

RIKSINTRESSEN OCH BOSTADSBYGGANDE



*Innebär riksintressen ett hinder för bostadsutveckling?
Fallstudier i tre kustkommuner i Västra Götalands län*

Kandidatuppsats VT 2015, KGG 310
Samhällsvetenskapliga miljövetarprogrammet
Institutionen för ekonomi och samhälle
– avdelningen för kulturgeografi
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
Författare: Tobias Dahmm & Clara Gyllström
Handledare: Ingrid Johansson
Omslagsbild: Madeleine Persson



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

Förord

Denna kandidatuppsats är skriven i samarbete med Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Idén till uppsatsens ämne framkom i samband med en större riksintresseutredning som pågår på nationell nivå vilken alla länsstyrelser i Sverige arbetar med.

Vi skulle vilja tacka Karin Slättberg och Moa Nord vilka har agerat som våra handledare och kontaktpersoner på Länsstyrelsen i Västra Götaland och gett oss stöd och rådgivning. Vi vill även tacka vår handledare på institutionen Ingrid Johansson som väglett oss genom arbetets gång samt de tjänstepersoner på kommunerna och Länsstyrelsen i Västra Götalands län som ställt upp på intervjuer och hjälpt oss få fram material.

Trevlig läsning!

Clara Gyllström & Tobias Dahmm
Göteborg, 2015-06-03

Sammanfattning

I den kommunala fysiska planeringen ingår det att planera för riksintressen vilka är särskilda områden utpekade av staten. Detta system infördes 1987 i en tid då det inte fanns bostadsbrist i någon större utsträckning i Sverige. Då situationen ser annorlunda ut idag har frågan väckts om riksintressesystemet hindrar bostadsutvecklingen i landets kommuner. Just denna konflikt mellan bevarande av riksintressenas värden och exploatering av bostäder väckte vårt intresse.

Syftet med denna uppsats är således att undersöka huruvida riksintressena för naturvård, friluftsliv, kulturmiljövård samt områden under 4 kap. miljöbalken står i konflikt med bostadsbyggande och således är ett hinder för detta i Strömstad, Tanum och Uddevalla kommun. För att besvara syftet formulerade vi två följande frågeställningar:

- I vilken utsträckning råder det konflikter mellan bostadsbyggande och utvalda riksintressen i undersökta kommuner?
- Vad ligger bakom eventuella konflikter?

Forskningsdesignen vi använt oss av består av fallstudier, vilka grundas på en kvalitativ granskning av översiktsplaner och detaljplaner, samt samtalsintervjuundersökningar med tjänstepersoner på kommunerna och Länsstyrelsen i Västra Götalands län. För att visualisera vårt arbete har vi använt oss av QGIS med underlag från Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Lantmäteriet samt Google Maps.

Resultatet visar att utvalda riksintressen inte kan ses som ett hinder för kommunernas bostadsbyggande i någon större utsträckning, men att riksintressesystemet ändå kan genomgå vissa förbättringar. Det gäller främst för riksintressenas värdebeskrivningar och det underlag länsstyrelsen ska förse kommunerna med vilka behöver specificeras. Detaljplanerna har granskats för att ta reda på vilka riksintressen planerna varit i konflikt med. Granskningen påvisade att det inte har varit ett stort antal konflikter. Både kommun och Länsstyrelse har visat sig vara positivt inställda till riksintressesystemet som bevarandeverktyg i den fysiska planeringen.

De slutsatser vi har kunnat dra är följande:

- Riksintressena för naturvård, friluftsliv och kulturmiljövård samt områden under 4 kap. miljöbalken har inte visat sig vara ett hinder för bostadsutveckling i undersökta kommuner i någon större utsträckning.
- Andra intressen, såsom strandskydd, verkar snarare vara ett större hinder i kommunernas bostadsplanering.
- Bristfälligt underlag samt otydliga värdebeskrivningar för respektive riksintresse försvårar hanteringen av riksintressen i planering.
- Riksintressesystemet anses vara fungerande i kommunerna men behöver ses över.

Nyckelord: *Riksintresse, bostadsbyggande, bostadsbrist, konflikt, fysisk planering*

Förkortningar

DP	Detaljplan
FÖP	Fördjupad översiktsplan
GIS	Geografiska informationssystem
PBL	Plan- och bygglagen
NRL	Naturresurslagen
SOU	Statens offentliga utredningar
ÖP	Översiktsplan

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
Förkortningar.....	4
1. Inledning.....	7
1.1 Introduktion.....	7
1.2 Bakgrund.....	7
1.2.1 Fysisk riksplanering.....	7
1.2.2 Om planprocessen.....	7
1.2.3 Riksintressen.....	9
1.2.4 Bostadsbrist.....	10
1.3 Problemformulering.....	11
1.4 Syfte och frågeställningar.....	11
1.5 Geografisk och tematisk avgränsning.....	11
1.6 Kulturgeografisk relevans.....	13
1.7 Begreppsförklaringar.....	13
1.8 Disposition.....	15
2. Tidigare forskning och kunskaper inom ämnet.....	16
2.1 Planeringslitteratur.....	16
2.1.1 Planeringsteori.....	16
2.1.2 Administrativ skala.....	16
2.2 Statens offentliga utredningar.....	17
2.3 Granskningar, rapporter och yttranden från myndigheter.....	18
2.4 Avhandlingar och studentuppsatser.....	20
2.5 Sammanfattning teori.....	20
3. Metod.....	23
3.1 Vetenskapssyn.....	23
3.2 Forskningsdesign.....	23
3.3 Tillvägagångssätt.....	24
3.3.1 Kvalitativ textanalys.....	24
3.3.2 Fallstudier med samtalsintervjuundersökningar.....	24
3.4 Intervjupersoner.....	25
3.5 Metoddiskussion.....	25
3.6 Alternativa metoder.....	26
3.7 Källkritik.....	26

3.8 Validitet och reliabilitet.....	27
4. Presentation av utvalda kommuner	28
4.1 Strömstad kommun	28
4.2 Tanum kommun.....	29
4.3 Uddevalla kommun.....	30
5. Resultat.....	31
5.1 Resultatet i Strömstad kommun	31
5.1.1 Resultatet av samtalsintervjuundersökningar.....	31
5.1.2 Resultatet av granskning av översiktsplan.....	32
5.1.3 Resultatet av granskning av detaljplaner	32
5.2 Resultatet i Tanum kommun.....	32
5.2.1 Resultat av samtalsintervjuundersökningar	32
5.2.2 Resultat av granskning av översiktsplan	33
5.2.3 Resultat av granskning av detaljplaner	34
5.3 Resultatet i Uddevalla kommun.....	35
5.3.1 Resultat av samtalsintervjuundersökningar	35
5.3.2 Resultat av granskning av översiktsplan	36
5.4. Sammanfattning resultat.....	38
6. Analys och diskussion	40
6.1 Inledning	40
6.2 I vilken utsträckning råder det konflikter mellan bostadsbyggande och utvalda riksintressen i undersökta kommuner?	40
6.3 Vad ligger bakom eventuella konflikter?.....	41
6.4 Avslutande diskussion.....	43
7. Slutsatser, egna reflektioner & vidare forskning	44
7.1 Slutsatser.....	44
7.2 Egna reflektioner	44
7.3 Vidare forskning	45
Källförteckning	46
Bilagor.....	51
Bilaga 1. Karta över utvalda riksintressen i Strömstads kommun	51
Bilaga 2. Karta över utvalda riksintressen i Tanums kommun.....	52
Bilaga 3. Karta över utvalda riksintressen i Uddevalla kommun.....	53

1. Inledning

1.1 Introduktion

I kommunernas fysiska planering ingår det att planera för bevarande av särskilt värdefulla områden, så kallade riksintressen (Boverket, 2014a). Systemet med riksintressen infördes av staten 1987 vid en tid då det inte fanns någon större bostadsbrist. Situationen ser dock annorlunda ut idag och enligt Riksrevisionen råder det nu bostadsbrist i många kommuner runt om i landet (Riksrevisionen, 2013a). Huruvida kommuner ska bevara särskilt värdefulla områden eller exploatera för bostadsbyggande är således en viktig fråga i den fysiska planeringen. I rapporten *Hantering av riksintressen* lyfter Sveriges kommuner och landsting (2011) fram att riksintressen i grunden är en tillgång för kommunerna då de kan locka både invånare och turister. I samma rapport går dock även att läsa att kommunerna anser att arbetet med riksintressena främst ses som en belastning vilken begränsar planeringen och möjligheten att tillgodose tillräcklig bostadsförsörjning i kommuner i nuläget.

Det är konflikten mellan bevarande av riksintressen och bostadsexploatering som fångat vårt intresse och vi kommer gräva djupare i var och varför en eventuell konflikt uppstått genom att utföra fallstudier i utvalda kommuner. Vidare vill vi undersöka vad som ligger bakom dessa konflikter för att på så vis kunna dra slutsatser om huruvida utvalda riksintressen är ett hinder för kommunernas bostadsutveckling. Riksrevisionen (2013) menar att det inte finns någon samlad bild över hur kommuner och länsstyrelser hanterar riksintressen i praktiken.

Bakomliggande denna uppsats är Riksintresseutredningen vilken är ett initiativ på statlig nivå för att undersöka det svenska riksintressesystemet. Utredningens delbetänkande SOU (2014:59) presenterades i augusti 2014 och slutbetänkandet ska redovisas den 1 december 2014.

1.2 Bakgrund

1.2.1 Fysisk riksplanering

I Sverige ägde en omfattande ekonomisk tillväxt med tillhörande strukturomvandling rum mellan åren 1950 och 1970. Som svar på detta tog staten fram en fysisk riksplanering med syfte att kartlägga vilka markintressen olika verksamheter kunde tänkas ha och på så sätt uppnå en kunskapsöversikt samt ett beslutsunderlag för landets naturresurser (Boverket, 2014b). Den fysiska riksplaneringen ämnade vara ett medel för att uppnå välfärds- och miljövårdspolitik i Sverige. Det var i samband med att den fysiska planeringen lades över på kommunal nivå 1987, i och med införandet av Plan- och bygglagen (PBL), som staten ansåg sig behöva införa det så kallade riksintressesystemet. Detta för att det fanns en tydlig tendens av att exploateringsintressen prioriterades framför olika bevarandeintressen. Det fanns alltså ett behov av att hindra exploatering på värdefull mark från statlig nivå och det ansågs nödvändigt att införa en starkare lagstiftning för att styra nyttjandet av landets naturresurser (SOU 1971:75).

1.2.2 Om planprocessen

Planprocessen i Sverige styrs av fyra lagreglerande planer enligt PBL vilka är regionplaner, översiktsplaner, områdesbestämmelser och detaljplaner vilka alla behandlar frågan om huruvida mark och vatten ska exploateras eller bevaras. Av ovan nämnda planer är det i

översiktplanen (ÖP) som riksintressena ska redovisas samt förtydligas så att både planerare och medborgare får en bild av de riksintressen som finns i kommunen, hur konflikter med andra mål i kommunen ser ut samt hur oförenliga riksintressen ska behandlas. Det är alltså upp till varje kommun att planera för att riksintressen inte kommer till skada (Nyström & Tonell, 2012). Detta ska kontrolleras av länsstyrelsen, som statens förlängda arm. De ska även stödja kommunerna genom rådgivning för hantering av riksintressena (Riksrevisionen, 2013a). En detaljplan (DP) kan upphävas av länsstyrelsen om den riskerar att skada ett eller flera riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (SOU 2014:59). Slutligen är det kommunen som ansvarar för bostadsplanering men själva planprocessen som helhet är ett samspel mellan statliga, kommunala och privata aktörer (Riksrevisionen, 2013a). När en konflikt uppstår mellan olika riksintressen i planprocessen ska företräde ges åt det ändamål som lämpligast verkar för att uppnå en allmän och hållbar hushållning av mark- och vattenfrågor. Dock har riksintresset totalförsvaret alltid företräde (Nyström & Tonell, 2012).

ÖP är en strategisk plan vilken ska redovisa riktlinjer för kommunernas planering för att tillgodose en hållbar utveckling. Det är obligatoriskt för kommuner att upprätta en ÖP enligt PBL och den ska antas i kommunfullmäktige. Vidare ska ÖP revideras vid behov under varje mandatperiod. Dock rapporterade Boverket 2008 att drygt 30 % av alla Sveriges kommuner grundar sin planering på inaktuella översiktsplaner (Nyström & Tonell, 2012). En ÖP är dock inte juridiskt bindande utan snarare ett verktyg för att politiskt förankra kommunens fysiska planering. Planen ska utöver att redovisa kommunens långsiktiga utveckling av mark och vatten även beskriva hur kommunerna avser tillgodose riksintressena och följa miljö kvalitetsnormer. Vidare ska en ÖP redovisa kommunens huvudsakliga vision för framtiden och de eventuella sociala, ekonomiska och ekologiska konsekvenser planen kan innebära, ju tydligare desto bättre. Det ska i ÖP:n även redovisas var lokalisering av bebyggelse kan ske. Detta ska följa 2 kap. PBL. Vad detta innebär i korthet är att nybebyggelse ska ske på mark som anses vara lämplig för ändamålet, vilket bland annat innebär möjlighet till kommunikationer, vattenförsörjning och avlopp etcetera (Nyström & Tonell, 2012). Länsstyrelsen ska även ge ett granskningsyttrande som ska bifogas till planen vilken bland annat ska kontrollera att riksintressen tillgodoses och säkerställs. Medborgardeltagande är också en viktig del av ÖP då planen måste på samråd i minst två månader innan planen kan tas upp i kommunfullmäktige (IBID).

Till ÖP kan ibland tillägg eller fördjupningar vara nödvändigt, detta då vissa områden anses kräva en mer detaljerad plan. Detta kallas antingen fördjupad översiktplan (FÖP) eller tematiskt tillägg (TÖP) och är ett sätt att hålla ÖP:n aktualiserad innan planen omarbetas. Tillägg kan endast ske om ÖP:n är aktuell, alltså godkänd av kommunfullmäktige. En FÖP upprättas ofta där konkurrens mellan flera intressen uppstår eller där kommunen planerar för ett utbyggnadsområde. Denna fördjupning blir således ett mellanled mellan översiktsplanen och den juridiskt bindande detaljplanen, medan TÖP snarare blir aktuellt då ett allmänt intresse som ännu inte behandlats av gällande översiktplan blir aktuellt i kommunen. Detta tillägg kan gälla för exempelvis vindbruksplaner samt områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen. Samma regler gäller för tillägg och fördjupningar som för översiktsplanen (Boverket, 2014e).

De lagar och regler som behandlar statens och kommunernas roll i den fysiska planeringen är samlade i PBL (Nyström & Tonell, 2012). Det är även i PBL som bestämmelser om byggande i kommuner anges samt där regleringar kring det kommunala planmonopolet går att finna. Här anges vidare att det är länsstyrelsernas uppgift att i planprocessen ta till vara och samordna statens intressen och på så sätt verka för att riksintressena enligt 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillgodoses (SOU 2014:59).

1.2.3 Riksintressen

Riksintressen, vilka är en typ av allmänna intressen, är områden som staten pekat ut som särskilt värdefulla och som således ska bevaras och skyddas från påtaglig skada (Boverket, 2014a). I 3 kap. miljöbalken anges bland annat vilka allmänna intressen som har betydelse för samhället, exempelvis jord- och skogsbruk som är av nationell betydelse. Företrädare ska ges åt riksintressena om de skulle ställas mot andra allmänna intressen (Nyström & Tonell, 2011). Bebyggelse kan åsamka påtaglig skada på ett riksintresse trots att det sker utanför det avgränsade riksintresseområdet. Likaså kan ett riksintresse utgöra ett hinder för planering av bostadsbyggande trots att det planerade området inte ligger inom ett riksintresseområde (SOU 2014:59). Som tidigare nämnts infördes riksintressena som ett verktyg i den fysiska planeringen för att långsiktigt kunna hantera mark- och vattenfrågor på statlig nivå (Boverket, 2014b). Mer ingående om de specifika riksintressen som är relevanta för denna uppsats återfinns i kapitel 1.7 *Begreppsförklaringar*.

Det var i samband med den ovan nämnda fysiska riksplaneringen som begreppet riksintressen växte fram som ett statligt verktyg för att bevaka och skydda intressen av nationell betydelse (Boverket, 2014b). De fick sitt skydd i *lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.* även kallad *naturresurslagen (NRL)* som lagstodgades 1987 vilket även var året då riksintressesystemet togs i bruk. Det lagstodgade skyddet överfördes senare från NRL till 3 och 4 kap. miljöbalken. Riksintressesystemet var således statens sätt att bibehålla en viss kontroll över exploateringen av mark samtidigt som PBL gav kommunerna det yttersta ansvaret att besluta om planer, vilket även kallas för planmonopolet (Riksrevisionen, 2013a). Vidare är det länsstyrelsens uppgift att samordna och se över riksintressen inom respektive län (Riksantikvarieämbetet, 2012). Sammanlagt finns det 12 centrala förvaltningsmyndigheter som pekar ut och förvaltar Sveriges riksintressen. Myndigheterna redovisas i tabell 1. Dessa ansvarar för att förse länsstyrelsen med tillräcklig information inklusive värdebeskrivningar för respektive riksintresse. Länsstyrelsen ska sedan bearbeta detta material och framställa ett underlagsmaterial vilket kommunerna kan använda i den fysiska planeringen gällande respektive riksintresse. Vilka dessa myndigheter är återfinns i 2 § i *förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.*, även kallad *hushållningsförordningen*. Respektive myndighet sätter även upp kriterier för respektive riksintresse. Dock räcker det inte med att en myndighet pekar ut ett område för att det ska klassas som riksintresse då detta utpekande endast är vägledande vid senare beslut. Det krävs att varje fall prövas enskilt för att ett område slutligen ska komma att klassas som riksintresse (SOU 2014:59). Vid eventuella tvister om riksintressen har regeringen alltid sista ordet, men om länsstyrelsen väl bedömt en detaljplan förenlig med ett riksintresse går detta dock inte att överklaga och regeringen är då tvungen att göra samma bedömning (Mattson & Hagander, 2011).

Skyddet ett område får då det klassas som riksintresse innebär att ingen påtaglig skada får ske på det utpekade området då miljöbalkens underliggande strävan är att främja en hållbar mark- och vattenanvändning. I 4 kap. miljöbalken återfinns särskilda områden som är klassade som riksintresse. I kontrast till de områden som återfinns i 3 kap. miljöbalken är dessa specifikt definierade områden där större fokus ligger på helhetsvärden. Dessa områden besitter således särskilda bestämmelser som skyddar områdena mot exploatering (Naturvårdsverket, 2005).

Tabell 1. Riksintressemyndigheter

Verksamhetsområde	Myndighet
Riksintresse för:	
Rennäringen (3 kap. 5 §)	Sametinget
Yrkesfiske (3 kap. 5 §)	Havs- och vattenmyndigheten
Naturvården och friluftslivet (3 kap. 6 §)	Naturvårdsverket Havs- och vattenmyndigheten
Kulturmiljövården (3 kap. 6 §)	Riksantikvarieämbetet
Fyndigheter av ämnen eller material (3 kap. 7 §)	Sveriges geologiska undersökning
Vissa anläggningar (3 kap. 8 §)	
industriell produktion	Tillväxtenheten
energiproduktion och energidistribution	Statens energimyndighet
slutlig förvaring av använt kärnbränsle och kärnavfall	Strålsäkerhetsmyndigheten
kommunikationer för väg, järnväg, sjöfart och luftfart	Trafikverket
elektronisk kommunikation	Post- och telestyrelsen
avfallshantering	Naturvårdsverket
vattenförsörjning	Havs- och vattenmyndigheten
Totalförsvaret (3 kap. 9 §)	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Källa: SOU 2014:59

1.2.4 Bostadsbrist

I Sverige har nyproduktionen av bostäder varit låg sedan mitten av nittiotalet (Riksrevisionen, 2013a). Enligt Statens offentliga utredning (SOU 2014:59) råder det idag en bostadsbrist i stora delar av Sverige, framförallt i storstadsregionerna samt andra tillväxtregioner. Två tecken på detta är de långa bostadsköerna som finns i många kommuner samt de höga bostadspriserna (Boverket, 2012). Statens offentliga utredning (SOU 2014:59) menar vidare att det råder en enighet om att det behövs byggas fler bostäder samt att det rådande bostadsbeståndet behöver utnyttjas mer effektivt. Tecken på ineffektivitet på bostadsmarknaden är bland annat att vi idag har lika många bostäder per invånare som 1990 och Boverket menar att få lär hävda att bostadsbristen var lika stor i början av 90-talet som den anses vara idag (Boverket, 2015). Problem med bostadsbrist är bland annat att tillväxten hämmas, det blir svårare för företag att rekrytera och sociala problem kan uppstå i samhället (Nybyggarkommissionen, 2014).

