

# Miljönämndens inflytande som remissinstans i planärenden

JOSEFIN METHI SUNDELL 2015  
MVEM12 EXAMENSARBETE FÖR MASTEREXAMEN 30 HP  
MILJÖVETENSKAP | LUNDS UNIVERSITET





**LUNDS**  
UNIVERSITET

[WWW.CEC.LU.SE](http://WWW.CEC.LU.SE)  
[WWW.LU.SE](http://WWW.LU.SE)

Lunds universitet

Miljövetenskaplig utbildning  
Centrum för miljö- och  
klimatforskning  
Ekologihuset  
223 62 Lund

# Miljönämndens inflytande som remissinstans i planärenden

Granskning av yttranden och samrådsredogörelser från  
planprocessens samrådsskede i Malmö stad 2009-2014

Josefin Methi Sundell

2015



**LUNDS**  
UNIVERSITET

## Tillåten uppsatslängd, antal ord för olika uppsatstyper

Nivå	Hp	Högsta antal ord (exklusive referenser)
Kandidat	15	10 000
Magister	15	10 000
Master	15	10 000
Master	30 - 45	20 000

**Maxlängden för antal ord får inte överskridas!**

Josefin Methi Sundell

MVEM12 Examensarbete för masterexamen 30 hp, Lunds universitet

Intern handledare: Eva Waldemarson, Biodiversitet, Lunds universitet

Extern handledare: Johanna Block, Miljöförvaltningen Malmö stad

CEC - Centrum för miljö- och klimatforskning

Lunds universitet

Lund 2015

## Abstract

This study reviews the influence of the Environment Board in municipal spatial planning in the city of Malmö and aims to highlight improvements in the consultation process. The municipalities are responsible for planning how land and water resources are to be used and thus central in attaining a sustainable land use and urban planning. Development plans are created by The City Planning Office and the Environmental Board is one of the respondents when such plans are submitted for comments. Using consultation documents concerning zoning (*detaljplaner* in Swedish), planning programs (*planprogram* in Swedish) and dialogue memorandums (*dialog-pm* in Swedish) from 2009 to 2014, I conducted a content analysis. Interviews with personnel at the administrations, completed the study. I found that during 2009-2014, comments concerning reduction of noise and other disturbances were most common, followed by traffic and mobility issues, contaminated soils and buildings, water protection and stormwater management, and preservation and development of nature sites and green spaces. At the beginning of the period, disturbance and traffic issues were predominant, but towards the end, water protection and management as well as contaminated soils and buildings were also among the most frequently commented issues. The study highlights a need to clarify what issues officials at the Environment Department are expected to pursue in planning consultations and that the submitted remarks could be more concise. The proportion of the comments, that were fully or partially met, ranged between 67 % and 78 % per year during 2009-2014. The result indicate an increase in the Board's overall influence, since a previous review. Opinions often concurred in how to obtain good living conditions, by for example reducing noise, contaminants and attaining good air quality. Comments aiming to preserve and develop natural areas, green spaces and biodiversity were least fulfilled, compared to the other categories.



# Innehållsförteckning

<b>Abstract</b> .....	<b>3</b>
<b>Innehållsförteckning</b> .....	<b>5</b>
<b>Ordlista och förkortningar</b> .....	<b>7</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>9</b>
1.1 <i>Syfte</i> .....	10
1.2 <i>Frågeställningar</i> .....	11
<b>2. Metod</b> .....	<b>13</b>
2.1 <i>Innehållsanalys</i> .....	13
2.2 <i>Analysenheter och kategorier innehållsanalys</i> .....	14
2.2.1 <i>Synpunkternas karaktär</i> .....	15
2.2.2 <i>Ämneskategorier</i> .....	16
2.2.3 <i>Beaktandegrad</i> .....	20
2.2.4 <i>Beräkningar i Excel</i> .....	21
2.3 <i>Koppling till lokala miljömål</i> .....	22
2.4 <i>Intervjuer</i> .....	22
2.5 <i>Litteratursökning</i> .....	22
<b>3. Resultat</b> .....	<b>25</b>
3.1 <i>Övergripande statistik</i> .....	25
3.2 <i>Frågor som Miljönämnden har drivit i samrådsskedet</i> .....	26
3.2.1 <i>Instämmande kommentarer från Miljönämnden</i> .....	27
3.2.2 <i>Skillnad i fördelning av ämneskategorier mellan åren</i> .....	28
3.3 <i>Beaktande av Miljönämndens synpunkter</i> .....	29

3.3.1 Andel beaktade synpunkter per år .....	31
3.4 Resultatets relation till Malmös miljömål .....	31
3.5 Sammanfattning av intervjuer .....	34
<b>4. Diskussion.....</b>	<b>37</b>
4.1 Frågor som Miljönämnden har drivit .....	37
4.1.1 Skillnad i fördelning av ämneskategorier mellan åren .....	38
4.2 Samsyn och samverkan i planprocessen.....	39
4.2.1 Malmös miljömål .....	41
4.3 Innehållsanalys .....	42
4.4 Förbättringsförslag .....	43
<b>Slutsatser .....</b>	<b>45</b>
<b>Tack .....</b>	<b>47</b>
<b>Referenser .....</b>	<b>49</b>
<b>Bilaga A .....</b>	<b>52</b>
<b>Bilaga B.....</b>	<b>54</b>
<i>Söka ut yttranden .....</i>	<i>54</i>
<i>Söka ut samrådsredogörelser .....</i>	<i>55</i>
<b>Bilaga C .....</b>	<b>56</b>
<i>Kodningsnyckel.....</i>	<i>56</i>
Synpunkternas karaktär .....	57
Ämneskategorier .....	57
Beaktandegrad .....	68
<b>Bilaga D .....</b>	<b>69</b>
<i>Intervju med Kerstin Åkerwall, 2015-05-20.....</i>	<i>69</i>
<i>Intervju med Anna Holmqvist, 2015-05-26 .....</i>	<i>73</i>
<i>Intervju med Roland Zinkernagel, 2015-05-29.....</i>	<i>76</i>



## Ordlista och förkortningar

**Dagvatten** – “(...) regn-, spol- och smältvatten som rinner på hårdgjorda ytor eller på genomsläpplig mark.” (VA SYD, 2014).

**Dialog-pm** – Diskussionsunderlag kring frågor eller områden som förväntas vara betydande för utvecklingen på lång sikt i Malmö vilket fungerar som samrådsunderlag till översiktsplanen (Malmö stad, u.å b).

**KF** – Kommunfullmäktige Malmö stad

**Känslig markanvändning (KM)** – Mark där alla kan vistas permanent utan risk med avseende på föroreningar i marken och där till exempel bostäder och skolor kan etableras (Naturvårdsverket, 2009).

**MB** – Miljöbalk 1998:808

**MF** – Miljöförvaltningen Malmö stad

**Mindre känslig markanvändning (MKM)** – Mark där föroreningar begränsar vistelsemöjligheterna och därför är lämplig för exempelvis kontor och industri (Naturvårdsverket, 2009).

**MKB** – Miljökonsekvensbeskrivning

**MKN** – Miljökvalitetsnorm

**MN** – Miljönämnden Malmö stad

**PBL** – Plan- och bygglag (2010:900)

**Recipient** – “ett vattendrag, hav eller sjö som tar emot dagvatten och renat avloppsvatten.” (VA SYD, 2014).

**Remiss** – En myndighet skickar ett ärendes handlingar för yttrande till en annan myndighet eller organisation, för att inhämta synpunkter (Wennergren, 2008).

**SBK** – Stadsbyggnadskontoret Malmö stad

**SBN** – Stadsbyggnadsnämnden Malmö stad

**Spillvatten** – “förorenat vatten som kommer från diskhoar, toaletter, duschar och olika processer i industrin.” (VA SYD, 2014).

**u.å** – utan årtal



# 1. Inledning

Begreppet hållbar utveckling, eller uthållig utveckling, fick spridning genom FN-dokument som World Conservation Strategy (IUCN et al., 1980) där vikten av att integrera bevarande och utveckling med hänsyn till såväl sociala, ekologiska som ekonomiska aspekter uttrycktes, och Brundtlandrapporten (WCED, 1987) som utgick ifrån en princip om att utveckling ska ske så att behov ska kunna tillgodoses både nu och i framtiden (National Research Council, 1999; Sundqvist, 2003). Hållbar utveckling har sedan tagit form i många olika sammanhang, med varierande utgångspunkt för vad som ska bevaras och utvecklas och hur olika delar relaterar till varandra (National Research Council, 1999).

Inom stadsplanering har hållbarhetsperspektivet enligt Wheeler (2004) bland annat tillfört långsiktighet och ett helhetstänk där olika planeringsområden och målsättningar ska integreras, insikt om begränsningar för tillväxt och resursutnyttjande och även lyft vikten av att politiker, yrkesverksamma och stadens invånare tillsammans diskuterar och löser problem. Miljöskydd, ekonomisk utveckling och social rättvisa är perspektiv i stadsplaneringen som kan leda till konflikter, men samtidigt är beroende av varandra och måste beaktas (Campbell, 1996).

Lagar, policies och styrande institutioner är exempel på indirekta pådrivande faktorer som kan påverka lokal markanvändning och marktäckning, som i sin tur direkt kan påverka tjänster som ekosystemen bidrar med, biologisk mångfald och därmed mänskligt välbefinnande (Millenium Ecosystem Assessment, 2005). Sveriges Plan- och bygglag (PBL) fastställer att det är kommunens uppgift att planlägga hur mark och vatten ska användas (PBL 2010:900, 1 kap. 2 §), vilket också kallas för det kommunala planmonopolet (Boverket, 2014a). Det innebär att kommunen har en central roll när det gäller att planeringen av den fysiska miljön möjliggör en hållbar livsmiljö i ett långsiktigt perspektiv, som PBL (2010:900, 1 kap. 1 §) och Miljöbalken (1998:808, 1 kap. 1 §) syftar till att främja.

Malmö stad uttrycker i sitt miljöprogram en strävan efter att bli "världsbäst på hållbar stadsutveckling" till 2020 och programmet presenterar kommunens gemensamma mål för miljöarbetet, med fokus på den ekologiska aspekten (Miljöförvaltningen Malmö stad, 2009). I Malmö är det Stadsbyggnadskontoret som bereder planer och program, som översiktsplan, dialog-pm, planprogram och detaljplaner (Malmö stad, u.å d; Malmö stad, u.å f). Beroende på planernas dignitet, antas eller godkänns de i Stadsbyggnadsnämnden eller Kommunfullmäktige (J. Block, pers. komm.). I planärenden fungerar Miljönämnden som remissinstans till Stadsbyggnadsnämnden och har möjlighet att yttra sig över planhandlingarna (Miljöförvaltningen Malmö stad, 2013). Dessa yttranden bereds av Miljöförvaltningen på uppdrag av Miljönämnden och går sedan antingen upp för beslut i

nämnden (utökat förfarande), eller via delegation till förvaltningens direktör för godkännande (standardförfarande) och skickas därefter till Stadsbyggnadsnämnden (J. Block, pers. komm.). Miljönämndens yttranden i planärenden har granskats i mindre omfattning av Miljöförvaltningen vid två tidigare tillfällen, av Persson (2005) och Hillberg och Karlsson (2010).

I det här examensarbetet utreder jag hur frågor som Miljönämnden i Malmö har drivit i planprocessens samrådsskede, fördelat sig mellan olika ämnesområden och i vilken omfattning nämndens synpunkter har tillgodosetts av Stadsbyggnadsnämnden, under perioden 2009-2014. Jag anser att det är relevant att följa upp Miljönämndens inflytande i dessa frågor, eftersom synpunkterna syftar till att förebygga tillsynsärenden som innebär olägenhet eller skada på människa och miljö och även ska bidra till att uppnå kommunens miljömål (Miljöförvaltningen Malmö stad, 2013).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) efterfrågar en utökad samverkan mellan aktörer och mer praktik- och processinriktad forskning inom hållbar stadsutveckling (SKL, 2010). Miljömässig hållbarhet som innefattar människors livsstil och konsumtion anses också vara en utmaning att genomdriva i stadsplaneringen, bland annat på grund av frågans komplexitet (Säynäjoki et al., 2014). Detta tillsammans med kommunens ansvar i frågan, ökar vikten av att beskriva Miljönämndens inflytande i processen och koppla detta till målen i miljöprogrammet. Evans et al. (2006) undersöker olika styrsätt som visat sig vara framgångsrika för att uppnå för hållbar utveckling på lokal nivå i Europa. Inom viktiga institutionella element, som är en del av modellen, finns bland annat strukturer för samarbete mellan olika avdelningar inom myndigheter samt institutionellt lärande (Evans et al., 2006). Granskningen av remissvar som har gjorts i den här studien, genomlyser ett av forumen för samarbete mellan Miljönämnden och Stadsbyggnadsnämnden i planfrågor och ger en överblick av tidigare års utfall som kan användas till att identifiera vad som behöver förbättras i processen.

Uppföljningen av Hillberg och Karlsson (2010) har använts som utgångspunkt för den här studien. Fokus har legat på Miljöförvaltningens roll i processen, men dokumenten som jag har granskat, omfattar både tjänstemännens skrivelser och ändringar eller tillägg som har gjorts efter politiska beslut i Miljönämnden. Synpunkterna och inflytandet benämns därför som Miljönämndens i rapporten. I bilaga A finns en översikt av planprocessen och remissförfarandet i Malmö.

## 1.1 Syfte

Syftet är att utreda hur Miljönämndens inflytande inom miljö- och hälsofrågor har sett ut i planprocessens samrådsskede, med ambitionen att belysa förbättringsmöjligheter i processen. Metoden för uppföljning som togs fram vid den senaste sammanställningen av Hillberg och Karlsson (2010), ska utvecklas och tydliggöras så att den är återupprepbar.

## 1.2 Frågeställningar

- Vilka frågor har Miljönämnden drivit i planärenden och hur har fördelningen sett ut mellan olika ämneskategorier?
- Skiljer sig fördelningen av ämneskategorier åt mellan åren och finns det någon trend under perioden?
- Hur stor del av Miljönämndens synpunkter har beaktats i planerna?
- Skiljer sig andelen beaktade synpunkter åt mellan åren och finns det någon trend under perioden?
- Hur ser beaktandegraden i olika ämneskategorier ut och finns det någon skillnad mellan kategorierna?
- Hur överensstämmer beaktandegraden i olika ämneskategorier med de politiska mål för miljö och hälsa som finns i kommunen?



## 2. Metod

Metoden inleds med en beskrivning av hur plandokumenterna har analyserats och kategorierna som har använts, följt av hur resultatet har relaterats till miljömålen, intervjuerna som har genomförts och slutligen vilka databaser och sökord som har använts vid litteratursökningar.

### 2.1 Innehållsanalys

En innehållsanalys enligt metodik i Esaiasson et al. (2012) samt Bergström och Boréus (2005) har utförts för att följa upp Miljönämndens synpunkter i planärenden och hur de har tillgodosetts. Dokumenterna som har granskats är yttranden och samrådsredogörelser från perioden 2009-2014 som har gällt detaljplaner, planprogram och dialog-pm. Miljöförvaltningens ärendehanterings- och registersystem EDP Miljöreda användes för att söka ut yttranden och samrådsredogörelser. Hur sökningarna gjordes och vilka ärenden som sorterades bort, redovisas i bilaga B.

Innehållsanalysen möjliggör en systematisk mätning av texters innehåll (Bergström & Boréus, 2005). Både frekvens för olika ämneskategorier och hur mycket plats (längd på text) varje kategori får i texterna, kan undersökas (Esaiasson et al., 2012). Fokus i den här studien har legat på frekvensen för olika egenskaper i Miljönämndens synpunkter i samrådsskedet. Synpunkter i 310 samrådsyttranden, kategoriserades efter deras karaktär och vilket ämnesområde de syftade till att påverka, vilket jag har definierat under rubrik 2.2.1 och 2.2.2.

Innehållsanalysen innefattade även bemötanden från Stadsbyggnadskontoret, från respektive samrådsredogörelse (se bilaga A). I dessa bedömde jag hur Miljönämndens synpunkter hade tillgodosetts utifrån bemötandet, vilket jag har definierat närmare under rubrik 2.2.3. Yttranden som Miljönämnden hade lämnat i granskningsskedet (se bilaga A) användes för att komplettera samrådsredogörelserna i denna bedömning. Huvudregeln var att endast samrådsredogörelse och granskningssyttrande användes för att bedöma om synpunkter hade tillgodosetts eller inte, men i ett fåtal undantagsfall konsulterades ärendets plankarta och planbeskrivning (se bilaga C).

Ett problem som Bergström & Boréus (2005) varnar för är att bedömning och kategorisering av texterna systematiskt förändras i en viss riktning under tiden som analysen utförs. Det kan till exempel hända att personen som tolkar texten stegvis blir

striktare eller öppnare i sina bedömningar med tiden. För att jämnna ut sådana systematiska fel rekommenderas att material från olika tidsperioder som sedan ska jämföras analyseras växelvis (Bergström & Boréus, 2005). Jag har därför kategoriserat i följande ordning: med början 2009 kategoriserades först hälften av yttranden från varje år och därefter kategoriserades den resterande halvan för varje år.

Både Esaiasson et al. (2012) och Bergström och Boréus (2005) rekommenderar att testa kodningens kvalitet och upprepbarhet genom att göra ett reliabilitetstest, vilket även kallas att dubbelkoda materialet. Det innebär att delar av materialet kategoriseras igen, gärna av en annan person, för att sedan jämföra resultaten (Bergström & Boréus, 2005; Esaiasson et al., 2012). Min bedömning var att dubbelkodning av materialet skulle vara för tidskrävande att göra inom ramen för det här examensarbetet och det har därför inte gjorts.

## 2.2 Analysenheter och kategorier innehållsanalys

Studien har två analysenheter. Dels hela yttranden som innehåller formvariabler för att presentera mer övergripande statistik och dels Miljönämndens synpunkter i yttranden från samrådsskedet, som är den minsta analysenheten i studien. Tydliga definitioner av de kategorier (variabelvärden) som variablerna delas in i, samt regler och principer för hur kategoriseringen går till i fall en analysenhet skulle kunna ingå i flera kategorier, är viktigt för att kunna utföra en konsekvent analys (Esaiasson et al., 2012). Kategorierna ska vara heltäckande men får samtidigt inte överlappa varandra och varje analysenhet kan bara tillhöra en kategori (Esaiasson et al., 2012). Därför används ofta en restkategori (övrigt), som fångar upp de enheter som inte passar in i de andra kategorierna (Esaiasson et al., 2012).

### 1. Analysenhet - yttrande

Yttranden som Miljönämnden har lämnat som remissvar i planärenden.

#### Variabler (variabelvärden) för yttranden

- År
- Typ av yttrande (delegationsbeslut, tjänsteskrivelse)
- Typ av plan (Dp, Pp, Dialog-pm)
- Skede (samråd, granskning)
- Yrkar på avstyrkan (ja, nej)
- Synpunkter (synpunkter och kommentarer, inget att erinra)

### 2. Analysenhet - synpunkt

Synpunkter i yttranden som Miljönämnden har lämnat som remissvar i samrådsskedet i planärenden.



### **Variabler (variabelvärden) för synpunkter**

- År
- Typ av yttrande (delegationsbeslut, tjänsteskrivelse)
- Typ av plan (Dp, Pp, Dialog-pm)
- Synpunktens karaktär (se rubrik 2.2.1)
- Ämneskategori (se rubrik 2.2.2)
- Beaktandegrad (se rubrik 2.2.3)

Syftet med ett textstycke, har använts både för att urskilja synpunkter i texten och för att placera dessa i ämneskategorier. De tre variabler med tillhörande variabelvärden som jag har vidareutvecklat från kategorierna i Hillberg och Karlsson (2010), har definierats under följande underrubriker. En mer detaljerad kodningsnyckel finns i bilaga C om studien ska upprepas.

### **2.2.1 Synpunkternas karaktär**

Synpunkterna har delats in i tre olika kategorier beroende på deras karaktär: synpunkt, kommentar och instämmande kommentar.

#### *1. Synpunkt*

Definition av synpunkt: Uppfattning från Miljönämndens sida om att det krävs åtgärder och/eller utredningar för att motverka potentiella problem eller för att förbättra planområdet, alternativt att planhandlingarna behöver revideras på grund av felaktigheter eller kompletteras med mer information.

