

Riskhänsyn i detaljplaneprocessen

En fallstudie av Kristinebergs Slott 11 och Samverkancentralen Park 1

Oliver Walsh

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

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

Report 5036, Lund 2017

Riskhänsyn i detaljplaneprocessen

En fallstudie av Kristinebergs Slott 11 och Samverkancentralen Park 1

Oliver Walsh

Lund 2017

Title: Riskhänsyn i detaljplaneprocessen – En fallstudie av Kristinebergs Slott 11 och Samverkancentralen Park 1

Title: Risk Management in Land Use Planning – A case study of Kristinebergs Slott 11 and the crisis management centre Park 1

Författare: Oliver Walsh

Report 5036

ISRN: LUTVDG/TVRH--5036--SE

Number of pages: 77

Keywords

Risk Management Process, Risk Governance, Risk Communication, Land Use / Spatial Planning

Sökord

Riskhanteringsprocessen, Risk Governance, riskkommunikation, fysisk planering, detaljplan

Abstract

As populations and cities grow, spatial planning is crucial. As the planned environment becomes more and more complex, so does managing risk and experts within the field are still debating how this is best done. To assess this undefined area of practice, a case study of the land use plan Kristinebergs Slott 11 was conducted. The main feature of the plan was a crisis management centre which was to be situated near one of Sweden's main highways, resulting in risk management being a central part of the plan and therefore suitable for a study to evaluate the risk management process. The study comprises a literature review, interviews with ten representatives from involved organizations and a study of relevant plan documents. The study pinpoints ten problem areas that affected the risk management processes; lack of communication and organisational structure being a common denominator. Expanding further on the results, five areas of development and improvement of the risk management process is suggested, with the two main ones being a national guideline document for the risk management process in land use planning and a governmental organisation acting as risk coordinator. Taking these aspects into consideration for future progress within the field, the author believes land use risk management can be improved upon with safer and more resilient cities as a result.

© Copyright: Riskhantering och samhällssäkerhet, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2017.

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

Sammanfattning

Hur riskhantering i den fysiska planeringen ska bedrivas är i dagsläget ett sakområde som fortfarande håller på att preciseras. Då arbetsmetoder för hantering av risk inte är enhetligt etablerade kan viss typ av problematik uppstå och vara svår att hantera. För att studera denna problematik har en fallstudie på detaljplaneprocessen Kristinebergs Slott 11 utförts. Studien har syftat till att besvara följande frågeställningar:

- *Vilka problem uppstod i riskhanteringen som utfördes vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 och vad berodde dessa problem på?*
- *Vilka lärdomar kan dras av arbetet med Kristinebergs Slott 11 för att hantera dessa problem och förbättra riskhänsynen i framtida detaljplaneprocesser?*

Detaljplanen Kristinebergs Slott 11 är belägen i stadsutvecklingsområdet Nordvästra Kungsholmen i central i Stockholm. Huvuddelen av planprocessen innefattade planering och projektering av en samverkancentral vid namn Park 1, där man ville samla samhällsviktig verksamhet i syfte att erhålla en bättre samverkan vid kriser och för staden påfrestande förhållanden. Denna detaljplaneprocess är vald att studeras då man under planeringen inte lyckades bedriva riskhantering i tillfredställande omfattning vilket följaktligen ledde till att planen lades ned och projektering av Samverkancentralen stoppades. Målet med examensarbetet är kunna ta fram generella rekommendationer för hur det inom fysisk planering går att utveckla och förbättra riskhanteringsprocessen för att undvika de problem som kan uppstå i detaljplaneskedet.

Fallstudien utgörs av tre delar: (1) en litteraturstudie i syfte att inventera rådande kunskap på området och ge teoretiskt stöd till analys och diskussion, (2) en intervjustudie innefattande 10 intervjuer med olika personer som varit involverade i detaljplaneprocessen och (3) en studie av plandokument som redogör för hur riskhanteringsprocessen fortlöpte.

En analys av resultatet från fallstudien har lett till att 10 huvudsakliga problemområden har identifierats. Dessa anses av författaren vara huvudanledningen till att man under riskhanteringsprocessen inte lyckades hantera de svårigheter som uppstod. Baserat på en vidare analys och diskussion dras slutsatsen att problemområdena skulle kunna hanteras och förbyggas i andra processer genom vidare arbete med följande fem utvecklingsområden:

- (1) Upprättande av ett nationellt vägledande dokument för riskhantering i planprocessen
- (2) Tolkning och förtydligande av Länsstyrelsens uppdrag i detaljplaneprocessen
- (3) I tidigt skede anpassa riskanalysen för den aktuella detaljplanens förutsättningar
- (4) Utvärdering av idag använda acceptanskriterier för individ- och samhällsrisk
- (5) En lämplig aktör som agerar risksamordnare i och mellan planskeden tillsätts

Studien av detaljplanen Kristinebergs Slott 11 har varit omfattande och innehåller aspekter som påverkat arbetsgången och utgör eventuella felkällor. Därmed ges förslag på vidare forskning som mer ingående kan studera identifierade intresseområden och på så vis validera resultatet från denna studie. Författaren drar avslutningsvis slutsatsen att riskhantering vid detaljplanering är en komplex process som involverar många aktörer och oundvikligen kommer innehålla problematik och svårigheter. Förhoppningen är att resultatet från denna fallstudie kan fungera som en indikation på hur riskhanteringsprocessen kan utvecklas för att vara anpassad och mer användbar i den fysiska planeringen.

Summary

Risk management in the field of spatial planning is a specialist area which is still being defined. At a detailed stage where land use and building type of use is being planned, what risk methodology to use and how the risk management process is to be carried out is still widely discussed. This consequently leads to problems when handling challenging risk scenarios in the planning process. For this reason, a case study of the Kristinebergs Slott 11 land use plan has been conducted to answer the following research questions:

- *What problems arose in the risk management process carried out in the land use planning of Kristinebergs Slott 11 and what was the cause of these problems?*
- *What lessons can be learned from Kristinebergs Slott 11 and how can the risk management process for land use planning be improved upon?*

The land use plan Kristinebergs Slott 11 is situated in the heart of Stockholm, in the urban development area of Nordvästra Kungsholmen. The planning was mainly focused on the establishment of a crisis management centre, Samverkancentralen Park 1, which would function as a strategic hub, enabling governmental actors to cooperate and handle emergencies and crisis. The land use plan is chosen for a case study since several problems were encountered during the risk management process and finally the plan had to be revoked due to these issues being unable to resolve. This thesis aims to build upon the lessons learned from the case study and propose areas of improvement for future risk management to better handle the problems that may arise during land use planning.

The case study comprises three parts: (1) a literature review of similar studies and a review of relevant academic theoretical contributions within the field of risk management and urban planning, (2) interviews with 10 representatives for the organizations involved in the planning process and (3) a study of relevant plan documents that gives insight into the risk management process.

An analysis of the case study results led to 10 problem areas being identified, which the author considers to be the main reasons for the risk management process being unsuccessful. An analytical framework is applied to the case study results to determine how these problem areas can be avoided and handled. Five main areas of improvement are suggested: (1) national guidelines for risk management in spatial planning to be established, (2) A legal clarification of how the County Administrative Board (Länsstyrelsen) is to support the risk management process, (3) the risk analysis is to be adapted to the land use plan in question, (4) the currently adopted acceptance criteria for individual and societal risk should be reassessed and (5) a governmental organisation should take on the role as a spatial planning risk coordinator.

The case study of Kristinebergs Slott 11 has been extensive and include aspects that might have impacted the results and therefore pose as possible sources of error. Suggestions for further research that expand upon the study and therefore also validate the findings are suggested. The author concludes that risk management in land use planning is complex and inevitably problematic. It is with hope that the suggested areas of improvement will pose as useful concepts for development of the field of risk management in land use planning.

Förord

Detta arbete är framtaget som ett avslutande moment på brandingenjörs- och riskhanteringsutbildningen på Lunds Tekniska Högskola. Arbetet har gett mig möjligheten att studera en unik och intressant detaljplan vilket har varit en otroligt lärorik process. Jag lämnar därmed akademins värld med ett ännu större intresse för både riskhantering och fysisk planering.

Jag skulle vilja framföra ett varmt tack till de personer som gjort detta arbete möjligt:

Henrik Hassel
Hanna Langéen
Alexander Cedergren
Mateusz Sosnowski

Ett mycket stort tack riktas även till alla respondenter som engagerat och entusiastiskt bidragit med uttömmande svar under intervjuerna. Ert deltagande utgör ryggraden i detta arbete.

Arbetet med detaljplanen Kristinebergs Slott 11 och Samverkancentralen verkar ha satt sin prägel på många aktörer inom Stockholms Län. Jag har fått intrycket av att denna planprocess har bidragit till att riskfrågan inom både kommunen och länet är mer aktuell än någonsin tidigare. Stockholms stad och Länsstyrelsen i Stockholms län har tillsammans genomfört ett utvecklingsprojekt i syfte att bättre kunna arbeta med riskhantering i stadsutvecklingen. Detta visar på en att man är väl medveten om att möjlighet för en förbättrad riskhanteringsprocess finns och aktivt arbetar för att uppnå just detta.

Rekommendationerna som presenteras i denna rapport ska betraktas som en uppmaning att fortsätta detta bra och viktiga arbete.



Oliver Walsh

Stockholm
Januari 2017

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sida

1	INTRODUKTION.....	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.1.1	Detaljplanen Kristinebergs Slott 11.....	1
1.2	Syfte, mål och frågeställningar	3
1.3	Avgränsningar och begränsningar	3
2	METOD.....	5
2.1	Fallstudie.....	5
2.1.1	Litteraturstudien	5
2.1.1.1	Innan intervjustudien	6
2.1.1.2	Efter intervjustudien	6
2.1.2	Intervjustudien.....	6
2.1.2.1	Upplägget för intervjuerna.....	7
2.1.2.2	Bearbetning av respondenternas svar.....	8
2.1.3	Studien av plandokumentet	8
3	TEORETISKT RAMVERK.....	9
3.1	Begreppet risk	9
3.2	Riskhanteringsprocessen.....	9
3.2.1	Riskinventering	10
3.2.1.1	Riskkälla	10
3.2.1.2	Skyddsvärde och sårbarhet	10
3.2.2	Riskanalys	11
3.2.2.1	Kvantitativ bedömning	11
3.2.2.2	Kvalitativ bedömning	11
3.2.2.3	Presentation av resultatet från riskanalysen	11
3.2.3	Riskvärdering	11
3.2.3.1	Acceptanskriterier för värdering av risk	12
3.2.4	Riskreducering	14
3.3	Riskhantering i en komplex och tvärsektoriell kontext.....	14
3.3.1	Risk Governance	14
3.3.2	Riskkommunikation	16
4	SAMHÄLLSPANERING OCH RISKHANTERING	19
4.1	Fysisk planering.....	19
4.1.1	Översiktsplanering	19
4.1.2	Detaljplanering.....	19
4.2	Riskhantering i den fysiska planeringen	20
4.2.1	Lagstiftning	20
4.2.1.1	Plan- och bygglagen	20
4.2.1.2	Miljöbalken.....	20
4.2.2	Vägledande dokument.....	21
5	RESULTAT	23
5.1	Resultat från studie av plandokumentet	23
5.1.1	Planering av planområdet Nordvästra Kungsholmen	23
5.1.2	Detaljplanskede – Plansamråd.....	26
5.1.3	Detaljplanskede – Granskningsskede	28
5.1.4	Planförslaget läggs ned och planeringen av Samverkanscentralen på KS 11 avbryts.....	30
5.2	Resultat från intervjustudien	31
5.2.1	Respondent 1 – Riskkonsult åt fastighetskontoret.....	31
5.2.2	Respondent 2 – Planhandläggare Stadsbyggnadskontoret	33
5.2.3	Respondent 3 – SSBF, Projektledare Samverkansprojektet	34
5.2.4	Respondent 4 – Projektledare.....	35

5.2.5	Respondent 5 – SSBF, Projektledare fastighetsprojektet	36
5.2.6	Respondent 6 – Handläggare Länsstyrelsen	37
5.2.7	Respondent 7 – Handläggare Exploateringskontoret	38
5.2.8	Respondent 8 – Projektledare Samverkan Stockholmsregionen	40
5.2.9	Respondent 9 – Översiktsplanerare Stadsbyggnadskontoret	41
5.2.10	Respondent 10 –SSBF & extern riskkonsult	43
6	ANALYS	45
6.1	Brist på samsyn	45
6.2	Risکانالysen som beslutsunderlag.....	46
6.3	Svårighet att hantera samhällsrisk.....	46
6.4	Variation i tidigare riskhantering	46
6.5	Personberoenden	47
6.6	Länsstyrelsen är passiv.....	47
6.7	Nyttor vägs inte in.....	48
6.8	Aktörer som sitter på flera stolar.....	48
6.9	Otydliga lagkrav / Olika uppfattningar om lagkraven	48
6.10	Svårighet att hantera riskkällan.....	48
7	DISKUSSION	51
7.1	Det analytiska ramverket	51
7.2	Hantering av problemområdena.....	52
7.2.1	Kommunikation.....	52
7.2.2	Organisatorisk samverkan	52
7.2.3	Proaktivt agerande.....	53
7.2.4	Utvärdering och reflektion	54
7.3	Utvecklingsområden och förbättringsförslag	55
7.3.1	Nationellt vägledande dokument för riskhantering i planprocessen.....	55
7.3.2	Tolkning och förtydligande av Länsstyrelsen uppdrag i detaljplaneprocessen	56
7.3.3	Anpassa riskanalysen för den aktuella detaljplanens förutsättningar	56
7.3.4	Utvärdering av använda acceptanskriterier för individ- och samhällsrisk.....	57
7.3.5	Aktör som agerar risksamordnare i och mellan planskeden tillsätts	58
7.4	Reflektion kring studiens förutsättningar och felkällor	58
7.4.1	Arbetets förutsättningar.....	58
7.4.2	Metod och utförande	59
7.4.3	Resultat och slutsatser	60
7.4.4	Vad hade gjorts annorlunda?.....	60
7.4.5	Förslag till framtida studier	60
8	SLUTSATS	61
	REFERENSER	63
	BILAGA A – INTERVJUGUIDE.....	67
	BILAGA B - LAGSTIFTNING SOM STYR RISKHANTERING	73
	BILAGA C – SAMMANFATTANDE FIGUR.....	77

1 Introduktion

Detta examensarbete syftar till att analysera hur riskhantering i detaljplaneskedet kan och bör bedrivas för att på ett så effektivt sätt som möjligt beakta relevanta risker och på så vis bidra till ett resilient och hållbart samhälle. I detta kapitel presenteras bakgrunden till arbetet, dess syfte, mål, de frågeställningarna som arbetet vill besvara samt vilka avgränsningar som gjorts.

1.1 Bakgrund

I Sverige planeras mark- och vattenanvändning genom fysisk planering och planprocesser som främst delas upp i två plannivåer: översiktsplanering och detaljplanering. Dessa planprocesser involverar flera olika aktörer och myndigheter på både kommunal och nationell nivå. Processerna regleras av bl.a. Plan- och Bygglagen (SFS 2010:900), Miljöbalken (SFS 1998:808) samt andra styrande och vägledande dokument. I planeringsprocessen uppstår både synergier och konflikter mellan de olika involverade aktörerna och dess intressen. Därmed blir de slutgiltiga plandokumentens utformning ett resultat av överenskommelser och kompromisser mellan de olika parterna.

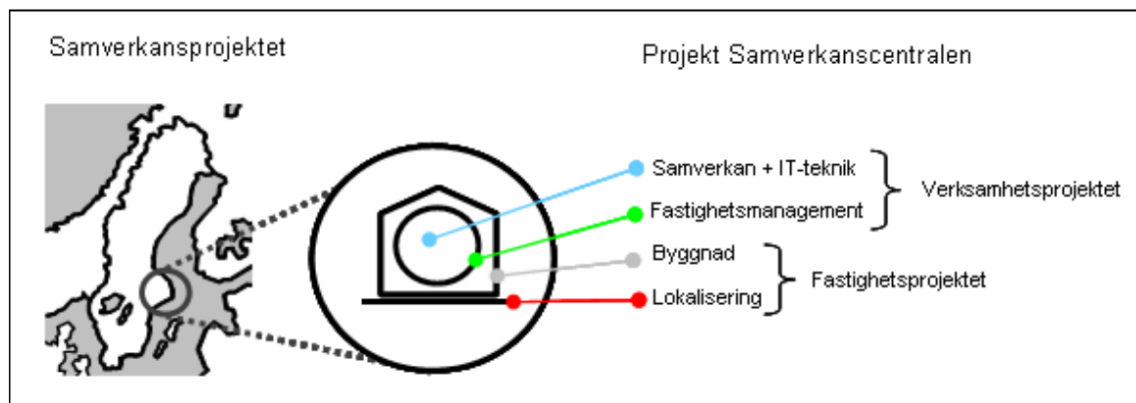
Riskhantering i den fysiska planeringen är ett område som är förhållandevis nytt och därmed inte lika integrerat i planprocessen som andra sakområden. Att riskhantering ska utföras i planprocessen är lagligt reglerat i Plan- och Bygglagen och Miljöbalken men det som däremot inte är föreskrivet är hur den ska utföras. Därmed har vägledande dokument som ger generella riktlinjer för riskhantering vid översikts- och detaljplanering upprättats, framförallt av landet Länsstyrelser och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Dessa dokument är främst av en deskriptiv karaktär och i dagsläget finns inga tydliga riktlinjer, ledningssystem eller vedertagen praxis som konkret preciserar hur riskhantering i planprocessen bör struktureras. Detta kan resultera i att det underlag som tagits fram på en högre plannivå inte utnyttjas eller efterlevs vid planering på en lägre nivå. Det kan också resultera i att riskhantering som görs i ett tidigt skede blir problematisk att förhålla sig till i ett senare skede eftersom förutsättningar då är annorlunda samt att detaljeringsgraden går från att vara grov till väldigt precis. Exempelvis är samhällsrisk svårt att hantera på detaljplanenivå men det är oftast först i detta skede som en ordentlig riskanalys som beräknar samhällsrisk görs (Structor, 2014).

För att studera problematik som uppstår vid riskhantering på detaljplanenivå har den nyligen nedlagd detaljplaneprocess Kristinebergs Slott 11 valts för en fallstudie. Denna detaljplan innefattar planering och projektering av en samverkancentral. Detta skulle vara en byggnad som innefattade för staden samhällsviktig verksamhet i syfte att erhålla en bättre samverkan vid kriser och för påfrestande förhållanden. Denna detaljplan är vald då den innefattar en hel del riskproblematik som var svårt att hantera i tillfredställande omfattning. Detta ledde följaktligen till att tänkta hyresgäster drog sig ur projektet och därmed gick det i slutändan inte att säkra bygganden ekonomiskt och planen lades därför ned. Därmed utgör denna detaljplan ett bra fall att studera med avseende på hur riskhanteringen kan och bör bedrivas inom planprocessen för att på ett så effektivt sätt hantera de svårigheter och problematik som kan förekomma.

1.1.1 Detaljplanen Kristinebergs Slott 11

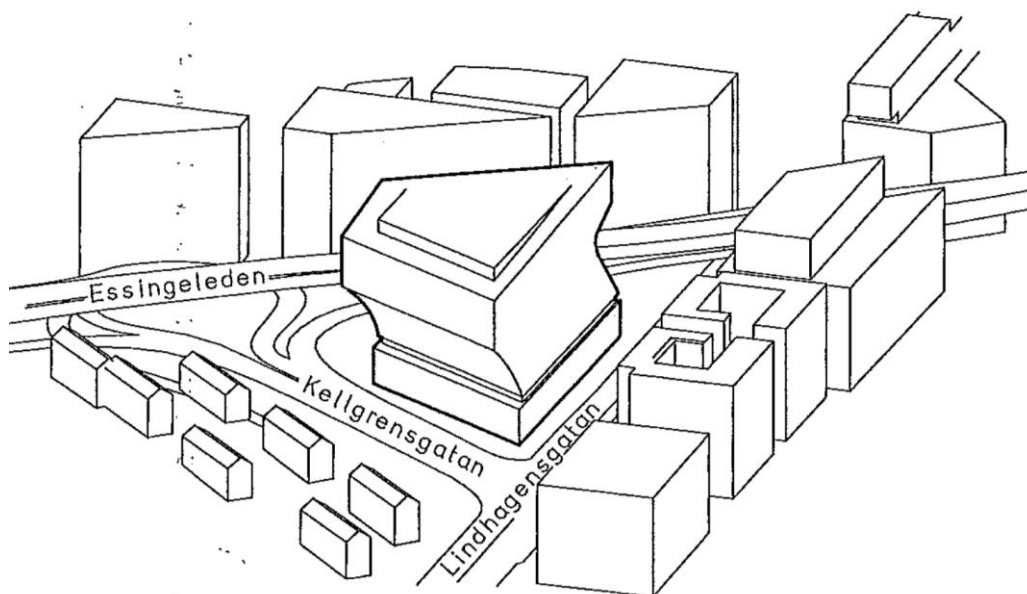
Detaljplanen Kristinebergs Slott 11 är en tomtmark inom planområdet Nordvästra Kungsholmen beläget centralt i Stockholm. Detaljplanarbetet påbörjas 2010 med att Fastighetskontoret, Exploateringskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Trafikkontoret gemensamt gav ut ett tjänsteutlåtande om att fastighetsprojektet *Samverkancentralen* (även kallad Park 1) ska planläggas på planområdet Kristinebergs Slott 11. Till grund för detaljplaneringen och fastighetsprojektet ligger Program för samverkan i stockholmsregionen (Samverkan Stockholmsregionen, 2017), där en del av programmet utgjordes av en samlokalisering av flera olika aktörer med koppling till samhällsviktig verksamhet i en och samma fastighet. Fastigheten planerades bli placerad i den detaljplan som studeras i denna studie.

Program för samverkan i stockholmsregionen startades upp efter att man från en krisberedskapsövning (SAMÖ-07) dragit slutsatsen att det fanns stora brister i samverkan mellan myndigheter och aktörer inom trygghet och säkerhet. Ägare för verksamhetsprojektet var Trafikverket, Trafik Stockholm, Storstockholms brandförsvär och SOS Alarm, vilka även var de aktörer man ville samlokalisera i byggnaden.



Figur 1: Uppdelning av Samverkanprojektet (Fastighetskontoret et al. 2010)

Valet av tomten Kristinebergs Slott 11 är resultatet av en lokaliseringsutredning där Fastighetskontoret i samråd med involverade aktörer, däribland Storstockholms brandförsvär, kom fram till att tomten hade ett strategiskt och passande läge. Fastighetskontoret i Stockholm Stad blir byggherre och en budget på 1270 miljoner kronor tillsätts projektet. Planerad byggstart är i detta skede år 2012 med färdigställande under år 2014 (Fastighetskontoret et al. 2010).



Figur 2: Illustration av Samverkanscentralen och "triangeltomten" Kristinebergs Slott 11 (Stadsbyggnadskontoret, 2014)

Då inga andra byggnader planeras på tomten Kristinebergs Slott 11 blir huvudfokus projektering av byggnaden Samverkanscentralen. Arbetet med byggnaden bedrivs parallellt med verksamhetsprojektet och dess överlappande gör att många aktörer och myndigheter tvingas ha två olika roller. Exempelvis har Storstockholms brandförsvär ett intresse för byggnaden som den huvudsakliga hyresgästen men också en myndighetsroll och ska därmed ge råd och stöd och påpeka problem vid framtagande av planförslaget.

Riskfrågan är redan i början av projektet aktuell, dels då man i verksamhetsprojektet redan har diskuterat säkerhets- och riskaspekter men även då mycket riskhantering är gjort för närliggande detaljplaner inom planområdet Nordvästra Kungsholmen.

Under processens gång uppstår flera problem som är svåra att hantera, däribland att samhällsrisken är oacceptabel hög. Problemen påverkar också projektets tidplan och resulterar i att den budgeterade kostnaden höjs till 2 miljarder kronor. Till slut leder problematiken och den spruckna tidplanen till att flertalet intressenter och hyresgäster drar sig ur projektet. I detta skede är det samtidigt ett politiskt skifte som börjar ifrågasätta projektets lönsamhet och om det verkligen är genomförbart. Stadsledningskontoret gör därmed en utredning av detaljplaneförslaget Kristinebergs Slott 11 och drar slutsatsen att det inte är ekonomiskt försvarbart att fortsätta projektet då man inte lyckats teckna avtal med de centrala hyresgästerna. På grund av de finansiella riskerna med projektet avbryts 2015 planerna att uppföra en samverkanscentral på Kristinebergs Slott 11 och det aktuella planförslaget läggs ned. Fastighetsnämndens utgifter uppgår vid denna tidpunkt till 158 miljoner kronor (Fastighetskontoret, 2015).

1.2 Syfte, mål och frågeställningar

Detta examensarbete har syftat till att utföra en fallstudie på detaljplaneprocessen Kristinebergs Slott 11 för att identifiera de aspekter i planprocessen där arbetet med riskhänsyn har varit problematiskt. Målet med fallstudie är att använda dess resultat till att ta fram generella rekommendationer för hur man kan genomföra/strukturera ändamålsenlig riskhantering för att undvika de problem som kan uppstå i en planprocess.

Syftet och målet har utmynnat i följande frågeställningar som i sin tur har utgjort stommen för detta examensarbete:

- *Vilka problem uppstod i riskhanteringen som utfördes vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 och vad berodde dessa problem på?*
- *Vilka lärdomar kan dras av arbetet med Kristinebergs Slott 11 för att hantera dessa problem och förbättra riskhänsynen i framtida detaljplaneprocesser?*

1.3 Avgränsningar och begränsningar

Fallstudien i detta examensarbete har begränsats till detaljplaneprocessen Kristinebergs Slott 11. Planområdet Nordvästra Kungsholmen innefattar flertalet detaljplaner med liknande förutsättningar som påverkat hur arbetet med Kristinebergs Slott 11 fortlöpte. Planering av Nordvästra Kungsholmen diskuteras i allmänhet men hur andra detaljplaneprocesser inom området såg ut behandlas inte.

Fallstudien fokuserar enbart på riskhantering med koppling till själva detaljplanen. Kristinebergs Slott 11 är en unik planprocess då Samverkanprojektet i Stockholm Stad har haft stor inverkan på planprocessen. Då detta verksamhetsprojekt inte är kopplat till traditionell fysisk planering har en avgränsning gjorts till att inte beakta den riskhanteringen och säkerhetsanalys som gjorts separat från själva detaljplanen. Därmed har huvudfokus av den riskanalys som studerats varit tekniska risker. Social- och naturrelaterade risker har huvudsakligen hanterats i dokument men har även legat till grund för en del av de resonemang och beaktande som görs i det studerade dokumenten.

Frågeställningarna är formulerade för att besvaras med avseende på detaljplanesskedet. Översiktsplanering och detaljplanering är två skeden som hänger ihop och den lägre plannivån är beroende av arbete som görs på den högre nivån. Ingen djupare analys av hur riskhanteringsprocessen såg ut vid översiktsplaneringen har gjorts.

Då studien är utförd på ett fall i Stockholms län och Stockholm Stad (kommun) ska det beaktas att rapporten främst återspeglar planprocessen i detta län. Unika företeelser som skiljer sig från andra län och kommuner kan förekomma.

2 Metod

I detta kapitel presenteras och beskrivs den metod som använts för insamling av information. Studien av detaljplanen Kristinebergs Slott 11 har gjorts med fallstudiemetodik och utgjorts av tre delar: (1) en litteraturstudie, (2) en intervjustudie och (3) en studie av plandokument kopplade till Kristinebergs Slott 11. Nedan ges en vidare förklaring av fallstudiemetodiken och de ingående delarna.

2.1 Fallstudie

Yin (2009) definierar en fallstudie som en studie av ett nutida fenomen som är oskiljaktigt från sin omgivning. Med detta menas att studien syftar till att studera ett enskilt fall (eller fenomen) som påverkas av utomstående faktorer till så stor grad att man genom att studera det aktuella fallet kan erhålla kunskap som även går att generalisera på en teoretisk nivå. Andra viktiga kriterier som Yin nämner specifikt för fallstudien är att fenomenet som studeras ska vara aktuellt/pågående, men ändå inte vara möjligt att påverka med själva studien. Fredriksson (2007) påpekar att fallstudiemetodik passar för en studie av detaljplanering då man uppfyller just dessa kriterier.

Kristinebergs Slott 11 är lämpad för en fallstudie då det är en detaljplan som både är representativ för flertalet andra fall men även unik. Det som gör den representativ är det faktum att detaljplanarbetet i stort sett handlar om stadsplanering i en tätbebyggd miljö, vilket medför problematik som man stöter på i många liknande detaljplaner. Det som gör fallet unikt är att detaljplanen innefattar uppförande av en byggnad som ska husera flertalet samhällsviktiga funktioner och att denna planeras att uppföras i en komplex riskmiljö. Detta betyder att fler intressenter än vanligt var involverade och detaljplanen hanterades med större varsamhet än om det hade varit en annan typ av byggnad som skulle uppföras. Förhållandet mellan det generella och det unika gör Kristinebergs Slott till ett intressant och passande fall för en djupgående fallstudie.

En annan anledning till att fallstudiemetodik valdes för denna studie är dess flexibilitet. Höst et al. (2006) poängterar att studiens syfte och frågeställning kan vara något som utarbetas och förändras i och med att studien fortlöper och att det från insamlat material går att avgöra vilka aspekter som är intressanta att studera. Yin (2009) poängterar också att fallstudien lämpar sig för att svara på frågeställningar av typen ”hur?” och ”varför?”, vilket är precis det vi vill göra i fallet med Kristinebergs Slott 11; hur såg riskhanteringsprocessen ut och varför gjorde den det?

Fallstudien av detaljplanen Kristinebergs Slott 11 har av tre delar: en litteraturstudie, en intervjustudie, en studie av plandokument. Respektive del beskrivas i följande avsnitt.

2.1.1 Litteraturstudien

Höst et al. (2006) belyser vikten av litteraturstudien i examensarbetets olika skeden: dels i det tidiga skedet där litteraturstudie utgör en inventering av rådande kunskap på området och dels löpande över hela arbetets gång, där litteraturstudien blir en iterativ process som ger stöd till analys och reflektion kring material som insamlas. En litteraturstudie har utförts i detta examensarbete av tre huvudsakliga anledningar:

- (1) Som en inventering av den rådande kunskapen inom ämnesområdet
- (2) Som underlag till de begrepp, termer och teori om riskhantering och samhällsplanering som används i detta arbete
- (3) För att ta fram ett analytiskt ramverk att knyta an fallstudien till

Litteraturstudien har bedrivits kontinuerligt under hela examensarbetet och går att dela in i två huvudsakliga skeden: innan och efter intervjustudien. I det första skedet innan intervjustudien utgjordes litteraturstudien av breda sökningar i databaser på internet samt konsultation med arbetets handledare. I det andra skedet efter intervjustudien gjordes en mer spetsad och systematisk litteraturstudie gjorts.

2.1.1.1 Innan intervjustudien

Litteraturstudien i detta skede kopplas samman med anledning 1 och 2 nämnda i listan ovan: att få insikt i den rådande kunskapen på området samt definiera begrepp och terminologi inom risk och samhällsplanering som är relevant då området diskuteras.

Urvalsprocessen för vilka ämnesområden och sökord som var relevanta skedde i samråd och konsultation med arbetets handledare. Dessa var behjälpliga med att framställa vilken forskning som tidigare är gjord på området och vilka söktermer som borde användas.

2.1.1.2 Efter intervjustudien

I arbetets senare skede gjordes en systematisk litteraturstudie för att ta fram det analytiska ramverk som använts som underlag för arbetets analys och diskussion. Denna del av litteraturstudien syftade även till att hitta likartade studier för en jämförelse av resultat och dragna slutsatser. Som grund för denna systematiska litteraturstudie låg Höst et al.'s bok (2006) och den guide för litteraturstudier som Lunds universitet (2016) tillhandahåller via hemsidan *LTHs Master student guide*.