Boverket (2015) konstaterar i marknadsrapporten *Låst läge på bostadsmarknaden* att anledningen till att efterfrågan på bostäder har ökat det senaste decenniet beror på stigande inkomster, låga amorteringskrav och räntor samt en rekordstor befolkningstillväxt under senare år. Det är dock inte bara ett för lågt bostadsbyggande som begränsar utbudet på bostäder utan även det faktum att hyresbeståndet utnyttjas för dåligt. Inlåsnings effekter på bostadsmarknaden uppstår då det går att undvika att betala vinstskatt genom att bo kvar i sin bostadsrätt (Boverket, 2015). Vidare har Boverket i en bostadsmarknadsenkät ombett Sveriges kommuner att göra bedömningen om det råder balans eller obalans på bostadsmarknaden i den egna kommunen (Boverket, 2014d). I 2014 års enkät uppger de kommuner som valts ut i uppsatsen, alltså Strömstad, Tanum och Uddevalla, att det råder en obalans på bostadsmarknaden i respektive kommun som helhet. I de tre kommunerna görs

även bedömningen att det råder ett underskott på bostäder i kommunen som helhet (Boverket, 2014c).

I Riksrevisionens rapport *Statens hantering av riksintressen - ett hinder för bostadsbyggande* redovisas att riksintressen hindrar eller har hindrat bostadsbyggande i mer än 60 % av alla kommuner där det råder bostadsbrist. Riksrevisionen påpekar dock svårigheten i att mäta detta då vissa byggnationer avslås redan innan planering av bygget påbörjats.

1.3 Problemformulering

Planeringsteorier inom fysisk planering menar att planeringen måste operationaliseras och skapa konfliktlösande modeller. Vidare anses kommunikation mellan administrativa nivåer vara nödvändigt för att kunna upprätthålla en god planering. Larsson (2011) menar att vissa kommuner arbetar utifrån en inaktuell ÖP vilket försvårar arbetet med riksintressen och leder till brister i kommunikationen mellan kommun och länsstyrelse.

Riksrevisionen (2013) menar att riksintressen är ett hinder för bostadsutveckling då riksintressesystemet försvårar planprocessen. Boverket (2011) visar däremot i rapporten *Boverkets uppsiktsrapport – planering och byggande under 2010* att endast fem av totalt 1941 antagna detaljplaner under 2010 helt eller delvis upphävdes på grund av riksintressen. Boverket (2007) påpekar vidare att underlagsarbetet gällande riksintressen anses undermåligt och att riksintressen inte redovisas nog fullständigt i kommunernas översiktsplaner. Sveriges kommuner och landsting ställer sig kritiska till det nuvarande riksintressesystemets funktion i planeringen men anser ändå att riksintressen i sig är en tillgång för kommunerna och värda att bevara. Petersson Forsberg (2012) anser att riksintresset för friluftsliv som endast grundas på intresseaspekter är alldeles för vaga för att kunna vara ett hjälpsamt underlag i kommunal planering.

Riksrevisionen (2013) menar att det ej är undersökt i vilken utsträckning riksintressen i praktiken stoppar bostadsbyggande. Denna uppsats kommer därför att problematisera riksintressenas funktion inom den fysiska planeringen. Frågan vi ställer oss är i vilken utsträckning det finns konflikter mellan nybyggnation av bostäder och utvalda riksintressen samt om dessa anses utgöra hinder för undersökta kommuners bostadsutveckling. Vi kommer att undersöka detta ur både kommunernas och Länsstyrelsens i Västra Götalands läns perspektiv.

1.4 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka huruvida riksintressena för naturvård, friluftsliv, kulturmiljövård samt områden under 4 kap. miljöbalken står i konflikt med bostadsbyggande och således är ett hinder för detta i Strömstad, Tanum och Uddevalla kommun.

- I vilken utsträckning råder det konflikter mellan bostadsbyggande och utvalda riksintressen i undersökta kommuner?
- Vad ligger bakom eventuella konflikter?

1.5 Geografisk och tematisk avgränsning

Denna uppsats är geografiskt avgränsad till tre kustkommuner i Västra Götalandsregionen. Kommunerna är Strömstad, Tanum och Uddevalla vilka alla ligger längs Bohuskusten. De har valts ut i samråd med Länsstyrelsen i Västra Götalands län, då de anses vara intressanta att

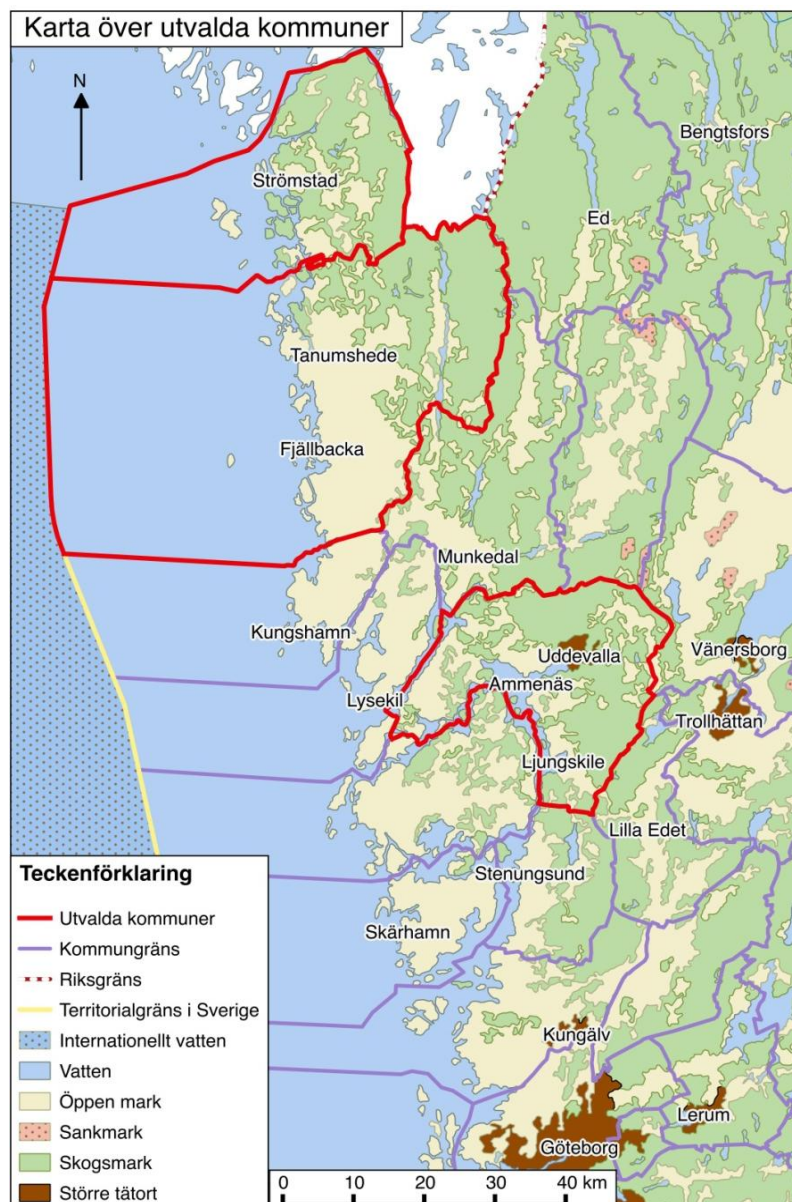
studera ur perspektivet bevarande kontra exploatering. Karta 1 visar på kommunernas geografiska läge. Mer om kommunerna går att läsa i kapitel 4. *Presentation av kommunerna.*

Då denna uppsats ämnar diskutera riksintressen i förhållande till bostadsbyggande har vi avgränsat oss till följande riksintressen:

- naturvård (3 kap. miljöbalken)
- friluftsliv (3 kap. miljöbalken)
- kulturmiljövård (3 kap. miljöbalken)
- särskilda hushållningsbestämmelser enligt 4 kap. miljöbalken

Anledningen till denna avgränsning är att Riksrevisionen pekat ut riksintressena ur 3 kap. miljöbalken som de främsta hindren för bostadsbyggande i Sveriges kommuner (Riksrevisionen, 2013a). I samråd med Länsstyrelsen i Västra Götaland bestämdes även att relevanta områden omnämnda under 4 kap. miljöbalken kommer att diskuteras då hela Bohuskusten är del av detta riksintresseområde, vilket gör dessa områden intressanta att inkludera (Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 1999). I bilaga 1, 2 och 3 återfinns kartor över de utvalda riksintressenas geografiska avgränsning i Strömstad, Tanum och Uddevalla kommun.

Vidare kommer endast den senast antagna översiktplanen att studeras i respektive kommun. Strömstad kommuns senaste ÖP blev antagen 2013, Tanum kommuns 2002 samt Uddevalla kommuns 2010.



Karta 1. Karta över undersökta kommuner (röda). Källa: författarnas verk

1.6 Kulturgeografisk relevans

Utmärkande för geografi som ämne är dess heltäckande syn. Genom att hålla en kulturgeografisk ansats studeras människan och samhället på lika nivå och en djupare förståelse i ett heltäckande perspektiv lyfts fram. Ytterligare en central egenskap hos kulturgeografien är begreppet skala vilket dels innebär att administrativa skalnivåer kan studeras. Huruvida ett forskningsämne anses vara geografiskt beror på om en plats, en lokalisering, ett rum eller ett landskap är centralt i vad som studeras (Purvis & Granger, 2004). Vår studie kommer att behandla geografiskt avgränsade platser då fallstudier kommer utföras i utvalda kommuner och geografiska avgränsningar i form av områden för riksintressen. Även skalbegreppet är relevant i uppsatsen då riksintressen styrs och kontrolleras på statlig nivå men den geografiska platsen ligger på kommunal nivå.

Att det idag är bostadsbrist i Sveriges kommuner har tidigare nämnts och det pågår för tillfället en omfattande utredning om huruvida riksintressen är en bidragande orsak till detta och i så fall varför. Vi har i litteraturen inte kunnat hitta konkreta fall vilka visar på i vilken utsträckning bostadsbyggande och riksintressen står i konflikt. Således hoppas vi kunna bidra med detta genom våra fallstudier.

1.7 Begreppsförklaringar

- **Konflikt**

En konflikt uppkommer när två eller flera intressenter gör anspråk på samma resurs och en lösning måste hittas. Detta kan uppstå i olika nivåer både inom och mellan stater. Konflikten kan se olika ut och anses ofta vara ansträngande för alla inblandade. I vissa fall kan konflikten dock anses vara konstruktiv (Nationalencyklopedin, u.å.).

- **Riksintresse för naturvård**

Riksintresse för naturvård är de områden vilka innehar de mest värdefulla naturtyperna nationellt sett samt vilka representerar huvuddragen i svensk natur. De kvaliteter som anses motivera ett område till att vara riksintresse för naturvård kallas riksvärden. Dessa riksvärden är standardiserade och finns för landskapstyper, naturtyper, vegetationstyper, geovetenskap och arter. I takt med att ny kunskap träder fram aktualiseras dessa områden och dess gränsdragningar. Vidare gäller att naturtypen ska ha få likheter i regionen, landet eller internationellt för att området ska klassas som riksintresse. Ett område kan inneha flertalet riksvärden (Naturvårdsverket, 2005). Det finns i Västra Götalands län 88 områden vilka är utpekade som riksintressen för naturvård (Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2008). Riksintressen för naturvård ligger under 3 kap. miljöbalken (SFS 1988:808).

- **Riksintresse för friluftsliv**

Områden som innehar variationer i landskapet, natur- och kulturtillgångar samt ligger tillgängligt för allmänheten kan komma klassas som riksintresse för friluftsliv. Riktlinjerna, vilka motiverar att ett område är av riksintresse för friluftslivet, är inte lika tydliga och precisa som för riksintresse för naturvård. Istället för att använda riksvärden, som för naturvården, används intresseaspekter vilka består av de aktiviteter som med fördel skulle kunna bedrivas i området. Områden av riksintresse för friluftsliv sammanfaller ofta med områden för naturvården. Områdena är oftast även större än de för naturvård och det kan inom området finnas delområden vilka besitter extra skydd såsom naturreservat. Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för att redovisa vilka områden som klassas som riksintresse för både naturvård och friluftsliv (Naturvårdsverket, 2005). Naturvårdsverket (2005) beskriver i handboken *Riksintresse för naturvård och friluftsliv* vilka bestämmelser

som gäller för dessa riksintressen. I en redovisning av riksintressen för friluftsliv utförd av Naturvårdsverket föreslås 60 områden som relevanta för riksintresse för friluftsliv i Västra Götalands län (Naturvårdsverket, 2014). Riksintressen för friluftsliv ligger under 3 kap. miljöbalken (SFS 1988:808).

- **Riksintresse för kulturmiljövård**

Enligt Riksantikvarieämbetet anses en kulturmiljö vara riksintressant om ett områdes landskap präglats av historiska händelser och sammanhang i så stor utsträckning att kulturmiljön anses vara en av dess stora tillgångar. Vid en eventuell förändring av området ska kulturmiljön vara en inspirationskälla vid nybebyggelse. Ett område som är utpekad som en riksintressant kulturmiljö är dock inte ett reservat. Kulturmiljöintressena kan exempelvis utgöras av stadskärnor, fornlämningsmiljöer eller odlings- och industrilandskap. Dagens utvalda riksintressen för kulturmiljövård är inte statiska utan kan komma att ändras om framtida synsätt på vad som bedöms vara av kulturhistoriskt värde skiljer sig från dagens. Likaså kan värdebeskrivningen som hänger samman med varje riksintresse behöva moderniseras eller justeras. Det är Riksantikvarieämbetet som ansvarar för att peka ut riksintressen för kulturmiljövård, och ska även samordna och formulera målsättningar och principer för hanteringen av dessa (Riksantikvarieämbetet, 2012). I Västra Götalands län finns det närmare 200 riksintressen för kulturmiljövården (Länsstyrelsen i Västra Götalands län, u.å.-a). Riksintressen för kulturmiljövård ligger under 3 kap. miljöbalken (SFS 1988:808).

- **Grundläggande hushållningsbestämmelser, 3 kap. miljöbalken**

Detta kapitel innehåller grundläggande hushållningsbestämmelser, som omfattar användning av olika typer av mark- och vattenområden, oavsett var de är geografiskt belägna. Dessa bestämmelser omfattar en rad olika områden, däribland mark- och vattenområden samt övrig fysisk miljö som ur allmän synpunkt har betydelse på grund av deras natur- eller kulturvärden, men även med hänsyn till friluftslivet. Andra exempel på områden som omfattas av detta kapitel är områden som har betydelse för rennäringen, yrkesfisket och vattenbruk eller innehar bruksvärd jordbruksmark samt skogsmark, som är av betydelse för skogsnäringen (Michanek & Zetterberg, 2014). I tabell 1 under kapitel 1.2.3 *Riksintressen* listas alla riksintressen med tillhörande ansvarig myndighet.

- **Särskilda hushållningsbestämmelser, 4 kap. miljöbalken**

Fjärde kapitlet i miljöbalken innehåller särskilda bestämmelser för mark- och vattenhushållning för ett antal geografiska områden i landet. En skillnad mot 3 kap. är att de utpekade områdena enligt 4 kap. enbart är av riksintresse för natur- och kulturmiljövård samt friluftsliv (Michanek & Zetterberg, 2014). Alla de områden som omnämns i 4 kap. 2 § till och med 8 § är i sin helhet av riksintresse. Exploatering eller andra typer av ingrepp får endast ske om det inte möter något hinder enligt 2 - 8 §§. Enligt andra punkten i första stycket får exploatering och ingrepp inte medföra någon påtagligt skada på områdenas kultur- och kulturvärden. Denna punkt tillsammans med 2 - 6 §§ utgör dock inte något hinder för utveckling av befintliga tätorter eller lokalt näringsliv (SFS 1988:808).

- **Värdebeskrivningar**

Värdebeskrivningar är ett grundläggande underlag vilket är unikt för varje riksintresse. Detta underlag ska kunna förklara vilka åtgärder och ingrepp som skadar ett riksintresse och således inte får äga rum inom intressets geografiska avgränsning. Beskrivningarna menar kunna reglera exploateringsmöjligheterna i områdena så att det totala värdet av riksintresset kan bevaras. Normalt grundas värdebeskrivningarna på rapporter, inventeringar och sammanställningar framtagna av länsstyrelserna. Ju tydligare värdebeskrivningar

myndigheterna tar fram desto lättare är det att avgöra vad som får och inte får göras inom området samt desto mer accepteras beslut av allmänheten (Naturvårdsverket, 2005). Enligt Statens offentliga utredningar (SOU 2014:59) är värdebeskrivningarna ofta mycket generella och ger inte tillräcklig vägledning för att en bedömning av vad som är påtaglig skada ska kunna göras.

1.8 Disposition

Uppsatsen är indelad i sju kapitel. Första kapitlet innehåller bakgrund till det undersökta problemet vilket beskriver begreppet riksintressen, hur planprocessen i Sverige fungerar samt den rådande bostadsbristen. Detta efterföljs av problemformulering, uppsatsens syfte och frågeställningar, avgränsningar samt avslutas med några begreppsförklaringar.

Andra kapitlet presenterar tidigare kunskaper inom ämnet. Denna är tagen ur planeringslitteratur, rapporter från Statens offentliga utredningar, publikationer, granskningar och yttranden från myndigheter samt studentuppsatser och avhandlingar som alla behandlar riksintressen, fysisk planering eller bostadsbrist. Kapitlet avslutas med en sammanfattande text och tabell som syftar till att ge en överskådlig bild av vad kapitlet innehåller.

Kapitel tre behandlar uppsatsens metod och redovisar för forskningsdesign samt metoddiskussion för att öka transparensen i uppsatsen. I kapitlet presenteras även de intervjupersoner som deltagit i uppsatsen. Kapitlet avslutas med en reflektion över vilka alternativa metoder som lika väl skulle kunna ha använts för att uppfylla uppsatsens syfte samt källkritik, vilken redogör för den kritik vi riktar mot våra källor, och slutligen en metoddiskussion.

Kapitel fyra presenterar kortfattade de utvalda kommunerna för att ge läsaren en uppfattning om vilka förutsättningar som råder i respektive kommun.

Kapitel fem består av uppsatsens resultat. Detta kapitel är uppdelat efter respektive kommun och därunder insamlingsmetod. Alltså redovisas först resultatet av respektive kommuns samtalsintervjuundersökning, sedan hur riksintressen behandlas i kommunens översiktsplan och slutligen hur utfallet i granskade detaljplaner sett ut. En sammanfattande tabell avslutar kapitlet.

Kapitel sex innehåller uppsatsens analys och diskussion av resultatet som är uppdelad efter uppsatsens frågeställningar samt avslutas med en avslutande diskussion.

I sjunde kapitlet presenteras avslutningsvis slutsatser, egna reflektioner och vidare forskning inom ämnet. Uppsatsens bilagor återfinns längst bak i dokumentet efter referenslistan.