Det är bara när synpunkten har uppmanat till förändring som den har räknats till kategorin synpunkter. Karaktären på synpunkten är sådan att det kan förväntas ett svar på hur den tillgodosetts eller varför den eventuellt inte beaktats från Stadsbyggnadskontoret.

#### *2. Kommentarer*

Definition av kommentar: Information, referenser till forskning eller mer flytande diskussion som inte anger förslag på någon konkret åtgärd eller ändring, men ändå syftar till att uppmärksamma något i planområdet eller planhandlingarna.

Till kommentarerna förväntas inte ett svar på hur de har tillgodosetts från Stadsbyggnadskontoret.

#### *3. Instämmande kommentar*

Definition av instämmande kommentar: Miljönämnden kommenterar något som de tycker är positivt och/eller håller med om i planhandlingarna.

Exempel på sådana instämmande kommentarer är “MF ställer sig positiva till (...)” och “Miljöförvaltningen instämmer även i att markföroreningarnas omfattning bör undersökas vidare.”.

## 2.2.2 Ämneskategorier

Jag har också delat in synpunkterna efter ämnesområde i 15 huvudkategorier där vissa även har underkategorier. Ämneskategorierna har utvecklats utifrån genomläsning av materialet, kategorierna i Hillberg och Karlsson (2010), de planstrategier som uttrycks i Malmös nuvarande översiktsplan (Malmö stad, 2014) och målen i miljöprogrammet (Miljöförvaltningen Malmö stad, 2009). De stämdes också av med personal på Miljöförvaltningen och min handledare på universitet. Kategoriernas huvudsakliga innehåll är sammanfattat nedan och för ytterligare detaljer och nyckelord, se bilaga C.

### 1. TRAFIK OCH MOBILITET

#### 1.1. Gång-, cykel- och kollektivtrafik

##### 1.1.1. Gång och cykel

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att förstärka gång- och cykelmöjligheter och underlätta för cyklister och fotgängare.

##### 1.1.2. Kollektivtrafik

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att förstärka, förbättra och uppmärksamma kollektivtrafik.

#### 1.2. Biltrafik

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att minska bilanvändning och bilparkering generellt samt förespråkar bilpool och elfordon.

#### 1.3. Övrig trafik och mobilitet

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att påverka utformning av gaturum, minska gatans och spårrområdets barriäreffekter, uppmanar till att utreda trafikflöde, trafikmiljö, godstransportlösningar och växthusgasutsläpp från trafik och att satsa på järnväg och mobility management.

### 2. NATUR- OCH GRÖNOMRÅDEN

#### 2.1. Biologisk mångfald

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att bevara, utveckla,

möjliggöra eller beskriva biologisk mångfald.

**2.2. Gröna tak, gröna fasader och grönytefaktor**

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att gröna tak och/eller fasader ska anläggas eller att grönytefaktor ska användas eller höjas.

**2.3. Andra grönytor**

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som rör att bevara, utveckla eller tillföra grönytor där innehållet i eller syftet med ytan inte framgår eller det främst finns rekreativa eller avskärmande syften.

**3. VATTEN**

**3.1. Kvalitet och kvantitet yt- och grundvatten**

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att belysa eller tydliggöra påverkan och/eller minimera negativ påverkan på vattenkvalitet och/eller vattenkvantitet i yt- eller grundvatten (inklusive dagvattenrecipienter).

**3.2. Dagvattenhantering**

*Huvudsakligt innehåll:* Synpunkter som rör dagvattenhantering innan vattnet når recipienten och syftar till att fördröja, och/eller rena dagvatten framförallt genom öppna dagvattensystem och lokalt omhändertagande eller utreda om detta är lämpligt med avseende på föroreningar i området.

**3.3. Spillvattenhantering**

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att tydliggöra hur spillvatten bör hanteras.

**4. BULLER OCH ANDRA STÖRNINGAR**

**4.1. Buller**

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att skapa en god ljudmiljö genom att beskriva, förhindra eller minimera störningar från trafik- och industribuller och uppmanar till att genomföra eller fördjupa bullerutredningar samt anpassa bebyggelsen och reglera lämpliga bullerskydd.

**4.2. Andra störningar**

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att förhindra eller

minimera och beskriva ljus- och bländningsstörningar, luktstörningar och andra kombinerade störningar och uppmanar till att genomföra eller fördjupa utredningar kring dessa samt reglera lämpliga störningsskydd.

## 5. LUFT

### 5.1. Luftkvalitet utomhus

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att säkerställa luftkvaliteten utomhus och att miljö kvalitetsnormer för luft inte överskrids genom att utreda, beskriva och tydliggöra planens påverkan på luftkvaliteten och utifrån detta bedöma förslaget lämplighet och reglera skyddsbestämmelser och åtgärder.

### 5.2. Luftkvalitet inomhus

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att säkerställa luftkvaliteten inomhus genom att provta inomhusluft, utreda byggnadsegenskaper och reglera placering av tilluftsintag.

## 6. FÖRORENINGAR I MARK OCH BYGGNADER

### 6.1. Markföroreningar

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att uppmärksamma och/eller förebygga förekomst eller risk för förekomst av markföroreningar, tydliggöra behov av eller utveckla inventering och/eller markundersökning samt informera om eller reglera riktvärden för planerad markanvändning, åtgärdsbehov, efterbehandling och att föroreningar ska vara avhjälpda innan bygglov beviljas.

### 6.2. Föroreningar i byggnader

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att uppmärksamma inventeringsbehov och/eller provtagning i byggnader för att utreda föroreningsförekomst, åtgärdsbehov och byggnaders lämplighet för planerat ändamål samt informera om risk för radon och reglera radonskydd i byggnader.

## 7. EFFEKTIV MARKANVÄNDNING

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till en yteffektiv markanvändning genom att förespråka förtätning och fördjupade studier kring förtätning, hög exploateringsgrad och bebyggelse generellt, inbyggnad av funktioner i bostadshus, undvika markparkering och istället anlägga gemensam parkering och/eller underjordiska garage men prioritera uteyta framför parkering,

samutnyttja gårdsmark och grönytor samt undvika utbyggnad på bördig jordbruksmark.

## 8. ÖVRIG KLIMATANPASSNING OCH LOKALT KLIMAT

### 8.1. - utgått

### 8.2. Övrig klimatanpassning

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att belysa och reglera klimatanpassningsbehov (som inte ingår i andra ämneskategorier) och uppmanar till att tydliggöra och ta höjd för konsekvenser av höjd havsnivå, översvämningar och temperaturhöjningar samt beskriva och reglera åtgärder för att förhindra eller minska risker och skador kopplade till detta.

### 8.3. Lokalt klimat

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att planera för goda skugg- och vindförhållanden på kvartersnivå och uppmanar till att utföra eller komplettera sol-, skugg- och vindstudier.

## 9. ENERGI OCH MILJÖVÄNLIGT BYGGANDE

### 9.1. Energi

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att uppmärksamma och skapa förutsättningar för lokalt producerad, förnybar energi.

### 9.2. Miljövänligt byggande

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till ett att uppnå ett mer miljöanpassat byggande genom att tillämpa Miljöbyggprogram Syd och ange höga ambitionsnivåer inom programmet, miljöcertifiera byggnader och områden, förespråka eller uppmuntra till fördjupat resonemang kring energieffektiva byggnader och materialval som inte förorenar dagvattnet.

## 10. RISK OCH SÄKERHET

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att belysa och förebygga risker kring verksamheter och åtgärder genom att uppmana till att utreda lämpliga skyddsavstånd och utföra riskbedömningar samt att skapa utemiljöer som inte uppfattas som otrygga.

## 11. AVFALLSHANTERING

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att förtydliga hur avfallshantering ska lösas genom att utreda behov och placering av utrymme för hushållsavfall, återvinningsstationer och bytesplatser för föremål samt uppmanar till fördjupade utredningar kring en större avfallsanläggning (Spillepeng), dess deponi och lakvattenhantering.

## 12. MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNING (MKB)

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att tydliggöra och utreda miljökonsekvenser genom att upprätta, fördjupa, komplettera eller ändra en miljökonsekvensbeskrivning.

## 13. ELEKTROMAGNETISK STRÅLNING

*Huvudsakligt innehåll:* synpunkter som syftar till att uppmärksamma elektromagnetisk strålning från elnätstationer och säkerställa att riktvärde inte överskrids i bostäder, vård- och skollokalerna.

## 14. STYRDOKUMENT

*Huvudsakligt innehåll:* Synpunkter som syftar till att tydliggöra Malmö stads policies, program eller strategier genom att införa hänvisningar till, korrigera felaktiga hänvisningar till eller tydligare spegla sådana dokument i handlingarna.

## 15. ÖVRIGT

*Huvudsakligt innehåll:* Synpunkter som inte har kunnat placeras i de andra kategorierna. De har huvudsakligen handlat om hållbar stadsutveckling på en övergripande nivå, sociala aspekter, formalia och om särskild hänsyn till barn.

### 2.2.3 Beaktandegrad

Till vilken grad en synpunkt har beaktats av Stadsbyggnadskontoret jag delat in i fem kategorier enligt nedan.

#### 1. Helt

Synpunkten har tillgodosetts i kommentar från SBK i samrådsredogörelsen och återkommer inte i MN:s granskningsyttrande.

### *2. Delvis*

Synpunkten har delvis tillgodosetts i kommentar från SBK i samrådsredogörelsen. Endast en del av framförd synpunkt har tillgodosetts eller så har MN angivit en specifik synpunkt, men SBK har kommenterat den i så generella ordalag att den inte kan anses vara fullt tillgodosedd.

### *3. Inte*

Synpunkten har inte tillgodosetts i kommentar från SBK i samrådsredogörelsen eller återkommer i sin helhet i MN:s granskningsyttrande. Till dessa räknas även de synpunkter som inte har nämnts eller blivit bemötta i SBK:s kommentarer, när andra synpunkter i samma yttrande har kommenterats.

### *4. Andra förutsättningar*

Förutsättningarna i ärendet har ändrats så att synpunkten inte längre kan betraktas som aktuell eller så har Miljönämnden haft fel uppfattning om förutsättningarna och därmed lämnat en synpunkt som inte kan betraktas som aktuell.

### *5. Ingen uppgift*

Uppgift för om synpunkten har tillgodosetts eller inte saknas, eftersom samrådsredogörelse inte fanns att tillgå.

## **2.2.4 Beräkningar i Excel**

Innehållsanalysens rådata registrerades i Microsoft Excel 2013, motsvarande kodblanketter i Esaiasson et al. (2012) och där gjordes även beräkningar av de relativa frekvenser som presenteras i resultatet.

För att extrahera data från ett definierat område, som uppfyllde vissa kriterier använde jag funktionerna COUNTIF(range;criteria) och COUNTIFS(rangel;criteria1;range2;criteria2...).

För att presentera fördelningen av frågor som Miljönämnden hade drivit, dividerades antalet synpunkter och kommentarer i varje ämneskategori med det totala antalet synpunkter och kommentarer för hela perioden.

För att utreda om fördelningen av synpunkter och kommentarer uppdelat på ämneskategorier hade skiljt sig mellan åren, dividerades antal synpunkter och kommentarer per kategori och år med det totala antalet synpunkter och kommentarer samma år.

För att beräkna den totala beaktandegraden dividerades varje beaktandekategori (helt, delvis, inte) med det totala antalet bemötta, aktuella synpunkter. Detta gjordes också för varje ämneskategori, där varje beaktandekategori, dividerades med antalet bemötta, aktuella synpunkter i ämneskategorin.

På grund av avrundning till hela procent, summerar inte alltid alla delar till 100 % i resultatdelens figurer och tabeller.

## 2.3 Koppling till lokala miljömål

För att undersöka hur Miljönämndens inflytande i planprocessen har förhållit sig till kommunens uppsatta mål, har miljömålen med tillhörande preciseringar i Miljöprogram för Malmö stad 2009-2020 använts. Programmet antogs i slutet av 2009 (Miljöförvaltningen Malmö stad, 2009), samma år som startåret för den här studien. Preciseringar av miljömålen som jag har ansett vara relevanta i förhållande till studiens innehåll har sammanfattats och kopplats till ämneskategorier från innehållsanalysen där jag har bedömt att synpunkterna i kategorin har syftat till att bidra till respektive måls uppfyllande.

## 2.4 Intervjuer

När ett preliminärt resultat från innehållsanalysen var sammanställt, genomförde jag tre intervjuer. Intervjupersonerna var Miljöförvaltningens direktör, en handläggare av planärenden på Miljöförvaltningen och en av enhetscheferna på Stadsbyggnadskontorets planavdelning. Intervjuerna var av informantkaraktär (Essaiasson et al., 2012) och genomfördes för att få en beskrivning av remissförfarandet, en fördjupad diskussion kring resultatet och få in förbättringsförslag utifrån personernas olika perspektiv. En sammanställning av frågor och svar finns i bilaga D.

## 2.5 Litteratursökning

Eftersom studien faller inom många olika ämnesområden har jag sökt litteratur brett i olika databaser och gått igenom tidigare forskning och projekt som varit relevanta för ämnet. Ytterligare litteratur lokaliserades även utifrån artiklar och böcker som var citerade i litteraturen från nedanstående sökningar.

- *Google*
  - Sökord 1: hållbar kommunal planering
  - Sökord 2: hållbar stadsutveckling kommun planering
  - Sökord 3: yttranden planprocess miljö examensarbete
- *Lovisa* (Bibliotekskatalogen vid Lunds universitet). Sökord: urban sustainability



- *Scopus* (subject areas: Life Science; Physical Science; Social Sciences & Humanities):
  - **Title-Abs-Key** sustainab\* AND **Title-Abs-Key** “urban planning” OR “cit\* planning” AND **Title-Abs-Key** polic\* AND **Title-Abs-Key** environment\* AND **Doctype** ar OR re AND **Pubyear** > 2008 AND **Pubyear** < 2015
    1. **Sorted by** Times cited  $\geq$  20
    2. **Sorted by** Relevance, article 1-20
- *Web of Science* (databases: Web of Science Core Collection; BIOSIS Previews; CABI: CAB Abstracts; KCI-Korean Journal Database; MEDLINE; SciELO Citation Index; Zoological Record):
  - **Topic** urban sustainability AND **Topic** sustainable cit\* AND **Topic** planning AND **Topic** municipality AND **Timespan** 2009-2014 **Refined by** Document Types article OR review



## 3. Resultat

Redovisning av resultatet inleds med en överblick över hur många yttranden, synpunkter, kommentarer och instämmande kommentarer som Miljönämnden har lämnat under 2009-2014. Därefter presenteras resultat för varje frågeställning, främst i form av relativa frekvenser (%). Slutligen görs en kort sammanfattning av utförda intervjuer.

### 3.1 Övergripande statistik

Miljönämnden lämnade 310 yttranden i samrådsskedet och 79 yttranden i granskningsskedet under 2009-2014, vilket ger 389 yttranden totalt under perioden. I samrådsskedet fanns 87 ärenden där Miljönämnden inte hade något att erinra, men i 223 yttranden framfördes synpunkter på planhandlingarna. Från dessa yttranden har totalt 1082 synpunkter, 198 kommentarer och 116 instämmande kommentarer från Miljönämnden registrerats i innehållsanalysen (tabell 1). Samrådsredogörelser saknades för 182 synpunkter (kategori *ingen uppgift*), vilket gav 900 synpunkter där bemötande från Stadsbyggnadskontoret fanns att tillgå. Av de bemötta synpunkterna ansågs 35 stycken inte aktuella att bedöma beaktandegraden för, på grund av andra förutsättningar efter samrådet (kategori *andra förutsättningar*). Detta gav 865 bemötta och aktuella synpunkter, vilket är det totalantal som använts för beräkningar som gäller andel synpunkter som beaktats under rubrik 3.3.

#### Tabell 1.

En översikt över hur många synpunkter, kommentarer och instämmande kommentarer som framförts i samrådsskedet av Miljönämnden 2009-2014. För 900 av synpunkterna fanns bemötande från SBK och 35 av dessa har klassats som inaktuella, på grund av andra förutsättningar i granskningsskedet.

Synpunkternas karaktär	Antal totalt
Synpunkter	1082
Varav bemötta synpunkter	900
Varav bemötta, aktuella synpunkter	865
Kommentarer	198
Instämmande kommentarer	116

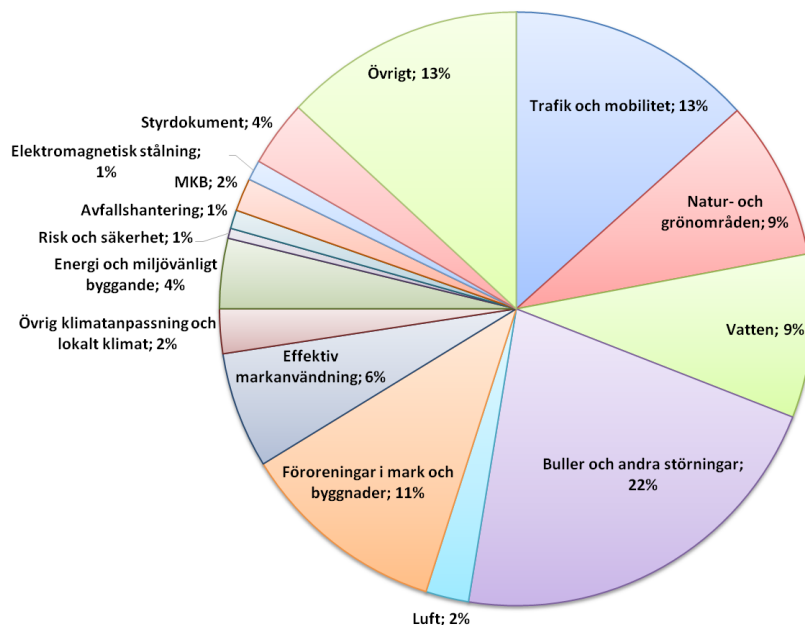
I två ärenden i samrådsskedet (531:04431-11; 531:04837-13) ansåg Miljönämnden att det fanns så stora brister i handlingarna att de valde att avstyrka planerna helt. I ett annat samrådsärende (531:02717-08) avstyrkte Miljönämnden en del av planen som gällde bostäder.

### 3.2 Frågor som Miljönämnden har drivit i samrådsskedet

Vilka frågor som Miljöförvaltningen har drivit i samrådsskedet under perioden, redovisas i form av hur framförda synpunkter och kommentarer (1280 st) har fördelat sig på 15 ämneskategorier (figur 1).

Kategori Buller och andra störningar utgör störst andel av totalen (22 %), följt av Övrigt samt Trafik och mobilitet (13 %), Föroreningar i mark och byggnader (11 %), Vatten samt Natur- och grönområden (9 %), Effektiv markanvändning (6 %), Energi och miljövänligt byggande samt Styrdokument (4 %). Därtill finns ytterligare fem kategorier som utgör mindre än 3 % av de synpunkter och kommentarer som MF har lämnat totalt under perioden (figur 1).

### Ämneskategorisering av synpunkter och kommentarer från MN 2009-2014



**Figur 1.**

Cirkeldiagram över hur synpunkter och kommentarer som Miljönämnden har framfört i samrådsskedet fördelat sig mellan 15 ämneskategorier. Frekvensen för varje ämneskategori redovisas som procent av det totala antalet synpunkter och kommentarer (1280 st) under perioden.

### 3.2.1 Instämmande kommentarer från Miljönämnden

Instämmande kommentarer från Miljönämnden presenteras per ämneskategori i tabell 2. Störst andel instämmande kommentarer har gällt Natur- och grönområden samt Övrigt (20 %), följt av Trafik och mobilitet (19 %), Effektiv markanvändning (16 %), Buller och andra störningar (9 %) och Energi och miljövänligt byggande (5 %) (tabell 2).

**Tabell 2.**

Kommentarer från Miljönämnden som har varit instämmande och positiva till innehåll i samrådshandlingarna, uppdelat i ämneskategorier och sorterat i fallande ordning utifrån hur många procent ämneskategorin har utgjort av det totala antalet instämmande kommentarer.