Denna del av litteraturstudien utgjordes främst av sökningar i internetdatabaser. Höst et al. (2006) påpekar vikten av en systematik då sökningar efter litteratur görs på internet. Dels för författarens egen del men även för att upprätthålla transparens och dokumentera vilka sökord och termer som legat till grund för den information som presenteras arbetet. Tre referensdatabaser användes vid internetsökningarna: LUBsearch, Scopus, Engineering Village. För sökningarna med svenska ord och söktermer gjordes även kompletterande sökningar på Google Scholar och i MSBs databas. Detta för att även täcka in icke-akademiska dokument. Valet av sökord gjordes baserat på den terminologi och områden som diskuterades under intervjuerna samt efter konsultation med arbetets handledare. Följande sökord och söktermer används vid literatursökningen:

Svenska: riskhantering, riskkommunikation, samhällsplanering, fysisk planering, detaljplan

Engelska: Risk Governance, Risk Management, Risk Analysis, Risk Communication, Communicating Risk, Land-Use Planning, Spatial Planning, Urban Planning

Urvalet av sökresultatet gjordes sedan i två steg. Först genom en översiktlig granskning där litteraturens sammanfattning lästes igenom för att bedöma textens relevans och användbarhet som referens, sedan gjorde en mer grundlig genomläsning och genomgång av innehållet. Den litteraturen som slutligen valdes ut har legat till grund för den information som återspeglas i detta arbete och refereras kontinuerligt genom rapporten.

2.1.2 Intervjustudien

Huvuddelen av denna fallstudie har utgjorts av en intervjustudie med personer som varit involverade i arbetet med detaljplanen Kristinebergs Slott 11 och Samverkancentralen Park 1. Intervjustudien utfördes för att få insikt i den riskhanteringsprocess som bedrevs i arbetet med detaljplanen och för att kunna belysa olika aktörers påverkan på och av denna.

Potentiella respondenter identifierades från de plandokument som produceras under detaljplaneprocessen Kristinebergs Slott 11. Ett urval gjordes sedan i konsultation med arbetets handledare för att täcka in så många olika arbetsroller och synsätt på risk som möjligt. De valda personerna kontaktades via e-post med kort information om examensarbetets syfte och vad som önskades att diskuteras under intervjun. Totalt 10 personer från olika organisationer och myndigheter tackade ja till att delta.

Inför intervjuerna togs ett frågeunderlag fram. Underlaget baserades på arbetets frågeställningar samt teori kring ämnesområdena Risk Governance och riskkommunikation, vilka är ämnesområden som identifierades som passande i en samhällsplaneringskontext under den litteraturstudie som bedrevs i arbetets tidigare skede. Intervjuguiden som användes vid intervjuerna finns bifogad i Bilaga A.

En vecka innan intervjutillfället kontaktades återigen respondenterna via epost för att dessa skulle få ta del av de huvudsakliga frågorna som skulle diskuteras under intervjun. Därmed hade respondenterna möjlighet att förbereda sig och på förhand tänka igenom eventuella svar. Det ska poängteras att samma frågeunderlag skickades till samtliga respondenter och att detta inte var anpassat efter den individuella personens arbetsroll eller vilken grad denna var involverad i arbetet med Kristinebergs Slott 11.

Behovet av att intervjua fler personer än de 10 respondenterna var en aspekt som lämnades tills det att intervjumaterialet hade genomarbetats. Vid detta skede togs det slutgiltiga beslutet att inte intervjua fler personer. Detta eftersom de intervjuade respondenterna täckte in 10 olika intressen och synsätt som ansågs vara de viktigaste i arbetet med risk inom detaljplanen Kristinebergs Slott 11 och eftersom det insamlade materialet bedömdes utgöra ett bra underlag för att kunna svara på arbetets frågeställningar.

2.1.2.1 Upplägget för intervjuerna

Intervjuerna hölls under veckorna 35 och 36 på plats på de olika respondenternas arbetsplatser i Stockholm. Upplägget för intervjuerna baserades på den struktur som föreslås av Höst et al. (2006) där intervjun delas upp i fyra faser: *Sammanhang*, *Inledande frågor*, *Huvudfrågor* och *Sammanfattning*. Från denna struktur hölls intervjuerna enligt en öppet riktad struktur, dvs. centrerade kring specifika frågeområden där utrymme gavs för anpassning av frågorna för den aktuella respondenten. Detta för att få så pass uttömmande intervjuer som möjligt där respondenterna fick chans att vädra sina tankar och åsikter fritt. Den öppet riktade strukturen lämpar sig enligt Höst et al. (2006) för kvalitativa studier där målet med intervjuerna är att belysa respondenternas upplevelser, vilket är i linje med syftet för denna fallstudie.

Intervjutillfället inleddes med en kort presentation av examensarbetet och dess syfte samt en presentation av intervjuens upplägg och hur svaren skulle komma att användas. I samband med det ställdes frågan om respondenten gav sin tillåtelse att intervjun spelades in. Efter detta följde ett par inledande frågor rörande respondentens professionella och akademiska bakgrund samt dess roll i arbetet med Kristinebergs Slott 11. Intervjun gick sedan vidare in på huvudfrågorna i syfte att utvinna underlag för att besvara examensarbetets frågeställningar. Frågeunderlaget som användes vid intervjuerna återfinnes i Bilaga A.

Intervjufrågorna var uppdelade i huvudfrågor och delfrågor. Huvudfrågorna utgjorde ramen för de svar som eftersöks från respondenten och delfrågorna utgjorde vidare stöd för att leda respondentens svar in på rätt område och för att täcka in väsentliga aspekterna som eftersöks i svaret på huvudfrågan. Tanken med detta upplägg var att säkerställa att samtliga huvudfrågor besvarades. Det gjorde dock inget om vissa delfrågor inte ställdes eller besvarades. Upplägget syftade till att intervjun skulle få utrymme att fortskrida naturligt utan att respondenten blev allt för styrd i sina svar och att denna skulle få möjligheten att fritt fylla i med information som denna ansåg var relevant för att svara på huvudfrågan. Som förespråk av Yin (2009) formulerades frågorna för att inte antyda någon värdering av svaret eller verka ledande.

Det ska här poängteras att samtliga intervjuer hade en väldigt unik karaktär där den planerade strukturen och frågeunderlaget frångicks något. Anledningen till detta var att underlaget som hade tagits fram var av generell karaktär och det framgick vid intervjutillfällena att samtliga områden och huvudfrågor ofta besvarades genom ett friare samtal även om frågorna inte ställdes i den kronologiska ordning som först planerats. Det ska även poängteras att författaren under intervjuprocessens gång fick mer och mer insikt och kunskap om arbetet med Kristinebergs Slott 11 och Nordvästra Kungsholmen. Detta resulterade i att senare intervjutillfällen var mer djupgående än de tidigare intervjuerna eftersom kunskapen om konkreta detaljer var större. Syftet att besvara samtliga huvudfrågor var dock något som samtliga intervjuer lyckades med.

2.1.2.2 Bearbetning av respondenternas svar

Då samtliga respondenter gav sitt samtycke spelades intervjuerna in. Dessa inspelningar genomgick sedan en övergripande och selektiv transkribering, dvs. de delar av inspelningarna som ansågs vara viktiga för att besvara frågeställningarna valdes ut för transkribering. Valet att inte fullständigt transkribera intervjumaterialet gjordes då det ansågs onödigt för fallstudies syfte och kvalitativa karaktär. Eftersom en systematisk analys inte skulle utföras på det transkriberade materialet var det viktiga att fånga upp innehållet i respondentens svar snarare än exakta ordval eller formuleringar.

Då samtliga intervjuer genomgått en övergripande transkribering bearbetades materialet till en sammanhängande text som sammanfattade respondentens svar på frågematerialet och belyste de tankar och åsikter som kom upp i intervjun. Dessa sammanfattningar presenteras i avsnitt 5.2 *Resultat från intervjustudien*. Vid genomarbetning av respondenternas svar gjordes en avstämning mot frågeunderlaget samt en kontroll om kompletterande information eller förtydligande var nödvändig. Bedömningen var att erhållna svar under intervjutillfällen var tillräckligt uttömmande för att kunna analyseras i syfte att besvara frågeställningar. Respondenter har även innan denna rapports färdigställande fått möjlighet att granska intervjusammanfattningarna. Därmed har respondenterna fått en chans att själva komplettera med förtydliganden och redigera sammanfattningen om de ansett att sammanfattningen på något vis inte representerades de svar som gavs vid intervjutillfället.

Valet har gjorts att låta samtliga respondenter vara anonyma i detta arbete. Anledningen är detta ansågs vara gynnsamt för att få så uttömmande intervjuer som möjligt. Den arbetsroll och position respondenterna hade samt hur länge denna hade varit involverad i arbetet med detaljplanen har däremot redovisats då detta anses vara relevant för den information som presenteras.

2.1.3 Studien av plandokumentet

Som komplement till intervjuerna gjordes slutligen en studie av relevanta plandokument. Plandokumentet utgjordes av planhandlingar, tjänsteutlåtande, yttranden, internt arbetsmaterial, mötesunderlag, protokoll, korrespondens mm. Även de riskanalyser som upprättades i och med planprocessen Kristinebergs Slott 11 granskades. De plandokument som studerades var inte begränsade till att endast beröra detaljplanen Kristinebergs Slott 11 utan inkluderade även handlingar som var kopplade till planområdet Nordvästra Kungsholmen och andra detaljplaner. Exempelvis studerades även riskanalyser för närliggande detaljplaner. Detta för att få en helhetsbild av det sammanhang som handlingarna för Kristinebergs Slott 11 har tagits fram.

Tillgången till plandokumentet erhöles genom personer som varit involverade i detaljplaneprocessen, Stockholms Stads hemsida och genom internetsökning. Materialet utgjordes av offentliga handlingar som kompletterats med svar från intervjuerna för att få en helhetsbild av hur diskussioner har förts mellan skedena då dessa handlingar togs fram.

Antalet handlingar som studerades var omfattande och översteg 100-talet. Handlingar lästes igenom i sin helhet och relevanta stycken markerades. Sedan gjordes ett urval av de dokument som bedömdes allra viktigast för att illustrera hur riskfrågan hanterades under detaljplaneprocessen. Principen för urvalet var att handlingarna skulle redovisa en eller flera aktörers ställningstagande samt belysa de diskussioner som förts kring riskhanteringsfrågan under planprocessen. De utvalda handlingarna genomgick sedan ytterligare en genomläsning och sammanfattats med avseende att utgöra ett underlag för att besvara detta arbetes frågeställningar. Sammanfattningar från de studerade plandokumentet presenteras i avsnitt 5.1 *Resultat från studie av plandokumentet*.

3 Teoretiskt ramverk

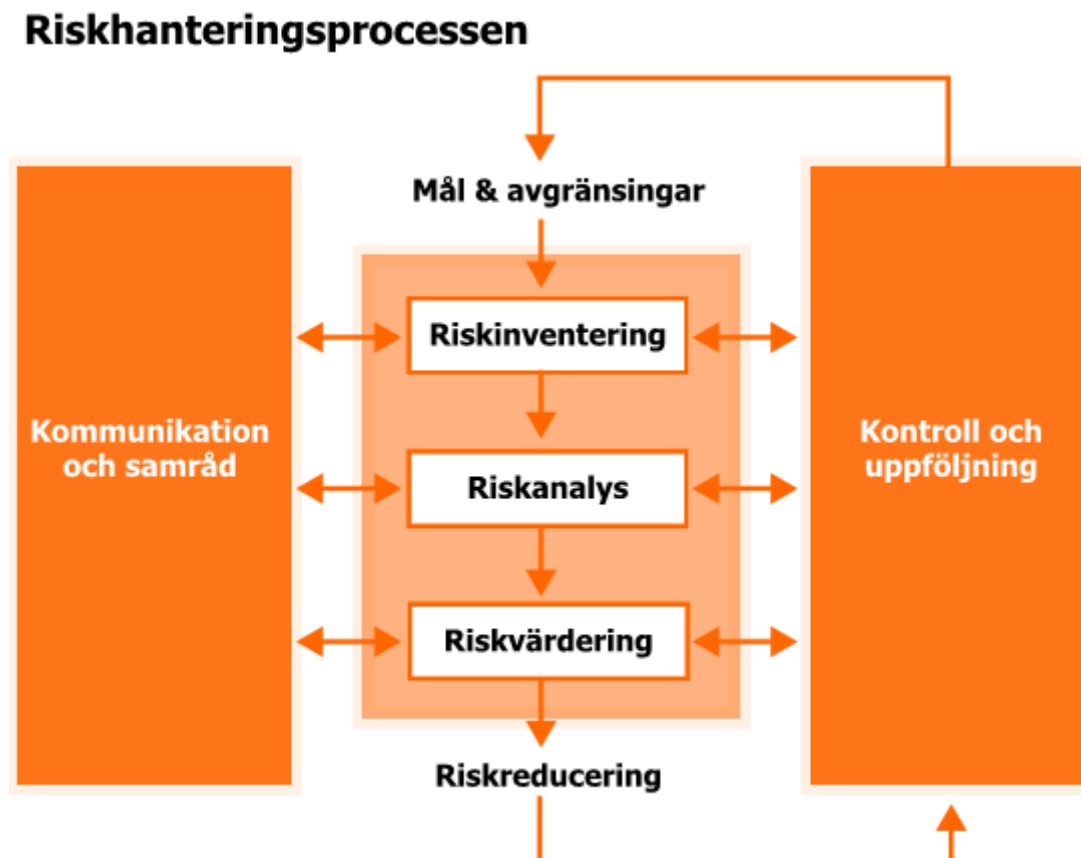
Detta kapitel syftar till att definiera de begrepp som löpande används i detta examensarbete och är relevanta när riskhantering inom fysiska planering diskuteras. Samtidigt som begreppen förklaras med förankring i vetenskaplig litteratur presenteras även det synsätt som författaren har på terminologin. Detta för att klargöra hur begreppen ska tolkas då de diskuteras i förhållande till studiens resultat och analys.

3.1 Begreppet risk

Risk är ett begrepp som har många olika definitioner och beroende på i vilken kontext begreppet diskuteras får det olika innebörd. Då riskhantering är ett komplicerat område skiljer sig också synsättet på hur risker ska hanteras mellan olika discipliner. I ingenjörsmässiga sammanhang innefattar begreppet risk oftast en sammanvägning av sannolikheten för en händelse med de negativa konsekvenserna av händelsen. Sannolikheten och konsekvensen kan vidare vara grundad i en kvantitativ eller kvalitativ bedömning (Länsstyrelsen, 2003).

3.2 Riskhanteringsprocessen

Likväl som risk är ett begrepp med många olika definitioner och betydelser, är den systematiska hantering av risker en process som kan se olika ut beroende på användningsområdet. Det finns dock en vedertagen struktur som brukar benämnas *riskhanteringsprocessen*, denna visas schematiskt i Figur 3 nedan.



Figur 3: Schematisk figur som illustrerar riskhanteringsprocessen. Baserad på liknande figur från MSB (2015).

I detta arbete beskrivs riskhanteringsprocessen med utgång från den struktur som presenteras i Figur 3, vilket även är den som brukar följas inom den fysiska planeringen i Sverige (MSB, 2015).

3.2.1 Riskinventering

Det inledande skedet av riskbedömningen utgörs av en riskinventering. För att vidare utveckla innebörden av konceptet risk i den fysisk planering brukar man i detta skede även introducera begreppen *riskkälla* och *skyddsvärde*. Skyddsvärde är det som kan påverkas negativt av en händelse, t.ex. egendom, människor, miljön mm. Riskkälla är det objekt eller det fenomen som möjliggör att händelsen kan inträffa, t.ex. en farligt gods led, översvämning, antagonistiskt hot mm. (Länsstyrelsen, 2003).

3.2.1.1 Riskkälla

Räddningsverket (2004) gör en uppdelning av riskkällor i tre kategorier. Nedan redovisas dessa med exempel på riskkällor inom kategorin:

- 1. Tekniska olycksrisker:** Explosion, Brand, Utsläpp av farliga ämnen
- 2. Naturolyckor:** Översvämning, Skyfall, Blixtnedslag
- 3. Sociala riskfaktorer:** Kriminalitet, Sabotage/attack, Strejk

Denna uppdelning av riskkällor gör det möjligt att skilja på de bakomliggande faktorerna som resulterar i att riskkällan existerar. Tekniska olycksrisker är kopplade till riskkällor som människan i någon mån har skapat. Naturolyckor är fenomen som inte är skapade av människan och ofta är svåra att förutse och/eller förhindra. De sociala riskfaktorerna utgörs av människors uppfattning och inställning till sociala förhållande och är svåra att skilja från själva skyddsvärdet. Kategorisering enligt ovan kan underlätta diskussionen kring vilka riskreducerande åtgärder som bör vidtas eftersom omfattningen av de riskreducerande åtgärderna ofta kan härledas till den effekt de har på riskkällor i respektive kategori.

3.2.1.2 Skyddsvärde och sårbarhet

Begreppet *skyddsvärde* är i den fysiska planeringen centralt i riskinventeringsprocessen. Ett skyddsvärde, eller något som anses skyddsvärdt, utgörs av ett objekt eller ett fenomen som i något avseende är av värde för oss människor. Det skyddsvärda kan exempelvis vara fysiskt i form av en byggnad eller en grupp människor, men likväl vara ett mjukt värde i form av ekonomisk stabilitet eller en upplevd känsla av trygghet. Halin et al. (2004) gör likt kategoriseringen av riskällorna en kategorisering av skyddsvärden med tillhörande tekniska-, naturrelaterade- eller sociala system eller funktioner. I koppling till fysisk planering blir det relevant att specificera vad lagstiftningen säger om skyddsvärden samt vad olika aktörer och intressenter anser är skyddsvärdt. Därmed går det att avgöra vilka skyddsvärden eller kategori av skyddsvärden som bör prioriteras.

Viktigt att påpeka är att ett skyddsvärde existerar oavsett om en risk föreligger eller inte. Det som kopplar samman riskkällan och ett skyddsvärde är en sårbarhet hos skyddsvärdet. Sårbarheten kan ses som en oförmåga att stå emot påfrestningar och därmed leder till att skyddsvärdet påverkas negativt av en oönskad händelse (Hallin et al, 2004). Att introducera begreppsapparaten skyddsvärde och sårbarhet gynnar riskhanteringsprocessen då man kan belysa olika aspekter av vad det är som utgör riskens varande. Är det exempelvis byggnad i sig eller byggnadens funktion man är intresserad att skydda? Även om man i vissa fall inte kan påverka riskkällorna kan man oftast hantera sårbarheten hos ett skyddsvärde.

3.2.2 Riskanalys

Som tidigare nämnt görs inom ingenjörsmässiga sammanhang en bedömning av risker genom att väga samman konsekvens och sannolikhet. Denna bedömning kallas för en *riskanalys* och kan vara både kvalitativt och kvantitativt.

3.2.2.1 Kvantitativ bedömning

Vid en kvantitativ bedömning mäts risk ofta i de två måtten individrisk och samhällsrisk:

Individrisk är ett platsspecifikt mått på risken för en godtycklig person att omkomma av en oönskad händelse om denna befinner sig på samma geografiska plats under ett år.

Samhällsrisk är ett mått på risken för en specifik befolkningssmängd att omkomma av en oönskad händelse under ett år. Befolkningssmängden kopplas till ett geografiskt område av intresse.

Den stora skillnaden mellan de två riskmåttarna är antalet människor som beaktas. Individrisken är ett mått som inte tar hänsyn till hur många personer som befinner sig vid en plats eller ett område, utan beskriver endast risken för en godtycklig person. Samhällsriskerna tar till skillnad hänsyn till den rådande befolkningsstatistiken för området och beskriver därmed en kollektiv risk (Davidsson et al. 1997).

3.2.2.2 Kvalitativ bedömning

Vid en kvalitativ bedömning av risk så görs en mer deskriptiv och resonerande värdering. Likt den kvantitativa riskanalysen bedöms risk som en sammanvägning av sannolikhet och konsekvens, dock görs inga försök att kvantifiera värdena på dessa variabler. Istället tillskrivs sannolikhet och konsekvens ett verbalt värde, ofta i ordinalskala så att värdena går att rangordna i förhållande till varandra. Exempelvis kan konsekvensen av en risk kvalitativt beskrivas som lindrig, stor eller katastrofal.

Kvalitativa riskanalyser är användbara i flera situationer, dels vid en tidig värdering av risker i stadiet för riskinventeringen men även då det kvantitativa underlaget är otillräckligt och innehåller många osäkerheter som gör att det blir missvisande att specificera med numeriska värden (Mattson, 2000).

3.2.2.3 Presentation av resultatet från riskanalysen

Det finns flera olika sätt att presentera och diskutera sannolikhet och konsekvens. Det kan göras med kvalitativa beskrivningar, olika typer av rangordningsskalor eller rent kvantitativa data. I samhällsplanering används ofta grafiska presentationsformer av typen riskmatris, individriskkurvor/kartor och FN-kurvor. Dessa grafiska presentationsformer har två huvudsakliga syften, att presentera vilka risker som klassas som acceptabla/oacceptabla samt att utgöra ett underlag för prioritering av vilka risker som behöver hanteras först eller mest medel bör viga åt.

Grafiska presentationer utgör ett överskådligt underlag för att relatera risker till varandra baserat på dess beräknade sannolikhet och konsekvens. Det som dock inte presenteras är den bakomliggande informationen och de antagandena som legat till grund för de beräknade riskmåttarna. Detta betyder att utföraren av riskanalysen får stor makt över vilka risker som framställs som relevanta att beakta och som bör hanteras. De grafiska presentationerna kan kompletteras av deskriptiv data som redovisar antagandena och dragna slutsatser men faktum kvarstår att det underlag som presenteras är en subjektiv bedömning.

3.2.3 Riskvärdering

Riskvärdering är den process där identifierade risker avgörs vara acceptabla eller oacceptabla. Denna värdering görs baserat på den sannolikhet och den konsekvens som tagits fram i riskanalysen. Om risken bedöms vara oacceptabel erfordras att riskreducerandeåtgärder vidtas. Värderingskriterierna kan grunda sig i olika sätt att se på hur risk bör hanteras. Mattsson (2000) beskriver fyra huvudsakliga synsätt som kan appliceras för att bedöma om en risk är acceptabel eller inte, dessa presenteras i *Box 1*

Teknologibaserade kriterier - Bästa möjliga teknik ska användas som riskreducerande åtgärd, oavsett kostnad.

Rättighetsbaserade kriterier - Risken får inte överstiga ett definierat värde, gör den det ska riskreducerande åtgärder vidtas.

Nyttobaserade kriterier - Nyttor vägs mot eventuella konsekvenser. Detta kan exempelvis vara i form av en kostnad-nytta analys (CBA), en kostnad-effekt analys (CBE) eller en multi-attributiv nyttoanalys.

Hybrid-kriterier - Detta synsätt utgör en kombination av ovan nämnda kriterier, oftast rättighetsbaserad och nyttoaserade kriterier.

Box 1. Mattssons (2000) värderingskriterier för risk

Hybrid-kriterier är de som i dagsläget används inom den fysiska planeringen. I Sverige används exempelvis rättighetsbaserade kriterier som ett utgångsläge för vilka samhälls- och individrisknivåer som anses acceptabla (se vidare avsnitt 3.3.1), men samtidigt appliceras ofta också nyttoaserade kriterier för att väga in de nyttor riskens varande medför.

Åsikten om vilka risker man är beredda att acceptera kan i fysisk planering ofta skilja sig åt. Detta är en diskussion som måste tas i respektive projekt där de unika förutsättningarna kan vägas in. Räddningsverket (2003) presenterar i sin *Handbok för riskanalys* fyra principer som kan användas som underlag i diskussionen om hur risk och nytta ska värderas. Dessa principer presenteras i Figur 4.



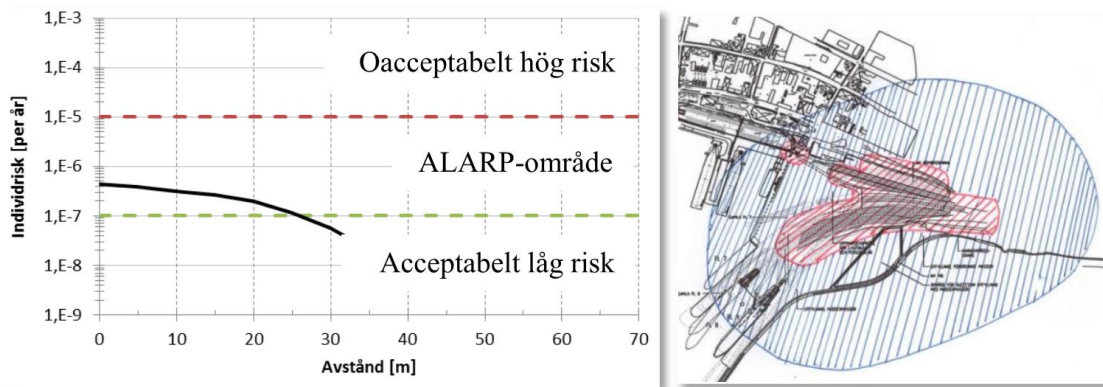
Figur 4. Värderingsprinciper för hantering av risk (Structor, 2014).

3.2.3.1 Acceptanskriterier för värdering av risk

Som nämnt tidigare görs i den fysiska planeringen oftast en sammanvägd bedömning av sannolikhet och konsekvens av en risk som sedan kvantifieras i de två måtten individrisk och samhällsrisk. I Sverige används främst vedertagna acceptanskriterier framtagna av De Norska Veritas (DNV). Dessa kriterier grundar sig i de värderingsprinciper som presenteras i Figur 4.

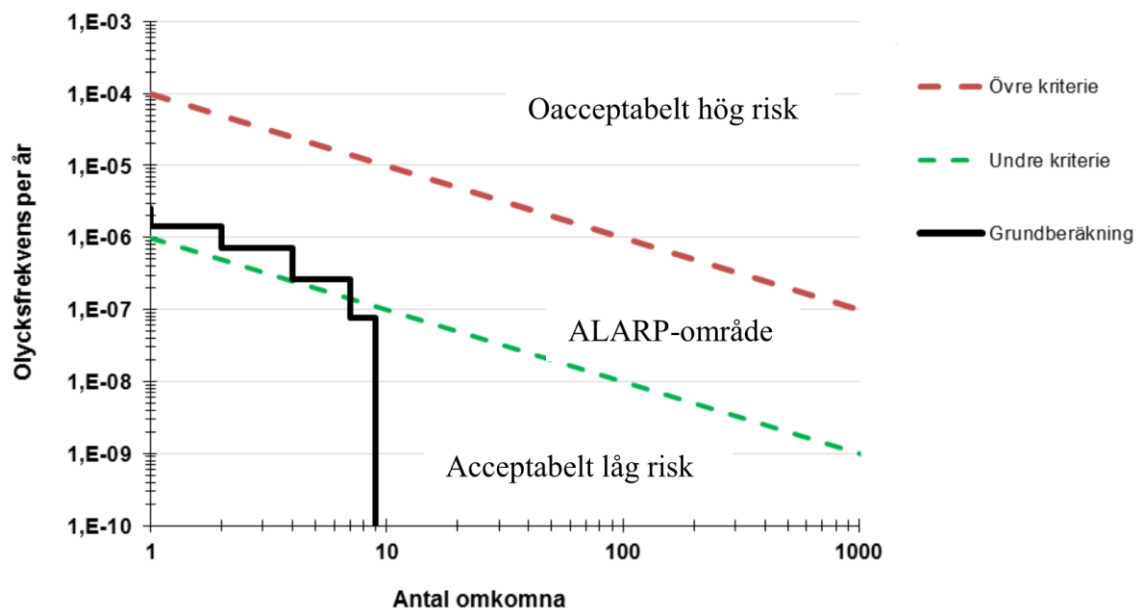
DNVs kriterier för individrisk och samhällsrisk presenteras i följande stycken:

- **Individrisk:** 1×10^7 - 1×10^5 omkomna personer per år, där den undre gränsen indikerar risker som kan accepteras och området mellan den övre och undre gränsen indikerar risker som behöver hanteras eller vidare värderas (se Figur 5). Den lägre individrisk-gränsen är baserad på mått för risken att omkomma i diverse naturolyckor och den övre gränsen är baserad på dödsrisken av naturliga orsaker för den grupp i samhället som har lägst dödsrisk.



Figur 5. Principiell individriskkurva och individriskkarta som visar DNVs individriskkriterier (Structor, 2014).

- **Samhällsrisk:** acceptanskriteriet utgår från en olycksfrekvens på 1×10^{-6} - 1×10^{-4} per år där en person omkommer. Spannet med tillåten olycksfrekvens sjunker sedan i förhållande till antal personer som omkommer (se Figur 6). Den undre gränsen i spannet indikerar risker som kan accepteras och området mellan den övre och den undre gränsen indikerar risk som behöver hanteras eller vidare värderas (ALARP-området – As Low As Reasonable Practicle). Även lutningen och startvärdet för samhällsrisk-gränserna ges rekommenderade värden av DNV. DNV:s samhällsriskkriterier är baserade på flertalet internationella riktlinjer samt resonemang kring användningsområdet för måttet samhällsrisk: att detta ska användas som ett mått för att hantera risker som kan drabba vem som helst i samhället och inte endast en specifik individ vid en specifik plats (Davidsson et al. 1997).



Figur 6. Principiell FN-kurva som visar DNVs samhällsriskkriterier (Structor, 2014).

Det ska påpekas att dessa acceptanskriterier för individrisk och samhällsrisk endast är rekommenderade värden. Inom planprocessen kan olika kravställare styra hur riskhanteringsprocessen ska se ut och vilka acceptanskriterier som ska beaktas men det finns i grunden inget som hindrar en riskhanteringsprocess inom den fysiska planeringen att frånga DNVs acceptanskriterier eller rent utan helt frånga kvantifierbara värden och endast gör en kvalitativ riskanalys.

3.2.4 Riskreducering

Inom den fysiska planeringen utgörs riskreducerande åtgärder ofta av byggnadstekniska lösningar, skyddsavstånd eller begränsningar av markanvändningen. Resultatet från riskbedömningen kan dock ha större inverkan på planförslaget då möjligheten inte finns att med rimliga medel implementera riskreducerande åtgärder som sänker riskerna till en acceptabel nivå. Det alternativ man då lämnas med är att påverka antingen riskkällan eller skyddsvärdet. Detta kan i detaljplaneskedet vara problematiskt eftersom riskällorna ofta ligger utanför planområdets gränser och därmed inte kan påverkas men också för att detaljplanens typ av bebyggelse och markanvändning i detta skede är något som redan framarbetats som ett bra förslag sett från andra intressen.

3.3 Riskhantering i en komplex och tvärssektoriell kontext

Hur riskhantering och riskhanteringsprocesser ska bedrivas är i dagsläget ett diskuterat område. Renn & Klinke (2013) menar att sakområdet *riskhantering* befinner sig i en övergångsperiod där nya strukturer för hur riskhantering ska bedrivas håller på att etablera sig. Detta eftersom den traditionella kvantitativa riskhanteringen har visat sig otillräcklig och missanpassad i komplexa situationer där tvärssektoriell samverkan är nödvändig. I sin tur har detta lett till att nya teorier och principer för riskhantering har etablerats. Av dessa är *Risk Governance* en av de mer vedertagna och utarbetade teorierna som med vägledning och riktlinjer försöker anpassa riskhanteringsprocessen till en komplex kontext. Centralt för Risk Governance är en kommunikativ samarbetsprocess mellan de involverade aktörerna. Då Risk Governance är ämnat för att hantera den komplexa kontext som fysisk planering utgör (Renn & Klinke, 2013) har teori kring Risk Governance och riskkommunikation legat till grund för den fallstudie som utförts i detta arbete samt det analytiska ramverk som används för analys och diskussion av studiens resultat (se avsnitt 7.1 för en presentation av det analytiska ramverket). I följande avsnitt presenteras konceptet Risk Governance och teori kring riskkommunikation mer ingående.

3.3.1 Risk Governance

Risk Governance definieras av Van Asselt & Renn (2011) som ett samlingsbegrepp för en riskhanteringsprocess där många olika aktörer, offentliga och privata, fungerar i samspel med varandra och arbetar för att hantera risk under osäkra, tvetydiga och komplexa förhållanden. Van Asselt & Renn har tagit fram ett normativt ramverk i form av tre principer som bör utgöra utgångspunkten för hur Risk Governance-processer bör utformas. De menar att osäkra, tvetydiga och komplexa förhållanden hanteras genom en riskhanteringsprocess som är:

Inkluderande och kommunikativ – Denna princip syftar till att belysa vikten av att samtliga aktörer som har något intresse i risk-frågan (ink. allmänheten) ska inkluderas. Detta genom kommunikation som är både informativ och inlyssnande. Van Asselt & Renn menar att kommunikationen har syfte att utbyta information och bygga tillit men även att involvera intressenter och aktörer i de beslut som behöver tas i förhållande till risk.