2. Tidigare forskning och kunskaper inom ämnet

2.1 Planeringslitteratur

2.1.1 Planeringsteori

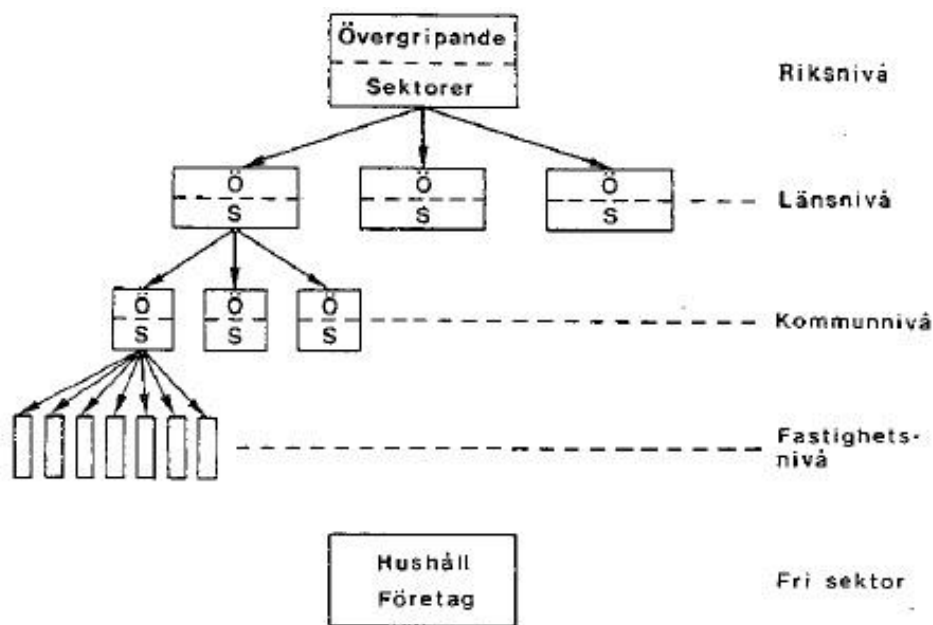
Nyström och Tonell (2012) definierar planering som: “*Samhällets behov av att reglera och styra utnyttjandet av mark och vatten med hänsyn till såväl medborgarnas välfärd som företagens och organisationernas nytta. Till denna definition kan vi också lägga krav på hushållning med naturresurser.*” (Nyström & Tonell 2012, s. 109)

I boken *Planeringens grunder* lyfter författarna fram vikten av att operationalisera begreppet planering vilket sker genom att fastställa problemområden, konstruera modeller vilka uttrycker lösningar till problemområdena samt att utvärdera genomförandet av planering i praktiken. Planering ska alltså vara ett verktyg för att verkställa teoretisk kunskap och uppnå ett eftersträvat resultat vilken formar samhällets framtida utveckling. Vidare redogör de för innebörden av planeringsteorier. De nämner att det främst finns två inriktningar vilka är teorier *om* planering eller teorier *för* planering. Kritiker menar att planeringsteorier snarare bör handla om kopplingen mellan administrativa nivåer och maktfördelningen istället för “om/för” då detta perspektiv anses vara till ingen nytta för det praktiska arbetet med planering. Vidare menar Nyström och Tonell att planeringsteori kan vara ett bra sätt att kritiskt granska vilka förutsättningar planeringen behöver samt vad det slutgiltiga resultatet av planeringen de facto blir. De framhåller att de flesta planeringsmodeller som anses vara förebilder i offentlig planering grundas i föreställningen om att kompromisser inom markanvändningskonflikter går att uppnå. Detta kallas rationell planering vilken har sitt ursprung i ekonomisk teoribildning. Kort innebär denna planeringsmodell att det finns en tydlig ram för hur planeringen går till och modellen förutsätter att markanvändningen kan värderas. I denna typ av planering menar författarna att ekonomiska och tekniska aspekter ges stort utrymme och de lyfter frågan om huruvida resurssvaga grupper får plats i denna typ av planering. Den rationella planeringen används dock, trots kritik, fortfarande i viss mån som en förebild inom planering. Kritiker anser dock att detta sätt att se på planering snarare blivit en idé än en faktisk realitet. Att kunna kvantifiera beslutsunderlag inger säkerhet och således kan rationella argument användas i uppförandet av dessa. I praktiken fungerar detta dock inte då rationalismen bygger på att all planering följer samma mönster, vilket inte överensstämmer med verkligheten, samt att kostnadsutveckling och tekniska svårigheter ofta underskattas på grund av svårigheten att förutse framtiden. Författarna framhåller att samhällsplanering i grunden alltid är en politisk process vilket innebär att särskilda politiska restriktioner måste efterlevas och ett samarbete mellan stat och kommun är oundvikligt. Samtidigt gäller att planeraren inte tappar allmänhetens synpunkter då legitimiteten i planeringen kan riskera att gå förlorad. Fysisk planering är således en komplex process. Slutligen nämner Nyström och Tonell att modifieringar kan göra den rationella planeringen mer fungerande att applicera i praktiken. Dessa modifieringar består av att öka den demokratiska aspekten genom att uppföra en debatt om målsättningar och konsekvenser vilken lyfts fram tidigt i planprocessen. De menar dock att svårigheten i detta är att ju längre tid det tar innan beslut fattas desto större risk att processen drar ut på tiden och genomförandet uteblir.

2.1.2 Administrativ skala

Hägerstrand (1992) delar i *Samhälle och natur* in ett tänkt statsterritorium, vilket ses som ett sammanhängande landskap, i olika hierarkier av förvaltningsenheter. Figur 1 beskriver dessa

förvaltningsenheter från den statliga nivån ned till enskilda fastigheter, där varje nivå även utgör en avstyckning av det fysiska landskapet. Hägerstrand menar att dessa gränser delvis kan följa vattendrag och landformer men även skära genom naturområden. På den högsta nivån, riksnivån, agerar staten följt av länsnivån där länsstyrelser agerar. Pilarna mellan de olika nivåerna i figur 1 avbildar de olika kommunikationsvägarna mellan de olika aktörerna i systemet. Överordnade nivåers beslutsfattare har inte möjlighet att själva agera direkt i det fysiska landskapet. De agerar istället med varandra via abstrakta, symboliska transaktioner och kan reglera aktörer på de lägre nivåerna genom regleringar och lagstiftningar. Alla aktörer har tydligt definierade geografiska gränser i landskapet och saknar auktoritet utanför sina egna gränser, sett nivå för nivå. Hägerstrand beskriver det som att institutioner och beslutsfattare besitter en *rumslig kompetens*, som kan utövas via exempelvis beskattning och lagstiftning, medan fastighetsaktörerna äger *terrängkompetens* vilket innebär att de har förmågan att påverka landskapet rent fysiskt.



Figur 1: Schematisk uppställning av domänsystemet. Källa: Hägerstrand (1992)

2.2 Statens offentliga utredningar

I **Statens offentliga utredningar** 2014:59 går att läsa att regeringen beslutade den 19 december 2013 att tillkalla en utredare med uppdraget att göra en granskning av 3 kap. miljöbalken samt relevanta delar ur 4 kap. miljöbalken. Utredarens uppgift är i första hand att hantera frågan om bostadsförsörjning i relation till det rådande riksintressesystemet. Utredaren ska även ta fram ett system där avvägningar kan göras mellan olika riksintressen och samtidigt tillgodose behovet av bostadsförsörjning. Denna utredning går under namnet Riksintresseutredningen. I SOU 2014:59, vilken är ett delbetänkande till denna utredning, studeras i vilken omfattning områden utpekade till riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken hindrar bostadsbyggande i områden där det råder bostadsbrist samt vilket det bakomliggande skälet till detta är. Utredningen undersöker också lämpligheten i att göra bostadsförsörjning till ett eget riksintresse men det har av flera skäl bedömts vara direkt olämpligt. Detta bland annat då bostadsförsörjning är av kommunalt eller regionalt intresse, inte nationellt.

I utredningen bedöms att otydligheter i riksintressesystemet medför svårigheter i praktiska tillämpningar samt att kommunens planering blir onödigt komplicerad i områden som berörs

av riksintressen. Detta kan leda till att bostadsbyggandet blir fördröjt eller dyrt. Utredningen visar även att det finns en osäkerhet hos kommuner att ett riksintresse ska riskera hindra en plan, vilket medför att planprocesser ibland inte initieras. Andra anledningar till att en plan inte färdigställs är att länsstyrelsen, i ett tidigt skede, signalerat att planen inte kommer att godkännas på grund av ett riksintresse. Slutbetänkandet för denna utredning ska presenteras 1 december 2015.

2.3 Granskningar, rapporter och yttranden från myndigheter

Riksrevisionens (2013) granskning *Statens hantering av riksintressen - ett hinder för bostadsbyggande* menar att flera centrala aktörer påpekat att kommunernas planering försvåras på grund av statens hantering av riksintressen. Denna granskning syftar till att undersöka hur statens hantering av riksintressen i planprocessen förhindrar alternativt försvårar för kommuner att tillgodose medborgarnas bostadsbehov. Med statens hantering av riksintressen i planprocessen menas Länsstyrelsen uppgift att ge kommuner stöd om hur riksintressen ska tillgodoses, exempelvis genom att förse kommuner med ett samlat underlag över riksintressen samt att bevaka att olika riksintressen inte utsätts för påtaglig skada. Granskningen visar att det, bland annat, är långa och osäkra processer då bostäder planeras i anslutning till riksintressen som har en avskräckande effekt på kommunerna. Det är framför allt riksintressena för kulturmiljövård, kommunikation, naturvård och friluftsliv som har varit ett hinder i kommuner som vill bygga nya bostäder och där bostadsbrist råder. Vidare visar granskningen att 86 % av kommunerna, där bostadsbrist råder, har behövt ta hänsyn till riksintressen då de velat bygga nya bostäder under perioden 2010 till 2013. Riksrevisionen menar att det inte finns någon samlad bild över hur Sveriges länsstyrelser och kommuner hanterar riksintressen i praktiken. I vilken utsträckning riksintressen i praktiken stoppar bostadsbyggande är heller ej undersökt enligt Riksrevisionen. Granskningen visar också att en majoritet av kommunerna anser att riksintresseunderlaget som Länsstyrelsen förser kommunerna med inte är användbart stöd i bostadsplanering. Vidare anser kommunerna att Länsstyrelsen i större utsträckning lägger fokus på att ställa samman och lämna över underlaget till kommunerna snarare än att bearbeta underlaget och ger råd om hur riksintressen kan hanteras i översiktsplanering.

Underlaget till granskning bygger delvis på en kommunenkät som Riksrevisionen skickat ut där 77 kommuner deltog. Resultatet från enkäten bekräftar att riksintressena har varit ett hinder för bostadsutveckling. Det gäller dock inte samtliga kommuner och inte alltid i stor utsträckning. Det är framförallt i Stockholms- och Göteborgsregionen som hanteringen av riksintressen vid flera tillfällen har hindrat planeringen av bostäder under perioden 2010 till 2013. Av de i uppsatsen utvalda kommunerna har både Strömstad och Uddevalla kommun deltagit i enkäten. Däremot har Tanum uteblivit. I Riksrevisionens kommunenkät har en rad frågor valts ut som vi anser vara relevanta för uppsatsen. Dessa berör riksintressen och bostadsbyggande i de för uppsatsen utvalda kommunerna. Enkäten bestod till största delen av kryssfrågor med ett antal svarsalternativ. Kommunernas svar sammanfattas nedan.

Uddevalla kommun har under perioden 2010 till 2013 velat planera eller påbörja en formell process för att planera för bostäder i områden där hänsyn till riksintressen har behövts tas. Kommunen anser vidare att länsstyrelsens underlag i ganska liten utsträckning är tydligt i beskrivningarna av värden. Länsstyrelsens eller sektorsmyndigheternas hantering av riksintressen har vid något enstaka tillfälle under perioden 2010 till 2013 helt eller delvis hindrat planer på bostadsbyggande inom kommunen. Uddevalla kommun anger att det är riksintresset för kommunikationer enligt 3 kap. 8 § miljöbalken som hindrat bostadsbyggande helt eller delvis i kommunen. För Strömstad kommun har riksintressen för naturvård,

friluftsliv samt övriga områden för riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken helt eller delvis varit ett hinder för bostadsbyggande under perioden 2010 till 2013. Vidare svarar Uddevalla kommun att det vid något enstaka tillfälle under samma period har förekommit att kommunen avstått från att ta fram planer för bostäder i områden som berörts av riksintressen. Så är inte fallet för Strömstad kommun. I Uddevalla kommun har 12 detaljplaner som rör bostadsbyggande och som även berör områden av riksintressen antagits mellan 2010 till 2013. Det berörda riksintresset är kommunikationer enligt 3 kap. miljöbalken och övriga områden av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken. I Strömstad kommun bedöms 10 - 15 detaljplaner gällande bostadsbyggande och som även berör områden av riksintressen ha antagits under samma period. Här har riksintressen för naturvård, friluftsliv samt övriga områden av riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken berörts. Strömstad kommun påpekar också att värdebeskrivningarna för riksintressen är för dåliga (Riksrevisionen, 2013b).

Boverket (2007) undersökte i rapporten *Så planerar Sverige* under 2006 hur underlaget för plan- och byggområdet kan förbättras då tidigare rapporter har visat på kunskapsbrist i planarbetet hos både kommuner och länsstyrelser. I rapporten framhävs det att riksintressena ofta inte redovisas tillräckligt ingående i ÖP vilket försvårar dialogen mellan kommun och länsstyrelse. Flera län har börjat använda sig av GIS (geografiska informationssystem) vid planarbete för att lättare kunna avgränsa områden geografiskt. Vidare anser Boverket att länsstyrelserna bör definiera begreppet planeringsunderlag då detta inte nödvändigtvis betyder samma sak hos olika länsstyrelser. Boverket anser detta särskilt viktigt då det gäller hantering av riksintressen och andra statliga intressen för att uppnå en samlad tillämpning med liknande förutsättningar nationellt sett. Slutligen anser Boverket att kommunen bör vara mer noggranna med att förklara varför avsteg från översiktsplanen ibland anses vara godkänt för att skapa en bättre insyn i arbetet.

Boverket (2011) har i rapporten *Boverkets uppsiktsrapport – planering och byggande under 2010* bland annat sammanställt resultat från sin så kallade plan- och byggenkät för år 2010. Enkäten består av fyra delar som har besvarats av Sveriges länsstyrelser. Samtliga länsstyrelser har deltagit i enkäten, men Boverket påpekar dock att det finns brister i svarskvaliteten (se 3.6 *Källkritik*). Ur enkäten framkommer att länsstyrelserna år 2010 prövade 21 detaljplaner, av olika anledningar, enligt 12 kap. PBL. Detta motsvarar drygt en procent av alla antagna detaljplaner (1941 st.) under 2010, nationellt sett. Sex stycken av de 21 prövade detaljplanerna upphävdes helt eller delvis. I fem av fallen var anledningen att ett eller flera riksintressen inte hade tillgodosetts. Att en detaljplan prövas enligt 12 kap. PBL innebär att Länsstyrelsen på eget initiativ prövar en kommuns beslut att ändra, anta eller upphäva en detaljplan om hanteringen av bland annat riksintressen och strandskydd är bristfällig.

Sveriges kommuner och landsting (2011) redovisar i rapporten *Hantering av riksintressen* att kommunikationen mellan de administrativa plannivåerna innehar brister vilket innebär att riksintressenas legitimitet minskar i kommuner där bristerna är påtagliga. Systemet med riksintressen anses i grunden vara en fördel för kommunerna men då arbetet i nuläget är oklart blir det svårt och tidskrävande att applicera i den fysiska planeringen. Då riksintressenas värdebeskrivningar misslyckas med att förklara vad värdet som ska bevaras faktiskt är lämnas kommunerna att själva tolka dessa värden. Rapporten framhåller att begreppet riksintresse i nuvarande form har urholkats och saknar mening samt att den punkt uppnåtts där riksintressesystemet inte längre fungerar utan måste ses över.

2.4 Avhandlingar och studentuppsatser

Henecke (2006) diskuterar i sin avhandling *Plan & protest - En sociologisk studie av kontroverser, demokrati och makt i den fysiska planeringen* fysisk planering ur ett kontroversperspektiv. Detta perspektiv utvecklades i Sverige av Thomas Brante och brukar främst handla om vetenskapliga kontroverser. Henecke menar dock att perspektivet utan svårigheter går att applicera på planprocessen. En konflikt definieras ur detta perspektiv som att det måste finnas två motparter i en betydelsefull fråga samtidigt som denna fråga väcker intresse hos flertalet personer samt att frågan tar tid att behandla. Således räknas inte korta tvister som en kontrovers. Detta är ett förhållningssätt som håller en distanserad ansats till studieobjektet och förklarar respektive motpols ståndpunkter utan att värdera vilken sida som har rätt eller fel. Huruvida full objektivitet är genomförbart kan diskuteras men huvudsyftet med att analysera konflikter ur detta perspektiv handlar inte om att välja sida utan att kartlägga själva konflikten.

Petersson Forsberg (2012) skriver i sin avhandling *Friluftsliv och naturturism i kommunal fysisk planering* om svårigheten att planera för friluftsliv då detta ofta nedprioriteras om konflikter uppstår om marken. Författaren framhåller att friluftslivet nära städer började försvinna redan på 1800-talet till följd av industrialiseringen och urbaniseringen då parker och alléer ansågs vara tillräckliga för att tillfredsställa naturupplevelsen. Det främsta argumentet för att faktiskt planera för friluftsliv och naturkontakt är folkhälsa men på senare tid har även nyttoeffekterna lyfts fram, framförallt naturens möjlighet att erbjuda ekosystemtjänster. Att just diskutera friluftslivet i den kommunala planeringen menar hon är viktigt då detta riksintresse inte har några formulerade riksvärden, såsom exempelvis riksintresset för naturvård har, utan enbart grundas på intresseaspekter vilka innebär de aktiviteter som kan utövas i området. Detta anser författaren vara ett för svagt beslutsunderlag och hon menar att tydligare underlag skulle medföra mer legitimitet i den kommunala planeringsprocessen.

Larsson (2011) skriver i sin masteruppsats *Riksintressen i den översiktliga planeringen* att tillämpningen av riksintressen i kommunernas översiktliga planering innehar problem och brister. Larsson framhåller att det främsta problemet är att riksintressenas geografiska avgränsning, vilken ska beskrivas i underlagsmaterialet från länsstyrelserna, är bristfällig och ser olika ut mellan olika länsstyrelser. Vidare menar författaren att flera kommuner arbetar efter en inaktuell ÖP vilket innebär svårigheter med samspelet mellan olika administrativa nivåer. I de kommuner där detta är fallet innebär det att lagstiftningen inte efterlevs då denna menar att översiktplanen, i och med planmonopolet, ska vara det ledande dialoginstrumentet mellan stat och kommun. Vidare menar Larsson att vissa kommuner endast anser riksintressen vara något pliktskyldigt gentemot staten vilket beror på att riksintressenas legitimitet är låg på grund av undermåligt specificerade underlagsmaterial.

2.5 Sammanfattning teori

För att visualisera vad som behandlas i detta kapitel har vi skapat en tabell vilken redovisas i tabell 2 nedan. Det som återges i detta kapitel är således bakgrunden till olika planeringsteorier i den fysiska planeringen vilken menar att planeringen måste operationaliseras och skapa konfliktlösande modeller, Vidare förklaras nödvändigheten av god kommunikation mellan administrativa nivåer för att kunna upprätthålla en god planering. En stor del av den tidigare kunskapen har vi hämtat från statliga myndigheter vilka har skrivit rapporter eller granskat bostadsbyggande och/eller riksintressen. Riksrevisionen menar att riksintressen är ett hinder för bostadsutvecklingen. Likaså påvisar Boverket att underlagsarbetet gällande riksintressen anses undermåligt och att riksintressen inte redovisas

nog fullständigt i kommunernas översiktsplaner. Sveriges kommuner och landsting ställer sig kritiska till det nuvarande systemet med riksintressen i planeringen men anser ändå att riksintressen i sig är bra för kommunerna och värda att bevara. Slutligen ges exempel på avhandlingar och studentuppsatser som berör riksintressen och fysisk planering. Petersson Forsberg har fokuserat på riksintresset för friluftsliv som endast grundas på intresseaspekter vilka hon menar vara alldeles för vaga för att kunna vara ett hjälpsamt underlag i den kommunala planeringen. Larsson menar att vissa kommuner arbetar utifrån en inaktuell ÖP vilket försvårar arbetet med riksintressena och leder till brister i kommunikationen mellan kommun och länsstyrelse.