Ämne	Antal instämmande kommentarer	Procent av total
Natur- och grönområden	23	20%
Övrigt	23	20%
Trafik och mobilitet	22	19%

Effektiv markanvändning	18	16%
Buller och andra störningar	10	9%
Energi och miljövänligt byggande	6	5%
Vatten	3	3%
Föroreningar i mark och byggnader	3	3%
Styrdokument	3	3%
Övrig klimatanpassning och lokalt klimat	2	2%
Avfallshantering	2	2%
Miljökonsekvensbeskrivning	1	1%
Luft	0	0%
Risk och säkerhet	0	0%
Elektromagnetisk stålning	0	0%
Σ	116	100%

### 3.2.2 Skillnad i fördelning av ämneskategorier mellan åren

I tabell 3 redovisas hur Miljönämndens synpunkter och kommentarer har fördelat sig mellan de 15 ämneskategorierna per år. Trafik och mobilitet, Buller och andra störningar, Effektiv markanvändning och Miljökonsekvensbeskrivning är kategorier som har haft nedåtgående trender under perioden. Kategorierna Vatten, Föroreningar i mark och byggnader samt Energi och miljövänligt byggande har haft uppåtgående trender. Kategorin Övrig klimatanpassning och lokalt klimat utgör en större andel 2014, än vad den gjort under tidigare år. Resterande kategorier är stabila, varierar upp och ned mellan åren, eller så är antalet synpunkter och kommentarer som utgör underlag för procentsatserna små.

#### Tabell 3.

Andel synpunkter och kommentarer (SoK) som Miljönämnden har lämnat per kategori och år utav det totala antalet synpunkter och kommentarer samma år.

Ämne	SoK (%) 2009	SoK (%) 2010	SoK (%) 2011	SoK (%) 2012	SoK (%) 2013	SoK (%) 2014
Trafik och mobilitet	24%	16%	5%	11%	11%	11%
Natur- och grönområden	9%	8%	5%	9%	11%	9%
Vatten	3%	3%	1%	21%	13%	14%
Buller och andra störningar	27%	24%	31%	16%	15%	17%
Luft	2%	2%	2%	3%	2%	2%
Föroreningar i mark och byggnader	6%	9%	13%	13%	12%	16%

Effektiv markanvändning	8%	8%	9%	4%	5%	2%
Övrig klimatanpassning och lokalt klimat	2%	3%	2%	0%	2%	6%
Energi och miljövänligt byggande	1%	2%	3%	2%	9%	6%
Risk och säkerhet	0%	1%	1%	0%	0%	1%
Avfallshantering	0%	2%	1%	0%	0%	1%
Miljökonsekvensbeskrivning	6%	2%	1%	1%	1%	0%
Elektromagnetisk stålning	1%	2%	2%	0%	0%	0%
Styrdokument	2%	7%	2%	3%	4%	1%
Övrigt	9%	10%	22%	15%	12%	13%
<b>Antal SoK totalt</b>	<b>208</b>	<b>288</b>	<b>186</b>	<b>224</b>	<b>202</b>	<b>172</b>

### 3.3 Beaktande av Miljönämndens synpunkter

Av 865 bemötta, aktuella synpunkter (se 3.1 Övergripande statistik) beaktades 59 % helt, 15 % delvis och 26 % inte alls av Stadsbyggnadskontoret (tabell 4).

**Tabell 4.**

Antal och andel synpunkter som beaktats helt, delvis och inte alls av de bemötta, aktuella synpunkterna.

Beaktandegrad	Antal synpunkter	Procent av total
Beaktats	507	59%
Delvis beaktats	129	15%
Inte beaktats	229	26%
∑	865	100%

När synpunkterna fördelas på ämneskategorier (tabell 5), är Risk och säkerhet den huvudkategori som beaktats i högst grad, med 100 % beaktade synpunkter. Underlaget i kategorin är tre bemötta, aktuella synpunkter. Synpunkter i kategorin Föreningar i mark och byggnader har beaktats i 80 % av fallen, följt av Styrdokument där synpunkterna beaktats i 77 % av fallen och Buller och andra störningar ligger på 67 % beaktade synpunkter. I intervallet 60-44 % beaktade synpunkter finns i fallande ordning kategorierna Luft, Avfallshantering, Övrigt, Vatten, Elektromagnetisk strålning, Energi och miljövänligt byggande, Trafik och mobilitet samt Miljökonsekvensbeskrivning. Lägst andel beaktade synpunkter har kategorierna Effektiv markanvändning samt Övrig klimatanpassning och lokalt klimat på 42 % och Natur- och grönområden på 36 %.

**Tabell 5.**

Andel synpunkter som beaktats, delvis beaktats eller inte beaktats utav antal bemötta, aktuella synpunkter i varje ämneskategori. Även det totala antalet synpunkter (inklusive kategorierna *andra förutsättningar* och *ingen uppgift*) som lämnats i varje kategori redovisas.

Ämne	Antal synp. totalt	Antal bemötta, aktuella synp.	Beaktats	Delvis	Inte
<b>1. Trafik och mobilitet</b>	<b>135</b>	<b>101</b>	<b>46%</b>	<b>18%</b>	<b>37%</b>
1.1 Gång-, cykel- och kollektivtrafik	51	42	60%	10%	31%
1.1.1 Gång och cykel	39	33	61%	12%	27%
1.1.2 Kollektivtrafik	12	9	56%	0%	44%
1.2 Biltrafik	36	31	29%	29%	42%
1.3 Övrig trafik och mobilitet	48	28	43%	18%	39%
<b>2. Natur- och grönområden</b>	<b>98</b>	<b>73</b>	<b>36%</b>	<b>19%</b>	<b>45%</b>
2.1 Biologisk mångfald	40	29	28%	7%	66%
2.2 Gröna tak, fasader och grönytefaktor	36	29	52%	17%	31%
2.3 Andra grönytor	22	15	20%	47%	33%
<b>3. Vatten</b>	<b>97</b>	<b>76</b>	<b>54%</b>	<b>13%</b>	<b>33%</b>
3.1 Kvalitet och kvantitet yt- och grundvatten	44	34	47%	12%	41%
3.2 Dagvattenhantering	50	39	62%	13%	26%
3.3 Spillvattenhantering	3	3	33%	33%	33%
<b>4. Buller och andra störningar</b>	<b>249</b>	<b>208</b>	<b>67%</b>	<b>13%</b>	<b>19%</b>
4.1 Buller	206	173	69%	13%	18%
4.2 Andra störningar	43	35	60%	14%	26%
<b>5. Luft</b>	<b>27</b>	<b>20</b>	<b>60%</b>	<b>25%</b>	<b>15%</b>
5.1 Luftkvalitet utomhus	20	14	64%	21%	14%
5.2 Luftkvalitet inomhus	7	6	50%	33%	17%
<b>6. Föroreningar i mark och byggnader</b>	<b>132</b>	<b>117</b>	<b>80%</b>	<b>9%</b>	<b>10%</b>
6.1 Markföroreningar	110	97	79%	9%	11%
6.2 Föroreningar i byggnader	22	20	85%	10%	5%
<b>7. Effektiv markanvändning</b>	<b>73</b>	<b>55</b>	<b>42%</b>	<b>24%</b>	<b>35%</b>
<b>8. Övrig klimatanpassning och lokalt klimat</b>	<b>29</b>	<b>19</b>	<b>42%</b>	<b>21%</b>	<b>37%</b>
8.2 Övrig klimatanpassning	22	16	38%	19%	44%
8.3 Lokalt klimat	7	3	67%	33%	0%
<b>9. Energi och miljövänligt byggande</b>	<b>43</b>	<b>33</b>	<b>48%</b>	<b>15%</b>	<b>36%</b>
9.1 Energi	17	14	79%	0%	21%
9.2 Miljövänligt byggande	26	19	26%	26%	47%



10. Risk och säkerhet	5	3	100%	0%	0%
11. Avfallshantering	11	10	60%	0%	40%
12. MKB	21	9	44%	11%	44%
13. Elektromagnetisk stålning	14	14	50%	43%	7%
14. Styrdokument	46	44	77%	2%	20%
15. Övrigt	102	83	55%	17%	28%

### 3.3.1 Andel beaktade synpunkter per år

Andelen synpunkter som beaktades var 53 % år 2009 och steg i början av perioden med pik 2011 och därefter gick den ned igen till 47 % beaktade synpunkter 2014 (tabell 6). Om andelen beaktade och delvis beaktade synpunkter adderas, ges 72 % år 2009, 75 % år 2010, 78 % år 2011, 73 % år 2012, 74 % år 2013 och 67 % år 2014. Andelen synpunkter där det saknats svar om de beaktats eller inte (ingen uppgift) och som inte har inkluderats i tabell 6 nedan, var störst åren 2014 (35 % av totalt 139 synpunkter), 2010 (26 % av totalt 250 synpunkter) och 2009 (25 % av totalt 167 synpunkter). Åren 2011 (1 % av totalt 160 synpunkter) 2012 (5 % av totalt 192 synpunkter) och 2013 (10 % av totalt 174 synpunkter) var denna andel lägre. För åren 2009, 2010 och 2014 finns därför en större osäkerhet i resultaten för beaktandegraden.

**Tabell 6.**

Antal bemötta, aktuella synpunkter per år och andelen av dessa som har beaktats, delvis beaktats och inte beaktats per år. Osäkerheten i resultaten är störst för åren 2009, 2010 och 2014.

Beaktande	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antal bemötta, aktuella synpunkter	124	175	153	180	146	87
Beaktats (%)	53%	58%	67%	61%	60%	47%
Delvis beaktats (%)	19%	17%	11%	12%	14%	20%
Inte beaktats (%)	28%	26%	22%	27%	25%	33%

### 3.4 Resultatets relation till Malmös miljömål

Miljöprogrammets fyra övergripande miljömål och texterna som preciserar målen relateras till ämneskategorierna från innehållsanalysen i tabell 7.

**Tabell 7.**

Ämneskategorier från innehållsanalysen (2.2.2 Ämneskategorier) relateras till Malmös fyra övergripande miljömål med utvalda preciseringar från miljöprogrammet (Miljöförvaltningen Malmö stad, 2009). Andelen synpunkter som *inte* har beaktats i respektive ämneskategori redovisas. Samma ämneskategori kan förekomma under flera mål och observera att antalet synpunkter som procentsatserna baseras på varierar mellan ämneskategorierna (se tabell 5).

Miljömål	Precisering av målen	Ämneskategorier innehållsanalys	Ej beaktats	
"Sveriges klimatsmartaste stad"	"Effektivare användning av energi." Sänkt energianvändning per person.	+ Miljövänligt byggande	47%	
	"Mer förnybar energi." Sol, vind, vatten och biogas ska ersätta fossila bränslen och så stor andel som möjligt ska vara producerad lokalt.	+ Energi	21%	
	"Minskade utsläpp" av växthusgaser		+ Gång-, cykel- och kollektivtrafik	31%
			+ Biltrafik	42%
			+ Övrig trafik och mobilitet	39%
		+ Energi	21%	
	"Omställning av transporter och resvanor." Utveckling av eldriven kollektivtrafik och utbyggt cykelvägnät samt omlastning av gods till sjö- och järnväg.		+ Gång-, cykel- och kollektivtrafik	31%
		+ Övrig trafik och mobilitet	39%	
"Anpassning till klimatförändringarna." Förbereda för ändrad temperatur, höjd havsnivå och ökad nederbörd.		+ Gröna tak, fasader och grönytefaktor	31%	
		+ Dagvattenhantering	26%	
		+ Övrig klimatanpassning	44%	
"Framtidens stadsmiljö finns i Malmö"	"Resurserna ska användas smartare." En tät, blandad stad där markanvändningen ska bli mer yteffektiv.	+ Effektiv markanvändning	35%	
	"Staden ska bli renare och tystare." Transportsystemets grund är gång-, cykel och kollektivtrafik och bilberoendet ska minska. Trafiksystemet ska utformas så att buller och luftföroreningar minimeras.		+ Gång-, cykel- och kollektivtrafik	31%
			+ Biltrafik	42%
			+ Luftkvalitet utomhus	14%
	"De gröna och blå kvaliteterna ska utvecklas." Parker, grönområden och vattenmiljöer ska utökas och värnas samt ha höga rekreativa och biologiska kvaliteter. Exempelvis ska stadsmiljön kompletteras		+ Biologisk mångfald	66%
		+ Gröna tak, fasader och grönytefaktor	31%	
		+ Andra grönytor	33%	
		+ Kvalitet och kvantitet yt- och grundvatten	41%	
	+ Dagvattenhantering	26%		

	med vegetationsklädda tak och väggar och öppen dagvattenhantering.		
		+ Buller	18%
		+ Andra störningar	26%
		+ Luftkvalitet utomhus	14%
	"God vistelsemiljö för alla i Malmö". Boende i Malmö ska vara säkert, sunt och tryggt. Möjlighet för alla barn att leka utomhus i hälsosamma och inspirerande miljöer.	+ Luftkvalitet inomhus	17%
		+ Markföroreningar	11%
		+ Föroreningar i byggnader	5%
		+ Övrig klimatanpassning	44%
		+ Lokalt klimat	0%
		+ Risk och säkerhet	0%
		+ Elektromagnetisk strålning	7%
"Naturtillgångar brukas hållbart"	"Malmö ska växa resurssnålt." I första hand ska förtätning ske så att åkerjorden kan sparas. Parker och grönområden ska skyddas.	+ Effektiv markanvändning	35%
		+ Biologisk mångfald	66%
		+ Andra grönytor	33%
	"Vattentillgångarna ska skyddas." Utförelse av föroreningar och näringsämnen till Öresund (till exempel via små vattendrag) ska minska.	+ Kvalitet och kvantitet yt- och grundvatten	41%
		+ Dagvattenhantering	26%
	"Malmönaturen ska värnas." Bevara och utveckla biologisk mångfald, med särskilt ansvar för hotade och sällsynta arter. Öka kunskap och engagemang för naturen.	+ Biologisk mångfald	66%
"I Malmö är det lätt att göra rätt"	"Användningen av farliga ämnen ska minska." Farliga ämnen ska fasas ut och hållbara materialval ska göras.	+ Miljövänligt byggande	47%
	"Avfallet ska återvinnas." Uppkomst av avfall ska minimeras. Återvinning och avfallssortering ska bli enklare och mer lättåtkomlig.	+ Avfallshantering	40%

### 3.5 Sammanfattning av intervjuer

En fullständig sammanställning av hur varje intervjuperson har svarat finns i bilaga D och nedan presenteras utvalda delar från intervjuerna.

Miljöförvaltningens direktör K. Åkerwall (pers. komm.) anser att förvaltningens roll som remissinstans primärt är att se till att de krav som ställs i Miljöbalken uppfylls och att planen inte motverkar att miljö kvalitetsnormerna och människors hälsa klaras. Vidare menar K. Åkerwall (pers. komm.) att Miljöförvaltningen ska granska hur planen hanterar klimatfrågan, för det är ett hot mot människors hälsa och miljön. Att bidra till att uppnå målen i miljöprogrammet är också något som de arbetar för i planremisserna när det är möjligt (K. Åkerwall, pers. komm.). Utöver att kontrollera att Miljöbalken följs, främst med fokus på luft, buller, mark, skolor och i viss mån vatten, beskriver R. Zinkernagel (pers. komm.) en "gråzon" där de lämnar synpunkter som gäller hållbar utveckling i praktiken, exempelvis kring mobilitetslösningar, och för dessa synpunkter är det lite oklart om de har blivit tilldelade eller tagit sig den rollen.

Vilka frågor som framförs är enligt R. Zinkernagel (pers. komm.) situationsberoende och det är inte alltid som Miljöförvaltningen har några synpunkter i ett ärende. Däremot finns saker som alltid granskas i handlingarna och det är buller, mark, luft, grönska och dagvatten (R. Zinkernagel, pers. komm.). Det sker en hel del samarbete och diskussioner internt på Miljöförvaltningen om vilka synpunkter som ska framföras (K. Åkerwall, pers. komm.) Enligt R. Zinkernagel (pers. komm.) är det till viss del personbundet kring ordval och hur mycket handläggarna på Miljöförvaltningen argumenterar. K. Åkerwall (pers. komm.) menar också att det finns visst mått av tyckande i förvaltningens yttranden och att förvaltningen ibland skriver en del som är ovidkommande. Mer eller mindre omedvetet varierar det även med tiden om en viss fråga hamnar i fokus (R. Zinkernagel, pers. komm.). Ibland kommer det förslag och synpunkter från remissinstanser som inte kan regleras i en detaljplan enligt PBL (K. Åkerwall, pers. komm.). Detta är ett av skälen till varför remissinstanser inte alltid får igenom sina synpunkter, menar K. Åkerwall (pers. komm.). Även R. Zinkernagel (pers. komm.) lyfter att det är en konstant återkommande diskussion om vad som får skrivas och inte får skrivas i en detaljplan, utifrån vad PBL tillåter.

Efter remisstidens slut, ansvarar respektive planhandläggare på Stadsbyggnadskontoret för att skriva ihop samrådsredogörelsen (A. Holmqvist, pers. komm.). Det stora jobbet för handläggarna är att väga samman allas intressen, menar A. Holmqvist (pers. komm.).

Enligt K. Åkerwall (pers. komm.) är ett problem i planprocessen som den ser ut och används idag, att planerna ofta är för färdiga när de går ut på samråd och att det på grund av detta inte alltid är tillräckligt öppet för synpunkter i detta skede. Därför anser K. Åkerwall (pers. komm.) att det är viktigt att jobba i programskede och de skeden som föregår samrådet. R. Zinkernagel (pers. komm.) beskriver också att de jobbar för att ha inflytande redan innan samrådet.

Både A. Holmqvist (pers. komm.) och R. Zinkernagel (pers. komm.) anser att samarbetet mellan Miljöförvaltningen och Stadsbyggnadskontoret generellt sett fungerar bra.

R. Zinkernagel (pers. komm.) resonerar kring att det kanske kan vara jobbigt för Stadsbyggnadskontoret att få mycket synpunkter från Miljöförvaltningen, men att de är värda att fundera över och baseras mycket på Miljöprogrammet. Överlag anser A. Holmqvist (pers. komm.) att Stadsbyggnadskontoret får många kloka synpunkter från Miljöförvaltningen, men att förvaltningens yttranden kan bli lite mer koncisa. R. Zinkernagel (pers. komm.) efterfrågar också en mer samlad bild av den hållbara staden som kommunen arbetar för att realisera.

R. Zinkernagel (pers. komm.) hade inte förväntat sig att så stor andel av deras synpunkter skulle ha beaktats totalt sett och tyckte att det var bra. K. Åkerwall (pers. komm.) blev också positivt överraskad av beaktandegraden totalt sett. När det gäller beaktande av synpunkterna uppdelat på ämneskategorier, är A. Holmqvist (pers. komm.) inte förvånad över att Föreningar i mark och byggnader, Styrdokument och Buller och andra störningar ligger i topp eller att Klimat samt Natur- och grönområden ligger i botten. K. Åkerwall anser (pers. komm.) att synpunkter i kategorierna Natur- och grönområden samt Klimat har beaktats i för liten utsträckning. R. Zinkernagel kommenterar (pers. komm.) att de ibland framför synpunkter som de vet inte kommer att gå igenom i planen, men som de vill driva i alla fall på grund av att det är en viktig aspekt, för att de vill gardera sig ifall de tror att något kan bli ett problem eller för att handläggaren på Stadsbyggnadskontoret ändå kan ta upp frågan med exploitören.



## 4. Diskussion

Den här studien har fått ett brett miljövetenskapligt perspektiv, då alla miljö- och hälsofrågor som Miljönämnden har drivit som remissinstans för kommunala planer 2009-2014 har behandlats. Min akademiska bakgrund inom naturvård har gjort det lämpligt att lägga mest fokus på synpunkter som rör natur- och vattenmiljöer i analys och diskussion. De gröna och blå frågorna är också uttalat viktiga i Miljöprogram för Malmö stad (Miljöförvaltningen Malmö stad, 2009), men ändå har Miljönämndens synpunkter kring natur- och grönområden beaktats i lägst grad, jämfört med de andra kategorierna (tabell 5).

Metod och ämneskategorier var inte så utförligt beskrivna av Hillberg och Karlsson (2010). Jag kan konstatera att våra ämneskategorier delvis skiljer sig åt och att resultatet för 2009 där uppföljningarna överlappar, indikerar att olika bedömningar har gjorts i kategoriseringen. På grund av dessa skillnader har jag inte jämfört samtliga resultat med 2010 års resultat, utan bara i de fall det varit motiverat.

