

En studie av hur risk- och sårbarhetsfrågor beaktas i den kommunala översiktsplaneprocessen

Jens Paulsson

**Division of Risk Management and Societal Safety
Lund University, Sweden**

**Riskhantering och samhällssäkerhet
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet**

Report 5026, Lund 2016

En studie av hur risk- och sårbarhetsfrågor beaktas i den kommunala översiktsplaneprocessen

Jens Paulsson

Lund 2016

Titel: En studie av hur risk- och sårbarhetsfrågor beaktas i den kommunala översiktsplanprocessen.

Title: A study of how risk and vulnerability aspects are regarded in the process of establishing the municipal comprehensive plan.

Author: Jens Paulsson

Report 5026

ISRN: LUTVDG/TVRH--5026--SE

Number of pages: 78

Illustrations: If not specified, the images belong to the author

Keywords

Municipality, municipal comprehensive plan, process, resilience, risk, vulnerability

Sökord

Kommun, resiliens, risk, riskhänsyn, sårbarhet, översiktsplan, översiktsplanprocess

Abstract

The municipal comprehensive plan is the first stage in the planning process describing how the municipality will develop in the future. Hence, it is also the first opportunity to identify and assess the risks in the society. This report aimed to investigate how risk- and vulnerability aspects were regarded in the process of establishing the municipal comprehensive plan in five municipalities in Skåne. The objective was to present how this process could be designed to, in a better way, take into account the risk and vulnerability aspects. This report based its results on a literature review on the subject and an interview study of the five municipalities. The interviews showed several shortcomings in how risk and vulnerability aspects were regarded in the process. No systematic approach was used to identify or assess the risks in the process, and thus, there was a lack of a holistic perspective on the risks in the society. The respondents also admitted that risk assessments often were postpone to forthcoming planning processes. To address these shortcomings, establishment of a risk policy in the process was recommended. The purpose of the risk policy would be to highlight the risks and clarify how they should be approached in the forthcoming planning processes. Furthermore, a risk management process was presented that could be implemented in the municipal comprehensive planning process. Its purpose would be to facilitate identification and assessment of risks and the establishment of the risk policy.

© Copyright: Riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2016.

Riskhantering och samhällssäkerhet
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet
Box 118
221 00 Lund

<http://www.risk.lth.se>

Telefon: 046 - 222 73 60
Telefax: 046 - 222 46 12

Division of Risk Management and Societal
Safety
Faculty of Engineering
Lund University
P.O. Box 118
SE-221 00 Lund
Sweden
<http://www.risk.lth.se>

Telephone: +46 46 222 73 60
Fax: +46 46 222 46 12

Förord

Detta examensarbete utgör det avslutande momentet för programmet civilingenjör i riskhantering vid Lunds tekniska högskola. Examensarbetet omfattar 30 högskolepoäng och utförs i kursen Examensarbete i Riskhantering (VBR920).

Jag vill framförallt tacka mina handledare Alexander Cedergren och Henrik Hassel, på avdelningen för riskhantering och samhällssäkerhet, för deras värdefulla idéer och kommentarer under arbetets gång.

Ett stort tack riktas även till de respondenter som tog sig tid att ställa upp i intervjustudien och kunde bidra med sin expertis angående översiktsplaneprocessen.

Slutligen vill jag även tacka min familj och mina vänner som varit med och stöttat mig under resans gång.

Jens Paulsson

Lund 2016

Sammanfattning

Det finns ett behov av en helhetssyn på risksituationen i samhället för att långsiktig hållbarhet ska kunna skapas. Översiktsplanen är det första steget i den fysiska planeringen och behandlar hela kommunens geografiska område. Således är det också det första steget där riskhänsyn kan tas. Målet med detta examensarbete har därför varit att studera hur risk- och sårbarhetsfrågor beaktas i den kommunala översiktsplaneprocessen. Detta mål gav upphov till följande frågeställningar:

- Hur beaktas risk- och sårbarhetsfrågor i översiktsplaneprocessen i fem skånska kommuner?
- Hur kan översiktsplaneprocessen utformas för att på ett bättre sätt ta hänsyn till risk- och sårbarhetsfrågor?

För att besvara dessa frågeställningar genomfördes en litteraturstudie och intervjustudie. Syftet med litteraturstudien var att inhämta kunskap om hur översiktsplaneprocessen fungerar i Sverige, samt hur riskhänsyn ska tas i processen. Intervjustudien avsåg sedan att komplettera denna information och gå in mer på djupet angående hur risk- och sårbarhetsfrågor i själva verket beaktas i översiktsplaneringen. På grund av examensarbetets begränsade omfattning genomfördes denna intervjustudie i fem skånska kommuner.

Samtliga respondenter förklarade att det inte bedrivs någon systematisk riskhanteringsprocess i översiktsplaneprocessen, utan att sunt förnuft används vid avvägningar mellan risker och andra samhällsintressen. De kommunala tjänstemännen berättade även att riskhänsyn ofta skjuts upp till efterföljande planeringsstadier då planförslaget konkretiserats. Respondenterna berättar att översiktsplanering bygger på diskussioner med olika aktörer i samhället som kan bidra med sin sakkunskap och sina åsikter kring översiktsplanen. Det finns dock ingen vägledning för vilka aktörer som bör ingå i översiktsplaneringen, utan det är upp till de tjänstemän som ingår i arbetsgruppen som ansvarar för översiktsplanen att kontakta de aktörer som de anser har något att tillföra. De slutgiltiga besluten för vad som ska ingå i översiktsplanen görs även av denna arbetsgrupp. Samtliga respondenter medgav att ingen hade det övergripande ansvaret för riskhänsynen, utan att man förväntar sig att aktörer med sakkunskap och intresse för det berörda området lyfter frågan i samråden.

I detta examensarbete föreslås upprättande av en riskpolicy i översiktsplaneprocessen för att skapa ett förhållningssätt till hur riskbeaktande ska göras i efterföljande planprocesser. En riskhanteringsprocess föreslås även i examensarbetet som kan användas för att upprätta riskpolicy. Målet är att riskpolicy ska implementeras som ett tematiskt tillägg i översiktsplanen för att bland annat åskådliggöra riskerna i samhället, samt de konsekvenser översiktsplanen kan leda till i framtiden.

Summary

There is a need for a more holistic perspective on societal risks in order to achieve sustainability in a long-term perspective. The municipal comprehensive plan is the first step in urban planning, and covers all of the municipal's geographical area. Consequently, it is also the first step where a risk assessment can be conducted. The objective of this report has therefore been to study how risk and vulnerability aspects are regarded in the process of establishing the municipal comprehensive plan. The following research questions were developed to achieve the objective:

- How are risk- and vulnerability aspects regarded in the process of establishing the municipal comprehensive plan in five municipalities in Skåne?
- How can the process of establishing the municipal comprehensive plan be designed to in a better way take into account risk and vulnerability aspects?

In order to answer the research questions, a literature review and an interview study were conducted. The purpose of the literature review was to gather information about how the process of establishing the municipal comprehensive plan is accomplished in Sweden, as well as how risks are regarded in the process. The intension of the interview study was then to find out more about how risk and vulnerability aspects truly are managed and then compare it with the information from the literature review. Due to the report's time-limit, five municipalities from Skåne were chosen for the interview study.

All respondents admitted that no systematic risk management process is conducted in the process of establishing the municipal comprehensive plan, but rather that common sense is used in the tradeoff between risks and other societal interests. The civil servants explained that risk assessments often are postponed and dealt with in forthcoming planning phases where the planning proposal has been elaborated further. The respondents also describe that the municipal comprehensive plan is based on discussions between different actors in the society who share their knowledge and opinions on how the society should develop. Despite this, no guideline exists that discloses which actors that should take part in the process. Hence, it is up to the group of civil servants, responsible for the municipal comprehensive plan, to decide who should participate in the process. The final decision regarding what should be included in the municipal comprehensive plan are also decided by this group, and consequently, the tradeoffs between risks and other societal interests. All respondents admitted that no one has the overarching responsibility for the risks, but that they rather expect other actors, with more expertise, to raise the question when needed.

In this report, it is suggested that a risk policy is establish in the municipal comprehensive planning process to in a better way manage risks in the forthcoming planning phases. In order to to create the risk policy, a risk management process is presented. The objective is to implement the risk policy as a thematic addition in the municipal comprehensive plan to clarify the risks in the society as well as showing the future consequences of the municipal comprehensive plan.

Innehållsförteckning

1	INLEDNING	1
1.1	BAKGRUND.....	1
1.2	SYFTE & MÅL.....	1
1.3	FRÅGESTÄLLNINGAR.....	2
1.4	AVGRÄNSNINGAR.....	2
2	METOD	3
2.1	LITTERATURSTUDIE.....	3
2.2	INTERVJUSTUDIE.....	4
3	TEORETISKA BEGREPP	7
3.1	RISK.....	7
3.2	RISKKÄLLA.....	8
3.3	SKYDDSVÄRDE.....	8
3.4	SÅRBARHET.....	9
3.5	RESILIENS.....	9
4	SAMHÄLLSPLANERING	13
4.1	FYSISK PLANERING.....	13
4.2	RISKHÄNSYN I FYSISK PLANERING.....	14
4.2.1	<i>Riskinventering</i>	14
4.2.2	<i>Riskanalys</i>	15
4.2.3	<i>Miljökonsekvensbeskrivning</i>	15
5	ÖVERSIKTSPLANERING	17
5.1	ALLMÄNT OM ÖVERSIKTSPLANEN.....	17
5.2	LAGAR OCH REGLER VID ÖVERSIKTSPLANERING.....	17
5.2.1	<i>Plan- och bygglagen</i>	18
5.2.2	<i>Miljöbalken</i>	18
5.3	ÖVERSIKTSPLANEPROCESSEN.....	19
5.3.1	<i>Processteg i översiktsplaneringen</i>	19
5.3.2	<i>Aktörer i översiktsplaneprocessen</i>	21
5.4	INTEGRERING AV RISK- OCH SÅRBARHETSASPEKTER I ÖVERSIKTSPLANEPROCESSEN.....	22
5.4.1	<i>Viktiga aspekter för riskhänsyn i översiktsplaneprocessen</i>	23
5.4.2	<i>Riskhanteringsprocess</i>	24
6	RESULTAT FRÅN INTERVJUSTUDIE	29
6.1	STADSBYGGNADSKONTORET I MALMÖ.....	29
6.2	STADSBYGGNADSKONTORET I LANDSKRONA.....	32
6.3	SAMHÄLLSBYGGNADSFÖRVALTNINGEN I LOMMA.....	34
6.4	STADSBYGGNADSKONTORET I LUND.....	35
6.5	STADSBYGGNADSKONTORET I STAFFANSTORP.....	36
6.6	LÄNSSTYRELSEN I MALMÖ.....	38
6.7	RÄDDNINGSTJÄNSTEN SYD I MALMÖ.....	40
7	ANALYS AV INTERVJUERNA	43
8	FÖRSLAG TILL RISKBEAKTANDE I ÖVERSIKTSPLANEPROCESSEN	49
8.1	RISKPOLICY.....	49
8.2	RISKHANTERINGSPROCESS.....	53
9	DISKUSSION	55

10	SLUTSATS	57
11	FÖRSLAG TILL FRAMTIDA FORSKNING	59
12	REFERENSER	61
13	BILAGA	65
13.1	BILAGA 1	66
13.2	BILAGA 2	68

1 Inledning

Detta examensarbete syftar till att analysera hur risk- och sårbarhetsaspekter beaktas i översiktsplanprocessen i fem skånska kommuner. I detta kapitel kommer bakgrund, syfte & mål, frågeställningar, samt avgränsningar att beskrivas.

1.1 Bakgrund

Dagens samhälle blir allt mer komplext till följd av den tekniska utvecklingen och ökande urbaniseringen. Användandet av ny teknologi, samt den tilltagande befolkningstätheten i större städer, medför nya risker som kan få allt större konsekvenser för vårt samhälle. Utöver detta sker klimatförändringar i allt snabbare takt och enligt IPCC (2014) har den globala temperaturen ökat med 0,85 grader Celsius från år 1880 till 2012. Det ska även tilläggas att IPCC (2014) bedömer att jordens medeltemperatur är den högsta på 1400 år och att temperaturen med största sannolikhet kommer fortsätta öka. Detta kommer förmodligen att leda till förhöjda havsnivåer vilket i sin tur kommer medföra risker för kustnära städer. Till följd av den ökande komplexiteten i samhället krävs därför större förståelse och planering för att på ett tidigt stadium identifiera vilka risker som finns eller kan uppstå samt hur dessa ska hanteras och åtgärdas. Räddningsverket (1998a) påpekar att ju tidigare riskhanteringsarbetet integreras i planeringsprocessen, desto effektivare och större inverkan kommer det att få. För kommuner görs denna första planering i översiktsplanen.

Översiktsplanen beskriver vilken vision kommunen har för sitt område och ger därmed en vägledning för vilka möjligheter och risker som finns för området. Att beakta och behandla risk- och sårbarhetsaspekter skulle därmed kunna visa sig oerhört värdefullt då man i ett tidigt stadium skulle kunna förutse risker och därmed kunna undvika att bygga in dessa i samhället. En viktig del av arbetet med översiktsplanen är således att bedöma konsekvenserna för de olika planer som finns för kommunens utveckling för att på så sätt kunna skapa ett mer resilient samhälle. Det handlar om att beakta många olika samhällsaspekter, såsom den sociala, ekonomiska och ekologiska påverkan (Räddningsverket, 1998a). Problemet är dock att det inte finns något entydigt svar för hur processen för identifiering och analys av risk- och sårbarhetsaspekter ska utföras utöver att de ska hålla sig inom ramarna för Plan- och bygglagen (2010:900) (PBL) och Miljöbalken (1998:808) (MB). Eftersom det inte finns någon generell metod för hur denna process ska gå till så kan det antas att det utförs på väldigt olika sätt, samt att risk- och sårbarhetsfrågor får olika mycket fokus i olika kommuners översiktsplaner.

1.2 Syfte & mål

Syftet med detta examensarbete är att undersöka hur risk- och sårbarhetsfrågor beaktas i den kommunala översiktsplanprocessen. Därmed är avsikten att ta reda på när, hur och på vilket sätt dessa frågor uppmärksammas. Detta examensarbete kommer därför främst vara av deskriptiv karaktär.

Målet är att den information som erhålls från det deskriptiva arbetet ska kunna resultera i ett förslag för hur risk- och sårbarhetsfrågor på ett bättre sätt ska integreras i översiktsplanprocessen för att hänsyn till dessa frågor ska hanteras på ett mer likvärdigt sätt.

1.3 Frågeställningar

Utifrån ovanstående syfte och mål har arbetet fokuserat på fallstudier i fem skånska kommuner med följande frågeställningar som utgångspunkt.

- Hur beaktas risk- och sårbarhetsfrågor i översiktsplanprocessen i fem skånska kommuner?
- Hur kan översiktsplanprocessen utformas för att på ett bättre sätt ta hänsyn till risk- och sårbarhetsfrågor?

1.4 Avgränsningar

I alla projekt görs avgränsningar för att begränsa arbetets omfattning och hålla sig inom ramarna för de resurser som finns att tillgå. Nedan beskrivs de avgränsningar som gjorts i detta examensarbete.

Endast den kommuntäckande översiktsplanen, samt den process som ligger till grund för upprättandet av översiktsplanen, studeras. Således görs ingen bedömning av fördjupade översiktsplaner eller andra planprocesser.

Eftersom författaren anser sig ha relativt liten kunskap om vilka risker som är överhängande och relevanta i respektive kommun görs ingen bedömning av vilka risker som behandlas. Istället avser arbetet att ta reda på vilken process som är ligger till grund för hur risker identifieras, samt hur avvägning görs mellan dessa risker och andra samhällsintressen.

2 Metod

I detta kapitel presenteras den metodik som i detta examensarbete användes för att inhämta information. Enligt Höst, Regnell & Runeson (2006) finns det flera olika tillvägagångssätt. I denna studie valdes en kombination av beskrivande och utforskande metod. Den beskrivande delen bestod av en litteraturstudie för insamling av kunskap som omfattade den kommunala översiktsplaneprocessen och vägledningar för hur riskhänsyn ska beaktas i denna process. Den utforskande delen bestod av en fallstudie där sammanlagt sju intervjuer genomfördes i fem skånska kommuner. Nedan beskrivs mer utförligt vilken systematik som användes vid litteratur- och intervjustudie.

2.1 Litteraturstudie

Enligt Höst et al. (2006) anses en litteraturstudie vara grundläggande vid vetenskapliga studier. Detta för att säkerställa att betydelsefull kunskap inom området beaktats och att resultat från studien därmed kan byggas vidare på.

I detta arbete har sökning av litteratur varit en iterativ process där större delen av sökningarna genomförts de första veckorna. Detta arbetssätt stöds av Höst et al. (2006) som även framhåller att litteraturstudien är viktig i början av examensarbetet för att fördjupa kunskaperna inom valt område. Litteraturstudien har varit uppdelad i en internetbaserad sökning av relevant information i olika databaser, samt en genomgång av tillgänglig litteratur i kursen Samhällsplanering (VBR110) som hålls av Lunds Tekniska Högskola (LTH). Information har även inhämtats från kommunala och statliga myndigheters hemsidor.

Det första steget utgick från att bestämma vilka sökord som skulle användas vid sökningarna. Ett beslut togs att begränsa litteraturstudien till texter på svenska och engelska på grund av författarens begränsade kunskaper i andra språk. Ett problem som uppmärksammades var att *fysisk planering* kan översättas på många olika sätt till engelska. Två vanliga översättningar är *spatial planning* och *urban planning*, men även *land-use planning*, *land planning*, *territorial planning*, *town and country planning*, *spatial development* och *regional development planning* förekommer. Fleischhauer (2008) stötte på samma problem och beskriver även att de olika översättningarna har olika betydelser i olika länder. För att ytterligare specificera sökningarna som gjordes på engelska, adderades orden *risk*, *resilience*, *vulnerability* och *municipality*. Vid de svenska sökningarna användes sökorden *fysisk planering*, *översiktsplanering*, *risk*, *resiliens*, *sårbarhet*, *process* och *kommun*.

De databaser som användes i denna studie var Scopus, LUBsearch och Google Scholar. Först gjordes sökningar i databasen Scopus. Sökningarna begränsades till att endast leta efter data där de valda sökorden ingick i titel, abstract eller nyckelord. För att göra en grundlig undersökning användes olika konstellationer av de framtagna sökorden genom att utnyttja Scopus boolean operators AND och OR. I sökningsprocessen uppmärksammades även att trunkering av vissa ord var fördelaktigt. Ett exempel på detta som användes i sökning var *översiktsplan** som gjordes för att sökning skulle inkludera ord som *översiktsplan*, *översiktsplanering* och *översiktsplaneprocessen*. Även begreppssökning gjordes genom att

använda ” ”. Detta var speciellt lämpligt för de engelska synonymerna till spatial planning som nämnts ovan, eftersom orden i sig själva (land, urban, territorial, planning etc.) är vanligt förekommande och att sökningarna annars blev för breda. Samma sökningssystematik användes sedan i både LUBsearch och Google Scholar.

Urvalsprocessen för att hitta relevant litteratur inleddes med att analysera de första 40 titlarna som dök upp vid varje sökning. Höst et al. (2006) poängterar att urvalet av relevant litteratur borde inledas med att översiktligt läsa igenom vald litteratur. De titlar som ansågs kunna ha betydelse för studien sparades därför, varpå abstract lästes. Den litteratur som därefter ansågs väsentlig lästes igenom grundligt och resterande litteratur förkastades. För att inte missa intressant litteratur har korsreferenser använts genom att studera den valda litteraturens referenslista.

På uppmaning av handledare söktes även information på kommunala och statliga myndigheters hemsidor. De hemsidor som framför allt visade sig användbara var Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Boverket. Dessa hemsidors sökmotorer är dock inte lika utvecklade varför en enklare, ostrukturerad sökmetodik användes där endast några av sökorden användes vid varje sökning.

Den kunskap som inhämtats från litteraturstudien redogörs för i kapitel 3, 4 och 5.

2.2 Intervjustudie

Litteraturstudien visade att det saknades tydliga direktiv och krav för hur översiktsplaneprocessen skulle genomföras och för hur riskhänsyn skulle beaktas i denna process och att därmed olika riktlinjer och vägledningar främst användes som stöd. Avsikten med intervjuerna blev därför att gå in mer på djupet i hur risk- och sårbarhetsfrågor uppmärksammas i den kommunala översiktsplaneprocessen. Ett annat tillvägagångssätt som övervägdes var en enkätstudie. Dock rådde oklarhet i vilka som verkligen deltar i översiktsplaneprocessen och därmed skulle ingå i enkätstudien, samt att enkätstudien inte antogs kunna tillföra något till svaren på frågeställningarna och därmed resultatet.

Sju intervjuer genomfördes i fem skånska kommuner. I samråd med handledare, ansågs detta vara ett lämpligt antal sett ur examensarbetets begränsade omfattning. En tjänsteman från varje kommuns stadsbyggnadskontor eller motsvarande, som var ansvarig för översiktsplaneringen, intervjuades. Avsikten var att erhålla ytterligare kunskap om översiktsplaneprocessen, samt ta reda på hur risk- och sårbarhetsaspekter beaktades i processen. Även en tjänsteman på Länsstyrelsen i Malmö intervjuades då de är tillsynsmyndighet för översiktsplaneringen, samt en från Räddningstjänsten Syd i Malmö som deltar i översiktsplaneringen för att upplysa om riskhänsyn.

Urvalet av intervjuobjekt är en viktig aspekt och Höst et al. (2006) förklarar att det antingen kan vara representativt eller stratifierat. Eftersom avsikten med intervjuerna var att få djupare kunskap om översiktsplaneprocessen vad avser utforskande och kvalitativ karaktär, utfördes

endast ett fåtal. Således valdes ett stratifierat urval vilket Höst et al. (2006) beskriver som att bestämma några grupper att fokusera på och sedan välja ut ett urval av dessa för granskning. Resultatet från intervjuerna kan alltså inte förväntas representera hur översiktsplaneringen generellt fungerar för kommuner, utan hur just dessa kommuners arbetsprocess ser ut.

Avsikten var inledningsvis att intervjua flera tjänstemän från olika förvaltningar i de tre största kommunerna i Skåne, baserat på befolkningens mängd, vilket är Lund, Malmö och Helsingborg. I den första intervjun, som genomfördes med tjänsteman på Stadsbyggnadskontoret i Malmö, framhölls det att endast några tjänstemän i varje kommun har det övergripande ansvaret för översiktsplaneprocessen och att övriga förvaltningar endast bidrar med sin sakkunskap. I samråd med handledare, ansågs det därför överflödigt att intervjua övriga förvaltningar, då de fokuserar på sin sakfråga och inte är involverade i hela översiktsplaneprocessen. Därav ändrades fokus till att intervjua tjänstemän på Stadsbyggnadskontoren som är ansvariga för översiktsplaneringen. För att få en större blandning av risker valdes kommuner med olika geologiska förutsättningar där några låg utmed havet, medan andra inte gjorde det. Utöver detta intervjuades Länsstyrelsen för att få tillsynsmyndighetens bild av översiktsplaneringen, samt hur risk- och sårbarhetsaspekter beaktades i olika kommuner, samt Räddningstjänsten Syd som ansågs ha större sakkunskap i hur riskhänsyn ska hanteras i samhället. Tillgänglighet var även en avgörande faktor för vilka kommuner som slutligen valdes för intervju. De kommuner som tillfrågades var Lund, Malmö, Lomma, Staffanstorps, Landskrona, Helsingborg och Kristianstad, där de två sistnämnda antingen inte hade tid för intervju eller inte svarade.