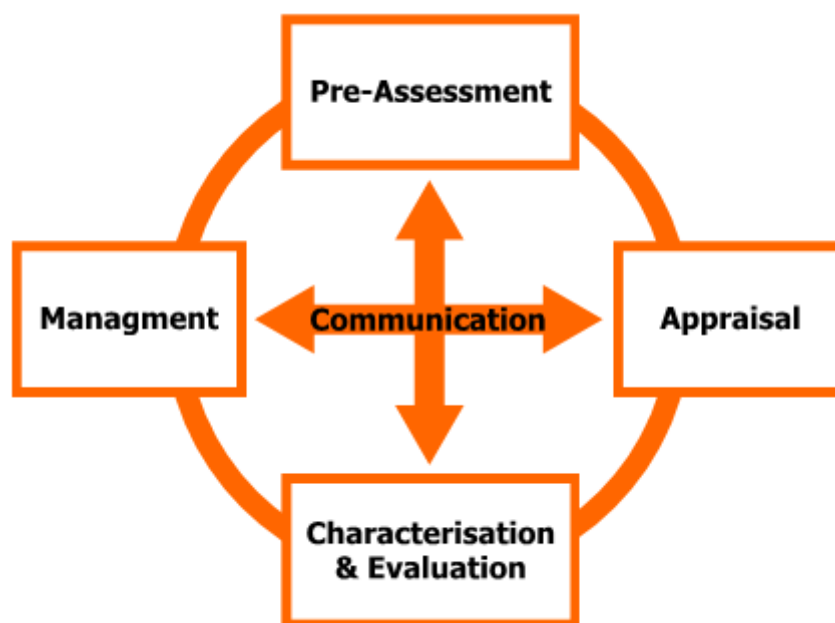
Integrerande – Den integrerande principen syftar till att belysa att riskhantering måste ta hänsyn till kunskap och synsätt från olika discipliner för att täcka in så många perspektiv som möjligt. Detta ger ett rikare underlag för bedömning och värdering av risk. Exempelvis ska inte enbart ett teknologiskt synsätt där risker beräknas kvantitativt användas, utan även kvalitativa resonemang kring riskerna beaktas (exempelvis kring etiska och moraliska aspekter). Detta är även en viktig princip för att kunna ta fram olika synsätt att se på de nyttor som risktagandet medför och därmed få ett underlag för hur dessa nyttor ska värderas.

Reflekterande och lärande – Denna princip poängterar vikten av att riskhantering inte får bli rutinmässig utan istället bör vara iterativ process som ständigt utvärderas. Exempelvis bör en riskhanteringsprocess inte rakt av anamma värderingar från tidigare processer, då dessa kan ha förändrats eller påverkats av specifika omständigheter för den aktuella processen.

Box 2. Tre principer för Risk Governance (Van Asselt & Renn, 2011)

Det ska poängteras att dessa tre principer inte är bundna i tid eller till någon specifik aktivitet i riskhanteringsprocessen, utan ska genomsyra samtliga skeden och tillämpas vid behov. Van Asselt & Renn menar också att dessa principer inte alltid är applicerbara men bör oavsett ha övervägts vid utformning av riskhanteringsprocessen.

The International Risk Governance Council (IRGC) är en ideell förening som bildades 2003 i syfte att främja förståelse och hantering av risker hos både offentliga och privata aktörer. I sitt arbete har IRGC tagit fram ett ramverk för Risk Governance (The IRGC Risk Governance Framework) som bygger på Van Asselt & Renns principer. Detta ramverk är tänkt att kunna användas av olika aktörer för att i sitt arbete kunna hantera risker under osäkra, tvetydiga och komplexa förhållanden (IRGC, 2012). Ramverket innehåller fem komponenter och illustreras i Figur 7 nedan.



Figur 7: IRGCs Risk Governance ramverk. Baserad på liknande bild från Renn et al. (2011).

IRGCs (2012) perspektiv genom Risk Governance syftar till att bedriva en mer omfattande riskhantering än den traditionella riskhantering som huvudsakligen utgörs av en bedömning av sannolikhet och konsekvens. Då samtliga aspekter av det som Van Asselt & Renn (2011) identifierar som förutsättningar där traditionell riskhantering är otillräcklig även är framstående i den fysiska planeringen anser författaren därmed att konceptet Risk Governance och teori på området är applicerbart i de fall man hanterar komplexa risker på detaljplanenivå. Risk Governance teori har därmed legat till grund det analytiska ramverket som appliceras på studiens resultat i syfte att identifiera aspekter som kan lyftas upp till en generell nivå och därmed appliceras på andra detaljplaneprocesser (se avsnitt 7).

3.3.2 Riskkommunikation

Kommunikation och diskussion kring risk är en vital del av riskhanteringsprocessen och som Figur 3 illustrerar bör denna vara kontinuerlig och integrerad i samtliga skeden. Termen riskkommunikation täcker in flera olika aktiviteter som bör äga rum under en riskhanteringsprocess. Exempelvis innefattas dialog mellan olika aktörer i skedet då avgränsningar och mål för riskhanteringen diskuteras men också presentationen av åtgärdsförslag och resultatet av en riskanalys. Det ska här poängteras att termen riskkommunikation i detta arbete inte åsyftar kommunikation av risk till allmänheten.

Nedan presenteras fem funktioner som riskkommunikation ska syfta till att uppfylla. Funktionerna är baserade på Risk Governance-teori hämtad från boken *Global Risk Governance* (Renn & Walker, 2008) och har av författaren tolkats och anpassats i syfte att vara relaterbara och applicerbara i en samhällsplaneringskontext:

Definiera värderingar och syn på risk och nytta – En riskhanteringsprocess involverar olika aktörer med egna värderingar, intressen och syn på risk och nytta. Kommunikation bör genomgående i riskhanteringsprocessen syfta till att skapa förståelse och transparens mellan dessa aktörer och därmed klargöra olika perspektiv på risk och nytta. Kommunikationen syftar också till att hantera kulturella och sociala skillnader mellan intressenter, aktörer och allmänheten.

Hitta en gemensam begreppsapparat – Det är viktigt att de begrepp och termer som används i riskhanteringsprocessen förstås på samma sätt. Kommunikation bör därmed syfta till att hitta en gemensam kunskapsnivå. Detta betyder exempelvis att risk som ett koncept i form av sannolikhet och konsekvens kan behöva förklaras och diskuteras mellan de olika aktörerna.

Reda ut vart synergier och konflikter mellan olika intressen och aktörer föreligger - Samspel mellan olika parter är viktigt för att riskhanteringsprocessen ska kunna gå framåt. Kommunikation bör syfta till att identifiera var aktörernas intressen samspelar eller är motstridiga. Samspelen möjliggör för gemensamma vinningar och motstridigheter kan hanteras med ett kollektivt ställningstagande.

Lyfta problem med osäkerheter och tvetydigheter i förhållande till risk – All riskhantering innefattar osäkerheter och tvetydigheter. Genom att föra en genomgående kommunikativ process som diskuterar dessa osäkerheter och tvetydigheter kan de utforskas och dokumenteras för att sedan ligga till grund för de beslut som behöver tas i förhållande till risker.

Bestämma ansvar – För att risker ska kunna hanteras krävs det att diverse ansvar delas upp. Det kan handla om vem som ska samla in data som ligger till grund för riskanalysen eller beslut om vilken aktör som har ansvar att implementera riskreducerande åtgärder. Tydlig ansvar- och uppgiftsfördelning är viktigt för att säkerställa att en riskhanteringsprocess utförs enligt bestämda ramar.

Lärande och reflektion – Riskhantering får inte bli en rutinmässig process och tillvägagångssättet behöver därför utvärderas i varje unik process. Vad är syftet med riskhanteringsprocessen i det aktuella skedet? Behöver risker utvärderas kvalitativt eller kan det göras kvantitativt? Vilket ställningstagande är nödvändigt i ett senare skede?

Box 3. Eftersökt funktion av riskkommunikation

Renn et al. (2011) poängterar vikten av att riskkommunikation ska vara integrerat i samtliga steg av en riskhanteringsprocess och inte vara isolerad som en enskild aktivitet. Dock så måste riskhantering, precis som andra processer, avgränsas för att kunna vara effektiv. Därmed blir det aktuellt att identifiera i vilka skeden möten och riskkommunikation mellan olika aktörer bör äga rum. Detta för att kunna uppfylla de fem funktionerna beskrivna i Box 3 och säkerställa att processen drivs framåt. Renn & Walker (2008) presenterar fyra specifika syften med att involvera olika aktörer i olika skeden av riskhanteringsprocessen, dessa redogörs för i Box 4.

Samråd i ett tidigt skede – Syftet med samråd i det tidiga skedet är att skapa engagemang hos olika aktörer. Här ges även chansen att definiera de sociala, tekniska och politiska ramarna inom vilka risk ska beaktas. Det är även i detta skede som komplexitet, tvetydighet och osäkerhet inom projektet bör identifieras.

Inventering av intressen och värderingar - Detta skede följer ett tidigt samråd och syftar till att bjuda in den stora bredden av aktörer som har intresse av riskhanteringsprocessen eller de nyttor som projektet i sin helhet syftar till att generera. Det är i detta skede som utomstående aktörer och allmänheten ska bjudas in för att bidra med sin syn och sina åsikter.

Definierande av mål och avgränsningar – Ett följande möte bör hållas där en tydlig definition av riskhanteringsprocessens mål och avgränsningar definieras. Detta följer det insamlade underlaget från de externa aktörerna och allmänheten, som ska ha klargjort vilka värderingar och preferenser som finns hos de som kommer påverkas av de beslut som tas i riskhanteringsprocessen.

Under riskhanteringsprocessen – Under riskhanteringsprocessen kommer det finnas tillfällen där ytterligare bidrag från en bredd av aktörer och intressenter är nödvändig. Framst kommer detta vara relevant i själva riskvärderingen.

Box 4. Renn & Walkers (2008) syfte med riskkommunikation i olika skeden

Informationen i Box 4 indikerar att Renn & Walker (2008) förespråkar att en bredd av aktörer ska få ha möjlighet att påverka riskhanteringsprocessen. Renn & Walker menar dock att det är viktigt att integrering begränsas till väl valda tillfällen, främst i processens tidiga skede. Detta för att processen ska kunna drivas framåt och samtidigt behålla den beslutande makten hos de aktörer som har möjlighet och ett rättsligt (eller uttalat) mandat att ta de riskhanterande besluten.

Ovanstående teori om riskkommunikation har tillsammans med teorin om Risk Governance (presenterad avsnitt 3.3.1) legat till grund för ett analytiskt ramverk som används för analys och diskussion kring fallstudiens resultat. Det analytiska ramverket har använt både funktionerna från Box 3 och syften från Box 4 för att ta fram normativa principer som är applicerbara i en samhällsplaneringskontext. Se avsnitt 7.1 för presentation av det analytiska ramverket.

4 Samhällsplanering och riskhantering

Detta kapitel syftar till att förklara hur riskhanteringsprocessen bedrivs som en del av den fysiska planeringen. Avsnittet är uppdelat i två delar, där den första delen redogör för hur fysisk planering bedrivs i Sverige och den andra delen redogör för hur riskhantering integreras i den fysiska planeringen.

4.1 Fysisk planering

Fysisk planering innefattar de bestämmelser som görs för mark- och vattenanvändningen i Sverige. Dessa bestämmelser utfaller från arbete som förbereds på olika offentliga nivåer och involverar flertalet olika myndigheter och aktörer. Kommunalt arbetas planläggningen av mark och vatten fram i fysiska planer som tas fram för olika plannivåer, där den geografiska omfattningen minskar och detaljrikedomen ökar med varje nivå. De plandokument som är lagstadgade att tas fram i samtliga kommuner är översiktsplaner och detaljplaner (Boverket, 2016).

4.1.1 Översiktsplanering

En översiktsplan är ett strategiskt plandokument som omfattar hela kommunens yta. Översiktsplanen syftar till att definiera den långsiktiga strategin för kommunens mark- och vattenanvändning. Planen ska även redogöra för hur kommunen avser att tillgodose riksintressen samt uppfylla de nationella miljökvalitetsmålen. Översiktsplanen är giltig för en period av 5-15 år och planen ska hållas aktuell genom att var fjärde år genomgå en granskning, varav planen uppdateras vid behov. Själva dokumentationen består av planbeskrivningar och plankartor där detaljeringsgraden anpassas efter områdets avsedda användning. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande utan fungerar vägledande för vidare detaljplanering och som underlag för plan- och byggärenden (Boverket, 2016).

I översiktsplanen görs ofta en övergripande identifiering och bedömning av risker inom kommunen. Vid områden där riskbilden är mer akut kan även en mer ingående riskhanteringsprocess inledas. Då detta arbete främst kommer beakta riskhantering i detaljplaneskedet ges ingen djupare beskrivning av riskhantering i översiktsplaneprocessen.

4.1.2 Detaljplanering

En detaljplan är ett områdesspecifikt plandokument som syftar till att detaljerat redogöra riktlinjer för mark- och vattenanvändning samt bebyggelse och stadsutveckling. Själva dokumentationen består av en plankarta med tillhörande planbeskrivning och bestämmelser för området. Detaljeringsgraden av detaljplanen kan variera beroende på hur omfattande markanvändningen eller bebyggelsen är. En lägsta nivå är att detaljplanen specificerar vilken typ av verksamhet delar av planområdet får användas till (exempelvis bostäder, industri eller handel), men då det anses nödvändigt kan planen även i detalj beskriva hur byggnader ska utformas. Detaljplanen är juridiskt bindande och har från och med antagande en bestämd genomförtid på mellan 5 till 15 år. Efter detta gäller planen tills vidare men kan vid behov ändras, upphävas eller ersättas. Figur 8 nedan visar en schematisk bild av detaljplaneprocessen.



Figur 8: Schematisk bild av detaljplaneprocessen, utökat utförande (Boverket, 2017a).

Detaljplaneprocessen syftar till att olika berörda aktörerna, intressenterna och allmänheten vid flera tillfällen ska ges möjlighet att inkomma med synpunkter och påverka på planförslaget. Vid ett programsamråd ges tillfället för synpunkter och inverkan i ett tidigt skede då främst utgångspunkter och mål för planen finns upprättade. Kommunen arbetar därefter fram ett detaljplaneförslag som tas upp i ett plansamråd där ytterligare synpunkter samlas in och sammanställs till en samrådsredogörelse.

PBL anger att samråd ska hållas med Lantmäterimyndigheten, Länsstyrelsen samt berörda myndigheter, organisationer och grupper eller individer. Samrådet med de statliga aktörerna sker genom att remisser samlas in. Efter detta bearbetas planen och går vidare till offentlig utställning, där allmänheten får möjlighet att granska plandokumentet och samrådsredogörelsen. Utställningstiden för en detaljplan är minst tre veckor. Efter utställningen revideras planförslaget och ställs ut för granskning i ytterligare två veckor. Under granskningsperioden ska även Länsstyrelsen och Lantmäterimyndigheten yttra eventuella invändningar till planförslaget. Inkomna synpunkter och åsikter under granskningen sammanställs i ett granskningsutlåtande, varav planförslaget därefter undergår eventuella ytterligare revideringar.

Planens slutgiltiga utformning går därefter vidare till antagande av kommunfullmäktige. Detaljplaner kan antas av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden vid delegerat ansvar från kommunfullmäktig (Länsstyrelsen, 2003). Vid antagande av en detaljplan återstår en prövningsperiod på tre veckor, där parter som varit involverade i processen, men även enskilda individer eller aktörer som påverkas av detaljplanen, kan komma med invändningar och överklaga beslutet. En förutsättning för att överklagan ska anses vara giltig är att synpunkter har lämnats redan under utställning av planen.

Under överklagandeperioden genomgår detaljplanen en sista statlig granskning av Länsstyrelsen som har möjlighet att överpröva beslutet om antagande. Detta regleras av kapitel 11, paragraf 10 i PBL (se Bilaga B). Vid överprövning har kommunen möjlighet att överklaga länsstyrelsens prövning till regeringen. Om överklagandeperioden passerar utan att några ärenden inkommit eller att dessa har hanterats och de två parterna har accepterat detaljplanen vinner den laga kraft. När en detaljplan vunnit laga kraft gäller den tills det att planen ändras eller upphävs (Boverket, 2017b).

4.2 Riskhantering i den fysiska planeringen

Följande avsnitt redogör för hur riskhantering bedrivs i den fysiska planeringen. Riskhantering i planprocessen regleras genom lagar och bestämmelser som har tolkats och anpassats i vägledande dokumenten som används som riktlinjer och formar hur riskhanteringsprocessen bedrivs i praktiken.

4.2.1 Lagstiftning

Två lagstiftningar som reglerar riskhantering i detaljplaneskedet är Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) och Miljöbalken (SFS 1998:808). För att klargöra hur dessa lagstiftningar ger incitament och driver riskhanteringsprocessen har en sammanställning av de paragrafer och skrivelser från respektive regelverk sammanfattats och redogörs för i Bilaga B. I följande avsnitt beskrivs de aspekter av lagstiftningarna som är av störst relevans vid analys av riskhantering i detaljplaneprocessen.

4.2.1.1 Plan- och bygglagen

I PBL finns hänvisningar till att planering av mark- och vattenanvändning ska göras med hänsyn till de risker som påverkas människors hälsa och säkerhet samt risken för olyckor, översvämning och erosion. I de bestämmelser som styr riskhantering vid planläggning av bebyggelse framgår det att kommunen har rätt att ta beslut om vilka riskreducerande åtgärder som ska implementeras. Vidare anges bestämmelser om att detaljplanen måste motivera och redovisa avvikelser från översiktsplanen, och därmed också avvikelser från den riskhantering som är gjord i översiktsplaneringen. Vidare anges vilka aktörer som kommunen ska samråda med i detaljplaneprocessen, vilket automatiskt möjliggör för integrering av olika aktörer i riskhanteringsprocessen (SFS 2010:900).

4.2.1.2 Miljöbalken

I miljöbalken finns genomgående hänvisningar till att fysisk planering ska bedrivas så att människa och natur inte tar skada samt för att främja en god bebyggd miljö och hållbar utveckling. Det ställs även krav på att en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) tas fram i samband med översiktsplanen. Vid detaljplanering ska en behovsbedömning göras för att avgöra om planförslaget ”antas medföra betydande miljöpåverkan”. Om så är fallet ska även en MKB upprättas vid detaljplanering. Såsom miljöbalken är skriven ges klar indikering att en MKB bör innehålla en riskanalys (SFS 1998:808).

4.2.2 Vägledande dokument

PBL, MB och de andra styrande dokumenten utgör alla gemensamt de bestämmelser som styr vid vilka skeden i planprocessen som riskhantering ska utföras och där ett ställningstagande till risk måste göras. PBL anger exempelvis tydligt att hantering av olycksrisker ska beaktas i olika skeden av både översiktsplaneringen och detaljplaneringen. Det som däremot inte regleras av lagstiftningen är hur riskhanteringen ska utföras eller vad riskanalysen ska innehålla. Detta har lett till att flertalet vägledande dokument har publicerats av MSB och landets olika länsstyrelser. Länsstyrelsen i Stockholms län har gällande riskhantering inom planprocessen bland annat gett ut följande publikationer:

- Riskhänsyn vid ny bebyggelse (2000)
- Riskanalyser i detaljplaneprocessen (2003)
- Riktlinjer för riskanalyser som beslutsunderlag (2003)
- Riskhantering i detaljplaneprocessen (2006)
- Vägvalsstyrning för transport av farligt gods (2016)
- Riktlinjer för planläggning intill vägar och järnvägar där det transporteras farligt gods (2016)

I faktabladet *riskhantering i detaljplaneprocessen* (Länsstyrelserna, 2006) har Länsstyrelsen i Skånes län, Stockholms Län och Västra Götalands län tagit fram en riskpolicy för riskhantering inom storstadsregionerna. Denna policy ger riktlinjer för när i detaljplaneringsprocessen som riskhantering bör äga rum. Dessa riktlinjer presenteras i Box 5.

Programsamrådet - Policyn anger här att riskhanteringsprocessen ska påbörjats och beroende på planförslagets karaktär bör även här en fullständig riskbedömning göras eller en klargjord redogörelse för hur man avser att gå vidare med riskhanteringen senare i planprocessen.

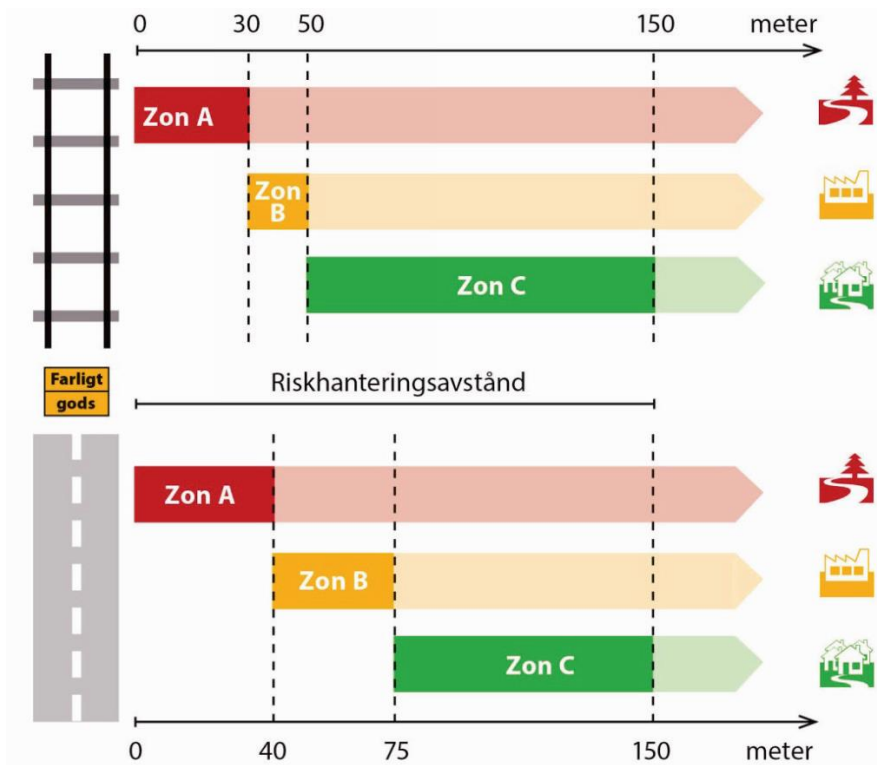
Plansamrådet - I detta skede ska en fullständig riskbedömning vara gjord och ett beslutsunderlag ska finnas framtaget för att möjliggöra en avvägning av vilka riskreducerande åtgärder som behöver vidtas. Policy-dokumentet poängterar att det är viktigt att planförslaget tydligt redovisar ett ställningstagande till de identifierade riskerna oavsett om dessa anses vara acceptabla eller oacceptabla.

Utställning - I det stora hela ska riskhanteringen i detta skede vara slutförd och inga nya ställningstagande ska göras. Eventuell revidering kan dock komma att behövas beroende på inkomna synpunkter och invändningar.

Box 5. Länsstyrelsernas riktlinjer för riskhantering i olika skeden av detaljplaneprocessen

Länsstyrelsens faktabladet från 2006 påpekar även att riskhanteringsprocessen med fördel ska påbörjas redan i översiktsplaneringen genom att man då gör en riskinventering och förbereder för den ovan beskrivna arbetsgången. I policyn har Länsstyrelserna även angett att riskhantering ska utföras i samtliga detaljplaner som ligger inom 150 meter från en farligt gods led och att räddningstjänsten är en aktör som bör rådfrågas under riskhanteringsprocessen (Länsstyrelserna, 2006).

Ytterligare riktlinjer för planprocessen har klargjorts i och med det nyligen utgivna faktabladet *Riktlinjer för planläggning intill vägar och järnvägar där det transporteras farligt gods* (Länsstyrelsen, 2016a). Detta faktablad specificerar skyddsavstånd som bör hållas mellan olika typer av bebyggelse och farligt gods led (se Figur 9). Skyddsavstånden är i linje med tidigare bedömningar som gjorts inom länet och på nationell nivå. Faktabladet specificerar även detaljprojektering av byggnadstekniska åtgärder som anses vara ett minimum för att det inom ramen för PBL ska gå att bygga inom de rekommenderade skyddsavstånden. Länsstyrelsen ställer exempelvis krav på brandklassad fasad och brandklassade fönster om man vill bebygga inom 30 meter från en primär farligt gods led.



Figur 9: Rekommenderade skyddsavstånd till led för farligt gods (Länsstyrelsen, 2016a)

Det senaste faktabladet presenterar även Länsstyrelsens ställningstagande i hur de kommer att bedöma risker vid granskning av detaljplaner. Man klargör att man vid bedömning av enskilda detaljplaner även kommer att ta hänsyn till kringliggande mark, bebyggelse och infrastruktur och att samhällsrisk därmed är något som måste beaktas i större utsträckning än för enbart själva planen. Länsstyrelsen anger även att DNVs kriterier ska användas som acceptanskriterier men påpekar att detta är på grund av brist på andra kriterier och då dessa har blivit vedertagen praxis. Länsstyrelsen klargör att vid värdering av åtgärder för att minska samhällsrisknivåer ska samhällets nytta vägas in och inte enbart projektets nytta. Vidare ges dock ingen vägledning om hur en värdering av nytta kontra risk bör göras (Länsstyrelsen 2016a).

Det ska noteras att de ställningstagande och riktlinjer som redovisas i Länsstyrelsens faktablad från 2016 är upprättade och utgivna efter det att detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 avslutas. Arbetet med Samverkancentralen och Kristinebergs Slott 11 och den riskproblematik som uppstod har till del påverkat hur faktabladet har formulerats och de ställningstaganden som Länsstyrelsen gör.

5 Resultat

Studien av detaljplanen Kristinebergs Slott 11 har utgjorts av två delar: en genomgång av upprättade plandokument och en intervjustudie. I detta kapitel redovisas resultatet från dessa två delar.

5.1 Resultat från studie av plandokumentet

Studien av plandokumentet har utgjorts av en genomgång av dokument och handlingar som redogör för den officiella dokumentationen av planprocessen Kristinebergs Slott 11. Urvalet av handlingarna utgörs av de handlingar som redovisar aktörers ställningstagande till risk samt belyser de diskussioner som förts kring riskhanteringsfrågan under planprocessen. Det ska dock noteras att den dialog och diskussion som förts mellan aktörerna och ligger till grund för dessa dokument inte återspeglas i dessa dokument. För vidare information om hur studien av plandokumentet har utförts hänvisas till avsnitt 2.1.3 i metod kapitlet.

I följande avsnitt ges en sammanfattning av de granskade handlingarna i kronologisk ordning och uppdelat efter skede i planprocessen. För att redovisa relevanta ställningstaganden presenteras utvalda utdrag och citat. Dokumentens referenser återfinnes i en separat list under avsnittet *Referenser* i slutet av rapporten.

5.1.1 Planering av planområdet Nordvästra Kungsholmen

2001-08-27 – Länsstyrelsens yttrande, riskhantering vid detaljplanering av NVK (Länsstyrelsen, 2001)

Länsstyrelsen tar i ett yttrande ställning till hur man ser på riskhantering inom planområdet Nordvästra Kungsholmen och klargör att man tänker ta ställning till detaljplaner först då en fördjupad riskanalys finns framtagen.

Inom planområdet finns flera riskkällor av olika karaktär. Det är viktigt att i det fortsatta planarbetet inte avfärda några riskkällor i ett allt för tidigt skede utan även behandla dessa under plansområdet då planområdet kommer att delas in i flera mindre detaljplaner. Man bör även beakta ett framtidsperspektiv samt hur man i ett övergångsskede ska hantera säkerheten mot de riskkällor som planeras att flytta från området. Det kan t.ex. gälla transporter.

Innan Länsstyrelsen tar ställning till planen bör en fördjupad riskanalys göras.

Box 6. Utdrag från Länsstyrelsens yttrande (Länsstyrelsen, 2001, s.1)

2002-06-05 – Översiktlig riskanalys för nyexploatering på NVK Stockholm (Tyréns, 2002)

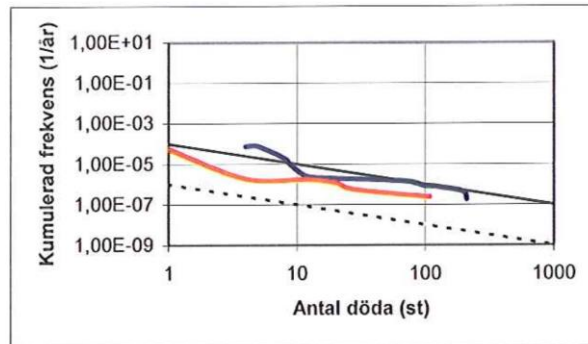
För planprogrammet Nordvästra Kungsholmen upprättas en omfattande riskanalys av konsultfirman Tyréns i syfte att ligga till grund för vidare detaljplanering inom området. I analysen görs en inventering och bedömning av risker som kan tänkas påverka tänkt bebyggelse. Riskinventeringen identifierar flertalet riskkällor, främst i anslutning till verksamhet som innefattar hantering av brandfarlig vara och transport av farligt gods på närliggande leder och inom området. Av dessa identifieras Essingeleden som det största hotet.

I denna riskanalys utgår man från Länsstyrelsens rekommenderade skyddsavstånd från farligt gods led på 75 meter för bostadsbebyggelse och 40 meter för kontor (Länsstyrelsen, 2000). Specifikt för Essingeleden ges rekommendationer på riskreducerande åtgärdsförslag som möjliggör bebyggelse närmare än de rekommenderade skyddsavstånden. Åtgärdsförslagen är främst av typen byggnadstekniska åtgärder, exempelvis skydd i fasad som vetter mot Essingeleden. I denna riskanalys har man även beräknat samhällsriskerna för områden nära Essingeleden. Det konstateras att om föreslagna riskreducerande åtgärder implementeras så hamnar man inom acceptabla samhällsrisknivåer.

F/N-diagram – samhällsrisk utmed Essingeleden

Blå linje – risknivå utan åtgärder
Röd linje – risknivå med åtgärder

Den streckade och heldragna svarta linjen representerar de riskkriterier som tillämpats i analysen. Risker över den heldragna linjen anses oacceptabla medan risker nedanför den streckade linjen är acceptabla. Risker mellan de båda linjerna ska man sträva efter att sänka så långt det är praktiskt möjligt.



Figur 10: FN-kurva som visar samhällsrisk utmed Essingeleden (Tyréns, 2002)

Perioden 2002–2010

Detaljplanering och exploatering av Nordvästra Kungsholmen fortlöper under denna period. I samband med detaljplaner upprättas flertalet riskanalyser av diverse konsultföretag. Genomgående identifieras transport med farligt gods längs Essingeleden som en av de största riskkällorna. De slutsatser man kommer fram till samt vilka riskreducerande åtgärder man rekommenderar varierar däremot mellan de olika analyserna. Detaljplanernas riskanalyser skiljer sig därmed också från den översiktliga analysen. En särskild aspekt som varierar mycket är hur individ- och samhällsrisk behandlas. En del av analyserna är av typen grovanalyser och beräknar varken individ- eller samhällsrisk. Andra beräknar både individ- och samhällsrisk men kommer fram till andra värden än den översiktliga analysen. Varierar gör även de ställningstaganden från olika aktörer och hur man väljer att hantera risker inom planområdet. Stockholms Stad, Storstockholms brandförsvaret och Länsstyrelsen är i sin bedömning inte helt konsekventa i sin hantering av enskilda planer inom Nordvästra Kungsholmen.

Utmärkande är en riskanalys framtagen av Brandskyddslaget som problematiserar användningen av måttet samhällsrisk:

...den mest rimliga och realistiska lösningen är att studera individrisk vid blandning av ny och befintlig bebyggelse. En av anledningarna till detta är att samhällsrisk behöver studeras för ett relativt stort område för att kunna tillämpa gällande riskkriterier, vilket innebär att man även behöver ta hänsyn till befintlig bebyggelse. Detta kan då innebära orimliga restriktioner och åtgärder för ny, bra placerad bebyggelse om det visar sig att den acceptabla risknivån redan anses vara uppnådd p.g.a. sämre planerad befintlig bebyggelse. Den befintliga bebyggelsen riskerar alltså att ge så stort tillskott till risknivån att den nya bebyggelsen antingen inte kan uppföras alls eller belastas med så mycket riskreducerande åtgärder att det inte är ekonomiskt försvarbart att uppföra den, trots att den i ett obebyggt område kanske skulle kunna uppföras utan särskilda riskreducerande åtgärder överhuvudtaget.