### 4.1 Frågor som Miljönämnden har drivit

Resultatet visar att synpunkter och kommentarer som har rört buller och andra störningar varit vanligast förekommande under perioden 2009-2014 (figur 1). Andra områden som förekommit frekvent (utgjort  $\geq 9\%$  av totalt antal synpunkter och kommentarer) är trafik och mobilitet, föroreningar i mark och byggnader, vatten samt natur- och grönområden (figur 1). Även under perioden 2005-2009 hörde trafikbuller och trafik till Miljönämndens vanligaste frågor (Hillberg & Karlsson, 2010). Med undantag av Trafik och mobilitet, innehåller de frekvent förekommande kategorierna saker som alltid granskas när planhandlingar kommer på remiss (R. Zinkernagel, pers. komm.), vilket kan vara en del av förklaringen till resultatet. Miljönämnden har dock inte alltid haft någonting att anmärka på, vilket 28 % av remissvaren i samrådsskedet visar (3.1 Övergripande statistik).

Ett flertal faktorer påverkar om och vilka synpunkter och kommentarer som framförs i Miljönämndens yttranden. Framförallt styrs det av varje plans förutsättningar (läge, omgivning, kvaliteten på planhandlingarna och eventuella problem) och om det finns behov av att ha invändningar med hänsyn till bestämmelser i Miljöbalken, mål i miljöprogrammet eller andra strategiska och operativa dokument som tillämpas vid Miljöförvaltningens granskning (R. Zinkernagel, pers. komm.) K. Åkerwall (pers. komm.)

menar också att det finns visst mått av tyckande i förvaltningens yttranden och även R. Zinkernagel nämner (pers. komm.) att det till viss del är personbundet kring ordval och hur mycket handläggarna argumenterar. För ärenden som går upp för beslut i nämnden, finns ibland också ändringar eller tillägg från politikerna (se t.ex. ärende 531:3603-06). Fördelningen i figur 1 redovisar därmed i första hand ämnesområden där Miljöförvaltningen har ansett att det funnits behov av att ändra och förbättra planerna så att Miljöbalken följs och kommunens miljömål uppfylls, med visst mått av påverkan från den som handlägger ärendet samt politiska beslut i nämnden.

För att kunna bedöma om Miljönämnden drivit "rätt" frågor under perioden och vad som eventuellt har saknats eller tagits upp i för liten omfattning, hade resultatet behövt jämföras med vilka synpunkter som "borde" ha lämnats i varje ärende utifrån dess specifika förutsättningar. En sådan granskning av planhandlingarna har inte gjorts, men frågorna som har drivits överensstämmer i stora drag med indikatorer för hållbar stadsutveckling med fokus på förtätning och ombyggnad inne i städer, som van Stigt et al. (2013) föreslår: energieffektivitet och ren energiproduktion, byggnadsmaterial och avfall, hantering av vatten (kvantitet), transport, mark- och luftkvalitet, buller, risk samt grönytor.

Fenton (2014) presenterar fem faktorer som kan användas för att analysera hållbara stadsutvecklingsprocesser i kommunala organisationer, nämligen kommunernas kapacitet, mandat, resurser, omfattning och vilja i arbetet med hållbar stadsutveckling. Vilja att arbeta med hållbar stadsutveckling som Fenton (2014) belyser, uttrycks bland annat i Malmös miljöprogram och under intervjun med R. Zinkernagel (pers. komm.) på Miljöförvaltningen. Vilka frågor som Miljönämnden har mandat att lyfta i planärenden, verkar däremot ibland vara oklart för planhandläggarna och kan därför behöva förtydligas. Utöver att kontrollera att Miljöbalken följs, beskriver R. Zinkernagel (pers. komm.) en "gråzon", där de framför synpunkter som gäller hållbar utveckling i praktiken. Inom denna gråzon är det lite oklart om de har blivit tilldelade rollen eller tagit sig den själva (R. Zinkernagel, pers. komm.).

#### **4.1.1 Skillnad i fördelning av ämneskategorier mellan åren**

Vilka synpunkter som Miljöförvaltningen lämnar, kan enligt R. Zinkernagel (pers. komm.) även mer eller mindre omedvetet variera med tiden och utifrån aktuella händelser, såsom extrema skyfall. Tabell 3 visar också på en variation i hur stor andel varje ämnesområde har utgjort under åren. Många faktorer på olika nivåer kan potentiellt ha påverkat vilka synpunkter som har framförts av Miljönämnden över tid. Utan att göra anspråk på en heltäckande analys, har jag valt att resonera kring några möjliga anledningar till skillnaderna på lokal skala, med stöd i vad som framkommit vid personlig kommunikation med personal på Miljöförvaltningen.

Trafik och mobilitet samt Buller och andra störningar var klart dominerande ämnesområden i Miljönämndens yttranden 2009, men det har jämnats ut med tiden och de förekom mindre frekvent än tidigare mot slutet av perioden (tabell 3). Den nedåtgående



trenden för synpunkter och kommentarer gällande störningar, skulle kunna bero på att ett gynnsamt samarbete mellan Miljöförvaltningen och Stadsbyggnadskontoret har minskat behovet av att lyfta bullerfrågan under samrådet. A. Holmqvist (pers. komm.) nämnde till exempel att de två förvaltningarna har arbetat gemensamt med en ny tillämpningsskrift för trafikbuller, vilket skulle kunna vara en del av förklaringen. Frågor som har rört vatten samt föroreningar i mark och byggnader utgjorde en relativt liten andel 2009, men har ökat och var bland de största kategorierna under de senaste åren (tabell 3). En diskussion med K. Åkerwall (pers. komm.) om ökningen av andelen synpunkter i kategorin Vatten, ledde fram till ett resonemang kring att denna och kanske även ökningen av andra klimatanpassningsfrågor under 2014, till viss del kanske kan kopplas till stormen Sven som drabbade Malmö 2013. Detta ligger också i linje med R. Zinkernagels uppfattning om att aktuella händelser kan påverka yttrandena. Miljöförvaltningen började också arbeta mer aktivt med Vattendirektivet i planarbetet under 2011/2012 (S. Marklund, pers. komm.) och även det kan ha påverkat uppgången av vattenfrågor.

## 4.2 Samsyn och samverkan i planprocessen

Till vilken grad synpunkterna har tillgodosetts representerar Miljönämndens inflytande i samrådsskedet och kan enligt Hillberg och Karlsson (2010) också ses som ett mått på samsyn mellan Miljönämnden och Stadsbyggnadsnämnden. Beaktandet av synpunkterna påverkas även av lagens ramar och är därför inte bara ett mått på samsyn mellan nämnderna. PBL:s fjärde kapitel styr vilka planbestämmelser som får användas i en detaljplan (Boverket, 2014b). Ibland kommer det förslag och synpunkter från remissinstanser som inte kan regleras i en detaljplan enligt PBL och detta är ett av skälen till att remissinstanser inte alltid får igenom sina synpunkter menar K. Åkervall (pers. komm.). Stadsbyggnadskontoret har ibland också angett detta som anledning i samrådsredogörelsen (se t.ex. ärende 531:02226-10; 531:02077-11).

Andelen synpunkter som beaktats har varierat mellan åren i intervallet 47-67 %, men det finns ingen entydig trend varken upp eller ner från 2009 till 2014 (tabell 6). När både helt och delvis beaktade synpunkter medräknas, jämnas skillnaderna mellan åren ut och ligger i intervallet 67-78 % (tabell 6). Viss skillnad mellan åren var väntad, på grund av planernas varierande förutsättningar och att synpunkterna har varit olika krävande att tillgodose, en aspekt som jag har uppmärksammat men inte kvantifierat i analysen eftersom alla synpunkter har viktats lika.

Registrerad beaktandegrad för synpunkterna skiljer sig från Hillberg och Karlsson (2010) för det gemensamma året 2009. Det beror sannolikt på att jag genomgående har kategoriserat fler synpunkter som delvis beaktade och färre som helt beaktade, än Hillberg och Karlsson (2010). Summan av andel helt och delvis beaktade synpunkter för 2009 är

nämligen 72 % i båda studierna och andelen synpunkter som har registrerats som ej beaktade är ungefär densamma.

Under perioden 2005-2008 var andelen beaktade och delvis beaktade synpunkter runt 60 % och 2009 registrerades en uppgång till över 70 % av Hillberg och Karlsson (2010), en andel som bekräftas av den här studien. Därefter har den sammanvägda beaktandegraden legat över 70 %, med undantag för 2014 (tabell 6). I detta sammanhang måste poängteras att 2014 är det år där osäkerheten i beaktandegraden är som störst, till följd av att en del av planerna fortfarande var pågående när materialet kategoriserades (3.3.1 Andel beaktade synpunkter per år). En begynnande nedgång i beaktandegraden kan inte bekräftas utan mer data. Under hela perioden 2005-2009 beaktades totalt 64 % av synpunkterna helt eller delvis (Hillberg & Karlsson, 2010) och motsvarande andel för 2009-2014 var 74 % (tabell 4). Detta tyder på att Miljönämndens inflytande totalt sett har ökat sedan den förra uppföljningen.

Både under perioden 2005-2009 (Hillberg & Karlsson, 2010) och 2009-2014 (tabell 5) har synpunkter rörande naturvärden och grönytor beaktats i lägst grad, i förhållande till de andra kategorierna i respektive studie. Den här studien visar också på skillnader i vilka synpunkter som fått genomslag i kategorin Natur- och grönområden under 2009-2014. Synpunkter gällande gröna tak, fasader och grönytefaktorn har Miljönämnden fått igenom i större utsträckning än synpunkter som handlat om biologisk mångfald eller andra grönytor (tabell 5). A. Holmqvist på Stadsbyggnadskontoret (pers. komm.) kommenterade att de kanske har prioriterat förtätning över grönytor när hon fick se resultatet, vilket även är en vanlig intressekonflikt enligt Holmqvist. Säynäjoki et al. (2014) lyfter också att det finns ett stort fokus på förtätning inom stadsplaneringen, som kan leda till att alternativa och potentiellt hållbara utbyggnadslösningar hamnar i skymundan. Både år 2000 och 2005 hade Malmö 55 % grönyta i förhållande till den totala landarealen, vilket var den lägsta andelen av Sveriges tio befolkningsrikaste tätorter (SCB, 2010) och utifrån data för 2010 (SCB, 2015) blir andelen 46 % grönyta.

Den initiala tanken var att de instämmande kommentarerna skulle visa på samsyn över samrådshandlingarna mellan Miljönämnden och Stadsbyggandsnämnden. Under arbetets gång noterade jag att sådana kommentarer även förekom som en positiv inledning till mer kritiska synpunkter. Därför har jag gjort bedömningen att de delvis indikerar på en samsyn med Stadsbyggnadsnämnden, men att de också kan fungera som en positiv ansats för att sedan ta upp synpunkter. Detta i kombination med att det inte är säkert att Miljöförvaltningens handläggare genomgående har lyft positiva aspekter i handlingarna, gör resultatet för de instämmande kommentarerna svårtolkat. Intressant är att Natur- och grönområden har störst andel instämmande kommentarer (tabell 2), eftersom det också är det område där Miljönämnden har haft svårast att få igenom sina synpunkter (tabell 5). En tolkning av detta resultat är att svårigheten att få igenom förslag som inneburit att stadens grönska och natur värnas, har gjort det mer angeläget att vara positiv och uppmuntra sådant i handlingarna som ansetts vara bra. Det kan också bero på att Miljönämnden och Stadsbyggnadsnämnden till viss del har haft samma uppfattning i frågan, men att Miljönämnden ofta har velat göra mer än Stadsbyggnadsnämnden.

## 4.2.1 Malmös miljömål

R. Zinkernagel (pers. komm.) efterfrågar en mer samlad målbild av den hållbara staden som kommunen arbetar för att realisera, eftersom miljöprogrammet har ganska vida mål och Zinkernagel upplever att en gemensam bild ibland saknas. Vikten av att definiera hållbar utveckling på lokal nivå uppmärksammas även i projektet *Uthållig kommun*, som menar att det är ett bra grepp för att det sedan ska få effekt i översiktsplaneringen (Ranhagen, 2012). Säynäjoki et al. (2014) identifierar avsaknad av gemensamma miljömål och bristfälligt samarbete mellan intressenter i planeringsprocessen, som begränsande faktorer när stadsplanerare ska främja hållbar stadsutveckling.

När Miljönämndens synpunkter i planprocessen kopplas till kommunens miljömål (tabell 7), indikerar ämneskategorier med relativt låg beaktandegrad på att det finns områden där synen på hållbar stadsutveckling skiljer sig inom kommunen. Stadsbyggnadskontoret väger samman och balanserar olika intressen när alla remissvar har inkommit (A. Holmqvist, pers. komm.), vilket gör att beaktandegraden inte bara blir ett mått på samsyn mellan miljö och stadsbyggnad utan också delvis med andra intressenter, även om PBL har påverkat möjligheten att beakta synpunkterna ibland (se 4.2 Samsyn och samverkan i planprocessen).

Inom målet *Sveriges klimatsmartaste stad*, har det funnits en större samsyn kring att skapa förutsättningar för lokalt producerad, förnybar energi och att förstärka gång-, cykel- och kollektivtrafik, än det gjort att reglera miljöanpassat byggande där energieffektivisering ingår och att minska biltrafiken (tabell 7). När det gäller anpassning till klimatförändringarna, så har förslag som behandlat lokal och öppen dagvattenhantering liksom användning av gröna tak, fasader och gröntefaktor beaktats i högre grad än övriga föreslagna klimatanpassningsåtgärder, såsom att ta hänsyn till havsnivåhöjning genom höjdsättning av byggnader och andra översvämningsskydd (tabell 7; 2.2.2 Ämneskategorier).

Synen på målet *Framtidens stadsmiljö finns i Malmö* har varit relativt samstämmig när det gäller hur en god vistelsemiljö för alla kan skapas genom att minimera störningar, föroreningar och risker samt uppnå god luftkvalitet och gynnsamma skugg- och vindförhållanden på kvartersnivå (tabell 7). Det har funnits större meningsskiljaktigheter kring hur de gröna och blå kvaliteterna ska utvecklas, särskilt när det gäller att värna parker och vattenförekomster (tabell 7).

Samsynen inom målet *Naturtillgångar brukas hållbart* har varit relativt liten för hur kommunens natur och biologiska mångfald ska bevaras och utvecklas (tabell 7). Synen på hur kommunens vattentillgångar ska skyddas har varit mer samstämmig när det gäller rening och fördröjning av dagvatten, än hur kvalitet och kvantitet i yt- och grundvatten ska beaktas (tabell 7).

Synpunkterna som Miljönämnden har lämnat har bara haft potential att bidra till vissa delar i målet *I Malmö är det lätt att göra rätt*. Hållbara materialval är en del i Miljövänligt byggande, en kategori där åsikterna för vad som ska göras har gått isär i ungefär hälften av fallen (tabell 7). Att tydliggöra och underlätta avfallssortering och

återvinning har bara lyfts vid några få tillfällen (tabell 5) och det har både funnits samsyn och oenighet i frågan (tabell 7).

### 4.3 Innehållsanalys

Innehållsanalys kan vara en användbar metod vid frågeställningar som är beskrivande och jämförande med normer (Esaiasson et al., 2012), vilket överensstämmer med syftet att redogöra för remissvarens innehåll, hur det har tillgodosetts och hur detta i sin tur förhåller sig till kommunens miljömål. Innehållsanalysen har utförts på ett stort antal undersökningsenheter (synpunkter i yttranden) som analyserats på ett systematiskt sätt, för att sedan dra slutsatser om innehållet i dessa, vilket är beskrivningen av en kvantitativ analys i Esaiasson et al. (2012). Studien kan även sägas ha mer kvalitativa inslag enligt Bergström och Boréus (2005), då synpunkternas karaktär, ämnesområden och hur de har beaktats ibland har krävt en mer komplicerad tolkning där jag har fått göra en bedömning för vilken kategori de ska tillhöra.

Att skapa ämneskategorier där innehållet tydligt framgick samtidigt som det inte skulle bli för komplicerat eller för många kategorier var en utmaning. Varje synpunkt (analysenhet) måste kunna placeras i endast en kategori (variabelvärde) för varje egenskap som undersöks (variabel) (Esaiasson et al., 2012) och därför har väldefinierade gränser som inte nödvändigtvis representerar verklighetens komplexitet, varit nödvändiga.

Det kan inte uteslutas att vissa synpunkter felaktigt har tolkats som beaktade respektive inte beaktade, på grund av att Stadsbyggnadskontorets bemötanden av synpunkterna inte alltid har varit entydiga. Det visar på svagheten i att beaktandegraden främst har kontrollerats utifrån samrådsredogörelse och granskningsyttrande, men att granska samtliga planhandlingar i varje ärende hade varit för tidskrävande. Studien fångar inte upp eventuella fall där motiveringen till att en synpunkt inte har beaktats, ansetts rimlig och accepterats av Miljönämnden. Potentiellt skulle så kunna vara fallet när en ej tillgodosedd synpunkt i samrådsyttrandet, inte återkommer i yttrandet över underrättelsen.

För att utföra analysen snabbare kan kommentarer och instämmande kommentarer uteslutas ur metoden, eftersom synpunkterna är mest intressanta. En grövre kategorisering kan också göras, där exempelvis endast huvudkategorierna registreras. När metod och dokument väl var framtagna tog kategoriseringsarbetet ungefär 12 dagars effektiv arbetstid (8 timmar per dag).

## 4.4 Förbättringsförslag

Något som har kommit upp under alla tre intervjuer är att Miljönämnden framför mycket synpunkter i sina yttranden, vilket innehållsanalysens bredd också indikerar. R. Zinkernagel (pers. komm.) reflekterar över att de säger ganska mycket och att det kanske kan vara jobbigt för Stadsbyggnadskontoret, men att synpunkterna är värda att fundera över och baseras mycket på miljöprogrammet. Överlag menar A. Holmqvist (pers. komm.) att Stadsbyggnadskontoret får många kloka synpunkter från Miljöförvaltningen, men har upplevt att det kommit väldigt mycket synpunkter under de senaste åren och anser att förvaltningens yttranden kan bli lite mer koncisa. När allting i yttrandet skrivs som att det är "det viktigaste", finns det enligt K. Åkerwall (pers. komm.) en risk att de synpunkter som faktiskt väger tyngst inte kommuniceras tillräckligt tydligt.

Wennergren (2008) påtalar att den myndighet som bett om ett remissyttrande inte behöver en sammanfattning av handlingarna som behandlas och att detta ska undvikas så att det inte gör handläggningen tungrodd. I Miljöförvaltningens tjänsteskrivelser har sådana referat funnits, men eftersom de olika avsnitten har varit rubricerade med synpunkterna redovisade för sig, anser jag inte att det borde utgöra ett problem. Över hälften av de stadsplanerare som Rydin et al. (2007) intervjuade i London, uppgav att de sällan eller aldrig diskuterade bästa praxis inom hållbart byggande, varken internt eller med externa samarbetspartners. Tidsbrist och att extern input ofta är av allmän karaktär, var två faktorer som identifierades som bidragande till detta (Rydin et al., 2007). Stadsbyggnadskontoret i Malmö jobbar målstyrt och har satt upp nyckeltal för antal detaljplaner som ska antas under året, hur många bostäder och förskoleplatser som dessa ska möjliggöra och genomsnittliga handläggningstider för olika typer av planer (Stadsbyggnadskontoret Malmö stad, 2015). Med stöd i Wennergrens argument att handläggningen inte bör tyngas ner (Wennergren, 2008) och resultatet i Rydin et al. (2007), vill jag argumentera för att det borde underlätta om allt som är klara ställningstaganden från Miljönämndens sida också uttrycks tydligt. Synpunkterna har ibland numrerats av Stadsbyggnadskontoret i samrådsredogörelsen, vilket har klargjort vad i Miljönämndens yttrande som de har bemött. På grund av hållbarhetsfrågornas komplexitet (Rydin, 2010; Säynäjoki et al., 2014) gynnas yttrandena förmodligen av att vara utförliga, men enligt Rydin (2010) kan för mycket information också försvåra beslutsprocessen. Utifrån ovanstående menar jag att Miljönämndens yttranden bara bör vara så utförliga som krävs för att beskriva det som är centralt att förbättra i planhandlingarna och att instämmande kommentarer är överflödiga. Ett förtydligande av vilka frågor som handläggarna på Miljöförvaltningen förväntas driva i planremisserna (4.1 Frågor som Miljönämnden har drivit) borde kunna leda till mer koncisa yttranden. Jag vill understryka att min intention med ett förtydligat mandat inte är att hindra nytänkande eller innovativa lösningar i remissvaren, utan för att kunna motivera skarpare formulerade synpunkter när det behövs.