För att skapa en förståelse för hur översiktsplaner kan utformas, samt söka inspiration om hur risk- och sårbarhetsaspekter kan belysas, granskades de 33 skånska kommunernas befintliga översiktsplaner. På grund av examensarbetets begränsade omfattning gjordes endast en detaljerad genomgång av respondenternas översiktsplaner. Övriga kommuners översiktsplaner analyserades endast ytligt.

Det finns många olika strukturer som kan användas vid en intervju. Den struktur som användes i detta examensarbete var den som föreslogs av Höst et al. (2006) och är indelad i fyra steg: *sammanhang*, *inledande frågor*, *huvudfrågor* och *sammanfattning*.

I det första steget, *sammanhang*, förklarades syftet med intervjun. För respondenten tydliggjordes på vilket sätt informationen som erhöles från intervjun skulle användas. Det underströks att det inte var frågan om någon utvärdering, utan att intervjun skulle användas för att få djupare insikt i vilken omfattning och på vilket sätt hänsyn tas till risk- och sårbarhetsfrågor i översiktsplaneprocessen. Efter godkännande från respondenten, började därefter intervjun spelas in. Respondenten blev även uppmärksam på att denne kommer att erhålla ett utkast av rapportens resultatdel för att bli varse hur svaren från intervjun använts. Därigenom gavs möjligheten att korrigera innehållet innan arbetet publicerades.

I det andra steget, *inledande frågor*, var syftet att få en bild av vem respondenten är. Därför ställdes frågor angående bland annat utbildning, tjänstebeteckning och arbetsuppgifter. Enligt

Höst et al. (2006) är detta ett smidigt sätt att starta ett samtal då respondenten oftast med enkelhet kan svara på frågor om sig själv.

I det tredje steget, *huvudfrågor*, ställdes frågor (se bilaga 1) som skulle användas för att svara på examensarbetets frågeställningar. Syftet var i huvudsak att både få en djupare insikt i hur översiktsplaneprocessen ser ut och fungerar i sin helhet, samt att tydliggöra när, var och hur hänsyn tas till risk- och sårbarhetsfrågor i själva processen. Halvstrukturerade frågor användes för att ge respondenten möjlighet att beskriva hur just deras kommun arbetar med översiktsplaneringen, men samtidigt styra samtalet till att fokusera på hur risk- och sårbarhetsfrågor beaktas. Huvudfrågorna inleddes med breda, öppna frågor om översiktsplaneprocessen för att sedan avgränsas och fokusera allt mer på hur hänsyn till risk togs.

I det fjärde och sista steget, *sammanfattning*, beskrevs för respondenten i korta drag den information som erhöles från intervjun. Genom detta fick respondenten möjlighet att lägga till något som saknades eller ändra något som missuppfattats. Slutligen gjordes en förfrågan om det gick bra att i efterhand kontakta respondenten med kompletterande frågor som kunde anses viktiga för examensarbetet.

För att en mer tillförlitlig analys av intervjuerna ska kunna göras rekommenderar Höst et al. (2006) att dessa transkriberas. På grund av arbetets begränsade omfattning bestämdes, i samråd med handledare, att en inte helt fullständig transkribering ansågs tillräcklig. De delar i intervjuerna som ansågs relevanta för att besvara frågeställningarna transkriberades och för den information som betraktades som mindre väsentlig föranledde endast en kortare notering. För att förenkla arbetet med att analysera intervjuerna, noterades tidpunkter under transkriberingen med jämna mellanrum. Detta gjordes för att förenkla processen med att återigen lyssna på informationen och därmed säkerställa att den uppfattats korrekt.

Intervjuerna analyserades genom att söka efter likheter och skillnader beträffande hur översiktsplaneprocessen genomförts i de olika kommunerna, samt hur riskhänsyn beaktats jämfört med vad som framkommit i litteraturstudien. När intervjuerna sammanstälts skickades det till respektive respondent som då fick möjlighet att ändra om något missuppfattats. De resultat som sammanställdes användes sedan som utgångspunkt då förslag gavs för hur riskbeaktande i översiktsplaneprocessen bör göras.

Resultatet från intervjustudien redogörs för i kapitel 6.

3 Teoretiska begrepp

Idag råder ingen enad syn på begreppen risk, riskkälla, skyddsvärde, sårbarhet och resiliens, utan deras innebörd är områdesberoende och tolkas på olika sätt av olika forskare. I detta kapitel definieras därför dessa grundläggande begrepp som är betydelsefulla inom riskhantering och samhällsplanering.

3.1 Risk

Risk är ett brett begrepp som används i många olika sammanhang och därför finns det även många olika definitioner. Vad som är genomgående för begreppet risk är att det är en händelse som i framtiden skulle kunna inträffa och medföra en negativ inverkan. Ett vanligt sätt att beskriva risk är med *risktrioletten* som skapades av Kaplan & Garrick (1981). Detta gör man genom att svara på *risktrioletten*s tre frågor som lyder:

1. Vad kan hända?
2. Hur sannolikt är det?
3. Vad blir konsekvenserna?

Detta tankesätt grundar sig i att kvantitativt kunna bedöma risken genom att identifiera de olika händelser som kan inträffa samt uppskatta sannolikheten och konsekvenserna för dessa händelser (Kaplan & Garrick, 1981). Räddningsverket (1998b) menar dock att kvantitativa risknivåbedömningar kräver mycket tid och detaljerade kunskaper om riskkällorna och därmed inte borde göras i översiktsplaneringsprocessen utan snarare senare i planeringsprocessen då en detaljplan upprättas. Trots detta kan man notera att *risktrioletten* fortfarande är högst aktuell i Sverige då Räddningsverket (2004) använder en definition för risk som är snarlik den beskriven av Kaplan & Garrick (1981). ”Med risk menas här en sammanvägning av sannolikheten för och konsekvenserna av en negativ händelse” (Räddningsverket, 2004, s.14). Denna tolkning på risk anses endast berätta halva sanningen eftersom den främst fokuserar på källan till risken och kommer därför att utvecklas ytterligare för att inbegripa ett bredare perspektiv på riskhänsyn i ett samhälle.

Med en negativ händelse menas sådan som påverkar människor eller omgivning på ett negativt sätt. För att det ska föreligga en risk måste det alltså finnas en koppling mellan en riskkälla och något skyddsvärt, till exempel en brand och människors hälsa. Detta perspektiv på risk stöds av Wisner, Blaikie, Cannon & Davies (2003) som definierar risk som en kombination av en riskkälla och sårbarheten för det skyddsvärda. Trots att denna definition i första hand utformats för att beskriva risken för naturkatastrofer, såsom stormar och jordbävningar, anses tankesättet kunna appliceras i en större utsträckning som även avser samhällsrisker i stort. Därför kommer detta perspektiv på risk användas i detta examensarbete. Själva grundtanken är att risk endast kan uppstå om både riskkälla och sårbarhet kan kopplas ihop. Wisner et al. (2003, s.49) menar att ”det inte kan finnas någon risk om det finns riskkällor men sårbarhet (teoretiskt) är noll, eller om det finns en sårbar befolkning men inga riskkällor” (författarens översättning). Ett hus som ligger högt över havet uppe på ett berg

riskerar inte att bli översvämmat på grund av förhöjda havsnivåer. Huset är alltså inte sårbart mot denna riskkälla, varför risken kan försummas.

Eftersom detta arbete fokuserar på samhällsrisker i översiktsplaneprocessen läggs det större vikt på att kvalitativt identifiera vilka risker som hotar samhället än att kvantitativt bedöma dem. Anledningen till detta, som beskrevs ovan, är att kvantifiering av riskerna enklare görs i senare planprocesser då mer detaljerade kunskaper erhållits. Eftersom översiktsplaneringen görs på en övergripande nivå är det även mer väsentligt att identifiera vilka risker som finns i samhället. För att ta reda på risken måste man därför identifiera vilka potentiella riskkällor som kan uppkomma, fastställa vilka skyddsvärden som finns i samhället, samt bedöma sårbarheten. Eftersom dessa tre begrepp är viktiga för förståelsen av risk, kommer de att beskrivas mer utförligt i följande avsnitt.

3.2 Riskkälla

Vad som kan räknas som en riskkälla är oftast ganska intuitivt eftersom det vanligtvis kan jämföras med en fara som en människa kan utsättas för. Vid samhällsplanering, kan enligt Räddningsverket (2004), riskkällor med fördel kategoriseras i tre olika områden: tekniska olycksrisker, naturolycksrisker och sociala riskkällor. Tabell 1 beskriver endast några potentiella riskkällor för varje kategori och det finns således ännu fler som skulle kunna inträffa. Viktigt att poängtera är att varje kommun är unik och att deras risksituation därför skiljer sig åt, varför olika sorters riskkällor måste beaktas.

Tabell 1: Exempel på olika sorters riskkällor som kan kategoriseras i de tre områdena.

Tekniska olycksrisker	Naturolycksrisker	Sociala riskkällor
Brand	Ras och skred	Sabotage och kriminalitet
Explosion	Översvämningar	Missbruk
Utsläpp av farliga ämnen	Vegetationsbränder	Segregation
Transportolyckor	Erosion	Åldersstruktur
Transport av farligt gods	Förorenad mark	Arbetsbrist

3.3 Skyddsvärde

Centralt i detta arbetes definition för risk är att den bedöms som en kombination av riskkällor och olika skyddsvärdens sårbarhet. Precis lika viktigt som det är att identifiera vilka riskkällor som kan inträffa är det således att identifiera vad som anses skyddsvärt i samhället.

”Skyddsvärt kan definieras som sådant som någon eller några ser som värdefullt genom att det är viktigt eller nödvändigt för sin egen, gruppens, andras eller samhällets existens och funktionalitet” (Hallin, 2013, s.25). Därför är det viktigt att skydda det som anses skyddsvärt mot de potentiella riskkällorna. Hallin (2013) har även kategoriserat det skyddsvärda i fyra olika områden: människa, miljö, samhällssystem och samhällsvärden. Skyddsvärda aspekter för människan kan till exempel vara hälsa, trygghet och ekonomisk säkerhet. Miljö handlar snarare om människans relation till sin omgivning och då avses bland annat vänner, familj, skola och arbete. Med samhällssystem menas sådant som människan påverkas av, men inte direkt kan styra över. Till dessa hör viktiga samhällsfunktioner och ekosystem. Utöver detta

återstår de skyddsvärda samhällsvärdena såsom demokrati, kulturella värderingar, mänskliga rättigheter etc.

3.4 Sårbarhet

Precis som för risk så kan ordet sårbarhet definieras på många olika sätt beroende på i vilket sammanhang det nämns. Wisner et al. (2003, s.11) beskriver sårbarhet som ”de egenskaper hos en människa eller grupp som i en viss situation påverkar deras möjlighet att förutse, hantera, motstå och återhämta sig från en naturkatastrof” (författarens översättning). I denna definition är dock människan i stort fokus och andra objekt som finns i samhället beaktas ej. Inom ett samhällsperspektiv ger Hallin, Nilsson och Olofsson (2004, s.34) en bra förklaring på sårbarhet; ”Sårbarhet definieras här som oförmågan hos ett objekt, system, individ, befolkningsgrupp m.m. att stå emot och hantera en specifik påfrestning vars orsak kan härledas till inre eller yttre faktorer.” Denna definition behandlar i större utsträckning olika sorters skyddsvärden i ett samhälle samtidigt som den beaktar att orsaken kan grunda sig både i inre och yttre faktorer.

För att beskriva hur sårbarhet kan bedömas ges här ett exempel. Om en lekplats anläggs nära en väg som används för transport av farligt gods (riskkälla) och den mänskliga hälsan anses skyddsvärd, kan sårbarheten bedömas bland annat utifrån vilket avstånd det är mellan vägen och lekplatsen eller om det finns någon skyddsbarriär (staket, mur etc.). Är lekplatsen nära vägen och utan skyddsbarriär kan sårbarheten betraktas som högre än om avståndet varit längre och skyddsbarriärer varit på plats. Utöver detta finns det ytterligare en aspekt att ta i beaktande och detta är förmågan att hantera den situation som uppstår om en riskkälla skulle inträffa och påverka något som anses skyddsvärdt. Förmåga är således något som kan minska konsekvenserna eller förhindra att riskkällan når det skyddsvärda. Om en lastbil med farligt gods skulle köra av vägen skulle förmågan att hantera denna situationen bero på bland annat tillgänglighet av krisberedskap såsom polis, brandkår, sjukvårdspersonal.

3.5 Resiliens

Resiliens är ett begrepp som blivit allt mer förekommande i samhällsbyggnad. Ett annat begrepp som tidigare använts i samma avseende som resiliens är robusthet. Enligt Räddningsverket (2004) beskrivs ökad robusthet som något som gör samhället mindre sårbart. Med ett något förenklat synsätt kan man därför beskriva ett resilient samhälle som motsatsen till ett sårbart samhälle, vilket innefattar motstånds- och återhämtningsförmågan i samhället (Hallin et al., 2004). Således är ett resilient samhälle något att sträva efter då det innebär en önskan att skapa ett mindre sårbart, och därmed ett mer hållbart samhälle. Även Aven (2011) förklarar att det finns stora likheter mellan begreppen resiliens och robusthet. Dock menar han att begreppen skiljer sig åt genom att robusthet endast omfattar förutsedda händelser, medan resiliens även inkluderar de händelser som inte kunnat förutses. Aven (2011) påpekar dock att detta i praktiken är väldigt svårt att bedöma då man inte vet vad de oförutsedda händelserna är förrän de inträffar.

Begreppet resiliens används inom många olika områden och har därför olika sorters betydelse beroende på i vilket sammanhang det används. Alexander (2013) beskriver hur resiliens tidigare använts inom bland annat psykologi, mekanik och tillverkningsindustrin för att inom de senaste årtiondena även tillämpas i klimatförändrings- och hållbarhetssammanhang. Det är därför inte helt oväntat att det används allt flitigare inom samhällsplanering. För att få ett bättre grepp om vad resiliens betyder och hur det ska användas har MSB (2004) sammanställt begreppet resiliens betydelse i olika kontext. En av dessa förklaringar är social resiliens, som enligt MSB (2004, s.10) "...beskriver samhällets förmåga att hantera förändring och vidareutvecklas utan att minska välfärden eller valfriheten och flexibiliteten inför framtiden". Vidare handlar det om systemets förmåga att anpassa, självorganisera och lära sig av en påverkan utan att systemets tillstånd försämras (MSB, 2004). Denna definition anses dock inte vara helt pricksäker eftersom tidsaspekten inte berörs överhuvudtaget. I detta examensarbete kommer därför den definition att gälla som beskrivs av Alexander (2013) och används inom katastrofhantering. Alexander (2013, s.2710) menar att resiliens är "[f]örmågan hos ett system, samfund eller samhälle som utsätts för en riskkälla att stå emot, absorbera, anpassa sig till och återhämta sig från effekterna av riskkällan på ett snabbt och effektivt sätt, och samtidigt bevara och återuppbygga dess grundläggande strukturer och samhällsfunktioner" (författarens översättning).

För att beskriva hur ett resilient samhälle fungerar har Becker (2014) definierat fyra huvudsakliga förmågor, som antingen kan vara proaktiva eller reaktiva, och som krävs för att ett hållbart och resilient samhälle ska erhållas. Dessa förmågor är att förutse, känna igen, anpassa och lära sig (Becker, 2014).

Den första förmågan, som är att försöka förutse vad som kan hända i framtiden, är helt och hållet proaktiv och kan i stora drag delas in i antingen riskbedömning eller prognostisering. Båda dessa metoder grundar sig i att analysera statistik över tidigare händelser. Dock skiljer de sig åt genom att prognostisering i princip enbart använder sig av statistiken, medan den i riskbedömningen används som stöd vid den analys som görs (Becker, 2014). Den andra förmågan är att känna igen när något är på väg att gå fel. Denna kan delas in i en proaktiv och en reaktiv del där den proaktiva innebär att övervaka och mäta riskkällor, såsom väder och luftföroreningar. Enligt Becker (2014) består den proaktiva delen av att mäta viktiga variabler och känna igen vilka värden som är kritiska och därigenom kunna förutse negativa händelser. Den reaktiva delen är förmågan att efter en negativ händelse göra en konsekvensbedömning av vad som hänt, samt hur situationen ligger till, för att därefter veta vad som behöver göras för att samhället ska återhämta sig. Den tredje förmågan grundar sig i samhällets förmåga att anpassa sig efter hur omgivningen förändras. Becker (2014) har tagit fram fem olika aspekter som är nödvändiga för samhällets möjlighet att anpassa sig. De första tre delarna är proaktiva och består i att förebygga genom att minska sannolikheten för potentiella risker, förminska dess konsekvenser, samt på förhand skapa beredskap och planera hur återhämtning efter risken ska ske. De två reaktiva delarna består av hur väl denna beredskap fungerar samt hur snabbt samhället kan återhämta sig då en risk inträffat. Den fjärde och sista förmågan är att dra lärdom av hur samhället utvecklas, samt av de negativa händelser som inträffat för att med dessa erfarenheter förändra och förbättra de tre tidigare nämnda förmågorna (Becker, 2014).

Trots att Becker (2014) främst fokuserar på risker som har sitt ursprung i naturliga fenomen, anses de förmågor som han framhåller även kunna fungera för att skapa ett resilient samhälle mot andra sorters risker. En annan artikel med fokus på resilienta städer är Godschalk (2003). Dock diskuterar Godschalk (2003), förutom naturkatastrofer, även resiliens mot terrorism och mer sociala riskkällor. Godschalk (2003, s.137) menar att "[e]n resilient stad är ett hållbart nätverk av fysiska system och mänskliga samfund" (författarens översättning). Därför påstår Godschalk (2003) att ett resilient samhälle inte enbart består av stadens fysiska struktur och system, utan även att medborgarna och de olika samfund och organisationer som finns i samhället utgör en del av det resilienta samhället. Dessa samfund och organisationer är enligt Godschalk (2003) stadens hjärna, och om de inte kan kommunicera eller samverka är det svårt, om inte omöjligt, för ett samhälle att erhålla och utveckla de förmågor som Becker (2014) hävdar är nödvändiga för ett resilient samhälle. Således är det viktigt att dessa aktörer är på ett tidigt stadium involveras i planeringen av ett samhälle för att göras medvetna om hur utvecklingen ser ut, vilka riskkällor som finns och vad deras roll är i samhället.

4 Samhällsplanering

”Målet är att samhällsplaneringen ska bidra till hållbara livsmiljöer ur ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt perspektiv” (Boverket, 2016a). För att möjliggöra detta, används inom samhällsplanering många olika typer av planering som ligger till grund för ett samhälles utveckling. I dessa ingår bland annat trafikplanering, miljöplanering, energiplanering och fysisk planering. Detta examensarbete kommer behandla den fysiska planeringen eftersom det är i den som översiktsplaneringen görs.

I Sverige är samhällsplanering indelad i nationell, regional och kommunal nivå (Boverket, 2016a). Styrningen över hur samhällsplaneringen ska gå till är relativt begränsad på den nationella nivån. Staten reglerar dock utvecklingen genom att formulera nationella mål och bestämma vad som anses vara av riksintresse. Inte heller på regional nivå utförs samhällsplanering i så stor omfattning. Länsstyrelsen är drivande på den regionala nivån och arbetar med att koppla samman statens intressen med kommunernas. Främst förekommer regionplanering för att behandla mellankommunala intressefrågor vilka kräver stora kunskaper eller resurser, såsom infrastruktur. Större delen av samhällsplaneringen utförs alltså på kommunal nivå. Boverket (2016a) förklarar att stort ansvar för planering av mark- och vattenområde i Sverige vilar på kommunerna. Det är av stor vikt att de planer som omfattas i samhällsplaneringen vägs mot varandra och integreras tidigt i planeringsstadiet. Detta ska enligt PBL ske under demokratiska former där myndigheter, organisationer, företag och allmänhet får framföra sina åsikter samtidigt som de olika samhällsintressena jämförs. Det är även kommunen som avgör både om en ny planläggning ska påbörjas, samt om planen sedan kan antas.

4.1 Fysisk planering

Fysisk planering är en delmängd av det väldigt breda begreppet samhällsplaneringen som beskriver de långsiktiga planer en kommun har för hantering av sitt mark- och vattenområde. I huvudsak regleras planarbetet av PBL och MB. Kommunen ansvarar både för hur den bebyggda miljön ska utvecklas och bevaras samt hur nybyggnation ska göras. Den fysiska planeringen kan delas in i tre olika kommunala planer: översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser (Boverket, 2016b).

Översiktsplaneringen kommer beskrivas mer ingående i kapitel 5 och förklaras här endast ytligt. Översiktsplanen är ett övergripande dokument som redogör för de långsiktiga planer och visioner kommunen har för sitt geografiska område, samt de mål och strategier som ska tillämpas för att möjliggöra detta. Boverket (2016b) förklarar att översiktsplanen endast är ett vägledande dokument och således inte juridiskt bindande vilket gör att den framförallt används för att uppmärksamma medborgare, näringslivsverksamhet och dylikt om vad kommunen avser att förändra i framtiden. Kommuner skapar vid behov även en fördjupad översiktsplan (FÖP) över ett begränsat område där de anser att ett bredare underlag krävs. Detta dokument är också vägledande.

Då kommunen bestämt sig för att göra en större förändring på sitt mark- och vattenområde upprättas en detaljplan. Detaljplanen omfattar ett begränsat område av kommunens totala yta och då detaljplanen vunnit laga kraft har även byggrätt beviljats vilket medför att den är juridiskt bindande. Räddningsverket (1998a) beskriver att en detaljplan bör upprättas för bland annat:

- ny sammanhållen bebyggelse,
- ny enstaka byggnad eller anläggning med stor omgivningspåverkan
- område med stort bebyggelsetryck
- befintlig bebyggelse som ska förändras eller bevaras om regleringen behöver ske i ett sammanhang

För ett område som inte har detaljplan, men där kommunen ändå vill garantera ett specifikt syfte, kan områdesbestämmelser antas. Ett sådant syfte kan vara om kommunen exempelvis vill reservera mark för framtida utbyggnad (Boverket 2016a). Skillnaden mellan områdesbestämmelser och detaljplaner är att den förstnämnda inte ger rätt till bygglov.

4.2 Riskhänsyn i fysisk planering

Inom fysisk planering finns det tre olika verktyg som är särskilt användbara för hantering och beaktande av riskaspekter i samhället. Dessa är riskinventering, riskanalys och miljökonsekvensbeskrivning.