Box 7. Utdrag från Brandskyddslagets riskanalys 2010 (Brandskyddslaget, 2010, s.8)

Baserat på detta resonemang beslutar man i denna riskanalys att endast göra en grov uppskattning av samhällsrisk. Utfallet från grovanalysen är rekommendationer på flertalet riskreducerande åtgärder som bedöms kunna sänka samhällsrisk till acceptabla nivåer. Dessa åtgärder är dock endast kvalitativt bedömda och effekten på samhällsrisk verifieras inte med beräkningar.

2007 inleds verksamhetsprojektet för samverkan i Stockholmsregionen. För samlokalisering av de involverade aktörerna får säkerhetskonsulten Ekelöws uppdrag att leda risks- och säkerhetsarbetet. Flertalet risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) tas fram där naturolyckor, sociala riskfaktorer och olycksrisker behandlas.

Man gör i projektets senare skede en gränsdragning för att dela upp de olika typerna av risker och särskiljer av vem och i vilket skede dessa ska behandlas. Det bestäms att olycksrisker främst ska behandlas av en riskkonsult i detaljplaneskedet. Denna roll faller därmed senare på Brandskyddslaget väl när tomten Kristinebergs Slott 11 är vald för lokaliseringen. Även Ekelöws är då fortfarande involverade och jobbar parallellt med Brandskyddslaget för att hantera risk- och säkerhetsfrågor. Eftersom mycket av Ekelöws arbete är sekretessbelagt är det endast ett fåtal aktörer som får insikt i denna del av riskhanteringen och den redogörs inte för i de planhandlingar som upprättas.

2010-07-01 – Start PM för planläggning av Samverkancentralen vid KS 11 (Fastighetskontoret et.al., 2010)

Fastighetskontoret, Exploateringskontoret, Stadsbyggnadskontoret samt Trafikkontoret upprättar tillsammans ett Startpromemoria ("Start PM") för planläggning av Samverkancentralen på tomten Kristineberg Slott 11. Start PM:et noterar att *"Essingeleden är primärled för transport av farligt gods, Den framtida bebyggelsens avstånd till leden samt behovet av säkerhetshöjande åtgärder ska klargöras i planarbetet"* (Fastighetskontoret et al. 2010, s13).

2012-06-01 – En detaljerad riskanalys för Kristinebergs Slott 11 upprättas (Brandskyddslaget, 2012)

Brandskyddslaget tar fram en detaljerad riskanalys som beaktar olycksrisker som kan påverka detaljplanen. Riskanalysen är omfattande och utgörs av 55 sidor med fem tillhörande bilagor på ytterligare 75 sidor totalt. Analysen utgår från att byggnaden innehåller kontorsverksamhet och anpassas inte efter den samhällsviktiga verksamheten. Riskanalysen beräknar samhällsriskerna inom området och det konstateras att utan riskreducerande åtgärder är denna ovanför acceptabla värden eller i det övre skiktet av ALARP-området. Vidare konstateras det att åtgärder utanför planområdet krävs för att samhällsrisknivåerna ska kunna sänkas till acceptabla värden.

Med förslagna åtgärder bedöms risknivån till viss del ligga inom den övre delen av ALARP. Påverkan på risknivån av att genomföra ytterligare säkerhetshöjande åtgärder inom aktuellt planområde bedöms enligt tidigare vara begränsade. Nordvästra Kungsholmen är ett tätbebyggt område med en blandning av ny och gammal bebyggelse. Det går inte att sänka risknivån till en helt acceptabel nivå genom åtgärder enbart inom aktuellt projekt eftersom risknivån redan i nuläget är relativt hög. Viss minskning av den totala risknivån medför dock åtgärder inom aktuellt planområde genom att bakomliggande befintlig bebyggelse delvis skyddas av den tänkta byggnaden.

Utifrån ovanstående resonemang och föreslagna åtgärder förs bedömningen att den tänkta bebyggelsen kan accepteras med hänsyn till identifierade risker.

Box 8. Utdrag från Brandskyddslagets riskanalys 2012 (Brandskyddslaget, 2012, s.51)

5.1.2 Detaljplaneskede – Plansamråd

2013-01-28 – Ett planförslag upprättas inför plansamråd (Stadsbyggnadskontoret, 2013a)

Baserat på den detaljerade riskanalysen redogör planförslaget för hur man ställer sig till riskbilden för detaljplanen och Samverkancentralen. Planbeskrivningen behandlar bl.a. olycksrisker, översvämningsrisker, luftkvalité samt bullerstörning. I Box 9 presenteras ett utdrag där Stadsbyggnadsnämndens ställningstagande till risk framgår.

Behovsbedömning

Stadsbyggnadskontoret bedömer att detaljplanens genomförande inte kan antas medföra sådan betydande miljöpåverkan som åsyftas i PBL (1978:10) 5 kap 18§ eller MB 6 kap 11§ att en miljöbedömning behöver göras.

Planförslaget överensstämmer med gällande översiktsplan. Planförslaget bedöms inte strida mot några andra kommunala eller nationella riktlinjer, lagar eller förordningar. Planförslaget berör inte området av nationell, gemenskaps- eller internationell skyddsstatus. Den planerande verksamheten bedöms inte medföra väsentlig påverkan på miljö, kulturarv eller människors hälsa. Planförslaget kommer inte i konflikt med utpekade riksintressens i planens närområde.

De miljöfrågor som har betydelse för projektet har studerats under planarbetet och redovisas nedan.

Risker som uppstår beroende på eventuellt tillkommande verksamhet hanteras inte detaljplanen. Detaljplanen omöjliggör dock inte att verksamhetsspecifika skyddsåtgärder kan genomföras.

Box 9. Utdrag från planförslag i skede innan samråd (Stadsbyggnadskontoret, 2013a, s.21)

I planbeskrivningen nämns inte specifikt de samhällsrisknivåer som beräknats i riskanalysen men man redogör följande ställningstagande kring risknivåerna i allmänhet: *”Avståndet mellan Essingeleden och föreslagen byggnad är som minst 25 meter vilket innebär att vissa olyckor, med små konsekvensområden får en begränsad eller obefintlig påverkan mot byggnaden... .. Genomförda beräkningar visar att risknivån är sådan att åtgärder ska prövas utmed Essingeleden och Kellgrensgatan”* (Stadsbyggnadskontoret, 2013a, s.25). Därefter listas flertalet riskreducerande åtgärder som ska regleras som bestämmelser på plankartan. Planen ställs ut för samråd och det öppnas upp för möjligheten att inkomma med åsikter och yttranden.

2013-07-03 – Länsstyrelsen samrådsyttrande (Länsstyrelsen, 2013a)

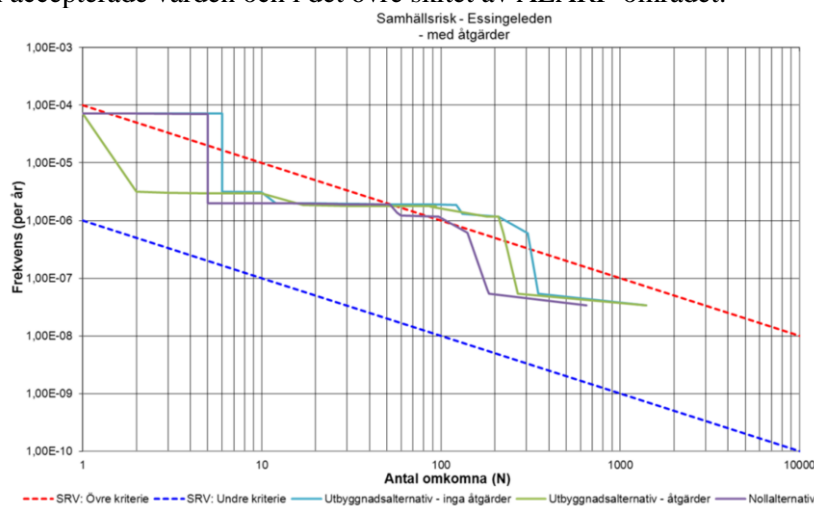
Länsstyrelsen har inför samrådet deltagit i möten med Stockholms Stad där *”främst förutsättningar och ingångsvärden för riskbedömningen till samrådshandlingarna diskuterats”* (Länsstyrelsen, 2013a, s.2). I samrådyttrandet tar man en kritisk ställning mot planförslagets redovisning och ställningstagande till risk. Man anger att riskfrågorna behöver *”förtydligas och/eller revideras”* (Länsstyrelsen, 2013a, s.1) och presenterar en detaljerad lista på de brister som identifierats. De huvudsakliga områden där man anser att riskhanteringen är otillräcklig utgörs av:

- **Hantering av individ och samhällrisk** - Föreslagna åtgärder för att hantera individrisk är otillräckliga och anses behöva utredas och motiveras ytterligare. Samhällsriskerna måste hanteras och sänkas till en acceptabel nivå samt att denna ska beaktas för både planområdet och närområdet (dvs. omliggande detaljplaner inom Nordvästra Kungsholmen).
- **Brist på miljöbedömning** – I direkt motsats till Stockholm Stad anser Länsstyrelsen att planläggning innebär betydande miljöpåverkan och därmed att en miljöbedömning ska upprättas för planförslaget. Det poängteras även att *”Risken för olyckor samt verksamhetens lokalisering kan innebära betydande miljöpåverkan, varför även dessa frågor bör behandlas inom ramen för en miljöbedömning”* (Länsstyrelsen, 2013a, s.5).

- **Hänsyn till samhällsviktig verksamhet** – I riskanalysen och planförslaget har man motiverat att verksamheten i Samverkancentralen bidrar med ett ökat skydd mot diverse risker som hotar byggnaden. Länsstyrelsen påpekar att man däremot inte har behandlat hur Samverkancentralen påverkar risker och hotbilden för annan bebyggelse inom Nordvästra Kungsholmen. Länsstyrelsen påpekar även att valet av Kristinebergs Slott 11 som plats för byggnaden inte motiveras då ingen lokaliseringsutredning presenteras. Därmed anser man att uppförande av Samverkancentralen på denna plats, istället för en mindre riskutsatt plats, rent utav kan innebära en ökad risk för övriga kommuner i Stockholm som förlitar sig på den samhällsviktiga verksamheten i byggnaden. Man efterfrågar i samband med detta att MSB ska yttra sig med deras perspektiv på lokaliseringen.
- **Vägande av intressen** – Man anser att Stockholms Stad i sin behandling av risk inte avvägt övriga intressen: ”Länsstyrelsen vill framhålla att staden tydligare ska bedöma och ta ställning till det underlag som konsulten tagit fram och väga den riskbild som framkommit mot övriga intressen” (Länsstyrelsen, 2013a, Bilaga s.2).

2013-10-25 – Riskanalysen revideras (Brandskyddslaget, 2013)

En reviderad version av den detaljerade riskanalysen upprättas till följd av de synpunkter som lämnats av Länsstyrelsen och andra aktörer under samrådet. Man kompletterar med förtydliganden, ändrar viss indata samt utvecklar sina resonemang kring beräkningar och slutsatser. Samhällsriken utreds vidare och lägre nivåer visas vara möjliga att uppnå med riskreducerande åtgärder, däremot är nivåerna fortfarande ovan accepterade värden och i det övre skitet av ALARP-området.



Figur 11: FN-kurva som visar beräknad samhällsrisk med och utan åtgärder samt nollalternativet (lila linje), dvs. samhällsrisk om Samverkancentralen inte uppförs på marken (Brandskyddslaget, 2013).

2013-11-17 – Samrådsredogörelse (Stadsbyggnadskontoret, 2013b)

Stadsbyggnadskontoret bemöter i samrådsredogörelsen yttranden från Länsstyrelsen, olika kommunala nämnder och förvaltningar, privata bolag samt från privatpersoner. Bland dessa aktörer ingår Storstockholms brandförsvaret, som i sitt yttrande till planförslaget likt Länsstyrelsen poängterar att även verksamheten och de risker som är sammankopplade med denna måste behandlas i riskanalysen. Stadsbyggnadskontoret bemöter samtliga yttranden i samrådsredogörelsen och håller i de flesta fall med påpekade brister. Då Länsstyrelsen yttrande var i större omfattning än andra aktörers utgör responsen till Länsstyrelsen den största delen av dokumentet.

Stadsbyggnadskontoret bemöter Länsstyrelsen yttrande genom att konstatera att ytterligare riskutredning kommer utföras. Under rubriken ”Stadsbyggnadskontorets ställningstagande” presenteras även konkreta revideringar och ändringar som gjorts till planförslaget för att bemöta de brister som identifierats av Länsstyrelsen.

Man redovisar här att *”Staden gör bedömningen att platsen trots de komplexa riskfrågorna är möjlig att bebygga om lämpliga och tillräckliga skyddsåtgärder genomförs”* (Stadsbyggnadskontoret, 2013b, s.12). Man poängterar i samband med detta att Stockholm är en stad som gynnas av exploatering i tätbebyggd miljö. Det förtydligas att även om risker som anknyts till verksamheten inte behandlas av detaljplanen så kommer man under detaljplaneringen utreda hyresgästernas behov av riskreducerande åtgärder och möjliggör för dessa. Stadsbyggnadskontoret håller däremot fast med att detaljplanen gäller en kontorsbyggnad och att man inte vill detaljprojektera för Samverkanscentralen och dess verksamhet; *”Om det i framtiden blir så att samverkanscentralen flyttar så är det bättre att skyddet i detaljplanen styrs så att det blir proportionerligt med den användningen som detaljplanen anger”* (Stadsbyggnadskontoret, 2013b, s.13).

November 2013 – Länsstyrelsen diskuterar sitt ställningstagande

Länsstyrelsen har interna diskussioner kring konsekvenserna av att godkänna detaljplanen eller inte. De redovisade risknivåerna för detaljplanen Kristinebergs Slott 11 är de högsta som redovisats för en detaljplan inom Nordvästra Kungsholmen och konsekvenserna av att godkänna planen kan bli prejudicerande. Samtidigt anser Länsstyrelsen att om de höga samhällsrisknivåerna accepteras bidrar det ytterligare till en kultur där man ”räknar hem” risker i planeringsskedet (personlig kommunikation, riskhandläggare Länsstyrelsen, 21 april 2016).

5.1.3 Detaljplaneskede – Granskningskede

2013-12-13 – En detaljplan upprättas och ställs ut (Stadsbyggnadskontoret, 2013c)

Som utfall från samrådsskedet upprättas en reviderad planbeskrivning. Detta är den version som utgör det offentliga förslaget på detaljplanen som också utlämnas för granskning. Det ges även ut ett tillhörande gestaltningsprogram på 41 sidor som i detalj redogör för byggnadens utformning. I och med utlämningen av detaljplanen öppnas det på nytt upp för Länsstyrelsen, myndigheter, organisationer och allmänheten att lämna yttranden och synpunkter.

I den reviderade planbeskrivningen har ett omfattande arbete gjorts för att visa hur man har valt att beaktat de risker som projektet medför. Ytterligare riskreducerande åtgärder och ändringar av planen har gjorts för att sänka både individ- och samhällsrisk. Staden viger i handlingen ett omfattande avsnitt till att redogöra sitt ställningstagande i riskfrågan och därmed främst i förhållande till samhällsrisknivån, för både detaljplanen och inom planområdet Nordvästra Kungsholmen. Begreppet samhällsrisk problematiseras och olika synsätt kring hur man ska betrakta detta mått i tätbebyggd miljö diskuteras. Stadsbyggnadskontoret klargör sitt ställningstagande att man måste kunna väga in nyttor av att bebygga i en tätbebyggd miljö. Stadsbyggnadskontoret menar att Länsstyrelsen har en realistisk syn på samhällsrisk, då de i sina vägledningar redogör för att all ny bebyggelse som uppförs i närheten av befintlig bebyggelse ökar samhällsrisk. Stadsbyggnadskontoret menar att detta *”Ur stadsbyggnadssynpunkt är ett orimligt sätt att resonera då ny bebyggelse nära vägar och järnvägar i princip aldrig kan tillåtas om det redan finns bebyggelse i området”* (Stadsbyggnadskontoret, 2013c, s. 23). Det konstateras att risknivån i området är hög oavsett om Samverkanscentralen tillkommer eller inte.

I den reviderade planbeskrivningen hänvisas till Länsstyrelse-rapporten *Riskhänsyn vid ny bebyggelse* (Länsstyrelsen, 2010) och dess rekommendationer om att kontorsbebyggelse inte ska finnas inom 40 meter från farligt gods led:

Avsteg från rekommendationerna kan accepteras i centrala och mer tätbebyggda områden i Stockholm om risknivån bedöms som låg eller om man genom att tillämpa säkerhetshöjande åtgärder kan sänka risknivån. Kontoret menar att den aktuella detaljplan är just ett sådant fall som åsyftas och att riskanalysen visar att risken med genomförda skyddsåtgärder är tolerabel

Box 10. Utdrag 1 från planförslag (Stadsbyggnadskontoret, 2013c, s.29)

Stadsbyggnadskontoret konstaterar avslutningsvis att det i Sverige inte finns någon allmänt vedertagna kriterier för hur stor risk samhället tolererar. Enligt kontorets uppfattning är dagens moderna samhälle förknippat med vissa risker som människor accepterar. En alltför strikt tillämpning av riskhänsyn i den fysiska planeringen skulle bl.a. leda till krav på mycket stora skyddsavstånd från vägar, järnvägar och verksamheter. En sådan utveckling av Stockholm är enligt kontorets uppfattning knappats önskvärd eftersom den leder till en utspridd stad med stora barriärer.

Box 11. Utdrag 2 från planförslag (Stadsbyggnadskontoret, 2013c, s.30)

2014-01-24 – MSB:s yttrande rörande KS 11 och lokaliseringen av Samverkancentralen (MSB, 2014)

På uppmaning av Länsstyrelsen har MSB yttrat sin åsikt om detaljplanen. Bedömningen görs att *”ytterligare säkerhetshöjande åtgärder bör vidtas på kvartersmark eller fasad för att planen ska anses lämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet samt risken för olyckor”* (MSB, 2014, s. 2). Det konstateras även att lokaliseringen av Samverkancentralen på Kristinebergs Slott är opassande och att en annan plats hade varit lämpligare för verksamheten.

Februari 2013 – Länsstyrelsen diskuterar sitt ställningstagande

Följande den reviderade planbeskrivningen har Länsstyrelsen och Stockholms Stad en fortsatt dialog i möten där riskfrågan diskuteras. I Länsstyrelsens interna diskussioner fastslås dock att även fast kompletteringar och ändringar av planförslaget är gjorda så anses föreslagen placering och utformning av Samverkancentralen inte är förenlig med PBL. Vidare anses stadens motivering till att acceptera den höga samhällsrisknivån problematisk och Länsstyrelsen delar inte stadens slutsats att detaljplanen Kristinebergs Slott 11 kan planeras med uppförande av en Samverkancentral utan att behöva se till påverkan på hela området Nordvästra Kungsholmen (personlig kommunikation, riskhandläggare Länsstyrelsen, 21 april 2016).

2014-04-02 – En reviderad detaljplan upprättas (Stadsbyggnadskontoret, 2014)

En stor del av denna revidering utgörs av förtydligande av Stadsbyggnadskontorets resonemang kring risk och hur man ser på samhällsrisk. Förtydligande görs av vad det är som resulterar i att samhällsriskerna inom området anses vara oacceptabel. Nytt i denna revidering är även att man presenterar hur staden syftar till att minska samhällsriskerna inom planområdet och inom andra planer inom Nordvästra Kungsholmen. I samband med detta diskuteras hur man kan sänka samhällsriskerna i Stockholm Stad i allmänhet. Detta görs främst genom att presentera strategiska beslut som påverkar trafikplaneringen och flödet av farligt gods på Essingeleden.

2014-04-07 – Länsstyrelsen utställningsyttrande (Länsstyrelsen, 2014b)

Även om Länsstyrelsen noterar att planen har ändrats och omarbetats för att hantera individ- och samhällsrisknivåerna anses dessa åtgärder inte tillräckliga. Länsstyrelsen behåller därmed sitt ställningstagande att samhällsriskerna vidare måste hanteras för att planen ska kunna antas: *”Inför antagandet behöver det säkerställas att bebyggelsen inte blir olämplig med hänsyn till boende och övrigas hälsa eller säkerhet eller behovet av skydd mot olyckor. I annat fall kan Länsstyrelsen komma att pröva och upphäva planen”* (Länsstyrelsen, 2014b, s. 2).

2014-09-09 – Riskhantering med fokus på samhällsrisk inom programrådet NVK (Structor, 2014)

Som en effekt av den riskproblematik som uppstått vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 och Samverkancentralen får riskkonsulten Structor Riskbyrå i uppdrag att upprätta en handling som syftar till att vägleda hantering av samhällsriskerna för pågående och framtida detaljplaner inom Nordvästra Kungsholmen.

Studien av hur samhällsriskerna beaktas tidigare i området visar att samhällsrisk inte beaktats genomgående i områdets planläggning utan att frågan varit aktuell i programarbetet samt i pågående och nyligt antagna detaljplaner. Det framkommer att det saknas tydliga riktlinjer, både statliga och kommunala, vilket skapar en otydlighet bland inblandade parter vad det gäller beslutsunderlag och beslutsfattande.

Box 12. Utdrag från Structors vägledning om samhällsrisk (Structor, 2014, s.3)

Man drar i denna handling slutsatsen att samhällsrisken för detaljplanen Kristinebergs Slott 11 och Nordvästra Kungsholmen inte kan hanteras med hjälp av fysiska riskreducerande åtgärder. Man menar att det som kan sänka samhällsriskenivån till acceptabla värden är strategiska beslut för vägledning av transporter med farligt gods. På så vis påverkas riskkällan och sänker sannolikheten för oönskade händelser som resulterar i att samhällsrisken hamnar inom acceptabla nivåer.

5.1.4 Planförslaget läggs ned och planeringen av Samverkancentralen på KS 11 avbryts

2015-06-25 – Projektet Samverkancentralen på KS 11 avbryts (Fastighetskontoret, 2015)

En stor vändpunkt vid planeringen av Samverkancentralen vid Kristinebergs Slott 11 är att Trafikverket drar sig ur. Trafikverket var en av huvudparterna i verksamhetsprojektet och en av de största hyresgästerna i fastighetsprojektet.

Trafikverket har under detaljplaneringens gång valt att flytta sin trafikcentral till ”Runda huset” vid Stockholm centralstation där man även har installerat ett nytt ledningssystem. I och med detta är man inte längre aktuella som en av hyresgästerna i Samverkancentralen och detta gör att det börjar bli svårt att motivera byggnaden rent ekonomiskt. Till följd av detta och att man inte lyckas säkra hyreskontrakt med andra centrala aktörer ifrågasätts projektet genomförbarhet. 2014 inleder Stadsledningskontoret en utredning av projektet och kommer fram till att det inte längre är ekonomiskt försvarbart.

Fastighetskontoret konstaterar att projektet Park 1 är ett stort och komplext fastighetsprojekt. I stora och komplexa fastighetsprojekt är det mycket som påverkar och därmed finns relativt stora risker med genomförandet. De parter som arbetet med projektet har skaffat sig värdefull kunskap som kommer att kunna användas både i det kortsiktiga samverkansarbetet och i arbetet med samverkan på lång sikt.

Box 13. Utdrag från slutrapport för dtp Kristinebergs Slott 11 (Fastighetskontoret, 2015, s. 3)

I Fastighetskontorets slutrapport, som beskriver varför projektet läggs ner, nämns inte riskfrågan eller riskproblematiken som uppstod under detaljplaneringen. Man drar i denna rapport slutsatsen att arbetet med Samverkancentralen kommer ligga till grund för vidare utredning av en samlokalisering av samhällsviktig verksamhet på annan plats. Marken på tomten Kristinebergs Slott 11 återfaller vid nedläggningen Exploateringskontoret.

5.2 Resultat från intervjustudien

Totalt utfördes 10 intervjuer med olika personer som varit involverade i detaljplaneprocessen Kristinebergs Slott 11. Dessa intervjuer spelades in och har efteråt genomgått en selektiv transkribering. I detta avsnitt presenteras en sammanställning av respektive respondents svar.

Frågeunderlaget som användes under intervjuerna presenteras i Bilaga A. Även om delfrågorna har formulerats olika och ställts vid olika tidpunkter i de olika intervjuerna har huvudfrågorna besvarats under samtliga intervjuer. Frågorna har även varit öppett formulerade för att uppmana respondenten att själv belysa de aspekter de känner var viktiga. De följdfrågor som ställts har därmed styrts av samtalets kontext. Detta resulterar i att den mån som detaljplanen Kristinebergs Slott 11 behandlas varierar och en del av intervjuerna har istället en större fokus på riskhantering i detaljplaneskedet i allmänhet.

Intervjuerna har sammanfattats som en flytande text där respondenternas åsikter och uppfattningar om planprocessen redovisas. Sammanfattningen presenterar respondentens subjektiva bild av detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11. Åsikter har försökts att återges så oredigerat som möjligt. Respondenterna har även fått möjlighet att granska och kommentera materialet och därmed kan den version som redovisas i detta arbete innehålla förtydliganden samt kompletterats med information efter intervjutillfället.

5.2.1 Respondent 1 – Riskkonsult åt fastighetskontoret

Arbetsroll	Riskkonsult
Tid i projektet	2001 - 2015
Kommentar	Varit ansvarig för de riskanalyser som togs fram för detaljplanen Kristinebergs Slott 11 och involverad i andra riskanalyser som tagits fram för planområdet Nordvästra Kungsholmen

Respondenten känner generellt att riskhantering i projektet sköttes ovanligt väl i det avseende att denna som konsult blev involverad i ett tidigt skede innan samråd och fick möjlighet att sitta ner med Länsstyrelsen, räddningstjänsten, arkitekten och andra involverade parter för att stämma av projektets förutsättningar och parternas förhållning till risk. Problematik uppstod först då planförslaget gick till plansamråd, där det uppstod meningsskillnader om vilken säkerhetsnivå man skulle acceptera. Detta är enligt respondenten ett resultat från att man från myndigheternas sida inte varit konsekventa i sin inställning till risk inom planområdet. Respondenten har varit involverad i flertalet planprocesser inom området och menar att Länsstyrelsens åsikt om vilka risker man kan acceptera och inte acceptera har varierat. Ett exempel från detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 var åsikterna om vilken typ av glas som tilläts användas i fasad mot Essingeleden. Trots att framtagna riskanalyser rekommenderade utförande med laminerade säkerhetsglas i fasaden för att hamna inom acceptabla risknivåer tog Länsstyrelsen ett ställningstagande att fasaden skulle utföras med brandklassade glas. Detta var problematiskt då Länsstyrelsen vid tidigare tillfälle tillåtit byggnader med vanligt oklassat glas på samma avstånd från Essingeleden.

Att resultatet från projektets riskanalys och Länsstyrelsens åsikt skiljde sig skapade problem. Respondenten menar att det blev svårt att föra en diskussion då Länsstyrelsens förhållningsätt inte var baserat på något tydligt underlag och framstod som en subjektiv bedömning. Hade detta ställningstagande presenterats i de möten som hölls i ett tidigt skede hade riskproblematiken kunnat hanteras innan planeringen gick vidare. Länsstyrelsen var helt enkelt av åsikten att verksamhet i byggnaden krävde en högre säkerhetsnivå men klargjorde inte var denna nivå låg.

Respondenten anser att kunskapen och förståelsen för riskhanteringsprocessen generellt är god hos involverade parter i detaljplaneprocessen. Även om viss risk-terminologi (såsom individrisk och samhällsrisk) behöver förklaras för planhandläggare finns förståelsen för varför och när risker behöver beaktas. Även presentation av individ- och samhällsrisker i form av individrisknivå och FN-kurvor brukar mottas väl. Respondenten påpekar dock att det råder en brist på kunskap om hur risker ska hanteras. Det resultat och de åtgärdsförslag som presenteras i en riskanalys godtas oftast utan vidare värdering. I många fall inarbetas åtgärdsförslagen i detaljplanen rakt av, utan att en bedömning av dessa görs från projektets förutsättningar eller om andra aktörer (såsom Stockholm Stad eller Länsstyrelsen) är av en annan åsikt. Respondenten menar att detta är negativt då riskkonsulten inte besitter det helhetsperspektiv som planhandläggarna har och därmed går information som bör ligga till grund för värdering av risker och framtagande av åtgärdsförslag förlorad.

Respondenten poängterar att det finns stora begränsningar med att bedriva riskhantering i detaljplaneskedet. Detta då man endast kan påverka riskbilden inom det markområde som omfattas av planen och därmed borde mer utförlig riskhantering bedrivas vid översiktsplaneringen. Respondenten menar även att det krävs incitament för de granskande myndigheterna att redan i tidiga skeden klargöra sitt ställningstagande till risk. Exempelvis då man i översiktsplanen ska besluta om vilka områden som lämpar sig för en viss typ av verksamhet/bebyggelse. Länsstyrelsen borde då vara stöttande i processen där man beslutar vilka platser som är mer eller mindre lämpade med avseende på risk. Samhällsriskfrågan är ofta den som är problematisk att hantera på detaljplanenivå och denna hanteras bäst redan på högre plannivå. En åsikt som lyfts flera gånger under intervjun är att riskhantering för Samverkancentralen och dess verksamhet borde utförts i samband med lokaliseringsutredningen. Detta eftersom den riskproblematik som dök upp vid detaljplaneringen hade gått att undvika genom att lokalisera byggnaden på en annan plats. Alternativt hade man haft en tydlig motivering till val av platsen.

När det kommer till lagstiftningen som driver riskhantering i planprocessen anser respondenten att det borde finnas en nationell tolkning som tydliggör riktlinjer för bedömning och värdering av risk. I dagsläget ser riskhanteringsprocessen olika ut mellan olika län och beror till stor del på vem som handlägger planärendet. MSB föreslås som den aktör som skulle kunna få ett samordningsansvar för en nationell tolkning av lagstiftningen. Respondenten menar att det med en sådan tolkning även skulle kunna gå att arbeta bort mycket av den problematik som idag uppstår när riskfrågor diskuteras i detaljplaneskedet. Exempelvis hur man ska förhålla sig till samhällsrisk. En liknelse görs till riktlinjer som tagits fram för buller där man gör skillnad på de krav som ställs för glesbygd och städer. Det skulle vara möjligt att applicera samma princip gällande risk; att har man valt att bo i en stad så medföljer det ökad risknivå. Respondenten menar att denna nationella tolkning även skulle gynna riskhanteringsprocessen då värdering och hantering av risker blir mer enhetlig i hela landet och inte lika varierande beroende på vilka personer som handlägger ärendet.

5.2.2 Respondent 2 – Planhandläggare Stadsbyggnadskontoret

Arbetsroll	Planhandläggare
Tid i projektet	2012 – 2013
Kommentar	Respondenten har även jobbat med flertalet andra detaljplaner inom Nordvästra Kungsholmen innan Kristinebergs Slott 11.

Respondenten påpekar att nivån på riskhanteringen har skiljt sig mellan de olika planprocesserna inom Nordvästra Kungsholmen. Vilka riskreducerande åtgärder som ansetts vara lämpliga och vilka risker som accepterats har inte varit konsekvent och respondenten menar att kravnivån har ökat i de senare detaljplanerna. Den riskanalys som togs fram för hela planområdet 2002 föll i glömska och vid varje detaljplan gjordes nya riskanalyser utan att titta på tidigare slutsatser. Detta betydde dock att man var väl medveten om de risker som fanns inom området då planering av Kristinebergs Slott 11 påbörjades. Riskfrågan värderades högt och initialt hölls en bra diskussion kring varför risker behövde beaktas för Samverkancentralen. Däremot menar respondenten att ju längre fram planprocessen fortskred desto fler olika aktörer och personer involverades och stor fokus hamnade på riskhantering i förhållande till verksamheten. Detta blev problematiskt för respondenten då riskhantering i dennas arbetsroll är relevant i avseende på vilken typ av bebyggelse som görs på planområdet (kontor, bostäder etc.) och inte vilka aktörer som kommer vara verksamma.