I kategorin Styrdokument har en stor del av synpunkterna handlat om hänvisningar till fel eller utdaterade kommunala strategier, policies och program, ofta gällande riktvärden för bullernivåer. Det kan därför finnas behov av att tydliggöra vilka riktlinjer som är aktuella och se över hur aktivt dessa dokument används och kommuniceras i Malmö stad.

Trots att studien gör det svårt att fastställa vilka frågor som eventuellt har saknats, vill jag utifrån en mer kvalitativ bedömning av innehållet under analysens gång, framföra att det kan vara önskvärt att sätta större fokus på ekosystemtjänster. Ekosystemtjänsters betydelse för människors välbefinnande och vikten av att utveckla dem lyfts både i Malmös nuvarande översiktsplan (Malmö stad, 2014) och på nationell nivå i *En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster* (Sveriges Riksdag, 2014a). Begreppet ekosystemtjänster, har endast nämnts en gång i Miljönämndens remissvar (ärende 531:4296-12) och det går inte att utesluta att detta beror på att det inte funnits behov av att lyfta frågan på grund av att planhandlingarna redan beskrivit den bra. Indirekt ingår ekosystemtjänster, enligt klassificering i Naturvårdsverket (2012), i synpunkter som tagits upp bland annat i kategorierna Natur- och grönområden (biologisk mångfald, friluftsliv), Dagvattenhantering (flödesreglering/fördröjning) och Effektiv markanvändning (bevara jordbruksmark - livsmedelsproduktion). Jag hade dock förväntat mig att det i större utsträckning skulle användas som ett kompletterande argument för bevarande av naturmiljöer och biologisk mångfald, något som Peh et al. (2014) också förespråkar. Både översiktsplanen och strategin beslutades 2014 (Malmö stad, 2014; Sveriges Riksdag, 2014b) och dessa initiativ bör leda till att det blir en större del i planerna framöver.

Ytterligare ett grepp för att stärka argumenten kan vara att använda hänvisningar till Miljöbalken (MB) i större utsträckning. Både Miljöbalkens portalparagraf (1 kap. 1 § MB) och tredje kapitel (3 kap. 3 § och 6 § MB) skulle kunna användas för att betona att naturvärden ska skyddas och att behov av grönområden i och nära tätorter särskilt ska beaktas.

Uppföljningen av planremisser bör göras mer frekvent om ordinarie personal på Miljöförvaltningen ska ha tid att utföra kategoriseringen. Oavsett om metoden förenklas eller inte, är det tidskrävande att ta fram och gå igenom allt material. En uppskattning av tiden som gick åt till att få ut underlaget till innehållsanalysen, är runt fyra veckor. Detta berodde delvis på att lite tid gick åt för att sätta sig in i diarieföringssystemet. Till stor del handlade det dock om en kombination av inkonsekvens för hur planärenden registrerats i systemet och att det var om en stor mängd filer (389 yttranden och 197 samrådsredogörelser) som söktes ut och hämtades ner.

## Slutsatser

- Frågor som Miljönämnden drivit frekvent i planprocessens samrådsskede under perioden 2009-2014 har behandlat buller och andra störningar, trafik och mobilitet, föroreningar i mark och byggnader, skydd av vattenförekomster och dagvattenhantering samt natur- och grönområden.
- I början av perioden dominerade synpunkter kring trafik och mobilitet samt buller och andra störningar. Mot slutet av perioden ökade frekvensen av synpunkter som berörde skydd av vattenförekomster och dagvattenhantering samt föroreningar i mark och byggnader.
- Vilka frågor som Miljöförvaltningens handläggare har mandat att driva i planärenden behöver förtydligas. Miljönämndens yttranden bör bara vara så utförliga som krävs för att beskriva det som behöver förbättras i planhandlingarna.
- Miljönämndens inflytande i planprocessens samrådsskede har legat i intervallet 67-78 % helt eller delvis beaktade synpunkter under perioden 2009-2014. Resultatet tyder även på att inflytandet totalt sett har ökat sedan uppföljningen för perioden 2005-2009.
- Samsyn kring hur kommunens miljömål ska realiseras genom planläggning av mark- och vattenområden, har varierat mellan olika ämnesområden och den gemensamma målbilden för hållbar stadsutveckling inom kommunen, kan behöva preciseras. Det kan också finnas behov av att tydliggöra vilka kommunala policies, program och strategier som är aktuella.
- Synen kring hur en god vistelsemiljö kan skapas genom att minimera störningar, föroreningar och risker samt uppnå god luftkvalitet och gynnsamma skugg- och vindförhållanden på kvartersnivå, har varit relativt samstämmig.
- Miljönämnden har haft svårast att få igenom synpunkter som har handlat om bevarande och utveckling av kommunens natur, grönytor och biologiska mångfald, trots att betydelsen av detta framhålls i miljöprogrammet och att

Malmö jämfört med andra stora tätorter, har haft låg andel grönyta i förhållande till total landareal.

- Förslagsvis kan vikten av ekosystemtjänster och hänvisningar till Miljöbalken användas som kompletterande argument för bevarande av naturvärden i större utsträckning.
- Granskning av samtliga remissvar flera år tillbaka i tiden är tidskrävande och bör göras mer frekvent om innehållsanalysen ska upprepas.



# Tack

Tusen tack till alla som har bidragit till det här arbetet. Jag vill rikta ett särskilt tack till Eva Waldemarson och Johanna Block för givande handledning, ni har varit ett stort stöd. Jag vill även tacka Johanna Alkan Olsson för goda råd och grupphandledning samt Per-Erik Isberg för vägledning och resonemang kring statistik. Stort tack till Kerstin Åkervall, Roland Zinkernagel och Anna Holmqvist för intressanta och givande intervjuer. Tack också till alla andra på Miljöförvaltningen i Malmö som delat med sig av sin tid och kunskap och framför allt för att ni är ett så härligt gäng.



## Referenser

- Bergström, G. och Boréus, K. 2005. Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. Studentlitteratur, Lund. 461 pp.
- Block, J. Handläggare av planärenden på Miljöförvaltningen, Malmö stad. Personlig kommunikation.
- Boverket. 2014a. PBL Kunskapsbanken: PBL:s syfte, innehåll och definitioner. [<http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/pbls-syfte-innehall-och-definitioner/>]. Tillgänglig 2015-06-02
- Boverket. 2014b. PBL Kunskapsbanken: Planbestämmelser för detaljplan 3 november 2012 - 1 januari 2015. [[http://www.boverket.se/contentassets/29bb9be3ab61460992c1558ba2acfe4b/planbestammelser-for-detaljplan-3-november-2012\\_1-januari-2015.pdf](http://www.boverket.se/contentassets/29bb9be3ab61460992c1558ba2acfe4b/planbestammelser-for-detaljplan-3-november-2012_1-januari-2015.pdf)]. Tillgänglig 2015-08-13
- Boverket. 2014c. PBL Kunskapsbanken: Planprocessen för detaljplaner som påbörjats mellan 1 maj 2011 - 31 december 2014. [[http://www.boverket.se/contentassets/d6136e8e4ff143728ce52bdb20b6148f/planprocessen-for-detaljplaner-som-paborjats-mellan-2-maj-2011\\_31-december-2014.pdf](http://www.boverket.se/contentassets/d6136e8e4ff143728ce52bdb20b6148f/planprocessen-for-detaljplaner-som-paborjats-mellan-2-maj-2011_31-december-2014.pdf)]. Tillgänglig 2015-06-11
- Campbell, S. 1996. Green Cities, Growing Cities, Just Cities?: Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development. *J. Am. Plann. Assoc.* 62: 296-312
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H. och Wängnerud, L. 2012. Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad. Norstedts Juridik, Stockholm. 415 pp.
- Evans, B., Joas, M., Sundback, S. och Theobald, K. 2006. Governing local sustainability. *J. Environ. Plann. Manag.* 49: 849-867.
- Fenton, P. 2014. Five factors for urban sustainability - exploring influences on municipal strategic planning. Licentiate Thesis No. 1646. Linköping University, Linköping. 48 pp.
- Hillberg, M. och Karlsson, J. 2010. Rapport över uppföljning av planärenden under perioden januari 2005 till december 2009. Miljöförvaltningen Malmö stad - Avdelningen för stadsutveckling och klimat, Malmö. 10 pp.
- Holmqvist, A. Enhetschef Stadsbyggnadskontorets planavdelning, Malmö stad. Personlig kommunikation.
- IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources), UNEP (United Nations Environment Programme), WWF (World Wildlife Fund). 1980. World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Gland. 77 pp.
- Malmö stad. 2014. Översiktsplan för Malmö: Planstrategi antagen av Kommunfullmäktige 22 maj 2014. Malmö stad, Malmö. 77 pp. [[http://malmo.se/download/18.5bb0a05f145db1bc43d6ac4/1401438553855/OP2012\\_planstrategi\\_antagen\\_140522.pdf](http://malmo.se/download/18.5bb0a05f145db1bc43d6ac4/1401438553855/OP2012_planstrategi_antagen_140522.pdf)] Tillgänglig 2015-03-10

- Malmö stad. u.å a. Detaljplaneprocessen. [<http://malmo.se/stadsplaneringtrafik/stadsplaneringvisioner/detaljplaner/detaljplaneprocessen.4.476cfe0814d2ef3bd18faf0.html>] Tillgänglig 2015-06-11
- Malmö stad. u.å b. Detaljplaner. [<http://malmo.se/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Detaljplaner.html>] Tillgänglig 2015-03-10
- Malmö stad. u.å c. Dialog-pm. [<http://malmo.se/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Oversiktsplanering--strategier/Pagaende-oversiktsplanering/Dialog-pm.html>] Tillgänglig 2015-03-10
- Malmö stad. u.å d. Planavdelning. [<http://malmo.se/Kommun--politik/Organisation/Forvaltningar/Stadsbyggnadskontoret/Avdelningar/Planavdelning.html>] Tillgänglig 2015-06-11
- Malmö stad. u.å e. Planprogram. [<http://malmo.se/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Planprogram.html>] Tillgänglig 2015-03-10
- Malmö stad. u.å f. Pågående översiktsplanering. [<http://malmo.se/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Oversiktsplanering--strategier/Pagaende-oversiktsplanering.html>] Tillgänglig 2015-06-11
- Marklund, S. Handläggare av planärenden på Miljöförvaltningen, Malmö stad. Personlig kommunikation.
- Millennium Ecosystem Assessment. 2005. Ecosystems and Human Well-being: Synthesis. Island Press, Washington DC. 137 pp.
- Miljöförvaltningen Malmö stad. 2009. Miljöprogram för Malmö stad 2009-2020. Antogs av kommunfullmäktige 17 december 2009. Miljöförvaltningen, Malmö. 15 pp.
- Miljöförvaltningen Malmö stad. 2013. Planärenden. Rutindokument - Avdelningen för stadsutveckling och klimat (ASK). Miljöförvaltningen, Malmö. 5 pp.
- National Research Council. 1999. Our Common Journey: a transition toward sustainability. National Academy Press, Washington D.C. 363 pp.
- Naturvårdsverket. 2009. Riktvärden för förorenad mark: Modellbeskrivning och vägledning. Rapport 5976. Naturvårdsverket, Stockholm. 270 pp.
- Naturvårdsverket. 2012. Sammanställd information om Ekosystemtjänster. NV-00841-12. Naturvårdsverket. 148 pp. [<http://www.naturvardsverket.se/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/ekosystemtjanster/ekosystem-ekosystemtjanster-ru-2012/ekosystem-tjanster.pdf>]
- Peh, K. S.-H., Balmford, A. P., Bradbury, R. B., Brown, C., Butchart, S. H. M., Hughes, F. M. R., Stattersfield, A. J., Thomas, D. H. L., Walpole, M. och Birch, J. C. 2014. Toolkit for Ecosystem Service Site-based Assessment (TESSA). Version 1.2 Cambridge, UK. 194 pp. [<http://tessa.tools>]
- Persson, E. 2005. PM 2005-10-19: Rapport över uppföljning av detaljplaner. Miljöförvaltningen Malmö stad, Malmö. 2 pp.
- Ranhagen, U. 2012. Att integrera hållbarhets- och energifrågor i fysisk planering: metoder och verktyg etapp 2. Slutrapport i uthållig kommun- delprojektet fysisk planering för hållbart samhälle. KTH Arkitektur och Samhällsbyggnad – Avd. för Urbana och Regionala Studier. 82 pp.
- Rydin, Y., Amjad, U. och Whitaker, M. 2007. Environmentally Sustainable Construction: Knowledge and Learning in London Planning Departments. Planning Theory & Practice. 8: 363-380.
- Rydin, Y. 2010. Governing for Sustainable Urban Development. Earthscan, London. 157 pp.

- SCB (Statistiska Centralbyrån). 2010. Förändring av vegetationsgrad och grönytor inom tätorter 2000-2005: De tio största tätorterna 2005. Rapport MI 12 SM 1003. Statistiska Centralbyrån. 16 pp.  
[[http://www.scb.se/Statistik/MI/MI0805/2005A01X/MI0805\\_2005A01X\\_SM\\_MI12SM1003.pdf](http://www.scb.se/Statistik/MI/MI0805/2005A01X/MI0805_2005A01X_SM_MI12SM1003.pdf)] Tillgänglig 2015-08-10
- SCB (Statistiska Centralbyrån). 2015. Grönyta, hårdgjord mark och övrig mark efter tätort med mer än 30 000 invånare och markanvändning. År 2010.  
[[http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_MI\\_MI0805\\_MI0805A/GYtaHar dMark/table/tableViewLayout1/?rxid=d256522b-e907-4725-8ca1-2d83ac4351d6](http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_MI_MI0805_MI0805A/GYtaHar dMark/table/tableViewLayout1/?rxid=d256522b-e907-4725-8ca1-2d83ac4351d6)] Tillgänglig 2015-08-10
- SKL (Sveriges Kommuner och Landsting). 2010. Hållbar stadsutveckling: Positionspapper. Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm. 15 pp.
- Stadsbyggnadskontoret Malmö stad. 2015. Fördjupad verksamhetsplan 2015: Stadsbyggnadskontoret Planavdelningen. Stadsbyggnadskontoret, Malmö. 42 pp.
- Sundqvist, G. 2003. Uthållig utveckling: mänsklighetens framtid. Studentlitteratur, Lund. 351 pp.
- Sveriges Riksdag. 2014a. En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Prop. 2013/14:141. [[http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-201314141-En-svensk-str\\_H103141/](http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-201314141-En-svensk-str_H103141/)] Tillgänglig 2015-07-26
- Sveriges Riksdag. 2014b. Betänkande 2013/14: MJU27 En svensk strategi för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. [<http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Arenden/201314/MJU27/>] Tillgänglig 2015-07-26
- Säynäjoki, E.-S., Heinonen, J. och Junnila, S. 2014. The Power of Urban Planning on Environmental Sustainability: A Focus Group Study in Finland. Sustainability. 6: 6622-6643.
- van Stigt, R., Driessen, P.P.J och Spit, T.J.M. 2013. Compact City Development and the Challenge of Environmental Policy Integration: A Multi-Level Governance Perspective. Env. Pol. Gov. 23: 221-233
- VA SYD. 2014. Ordlista för vatten och avlopp. [<http://www.vasyd.se/Artiklar/Om-VA-SYD/Ordlista-for-vatten-och-avlopp>] Tillgänglig 2015-03-06
- WCED (World Commission on Environment and Development). 1987. Our Common Future. Oxford University Press, Oxford. 300 pp.
- Wennergren, B. 2008. Offentlig förvaltning i arbete. Norstedts Juridik, Stockholm. 231 pp.
- Wheeler, S.M. 2004. Planning for Sustainability: Creating Livable, Equitable and Ecological Communities. Routledge, London. 280 pp.
- Zinkernagel, R. Handläggare av planärenden på Miljöförvaltningen, Malmö stad. Personlig kommunikation.
- Åkerwall, K. Direktör Miljöförvaltningen, Malmö stad. Personlig kommunikation.

## Bilaga A

Miljöförvaltningen har möjlighet att lämna synpunkter både i samråds- och granskningsskedet i planärenden (Miljöförvaltningen Malmö stad, 2013), men det är bara samrådsyttranden som har granskats i detalj i den här studien. Yttranden som rör översiktsplan, dialog-pm, planprogram och detaljplaner av mer betydande karaktär tas upp för beslut i Miljönämnden, innan de skickas till Stadsbyggnadsnämnden (Miljöförvaltningen Malmö stad, 2013). Yttranden över detaljplaner som Stadsbyggnadsnämnden får anta i Kommunfullmäktiges ställe, godkänns av Miljöförvaltningens direktör på delegation (Miljöförvaltningen Malmö stad, 2013). Alla remissinstansers synpunkter på samrådshandlingarna finns i samrådsredogörelsen (Boverket, 2014c), som sammanställs och bemöts av planhandläggare på Stadsbyggnadskontoret (A. Holmqvist, pers. komm.).

Figur A1, A2 och A3 nedan beskriver processen för framtagande av detaljplaner samt Miljöförvaltningens roll i remissförfarandet och har tagits fram i samråd med Johanna Block på Miljöförvaltningen. Vid framtagande av översiktsplan, dialog-pm och planprogram följs denna process i det stora hela, men vissa avvikelser kan förekomma (J. Block, pers. komm.).

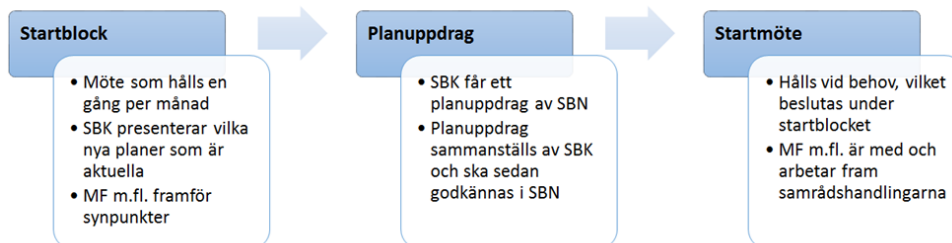
### Planprocessen i Malmö stad - översikt



**Figur A1.**

Översikt av planprocessen i Malmö stad. Markerade rutor från samråd till granskning är de steg i processen som granskats i den här uppföljningen. Det är här Miljönämnden formellt yttrar sig över samråds- och underrättelsehandlingar (se figur A3) men Miljöförvaltningen har även möjlighet att lämna synpunkter även tidigare i processen (se figur A2). Detaljplaner (Dp) antas av Stadsbyggnadsnämnden (SBN) eller Kommunfullmäktige (KF), beroende på dess principiella betydelse och vinner sedan laga kraft och blir juridiskt bindande (Malmö stad u.å a). Översiktsplan (PBL 2010:900, 3 kap 3 §), planprogram (Malmö stad, u.å e) och dialog-pm (Malmö stad, u.å c) är inte bindande.

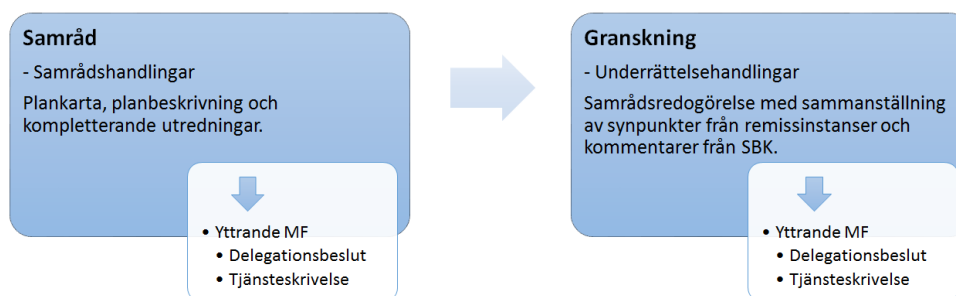
### Planprocessens tidiga skeden



**Figur A2.**

Startblocket är ett möte där Stadsbyggnadskontoret (SBK) presenterar vilka nya planer som kan bli aktuella att genomföra (J. Block, pers.komm). Miljöförvaltningen (MF) och andra remissinstanser har då möjlighet att framföra synpunkter på förslagen (J. Block, pers.komm). Stadsbyggnadskontoret får planuppdrag av Stadsbyggnadsnämnden, som bekräftar att en plan ska upprättas (A. Holmqvist, pers.komm.). Vilka planer som behöver ett startmöte innan samrådet beslutas under startblocket (J. Block, pers.komm). Om startmöte hålls har MF möjlighet att påverka handlingarna ytterligare innan de blir formella samrådshandlingar (J. Block, pers.komm).