4.2.1 Riskinventering

”En kommunal riskinventering är en sammanställning av kommunens riskbild” (Räddningsverket, 1998a, s.17). Den bör grunda sig på statistik av olycksrisker, samt omfatta såväl risk- som skyddsobjekt. Riskobjekt kan likställas med riskkälla som redogjordes för i kapitel 3.2 och avser därför det som innebär en fara för något som anses vara skyddsvärt. Detta skulle till exempel kunna vara förorenad mark, trafikbuller eller transportleder för farligt gods. Skyddsobjekt kan likställas med skyddsvärde som redogjordes för i kapitel 3.3 är således något som av människan anses vara värdefullt. Detta kan vara allt från upprätthållande av viktiga samhällsfunktioner till bevarande av kulturminnesmärken. Syftet med riskinventeringen är att den ska fungera som underlag vid upprättande av samhällsviktiga planer, såsom fysiska planer och trafikplaner. Räddningsverket (2004) understryker vikten av att alla olika förvaltningar inom en kommun deltar i riskinventeringen för att säkerställa att en mer trovärdig riskbild för kommunen erhålls.

Förslag på olika sorters underlag som i översiktsplaneringen skulle kunna ligga till grund för riskinventeringen är enligt MSB (2015a, s.45):

- ”Lokala och regionala risk- och sårbarhetsanalyser.
- Ras- och skredkarteringar.
- Översvämningkarteringar.

- Riskbedömningar för genomförda riskfyllda verksamheter, infrastrukturplanering, transportleder för farligt gods samt säkerhetsrapporter för Seveso högre verksamheter [sic] etc.
- Topografiska och meteorologiska förhållanden på platsen som är viktiga att beakta i samband med planering av områdets mark- och vattenanvändning då dessa kan påverka konsekvenserna av en olycka.”

4.2.2 Riskanalys

I en riskanalys genomförs en mer grundläggande identifiering av olika riskaspekter samt ett försöka att bedöma hur sannolikt det är att riskerna infaller och vilka konsekvenser dessa bör medföra. Räddningsverket (1998a) förklarar att det finns många olika sorters riskanalyser. Bland dessa kan man räkna in sådana riskanalyser som fokuserar på exempelvis olycksrisker och samhällsviktig verksamhet. Syftet med riskanalyserna är ett upptäcka riskerna i samhället och att dessa analyser därmed kan fungera som underlag vid de åtgärder som ska begränsa dessa risker. Nuförtiden är det ett krav enligt Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjdberedskap (LEH) att kommuner upprättar en risk- och sårbarhetsanalys (RSA). Syftet är att en RSA ska bidra med en riskbild för samhället i stort, samtidigt som den ska fungera som underlag för beslutsfattare och verksamhetsansvarig inom samhällsplaneringen (MSB, 2015b). Detta ska göras genom att samhällsviktiga funktioner och verksamheter identifieras, för att sedan potentiella risker ska kunna urskiljas. Uppskattning av deras möjlighet att inträffa, samt vilka konsekvenser de får, ska göras för att kunna bedöma dessa verksamheter och funktioners sårbarhet. Slutligen ska analys utföras för att bedöma förmågan att hantera de påfrestningar som följer av en inträffad risk, för att på så sätt besluta om ytterligare åtgärder är nödvändiga (MSB, 2015b).

4.2.3 Miljökonsekvensbeskrivning

”I översiktsplanen ska innebörd och konsekvenser kunna utläsas utan svårighet. Genom att tydligt redovisa konsekvenserna av ett planförslag redan under samrådet kan berörda myndigheter lättare förstå, och ta ställning till innebörden av olika förslag. Översiktsplanens ställningstagande kan även underlätta tillämpningen, samt öka förståelsen för kommunens bedömningar” (Räddningsverket, 2004, s.39).

Då det bedöms att en planerad förändring förväntas medföra betydande miljöpåverkan finns det krav på att en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) ska upprättas (Boverket, 2016c). MB 6 kap. 3 § beskriver att ”Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön.”

För att en MKB ska kunna ge underlag för en samlad bedömning bör den innehålla en riskinventering för att kunna identifiera riskerna och även visa på behov på om ytterligare

riskanalys behöver utföras. Eftersom översiktsplaner i princip alltid förväntas medföra betydande miljöpåverkan är en MKB vanligt förekommande i dessa dokument. En MKB upprättas även för detaljplaner om bedömning görs att förändringen förväntas medföra betydande miljöpåverkan. ”En MKB bör göras tidigt och integrerat i planeringsprocessen och utvecklas i takt med att ny kunskap tillförs planarbetet” (Räddningsverket, 1998a, s.18). I en MKB ska olika alternativ analyseras och jämföras som ska kunna användas som beslutsunderlag. Vid jämförelsen ska även noll-alternativet undersökas, vilket är det alternativ som innebär att ingen förändring genomförs och befintligt läge bevaras.

5 Översiktsplanering

I detta kapitel samlas den kunskap som erhållits från litteraturstudien för att förklara översiktsplanering i sin helhet. Inledningsvis beskrivs allmän information om översiktsplanen, vilka lagar som är styrande, aktörer som är involverade, samt hur den kommuntäckande översiktsplaneprocessen är tänkt att genomföras. Utöver detta beskrivs viktiga aspekter för hur riskhänsyn bör beaktas i översiktsplaneprocessen, samt hur en riskhanteringsprocess bör genomföras och hur denna ska implementeras i översiktsplaneprocessen.

5.1 Allmänt om översiktsplanen

Översiktsplanen är ett övergripande dokument som redogör för de långsiktiga planer och visioner kommunen har för sitt geografiska område, samt de mål och strategier som ska tillämpas för att möjliggöra detta. Översiktsplanen styrs i första hand av PBL och MB. Det är ett vägledande dokument och således inte juridiskt bindande vilket gör att den framförallt används för att uppmärksamma medborgare, näringslivsverksamhet och dylikt om vad kommunen avser att förändra i framtiden (Boverket, 2016b).

Enligt PBL 3 kap. 1 § ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunens område. Därför ska kommunfullmäktige minst en gång under varje mandatperiod pröva dess aktualitet (PBL 3 kap. 27 §). Översiktsplanen ska innehålla information om kommunens långsiktiga planer för användning och förändring av mark- och vattenområden. Räddningsverket (2004) påpekar dock att denna traditionella syn på översiktsplanen håller på att försvinna och att översiktsplanen allt mer betraktas som en utvecklingsplan. Därför läggs allt större vikt på att översiktsplanen även ska innefatta allmänhetens och andra viktiga aktörers åsikter. Samverkan mellan olika organisationer och samråd med medborgare är därför integrerade i översiktsplaneprocessen. Tillsammans vill man besluta hur den byggda miljön ska användas, förändras och bevaras för att skapa ett hållbart samhälle. För att kunna skapa ett hållbart samhälle är det angeläget med ett riskförebyggande arbete. Räddningsverket (1998a) menar att en betydande del av att reducera riskerna i en kommun börjar i översiktsplaneringen. ”En förutsättning för ett effektivt riskhanteringsarbete är att riskfrågorna kommer in tidigt i planeringen” (Räddningsverket, 1998a, s.15).

Om en god kartläggning av kommunens risker och åtgärdsförslag kan presenteras i översiktsplanen kan detta utgöra ett underlag för följande steg i planeringsprocessen, såsom för detaljplaner. Därför menar Räddningsverket (2004) att en tydlig och lättöverskådlig struktur är eftertraktade egenskaper för att beskriva riskfaktorerna i en översiktsplan. Ett användbart verktyg för att åskådliggöra riskfaktorerna är att presentera dessa på en karta. Givetvis går inte alla riskfaktorer att bestämma geografiskt, men för till exempel förorenad mark, farlig verksamhet och översvämningsrisk är detta fullt möjligt.

5.2 Lagar och regler vid översiktsplanering

Vid framtagning av en kommuntäckande översiktsplan är det i första hand PBL man vänder sig till eftersom den beskriver vilka olika steg som måste finnas med i processen. Utöver PBL används även MB för att säkerställa att den hållbara utvecklingen av naturen inte, på varken

ett kortsiktigt eller långsiktigt sätt, påverkas vid utbyggnad av samhället. Syftet med detta avsnitt är att förklara på vilket sätt PBL och MB används vid översiktsplaneprocessen.

5.2.1 Plan- och bygglagen

”I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer” (PBL 1 kap. 1§). Den del i PBL som beaktar översiktsplanen redogörs för i kapitel 3 och består av 28 paragrafer. Detta är förhållandevis lite i jämförelse med hur omfattande översiktsplaneprocessen är både ur ett tidsmässigt perspektiv och storleken på det område som beaktas. Detta betyder att kommunerna har relativt stort utrymme att själva bestämma hur deras översiktsplan ska se ut, samt hur översiktsplaneprocessen ska genomföras. PBL beskriver några viktiga steg som måste inkluderas i översiktsplaneprocessen. Detta för att bland annat se till att översiktsplanen blir ett demokratiskt dokument där samhällets inflytande genomsyrar hur markanvändningen ska utvecklas och bevaras. Utöver detta understryker PBL vad som bör framgå i översiktsplanen och även hur Länsstyrelsen som tillståndsmyndighet ska granska översiktsplaneprocessen för att säkerställa att statliga intressen uppmärksammas.

Översiktsplanens redovisning av miljö- och riskfaktorer kan ge indikationer på var framtida miljöproblem och andra sorters risker finns, och kan därmed vägleda hur mark- och vattenanvändning bör utformas. I PBL står det dock inte så mycket om hur dessa riskfaktorer ska fastställas, utan stor frihet ges till kommunen att själva bestämma vilket fokus det får i översiktsplanen. PBL 2 kap. 5§ beskriver dock att hänsyn till människors hälsa och säkerhet ska göras vid planläggning. Även risken för olyckor, översvämning och erosion ska beaktas.

5.2.2 Miljöbalken

”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl” (MB 1 kap. 1 §). MB är inte direkt kopplad till översiktsplaneringen, utan avser mer generellt hela den fysiska planeringen när det gäller utveckling och hushållning av mark- och vattenområden. För att säkerställa en hållbar utveckling täcker MB både det kommunala ansvaret vad gäller planering av mark- och vattenområde, samt skyldigheten hos den som bedriver en verksamhet på denna mark att ansvara för de skador eller andra olägenheter som uppkommer. Genom att kontrollera att miljökvalitetsnormerna i MB 5 kap. inte överstigs, kan förutsättningar för goda levnadsförhållanden skapas. Utöver detta ställer MB krav på att miljöbedömningar utförs om en plan anses medföra en betydande påverkan. Eftersom översiktsplanen behandlar hela kommunens mark- och vattenområde anses denna alltid medföra betydande påverkan vilket innebär att kommunen ska upprätta en miljökonsekvensbeskrivning, vilket redogjordes för i föregående kapitel.

I MB finns en tydlig avsikt att skydda natur och djurliv och se till att främja och bevara den biologiska mångfalden. Därför finns det hårda regler för vad som ska uppfyllas för att tillstånd ska ges. Prövning av dessa fall sker främst av mark- och miljödomstolen. Som tillsynsmyndighet för att MB följs kan många olika aktörer räknas in. Dock framhåller MSB (2015b) att ansvaret som tillsynsmyndighet för planering av mark- och vattenområden främst ligger på Länsstyrelsen, samt kommunal nämnd. Antingen görs denna tillsyn efter att anmälan om kontroll skett, men kan även göras på eget initiativ från tillsynsmyndigheten. MSB (2015b) beskriver exempelvis att en tillsynsmyndigheten kan kräva att en verksamhet ska upphöra om denna saknar tillstånd, samt om de anser verksamheten vara placerad på en olämplig plats.

5.3 Översiktsplaneprocessen

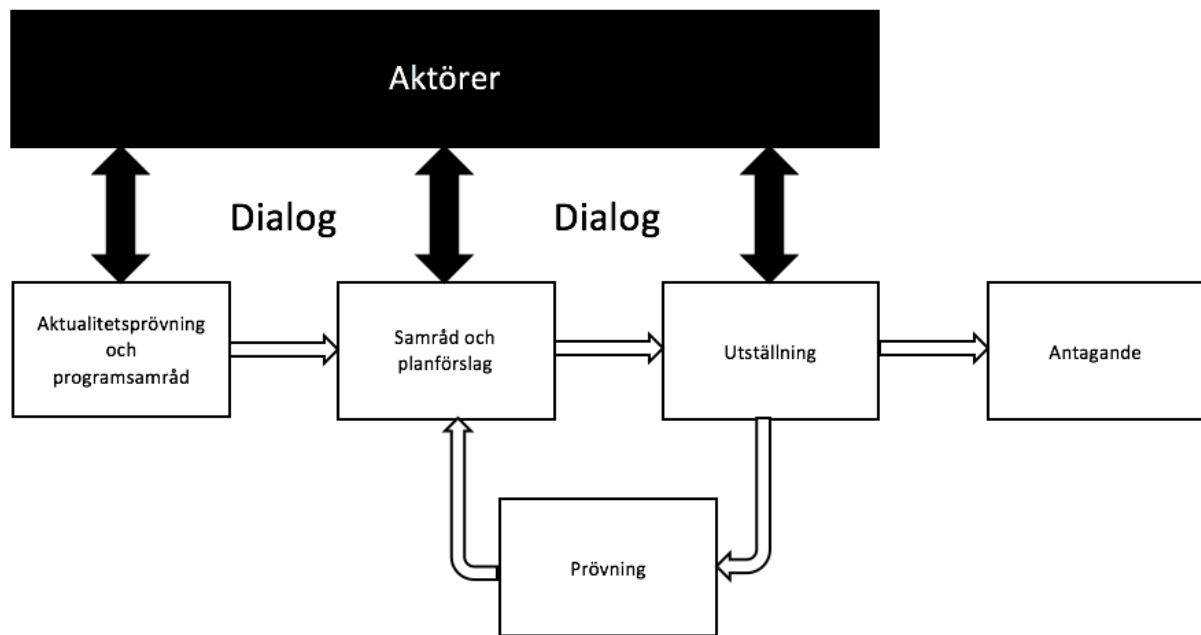
Detta avsnitt beskriver de olika processteg som ingår i översiktsplanering, vilka aktörer som är delaktiga samt hur risk- och sårbarhetsfrågor beaktas i processen.

5.3.1 Processteg i översiktsplaneringen

De olika processteg som ingår i översiktsplaneringen är inte skrivna i sten och skiljer sig därför åt kommuner emellan. Dock finns det vissa krav enligt PBL 3 kap. 7 § som måste uppfyllas innan en översiktsplan vinner laga kraft. Dessa tre krav är att:

1. upprätta ett förslag till plan eller ändring som uppfyller kraven i 4-6 §§,
2. vid upprättandet av förslaget samråda med myndigheter, kommuner och andra som är berörda enligt 9-11 §§, och
3. ställa ut förslaget och låta det granskas enligt 12-18 §§.

Eftersom det inte finns några tydliga direktiv för hur dessa krav ska uppfyllas finns endast riktlinjer för vilka processteg som borde ingå i översiktsplaneringen. Genom att sammanställa den beskrivning av översiktsplaneprocessen som Boverket (2016d) och Länsstyrelsen (2007) föreslår kan fyra viktiga delar urskiljas som borde ingå i en översiktsplaneprocess. Dessa är aktualitetsprövning och programsamråd, samråd om planförslag, utställning, samt antagande (se figur 1).



Figur 1: Flödesschema för översiktsplaneprocessen.

Aktualitetsprövning och programsamråd

Den första delen i processen går ut på att bedöma om den befintliga översiktsplanen kan anses aktuell eller behöver uppdateras. Denna aktualitetsprövning utförs av kommunfullmäktige och bedöms utefter om den befintliga översiktsplanen går hand i hand med den framtida vision och de planer kommunen och övriga aktörer, i form av medborgare, företag och politiker har. Om översiktsplanen anses vara aktuell behålls den. Om så ej är fallet, granskas befintlig översiktsplan för att se vad som behöver uppdateras.

Aktuellt kunskapsunderlag sammanställs för att ta fram ett program med syften och mål för den framtida planen. Att underlaget för planförslaget grundar sig på sammanställningar och analyser som tar hänsyn till både statliga och allmänna intressen, samt aktuella mål och planer är enligt Boverket (2016d) nödvändigt för att skapa en hållbar utveckling. Det program som tas fram bör sedan granskas i ett programsamråd. Hur programsamrådet är tänkt att verkställas är inte klargjort, men Länsstyrelsen (2007) framhåller att programsamrådet bör ske på ett så tidigt stadium som möjligt för att påverkan då är som störst. Därför bör kommunen samråda med Länsstyrelsen för att säkerställa att statens intressen uppfylls, med andra kommuner för att diskutera mellankommunala intressen, samt med förvaltningar, företag och enskilda medborgare som också berörs av översiktsplanens förändringar.

Samråd och planförslag

Vid upprättandet av planförslaget bjuder kommunen in de aktörer vars intressen berörs av planförslaget till samråd. Samrådet uppmanar till dialog mellan planeringsmyndigheten och andra intressenter som berörs av planförslaget. Denna dialog kan verkställas på många olika sätt, såsom öppna diskussionsmöten och webbplatser. ”Vid samrådet motiveras planförslaget samt planeringsunderlag, följderna av och alternativ till förslaget presenteras” (Länsstyrelsen,

2007, s.17). Syftet med samrådet är att erbjuda olika aktörer insyn i arbetet, och således även möjligheten att påverka för att kunna skapa ett bättre beslutsunderlag. De åsikter som skriftligen framförs vid samråden måste kommunen ta hänsyn till och då ett planförslag slutligen upprättats ska dessa åsikter sammanställas i en samrådsredogörelse.

Utställning

Innan utställning av planförslaget äger rum ska kommunen meddela Länsstyrelsen, andra kommuner, samt berörda myndigheter om när utställning sker (Boverket, 2016e). Samtidigt ska planförslag, samrådsredogörelse och MKB skickas med. Det planförslag som upprättats kommer sedan ställas ut i minst två månader för att dessa aktörer, samt allmänheten ska kunna framföra sina synpunkter. Precis som tidigare ska detta göras skriftligt under utställningstiden. När utställningen är klar ska alla synpunkter sammanställas och Länsstyrelsen lämna ett granskningsyttrande över planförslaget (Länsstyrelsen, 2007). Om dessa synpunkter leder till betydande förändring av planförslaget kommer det att uppdateras och sedan ställas ut en gång till.

Antagande

När utställningen är över och synpunkterna från samrådet beaktats, kan slutligen kommunfullmäktige anta översiktsplanen. Vid detta tillfälle vinner översiktsplanen laga kraft och går därefter inte att överklaga.

5.3.2 Aktörer i översiktsplaneprocessen

Eftersom en översiktsplan är kommunövergripande och behandlar den långsiktiga utvecklingen av mark- och vattenområdet, påverkar den alla aktörer i en kommun. För att kunna skapa en hållbar framtid är det av största vikt att översiktsplanen omfattar aktörernas olika intressen och att dessa vägs mot varandra. För att få en bättre bild över vilka roller olika aktörer har i översiktsplaneprocessen kan, enligt Räddningsverket (1998a), en indelning göras i beslutsmyndigheter, beredande myndigheter, överklagande myndigheter samt berörda intressenter.

Beslutsmyndigheter

Som tidigare nämnts är det kommunfullmäktige som fäller det slutliga avgörandet om en befintlig översiktsplan anses vara aktuell samt om en ny översiktsplan ska antas. Därför är kommunfullmäktige det högst beslutande organet, men har till sin hjälp vid dessa beslut även kommunstyrelsen och kommunala nämnder. ”Kommunstyrelsens uppgifter är att leda och samordna den kommunala verksamheten” (Räddningsverket, 1998a, s.12). Denna verksamhet delas in i olika verksamhetsområden där olika kommunala nämnder har ansvaret.

Kommunfullmäktige består av ett antal politiskt valda ledamöter som vart fjärde år röstas fram av kommunens invånare. Det är sedan dessa ledamöter som beslutar om vilka som ska sitta i kommunstyrelsen, samt de andra kommunala nämnderna.

Beredande myndigheter

De beredande myndigheterna för översiktsplaneprocessen är i första hand kommunala förvaltningar, men även företag och statliga myndigheter som deltar med sin expertis. De som

har det övergripande ansvaret och sammanställer översiktsplanen är planhandläggarna på Stadsbyggnadsförvaltningen. Som stöd vid beslutstagande finns även ett flertal andra förvaltningar. Denna konstellation ser dock olika ut från kommun till kommun. Några förvaltningar som vanligtvis förekommer är Barn- och ungdomsförvaltningen, Kultur- och fritidsförvaltningen, Skol- och utbildningsförvaltningen, Miljöförvaltningen, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, samt Vård- och omsorgsförvaltningen. Utöver dessa ingår de tekniska förvaltningarna, med större ansvar för infrastrukturens utformning, såsom gator, trafik, vatten, avlopp, torg och parker. De som arbetar på förvaltningarna är tjänstemän som är anställda av kommunen, och således inte politiker. Räddningsverket (1998a) påpekar dock att förvaltningarnas uppgift är att verkställa de politiska beslut som tagits i nämnderna.

Överklagande myndigheter

För att kontrollera att översiktsplanprocessen genomförs på rätt sätt finns överklagande myndigheter vars funktion även är att kunna lösa problem som uppstår vid beslutstagande i översiktsplanprocessen. På lokal nivå används allmänna domstolar för att lösa tvisterna och för större frågor kan även mer regionala förvaltningsdomstolar överklaga beslut. Utöver domstolarna är det Länsstyrelsen som granskar översiktsplanprocessens genomförande och den information som tillslut hamnar i översiktsplanen. Dock har Länsstyrelsen en mer rådgivande roll i översiktsplaneringen och ska i första hand säkerställa att kommunerna beaktat nationella mål, länets olika intressen, samt människors hälsa och säkerhet (Räddningsverket, 1998a). Kommunen måste emellertid inte direkt rätta sig efter Länsstyrelsens åsikter i översiktsplanen för att den ska kunna antas, men ju fler meningsskiljaktigheter som råder, desto svårare blir det att genomföra framtida detaljplaner där Länsstyrelsens ord väger tyngre.

Berörda intressenter

Bland de berörda intressenterna kan man räkna alla som omfattas, och därmed påverkas, av översiktsplanen. Där ingår den enskilde medborgaren, fastighetsägaren, företag, organisationer, myndigheter, helt enkelt alla som är verksamma inom det kommunala området.

För att få en översiktsplanering som genomsyras av ett helhetstänk är det viktigt att arbeta tvärfackligt, där olika förvaltningar, myndigheter och andra intresseorganisationer samverkar. Räddningsverket (2004) menar att detta arbetssätt även borde gälla för kommunens riskhantering eftersom samtliga aktörer berörs av hur översiktsplanen utfaller och i processen kan bidra med sina kunskaper för att säkerställa en mer heltäckande riskbild.