Då detaljplaneförslaget låg ute för samråd efterfrågade Länsstyrelsen en mer omfattande hantering av risk som även täckte in samhällsrisk. Respondenten menar att samhällsrisk är svårt att hantera i en storstadsmiljö där man i många fall utgår från oacceptabla nivåer. Då måste man kunna värdera nyttan av att bygga en tät stad mot riskerna som detta medför, annars hade man inte kunnat utöka en stad alls. Om Stockholms Stad, Länsstyrelsen och andra involverande aktörer tydligt hade klargjort sitt ställningstagande i början av riskhanteringsprocessen hade det gått att undvika detta. Respondenten lyfter att det generellt i planprocessen är problematiskt att Länsstyrelsen och Storstockholms brandförsvaret inte kommer med konkreta invändningar förrän planförslag är ute för samråd. Vidare problematik skapas av att aktörer inte är konsekventa i sina bedömningar och att det är personberoende på vem som handlägger ärendet.

Det underlag som riskanalyser utgör är inte alltid användbart menar respondenten. Detta beror till stor del på att bakomliggande antaganden och använd indata inte redovisas tydligt. Oftast är endast riskanalysens sammanfattning det enda som används och så länge föreslagna åtgärder inte är ofördelaktiga eller ekonomiskt orimliga accepteras dessa utan vidare ifrågasättande. Respondenten hade önskat att bakomliggande resonemang och parametrar presenterades tydligare. Man ska inte behöva vara expert för att förstå resonemanget bakom dragna slutsatser i riskanalysen. Respondenten nämner därmed att även beställaren har ett ansvar att vara tydligare i vad de efterfrågar från en riskanalys och styra vilken indata (såsom trafikvärden) som används. För planhandläggare är dock kunskapen och förståelsen för den beräkningsprocess som ligger bakom riskanalyser låg, speciellt om man inte arbetat med risk-frågan tidigare. Respondenten menar därmed att riskhantering inom detaljplanering till stor del blir styrd av den riskkonsult som utför riskanalysen. Denna har möjlighet att välja parametrar och göra antaganden och bedömningar som påverkar resultatet. Ett konkret exempel från Nordvästra Kungsholmen är den trafikdata för Essingeleden som riskanalyser inom området är baserade på. Det använda underlaget har inte varit enhetligt och har haft stor inverkan på analysens resultat.

I samband med planeringen av Kristinebergs Slott 11 gjordes ett försök att fastslå ett enhetligt ställningstagande inom planområdet Nordvästra Kungsholmen. Det man ville uppnå var att samma acceptansnivåer skulle gälla.

Dessutom ville man att samma inställning till riskreducerandeåtgärder gällande skyddsavstånd och åtgärder i fasad skulle hållas i samtliga projekt. Respondenten menar att kommunen (Stockholm Stad) borde ha tydliga interna riktlinjer och ett framtaget dokument som specificerar vilken information som ska efterfrågas från en riskhantering samt vilken indata man vill ska användas och vilka scenarier man vill beakta. Det nämns att ett liknande dokument finns för beställning av bullerutredningar. För staden hade det tidigare nämna vägledande dokumentet varit till stor hjälp. Dock poängteras i samband med detta att striktare styrning av riskhantering genom lagkrav inte hade gynnat riskhantering i planprocessen. Om riktlinjer upprättas ska dessa vara av vägledande karaktär. Emellertid ska möjligheten att utgå från det aktuella projektets unika förutsättningar inte tas bort.

5.2.3 Respondent 3 – SSBF, Projektledare Samverkansprojektet

Arbetsroll	Projektledare för Storstockholms brandförsvares medverkan i Samverkanprojektet
Tid i projektet	2007 - 2015
Kommentar	Varit involverad i samverkanprojektet sedan dess start och därmed haft olika roller vad det gäller verksamhet och fastighet.

Respondenten blev involverad i projektet i ett tidigt skede innan lokaliseringsutredningen var gjord. Riskfrågan var aktuell från första början med gällde då främst verksamheten. Det diskuterades vilka risker det fanns med att samlokalisera aktörerna samt vilken hotbild som existerade. Detta var alltså innan den fysiska platsen eller byggnadstypen var bestämd och därmed gjordes inga vidare riskanalyser där slutsatser eller riskreducerandeåtgärder presenterades. I samband med lokaliseringsutredningen blev riskfrågan åter aktuell men respondenten menar dock att man hade en lättsinnig inställning till risk och ansåg att det skulle gå att minimera risker med byggnadstekniska åtgärder i ett senare skede. En bidragande faktor var att Samverkancentralen var ett projekt med ett stort politiskt intresse vilket genererade ett fokus på att projektet skulle drivas framåt. Det riskunderlag som togs fram och presenterades för byggnaden i detaljplaneskedet kändes bristfälligt då det inte var anpassat för den verksamheten som skulle bedrivas i byggnaden.

Riskanalysen behandlade byggnaden som vilken kontorsbyggnad som helst och respondenten menar att detta blev missrepresentativt då det som var viktigt att beakta i denna byggnad var just den samhällsviktiga verksamheten. Denna verksamhet behövde vara resiliant och robust och därmed behövde byggnaden kunna hantera den ökade hotbild som verksamheten medför. Att i riskanalys komma med generella skyddsrekommendationer såsom förstärkt fasad och skyddsavstånd kändes därmed missanpassat. I projektet fanns även ett intresse av att byggnaden skulle bli ekonomiskt lönsam och möjligheten att byggnaden även skulle kunna användas för privat kontorsverksamhet diskuterades. Detta var något som helt gick emot de säkerhetsdiskussioner som förts innan lokaliseringen och denna oförståelse för varandras perspektiv tror respondenten var något som gjorde att riskfrågan blev ohanterlig i detaljplaneskedet.

För att sköta riskhanteringen i projektet på ett effektivt sätt hade det krävts att en mer djupgående riskanalys som först behandlat verksamheten separat. När denna fråga inte var utredd blev riskhanteringen som gjordes i samband med detaljplaneringen otillräcklig. Detta då det förelåg ett alltför stort byggnadstekniskt fokus och riskhanteringen endast beaktade olycksrisker. Respondenten menar att den aktör som kunde driva riskfrågan i projektet främst var Fastighetskontoret i form av projektägare. Dock poängteras att räddningstjänsten är en aktör som generellt har en betydelsefull roll för att kunna påverka riskhantering i planprocessen. Detta men avseende på den kompetens och kunskap som finns på området inom organisationen.

5.2.4 Respondent 4 – Projektledare

Arbetsroll	Projektledare
Tid i projektet	2011 - 2015
Kommentar	Extern konsult som anlätades för att leda och samordna projektet.

Respondenten menar att bristen i detta projekt låg i gapet mellan projektets tre olika delar: program för samverkan i stockholmsregionen, samlokalisering och fastighetsprojekt. Respondenten blir involverad i det skede där fastighetsprojektet och detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 håller på att startas upp. I rollen som projektledare får denna sätta sig in i tidigare säkerhetsutredningarna och den riskhantering som är gjord i samband med samverkansprojektet och samlokaliseringen. Det framgår snabbt att detta är ett mycket komplext uppdrag där det inte endast handlar om att upprätta en byggnad på den aktuella tomt.

Inledningsvis utförs riskhantering separat i de tre olika delarna av samverkansprojektet. Respektive aktör har sina egna säkerhetskrav och gör egna risk- och sårbarhetsanalyser där de tar ställning till de risker och hot de vill beakta. Dessa utredningar används då man diskuterar samlokalisering av samtliga aktörer men kommuniceras inte vidare i det skede då Fastighetskontoret påbörjar arbetet med fastighetsprojektet och detaljplanen. Detta har till stor del att göra med att mycket av informationen som tagits fram i ett tidigare skede var sekretessbelagd. Vidare resulterar detta i att man i detaljplaneringen får i uppdrag att behandla byggnaden som en vanlig kontorsbyggnad.

Gapet mellan de säkerhetsfrågor som har diskuterats långtgående i projektet och den nu mer simplifierade riskhanteringen gör att de resultat och åtgärdsförslag som presenteras vid detaljplaneringen inte anses tillräckliga för att säkerställa tillräckligt låga risknivåer. Respondenten förklarar vidare att Fastighetskontoret har fokus på att driva igenom ett projekt där byggnaden som upprättas är lönsam. Man tar därför fram ett byggnadsförslag med publik verksamhet på taket av byggnaden och öppnar upp möjligheten för privat kontorsverksamhet att flytta in. Detta går inte alls i linje med den säkerhetsutredning som är gjord för samlokaliseringen och utgör ett bevis på att man i detaljplaneringen har helt olika syn på risk och talar olika språk. Respondenten menar att verksamhetsprojektet hade behövts vara avslutat innan fastigheten började planeras för att det på plannivå skulle varit ett klart och tydligt uppdrag. Nu drevs verksamhetsprojektet och fastighetsprojektet parallellt och respondenten anser att detta uppdrag var för stort för Fastighetskontoret att hantera.

Ett stort organisatoriskt problem i projektet är att många personer och aktörer sitter på ”flera stolar”. Genom att man har flera olika uppdrag och intressen i projektet blir det en tudelning mellan vilken ställning man ska ta i vissa frågor. Exempelvis hade Länsstyrelsen i uppdrag att samordna lokaliseringen men också granska och godkänna detaljplanen. Respondenten påpekar att en stor del av problematiken uppstår i det rent organisatoriska och det är svårt för aktörer att ta kommando och bestämma hur man ska hantera olika frågor som dyker upp.

5.2.5 Respondent 5 – SSBF, Projektledare fastighetsprojektet

Arbetsroll	Företrädare SSBF som hyresgäst i fastighetsprojektet
Tid i projektet	2007 - 2015
Kommentar	Respondenten är projektledare för de delar av SSBFs verksamhet som ska flyttas/förändras i samband med samverkanprojektet

Respondenten förklarar att räddningstjänsten i ett tidigt skede varit involverad och haft ett stort intresse av verksamhetsprojektet Samverkancentralen och därmed också den fysiska byggnaden samt dess placering. Räddningstjänsten skulle vara den huvudsakliga hyresgästen och stora delar av den befintliga verksamheten (larmcentral, huvudkontor och operativ verksamhet) skulle därmed påverkas av denna flytt. Detta resulterade i att Storstockholms brandförsvaret internt la ner mycket tid och vigde stora resurser åt projektet. När detaljplanen Kristinebergs Slott 11 valdes som lämplig plats var riskfrågan och lämpligheten att bedriva sin verksamhet i byggnaden högt värderad.

Respondenten förklarar att projektet från första början hade en politisk drivkraft där det ansågs att samverkansprojektet och Samverkancentralen var viktigt för att skapa ett tryggare och säkrare samhälle. Detta resulterade i att projektet fick en hög status hos samtliga involverade aktörer och man ville gärna kommunicera projektets framsteg och utformning till allmänheten. Respondenten förklarar dock att man inom delar av Storstockholms brandförsvaret hade en kritisk inställning till fastighetsprojektet på tomtens Kristinebergs Slott 11. Detta grundade sig till stor del på att man ansåg att samlokalisering av räddningstjänstens verksamhet i denna byggnad till viss mån försämrade möjligheterna för operativ verksamhet. Det gjordes dock en körtidsanalys som visade att den berörda brandstationens placering förflyttade utgångspunkten för framkomsttiderna med ca två minuter västerut. Den förändringen bedömdes vara acceptabel och den samlade förmågan till snabba insatser i det berörda geografiska området skulle fortfarande leva upp till handlingsprogrammets riktlinjer.

I samband med att andra problem som dyker upp i projektet förstärks skepticismen inom räddningstjänsten och sammantaget blir det en svår situation där man inom organisationen sitter på flera stolar. En position utgörs av att det intresse som has av programmet för samverkan i Stockholmsregionen, en annan som den huvudsakliga hyresgästen i byggnaden och sist som instans för råd och stöd gällande riskhantering inom detaljplaneprocessen.

Respondenten förklarar att räddningstjänsten internt hade gjort egna risk- och sårbarhetsanalyser. Desamma gällde andra aktörer som varit involverade i samverkanprojektet och eventuellt skulle inhysa Samverkancentralen. Detta skapade problem då dessa risk- och sårbarhetsanalyser inte samordnades i fastighetsprojektet. Respondenten menar att Länsstyrelsen är en tung remissinstans i detaljplanearbetet med länet som bas. På det sättet hade det gått att undvika den situation som nu uppstod där enskilda aktörer la stora resurser på eget säkerhetsarbete som utgjorde dubbelarbete.

Respondenten förklarar att denna inte tycker riskfrågan fick tillräckligt mycket utrymme när det väl kom detaljplaneprocessen Kristinebergs Slott 11. Det var främst Storstockholms brandförsvaret och Länsstyrelsen som drev riskfrågan och båda dessa aktörer satt på dubbla stolar. Riskhanteringen som gjordes i detaljplaneskedet kändes styckad då denna behandlade säkerhetsfrågor separat från olycksrisker och miljörisker. Denna uppdelning resulterade i att underlaget från tidigare risk- och sårbarhetsanalyser inte fördes vidare till den fysiska planeringen. Detta berodde dock till stor del på att mycket av informationen var sekretessbelagd och inte kunde diskuteras i samband med de fysiska riskerna. I sin tur ledde detta till att den riskanalys som låg till grund för diskussion i detaljplaneskedet kändes för otillräcklig för att den skulle kunna användas som ett beslutsunderlag.

Respondenten menar att det i projektet fanns en respekt för riskhanteringsfrågorna men att man blev lamslagen av problemen som uppstod och inte kunde ta beslut rörande dessa i ett tidigt skede, vilket hade varit nödvändigt. Respondenten menar att det är Stockholms Stad borde varit den aktör som drev riskhanteringsfrågan eftersom det är de som ansvarar för den ekonomiska investeringen av kommunala medel och hade varit fastighetsägare. En inställning som ledde till att man inom projektet till slut inte kunde hantera riskproblematiken anser respondenten var att det fanns en övertygelse om att problemen skulle kunna lösas i ett senare skede. Detta ledde till att man sköt problem framåt och underskattade de riskområden och hot som faktiskt identifierades i ett tidigt skede.

5.2.6 Respondent 6 – Handläggare Länsstyrelsen

Arbetsroll	Råd och stöd under detaljplaneprocessen samt granskning av hur risk har hanterats vid utställning av planen i olika skeden
Tid i projektet	2012 – 2014
Kommentar	Respondenten er en av flera personer som varit involverad i Länsstyrelsens handläggning av Kristinebergs Slott 11. Denna har inte varit delaktig i samtliga skeden eller under hela projektperioden.

Respondenten förklarar att riskhanteringsproblematiken var något som man inom detaljplaneprocessen tidigt identifierade som ett viktigt område att arbeta med. Detta dels på grund av den verksamhet som skulle bedrivas i byggnaden men också eftersom man vid tidigare detaljplaner inom Nordvästra Kungsholmen hanterat risk och var väl medveten om problematiken att bebygga områden i närheten av Essingeleden och Lindhagensgatan, som båda används för transport av farligt gods. Dock var det svårt att inom projektgruppen enas om hur man skulle se på riskhantering och riskanalys för Samverkancentralen. Beträktade man den som en vanlig kontorsbyggnad eller skulle man även beakta den samhällsviktiga verksamheten?

Respondenten menar att Länsstyrelsen ville att det skulle utredas hur den samhällsviktiga verksamheten påverkade riskbilden och även hur omgivningen påverkades av byggnadens uppförande på denna plats. Denna problematik om hur byggnaden skulle betraktas togs upp i ett tidigt skede men reddes aldrig ut. Det var även svårt att komma överens om hur man skulle förhålla sig till tidigare bestämmelser rörande risk inom planområdet Nordvästra Kungsholmen. Denna problematik resulterade i att riskfrågan sköts framåt utan att hanteras i processens tidiga skede. Respondenten menar att det hade varit nödvändigt att dessa frågeställningar lösts och beslutats om, helst redan innan detaljplaneskedet. Hade man hanterat riskfrågorna och framförallt tagit ställning i programskedet för Nordvästra Kungsholmen hade det gått att hålla en rak linje och därmed undvikit kostsamma och tidskrävande diskussioner i de individuella detaljplanerna. Även om det i ett tidigt skede endast fanns ett begränsat underlag för bedömning av risker hade det varit möjligt att göra en grovanalys och ta beslut om hur hela området verksamhetsmässigt skulle delas in för att minska riskerna och framförallt då samhällsriskerna.

Respondenten tycker att det riskanalysunderlag som presenterats höll en hög godtagbar kvalitet med avseende på det svåra planområde som Nordvästra Kungsholmen är. Det kan ha varit svårt för planhandläggare inom Stockholm Stad att ta sig till all information rörande riskbilden och förslag på åtgärder, men respondenten menar att detta är fallet i många detaljplaneprocesser. Riskkonsulten får därmed en roll i att vara tydlig att förklara och nyansera riskanalysen.

Generellt anser respondenten att kvalitén på de riskanalyser som tas fram i planprocesser varierar kraftigt. Detta beror antagligen på att det inte finns några tydliga stöd och riktlinjer som specificerar hur riskanalyser ska utföras och framförallt om hur resultat ska presenteras. Respondenten poängterar att det finns ett stort behov av nationella riktlinjer som specificerar och vägleder riskhantering i planprocessen. Dock måste de respektive länen och kommunerna kunna anpassa sig efter sina egna förutsättningar. DNVs acceptanskriterier är något som respondenten menar fyller en funktion som referensvärde då man diskuterar risk men poängterar också att de känns daterade och används i brist på bättre värden. En nackdel med dessa värden är att de inte alltid känns applicerbara i tätbebyggd en storstadsmiljö.

Samhällsrisk är ett problemområde som man inte riktigt vet hur man ska hantera i detaljplaneskedet. Respondenten menar att ibland är det endast gå att hantera en för hög samhällsrisk genom att förbjuda bebyggelse. Detta skapar stora problem då man kommit långt i planeringen och börjat exploatera marken. Det faktum att marken i en tätbebyggd stad kommer exploateras och bebyggas lämnar Länsstyrelsen i en position där de behöver värdera nyttan med markanvändning, även om slutsatsen från den interna bedömningen av samhällsriskerna är att denna är för hög och att marken inte borde bebyggas.

Att Länsstyrelsen internt kan ha olika synsätt menar respondenten visade sig vid planeringen av Kristinebergs Slott 11 där man satt på dubbla stolar. Detta då man i projektet drev verksamhetsprojektet och samtidigt fungerade rådgivande och granskande för planprocessen och fastigheten. Länsstyrelsen diskuterade internt denna problematik men drog slutsatsen att det rent juridiskt var accepterat och kände sig bekväm med att sitta på flera stolar. Respondenten menar dock att det visade sig vara svårt att hålla verksamhetsprojektet och uppförande av byggnaden isär i planprocessen.

Respondenten anser att kommunen (Stockholms Stad) är den part som främst kan driva och påverka riskhanteringen i detaljplaneprocessen. Detta eftersom det är kommunen som är ytterst ansvarig för planeringen. Länsstyrelsen har ett ansvar att driva riskhanteringsprocessen men mer som en aktör som ger råd och stöd till kommunen. Även räddningstjänsten har en möjlighet att driva riskhanteringsprocessen då deras åsikt oftast värderas högt i samband med bedömning av risker och deras insatsmöjligheter.

5.2.7 Respondent 7 – Handläggare Exploateringskontoret

Arbetsroll	Handläggare Exploateringskontoret
Tid i projektet	2004 - 2014
Kommentar	Respondenten har varit involverad i planering av Nordvästra Kungsholmen sedan programskedet.

Vid planeringen av Kristinebergs Slott 11 och Samverkancentralen var riskfrågan aktuell från start. Detta berodde till stor del på de tidigare detaljplanerna som arbetats med inom Nordvästra Kungsholmen men också på den verksamhet som byggnaden var avsedd för. Respondenten menar dock att det snabbt uppstod oenighet om hur byggnaden och planen skulle hanteras. Respondenten tycker att från ett planprocess-perspektiv och i enighet med PBL endast kan betrakta byggnaden som en vanlig kontorsbyggnad. Det går inte att planera en byggnad utifrån den specifika verksamhet då det i verkligheten måste kunna vara en flexibel byggnad där hyresgästerna och ibland även verksamhetstypen kan ändra sig. Detta synsätt delades inte av alla aktörer och bland annat Länsstyrelsen var av en hårdragen linje och tyckte att man var tvungen att beakta verksamheten. Detta resulterade i att man från start var oeniga kring riskfrågan och respondenten menar att denna skillnad i perspektiv aldrig hanterades ordentligt.

Respondenten har varit involverad i den fysiska planeringen av Nordvästra Kungsholmen sen programskedet. Respondenten menar att även fast det i detta skede hade tagits fram en översiktlig riskanalys för planområdet så var riskhantering inget som prioriterades i de tidigare detaljplanerna. Man var inte heller konsekvent med den översiktliga riskanalysen när det kom till bedömningar av risk eller de slutsatser som drogs. Respondenten påpekar att det är i programskedet som mer utförlig riskhantering borde ha gjorts och att det då hade gått undvika många av de problemen som dök upp vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11.

Fastighetskontoret, Exploateringskontoret och Stadsbyggnadskontoret hade tidigt i detaljplaneprocessen en lättsam inställning till risk. Fokus låg på att driva projektet framåt och, likt andra detaljplaner kring Essingeleden, hantera riskproblematiken med byggnadstekniska åtgärder. När man senare i samrådsskedet fick remissvar från Länsstyrelsen som krävde en bättre och mer omfattande riskhantering gick planeringsprocessen in i en vägg där man inte visste hur man skulle hantera riskproblematiken. Respondenten påpekar även att det är först i detta skede som samhällsriskfrågan lyfts, innan hade riskhanteringen fokuserat på individrisk. När samhällsrisk började diskuteras så blev även skalan av projektet större då det nu diskuterades risker som påverkade hela planområdet Nordvästra Kungsholmen. Detta blev problematiskt då det fanns tidigare detaljplaner att förhålla sig till där mildare krav hade accepterats av samtliga parter, däribland Länsstyrelsen. Respondenten tycker det är tydligt att riskhantering vid fysisk planering är högst personberoende, inte minst hos den person som handlägger ärendet hos Länsstyrelsen.

Respondenten tycker att förståelsen för riskhanterings-terminologi och presentation av resultat och slutsatser i en riskanalys kan vara svårt att förstå sig på och använda som underlag för beslut. Detta gäller främst slutsatser kring samhällsrisk och hur denna ska hanteras. I fallet med Kristinebergs Slott 11 var just samhällsrisken svår att hantera. Respondenten tror även att den laddade terminologin i form av ”antalet omkomna människor”, som används vid bedömning av konsekvensen av en risk, gör att det är svårt att ta ställning. Projekt som har offentliga och politiska intressen kan påverkas av detta då det utåt sett är svårt att kommunicera att man accepterar risker med allvarliga konsekvenser och förlorade människoliv.

Respondenten talar om möjligheten att ha tydligare lagliga skrivelser som styr riskhantering inom planprocessen. Respondenten menar att det hade behövts en tydligare koppling mellan PBL-skrivelsen ”hälsa och säkerhet” och hur riskhantering ska bedrivas för att erhålla godtagbar nivå. Respondenten uttrycker att det är konstigt att riskhantering bedrivs så pass inkonsekvent även fast det är ett område som ofta har en stor inverkan på planförslaget. Denna menar att tydligare lagskrivelser kunnat resultera i ett mer enhetligt angreppssätt. Respondenten nämner att den status som DNVs acceptanskriterier har vid riskbedömning behöver vara tydligare. Dessa är väldigt dikterande för var och när det anses att mark kan bebyggas, men de har inget egentligt lagligt stöd eller tydligt direktiv. Respondenten menar att nationella riktlinjer framtagna av exempelvis Boverket hade varit väldigt användbart för att klargöra vilka värden och acceptanskriterier som ska arbetas efter och hur riskhanteringen ska bedrivas. Dock nämns även att nationella riktlinjer kan vara problematiska och inte heller applicerbara i en storstadsmiljö där man vill bygga tätt. Respondenten menar att i denna kontext måste det gå att väga nyttor likvärdigt mot risker; Vad är samhällsnyttorna av att bebygga denna mark? Kan det motivera att högre samhällsrisk accepteras? Respondenten menar att även att detta tillvägagångssätt är det som PBL avser, då denna lag anger att det i fysisk planering ska göra en sammanvägd bedömning av markanvändningens fördelar och nackdelar avsett på olika intressen.

Respondenten är av meningen att då riskhantering inom detaljplanering är problematiskt får detta område oproportionerligt fokus, vilket ibland kan gå ut över hantering och arbete med andra intressen.

5.2.8 Respondent 8 – Projektledare Samverkan Stockholmsregionen

Arbetsroll	Projektledare Samverkan Stockholmsregionen
Tid i projektet	2007 - 2015
Kommentar	Respondenten har inte varit direkt involverad i detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 men har varit involverad i samverkanprojektet från dess start. Respondenten har även kommit i kontakt med planering av området Nordvästra Kungsholmen i tidigare arbetsroller

Respondenten menar att detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 var problematiskt då det rådde ett gap i projektstrukturen mellan det arbete som var gjort i verksamhetsprojektet, lokaliseringsprojektet och det arbete som gjordes i fastighetsprojektet/detaljplaneringen. Den riskhanteringen som främst beaktade olycksrisker i planprocessen var inte i linje med den riskhanteringen som gjordes vid planering av verksamhetsprojektet för att hantera säkerhetsaspekter. De personer som fick i uppdrag att handlägga detaljplanen hade i sin arbetsroll svårt att anamma det större perspektivet och behandlade byggnaden som en vanlig kontorsbyggnad. För andra aktörer var Samverkancentralen primärt en byggnad som skulle uppföras för att säkerställa samverkan med samhällsviktig verksamhet, övriga aspekter som hade med detaljplaneringsprocessen att göra var sekundära. Respondenten menar dock att det kanske var rätt att försöka planera byggnaden som en vanlig kontorsbyggnad då själva verksamheten i sig inte enbart kan anknytas till platsen eller byggnaden vid planhandläggning. Detta ledde dock till en konflikt mellan Länsstyrelsen och planhandläggarna som hade en meningsskillnad i hur byggnaden skulle betraktas.

Eftersom det i många andra delar av projektet Samverkancentralen diskuterade risk från ett säkerhetsperspektiv var det kanske inte nödvändigt att göra det i detaljplaneprocessen. För verksamhetsprojektet är det själva funktionen som är den relevanta aspekten att säkra och inte själva byggnaden i sig. Detta var alltså riskhantering på organisatorisk nivå och var inte kopplad till olycksrisker som kunde avhjälpas med byggnadstekniska åtgärder. Dessa två sätt att bedriva riskhantering går naturligtvis hand i hand men det blev ett för stort perspektiv att hantera i detaljplaneprocessen. Projektet hade även en politisk drivkraft och målades upp för samtliga aktörer som ett prestige-projekt. Detta gjorde att de unika aktörerna hade en väldigt hög ambitionsnivå och var måna att bevaka sitt eget intresse. Att hantera dessa olika viljor blev svårt och det gick inte att kommunicera bestämmelser och interna diskussioner med samtliga parter, vilket i sin tur skapade oförståelse och konflikter.

Respondenten påpekar att det vid hantering av risk även bör gå att väga in nyttor som den planerade verksamheten eller markanvändningen genererar. Respondenten menar att det är väldigt sällan inom detaljplaneprocesser som detta görs och det gjordes inte heller vid planering av Kristinebergs Slott 11. Hur man än vrider och vänder på det var Samverkancentralen en byggnad som hade genererat otroligt stora samhällsnyttor.

Respondenten menar att en farlig tendens inom samhällsplanering är att olika aktörer har ett tunnelseende för sitt eget uppdrag och sin egen roll i planprocessen. Är man en aktör som ska syna och granska den riskhantering som är gjord kommer man göra just detta utan att kanske se den större vinningen av projektet. Respondenten menar att det i den här typen av projekt måste gå att problematisera riskfrågan i ett tidigt skede och därmed tydliggöra ett ställningstagande. Hade Länsstyrelsen eller MSB redan från början varit tydliga med sitt ställningstagande i förhållande till de riskbilder som rådde för detaljplanen Kristinebergs Slott 11 hade det gått att undvika att problemen först identifierades under samrådesskedet.

Respondenten menar att ansvaret ligger på projektledaren och planägaren att involvera dessa aktörer i ett tidigt skede och se till att detta ställningstagande görs.

Generellt menar respondenten att man ofta är dålig på att vara konsekvent inom detaljplanering när det kommer riskhantering. Man lyckas också sällan med att ha en tydlig koppling mellan riskhantering som görs i översiktsplaner och detaljplaner.

Frågan om samhällsrisk är även mycket laddad då den är känsligt paketerad, man talar om förlorade människoliv. Hade det istället fokuserats på uppnådd säkerhet och kommunicerat samhällsrisk på ett annat sätt hade det kanske gått att hantera problematiken bättre.

Respondenten tar även upp att man internt inom organisationer har svårt att samverka då man har olika uppdrag och agendor. Exempelvis inom Stockholms Stad, som innefattar Stadsbyggnadsnämnden, Exploateringskontoret och Fastighetskontoret som alla själva har egna intressen och agendor. Respondenten lyfter faran med att bli stämplad som en svår aktör att jobba med. Dessa fördomar och antaganden om hur man ska förhålla sig till varandra lever kvar till framtida planprocesser.

5.2.9 Respondent 9 – Översiktsplanerare Stadsbyggnadskontoret

Arbetsroll	-
Tid i projektet	-
Kommentar	Respondenten har inte haft någon direkt position i detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11. Denna är dock involverad i kommunens arbete med riskhantering i planprocessen, som till stor del är ett utfall från projektet Samverkancentralen och detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11.

Respondenten uttrycker svårigheten med att jobba med riskhantering i detaljplaneskedet då många av de aspekterna som diskuteras inte går att påverka. Därmed borde frågan lyftas i tidigare skeden, exempelvis vid översiktsplaneringen. Dock så kan det vid översiktsplanering vara svårt att lyckas hantera samtliga olycksrisker då man i detta skede endast planerar strategiskt och övergripande. Respondenten menar att man borde knyta samman de två plannivåerna med den fördjupade översiktsplanen då denna görs (det som kallas för plan-/områdesprogram i Stockholm). Där är detaljnivån tillräcklig för att det ska gå att bedriva riskhantering och arbeta bort problematik som annars kan uppstå i detaljplaneringen. I dagsläget görs detta sällan, antagligen på grund av det inte finns någon kravställning på riskhantering i den fördjupade översiktsplanen/programplanen. Intervjun lyfter även frågan om de olika typerna av riskområden som finns; miljörisker, sociala risker och olycksrisker. Respondenten menar att man vid detaljplaneringen till störst del fångar upp olycksriskerna men inte de andra områdena. Respondenten menar dock att detta är förståeligt eftersom sociala risker och miljörisker oftast inte kan hanteras genom fysisk planering på detaljplanenivå. Detta är ytterligare ett incitament till att omfattande riskhantering behöver bedrivas tidigare. Sociala risker lyfts som ett exempel; detta riskområde är i princip omöjligt att påverka på en detaljplanenivå då det inte går att implementera byggnadstekniska åtgärder för att hantera något som har en social grund.

En anledning till varför riskhantering ses som ett svårt område att hantera i planprocessen tror respondenten är för att man som handläggare på Stadsbyggnadskontoret saknar erfarenhet och kompetens. En förbättringstrend är dock möjlig att se då riskfrågan är relevant i nästan hälften av alla planärenden som handläggs idag. Därmed kommer man förr eller senare behöva sätta sig in i detta område.

Även om riskfrågan kan vara svår att förstå sig på tror respondenten också att medvetenheten om den finns. Detta då risk (kopplat till hälsa och säkerhet) enligt PBL är en överprövningsgrund som kan innebära att planen blir stoppad av Länsstyrelsen.

Ytterligare en stor brist med hantering av risker i planprocessen är att man i dagsläget sällan väger eller diskuterar potentiella nyttor mot den riskbild som föreligger. Samhällsrisk har visat sig vara ett problematiskt område då man i detaljplaneskedet befinner sig i en position där man är oförmögen att påverka denna risk och respondenten menar därmed också att samhällsrisk inte går att arbeta utifrån i detaljplaneskedet. Respondenten tycker att acceptanskriterierna för samhällsrisk är ett bra referensvärde vid övergripande planering men lamslår processer på detaljplanenivå. Hade det vid ett tidigare skede varit möjligt att bestämma vilka nyttor som skulle kunna kompensera för en hög samhällsrisk hade man inte behövt hamna i detta läge. Respondenten menar att när en planprocess hamnar i detta stillastående är det ofta endast politiska intressen som kan driva på.