### Miljöförvaltningens funktion som remissinstans



**Figur A3.**

Samrådshandlingar inkommer från Stadsbyggnadskontoret (SBK), och Miljöförvaltningen (MF) skriver ett yttrande i form av ett delegationsbeslut (standardförfarande) eller tjänsteskrivelse (utökat förfarande) (J. Block, pers.komm). Tjänsteskrivelser används när remissvaret ska tas upp i Miljönämnden och delegationsbeslut när Miljöförvaltningens direktör får lämna yttrande till Stadsbyggnadsnämnden i Miljönämndens ställe (Miljöförvaltningen Malmö stad, 2013). Efter samrådsskedet får MF ta del av reviderade handlingar från SBK (underrättelse) där samrådsredogörelsen ingår och har då möjlighet att yttra sig igen under granskningsskedet (Miljöförvaltningen Malmö stad, 2013).

## Bilaga B

Nedan redovisas hur yttranden och samrådsredogörelser söktes ut i Miljöförvaltningens diarieföringssystem EDP Miljöreda.

### Söka ut yttranden

För att få fram alla yttranden gjordes följande fyra sökningar under flik *Handlingar* i Miljöreda:

1. Datum = 2009% Ärende = 531 Åtgärd = DELBE  
Sedan gjordes motsvarande sökningar för resterande år (2010-2014).

2. Datum = 2009% Ärende = 531 Åtgärd = TJSKR  
Sedan gjordes motsvarande sökningar för resterande år (2010-2014).

3. Datum = 2009% Ärende = 531 Åtgärd = TJUTL  
Sedan gjordes motsvarande sökningar för resterande år (2010-2014).

4. Ärende = 531 Åtgärd = YTTR  
Yttranden från 2009-2014 sorterades ut manuellt.

Förutom ovanstående hittades även ett yttrande under Ärende = 531 Åtgärd = INTRE

Förklaring av begrepp ovan: Ärende 531 = planärenden, DELBE = Delegationsbeslut, TJSKR = Tjänsteskrivelse, TJUTL = Tjänsteutlåtande, YTTR = Yttrande, INTRE = Internremiss

När alla planärenden för perioden hade sökts ut, gallrades vissa bort. Ärenden där "UTGÅR" angavs i rubriken exkluderades, då nya versioner av dessa som var ändrade av Miljönämnden fanns. Yttranden (10 st) som gällde tematiska remisser i form av parkeringspolicy och parkeringsnorm, trafikmiljöprogram, godstrafikprogram, miljömålsprogram, markprogram för näringslivet, planprogram för spårväg, hållbart resande i Västra hamnen samt strategiskt arbete med utbyggnad av förskolor,



exkluderades. Efter diskussion med Johanna Block på Miljöförvaltningen (J. Block, pers. komm.) beslutades att även exkludera Översiktsplan 2012 och dess fördjupningar (FÖP) och tillägg, då det varit en omfattande process som skulle kräva en separat studie. I ett ärende fanns ett extra yttrande innan samrådsskedet gällande behov av en viss planbestämmelse och detta exkluderades också, då dessa synpunkter återkom i samrådsyttrandet i samma ärende. I ett annat ärende saknades yttrandet i Miljöreda, men samrådsredogörelsen inkluderade yttrandet och kunde användas. Så kallade "kompletterande yttranden" har inte betraktats som egna yttranden utan synpunkterna har räknats till yttrandena som de skulle komplettera.

## Söka ut samrådsredogörelser

En avancerad frisökning under flik *Handlingar* kunde inte utföras så att alla samrådsredogörelser kom med, då inlagd rubrik och åtgärd för dessa varierade. Därför gjordes separata sökningar på varje yttrandes ärendenummer (Dår-Dnr), för att hitta dessa handlingar.

Samrådsredogörelser för detaljplaner, dialog-pm och planprogram som inte var inlagda i Miljöreda, fanns ibland att tillgå på Malmö stads hemsida och hämtades då därifrån (Malmö stad, u.å b; Malmö stad, u.å c; Malmö stad, u.å e)

## Bilaga C

Definitioner för kategorierna presenteras i metoden (2.2 Analysenheter och kategorier innehållsanalys) och en mer detaljerad sammanställning av nyckelord samt förklaringar av de avvägningar som jag har gjort och undantagsfall finns nedan, om studien ska upprepas.

### Kodningsnyckel

Jag läste och kategoriserade samrådsyttranden så här:

- Först skummade jag igenom samrådsyttrandet.
- Därefter läste jag varje stycke noga och kategoriserade synpunkterna efter karaktär och ämneskategori genom att skriva i kanten på pappret.
- När hela yttrandet var kategoriserat, förde jag in kategorierna i MS Excel under rätt diarienummer.
- Ibland inleddes yttrandet med en sammanfattning av innehållet. Jag kontrollerade om dessa inledande synpunkter även fanns beskrivna längre ner i texten och räknade bara dem en gång.
- Tjänsteskrivelser inleddes med förslag till beslut, utlåtande och bakgrund. Dessa rubriker läste jag för att få förståelse för vad yttrandet handlade om, men jag kategoriserade endast nämndens synpunkter.
- Vissa yttranden över dialog-pm och planprogram hade ett annat upplägg än normalfallet, där MN tog ställning till flera olika förslag på alternativa användningsområden eller strategier för planområdet. I dessa fall kategoriserade jag strategier som MN var positiva till som instämmande kommentarer och strategier som nämnden var negativa till som synpunkter eller kommentarer.

Jag läste och kategoriserade samrådsredogörelser så här:

- Först identifierade jag var i samrådsredogörelsen Miljönämndens synpunkter redovisades.
- Därefter läste jag Stadsbyggnadskontorets kommentarer och kategoriserade hur synpunkterna hade tillgodosetts genom att skriva i kanten på pappret.
- Ibland var SBK:s kommentarer samlade under ett flertal stycken som berörde olika synpunkter och inte i direkt anslutning till varje synpunkt och då fick jag bedöma vilken kommentar som hörde till vilken synpunkt.

- Samrådsredogörelser för dialog-pm var ibland uppdelade efter teman och inte systematiskt med allt varje remissinstans hade yttrat sig om med tillhörande bemötande kommentarer på samma ställe (se t.ex. Dialog-pm 2008:2) och då gjorde jag en sökning på "Miljönämnden" i det digitala dokumentet för att leta upp nämndens synpunkter.

## Synpunkternas karaktär

Flera olika åtgärder har ibland föreslagits för att uppnå ett visst syfte. Föreslagna åtgärder som har stått som alternativ till varandra, har inte redovisats som enskilda synpunkter. I dessa fall har det varit "huvudsynpunkten" som beskrivit syftet med dessa alternativa åtgärder som har registrerats. Om det till exempel rörde sig om förslag på olika metoder för lokalt omhändertagande av dagvatten som kunde ersätta varandra, så noterades som synpunkt att dagvattnet skulle omhändertas lokalt med någon av metoderna. Om åtgärderna däremot kompletterade varandra eller rörde olika specifika planbestämmelser, objekt, områden eller formuleringar i själva planförslaget, räknades de som skilda synpunkter.

Om det i samrådsyttrandet fanns en "varning" om att en viss fråga kunde generera synpunkter i ett senare skede, exempelvis "Vi kommer möjligtvis ha synpunkter på bullersituationen i utställningskedet när vi fått ta del av bullerutredningen", räknades denna som en kommentar.

Kommentarer som tydligt hängde ihop med och underbyggde text som hade kategoriserats som en synpunkt, räknades inte som enskilda kommentarer, utan inkluderades då i synpunkten.

## Ämneskategorier

Framtagandet av ämneskategorierna började med att jag läste igenom alla yttranden, både de som lämnats i samråds- och granskningsskedet, då avgränsningen till samrådsskedet gjordes senare. Under genomläsningen fördes anteckningar över vilka kategorier det fanns behov av utifrån Miljönämndens synpunkter.

Syftet har styrt ämneskategoriseringen och om en synpunkt till exempel har handlat om hur ett miljöhus (avfallssortering) ska placeras för att minska risk för lukt- och bullerstörningar, har jag placerat den i kategorin för dessa störningar och inte i avfallshantering.

Om en synpunkt syftade till att tillgodose frågor i fler än en ämneskategori och ingen av dessa enskilt kunde sägas vara det huvudsakliga syftet, placerades den i *Övrigt*. Exempel: "Utredningsområdena vid Klagshamn och Svågertorp bör utgå eftersom de hotar det öppna landskapet, tar för mycket jordbruksmark i anspråk samt leder till ökad bilism. Orterna befrämjar inte en ökad integrering av staden." Detta är däremot inte samma sak

som att synpunkter i olika kategorier har skrivits ihop i samma meningar i texten. Sådana har registrerats som flera synpunkter.

Många synpunkter hade kunnat hamna i flera ämneskategorier eftersom de olika miljö- och hälsofrågorna hänger ihop och de flesta åtgärder som föreslås kan ha fler än en funktion. Beslutet att en synpunkts huvudsakliga syfte skulle avgöra vilken ämneskategori den skulle registreras i tydliggjorde detta i många fall, men att skapa tydliga ämneskategorier var ändå en utmaning, särskilt för gröna, multifunktionella ytor. Syftet med gröna tak, fasader och grönytefaktorn var inte alltid specificerat i yttrandena, vilket gjorde det svårt att följa denna regel. Åtgärder i form av gröna tak och fasader samt grönytefaktorn skulle till exempel kunna ingå i underkategorierna dagvattenhantering, övrig klimatanpassning, biologisk mångfald eller andra grönytor. Eftersom jag ansåg att anläggande av gröna tak och fasader och användning av grönytefaktorn var intressant att redovisa separat, placerades synpunkter om detta slutligen i en egen underkategori i Natur- och grönområden. Samma problem uppstod även för vissa andra synpunkter som handlade om naturvärden och grönska. Slutligen bestämde jag att synpunkter som framförallt kunde sägas syfta till att främja biologisk mångfald skulle placeras i en underkategori och de grönytor som saknade ett uttalat syfte eller främst hade rekreativa ändamål skulle placeras i underkategorin Andra grönytor.

Sent i studien, under analysen av resultaten insåg jag att en av huvudkategorierna, *Klimat*, skulle kunna vara missvisande, vilket blev ännu tydligare under intervjuerna. Kategorin bestod av tre underkategorier; 8.1 Växthusgaser, 8.2 Övrig klimatanpassning och 8.3 Lokalt klimat. Åtgärder för att minska växthusgasutsläpp ingick indirekt även in i andra kategorier, såsom Trafik och mobilitet (t.ex. mobility management) och Energi och miljövänligt byggande (t.ex. förnybar energi). Dessutom innefattade den största delen av kategorin Klimat synpunkter rörande viss klimatanpassning. Utredningar av växthusgasutsläpp utgjorde en mindre del och de flesta av dessa synpunkter var knutna till utsläpp från trafik. Beslut togs därför om att underkategorin Växthusgaser skulle utgå. Kategorins synpunkter och kommentarer flyttades dels till underkategorin Övrig trafik och mobilitet, när det handlade om utredningar av växthusgasutsläpp från trafik (sex synpunkter och kommentarer) och dels till kategorin Övrigt, när det handlade om att möjliggöra hållbar livsstil och minskad klimatpåverkan på en mer övergripande nivå (två synpunkter och kommentarer). Huvudkategorin döptes sedan om till Övrig klimatanpassning och lokalt klimat. Kategorin Övrig klimatanpassning är i sig inte komplett då den inte innefattar synpunkter som berör öppen dagvattenhantering, hårdgjorda ytor eller grönytor, då de ingår i andra huvudkategorier. Eftersom jag inte hittade något lämpligare namn till kategorin kallas den Övrig klimatanpassning, men vid analysen har hänsyn tagits till kategorins smalare definition.

## **1. TRAFIK OCH MOBILITET**

### **1.1. Gång-, cykel- och kollektivtrafik**

#### 1.1.1. *Gång och cykel*

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att förstärka gång- och cykelmöjligheter och underlätta för cyklister och fotgängare.

*SoK: Bygga ut gång- och cykelväg (GC-väg) samt placera, utforma och skapa förbindelser som gör GC-väg attraktiv, tillgänglig och lättanvänd, förstärka gång- och cykelmöjligheter, skapa trygga cykelöverfarter, lyfta upp cykeltrafik i marknivå, utreda behov och avsätta utrymme för cykelparkering (om syftet är effektiv markanvändning - kategori 7), cykelvagnar, barnvagnar och angöring med cykel, förespråka gåfartsgator, följa parkeringsnorm för cyklar*

#### 1.1.2. *Kollektivtrafik*

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att förstärka, förbättra och uppmärksamma kollektivtrafik.

*SoK: Reservera mark och utreda lokalisering samt samutnyttjande för spårburen trafik, undvika tomgångskörning när bussar står stilla, planera för god turtäthet och fullgoda kollektivtrafikförbindelser, beskriva förutsättningar för kollektivtrafik, avstånd till hållplatser, förstärka möjligheter att åka kollektivt, tillstånd och anmälan av verksamhet (t.ex Kontinentalbanan)*

#### 1.2. **Biltrafik**

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att minska bilanvändning och bilparkering generellt samt förespråkar bilpool och elfordon.

*SoK: Färre bilparkeringar, lägre parkeringsnorm (p-norm) (moitveras ofta med kollektivtrafiknära läge), förespråka bilpool och elfordon, inte framdriva parkeringsplatser som det inte finns behov av, frågå p-normen och låta byggherrar avgöra behovet, önskar beskrivning av hur parkering ska lösas och har synpunkter på placering av parkering (om syftet är effektiv markanvändning - kategori 7), emot förstärkning av trafiknät som är bilorienterat, emot eller önskar konsekvensbedömning för förslag som MN anser innebär ökad bilanvändning, bilfrihet, utreda hur köproblematik kan lösas utan att vägnätet byggs ut.*

#### 1.3. **Övrig trafik och mobilitet**

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att påverka utformning av gaturum, minska gatans och spårrområdets

barriäreffekter, uppmanar till att utreda trafikflöde, trafikmiljö, godstransportlösningar och växthusgasutsläpp från trafik och att satsa på järnväg och mobility management.

*SoK: Utformning gaturum (t.ex. smalare, mer stadsmässiga gatusektioner, omvandling till stadsgata), attraktiva gator, gators placering, undvika barriäreffekter, lätt att korsa gator och orientera sig, överdäckning spårrområden och gator, trafikmiljö och trafiksäkerhet, trafikutredning, analysera trafikflöden och lösningar för godstransport, satsningar på järnväg, lokalisera omlastningsplats för godstransport, mobility management (t.ex. prioritera gång-, cykel- och kollektivtrafik och minska bilanvändning), utredningar av växthusgasutsläpp från trafik.*

## 2. NATUR- OCH GRÖNOMRÅDEN

### 2.1. Biologisk mångfald

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att bevara, utveckla, möjliggöra eller beskriva biologisk mångfald.

*SoK: Värna naturvärden, småbiotoper, djur- och naturliv och skyddade områden (naturreservat, natura 2000), bevara eller tillföra träd, parker och ängsmark, specifika habitat och/eller arter benämns som viktiga/skyddsvärda, förespråka kompensationsåtgärder för förlorade naturvärden, utveckla ekosystemtjänster, upprätta naturum om kustlandskapets ekologi, skapa ekodukt, inrätta skyddszoner med vegetation för att minska påverkan från bekämpningsmedel*

### 2.2. Gröna tak, gröna fasader och grönytefaktor

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att gröna tak och/eller fasader ska anläggas eller att grönytefaktor ska användas eller höjas.

*SoK: Vegetationsklädda tak och/eller fasader/väggar på byggnader, växtbeklädda stödmurar och/eller bullerskydd samt grönytefaktor (utanför Miljöbyggprogram (MBP) Syd)*

### 2.3. Andra grönytor

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som rör att bevara, utveckla eller tillföra grönytor där innehållet i eller syftet med ytan inte framgår eller det främst finns rekreativa eller avskärmande syften.

*SoK: När innehållet i eller syftet med ett grönområde inte är specificerat eller det främst finns rekreativa eller avskärmande syften; grönytor, grönstrukturer, "felvända" grönytor, klippta gräsmattor,*

*pocket parks, grönytor på bostadsgårdar, odlingslotter, koloniområde*

### 3. VATTEN

#### 3.1. Kvalitet och kvantitet yt- och grundvatten

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att belysa eller tydliggöra påverkan och/eller minimera negativ påverkan på vattenkvalitet och/eller vattenkvantitet i yt- eller grundvatten (inklusive dagvattenrecipienter).

*SoK: Risk för att MKN (ekologisk och kemisk status) inte kan uppnås, redovisa och beskriva dagvattenrecipienter samt påverkan på MKN mer utförligt, undersöka förekomst av vattenföroreningar, vattendirektivets tillämpning, känsliga vattenförekomster, grundvattenundersökning, grundvattenprov, nivåmätning grundvatten. Emot utfyllnad (inkl. strandskoning), ändrad hydrologi, ändrat flöde, tillstånd vattenverksamhet.*

#### 3.2. Dagvattenhantering

Huvudsakligt innehåll: Synpunkter som rör dagvattenhantering innan vattnet når recipienten och syftar till att fördröja, och/eller rena dagvatten framförallt genom öppna dagvattensystem och lokalt omhändertagande eller utreda om detta är lämpligt med avseende på föroreningar i området.

*SoK: Förespråka fördröjning och rening av dagvatten, LOD (Lokalt omhändertagande av dagvatten), öppna dagvattenlösningar som dammar och infiltration i vegetation och mark, minska/ej öka andel hårdgjord yta/mark, redovisa ytor/områden som tillåter infiltration, utreda om mark är lämplig för översiltning och/eller infiltration med avseende på föroreningar, sedimentationsfällor i fördröjningsdammar, styra höjdsättning av parker och gaturum så att de fungerar som vattenmagasin och vattenledare, förtydliga vilket nät som dagvattnet ska ledas till.*

#### 3.3. Spillvattenhantering

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att tydliggöra hur spillvatten bör hanteras.

*SoK: Anslutning till kommunalt VA-nät är ett måste på grund av utdömt avlopp, riktlinjer för fordonstvättar och spolplattor - spillvattenhantering från fordonstvätt.*

### 4. BULLER OCH ANDRA STÖRNINGAR

#### 4.1. Buller

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att skapa en god ljudmiljö genom att beskriva, förhindra eller minimera störningar från trafik- och industribuller och uppmanar till att genomföra eller fördjupa bullerutredningar samt anpassa bebyggelsen och reglera lämpliga bullerskydd.

*SoK: Trafik- och industribuller samt buller från ventilation, vibrationer och stomljud, förespråka ljuddämpande åtgärder och bullerskydd som att uppföra eller vid behov höja bullervallar/skärmar/plank, anpassa bebyggelsens utformning så att den fungerar som bullerskydd, tyst asfalt, genomgående lägenheter med ljuddämpad sida, undvika enkelsidiga lägenheter vid bullerstörd sida, tyst/ljuddämpad sida för bostäder, fasad- och fönsteråtgärder, ange krav på viss ljudklass eller ljudnivå, korrigera eller ange bullerriktvärden och störningsskydd, genomföra eller utveckla bullerutredning och bullerberäkning, olämplig placering av förskola och/eller bostäder på grund av buller*

#### 4.2. Andra störningar

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att förhindra eller minimera och beskriva ljus- och bländningsstörningar, luktstörningar och andra kombinerade störningar och uppmanar till att genomföra eller fördjupa utredningar kring dessa samt reglera lämpliga störningsskydd.

*SoK: Ljus- och bländningsstörningar (t.ex. ljusskyltar, strålkastare), luktstörningar samt när störningen inte är preciserad eller det kommer flera störningar från samma objekt där ingen kan anses vara extra framträdande. T.ex. lukt, buller och risk för skadedjur från miljöhus; buller och utsläpp till luft från verksamhet; lukt, flugor eller allergi pga hästhållning (inkl. skyddsavstånd mellan hästhållning och förskola/bebyggelse); bländning och buller från bussangöring; störningar från aktivitetsytor och förskolor.*

### 5. LUFT

#### 5.1. Luftkvalitet utomhus

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att säkerställa luftkvaliteten utomhus och att miljö kvalitetsnormer för luft inte överskrids genom att utreda, beskriva och tydliggöra planens påverkan på luftkvaliteten och utifrån detta bedöma förslagets lämplighet och reglera skyddsbestämmelser och åtgärder.