5.4 Integrering av risk- och sårbarhetsaspekter i översiktsplanprocessen

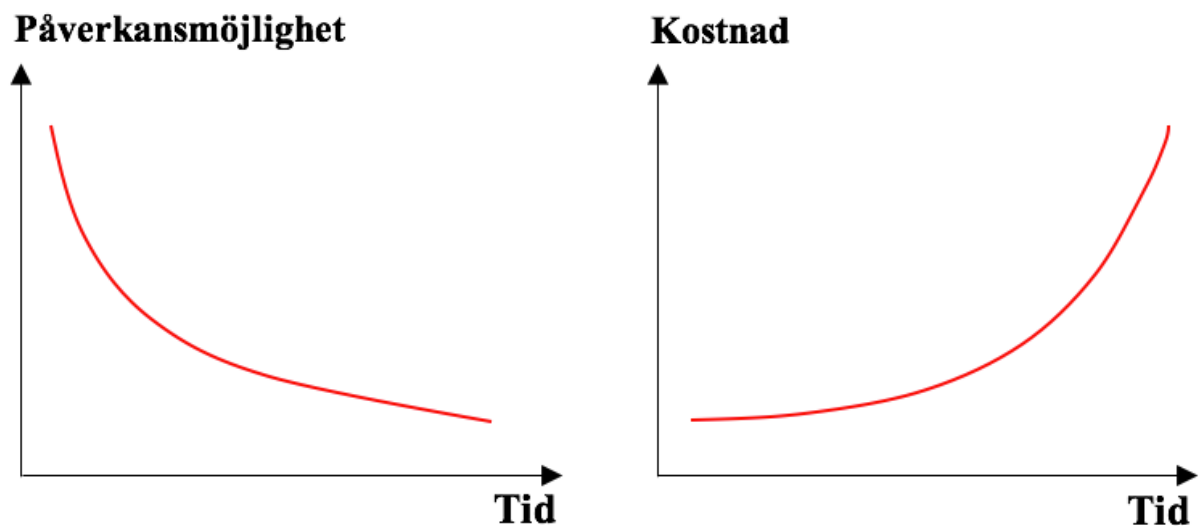
Översiktsplanprocessen styrs i princip enbart av PBL och MB. Dessa beskriver främst ett ramverk där olika moment, såsom samråd och utställning, ska genomföras. Utöver detta lämnar författningarna ett stort svängrum för kommunerna att själva bestämma vad som ska finnas med i översiktsplanen och därmed vad som ska tas upp i översiktsplanprocessen. Den enda konkreta hänsyn till riskaspekter som tas upp i PBL beskriver Länsstyrelsens roll att vid

samråd för det planförslag kommunen upprättat särskilt beakta människors hälsa och säkerhet, samt att risken för olyckor, översvämning och erosion, inte är överhängande. Eftersom kommunens ansvar för riskhänsyn inte tydligare utreds i dessa författningar finns endast vägledningar och anvisning på vilket sätt riskhantering ska bedrivas. Detta avsnitt kommer beskriva hur olika litteratur anser att riskhänsyn bör beaktas i översiktsplanprocessen, samt hur en riskhanteringsprocess skulle kunna genomföras.

5.4.1 Viktiga aspekter för riskhänsyn i översiktsplanprocessen

Först och främst handlar det om att beakta och integrera riskfrågor på ett tidigt stadium i planeringsprocessen (MSB, 2015a). Ju tidigare, desto bättre menar Räddningsverket (1998a) som pekar på två stora fördelar. Dels är möjligheten att påverka planförslaget som störst i början av processen och dels blir kostnaderna mindre om förändring görs på ett tidigt stadium innan ett konkret planförslag börjat forma sig. Anledningen till detta kan enligt Räddningsverket (1998a) grundas i att det personliga engagemanget till planförslaget ökar med tiden som planhandläggare och andra viktiga aktörer utvecklar det.

Översiktsplanprocessen är en väldigt lång process som ofta sträcker sig över flera år, varför detta personliga engagemang inte ska förbises. Om ändringar måste göras senare i planeringsprocessen kan kostnaderna öka på grund av att tidigare planeringsarbete måste förändras eller förkastas. Det kan då hända att dyra och dåliga kompromisser måste göras för att planförslaget ska kunna genomföras.



Figur 2: Graferna visar hur möjligheten att påverka, samt kostnaderna förändras med tiden då ett planförslag upprättas. Denna figur baseras på en liknande bild från Räddningsverket (1998a, s.16).

Som tidigare nämnts i arbetet, anses kvantitativa risknivåbedömningar endast vara slöseri med tid då en översiktsplan behandlar hela riskbilden för en kommun. Räddningsverket (1998b) påpekar att en sådan metod kräver stor kunskap om riskkällorna och skyddsvärdena, vilket är svårt, om inte omöjligt, för ett så stort område. Denna åsikt får även stöd av EU (2010) som menar att en ideal riskidentifiering skulle utfalla i en uppskattning av sannolikhet och

konsekvens för alla riskkällor, men att detta är inte är möjligt på grund av de otaliga riskkällor som existerar på grund av områdets storlek. I en översiktsplaneprocess är det därför mer fördelaktigt att kvalitativt bedöma risken hos de riskkällor man identifierar.

Eftersom varje kommun är unik skiljer sig även riskbilden åt kommunerna emellan. Enligt planmonopolet är det därför upp till varje kommun att själv välja vilka riskfaktorer som ska behandlas i översiktsplaneprocessen och sedan redovisas i översiktsplanen (Räddningsverket, 2004). Därför är det viktigt att ett välarbetat planeringsunderlag ligger till grund för de beslut som tas och att detta material på ett tydligt sätt kopplas till de ställningstaganden som görs så att de kan utgöra en vägledning för efterkommande planering. Då översiktsplanen påverkar i princip alla aktörer i samhället ställs höga krav på att den är lättöverskådlig och tydligt redovisar riskfaktorerna så att även mindre insatta medborgare också kan ta del av innehållet. Räddningsverket (2007) rekommenderar därför att riskfrågor redan i processen tas upp på sådant sätt att deltagare i planeringsprocessen, samt politikerna som i slutändan tar det avgörande beslutet, kan ta del av informationen. ”Det är inte någon idé att presentera siffror och teknisk data som inte kan tolkas av övriga deltagare och som de inte kan förhålla sig till” (Räddningsverket, 2007, s.3).

Geografiskt informationssystem (GIS) är ett kartverktyg som allt flitigare används för att samla och beskriva geografisk data som insamlas. Räddningsverket (2004) menar att detta är ett användbart redskap för att redogöra för kommunens risker. Detta eftersom man med GIS kan skapa flera olika lager över den geografiska plats man handskas med. Vid en utredning av exempelvis markradon över området, kan resultatet läggas in som ett lager i GIS som därmed kan visa var radonhalten är hög, alternativt låg. Med fördel kan man även koppla det underlag som ligger till grund för utredningen till detta lager så att transparens erhålls. Genom att skapa många olika sorters lager kan man få en övergripande bild över vilka förutsättningar som gäller för olika delar av det kommunala området.

5.4.2 Riskhanteringsprocess

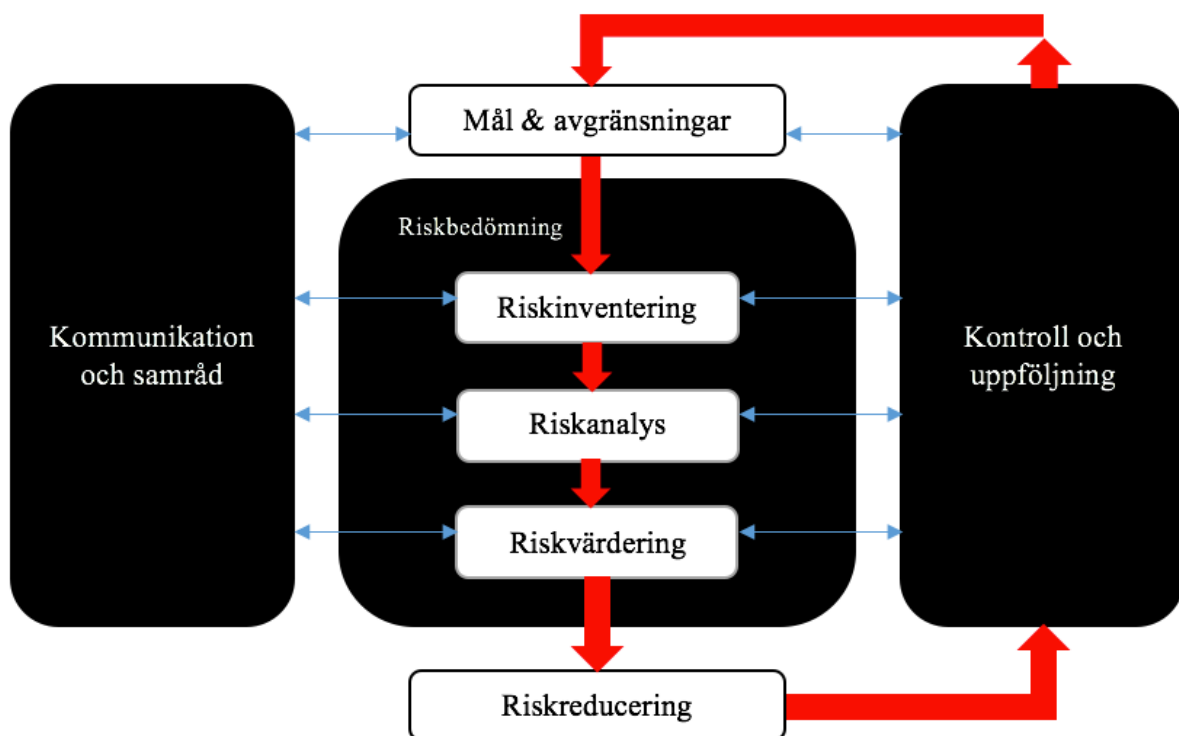
Målet med en riskhanteringsprocess i översiktsplaneringen är att på ett systematiskt sätt identifiera och analysera de risker som det nya planförslaget medför. Genom detta vill man säkerställa att de förändringar som görs av ett område inte ska innebära en ökad sannolikhet eller konsekvensen för omgivningen (MSB, 2015a). Den bör även ligga till grund för planering av riskreducerande åtgärder, där avsikten är att förebygga att en risk inträffar eller att minska konsekvenserna av den inträffade risken.

Den riskhanteringsprocess som föreslås i detta arbete bygger på den modell som MSB (2015a) framhåller. Trots att denna modell är utformad för hur riskhantering ska genomföras i storskalig kemikaliehantering vid översiktsplaneringen, så anses själva metodiken kunna appliceras mer generellt på hur en riskhanteringsprocess skulle kunna struktureras och genomföras i översiktsplaneprocessen. Målet är att en helhetsbild av riskerna skapas ur riskhanteringsprocessen, vilken sedan kan bilda underlag för riskvärdering. Denna ska användas vid ställningstagande till olika beslut, likväl som stöd vid prövningar (MSB, 2015a).

Nedan kommer strukturen för riskhanteringsprocessen beskrivas , samt på vilket sätt den ska integreras i översiktsplaneprocessen.

Mål och avgränsningar

De olika stegen i riskhanteringsprocessen kan observeras i figur 3. Det första steget är att tydliggöra vilka avsikter och mål man har för riskhanteringsarbetet, samt vilka avgränsningar som måste göras (MSB, 2015a). För att kunna organisera arbetet och se över genomförandet, bör en person utses som ansvarig. Många olika kompetenser måste därefter kontaktas för att få ett heltäckande riskperspektiv som berör alla väsentliga områden. MSB (2015a) anser även att detta är viktigt för att riskhanteringen ska genomsyra hela organisationen och integreras i hela processen.



Figur 3: Flödesschema för riskhanteringsprocessen. Figuren baseras på liknande bild från MSB (2015a).

Riskinventering

Efter detta ska riskbedömning göras, vilket med fördel kan delas upp i riskinventering, riskanalys, samt riskvärdering. MSB (2015a) påstår att riskinventeringen är en av de viktigaste delarna i riskhanteringsprocessen eftersom de risker som inte identifieras i denna fas inte heller behandlas senare i processen. En grundläggande riskidentifiering är därför att föredra. Vad gäller detaljeringsgrad och omfattning på riskidentifieringen, råder det enligt MSB (2015a) delade meningar om. Detta beror på i vilken del av processen som riskhanteringen genomförs. ”Det kan i många fall vara svårt att i ett tidigt skede förutse vilket behov av fördjupade analyser och bedömning som föreligger” (MSB, 2015a, s.43). Detta ställer därför höga krav på både fantasi och kunskap hos de som utför riskidentifieringen.

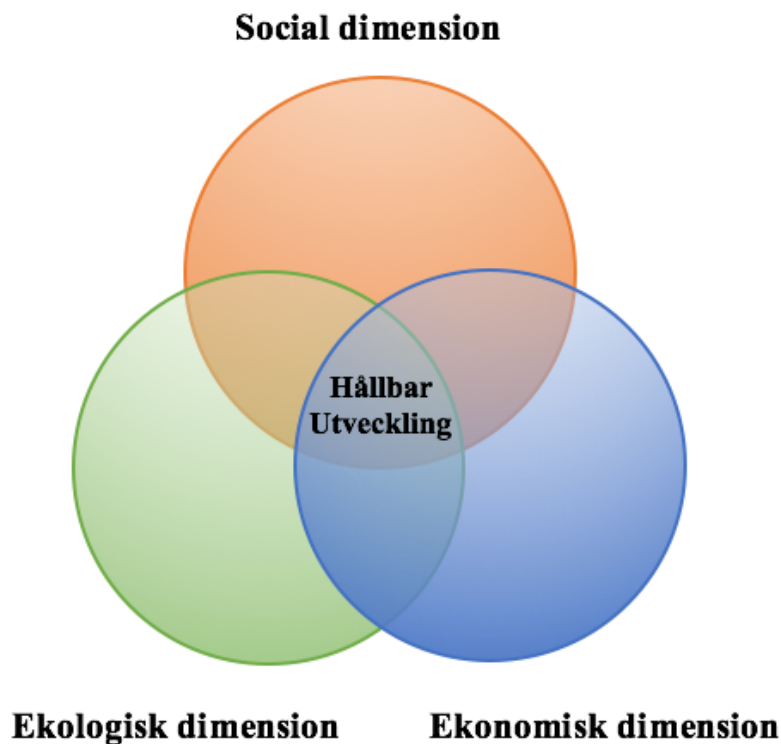
MSB (2015a) framhåller därför att en mer övergripande bedömning av risksituationen behöver göras för att på så sätt påvisa behovet om framtida utredningar.

MSB (2015a) anser att en indelning i riskkällor och skyddsobjekt är fördelaktigt vid en riskidentifieringsprocess. Detta stämmer väl överens med den teori som tidigare i detta examensarbete beskrivits. Riskkällor kan ses som objekt i samhället som kan orsaka en olycka och det skyddsvärda är det som anses värdefullt i samhället och kan påverkas negativt av dessa olyckor och därmed behöver skyddas. Eftersom en riskkälla vid vissa olyckor kan påverka det skyddsvärda på mycket långt avstånd måste riskidentifiering även göras utanför kommunens egna områdesgränser.

Riskanalys

Efter att riskidentifieringen är färdigställd påbörjas riskanalysfasen. Eftersom den riskhanteringsprocess som MSB (2015a) framhåller avser en specifik riskkälla (storskalig kemikaliehantering) är det svårt att direkt applicera den vägledning som ges på en mer övergripande riskhantering för hela översiktsplaneprocessen. MSB (2015a) menar exempelvis att sannolikhet och konsekvens för det som kan gå fel bör bedömas, samt att detta kan göras på antingen en kvalitativ eller kvantitativ nivå. Som tidigare påpekats i arbetet rekommenderas en kvalitativ uppskattning. Detta för att en kvantitativ uppskattning både är för tidskrävande och kräver mycket kunskap om riskkällorna, men även för att målet med riskanalysen är att presentera riskbilden på ett begripligt sätt för beslutsfattarna, vilket enklast görs kvalitativt. Dock finns även nackdelar med en kvalitativ bedömning då den inte är lika exakt eftersom grövre uppskattningar görs, samt att den inte är lika objektiv.

Eftersom samhället är väldigt komplext kan det vara svårt att uppskatta storleken på de olyckor som skulle kunna inträffa. Emellertid kan indelning med fördel göras i vilket sätt konsekvenserna av en olycka påverkar omgivningen. MSB (2015a) menar att en uppskattning av hur olika olyckor påverkar människa, miljö eller ekonomi kan genomföras. I detta arbete rekommenderas dock en snarlik, men mer övergripande indelning i sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter som föreslås av Boverket (2016f). Detta tankesätt grundar sig i att hållbar utveckling erhålls när dessa tre aspekter samtidigt uppfylls (se figur 4). Att därför analysera hur olika risker kan förväntas påverka dessa aspekter är därmed ett enkelt sätt att få en bild över hur risksituationen kan inverka på den framtida utvecklingen av kommunen.



Figur 4: Figuren beskriver hur hållbar utveckling uppstår vid balans mellan de tre dimensionerna. Detta åskådliggörs av den överlappande ytan i mitten av figuren. Figuren baseras på liknande bild från Boverket (2016f).

I en översiktsplanprocess finns oftast tillgång till en mängd olika analyser, utredningar och andra underlag, vilket kan göra det tungrott. Vilka underlag som ska användas, samt på vilket sätt de ska tydas, är oftast oklart och ställer höga krav på de som gör riskanalysen. MSB (2015a, s.47) menar att "[d]et är viktigt att olycksriskerna ställs i relation till övriga planeringsförutsättningar då inblandade parter inte alltid behöver ha en samsyn kring hur olika planeringsförutsättningar ska relateras till varandra". Detta betyder således att man inte ska låsa sig vid en viss slags av risk, utan måste vara öppen för alla dimensioner som ingår i planeringen av samhället. Detta görs med fördel genom samråd med olika aktörer som har kompetens inom specifika områden vad gäller samhällsplanering.

"Alla risker, oavsett metodik, är förenade med osäkerheter av olika slag vars betydelse kan få olika stort genomslag på resultaten" (MSB, 2015a, s.47). För att riskanalysen ska kunna användas som beslutsunderlag är det därför av stor vikt att på ett tydligt och transparent sätt klargöra de osäkerheter som funnits genom hela processen då olika bedömningar och antaganden gjorts. Detta förenklar även arbetet i följande planeringsstadier, såsom detaljplanprocessen, då riskanalysen skulle kunna ligga till grund för en mer fördjupad riskhanteringsprocess.

Riskvärdering

Det sista steget i riskbedömningen är riskvärdering och ska baseras på vad som framkommit av riskanalysen. Det är i riskvärderingen som den slutliga bedömningen görs för om riskerna

kan anses vara acceptabla eller ej (MSB, 2015a). Detta kan utfalla i att riskreducerande åtgärder måste genomföras eller visa på behovet av att ytterligare riskutredningar måste utföras. ”Riskvärderingen är ofta en svår uppgift som innebär att man utifrån den helhetsbild av riskerna som man har tagit fram ska väga samman detta med övriga allmänna och enskilda intressen, samt med enskilda individers och samhällsrepresentanters upplevelse av den aktuella risken” (MSB, 2015a, s.48). Utöver detta ska ställning tas till andra viktiga faktorer, såsom olika alternativs realiserbarhet och kostnadseffektivitet. MSB (2015a) anser att olika förslag och planeringsstrategier bör presenteras och att ställningstagande till dessa ska grunda sig i både riskvärdering och värderingen av de andra insamlade samhällsintressena.

Eftersom beslutsfattarna i slutändan är de kommunala politikerna, vilka antar översiktsplanen, är det viktigt att riskvärderingens utformande är så pass tydlig att de kan följa tankegången igenom hela riskhanteringsprocessen och förstå de antaganden och osäkerheter som ligger till grund för den riskvärdering som gjorts. Enligt MSB (2015a) är det önskvärt att kommunen redan har en riskhanteringspolicy som tydligt beskriver vilken ställning man har till sina risker och hur dessa ska hanteras för att olika alternativa förslag eller projekt ska behandlas på ett likvärdigt sätt.

Riskreducering

Efter att de olika delmomenten i riskbedömningen är avklarade kan olika riskreducerande åtgärder beaktas. Detta kan göras i de fall där risken bedömts vara för hög, men att man ändå vill genomföra förslaget då man anser det ha stor samhällsnytta. I vissa fall kan riskkällan helt och hållet elimineras genom att exempelvis besluta om att flytta en farlig verksamhet. I andra fall kan risken reduceras genom att fysiska barriärer byggs mellan riskkällan och det man anser vara skyddsvärt, eller genom att begränsa antalet människor som bor runt den farliga fabriken. Det viktiga är att belysa de föreslagna riskreducerande åtgärderna i översiktsplanen så att de kan realiseras i detaljplaneskedet.

Kommunikation och samråd

MSB (2015a) poängterar att det är av stor vikt att hela riskhanteringsprocessen genomsyras av god kommunikation med både de aktörer som kan bidra med sin kompetens, likväl som de som kommer beröras av den risksituation som kommer uppstå vid den planerade, framtida utvecklingen. ”Kommunikation och samråd ska underlätta och säkerställa att informationen är korrekt, relevant, begriplig och att den låter alla berörda parter komma till tals” (MSB, 2015a, s.49). Utöver detta anses den interna kommunikationen viktig med de förvaltningar som är involverade i översiktsplaneprocessen, så att även de får tycka till och meddela sina åsikter.

Kontroll och uppföljning

Eftersom riskhanteringsprocessen inte ska utfalla i ett dokument som endast används som hyllvärmare, är det viktigt att se på riskhanteringsprocessen som en kontinuerlig och iterativ process. Alltmedan förändringar sker i samhället och görs i planeringsförslaget, samt ny kunskap erhålls, ska uppföljning och uppdatering av risksituationen vara möjlig.

6 Resultat från intervjustudie

För att få en uppfattning om hur översiktsplaneprocessen fungerar i olika kommuner, samt hur risk- och sårbarhetsaspekter beaktas i denna process, genomfördes intervjuer med representanter från olika aktörer involverade i översiktsplaneprocessen. Sex stycken tjänstemän från fem olika kommuners stadsbyggnadskontor intervjuades. Dessa var bland annat planhandläggare, planarkitekter och planchefer som antingen varit delaktiga i och ansvariga för den kommunala översiktsplaneprocessen, eller som arbetat mer specifikt med riskbedömning i översiktsplaneringen. För att få djupare insikt i processen intervjuades en representant från Länsstyrelsen som varit inblandad i alla fem kommuners översiktsplanering, samt en representant från Räddningstjänsten Syd som bidragit med sin riskkunskap i Malmös översiktsplaneprocess.

Intervjuerna genomfördes enligt den struktur som beskrivs i kapitel 2.2. Den intervjuguide som användes vid intervjuerna kan observeras i bilagan i kapitel 13. För att respondenterna skulle kunna beskriva just sin roll i översiktsplaneringen, hur deras kommuns översiktsplaneprocess fungerade, samt vilken riskhänsyn som beaktades, användes öppna frågor. Frågeställningsunderlaget användes därför mer som en checklista för att säkerställa att de väsentliga frågorna besvarades, samt att hålla respondenten inom ramarna för vad detta examensarbete behandlar.