En brist med vägledning och kravställning ser respondenten som en orsak till att riskfrågan är svår att hantera i planprocessen. Lagstiftningen i form av PBL och MB anger att riskhantering ska bedrivas men det finns ingen vidare specifikation om hur det ska bedrivas i de olika programskedena. Respondenten menar att det är de statliga myndigheterna, exempelvis MSB eller Boverket, som har mandat och möjlighet att påverka och driva en process där riktlinjer kan utarbetas. Dessa riktlinjer bör både ange hur riskanalyser och utredningar ska utföras på olika nivåer i planprocessen men också fungera som en referensram som tydligt definierar vilka acceptanskriterier man ska förhålla sig till och hur man kan värdera dessa mot potentiella nytta av exploatering och bebyggelse. Respondenten liknar riskhantering med bullerhantering, som är ett område som på de senaste 10 åren har gått från att vara svårhanterligt till att ha upprättade riktlinjer och acceptansnivåer. Till grund för dessa riktlinjer ligger ett projekt som Länsstyrelsen och Stockholm Stad har gjort för att utvärdera hur skyddsåtgärder mot buller har fungerat i praktiken. I samband med detta poängterar respondenten att riskhantering är något som bör bedrivas även för befintlig byggnadsstruktur. Det räcker inte med att bara hanterat riskfrågan för ny bebyggelse. Detta i sig är ett incitament för att riskhantering behöver bedrivas på planeringsstadiet där det exempelvis går att hantera vägledning av farligt gods för att minska den generella samhällskrisen inom staden.

På detaljplanenivå är det viktigt att utvärdera vad riskhanteringen är tänkt att syfta till så att den utförs av ren rutin. Detta anknuter till att många aspekter som utgör en riskbild inte går att påverka på detaljplanestadiet. Det är därmed ingen idé att konstatera att man inte hamnar inom acceptabla risknivåer om denna slutsats redan kan dras från början.

Eftersom PBL är en avvägningslagstiftning där olika intressen ska vägas mot varandra så måste det gå att förankra riskhanteringen som sker i detaljplaneskedet i PBL och avgöra vad riskhanteringen ska syfta till i den unika detaljplanen som hanteras. Respondenten berättar om hur riskanalyser och slutsatser används som beslutsunderlag och att man inte alltid tycker detta material är användbart. Respondenten anser att detta material inte är anpassat för det avsedda syftet eller målgruppen och att man som handläggare lämnas till att lita på den riskkonsult som har tagit fram underlaget. Detta beror på att riskanalyserna sällan är förankrade i ett specifikt syfte utan utgår från en standardiserad mall där både terminologi och beräkningsgång är delar som är svåra att förstå sig på. I sin tur leder detta ofta till att man helt köper riskkonsultens åtgärdsförslag och implementerar dessa efter bästa möjlighet i planen. Dessutom leder det också till att handläggaren blir passiv i riskfrågan och istället fungerar som en medlare mellan riskkonsulten och Länsstyrelsen då oenigheter uppstår. När oenigheter uppstår menar respondenten att det blir en typ av förhandling där staden försöker göra Länsstyrelsen nöjda.

5.2.10 Respondent 10 –SSBF & extern riskkonsult

Arbetsroll	Stöd till ansvarig handläggare vid Storstockholms brandförsvaret samt som inhyrd riskkonsult i senare skede
Tid i projektet	2010 - 2015
Kommentar	Respondenten agerar i sin arbetsroll på SSBF stöd till kommunen i riskhantering för exploatering av Nordvästra Kungsholmen.

Respondenten berättar att det är flera olika personer på Stadsbyggnadskontoret som hanterar dels den aktuella, dels intilliggande detaljplaner. På motsvarande sätt är det olika personer på SSBF som hanterar planer i området. Detta medför att riskfrågorna hanteras på olika sätt, det leder även till att riskfrågan för Kristinebergs slott 11 förskjuts i tid till dess att en ny handläggare tagit över ärendet. I samband med start-PM inleds en dialog med SSBF, vilken resulterar i en mötesserie där Stadsbyggnadskontoret, Storstockholms brandförsvaret, Länsstyrelsen och Exploateringskontoret involveras för att diskutera djup och omfattning av riskhantering för projektet samt reda ut vilka förutsättningar som finns att arbeta med. Som underlag för diskussion används bl.a. den översiktliga riskanalys som togs fram för planområdet år 2002.

Respondenten menar att Länsstyrelsen i denna mötesserie tog en passiv position, vilket inte är ovanligt tidiga skeden av en planprocess. I många fall väntar Länsstyrelsen med att komma med utlåtande och tydliga bedömningar tills de upplever att de har ett tydligt mandat samt att en riskanalys och/eller annat bedömningsunderlag finns framtaget. Som regel sker detta i samrådsskedet. Respondenten tror att detta bl.a. kan bero på svårigheter att uttala sig i tidiga skeden, men även att Länsstyrelsen fått kritik om de justerat och/eller backat från tidiga uttalanden. Begränsade resurser nämns som en ytterligare anledning.

En av utmaningarna med planprocessen Kristinebergs Slott 11 var svårigheter att hantera höga samhällsrisknivåer. Storstockholms brandförsvaret för i tidigt skeden en dialog med Stadsbyggnadskontoret kring dessa svårigheter och påpekar behoven av att beakta samhällsriskerna. Länsstyrelsen yttrar sig under planens samrådsskede med samma åsikt och anger att samhällsriskfrågan är något som måste lösas, både för detaljplanen Kristinebergs Slott 11 men även för andra aktiva detaljplaneprocesser inom Nordvästra Kungsholmen. Detta leder till frustration och oförståelse inom Stockholm Stad och hos andra involverade aktörer, framför allt då Länsstyrelsen inte fört fram dessa åsikter på samma sätt under den mötesserie som hållits, se ovan.

I tidigare planer inom Nordvästra Kungsholmen och kring Essingeleden har samhällsriskerna inte behövts beaktas i samma utsträckning som vid planeringen av Kristinebergs Slott 11. Därmed fanns nu ett problem som sträckte sig utanför det aktuella planområdet och riskerade att andra planer överprövades på samma grund. Respondenten menar att det var svårt att skapa förståelse hos byggherren, liksom hos stadsbyggnadskontoret, att ta på sig ett ansvar att reda ut samhällsriskfrågan för den aktuella detaljplanen men även övriga delar av Nordvästra Kungsholmen, vilket kan tyckas anmärkningsvärt då riskanalysen från 2002 också pekar på förhöjda samhällsrisknivåer. Att det är först i samrådet som samhällsriskproblematiken tas på allvar är i någon mån ett misslyckande att uppnå en effektiv riskhantering. Respondenten menar att det t.ex. är viktigt att kunna anamma ett större helhetsperspektiv och sätta riskhanteringen i ett sammanhang som är relevant för den specifika platsen, men även förstå att stadsplaneringen utvecklas och att arbetssätten kopplat till riskhanteringen behöver göra samma sak.

Vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 sitter flera aktörer på dubbla stolar och bedriver/är involverade i specifika projekt kopplat till byggnaden och dess verksamhet. SSBF, Länsstyrelsen och MSB är samtliga involverade i samverkansprojektet och har mer eller mindre uttalade roller att bevaka och stötta riskhantering i planprocessen. Respondenten tror inte att de olika aktörerna hade tänkt igenom hur man skulle hantera dessa tvådelade roller. Generellt tycker respondenten att det är ofta det råder en otydlighet kring roller i planprocessen när det kommer till riskhantering, samt vilken kompetens som erfordras. Ett exempel är räddningstjänstens respektive Länsstyrelsens roller vad gäller råd och stöd kopplat till fysisk planering. Räddningstjänsten saknar mandat att överpröva en plan vilket i många fall leder till att kommunerna primärt väljer att fokusera på vad Länsstyrelsen som har det mandatet anser. Respondenten menar att detta var fallet vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 där samhällsriskproblematiken tas på allvar först när Länsstyrelsen väljer att agera i samrådsskedet.

Respondenten tycker inte att riskhanteringsunderlaget i projektet var anpassat för planhandläggarna eller personer inom Stockholms Stad som behövde riskanalysen som underlag för beslut. Underlaget var informationstungt och inkonsekvent utifrån ett flertal aspekter. Respondenten menar att generellt är kunskapen och förståelsen för riskfrågor i planprocessen är begränsad hos flera involverade aktörer, vilket bidrar till att frågorna i många fall hanteras separat från andra delar av planarbetet. Planhandläggare behöver ofta utbildas och få riskterminologi, såsom begreppen individ- och samhällsrisk, förklarad för sig. Har man precis börjat förstå sig på dessa begrepp är det svårt att ta sig till avancerade riskutredningar som är utmanande även för en person med hög kompetens inom området. Det som behövs är utbildning och en kompetensökning hos samtliga involverade parter. Både hos de som har riskkompetens, som behöver lära sig om planprocessen, och hos de som är erfarna inom planprocessen, som behöver lära sig om riskhantering. Det är även nödvändigt riskhanteringsprocessen utvärderas med avseende på hur den ska bedrivas och vad den ska syfta till. Respondenten utvecklar med att förklara att dagens riskhantering är väldigt bunden vid kvantitativ uppskattning av fysiska risker i sena skeden av planprocessen och att denna typ av riskhantering inte alltid blir ändamålsenlig. Det är viktigt att tydliggöra syftet med riskhantering i olika skeden av planprocessen och anpassa riskhanteringsprocessen därefter.

Respondenten tycker att PBL och MB ger grund för detta och det faktum att riskhantering ska utföras i flera skeden under planprocessen. Det som däremot inte förklaras är *hur*. Respondenten är tveksam till en mer detaljstyrd lagstiftning, och menar att det krävs ökad kunskap om lagstiftningen och när denna ställer krav på riskhantering för att den ska fylla sin funktion.

Respondenten tycker att det är nödvändigt att ta ställning till former för hur risker ska värderas och beslutas kring, samt vilka beslutsunderlag som krävs kopplat till detta. Bl.a. finns behov av stöd för att värdera och göra avvägningar mellan risk och andra planeringsaspekter. En jämförelse med planering kring bullerpåverkan görs och respondenten förklarar att hanteringen av buller är ett sakområde som går att lära av. Respondenten poängterar att det vid detaljplaneringen för Kristinebergs slott 11 aldrig diskuterades kring samhällsrisk i förhållande till nytton eller gjorde någon avvägning för att bedöma om det gick att acceptera höga samhällsrisknivåer i och med de samhällsnyttor som exploateringen skulle generera. Hur nytton ska värderas är något som respondenten anser måste beslutas om på en högre strategisk nivå och inte i enskilda detaljplaner.

6 Analys

Detta kapitel syftar till att analysera resultatet från studien av planedokumenterna och intervjuerna. Detta för att besvara examensarbetets första frågeställning:

- *Vilka problem uppstod i riskhanteringen som utfördes vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 och vad berodde dessa problem på?*

Från en sammanvägning av respondenternas svar och genomgången av plandokumenterna har tio problemområden identifierats. Dessa aspekter av plan- och riskhanteringsprocessen är utvalda då de återkommande diskuterades av respondenterna och går att utläsa ur plandokument och anses därmed av författaren vara huvudanledningarna till att man inte lyckades fullfölja riskhanteringsprocessen vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11. De tio problemområdena är:

- (1) Brist på samsyn
- (2) Riskanalysen som beslutsunderlag
- (3) Svårighet att hantera Samhällsrisk
- (4) Variation i tidigare riskhantering
- (5) Personberoenden
- (6) Länsstyrelsen är passiv
- (7) Nyttor vägs inte in
- (8) Aktörer som sitter på flera stolar
- (9) Otydliga lagkrav / Olika uppfattningar om lagkraven
- (10) Svårighet att hantera riskkällan

I följande avsnitt beskrivs respektive problemområde.

6.1 Brist på samsyn

Vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 rådde det delade meningar kring hur man vid riskhanteringen skulle betrakta byggnaden och projektet Samverkancentralen; som endast en kontorsbyggnad eller en byggnad med samhällsviktig verksamhet. Problemet i sig är inte att olika aktörer hade olika åsikter utan det faktum att det under planprocessen inte gick att komma överens om hur denna åsiktsskillnad skulle hanteras.

Varför riskhanterar man i detaljplaneskedet? Svaret kan i många fall vara att det görs för att man vill hantera höga nivåer av individ- och samhällsrisk, vilket i sin tur härleds från lagkrav på hantering av risker som berör miljön samt människors säkerhet och hälsa. Dock har frågan flera olika svar beroende på vilken aktör den ställs till. Exempelvis vill räddningstjänsten även uppnå bra förutsättningarna för räddningsinsatser och Stockholms Stad vill erhålla effektiva riskhanteringslösningar som möjliggör exploatering mark i tätbebyggd miljö (Fredriksson, 2007). Vid planering av Kristinebergs Slott 11 var inte syftet med riskhanteringen klargjord och det framgår från respondenternas svar att denna brist på samsyn var ett stort problemområde. Länsstyrelsens samrådsyttrande (2013-07-03) och flera av respondenternas svar (bl.a. respondent 2 och 10) belyser att det i ett tidigt skede hölls möten för att diskutera riskproblematiken och hitta ett gemensamt synsätt. Varför man inte lyckades komma till samsyn i dessa möten tror författaren beror på att de olika aktörerna har olika incitament att jobba med risk och inte har full förståelse för varandras arbetssätt, ansvar och roller. Ytterligare en bidragande faktor kan vara ett negligering av höga risknivåer då detta utgör hinder för vidare planering.

6.2 Riskanalysen som beslutsunderlag

Det beskrivs i intervjuerna att framtagandet av en riskanalys är en sluten process som till allra största del styrs av riskkonsulten. Respondenterna har uttryckt att så även var fallet vid planeringen av Kristinebergs Slott 11. Även om man insåg att riskproblematiken var viktig och tidigt involverade riskkonsulten i diskussioner med andra parter så framgår det att riskanalysen i slutändan var en handling som tagits fram av riskkonsulten i en process utan större insyn eller påverkan från andra parter.

Stadsbyggnadskontoret (Respondent 2 och Respondent 9) och Exploateringskontoret (Respondent 7) beskriver hur riskanalysens slutsatser och rekommenderade åtgärdsförslag accepteras och anammas i planförslaget utan vidare reflektion från deras sida. Detta då man tycker att riskhantering är ett svårförståeligt område och litar på riskkonsultens bedömning. Respondenterna förklarar även att de tycker att beräkningar och antaganden som har gjorts i riskanalysen inte framgår och därmed är inte heller riskanalysen anpassad för att fungera som ett beslutsunderlag.

Då samhällsrisknivåer presenteras görs detta oftast med FN-kurvor. I Figur 10, som är tagen från den översiktliga riskanalysen för Nordvästra Kungsholmen, används exempelvis en FN-kurva som underlag för slutsatsen att samhällsrisk kan accepteras om riskreducerande åtgärder implementeras. FN-kurvan visar här att samhällsrisk kan sänkas till nivåer inom ALARP-området med riskreducerande åtgärder. Dock diskuteras inte alls det faktum att risker inom ALARP-området behöver och ska hanteras ytterligare. Risker som befinner sig i ALARP-området ska endast tillåtas om åtgärder inte är ekonomiskt försvarbara i förhållande till risken (Davidsson et al. 1997).

6.3 Svårighet att hantera samhällsrisk

Att samhällsrisk är ett problem inom Nordvästra Kungsholmen visas redan i den översiktliga riskanalysen, som drar slutsatsen att samhällsrisknivåer inom planområdet är för höga och att riskreducerande åtgärder behöver vidtas. I några av riskanalyserna som sedan görs för detaljplanerna inom området anammas ställningstagandet att samhällsrisk inte kan beaktas i den tätbebyggda miljön som Nordvästra Kungsholmen är. Detta ställningstagande anammas även sedan vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 och blir en av de stora problemdiskussionerna (ställningstagande ifrågasatt av bl.a. Länsstyrelsen i samrådskedet). Då riskkonsulter som är experter inom området har svårt att hantera samhällsrisknivån inom Nordvästra Kungsholmen är det inte konstigt att det är svårhanterligt av de personer inom kommunen som sedan handlägger detaljplanen Kristinebergs Slott 11 och har mindre kunskap och erfarenhet när det kommer till riskhantering.

Att Essingeleden är en av de huvudsakliga riskkällorna inom planområdet Nordvästra Kungsholmen identifierades redan i den översiktliga riskanalysen. Det kan därmed tyckas vara märkligt att man väljer att lokalisera Samverkancentralen vid Kristinebergs Slott 11 som ligger precis bredvid denna led. I min mening är detta en indikation på den negligierande inställningen till risk som många respondenter menar att aktörer inom planprocesser har. Vid planering av Samverkancentralen måste det funnits ett förtroende för att det med byggnadstekniska åtgärder skulle kunna möjliggöra att byggnaden placerades på ett kort avstånd från Essingeleden. I tidigare detaljplaner hade man lyckats göra just detta och därmed kanske det inte är så konstigt att denna inställning fanns.

6.4 Variation i tidigare riskhantering

Inom planområdet Nordvästra Kungsholmen har man upp till och med detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 och Samverkancentralen inte varit konsekvent i riskhanteringen. Riskanalyserna har skiljt sig åt och kommit fram till olika slutsatser och olika rekommendationer på riskreducerande åtgärder. Många av respondenterna lyfter problemet med att det därmed inte gick att förhålla sig till slutsatser och ställningstagande som var gjorda i tidigare planer.

Länsstyrelsen handläggare (Respondent 6) påpekar att det generellt inom planplanering skiljer sig från projekt till projekt hur man förhåller sig olika till risknivåer. Därmed är det också svårt för planhandläggare att förstå vad det är som gäller.

Länsstyrelsen och Storstockholms brandförsvars ställningstagande till risk inom Nordvästra Kungsholmen påvisar just detta problem. Dessa aktörer var inte konsekventa i sitt ställningstagande till de höga risknivåerna för bebyggelse nära Essingeleden och det är förståeligt att man vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 hade tron att det kommer att gå att hantera de höga risknivåerna då det är gjort i tidigare detaljplaner.

6.5 Personberoenden

En återkommande synpunkt som lyfts upp i intervjuerna är att det över tid har varierat hur allvarligt de olika aktörerna ser på risk. Även kunskapsnivån har skiljt sig och att de ställningstagandena som gjorts har inte varit konsekventa. Denna variation går att koppla till att det är olika personer som har representerat de olika aktörerna vid olika tidpunkter.

Att personberoende får inverkan på nästan alla delar av en planprocess är inte så konstigt. Individerna präglas av sin akademiska- och professionella bakgrund och därmed har dessa också olika erfarenheter och kunskaper. Stadsbyggnadskontoret (Respondent 2 och Respondent 9) påpekar exempelvis att risk är ett svårt område att hantera som planhandläggare om man inte jobbat med det tidigare.

Personberoende kan också uttrycka sig i form av en persons status eller om denna har en stark personlighet och då har inflytande över andra aktörer i en planprocess. Om exempelvis en riskkonsult har lång erfarenhet och har ett högt anseende kan det vara svårt att ifrågasätta denna eller diskutera kring dennas slutsatser.

Vid planering av ett samhälle är samma aktörer involverad över långa tidsperioder och i många olika skeden. Detta betyder att olika personer kommer få hantera aktörens uppdrag och sätta sin personliga prägel på de arbetsuppgifter som utförs. Det hade varit omöjligt att undvika denna subjektivitet och det hade inte heller varit önskvärt då olika perspektiv är något som berikar organisatorisk samverkan (Fredriksson, 2007). Dock framgår det från intervjuerna att personberoenden har haft en negativ inverkan på planprocessen Kristinebergs Slott 11 och att aktörer hade behövt hjälpmedel för att kunna agera mer enhetligt.

6.6 Länsstyrelsen är passiv

Något som lyfts som problematiskt av många av respondenterna är det faktum att Länsstyrelsen först uttalar vid samrådsskedet. Detta gör att mycket tid och resurser behöver läggas ned på arbete som man inte vet om Länsstyrelsen kommer acceptera eller inte. Det är även svårt att göra några större förändringar av planen i samrådsskedet för att sänka risknivåerna, oftast är då endast byggnadstekniska åtgärder möjligt att implementera.

I de tidiga skedena av planprocessen Kristinebergs Slott 11 hölls möten för att diskutera riskbilden för området. Detta var ett tillfälle där Länsstyrelsen hade kunnat indikera att de såg en problembild med samhällsrisk, men detta var inget som gjordes. Länsstyrelsen kommenterade dessa möten och beskriver det i samrådsyttrande som möten där: *"främst förutsättningar och ingångsvärden för riskbedömningen till samrådshandlingarna diskuterats"* (Länsstyrelsen, 2013, s. 2). I min mening illustrerar detta citat hur Länsstyrelsen är passiva och menar att Stadsbyggnadskontoret ska driva diskussioner kring risk. Detta stöds även av intervjun med handläggaren på Länsstyrelsen (Respondent 6) som påpekar att denna anser att det är Stockholms Stad som är den aktör som kan driva och påverka riskhanteringen. Det går att diskutera om detta är rätt då handläggarna på Länsstyrelsen har en högre kompetens när det kommer till riskhantering. Å andra sidan utgör det kommunala planmonopolet en lagligt bindande restriktion på hur mycket inflytande Länsstyrelsen ska ha på planarbetet. Anledningen till att Länsstyrelsen inte är proaktiv och mer stödjande i ett tidigt skede tros dels bero på otillräckliga resurser och dels att de drar sig från att göra uttalanden i tidigt skede. Översiktsplaneraren på Stockholms Stad (Respondent 9) påpekar att Länsstyrelsen har fått kritik för att de i ett tidigt skede uttalat sig och senare i processen ändrat sitt ställningstagande. Detta kan ha påverkat att de nu tar en mer passiv roll.

6.7 Nyttor vägs inte in

Genomgången av plandokumentet och respondenternas svar visar på en brist av värdering av nyttor i förhållande till risk vid planering av Samverkancentralen. En av anledningarna till att det inte går att driva projektet vidare är Länsstyrelsens ställningstagande att Samhällsrisknivåerna är för höga enligt DNVs acceptanskriterier. För att komma vidare hade man antingen behövt sänka risknivåerna eller eventuellt föra en diskussion kring om nyttorna med projektet hade kunnat motivera acceptering av höga risknivåer.

6.8 Aktörer som sitter på flera stolar

Att man inom Samverkanprojektet har flera olika uppdrag och intressen identifieras av respondenterna som ett problem eller åtminstone en omständighet som gjorde det svårt för respektive aktörer att ta ett tydligt ställningstagande, däribland hur man skulle ställa sig till de identifierade risknivåerna. Begreppet att sitta på ”flera stolar” används återkommande i intervjuerna. En del av respondenterna berättar att man internt hade svårt att förhålla sig till sina flera intressen i Samverkanprojektet. Likaså identifieras att man i projektet upplevde olika ställningstaganden från en och samma aktör.

Från Länsstyrelsens interna diskussioner framgår att man diskuterar hur Länsstyrelsen uppfattas av andra aktörer om de inte ”sätter ner foten”. Detta visar på en intern intressekonflikt inom Länsstyrelsen och att de som aktör inte är helt säkra på hur man skulle agera enhetligt i sina olika uppdrag. Denna typ av förutfattade meningar om varandra är generellt något som präglar förhållanden mellan olika aktörer vid fysisk planering. Aktörer påverkas av hur de förväntas agera vilket i sin tur beror på hur de agerat tidigare. Då Länsstyrelsen i tidigare detaljplaner inte tagit en lika stark ställning till samhällsrisknivåerna på Nordvästra Kungsholmen kanske det inte är så konstigt att planhandläggare på Stadsbyggnadskontoret även har dessa förväntningar på Länsstyrelsen i detaljplaneprocessen Kristinebergs Slott 11.

6.9 Otydliga lagkrav / Olika uppfattningar om lagkraven

Många respondenter tar upp problemet med att det i projektet Kristinebergs Slott 11 ansågs att riskproblematiken var något som skulle kunna hanteras i ett senare skede. Detta påvisas även av det första planförslaget (Stadsbyggnadskontoret, 2013a) som behandlar riskproblematiken i en begränsad omfattning och där bedömningen görs att risknivåerna har behandlats tillfredställande. Andra aktörer visade sig senare inte hålla med om detta och faktumet att de olika parterna inte är överens om riskhanteringen är tillräcklig eller inte visar på delade åsikter om de lagkrav som styr riskhantering i planprocessen.

Att lagkraven inte ger en mer konkret beskrivning om när och hur riskhantering ska bedrivas vid fysisk planering är förståeligt. Lagar behöver vara öppna för tolkning och anpassningsbara efter hur förutsättningar och arbetssätt utvecklas. Att riskhantering behöver bedrivas i samtliga planskeden föreskrivs i flertalet lagkrav i PBL och MB (se avsnitt 4.1). Det är dock författarens åsikt att det inom branschen råder olika uppfattningar om hur och när dessa lagkrav ska träda i kraft. För att riskproblematiken ska bli enklare att hantera hade det varit fördelaktigt att man inom olika organisationer och hos olika aktörer var samstämmiga i sin uppfattning av lagkraven.

6.10 Svårighet att hantera riskkällan

Vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 hamnar man i ett läge där det inte går att hantera samhällsrisknivåerna. Anledningen är att det inte går att sänka risknivåerna tillräckligt med riskreducerande åtgärder. Det blir en fråga om att inte uppföra byggnaden eller påverka det som är riskkällan, dvs. farligt gods transport på Essingeleden. Detta kan inte göras på detaljplanenivå utan hade behövt göras på strategisk nivå genom vägvalsstyrning för farligt gods. Vägvalsstyrning är dock i sig problematiskt eftersom omdirigering av farligt gods ökar risknivåerna för andra områden. Detta leder i sin tur till behovet av riskanalyser och riskhantering för att kontrollera och hantera oacceptabla riskförhållanden i dessa områden.

Faktum kvarstår dock att denna typ av planering på hög plannivå resulterar i att det på detaljplanenivå blir ett bättre utgångsläge för riskhanteringen då viss riskproblematik redan har beaktats.

Projektledaren för Samverkan Stockholm (Respondent 9) lyfter det faktum att man redan i ett tidigt skede av verksamhetsprojektet diskuterade risk. Då syftade riskhanteringen till att säkerställa funktionen av en samverkansorganisation och inte till skydd av en fysisk byggnad. Då många risker kräver strategiska åtgärder som är svåra att påverka på detaljplanenivå menar Respondent 9 att det därmed var motiverat att endast fokusera på olycksriskerna i detaljplaneskedet. Denna åsikt tar upp en viktig frågeställning; om det är för sent att bedriva riskhantering i detaljplaneskedet? För att ta Kristinebergs Slott 11 som exempel kan svaret på frågan tyckas vara "Ja".

Den riskproblematik som dyker upp i detaljplaneringen har lika mycket att göra med riskkällan som själva objektet som ska skyddas. Hade inte riskkällan funnits, eller om riskkällan inte utgjorde ett lika stort hot, hade inte risknivåerna varit lika höga. Detta visar på behovet av en mer samordnad riskhantering som kopplar samman olika planskeden och därmed också regionalt strategiskt arbete som har påverkan på riskbilden inom staden.

7 Diskussion

Analysen i kapitel 6 besvarade detta arbetes första frågeställning och identifierade 10 problemområden som gått att utläsa från fallstudien på Kristinebergs Slott 11. I följande avsnitt förs en diskussion baserad på analysen för att besvara studiens andra frågeställning:

- *Vilka lärdomar kan dras av arbetet med Kristinebergs Slott 11 för att hantera dessa problem och förbättra riskhänsynen i framtida detaljplaneprocesser?*

Avsnittet är uppdelat i fyra delar. Den första delen (7.1) presenterar ett analytiskt ramverk anpassat för att diskutera riskhantering i en samhällsplaneringskontext. Den andra delen (7.2) diskuterar hur detta analytiska ramverket kan appliceras för att hantera de identifierade problemområdena i detaljplanen Kristinebergs Slott 11. Den tredje delen (7.3) ger förslag på utveckling och framtida arbetssätt som kan förbättra arbetet med risk i detaljplaneprocessen. Den fjärde delen (7.4) reflekterar kring denna studiers förutsättningar och felkällor samt ger förslag på framtida forskning.

7.1 Det analytiska ramverket

Utgångspunkt för utformningen av fallstudien gjord på Kristinebergs Slott 11 har varit teori som presenterats i Kapitel 3, och då främst avsnitt 3.5 och avsnitt 3.6 som behandlar Risk Governance och riskkommunikation. Risk Governance är ett koncept som kritiserats för att vara abstrakt och för generellt för att kunna appliceras i en verklig kontext (Naime & Andrey, 2013). Även IRGC (2008) noterar ramverkets brister och arbetar aktivt med att hantera dessa. Boholm et al. (2012) påpekar därmed vikten av att ramverket anpassas till det aktuella fallet för att det ska kunna vara användbart.

Om man endast talar om Risk Governance i generella termer finns risk för att metodiken blir intetsägande och inte fullföljer sitt syfte att kunna vara ett hjälpmedel i den komplexa strukturen där konceptet ska användas. Författaren delar denna mening och därmed presenteras nedan fyra normativa principer som utgör författaren egen tolkning av Risk Governance och riskkommunikations teori, anpassade för att vara applicerbara i en svensk samhällsplaneringskontext. Nyckelproblematiken inom Risk Governance-teori identifieras som osäkerhet, tvetydighet och komplexitet och nedanstående principer är menade att vara ett hjälpmedel för att hitta lösningar som hantera denna problematik.

Kommunikativ process – En kommunikativ process säkerställer att aktörer inkluderas och involveras. Detta leder till möjligheten att hitta en gemensam begreppsapparat och klargöra värdering av risk och nytta inom projektet samt hur riskhanteringsprocessen ska se ut. I sin tur leder detta till en transparent process som säkerställer att involverade aktörer kan förstå, följa och påverka riskhanteringsprocessen. I praktiken uppfylls en detta genom dialog mellan aktörer och regelbundna diskussioner som inkluderar samtliga relevanta parter.

Organisatorisk samverkan – En tydligt definierad organisation där aktörer har ett tydligt uppdrag och ansvar i förhållande till varandra skapar incitament för samtliga parter att bli involverade i riskhanteringsprocessen. Detta kan uppfyllas genom att samtliga aktörer har en förståelse för sitt uppdrag och sin roll i processen. En väl fungerande organisatorisk samverkan säkerställer att gemensamt beslutsfattande kan realiseras och uppfylls genom att ett ledningssystem finns upprättat för hur denna samverkan ska fungera.

Proaktivt agerande – De tidiga skedena av riskhanteringsprocessen får avgörande inverkan på resterande delar av processen. Därmed är det viktigt att det initialt klargörs vad man vill åstadkomma med riskhanteringen och även definierar riskbilden (bl.a. identifierar riskkällor och skyddsvärden). För att kunna identifiera intressekonflikter och synergier i ett tidigt skede är det därmed viktigt att olika aktörer delger sin syn, sina åsikter och därmed visar sitt ställningstagande.

Utvärdering och reflektion – Riskhanteringsprocessen bör vara en iterativ process där förfarande utvärderas för att säkerställa att detta är väl anpassat efter rådande förhållanden. Detta bör ske både i separata processer men även övergripande för den metodik och tillvägagångssätt som används vid fysisk planering. Detta kan i praktiken realiseras genom att ha en aktör som ansvarar för att kunskaper och erfarenhet insamlas och inarbetas i framtida arbetssätt.

Box 14. Det analytiska ramverket som används för detta arbetes diskussion

7.2 Hantering av problemområdena

I detta avsnitt används det ovan presenterade analytiska ramverket för att diskutera hur aspekter av de fyra normativa principerna hade gynnat riskhanteringsprocessen vid planering av Kristinebergs Slott 11 och motverkat osäkerhet, tvetydighet och komplexitet.

7.2.1 Kommunikation

Författaren anser att en kommunikativ process kan uppfyllas genom att hålla risk-möten i olika skeden av detaljplaneprocessen. Dessa möten skulle kunna utgöra en plattform för att reda ut många av de osäkerheter som påverkat detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11. Exempelvis skulle det genom dessa möten gå att redogöra för olika aktörers förväntningar på riskhanteringen, deras ställningstagande till risknivåer och vilka nyttor man ser med projektet. Fredriksson (2007) har utfört tre fallstudier på riskhantering i detaljplaneskedet och även hon identifierar möten som ett nödvändigt forum för att samla perspektiv och dela kunskap.

