansson, Anna (2004) *Planering för ett säkert och tryggt samhälle – en studie om hur hälso- och säkerhetsfrågor beaktas i svensk översiktsplanering*, Karlstad: Karlstads Universitet, Folkhälsovetenskap
- Johansson, Anna, Svedung, Inge & Andersson, Ragnar (2005) *The forgotten role of public health in urban planning – time for the planning sector to rediscover its roots*, bidrag vid konferensen Life in the Urban Landscape, 29 maj – 3 juni 2005, Göteborg
- Johansson, Anna, Svedung, Inge & Andersson, Ragnar (2006a) "Management of risks in societal planning- an analysis of scope and variety of health, safety and security issues in municipality plan documents", *Safety Science* 44, nr 8, s. 675-688
- Johansson, Anna & Svedung, Inge (2006b) *Lärdomar från första generationens handlingsprogram enligt LSO – innehållsanalys av 50 kommuners program enligt LSO*, NCO 2006: 8, Karlskoga: Räddningsverket, Nationellt centrum för lärande från olyckor
- Johansson, Rolf (2002) "Ett explikativt angreppssätt – Fallstudiemetodikens utveckling, logiska grund och betydelse i arkitekturforskningen", *Nordisk Arkitekturforskning* 15, nr 2, s 19-28
- Johansson, Rolf (2005a) Föreläsningsserie i doktorandkursen Fallstudiemetodik, Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Institutionen för Infrastruktur
- Johansson, Rolf (2005b) "On case study methodology", i Vestbro, D.U., Hürol, Y., Wilkinson, N., International Association for People-Environment Studies, European Network for Housing Research & Kungliga Tekniska Högskolan Arkitekturskolan (Eds.) *Methodologies in housing research*, Gateshead: Urban International Press
- Listerborn, Carina (2000) *Om rätten att slippa skyddas: en studie av trygghetsskapande och brottsförebyggande projekt och kvinnors rädsla för att röra sig i stadens rum*, Göteborg: Chalmers Tekniska Högskola Tema Stadsbyggnad
- Länsstyrelserna i Skåne län, Stockholms län och Västra Götalands län (2006) *Riskhantering i detaljplaneprocessen – Riskpolicy för markanvändning intill transportleder för farligt gods*, Malmö: Länsstyrelsen i Skåne län
- Löfstedt, Ragnar (2002) "Fyrtio års samhällelig riskreglering", i Boholm, Å. (Ed.) *Osäkerhetens horisonter: kulturella och etiska perspektiv på samhällets riskfrågor*, Nora: Nya Doxa,
- Naturvårdsverket, Räddningsverket, Boverket & Socialstyrelsen (2000) *Risکانalyser i fysisk planering: samsyn Boverket, Naturvårdsverket, Räddningsverket och Socialstyrelsen*, Karlskrona: Danagårds grafiska



- Orrskog, Lars (2002) "Planning as discourse analysis", i Snickars, F., Olerup, B. & Persson, L.O. (Eds.) *Reshaping regional planning: a Northern perspective*, Aldershot: Ashgate
- Orrskog, Lars (2003) *Planeringens villkor planeringens väsen: föreläsningar*, Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, Institutionen för infrastruktur
- Patton, Michael Quinn (1990) *Qualitative evaluation and research methods*, Newbury Park, Calif., London: Sage
- Pauldrach, Hartmut (1998) "Användningen av riskanalyser och skyddsavstånd i den fysiska planeringen", PBL/NRL underlag nr 48 *Hälsa och Säkerhet nr 6*, Karlskrona: Boverket
- Polismyndigheten i Stockholms län (2005) *Bo tryggt 05 – Handbok för brottsförebyggande och trygghetskapande i bostäder och bostadsområden*, Stockholm: Polismyndigheten i Stockholms län
- Rasmussen, Jens & Svedung, Inge (2000) *Proactive risk management in a dynamic society*, Karlstad: Räddningsverket
- Rosenberg, Tommy & Andersson, Ragnar (2004) *Kommunbaserat säkerhetsarbete*, Karlstad: Karlstads universitet, Folkhälsovetenskap
- Räddningsverket (2001) *Olycksrisker och MKB*, Karlstad: Räddningsverket
- Rönn, Magnus (1996) "Building permits and the workplace", *Nordisk Arkitekturforskning*
- Sager, Tore (1990) *Communicate or calculate: planning theory and social science concepts in a contingency perspective*, Stockholm: Nordplan
- Skantze (2005) *Learning in the context of planning*, bidrag vid konferensen Life in the Urban Landscape, 29 maj – 3 juni 2005, Göteborg
- Slettenmark, Ola (2003) *Riskanalyser i detaljplaneprocessen - vem, vad, när & hur?*, Rapport nr 15:2003 Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms län
- Stake, Robert E. (1995) *The art of case study research*, Thousand Oaks, Calif. London: Sage
- Storm, Anna (2005) *Koppardalen: om historiens plats i omvandlingen av ett industriområde*, Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan
- Strömgren, Mattias (2006) *Riskhantering och fysisk planering – en kunskapsöversikt*, Karlstad: Karlstads Universitet Folkhälsovetenskap
- Svensson, Charlotte, Kazemian, Reza & Rönn, Magnus (2005) *Jämförande analys av arkitektävlingar: erfarenheter från tre nordiska länder*, Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan Arkitekturskolan
- Winther Jørgensen, Marianne & Philips, Louise (2000) *Diskursanalys som teori och metod*, Lund: Studentlitteratur
- Yin, Robert K. (2003) *Case study research: design and methods*, Thousand Oaks Calif London: Sage Publications