För att säkerställa att informationen uppfattats korrekt, spelades alla intervjuer in. När intervjuerna sammanställts och förts in i examensarbetet, fick varje respondent sin del skickad till sig för att granska och kontrollera hur deras information använts. På så sätt fick respondenterna möjlighet att påpeka om missförstånd uppstått eller om de ansåg att något behövde förtydligas.

6.1 Stadsbyggnadskontoret i Malmö

Organisation:	Stadsbyggnadskontoret i Malmö
Utbildning:	Civilingenjör i väg- och vattenbyggnad, LTH
Tjänstebeteckning:	Förste byråingenjör
Arbetsuppgifter:	Arbetar som stadsplanerare och deltar i översiktsplaneringen
Arbetserfarenhet:	25 år

Respondenten förklarar att synsättet på översiktsplanen har förändrats de senaste åren. Tidigare bestod översiktsplanen av ett dokument som främst behandlade planering av mark- och vattenområden och uppdaterades vart tionde år. Nuförtiden är avsikten med översiktsplanen snarare att beskriva den långsiktiga utvecklingen av kommunen. I den senaste översiktsplanen, som antogs år 2014, förändrades arbetssättet till att skapa en översiktsplan som bestod av dels en planstrategi och dels ett digitalt kartverktyg. Syftet med planstrategin är att den ska vara mer tematisk och abstrakt, och därigenom visa på de övergripande målen och de prioriterade inriktningarna för kommunen. Strategierna är därmed mer generella och ska kompletteras med de planeringsriktlinjer som finns i det digitala kartverktyget. Respondenten

påpekar att Malmö kommun ämnar bedriva en kontinuerlig översiktsplanering, där fördjupade översiktsplaner, tematiska tillägg, samt andra utredningar ska uppdateras successivt. Respondenten framhåller att översiktsplanen nu verkligen kan användas som underlag till senare skeden i planeringen och att den också gör det.

De processteg för översiktsplaneringen som beskrivs i PBL, och som redogjorts för i kapitel 5.3.1, är de som Malmö kommun använder för sin översiktsplaneprocess. I korthet förklarar respondenten att processen inleds med att kommunstyrelsen beställer en ny översiktsplan av tjänstemännen på Stadsbyggnadskontoret, då den nuvarande inte anses vara aktuell. Dessa tjänstemän sammanställer underlag och ett samrådsförslag tas fram. När politikerna godkänt samrådsförslaget skickas den ut på samråd där åsikter om planen diskuteras, vilket slutligen resulterar i en samrådsredogörelse. Respondenten berättar att alla synpunkter måste besvaras genom att antingen godkänna synpunkten, eller välja att försvara det ställningstagande man har och förklara varför synpunkten inte kommer leda till förändring. Syftet är att politiken ska få redovisat för sig hur andra aktörer ställer sig till förslaget. När samrådsförslaget kompletterats och uppdaterats, och kommunstyrelsen godtagit det, har det blivit ett planförslag som skickas ut på remiss till olika instanser och även ställs ut så att allmänheten kan lämna sina synpunkter. När dessa synpunkter behandlats och planförslaget uppdaterats, lämnas det slutgiltiga förslaget till politiken som beslutar om att antingen ställa ut förslaget igen om stora förändringar anses ha gjorts, eller anta förslaget som blir den nya översiktsplanen. Respondenten uppger att översiktsplaneprocessen tar ungefär 4 år att genomföra.

Respondenten berättar att själva arbetet under översiktsplaneprocessen främst går ut på att samla in kunskap, vilket görs genom att planhandläggarna kontaktar olika aktörer i samhället och för en dialog med dessa. Det finns ingen given struktur för hur detta arbete ska bedrivas och några lathundar för vilka aktörer som bör kontaktas finns inte heller. Respondenten förklarar att stor del av arbetet är erfarenhetsbaserat. Respondenten påpekar även att PBL är väldigt flexibel för översiktsplaneringen, till skillnad från detaljplaneprocessen. I Malmö kommun utses en grupp med tjänstemän från Stadsbyggnadskontoret som får det övergripande ansvaret för översiktsplaneringen. I denna grupp ingår respondenten. Respondenten ser sig inte som expert på någon sakfråga, utan som expert på att sammanväga alla andras särintressen till att bli en helhet. Respondenten säger att den mest betydelsefulla arbetsuppgiften med översiktsplaneringen därför är att samtala, lyssna av, resonera kring och förankra så att alla är på samma plan. Alla kommunala förvaltningar involveras i översiktsplaneringen, men respondenten menar att den dagliga kontakten främst förs med de tekniska förvaltningarna (gatukontoret, fastighetskontoret och miljöförvaltningen). Sedan involveras även kommunförbunden (Räddningstjänsten Syd och VA Syd) i hela processen, samt fastighetsägare och andra som bor eller har verksamhet i området. Respondenten berättar att man inom arbetsgruppen fördelar olika uppgifter till gruppmedlemmarna så att man ansvarar för olika områden. Sedan är det upp till varje gruppmedlem att etablera kontakt med aktörer som kan bidra med sin sakkunskap inom sina sektorsområden. Den information som erhålls förs sedan tillbaka till gruppen som diskuterar hur man ska betrakta informationen och vilket ställningstagande man ska göra. Respondenten beskriver ett exempel där ny

information erhålls från Räddningstjänsten Syd och menar att det finns två olika scenarier. Antingen tänker man inom gruppen; ”Jaha, vad bra att vi fick veta detta. Då gör vi inte på det viset”. Eller så tänker man; ” Nä, men det kan ju inte vara lika väsentligt som det här argumentet. Det måste vi pröva. Då utmanar man riskkapitelförfattarens kunskap. Säger till personen att gå tillbaka och fråga”, berättar respondenten. I slutändan är det dock arbetsgruppen som beslutar om vad som ska finnas med i översiktsplanen, samt vilka avvägningar som görs mellan olika samhällsintressen.

När det kommer till hur riskhänsyn beaktas i processen, anser respondenten att riskfrågorna blir allt viktigare då man vill ha en kompakt, blandad och mångfunktionell stad. ”För att kunna uppnå detta måste olika funktioner kunna ligga ganska nära varandra, och då är ju allt som har med risk att göra ganska intressant. Då måste man hantera risken”, menar respondenten. Dock berättar respondenten att man på Stadsbyggnadskontoret anser det vara en styggelse att använda sig av skyddsavstånd, eftersom det inte bidrar till att förtäta staden. Respondenten berättar att det blev en debatt kring skyddsavstånd år 2000 när Stadsbyggnadskontoret ville bygga bostäder längs kontinentalbanan i Malmö. Då gjorde räddningstjänsten en utredning och kom fram till att inga bostäder fick byggas inom, som respondenten minns det, 640 meter från järnvägen eftersom risken inom detta område var för stor. Eftersom järnvägen går igenom stadskärnan skulle det innebära att ett band på över en kilometer genom staden skulle vara bostadsfritt. Detta var enligt Stadsbyggnadskontoret ohållbart. Man undrade vilka risker man räknat på och påstod att det skulle uppstå andra risker då bostäder skulle vara tvungna att placeras ute på åkermarken och att människor då exempelvis skulle behöva pendla in till staden vilket kunde öka risken för trafikolyckor. Stadsbyggnadskontoret skapade då ett dialog-pm, där samtal fördes mellan olika instanser för hur man skulle lösa situationen. Göteborgs kommun hade utsatts för en liknande situation, så Stadsbyggnadskontoret använde sig till stor del av vad de kommit fram till där. Respondenten förklarar att detta slutligen utmynnade i en debatt mellan Räddningstjänsten och Stadsbyggnadskontorets syn på saken. Då gick politikerna in och satte ner foten och avgjorde att det skulle bli som Stadsbyggnadskontoret hävdade. Detta resulterade i att man gick från att inte få bygga bostäder på 640 meter, till att ett uppmärksamhetsavstånd fastställdes till 80 meter från järnvägen. Uppmärksamhetsavstånd betyder att man inom detta avstånd måste göra riskutredningar för att se om bostäder får byggas eller inte. Således skulle bostäder kunna byggas ännu närmare än 80 meter från järnvägen om riskutredningen visar det. Utifrån detta dialog-pm tog senare Länsstyrelsen fram en vägledning för likande situationer som kallas RIKTSAM, vilken är snarlik det resultat man kom fram till i utredningen.

Respondent berättar att det inte sker någon specifik riskhanteringsprocess i översiktsplaneprocessen, utan att den snarare är integrerad i hela processen och bygger mycket på tidigare erfarenhet. Någon får i uppdrag att ansvara för kapitlet om riskfaktorer. Då kontaktar den personen Räddningstjänsten som har större kunskap om exempelvis farliga verksamheter och diskuterar hur man borde använda området i anslutning till dessa verksamheter och hur man ska beakta de potentiella riskerna. Liknande arbetssätt används för andra risker i samhället. Det sker genom att man kontaktar och samtalar med de som sitter inne med sakkunskap inom det område som riskerna berör. Vid några tillfällen har konsulter

tagits in då specifika riskutredningar ska göras. Ett sådant exempel är när översvämningsriskerna utreddes, menar respondenten. Det är dock ganska ovanligt eftersom den detaljerade riskhanteringen görs i detaljplaneprocessen. ”Det är där det till sist avgörs”, menar respondenten. Respondenten förklarar även att översiktsplanen endast behöver visa på intentionen. Man behöver därför inte ha löst något som anses vara ett problem, utan endast visa att den bedömning man gör är rimlig. Till exempel kan en översiktsplan antas även om inte Länsstyrelsen godkänner den. Dock är det i sådana fall svårare att få igenom detaljplaner, eftersom Länsstyrelsen har större befogenheter i detaljplaneskedet.

”En översiktsplan är politik”, sammanfattar respondenten. Om folk frågar vad som ligger till grund för ett förslag, eller var faktaunderlag finns för en viss förändring, så är svaret att det inte behöver finnas. Det kan vara ett politiskt beslut uppifrån. Dock menar respondenten att så länge något finns med i översiktsplanen kan man hänvisa dit för att det är den politiska viljan.

6.2 Stadsbyggnadskontoret i Landskrona

Organisation:	Stadsbyggnadskontoret i Landskrona
Utbildning:	Arkitektskolan, LTH
Tjänstebeteckning:	Planarkitekt
Arbetsuppgifter:	- Arbetar med fördjupande översiktsplaner och detaljplaner - Ansvarig för riskutredningar i dessa planer
Arbetserfarenhet:	10 år

Respondenten berättar att Landskrona kommuns mål är att förtäta staden, samt bryta ner barriärer genom att koppla ihop stadsdelar och göra det enklare att röra sig i staden. Eftersom Landskrona är en gammal industristad finns industrin delvis integrerad i staden. Man försöker att separera fabriker och bostäder, men på några håll har detta fortfarande inte gjorts. Många av verksamheterna har miljötillstånd och för att få ett bättre grepp om riskbilden har en översiktlig riskutredning för staden genomförts, vilken respondenten varit ansvarig för. En del i denna utredning var att peka ut de verksamheter med störst miljöpåverkan för att få en samlad bild och kunna börja resonera kring vilka skyddsavstånd som vore lämpliga. Respondenten menar att man tidigare arbetat mycket med schablonvärden vid dessa situationer, men att detta är dåligt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Respondenten berättar att stadsbyggnadskontorets intresse ibland krockar med verksamheternas. Stadsbyggnadskontoret vill i vissa lägen använda ytor där verksamheterna har en miljöpåverkan, medan verksamheterna gärna vill hålla bostäder och dylikt på ett stort avstånd för att fortfarande ha möjlighet att utveckla sin verksamhet. En av dessa verksamheter är Rohm & Haas, och det har nyligen gjorts en omfattande riskutredning som verksamheten delvis själva stått för som visar att individrisken 175 meter från riskkällan är acceptabel. Men att komma nära verksamheten kommer, trots utredningen, att väcka starka protester från både Rohm & Haas och Räddningstjänsten.

Landskronas nya översiktsplan vann laga kraft 2016-04-04. Den tidigare kommuntäckande översiktsplanen är från år 2002. Respondenten har inte varit så involverad i den kommuntäckande översiktsplanen, utan har arbetat mer med den fördjupade översiktsplanen för Landskronas tätort. Dock anser respondenten att processen för den kommuntäckande och den fördjupade översiktsplaneringen har stora likheter och att skillnaden till största delen ligger i att den fördjupade översiktsplaneprocessen är mer detaljerad och konkretare i sin utformning då den omfattar ett mindre område. I den fördjupade översiktsplaneprocessen bildade respondenten och två andra projektledare på planavdelningen en arbetsgrupp som tillsammans ansvarade för processen. För att få in kunskap delade man ut uppgifter till konsulter och andra förvaltningar i huset som skulle ta fram information om det geografiska området. Detta resulterade i 15 olika dialog-pm där fördjupning i olika frågor gjorts. Den riskutredning som respondenten ansvarat för resulterade i en av dessa pm. När dessa pm sammanställts börjar man göra avvägningar mellan olika samhällsintressen. Respondenten menar att de som är i arbetsgruppen fungerar som spindeln i nätet och gör avvägningarna i diskussion med experter inom de olika områdena. Det finns ingen given systematik för hur dessa avvägningar ska göras. ”Rätt mycket är sunt förnuft”, menar respondenten. Hur planförslaget utformas ansvarar dock respondenten och de två andra projektledarna för. Planförslaget överläggs sedan i samråd med myndigheter, förvaltningar m.fl.

Respondenten påpekar att PBL är väldigt flexibel för hur översiktsplaneprocessen ska realiseras. MB är mer en styrande lagstiftning. Det är den som garanterar säkerheten. Respondenten anser emellertid att det finns dåligt med riktvärden vad gäller risker och att man i Landskrona därför använder sig av RIKTSAM som vägledning. Ett annat underlag som ligger till grund för den övergripande riskbilden av området är en riskinventering som gjordes till den fördjupade översiktsplanen för Landskrona tätort. Denna fungerar som en indikator på om det behöver göras fördjupade riskanalyser. Respondenten har frågat Räddningstjänsten om det finns något liknande för skyddsobjekt i området, men det verkade inte finns någon tydlig bild av detta.

När det gäller riskhanteringsprocess verkar det inte finnas någon tydlig struktur för hur denna ska genomföras. Respondenten menar att man med hjälp av dokument och av erfarenhet vet vad man har problem med och att dessa saker oftast tas upp i samrådsprocessen. ”Har man missat något så är det någon annan som granskar utifrån sina intressen och kunskaper”, säger respondenten och menar att PBL är dialoginriktad för att man vill säkerställa så att saker inte faller mellan stolarna. Som tidigare nämnts, är det de ansvariga projektledarna i arbetsgruppen som avgör vilket ställningstagande som ska göras och de behöver egentligen inte ha stöd från någon annan är politikerna. Respondenten förklarar att det har hänt att Räddningstjänsten inte hållit med om allt som stod i riskutredningen, men att man från Stadsbyggnadskontorets sida i vissa fall gjort bedömningen att pröva planen ändå. Yttrande från Länsstyrelsen kan också indikera att ytterligare underlag och utredningar behövs, men att man då sagt; ”Vi går inte längre, nu har vi den här riskutredningen”.

6.3 Samhällsbyggnadsförvaltningen i Lomma

Organisation:	Samhällsbyggnadsförvaltningen i Lomma
Utbildning:	Kulturgeograf, Lunds Universitet
Tjänstebeteckning:	Planeringschef
Arbetsuppgifter:	- Ansvarig för planavdelningen - Arbetar med översiktsplaner
Arbetserfarenhet:	28 år

Respondenten har en lång erfarenhet från översiktsplanering och har varit med i samtliga översiktsplaner som gjorts med tioårsintervall i Lomma sedan år 1990. Respondenten anser att översiktsplanen har en hög status både bland tjänstemän och politiker och att den, från kommunens sida, till 99% ligger till grund för senare beslut. Dock förklarar respondenten att andra aktörer stundtals går emot den. Ett sådant exempel var när respondenten var med och försökte stoppa ny bebyggelse nära havet genom att hänvisa till översiktsplanen och den framtida risken för förhöjda vattennivåer. Länsstyrelsen gick på kommunens linje, men mark- och miljödomstolen gav aktören rätt att bygga. För att i framtiden undvika liknande situationer har man nu en detaljplan för kustområdet mellan Haboljung och Bjärred där befintliga hus som ligger mindre än tre meter över havsnivån inte ingår. Detta för att inte kommunen vill ta på sig något ansvar för dessa hus, samt också för att försvåra ytterligare utbyggnad.

Lomma kommun har en historia av att arbeta mycket med klimatfrågor och att tidigare översiktsplaner tydligt speglar denna ekologiska inriktning. Ett incitament till att arbeta med dessa frågor är att man haft problem med översvämningar, både på grund av havet och från Höje å som sträcker sig genom kommunen. Man arbetar därför proaktivt genom att bygga skyddsvallar vid havet, samt sluta avtal med lantbrukare längs Höje å för att man vid mycket regn ska kunna släppa ut vatten på deras åkrar och därmed minska vattenståndet i Höje å som annars kunnat skapa översvämningar. Något som respondenten erkänner att man varit sämre på är att beakta sociala aspekter i översiktsplaneprocessen. Respondenten anser att man måste ha väldigt tydliga problem för att arbeta med sociala aspekter, vilket man inte tycker sig ha haft. Emellertid ska det sociala perspektivet få ett större fokus i den översiktsplan som förväntas vara färdig år 2020.

Respondenten talar om att det inte finns någon given systematik för hur risk- och sårbarhetsfrågor ska beaktas. ”Jag tror för det första att vi behandlar de olika riskerna vid olika tillfällen. Vi sätter oss nog inte och diskuterar riskerna från ett socialt perspektiv samtidigt som vi diskuterar ur ett klimatperspektiv. Då blir det här med risker alldeles för stort, tror jag”. Respondenten menar även att det inte finns någon uttalad riskhanteringsprocess där riskkällor och skyddsvärden identifieras och behandlas. I det skedet i översiktsplaneprocessen som Lomma kommun är i just nu, samlar man in underlag och sedan är det en avvägning hur man ska hantera de olika intressena som finns. Respondenten menar att det finns några ”skall-krav”, exempelvis att man inte ska bygga närmare än tre

meter över havsnivån. Dessa går inte att tumma på. Sedan finns det andra riskreducerande åtgärder som används mer som riktlinjer. Respondenten förklarar att det i Lomma generellt är byggfritt inom 50 meter från motorvägen, men att man kan frånga detta genom att bygga på en höjd. ”Ibland får man kompromissa med regelverket”, säger respondenten.

Enligt respondenten skjuter man ibland upp beslut till detaljplaneprocessen. Respondenten påpekar att översiktsplanen är ett politiskt visionsdokument och således visar vilken viljeinriktning, i form av mål och riktlinjer, kommunen har, men att det är först i detaljplanen som saker och ting ställs på sin spets. ”Det kan vara så att man väljer att gå emot Länsstyrelsens synpunkt på byggande på jordbruksmark till exempel, för det här är kommunens bild av det hela. Det här vill vi. Ibland kanske vi vill saker som vi är medvetna om att det här kanske inte går igenom. Då tar man striden i detaljplanen”, säger respondenten. Respondenten menar att detta är möjligt eftersom Länsstyrelsen ibland ändrar uppfattning. Inte vid ”skall-kraven”, men för bebyggelse på jordbruksmark kan det svänga fram och tillbaka. Därför chansar man ibland i översiktsplanen för att man hoppas kunna få igenom beslutet i detaljplanen.

6.4 Stadsbyggnadskontoret i Lund

Organisation:	Stadsbyggnadskontoret i Lund
Utbildning:	Samhällsgeograf, Lunds Universitet
Tjänstebeteckning:	Samhällsplanerare
Arbetsuppgifter:	- Arbetar med översiktsplanering - Arbetat med samarbetsprojekt mellan Lund och Malmö
Arbetserfarenhet:	5 år

Detta är den första översiktsplaneprocess respondenten medverkat i och denne kan därför inte relatera till tidigare översiktsplaneprocesser. Respondenten berättar att man, precis som i Malmö kommun, förändrat sitt upplägg för översiktsplanen. Avsikten är att ha ett övergripande dokument med planstrategin för kommunens utveckling, samt ett kartverktyg. Tanken är att planstrategin inte ska vara så konkret i sitt utformande, utan snarare måla upp en bild som kan ge vägledning för framtida planeringsstadier. I kartverktyget vill man kunna samla underlag som tagits fram för att kunna överlagra och se vilka förutsättningar som finns för området.

Respondenten förklarar att man har arbetat tematiskt genom att skapa 15 dialog-pm över större frågor som man anser är viktiga att arbeta med och hitta lösningar på. Det finns ett dialog-pm om klimatanpassning och där anser respondenten att riskaspekten är naturligt inbäddad. Ett dialog-pm har fokus på vatten och där arbetar man bland annat med översvämningskartering. Det finns dock ingen fråga som berör risker på ett mer övergripande sätt och därför inget man har något strategiskt grepp om, medger respondenten. Respondenten tror emellertid att riskfrågorna kommer in även om man inte pratar aktivt om dem. Utifrån dialog-pm:en vill man skapa ett antal framtidsbilder som visar på olika vägval. Det finns inga

riktlinjer för vilka som bör vara inkluderade i denna process. ”Ofta går man runt och har en bild över vilka som självklart är med”, säger respondenten. Respondenten berättar att man framförallt vill använda sig av kompetensen hos de egna förvaltningarna och därmed undvika att använda sig av konsulter. Inte heller Räddningstjänsten Syd deltar i dessa dialog-pm, utan planen är att de ska komma in med sin kunskap i samrådet och analysera riskerna i framtidsbilderna. Respondenten anser att riskfrågorna kommer studeras djupare i detta skede, eftersom konsekvenserna av de vägval man presenterat då ska bedömas.

Vad gäller avvägningar mellan olika samhällsintressen, anser respondenten att det är svårt att ta hänsyn till alla delarna. Respondenten förklarar att översiktsplanen består av många tematiska delar, markanvändningskarta och mängder av olika andra underlag. ”Väldigt sällan har man lagt alla dessa lager på varandra och beskrivit den totala avvägningen”, menar respondenten. Den slutgiltiga avvägningen görs av respondenten och de andra i projektgruppen som är ansvariga för översiktsplanen. Kunskap erhålls genom att diskutera med de som har kompetens i specifika sakfrågor för att på så sätt skapa sig en helhetsbild av förutsättningarna. Avvägningarna leder sedermera till att ställningstagande görs, men respondenten påpekar att det i en kommuntäckande översiktsplan kan bli på ett relativt generellt plan. Respondenten anser därför att översiktsplanen ska ge vägledning och hänvisa till vad man bör granska ytterligare i fördjupade översiktsplaner, samt detaljplaner. Detta är ett sätt att flytta på vissa frågor och beslut till senare planeringsstadier, menar respondenten.