Tabell 2. Sammanfattande tabell över tidigare teori och kunskap

Tema	Begrepp	Författare	Typ av källa
Planeringsteori	Rationell planering. Operationalisering av teori till praktik.	Nyström & Tonell	Bok
Planeringsteori	Administrativ skala. Förvaltningsenheter i ett sammanhängande landskap. Rumslig kompetens & terrängkompetens.	Hägerstrand	Publikationsserie
Riksintresseutredningen	Riksintressen som hinder för bostadsutveckling. Otydligheter i riksintressesystemet.	Statens offentliga utredningar	Statens offentliga utredningar
Riksintressesystemet	Statens hantering av riksintressen. Riksintressen som hinder för bostadsutveckling.	Riksrevisionen	Granskning
Hantering av riksintressen	Kommunenät. Kommunal hantering av riksintressen. Urholkning av begreppet riksintresse.	Sveriges kommuner och landsting	Rapport
Planeringsunderlag	Redovisning av riksintressen i ÖP. GIS som verktyg för att visualisera avgränsningar.	Boverket	Rapport
Prövning av detaljplaner	Prövning enligt 12 kap. miljöbalken.	Boverket	Rapport
Kontroversperspektivet	Kontroversperspektiv går att tillämpa på planeringsprocessen. Distans till studieobjektet.	Henecke	Avhandling

Riksintresset för friluftsliv	Intresseaspekter. Kommunal planering av friluftslivet.	Petersson Forsberg	Avhandling
Riksintressen i översiktlig planering	Bristfälliga underlag försvårar planarbetet. Vikten av en aktuell ÖP.	Larsson	Masteruppsats

3. Metod

3.1 Vetenskapssyn

Forskning och vetenskap skiljer sig från annan typ av kunskapsinsamling då det finns givna ramverk att följa samt då forskning och vetenskap avser systematisera ny kunskap. Det finns två olika inriktningar inom vetenskapen, den hermeneutiska och positivistiska. Hermeneutik innebär en tolkningslära vilken särskiljer sociala och fysiska aspekter medan positivismen menar att vetenskapen är neutral och objektiv samt innebär att kunskap måste kunna verifieras för att vara sann (Halvorsen, 1992). Det första steget i denna uppsats kommer följa den hermeneutiska ansatsen då vi genomför en kvalitativ textanalys och tolkar dess innehåll. Även nästa steg i uppsatsen, där vi undersöker specifika konflikter och hur dessa artat sig, kommer också tolkningar att ske genom granskningar och intervjuer.

3.2 Forskningsdesign

Bryman (2012) framhåller forskningsdesign som den ram inom vilken insamling av data och analys sker. Det finns olika typer av forskningsdesigner vilka har olika metoder för insamling och analys av data med tillhörande för- och nackdelar. Till vår studie användes fallstudier som forskningsdesign. Fallstudier används främst då syftet är att klarlägga specifika faktorer inom ett ämne och håller då en idiografisk forskningsansats (Bryman, 2012). Då ansatsen är idiografisk innebär detta att vi inte ämnar generalisera eller påvisa mönster som den nomotetiska forskningsansatsen (Esaiasson et al., 2012). När fallstudier används som forskningsdesign kan ett eller flera fall studeras. Bryman (2012) menar att ett fall ofta förknippas med en situation, ett samhälle eller en miljö etcetera. Då denna uppsats har tydligt fokus på riksintressen och bostadsbyggande samt deras behandling i respektive tre kommuners fysiska planering anser vi att fallstudier är den mest lämpliga designen för att undersöka detta. En fördel med fallstudier är att data kan samlas in via flera metoder vilka kan ske samtidigt (IBID). Detta passar vår uppsats då vi dels kommer att hämta information från tidigare litteratur, kommunala översiktsplaner och detaljplaner samt under kvalitativa samtalsintervjuundersökningar.

I uppsatsen genomfördes tre fallstudier vilket innebär att designen är en flerfallsstudie. Bryman (2012) påpekar dock att en fara med flerfallsstudier är att specifika egenskaper från ett fall kan glömmas av i jämförelsen med de andra fallen. Då denna uppsats i första hand är ett kunskapsunderlag snarare än en jämförelse av hur utfallet i eventuella konfliktområden blivit anser vi att denna problematik kommer att undvikas. Vid valet av fall krävs det att forskaren har förutbestämda attribut vilka ska uppfyllas (IBID). I vårt fall är dessa attribut:

- kommunen ska ha en giltig översiktplan,
- vara en kustkommun i Västra Götalands län,
- inneha områden av riksintresse för friluftsliv, naturvård, kulturmiljövård samt områden under 4 kap. miljöbalken,
- samt ha rådande bostadsbrist.

I kapitel 1.5 *Geografisk och tematisk avgränsning* går att läsa mer om hur urvalet gick till och varför. Inom varje utvald kommun kommer detaljplaner att studeras närmare, där en konflikt mellan något av utvalda riksintressen och bostadsbyggande ägt rum om sådan finns.

3.3 Tillvägagångssätt

3.3.1 Kvalitativ textanalys

I uppsatsen utfördes en litteraturstudie med en kvalitativ ansats då vi anser detta vara mest lämpligt för att samla in relevant information. En kvalitativ textanalys innebär bland annat att vissa delar av texter innehar det undersökaren vill fånga in. Helheten i texten ges genom intensiv läsning samt genom att frågor ställs till texterna. Det finns två huvudinriktningar vad gäller kvalitativa textanalyser vilka är att antingen systematisera eller att kritiskt granska texterna (Esaiasson et al., 2012). Vi systematiserade snarare texter än kritiskt granska dessa då vårt syfte med textanalysen var att få en överblick av redan skrivet material. Resultatet av litteratursökningen gav oss bakgrunden till uppsatsen samt vilka tidigare kunskaper som finns inom ämnet. Den empiriska delen börjar likaså med en kvalitativ granskning av kommunernas översiktsplaner.

Sökorden vi använde oss av för att hitta litteratur var *riksintresse*, *naturvård*, *friluftsliv*, *kulturvård*, *fysisk planering*, *samhällsplanering* och *bostadsbrist*. Sökresultatet blev bland annat statliga undersökningar, granskningar från Riksrevisionen och Sveriges kommuner och landsting, uppsatser från universitet och högskolor samt publikationer från myndigheter såsom Naturvårdsverket och Boverket. Litteratur hämtades även från referenslistor till tidigare forskning och uppsatser.

3.3.2 Fallstudier med samtalsintervjuundersökningar

Uppsatsens empiriska del grundas på fallstudier i Strömstad, Tanum och Uddevalla kommun. Genom att undersöka översiktsplanerna närmare får vi en inblick i vilka riksintressen kommunen har och hur väl de behandlats i respektive ÖP. Fallstudierna inleddes således med granskningar av respektive kommuns ÖP. Vidare skapades kartor med hjälp av GIS-programmet QGIS med underlag från Länsstyrelsen, Lantmäteriet samt bakgrundskarta via Google Maps. Syftet med kartorna var att ge en visuell bild av utvalda områden och hur stor geografisk yta som riksintressena utgör. Även detaljplaner där konflikter uppstått granskades för att få kunskap om hur utfallet blivit i dessa konfliktområden.

Nästa steg var att undersöka hur utfallet i konfliktområdena blivit samt hur konflikterna eventuellt lösts. Detta avsåg vi göra genom samtalsintervjuer med ett strategiskt urval av kommunansvariga på Länsstyrelsen i Västra Götalands län samt tjänstepersoner på kommunerna vilka är planchefer och översiktsplanerare. Urvalet grundades på att dessa tjänstepersoner med stor sannolikhet innehar de expertkunskaper vi eftersöker inom området av våra fallstudier. Avsikten med ett strategiskt urval är att forskaren vill samla in så relevant information som tros finnas tillgänglig för att kunna uppnå syftet och således väljs respondenterna noggrant ut (Esaiasson et al., 2012). Intervjuerna skedde i form av samtalsintervjuer vilket innebär att dialogen mellan respondent och intervjuare står i fokus. Samtalsintervjuer skiljer sig från en frågeundersökning där standardiserade frågor används som alla respondenter svarar på i tur och ordning. Samtalsintervjuundersökningar har förberedda teman eller frågor som ska bearbetas men hur det slutgiltiga upplägget blir beror på dialogen (Esaiasson et al., 2012). Samtalsintervjuerna med kommunansvariga på Länsstyrelsen i Västra Götalands län skedde via personliga möten. Däremot kom samtalsintervjuerna med kommunernas tjänstepersoner att ske via telefon och kommunikationsprogrammet Skype. Då det geografiska avståndet till kommunerna är relativt långt bort ansåg vi att telefonintervjuer var mest lämpligt. Huvudtemat som samtalsintervjuundersökningarna kom att kretsa kring var *I vilken utsträckning det råder*

konflikt mellan bostadsbyggande och utvalda riksintressen kommunen. Samtalsintervjuer redovisas i sammanfattande form under respektive kommun i kapitel 5. Resultat.

3.4 Intervjupersoner

Nedan presenteras intervjupersonerna kortfattat.

Jesper Adolfsson är kommunansvarig för Strömstad kommun på Länsstyrelsen i Västra Götaland sedan februari 2013. Han arbetade tidigare som konsult och började på länsstyrelsen som kust- och havsplanerare.

Kerstin Andersson är kommunansvarig för Tanum kommun på Länsstyrelsen i Västra Götalands län sedan 2010. Hon har tidigare varit planarkitekt i två andra kommuner.

Matilda Wirebro är kommunansvarig för Uddevalla kommun på Länsstyrelsen i Västra Götalands län sedan 2006, en tjänst hon tillträdde efter avslutat traineeprogram hos Länsstyrelsen.

Björn Richardsson är översiktsplanerare i Strömstads kommun sedan 2005. Innan dess arbetade han inom den privata sektorn med detaljplanering.

Moa Leidzén är planchef i Tanums kommun sedan 2014. Innan dess arbetade hon på kommunen som planhandläggare från 2008.

Charles Hörnstein är planarkitekt på Uddevalla kommun sedan 13 år tillbaka samt tillförordnad planchef. Han har tidigare arbetat som husarkitekt.

Alla respondenter har blivit tillfrågade om deras namn får användas i uppsatsen varpå alla har godkänt detta. Likaså godkände alla respondenter att vi spelade in samtalen i syfte för att säkerställa att intervjun återges korrekt. Samtalsintervjuerna med kommunansvariga på Länsstyrelsen i Västra Götalands län skedde face-to-face. För intervjun med B. Richardsson på Strömstads kommun användes Skype vilket möjliggjorde att vi båda två kunde medverka vid intervjun samtidigt som samtalet spelades in. Vid resterande två intervjuer användes telefon. För att möjliggöra inspelning med god ljudkvalitet utfördes intervjun av en av oss samtidigt som den andra spelade in samtalet.

3.5 Metoddiskussion

Flyvbjerg (2006) framhåller att det är diskuterat huruvida fallstudier är en tillräcklig metod för att användas inom samhällsvetenskapen eller ej. Han motsäger sig den tidigare vedertagna inställningen att vetenskapen alltid ska vara generaliserbar, något fallstudier inte ansågs kunna leva upp till och således endast borde användas som en del i metoden snarare än som fullständig metod. Han redovisar i artikeln *Five Misunderstandings About Case-Study Research* bland annat att det är möjligt att generalisera utifrån fallstudier om detta är vad vetenskapen strävar efter. Flyvbjerg tillägger även det faktum att samhällsvetenskapen faktiskt inte måste stäva efter generaliserbarhet, något han påpekar vara överskattat. Han menar att det beror på vad som vill uppnås med fallstudien samt hur fallet valts ut vilket avgör om fallstudier kan anses vara tillräckligt för att klassas som vetenskaplig metod. Då vårt syfte ämnar visa på konfliktområden i utvalda kommuner och inte generalisera för alla kommuner inom Västra Götalands län anser vi, i likhet med Flyvbjerg, att fallstudier är nog för att uppnå uppsatsen syfte. Esaiasson et al. (2012) påpekar även vikten av att välja representativa fall när

fallstudier genomförs. Då våra fall uppfyller de attribut vår forskningsdesign kräver menar vi att valet är representativt.

En kritik mot valet av intervjupersoner är att tjänstepersonerna valdes ut av våra handledare på Länsstyrelsen i Västra Götalands län i samband med att de föreslog kommunerna. Då vi fick tillfälle att intervjua respektive kommuns kommunansvarig på Länsstyrelsen samt en planerare hos varje kommun täckte vi in alla de tänkta intervjuerna och fick på så sätt inget bortfall av tänkta intervjupersoner. Vid telefonintervjuer ökar risken att sändarens svar missuppfattas då kroppsspråket uteblir. För att försäkra oss om att intervjuerna återgavs korrekt spelades de in. De inspelade intervjuerna transkriberades inte utan användes endast som ett stöd när våra anteckningar inte var fullständiga. Det måste även poängteras att vårt resultat härleds ur relativt få intervjuer och grundas på respondenternas subjektiva åsikter.

3.6 Alternativa metoder

För att uppnå samma syfte hade en kvantitativ enkätundersökning kunnat utföras, som en alternativ metod, vilken skulle kunna skickas ut till alla fysiska planerare i kommunerna. Även kommunansvarig på Länsstyrelsen i Västra Götalands län skulle få samma enkät. Denna enkät skulle kunna bestå av standardiserade frågor. Även en mer kvalitativ undersökning med öppna frågor hade kunnat utföras. Ytterligare en metod som kan användas är fältstudier med djupgående intervjuer av planerare och byggherrar på plats i områdena för fallstudierna.

3.7 Källkritik

Denna uppsats har utförts i samarbete med Länsstyrelsen i Västra Götalands län vilket innebär att urvalet av de undersökta kommunerna i första hand har gjorts av länsstyrelsen då dessa kommuner ansågs vara intressanta fall. Om inte länsstyrelsen varit delaktig hade urvalet eventuellt sett annorlunda ut, men inte nödvändigtvis resultatet. Vidare är det främst kommunansvarig för respektive kommun hos Länsstyrelsen i Västra Götalands län som har valt ut detaljplaner där konflikt mellan riksintressen och bostadsutveckling uppstått. Exempel på sådana detaljplaner har även erhållits från tjänstepersonerna på respektive kommun. Fler detaljplaner hade kunnat studeras och vi själva hade kunnat eftersöka fler. Detta har dock inte varit möjligt inom den givna tidsramen för uppsatsen.

I uppsatsen har vi bland annat använt oss av studentuppsatser på masternivå. Vi bedömer dessa vara tillräckligt pålitliga då nivån på uppsatsen tyder på att underlaget blivit ordentligt genomarbetat. Studentuppsatserna är skrivna på masterprogrammet i fysisk planering på Blekinge tekniska högskola. Vidare har vi försökt att enbart använda oss av primärkällor. Dock har sekundärkällor använts i enstaka fall, detta på grund av svårighet med att hitta primärkällan. Ett sådant fall är en sekundärkälla där Nyström och Tonell hänvisat till en undersökning av Boverket vilken inte kunnat hittas men vi anser ändå denna källa vara tillräckligt pålitlig. Vidare är resultatdelen uppbyggd av primärkällor via intervjuer.

Halvorsen (1992) skiljer på *primärdata*, vilket är data som forskaren själv samlat in, och *sekundärdata*, som är data som någon annan samlat in. I vår uppsats har vi använt oss av några sekundärdata, bland annat en offentlig bostadsmarknadsenkät från Boverket. Ett problem med att använda offentlig statistik är enligt Halvorsen (1992) att datan kan ha samlats in i andra syften. Det kan medföra att datan har låg relevans. Dock används inte Boverkets data i själva resultatdelen utan används enbart för att styrka påståendet att det finns en bostadsbrist i de undersökta kommunerna. I Boverkets (2011) uppsiktsrapport där samtliga länsstyrelser har deltagit i enkäten har Boverket påpekat att det finns brister i svars kvaliteten.

Till vissa frågor har svar uteblivit från en eller ett fåtal länsstyrelser, dock finns svar från samtliga länsstyrelser till de frågor som vi har studerat. Våra studier påverkas således inte av detta.

Hägerstrands teori som vi använt för att förklara skalbegreppet inom kulturgeografi anser vi hålla hög standard. Vi anser även att de publikationer, granskningar och yttringar vi använt oss av i form av Statens offentliga utredningar, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Riksrevisionen, Boverket, Riksantikvarieämbetet samt Naturvårdsverket håller hög standard och således är pålitliga källor. Det GIS-material vi använt oss utav har vi dels erhållits från Länsstyrelsen i Västra Götalands län samt hämtat från Lantmäteriets karttjänst och Google Maps. Även dessa bedömer vi hålla hög kvalitet. Vi anser oss alltså vara väl medvetna om vilken litteratur vi använt oss av med dess styrkor och svagheter.

3.8 Validitet och reliabilitet

Esaiasson et al. (2012) menar att **validitet** brukar definieras på något av tre följande sätt: frånvaro av systematiska fel, överensstämmelse mellan operationella indikatorer och teoretiska definitioner samt att det som faktiskt mäts är det som påstås mätas. De två förstnämnda definitionerna kallar Esaiasson et al. för begreppsvaliditet och den tredje för resultatvaliditet. Vid empirisk forskning måste teoretiska begrepp översättas, eller operationaliseras, till operationella indikatorer. Ett validitetsproblem uppstår då de teoretiska begrepp som används inte överensstämmer med de operationella indikatorerna (Esaiasson et al., 2012). Vår uppsats undersöker, som bekant, i vilken utsträckning det råder konflikt mellan bostadsbyggande och utvalda riksintressen i undersökta kommuner. För att hålla en hög begreppsvaliditet måste systematiska fel undvikas när dessa konflikter studeras. Visserligen blir svaren vid samtalsintervjuundersökningarna subjektiva, men för att undvika att vi mäter den upplevda graden av konflikter mellan de utvalda riksintressena och bostadsbebyggelse hos ett fåtal individer kompletteras detta med studier av detaljplaner som ger en mer objektiv bild av konflikterna. Dessutom görs intervjuer på två nivåer, både på kommunal nivå och på länsnivå. För att säkerställa att de teoretiska definitionerna stämmer överens med de operationella indikatorerna har vi definierat vad vi menar med en konflikt i begreppsförklaringen (se 1.7 *Begreppsförklaringar*).

Med en undersökning eller mätningens **reliabilitet** menas dess pålitlighet. Om reliabiliteten är hög innebär det att oberoende mätningar ska ge ett ungefär identiskt resultat. En hög reliabilitet garanterar att insamlad data är pålitlig, att den kan belysa undersökningens vetenskapliga problemställning (Halvorsen, 1992) och att den är fri från slumpmässiga eller osystematiska fel (Esaiasson et al., 2012). Låg reliabilitet beror först och främst på slarv eller slumpmässiga fel under datainsamlingsprocessen eller vid bearbetningen av datan. En hög reliabilitet tillsammans med en god begreppsvaliditet säkerställer att resultatvaliditeten också blir god (Esaiasson et al., 2012) vilket vi anser att uppsatsen har. För att garantera att det som sägs under samtalsintervjuundersökningarna återges korrekt i uppsatsen spelas därför undersökningarna in för vidare bearbetning efter intervjuens slut. Vidare har uppsatsens båda författare granskat samma detaljplaner för att garantera att slarvfel och missar i granskningen inte görs för att på så sätt ge en hög reliabilitet.

4. Presentation av utvalda kommuner

4.1 Strömstad kommun

I Strömstad kommun finns Sveriges första marina nationalpark, Kosterhavets nationalpark, som utgörs av ett stort skyddat vattenområde tillsammans med öar, skär och holmar (Strömstads kommun, 2015b). Strömstad kommuns kustzon ingår i de särskilda områden som är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i området, i sin helhet av riksintresse enligt 4 kap. 1 § miljöbalken. Befolkningen i kommunen uppgick den 31 december 2014 till 12 694 personer. Under tioårsperioden 2004 till 2014 ökade antalet invånare i kommunen med 1 321 personer (Statistiska centralbyrån, 2015). Kommunen gränsar till Norge i norr och centralorten Strömstad ligger mellan storstäderna Göteborg och Oslo (Strömstads kommun, 2015c). I figur 2 presenteras ytterligare kommunfakta.