*SoK: Utreda och/eller beakta att MKN luft överskrids eller att det finns risk för att MKN luft överskrids och redovisa åtgärder för att*



*säkerställa luftkvaliteten, skyddsbestämmelse gällande luftkvalitet, minska luftföroreningar genom utformning av bebyggelsen, kvantifiera utsläpp av kvävedioxid och partiklar*

#### **5.2. Luftkvalitet inomhus**

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att säkerställa luftkvaliteten inomhus genom att provta inomhusluft, utreda byggnadsegenskaper och reglera placering av tilluftsintag.

*SoK: Provtagning inomhusluft (pga ev. ångor från grundvattnet), utreda byggnadsegenskaper så att avgaser och ångor från bränsle inte tränger in från parkering i källaren, höja ventilationskapacitet, reglera var tilluft tas från (tak/gård) för att uppnå god luftkvalitet inomhus.*

### **6. FÖRORENINGAR I MARK OCH BYGGNADER**

#### **6.1. Markföroreningar**

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att uppmärksamma och/eller förebygga förekomst eller risk för förekomst av markföroreningar, tydliggöra behov av eller utveckla inventering och/eller markundersökning samt informera om eller reglera riktvärden för planerad markanvändning, åtgärdsbehov, efterbehandling och att föroreningar ska vara avhjälpna innan bygglov beviljas.

*SoK: Behov av att genomföra eller utveckla utredning av markföroreningar (historisk inventering, markundersökning, markprovtagning, riskvärdering), informera om att markföroreningar konstaterats, behov av sanering och efterbehandling, marken ska uppfylla krav på känslig eller mindre känslig markanvändning innan den tas i bruk, innan bygglov beviljas ska markföroreningar ha avhjälpits eller ha tagits i beaktande, avgöra om marken kan göras lämplig för planerad markanvändning i samråd med MF, MN vill ta del av handlingar som rör markförorening, information om att det är olämpligt att plantera ätliga/ätbara växter pga kadmium, anmälan till MF ska ske vid påträffande av markföroreningar, anmälan till MF ska ske vid schaktning och övriga markarbeten om markföroreningar påträffas, åtgärder som förhindrar att marken förorenas ska vidtas (t.ex. att tät yta krävs vid risk för oljeläckage och att materialskiljande lager bör användas för att avskilja föroreningar), förtätning på förorenad mark kan vara snabbare väg till sanering.*

#### **6.2. Föroreningar i byggnader**

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att uppmärksamma inventeringsbehov och/eller provtagning i byggnader för att utreda

föroreningsförekomst, åtgärdsbehov och byggnaders lämplighet för planerat ändamål samt informera om risk för radon och reglera radonskydd i byggnader.

*SoK: Risk för förorenat byggnadsmaterial, undersöka om det finns kontaminerade byggnadsdelar innan rivning, provtagning i byggnader för att utreda föroreningsförekomst, åtgärdsbehov och byggnadens lämplighet för planerat ändamål, införa information om normalriskområde för radon, radonundersökning, radonskydd, radonsäkra byggnader*

## **7. EFFEKTIV MARKANVÄNDNING**

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till en yteffektiv markanvändning genom att förespråka förtätning och fördjupade studier kring förtätning, hög exploateringsgrad och bebyggelse generellt, inbyggnad av funktioner i bostadshus, undvika markparkering och istället anlägga gemensam parkering och/eller underjordiska garage men prioritera uteyta framför parkering, samutnyttja gårdsmark och grönytor samt undvika utbyggnad på bördig jordbruksmark.

*SoK: Förtätning och fördjupade studier kring förtätning och konflikter mellan förtätning och befintliga strukturer, tillåta högre exploateringsgrad/exploateringsgrad eller högre bebyggelse, inbyggnad/integrering av funktioner i bostadshus (miljöhus, cykelparkering) för att inte ta gårdsyta i anspråk, undvika markparkering/förespråka gemensam parkering och/eller underjordiska garage (i syfte att använda markytorna effektivt), prioritera friyta/uteyta framför parkering, samutnyttjande av gårdsmark och grönytor mellan förskolor/skolor och allmänhet, planbestämmelse om största byggnadsarea, försöka använda outnyttjade ytor trots att de är svårutnyttjade, negativa till utbyggnad/nyexploatering på bördig jordbruksmark (framförallt utanför Yttre Ringvägen).*

## **8. ÖVRIG KLIMATANPASSNING OCH LOKALT KLIMAT**

### **8.1. - - - utgått**

### **8.2. Övrig klimatanpassning**

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att belysa och reglera klimatanpassningsbehov (som inte ingår i andra ämneskategorier) och uppmanar till att tydliggöra och ta höjd för konsekvenser av höjd havsnivå, översvämningar och temperaturhöjningar samt beskriva och reglera åtgärder för att förhindra eller minska risker och skador kopplade till detta.

*SoK: Bygga med plushöjd 3.0 m över havet, uppföra byggnader så att*

*risk för samt skador vid översvämning minskas (vattensäkra material, lokalisering av känsliga installationer, täta genomföringar), markhöjdsinfo saknas, se över översvämningsskydd som skyddsbarriärer för Spillepengen, utreda konsekvenser av havsnivåhöjning och möjliga anpassningsåtgärder, efterfråga längre tidsperspektiv i scenarier för havsnivåhöjningar, anpassning av mark och bebyggelse för ett varmare klimat, undvika framtida hotspots - dra nytta av kylningseffekt hos växtlighet, positiv till samordning av kustskydd mellan kommuner, positiv till strategigrupp för klimatanpassning.*

### **8.3. Lokalt klimat**

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att planera för goda skugg- och vindförhållanden på kvartersnivå och uppmanar till att utföra eller komplettera sol-, skugg- och vindstudier.

*SoK: Utföra solstudier, skuggstudier samt utreda vindförhållanden på kvartersnivå, förse utegård (förskola) med solskydd*

## **9. ENERGI OCH MILJÖVÄNLIGT BYGGANDE**

### **9.1. Energi**

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att uppmärksamma och skapa förutsättningar för lokalt producerad, förnybar energi.

*SoK: Utöver högsta byggnadshöjd tillåta solceller/paneler och vindkraftverk, möjlighet att förse byggnader med utrustning för lokalproducerad, förnybar energi, möjliggöra vindkraft och biogasanläggningar, hänvisa till vindkraftsprojekt, synliggöra klimatsmart energiproduktion, flexibilitet i energilösningar, positiv till lokalisering av fjärrkyla men effekt bör anges, tillvarata värme och kyla från andra verksamheter, beskriva förslagets påverkan på energibalans och ambitioner för energiproduktion.*

### **9.2. Miljövänligt byggande**

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till ett att uppnå ett mer miljöanpassat byggande genom att tillämpa Miljöbyggprogram Syd och ange höga ambitionsnivåer inom programmet, miljöcertifiera byggnader och områden, förespråka eller uppmuntra till fördjupat resonemang kring energieffektiva byggnader och materialval som inte förorenar dagvattnet.

*SoK: Tillämpa Miljöbyggprogram Syd, höga ambitionsnivåer och ange kärnområden i Miljöbyggprogram Syd, tillämpa miljöcertifieringar av byggnader och områden, hänsyn vid materialval (t.ex. ej bygga tak med*

*zink och koppar), energieffektiva byggnader, byggnadsbredderna bör medge passivhus, positiv till nollenergihus, flexibilitet i byggnaderna så att de kan användas för annan typ av verksamhet i ett längre perspektiv, flexibilitet i framtida lösningar*

#### **10. RISK OCH SÄKERHET**

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att belysa och förebygga risker kring verksamheter och åtgärder genom att uppmana till att utreda lämpliga skyddsavstånd och utföra riskbedömningar samt att skapa utemiljöer som inte uppfattas som otrygga.

*SoK: Bedömning av risker med verksamheter, utreda skyddsavstånd mellan industri och bostäder, riskbedömning av gammal soptipp i förhållande till planerade och befintliga verksamheter, resonemang kring avstånd mellan bensinstation och förskola, utforma infart så att den inte orsakar risker för förskolebarn, transport av farligt gods, parkstråk bör utgå pga otrygghet, utmaning att förvalta kvartersgränderna så att de inte uppfattas som otrygga.*

#### **11. AVFALLSHANTERING**

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att förtydliga hur avfallshantering ska lösas genom att utreda behov och placering av utrymme för hushållsavfall, återvinningsstationer och bytesplatser för föremål samt uppmanar till fördjupade utredningar kring en större avfallsanläggning (Spillepeng), dess deponi och lakvattenhantering.

*SoK: Utredning av behov och placering av återvinningsstation, positiv till sopsugssystem, förespråka plats för återvinningsstation och bytesplats för föremål, förtydliga avfallshantering för bostäder, gemensam anläggning för avfall för bostäder för att underlätta tömning, placering av avfallsanläggning (Spillepeng) - utreda konsekvenser för potentiellt ändrad deponeringstakt - fördjupad beskrivning och resonemang kring deponi, deponigas och lakvattenhantering, material- och avfallshantering vid bygge bör följa Malmös riktlinjer. Om syftet är effektivt markutnyttjande (inbyggnad miljöhus) - kategori 7.*

#### **12. MILJÖKONSEKVENSBESKRIVNING (MKB)**

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att tydliggöra och utreda miljökonsekvenser genom att upprätta, fördjupa, komplettera eller ändra en miljökonsekvensbeskrivning.

*SoK: MKB bör upprättas, fördjupas, förbättras, kompletteras eller ändras. Ställningstagande till rekommendationer i MKB efterfrågas.*

### 13. ELEKTROMAGNETISK STRÅLNING

Huvudsakligt innehåll: synpunkter som syftar till att uppmärksamma elektromagnetisk strålning från elnätstationer och säkerställa att riktvärde inte överskrids i bostäder, vård- och skollokaler.

*SoK: Nyetablering eldistributionsanläggning/nätstation, starkströmsledning magnetfält, säkerställa att riktvärde ( $\mu T$ ) från Boverket inte överskrids i bostäder, vård- och skollokaler*

### 14. STYRDOKUMENT

Huvudsakligt innehåll: Synpunkter som syftar till att tydliggöra Malmö stads policies, program eller strategier genom att införa hänvisningar till, korrigera felaktiga hänvisningar till eller tydligare spegla sådana dokument i handlingarna.

*SoK: Komplettera med hänvisning till eller tydligare spegla policy/program/strategi för Malmö stad. Korrigera hänvisning till fel/utdaterad policy/program/strategi för Malmö stad. Positivt att planen går i linje med policy/program/strategi för Malmö stad.*

### 15. ÖVRIGT

Huvudsakligt innehåll: Synpunkter som inte har kunnat placeras i de andra kategorierna. De har huvudsakligen handlat om hållbar stadsutveckling på en övergripande nivå, sociala aspekter, formalia och om särskild hänsyn till barn.

*SoK: Hållbar livsstil, stärka projektets hållbarhetsprofil, området som testbed för nya, innovativa lösningar, bidra till ambitioner för en hållbar stad, uppnå mål om viss klimatpåverkan genom att möjliggöra en hållbar livsstil, funktionsblandning/uppdelning, utveckla stadens ekonomiska modell, kollektiva boendeformer, sluta kretslopp - storskaligt systemskifte (avloppsslam). Barnperspektiv i form av utformning av ute- och innemiljöer på förskolor och skolor inkl. lekvärdesfaktor, friyta per barn och lämplighet för uteavdelning. Sociala aspekter som medborgardialog, medborgardelaktighet, värna föreningar, sociotopkartor, mötesplatser såsom torg och aktivitetsytor, utveckla gemensamma värden i området, problem med trångboddhet, bind ihop isolerade bostadsområden, jämställdhet, renovering av miljonprogramsområde. Formalia i form av mindre korrigeringar och rättelser i dokumentet som inte är knutet till ett särskilt ämnesområde t.ex. att en fastighet tillhör annan stadsdel, förtydliga, förkorta eller slå ihop text/stycken och redovisa beräkningar. Uppfattning om att slutsatserna är så allmängiltiga att det är svårt att ha synpunkter eller att det saknas underlag för att ta ställning till förslaget lämplighet. Anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet (som inte går in i andra kategorier), dålig skötsel av ett område är inte en bra anledning för att exploatera, allmän utformning av bebyggelse och gårdsmark (som inte går in i andra kategorier), utbyggnadstakt och utbyggnadsriktning, bevara/utnyttja*

*befintliga byggnader (med oklart syfte), kulturhistoriska värden, avsaknad av exploateringsavtal, handlingsplan för genomförande krävs, detaljplanen borde föregåtts av ett planprogram*

## **Beaktandegrad**

SBK:s kommentarer var ofta kortfattade, inte alltid så precisa och ibland svårtolkade för mig som inte var helt insatt i ärendet. När MN hade lämnat ett yttrande i granskningsskedet, använde jag det för att komplettera samrådsredogörelsen i bedömningen. Synpunkter som MN har vidhållit och upprepat i granskningsskedet, har registrerats som ej beaktade (beaktandegrad *inte*).

Undantag från huvudregeln om att beaktandegraden kontrollerades i samrådsredogörelse och granskningsyttrande har endast gjorts när en synpunkt *har bemötts* av SBK, men det utifrån dessa handlingar varit omöjligt att avgöra beaktandegraden. I samrådsredogörelsen för ärende 531:05985-09 saknades till exempel en del av SBK:s kommentar och jag kunde därför inte att avgöra hur synpunkten hade beaktats men visste att den var bemött. I sådana undantagsfall konsulterades planbeskrivning och plankarta i ärendet.

När samrådsredogörelsen har saknat delar av referatet från MN:s yttrande (se t.ex. ärende 531:00461-12; 531:01555-11) och synpunkterna därför inte blivit bemötta, har berörda synpunkter registrerats som ej beaktade (beaktandegrad *inte*).

Ett exempel på när en synpunkt registrerades som delvis beaktad var när SBK hade fört in något i planbeskrivning eller genomförandebeskrivning, när MN ansåg att det skulle införas på plankartan.

Ett exempel på när andra förutsättningar har använts finns i samrådsyttrande 531:00293-10, där Miljönämnden lämnade en synpunkt om hur ett parkeringshus borde utformas och inför granskningen hade parkeringshuset utgått ur förslaget, vilket gjorde att synpunkten inte längre var aktuell.

I samrådsredogörelser till dialog-pm och planprogram har SBK ibland kommenterat att en viss fråga kommer att utredas/studeras vidare i detaljplanearbetet/skedet. Till vilken grad en synpunkt då har betraktats som tillgodosedd beror på hur synpunkten har varit formulerad. Ibland har det stått uttryckligen i yttrandet att "Planprogrammet borde ha uppmärksammat (...)" och i dessa fall har synpunkten inte ansetts vara beaktad med kommentaren att den ska studeras vidare i detaljplanearbetet. När det däremot inte har framgått lika tydligt i yttrandet när en synpunkt borde verkställas, har den kategoriserats som delvis tillgodosedd när SBK har angett att frågan ska utredas vidare i detaljplanearbetet.

I samrådsredogörelser för detaljplaner har SBK ibland också kommenterat att en viss fråga kommer att hanteras i bygglovsskedet. I dessa fall har synpunkten registrerats som delvis beaktad.

# Bilaga D

## Intervju med Kerstin Åkerwall, 2015-05-20

### Upplägg

- Presentation av vad jag har gjort i mitt exjobb
- Frågor kring Miljöförvaltningens roll i planprocessen
- Vad Kerstin förväntar sig för resultat
- Gå igenom och diskutera delar av resultatet

**1. Hur länge har du varit direktör för Miljöförvaltningen? Vad arbetade du med innan dess?**

Kerstin Åkerwall har varit förvaltningsdirektör för Miljöförvaltningen i snart ett år. Innan dess var hon detaljplaneexpert på Boverket och närmast dessförinnan jobbade hon som planchef på Stadsbyggnadskontoret. Utöver det har hon arbetat med plan- och byggfrågor även i andra tidigare tjänster.

**2. Har Miljöförvaltningens uppdrag förändrats under de senaste sex åren?**

Uppdraget bör inte ha förändrats eftersom reglementet ser likadant ut. Däremot tror Åkerwall att arbetssättet kan ha ändrats lite fram och tillbaka beroende på vilka prioriteringar som gjorts av den som varit chef över enheten som hanterar planfrågor på Miljöförvaltningen och hur mycket resurser som funnits att tillgå. Ibland har förebyggande arbete i tidiga skeden prioriterats och ibland har fokus legat på arbete i den formella processen och samrådsskedet.

**3. Hur skulle du beskriva Miljöförvaltningens roll som remissinstans i planärenden?**

Åkerwall anser att Miljöförvaltningens roll som remissinstans primärt är att se till att de krav som ställs i Miljöbalken uppfylls och att planen inte motverkar att miljö kvalitetsnormerna och människors hälsa klaras.

Det finns ett antal inkallandegrunder i Plan- och bygglagen (PBL) som Länsstyrelsen ska beakta och det är bara Länsstyrelsen som kan kalla in en plan om dessa kan komma att överskridas eller på annat sätt medföra fara eller olägenhet, informerar Åkerwall. De två inkallandegrunderna i PBL som gäller om det finns ett hot mot människors hälsa eller miljön och om miljö kvalitetsnormerna inte uppnås, anser Åkerwall dock att Miljöförvaltningen definitivt ska slå larm om vid behov.

Vidare menar Åkerwall att Miljöförvaltningen ska granska hur planen hanterar klimatfrågan, för det är ett hot mot människors hälsa och miljön. Enligt Åkerwall kan förvaltningen ha synpunkter på mängd grönska, plantering och ytor i planerna, men ställningstaganden måste motiveras och föranleder kanske inte någon förändring i planen.

Åkerwall framför också att Miljöförvaltningen ska försöka att få planen så bra som möjligt, vilket är mål som hela Malmö stad arbetar för att nå.

Ibland kommer det förslag och synpunkter från remissinstanser som inte kan regleras i en detaljplan enligt PBL. Detta är ett av skälen till varför remissinstanser inte alltid får igenom sina synpunkter, menar Åkerwall. Åkerwall informerar vidare om att reglering av riktvärden för buller i detaljplaner egentligen ofta kan vara i strid mot PBL och detta är något som Miljöförvaltningen ibland har ställt krav på i sina remissvar. Bullerskydd kan däremot regleras i detaljplaner, tillägger Åkerwall.

**a. Vad vill Miljöförvaltningen uppnå som remissinstans i planärenden, förutom det du nämnde i förra frågan?**

Åkerwall nämner att Miljöförvaltningen bland annat vill uppnå bra miljö för människor, biologisk mångfald och mindre biltrafik genom rollen som remissinstans i planärenden. Att bidra till att uppnå målen i miljöprogrammet är också något som vi arbetar för i planremisserna när det är möjligt.

**b. Ser du några utmaningar i er roll som remissinstans?**

Åkerwall anser att den stora utmaningen för Miljöförvaltningen i rollen som remissinstans är att komma in i ett tillräckligt tidigt skede i processen, där det fortfarande finns stor möjlighet att påverka.



c. **Hur fungerar samarbetet med SBK i planärenden?**

Åkerwall tror att det fungerar bra, men det är bättre att fråga Johanna eller Roland om detta.

4. **Vilken är din uppfattning om vad som styr vilka synpunkter Miljöförvaltningen lämnar i sina yttranden?**

Det sker en hel del samarbete och diskussioner internt på Miljöförvaltningen om vilka synpunkter som ska framföras. De som handlägger planärenden på förvaltningen stämmer bland annat av med kollegor på miljö- och hälsoskydd. Åkerwall menar också att det finns visst mått av tyckande i förvaltningens yttranden och att förvaltningen ibland skriver en del som är ovidkommande. När allting i yttrandet skrivs som att det är "det viktigaste", finns det enligt Åkerwall en risk att de synpunkter som faktiskt väger tyngst inte kommuniceras tillräckligt tydligt.

a. **Finns det några frågor som ni alltid ska framföra i era remissvar?**

Åkerwall utgår ifrån att det finns en matris och om det inte finns bör en sådan tas fram. Fråga Johanna eller Roland om detta.