## Lagstiftning

SFS 1987:10, Plan- och bygglagen

SFS 1988:868, Lag om brandfarliga och explosiva varor

SFS 1998:808, Miljöbalken

SFS 1998:899, Förordning om miljöfarlig verksamhet

SFS 2003: 778, Lag om skydd mot olyckor

Proposition 1997/98:145, Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige

Proposition 02/03:119 om reformerad räddningstjänstlagstiftning, förarbete till lag om skydd mot olyckor

Proposition 06/07:122, Förslag till ändring av plan- och bygglagen

## Websidor

Bo tryggt 05, [www.botryggt.se](http://www.botryggt.se)

Boverket, [www.boverket.se](http://www.boverket.se)

Eskilstuna kommun, [www.eskilstuna.se](http://www.eskilstuna.se)

Linköpings kommun, [www.linkoping.se](http://www.linkoping.se)

MoDo Hockey, [www.modohockey.se](http://www.modohockey.se)

Räddningsverket, [www.raddningsverket.se](http://www.raddningsverket.se)

Svenska Gasföreningen, [www.gasforeningen.se](http://www.gasforeningen.se)

Svenska nationalencyklopedin, [www.ne.se](http://www.ne.se)

Tekniska verken, [www.linkopingbiogas.se](http://www.linkopingbiogas.se)

Wikipedia, [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

Örnsköldsviks kommun, [www.ornskoldsvik.se](http://www.ornskoldsvik.se)

## Planeringsdata

Underlag till detaljplanen för *badmintonhallen* samt till den efterföljande byggprocessen. Detta inkluderar olika versioner av planhandlingen, yttranden från samråd och utställning samt diverse bedömningar, utredningar, tillstånd, ansökningar, kontrakt, mötesprotokoll, remisser osv. Även handlingar tillhörande Eskilstunas översiktsplan (2004), detaljplanen för idrottsarenan Munktellarenan (1994) samt en detaljplan för en annan del av kvarteret (utställningshandling februari 2005) har studerats.

Underlag till detaljplanen för *biogasbussdepån* samt till den efterföljande byggprocessen. Detta inkluderar olika versioner av planhandlingen, yttranden från samråd och utställning, samt diverse utredningar, bedömningar, tillstånd, ansökningar, kontrakt, mötesprotokoll, remisser osv. Även handlingar tillhörande Linköpings översiktsplan (1998) och en fördjupad översiktsplan över Kallerstad-Mörtlösaområdet (1992) har studerats.

Underlag till detaljplanen för *ishockeyarenan* samt till den efterföljande byggprocessen. Detta inkluderar olika versioner av planhandlingen, yttranden från samråd och utställning, samt diverse utredningar, bedömningar, tillstånd, ansökningar, kontrakt, mötesprotokoll, remisser osv. Även handlingar tillhörande Örnsköldsviks översiktsplan (2003), ett förslag till fördjupad översiktsplan för centrum (samrådshandling februari 2004) samt utställningshandling april 2005), handlingsprogram för trygghet och säkerhet i hamnområdet (2005) samt förslag till handlingsprogram för skydd mot olyckor i Örnsköldsviks kommun (2005-2006) har studerats.

Dessutom utgjorde intervjuer med *representanter för planering, bygg, miljö och räddningstjänst* i de tre kommunerna, samt möten, telefonsamtal och e-mail viktiga informationskällor.

**Räddningsverket, 651 80 Karlstad**  
**Telefon 054-13 50 00, telefax 054-13 56 00**

Beställningsnummer P21-485/07. Telefax 054-13 56 05, telefon 054-13 57 10  
ISBN 978-91-7253-369-1