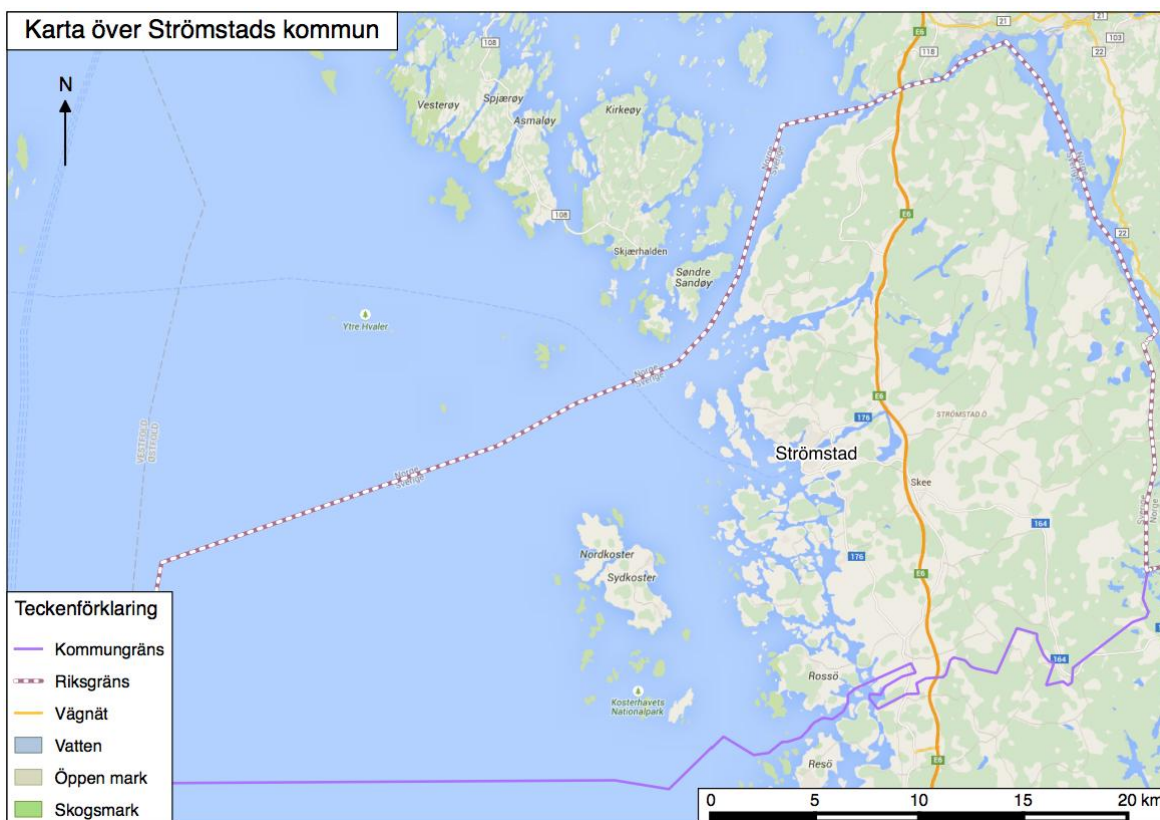
Strömstad kommun

Storlek: 427 km²
Folkmängd: 12 694 (2014)
Folkökning: 214 (2014)
Befolkningstäthet: 27 inv./ km²
Kommunkod: 1486

Källa: www.stromstad.se

Figur 2. Faktaruta Strömstad kommun

I Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2014 svarar kommunen att det råder en obalans på bostadsmarknaden och att det finns ett underskott på bostäder i kommunen som helhet. Bedömningen görs dock att underskottet kommer att minska till 2019 (Boverket, 2014c).



Karta 2. Karta över Strömstads kommun. Källa: författarnas verk

4.2 Tanum kommun

Karakteristiskt för Tanums kommun är det stora antalet småsamhällen, som främst är belägna längs kusten. Kustzonen ingår i de särskilda områden som är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i området, i sin helhet av riksintresse enligt 4 kap. 1 § miljöbalken. Vid kommunreformen 1971 slogs Bullarens, Kville och Tanums kommuner ihop och utgör idag dagens Tanum kommun vilken är den till ytan största kommunen i Bohuslän med Tanumshede som centralort. Tanums hällristningar, vilka är en del av kommunens unika kulturmiljöer, är sedan 1994 upptagna på Unescos Världsarvslista (Tanums kommun, 2012). Befolkningen i kommunen uppgick den 31 december 2014 till 12 346 personer. Under tioårsperioden 2004 till 2014 ökade antalet invånare i kommunen med endast 29 personer (Statistiska centralbyrån, 2015). I figur 3 presenteras ytterligare kommunfakta.

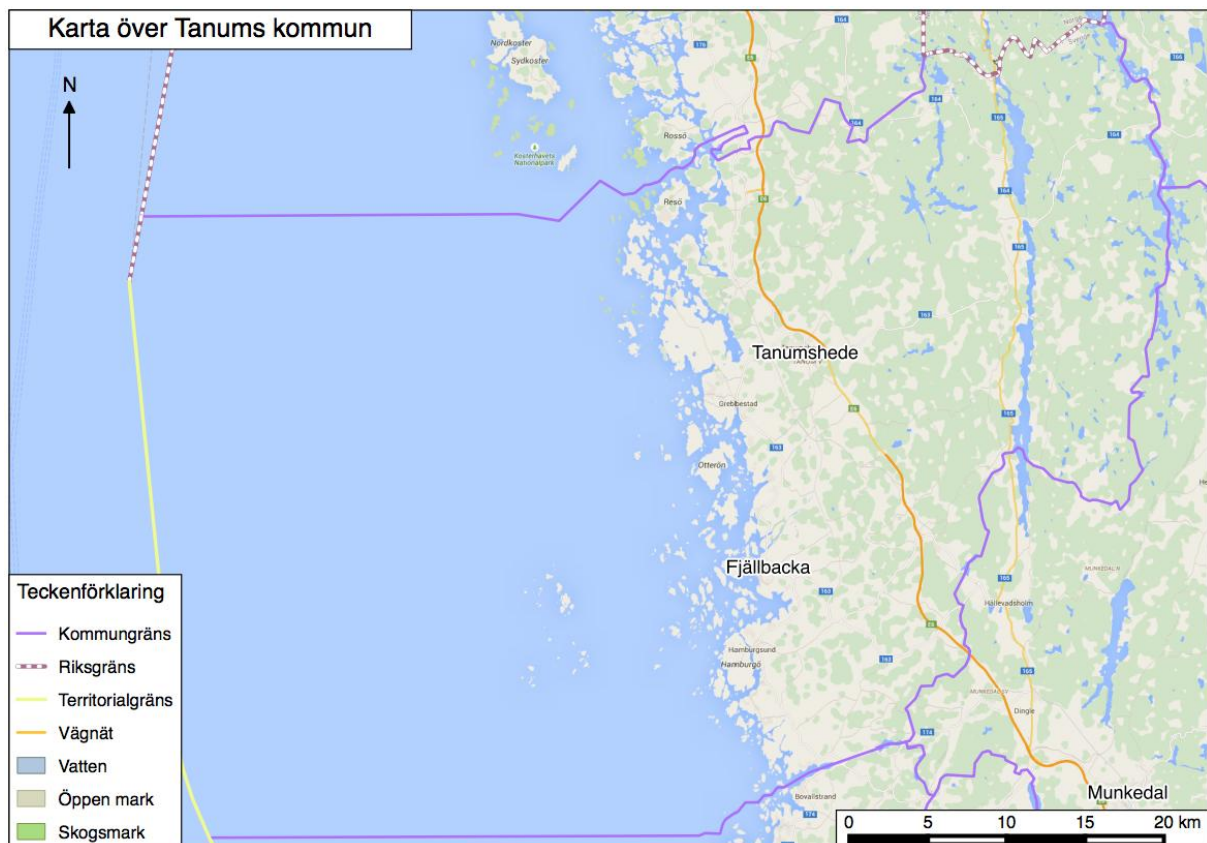
Tanum kommun

Storlek: 909 km² på land
Folkmängd: 12 346 (2014)
Folkökning: 33 (år 2013)
Befolkningstäthet: 13 inv./ km²
Medelålder: 48,5 år
Kommunkod: 1435

Källa: www.tanum.se

Figur 3. Faktaruta Tanum kommun

I Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2014 svarar kommunen att det råder en obalans på bostadsmarknaden och att det finns ett underskott på bostäder i kommunen som helhet samt i centralorten Tanumshede. Bedömningen görs dock att det inom en femårsperiod kommer uppstå balans på bostadsmarknaden (Boverket, 2014c).



Karta 3. Karta över Tanums kommun. Källa: författarnas verk

4.3 Uddevalla kommun

Uddevalla kommun har en kuststräcka på hela 27 mil och centralorten är Uddevalla. Kommunens kustzon ingår i de särskilda områden som är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i området, i sin helhet av riksintresse enligt 4 kap. 1 § miljöbalken. I kommunen ligger Gustafsberg vilken är Sveriges äldsta badort. Kommunens strandpromenad för cykel och gång på cirka 9 km vann 2009 Vackra vägars pris (Uddevalla kommun, 2015a). Uddevalla kommun är den, till befolkningsmängden sett, största kommunen i uppsatsen. Befolkningen i kommunen uppgick den 31 december 2014 till 53 517 personer. Under tioårsperioden 2004 till 2014 ökade antalet invånare i kommunen med 3 449 personer (Statistiska centralbyrån, 2015). I figur 4 presenteras ytterligare kommunfakta.



Figur 4. Faktaruta Uddevalla kommun

I Boverkets bostadsmarknadsenkät för 2014 svarar kommunen att det råder en obalans på bostadsmarknaden och att det finns ett underskott på bostäder i kommunen som helhet samt i centralorten Uddevalla. Bedömningen görs dock att underskottet kommer att minska till 2019 (Boverket, 2014c).



5. Resultat

5.1 Resultatet i Strömstad kommun

5.1.1 Resultatet av samtalsintervjuundersökningar

Enligt J. Adolfsson (personlig kommunikation, 30 april 2015), kommunansvarig på Länsstyrelsen i Västra Götalands län, har Strömstad kommun en välarbetad ÖP med tillhörande FÖP:ar för de största områdena där exploatering av bostäder är aktuell. Adolfsson kan inte nämna några exempel där konflikt mellan de utvalda riksintressena och bostadsutveckling uppstått. En av anledningarna till att denna typ av konflikt sällan uppstår tror han delvis bero på att riksintressena har beaktats och arbetats in tidigt i planprocessen via ÖP:n i samsyn mellan kommun och länsstyrelse. Adolfsson menar således att medvetenheten kring riksintressena är stor i planeringen. Dialogen mellan kommunen och Länsstyrelsen menar han också är god. Om riksintressen skulle vara ett hinder i Strömstad menar Adolfsson berör de snarare utbyggnad av ett större köpcentrum och han kan minnas konflikter mellan riksintresset för hamnen och riksintresset för friluftsliv. Dock inte någon konflikt kopplad till byggnation av bostäder. Vidare anser han att underlaget för riksintressena i 4 kap. miljöbalken är relativt lätt att tolka. 3 kap. miljöbalken anser han däremot vara något svåråtkomliga.

Likaså vid samtalsintervjun med B. Richardsson (personlig kommunikation, 7 maj 2015), översiktsplanerare på Strömstads kommun, får vi bekräftat att det sällan råder konflikt mellan utvalda riksintressen och bostadsbebyggelse inom kommunen. I 4 kap. miljöbalken anges det att riksintressen under detta kapitel inte ska hindra befintliga tätorters utveckling. Detta menar Richardsson alltså inte utgöra ett hinder för kommunens bostadsutveckling. Däremot menar han att strandskyddet snarare hamnar i konflikt med bostadsutvecklingen. I likhet med Adolfsson anser Richardsson att kommunens FÖP:ar ligger till grund för att undvika konflikter mellan riksintressen och bostadsutveckling. FÖP:arna är framtagna i samverkan med Länsstyrelsen och dialogen mellan kommun och länsstyrelse anser Richardsson vara god då båda parter uppvisar god förmåga att kompromissa. Han menar att den variationsrika naturen i kommunen kräver en mer detaljerad planering. Vidare är han positiv till riksintressenas funktion i planeringen vilket han tror politiker och övriga planerare i kommunen också är. Richardsson befarar att utan riksintressena skulle marknaden och exploateringsintressen bygga bort dessa värden vilket i slutändan skulle innebära att kommunen mister sin attraktivitet hos såväl turister som invånare. Dock måste vissa områden inom riksintressena friskrivnas för att kommunen ska kunna utvecklas vilket han anser att det lyckats bra med i FÖP:arna. Han lägger även fram att han sett en förbättring gällande Strömstads kommuns arbete med den översiktliga planeringen och att detta har inneburit att riksintressen inte anses vara ett hinder i kommunen.

Vad gäller värdebeskrivningarna till riksintressena framhåller Richardsson att dessa är av varierande kvalitet. Värdebeskrivningarna gällande riksintresset för naturvård anser han kunna förbättras. Dock har kommunen ett bra underlag i den egna naturvårdsplanen vilken tillsammans med Länsstyrelsens naturinventeringar, enligt Richardsson, räcker relativt långt för att bevara det totala värdet. Vidare anser han att värdebeskrivningarna för friluftslivet inom kommunen är under all kritik. Dessa menar han är alltför generella och beskriver hela sträckan från Lysekil upp till riksgränsen till Norge väldigt kortfattat. I detta underlag återfinns endast intresseaspekter, såsom exempelvis båtliv, som kommunen sedan själv får tolka i planeringen. Richardsson framhåller dock att kartunderlagen från Länsstyrelsens WMS-tjänst, som uppdaterar kartorna automatiskt, är väl fungerande. En WMS-tjänst

möjliggör att kartor kan användas och visas utan att de behöver laddas ner. När Länsstyrelsen uppdaterar datan kommer kartinnehållet automatiskt att uppdateras hos användaren (Länsstyrelsen i Västra Götalands län, u.å.-b). Slutligen lyfter han fram att riksintressen och fysisk planering också är en politisk process.

5.1.2 Resultatet av granskning av översiktsplan

Strömstads kommuns ÖP antogs 24 oktober 2013 och vann laga kraft 10 december samma år (Strömstads kommun, 2015a). De största natur- och kulturvärdena finns i kommunens kustområde och det är också här bebyggelsestrycket är som störst. Områdena av riksintresse för naturvård och friluftsliv finns främst i anslutning till kusten. Strömstads kommuns kustområde ingår i det omfattande riksintresset för friluftsliv *Norra Bohusläns kust* vilken ingår i de särskilda hänsynsbestämmelserna under 4 kap. miljöbalken. Exploatering i detta område får endast ske då natur- och kulturvärdena inte utsätts för påtaglig skada (Strömstads kommun, 2013a).

Strömstads kommun har fornlämningar från stenåldern och framåt och har ett av Sveriges störst sammanhängande fornminnesområden. Värdefulla kulturmiljöer kan också hittas utanför riksintresseområdena för kulturmiljövård (Strömstads kommun, 2013a). Kommunen har ett mål att nå 13 000 invånare till år 2015. För att möjliggöra detta har kommunen räknat att 50 - 100 nya bostäder om året ska vara tillräckligt. ÖP:n antas täcka detta behov under planperioden (Strömstads kommun, 2013b).

5.1.3 Resultatet av granskning av detaljplaner

Som tidigare nämnts menar J. Adolfsson (personlig kommunikation, 30 april 2015) att det inte finns några direkta konflikter mellan just bostadsbyggande och utvalda riksintressen i Strömstad kommun. Adolfsson kunde därför inte finna några detaljplaner där konflikt mellan utvalda riksintressen och bostadsexploatering uppstått. I samtal med B. Richardsson (personlig kommunikation, 7 maj 2015) blev svaret detsamma och av den anledningen har inga detaljplaner granskats för Strömstads kommun. Riksintressen kan således inte tolkas som ett hinder i denna kommun vilket kan grundas på bland annat ett väl utarbetat underlag som medför att konflikter kan undvikas.

5.2 Resultatet i Tanum kommun

5.2.1 Resultat av samtalsintervjuundersökningar

K. Andersson (personlig kommunikation, 27 april 2015), kommunansvarig på Länsstyrelsen i Västra Götalands län, menar att Länsstyrelsen generellt sett upphäver ytterst få detaljplaner. Mer förekommande är det att Länsstyrelsen prövar en detaljplan eller hotar med prövning. Dock påpekar hon att detta också hör till ovanligheten. Oftast görs en kompromiss och planer anpassas så att både kommun och länsstyrelse blir tillräckligt nöjda. Andersson påpekar vidare att färre konflikter sker i områden som ingår i en FÖP i förhållande till områden som enbart ingår i en ÖP. Detta då FÖP:ar är mer detaljerade. Vidare anser Andersson att ett förtydligande av underlaget för riksintressena under 3 kap. miljöbalken skulle mottas väl, och framförallt att förbättra dess åtkomlighet.

Enligt M. Leidzén (personlig kommunikation, 8 maj 2015), planchef på Tanums kommun, är utvalda riksintressen i sig inte ett hinder för bostadsutveckling. Kommunen har en skyddad kust där naturreservat snarare utgör ett större hinder. I grunden har kommunen en bra dialog

med Länsstyrelsen men denna kan förbättras generellt anser Leidzén. Hon anser dock att det på senare tid har varit svårare att få besked från länsstyrelsen i vissa frågor. Besked kan komma sent i processen, men ansvaret ligger både på kommunens och på länsstyrelsens sida. Detta gäller inte enbart för riksintressen utan även andra kommunala frågor. En del detaljplaner tar väldigt lång tid men Leidzén menar att det är svårt att säga om riksintressena är hela anledningen till detta, men tror att de kan vara en bidragande faktor.

Vidare menar Leidzén att riksintressebeskrivningar i sig kan behöva bli tydligare men även att länsstyrelsen själva kan behöva arbeta mer med att tolka riksintressena åt kommunen för att på så sätt få fram ett bättre material att förhålla sig till. Hon anser att det finns svårigheter i att koppla riksintressenas värdebeskrivningar till en specifik plats. Leidzén tycker inte att de är tillräckligt tydliga, då många blir långa och ganska målande i beskrivningar. Hon menar att de gärna hade fått förtydligas så att det på förhand är klart vad det viktiga är för respektive riksintresse. Riksintressena för kulturmiljö är oftast mer detaljerade och mer avgränsade geografiskt. Då går det också lättare att tyda vad områdets värde faktiskt är menar Leidzén. Riksintresseområden för friluftsliv och naturvård däremot sträcker sig ibland över kommungränser, samt över stora geografiska områden som kan vara varierade i innehåll vilket kan bli problematiskt. Leidzén tror att legitimiteten hos riksintressen hade kunnat ökas om mer specifika områden tas fram med en tydligare avgränsning, men det beror på vad bevarandevärdet är. Leidzén tror att det hade underlättat om presentationen av värdena omarbetas och tillgängligheten förbättras.

Konflikter med riksintressen brukar uppmärksammas relativt tidigt i planeringsprocessen anser Leidzén. Om en privat exploatör söker planbesked hos kommunen görs en första granskning för att se hur planen förhåller sig i relation till kommunens ÖP och andra intressen såsom strandskydd. Då brukar särskilda villkor tas fram med punkter som ska beaktas och i och med detta görs en första identifiering av vilka frågor som är viktiga. Generellt framhåller Leidzén att det är sällan som riksintressena i sig är en anledning till större förändringar i planer. I vissa fall används riksintressen som argument för att bevara vissa grönområden eller stråk genom bebyggelser. De ses alltså inte bara som ett hinder utan också ett verktyg för att anpassa planförslag och bevara vissa värden. Avslutningsvis anser Leidzén att riksintressena för friluftsliv, naturvård och kulturmiljövård kan hindra bostadsbyggande i enstaka fall, men inte bostadsutveckling över lag.

5.2.2 Resultat av granskning av översiktsplan

Tanums kommuns ÖP antogs på våren 2002 och blev antagen av kommunfullmäktige 27 maj. Den täcker hela kommunen samt området ut i havet till och med territorialhavsgränsen (Tanums kommun, 2015a). Till kommunens ÖP finns ytterligare fyra fördjupade översiktsplaner för Fjällbacka, Grebbestad, Hamburgsund och Tanumshede samt en vindbruksplan (Tanums kommun, 2015b). 2012 beslutade kommunen att en ny ÖP ska arbetas fram vilken ska innehålla en vision om hur kommunen ska utvecklas till år 2030 (Tanums kommun, 2015c).

Grundläggande i kommunens ÖP är en positiv inställning till att bebyggelseutveckling kan ske inom områden med särskilda natur- och kulturvärden så länge bebyggelsen anpassas till de rådande värdena i områdena (Tanums kommun, 2002a). Kommunen menar att kulturvärdena riskeras gå förlorade om säsongsbostäder blir för många och åretruntboenden försvinner. Kommunen kan dock inte garantera att bostäderna blir bofasta året om. I kommunens kustområden saknas det mark för exploatering av bostäder som inte kommer i konflikt med miljöintressen och natur- och kulturvärden. Här måste kommunen således göra

avvägningar mellan bevarande och bostadsbehov (Tanums kommun, 2002b). Tanums kustzon ingår i de särskilda bestämmelserna under 4 kap. miljöbalken. Här bedömer kommunen att bebyggelse ska kunna upplåtas i anslutning till existerande samhällen men inte inom övriga kustdelar. I ÖP:n är det lätt att hitta hur respektive riksintresse ska tillgodoses samt vilka rekommendationer som ges för respektive område (Tanums kommun, 2002c). Det finns inom Tanums kommun 10 områden för riksintresse för naturvård samt 18 områden utpekade som naturreservat. Vad gäller kulturmiljön i kommunen innehar Tanum ett kulturarv med hög mångfald av kulturmiljöer från olika tidsepoker vilken ses som en stor tillgång både för att locka invånare och turister till kommunen. 10 områden är utpekade av Riksantikvarieämbetet som områden för riksintresset kulturmiljövård. 3 områden är klassade som riksintresse för friluftslivet och även här gäller det att bostadsexploatering inte ändrar områdets karaktär (Tanums kommun, 2002d).