6.5 Stadsbyggnadskontoret i Staffanstorps

Respondent:	R1
Organisation:	Stadsbyggnadskontoret i Staffanstorps
Utbildning:	Civilingenjör i arkitektur, LTH
Tjänstebeteckning:	Planarkitekt
Arbetsuppgifter:	- Arbetar med planering på alla nivåer - Arbetar med översiktsplaner och detaljplaner
Arbetserfarenhet:	10 år

Respondent:	R2
Organisation:	Stadsbyggnadskontoret i Staffanstorps
Utbildning:	Civilingenjör i väg- och vattenbyggnad, LTH
Tjänstebeteckning:	Klimatstrateg
Arbetsuppgifter:	- Arbetar med regionala vattenfrågor - Arbetade med den kommunala risk- och sårbarhetsanalysen
Arbetserfarenhet:	15 år

En gemensam intervju hölls där både R1 och R2 närvarade. R1 berättar att den nuvarande översiktsplanen antogs år 2009 och nu börjar kännas ganska utdaterad. Av den projektgrupp som ansvarade för översiktsplanprocessen är nu R1 den enda som är kvar på

stadsbyggnadskontoret. R1 anser sig fortfarande ha användning av översiktsplanen, men att de som inte varit med i processen förmodligen inte har samma nytta av den. R1 berättar att den nuvarande översiktsplanen skiljde sig från tidigare översiktsplaner genom att inte bara behandla användningen av mark- och vattenområden, utan även ha ett tydligt fokus på att beskriva kommunens identitet och hur man ser på sig själv i framtiden. En annan skillnad var att man skulle arbeta förvaltningsövergripande för att alla förvaltningar skulle kunna påverka översiktsplanen, samt att erhålla en helhetsbild av hur kommunen skulle utvecklas.

R1 är tydlig med att det inte fanns något incitament till att arbeta med riskhänsyn i den senaste översiktsplaneprocessen. ”Då var inte risk någon stor fråga”, säger R1 som inte minns om man inom projektgruppen överhuvudtaget diskuterade risk mer specifikt. Det fanns därmed ingen systematik i hur risker skulle beaktas. R1 visar att man pekat ut bland annat farliga verksamheter och transportleder för farligt gods, men att man sedan skjuter upp riskutredningar och ställningstaganden till detaljplanerna.

Några frågor som vuxit sig allt större sedan översiktsplanen antogs är miljö- och klimatfrågorna, där framförallt dagvattenhantering och markföroreningar är på tapeten. Enligt R1 och R2 beror detta på att antalet översvämningar har ökat de senaste åren, samt att markförorening på vissa platser satt stopp för planerade projekt. R2 berättar att man nyligen genomfört en risk- och sårbarhetsanalys, där R2 var en av de ansvariga att hålla ihop arbetet. R2 anser att denna analys borde användas som underlag vid nästa översiktsplaneprocess för att se vilka risker man borde fokusera mer på, men också för att veta vem som borde vara involverade i processen.

R1 beskriver att det råder delade meningar hur planering av markanvändningen borde gå till. R1 förklarar att den förra VA-chefen ansåg att man borde släppa en droppe vatten på ett område och se vart det tog vägen. Således arbeta mer efter hur förutsättningarna såg ut. ”Så gör vi inte, har aldrig gjort, men kanske kommer göra i framtiden”, menar R1. Exempelvis utgick man tidigare inte efter dagvattenförhållandena på en plats då man planerade, utan ansåg att den frågan fick lösas senare. Eftersom dagvattenhanteringen blivit ett allt större problem förs numera resonemang kring om man bör analysera den innan lokalisering av ny bebyggelse fastställs, säger R1.

I den senaste översiktsplaneprocessen blev R1 projektledare först efter att samrådet var avslutat, eftersom den andra projektledaren då gick på föräldraledighet. R1 ansvarade därefter för revideringarna och menar även att hen ”slaktade hela förslaget och gjorde om det”. R1 var projektledare fram till att utställningen var klar, då den andra projektledaren åter tog över ansvaret. R1 berättar att den andra projektledaren då tog bort en del av R1:s synpunkter och tog tillbaka sina egna. R1 menar att den slutliga avvägningen görs av projektgruppen och det är därför inte så konstigt att översiktsplanen påverkas av vilka människor som är ansvariga för den.

6.6 Länsstyrelsen i Malmö

Organisation:	Länsstyrelsen i Malmö
Utbildning:	Landskapsarkitekt, SLU Alnarp
Tjänstebeteckning:	Planhandläggare
Arbetsuppgifter:	- Arbetar främst med översiktsplaner, men även detaljplaner - Samordnar hela Länsstyrelsens synpunkter
Arbetserfarenhet:	15 år

Respondenten har arbetat de senaste sex åren på Länsstyrelsen i Malmö och berättar att man sedan tre år tillbaka ändrat arbetssätt. Tidigare var en handläggare kommunansvarig och tog emot allt från sin kommun. Nu finns det en grupp som hanterar alla skånska översiktsplaner och där arbetar respondenten med att samordna hela Länsstyrelsens synpunkter och knyta ihop trådarna.

Respondenten förklarar att man främst arbetar med PBL, men att man ibland även hänvisar till MB. Länsstyrelsens roll är att bistå kommunen med rådgivning kring planeringsfrågor enligt PBL. Detta gäller särskilt i ett tidigt stadium av översiktsplaneprocessen. Därefter följer respondenten upp de frågor som har mer betydelse för Länsstyrelsen i senare planeringsskeden, samt uppmärksammar kommunen ifall de tagit hänsyn till de tillstånd som finns. Respondenten menar alltså att Länsstyrelsen framförallt har en rådgivande position i översiktsplaneprocessen och att man i detaljplanerna sedan har ett större ansvar. Då har Länsstyrelsen rätt att pröva, samt häva en plan enligt fem olika ingripandegrunder, där hälsa och säkerhet är en av dessa. Detta kan både bero på att underlaget är bristfälligt och att man därmed inte kan bedöma om det är farligt eller ej, eller att risken anses vara för stor.

Länsstyrelsen involveras i flera olika steg i översiktsplaneprocessen. Respondenten berättar att man en gång per mandatperiod ska göra en sammanfattande redogörelse. Då analyserar man de övergripande frågorna och bedömer om de olika fokusfrågorna i avsnitten förändrats sedan översiktsplanen antogs. Respondenten berättar att man även jämför så att översiktsplanen gäller enligt den nya lagstiftningen. Exempelvis ställer PBL sedan år 2011 större krav på att risk-, översvämnings- och klimataspekter beaktas. Detta är ett av de dokument som används för att bedöma om översiktsplanen är aktuell. Enligt respondenten arbetar man aktivt med att på ett tidigt stadiet få en dialog med kommunen. Därför uppmanar man kommunen att diskutera med Länsstyrelsen innan man beslutar sig för att dra igång en ny översiktsplan. Respondenten menar att man då diskuterar övergripande frågor, liknande det som finns i den sammanfattande redogörelsen, för att inte kommunen ska låsa sig till några förslag innan Länsstyrelsen fått framföra sina åsikter.

Under samrådet undersöker respondenten om frågor kvarstår som borde lösas i översiktsplaneprocessen och om förslaget kan komma att strida mot de statliga intressen som Länsstyrelsen bevakar. Respondenten talar om att man oftast försöker boka in ett möte med kommunen efter samrådet för att man ska skapa en ömsesidig förståelse. Efter detta kommer

det slutliga granskningsutlåtandet som görs i samband med utställningen av översiktsplanen. Då är det ingen rådgivning längre, utan Länsstyrelsen tar då ställning till vilka frågor man kan godta och vilka man inte kommer kunna acceptera i framtida detaljplaner. Dock framhåller respondenten att kommunen får anta översiktsplanen i vilket skick som helst. ”Vi prövar inte en översiktsplan, utan den blir som den blir”, säger respondenten. Problematiken blir i vilken mån översiktsplanen sedan kan användas som den är tänkt.

Respondenten berättar att kommunen ofta skjuter upp riskanalyserna till detaljplanerna. Exempelvis ville man i Kirseberg bygga bostäder nära en transportled för farligt gods för att utnyttja marken och förtäta. ”I detta fallet så hade man bara sagt att det var en riskfråga, och det får man hantera senare”, menar respondenten. Respondenten framhåller att man efterfrågade en riskanalys för hela området, eftersom detta påverkar både befintliga och nya planer. Detta hade gett Länsstyrelsen möjlighet att förstå riskbilden och samtidigt få insikt i hur kommunen tänkte hantera situationen. Dock kommer kommunen oftast inte så långt att man lyckas redovisa fakta, åtgärder och sitt ställningstagande. ”Det ser vi i väldigt många sakfrågor”, berättar respondenten.

Respondenten menar att översiktsplaner i många fall är ganska abstrakta, men att Länsstyrelsen arbetar för att de ska landa i en mer konkret verklighet. Respondenten anser att det fortfarande är ett dokument som ska visa markanvändningen och att en konkretare översiktsplan därför gör det enklare för Länsstyrelsen att ta beslut. De risker som beaktas är därför oftast de fysiska. Dock försöker man ta hänsyn till sociala risker, vilket enligt respondenten, enklast görs i samrådet när konkreta förslag har formats. Respondenten medger emellertid att det sällan påverkar förslaget i större omfattning.

Respondenten förklarar att PBL reglerar översiktsplaneprocessen helt, men att de däremot ofta uppstår diskussioner om hur lagkraven ska efterlevas. Arbetet blir därför väldigt erfarenhetsbaserat och respondenten ser det som en fördel att ha en fot i både översiktsplanen och detaljplanen. Detta ger kunskap och erfarenhet av vad som brukar leda till problem i senare planeringsskeden. Enligt respondenten är ett vanligt scenario att kommunen vill bygga nära inpå en farlig verksamhet. Då lyfter Länsstyrelsen frågan om det är lämpligt att bygga så nära. Visar det sig i efterhand att riskbilden är för stor, får verksamheten ta smällen eftersom de inte kommer kunna utveckla sin verksamhet på området. ”Vi kanske inte kan bevisa att det blir farligt, men att risken finns där”, säger respondenten. I översiktsplanen lyfter man således de frågor som kan bli ett problem i kommande detaljplaner. Dock menar respondenten att det är svårt att sätta en siffra på risken, vilket gör att grundligare riskanalyser måste göras. Detta säkras upp först i detaljplanerna, där man även diskuterar vilka åtgärder som är möjliga.

6.7 Räddningstjänsten Syd i Malmö

Organisation:	Räddningstjänsten Syd i Malmö
Utbildning:	Civilingenjör i riskhantering, LTH
Tjänstebeteckning:	Biträdande distriktschef Centrum Burlöv
Arbetsuppgifter:	- Arbetat med översiktsplaner och detaljplaner - Deltog i Malmös senaste översiktsplaneprocess
Arbetserfarenhet:	7 år

Respondenten är nu biträdande distriktschef, men har tidigare arbetat som planhandläggare för både översiktsplaner och detaljplaner i Malmö kommun. Respondenter förklarar att Räddningstjänsten Syds involvering i översiktsplaner skiftar mellan olika kommuner. Detta gäller både hur tidigt man deltar, samt i vilken omfattning. Respondenten menar att Räddningstjänsten Syd i några översiktsplaneprocesser inte kommer in förrän i samrådet. Då anser respondenten att man har mindre möjlighet att påverka förslaget eftersom kommunen bestämt sig för hur man vill nyttja marken. Respondenten menar att man i samrådet fortfarande kan upplysa om behovet av riskanalys och konsekvensreducerande åtgärder, men att om Räddningstjänsten Syd anser att marken borde användas på annat sätt, är det svårt att påverka i detta skede. I Malmös senaste översiktsplaneprocess involverades Räddningstjänsten Syd på ett tidigt stadie, då planförslaget höll på att formos. Dock anser respondenten att man inte deltog i så hög grad, men att man var med under alla steg i processen. Respondenten berättar att man fick planförslaget på internremiss innan samrådet för att lämna synpunkter. Sen kunde man även tycka till under samrådet, samt vid utställningen av planförslaget.

I översiktsplaneprocessen granskar Räddningstjänsten Syd framförallt fyra olika områden, berättar respondenten. Dessa är riskhänsyn, insatstid, brandvattenförsörjning och tillgänglighet. ”Dem har vi som standardpunkter i alla planärenden”, menar respondenten, som också påpekar att ytterligare aspekter kan tillkomma. I slutändan handlar det om att bedöma om marken är lämplig att använda på det sättet kommunen önskar. Respondenten understryker dock att Räddningstjänsten Syd inte har något beslutsmandat i varken översiktsplaner eller detaljplaner, utan att man fungerar som ett stöd för kommunen genom att upplysa om hur riskhänsyn bör beaktas, samt om ytterligare utredningar behövs. Riskhänsyn gäller då främst fysiska risker, såsom farliga verksamheter och transportleder för farligt gods. Respondenten menar dock att man uppmärksammar kommunerna om man upptäcker andra sorts risker som bör beaktas.

Respondenten förklarar även att Räddningstjänsten Syd inte genomför egna riskanalyser, utan att ansvaret för detta ligger på kommunen som i så fall får ta in konsulter. Respondenten förklarar att riskanalyserna gärna ska genomföras så tidigt som möjligt, gärna redan i översiktsplaneprocessen. ”Men min erfarenhet är ju liksom att man ofta skjuter på det så långt som möjligt, tills man har en faktiskt detaljplan och tittar på ett litet område bara, istället för

att få den här helhetssynen tidigt”, säger respondenten. En anledning till detta, är enligt respondenten, att man då kan lägga kostnaden på den som beställer detaljplanen.

I översiktsplaneprocessen undersöker Räddningstjänsten Syd om nya riskkällor tillkommit eller planeras att införas, samt hur detta kan tänkas påverka området. Precis som förklarades ovan, är det främst de fysiska riskerna man utreder. För exempelvis brandfarlig och explosiv vara är det Räddningstjänsten Syd som ansvarar för tillstånden, och därför tycker man sig ha bra koll på dessa. När det kommer till miljömässiga risker är det andra verksamheter som sköter de tillstånden, varför respondenten säger sig ha mindre kunskap om dessa. Respondenten förklarar att Räddningstjänsten Syd inte heller beaktar sociala risker i så stor utsträckning i översiktsplaneprocessen.

Respondenten känner ofta att andra samhällsintressen väger tyngre och att risker därför blir förbisedda. De risker som Räddningstjänst Syd beaktar är främst sådana som inte syns förrän de inträffar. Respondenten drar en parallell till att buller är något som alltid märks och kan mätas, medan en farlig verksamhet inte är farligt förrän olyckan är framme. Därför kan det vara svårt att övertyga kommunen att använda sig av lämpligt skyddsavstånd. ”Det är ofta vi upplever att risk kanske inte tas på det allvar som det borde”, säger respondenten. I planprocessen kan man inte minska sannolikheten för en olycka, då det ansvaret ligger på verksamheten. Respondenten menar därför att man får arbeta med konsekvensreducerande åtgärder vilket är lättast genom att separera med skyddsavstånd. Situationen kompliceras dock ytterligare av den nuvarande samhällsbyggnadsstrategin, där kommunerna vill förtäta och således minska avstånden mellan verksamhet och funktioner i samhället. Respondenten anser därför att detta måste bevakas extra noga från Räddningstjänstens håll.

Respondenten förklarar att ingen övergripande riskinventering har gjorts för Malmö kommun. De riskkällor som man känner till har dock lagts till i det digitala kartverktyg som kommunen använder. En funktion som implementerats i kartverktyget är att om man trycker på ett visst område på kartan får man upp information om det området. Detta visar vilka förutsättningar som finns, samt indikerar om det finns ett behov av att utföra en riskanalys. Förhoppningen är att det ska underlätta för planhandläggarna så de inte glömmer riskfrågan, men respondenten säger sig inte veta i hur stor utsträckning det verkligen används av stadsbyggnadskontoret.

7 Analys av intervjuerna

I detta kapitel sammanställs de viktigaste kunskaperna som erhållits från intervjuerna. Den grundar sig i författarens egna analys av de intervjuer som genomförts. Även om inte tillräckligt många intervjuer ägt rum för att kunna visa på hur något generellt fungerar, är avsikten att beskriva hur de fem utvalda kommunernas översiktsplanprocess fungerar. Detta innebär att belysa likheter och skillnader som uppfångats i intervjuerna, samt beskriva hur hänsyn till risker beaktas gentemot andra samhällsintressen. Syftet är att informationen i detta kapitel ska svara på examensarbetets första frågeställning angående hur risk- och sårbarhetsfrågor beaktas i översiktsplanprocessen i fem skånska kommuner.

Olika syn på översiktsplanens utformning

Under intervjuerna framkom det att utformningen på översiktsplanen skiljde sig åt mellan kommunerna. Det är inte så konstigt eftersom alla respondenter framhöll att PBL är väldigt flexibel för översiktsplanen. Utöver detta kan skillnaderna även grunda sig i den förändrade attityden till översiktsplanen som förut har betraktats som ett dokument för markanvändning, till att allt mer bli ett visionsdokument för kommunens utveckling. Malmö kommuns översiktsplan, med planstrategi och kartverktyg, är ett exempel på det ”nya” perspektivet på översiktsplanen. Planstrategins syfte är att vägleda följande planprocesser genom att beskriva hur man vill utvecklas i framtiden, snarare än att mer konkret visa på vilket sätt det ska utföras. Även Lunds kommun vill uppnå detta med sin nya översiktsplan. Staffanstorps, Lomma och Landskrona hade mer konkreta förslag i sina översiktsplaner, även om det fanns tendenser att arbeta mer abstrakt och skapa en identitet för kommunen. Detta anses även vara ganska naturligt eftersom dessa kommuner är betydligt mindre än Malmö och Lund.

Författaren tar ingen ställning till vilken utformning på översiktsplanen som anses bäst, utan vill endast påpeka att de skiljer sig åt och att det därför krävs olika tillvägagångssätt vid riskbeaktande. Eftersom Malmö och Lund arbetar med planstrategier som ska vägleda framtida planprocesser, anser författaren att en av dessa strategier skulle kunna beröra hur riskhänsyn ska tas. Detta skulle kunna vara en tematisk del i översiktsplanen som beskriver vilken riskpolicy man har, för att framtida planprocesser verkligen ska beakta de aspekter som kommunen anser ska beaktas när det kommer till riskaspekter. Detta skulle kunna gälla fysiska, såväl som sociala risker. En annan fördel är att riskpolicyn kan underlätta att framtida planprocesser behandlas likvärdigt och transparent. I denna del skulle man även kunna sammanställa de risker som är mätbara, exempelvis buller, för att visa var åtgärder behövs, vid vilka nivåer som ytterligare riskanalyser bör göras, samt vilket ställningstagande kommunen gör till sådana risker. Detta arbetssätt skulle även kommuner med mer konkreta översiktsplaner kunna anamma, men de har även möjlighet att direkt i översiktsplanen ta ställning till riskerna då tydligare markanvändning pekades ut. Värt att nämna är att respondenten från Länsstyrelsen framhöll att de eftersträvade att översiktsplanen landade i en mer konkret verklighet där markanvändningen pekades ut, vilket respondenten ansåg var lättare att ta ställning till. Om detta i framtiden kan skapa problem, då översiktsplanen tenderar att bli allt mer abstrakt, återstår att se. Ett enat synsätt mellan kommuner och Länsstyrelse är dock önskvärt för att underlätta förståelsen för, samt arbetet med, översiktsplanen.

Liknande översiktsplaneprocess i alla kommuner

Först och främst följer samtliga kommuner de processteg som PBL föreslår och som redogjorts för i kapitel 5.3.1. Alla respondenter beskriver också att en arbetsgrupp på Stadsbyggnadskontoret sätts ihop och att denna grupp är ansvarig för översiktsplaneringen. Detta gäller allt från att samla in information, till att avväga och besluta vad som ska vara med i översiktsplanen. Dock framhåller alla respondenter att det inte finns någon egentlig struktur för hur varje processteg ska genomföras, hur insamling av information ska bedrivas, samt hur avvägning mellan olika samhällsintressen ska göras. I stort sett bygger arbetet på tidigare erfarenheter. Riskerna med detta arbetssätt är att besluten styrs väldigt mycket av vilken bakgrund man har och att egna intressen därför till stor del kan påverka vilken avvägning som görs. En annan nackdel med att arbetet till stor del grundar sig i erfarenhet är att mycket kunskap går förlorade när någon slutar.

Samtliga respondenter berättar att en stor del av arbetet går ut på diskutera, både inom arbetsgruppen och med andra aktörer. På detta sätt vill man uppnå samsyn. Om man inom arbetsgruppen missar något förlitar man sig på att en annan aktör, med sina intressen och kunskaper, lyfter frågan. På detta sätt anser man sig säkerställa att saker inte faller mellan stolarna. Eftersom översiktsplanen är så pass omfattande förstår författaren att man måste sätta sin tillit till att andra aktörer tar sitt ansvar, men detta ställer krav på att dessa aktörer involveras i processen. Här finns ett tydligt glapp i vem som egentligen har ansvaret. Eftersom de slutgiltiga besluten tas av de tjänstemän som är ansvariga för översiktsplaneringen, anser författaren att tydligare krav måste formuleras. Om detta gäller tjänstemännens ansvar att involvera de aktörer som kan bidra med kunskap eller att ett mer systematiskt arbetssätt utvecklas för att inte viktiga aspekter ska falla mellan stolarna kan inte sägas på rak arm. Dock framhåller författaren att en förändring är nödvändig.

Vilka aktörer som involveras skiljer sig åt mellan kommunerna

Samtliga respondenter förklarade att det inte fanns någon vägledning för vilka aktörer som skulle delta i översiktsplaneprocessen. Respondenterna framhöll att man ville involvera så många som möjligt för att få ett bättre underlag och helhetssyn, men att de som kontaktades grundade sig i erfarenhet om vilka som brukar vara med. De flesta respondenter berättade att de främst arbetade med övriga förvaltningar i kommunen och sällan använde sig av konsulter i översiktsplaneringen. Kommunerna skiljde sig dock åt i vilket steg i processen de involverade andra organisationer. Räddningstjänsten Syd var en av de organisationer som studerades närmare i detta examensarbete på grund av att de arbetar med riskhänsyn i samhällsplanering. Några av respondenterna menade att Räddningstjänsten involverades redan när det första planförslaget upprättades, medan andra respondenter berättade att de deltog först i samband med samrådet. Respondenten från Räddningstjänsten Syd bekräftade att de deltog olika mycket i olika kommuner, beroende på om de blev tillfrågade av kommunen att delta. Denna respondent påpekade även att möjligheten att påverka förslaget var större då planförslaget upprättades, eftersom kommunerna sedan tenderar att låsa sig till det förslag som skapats. Denna information påvisar ett behov av att tydligare krav borde utformas för att säkerställa att Räddningstjänsten involveras tidigt i översiktsplaneprocessen så att deras kunskap om riskhänsyn i samhället inte förbises.

Ingen systematisk riskhantering

Ingen av respondenterna ansåg att någon systematiskt riskhantering genomförts i översiktsplaneprocessen. Några av respondenterna framhöll även att de inte diskuterade risk överhuvudtaget. Författarens tanke var att jämföra hur riskhanteringsprocessen i olika översiktsplaneprocesser fungerade och då även hur riskhänsyn tagits, men eftersom ingen medveten systematik använts anses en jämförelse svår att göra.