Det är svårt att i en komplex process lyckas få alla parter nöjda. Dock går det genom förbättrad kommunikation och gemensamma diskussioner att komma fram till den linje som är bäst anpassad till flest aktörer. Författaren anser att om mycket arbete görs i ett tidigt skede finns bättre förutsättningar att nå en samsyn och därmed motverka att problem dyker upp i ett senare skede. Det ska påpekas att i arbete med Kristinebergs Slott 11 gjordes ett försök till att hålla denna typ av möten i ett tidigt skede. Det upprättades till och med en mötesserie för att diskutera riskbilden för detaljplanen. Denna ambition och tankegång måste ses som mycket positiv och varför det i denna mötesserie inte gick att hantera den problematik som senare uppstod är okänt. Författaren menar att man genom att ha en upprättad struktur för hur dessa möten ska gå till, när de ska hållas och vad syftet är, dvs. vad man vill åstadkomma med mötena, går det att säkerställa en kommunikativ riskhanteringsprocess. Därmed föreslås att vägledande dokument upprättas som redogör för när samråd och möten ska hållas.

7.2.2 Organisatorisk samverkan

En detaljplaneprocess kan se väldigt olika ut beroende på bl.a. vilken typ av mark som planeras och vilken typ av bebyggelse som ska uppföras. Det är därmed svårt att upprätta en organisatorisk struktur som ska vara allmängiltig för alla typ av planer. Den organisatoriska strukturen bör istället anpassas till den aktuella kontexten. Det som dock alltid borde vara utgångspunkten för hur de olika aktörer ska arbeta är deras lagliga uppdrag och roll. Författaren anser att dessa måste vara tydligt och enhetligt uppfattade av samtliga parter för att en organisatorisk samverkan ska vara möjlig.

I dagsläget råder det delade meningar om just vilken aktör som bör driva eller är ansvarig för riskhanteringsprocessen vid detaljplanering. Från respondenternas svar går det att utläsa att det finns olika uppfattningar om vem som bör driva riskhanteringsfrågan, exempelvis uttrycker Länsstyrelsen att Stockholms Stad borde driva riskhanteringen och Stockholm Stad uttrycker det motsatta. Författaren är av meningen att det inte går att peka ut en enskild aktör som ansvarig utan det krävs att aktörer involveras genom ett tydligt uppdrag och ansvar. Ansvar kan exempelvis vara för en viss intressefråga (ex. miljörisk eller allmänhetens åsikt), ett ansvar för att ta fram viss information eller ett ansvar för att ta ett ställningstagande i vissa frågor.

Att det råder oklarhet om vem som har ansvaret för riskhanteringsprocessen vid fysisk planering har lett till att vissa aktörer förväntas ta på sig/tar på sig en viss roll (Fredrikssons, 2007). Storstockholms brandförsvaret är ett exempel; deras samrådsyttrande likställs ibland med Länsstyrelsens. Att brandförsvaret får denna roll är i sig inte problematiskt, utan det som skapar problem är om Länsstyrelsen lämnar över ansvaret att ge råd och stöd till räddningstjänsten. Samtliga parter bör vara medvetna om att räddningstjänstens uppdrag inte är lagligt reglerat på samma sätt som Länsstyrelsen och att det är Länsstyrelsen som i slutändan har möjlighet att stoppa en plan.

Författaren menar att två åtgärder hade kunnat göra det lättare att upprätta en välfungerande organisatorisk samverkan för riskhantering i planprocessen: dels genom att formulera en tydlig tolkning av hur lagkraven definierar olika aktörers roll och ansvar och dels genom att upprätta vägledande dokument som ger rekommendationer om vilka arbetsuppgifter som borde hanteras av vilken aktör. Detta hade vid planeringen av Kristinebergs Slott 11 kunnat resultera i att man gemensamt hanterat samhällsriskproblematiken i ett tidigare skede.

7.2.3 Proaktivt agerande

Detaljplanprocessen är ett förhållandevis sent skede av den fysiska planeringen och detaljriktigheten är relativt hög. Desto längre fram planeringen fortskrider desto mer beslut tas och planen blir svårare att förändra eller anpassa. Därmed är det av största vikt att både innan och under detaljplaneprocessens tidiga skede ta hänsyn till risk. Problemområden bör identifieras i ett tidigt skede för att kunna hanteras. Författaren anser därmed att det krävs ett skifte av fokus när det gäller ställningstagande till riskhanteringsfrågan.

En aspekt som lyfts av respondenterna är att det borde gå att väga in nyttor av ett planförslag då riskbilden diskuteras. Författaren är av åsikten att en nytto-analys även borde anammas då man diskuterar vilka acceptanskriterier man vill använda vid riskbedömningen. Detta för att avgöra om höga risknivåer skulle kunna accepteras och motiveras av den samhällsnyttan som tillkommer. Denna bedömning hade motverkat under- och överhantering (under- and over-regulation) av risker på detaljplanenivå (Renn & Klinke, 2013). Att identifiera nyttan av ett projekt är dock något som i praktiken kan vara väldigt svårt. Många aktörer är involverade i en planeringsprocess och det finns många nyttor som ibland kan fungera i synergi och ibland i konflikt.

Enligt den traditionella riskhanteringsprocessen ska syftet med riskhanteringen alltid definieras vid arbetets start (MSB, 2015). Detta görs sällan i praktiken (Renn & Klinke, 2013) och det är författarens uppfattning att så även var fallet med detaljplanen Kristinebergs Slott 11 och, som Respondent 9 (Stadsbyggnadskontorets översiktsplanerare) påpekar, inom den fysiska planeringen generellt. I ett tidigt skede bör det även klagöras vilken typ av riskanalys som ska tas fram, exempelvis om denna ska vara av kvalitativ eller kvantitativ karaktär.

Åsikten att den kvantitativa riskanalysens inte alltid lyckas täcka in hela riskbilden har uppmärksamats och diskuterats på akademisk nivå under lång tid. Bland annat Slovic (2001) menar att det finns en fara med att ett kvantitativt arbetssätt inte ger en heltäckande riskhantering och att endast olycksrisker beaktas. Vidare menar Köhler et al. (2010) att en kvantifiering av konsekvens i måttet "förlorade människoliv" inte ger en tillräckligt uttömmande riskbild. Dessa författare menar att konsekvenser behöver nyanseras och även ta hänsyn till hur risker påverkar livskvaliteten hos människor som inte omkommer. De föreslår att värderingsmått såsom Quality Adjusted Life Years (QALY) och Health Years Equivalent (HYE) borde utgöra ett underlag för diskussion och värdering olika risker.

Det är författarens slutsats att det i projektet Kristinebergs Slott 11 var ett medvetet val att inte förhålla sig till den riskhantering som var gjord i programskedet. Den riskkonsult som tog fram riskanalysen för Kristinebergs Slott 11 var även handläggare vid framtagande av den översiktliga riskanalysen för planområdet Nordvästra Kungsholmen. Därmed måste den tidigare analysens beräknade risknivåer och slutsatser om hög samhällsrisk varit ett känt underlag. Att man valde att inte förhålla sig till den översiktliga riskanalysen i detaljplanerna inom Nordvästra Kungsholmen är ett av de stora problemen som leder till att man vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 inte kan hantera samhällsriskproblematiken. Hade man varit tvungen att förhålla sig till de höga samhällsrisknivåerna redan i tidigare detaljplaner hade man antagligen valt att lokalisera Samverkancentralen på en annan tomt än Kristinebergs Slott 11.

Att Länsstyrelsen uttalar sig först i samrådsskedet har identifierats som problematiskt av flertalet av respondenterna. Författaren är av meningen att Länsstyrelsen och andra aktörer borde ta ett ställningstagande till riskbilden redan i ett tidigt skede.

Syftet med detta är inte att man ska vara helt överens om inställningen till riskbilden, men om man tidigt i projektet klargör över vad man accepterar och inte accepterar vet aktörer hur de ska förhålla sig till varandra och har bättre förutsättningar att ta hänsyn till riskbilden i framtagandet av planförslaget (Fredriksson, 2007). För detaljplanen Kristinebergs Slott 11 hade det exempelvis gått att identifiera samhällsrisk-problematiken redan i början och därmed kanske det hade funnits större möjlighet att anpassa sig till denna. Detta faktum, att Länsstyrelsen inte uttalar sig förrän i samrådesskedet, kan bero på att det är först då ett färdigt underlag i form av riskanalysen finns att tillgå. Dock hade det i ett tidigt skede gått att ta fram ett övergripande riskunderlag som är tillräckligt för en initial bedömning (Naime & Andrey, 2013).

Författaren tror att ett mer proaktivt arbetssätt för riskhantering i planprocessen hade kunnat åstadkommas genom att en aktör som agerar risksamordnare och ser till att tidigare slutsatser och ställningstagande tas i beaktning. En annan rekommendation är att ett vägledande dokument upprättas som specificerar vilka ställningstagande och bedömningar som behöver göras i ett tidigt skede. I arbetet med Kristinebergs Slott 11 hade det då exempelvis inte gått att blunda för det faktum att samhällsrisknivåerna inom området var oacceptabelt höga.

7.2.4 Utvärdering och reflektion

Renn & Walker (2008) menar att en riskhanteringsprocess ständigt måste utvärderas, förnyas och anpassas. Denna får inte utföras på rutin bara för sakens skull. Att en utveckling av riskhanteringsprocessen vid fysisk planering är nödvändig stöds av det faktum att riskhantering i en tätbebyggd miljö utgår från för höga samhällsrisknivåer som man inte vet hur man ska hantera på detaljplanenivå. Detta var även problemet i detaljplanen Kristinebergs Slott 11, vilket redogörs för i flertalet plandokument och av respondenternas svar.

Denna svårighet att hantera samhällsrisk pekar på att det behövs bättre riktlinjer för hur riskhantering ska bedrivas i en tätbebyggd miljö. Att samhällsrisknivåer blir för höga har till stor del att göra med att DNVs acceptanskriterier används. Dessa acceptanskriterier är i förstahand framtagna för industriell verksamhet där riskkällan utgörs av en fast geografisk punkt, vilket inte alltid är fallet vid fysisk planering. Davidsson et al. (1997) konstaterar att dessa kriterier kan vara allt för stränga för områden med befintlig bebyggelse och att det krävs en utredning av samhällsriskkriteriernas applicerbarhet när det gäller transport av farligt gods.

I dagsläget finns inte några vedertagna riktlinjer för hur riskanalyser ska utföras. Genom att ha en vägledning för riskanalysens utformning i olika skeden hade det gått att säkerställa en mer konsekvent analysprocess. Analysen skulle då också bli mer förståelig för de personer som ska använda resultatet, eftersom att de förstår hur detta har tagits fram. Riktlinjerna hade exempelvis kunnat innehålla information om hur beräkningar ska göras, vilka värden som kan användas, vilka antaganden som får göras, vad som ska redovisas i resultaten mm. Detta skulle även skapa en ökad transparens för riskarbetet och kunna gynna utveckling av detta.

Pasman & Reniers (2014) har gjort en studie av använd riskmetodik i planprocessen. Deras slutsats är att tydligare riktlinjer för värdering och beslutstagande behövs. Vid planeringen av Kristinebergs Slott 11 hade denna typ av stöd för värdering kunnat användas som underlag för diskussion av de höga risknivåerna som behövde hanteras. Författaren anser att det för framtida fysisk planering i tätbebyggd miljö finns behov av att man både utvärderar och visar ett ställningstagande till vilka acceptanskriterier för risk man vill använda sig av och hur dessa ska värderas.

7.3 Utvecklingsområden och förbättringsförslag

Sammantaget från diskussionen ovan dras slutsatsen att problemområdena som identifierats för Kristinebergs Slott 11 skulle kunna förbyggas i andra processer och hanteras genom fem huvudsakliga utvecklingsområden och förbättringsförslag:

- (1) Upprättande av ett nationellt vägledande dokument för riskhantering i planprocessen
- (2) Tolkning och förtydligande av Länsstyrelsens uppdrag i detaljplaneprocessen
- (3) I tidigt skede anpassa riskanalysen för den aktuella detaljplanens förutsättningar
- (4) Utvärdering av idag använda acceptanskriterier för individ- och samhällsrisk
- (5) En lämplig aktör som agerar risksamordnade i och mellan planskeden tillsätts

Utgångspunkten för dessa rekommendationer och förbättringsförslag är respondenternas svar, författarens egna tankar och idéer samt akademisk litteratur och stöd från andra studier. I följande avsnitt beskrivs utvecklingsområdena och förbättringsförslagen mer ingående. Se även Bilaga C för en illustrativ figur som visar förbättringsförslagen koppling till olika skeden i detaljplaneprocessen.

7.3.1 Nationellt vägledande dokument för riskhantering i planprocessen

Lösningen till många av de identifierade problemområdena ser författaren är att en statlig myndighet tar på sig rollen att tolka lagkraven och upprättat ett vägledande dokument som klargör riktlinjer för hur riskhanteringen ska bedrivas vid fysisk planering.

Det viktiga med dessa riktlinjer är att de tydligt redogör för i vilka skeden risker ska beaktas och till vilken detaljeringsgrad. Detta skulle säkerställa att riskhanteringen anpassas efter de möjligheter som finns att påverka vid olika planskeden. Exempelvis bör den generella riskbilden för ett område hanteras redan i översiktsplanen. På så vis skulle det gå att kartlägga samhällsriskerna och om nödvändigt göra ändringar eller ta strategiska beslut som hanterar riskbilden. Genom att ha tydliga beskrivningar av vad som ska göras i de olika skederna säkerställs även att det finns tydlig koppling mellan den riskhantering som bedrivs i de olika skederna.

Det ska påpekas att det i dagsläget redan finns olika vägledande dokument utgivna av bl.a. landets Länsstyrelser och MSB. Författaren anser att dessa vägledande dokument inte är anpassade efter den problematik som man ser uppstå vid riskhantering i de olika planskeden. Många av dokumenten är av generell karaktär och utgår från ett arbetssätt för att hantera olycksrisker som sett ungefär likadant ut sedan *värdering av risk* gavs ut av Räddningsverket 1997 (Davidsson et al.). Det faktum att det finns flera olika vägledningar att förhålla sig till gör även att man inte arbetar efter en rak linje. Författaren menar därmed att det vägledande dokument som upprättas bör göras av en statlig myndighet och gälla på nationell nivå. Olsen et al. (2007) påpekar däremot att förutsättningar och omständigheter som påverkar riskhanteringsprocessen ständigt förändras och det går att argumentera för att man inte borde införa tydligare direktiv, eftersom dessa inte är flexibla eller anpassningsbara för dessa förändringar. Författaren är dock av meningen att det är möjligt att upprätta denna typ av vägledande dokument och samtidigt göra det möjligt för de respektive länen att utforma sitt risk-arbete efter rådande förutsättningar. Detta exempelvis genom att i de vägledande dokumenten lämnar det öppet för Länsstyrelserna att själva avgöra vilken information de efterfrågar från kommunen för att de ska kunna komma med ett utlåtande.

Flera av respondenter har under intervjuerna tydligt klargjort att de efterfrågar nya vägledande dokument. Riskkonsulten (Respondent 1) pekar på MSB som den aktör som hade varit passande att ta fram denna vägledning. Exploateringskontorets handläggare (Respondent 7) och Stadsbyggnadskontorets översiktsplanerare (Respondent 9) identifierar istället Boverket som den aktör som borde ha detta uppdrag.

Vem som är den mest lämpade aktören är svårt att avgöra men Näringsdepartementet (2015) har i sitt regleringsbrev som styr Boverkets verksamhet under budgetåret 2016 klargjort att en vägledning för riskhantering ska tas fram. Utredningen av denna vägledning planeras vara klar Mars 2017. Behovet av vägledande dokument är därmed även noterat av regeringen vilket kan få ytterligare positiva effekter. Aven (2011) menar bland annat att om beslutsfattare på högre nivå involveras ges bättre förutsättningar för en riskhantering som är anpassande till den rådande omvärldsbilden. Intresse från politiken kan även skapa incitament för samhällsfunktioner (såsom forskning och utbildning) att arbeta för utvecklandet av effektiv riskhantering inom fysisk planering.

7.3.2 Tolkning och förtydligande av Länsstyrelsen uppdrag i detaljplaneprocessen

PBL Kap 5 § 14 (SFS 2010:900) anger att Länsstyrelsen ska ge råd och stöd vid samråd. Huruvida ordet ”samråd” innefattar hela processen där planförslaget tas fram eller endast samrådsredogörelsen är fritt att tolka. Det är författarens åsikt att det finns ett behov av råd och stöd från Länsstyrelsens genom hela planprocessen och samma slutsats dras i Fredrikssons (2007) studie. Därmed föreslås att en vedertagen tolkning av lagtexten görs där Länsstyrelsens uppdrag tydligt framgår.

Det kan dock finnas en viss problematik i att Länsstyrelsen agerar både rådgivande och samtidigt är den part som kan stoppa en plan i det slutgiltiga skedet. Har man agerat rådgivande och stöttande i planarbete kan det ses motsägande om man i slutändan kommer fram till att kommunen inte bedrivit en tillfredställande riskhantering. Detta skulle dock kunna hanteras genom att Länsstyrelsen kontinuerligt interngranskar sitt arbete och att handläggare som inte är insatta i planarbetet får ge sin objektiva bedömning. Att Länsstyrelsen väljer att motsätta sig en plan vid samrådsskedet borde oavsett inte få komma som en överraskning: att risknivåerna är för höga eller inte har hanterats tillräckligt borde då ha indikerats tidigare i processen. Därmed borde en plan endast behöva stoppas om det är så att kommunen inte lyckats arbeta utefter den feedback de fått från Länsstyrelsen för att hantera risknivåerna.

För att Länsstyrelsen ska ha möjlighet att ta ett tidigt ställningstagande krävs att de har tillräckliga resurser samt att de blir uppmanade och inbjudna att göra detta. Brist på resurser vigda åt riskhantering är hos Länsstyrelsen och andra aktörer ett tydligt problem. Av denna anledning anser författaren att det i dagsläget inte är möjligt att lägga ett allt för stort ansvar på Länsstyrelsen. Den grupp som granskar planärenden på Länsstyrelsen i Stockholms Län består av personer från avdelningen för samhällsskydd och beredskap, avdelningen för planfrågor och enheten för miljöskydd. Dessa personer arbetar tvärsektorielt och granskar tillsammans 300 detaljplaner varje år. Utöver detta handlägger Länsstyrelsen även översiktsplaner, programplaner, miljöbalksärenden, trafikplaner mm. (Länsstyrelsen, 2016b). Länsstyrelsen har därmed ett enormt uppdrag och det är förståeligt att det med denna arbetsbelastning inte går att agera råd och stöd genom hela detaljplaneprocesser. Då lagtexten inte tydligt klargör vad uppdraget råd och stöd innefattar är det därmed inte heller konstigt att Länsstyrelsen med de begränsade resurserna endast förhåller sig till det mer konkreta lagliga uppdraget att pröva planärenden. Författaren är därmed av åsikten att det i samband med förtydligande av Länsstyrelsens uppdrag behöver viga mer resurser åt deras riskarbete. Förslagsvis tillsätts en grupp som endast arbetar med råd och stöd i planärenden. Då riskproblematik som uppstår vid detaljplanering är både tidskrävande och resurskrävande hade det i långa loppet varit ekonomiskt försvarbart att viga ytterligare resurser till Länsstyrelsens riskarbete.

7.3.3 Anpassa riskanalysen för den aktuella detaljplanens förutsättningar

Det är författarens åsikt att det i branschen finns ett behov av att planhandläggare och riskkonsulter gemensamt beslutar om hur riskanalysen ska tas fram och hur resultat ska presenteras. Det föreslås även en ökad transparens kring vilken indata (exempelvis trafikvärden m.m.) som används och vilka antaganden som görs av riskkonsulten. Att även vara transparent med vilka värden som är osäkra och vilka parametrar som har störst påverkan på resultatet ger möjlighet för planhandläggaren att påverka. Är exempelvis befolkningsnivån en avgörande parameter kan det vara viktigt att detta framgår. Eventuellt finns då möjlighet för planhandläggaren att påverka denna parameter genom planeringen.

Ett sätt att kunna anpassa riskanalysen för den aktuella planprocessen är att arbeta med beställningsunderlag. Ett beställningsunderlag skulle exempelvis kunna upprättas av Stadsbyggnadskontoret baserat på diskussion och slutsatser från risk-möten i ett tidigt skede. Planhandläggare på Stadsbyggnadskontoret (Respondent 2) nämner att Stockholm Stad har upprättade dokument för beställning av bullerutredningar där man specificerar vilken information som efterfrågas och även anger vilken indata som ska användas vid utredningen. Förslagsvis hade beställningsunderlag för riskanalyser kunnat vara av samma karaktär. Genom att ha denna typ av dokument upprättade skapas transparens och insyn i riskkonsultens arbete. Att låta stadsbyggnadskontoret, räddningstjänsten och Länsstyrelsen, vara med och utforma beställningsunderlaget skulle även bidra till att riskanalys blir anpassad efter dess intresse och därmed användbar som beslutsunderlag.

Det är även viktigt att riskanalysens resultat inte tas som en sanning utan vidare diskussion. Beräkning av sannolikhet och konsekvens av en händelse är endast en uppskattning och osäkerheter i detta resultat är oundvikligt (Klinke & Renn, 2002). Därmed skulle resultaten i en riskanalys behöva kompletteras med en dimension av osäkerhet. Bedöms ett beräknat resultat som osäkert (eftersom beräkningen/bedömningen innehåller många antagande och osäkra parametrar) så borde detta vara en indikation till att indata och antaganden behöver utvärderas ytterligare (Renn & Klinke, 2013). Då den beräknade risknivån är osäker behöver inte slutsatsen att denna är hög eller låg vara sann och därmed ska detta underlag inte användas för att fatta avgörande beslut. Denna osäkerhets-redovisning skulle på sikt säkerställa att det underlag som riskanalyserna baseras på måste vara tillförlitligt, då osäkerheterna i indatan annars kommer spegla sig i resultatet.

7.3.4 Utvärdering av använda acceptanskriterier för individ- och samhällsrisk

Eftersom DNVs acceptanskriterier utgår från ett simplificerat scenario för industriell verksamhet är det befogat att ifrågasätta dess applicerbarhet för den komplexa riskhanteringen som behöver utföras vid fysisk planering. Till skillnad från det scenario som DNVs kriterier är framtagna för jobbar man vid fysisk planering med många olika riskkällor samtidigt. Riskkällor som kan förändras över tid och komplexa miljöer med både ny och befintlig bebyggelse. Inom ramen för detta examensarbete har det inte studerats vilka ytterligare utredningar eller resonemang som ligger bakom användningen av DNVs kriterier vid samhällsbyggnad idag. Författaren drar dock slutsatsen att det kan finnas en anledning att det görs en ordentlig utvärdering av dessa 20 år gamla kriterier då de idag får stor inverkan på planområdets utseenden. Detta är en åsikt som delas av Pisman & Reniers (2014) som konstaterar att den probabilistiska riskhanteringsprocessen som används vid fysisk planering fortfarande präglas av samma brister och osäkerheter som noterades då metoderna togs fram på 80-talet.

Det går att ifrågasätta om det överhuvudtaget är möjligt att ha acceptanskriterier som är applicerbara för alla typer av planer och kontexter. Eventuellt hade det varit bättre att ta fram ett underlag som gav möjlighet att anpassa acceptanskriterier efter de förutsättningar som gäller för den aktuella detaljplanen. Exempelvis hade det varit möjligt att ta hänsyn till förutsättningarna för hantering av riskscenario som inträffar. Dessa förutsättningar skulle exempelvis kunna vara hur väl kommunen är rustade för en räddningsinsats. Detta är något som påverkar konsekvensen (utfallet) av en realiserad risk i stor grad men vad författaren vet tas detta inte i beaktning vid beräkning av risknivåer i riskanalyser. I en storstadsmiljö finns det goda förutsättningar för operativa insatser och hantering av riskscenarion och detta hade eventuellt kunnat användas vid värdering av accepterade risknivåer.

Då man värderar risk och nytta är det relevant att diskutera vilka individer som utsätts för risknivån och vilka det är som drar nytta. Författarens är av åsikten att allmänheten bör involveras vid en utvärdering av vilka acceptanskriterier som ska arbetas utefter för att säkerställa att dess värderingar återspeglas. Detta förutsätter dock att samtliga grupper i allmänheten representeras, vilket kan vara svårt att åstadkomma i praktiken. Klinke & Renn (2002) menar även att allmänheten inte har tillräckligt med kunskap eller förståelse för riskhanteringsområdet för att de ska kunna bidra till strategiskt beslut.

7.3.5 Aktör som agerar risksamordnare i och mellan planskeden tillsätts

Problematiken som uppstod vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 indikerar att det hade behövts en aktör vars uppdrag och ansvar var att övervaka riskhanteringen i den fysiska planeringen. Denna aktör skulle ha i uppgift att se till att riskhanteringen utfördes på samtliga plannivåer (översiktsplan, programskede och detaljplan), i tidigt skede av samtliga planprocesser samt att riskhanteringen skedde tvärsektorielt (dvs att relevanta aktörer involverades för att arbeta med riskfrågan). Att ha en aktör som har ett uttalat uppdrag att samordna riskhanteringen inom ett programområde hade även kunnat säkerställa att man kontinuerligt förhåller sig till tidigare slutsatser och inte varierar från detaljplan till detaljplan.

En aktör som agerar risk-samordnare hade också motverkat personberoende och hanterat problematiken gällande att en och samma aktör sitter på flera stolar. Om man ständigt behöver förhålla sig till tidigare ställningstaganden och beakta aktuella ställningstagandens inverkan på framtiden blir riskhantering automatiskt ett område som måste viga mer resurser till. En risksamordnare hade också skapat incitament och fördelat ansvaret för riskhantering bland de olika aktörerna genom att dessa ekonomiskt och resursmässigt involveras (Naime & Andrey, 2013). Exempelvis hade det inte gått att yttra sig med ”ingen erinrad”, utan aktören blir tvungen att göra en bedömning i samtliga fall.

En studie gjord på 50 översiktsplaner visar på en stor variation i hur omfattande risk beaktas även i ett tidigt skede. Studien drar slutsatsen att det finns ett behov för tydligare lagliga direktiv som säkerställer att man jobbar med riskhantering på översiktsplannivå (Johansson et al. 2006). Samma studie och Fredrikssons studie (2007) påpekar även att översiktsplanerna ofta betonar att hantering av risker ska göras i senare planeringsskeden, men hur detta ska göras beskrivs inte. Det ska dock tas i beaktning att planprocesser är långgående och att man med översiktsplanen vill tillåta för att arbetsmetoder och förutsättningar kan förändras över tid. En översiktsplan är trots allt inte bindande enligt lag utan endast vägledande. Författaren menar att en aktör som är ansvarig risk-samordnare säkerställer att kopplingen mellan översiktsplanen och lägre plannivåer säkerställs. Risksamordnaren hade haft i uppdrag att se till att medvetna och motiverade ställningstagande görs som också kontinuerligt förhåller sig till tidigare riskhantering. Vill man exempelvis vid detaljplaneringen frångå slutsatser kring risk och ställningstagande gjorda i programskedet bör detta utredas noga och göras med en tydlig motivering. Detta måste också då ske med medvetenheten från samtliga parter att det nya ställningstagandet kommer gälla för framtida detaljplaner. Det som var problematiskt i arbetet med Kristinebergs Slott 11 var att olika slutsatser och ställningstagande hade gjorts tidigare och därmed finns inte något konsekvent underlag att förhålla sig till.

Förslaget att ha en aktör som agerar risksamordnare över de olika planskedena kan i sig tyckas god men det ska poängteras att det i praktiken är problematiskt att avgöra vilken denna aktör skulle kunna vara. En viktig förutsättning inom fysiska planeringen är det kommunala planmonopolet som begränsar den omfattning någon annan statlig aktör hade kunnat agera risksamordnare (Räddningsverket, 2004). För att samordningen ska vara opartiskt och inte styras av en stadsplaneringsagenda krävs dock även att denna aktör är skild från plankontoret. Därmed skulle detta ansvar kunna förläggas på exempelvis Miljöförvaltningen.

7.4 Reflektion kring studiens förutsättningar och felkällor

Detta kapitel syftar till att ge läsaren insikt i de svårigheter som har uppstått under arbetets gång och vilka osäkerheter som kan ha påverkat resultatet och analysen. I följande avsnitt kommer en diskussion föras kring arbetets förutsättningar, den valda metoden, avvägningar som gjorts samt en reflektion kring resultatets tillförlitlighet.

7.4.1 Arbetets förutsättningar

Detta arbete har utförts som en del av författarens universitetsstudier. Studien har därmed utförts med avsikt att applicera och knyta an till kunskap och teori som ingår i utbildningen. Detta faktum, att arbetet skrivs inom vissa akademiska ramar, har påverkat både val av metod och utformningen av själva rapporten.

Detta i sig är inget negativt, de akademiska förutsättningarna har bland annat bidragit till att fallstudien har kunnat bedrivas relativt objektivt utan att vara på uppdrag från en beställare. Dock betyder det också att arbetet har utförts med en begränsad kunskap och förståelse för de företeelser som har studerats. Exempelvis hade författaren vid arbetets start endast en ytlig förståelse för planprocessen och mycket ny information och kunskap har erhållits under arbetets gång. Därmed hade en del aspekter av studien gjorts annorlunda om kunskapsnivån i utgångsläget varit högre. Frågeunderlaget som användes vid intervjuerna hade exempelvis utformats mer djupgående och anpassat till de unika respondenternas arbetsroll.

Det ska klargöras att det redan från arbetets start fanns en medvetenhet eller rättare sagt en förutfattad mening om att arbetet med Kristinebergs Slott 11 och Samverkancentralen hade varit en problematisk process där mycket tid, energi och pengar förbrukats. Det var därmed svårt att inte ha vissa tankar och idéer om vad det var som kunnat leda till problemen och svårigheterna. Exempelvis fanns en medvetenhet om samhällsrisk-problematiken. Det hade varit svårt att utföra fallstudien utan någon tidigare vetskap eller förutfattad mening. Det tar dock inte bort det faktum att detta antagligen har påverkat studien. Främst har intervjustudierna påverkats då frågematerialet togs fram i ett tidigt skede.

En annan bidragande faktor till en viss subjektivitet i utförande av detta examensarbete har varit att arbetets handledare är yrkesverksamma med den frågeställning och problematik som har diskuterats. Handledarna har även i sin dåvarande arbetsroll varit involverade i detaljplaneprocessen Kristinebergs Slott 11 och framför allt riskhanteringsarbetet som utfördes i samband med denna detaljplaneprocess och området Nordvästra Kungsholmen. Författaren har därmed fått ta del av ett subjektivt perspektiv i relation till många av de problemområden som diskuterats och en del tankar och idéer har oundvikligen färgats av diskussion med dessa handlare. Det ska dock noteras att inverkan av dessa handledare har möjliggjort denna fallstudies djup och att diskussion med dessa främst har varit ett stort positivt bidrag till denna studie

7.4.2 Metod och utförande

Det viktigaste underlaget i denna studie är resultatet från intervjuerna. Det är vid dessa tillfällen som en djupgående inblick i detaljplane- och riskhanteringsarbetet har getts. Intervjuerna har varit omfattande och bidragit med mycket detaljer kring projektet Samverkancentralen som inte var kända innan. Därmed har kunskapen och förståelsen för Kristinebergs Slott 11 ökat avsevärt i och med varje intervju. Detta betyder att kunskapen och insikten var mycket större vid den sista intervjun än vid den första.

Under intervjuerna har respondenternas uttömmande fått delge sina personliga åsikter och tankar om projektet. Att inte bli påverkad eller ta sig till dessa åsikter har varit svårt. Detta har därmed också betytt att de tidigare intervjuerna har påverkat de senare. Detta då det medvetet och omedvetet har funnits en naturlig benägenhet att söka samband mellan respondenternas svar. Har en respondent uttryckt en viss åsikt är det mer troligt att frågor har ställts för att utforska en likande åsikt hos nästa respondent eller kanske till och med leder in samtalet på denna bana (Yin, 2009). Samma bekräftelsefenomen kan även ha påverkat studien av plandokument, då denna utfördes främst efter det att intervjustudien var avslutad.

Att personen som utför en studie blir mer och mer insatt är något som är oundvikligt och sker naturligt. Det kan dock i denna studie ha fått större inverkan då det är författarens första erfarenhet från en mer djupgående studie. Exempelvis har författaren inte utfört en intervjustudie tidigare och det har varit svårt att vara helt objektiv under intervjuerna och inte leda in respondenterna på vissa tankebanor och likaså inte undgå att intervjun blivit fokuserade på det respondenterna velat prata om.