5.2.3 Resultat av granskning av detaljplaner

I samband med samtalsintervjun med K. Andersson (personlig kommunikation, 27 april 2015) försågs vi med en detaljplan där konflikt uppstått mellan de utvalda riksintressena och bostadsbyggande. Vidare fick vi i intervjun med M. Leidzén (personlig kommunikation, 8 maj 2015) ytterligare en detaljplan vilken stoppades på grund av påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövård. Dessa detaljplaner redovisas nedan. En sammanfattande tabell över detaljplanernas utfall återfinns därefter i tabell 4.

Detaljplan för kvarteret Brisen, Fjällbacka

Planen syftar till att skapa ett bostadsområde för åretruntbostäder i centrala Fjällbacka med tre nya byggnader vilka innehar 12 lägenheter. Även ett parhus kommer byggas till och den rådande doktorsvillan kommer byggas om till 4 lägenheter. Detta för att effektivare utnyttja den centrala marken och stärka mittpunkten då Fjällbacka avser vara ett levande kustsamhälle året om. I FÖP:en för Fjällbacka rekommenderas i planområdet att bostadsområden vilka anser vara åretruntboende bör byggas. Hela centrala Fjällbacka är utpekad som riksintresse för kulturmiljövård då kustsamhället är välbevarat och unikt för trakten. Bohusläns museum anser att nybyggnation bör byggas utan onödiga detaljer och således hålla ett enkelt formspråk för att bevara helheten i kulturmiljön. Efter samrådet beslutades att vissa ändringar gällande bland annat färgval och anpassning till omgivande bebyggelse med tanke på höjd och placering av fönster skulle till för att anpassa byggnaderna till omgivande miljö (Dan Johanssons arkitektkontor AB, 2012). Länsstyrelsen i Västra Götalands län skriver i sitt yttrande till planen, 2012-09-25, att riksintresset inte antas skadas påtagligt. Utfallet blev slutligen att bostadsbyggande i detta område för riksintresse för kulturmiljövård tilläts (Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2012). Planen vann laga kraft 2012 (Dan Johanssons arkitektkontor AB, 2012).

Detaljplan för Fåraby 1:13, 1:208 (Norra magasinet)

Planen syftar till att ersätta befintligt magasin för att upprätta bostäder på platsen. Detta arbete skulle innebära en detaljplaneändring av gällande DP från 1984 vilken inte medger bostadsbebyggelse på platsen. Planen belyser redan tidigt frågor angående konsekvenser för kulturmiljövården. I ÖP:n anges att området Havstensund ska kunna förtätas med bostäder. Dock ska stor vikt läggas på hänsyn till natur- och kulturmiljö. Planområdet ligger under både riksintresset för naturvård och kulturmiljövård (Tanums kommun, 2009). Kommunstyrelsen fastslog att bevilja planprövningstillstånd samt att samråd skulle ske tidigt i processen med Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Bohusläns museum, Havstensunds samhällsförening och Tanums Bostäder AB. Under programsamrådet 2011 var majoriteten av yttrandena mot

planförslaget och länsstyrelsen ansåg att planen skulle innebära påtaglig skada på riksintresset för kulturmiljövård. Således ansågs planarbetet inte möjligt att gå vidare med. Två år senare, 2013, beslutar kommunstyrelsen att avbryta arbetet med planen och Tanums Bostäder AB avbryter arbetet omgående en månad senare (Miljö- och byggnadsnämnden, 2008).



Bild 1. Norra magasinet. Källa: Bohuslänningen

Tabell 3. Detaljplanernas utfall

Detaljplan	Berörda riksintressen	Utfall	Kommentar
Kvarteret Brisen Fjällbacka	Riksintresse för kulturmiljövård.	Planen vann lagakraft.	Anpassa utformning med befintliga byggnader.
Fåraby (Norra magasinet)	Riksintresse för kulturmiljövård.	Planen upphävdes.	Riksintresset var del av att planen upphävdes.

5.3 Resultatet i Uddevalla kommun

5.3.1 Resultat av samtalsintervjuundersökningar

M. Wirebro (personlig kommunikation 27 april 2015), kommunansvarig på Länsstyrelsen i Västra Götalands län, anser inte att det främst är bostadsbyggande och riksintressen för naturvård, kulturmiljövård samt friluftsliv som står i konflikt i Uddevalla kommun. Wirebro menar snarare att det är riksintresset för Uddevalla hamn och riksintresset för kommunikation som ligger i konflikt med ett större affärskomplex i kommunen. Däremot har hon hittat detaljplaner vilka berör utvalda riksintressen och bostadsexploatering. Främst gäller dessa detaljplaner som berör riksintresset för naturvården, ibland även indirekt då vattenkvaliteten riskeras förändras då dagvattenavrinningen omformas i området vid bostadsexploatering. Wirebro framhåller att Länsstyrelsen upphäver ytterst få detaljplaner och likaså att det heller inte är många detaljplaner som prövas. Däremot menar hon att det är betydligt fler som hotas med prövning. Hon berättar att Länsstyrelsen har upphävt en detaljplan på grund av att det stod i konflikt med, bland annat, riksintresset för Uddevalla hamn. Annars menar hon främst att planer prövas där frågor uppkommer som berör hälsa och säkerhet, exempelvis gällande geoteknik såsom risk för bergras och blocknedfall. Vid planer som rör utvalda riksintressen menar hon att Länsstyrelsen kan komma med synpunkter på förändringar som måste till vilket hon inte anser vara ett hinder för exploatering. Vidare anser hon att riksintresseunderlaget kan vara svåråtkomligt och att värdebeskrivningarna kan vara svåra att tolka i vissa fall samt att FÖP:ar ger mer stöd vid exploatering och således kan hindra konflikt då det bland annat innebär att riksintressen blir mer genomarbetade.

C. Hörnstein (personlig kommunikation 11 maj 2015), tillförordnad planchef på Uddevalla kommun, anser inte heller att utvalda riksintressen hindrar bebyggelseutvecklingen i kommunen. De tillfällen då konflikt faktiskt uppstår menar han främst ske vid enstaka fall av byggnation på landsbygden. Kommunens utvecklingsstrategi innebär att bostadsutveckling

främst ska ske i tätorterna Uddevalla och Ljungskile samt några ytterligare tätorter. Det riksintresse som främst kolliderar med områden för bostadsutveckling är områden under 4 kap. miljöbalken men då det anges explicit i lagtexten att detta intresse inte ska hindra att befintliga tätorter utvecklas anser Hörnstein inte detta vara ett hinder för kommunen.

Hörnstein anser att dialogen mellan länsstyrelsen och kommunen är god. Dialogen gällande riksintressen sker främst i uppförandet av ÖP och FÖP:ar och Hörnstein menar att kommunen lyckats med att planera för att undvika konflikt mellan utvalda riksintressen och bostadsexploatering. Då kommunen planerar för att undvika konflikt anser Hörnstein det svårt att nämna specifika fall där konflikt uppstått samt hur dessa konflikter brukar lösas. Det underlag som länsstyrelsen förser kommunen med anser Hörnstein vara tillräckligt för att kunna planera för att undvika konflikter. Däremot kan han se att underlaget innebär oklarheter för externa aktörer som vill exploatera på landsbygden då detta område innehar flertalet riksintressen. Slutligen nämner Hörnstein att underlaget för riksintresset för friluftsliv håller på att genomgå en förändring och avgränsningen väntas ta större anspråk på marken kring fjorden i kommunen. Detta kommer att tas hänsyn till i kommunens planering.

5.3.2 Resultat av granskning av översiktsplan

Uddevalla kommuns ÖP antogs på hösten 2010 och vann lagakraft 5:e oktober samma höst. ÖP:n täcker hela kommunen förutom tätorterna Ljungskile och Uddevalla vilka ligger under varsin FÖP (Uddevalla kommun, 2013).

Kommunen redogör i ÖP:n att de stödjer alla riksintressen med hjälp av underlag från länsstyrelsen. Vid exploatering i områden utpekade som riksintresse för kulturmiljövård, naturvård och friluftsliv måste riksintressenas värden beaktas och inga åtgärder som skadar riksintresset får vidtas. Uddevalla kommun innehar flertalet fornlämningar, både på land och i vatten, vilka är viktiga för förståelsen av bygdens historia. Då exploatering övervägs i direkt närhet till dessa bör samråd ske med länsstyrelsens kulturmiljöenhet och/eller Bohusläns museum. Kommunens kulturvård strävar generellt efter att bevara sammanhang och karaktärsdrag i kulturmiljön. I kommunen finns även tolv utpekade naturminnen i form av säregna träd vilka ska vårdas och skyddas. Riksintressena för kulturmiljövård, naturvård och friluftsliv angränsar till varandra eller hör ihop (Uddevalla kommun, 2010a). Bostadsutveckling ska främst ske i tätorterna Uddevalla och Ljungskile samt vid andra utpekade småorter. Det är i dessa områden således mer utrett vad bostadsexploatering kan få för konsekvenser på allmänna intressen och riksintressen (Uddevalla kommun, 2010b). Under förutsättningen att varsamhet och kunskap präglar färgsättning, formgivning samt placering av bebyggelse så anser kommunen att även kustzonen, som ingår i 4 kap. miljöbalken, kan inbegripa viss nybebyggelse. Med hjälp av en varsam planering avser kommunen skydda riksintressena och det rörliga friluftslivet (Uddevalla kommun, 2010a).

5.3.3 Resultat av granskning av detaljplaner

Under samtalsintervjun med M. Wirebro (personlig kommunikation, 27 april 2015) försågs vi med tre detaljplaner som redovisas nedan. En sammanfattande tabell över detaljplanernas utfall återfinns slutligen i tabell 4.

Detaljplan för del av Svälte 1:4 och 1:5 i Uddevalla kommun

Planen syftar till att möjliggöra cirka 115 bostäder i form av både enfamiljshus och gruppboenden. Bostäderna kommer att anpassas för åretruntboende. Kommunens ÖP redovisar att planområdet är en plats för möjlig framtida bostadsutveckling. Planområdet

berör marginellt området för riksintresse enligt kap. 4 men bedöms inte stå i konflikt till bestämmelserna för riksintresset. Även området av riksintresset för naturvård *Havsstensfjorden* (NO23) ligger i planområdet. Detta bedöms endast indirekt riskera skadas av dagvatten från exploateringsmiljön och således har en särskild dagvattenutredning tagits fram vilken visar på åtgärder som ska ske för att förhindra negativ påverkan. Kring planområdet återfinns kulturmiljöer i form av fornlämningar, men dessa är inte utpekade som riksintressen. Den samlade bedömningen är att exploatering inom planområdet inte kommer att medföra negativa konsekvenser på naturvärden och utifrån aktuella riksintressen för denna rapport anses byggande godkänt. Planen vann lagakraft 2012-09-12 (Rådhuset Arkitekter AB, 2011).



Bild 2. Område för detaljplan. Källa: Rådhuset Arkitekter AB

Detaljplan för del av fastigheten Forshälla-Berg 7:1

Planens främsta syfte är att skapa förutsättningar för 10 nya bostadstomter på fastigheten Forshälla-Berg 7:1 som ligger mellan Ammenäs och Råssbyn. Planområdet ligger ca en mil sydväst om Uddevalla centrum och omfattar ca 17 000 m². Detaljplanen har ännu ej vunnit laga kraft. Enligt detaljplanen omfattas planområdet inte av några riksintressen enligt 3 kap. miljöbalken. Den gränsar dock till ett större riksintresseområde för naturvård, men berörs inte av detta. Området ingår i kustområdet mellan Brofjorden i Lysekils kommun och Simpevarp i Oskarshamns kommun som i sin helhet är av riksintresse enligt 4 kap. 4 § miljöbalken, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som området har (Rådhuset arkitekter AB, 2015). Länsstyrelsen i Västra Götalands län påpekar i sitt samrådsyttrande från 2013-12-18 att då området omfattas av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken behövs föreslagen bebyggelse omsorgsfullt placeras i landskapet och anpassas till befintlig terräng (Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2013).

Detaljplan för del av fastigheten Å 1:20 m.fl. i Uddevalla kommun



Bild 3. Illustrationsplan. Källa: Uddevalla kommun

Planen syftar till att möjliggöra byggnation av ett 20-tal enbostadshus i ett kustnära område. Området omfattar ca 4 000 m². Detaljplanen har ännu ej vunnit laga kraft. Planområdet ingår i kustzonen som, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områden, i sin helhet är av riksintresse enligt 4 kap. miljöbalken. Kommunen medger att en viss nybebyggelse får ske i kustzonen om akksamhet präglar byggnadernas formgivning, färgsättning och placering. Bedömningen görs av kommunen att planförslaget tar hänsyn till områdets natur- och kulturvärden samt grundvattenkvalitet, tillgång på vatten samt möjlighet att lösa frågor

om avloppshantering. Enligt kommunens översiktsplan ingår det område som omfattas av planförslaget i en tidigare utsedd grön korridor, men kommunen menar att den gröna korridoren blir i allt väsentligt kvar (Uddevalla kommun, 2015b).

Länsstyrelsen i Västra Götalands län ställer sig frågande i samrådsyttrandet 2014-02-12 till varför en exploatering måste ske just i det valda området, när områdets ursprungliga syfte enligt ÖP är tänkt att fungera som en grön korridor. Vidare efterfrågas en mer detaljerad beskrivning av planförslagets påverkan på områdets värden enligt 4 kap. miljöbalken. Vidare påpekar länsstyrelsen att resultatet från den arkeologiska utredningen inte har arbetats in i samrådsunderlaget. Hänsyn till områden kulturvärden har alltså inte tagits. Två fornlämningar har nyligen upptäckts och planförslaget måste anpassas efter detta (Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2014). I länsstyrelsens yttrande över detaljplanen från 2015-02-25 konstateras att planområdet inte angränsar till något riksintresse för naturvård enligt 3 kap. 6 § miljöbalken. Däremot är riksintresse enligt 4 kap. 1 och 4 §§ miljöbalken berört av planen (Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2015).

Tabell 4. Detaljplanernas utfall

Detaljplan	Berörda riksintressen	Utfall	Kommentar
Del av Svälte 1:4 & 1:5	4 kap. miljöbalken. Riksintresset för naturvård.	Planen vann laga kraft.	Ingen negativ påverkan på naturvärdena.
Del av fastigheten Forshälla-Berg 7:1	4 kap. miljöbalken. Gränsar till riksintresse för naturvård.	Under arbete.	Placering av bostäder bör ske omsorgsfullt för att anpassas till befintlig terräng.
Del av fastigheten Å 1:20 m fl.	4 kap. miljöbalken.	Under arbete.	Länsstyrelsen skeptisk till varför just detta ställe bör exploateras. Kulturvärdenas påverkan måste arbetas in i underlaget.

5.4. Sammanfattning resultat

I tabell 5 nedan redovisas huvuddragen av intervjuerna samt granskningar av översiktplaner och detaljplaner. Från dessa drar vi slutsatsen att utvalda riksintressen inte kan ses som ett hinder kommunernas bostadsbyggande i någon större utsträckning, men att systemet med riksintressen ändå kan genomgå vissa förbättringar. Detaljplanerna har granskats för att ta reda på vilka riksintressen planerna stått i konflikt med. Granskningen påvisade att det inte har varit ett stort antal konflikter i undersökta kommuner.

Tabell 5. Översikt av resultat

	Samtalsintervju Länsstyrelsen	Samtalsintervju kommuner	Översiktsplan	Detaljplan
Strömstad kommun	<p>Utvalda riksintressen utgör inget hinder för bostadsutveckling.</p> <p>Troligtvis p.g.a. väl utarbetade FÖP:ar.</p> <p>Har en bra dialog med kommunen.</p> <p>Underlagen är svåråtkomliga för 3 kap. miljöbalken.</p>	<p>Utvalda riksintressen utgör inget hinder för bostadsutveckling.</p> <p>Troligtvis p.g.a. väl utarbetade FÖP:ar.</p> <p>Lättåtkomligt underlag.</p> <p>Riksintressenas värdebeskrivningar är undermåliga.</p> <p>Positiv till riksintressen som verktyg i planering.</p> <p>Har en bra dialog med Länsstyrelsen.</p> <p>Planering en politisk process vilket inte får glömmas bort.</p>	<p>De områden där trycket på bostadsexploaterings är som störst innehar störst natur- och kulturvärden.</p> <p>Områdena för utvalda riksintressen främst längst havet och kusten.</p> <p>FÖP:ar är upprättade för områden där exploateringstrycket är högt.</p>	<p>Inga detaljplaner där utvalda riksintressen faktiskt hindrat nybyggnation är funnen.</p>
Tanum kommun	<p>Färre konflikter i områden som ligger under FÖP än endast under ÖP:n.</p> <p>Tydligare och mer lättillgängliga underlag för 3 kap. miljöbalken skulle uppskattas.</p>	<p>Utvalda riksintressen utgör inget direkt hinder för bostadsutveckling.</p> <p>Långsamma besked från Länsstyrelsen.</p> <p>Vaga och ospecifika värdebeskrivningar vilket försvårar planarbetet med riksintressen.</p> <p>Tydligare underlag kan öka riksintressenas legitimitet.</p> <p>Positiv till riksintressen som verktyg i planering.</p>	<p>En ny ÖP är under arbete.</p> <p>Positiv inställning till bevarandet av riksintressenas värden.</p> <p>Främst bygga åretruntbostäder framför säsongsbostäder, något kommunen inte kan säkerställa.</p>	<p>Det är främst riksintresset för kulturmiljövård som hamnat i konflikt.</p> <p>Vid en plan hindrade riksintresset för kulturmiljövård byggnation.</p>
Uddevalla kommun	<p>De utvalda riksintressena anses inte hindra bostadsutveckling. Det är snarare andra intressen såsom riksintresset för kommunikation.</p> <p>Underlaget för riksintressena kan vara svåråtkomligt.</p> <p>FÖP:ar ger ett bättre underlag för att undvika konflikter.</p>	<p>Utpekade riksintressen anses inte hindra bostadsutvecklingen.</p> <p>Väl genomarbetad ÖP samt FÖP:ar vid tätorterna.</p> <p>Bra underlag samt god dialog med Länsstyrelsen.</p> <p>Underlag för riksintresset för friluftsliv under arbete.</p>	<p>Kommunen stödjer riksintressena via underlag från Länsstyrelsen.</p> <p>Bostäder får byggas inom områden för utpekade riksintressen så länge dess värden inte går förlorade.</p>	<p>Inga detaljplaner där utvalda riksintressen faktiskt hindrat nybyggnation är funna.</p> <p>Länsstyrelsen är skeptiskt till att bebygga en grön korridor i DP Fastigheten Å 1.20.</p>

6. Analys och diskussion

6.1 Inledning

I detta kapitel kommer uppsatsens resultat att analyseras och diskuteras. Respektive frågeställning kommer att kopplas till tidigare forskning och kunskaper inom ämnet. Analysen håller en generell nivå i så stor utsträckning som möjligt. I vissa fall där resultatet i en specifik kommun skiljer sig från övriga har detta specificerats. Kapitlet avrundas med en avslutande diskussion av uppsatsens resultat.

6.2 I vilken utsträckning råder det konflikter mellan bostadsbyggande och utvalda riksintressen i undersökta kommuner?

Nyström och Tonell (2012) framhåller att samhällsplanering måste operationaliseras för att fungera vilket innebär att konfliktområden lyfts fram och modeller för att lösa konflikten skapas. Enligt två av de intervjuade tjänstepersonerna på kommunerna beskrivs inte värdena i konfliktområdena tillräckligt tydligt i vissa fall. Denna problematik beskrivs även i SOU 2014:59 som menar att otydligheter i riksintressesystemet medför svårigheter i praktiska tillämpningar samt att kommunens planering blir onödigt komplicerad i områden som berörs av riksintressen. Tjänstepersonerna lyfter fram FÖP:ar som ett verktyg för att lösa denna problematik då dessa är mer detaljerade än en ÖP. Nyström och Tonell menar även att planeringens praktiska genomförande ska utvärderas för att kunna operationalisera begreppet planering. För att reda ut i vilken utsträckning det råder konflikter mellan bostadsbyggande och utvalda riksintressen i undersökta kommuner har vi därför utvärderat resultatet av den kommunala planeringen gällande dessa utvalda riksintressen. Resultatet av samtalsintervjuerna med respektive kommunansvarig på Länsstyrelsen i Västra Götaland visar att konflikter mellan bostadsbyggande och utvalda riksintressen inte är så vanligt förekommande. Snarare verkar det vara andra intressen som utgör hinder för ny bebyggelse såsom strandskydd och riksintressen för kommunikation. De intervjuade tjänstepersonerna på kommunerna styrker detta och tillägger att riksintressesystemet är ett värdefullt verktyg i den fysiska planeringen.