Förutom av respondenten från Räddningstjänsten Syd, gjorde ingen annan respondent någon indelning i riskkällor och skyddsvärden i samhället. Även detta ansågs av författaren vara svårt att diskutera, eftersom respondenterna hade problem att förklara vad de menade med risk. En genomgående trend som uppfattades från intervjuerna var att man arbetade med de risker som ligger i tiden. Med detta menade respondenterna att de arbetade med de problem som uppstått den senaste tiden och man visste att man hade problem med. Respondenterna från Staffanstorps kommun påvisade detta då de förklarade att man från den senaste översiktsplanen antogs, för åtta år sedan, fått allt större problem med översvämningar på grund av sin dagvattenhantering och sitt grundvatten, samt stött på svårigheter i andra planprocesser på grund av förorenade markområden. Dessa frågor hade numera hög prioritet. Trots att det inte kan bevisas, ställer författaren sig frågande till om dessa problem hade kunnat förutses om ett större fokus på riskhänsyn hade funnits i översiktsplaneprocessen. Respondenterna från Staffanstorps kommun menar även att man först planerar vad man vill bygga och sedan ser till så att det går, istället för att planera genom att kolla på förutsättningarna. Detta är något som författaren anser kan orsaka att man bygger in risker i samhället, speciellt om ingen medveten riskhantering genomförs.

Andra samhällsintressen väger tyngre än riskerna

För den samhällsbyggnadsstrategi som idag råder är målet att förtäta städer. Det betyder att de fysiska riskerna ökar då man tvingas bygga allt närmare bland annat farliga verksamheter och vägar. Respondenten från Malmös Stadsbyggnadskontor ansåg det vara en styggelse att arbeta med skyddsavstånd då det motverkar denna samhällsbyggnadsstrategi, medan respondenten från Räddningstjänsten Syd menade att skyddsavstånd är ett av de enklaste sätten att förebygga risker i översiktsplanering. Den sistnämnde ansåg även att risk inte tas på det allvar som den borde. Författaren anser att den debatt som uppstod mellan Räddningstjänsten Syd och Malmös Stadsbyggnadskontor, där politikerna tog Stadsbyggnadskontorets parti, ger en hänvisning på att andra samhällsintressen får risken att komma i skymundan. Detta gäller framförallt de risker som inte syns förrän de plötsligt inträffar. Även respondenten från Lomma kommun beskrev att man för vissa risker kunde kompromissa genom att ändra lite på förutsättningarna. En sådan risk var hur nära en motorväg man kunde bygga. En risk som inte gick att tumma på vara byggnation närmare än tre meter över havsnivån. Författaren påstår att om konsekvensen av risken är tydlig, såsom för om havsnivån skulle höjas, tas den på större allvar. Konsekvenserna av en olycka på en motorväg är svårare att uppskatta eftersom omfattningen kan bero på många olika parametrar, exempelvis hur många fordon som är inblandade och om någon av dem transporterar farligt gods. Dessutom är sannolikheten för farligt gods-olycka lägre. Dessa risker blir mer godtyckliga och man kompromissar då med de regelverk man använder för att kunna bygga ännu tätare. Eftersom Räddningstjänsten Syd inte

har något beslutsmandat kan de inte hindra bebyggelse, utan bara upplysa om att det är olämpligt och visa på behovet av en riskanalys.

Skjuter upp riskhänsyn till framtida planprocesser

Samtliga respondenter menar att man i översiktsplanen endast behöver bedöma om det man tänker genomföra är rimligt och om marken är lämplig för ändamålet. Bedömning görs i slutändan av den arbetsgrupp som är ansvarig för översiktsplanen och de enda som ska övertygas om att planen är lämplig är kommunstyrelse och kommunfullmäktige. Övriga myndigheter, förvaltningar och andra intressenter kan enbart upplysa om sina synpunkter. Både respondenten från Länsstyrelsen och Räddningstjänsten Syd berättar upprepade gånger att riskanalyser och riskhänsyn skjuts upp till framtida planprocesser, såsom detaljplaner. De påpekar även att helhetssynen då försvinner, samt att det blir svårare för dem att bedöma om planförslaget är rimligt. Respondenterna på Stadsbyggnadskontoren anser att det är enklare att genomföra riskanalyser när förslaget konkretiseras i detaljplanerna. En annan anledning är att man anser att Länsstyrelsen, och även Räddningstjänsten Syd, ändrar uppfattning i vissa frågor och att man därmed chansar i översiktsplanen och hoppas få igenom sina önskemål i detaljplanerna.

Dålig transparens

Då författaren granskade respondenternas översiktsplaner fanns det en tydlig brist på koppling till underlag, samt avsaknad av vilken bedömning som legat till grund för de beslut som tagits i översiktsplanen. Från respondenterna erhöles flera olika svar på anledningen till detta. Respondenten från Malmös Stadsbyggnadskontor underströk att översiktsplanen är politik och att underlag för ett beslut egentligen inte måste finnas. Dock kan man hänvisa till översiktsplanen för att den visar den politiska viljan. Respondenten från Landskronas Stadsbyggnadskontor menade att sunt förnuft användes vid många avvägningar och det därmed inte så tydligt redogörs för i översiktsplanen. Emellertid ställer sig författaren tveksam till om detta tillvägagångssätt är tillräckligt eftersom översiktsplanen riskerar att bli ett personligt dokument som till stor del speglar intressena hos personerna i den arbetsgrupp som är ansvariga för översiktsplanen. Den ena respondenten från Staffanstorps Stadsbyggnadskontor beskrev just detta, hur respondenten hade sågat förslaget när denne tog över som projektledare, samt att den gamla projektledaren tog tillbaka några av sina ståndpunkter när hen sedan återgick till arbetet. Författaren anser således att högre krav på transparens krävs för att översiktsplanen inte ska bli ett personligt dokument, utan visa på allmänhetens vilja.

Ingen har det övergripande ansvaret för riskhänsynen

Ingen av respondenterna säger sig veta vem som har det övergripande ansvaret för att riskhänsyn tas i översiktsplaneprocessen, eller att hänsyn överhuvudtaget tas till risker. Flera av respondenterna från Stadsbyggnadskontoren förväntar sig att någon annan aktör lyfter frågan och det verkar finnas en övertygelse om att riskfrågorna beaktas trots att man inte aktivt och medvetet pratar om dem. Några av dem uttryckte även att man förväntar sig att Räddningstjänsten påpekar om man är på fel väg eller risken anses vara för stor. Respondenten från Räddningstjänsten Syd förklarar att de främst beaktar fysiska risker och

därmed inte har någon övergripande riskhänsyn där även sociala och miljömässiga risker skulle kunna ingå. Respondenten från Länsstyrelsen berättar att de i första hand tar hänsyn till den information som kommunen sammanställt i planförslaget. Man tar även höjd för frågor som man känner att kommunen har missat, men att dessa är svårare att upptäcka. Respondenten menar också att fokus ligger på fysiska risker, men att man även försöker beakta sociala risker. Författaren vill dock framhålla att det inte verkar vara någon som tar på sig ansvaret för den övergripande riskhänsynen och detta kan medföra att riskfrågan faller mellan stolarna.

8 Förslag till riskbeaktande i översiktsplanprocessen

Informationen som erhållits från intervjuerna pekar tydligt på att det finns en bristande helhetssyn på risk i översiktsplanprocessen i de fem kommunerna. Det som framförallt saknas är en samsyn hur de olika aktörerna inom respektive kommun ser på olika risker i samhället, samt hur man bör beakta dem i översiktsplanprocessen. Det finns inte heller någon aktör som har det övergripande ansvaret för riskbilden eller hur hantering av riskerna ska ske. Denna oenighet, tillsammans med osäkerheten kring vem som bär ansvaret, verkar utfalla i att ingen tar på sig riskfrågorna och att de därmed skjuts upp till framtida planprocesser. De analyser som görs i detaljplanerna beaktar endast ett mindre område, varför helhetssynen riskerar att försvinna. Detta kan leda till en suboptimerad lösning, där det som planerats uppfattas som en god idé, men att marken egentligen hade kunnat användas på ett bättre sätt om ett bredare synsätt använts. Det kan till och med gå så långt att man i ett alltför sent skede inser att risken är för hög och att planerna inte kan genomföras alls, vilket kan bli väldigt kostsamt och problematiskt. I de fem kommuner som studerats fanns ingen uttalad riskhanteringsprocess och man förlitar sig på att riskfrågorna tas upp av andra aktörer som sitter inne på sakkunskap inom olika områden.

Syftet med detta kapitel är att besvara examensarbetets andra frågeställning angående hur översiktsplanprocessen skulle kunna utformas för att hänsyn på ett bättre sätt ska tas till risk- och sårbarhetsfrågor. Då denna frågeställning skapades var avsikten att peka på möjliga förändringar i den riskhanteringsprocess som antogs förekomma, samt att jämföra med den riskhanteringsprocess som framhålls i detta examensarbete i kapitel 5.4.2. Eftersom ingen riskhanteringsprocess genomfördes i någon av kommunernas översiktsplanprocesser kommer denna frågeställning att angripas på ett annat sätt. De förslag som ges grundar sig därför mest i författarens egna tankar från vad som framkommit i intervjuerna.

En riskhanteringsprocess anses vara grundläggande för att hänsyn till riskfrågorna ska tas på ett systematiskt sätt, men att i detta examensarbete i detalj utforma en riskhanteringsprocess och beskriva hur denna ska implementeras i översiktsplanprocessen anses av författaren som alltför omfattande för examensarbetets storlek. Dock kommer detta kapitel på ett övergripande sätt att belysa hur författaren anser att riskhänsyn på ett bättre sätt skulle kunna säkerställas. Eftersom översiktsplanens utformning skiljer sig åt kommunerna emellan har ett beslut tagits att fokusera på de mer abstrakta översiktsplanerna med planstrategier, såsom Malmös översiktsplan, vars syfte är att kunna vägleda kommande planprocesser. Detta beslut grundar sig i att översiktsplanen allt mer anses vara ett utvecklingsdokument för hela kommunen vilket gör att den blivit allt mer abstrakt i sin utformning.

8.1 Riskpolicy

Eftersom planstrategierna syftar till att skapa en inriktning eller identitet som ska genomsyra framtida planprocesser och underlätta för helhetssynen, borde en av dessa strategier behandla hur riskhänsyn ska tas. Författaren föreslår därför upprättandet av en riskpolicy. Syftet med riskpolicyn är att skapa ett förhållningssätt till de risker som finns i samhället, så att kommande planprocesserna kan behandlas på ett likvärdigt och transparent sätt. Målet med

riskpolicyn är att den ska kunna fungera som ett stöd i kommande planprocesser och således säkerställa att riskerna verkligen beaktas och inte faller mellan stolarna. Utgångspunkten föreslås vara att fastställa vad man avser att en risk är i den fysiska planeringen. Det finns många sätt att definiera risk på och i detta examensarbete rekommenderas ett perspektiv på risk som en koppling mellan en riskkälla och sårbarheten för det skyddsvärda (se kapitel 3). Denna definition måste inte nödvändigtvis väljas, utan det viktiga är att tydliggöra begreppet så att alla involverade aktörer har ett enhetligt synsätt. Man bör dock vara medveten om att val av synsätt kan resultera i väldigt olika arbetssätt med riskhänsyn. Något som uppfattades från intervjuerna var att begreppet sårbarhet inte diskuterades och då även inte heller vad som ansågs vara skyddsvärt i samhället. Det fanns alltså ett större fokus på riskkällor, eller något som hotade samhället, än vad riskkällorna hotade och därmed hur sårbarheten kunde minskas. Detta är något som förhoppningsvis skulle kunna åskådliggöras tydligare i en riskpolicy.

Riskpolicyn skulle kunna belysas som ett tematiskt tillägg i översiktsplan och således redogöra för vad som är en risk, vilka risker som finns i samhället, vilket ställningstagande man har till dem, samt hur de ska hanteras i kommande planprocesser. Norrköping (2012) visar prov på hur ett sådant tematiskt tillägg hade kunnat utformas och det är från detta dokument som inspirationen till en riskpolicy kommer från. I detta tillägg tar Norrköpings kommun upp 12 ämnesområden som berör miljö- och riskfaktorer, där en eller flera inriktningar för kommunen föreslås, samt vilka ställningstagande man gjort angående hur dessa faktorer ska hanteras för att på så sätt skapa en långsiktigt hållbar utveckling för kommunen. Varje ämnesområde har analyserats grundligt och nationella riktlinjer och normer, samt styrande lagar har sammanställts. Därefter har kommunen lämnat egna förslag på vilken inriktning man tänker ta och förklarat vilka riskanalyser och andra utredningar som bör genomföras om man planerar att utveckla ett område där risken är påtaglig. Utöver detta ges, om möjligt, förslag på olika förebyggande åtgärder för att minska risknivåerna om man planerar att bygga på vissa områden där dessa risker kan inträffa. En annan viktig aspekt är att man i detta tillägg beskriver vad som bör göras om avsteg från inriktningarna tas och om någon särskild aktör bör kontaktas och vara med i detta beslut.

Något som hade gjort detta tillägg än mer komplett hade varit om det i större omfattning berört sociala risker och hur den sociala situationen påverkas av de riskfaktorer som beskrivits. Om inte detta görs riskerar man att försumma en viktig del i hållbarhetsperspektivet (se figur 3, kapitel 5.4.2). Eftersom översiktsplanen ska beskriva en kommuns utveckling anser författaren att det sociala perspektivet, och därmed sociala riskfaktorerna, bör beaktas. En nackdel är dock att riskpolicyn riskerar att bli för omfattande och att planhandläggare därmed drar sig från att använda det. Norrköping (2012) lägger fokus på 12 olika miljö- och riskfaktorer som man avser att beakta, vilket redogörs för på ungefär 80 sidor. Redan där anser författaren att dokumentets omfattning börjar hämma användarvänligheten och att det således är viktigt att tänka på även mindre insatta personer på ett lätt sätt ska kunna ta till sig innehållet.

Vilka aktörer som bör vara delaktiga i upprättandet av riskpolicyn, samt även riskhanteringsprocessen som beskrivs i nästa avsnitt, är svårt att säga på rak arm. Självklart

anses det positivt att arbeta tvärfackligt, där många olika kompetenser med sakkunskap inom specifika sektorsområden involveras, för att på så sätt skapa en bättre helhetsbild av risksituationen. Det råder dock osäkerhet kring vilka aktörer som ansvarar för vilken sorts risk och detta behöver därför utredas ytterligare för att ge klarhet i vem som bör involveras i riskhanteringen och framtagandet av en riskpolicy. Emellertid anser författaren, utifrån vad som framgått av intervjuerna, att Räddningstjänsten borde få ett starkare beslutsmandat än de har i nuläget. Denna åsikt grundar sig i att riskfrågorna oftast går emot många andra samhällsintressen. Att ansvaret för den övergripande riskhänsynen i dagsläget hamnar på de tjänstemän som är ansvariga för översiktsplanen anses därför inte optimalt, just av anledningen att de påverkas så starkt av de andra samhällsintressena.

Utifrån de intervjuer som genomförts är det tydligt att de tjänstemän som ansvarar för översiktsplanprocessen saknar kompetens kring hur man på ett systematiskt sätt bör arbeta med riskfrågor. De har emellertid mycket kunskap om samhället och det kommunala markområdet, vilket gör att de är medvetna om vilka problem som brukar uppstå och vilka platser som är mer riskfyllda. Därför borde de vara delaktiga i upprättandet av en riskpolicy och även delta i riskhanteringsprocessen, men är förmodligen inte lämpade att leda själva arbetet. Ett förslag är att en tjänsteman från Räddningstjänsten får i uppdrag att ansvara för upprättandet av riskpolicyn och även att leda riskhanteringsprocessen. Författaren ser många fördelar med detta. För det första medför detta att Räddningstjänsten involveras i översiktsplanprocessen i ett tidigt stadium och därmed skulle kunna ha större möjlighet att påverka planförslaget. Från intervjun med Räddningstjänsten var detta något man önskade och det stämmer även med teorin om att det är enklast att påverka i början. För det andra uppfattades det från intervjun med tjänstemannen från Räddningstjänsten att de, förutom kunskap om olika risker i samhället, även har ett mer systematiskt tankesätt kring risk med indelning i riskkällor och skyddsvärden och en bättre förståelse för terminologin i sin helhet. För det tredje har inte tjänstemannen från Räddningstjänsten andra samhällsintressen i fokus, vilket tjänstemännen på Stadsbyggnadskontoren har. Om Räddningstjänsten därmed fick ansvar för riskpolicyn och riskhanteringsprocessen skulle de ha större inflytande i riskfrågorna och därmed inte lika enkelt bli överkörda som de enligt intervjuerna ansåg att de kunde bli. De skulle även kunna besluta att riskanalyser vid behov genomförs redan i översiktsplanprocessen och inte skjuts upp till detaljplanerna vilket vanligen görs. En nackdel med detta förslag är att Räddningstjänsten, enligt intervjun, främst beaktar fysiska risker och att mjuka värden, såsom sociala och även miljömässiga risker, inte berörs i tillräcklig omfattning. Dessa mjuka värden är också viktiga att beakta eftersom översiktsplanen ses som ett utvecklingsdokument för hela kommunen och att de är en del i hållbarhetsperspektivet. Därför är det viktigt att få med personer med kompetens inom dessa områden i både upprättandet av riskpolicyn och i riskhanteringsprocessen. Författaren är dock osäker på vilken aktör som närmare behandlar dessa frågor då det inte framgick från intervjuerna, och framhåller att detta är något som borde studeras ytterligare.

I grund och botten är tanken med riskpolicyn att riskfrågorna ska få ett större genomslag och belysas ännu mer i översiktsplanprocessen. Enligt intervjuerna verkade både Länsstyrelsen och Räddningstjänsten ha svårt att sälja in riskfrågorna så att hänsyn skulle tas till dem redan i

översiktsplanen. De berättade att riskfrågorna oftast sköts upp till detaljplanerna. Tjänstemannen från Länsstyrelsen förklarade även att man ofta saknade ett ställningstagande från Stadsbyggnadskontorens sida angående hur riskerna överhuvudtaget tänkte beaktas i detaljplanerna. Nedan ges ett exempel på hur Norrköping (2012) väljer att belysa en risk, i detta fallet luftföroreningar, och hur de arbetar med problemet, samt vilket ställningstagande de har till denna risk. På ett liknande sätt anser författaren att riskpolicyn skulle kunna vara uppbyggd.

Norrköping (2012) inleder med att beskriva det nationella miljömålet som lyder att luften ska vara så pass ren att människors hälsa, samt djur, växter och kulturmål inte skadas. Därefter redogörs det för de miljö kvalitetsnormer (MKN) som enligt MB ska uppfyllas för att man ska komma tillrätta med hälso- och miljöpåverkan från utsläpp. Dessa ska beaktas i planering och planläggning för att föroreningshalterna inte ska överstiga de tröskelvärden som satts upp. Efter detta har en sammanställning gjorts över de olika föroreningar som ska granskas och utvärderas. De föroreningar som beskrivs är bland annat PM10 (inandningsbara partiklar med en diameter mindre än 10 mikrometer), svaveldioxid, kvävedioxid, ozon och bensen. För varje förorening har en del fakta sammanställts som beskriver uppmätta värden från tidigare år jämfört med aktuella värden, hur dessa värden står sig mot tröskelvärdena, samt vad som påverkar halterna av föroreningarna. Exempelvis beskriver Norrköping (2012) att halten kvävedioxid halverats de senaste 20 åren, men att halterna fortfarande är mycket höga i anslutning till högt trafikerade vägar och närmar sig tröskelvärdena.

Efter att fakta om föroreningarna beskrivits, berättar Norrköping (2012) om det åtgärdsprogram man för närvarande använder sig av för att mäta och utvärdera föroreningarna i kommunen. Här förklaras i korthet att arbetet består av kontinuerliga mätningar av halterna i ett antal områden i kommunen. Statistik för hur halterna förändrats med åren åskådliggörs även.

Utöver föroreningar tas även lukt från verksamheter upp som ett luftmiljöproblem. Därför har även skyddsavstånd till reningsverk och pumpstationer fastställts i Norrköping (2012). Det är också tydligt om dessa skyddsavstånd gäller för bostäder, industrier eller andra verksamheter. Om verksamheter trots allt planeras inom skyddsavståndet förklaras det i Norrköping (2012) vilken aktör som bör kontaktas och rådslås i detta ärende. I detta fallet Norrköping Vatten AB.

Slutligen sammanställs de nationella riktlinjer och normer som gäller för föroreningar, samt de förslag till inriktning som kommunen beslutar sig för. Detta görs i punktform. ”Beslut om detaljplan, bygglov och områdesbestämmelser ska inte bidra till att miljö kvalitetsnormerna i luftkvalitetsförordningen (2010:477) överskrids”, lyder de nationella riktlinjer och normer som Norrköping (2012, s.25) tar upp. De egna inriktningarna Norrköping (2012) sedan föreslår är bland annat inom vilka avstånd från reningsverk och pumpstationer som riskanalyser ska göras och även att kommunen ska minska luftföroreningarna genom att aktivt arbeta med att minska användningen av bil och istället förenkla för kollektivtrafik. Genom att

visa dessa ställningstagande gör man det tydligt vilka risker som finns och huruvida man avser att arbeta med dessa.

På ett liknande sätt som i exemplet ovan skulle författaren kunna tänka sig att risker ska framställas i riskpolicyn. I korthet handlar det om att identifiera riskerna, beskriva vilket syftet är med att beakta dessa risker och vilka lagar och författning som måste följas. Därefter sammanställa information om riskerna i form av tröskelvärden, vad som ökar eller minskar risken, samt förklara hur man tänkt bemöta riskerna. Om åtgärdsprogram redan vidtagits kan detta beskrivas, för att sedan förklara hur det påverkat situationen. De slutliga inriktningarna som kommunen sedan väljer kan därför vara väl underbyggda och förhoppningen är att större hänsyn tas till dessa risker vid planering och planläggning än det, enligt intervjuerna, görs idag.

8.2 Riskhanteringsprocess

Eftersom ingen kommun är den andra lika, är även riskbilden olika. Därför kan man inte kopiera en annan kommuns riskfaktorer rakt av, utan man måste själv bilda sig en uppfattning om den egna kommunens riskbild. Som ett verktyg för att erhålla denna riskbild, samt att förenkla upprättandet av en riskpolicy, föreslås den riskhanteringsprocess som beskrevs i kapitel 5.4.2. Eftersom riskhantering är en iterativ process och kontinuerligt ska uppdateras, bör den genomföras flera gånger under översiktsplanprocessen för att säkerställa att riskbilden uppfattats korrekt och att inga nya riskkällor uppstått. Det är fördelaktigt om en riskhanteringsprocess genomförs i uppstarten av översiktsplanen, innan ett planförslag skapats. Detta för att kunna definiera vad man anser att en risk är för att sedan analysera hur förutsättningarna ser ut genom att undersöka vilka riskkällor som finns och besluta vad man anser vara skyddsvärt. Tillsammans med andra underlag kan således enklare en helhetsbild skapas som kan ligga till grund för hur utvecklingen av kommunen bör ske, eller ge understöd till kommande planprocesser. Efter samrådet, när ett planförslag med tydligare planstrategier skapats, kan en ny riskhanteringsprocess genomföras för att bedöma konsekvenserna av de planstrategier man föreslår, samt om några konkreta förslag presenterats även bedöma dessa. I utställningsskedet beskrivs således vilket ställningstagande som kommunen gör till hur risker bör beaktas i kommande planprocesser och hur riskbilden i framtiden kommer se ut. Detta ger övriga aktörer möjlighet att under utställningen framföra sina åsikter om ställningstagandena anses rimliga.