5. **Har du något mer att tillägga som jag inte har frågat om?**

Enligt Åkerwall är ett problem i planprocessen som den ser ut och används idag, att planerna ofta är för färdiga när de går ut på samråd. Åkerwall menar att det på grund av detta inte alltid är tillräckligt öppet för synpunkter när förslaget lämnas ut för samråd. Små förändringar görs, men det är inte lika öppet för stora förändringar i detta skede. Efter samrådet görs oftast bara stora förändringar i de fall man riskerar att inte kunna fortsätta med planarbetet över huvud taget eller om exploitören gör större förändringar. Därför anser Åkerwall att det är viktigt att jobba i programskede och de skeden som föregår samrådet.

a. **Följdfråga [skeden som föregår samrådet]: Som ert Startblock här i Malmö?**

Startblocket är ett bra exempel på ett forum där viktiga frågeställningar lyfts innan samrådet, men tiden för diskussion kring hur viktiga frågor ska lösas är begränsad under startblocket eftersom det är ett möte på några timmar, däremot kan det medföra kommande möten och diskussioner om specifika frågor som rör planer. Utanför den formella processen finns ett arbetsskede där det diskuteras hur planen ska utformas, till exempel genom arbetsgrupper eller att man

på annat sätt jobbar tillsammans och enligt Åkerwall är det där möjligheten att påverka är som störst.

#### 6. Vad förväntar du dig för resultat?

Åkerwall trodde att jag kommit fram till att det som Miljöförvaltningen sagt i samrådsskedet i många fall inte hade tagits hänsyn till i planerna.

#### 7. Resultat

##### a. Frågor som miljöförvaltningen har drivit 2009-2014 [pie chart]

###### i. Som förväntat? Något som är oväntat?

Åkerwall anser att kategorin Effektiv markanvändning har utgjort en lite för stor andel eftersom det inte primärt är Miljöförvaltningens sak, utan mer utav en planeringsfråga samt att Klimatkategorin borde ha utgjort en större andel. Annars såg fördelningen ut som förväntat.

##### b. Beaktande av synpunkter totalt och per år

###### i. Som förväntat? Något som är oväntat?

Åkerwall hade förväntat sig att en mindre andel av synpunkterna skulle ha beaktats och blev positivt överraskad av beaktandegraden totalt sett.

##### c. Beaktande av synpunkter per ämneskategori

###### i. Som förväntat? Något som är oväntat?

Åkerwall anser att synpunkter i kategorierna Natur- och grönområden samt Klimat har beaktats i för liten utsträckning.

#### 8. Trender i ämneskategorierna för MF:s synpunkter

Åkerwall förvånades över att andelen synpunkter som tagits upp av Miljöförvaltningen i kategorin Effektiv markanvändning hade minskat under perioden, men var positiv eftersom det som sagt nyss inte riktigt är förvaltningens fråga. En diskussion med Åkerwall om ökningen av andelen synpunkter i kategorin Vatten, ledde fram till ett resonemang kring att denna och kanske även ökningen i kategorin Klimat under 2014, till viss del kanske kan kopplas till stormen Sven som drabbade Malmö 2013. Åkerwall nämnde också att hon tyckte att ökningen i andelen synpunkter som rör Energi och miljövänligt byggande var positiv.

## Intervju med Anna Holmqvist, 2015-05-26

### Upplägg

- Presentation av vad jag har gjort i mitt exjobb
- Frågor kring planprocessen och remissförfarandet
- Vad Anna förväntar sig för resultat
- Gå igenom och diskutera delar av resultatet

**1. Hur länge har du varit chef för en av planheterna på SBK? Vad arbetade du med innan dess?**

Holmqvist är i grunden landskapsarkitekt och har arbetat som detta under drygt tio år i Malmö stad, Helsingborgs stad och även som konsult. Sedan 2011 är hon enhetschef för en av Stadsbyggnadskontorets planenheter i Malmö.

**2. På er hemsida stod det att planheterna ansvarar för att upprätta detaljplaner och planprogram. Tar ni även fram dialog-pm och översiktsplan?**

Det är Stadsbyggnadskontorets strategiavdelning som tar fram översiktsplan och dialog-pm. I de flesta fall är det även strategiavdelningen som projektleder fördjupade översiktsplaner (FÖP). Planheten sorterar under Stadsbyggnadsnämnden, medan strategiavdelningen jobbar under Kommunstyrelsen.

**3. Skickas samrådshandlingarna ut till alla remissinstanser samtidigt?**

Samrådshandlingarna skickas ut till samtliga remissinstanser samtidigt. I granskningsskedet skickas endast ett brev till berörda om var handlingarna finns att hämta.

**4. Skulle du kunna beskriva hur ni går till väga när ni har tagit emot alla remissvar i samrådsskedet?**

Alla synpunkter som kommer in registreras i diariet och kopplas till rätt planärende, informerar Holmqvist. Det är ganska vanligt att remissinstanser önskar förlängd svarstid, till exempel på grund av att ärendet ska upp för beslut i en politisk nämnd. Efter remisstidens slut är det varje planhandläggares ansvar att skriva ihop samrådsredogörelsen. Det stora jobbet för handläggaren är att väga samman allas intressen, menar Holmqvist.

**a. Hur avgörs vad som ska bemötas i varje yttrande? Enligt min erfarenhet är vissa synpunkter mer diskussionsartade till karaktären än andra.**

Holmqvist menar att vilka synpunkter som bemöts och vad som

snarare tolkas som tyckande i ett yttrande, kan skilja sig mellan erfarna och nya handläggare. En erfaren handläggare identifierar kanske vissa delar som tyckande, medan en ny handläggare ser det som väldigt mycket som måste redas ut. Vidare menar Holmqvist att ambitionsnivån hos handläggarna ibland också skiljer sig åt och den aspekten ska egentligen inte spela in, men kan göra det. Avdelningschefen läser alla handlingar och kan därigenom jobba för att SBK svarar mer enhetligt i sina samrådsredogörelser.

**b. Finns det någon vägledning för hur olika intressen kan tillgodoses eller är det upp till varje planhandläggare?**

Holmqvist anser att det är viktigt att ta hjälp av sina kollegor under handläggningen, särskilt för nya handläggare. Ibland finns även behov av att höra av sig till den som lämnat synpunkter och få utvecklat vad som menas. Det finns ingen checklista som säger hur de alltid ska göra för att väga ihop olika intressen, informerar Holmqvist. Ibland har SBK en tydlig uppfattning om var de står i en fråga och då framförs detta. Holmqvist anser att det är viktigt att ge fullständiga svar på frågor i samrådsredogörelsen och inte bara hänvisa till exempelvis planbeskrivningen, så att det blir lättare för andra att tillgodogöra sig informationen.

**5. Ser du några utmaningar med att tillgodose remissinstansernas synpunkter?**

Holmqvist ser självklart utmaningar med att tillgodose remissinstansernas synpunkter, till exempel att svara på ett klokt sätt när de bemöter synpunkterna och att balansera och väga samman olika intressen. Många gånger har de som lämnat synpunkter också rätt i att vissa frågor behöver utredas ytterligare, menar Holmqvist.

**a. Finns det några typiska intressekonflikter?**

Typiska intressekonflikter som Holmqvist nämner är: förtätning kontra grönska, bostäder kontra buller från trafik och verksamheter, bostäder kontra markföroreningar samt byggnation eller inte (ifrågasättande av att det ska byggas).

**6. Sett ur ditt perspektiv, vad är syftet med att skicka samrådshandlingarna på remiss till Miljöförvaltningen?**

Holmqvist menar att det finns olika syften med att skicka samrådshandlingar på remiss till Miljöförvaltningen, men att SBK huvudsakligen behöver hjälp från MF kunskapsmässigt. Ofta har SBK och Miljöförvaltningen kontakt redan innan samrådet.

**7. Hur fungerar samarbetet med Miljöförvaltningen i planärenden?**

Holmqvist anser att samarbetet med Miljöförvaltningen fungerar bra och att de har bra rutiner för samarbete. Förvaltningarna har till exempel arbetat gemensamt med en ny tillämpningsskrift för trafikbuller. Holmqvist menar vidare att det är viktigt att sammanföra Miljöförvaltningen med fastighetsägare och exploatörer i ett tidigt skede för att utreda förorenad mark.

**8. Skulle Miljöförvaltningens yttranden kunnas utformas på annat sätt för att underlätta för er? I så fall hur?**

Överlag anser Holmqvist att SBK får många kloka synpunkter från Miljöförvaltningen. Holmqvist har vidare upplevt att det under de senaste åren kommit väldigt mycket synpunkter från Miljöförvaltningen och anser att Miljöförvaltningens yttranden kan bli lite mer koncisa.

**9. Jag har tagit fram en figur för att visa de olika stegen i planprocessen. Något som borde ändras/läggas till?**

“Planuppdrag” läggs till mellan Startblock och Startmöte, ett steg där Stadsbyggnadskontoret får ett planuppdrag av stadsbyggnadsnämnden. Planuppdrag sammanställs av SBK och ska sedan godkännas i SBN. Planprogram godkänns av SBN men antas inte. ÖP passerar SBN, godkänns i KS och antas av KF.

Vid standardförfarande ser SBN planhandlingarna endast när planuppdraget ges samt vid antagandet. Vid utökat förfarande får SBN ta del av handlingarna även i samråds- och granskningsskedet. Till följd av ändringar i PBL är det från och med i år (2015) många fler planer som handläggs med standardförfarande än vad som gjordes tidigare, när det kallades enkelt förfarande.

En detaljplan antas i KF istället för SBN, om den exempelvis är av stort allmänt intresse eller förknippat med höga kostnader.

**10. Annat som nämndes och som inte tillhörde en specifik fråga.**

Planavdelningen jobbar målstyrt och i det finns uppsatta mål för hur många detaljplaner som ska antas per år och handläggningstider vid olika planförfaranden (för mer info, se Fördjupad verksamhetsplan 2015 (Stadsbyggnadskontoret Malmö stad, 2015))

SBK prioriterar i första hand förskolor och bostäder och därefter näringsliv i planerna.

**11. Vad förväntar du dig för resultat?**

Holmqvist hoppas att de lyssnar på Miljöförvaltningens synpunkter. Som

myndighet har Miljöförvaltningen ganska mycket talan när det gäller vad som måste göras, menar Holmqvist. Kanske kommer den största andelen av synpunkterna vara delvis beaktade, tror Holmqvist.

## 12. Resultat

### a. Beaktande av synpunkter totalt och per år

#### i. Som förväntat? Något som är oväntat?

### b. Beaktande av synpunkter per ämneskategori

#### i. Som förväntat? Något som är oväntat?

När det gäller beaktande av synpunkter uppdelat på ämneskategorier, är Holmqvist inte förvånad över att Föreningar i mark och byggnader, Styrdokument och Buller ligger i topp eller att Klimat samt Natur- och grönområden ligger i botten. Kanske har de prioriterat förtätning över grönytor, kommenterar Holmqvist.

## Intervju med Roland Zinkernagel, 2015-05-29

### Upplägg

- Frågor kring Miljöförvaltningens roll i planprocessen
- Vad Roland förväntar sig för resultat
- Gå igenom och diskutera delar av resultatet

### 1. Hur länge har du arbetat med planyttranden på Miljöförvaltningen? Vad arbetade du med innan dess?

Zinkernagel har arbetat på Miljöförvaltningen sedan 2001 och med planärenden i ungefär tre och ett halvt år.

### 2. Hur skulle du beskriva Miljöförvaltningens roll som remissinstans i planärenden?

Miljöförvaltningens uppdrag är att granska planer. En del består av att kontrollera att Miljöbalken följs, främst med fokus på luft, buller, mark, skolor och i viss mån vatten. Utöver det beskriver Zinkernagel en "gråzon" där de lämnar synpunkter som gäller hållbar utveckling i praktiken, exempelvis kring mobilitetslösningar, och för dessa synpunkter är det lite oklart om de har blivit tilldelade eller tagit sig den rollen.

Miljöförvaltningen är även delaktig i planprocessen innan samrådet och förhoppningen är att ha fått inflytande redan innan samrådet.

**a. Vad vill Miljöförvaltningen uppnå som remissinstans i planärenden?**

Miljöförvaltningen vill som remissinstans uppnå en långsiktigt, välfungerande stad där tekniska system fungerar, boende och verksamma trivs och lagstiftningen följs.

**a. Ser du några utmaningar i er roll som remissinstans?**

En utmaning i rollen som remissinstans är att förena de två lagstiftningarna Miljöbalken och PBL, menar Zinkernagel. Zinkernagel ser även Miljöförvaltningen som mer praktiskt orienterad än Stadsbyggnadskontoret, som han upplever tänker mer på stadsutveckling i stort. Ett exempel på detta gäller hur den blandade staden ska fungera i praktiken, där Miljöförvaltningen förespråkar att bostäder ska planeras så att de boende inte blir störda av befintliga verksamheter, för att förhindra att företag tvingas flytta. Ytterligare en utmaning är att Miljöförvaltningen kan uppfattas som en bromskloss, till exempel när det inte är lämpligt att bygga på grund av att marken är förorenad.

**a. Hur fungerar samarbetet med SBK i planärenden?**

I det stora hela anser Zinkernagel att samarbetet med SBK fungerar bra. Zinkernagel ser det som ett konstruktivt samarbete som bygger på öppenhet, acceptans och förståelse för den andras resonemang. Rollfördelningen gör dock att det kan kännas som att SBK inte alltid lyssnar, eftersom SBK kan gå vidare med en plan även om Miljöförvaltningen har avstyrkt den.

**3. Vad styr vilka synpunkter som framförs i era yttranden?**

Olika faktorer styr vilka synpunkter som Miljöförvaltningen framför:

- Hur bra planen är som kommer in och om det finns problem
- Planens läge och hur omgivningen ser ut.
- Till viss del är det personbundet kring ordval och hur mycket som argumenteras menar Zinkernagel. Med erfarenhet ser Zinkernagel även att yttrandena blir mer likartade, eftersom det kan vara lättare att ta upp saker tidigare i planprocessen och även att göra mer realistiska bedömningar kring vad som är viktigast, hur starkt man uttrycker sig och vad som har gått igenom tidigare.
- Mer eller mindre omedvetet varierar det även med tiden om en viss fråga hamnar i fokus, till exempel efter händelser som höstens skyfall.

**a. Finns det några frågor som ni alltid ska framföra i era remissvar?**

Vad som framförs är situationsberoende och det är inte alltid som Miljöförvaltningen har några synpunkter i ett ärende. Däremot finns

saker som alltid granskas i handlingarna och det är buller, mark, luft, grönska och dagvatten. En intern mall för vad som ska granskas finns i form av en punktlista som en tidigare kollega till Zinkernagel, med många års erfarenhet inom området har sammanställt.

**a. Vilka styrdokument för Malmö stad används vid granskningen av planhandlingarna?**

Strategiska och operativa dokument som Zinkernagel använder vid granskningen är Miljöprogram, Energi strategi, Översiktsplanen, Tillämpningsskrift för trafikbuller, Grönplan, Dialog-pm. Mycket information finns även i Plan- och byggtatlas, som är ett viktigt GIS-verktyg vid granskningen. Utbyggnadsstrategin är också viktig och kan användas i argumentation för att inte bygga eller att bygga någon annanstans.

**a. Påverkar PBL vilka synpunkter ni framför och i så fall på vilket sätt?**

Zinkernagel beskriver att de försöker uttrycka Miljöbalken med termer från PBL, för att underlätta för SBK. Kollegorna på Miljö- och hälsoskydd har bra koll på Miljöbalken men inte på PBL och vid internremittering får handläggarna ofta ett "Miljöbalkssvar" som de anpassar till PBL:s terminologi. Detta är åtminstone ambitionen och Zinkernagel känner inte att han har tillräcklig kunskap om PBL för att göra detta fullt ut.

**4. Finns det något som hade förenklat ert arbete med yttranden i planärenden?**

Zinkernagel nämner att bättre kunskap och förståelse från SBK i frågorna hade underlättat, men att de kommit en bra bit när det gäller det redan, där SBK tar egna initiativ utifrån tidigare synpunkter från Miljöförvaltningen. Regelverket är inom vissa ämnen också krångligt, till exempel när det gäller buller, menar Zinkernagel. Vidare beskriver Zinkernagel att det är en konstant återkommande diskussion om vad som får skrivas och inte får skrivas i en detaljplan, utifrån vad PBL tillåter. Åtgärder för att till exempel fördröja dagvatten, måste därför uttryckas på ett konstigt sätt i planerna.

Internt på Miljöförvaltningen samarbetar Zinkernagel och de andra handläggarna med Miljö- och hälsoskyddsavdelningen. Detta samarbete ser Zinkernagel skulle kunna förbättras i form av ett informationsutbyte där de förstår varandra bättre och hade gärna fått input därifrån tidigare i processen.

**5. Har du något mer att tillägga som jag inte har frågat om?**

Zinkernagel reflekterar över att de säger ganska mycket i sina yttranden ("gråzonen" som nämns i fråga 2) och frågar sig ibland vems intressen de bevakar, om de skapat sina egna intressen och om det i sådant fall är "rätt". Vidare



resonerar Zinkernagel kring att det kanske kan vara jobbigt för SBK att få mycket synpunkter, men att de är värda att fundera över och baseras mycket på Miljöprogrammet. Zinkernagel efterfrågar utifrån detta en mer samlad bild av den hållbara staden som kommunen arbetar för att realisera, eftersom Miljöprogrammet har ganska vida mål och han upplever att en gemensam bild saknas inom vissa områden.

Zinkernagel nämner även att de är oroade över att det finns idéer om att det kommunala planmonopolet bör lättas upp, eftersom han ser att det skulle kunna innebära att de får in fler remisser där underlaget håller en låg nivå miljömässigt, om det skulle slå igenom och vinstintressen blandas in.

#### **6. Vad förväntar du dig för resultat?**

Zinkernagel förväntar sig en kartläggning av vad de har tagit upp, vad som har varit svårt respektive enkelt att få igenom, förändring över tid och om det finns någon punkt som har blivit underrepresenterad eller saknats.

När det gäller frågor som Miljöförvaltningen har drivit, så förväntar sig Zinkernagel att de lagt mycket fokus på mark, buller och grönbrågor (tillgång till parker, platta grönytor och gröna tak).

När det gäller beaktandegraden, så tror Zinkernagel att synpunkter kring markföreningar så gott som alltid har beaktats, att synpunkter som rör buller och bullerutredningar har beaktats i stor utsträckning och att mobilitet har beaktats i ganska stor utsträckning. Synpunkter rörande klimatanpassning inklusive öppen dagvattenhantering tror Zinkernagel inte har beaktats särskilt ofta och synpunkter kring skolors uteyta tror han inte har beaktats.

#### **7. Resultat**

##### **a. Frågor som miljöförvaltningen har drivit 2009-2014 [pie chart]**

##### **i. Som förväntat? Något som är oväntat?**

Energi är inte en Dp-fråga utan en bygglovsfråga och därför är det inte förvånande att den kategorin är rätt så liten menar Zinkernagel, men han är däremot förvånad över att Övrigt inte är större. Föreningar i mark och byggnader samt Effektiv markanvändning hade kunnat vara större menar Zinkernagel. Zinkernagel resonerar vidare kring att Effektiv markanvändning förmodligen kommer att bli större framöver.

##### **a. Beaktande av synpunkter totalt och per år**

##### **i. Som förväntat? Något som är oväntat?**

Zinkernagel hade inte förväntat sig att så stor andel av deras synpunkter skulle ha beaktats totalt sett och tyckte att det var bra.

**a. Beaktande av synpunkter per ämneskategori**

**i. Som förväntat? Något som är oväntat?**

Zinkernagel kommenterar att de ibland framför synpunkter som de vet inte kommer att gå igenom i planen men som de vill driva i alla fall på grund av att det är en viktig aspekt, för att de vill gardera sig ifall de tror att något kan bli ett problem eller för att handläggaren på SBK ändå kan ta upp frågan med exploatören. Biologisk mångfald och Miljövänligt byggande (t.ex. miljöcertifiering) kan vara svårt att reglera utifrån PBL enligt Zinkernagel.

När det gäller tillämpning av vattendirektivet, så anser Zinkernagel att det finns okunskap i frågan både hos honom och SBK, men att Miljö- och hälsoskyddsavdelningen har tagit fram ett dokument som ska förtydliga detta.