Nyström och Tonell (2012) menar vidare att rationell planering handlar om att uppnå kompromisser när flera intressen gör anspråk på mark, vilket även gäller för riksintressen och bostadsbyggande. Detta stämmer väl överens med resultatet från våra fallstudier där både Länsstyrelsens och kommunernas tjänstepersoner medger att dialogen sinsemellan inte enbart är en envägskommunikation. Det är länsstyrelsernas uppgift att i planprocessen, enligt PBL, ta till vara och samordna de statliga intressena och på så sätt verka för att riksintressena som återfinns i 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillgodoseas (SOU 2014:59). På så vis har staten inflytande i den kommunala planeringen via länsstyrelserna. Hägerstrand (1992) menar att beslutsfattare inte har möjlighet att själva agera fysiskt i landskapet. Länsstyrelserna, och i sin tur kommunerna, kan genom symboliska transaktioner utöva vad författaren kallar för rumslig kompetens genom att reglera och begränsa aktörerna på den lägsta nivån, exempelvis genom lagstiftning. Dessa är fastighetsaktörer vilka besitter terrängkompetens, alltså förmågan att fysiskt agera i landskapet och forma det. För att riksintressenas värden ska kunna bevaras måste kommunikationen därför fungera mellan alla nivåer. En majoritet av de intervjuade tjänstepersonerna anser att kommunikationen mellan länsstyrelse och kommun är god. Larsson (2011) framhåller att en bristande kommunikation mellan administrativa nivåer bryter mot gällande lagstiftnings intentioner. Detta då det krävs fungerande dialog för att uppnå en

hållbar markanvändning vilket miljöbalken syftar till. Vidare lyfter Larsson fram att det i PBL står angivet att ÖP ska vara ett grundläggande verktyg i dialogen mellan administrativa nivåer. Det gäller således att denna är väl genomarbetad och uppdaterad för att den ska fylla sin funktion. Uppsatsens fallstudier visar att det i kommunerna där ÖP:n med tillhörande FÖP:ar anses vara tillräcklig för att undvika konflikter är även dialogen med länsstyrelsen välfungerande.

I Riksrevisionens (2013) granskning, vilken framhåller att riksintressen utgör hinder i olika utsträckning i vissa kommuner för bostadsbebyggelse, framstår detta vara ett övergripande problem. Av de kommuner vi har studerat och som deltog i Riksrevisionens kommunenkät, Strömstad och Uddevalla, har vi inte fått samma resultat. Bland annat påpekar den tjänsteperson som intervjuats i Strömstad kommun och kommunansvarig på Länsstyrelsen att inga konflikter kunde påvisas i kommunen. I kommunenkäten däremot anges att utvalda riksintressen har varit ett hinder helt eller delvis vid bostadsbyggande. Då inga detaljplaner, där de utvalda riksintressena har hamnat i konflikt med bostadsbyggande, är funna i Strömstads kommun drar vi slutsatsen att det genom god planering, bland annat med hjälp av FÖP:ar, troligtvis går att undvika större konflikter mellan riksintressen och bostadsbyggande.

I enlighet med samtalsintervjuerna påvisar även granskningen av detaljplaner att utvalda riksintressen inte utgör ett hinder för bostadsbyggande i någon större utsträckning. I uppsatsen har relativt få detaljplaner, vilka påvisar konflikt, granskats då varken kommunansvarig eller den kommunala tjänstepersonen kunnat påvisa sådana. Boverkets (2011) uppsiktsrapport, vilken menar att detaljplaner sällan prövas enligt 12 kap. PBL, visar att endast fem av 21 prövade planer under 2010 har upphävts eller delvis upphävts på grund av riksintressen. Det är dock endast 21 detaljplaner, som prövats enligt 12 kap. PBL, av 1941 stycken som antagits nationellt vilket innebär att det endast är ett fåtal planer som faktiskt prövas av Länsstyrelsen.

Således kan vi konstatera att det inte råder konflikt mellan utvalda riksintressen och bostadsbyggande i någon större utsträckning i de tre kommunerna.

6.3 Vad ligger bakom eventuella konflikter?

Vid de konflikter som trots allt uppstår mellan utvalda riksintressen och bostadsutveckling är den bakomliggande orsaken till stor del bristfälligt underlag gällande riksintressena samt otydliga värdebeskrivningar. Uppsatsens resultat har visat att framförallt värdebeskrivningarna för friluftslivet anses vara undermåliga. Petersson Forsberg (2012) menar att värdebeskrivningar för riksintresset för friluftsliv inte enbart borde grundas på intresseaspekter utan även på riksvärden såsom riksintresset för naturvård. Detta menar hon skulle innebära ett mer användbart underlag för kommunerna i den fysiska planeringen i områden berörda av detta riksintresse. Om värdebeskrivningarna hade varit tydligare skulle mindre tid behöva läggas på att tolka vilket det faktiska värdet är, vilket skulle kunna minska det hinder som riksintressen eventuellt kan utgöra i planeringsprocesser.

I samtalsintervjuerna framhåller både kommunansvariga och kommunernas tjänstepersoner att de gärna hade sett ett tydligare underlag för riksintressen i 3 kap. miljöbalken. Underlagen kan i vissa fall behöva tolkas av Länsstyrelsen åt kommunerna för att de ska få ett bra underlag att förhålla sig till. Detta stämmer väl överens med Riksrevisionens (2013) granskning *Statens hantering av riksintressen - ett hinder för bostadsbyggande* där en majoritet av de granskade kommunerna inte anser att Länsstyrelsens underlag är ett användbart stöd i bostadsplanering. Den generella bilden hos dessa kommuner är även att Länsstyrelsen i förhållandevis liten utsträckning fokuserar på att bearbeta underlaget och ge

råd åt kommunerna, något som delvis bekräftas av de samtalsintervjuer vi haft med kommunernas tjänstepersoner. Likaså anses underlagen till 3 kap. miljöbalken till viss del vara svåråtkomligt enligt både kommunansvariga och kommunernas tjänstepersoner. Strömstad kommuns översiktsplanerare framhåller dock att detta inte gäller för kartunderlagen från Länsstyrelsens WMS-tjänst, som uppdaterar kartorna automatiskt. Detta går i linje med Boverkets (2007) rapport *Så planerar Sverige* där underlaget för plan- och byggområdet granskats med syfte att kunna förbättras och i vilken GIS lyfts fram som ett användbart verktyg vid framställning av underlag. Ett tydligare underlag anses av Tanum kommuns planchef även kunna öka legitimiteten i hanteringen av riksintressena vilket går i samma linje som både Petersson Forsberg (2012) vilket menar att legitimiteten för riksintresset för friluftsliv skulle öka om underlaget uppgraderades. Sveriges kommuner och landsting (2011) framhåller även att legitimiteten för riksintressen generellt är mindre i kommuner där kommunikationen mellan de administrativa nivåerna är bristfällig. Alltså kan ett bättre underlag antas minska de hinder som kan skapas på grund av osäkerhet i kommuner.

Nyström och Tonell (2012) menar att den rationella planeringsteori som ofta ligger till grund för fysisk planering grundas i att kompromisser i konflikter om marken går att uppnå. De menar även att modifieringar av den rationella planeringen kan göra den mer användbar, exempelvis genom att tidigt i processen lyfta fram planeringens konsekvenser. Uppsatsens fallstudier visar på att kommunernas tjänstepersoner överlag anser att konflikter mellan utvalda riksintressen och bostadsbyggande i stor utsträckning lyfts fram tidigt i planprocessen och att konflikt ofta undviks tack vare en genomarbetad ÖP. Alltså kan det antas att konsekvenser och rekommendationer redovisas tydligt nog i utvalda kommuners ÖP. Detta skiljer sig alltså delvis från Larsson (2011) påstående som innebär att kommuner sällan redovisar riksintressen fullständigt nog i ÖP. Det ska dock poängteras att uppsatsens resultat delvis grundas på intervjuer från tjänstepersoner hos kommuner och Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Det kan alltså finnas andra tjänstepersoner på kommunerna som har en annan uppfattning.

Statens offentliga utredningar (2014) framhåller att planer ibland stoppas på grund av att Länsstyrelsen tidigt i planprocessen varnar för att ett riksintresse kommer hindra bebyggelsen. I detaljplanen för Fåraby 1:13, 1:208 (Norra magasinet) som vi studerat, där riksintresset för kulturmiljövård stoppade planen, nämns även att majoriteten av yttranden från samrådet motsatte sig planen. Alltså är det inte säkert att riksintresset för kulturmiljövård var den enda orsaken till att planen fälldes men det en stor del utav det. Då resultatet i Strömstad kommun visar att det inte går att påvisa detaljplaner där konflikter mellan utvalda riksintressen och bostadsbyggande råder kan riksintressena således inte tolkas som ett hinder i denna kommun. Både kommunens översiktsplanerare och kommunansvarig på länsstyrelsen menar att detta bland annat kan grundas på ett väl utarbetat underlag som medför att konflikter kan undvikas. I kommunen arbetas FÖP:ar fram vilka är mer detaljrika än ÖP:n, något som visat sig vara väl fungerande under rådande topografiska förhållanden i kommunen. Detta tillvägagångssätt innebär dock inte automatisk en lösning på eventuella konflikter mellan riksintressen och bostadsbyggande.

Att riksintressesystemet skulle anses vara icke fungerande och att begreppet riksintresse skulle ha tappat sin mening, vilket påstås av Sveriges kommuner och landsting (2011), anser vi inte stämma på utvalda kommuner. Trots att det finns områden i kommunerna där exploateringstrycket är stort och där kommunerna vill tillåta bebyggelse uppfattar vi att den generella ståndpunkten är en positiv inställning till det bevarandeverktyg som riksintressena utgör. På så vis håller kommunerna med Sveriges kommuner och landstings påstående att riksintressen i grund och botten är en fördel.

6.4 Avslutande diskussion

Henecke (2006) menar att kontroversperspektivet, vilket kartlägger konflikter och objektivt framhåller båda sidors argument, kan appliceras på planprocessen. Då uppsatsens arbete dock inte resulterade i att några större konflikter uppdagades har detta perspektiv inte tillämpats. Vi hade i vår undersökning av de utvalda kommunerna initialt förväntat oss att finna fler konflikter än vad som faktiskt fanns. Resultatet är ändå intressant men inte ur ett kontroversperspektiv i det här fallet.

Vårt resultat hade sagt mer om vi manuellt granskat samtliga detaljplaner som blivit antagna eller upphävda av Länsstyrelsen. Istället har vi förlitat oss på kommunansvarigas och de kommunala tjänstepersonernas expertkunskaper om vilka detaljplaner som varit relevanta att studera. Det är även bara en tjänstepersons subjektiva uppfattning som tolkas av oss från varje intervju. Eventuellt hade resultatet blivit annorlunda om fler tjänstepersoners perspektiv lyfts fram. Vidare anser vi det vara svårt att dra slutsatser utifrån enskilda detaljplaner då dessa hade behövt diskuterats mer ingående med respektive planarkitekt.

7. Slutsatser, egna reflektioner & vidare forskning

7.1 Slutsatser

Uppsatsens syfte var att *undersöka huruvida riksintressen står i konflikt med bostadsbyggande och således är ett hinder för detta i Strömstad, Tanum och Uddevalla kommun*. Metoden vi använde oss av bestod av fallstudier med kvalitativa samtalsintervjuundersökningar samt granskningar av översiktplaner och detaljplaner. Dessa ämnade ge svar på frågeställningarna *I vilken utsträckning råder det konflikter mellan bostadsbyggande och utvalda riksintressen i undersökta kommuner?* och *Vad ligger bakom eventuella konflikter?*

Riksrevisionen (2013) menar att det tidigare inte har undersökts i vilken utsträckning riksintressen i praktiken stoppar byggandet av bostäder. Slutsatsen som dras av resultatet i denna uppsats visar att riksintressen för naturvård, friluftsliv, kulturmiljövård samt områden under 4 kap. miljöbalken inte har varit ett hinder för bostadsutveckling i utvalda kommuner i någon större utsträckning. Detta motsäger den tidigare kunskap som menar att riksintressena faktiskt utgör ett hinder vid bostadsbyggande. Snarare anses andra intressen, såsom strandskydd, utgöra ett större hinder för kommunernas planering av bostäder.

Ytterligare en slutsats som kan dras ur uppsatsens resultat är att bristfälligt underlag samt otydliga värdebeskrivningar för respektive riksintresse försvårar hanteringen av riksintressen i planeringen. Detta överensstämmer med den tidigare kunskap som menar att riksintressenas värdebeskrivningar bör förtydligas och att dagens riksintressesystem försvårar planprocessen. Tidigare kunskap menar vidare att riksintressesystemet anses vara icke fungerande och att begreppet riksintresse skulle ha tappat sin mening. Vårt resultat pekar på motsatsen och vi drar således slutsatsen att detta inte stämmer på de undersökta kommunerna, men att systemet behöver ses över.

Lösningar på detta kan vara att uppdatera riksintressenas värdebeskrivningar, vilka behöver bli mer tydliga. Detta för att öka riksintressenas legitimitet och underlätta dess användning och således förhindra att konflikter uppstår. Även välarbetade översiktsplaner med tillhörande fördjupningar för särskilda områden kan vara användbara för att undvika dessa konflikter. Detta kan även antas stärka dialogen mellan länsstyrelse och kommun.

7.2 Egna reflektioner

I förarbetet till uppsatsen, efter att ha läst Riksrevisionens rapport, trodde vi att vi skulle stöta på många konflikter men så har fallet ej varit. Känslan har snarare varit att kommunens tjänstepersoner och kommunansvariga har fått anstränga sig för att kunna påvisa faktiska konfliktområden mellan de utvalda riksintressena och bostadsbebyggelse. Personligen känns det betryggande att planerare på kommunerna är positivt inställda till riksintressen som verktyg i planering då exploatering av känslig mark behöver utföras med eftertänksamhet.

Vi är även nyfikna på det slutgiltiga resultatet från Riksintresseutredningen, som redovisas senast den 1 december 2015.

7.3 Vidare forskning

Endast tre av Västra Götalands läns 49 kommuner har studerats i denna uppsats. En större fallstudie, som inkluderar fler kommuner, hade varit ett intressant, framtida forskningsuppdrag för att få en tydligare bild över eventuella konflikter mellan dessa riksintressen och bostadsbyggande i Västra Götalands län. Alternativt hade tre kommuner som inte är kustkommuner, som har andra förutsättningar, kunnat studeras för att se om någon skillnad mellan dessa kan påvisas. Det kan även tänkas vara intressant utöka studien till att omfatta fler riksintressen för att studera om större eller lika omfattande konfliktområden kan påvisas med andra riksintressen. Vidare kan en komparativ studie om hur riksintressen behandlas i kommunal planering i kommuner från olika län utföras. Detta skulle även kunna visa på hur olika länsstyrelser arbetar med riksintressen.

Källförteckning

- Boverket. (2007). *Så planerar Sverige - en sammanställning av planenkäten*. Hämtad 2015-04-08, från http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2007/sa_planerar_sverige.pdf
- Boverket. (2011). *Boverkets uppsiktsrapport – planering och byggande under 2010*. Hämtad 2015-05-12, från <http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2011/uppsiktsrapport-2010.pdf>
- Boverket. (2012). *Bostadsbristen ur ett marknadsperspektiv*. Hämtad 2015-04-23, från <http://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2012/bostadsbristen-ur-ett-marknadsperspektiv.pdf>
- Boverket. (2014a). *Riksintressen är nationellt betydelsefulla områden*. Hämtad 2015-03-11, från <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/riksintressen-ar-betydelsefulla-omraden/>
- Boverket. (2014b). *Riksintressen historik*. Hämtad 2015-04-17, från <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/riksintressen/riksintressen-historik/>
- Boverket. (2014c). *Bostadsmarknadsenkäten 2014 - Läget på bostadsmarknaden och Bostadsbyggandet* [Datafil]. Hämtad 2015-04-07, från <http://www.boverket.se/contentassets/a59f6e8e1a454d178fea63758478346c/laget-pa-bostadsmarknaden-och-bostadsbyggandet-2014.xlsx>
- Boverket. (2014d). *Läget på bostadsmarknaden*. Hämtad 2015-04-07, från <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/laget-pa-bostadsmarknaden/>
- Boverket. (2014e). *Fördjupningar av och tillägg till översiktsplan*. Hämtad 2015-04-17, från <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Oversiktsplanering/processen-for-oversiktsplanering/fordjupningar-och-tillagg/>
- Boverket. (2015). *Låst läge på bostadsmarknaden - Marknadsrapport*. Karlskrona: Boverket.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. (4. ed.) Oxford: Oxford University Press.
- Dan Johanssons arkitektkontor AB. (2012). *Planbeskrivning tillhörande Detaljplan för Kv Brisén*. Fjällbacka 187:44 och 187:48 Tanums kommun, Västra Götalands län.
- Esaiasson, P. Gilljam, M. Oscarsson, H. Wängnerud, L. (red.) (2012). *Metodpraktikan - konsten att studera samhälle, individ och marknad*. (Upplaga 4:1) Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Flyvbjerg, B. (2006). *Five Misunderstandings About Case-Study Research*. Hämtad 2015-04-07, från <http://qix.sagepub.com/content/12/2/219>
- Halvorsen, K. (1992). *Vetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur.

Hägerstrand, T. (1992). *Samhälle och natur*. Lund: Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi vid Lunds universitet.

Larsson, K. (2011). *Riksintressen i den översiktliga planeringen*. Hämtad 2015-04-07, från [http://www.bth.se/fou/cuppsats.nsf/all/9d4a48bc71f96467c12578b50033c769/\\$file/BTH2011Larsson.pdf](http://www.bth.se/fou/cuppsats.nsf/all/9d4a48bc71f96467c12578b50033c769/$file/BTH2011Larsson.pdf)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län. (u.å.-a). *Riksintressen*. Hämtad 2015-03-10), från <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/landskapsvard/Pages/Riksintressen.aspx>

Länsstyrelsen i Västra Götalands län. (u.å.-b). *Geografiskt informationsmaterial - GIS*. Hämtad 2015-05-17, från <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/Sv/om-lansstyrelsen/om-lanet/geografiskt-informationsmaterial-gis/Pages/default.aspx>

Länsstyrelsen i Västra Götalands län. (1999). *Kustområdet och skärgården i Bohuslän*. Hämtad 2015-05-05, från <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2000/2000-08.pdf>

Länsstyrelsen i Västra Götalands län. (2008). *Värdebeskrivningar riksintresse för naturvård*. Hämtad 2015-04-13, från <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/SiteCollectionDocuments/Sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/planfragor/planeringsunderlag/riksintresse-naturvard.pdf>

Länsstyrelsen i Västra Götalands län. (2011). *Samverkansplan för värdefulla kust- och havsområden. – pilotprojekt Norra Bohuslän (Strömstad, Tanum, Sotenäs, Lysekil och Munkedal kommuner)*. Hämtad 2015-04-14, från <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2011/2011-37.pdf>

Länsstyrelsen i Västra Götalands län. (2012). *Yttrande över detaljplan Kv. Brisen, Fjällbacka i Tanums kommun, Västra Götalands län*. Diarienummer: 404–22029–2012

Länsstyrelsen i Västra Götalands län. (2013). *Förslag till detaljplan för del av Forshälla-Berg 7:1 Fräknestranden, i Uddevalla kommun, Västra Götaland*. Diarienummer: 402–36292–2013.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län. (2014). *Förslag till detaljplan för del av fastigheten Åh 1:20 m.fl. i Uddevalla kommun, Västra Götaland*. Diarienummer: 402–37896–2013.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län. (2015). *Yttrande över detaljplan för Å 1:20 m.fl. i Uddevalla kommun, Västra Götalands län*. Diarienummer: 402-3054-2015.

Mattson, N. & Hagander, C. (2011). *PBL 2010 - En handbok om nya PBL och samhällsbyggande*. Falköping: Elanders Fält & Hässler.