7.4.3 Resultat och slutsatser

Bearbetning av intervjumaterialet och studien av plandokumenterna har varit ett omfattande arbete. Intervjuerna var mellan 1–1,5 timme långa och bearbetning av materialet genom delvis transkribering var mycket tidskrävande. Detta har dock lett till att sammanfattningarna av intervjuerna är heltäckande och det är väldigt få delar av respondenternas svar som inte tagits med. Det faktum att respondenterna själv har fått möjligheten att läsa igenom och kommentera på sammanfattningarna betyder även en viss granskning av att rätt innehåll belysts. Att arbetet med resultatet har varit så pass tidskrävande och utgjort en stor del av arbetet har resulterat i en viss svårighet att systematiskt hantera det omfattande materialet i analysen och diskussionen.

Utvecklingsområdena och förbättringsförslagen som presenteras i detta arbete är framtagna med den begränsade kunskap och förståelse som författaren har för samhällsplanering, planprocesser och olika aktörers uppdrag. Därmed är det fullt möjligt att en ofullständig förståelse för dessa områden resulterat i att vissa aspekter av analysen och diskussionen inte stämmer med rådande förhållande. Länsstyrelsen lagliga uppdrag tas som exempel: det är fullt möjligt att Länsstyrelsen inte alls är den aktör som har det tydligaste lagliga mandatet eller är mest lämpad att driva riskhanteringsprocessen inom fysisk planering. Detta är en uppfattning som författaren har bildat sig under arbetets gång men är i sig inget som uttals tydligt från högre lagliga instanser.

7.4.4 Vad hade gjorts annorlunda?

Om examensarbetet hade gjorts om hade mindre arbete vigts åt det teoretiska ramverket och mer arbete hade vigts åt att anknyta resultatet till konkreta förbättringsförslag. De förbättringsförslag som presenteras i detta arbete är av en generell karaktär och detaljerar exempelvis inte vad de vägledande dokumenten borde innehålla.

Mycket användbar kunskap och viktiga erfarenheter som framkommit från intervjuerna presenteras i resultatet. Dock har förbättringsförslagen endast i begränsad omfattning lyckats återspegla den detaljrikedomen som förmedlats via respondenterna. Detta har till stor del att göra med att det omfattande materialet som utgör resultatet har varit svårt att bearbeta och analysera på egen hand. Hade studien gjorts om hade denna med fördel gjorts av två personer, detta då arbetet hade gått att utföra mer effektivt men även då ett annat perspektiv hade kunnat berika många av studiens moment.

7.4.5 Förslag till framtida studier

Under arbetets gång har författaren kommit över flertalet områden där det skulle vara möjligt att bedriva vidare forskning och studier. Ett urval av dessa områden presenteras kortfattat nedan:

- Denna studie är utförd på ett fall där riskproblematiken har varit svårhanterlig och varit en av de avgörande faktorerna till att man inte lyckas genomföra planförslaget. Det hade varit av intresse att studera det motsatta fallet, en komplex planprocess där man lyckades hantera riskproblematiken och genomföra planförslaget.
- En av slutsatserna i detta arbete är att DNVs acceptanskriterierna är svåra att arbeta med i fysisk planering, framförallt när det kommer till beaktande av samhällsrisk. En framtida studie hade kunnat bedrivas för att utvärdera vilken typ av acceptanskriterier som hade varit väl anpassade att jobba med vid planplanering i en tätbebyggd miljö.
- Då riskhantering är ett relativt nytt sakområde där teorier och metodik befinner sig i ett utvecklingsstadium hade det varit intressant att göra en ingående studie på hur man arbetar med riskhantering inom fysisk planering i andra länder. Detta är i delvis gjort i detta examensarbete men litteraturstudien visar på att det finns mycket information att hämta som inte varit relevant för denna fallstudie, framförallt när det kommer till fysisk planering för att hantera risk för olika naturkatastrofer.

8 Slutsats

Denna fallstudie har utförts för att besvara två frågeställningar kopplade till riskhantering i detaljplaneskedet. Nedan presenteras respektive frågeställning och de slutsatser som dras från denna studie.

- *Vilka problem uppstod i riskhanteringen som utfördes vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 och vad berodde dessa problem på?*

Från studiens resultat identifierades 10 problemområden som återkom i respondenternas svar och gick att utläsa i plandokumentet. Dessa problemområden är (1) brist på samsyn mellan de olika aktörerna, (2) framtagna riskanalyser anses vara otillräckliga som beslutsunderlag (3) svårighet att hantera samhällsrisk på detaljplanenivå, (4) variation i tidigare riskhantering gjord för planområdet gör att det inte går att förhålla sig till tidigare slutsatser, (5) personberoende resulterar i att samma aktör tar olika ställningstaganden under detaljplaneprocessen, (6) Länsstyrelsen är passiv under planprocessen och agerar inte råd och stöd eller yttrar sig innan samrådsskedet, (7) nyttor av projektet vägs inte in vid värdering av riskbilden, (8) aktörer har flera intressen i projektet och sitter därmed på flera stolar som ibland är i konflikt, (9) svårighet att tolka lagkraven och/eller okunskap om lagkraven resulterar i oenighet om riskhantering har gjorts i tillfredställande omfattning och (10) att man detaljplaneskedet inte har möjlighet att påverka riskkällan, detta måste göras på högre planeringsnivå.

- *Vilka lärdomar kan dras av arbetet med Kristinebergs Slott 11 för att hantera dessa problem och förbättra riskhänsynen i framtida detaljplaneprocesser?*

Utvecklingsområden och förbättringsförslag för hur de 10 problemområdena skulle kunna hanteras har tagits fram baserat på analysen av resultatet från intervjustudien och studien av plandokumentet. Sammantaget dras slutsatsen att problemområdena kan hanteras genom fem huvudsakliga utvecklingsområden:

- (1) Upprättande av ett nationellt vägledande dokument för riskhantering i planprocessen
- (2) Tolkning och förtydligande av Länsstyrelsens uppdrag i detaljplaneprocessen
- (3) I tidigt skede anpassa riskanalysen för den aktuella detaljplanens förutsättningar
- (4) Utvärdering av idag använda acceptanskriterier för individ- och samhällsrisk
- (5) En lämplig aktör som agerar risksamordnare i och mellan planskeden tillsätts

Referenser

- Aven, T. (2011). On risk governance deficits. *Safety Science*, 49(6), 912–919.
- Boverket (2016). PBL Kunskapsbanken: Så planeras Sverige. Hämtad 2016-09-25 från <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/>
- Boverket (2017a). PBL Kunskapsbanken: Detaljplan, Detaljplaneprocessen. Hämtad 2017-03-11 från <http://www.boverket.se/sv/PBLkunskapsbanken/detaljplan/detaljplaneprocessen/utokat-forfarande/>
- Boverket (2017b). PBL Kunskapsbanken: Detaljplan, Detaljplaneprocessen. Hämtad 2017-03-11 från <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplan/detaljplaneprocessen/>
- Davidsson, G., Lindgren, M., & Mett, L. (1997) *Värdering av risk*. Karlstad: Statens räddningsverk.
- Fredriksson, C. (2007) *Riskbeaktande I detaljplaneringsprocessen, Analys av tre fallstudier*. Karlstad: Räddningsverket, Enheten för bebyggelse och miljö
- Graner, O. (2006). *Vad tar tid i detaljplaneprocessen i Stockholm?*. (Examensarbete, Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm, ISSN: 1651-0194). Hämtad från https://www.kth.se/polopoly_fs/1.158678!/Menu/general/column-content/attachment/05-144.pdf.
- Hallin, P.O., Nilsson, J., & Olofsson, N. (2004). *Kommunal sårbarhetsanalys*. Stockholm: Krisberedskapsmyndigheten.
- Höst, M., Regnell, B., & Runeson, P. (2006). *Att genomföra examensarbete* (1:6 red). Lund: Studentlitteratur.
- IRGC (2012). *An introduction to the IRGC Risk Governance Framework*. Switzerland: International Risk Governance Council.
- Johansson, A.C.H., Sveding, I., Andersson, R. (2006). Management of risks in societal planning – an analysis of scope and variety of health, safety and security issues in municipality plan documents. *Safety Science*, 44, 675-688.
- Köhler, U., Proske, D., Curbachm M. (2010). Interdisciplinary quality-of-life parameters as a universal risk measure. *Science of the Total Environment*, 408, 3943-3953.
- Lunds universitet (2016). LibGuides: LTH Master's student guide. Hämtad 2016-08-19 från <http://libguides.lub.lu.se/lthmasters>
- Länsstyrelsen (2003). *Risikanalyser i detaljplaneprocessen: – vem, vad, när & hur?*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms Län.
- Länsstyrelserna (2006). *Riskhantering i detaljplaneprocessen: Riskpolicy för markanvändning intill transportleder för farligt gods*. Länsstyrelsen i Skånes län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län.
- Länsstyrelsen (2010). *Riskhänsyn vid ny bebyggelse intill vägar och järnvägar med transport av farligt gods samt bensinstationer*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms Län.
- Länsstyrelsen (2016a). *Riktlinjer för planläggning intill vägar och järnvägar där det transporteras farligt gods*. Stockholm: Länsstyrelsen i Stockholms Län.

- Länsstyrelsen (2016b). Riskhänsyn inom samhällsplaneringen. Hämtad 2016-11-08 från <http://www.lansstyrelsen.se/Stockholm/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/planfragor/Pages/riskhansyn.aspx>
- Magnusson, J. (2014). *Tillämpning av ALARP-principen i riskanalyser utförda vid fysisk planering*. (Examensarbete, Lunds Tekniska Högskola, Lund, ISSN: 1402-3504). Hämtad från <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/4360292>
- Mattson, B. (2000): *Riskhantering vid skydd mot olyckor: problemlösning och beslutsfattande*. Karlstad: Räddningsverket.
- Miljöbalken* (SFS 1998:808). Stockholm: Miljö- och energidepartementet
- MSB (2015a). *Samhällsplanering och riskhantering i anslutning till storskalig kemikaliehantering*. Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Näringsdepartementet (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Boverket inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- Olsen, O. E., Kruke, B. I. & Hovden, J. (2007) Societal Safety: Concept, Borders and Dilemmas. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(2), 69-69.
- Pasman, H., Reniers, G. (2014). Past, present and future of Quantitative Risk Assessment (QRA) and the incentive it obtained from Land-Use Planning (LUP). *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*. 28, 2-9.
- Plan- och bygglagen* (SFS 2010:900). Stockholm: Näringsdepartementet
- Renn, O., & Walker, K. (2008): *Global Risk Governance: Concept and Practice Using the IRGC Framework*. Dordrecht: Springer
- Renn, O., Klinke, A. & van Asselt, M. (2011): Coping with Complexity, Uncertainty and Ambiguity in Risk Governance: A Synthesis. *AMBIO A Journal of the Human Environment*, 40(2), 231-246.
- Renn, O., & Klinke, A. (2013). A Framework of Adaptive Risk Governance for Urban Planning. *Sustainability*, 5(5), 2036–2059.
- Räddningsverket (2003). *Handbok för riskanalys*. Karlstad: Räddningsverket.
- Räddningsverket (2004). *Riskhantering i översiktsplaner: En vägledning för kommuner och länsstyrelser*. Karlstad: Räddningsverket.
- Räddningsverket (2007). *Riskbeaktande i detaljplaneprocessen: Analys av tre fallstudier*. Karlstad: Räddningsverket.
- Samverkan Stockholmsregionen (2017) Program för Samverkan, Samverkan Stockholmsregionen. Hämtad 2017-03-12 från <http://www.samverkanstockholmsregionen.se/>
- Slovic, P. (2001). The risk game. *Journal of Hazardous Materials*, 86(1-3), 17-24.
- Structor (2014): *Riskhantering med fokus på samhällsrisk inom programområdet Nordvästra Kungsholmen, Stockholms stad*. Stockholm: Structor Riskbyrå AB.

Van Asselt, M., & Renn, O. (2011). Risk governance. *Journal of Risk Research*, Vol. 14, No. 4, 431-449.

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (4th Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage

Plandokument som studerats

Brandskyddslaget (2010). Riskanalys avseende hantering och transport av farligt gods: Underlag till förslag till detaljplan för Hornsbergs bussdepå m.m. Brandskyddslaget AB.

Brandskyddslaget (2012). Detaljerad riskanalys kv Kristineberg 11. Version 1. Brandskyddslaget AB.

Brandskyddslaget (2013). *Riskanalys kv Kristineberg 11 m m, Version 6*. Brandskyddslaget AB.

Fastighetskontoret et.al. (2010). Tjänsteutlåtande, Dnr. 5.2-077/2010, *Projekt Samverkancentralen*. Fastighetskontoret, Exploateringskontoret, Stadsbyggnadskontoret, Trafikkontoret, Stockholms Stad.

Fastighetskontoret (2015). Tjänsteutlåtande, Dnr 2.6-112/2015, *Park 1 Samverkancentral. Slutrapport*. Fastighetskontoret, Stockholms Stad.

Länsstyrelsen (2001). Yttrande 1931-01-26424. *DP-program för Nordvästra Kungsholmen, Stockholm Stad*. Räddnings- och säkerhetsavdelning, Länsstyrelsen i Stockholms Län.

Länsstyrelsen (2013a). *Samrådsyttrande: Detaljplan för Kristinebergs slott 11 m.m.* i stadsdelen Kristineberg i Stockholm. Enheten för planfrågor, Länsstyrelsen i Stockholms Län.

Länsstyrelsen (2014b) Utställningsyttrande: *Detaljplan för Kristinebergs Slott 11 m.m. i stadsdelen Kristineberg i Stockholm*. Enheten för planfrågor, Länsstyrelsen i Stockholms Län.

MSB (2014). Yttrande, Dnr 2014-405-5. DP, *Utställning Kristinebergs slott 11 mm, Stockholms kommun*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Stadsbyggnadskontoret (2013a). Utställningshandling, Dnr 2100-11724-54, *Planbeskrivning, Detaljplan för Kristinebergs Slott 11 m m i stadsdelen Kristineberg, s-Dp 2010-11724*. Stadsbyggnadskontoret, Stockholms Stad.

Stadsbyggnadskontoret (2013b) Samrådsredogörelse, Dnr 2010-11724. *Detaljplan för Kristinebergs Slott 11 i stadsdelen Kristineberg, DP 2010-11724-54*. Stadsbyggnadskontoret, Stockholms Stad.

Stadsbyggnadskontoret (2013c) Utställningshandling, Dnr 2010-11724-54, Planbeskrivning, *Detaljplan för Kristinebergs Slott 11 m m i stadsdelen Kristineberg, Dp 2010-11724*. Stadsbyggnadskontoret, Stockholms Stad.

Stadsbyggnadskontoret (2014) Utställningshandling, Dnr 2010-11724-54, *Planbeskrivning, Detaljplan för Kristinebergs Slott 11 m m i stadsdelen Kristineberg, Dp 2010-11724*. Stadsbyggnadskontoret, Stockholms Stad.

Structor (2014): *Riskhantering med fokus på samhällsrisk inom programområdet Nordvästra Kungsholmen Stockholms stad*. Stockholm: Structor Riskbyrå AB.

Tyréns (2002). Översiktlig riskanalys för nyexploatering på nordvästra Kungsholmen i Stockholm. Tyréns Byggkonsult AB.

Bilaga A – Intervjuguide

Nedan presenteras det arbetsmaterial som användes i förberedande syfte inför intervjuerna. Materialet innehåller resonemang kring intervjuernas upplägg, det frågeunderlag som användes vid intervjuerna samt det mail-utskick som skickades till respondenterna inför intervjutillfället.

TILLVÄGAGÅNGSÄTT

Intervjuerna kommer att hållas under vecka 35 och vecka 36. Totalt har 9 personer tackat JA till en intervju och en god spridning av professionella roller finns då Länsstyrelsen, Stadsbyggnad- och exploateringskontoret, Fastighetskontoret, en riskkonsult och brandförsvaret är representerade.

Intervjupersonerna kontaktas en vecka innan intervjun via mail och får ta del av huvudfrågorna som kommer diskuteras under intervjun. Därmed har respondenterna möjlighet att förbereda sig och på förhand tänka igenom eventuella svar. Ett exempel på utskicket medföljer i slutet av detta dokument.

Intervjuerna är tänkt att vara öppet riktade, dvs. centrerade kring specifika frågeområden där utrymme ges för anpassning av frågorna för den aktuella respondenten. Detta för att få så pass uttömmande intervjuer som möjligt där respondenterna får chans att vädra sina tankar och åsikter fritt. Vid tillåtelse spelas intervjuerna in för att senare delvis transkriberas.

Intervjutillfället börjas med en kort presentation av examensarbetet, en presentation av intervjuens upplägg och hur svaren kommer att användas samt i samband med detta fråga om tillåtelse att spela in intervjun. Följer gör ett par inledande frågor som är av enklare och mer direkt karaktär och efter detta går intervjun in på huvudfrågorna som syftar till att utvinna underlag för att besvara examensarbetet övergripande frågeställningar. Upplägget för intervjuerna baseras på den struktur som föreslås i boken *Att genomföra examensarbete* av Höst, Regnell & Runeson (2006) där intervjun delas upp i fyra faser:

Sammanhang

Respondenten får förklarat syftet med intervjun samt varför personen är utvald för intervjun. I detta inledande skede klargörs även hur respondents svar kommer att behandlas och förfrågan om tillåtelse att spela in intervjun görs.

Inledande frågor

Respondenten får möjlighet att svara på inledande frågor där syftet är att klargöra vilken roll personen har haft i arbetet med Kristinebergs Slott 11 samt för att värma upp respondenten inför de mer djupgående frågorna. I detta skede ska det redas ut vilken professionell roll och bakgrund respondenten har.

Huvudfrågor

Huvudfrågorna kopplas till examensarbetets övergripande frågeställningar. Huvudfrågorna struktureras med en initial fokus på arbetet med detaljplanen för Kristenbergs Slott 11 för att sedan gå över till att belysa generellt arbetet med riskhantering i planprocessen. Förslag på frågeunderlaget finnes längre fram i detta dokument.

Sammanfattning

Intervjun sammanfattas och respondenten får tillfället att fylla ut något område som denna känner ej berörts tillräckligt eller komplettera sina svar.

INTERVJUFRÅGOR

Jag har tagit fram ett omfattande frågeunderlag som strukturerat i olika nivåer. Tanken är att huvudfrågorna (markerade med en siffra) ska utgöra ramen för de svar som eftersöks från respondenten. Delfrågorna (markerade med ○ och ▪) utgör vidare stöd för att leda respondentens svar och för att täcka in de väsentliga aspekterna som eftersöks i svaret på huvudfrågan.

Tanken är samtliga huvudfrågor ska besvaras, dock behöver inte samtliga delfrågor besvaras. Detta för att intervjun ska tillåtas fortskrida naturligt, respondenten inte ska styras i dess svar samt att denna ska få möjligheten att fritt fylla ut med information som denna anser relevant för att svara på huvudfrågan. Eftersom intervjutillfället är begränsat till ca 60 minuter fungerar även huvudfrågorna som en tidsmarkering för ungefär när samtalet bör ledas vidare in på nästa fråga.

Frågorna har formulerats i försöket att inte antyda någon värdering av svaret eller verka ledande av respondentens svar. Tips för formuleringar av frågorna har tagits från avsnittet *Interviews* i boken *Case Study Research* av Robert K. Yin (2009, s. 106).

Inledande frågor

1. Var arbetar du idag och vad har du för arbetsroll?
2. Vad har du för utbildning?
3. Har du i din utbildning kommit i kontakt med området riskhantering?
4. Hur såg din arbetsroll ut i arbetet med detaljplanen Kristinebergsslott 11?
5. Hur kommer du i kontakt med riskhantering i ditt nuvarande arbete?

Huvudfrågor

Huvudfrågorna utgår från frågeställningarna som presenterats i måldokumentet (i kursiv text). Dessa är vidare uppdelade i delfrågor enligt den struktur som presenteras nedan:

Vilka problem uppstod i riskhanteringen som utfördes vid detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11 och vad berodde dessa problem på?

1. I vilket skede började man diskutera riskaspekterna i detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11?
2. Vilka olika typer av risker diskuterades i projektet?
 - Hur fördes diskussionen kring säkerhetsrelaterade-risker? (Ex. olyckor, brand/explosion)
 - Hur fördes diskussionen kring miljö-risker? (Ex. föroreningar, översvämning, erosion)
 - Diskuterades de 16 miljökvalitetsmålen?
 - Hur fördes diskussionen kring sociala-risker? (Ex. sabotage, terror, missnöje hos allmänheten)?
3. Hur värderade du olika risk-aspekter i projektet och hur var dessa relevanta för din arbetsroll?
 - Hade du incitament att beakta dessa riskaspekter?
 - Om ja, vilka incitament fanns?
 - Hur var den generella inställningen till att diskutera riskaspekter i projektet?
4. Vilka typer av risker anser du fick störst fokus och var detta befogat eller kom något område i skymundan?
 - På vilket sätt fick detta område störst fokus?
 - Diskuterade man riskaspekternas påverkan på omgivningen i större skala än det som innefattades av detaljplanen?

5. Prioriterades andra intressen framför riskaspekterna?
 - Om ja, på vilket sätt?
 - Fanns det tillfällen där risk hänsynen vägde tyngre än andra intressen?
6. Hur presenterade underlag som låg till grund för diskussioner kring risk i projektet?
 - Vilket material presenterades?
 - Hur fortlöpte diskussionen kring materialet som presenterades?
 - Var materialet begripligt?
 - Kändes materialet relevant för den diskussion som fördes?
 - Kändes materialet relevant som beslutsunderlag?

(exempel på underlag: risk- och sårbarhetsanalyser, riskinventering, MKB, olycksstatistik, befolkningsstatistik, transport- och fordonsstatistik).

7. Vilka lösningsförslag på identifierad risk-problematik presenterades?
 - Hur fördes diskussionen kring dessa lösningsförslag?
 - Vad var din inställning till de lösningsförslag som presenterades?
 - Vilka intressen var dominerande?
 - Fick dessa intressen gå före?

Denna första övergripande frågeställning, som delats upp i ett antal huvudfrågor med tillhörande delfrågor syftar främst till att få insikt i respondentens attityd och inställning till risk i arbetet med Kristinebergs Slott 11. Vilka aspekter anser respondenten vara viktiga i förhållande till dess eget intresse och arbetsuppgifter? Frågeställningen syftar vidare till att belysa vilka konflikter och synergier som uppstod i hänsyn till risk och hur processen fortskred för att ta beslut och göra avvägningar.

För att ge djup till plandokument och underlag från arbetsprocessen med Kristinebergs Slott 11 ställs även en del frågor som berör det risk-underlag som användes i och hur respondenten värderade detta underlag.

Vilka lärdomar kan dras av arbetet med Kristinebergs Slott 11 för att hantera dessa problem och förbättra riskhänsynen i framtida detaljplaneprocesser?

8. Hur tycker du riskhanteringen i projektet sköttes?
 - Hade något kunnat göras annorlunda?
 - Borde de riskfrågor som diskuterades i detaljplaneskedet behandlats vid ett annat skede?
9. Vad anser du att du lärt dig om riskhänsyn i planprocessen från arbetet med Kristinebergs Slott 11?
 - Har din inställning till riskhantering ändrats från att ha varit involverad i projektet?
 - I din nuvarande arbetsroll, i vilket skede vill du diskutera riskfrågor?
10. Tycker du att något underlag gällande riskhantering saknades i projektet?
 - Hur hade detta underlag kunnat gynna en detaljplaneprocess?
 - Vilket typ av underlag anser du vara nödvändigt för ditt arbete i din nuvarande arbetsroll?
 - I vilket skede vill du ha tillgång till detta underlag?
11. Hur tror du att riskhantering på ett effektivt sätt kan involvera olika discipliner och göras relevant för olika intressenter?
12. Vilken eller vilka aktörer anser du har bäst förutsättningar att driva arbete med riskhantering och säkerställa att detta behandlas i rätt omfattning och i rätt skede?

Denna andra övergripande frågeställning, uppdelad i huvudfrågor med tillhörande delfrågor, syftar till att förankra de aspekter som diskuteras i den första frågeställningen i ett större perspektiv och belysa hur respondenten tycker att arbete med risk bör utformas vid olika skeden i den fysiska planeringen.

Den första delfrågan är tänkt att fungera som en summerande fråga som konkret får fram respondentens attityd till hur arbetet med risk sköttes i detaljplansprocessen Kristinebergs Slott 11. Därefter ställs frågor som identifierar hur respondenten anser att arbetet med risk bör skötas, där avstamp tas i lärdomar från arbetet med Kristinebergs Slott 11.

Hur respondentens svar är tänkt att behandlas

För att citat och åsikter ska kunna användas i arbetet behöver det klargöras vilken professionell roll personen har haft i projektet. Dock behöver inte respondenterna benämnas med namn för att svaren ska kunna ha värde i arbetet. Då planeringen av Nordvästra Kungsholmen och Kristinebergs Slott 11 har varit en laddad planprocess finns det risk för att respondenterna kan känna sig motvilliga till att delge allt för mycket information kring fallet och därför kommer samtliga svar behandlas med personlig anonymitet där namn och personlig information utelämnas men professionell position presenteras.

Respondenten kommer även få granska och godkänna textmaterialet innan detta används i det slutgiltiga arbetet.

SKICKAT TILL INTERVJUPERSONEN INFÖR INTERVJUTILLFÄLLET

Hej XX,

Jag hoppas att du haft en riktigt bra sommar och fått unna dig så mycket ledighet som möjligt.

Inför intervjutillfället nästa vecka kommer här lite information och en presentation av de övergripande frågeställningar som kommer tas upp.

I huvudsak kommer intervjun behandla hur risk-och sårbarhetsaspekter beaktades i arbetet med detaljplaneprocessen **Kristinebergs Slott 11**. Examensarbetet syftar dock till att belysa riskhanteringsens övergripande roll i planeringen av ett samhälle och därmed kommer det även vara öppet att gå in på övriga skeden i planprocessen

Följande frågeställningar kommer diskuteras under intervjun :

- I vilket skede började man diskutera riskaspekterna i detaljplaneringen av Kristinebergs Slott 11?
- Vilka olika typer av risker diskuterades i projektet?
- Hur värderade du olika risk-aspekter och hur var dessa relevanta för din arbetsroll?
- Vilka typer av risker anser du fick störst fokus och var detta befogat eller kom något område i skymundan?
- Prioriterades andra intressen framför de diskuterade risk-aspekterna?
- Hur presenterade underlag som låg till grund för diskussioner kring risk i projektet?
- Vilka lösningsförslag på identifierad risk-problematik presenterades?
- Vad anser du att du lärt dig om riskhänsyn i planprocessen från arbetet med Kristinebergs Slott 11?
- Tycker du att något underlag gällande riskhantering saknades i projektet?
- Hur tror du att riskhantering på ett effektivt sätt kan involvera olika discipliner och göras relevant för olika intressenter?
- Vilken eller vilka aktörer anser du har bäst förutsättningar att driva arbete med riskhantering och säkerställa att detta behandlas i rätt omfattning och i rätt skede?

Notera att jag inte förväntar mig att du förbereder några svar inför intervjutillfället, frågeställningarna presenteras endast för din kännedom.

Termen *riskhantering* är bred och innefattar många olika aspekter av säkerhet och resiliens i ett samhälle och det kan handla om allt från fysiska risker (såsom explosions- och brandrisk), miljörisker (som påverkar människa och naturliv) till risker av mer social karaktär (terror, segregering, missnöje hos allmänheten mm.). Frågorna ovan är av en öppen karaktär och möjlighet finns att besvara frågorna utifrån ens eget synsätt på planprocessen och hur riskhänsyn integreras i denna.

Vi har vår intervju inbokad xx-dagen den XX Augusti/September kl. XX:XX.

Återigen vill jag tacka på förhand att du tar dig tiden att ställa upp på en intervju, det är mycket uppskattat.

Bilaga B - Lagstiftning som styr riskhantering

I denna bilaga presenteras en sammanfattning av författaren utvald lagstiftning som påverkar och reglerar riskhanteringen som ska utföras vid detaljplanering.

PBL - Plan- och bygglagen (SFS 2010:900)

I PBL finns genomgående hänvisningar till att planering av mark- och vattenanvändning ska göras med hänsyn till de risker som påverkas människors säkerhet. Detta framgår bland annat från det första kapitlet, första paragrafen:

1 § 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”

Bestämmelser om riskhänsyn vid bebyggelse framgår tydligast i andra kapitlet, femte paragrafen:

5 § Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. människors hälsa och säkerhet

....

5. risken för olyckor, översvämning och erosion.

Det femte kapitlet redogör med den fjortonde paragrafen även för Länsstyrelsens ansvar att i samrådeskedet ge råd och stöd i tillämpningen av kapitel två :

14 § Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

4. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap.

Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt. Lag (2014:900).

Det fjärde kapitlet berör planläggning i samband med detaljplanering. Den 12 paragrafen tydliggör kommunens ansvar och tillåtelse att utforma planförslaget för att hantera diverse risker. Man kan här säga bestämmelsen att kommun får ta beslut om de riskreducerande åtgärderna framgår:

12 § I en detaljplan får kommunen bestämma

1. skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion,

2. skyddsåtgärder för att motverka störningar från omgivningen, och

3. om det finns särskilda skäl för det, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljöbalken.

Kapitlet 4 innehåller även bestämmelser om planförslagets utformning. Paragraf 33 redogör för kopplingen till översiktsplaner och binder även här samman den riskhantering som ska utföras i översiktsplaneringen och i detaljplaneringen.

33 § Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av

1. planeringsförutsättningarna,
2. planens syfte,
3. hur planen är avsedd att genomföras,
4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, och
5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen.

Kapitel 5 hanterar bestämmelser för hur detaljplaner ska tas fram. Paragraf 11 redogör för vilka aktörer som kommun ska samråda med i framtagande av planförslaget:

11 § I arbetet med att ta fram ett program enligt 10 § eller ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs,
2. de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs,
3. de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen, och
4. de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Vidare redogör Paragraf 22 för Länsstyrelsen uppdrag och ansvar under samrådet:

22 § Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. ge råd om tillämpningen av 2 och 3 kap.,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser, och
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. Lag (2009:530).

Kapitel 11, Paragraf 10 redogör för Länsstyrelsen möjlighet att överpröva en detaljplan efter antagande:

10 § När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte. Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

MB – Miljöbalken (SFS 1998:808)

Miljöbalken ger inga direkta bestämmelser om när riskhantering ska utföras. Dock finns i lagen genomgående hänvisningar till att fysisk planering ska bedrivas så att människa och natur inte tar skada samt för att främja en god bebyggd miljö och hållbar utveckling. Detta framgår av det första kapitlet, första paragrafen:

1 § 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.

Miljöbalken skall tillämpas så att

- 1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,*
- 2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,*
- 3. den biologiska mångfalden bevaras,*
- 4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och*
- 5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.*

Gällande detaljplaneskedet ger MB ingen direkt inverkan på hur riskhanteringen ska bedrivas i denna planprocess. I översiktsplanen ställs däremot krav på att en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) tas fram. En MKB bör innehålla en riskanalys vilket tydliggörs i kapitel sex, sjunde paragrafen:

7 § Miljökonsekvensbeskrivningen ska, i den utsträckning det behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning, innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §.

Om verksamheten eller åtgärden omfattas av samrådskravet i 4 § första stycket 2, ska miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla

- 1. en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,*
- 2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas och hur det ska undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. inte följs,*
- 3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra,*
- 4. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och*
- 5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-4.*

Denna paragraf har indirekt påverkan på den riskhantering som utförs i detaljplaneskedet eftersom denna bör och behöver förhålla sig till tidigare riskhantering, bestämmelser och utlåtande för området som planeras.

I kapitel sex, tjugonde paragrafen så tydliggörs även Länsstyrelsen uppdrag att ställa samman och tillhandahålla underlag som krävs vid upprättandet av en MKB:

20 § Länsstyrelsen skall ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter som skall tillämpa denna balk samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Lag (2004:606).

Bilaga C – Sammanfattande figur

Figuren nedan illustrerar föreslagen utformning av riskhanteringsprocessen i detaljplaneskedet. Figuren visar hur de normativa principerna från det analytiska ramverket (se avsnitt 7.2) kan realiseras genom förbättringsförslagen (se avsnitt 7.3) i olika skeden av riskhanteringsprocessen