9 Diskussion

Detta kapitel syftar till att resonera kring resultaten som erhållits och belysa de svårigheter som uppstått under genomförandet av detta examensarbete. Utöver detta kommer tillförlitligheten i arbetet diskuteras avseende det tillvägagångssätt som använts och hur de urval och avgränsningar som gjorts påverkat resultatet.

Litteraturstudie

För att få djupare insikt och förståelse angående hur risk- och sårbarhetsaspekter bör hanteras i samhällsplanering genomfördes en omfattande litteraturstudie. Uppskattningsvis har knappt hälften av tiden för examensarbetet ägnats åt att söka och sätta sig in i den litteratur som berör risk- och sårbarhetsaspekter i översiktsplanering. Relativt liten del av den litteratur som erhöles ansågs i efterhand ha varit relevant. Detta anses till stor del bero på att den litteratur som finns att tillgå snarare riktar in sig på hur hantering av specifika risker bör göras, istället för en mer övergripande riskhanteringsprocess för generella risker i samhället. Detta till trots, anses litteraturstudien ha varit nödvändig för att utesluta risken att relevant information skulle förbises och för att ta del av den kunskap och information som existerar på området. I slutändan användes främst den information och kunskap som Boverket och MSB kunde erbjuda för att beskriva hur översiktsplaneprocessen fungerar och hur risk- och sårbarhetsaspekter bör hanteras. Vad som ska framhållas är att många av de rapporter som fanns att tillgå hade mer än tio år på nacken och att deras tillförlitlighet och aktualitet därav kan diskuteras.

Intervjustudie

Eftersom endast ett fåtal intervjuer har genomförts kan ingen generell bedömning över hur olika kommuner arbetar med översiktsplanering göras. Urvalet av de kommuner som valdes för intervju kan även diskuteras. I första hand har urvalet drivits av tillgänglighet i form av avstånd rent geografiskt, men även genom vilka kommuner som visat intresse för att ställa upp på intervju. Nästa kriterium var att kommunerna skulle skilja sig åt i storlek och hur deras riskbild såg ut för att få en spridning på vilka risker som beaktas och hur man hanterat dem. Resultatets reliabilitet bör även diskuteras eftersom det endast grundar sig i intervju med en tjänsteman från varje kommun (förutom i Staffanstorp där två tjänstemän intervjuades). Emellertid ingick dessa tjänstemän i den arbetsgrupp som var direkt ansvariga för översiktsplaneringen och ansågs därför vara väl insatta i processen, vilket stärker reliabiliteten i resultatet. Samtliga intervjuer varade från 45 till 60 minuter och författaren känner att omfattande svar på alla relevanta frågor kunde erhållas på denna tiden.

Tolkning av en intervju beror till stor del på den som genomför den. Intervjun påverkas av vilken kunskap personen i fråga har och vilken information som eftersöks. Eftersom intervjustudien utfördes för att kunna svara på frågeställningarna kan relevant information ha förbisetts som inte direkt kunnat användas för att besvara frågeställningarna. Att själv upptäcka denna slags bias är svårt och författaren har endast kunna hantera den genom att vara medveten om denna risk. Författaren har försökt behandla informationen från intervjuerna likvärdigt, men hur väl detta har gjorts är svårt att bedöma.

Resultat

Resultatet grundar sig i att svara på de två frågeställningar som framställdes i inledningen av arbetet. Eftersom lite kunskap existerade angående riskbeaktandet i översiktsplaneringen valdes, i samråd med handledare, ett öppet tankesätt kring riskhänsyn med syftet att respondenten fritt skulle förklara sin syn på risk och hur man från kommunens sida betraktade och beaktade risker i översiktsplaneprocessen. Den information som erhöles från respondenterna skiljde sig därför åt, men det blev ändå uppenbart att det inte fanns någon tydlig definition för vad som var en risk och hur en sådan skulle hanteras. Det blev således svårt att jämföra den teori som framställts i examensarbetet med hur det fungerar i verkligheten. Respondenterna använde sig till exempel inte av begreppet sårbarhet och detta är också anledningen till att det inte tas upp i samma omfattning som risk i varken resultatet eller analysen av intervjustudien.

För den andra frågeställningen, avseende hur utformningen av översiktsplaneprocessen kan förändras för att på ett bättre sätt ta hänsyn till risk- och sårbarhetsfrågor, ändrades därför tillvägagångssättet. Avsikten som från början var att uppmärksamma om olika förändringar som kunde göras i riskhanteringsprocessen, samt i det tankesätt som användes vid riskfrågor, frångicks då dessa inte tydligt kunde klargöras för av respondenterna. Istället uppmärksammades ett behov av ett enat synsätt på risk som skulle kunna erhållas vid upprättandet av en riskpolicy. Det har emellertid varit svårt att bedöma om hänsyn ändå tagits till olika risker i översiktsplaneprocessen då författaren själv inte deltagit i processen utan bara fått den förklarad för sig. Det som framförallt framkom från intervjuerna var att det inte aktivt arbetades med risker och att man från kommunens sida inte använde något systematiskt tillvägagångssätt för att varken identifiera, bedöma eller värdera riskerna mot andra samhällsintressen.

10 Slutsats

Utifrån de resultat som erhållits från litteraturstudie och intervjuer dras i detta kapitel slutsatser med utgångspunkt i examensarbetets frågeställningar.

Hur beaktas risk- och sårbarhetsfrågor i översiktsplaneprocessen i fem skånska kommuner?

Det är svårt att avgöra i vilken omfattning hänsyn till risker tas i översiktsplaneprocessen eftersom alla respondenter medger att det inte finns något specifikt fokus på risker, men att man ändå antar att risker beaktas. Det saknas i kommunerna en tydlig bild av hur risk ska definieras. Vilka risker som förekommer i samhället, samt hur dessa ska hanteras, är inte klargjort. Stor del av riskhanteringsarbetet tycks skjutas upp till detaljplanerna och därmed går man miste om en helhetssyn av riskbilden i översiktsplaneprocessen, samt möjligheten att på ett tidigt stadium i planeringen påverka hur den framtida risksituationen kommer att bli. Samtliga respondenter förklarar att ingen riskhanteringsprocess förekommer i översiktsplaneprocessen. Kunskap om vilka förutsättningar som föreligger, samt vad som kan innebära en risk i framtiden, erhålls genom diskussion med olika aktörer i samhället. Det finns dock ingen vägledning för vilka aktörer som borde delta i översiktsplaneprocessen, utan det är upp till den arbetsgrupp inom stadsbyggnadskontoret som har ansvar för översiktsplaneringen att avgöra vem som bör involveras. Det framgår även att ingen har det övergripande ansvaret för att riskhänsyn ska tas i processen och att oklarhet råder kring om andra aktörer ansvarar för några risker och vilka dessa i så fall är. Den nuvarande samhällsbyggnadsstrategin med fokus på förtätning medför att riskkällor och skyddsvärden kryper allt närmare varandra. Den allmänna uppfattningen hos respondenterna var därför att risker är viktigt att ta hänsyn till, men att andra samhällsintressen även måste vägas in. Ingen av respondenterna kunde emellertid förklara hur avvägningarna skulle göras, utan menade snarare att de baserades på sunt förnuft och om besluten ansågs rimliga.

Hur kan översiktsplaneprocessen utformas för att på ett bättre sätt ta hänsyn till risk- och sårbarhetsfrågor?

Det som föreslås i detta examensarbetet är upprättande av en riskpolicy i översiktsplaneringen för att därigenom skapa ett förhållningssätt till riskerna som kan användas i framtida planprocesser för att dessa ska behandlas likvärdigt. Målet är att denna riskpolicy ska implementeras som ett tematiskt tillägg i översiktsplanen med information om vilka risker som finns, vilka konsekvenser planförslaget kan tänkas få, samt vilket ställningstagande kommunen tar till hur man ska beakta riskerna i detaljplanerna. För att upprätta en riskpolicy föreslås implementering av en riskhanteringsprocess i översiktsplaneprocessen för att på så sätt systematiskt identifiera risksituationen i samhället. Eftersom samhället är oerhört komplext krävs det att många olika kompetenser involveras i riskhanteringsprocessen. Ingen slutsats kan i detta examensarbete dras om exakt vilka aktörer som borde ingå i denna process, utan detta är något som måste utredas ytterligare.

11 Förslag till framtida forskning

Syftet med arbetet har varit att studera hur risk – och sårbarhetsfrågor beaktas i översiktsplaneprocessen. Grundat på det resultat som erhållits kan följande förslag till framtida forskning läggas fram:

- Samtliga kommuner som granskades i detta examensarbete förklarade att ingen systematisk riskhanteringsprocess genomfördes i översiktsplaneprocessen. I detta examensarbete ges ett övergripande förslag för hur en riskhanteringsprocess skulle kunna genomföras och behovet av en riskpolicy för att skapa ett förhållningssätt till hur risker bör hanteras. Ett förslag till framtida forskning är därför att ännu utförligare beskriva vad som bör ingå i en riskhanteringsprocess och hur denna ska implementeras i översiktsplaneprocessen, samt utformningen av en riskpolicy och hur denna ska användas.
- Eftersom översiktsplaneprocessen påverkar och involverar i princip alla aktörer i en kommun är det intressant att ta reda på vilket sätt olika aktörer bidrar med riskhänsyn och om olika aktörer har ansvar och kunskap för olika sorters risker. Utifrån detta skulle man kunna besluta om vilka aktörer som bör delta i översiktsplaneprocessen, framförallt i en potentiell riskhanteringsprocess.

12 Referenser

Litteratur

Alexander, D. E. (2013). Resilience and disaster risk reduction. *An etymological journey. Natural Hazards and Earth System Sciences Discussions*, 1, s. 1257-1284.

Aven, T. (2011). On Some Recent Definitions and Analysis Frameworks for Risk, Vulnerability, and Resilience. *Risk Analysis*, 31(4), s. 515-522.

Becker, P. (2014). Sustainability Science, Managing risk and resilience for sustainable development. Amsterdam and Oxford: Elsevier.

EC (2010). Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management. European Commission: Brussels.

Fleischhauer, M. (2008). The role of spatial planning in strengthening urban resilience, in H.J. Pasman & I.A. Kirillov (eds.), *Resilience of Cities to Terrorist and other Threats*. Springer: Dordrecht

Godschalk, D. R. (2003). Urban Hazard Mitigation: Creating Resilient Cities. *National Hazard Review*, 4, s. 136-143.

Hallin, P.-O. (2013). Sociala risker: En begrepps- och metoddiskussion. *Malmö University publications in urban studies 15*. Malmö Högskola: Malmö.

Hallin, P.-O., Nilsson, J., & Olofsson, N. (2004). Kommunal sårbarhetsanalys. *KBM:s forskningsserie nr 3*. Krisberedskapsmyndigheten: Stockholm.

Höst, M., Regnell, B. & Runeson, P. (2006). Att genomföra examensarbete. 1:6 red. Lund: Studentlitteratur.

IPCC (2014). Climate change 2014. *Synthesis Report, Summary for Policymakers*. Intergovernmental panel on climate change.

Kaplan, S. & Garrick, B. J. (1981). On the quantitative definition of risk. *Risk Analysis*, 1(1), s. 11-27.

Länsstyrelsen (2007). Riktlinjer för riskhänsyn i samhällsplanering: Bebyggelseplanering intill väg och järnväg med transport av farligt gods. *Skåne i utveckling*. Länsstyrelsen i Skåne Län.

MSB (2004). Resiliens: Ordets olika betydelser och användningsområde. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Karlstad.

MSB (2015a). Samhällsplanering och riskhantering i anslutning till storskalig kemikaliehantering. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Advant Produktionsbyrå.

MSB (2015b). Risk- och sårbarhetsanalys. Enheten för skydd av samhällsviktig verksamhet. *FAKTA*. Karlstad.

Räddningsverket (1998a). Riskhantering i ett samhällsperspektiv: Samhällsplanering. Räddningsverket: Karlstad.

Räddningsverket (1998b). Riskhänsyn i fysisk planering. Räddningsverket: Karlstad.

Räddningsverket (2004). Riskhantering i översiktsplaner: En vägledning för kommuner och länsstyrelser. Räddningsverket: Karlstad.

Räddningsverket (2007). Riskbeaktande i detaljplaneprocessen: Analys av tre fallstudier. Räddningsverket: Karlstad.

SKL (2012). Transporter av farligt gods: Handbok för kommunernas planering. Sveriges Kommuner och Landsting: Stockholm.

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davies, I. (2003). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters – Second edition*. Routledge: New York.

Internet

Boverket (2016a). PBL Kunskapsbank: Så planeras Sverige, <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/> (Hämtad: 2016-03-19).

Boverket (2016b). PBL Kunskapsbank: Kommunal fysisk planering, <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/> (Hämtad: 2016-02-10).

Boverket (2016c). PBL Kunskapsbank: Miljökonsekvensbeskrivningar och kulturvärden, <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/kulturvarden/kulturvarden-i-miljobalken/miljokonsekvensbeskrivningar-och-kulturvarden1/> (Hämtad: 2016-02-15).

Boverket (2016d). PBL Kunskapsbank: Processen för översiktsplanering, <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/> (Hämtad: 2016-03-01).

Boverket (2016e). PBL Kunskapsbank: Utställning av översiktsplan, <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/oversiktsplan/processen-for-oversiktsplanering/utstallning/> (Hämtad: 2016-03-01).

Boverket (2016f). PBL Kunskapsbank: Förhållningssätt till hållbar utveckling, <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/oversiktsplan/hallbar-utveckling-i-oversiktsplaneringen/fysisk-planering/forhallningssatt1/> (Hämtad: 2016-04-12).

Norrköping (2012). Miljö- och riskfaktorer: tillägg till översiktsplanen för Norrköpings kommun, <http://www.norrkoping.se/bo-miljo/stadsutveckling/oversiktsplaner/miljo-och-riskfaktorer-ti/miljo-och-risk-samr.pdf> (Hämtad: 2016-04-22).

13 Bilaga

Bilaga 1 innehåller den intervjuguide som användes vid samtliga intervjuer.

Bilaga 2 innehåller en kortare sammanställning av de frågor som intervjun avsågs beröra. Denna sammanställning skickades till respondenterna minst en vecka innan respektive intervju för att respondenterna skulle få insikt i vilka frågor de förväntades svara på.

13.1 Bilaga 1

Intervjuguiden är indelad i två delar. Den första avser att beskriva personlig information om respondenten som anses relevant för intervjun. Den andra delen handlar om att ta reda på översiktsplaneprocessens utformning, samt när, var och hur risk- och sårbarhetsaspekter beaktas i denna process.

Personlig information

1. Vad har du för utbildning?
2. Vilken är din tjänstbeteckning?
3. Vilka huvudsakliga arbetsuppgifter har du?
4. Hur länge har du arbetat med detta?

Hur ser översiktsplaneprocessen ut?

- Vilka olika processteg finns?
 - Tid?
 - Deadlines?
- Vilka aktörer (kompetenser) involveras?
- Vilka lagar, författningar och andra styrande dokument används?

När, var och hur beaktas risk- och sårbarhetsaspekter i översiktsplaneprocessen?

- Hur arbetar ni för att säkerställa ett samhälle som kan undvika eller motstå påfrestningar utan allvarliga skador på människors liv och hälsa samt samhällets funktionalitet?
- Vilket incitament har ni för att arbeta med risk- och sårbarhetsaspekter?
 - Vilka fördelar och nackdel finns?
- Vilket sorts underlag används?
 - Riskinventering, olycksstatistik, prognoser för befolkningstillväxt och klimatförändringar etc.?
 - Finns det någon koppling till den RSA som kommunen gör utifrån lagen om extraordinära händelser?
- Vilka aktörer är delaktiga i risk- och sårbarhetsfrågorna?
- Vilka olika sorters risker beaktas och vilka är det störst fokus på?
 - Sociala, ekonomiska och miljömässiga?
 - Miljömålen (16 st) och folkhälsoperspektivet (11 st)?
- Hur sker urvalet av risker och skyddsvärden?
 - Används någon metod, mall eller annat tillvägagångssätt?
 - Hur tas hänsyn till andra aktörers åsikter och hur värderas riskerna mot andra viktiga aspekter såsom samhällsnyttan?
- När, var och hur integreras risk- och sårbarhetsaspekter i översiktsplaneprocessen?
 - När: Hur tidigt?
 - Var: I flera olika steg i processen eller en specifik tidpunkt?
 - Hur: På vilket sätt? Någon speciell metod eller tillvägagångssätt?

- Finns det någon strategi för att belysa risker, skyddsvärden och sårbarhet i översiktsplanen?
 - Integreras riskerna i hela dokumentet eller i specifika avsnitt?
 - Riskfaktorer, MKB, kartor, mm.
- Hur används den informationen om risk- och sårbarhet som finns i översiktsplanen?
 - Är tanken att översiktsplanen ska kunna fungera som underlag vid följande planeringsstadier, såsom detaljplaner?
 - Hur är transparensen? Går det att följa vilket underlag som använts vid riskbedömningen?

13.2 Bilaga 2

Denna bilaga innehåller den information avseende intervjun som respondenterna från Stadsbyggnadskontoren, Länsstyrelsen, samt Räddningstjänsten Syd erhöll inför intervjuerna. Strukturen för intervjufrågorna är snarlika, men själva frågorna har anpassats något för att lämpa sig bättre efter respondentens arbetsuppgifter.

Respondenter på Stadsbyggnadskontoren:

Här kommer en sammanställning över de frågor som jag skulle vilja få svar på vid intervjun. I huvudsak finns det två nyckelfrågor som avser översiktsplanprocessen i sin helhet och sedan hur risk- och sårbarhetsaspekter beaktas i denna process. Med risk- och sårbarhet menar jag hur hänsyn tas i översiktsplanprocessen för att skapa ett samhälle som kan undvika eller klara av olika påfrestningar eller negativa händelser utan att någon större skada sker. Detta kan vara allt från fysiska och miljömässiga risker, till sådana med mer social karaktär.

I punktform finns de delfrågor som framförallt kommer beröras.

Hur ser översiktsplanprocessen ut?

- Vilka olika processteg finns?
- Vilka aktörer är involverade och vilka lagar och styrande dokument används?

När, var och hur beaktas risk- och sårbarhetsfrågor i översiktsplanprocessen?

- Hur arbetar ni för att säkerställa ett samhälle som kan undvika eller motstå påfrestningar utan allvarliga skador på människors liv och hälsa samt samhällets funktionalitet?
- Vad finns det för incitament att arbeta med risk- och sårbarhetsfrågor?
- Vilket sorts underlag används och vilka aktörer är delaktiga?
- Hur sker urvalet av risker och skyddsvärden? Tillvägagångssätt?
- När, var och hur integreras risk- och sårbarhetsaspekter i översiktsplanprocessen?
- Finns det någon strategi för att i översiktsplanen belysa de risker, skyddsvärden och sårbarheter som finns i samhället?

Respondent på Länsstyrelsen i Malmö:

Här kommer en sammanställning över de frågor som jag skulle vilja få svar på vid intervjun. I huvudsak finns det två nyckelfrågor som avser Länsstyrelsens roll i översiktsplaneprocessen och sedan hur ni säkerställer att risk- och sårbarhetsaspekter beaktas i denna process. Med risk- och sårbarhet menar jag hur hänsyn tas i översiktsplaneprocessen för att skapa ett samhälle som kan undvika eller klara av olika påfrestningar eller negativa händelser utan att någon större skada sker. Detta kan vara allt från fysiska och miljömässiga risker, till sådana med mer social karaktär.

I punktform finns de delfrågor som framförallt kommer beröras.

Vad är Länsstyrelsens roll i översiktsplaneprocessen?

- I vilka olika steg i processen deltar ni?
- Vilka aktörer samverkar ni med?
- Vilka lagar och styrande dokument används framförallt?

På vilket sätt ser ni till att risk- och sårbarhetsfrågor beaktas i översiktsplaneprocessen?

- Hur arbetar ni för att säkerställa ett samhälle som kan undvika eller motstå påfrestningar utan allvarliga skador på människors liv och hälsa samt samhällets funktionalitet?
- Vad finns det för incitament att arbeta med risk- och sårbarhetsfrågor?
- Vilket sorts underlag används och vilka aktörer är delaktiga?
- Hur sker urvalet av risker och skyddsvärden? Tillvägagångssätt?
- När, var och hur integreras risk- och sårbarhetsaspekter i översiktsplaneprocessen?
- Finns det någon strategi för att i översiktsplanen belysa de risker, skyddsvärden och sårbarheter som finns i samhället?

Respondent på Räddningsverket Syd i Malmö:

Här kommer en sammanställning över de frågor som jag skulle vilja få svar på vid intervjun. I huvudsak finns det två nyckelfrågor som avser hur Räddningstjänstens deltar i översiktsplaneprocessen, samt hur det säkerställs att risk- och sårbarhetsaspekter beaktas i denna process. Med risk- och sårbarhet menar jag hur hänsyn tas i översiktsplaneprocessen för att skapa ett samhälle som kan undvika eller klara av olika påfrestningar eller negativa händelser utan att någon större skada sker. Detta kan vara allt från fysiska och miljömässiga risker, till sådana med mer social karaktär.

I punktform finns de delfrågor som framförallt kommer beröras.

Hur deltar ni i översiktsplaneprocessen?

- Är ni delaktiga i hela, eller bara i något/några steg i processen?
 - Skiljer sig ert deltagande mycket mellan olika kommuner?
- Vilka lagar och styrande dokument använder ni?

När, var och hur beaktas risk- och sårbarhetsfrågor i översiktsplaneprocessen?

- Hur arbetar ni för att säkerställa ett samhälle som kan undvika eller motstå påfrestningar utan allvarliga skador på människors liv och hälsa samt samhällets funktionalitet?
- Hur definierar ni risk och sårbarhet i översiktsplaneprocessen?
- Vad finns det för incitament att arbeta med risk- och sårbarhetsfrågor?
- Vilket sorts underlag används?
- När, var och hur integreras risk- och sårbarhetsaspekter i översiktsplaneprocessen?
- Görs något urval av risker och skyddsvärden?
 - Används något systematiskt tillvägagångssätt för riskhanteringen?
- Finns det någon strategi för att i översiktsplanen belysa de risker, skyddsvärden och sårbarheter som finns i samhället?