Michanek, G. & Zetterberg, C. (2014). *Den svenska miljörätten*. Edita: Västerås.

Miljö- och byggnadsnämnden. (2008). *Detaljplan för Fåraby 1:13, 1:208 (Norra magasinet)*.

Nationalencyklopedin. (u.å.). *Konflikt*. Hämtad 2015-05-17, från www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/konflikt

Naturvårdsverket. (2005). *Riksintresse för naturvård och friluftsliv - Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, Miljöbalken*. Hämtad 2015-04-01, från <http://www.naturvardsverket.se/Nerladdningssida/?fileType=pdf&pid=2566&downloadUrl=/Documents/publikationer/620-0140-X.pdf>

Naturvårdsverket. (2014). *Redovisning av regeringsuppdrag om översyn av områden av riksintresse för friluftslivet*. Hämtad 2015-04-24, från <http://www.naturvardsverket.se/Nerladdningssida/?fileType=pdf&downloadUrl=/upload/miljoarbete-i-samhallet/miljoarbete-i-sverige/regeringsuppdrag/2014/Friluftsliv/skrivelse-riksintressen-friluftsliv-2014-06-16.pdf>

Nybyggarkommissionen. (2014). *En bostadspolitisk agenda för Sverige - 63 förslag för ökat byggande*.

Nyström, J. & Tonell, L. (2012). *Planeringens grunder: en översikt*. (upplaga 3:2) Lund: Studentlitteratur.

Purvis, M. & Grainger, A. (2004). *Exploring Sustainable Development. Geographical perspectives*. London: Earthscan.

Riksantikvarieämbetet. (2012). *Kulturmiljövårdens riksintressen - i allas intresse*. Hämtad 2015-05-17, från http://www.raa.se/app/uploads/2013/01/Kulturmilj%C3%B6v%C3%A5rdens-riksintressen-i-allas-intresse_web.pdf

Riksantikvarieämbetet. (u.å.). *Riksintresse för kulturmiljövården*. Hämtad 2015-04-01, från <http://www.raa.se/kulturarvet/samhallsplanering/riksintressen/>

Riksrevisionen. (2013a). *Statens hantering av riksintressen - ett hinder för bostadsbyggande*. RIR: 2013:21, Riksrevisionen Stockholm.

Riksrevisionen. (2013b). *Statens hantering av riksintressen - ett hinder för bostadsbyggande*. RIR: 2013:21, Riksrevisionen Stockholm. [Arbetsmaterial].

Rådhuset Arkitekter AB. (2011). *Detaljplan för del av Svälte 1:4 och 1:5. Uddevalla kommun ARB 487*. Uddevalla kommun. Västra Götalands län.

Rådhuset Arkitekter AB. (2013). *Detaljplan för del av fastigheten Forshälla-Berg 7:1 Fräknestranden, Uddevalla kommun, Västra Götalands län*. Hämtad 2015-05-14, från <http://www.uddevalla.se/download/18.5289fb51142168be976edc/1383720980144/planbeskrivning.pdf>

SFS 1988:808. *Miljöbalk*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.

SOU 1971: 75. *Hushållning med mark och vatten*. Civildepartementet Stockholm: Svenska Reproduktions AB.

SOU 2009:45. *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar*. Stockholm: Edita Sverige AB.

SOU 2014:59. *Bostadsförsörjning och riksintressen*. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

Statistiska Centralbyrån. (2015). *Folkmängd efter region och år*. Hämtad 2015-05-07, från http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101A/BefolkningNy/table/tableViewLayout1/?rxid=33964412-ba73-40a6-b3b4-78a1263440ec#

Strömstads kommun. (2013a). *Översiktsplan för Strömstads kommun - del 3 översiktsplanens underlag*. Hämtad 2015-04-24, från <http://www.stromstad.se/download/18.14c03e7214b314b68821f522/1423650233967/Del3+-+%C3%96versiktsplanens+underlag.pdf>

Strömstads kommun. (2013b). *Översiktsplan för Strömstads kommun - del 2 utgångspunkter och framtida utmaningar*. Hämtad 2015-04-24, från <http://www.stromstad.se/download/18.14c03e7214b314b68821f521/1423650233293/Del2+-+Utg%C3%A5ngspunkter+framtida+utmaningar.pdf>

Strömstads kommun. (2015a). *Översiktsplan 2013*. Hämtad 2015-04-24, från <http://www.stromstad.se/byggaboochmiljo/samhallsutvecklingochplanering/oversiktsplan/oversiktsplan2013.4.389fb914148552742d45690a.html>

Strömstads kommun. (2015b). *Kosterhavets nationalpark*. Hämtad 2015-05-07, från <http://www.stromstad.se/upplevaochgora/sevardheterochbesoksmal/kosterhavetsnationalpark.4.b5400fe1453b28b6b71c0c0.html>

Strömstads kommun. (2015c). *Om Strömstad*. Hämtad 2015-05-12, från <http://www.stromstad.se/kommunochpolitik/omstromstad.4.b5400fe1453b28b6b71e42a.html>

Sveriges Kommuner och Landsting. (2011). *Hantering av riksintressen - SKL granskar*. Stockholm: ETC Kommunikation.

Tanums kommun. (2002a). *ÖP 2002 Tanums kommun översiktsplan*. Hämtad 2015-05-12, från <https://www.tanum.se/download/18.7664b4813898b7df985f67a/1348832216067/037+Kulturmiljovard+020527.pdf>

Tanums kommun. (2002b). *ÖP 2002 Tanums kommun översiktsplan*. Hämtad 2015-05-12, från <https://www.tanum.se/download/18.7664b4813898b7df985f6db/1348832216989/04+Bebyggelseutveckling++0205.pdf>

Tanums kommun. (2002c). *ÖP 2002 Tanums kommun översiktsplan*. Hämtad 2015-05-12, från <https://www.tanum.se/download/18.7664b4813898b7df985f6c3/1348832216676/09+Riksintressenas+behandling+020527.pdf>

Tanums kommun. (2002d). *ÖP 2002 Tanums kommun översiktsplan*. Hämtad 2015-05-12, från <https://www.tanum.se/download/18.7664b4813898b7df985f677/1348832215926/036+Naturvard+020527.pdf>

Tanums kommuns. (2009). *PM för del av Fåraby 1:13, 1:208 Norra Magasinet, Havstenssund.*

Tanums kommun. (2012). *Kommunfakta.* Hämtad 2015-05-07, från <http://www.tanum.se/huvudmeny/kommunpolitik/kommunfakta.4.58e914a013a0d49788a1d94.html>

Tanums kommun. (2015a). *Översiktsplan för Tanums kommun, ÖP 2002.* Hämtad 2015-04-24, från <https://www.tanum.se/huvudmeny/boendemiljoinfrastruktur/kommunensplanarbete/oversiktsplan/oversiktsplan2002.4.7664b4813898b7df98453b6.html>

Tanums kommun. (2015b). *Fördjupade översiktsplaner.* Hämtad 2015-04-24, från <https://www.tanum.se/huvudmeny/boendemiljoinfrastruktur/kommunensplanarbete/oversiktsplan/fordjupadeoversiktsplaner.4.7664b4813898b7df9845985.html>

Tanums kommun. (2015c). *Ny översiktsplan.* Hämtad 2015-04-24, från <https://www.tanum.se/huvudmeny/boendemiljoinfrastruktur/kommunensplanarbete/oversiktsplan/nyoversiktsplan.4.7664b4813898b7df9844f96.html>

Uddevalla kommun. (2010a). *Översiktsplan 2010 för Uddevalla kommun: Allmänna intressen.* Hämtad 2015-05-12, från <http://www.uddevalla.se/download/18.6956437312c3c25d907800016307/1338979580112/Allm%C3%A4nna+intressen.pdf>

Uddevalla kommun. (2010b). *Översiktsplan 2010 för Uddevalla kommun: Rekommendationer och konsekvenser.* Hämtad 2015-05-12, från <http://www.uddevalla.se/download/18.2faab37612df195b1f180001526/1338979581128/Rekommendationer+och+konsekvenser.pdf>

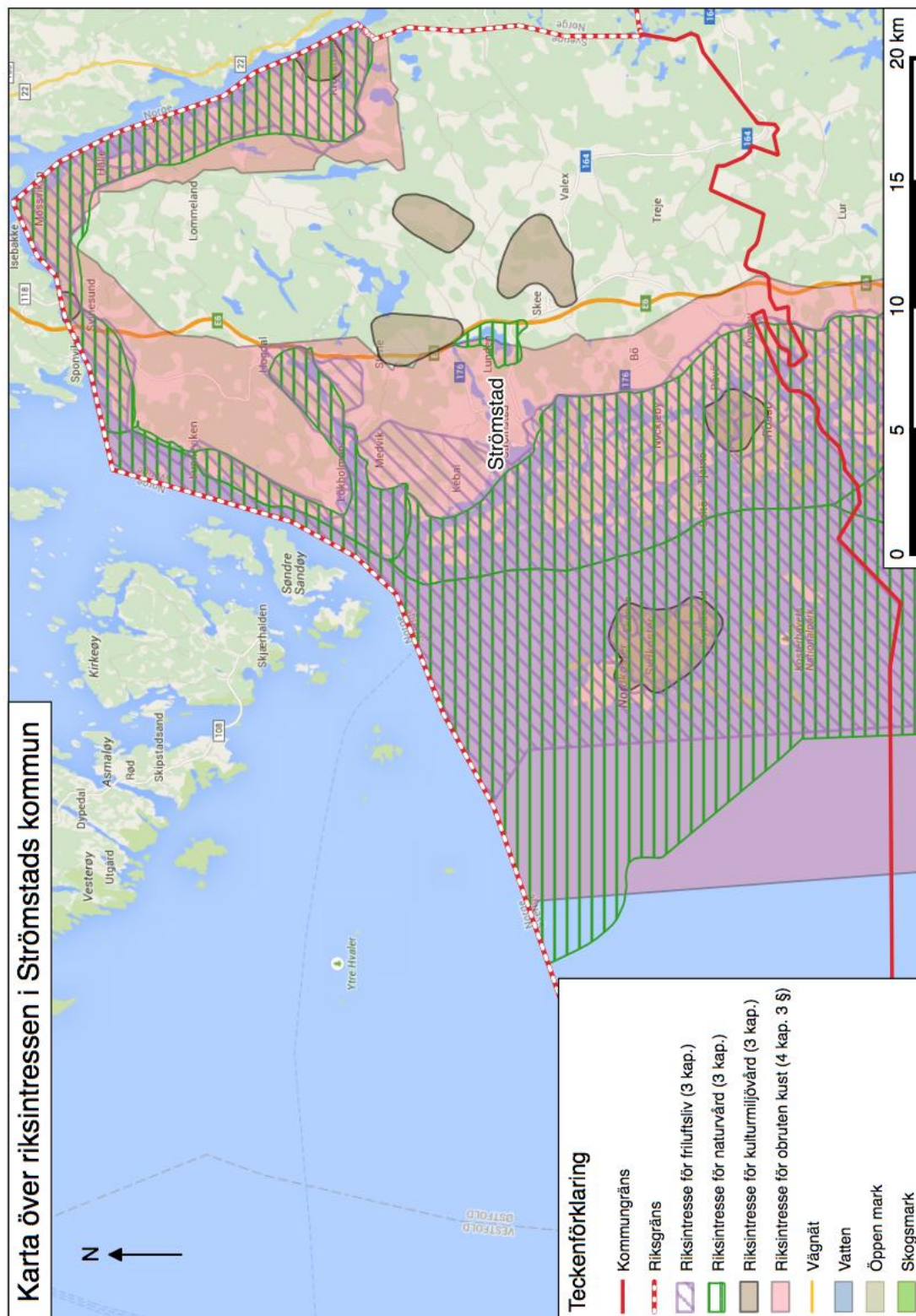
Uddevalla kommun. (2013). *Översiktsplan för kommunen 2010.* Hämtad 2015-04-28, från <http://www.uddevalla.se/byggabomiljo/detaljochoversiktsplan/oversiktsplankommunen.4.1ced821ff9985787280007024.html>

Uddevalla kommun. (2015a). *Kommunfakta.* Hämtad 2015-05-10, från <http://www.uddevalla.se/kommunpolitik/kommunfakta.4.1742c56104a8c0cb6080004710.html>

Uddevalla kommun. (2015b). *Detaljplan för del av fastigheterna Å 1:20 m fl.* Hämtad 2015-05-14, från <http://www.uddevalla.se/download/18.57aee4fd14b38947d061e4d/1422618209709/Beskr.pdf>

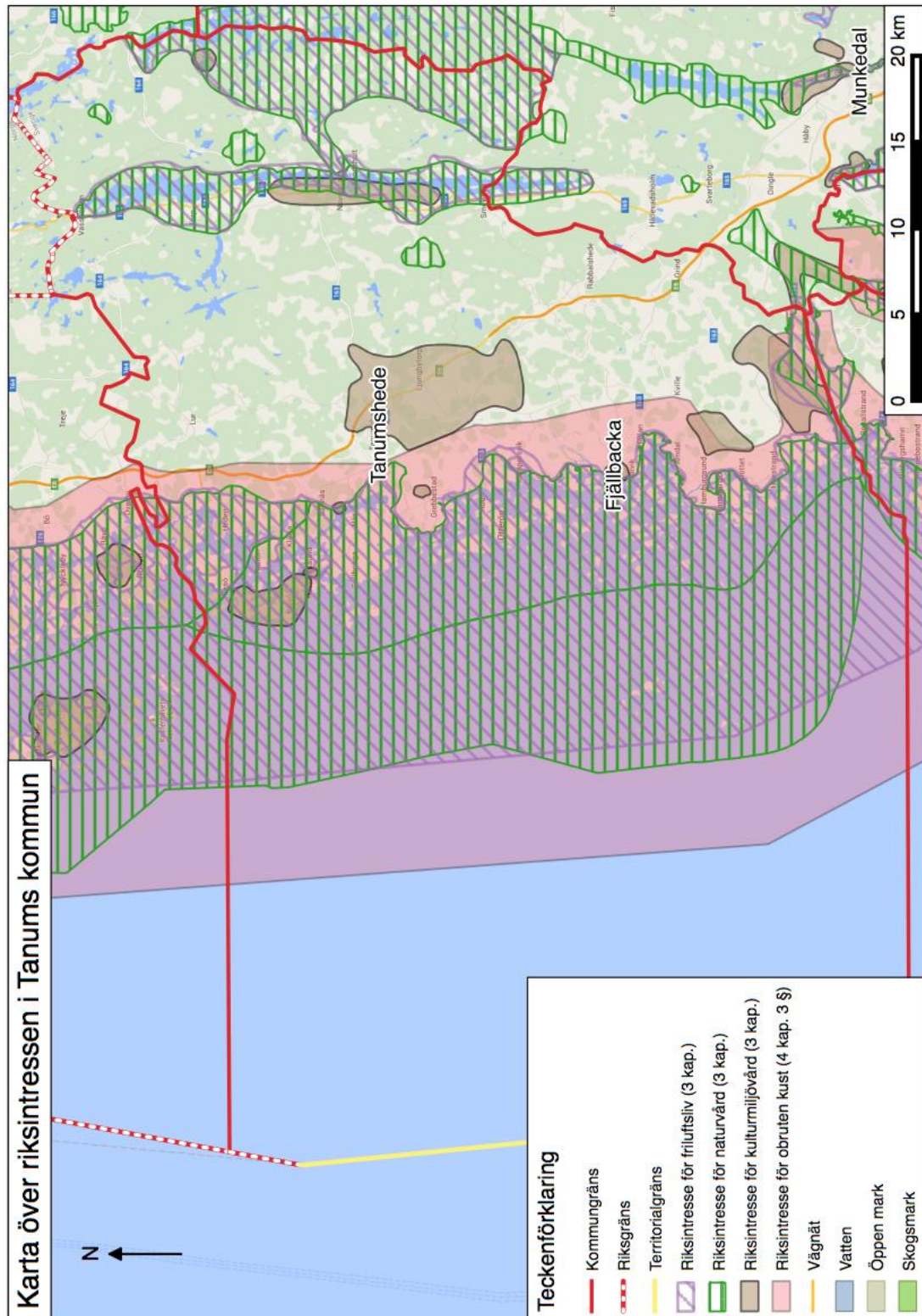
Bilagor

Bilaga 1. Karta över utvalda riksintressen i Strömstads kommun



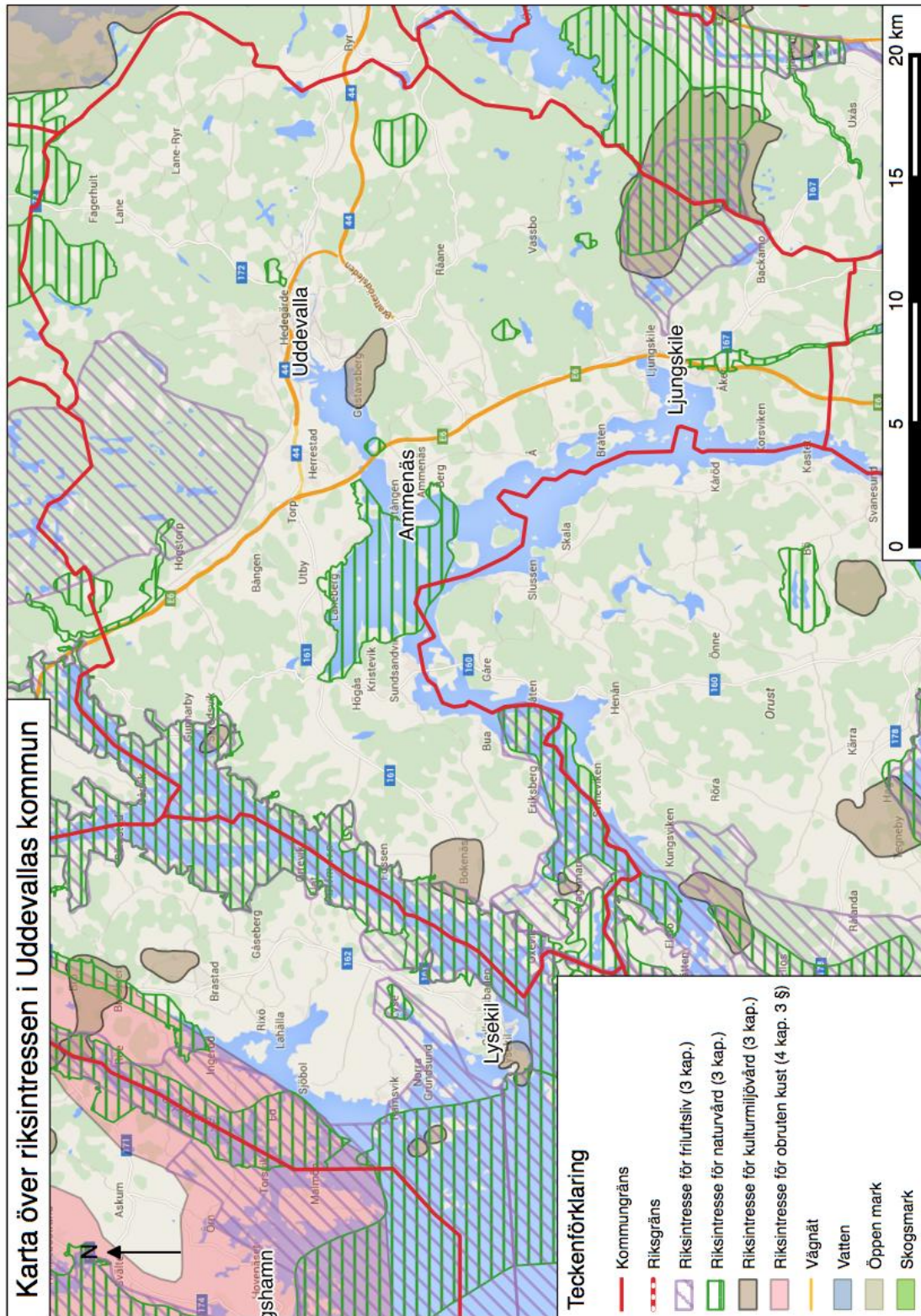
Karta 5. Karta över riksintressen i Strömstads kommun. Källa: författarnas verk

Bilaga 2. Karta över utvalda riksintressen i Tanums kommun



Karta 6. Karta över riksintressen i Tanum kommun. Källa: författarnas verk

Bilaga 3. Karta över utvalda riksintressen i Uddevalla kommun



Karta 7. Karta över riksintressen i Uddevalla kommun. Källa: författarnas verk